VROMraad

Advies 039

Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek

De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad
Oranjebuitensingel 6
Postbus 30949 – IPC 105
2500 GX Den Haag
telefoon: (070) 339 15 05
fax: (070) 339 19 70
E-mail: vromraad@minvrom.nl
Internet: www.vromraad.nl

Colofon

Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
VROM-raad, Den Haag, 2004
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Foto's
gemeente Soest
Nuon
projectbureau Groenblauwe Slinger
projectbureau N201+
Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Illustratie
Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte

Vormgeving omslag
Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk
OBT bv, Den Haag

ISBN 90-8513-003-4

Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek

Advies 039
15 april 2004

Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMraad

datum: 15 april 2004
kenmerk: VRR 2004.005758
betreft: "Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek"
advies over ontwikkelingsplanologie

Mevrouw de Minister,

In het op 23 december 2002 door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer vastgestelde werkprogramma 2003 – 2004 van de VROM-raad is aangegeven dat de raad een advies voorbereidt met als werktitel "Ontwikkelingsplanologie: naar een betere koppeling tussen planning en uitvoering". Het advies is onlangs gereed gekomen. Hierbij bieden wij u dit advies aan.

Het advies heeft uiteindelijk de titel "Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek" gekregen. Naar het oordeel van de raad zijn er vele verschillende invullingen van het begrip ontwikkelingsplanologie denkbaar. De raad heeft er, zoals de titel van het advies al aangeeft, voor gekozen om vooral in te gaan op het instrumentarium waarmee aan ontwikkelingsplanologie vorm kan worden gegeven.

Het grondbeleid komt in het advies uitgebreid aan de orde. Daarmee wordt aangesloten bij de Nota Ruimte (concept d.d. 18 maart 2004, pagina 10) waarin u aankondigt dat onder meer het grondbeleid zal worden herzien om decentrale overheden te voorzien van het instrumentarium dat zij nodig hebben om de regie te kunnen voeren. De uitgangspunten die u hiervoor hanteert (pagina 24 – 25) stemmen goeddeels overeen met de standpunten van de raad in dit advies. De raad doet enige suggesties voor nadere uitwerking hiervan.

Het advies gaat onder meer in op de verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid, op wenselijke aanpassingen in de WRO, op interessante voorbeelden uit het buitenland en de vraag in hoeverre deze in de Nederlandse situatie toepasbaar zouden kunnen zijn.

Oranje Buitensingel 6 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan een meer uitvoeringsgericht ruimtelijk beleid. Naar zijn verwachting kan het advies onder meer dienen als input voor het pagina 25 van het concept Nota Ruimte aangekondigde onderzoek naar de wenselijkheid van instrumentarium voor bovenlokaal kostenverhaal en verevening.

Hoogachtend,

drs. F.H. van der Veen
voorzitter

drs. A.F. van de Klundert
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting 9
De lijn van het advies 10
Knelpunten en aanbevelingen 15

1 Inleiding 19
1.1 Aanleiding 19
1.2 Het begrip ontwikkelingsplanologie nader beschouwd 21
1.2.1 Wat wordt eronder verstaan? 21
1.2.2 Ontwikkelingsplanologie versus toelatingsplanologie 24
1.2.3 Wat is ontwikkelingsplanologie voor de raad? 24
1.3 Doel, opbouw en voorbereiding van het advies 27
1.3.1 Doel 27
1.3.2. Opbouw advies 27
1.3.3 Voorbereiding 29

2 Historisch perspectief 31
2.1 Introductie 31
2.2 De uitvoeringsgerichtheid van gemeentelijk beleid 31
2.2.1 Wat gebeurde er bij gemeenten? 31
2.2.2 Was dat ontwikkelingsplanologie? 34
2.2.3 Welke slag moeten gemeenten maken? 37
2.3 De uitvoeringsgerichtheid van provinciaal beleid 37
2.3.1 Wat gebeurde er bij de provincies? 37
2.3.2 Was dat ontwikkelingsplanologie? 40
2.3.3 Welke slag moeten provincies maken? 40
2.4 De uitvoeringsgerichtheid van rijksbeleid 41
2.4.1 Wat gebeurde er bij het Rijk? 41
2.4.2 Was dat ontwikkelingsplanologie? 44
2.4.3 Welke slag moet het Rijk maken? 45

3 Balans van problemen 47
3.1 Tussen wens en werkelijkheid …… 47
3.2 Instrumentele belemmeringen voor ontwikkelingsplanologie 48
3.2.1 Onvoldoende samenhang in ruimtelijke planning 48
3.2.2 Onvoldoende uitvoeringsgerichtheid van plannen 49
3.2.3 Onbalans in bestuurlijke verhoudingen 50

3.2.4 Onbalans tussen strategische planning en projectplanning 50
3.2.5 Onbalans in planprocessen 51
3.2.6 Gebrekkig procesmanagement 52
3.2.7 Knellend kader voor grondbeleid 53
3.2.8 Stroperig en gefragmenteerd vergunningenstelsel 53
3.3 Balans na eerdere raadsadviezen 54

4 Samenspel en organisatie 55
4.1 Van hiërarchische sturing naar netwerksturing 55
4.2 Sneller en beter 60
4.3 Echte invloed in plaats van formele rechtsbescherming? 61
4.4 Conclusie 63

5 Grondbeleid op korte termijn 65
5.1 Introductie 65
5.2 De begrippen verevening en contractplanologie 66
5.3 Schaal en kenmerken van verevening 68
5.4 Kanttekeningen 72
5.4.1 Onderhandelen over afwijkingen van geldend beleid 72
5.4.2 Economische haalbaarheid 75
5.4.3 Restrictief beleid als voorwaarde voor value-capturing 76
5.4.4 Grondwaardebepaling en verevening 78
5.5 Perspectief op de korte termijn 80
5.5.1 Introductie 80
5.5.2 Gemeentelijk grondbeleid 81
5.5.3 Regionaal grondbeleid 84

6 Marktinterventies op langere termijn 87
6.1 Introductie 87
6.2 Buitenlandse voorbeelden 87
6.2.1 Het Engelse planningsstelsel 87
6.2.2 Het Valencia-model voor locatieontwikkeling 89
6.2.3 De Amerikaanse ‘transferable development rights’ 92
6.3 Beperking van het zelfrealisatiebeginsel 92
6.4 Heffingsstelsels 95
6.5 Fiscale stimulansen 96

7 Stroomlijning en verkorting procedures 101
7.1 Introductie 101
7.2 Naar een slagvaardige Wet op de ruimtelijke ordening 103
7.3 Verzamelvergunning 105

8 Aanbevelingen 109
8.1 Voor dit advies relevante aanbevelingen uit eerdere adviezen 109
8.2 Voor de korte termijn 111
8.3 Voor de langere termijn 112

Bijlagen
Bijlage 1: Geïnterviewde personen voor de casussen 115
Bijlage 2: Samenstelling van de VROM-raad 117

Samenvatting

Ontwikkelingsplanologie of, terminologisch beter, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek staat sterk in de belangstelling. Op de keper beschouwd is het geen echt nieuw begrip. Het achterliggende streven naar een sterkere doorwerking van de ruimtelijke planning[1] in de feitelijke ontwikkeling van de fysieke leefomgeving past in een al lang lopende beweging. Wel getuigt het ontwikkelingsplanologisch denken van het toenemende besef van de rol die private partijen, naast de overheid, in het ruimtelijk ontwikkelingsproces vervullen. Dit versterkt de aandacht voor de veel lastiger geworden 'arena- en procesSturing' en voor de wijze waarop publieke belangen in dat kader geborgd kunnen worden. Het is daardoor nodig om een duidelijk moment van publieke besluitvorming te koppelen aan grotere vrijheid in de invulling van de publieke kaders. Het gaat, met andere woorden, veel meer om een projectmatige samenwerking tussen partijen, waarbij de overheid binnen de regulerende kaders veel meer van ruil- en contractmechanismen gebruik moet kunnen maken, om de realisatie van de gestelde ruimtelijke kaders te bevorderen.

De roep om ontwikkelingsplanologie past overigens uitstekend in een maatschappelijk en politiek klimaat waarin de ambitie van een "duurzame kwaliteit van de leefomgeving" hand in hand gaat met een praktische insteek voor de "vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur", meer "verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving" en de noodzaak om "tekorten op de begroting weg te werken".[2] De raad levert daaraan een bijdrage door zich met name te richten op de instrumentele voorwaarden voor ontwikkelingsplanologie c.q. het *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.*

1 De raad vat *ruimtelijke planning* breder op dan ruimtelijke ordening. Ruimtelijke (of beter: ruimtelijk relevante) planning omvat het geheel van doelgerichte overheidsinterventies in het fysieke domein. De ruimtelijke ordening, met haar conceptuele denken en haar vooral juridisch instrumentarium behoort daartoe, maar dat geldt ook voor infrastructuurplanning, woningbouwbeleid, landinrichting, e.d. (zie VROM-raad advies *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls* (advies 033, 2002).

2 Regeerakkoord 2003.

De lijn van het advies

Hoofdstuk 1

De term ontwikkelingsplanologie duikt, voorzover de raad kan nagaan, al midden jaren negentig op. De laatste jaren mag dit begrip zich in een sterk verhoogde belangstelling verheugen.

In hoofdstuk 1 analyseert de raad het gebruik van die term en stelt de raad vast dat ontwikkelingsplanologie toch enigszins de trekken van een 'hype' heeft en ook enigszins wordt misbruikt als 'garbage can'; een vergaarbak voor uiteenlopende problemen en een voertuig voor uiteenlopende opvattingen over hervorming van de ruimtelijke planning. Een heldere, breed gedragen omschrijving van ontwikkelingsplanologie ontbreekt.

Ontwikkelingsplanologie is als planningconcept niettemin onmiskenbaar interessant. Een meer 'ontwikkelingsgerichte' planologische benadering biedt een waardevolle denkrichting voor een effectiever en efficiënter aanpak van ruimtelijke opgaven waarin de nadruk ligt op selectiviteit in de keuze van te realiseren beleidsprioriteiten en de te borgen publieke belangen (bijvoorbeeld de ruimtelijke hoofdstructuur), een projectmatige, op uitvoering gerichte aanpak binnen heldere publieke kaders en onderhandeling en samenwerking met private partijen (shareholders en stakeholders) over zowel de beleidsinhoud, de procesgang, als de bekostiging. De roep om ontwikkelingsplanologie plaatst het aloude vraagstuk van een ook in de uitvoering effectieve en efficiënte ruimtelijke planning opnieuw en prominenter op de politieke agenda, maar ook binnen een gewijzigde maatschappelijke context.

De raad hanteert in dit advies de volgende werkdefinitie:

> *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, – planvorming daaronder begrepen – dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen.*

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 plaatst de raad het begrip ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief. Per bestuursniveau geeft hij een korte beschrijving van de planologische praktijk in de afgelopen decennia en vraagt hij zich af in hoeverre daarin feitelijk al sprake was van ontwikkelingsplanologie, zij het 'avant la lettre'.

Op *gemeentelijk* niveau bestaat al lang ervaring met wat recentelijk wordt aangeduid als 'ontwikkelingsplanologie'. Dit geldt met name voor het realiseren van 'rode' bestemmingen zoals woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen. Het realiseren van meer 'groene' bestemmingen en bovenlokale opgaven is voor lokale ontwikkelingsplanologie veel minder bekend terrein. Regionaal bestuur zal vanwege de schaal van de opgave meer vorm moeten krijgen. Voorts zal de samenwerking met private partijen, burgers en belangengroepen nog belangrijk verbeterd moeten worden. Tenslotte zal een betere koppeling tussen publieke plannen en private investeringen belangrijk kunnen bijdragen aan een grotere ruimtelijke kwaliteit. Daartoe zouden de mogelijkheden van actief grondbeleid beter benut kunnen worden, maar kan ook gedacht worden aan de introductie van geheel nieuwe instrumenten.

De *provincies* waren in het verleden nauwelijks uitvoeringsgericht. Dat werd ook niet verwacht van ze en hun instrumentarium was er ook niet erg geschikt voor. Recentelijk manifesteren provincies zich echter steeds meer als ontwikkelingsplanologische autoriteit. Deze omslag verkeert nog enigszins in de pionierfase, heeft nog niet algemeen ingang gevonden en wordt nog geremd door een gebrek aan ontwikkelingsgericht instrumentarium, een bestuurscultuur waarin daadkracht niet altijd passend wordt gevonden en mogelijk de voortdurende onzekerheden over de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau. Op deze punten heeft de provinciale bestuurslaag, rekening houdend met de toenemende nadruk op regionale ontwikkelingsvraagstukken, nog een flinke slag te maken.

Op *rijksniveau* tenslotte is het beeld gedifferentieerd. Enerzijds is er al een lang gaande beweging om het nationale ruimtelijke beleid meer doorwerking te geven in uitvoeringsgerichte activiteiten en projecten. In de praktijk lopen deze echter vast op het nog steeds sterk verkokerde karakter van de verschillende terreinen van ruimtelijk relevante rijksplanning en op een gebrek aan selectiviteit c.q. een gerichtheid op onderwerpen die werkelijk van belang zijn voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en op terughoudendheid ten aanzien van onderwerpen die primair van regionaal of lokaal belang zijn.

Hoofdstuk 3
Mede tegen de achtergrond van de voorafgaande beschouwingen maakt de raad in hoofdstuk 3 de balans op van de problemen die vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief van belang zijn en dan met name de problemen die om een instrumentele oplossing vragen. Aangegeven wordt welke problemen

reeds in eerdere adviezen voldoende aan de orde zijn geweest, om daarmee te verantwoorden welke problemen in de volgende hoofdstukken opnieuw of nader aandacht behoeven.

Hoofdstuk 4
In dit hoofdstuk gaat de raad in op het veranderende samenspel tussen overheden en andere betrokkenen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) vanuit het perspectief van sneller en beter realiseren van ruimtelijke kwaliteit, de kernopgave van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Dat veranderende samenspel heeft zowel ideologische als culturele en financiële achtergronden. Deze achtergronden laten steeds minder ruimte voor hiërarchische sturing vanuit de overheid en vragen steeds meer om een overheid die meestuurt (netwerksturing) en de condities creëert voor netwerksturing dan wel zelfsturing van maatschappelijke actoren.
Dit brengt de overheid steeds meer in de rol van procesarchitect. Interactie met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is meer dan ooit noodzakelijk en dan niet vanuit louter instrumenteel perspectief – in- en samenspraak als bijdrage aan de vormgeving van overheidsbeleid – maar veel meer vanuit een faciliterend perspectief. De ontwikkelingsplanologische normen ten aanzien van snelheid en kwaliteit van de ruimtelijke planning liggen daarbij voor een belangrijk deel in het ontwikkelingsproces zelf besloten.

Bijzonder aandachtspunt binnen de procesarchitectuur is, naast de selectie van deelnemers, niettemin de politieke kaderstelling. De overheid moet duidelijk zijn over haar randvoorwaarden en ambities alvorens de samenwerking met private partijen te zoeken of ruimte te bieden aan die private partijen. Daarvoor is een inhoudelijk idee of een inhoudelijke visie nodig, zowel richtinggevend als agenderend, vragend en uitnodigend.
Een zogenaamd neutrale, alleen op proces sturende overheid leidt veelal niet tot gewenste resultaten.

Instrumenteel leiden de beschouwingen over samenwerking in de planning tot de conclusie, dat het zwaartepunt van de maatschappelijke discussie met shareholders dient te liggen in de eerste fasen van de ontwikkelingsplanning – de strategische beleidsvorming – , eenduidig opdrachtgeverschap en doorbreking van de bestuurlijke drukte. Voor deze laatste zijn lopende veranderingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van belang vanwege de daarin voorgenomen projectprocedures en de daarvan te verwachten, duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling.

Hoofdstuk 5

Sturing van private investeringen is, naast de inzet van publieke investeringsmiddelen, een essentiële voorwaarde voor een effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Het oogmerk van die sturing kan zowel gelegen zijn in de kwaliteit van de publieke ruimte als in het veilig stellen van maatschappelijk gewenste, private investeringen en van het tempo waarin deze tot stand komen.

Die (overheids)sturing zal zoveel mogelijk gestalte moeten krijgen door vormen van ruil en onderhandeling, dus door een vorm van *contractplanologie*, met name in het kader van de uitvoeringsplanning. Publiekrechtelijke instrumenten zoals de exploitatievergunning vervullen daarbij hooguit een rol als 'stok achter de deur'.

Het vanuit de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk al bekende begrip *verevening* heeft een bijzondere plaats in de noodzakelijke sturing van private investeringen. In dit hoofdstuk gaat de raad vooral in op het belang van verevening, de huidige beperkingen te dien aanzien en de wijze waarop een optimalisering van vereveningsmogelijkheden in het grondbeleid kan worden bereikt.
De raad acht verevening maatschappelijk gewenst, vanuit het financieel-economisch beleid noodzakelijk en vanuit bedrijfseconomisch perspectief verantwoord, dit laatste zolang het rendement op investeringen naar algemene financieel-economische maatstaven toereikend blijft. De grondmarkt biedt een kader waarbinnen verevening tot stand kan komen. De raad beschrijft verschillende aspecten en vormen van verevening en plaatst daar ook kanttekeningen bij. Behalve op de vanuit economische en legitimiteitoverwegingen aan verevening te stellen grenzen, hebben deze betrekking op de noodzakelijke voorwaarde van een toch altijd enigermate restrictief ruimtelijk beleid en op de gevolgen van verevening voor de waardegrondslag van bouwgrond.

De conclusies van hoofdstuk 5 zijn gericht op hetgeen op de korte termijn, binnen de hoofdlijnen van het bestaande wettelijk kader, mogelijk is. Dit leidt enerzijds tot een pleidooi voor actieve, gemeentelijke grondpolitiek en een onderzoek naar een nationale risicovoorziening daarvoor. Anderzijds leidt dit tot aanbevelingen om de mogelijkheden van faciliterend grondbeleid meer gelijk te trekken met die van actief grondbeleid. Daartoe is een verduidelijking en verruiming van verrekenbare kostensoorten gewenst en – nogmaals: als 'stok achter de deur' – de introductie van de exploitatievergunning.
De raad bepleit voor de korte termijn bovendien een instrumentele versterking

van het regionaal grondbeleid, gericht op de vorming van regionale (inclusief provinciale) grondbedrijven, grensoverschrijdende verevening van locale exploitaties en medebekostiging van regionale projecten vanuit gerelateerde lokale projecten.

Hoofdstuk 6
Dit hoofdstuk ligt in het verlengde van hoofdstuk 5 in die zin dat nu voornamelijk naar mogelijke nieuwe marktinterventies wordt gekeken die minder in de tradities van het Nederlandse planningstelsel passen. Daarvoor wordt allereerst gekeken naar buitenlandse voorbeelden: het Engelse systeem van onderhandelingsplanning, het op concurrentie gerichte Valencia-model voor locatieontwikkeling en de Amerikaanse 'transferable development rights'. Verder wordt ingegaan op mogelijkheden voor meer onderhandelingruimte in de ontwikkelingsplanning door nuancering van het zelfrealisatiebeginsel van de Onteigeningswet. Passend in het ontwikkelingsplanologisch belang van 'value capturing' wordt voorts aandacht besteed aan heffingsstelsels, met name de open-ruimte-heffing en de planbaatheffing. De raad nuanceert zijn eerdere adviezen daarover. Tenslotte besteedt hoofdstuk 6 ook aandacht aan de mogelijkheden van een ontwikkelingsplanologisch getoetst, fiscaal beleid.

Hoofdstuk 6 heeft een overwegend verkennend karakter. De aanbevelingen zijn navenant indicatief en gericht op nader onderzoek voor de langere termijn.

Hoofdstuk 7
Er is aanleiding voor enige relativering van het probleem van stroperigheid van procedures, maar dat neemt niet weg dat het zinvol en wenselijk is om waar mogelijk regels te vereenvoudigen en procedures te verkorten. Het idee achter de door het ministerie VROM ingezette herijking Regelgeving heeft dan ook de steun van de raad, maar de operatie is naar zijn oordeel te ambitieus opgezet. Daardoor zal deze niet op korte termijn het gewenste effect sorteren. Met name de gedachte om te komen tot één integrale VROM-wet (in plaats van WRO, Wet Milieubeheer en Woningwet) en één integrale VROM-vergunning, zal leiden tot een zeer langdurig wetgevingstraject.

Wél is er behoefte aan een samenhangende visie op het bestuurlijk-juridisch kader voor ontwikkelingsplanologie. De voorgenomen fundamentele herziening van de WRO zal daaraan moeten worden getoetst. Het aanvankelijke voornemen om een voorziening als opgenomen in het huidige artikel 19 van

de WRO te schrappen, past daar niet in en is inmiddels terecht weer losgelaten. Zo ook dient de functie van het bestemmingsplan in de conserverende en rechtswaarborgende sfeer te blijven liggen en dient voor de strategische planning op gemeentelijk niveau het structuurplan of een gemeentelijke structuurvisie juist een grotere rol te gaan spelen. Projectprocedures zijn vanuit ontwikkelingsplanologisch oogpunt trouwens voor elk bestuursniveau van belang. Aan de voorgenomen regeling daarvan dient te worden vastgehouden.

Over de eerder genoemde, integrale VROM-vergunning merkt de raad in hoofdstuk 7 tenslotte op, dat de figuur van de 'verzamelvergunning' daarvoor op korte termijn een aantrekkelijk en uit een oogpunt van wetgeving veel minder gecompliceerd alternatief biedt. De verzamelvergunning levert vooral een organisatorische, maar deels ook bestuurlijke vervlechting van de vele vergunnings- en ontheffingsprocedures in het fysieke domein op, zonder de bestaande bevoegdheidsverdeling radicaal te doorbreken. De raad beveelt de verzamelvergunning nadrukkelijk ter nadere uitwerking aan. Een experimentenwet maakt een spoedige start daarmee mogelijk.

Knelpunten en aanbevelingen

De knelpunten c.q. instrumentele belemmeringen voor ontwikkelingsplanologie volgens hoofdstuk 3 leiden uiteindelijk in hoofdstuk 8 tot een aantal aanbevelingen. Deze samenvatting sluit af met een tabellarisch overzicht van beide in onderlinge samenhang.
De aanbevelingen zijn sterk verkort geformuleerd. De nummers achter de aanbevelingen verwijzen naar de nummering in hoofdstuk 8, waar de formulering wat uitgebreider is.

Knelpunten	Aanbevelingen voor de korte (vet) en de lange (normaal) termijn	nr.
Onvoldoende samenhang in ruimtelijke planning	**investeringskader nationale, ruimtelijke hoofdstructuur**	**3**
	ruimtelijke planning op rijksniveau organiseren als samenhangend beleidsgebied	3
	fiscale prikkels c.q. het wegnemen van fiscale belemmeringen voor ruimtelijke kwaliteit	22
Onvoldoende uitvoerings-gerichtheid van plannen, waaronder samenwerking met marktpartijen	**versterking van de integrale plannings-verantwoordelijkheid per bestuursniveau**	**2/3**
	nationaal projectenbeleid met geïntegreerd rijksuitvoeringsinstrumentarium, waaronder zonodig financiële, risicodragende participatie	**4**
	wettelijke basis voor onderhandeling over gebieds-bestemming en gebiedsgebruik in de operationele planningsfase	11
Onbalans in bestuurlijke verhoudingen (c.q. onbalans tussen financiële verhoudingen en planologische verantwoor-delijkheden)	**van veelheid aan rijkssubsidies naar stelsel van regionale programmafinanciering**	**5**
	nationaal projectenbeleid voor en financiële, risicodragende participatie in nationale, strategische gebiedsontwikkelingen	**4**
Onbalans tussen strategische planning en projectplanning (respectievelijk teveel en te weinig op met name rijks- en regionaal niveau)	**scheiding tussen politiek en maatschappelijk gedrag, strategische planning en juridisch bindende uitvoeringsplanning**	**1**
	verplichte strategische planning voor gemeen-ten; conserverende bestemmingsplannen	**1**
	projectprocedures op elk bestuursniveau	**2/3**

Knelpunten *(vervolg)*	Aanbevelingen voor de korte (vet) en de lange (normaal) termijn	nr.
Onbalans in planprocessen (c.q. teveel maatschappelijk debat in fase van detaillering en individuele rechtsbescherming)	wettelijk vereiste inspraak richten op strategische planfase	15
	onafhankelijke zorgvuldigheidstoets in de strategische planfase naar analogie van Engelse 'public inquiry' onder gelijktijdige inperking van beroepsrecht in operationele planningsfase	16
Gebrekkig procesmanagement (c.q. gebrekkige projectdefiniëring en procesbegeleiding)	profilering opdrachtgeverschap voor projecten	2
Knellend kader voor grondbeleid c.q. onvoldoende mogelijkheden om investeringen en investeringstempo te sturen, ontwikkelingskosten te verevenen en ontwikkelingsconcurrentie te bevorderen.	**regeling verhaalbare kosten (waaronder bovenplanse) op grond van de WRO**	6
	stelsel van exploitatievergunningen (met blijvende ruimte voor minnelijk overleg)	6
	vereenvoudig procedures Onteigeningswet	7
	onderzoek nationale risicovoorziening actief gemeentelijk grondbeleid	8
	zekere mate van restrictief beleid	10
	provinciale/regionale fondsen ten behoeve van regionale projecten, met verplichte bijdragen vanuit gerelateerde lokale projecten	12
	mogelijkheid van regionale/provinciale grondbedrijven	13
	stimulering regionale ontwikkelingsmaatschappijen, regionale grondbanken e.d.	13
	volledige gelijkschakeling actief en facilitair grondbeleid	8

Knelpunten *(vervolg)*	Aanbevelingen voor de korte (vet) en de lange (normaal) termijn	nr.
	wettelijke basis voor onderhandeling over gebiedsbestemming en gebiedsgebruik in de operationele planningsfase onder gelijktijdige afbouw van zelfrealisatiebeginsel Onteigeningswet	11/20
	heroverweging waardegrondslag grondverwerving bij voorkeursrecht/onteigening in verband met benutting overwaarde grond voor ruimtelijke kwaliteitsdoelen	21
Stroperig en gefragmenteerd vergunningenstelsel	**(experimentenwet) verzamelvergunning**	**14**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De discussie over de inhoudelijke, procedurele en organisatorische aspecten van de ruimtelijke planning[3] vertaalt zich de laatste jaren steeds meer in pleidooien voor 'ontwikkelingsplanologie' of ontwikkelingsgerichte ruimtelijke politiek[4]. Die pleidooien krijgen echter langzaamaan de trekjes van een 'hype'. Ontwikkelingsplanologie is populair en biedt steeds meer 'voor elk wat wils'. De onderliggende probleemperceptie is even divers als het gezelschap van overheidsinstellingen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen dat zich in het ontwikkelingsplanologisch debat mengt. Dat relativeert misschien de waarde van het begrip ontwikkelingsplanologie, maar het is ook de uitdrukking van een breed verlangen naar een andere ruimtelijke planning. Die probleemperceptie is deels inhoudelijk gericht – bijvoorbeeld betrekking hebbend op het verstedelijkingsbeleid (VINEX), majeure infrastructuurprojecten (HSL, Betuwelijn) of het verdwijnen van landschappelijk waardevolle gebieden (bijvoorbeeld de sluipende verstedelijking van het Groene Hart) – maar deels ook op wettelijke procedures en regelgeving en op de meer procesmatige en organisatorische aspecten van de ruimtelijke planning. Ook de opvattingen over wat onder ontwikkelingsplanologie moet worden verstaan, lijken uiteen te lopen, afhankelijk van de achtergrond en positie van de betrokkenen. Sommigen brengen ontwikkelingsplanologie sterk in verband met het in gang zetten van ruimtelijke veranderingen c.q. projecten. Dat staat tegenover een meer controlerende, beheersmatige planologie. Soms ook staan de effectiviteit en efficiëntie van de ruimtelijke planning voorop of is ruimtelijke kwaliteit het oogmerk, ongeacht de vraag of deze vooral om verandering of om beheer vraagt. Tenslotte wordt ontwikkelingsplanologie ook betrokken op de rolbezetting en -verdeling in de ruimtelijke planningsarena.

[3] Onder ruimtelijke planning wordt hier verstaan het geheel van doelgerichte, ruimtelijk relevante interventies in het fysieke domein.

[4] De termen planologie, planning en ordening worden in de praktijk nogal eens door elkaar gebruikt. In het VROM-raad advies *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls* (advies 033), 2002. heeft de raad het beleidsmatige pendant van ruimtelijke planning aangeduid als ruimtelijk beleid of ruimtelijke politiek. Ruimtelijke ordening is daarin opgevat als onderdeel daarvan, met zowel trekjes van planning als van beleid/politiek. Binnen de ruimtelijke planning richt de ruimtelijke ordening zich vooral op het ontwikkelen van inspirerende ruimtelijke concepten. Binnen beleid en politiek bedient de ruimtelijke ordening zich vooral van het instrumentarium van de WRO. Planologie heeft binnen dat begrippenkader nog geen duidelijke plaats gekregen, maar wordt in de literatuur veelal beschouwd als het wetenschappelijk pendant van ruimtelijke planning.

Ontwikkelingsplanologie wordt dan méér dan de klassieke ruimtelijke ordening opgevat als een ruimtelijke politiek die in samenwerking met belanghebbenden (shareholders) en geïnteresseerden (stakeholders) gestalte krijgt. Een dergelijke ontwikkelingsplanologie dreigt overigens te ontaarden in een soort ontwikke*laars*planologie.

De grote aandacht voor het concept ontwikkelingsplanologie en de tegelijk veelkleurige invulling van dat concept rechtvaardigen op zichzelf al een verdiepingsslag. Een rechtvaardiging daarvoor is echter ook gelegen in veranderingen in de samenleving die om een andere ruimtelijke planning vragen. De raad denkt dan vooral aan de volgende ontwikkelingen[5]:

- de mondigheid van de burger is sterk toegenomen. De sterk toegenomen beschikbaarheid van informatie en de mogelijkheden voor participatie, bezwaar en beroep hebben daarvoor ook de voorwaarden geschapen;
- de emancipatie van partijen op het speelveld van de ruimtelijke ordening neemt toe. De groep is groter geworden, heeft eigen sectorale posities verworven en moet vaker en steviger met elkaar samenwerken;
- de posities op de grondmarkt zijn sterk veranderd. De overheid bezit al lang niet zelf meer de gronden die ze wil ontwikkelen. Institutionele beleggers, projectontwikkelaars en ontwikkelende aannemers hebben gronden vaak al in handen lang voordat ontwikkelingen daadwerkelijk ter hand worden genomen. Dit vraagt om een versterking van de procesgerichtheid van de overheidsplanning, om duidelijk te maken hoe met die posities wordt omgegaan;
- ruimtelijke ordening vindt steeds meer plaats in een subsidiearme context. Het huidige economische klimaat en het financieel-economisch beleid versterken die tendens en maken ruimtelijke projecten in toenemende mate afhankelijk van private geldstromen.

De sturing van de overheid in het ruimtelijk domein is mede door bovenstaande ontwikkelingen complexer geworden. De raad constateert dat de overheid moeite heeft haar rollen adequaat in te vullen. Dirigistische sturing vanuit de overheid is niet meer mogelijk om tot resultaat te komen. De ambities van het overheidsbeleid zijn er echter niet echt minder op geworden. Het streven naar een “duurzame kwaliteit van de leefomgeving”[6] staat nog steeds en terecht centraal in de ruimtelijke hoofdstukken van het regeringsbeleid. In combinatie met budgettaire krapte en vermindering van regellast vraagt dat streven inderdaad “vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur”[7],

5 Zie de uitstekende analyses van de WRR en Notie van Ruimte op dit vlak.
6 Regeerakkoord 2003-2007.
7 Idem.

hetgeen op zijn beurt een opleving van de belangstelling voor een effectieve en efficiënte ruimtelijke planning mede verklaart. Het ontwikkelingsplanologisch denken past daarin en verdient tegen die achtergrond een prominente plaats op de ruimtelijk-politieke agenda.

Voor de raad zijn de pleidooien voor meer ontwikkelingsplanologie de uitdrukking van het verlangen naar een betere en effectievere ruimtelijke planning en naar een daarop gerichte herverdeling van rollen en financiële middelen. Het instrumentele kader van de ruimtelijke planning zal de voorwaarden daarvoor moeten creëren. Daarom richt de aandacht van de raad zich in dit advies vooral op het *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.*

1.2 Het begrip ontwikkelingsplanologie nader beschouwd

1.2.1 Wat wordt eronder verstaan?

Uit de vele adviezen en rapporten die zijn verschenen in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zou men kunnen opmaken dat het bij ontwikkelingsplanologie gaat om een vorm van planologische beleidsvoering die drastisch verschilt van de manier waarop het ruimtelijk beleid tot dusver is gevoerd[8]. Opvallend is echter dat het concept ontwikkelingsplanologie in de Vijfde Nota zelf helemaal niet zo uitdrukkelijk naar voren komt. De werkelijke bron voor het hedendaagse concept is een andere: het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat in 1998 is verschenen met de titel *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek.* Met dit rapport bood de WRR een denkrichting die inspeelde op de behoefte aan een meer dynamische benadering van ruimtelijke ordening met als begrippen differentiatie, selectiviteit en een directe koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek combineert volgens de WRR "*(1) een selectief nationaal strategisch beleid met regionaal integrerend ontwerp, (2) ruimtelijke planvorming met ruimtelijke investeringen en vice versa en (3) expliciete politieke doelformulering met de introductie van nieuwe onafhankelijke controle-instanties. […] Een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek impliceert een open benadering van het planvormingsproces die niet goed zal kunnen functioneren zonder dat nieuwe institutionele checks en balances worden uitgewerkt. Er moet nadrukkelijk op worden toegezien dat alle relevante 'stakeholders' in de discussie aan bod komen en dat verschil-*

[8] Zie bijvoorbeeld het IPO: "Het is hoog tijd dat het roer omgaat bij de inrichting van ruimte in ons land. De ruimtelijke ordening zoals we die meer dan een eeuw hebben gekend, werkt niet meer in onze dynamische samenleving. De plannen die achter het bureau voor een periode van tien jaar of langer zijn ontworpen, worden steeds sneller door de werkelijkheid achterhaald." (IPO (2001) *Van ordenen naar ontwikkelen*).

lende ontwikkelingsvarianten in de afweging worden betrokken." Diverse instanties, waaronder het ministerie van VROM, hebben de afgelopen jaren het concept ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en in het verlengde daarvan het begrip 'ontwikkelingsplanologie' omarmd[9]. Ieder formuleert echter verschillende problemen die met ontwikkelingsplanologie opgelost moeten worden en geeft er zijn eigen invulling aan, hetgeen blijkt uit de volgende selectie.

Het IPO roept op tot een nieuw provinciaal elan op planologisch gebied. De provincie moet meer ondernemend en kordater optreden. Het IPO benadrukt het belang van regionale planvorming en 'shareholder'-besluitvorming. Een directe koppeling tussen visie en ruimtelijke investeringen tenslotte is volgens het IPO van cruciaal belang om handen en voeten te geven aan regionale ontwikkelingsplanologie[10].

Het samenwerkingsverband 'Samen, Anders, Beter' van de ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten en VNO-NCW haakt vooral in op het idee van 'shareholder'-besluitvorming en maatwerk-alliantie. De overheid moet samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties de mogelijkheden tot ontwikkeling van een gebied onderzoeken.

Het ministerie van VROM benadrukt de eigen rol in het bevorderen en initiëren van ontwikkelingsplanologie[11]. Het hanteert de volgende set van kenmerken:
- integrale gebiedsontwikkeling;
- als een gezamenlijk proces;
- van complementaire partijen;
- die streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten.

De SER[12] onderschrijft in een advies over de Vijfde Nota de keuze van het kabinet voor een ontwikkelingsgerichte planologie. De SER geeft een set van kenmerken waaraan ontwikkelingsplanologie volgens hem voldoet:

9 In het kader van de herziening van de WRO heeft er op 10 september 2003 een rondetafelgesprek plaatsgevonden tussen de Vaste Commissie VROM en een aantal wetenschappers, bestuurders en vertegenwoordigers van belangengroepen. De meeste deelnemers gaven te kennen dat het wetsvoorstel onvoldoende voorziet in ontwikkelingsplanologie.

10 IPO (2003), *Regionale structuurvisies. Advies over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies.*

11 VROM (2003), *Van Hindermacht naar Ontwikkelkracht? Eindrapportage van de projectgroep Ontwikkelingsplanologie.*

12 SER (2001), *Advies over de Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000-2020,* publicatienummer 7-2001, Den Haag.

- ¬ de kwaliteit van het gebied staat centraal;
- ¬ de zorg voor het handhaven van bestaande waarden;
- ¬ het streven naar een integrale gebiedsgerichte uitwerking, met daarin differentiatie en selectiviteit;
- ¬ een interactieve planontwikkeling en besluitvorming;
- ¬ creatieve coöpetitie (een combinatie van concurrentie en coöperatie van share- en stakeholders).

De voorgaande opsommingen – er zijn er overigens meer – leiden samenvattend tot de volgende kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

- ¬ uitvoering van projecten;
- ¬ selectiviteit en prioritering;
- ¬ koppeling van ontwerp, visievorming, investeringen en instrumenten;
- ¬ vroegtijdige inschakeling van private partners en maatschappelijke organisaties;
- ¬ stimuleren van particulier initiatief en investeringsvermogen;
- ¬ verevenen van kosten en opbrengsten en realiseren van projectenveloppen;
- ¬ zoeken naar meekoppelende belangen (samenwerking tussen complementaire partijen);
- ¬ open planvormingsproces met institutionele checks en balances;
- ¬ afstemming tussen publieke kaders en private onderhandelingen;
- ¬ regionale, integrale gebiedsontwikkeling;
- ¬ behalen van per saldo ruimtelijke kwaliteitswinst.

De raad constateert dat veel van deze kenmerken ook herkenbaar zijn in de ruimtelijke planning in het verleden. Ook de naam ontwikkelingsplanologie is niet nieuw. Midden jaren negentig is het begrip al genoemd[13]. De versterkte roep om ontwikkelingsplanologie moet dan ook, ontdaan van modieuze elementen, vooral worden gezien als een graduele verandering in het denken

[13] Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965 – 1995), In *Met het oog op de omgeving; een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving.* (H.T. Siraa, A.J. van der Valk en W.L. Wissink; SDU Uitgevers, Den Haag 1995) wordt al gezegd dat *"van de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening (1960) kan worden gezegd dat deze het einde markeert van het tijdperk van de toelatingsplanologie en het begin van dat van de ontwikkelingsplanologie. Kenmerkend voor de toelatingsplanologie is het streven om de ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden door het weren van ongewenste ontwikkelingen. Het gebruik van de term 'ontwikkelingsplanologie' richt de aandacht op een actieve interventie van de (Rijks)overheid door middel van het afstemmen van investeringen. Dit komt niet in de plaats van, maar naast de klassieke instrumenten van ruimtelijke ordening. De omschrijving in de eerste nota ligt in de lijn van deze nieuwe opvattingen."* Overigens is de term ontwikkelingsplanologie zelf niet terug te vinden in de Eerste Nota, maar het citaat geeft wel aan dat midden jaren negentig over ontwikkelingsplanologie wordt nagedacht.

over de organisatie en de instrumentatie van de ruimtelijke planning, gericht op een effectiever en efficiënter streven naar ruimtelijke kwaliteit.

1.2.2 Ontwikkelingsplanologie versus toelatingsplanologie

Het begrip ontwikkelingsplanologie wordt veelal gebruikt in relatie met toelatingsplanologie[14]. Met het begrip 'toelatingsplanologie' wordt doorgaans verwezen naar een passieve rol van de overheid. De hoofdtaak van toelatingsplanologie is bestemmen: in bestemmingsplannen wordt aangegeven wat wel en niet wordt toegestaan. De overheid toetst initiatieven van derden aan het bestemmingsplan.

De suggestie dat er een omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie zou moeten plaatsvinden, is om twee redenen niet correct. In de eerste plaats kregen, zoals hierboven aangegeven, ook in het verleden ruimtelijke ontwikkelingen gestalte die de kenmerken droegen van wat nu als ontwikkelingsplanologie wordt aangeduid. Het is niet zo dat er de afgelopen decennia louter toelatingsplanologie is bedreven. Ten tweede is toelatingsplanologie bij een grotere nadruk op ontwikkelingsplanologie niet passé. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is en blijft een kerntaak van de ruimtelijke ordening. Ontwikkelingsplanologie blijft immers complementair aan toelatingsplanologie. Het zijn twee uiteinden van het planologisch continuüm, en beide zijn nodig. Overigens is ook taalkundig ontwikkelingsplanologie niet de tegenhanger of vervanger van toelatingsplanologie: het tegengestelde van ontwikkeling is namelijk niet 'toelating', maar 'beheer'; het tegengestelde van 'toelating' is 'verbod'.

1.2.3 Wat is ontwikkelingsplanologie voor de raad?

Het voorgaande laat zien dat actoren ontwikkelingsplanologie van een eigen lading voorzien. Er heeft zich een proces voorgedaan dat ook wel bekend staat onder de naam 'garbage can'[15]. Het concept is op allerlei verschillende manieren geïnterpreteerd (als nieuwe aanpak, als cultuurverandering binnen de overheid) en aangepast aan de beleidsproblemen van de desbetreffende actoren. Ontwikkelingsplanologie is tot een panacee verworden voor alle problemen. Ook valt op dat de omschrijvingen van ontwikkelingsplanologie

[14] Toelatingsplanologie is een vorm van planologie waarin de overheid de meest gewenste ontwikkeling voor een gebied weergeeft, daarvoor de bestemmingen vastlegt en initiatieven die worden genomen daaraan toetst.

[15] Zie het essay prof. dr. J. de Ridder, *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering ",* 2003.

verschillen met de discipline van degene die aan het woord is[16]. Een heldere, breed gedragen omschrijving van ontwikkelingsplanologie ontbreekt. Ontwikkelingsplanologie is als planningconcept niettemin onmiskenbaar interessant. Een meer 'ontwikkelingsgerichte' planologische benadering biedt een waardevolle denkrichting voor een effectiever en efficiënter aanpak van ruimtelijke opgaven. Die opgaven zijn bijvoorbeeld de regionale wateropgave, de stedelijke herstructurering, nieuwe verstedelijking, de realisatie van nieuwe natuur en het behoud van landschappelijke waarden. In de huidige subsidiearme context, waarin er een tekort aan overheidsmiddelen is, blijven kansen onbenut om deze opgaven met succes op te pakken. Ontwikkelingsplanologie stelt daar een beleidsstijl tegenover die, aanvullend op de plannende en regulerende rol van de overheid wordt gekenmerkt door (a) selectiviteit in de keuze van te realiseren beleidsprioriteiten en de te borgen publieke belangen (bijvoorbeeld de ruimtelijke hoofdstructuur), (b) een projectmatige, op uitvoering gerichte aanpak binnen heldere publieke kaders en (c) onderhandeling en samenwerking met private partijen (shareholders en stakeholders) over zowel de beleidsinhoud, de procesgang als de bekostiging. Dit is een activerende beleidsstijl, die enerzijds een borgende overheid vraagt die zich richt op het bewaken van een zorgvuldige procesgang en van de publieke kaders en anderzijds een onderhandelende overheid (contractplanologie), die ook voldoende instrumenten moet hebben om de (financiële) committering van de private partijen aan het beoogde resultaat tot stand te brengen.

Reeds in een eerder advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening[17] heeft de raad de keuze voor ontwikkelingsplanologie ondersteund. Ontwikkelingsplanologie is daarin gedefinieerd als *"een ontwikkelingsgerichte, projectmatige invalshoek met de noodzakelijke financiële middelen om de projecten uit te kunnen voeren"*. De raad constateert in dat advies dat ontwikkelingsplanologie nog onvoldoende uit de verf komt en te weinig is geïnstrumenteerd.

---

16 Voor juristen bijvoorbeeld is het begrip 'ontwikkelingsplanologie' onlosmakelijk verbonden met het onderscheid tussen gebods- en verbodsbepalingen. De meeste ruimtelijk relevante regelgeving biedt alleen de mogelijkheid ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan (verbodsbepalingen), niet om derden te verplichten tot het uitvoeren van gewenste ontwikkelingen (gebodsbepalingen). De mogelijkheid om gebodsbepalingen op te nemen in bestemmingsplannen wordt door juristen als cruciaal element voor ontwikkelingsplanologie gezien. Binnen andere disciplines echter gelden heel andere elementen als cruciaal voor ontwikkelingsplanologie en speelt dit onderscheid geen rol.

17 VROM-raad, *Kwaliteit in ontwikkeling. Interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. (Advies 026), mei 2001.

In het nu voorliggende advies wil de raad aan ontwikkelingsplanologie meer uitwerking geven en het concept vooral beter instrumenteren. De raad doet dat nadrukkelijk tegen de achtergrond van het brede begrip 'ruimtelijke planning' en het daarmee verbonden, eveneens brede begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. Terminologisch zuiverder spreekt de raad bovendien liever van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek[18]. In dit advies hanteert de raad daarvoor de volgende werkdefinitie:

> *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, -planvorming daaronder begrepen- dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen.*

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is in deze definitie weliswaar een overheidstaak, maar dan wel een taak die in samenspel tussen verschillende beleidsvelden en overheidsniveaus én met betrokken share- en stakeholders vervuld moet worden.

De werkdefinitie van de raad maakt duidelijk dat ontwikkelingsplanologie volgens de raad meer is dan het stroomlijnen van procedures, meer dan een kwestie van 'olie in de machine'. Natuurlijk spelen procedures een rol in de uitvoering van plannen en daaraan kan ook zéker het een en ander worden verbeterd. De raad zal daar in dit advies ook aandacht aan besteden.
Maar al zou de procedurelast tot een minimum worden beperkt, dan nog zou dit niet betekenen dat alle plannen ook zullen worden uitgevoerd.
Inhoudelijke tekortkomingen van plannen veroorzaken immers evenzeer stagnatie. Ditzelfde geldt voor een tekort aan draagvlak, gebrekkige organisatie en een tekort aan effectief instrumentarium. Stagnatie kan zelfs de nodige prikkels opleveren om de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek op die punten te versterken. Ontwikkelingsplanologie is in die zin niet alleen een kwestie van meer olie in de machine; de machine zelf heeft revisie nodig.

[18] Zie voetnoten 4 en 5. Overigens blijft de keuze van de terminologie vanzelfsprekend betrekkelijk arbitrair. De raad pretendeert niet dat zijn keuze op dit punt onbetwistbaar is.

1.3 Doel, opbouw en voorbereiding van het advies

1.3.1 Doel

Behalve de hiervoor geschetste aanleidingen – de actualiteit van het ontwikkelingsplanologisch debat en de veranderingen in de context van de ruimtelijke planning – zijn ook twee lopende trajecten van het ministerie van VROM aanleiding voor dit advies. Het eerste traject is dat van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat traject heeft tot doel om tot een eenvoudiger en flexibeler wetgeving te komen. De raad doet daar in dit advies vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief aanbevelingen voor. Het andere traject is dat van de Nota Ruimte. In de besluitvorming over de Nota Ruimte zal de Minister mede een antwoord moeten geven op ruimtelijke positioneringvragen, die ook in het ontwikkelingsplanologisch debat centraal staan. Het ministerie van VROM heeft met het project Ontwikkelingsplanologie, dat als input kan dienen voor de nieuwe nationale nota, reeds zelf een start gemaakt met de formulering van dat antwoord. Dit advies kan op dit punt een rol spelen bij de uitwerking van de nieuwe nationale nota.

In de ruime tijd die is verstreken sinds het verschijnen van het WRR-rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* zijn nog weinig concrete wijzigingen in de ruimtelijke planningpraktijk opgetreden. Wellicht wordt de noodzaak tot verandering nog onvoldoende beleefd, ondanks de politieke en maatschappelijke discussies. Volgens de raad ontbreekt het echter met name nog teveel aan instrumentele voorwaarden, de procesmatige en organisatorische aspecten van de ruimtelijke planning daaronder begrepen. De raad wil zich in dit advies dan ook met name dáárop richten. De centrale vraag van dit advies luidt als volgt:

> *Welke verandering in beleidsstijl en beleidsinstrumentarium van de (rijks)overheid is nodig voor ontwikkelingsgerichte ruimtelijke politiek?*

In zijn aanbevelingen richt de raad zich vooral op het instrumentarium.

1.3.2 Opbouw advies

In de beantwoording van deze centrale vraag is de raad in dit advies selectief. In eerdere adviezen heeft de raad, zij het niet altijd onder de noemer ontwikkelingsplanologie, al vele relevante aanbevelingen gedaan, voornamelijk van juridisch-planologische en financiële aard. In de eerste drie hoofdstukken en in de aanbevelingen richt het voorliggende advies zich wél op de volle breedte van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, maar in de tussenlig-

gende hoofdstukken is het advies veel selectiever, zich richtend op een aantal nader uit te diepen en deels ook nieuwe instrumentele aspecten van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

In een historisch intermezzo *(hoofdstuk 2)* gaat de raad in op de uitvoeringsgerichtheid van het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincies en Rijk in het verleden. Centrale vraag is: is ontwikkelingsplanologie nieuw en wat moet er gebeuren om ontwikkelingsplanologie meer inhoud te geven?

Hoofdstuk 3 maakt de balans op van de problemen waar het in de ontwikkelings-planologische discussie om gaat. Input daarvoor vormen enerzijds de historische beschouwing van hoofdstuk 2 en anderzijds de probleemnoties vanuit de discussie van de afgelopen jaren, geplaatst binnen het kader van de door de raad gehanteerde werkdefinitie van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. De raad geeft hier vooral een beeld van de problemen die vanuit een instrumentele invalshoek van belang zijn.
De daarop volgende hoofdstukken gaan nader in op de instrumentele probleemvelden die naar de mening van de raad bijzondere aandacht verdienen. Op een aantal andere probleemvelden is de raad in eerdere adviezen al voldoende ingegaan. Het ontwikkelings-planologisch denken is immers niet echt nieuw. In de hoofdstukken 4 t/m 7 beperkt de raad zich daarom tot aanvullende beschouwingen.

Hoofdstuk 4 richt zich op een verbetering van het samenspel tussen betrokken partijen c.q. met name tussen overheden enerzijds en maatschappelijke actoren anderzijds. Centrale vragen in dit hoofdstuk zijn: hoe kan het maatschappelijke draagvlak voor plannen worden vergroot, hoe kan aan particulier initiatief meer ruimte worden gegeven en hoe komt de overheid tot eenduidig publiek opdrachtgeverschap?

In *hoofdstuk 5* staat het grondbeleid centraal, omdat dit bepalend is voor de wijze waarop en de mate waarin private investeringen dienstbaar kunnen worden gemaakt aan publieke doelen en daarmee van strategisch belang is voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Eenzelfde invalshoek als in hoofdstuk 5 – de koppeling van private investeringen aan publieke doelen – is te vinden in *hoofdstuk 6*. In dit hoofdstuk gaat het echter om 'nieuwe marktinterventies' c.q. om instrumenten die nog niet tot de gereedschapskist van de ruimtelijke planning in Nederland behoren en die deels zijn ontleend aan buitenlandse voorbeelden.

De hier bedoelde instrumenten leveren vooral interessante perspectieven voor de wat langere termijn.

Eenvoudige en gestroomlijnde procedures tenslotte kunnen eveneens helpen om ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk te realiseren en de ontwikkeling daarvan te versnellen. In *hoofdstuk 7* gaat de raad in op de mogelijkheden die het Rijk heeft om daaraan bij te dragen.

De raad sluit in *hoofdstuk 8* af met een aantal concrete aanbevelingen om te komen tot een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke planning. Behalve op de hoofdstukken 4 t/m 7 grijpt de raad daarmee ook terug op enkele eerder uitgebrachte adviezen, die in ontwikkelingsplanologisch perspectief opnieuw actueel zijn.

1.3.3 Voorbereiding

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de raad. In het kader van haar werkzaamheden heeft deze werkgroep opdracht gegeven tot het schrijven van een drietal essays, te weten:

- een essay van de heer prof. dr. J. de Ridder, *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief.* Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering;
- een essay van de heer ir. A.W.M. van der Ham, *Ruimtelijke ontwikkeling van windenergie* over de lessen die uit de ervaringen met de windenergieplanning kunnen worden getrokken voor ontwikkelingsplanologie in meer brede zin;
- een essay van de heer dr. ir. A.G. Bregman, *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid* over voorstellen voor wettelijke maatregelen om iets te doen aan de stroperigheid van procedures, een probleem dat een belangrijke barrière vormt voor een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke planning.

Deze essays worden als separaat achtergronddocument van het advies gepubliceerd.

De werkgroep uit de VROM-raad heeft zich voorts laten inspireren door een aantal beschrijvingen van ruimtelijke projecten in de praktijk die voor dit advies leerpunten opleveren. Een aantal van deze cases is in kaders weergegeven in het advies.

2 Historisch perspectief

2.1 Introductie

Voor een goed begrip van ontwikkelingsplanologie en van de actuele ruimtelijke ontwikkelingsproblematiek is het zinvol om de ontwikkelingsgerichtheid van het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincies en Rijk in het verleden te analyseren. De raad doet dat in de navolgende paragrafen ook in die volgorde[19].

2.2 De uitvoeringsgerichtheid van gemeentelijk beleid

2.2.1 Wat gebeurde er bij gemeenten?

De gemeentelijke planologische praktijk is vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief – op casestudies na – niet systematisch onderzocht. De raad is zich er dan ook van bewust dat hij in dit hoofdstuk op basis van eigen inzichten generaliserende uitspraken doet over het ruimtelijke beleid van gemeenten. Uiteraard zijn er uitzonderingen. Toch zijn er voldoende aanwijzingen vanuit de praktijk om een aantal algemene conclusies te presenteren[20].

Gemeenten leggen in de ruimtelijke beleidsvoering sterk de nadruk op de realisatie van projecten[21], hetzij door die gemeenten zelf, hetzij door marktpartijen (private ontwikkelaars, bedrijven of particulieren). Dit wordt zichtbaar in de gemeentelijke besluitvorming en plandocumenten waarin de focus sterk gericht is op de uitvoering van concrete ruimtelijke projecten. Ook de veelvuldige toepassing van artikel 19 WRO wijst hierop.

---

19 Daarbij put hij in belangrijke mate uit het voor dit advies geschreven essay van prof. dr. J. de Ridder.

20 prof. dr. J. de Ridder, In *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering ",* 2003. Het essay voor dit advies is geschreven in opdracht van de VROM-raad. "Er is een veelheid van omstandigheden en feiten, onder meer te vinden in studies over gemeentelijk ruimtelijk beleid, waaruit dit blijkt."

21 prof.dr. J. de Ridder onderscheidt twee (ideaaltypische) wijzen van beleidsvoering: planologische beleidsvoeringen projectbeleidsvoering. Bij *planologische beleidsvoering* gaat het om het optimaliseren van bestemmingen en combinaties van bestemmingen met het oog op de maatschappelijke gevolgen van verschillend ruimtegebruik. De nadruk ligt hier op afwegen, inpassen en alloceren van bestemmingen. Bij *projectbeleid-voering* gaat het om beleidsmatige ingrepen in de ruimtelijke inrichting, ofwel de realisering van ruimtelijke projecten. Ontwikkelingsplanologie is volgens De Ridder te associëren met deze laatste vorm van beleidsvoering, waarin projecten worden gezien als voorzieningen met ruimtelijke consequenties. De raad definieert projecten breder en ziet ontwikkelingsplanologie ook als een onderdeel van planologische beleidsvoering (zie hoofdtekst).

Gemeentelijke politici zijn over het algemeen meer geïnteresseerd in concrete projecten, in duidelijke oplossingen voor problemen die zich vanuit de samenleving aandienen, dan in het optimaliseren van het gemeentelijk grondgebruik als geheel. Dit is te verklaren uit het feit dat gemeentelijke werkzaamheden direct de leefomgeving van haar inwoners beïnvloeden en politici daar op worden afgerekend. Naarmate de schaalgrootte van gemeenten kleiner is, wordt ruimtelijke beleidsvoering sterker afhankelijk van concrete ruimtelijke projecten of locatiespecifieke behoeften. Grotere gemeenten zijn eerder genoodzaakt tot het maken van structuurplannen, waarin samenhangende afwegingen worden gemaakt en oplossingsrichtingen worden gegeven voor multisectorale problemen. Maar ook het structuurplan wordt over het algemeen weinig gebruikt. En hoewel er tal van gemeentelijke plandocumenten worden gemaakt als structuurschetsen, sectorstudies en beleidsnota's, is de aanleiding ervan vaak een concreet probleem.
Dit kan zijn een behoefte aan een bedrijventerrein, woningbouwlocatie of een recreatieplas. Het beleid voor binnenstedelijk gebied is veelal gericht op herinrichting waarin bestaand gebruik bepalend is voor nieuwe ontwikkelingen op basis van globale kwaliteitsdoelstellingen. Bestemmingsplannen zijn in de meeste gevallen projectgerichte plannen, of het nu gaat om postzegelplannen of om globale plannen die nog uitwerking behoeven (veelal gebruikt voor uitbreidingsgebieden om een zo groot mogelijke flexibiliteit te behouden). Alleen bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn veelal minder projectgericht en daarmee ook minder ontwikkelingsgericht.
In die plannen ligt de nadruk meer op conservering. Veel gemeenten moeten met drang en dwang tot het opstellen van dergelijke bestemmingsplannen worden bewogen.

Van oudsher hebben gemeenten oog voor de financiële uitvoerbaarheid van plannen. Voor uitbreidingsplannen gold en geldt de regel dat de financiële uitvoerbaarheid moet zijn aangetoond (artikel 9 Besluit Ruimtelijke Ordening) alvorens een bestemmingsplan in werking kan treden. Ook hebben veel gemeenten in het verleden (en uiteraard het heden) door een actief grondbeleid ervoor gezorgd dat er opbrengsten worden behaald waarmee plannen (met daarin publieke voorzieningen) worden gerealiseerd. Tot in de jaren negentig was de kern van de grondexploitatie, althans in de grotere gemeenten, het actief gemeentelijk grondbeleid, waarmee opbrengsten via grondaankoop en uitgifte van bouwrijpe kavels werden behaald. De tekorten die zich in exploitaties voordeden, zoals bijvoorbeeld op koop- en huurwoningen in het midden van de jaren tachtig, werden deels door de grondbedrijven en deels door subsidies van het Rijk opgevangen (bijvoorbeeld door subsidies

voor de stadsvernieuwing, locatiegebonden subsidies en woninggebonden subsidies)[22].
In de afgelopen 15 jaar is de grondmarkt drastisch veranderd, met als gevolg dat ook de financiële uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen op gemeentelijk niveau is veranderd.

Ten eerste was actief gemeentelijk grondbeleid na de crisis in de jaren tachtig door de toegenomen risico's duidelijk minder populair. Mede daardoor kregen bouwbedrijven alle gelegenheid om zich grondposities te verwerven in met name de VINEX-gebieden. Zij hebben de grond echter weer 'en masse' aan de gemeenten overgedragen, zij het onder de voorwaarde van een bouwclaim. Zo werd rond de eeuwwisseling toch weer 65 tot 70% van de bouwkavels door gemeenten verkocht. Het bouwclaimmodel leidde echter wél tot de situatie dat de concurrentie op locatie beperkt was en lang niet altijd een goed afgewogen verdeling van winstcapaciteit en risico tussen de gemeenten en de projectontwikkelaars ontstond.

Ten tweede werd gaandeweg ook steeds meer gekozen voor een beleid van privatisering, meer markt en minder overheid bij het realiseren van ruimtelijke doelstellingen. Daarin paste onder andere een forse verschuiving naar de door marktpartijen te realiseren koopwoningsector in de VINEX-stadsuitbreidingen en een afbouw van subsidies.

Ten derde zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw de winsten op koopwoningen sterk gestegen. Door deze winststijgingen is verevening een steeds belangrijker rol gaan spelen bij grondexploitaties. De tekorten in exploitaties (van bijvoorbeeld sociale huurwoningen) werden verevend met de winsten op koopwoningen. Naast verevening binnen bouwplannen probeerden gemeenten andere publieke kosten in de grondexploitatie te betrekken zoals planontwikkelingskosten, planschade en bovenplanse voorzieningen. Kostenverhaal van publieke voorzieningen was voornamelijk afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen. Wettelijke instrumenten als de exploitatieverordening en de baatbelasting zijn in de praktijk maar weinig gebruikt als gevolg van de complexiteit en de beperkte toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten.

---

22 Groetelaars, D., *Instrumentarium Locatieontwikkeling: de Nederlandse Praktijk,* DUP Delft, 2000. Zie ook Priemus, H & E. Louw, *Gemeentelijk grondbeleid, regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid,* OTB, DUP Delft, 2000

Gemeenten zijn zonder actief grondbeleid (waar sommige gemeenten grote winsten mee hebben behaald) voor wat betreft financiering van publieke doelen steeds meer afhankelijk geworden van private investeringen en bijdragen van het Rijk. Ruimtelijke projecten zoals bijvoorbeeld herstructurering van binnenstedelijke gebieden, waar de grondkosten veel hoger zijn dan in uitbreidingslocaties, zijn zonder private gelden en/of rijkssteun financieel nauwelijks uitvoerbaar. Echter, onder invloed van een versterkt marktdenken is met name de rijkssteun sterk onder druk komen te staan, hetgeen onder andere heeft geleid tot een sterke afbouw van locatie- en woninggebonden subsidies. Deze neerwaartse trend in de rijkssubsidies wordt bij economische tegenspoed nog eens versterkt, hetgeen onder andere zichtbaar wordt in het stedelijk vernieuwingsbudget.

2.2.2 Was dat ontwikkelingsplanologie?

Is het gemeentelijk ruimtelijk beleid van zo ongeveer de afgelopen 25 jaar nu als ontwikkelingsplanologie te beschouwen? Om te bepalen of dat zo is, onderscheidt de raad een drietal kenmerken van ontwikkelingsplanologie: (1) de realisatie van ruimtelijke kwaliteit (doel), (2) samenwerking met betrokkenen (middel) en (3) financiële haalbaarheid (middel).

Realisatie van ruimtelijke kwaliteit

Uit de productie van woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur in het verleden valt af te leiden dat gemeentelijk beleid sterk op uitvoering was gericht. Met name rode bestemmingen zijn in het verleden met succes gerealiseerd. Er is echter discussie mogelijk over de vraag of daarmee ook ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd. Veel bedrijventerreinen langs autosnelwegen oogsten bijvoorbeeld kritiek als het gaat om vormgeving en bereikbaarheid. Ook vele VINEX-woningbouwlocaties staan bloot aan, soms heftige, kritiek op vooral een gebrek aan variatie, aan voorzieningen, aan bereikbaarheid en aan grootschalig groen en blauw. Soortgelijke problemen doen zich overigens voor, maar dan kwantitatief minder opvallend, op kleinere bouwlocaties in veelal kleinere gemeenten, waar door het ontbreken van actieve grondpolitiek de waardeontwikkeling van grond vrijwel niet voor publieke doelen kan worden ingezet. Meer algemeen geldt voorts dat het tempo van realisatie van nieuwbouw en stedelijke herstructureringsprojecten sterk achterblijft bij de ambities en maatschappelijke behoeften.

Samenwerking met betrokkenen

Een deel van de problemen is te wijten aan de moeizame publieke en private samenwerking op bovenlokaal niveau. Gemeentelijke besluitvorming heeft vaak een ad hoc karakter dat sterk bepaald wordt door een sectorale invalshoek of door de gemeentegrens. Er is een groot aantal bovenlokale ruimtelijke opgaven (juist als het gaat om herstructurering, recreatie, water) die de schaal van gemeenten overschrijden en die in regionale samenhang bezien moeten worden. Intergemeentelijke samenwerking is daartegen in het verleden niet opgewassen gebleken. Bij tegenstellingen tussen bovenlokale en lokale belangen verloopt vrijwillige samenwerking tussen gemeenten moeizaam, zo laat De Ridder in zijn essay zien[23]. Bovengemeentelijke projectplanning stopt vaak daar waar concrete uitvoering van gezamenlijke ambities moet plaatsvinden. Dit heeft alles te maken met de huidige bestuurlijke organisatie van ons land. Eenduidig opdrachtgeverschap en daadkracht ontbreken op het schaalniveau waarop zich juist steeds meer maatschappelijke en ruimtelijke opgaven voordoen. In het verleden is daarom gezocht naar andere wijze om de planologische besluitvorming over bovengemeentelijke opgaven vorm te geven. Te noemen zijn gemeentelijke herindeling en grenscorrecties, de vorming van kaderwetbesturen in de grootstedelijke gebieden (zie paragraaf 2.3 provincies) en het weghalen van planologische bevoegdheden bij gemeenten (zie paragraaf 2.4 Rijk). Een en ander heeft het gat (het 'regionale gat') tussen de schaal van maatschappelijke opgaven en de bestuurlijke schaal echter nog niet adequaat opgevuld.

De samenwerking met private investeerders is de laatste tien jaar daarentegen wel aanzienlijk toegenomen, zeker op uitbreidingslocaties, al was dat wellicht vaak noodgedwongen. In binnenstedelijk gebied zijn de samenwerkingsverbanden nog dun gezaaid, met name door de eerder genoemde tekorten in grond- en bouwexploitaties, wat het voor private partijen nog onaantrekkelijk maakt te investeren. Ook in bovengemeentelijke projecten, waarin meerdere functies binnen een gebied worden ontwikkeld, is de betrokkenheid van private investeerders nog beperkt. Toch is de bereidheid om aan planvorming deel te nemen en te investeren aanwezig[24].

---

[23] prof.dr. J. de Ridder geeft aan dat samenwerking beter gaat als deze in een geïnstitutionaliseerd verband plaatsvindt, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).

[24] Zie bijvoorbeeld Building Business, *dossier Groen, een nieuwe markt,* nummer 9, november 2002 (vierde jaargang).

De samenwerking met andere, niet als investeerder betrokken, maatschappelijke actoren is een geheel ander punt. Formeel is hun betrokkenheid bij ruimtelijke plannen van gemeenten groot. Inspraak is sinds de jaren zeventig vast onderdeel van besluitvormingsprocedures. Vooral gemeentebestuurders zijn zich steeds bewuster geworden van het belang van het zoeken naar draagvlak onder burgers en belangengroepen (stakeholders) bij ruimtelijke ontwikkeling. De vormen van burgerbetrokkenheid zijn in de afgelopen jaren sterk veranderd. De stadsvernieuwing in de jaren zeventig was een krachtige impuls voor de ontwikkeling van inspraak op gemeentelijk niveau. Daarvoor werden allerlei sociale en institutionele modellen ontwikkeld[25]. In latere jaren werd de bestuurlijke participatie van burgers steeds meer gejuridificeerd, met als gevolg dat verschillen van inzicht en belangentegenstellingen minder in de politieke arena en steeds meer voor de rechter werden uitgevochten.
In de jaren negentig is er een hernieuwde belangstelling voor niet-juridische vormen van burgerparticipatie ontstaan, vaak onder de noemer van 'interactieve beleidsvorming'.

Alles bijeen is er op gemeentelijk niveau al veel geëxperimenteerd met burgerbetrokkenheid. Het is echter de vraag in hoeverre betrokkenheid van stakeholders in de loop der jaren werkelijk verbeterd is. Meer specifiek rijst de vraag in hoeverre er bij gemeenten echt ruimte is geweest voor particulier initiatief. Die vraag is ook urgent voor de verhouding met eigenaren in gebieden waar ontwikkelingen plaatsvinden, of het nu gaat om agrariërs, huiseigenaren of corporaties. De raad is van mening dat er voor initiatieven van betrokkenen nog onvoldoende (effectief) ruimte is gecreëerd.
In hoofdstuk 4 gaat hij daar verder op in.

Financiële uitvoerbaarheid
Tot slot de financiële uitvoerbaarheid. Ook in dat opzicht had het gemeentelijk ruimtelijk beleid de afgelopen decennia al een sterk ontwikkelingsgericht karakter. Het is echter de vraag of gemeenten, zeker in een tegenvallende economie en bij teruglopende overheidsbudgetten, nog wel voldoende ruimte hebben om in publieke doelen te investeren. Gemeenten geven aan dat zij dringende behoefte hebben aan concrete beleidsinstrumenten voor faciliterend grondbeleid, om de inzet van private middelen voor publieke doelen te kunnen sturen. De raad gaat in de hoofdstukken 5 en 6 in op een aantal opties daarvoor.

[25] prof.dr. J. de Ridder, *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering,* 2003. Het essay voor dit advies in opdracht van de VROM-raad.

2.2.3 Welke slag moeten gemeenten maken?

Gemeenten hebben al lang ervaring met wat recentelijk wordt aangeduid als 'ontwikkelingsplanologie'. Dit geldt met name voor het realiseren van 'rode' bestemmingen zoals woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen. Het realiseren van meer 'groene' bestemmingen en bovenlokale opgaven is voor lokale ontwikkelingsplanologie echter veel minder bekend terrein. Regionaal bestuur zal in het licht van ontwikkelingsplanologie meer vorm moeten krijgen. Voorts zal de samenwerking met private partijen, burgers en belangengroepen nog belangrijk verbeterd moeten worden. Tenslotte zal een betere koppeling tussen publieke plannen en private investeringen belangrijk kunnen bijdragen aan een grotere ruimtelijke kwaliteit. Daartoe zouden de mogelijkheden van het aloude, actieve grondbeleid beter benut kunnen worden, maar kan ook gedacht worden aan de introductie van geheel nieuwe instrumenten. Het succes van gemeenten staat of valt echter met politiek leiderschap en de kwaliteit en inzet van het ambtelijk apparaat. Nog steeds zijn de grootste klachten van burgers en marktpartijen daarop gericht: er is geen adres, er is geen interne afstemming en samenwerking, beleid is interessanter dan uitvoering. Nieuw instrumentarium helpt, maar is daar geen remedie voor.

2.3 De uitvoeringsgerichtheid van provinciaal beleid

2.3.1 Wat gebeurde er bij de provincies?

De provincies hebben van oudsher drie taken op het gebied van de ruimtelijke ordening: het maken van streekplannen, het uitvoeren van onderzoek naar de stand van de ruimtelijke ordening in de provincie en het uitoefenen van toezicht op de gemeentelijke planologie[26]. In termen van ontwikkelingsgerichte actie is het provinciaal ruimtelijk beleid lange tijd beperkt gebleven tot visieontwikkeling, plantoetsing en vooral het stimuleren en faciliteren van andere overheden om aan het provinciaal beleid concreet vorm te geven. Bij de daadwerkelijke realisatie van publieke doelen was de provincie tot voor kort weinig actief. Weliswaar waren provincies vaak al wel betrokken bij de wat grootschaliger ruimtelijke ontwikkelingen, maar wat betreft ruimtelijke investeringen speelden en spelen de provincies een betrekkelijk kleine rol. De eigen provinciale investeringsstromen zijn in elk geval steeds relatief beperkt geweest[27]. Uitzondering zijn de investeringen in provinciale wegen.

---

[26] Met name via de bevoegdheid om bestemmingsplannen van goedkeuring te onthouden en via de verklaring van geen bezwaar ex artikel 19 WRO.

[27] prof.dr. J. de Ridder, *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering,* 2003. Het essay voor dit advies in opdracht van de VROM-raad.

Daarentegen hebben de provincies al wel langer een traditie wat betreft de verwerving van financiën voor derden (bijvoorbeeld EU-subsidies of rijks-subsidies) en het coördineren van de middeleninzet van derden.

De stimulerende, coördinerende en toetsende rol van de provincie in de ruimtelijke planning heeft ertoe geleid dat er op provinciaal niveau tot voor kort ook weinig aandacht is besteed aan het organiseren van betrokkenheid van shareholders bij ruimtelijke planvorming. Dit werd vooral beschouwd als een taak van gemeenten in het kader van de realisatie van ruimtelijke projecten. Aan de betrokkenheid van stakeholders is in provinciale plan- en besluitvorming daarentegen wel veel aandacht besteed. Streekplannen hebben echter veel minder directe gevolgen voor individuele burgers dan bestemmingsplannen en spreken daardoor minder tot de verbeelding. Participatie heeft daarom niet echt een hoge vlucht genomen. Wel zijn de banden met maatschappelijke organisaties, zoals de milieubeweging, het natuur- en landschapsbeheer en de Kamers van Koophandel vaak sterker dan die op gemeentelijk niveau. Dit komt onder andere tot uiting in het lidmaatschap van de provinciale planologische commissies (PPC).

Recentelijk is er echter een kentering in de provinciale planningpraktijk zichtbaar. Deze krijgt vorm in een meer pro-actieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en in een versterkte inzet op coproductie met mede-overheden en private partijen. Een voorbeeld daarvan is de operationalisering van het ruimte-voor-ruimte-beleid. Ook het Groningse Blauwe-Stad-plan kan als voorbeeld dienen, waarbij de provincie als mede-initiator van een actieve grondpolitiek is opgetreden. Weer andere voorbeelden zijn het Zuid-Hollandse plan voor de Rijn-Gouwe-lijn en het Noord-Hollandse plan voor de N201. In beide projecten is het streekplaninstrumentarium benut om cofinanciering van infrastructuur te organiseren. Het Utrechtse Hart-van-de-Heuvelrugbeleid is voorts een voorbeeld, waarin regionale verevening centraal staat. Diezelfde provincie trekt in de windenergieplanning de regie naar zich toe door principebesluiten over grootschalige windlocaties in streekplankader te nemen en in de voorbereiding daarvan een ontwikkelingsgerichte insteek te kiezen door gericht overleg met gemeenten en marktpartijen. Bij al deze provinciale initiatieven is overigens nog sprake van lerend beleid maken en van een zoektocht naar adequate ontwikkelingsstrategieën.

Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW)

Midden 2001 ondertekenden vijf departementen, de provincies en de VNG de BLOW. Zij commiteerden zich daarmee aan een eind 2010 op land geïnstalleerd windenergievermogen van tenminste 1500 MW. Door haar verplichtende karakter is de BLOW aanzienlijk 'harder' dan haar voorganger uit 1991: de Bestuursovereenkomst Plaatsingsproblematiek Windenergie (BPW). Dat was ook wel nodig. Van de BPW-ambitie van 1000 MW in jaar 2000 was weinig terecht gekomen.

De BLOW maakt de stap "van toelatingsplanning naar een meer uitvoeringsgerichte ontwikkelingspolitiek". In het bestuurlijk overleg dat aan de voorbereiding van de BLOW vooraf ging, waren het nadrukkelijk ook de provinciale vertegenwoordigers die zich, beducht voor een ál te centralistische reactie op het BPW-fiasco en geheel in de geest van de 'presterende provincie', bereid hebben verklaard om 'resultaatverplichtingen' aan te gaan. De BLOW werd een testcase voor provincies nieuwe stijl.

De BLOW verlangt van de provincies "concrete activiteiten ter ontwikkeling van locaties voor windturbines……..(in) samenwerking met gemeenten en marktpartijen". Die activiteiten moesten worden beschreven en geprogrammeerd in plannen van aanpak die medio 2002 moesten worden vastgesteld. Kernpunt daarvan moest zijn het inzichtelijk maken en planmatig uitwerken van een ontwikkelingsstrategie. Deze ontwikkelingsstrategie moet er onder andere toe leiden, dat er uiterlijk eind 2005 een toereikend planologisch kader op gemeentelijk niveau is gecreëerd. De provincies hebben zich bereid verklaard om na die datum zonodig gebruik te maken van hun planologisch doorzettingsinstrumentarium.

Windturbines op de Eemmeerdijk: Bron: Nuon.

De BLOW getuigt onmiskenbaar van ontwikkelingsplanologische ambitie. Even onmiskenbaar zijn echter de bestuurlijke aarzelingen van veel provincies om werkelijk druk te zetten op vaak impopulaire besluiten over windlocaties. Het gemis van provinciale projectprocedures voedt hun twijfel over de zware rol die de provincies, desnoods tegen locale weerstanden in, met de BLOW hebben aanvaard.

Zie ook:
Ruimtelijke ontwikkeling van windenergie, essay in opdracht van de VROM-raad;
ir. A.W.M. van der Ham (2003)

2.3.2 Was dat ontwikkelingsplanologie?

De traditionele, provinciale beleidsvoering in het domein van de ruimtelijke planning vertoont, in overeenstemming met de wettelijke provinciale taken, nog weinig kenmerken van ontwikkelingsplanologie. De samenwerkende provincies hebben echter inmiddels ook zelf nadrukkelijk gekozen voor een nieuw elan[28] op planologisch gebied. De provincies willen ondernemender en kordater optreden. De hiervoor genoemde, recente voorbeelden van een nieuwe provinciale aanpak illustreren de praktische vertaling die deze provinciale ambities gaandeweg beginnen te krijgen. De provincies beginnen zich herkenbaar te manifesteren als ontwikkelingsplanologische autoriteit.

2.3.3 Welke slag moeten provincies maken?

De hiervoor aangegeven omslag in de provinciale ruimtelijke planning is nog van betrekkelijk recente datum, verkeert nog enigszins in de pionierfase, heeft nog niet algemeen ingang gevonden en wordt nog geremd door een gebrek aan ontwikkelingsgericht instrumentarium en mogelijk ook door de voortdurende onzekerheden in de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau. De regionale schaal van veel ruimtelijke vraagstukken is echter evident en vraagt om een sterk sturende en investerende publieke opdrachtgever. Waar de intergemeentelijke samenwerking het regionale gat niet vult, past het de provincies om een pro-actieve bestuursstijl te kiezen door de mogelijkheden van ontwikkelingsgerichte, regionale sturing optimaal te benutten. Zo'n bestuursstijl vraagt echter ook minder schroom bij de inzet van het al wel beschikbare, veelal juridische instrumentarium. Bijvoorbeeld bij de windenergieplanning is te zien hoe de actieve, ondernemende en

[28] IPO, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw,* Den Haag, maart 2002 (rapport 'commissie Geelhoed').
IPO, *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte.* Den Haag, april 2001 (rapport 'commissie Tielrooij').

kordate jas een aantal provincies nog niet past[29]. Dat neemt niet weg dat de ruimte voor een meer algemene, ontwikkelingsgerichte taakopvatting van de provincies moet worden vergroot door het creëren van meer van de instrumentele mogelijkheden op provinciaal niveau. De raad gaat daar in de hoofdstukken 4, 5 en 6 nader op in.

2.4 De uitvoeringsgerichtheid van rijksbeleid

2.4.1 Wat gebeurde er bij het Rijk?

De afgelopen 25 jaar laten een gemengd beeld zien in de uitvoeringsgerichtheid van het planologisch rijksbeleid. Het Rijk heeft in de ruimtelijke ordening verschillende taken: die van wetgever, plannenmaker, realisator, ondersteuner, faciliteerder en subsidiënt. Het Rijk heeft die rollen met wisselend succes ingevuld. In deze paragraaf gaat de raad kort in op wat daarvan terecht is gekomen, wetende dat een historische analyse meer dan één korte paragraaf rechtvaardigt.

Het nationale ruimtelijk rijksbeleid heeft zich in het verleden bewogen tussen de nationale sectorale nota's en de nationale nota's over de ruimtelijke ordening. Vanaf de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening (1960) zijn er pogingen gedaan om het nationale ruimtelijke beleid uit te werken in uitvoeringsactiviteiten en projecten. De doelstellingen zijn over het algemeen redelijk gehaald.

Van de Eerste Nota kan al worden gezegd dat 'deze een aanzienlijke mate van doelgerichtheid bezat.'[30] De Tweede Nota, waarin het concept van de gebundelde deconcentratie dominant was, gaf met name aan welke activiteiten die anderen (gemeenten) wel en niet zouden moeten verrichten. Gedurende de werkingstermijn van de Tweede Nota ontstond daarvoor deels ook wel een rijksinstrumentarium – met name het groeikernenbeleid kwam op gang – maar dat lag formeel buiten het bereik van de ruimtelijke ordening en vormde slechts een 'meekoppelend belang' voorzover de samenloop van ministeriële verantwoordelijkheden daarvoor zorgde. Achteraf kan worden geconstateerd dat in de periode 1965-1973 het groeikernenbeleid niet van de grond kwam door het ontbreken van een stimulerend financieel kader en van een effectieve beleidscoördinatie in zowel horizontale als verticale zin[31].

---

29 Zie essay ir. A.W.M. van der Ham, *Ruimtelijke ontwikkeling van windenergie,* essay in opdracht van de VROM-raad, 2003.

30 prof.dr. J. de Ridder, *Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering,* 2003.

31 Faber, A.W. (1997) *Werk in Uitvoering. Het groeikernenbeleid.* Deelstudie vijftig jaar DGVH. OTB, DUP, Delft. Zie ook Schaar, J. van der (red) *Volkshuisvesting in Goud; verandering en continuiteit in beleid en organisatie van het directoraat Generaal van de Volkshuisvesting.* Den Haag, 1996 met name hoofdstuk 9.

De Derde Nota (Verstedelijkingsnota) integreerde het groeikernen- en nu ook groeistedenbeleid in een meer geïntegreerde ruimtelijke planning. De Derde Nota was de eerste nota met een financieel instrumentarium dat gemeenten ondersteunde in de hun toegewezen taken. Met behulp van interdepartementale commissies werd een redelijke samenhang in investeringsstromen bereikt. Het Rijk ontwikkelde financiële regelingen voor stadsvernieuwing, uitbreidingslocaties en infrastructuur. Het gebundelde deconcentratiebeleid was in combinatie met een krachtige aanpak van het stadsvernieuwingsbeleid succesvol, zo blijkt uit evaluatiestudies. De woningbouw kwam voor een veel groter deel terecht in de gebieden waar zij was gepland. De meest kwetsbare gebieden zijn grotendeels van suburbanisatie gevrijwaard gebleven[32]. Toch is er ook kritiek geweest, met name doordat een aantal nieuwe steden minder aantrekkelijk werd dan verwacht. Inwoners van groeikernen waren afhankelijk van andere steden, met name voor wat betreft werkgelegenheid. De perifere locaties hebben het later zeer moeilijk gekregen (herstructurering, leegstand, sociale problematiek). In diezelfde periode was ook het beleid voor het landelijk gebied minder succesvol. De ontwikkeling van nationale landschappen is geheel mislukt.

De Vierde Nota had weer meer aandacht voor de verwezenlijking van nationaal ruimtelijk beleid dan de voorgaande nota's. De nota bestond uit een planologisch beleid met een uitvoeringsprogramma en uitvoeringsschema's. De Vierde Nota Extra (VINEX) benadrukte die uitvoeringsgerichtheid nog meer dan de Vierde Nota. Het Rijk zette verschillende instrumenten in om haar doelstellingen te realiseren, inclusief financiële middelen. In de VINEX-contracten met decentrale overheden werden afspraken gemaakt over de inzet van rijksmiddelen voor locatie-ontwikkeling, infrastructuur en bodemsanering. Voor groen daarentegen is dat nauwelijks gebeurd. De hardheid van de gemaakte afspraken viel in de praktijk trouwens ook tegen, met name in de infrastructuursector.

De voortgang in de realisatie van de VINEX-doelstellingen is door het ministerie van VROM[33] in 2003 onderzocht. De conclusie is dat het in de VINEX-contracten afgesproken totale aantal woningen van 650.000 woningen in 2005 niet gehaald wordt. De achterstanden treden met name op in de VINEX-stadsgewesten en kaderwetgebieden. In de gebieden buiten de stadsgebieden is de uitbreiding van de woningvoorraad groter dan was geprogrammeerd. Het ministerie VROM verwacht dat landelijk de VINEX-

[32] idem, pag. 23.

[33] Ministerie van VROM, *Voortgangsrapportage verstedelijking VINEX 2003,* januari 2004

opgave met 10.000 tot 15.000 woningen achterblijft, maar dat die woningen na 2004 wel op de markt komen. Knelpunten die genoemd worden, zijn de langdurige onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen in de planvormingsfase, lange procedures, stagnerende economie, een afgenomen vraag naar duurdere (koop)woningen en een gespannen woningmarkt.

De ontwikkeling van nieuwe infrastructuur en groenvoorzieningen rondom de VINEX-locaties blijven achter bij de woningbouw, hoewel er goede voortgang wordt geboekt. In de voortgangsrapportage worden regelmatig knelpunten gesignaleerd in de afstemming tussen fasering van woningbouw en auto en OV-aansluiting. De voortgang van de zes Strategische Groenprojecten, ontwikkeld in het kader van het eerste nationale Structuurschema Groene Ruimte (1993), is moeizaam. De grondverwerving van de groengebieden, hoewel verbetering optreedt, stagneerde en er is nog weinig sprake van inrichting. Van de zes SGP-projecten in de Randstad die in het kader van de Voortgangsrapportage VINEX zijn onderzocht, varieert de grondverwerving tussen de 20 en 73% van de oorspronkelijke taakstelling en de inrichting van 2 tot 27%. Als knelpunten worden genoemd: hoge grondprijzen als gevolg van planologische onduidelijkheid en hoge verwachtingswaarde, gekoppeld aan beperkte grondmobiliteit, onvoldoende bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en provincies (zeker tussen VINEX-woningbouw en groengebieden) en te lage normbedragen voor inrichting van grote groengebieden.

Naast de sectorale investeringsstromen werden ten tijde van de Vierde Nota ook specifieke budgetten ingesteld voor geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkelingen zoals de ROM-projecten, mainports (Schiphol, Rotterdamse haven) en de sleutelprojecten. De ROM-projecten kregen een zeer beperkte rijksbijdrage. Het ging om projecten voor een zeer lange termijn en met wisselend succes. De mainports werden neergezet als dragers van de internationale concurrentiekracht van Nederland. Het gemis aan een ruimtelijk beeld in de Vierde Nota betekende echter dat de mainports een sterke groei doormaakten, zonder dat duidelijk werd tot welke ruimtelijke effecten dit zou leiden. De sleutelprojecten, bedoeld voor de (her)ontwikkeling van binnenstedelijke locaties, kenden een moeizame start met een tijdrovende selectieproces[34]. De exacte rijksbijdrage werd in de VINEX in het midden gelaten. De rijksbijdrage was hier niet primair financieel maar procesmatig van aard, al kregen de projecten wel reguliere subsidies. De tweede generatie sleutelprojecten, de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), kregen wel een afzonderlijk,

[34] Tweede Kamer , werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 27210. Nr. 2., *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening.*

zij het beperkt, VROM-budget dat als 'trigger money' diende om particuliere investeerders te interesseren. De gebrekkige aansluiting op de investeringsplannen van het ministerie Verkeer en Waterstaat – waar het merendeel van de publieke investeringsmiddelen vandaan moest komen – zorgde hier evenwel voor jarenlange vertraging.

Een ander concept, de stedelijke knooppunten, kreeg in de tweede helft van de jaren negentig via de ICES financieringsmiddelen. Het ICES-beleid had als doel de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Het heeft zich ontwikkeld tot een stelsel van centrale projectfinanciering, grotendeels op het terrein van de ruimtelijke planning, maar nauwelijks gerelateerd aan de strategische ruimtelijke politiek, noch geïntegreerd in een brede ontwikkelingsstrategie. ICES was weliswaar projectgericht, maar te weinig selectief en wrong waar een meer integrale, programmatische en strategische inzet nodig was. De raad is hier in een eerder advies[35] uitvoerig op ingegaan.

De Vierde Nota sloeg kortom een ontwikkelingsgerichte richting in, maar slaagde er niet in om sectorale verdelingsmechanismen te doorbreken. Ook stonden de beschikbare aardgasbaten, die via ICES werden ingezet voor ruimtelijk-economische structuurversterking, los van het nationale ruimtelijk beleid. VINEX en ICES hebben zich als twee verschillende sporen ontwikkeld.

2.4.2 Was dat ontwikkelingsplanologie?

Het verleden laat zien dat het Rijk in toenemende mate pogingen heeft gedaan om het nationale ruimtelijke beleid doorwerking te geven in uitvoeringsgerichte activiteiten en projecten. De Vierde Nota RO was daarvan een duidelijke exponent en besteedde relatief veel aandacht aan wegen en middelen om het nationaal ruimtelijke beleid te realiseren. De daarmee samenhangende ontwikkeling in de instrumentatie van de ruimtelijke planning is uitvoerig beschreven in de parlementaire evaluatie van het ruimtelijk beleid van eind 2000[36] en is mede de basis geweest van een eerder raadsadvies[37]. Die ontwikkeling is concreet zichtbaar geworden in het stelsel van planologische kernbeslissingen, projectwetgeving (waaronder de Tracéwet), de introductie van nieuwe financiële instrumenten (waaronder I[P]SV, BIRK

[35] Zie het eerdere VROM-raadadvies: *Impuls voor Ruimtelijke Investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002.* (advies nummer 033), juini 2002.

[36] *Notie van ruimte; op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening,* hfdst. 8, Tweede Kamer, Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 2000.

[37] VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls* 2002 (advies 033), juni 2002.

en tal van sectorale regelingen) en in de bestuurlijke organisaties (met name instelling van kaderwetgebieden).

Deze trends naar een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke planning kenden echter ook tegenbewegingen (geleidelijke beëindiging van BWS en BLS) en beperkingen en waren ook niet altijd succesvol. De beperkingen hebben vooral te maken met het sterk verkokerde karakter van de verschillende terreinen van ruimtelijk relevante rijksplanning. Daardoor is door de jaren heen en ook nu nog steeds onvoldoende sprake van een samenhangende, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek op rijksniveau, waarin de concrete, uitvoeringsgerichte rijksinterventies in het fysieke domein op herkenbare wijze worden ingezet voor de realisatie van één samenhangend rijksbeleid. Met name de koppeling van ruimtelijk relevante investeringen aan ruimtelijke plannen is een lastige opgave gebleken. Alles bijeen moet de conclusie dan ook zijn, dat er van ontwikkelingsplanologie bij het Rijk deels wel sprake is geweest, maar dat er nog belangrijke verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

2.4.3 Welke slag moet het Rijk maken?

Sinds het verschijnen van het rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* is er veel gediscussieerd over de ontwikkelingsgerichtheid van het rijksbeleid. De WRR bepleitte in het rapport een sterkere koppeling van ruimtelijk-relevante investeringen aan ruimtelijke ordeningsplannen, temeer omdat voorheen bestaande, meekoppelende belangen vrijwel waren weggevallen. Om overbelasting van de rijksplanning door deze sterkere koppeling van planvorming en uitvoering te voorkomen, legde de WRR nadruk op het belang van selectief rijksbeleid, te richten op de selectie van onderwerpen die van belang zijn voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Dit sloot tevens aan bij de sterkere roep om regionale differentiatie. In zijn ICES-advies heeft de raad hier in belangrijke mate op voortgeborduurd. Centraal stond daarin een versterking van de samenhang in de ruimtelijk relevante planning per bestuursniveau (horizontale coördinatie), met inbegrip van de ontwikkelingsgerichte elementen van die planning[38]. De ontwikkelingsgerichte sturing tússen de overheden zou in die gedachte juist minder nadruk moeten krijgen. In de financiële verhouding tussen de bestuurslagen vertaalde deze opvatting zich in een stelsel van met name regionale programmafinanciering.
De raad signaleert in lopende wetgevings- (met name WRO) en beleidsvormingsprocessen (Nota Ruimte) en in discussies over de budgettering van

[38] In dit verband pleitte de raad in genoemd advies voor een sterkere coördinerende rol van een minister van ruimtelijke planning.

de ruimtelijke planning al wel ontwikkelingen in de door de raad bepleite richting, maar soms tonen die ook aarzelingen (bijvoorbeeld rond project-procedures), deels is de afloop ervan ongewis en deels vertonen die ontwikkelingen ook nog hiaten (bijvoorbeeld bestuurlijke organisatie op rijks- en regionaal niveau). Op al deze punten moet op rijksniveau nog een behoorlijke slag worden gemaakt. De discussie en besluitvorming over de Nota Ruimte leveren hopelijk de hiervoor noodzakelijke keuzes op.

3 Balans van problemen

3.1 Tussen wens en werkelijkheid ……..

… staan plannen. Een ontwikkelingsplanologische discussie die de gehele kloof tussen wens en werkelijkheid probeert te overbruggen, gaat over de aansluiting tussen beleidsinhoudelijke opvattingen en de inhoud van plannen (ook wel aangeduid als de doelconformiteit[39] van plannen) én de aansluiting tussen plannen en de uitvoeringspraktijk (ook wel aangeduid als de planconformiteit van de uitvoeringspraktijk).

De raad gaat in dit advies met name in op de het laatst genoemde aspect van de 'kloof'. Dit is in de ruime zin van het woord aan te duiden als het 'instrumentele' aspect van de ruimtelijke ontwikkelingsplanning oftewel het 'wie, hoe en waarmee' (instrumentarium in engere zin) van die planning. De raad verwacht van verbeteringen op dat vlak ook verbeteringen van meer inhoudelijke aard. Gunstiger voorwaarden voor een effectieve en efficiënte uitvoering scherpen de politieke geest bij de formulering van beleid en dragen ook op díe wijze bij aan een verkleining van de kloof tussen planologische wens en werkelijkheid.

De voorgaande, historische beschouwing bevestigt dat in zekere zin ook. Het sterkst ontwikkelde uitvoeringsinstrumentarium is te vinden op lokaal niveau en heeft de kloof tussen beleidsplanning en -uitvoering op dat niveau in elk geval relatief beperkt gehouden. Op nationaal en regionaal niveau is ruimtelijke ontwikkelingsplanning, door overigens sterk verschillende oorzaken, veel minder ontwikkeld. Hoewel niet eenvoudig te meten, lijkt het erop dat op die niveaus de kloof tussen wens en werkelijkheid ook veel groter is. Wat daar ook van zij, op een aantal punten zijn in de toerusting van de ruimtelijke ontwikkelingsplanning nog aanzienlijke verbeteringen nodig. In de navolgende paragrafen vat de raad de relevante problematiek kort samen.

[39] Faludi, A. en Valk Valk, A.J. van der, *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningsdoctrine,* 1990.

3.2 Instrumentele belemmeringen voor ontwikkelingsplanologie

3.2.1 Onvoldoende samenhang in ruimtelijke planning

De discussie over de wijze waarop meer samenhang in de ruimtelijke planning kan worden gebracht woedt al vele jaren, vooral als het gaat om de planning op rijksniveau. Van oudsher geldt voor de verhouding ruimtelijke ordening en de sectoren het concept van de tweesporigheid[40]. In de praktijk is de verhouding tussen het facet ruimtelijke ordening en de sectoren een permanent spanningsveld. Dit leidt niet alleen tot theoretische discussies, maar ook in de praktijk tot machtsvragen over wie het laatste woord heeft over ruimtelijk relevante besluiten. Door de planmatige versterking van de sectoren en de komst van steeds nieuwe integratiekaders (zoals het milieubeheer) is het steeds moeilijker geworden, zo heeft de raad evenals de WRR al eerder[41] aangegeven, om te komen tot samenhang in de planning.
Dit manifesteert zich reeds, zij het door de jaren heen in wisselende mate, in de strategische planning – de Nota Ruimte lijkt zich op dit punt weer wat positiever te gaan onderscheiden – maar is toch het meest knellend in de beleidsuitvoering met zijn verkokerde en zwak gecoördineerde instrumenten.

Ook op lokaal en regionaal schaalniveau is er echter een probleem wat betreft de samenhang van de planning. Hier speelt niet zozeer de verkokering een rol als wel een tekortschieten van het wettelijk instrumentarium. Met name het instrumentarium van het grondbeleid biedt onvoldoende mogelijkheden om tempo te maken in de uitvoering en om de grondwaardestijging van profijtelijke bestemmingen in te zetten voor de realisatie van onrendabele, maar voor de ruimtelijke kwaliteit essentiële planonderdelen. Waar die zogenoemde, zwakke legenda-eenheden bovendien maar moeizaam uit de collectieve middelen bekostigd kunnen worden, staat ruimtelijke kwaliteit onder druk. Dit vindt zijn oorzaak in enerzijds de beperkte verevenigsmogelijkheden binnen het gemeentelijk grondbeleid en anderzijds het vrijwel ontbreken van een (effectief) regionaal grondbeleid. Deze problemen met het wettelijk grondbeleidsinstrumentarium werken een planningpraktijk in

[40] Zie de WRR *Ruimtelijke politiek,* 1998. De basisgedachte van de tweesporigheid is dat het zin heeft de besluiten over ruimtelijk relevante onderwerpen zowel in het kader van de ruimtelijke ordening als in het kader van de voor die sector geldende regeling te laten plaatsvinden, omdat elk van beide lijnen op een eigen doel gericht is. Besluitvorming over wat ruimtelijk relevant is, moet dus zowel in het kader van de betreffende sectorale regelingen als in het kader van de ruimtelijke ordening plaatsvinden. Dat betekent gelijkwaardigheid van het sector- en facetspoor.

[41] Zie VROM-raad advies *Impuls voor Ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls* (advies 033), juni 2002.

de hand waarin door de schaal en de inhoud van ruimtelijke plannen onvoldoende samenhang wordt gebracht tussen sterke en zwakke legendaeenheden (waarmee de raad bedoelt economisch renderende activiteiten en activiteiten die in beginsel een aanslag doen op de publieke middelen).

3.2.2 Onvoldoende uitvoeringsgerichtheid van plannen

Onder planologen is het lange tijd helemaal niet zo vanzelfsprekend geweest dat ruimtelijke plannen uitgevoerd zouden moeten worden. Faludi[42] en Mastop bijvoorbeeld meenden dat plannen er niet zijn om zonder meer uitgevoerd te worden, maar om 'mee te nemen' in de dagelijkse beleidspraktijk. Dat geldt in versterkte mate als het handelen, dat onderwerp van het plan is, niet tot 'de competentie' van de planautoriteit te rekenen is[43]. Het plan is in de visie van de raad echter wel een afwegings- en argumentatiekader. Van de plannende instantie mag verwacht worden dat afwijkingen van het plan worden gemotiveerd in het licht van de te realiseren beleidsdoelstellingen. Een niet-planconforme uitvoering hoeft zo bezien geen uitvoeringsgebrek te zijn, mits zorgvuldigheid in de besluitvorming wordt nagestreefd.

De nadruk op uitvoeringsgerichtheid van plannen is de laatste jaren groter geworden. Uitvoeringsgerichtheid is het sleutelwoord geworden voor het functioneren van de overheid[44]. Hierin past bijvoorbeeld de nieuwe wijze van begroten van de Rijksoverheid die voortvloeit uit de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)* uit 1999. De begrotingen van de ministeries moeten uiterlijk 2006 antwoord geven op drie vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? De vraag naar de gewenste effecten van het beleid wordt hierin prominenter.

Ruimtelijke planvorming kan daar niet bij achterblijven. Eerder pleitte de raad[45] weliswaar voor een flexibele strategische planning, maar deze mag niet ontaarden in vrijblijvendheid. De strategische planning dient als politiek-bestuurlijke visie status te hebben in die zin dat het bevoegd gezag de uitvoerbaarheid daarvan globaal dient te toetsen, zich in de uitvoeringsprogrammering er door moet laten leiden en een verantwoordingsplicht heeft ten aanzien van afwijkingen ervan.

---

42 Faludi, A., *A decision-centred view of environmental planning.* Oxford, 1994.

43 Mastop, J.A., *Besluitvorming: handelen en normeren, dissertatie UvA,* 1984.

44 Tops, P., *Uitvoering, uitvoering, uitvoering. Drie perspectieven op 'toegewijde uitvoering'.* In: www.kenniscentrumgrotesteden.nl, (2003).

45 VROM-raad, *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie* (advies 020), maart 2000.

De praktijk laat vaak een ander beeld zien. Planningautoriteiten stellen hun ambities soms te hoog. Soms gebeurt dat bewust, om te inspireren, te verleiden of druk te zetten op medewerking. Het risico is het ondergraven van de geloofwaardigheid van planning. Soms ook blijken ambities achteraf te hoog en moet de verklaring daarvoor gezocht worden in een gebrek aan inzicht in de te verwachten financiële middelen. Het zicht op de uitvoerbaarheid van plannen kan voorts belemmerd worden door een gebrek aan samenwerking of tenminste afstemming met andere overheden, marktpartijen en belangenorganisaties die in de uitvoering geacht worden een rol te spelen. De uitvoerbaarheid van plannen blijft tenslotte niet zelden in het ongewisse doordat het ontbreekt aan bestuurlijke moed om de 'bottom line' te definiëren en een daarop afgestemde inzet zichtbaar achter de hand te houden. Planning kan daardoor in hoge mate een 'wens'- of zelfs 'hoop'-karakter krijgen.

Kortom, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek begint bij een weliswaar flexibele, maar tegelijk ook zo geloofwaardig mogelijke planning. Daaraan wordt in de praktijk lang niet altijd voldaan.

3.2.3 Onbalans in bestuurlijke verhoudingen

Het hiervoor genoemde gebrek aan inzicht in financiële middelen heeft voor een belangrijk deel te maken met de financiële verhoudingen tussen de overheden. De ruimtelijke planning kent tal van specifieke bijdrageregelingen met name op rijksniveau. Deze kunnen claimgedrag uitlokken, leiden omgekeerd tot ongewenste detailbemoeiing op centraal niveau en vormen alles bijeen een belemmering voor een integrale afweging van wensen en mogelijkheden. Dit laatste is een vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief relevant knelpunt.

3.2.4 Onbalans tussen strategische planning en projectplanning

Met name op nationaal en regionaal[46] niveau is de ruimtelijke planning onvoldoende toegesneden op en geïnstrumenteerd voor de realisatie van nationale en regionale projecten, d.w.z. projecten die naar hun aard primair van (inter)nationaal respectievelijk regionaal belang zijn. Vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief is dat relevant, omdat het projectinstrumentarium in belangrijke mate bepalend is voor de stuurbaarheid van projecten op het meest gerede bestuursniveau en daarmee voor de focus en de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid op dat niveau. Op nationaal niveau is hier

[46] De term regionaal heeft hier een ruimtelijke betekenis en omvat in bestuurlijke zin het aandachtsgebied van zowel provincies als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en vormen van functioneel-regionaal bestuur, zoals waterschappen.

overigens gaandeweg al wel enige verbetering in gekomen door de introductie van, zij het sectorale, projectprocedures. Die lijn is doorgetrokken met de vrijwel afgeronde, algemene regeling van rijksprojectenprocedures in de WRO en zal verder worden doorgetrokken, nu ook naar provinciale projectenprocedures[47], wanneer de voorgenomen, fundamentele wijziging (met inbegrip van de aangekondigde invoeging van een projectenprocedure op verschillende bestuursniveaus[48]) van de WRO wordt doorgezet.

Op gemeentelijk niveau bestaat al een adequaat projectinstrument in de vorm van artikel 19 lid 1 van de WRO. Reeds eerder[49] heeft de raad gepleit voor een voor alle bestuursniveaus geldende tweedeling in juridisch en procedureel lichte, strategische planning enerzijds en juridisch bindende, met meer rechtswaarborgen omgeven operationele planning anderzijds. Het projectplan is bij uitstek het voertuig voor ontwikkelingsgerichte ruimtelijke planning, ook op gemeentelijk niveau en dient te passen binnen een verplicht te stellen strategisch plan voor de hele gemeente: het structuurplan of, zo men wil, een structuurvisie. Het bestemmingsplan kan vanuit zijn conserverende, rechtswaarborgende functie en de daarvan afgeleide, noodzakelijke precisie noch de rol van strategisch plan noch die van ontwikkelingsgericht plan vervullen. Het behoud van een voorziening als het huidige artikel 19 heeft dus de instemming van de raad (zie verder paragraaf 7.2).

3.2.5 Onbalans in planprocessen

In ideaaltypische vormen van planning vindt de maatschappelijke afweging op hoofdlijnen plaats in de startfase, het onderhandelen over detailuitwerkingen in de tussenfase en de juridisch bindende verankering van gedetailleerde besluiten in de eindfase. In het Nederlands ruimtelijk planningstelsel is dat ideaal uit beeld geraakt. Enigszins gechargeerd kan men stellen dat we beginnen met rekenen en tekenen, vervolgens de maatschappelijke discussie aangaan en tenslotte uitonderhandelde plannen onderwerpen aan inspraak, bezwaar en beroep en ten principale laten sneuvelen op vormfouten.

---

47 De fundamentele wijziging van de WRO spreekt overigens niet meer van projectenprocedures, maar van “besluitvorming over verwezenlijking van onderdelen van het nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid”.

48 Brief van de minister van VROM, 18 maart 2004, Tweede Kamer 2003 – 2004, 28 916, nr. 8.

49 VROM-raad, *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie* (advies 020), maart 2000.

Het eerder gememoreerde raadspleidooi voor een tweedeling in juridisch en procedureel lichte, strategische planning enerzijds en juridisch bindende, met meer rechtswaarborgen omgeven operationele planning anderzijds zal ook op de hier bedoelde onbalans een positieve invloed kunnen hebben. De strategische planning leent zich bij uitstek voor maatschappelijk debat over en maatschappelijke verankering van de centrale waarden van de ruimtelijke planning. In de operationele planning is pas de verfijning en concretisering van die centrale waarden aan de orde en dient het individuele belang met de nodige waarborgen omgeven te worden zónder die centrale waarden zelf steeds weer ter discussie te stellen. Dit betekent uiteraard wel dat die operationele planning ook moet passen in de strategische planning. In die zin is er in de opvatting van de raad ook behoefte aan een verzwaring van de status van de strategische planning.

3.2.6 Gebrekkig procesmanagement

Het hiervoor gestelde over planprocessen impliceert ook een andere organisatie van het planningproces. Ruimtelijke planning is niet meer uitsluitend een overheidszaak, maar een samenspel tussen publieke en private partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). De toegenomen nadruk op de rol van private partijen heeft te maken met enerzijds de toegenomen noodzaak van maatschappelijk draagvlak ter legitimatie van overheidshandelen en anderzijds het toegenomen belang van private bijdragen aan de realisatie van publieke doelen. Het eerder genoemde onderscheid tussen stake- en shareholders[50] hangt daarmee samen.

De maatschappelijke vervlechting van de overheidsplanning vergroot de behoefte aan adequaat procesmanagement. Dat geldt in versterkte mate voor ontwikkelingsplanning en juist daarbij is er vaak te weinig aandacht voor een goede projectdefiniëring en de daartoe te rekenen projectorganisatie en procesarchitectuur. De heldere positionering van het opdrachtgeverschap en de organisatie van het samenspel met ‘share- en stakeholders’ zijn daarbij bijzondere aandachtspunten. Projectdefiniëring vraagt overigens op zichzelf al regie en opdrachtgeverschap. Deze zijn met name problematisch op regionaal niveau, dat steeds meer het schaalniveau is waarop opgaven in het stedelijk en het landelijk gebied zich concentreren, maar waarop nog geen traditie van ontwikkelingsgericht werken bestaat en de bestuurlijke organisatie ook het minst helder is.

50 Zie WRR, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.*

3.2.7 Knellend kader voor grondbeleid

Het is onmogelijk om over ontwikkelingsplanologie te spreken en over grondpolitiek te zwijgen. De beschikking over grond is bijna altijd een voorwaarde voor de realisatie van ontwikkelingsambities. Echter, de wijze waarop het zogenoemde zelfrealisatiebeginsel is uitgewerkt, bemoeilijkt in hoge mate een regisserende overheidsrol in de ontwikkelingsplanning. Bovendien leidt dit beginsel tot kostenverhoging en belemmert het inzet van grondwinst voor de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling waaronder het veiligstellen van de zgn. 'zwakke legenda'. De raad is zich bewust van de politieke gevoeligheid van het onderwerp en van het grote maatschappelijke belang van het voorkómen van onnodige of onredelijke inbreuken op private eigendommen, ook wanneer dat gebeurt met een beroep op collectieve belangen, maar men kan niet tegelijk hoge verwachtingen hebben van een meer ontwikkelingsgerichte overheid én de zeggenschap over grond en over de inzet van ontwikkelingswinst aan de markt laten. Een zuinige overheid met hoge ontwikkelingsambities ontkomt er niet aan om het wettelijk kader voor grondbeleid minder knellend te maken.

In het verlengde hiervan wijst de raad er overigens op, dat grondbeleid alleen dán ook financiële ontwikkelingsmiddelen kan genereren wanneer het ruimtelijk beleid een zekere schaarste aan ontwikkelingsruimte creëert. Ontwikkelingsplanologie kan dan ook niet zonder een zekere mate van restrictief beleid. Het aangekondigde rijksbeleid is op dat punt niet zonder risico's.

3.2.8 Stroperig en gefragmenteerd vergunningenstelsel

De aandacht voor procedures en wet- en regelgeving is de laatste jaren groot. De kritiek luidt dat het stelsel van overheidsregels te 'stroperig' is als gevolg van de veelheid van noodzakelijke, deels ongecoördineerde overheidsbeschikkingen, de complexiteit en onduidelijkheid van regels, de lange, deels vrijwel onbeheersbare duur van wettelijke procedures en de moeizame, bureaucratische besluitvormingsprocessen. Deze stroperigheid werkt overwegend remmend en levert zo ongeveer het tegendeel van hetgeen ontwikkelingsplanning beoogt. Een aantal actoren[51] ziet de procedures en regelgeving bijvoorbeeld als belangrijkste oorzaak voor de huidige stagnatie in de woningbouwproductie. Het onderwerp staat hoog op de politieke

[51] Zie onder meer *Groei door snoei!* (NEPROM-actieplan aangeboden aan minister S.M. Dekker), Voorburg juli 2003 en *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen,* Eindrapport Taskforce Woning-bouwproductie), januari 2002.

agenda, het kabinet wijst in haar regeerakkoord expliciet op dit punt[52]. Door het ministerie van VROM is het project 'Herijking regelgeving' in gang gezet, waarbij de bouw-, milieu- en ruimtelijke ordening regelgeving tegen het licht worden gehouden. De raad heeft nog geen reden om optimistisch te zijn over de snelheid waarmee deze herijking tot resultaten zal leiden.

3.3 Balans na eerdere raadsadviezen

Het ontwikkelingsplanologisch denken is niet echt nieuw, al werd dat niet altijd met die term aangeduid. Datzelfde geldt voor een aantal adviezen die de raad eerder heeft uitbracht. De meeste adviezen zijn hiervoor terloops al genoemd. Een aantal van de daarin gedane aanbevelingen is van extra waarde tegen de achtergrond van het recentelijk meer geprofileerde, ontwikkelingsgerichte denken. De raad neemt tegen die achtergrond nog steeds actuele aanbevelingen mee in hoofdstuk 8 (Aanbevelingen) van dit advies. In de tussenliggende hoofdstukken gaat de raad nader in op de probleempunten, die in eerdere raadsadviezen nog niet zo uitgebreid aan de orde zijn geweest of waarover de raad aanvullende adviezen wil formuleren, te weten:

- het samenspel tussen overheid en betrokkenen (hoofdstuk 4);
- het grondbeleid (hoofdstuk 5);
- nieuwe opties ('nieuwe marktinterventies') om private investeringen aan publieke doelen te koppelen (hoofdstuk 6);
- de stroomlijning en verkorting van procedures (hoofdstuk 7).

52 "De noodzaak tot beperking van bureaucratie en vermindering van regeldruk doet zich nadrukkelijk voor op de beleidsterreinen die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van ons land. […] Om sneller ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen realiseren worden gestroomlijnde en daardoor kortere procedures ingevoerd. Een aldus dynamischer vormgegeven ruimtelijk instrumentarium draagt bij aan een daadkrachtig beleid voor milieu en natuur, platteland en landbouw, en wonen." (Regeerakkoord kabinet Balkenende II, *Meedoen, meer werk, minder regels*).

4 Samenspel en organisatie

In dit hoofdstuk gaat de raad in op het veranderende samenspel tussen overheden en andere betrokkenen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) vanuit het perspectief van sneller en beter realiseren van ruimtelijke kwaliteit, de kernopgave van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek[53].
De daarmee samenhangende, verscherpte eisen aan projectorganisatie en procesmanagement komen eveneens in dit hoofdstuk aan de orde.

4.1 Van hiërarchische sturing naar netwerksturing

Al eerder is gesteld dat de rol van overheden in de samenleving is verschoven. In de loop van de vorige eeuw zijn allerlei initiatieven van burgers gaandeweg geabsorbeerd door de overheidsplanning. De overheid kan echter niet meer gezien worden als centrale en enige regisseur van maatschappelijke ontwikkelingen. Overheden zullen om moeten leren gaan met situaties waarin samenspel en interactie aan de orde zijn en erkennen dat een top-down sturing vanuit een verkokerde overheid maar zelden aan de orde is.

Hoewel de overheid altijd een unieke positie heeft, zijn andere partijen meer en meer van belang geworden voor het bedenken en uitvoeren van projecten. Op operationeel niveau komt dit tot uiting in het feit dat die anderen meer en andere ideeën hebben, mede-uitvoerende of investerende partij zijn, maar ook meer hindermacht kunnen ontwikkelen. Overeenstemming over ruimtelijke vraagstukken en acceptatie van oplossingen daarvoor zijn minder vanzelfsprekend geworden. De maatschappelijke opvattingen over de rol van de overheid tonen bovendien een getaand geloof in het sturingsvermogen van de overheid en een afgenomen bereidheid om dat vermogen af te stemmen op een exclusieve overheidsverantwoordelijkheid voor het oppakken van maatschappelijke opgaven. Zo ook is een traditionele, hiërarchische sturing vanuit de overheid een steeds minder adequate sturingsvorm voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken. Er is behoefte aan een breder repertoire aan beleidsstijlen.

[53] Bij dit perspectief worden verderop in dit hoofdstuk kanttekeningen geplaatst.

Zo is er in de ruimtelijke planning een verschuiving van rollen te zien, die ook wel wordt aangeduid als een verschuiving van hiërarchische sturing naar netwerksturing en zelfsturing[54]. De overheid staat minder boven andere maatschappelijke actoren en wordt niet langer gezien als de (enige) partij die het eindresultaat bepaalt. De overheid beperkt zich steeds meer tot het agenderen van problemen en het bepalen van spelregels voor en het stellen van randvoorwaarden aan de oplossing daarvan. Binnen dat kader geven betrokkenen zelf (zelfsturing) of in samenwerking met anderen (netwerksturing) vorm aan de oplossing van vraagstukken. De overheid komt steeds meer in een positie als één van de actoren te verkeren. Deze verschuiving naar meer netwerk- en zelfsturing is overigens zeker niet absoluut en evenmin normatief. Er zullen zich steeds opgaven blijven voordoen waarin de initiërende en regisserende rol van de overheid niet gemist kan worden danwel waarvoor private partijen uitsluitend met krachtige overheidsprikkels tot democratisch gewenste actie te bewegen zijn. Alles bijeen kan men echter stellen dat de variëteit aan procesvarianten is toegenomen en dat de vormgeving van ontwikkelingsprocessen op zichzelf al een opgave is geworden om tot effectieve en efficiënte aanpak van ruimtelijke vraagstukken te komen.

Afgelopen decennia is uitgebreid geëxperimenteerd met nieuwe vormen van samenwerking. Die behoefte aan experimenteren ontstond om verschillende redenen. In bepaalde gevallen was de problematiek in een regio zo complex dat reguliere inspraak onvoldoende recht zou doen aan de samenhang tussen verschillende opgaven en initiatieven (denk aan ROM-gebieden). In andere gevallen waren ontwikkelingsopties zo controversieel dat naar nieuwe wegen moest worden gezocht om te komen tot keuzen met voldoende maatschappelijk draagvlak. Weer andere motieven voor samenwerking komen tot uiting in de opkomst van publiek-private samenwerking in de jaren negentig. In meer brede zin zijn deze motieven te vatten in de term ‘interactieve beleidsvorming’. Over de ervaringen daarmee is afgelopen decennia veel literatuur verschenen en zijn talloze aanbevelingen gedaan[55]. In dit advies zal de raad niet alle aanbevelingen herhalen. De raad gaat hier wel in op een aantal probleemvelden die juist voor het realiseren van ruimtelijke opgaven zo van belang zijn.

54 Zie ook het eerdere VROM-raad advies *Sturing van een duurzame samenleving* (advies 006), april 1998.

55 Op het recente congres ‘Wie weet wat motie Willems was’ zijn de ervaringen met interactieve beleidsvorming vanuit de ministeries nog eens uitgebreid besproken. Het beeld was niet onverdeeld positief.

Ten eerste is er weliswaar ruimte gecreëerd voor overleg en uitwisseling van gedachten, maar er is nauwelijks een kader geschapen, een institutionele verankering, om van een divergerende fase (ideevorming, formulering van alternatieven) tot een convergerende fase (keuze alternatief, planuitwerking, besluitvorming) te komen. Het is belangrijk om die institutionele inbedding te verbeteren.

Ten tweede is het steeds weer een lastige opgave om de kring van actoren in het overleg te (laten) bepalen en de inbreng van de verschillende actoren te (laten) wegen. Die inbreng is uiteraard sterk afhankelijk van het belang dat een betrokkene heeft bij een ruimtelijke ontwikkeling. Is de betrokkene probleemeigenaar, investeerder of grondeigenaar? Een veelgebruikte indeling in betrokkenen is die van shareholders en stakeholders. Stakeholders hebben een maatschappelijk of privé-belang. Shareholders worden vaak gedefinieerd als partijen met een financieel/zakelijk belang. Deze indeling is echter niet waterdicht. Het komt voor dat een persoon of een organisatie beide rollen tegelijkertijd heeft. Cruciaal voor de omgang met verschillende partners is dat niet alleen de partners zich naar de overheid moeten voegen met zijn specifieke rollen en verantwoordelijkheden, maar ook de overheid naar zijn partners. Er is behoefte aan spelregels voor de wijze waarop het interactieve proces wordt georganiseerd.

Ten derde is niet altijd duidelijk waarover nu werkelijk ruimte voor overleg wordt geboden. Gaat het om doelbepaling of om alternatieven voor uitvoering? Gaat het om het genereren van mogelijke oplossingsrichtingen of om reacties op een concreet voorstel? Het is belangrijk helderheid te scheppen over de vrije ruimte die wordt geboden en over de status van het overleg. De rol van politici en volksvertegenwoordigers is in deze processen vaak onduidelijk: enerzijds geven ze betrokkenen alle vrijheid om doelen en alternatieven te formuleren, anderzijds committeren ze zich vaak van tevoren niet en besluiten ze aan het eind van het interactieve beleidsproces over een voorstel dat na lang en moeizaam overleg buiten hen om tot stand is gekomen. Politieke onduidelijkheid is vaak ook de reden dat de overheid in publiek-private samenwerking als onbetrouwbaar wordt gezien. De politiek neemt vooraf geen duidelijk standpunt in, waardoor de kansen op succes klein zijn en de investeringsbereidheid van private partijen afneemt.

Ten vierde is de overheid zelf niet altijd eenduidig in de doelen die ze nastreeft, doordat ze nu eenmaal een verticaal en horizontaal gelede structuur heeft waarbinnen taken en bevoegdheden zowel verschillen als in

zekere mate diffuus zijn. Dat leidt al snel tot onhelder of meervoudig opdrachtgeverschap en een navenant mistige verantwoordelijkheidsverdeling. In concrete uitvoeringssituaties blijken er bovendien altijd wel weer delen van de overheid niet vertegenwoordigd te zijn geweest. Een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke planning vraagt om eenduidig opdrachtgeverschap en doorbreking van de bestuurlijke drukte. In de praktijk blijkt het daarbij zinvol, vanaf het begin van het proces een aansprekend persoon aan te stellen die als gangmaker (onderhandelaar/formateur) functioneert. Versterking van subsidiariteit kan daarnaast een deel van de oplossing zijn voor dit probleem. Hoe minder gedetailleerd hogere bestuurslagen beleid maken, hoe ruimer de mogelijkheden zijn voor oplossingen op lager niveau.

Hierbij doet zich overigens het dilemma voor, dat de transactiekosten (kosten van maatschappelijk en politiek overleg, bemensing van instituties en dergelijke) toenemen naarmate het aantal deelnemende partijen en de nagestreefde mate van integraliteit toeneemt. De raad volstaat hier met het signaleren van dit dilemma.

Reconstructie Midden Delfland en Groenblauwe Slinger

Het Zuid-Hollands project Groenblauwe Slinger (GBS) komt moeizaam van de grond. De reconstructie Midden Delfland daarentegen, thans onderdeel van de GBS, is bijna voltooid. Een goede organisatie is een sleutelfactor.

Het Zuid-Hollands project Groenblauwe Slinger (GBS) moet een buffer tegen de verstedelijking gaan vormen, als onderdeel van het Strategisch Groenproject Haaglanden. Het project verloopt echter moeizaam. Daarbij speelt geldgebrek zéker een rol, maar ook de beleidsmatige en organisatorische inkadering schiet tekort.

Hoe anders is dat in het deelgebied Midden Delfland. Sinds 1977 is daarop een specifieke reconstructiewet van toepassing, waarvan een aantal elementen in de latere Landinrichtingswet is opgenomen. De reconstructie van Midden Delfland is nu in een vergevorderd stadium en succesvol. Dit is ongetwijfeld mede te danken aan het instrumentarium van de reconstructiewet (grondruil en kostenverhaal), de grote financiële betrokkenheid van het Rijk en de gunstiger grondmarkt in de aanvangsperiode. Echter, ook organisatorische factoren zijn bepalend geweest voor het succes van Midden Delfland. Vanaf de start is er een goede publieke organisatie geweest door de instelling van een reconstructiecommissie. Deze commissie gaf leiding aan de planvorming, de ontwikkeling van een financieringsstrategie, de verwerving en de realisatie.

Inmiddels wordt voor de GBS een inhaalslag gemaakt. Zo hebben de betrokken overheden voor het onderdeel Groenzone Berkel-Pijnacker een intentieverklaring ondertekend, waarin partijen de gezamenlijke publieke kaders en grondverwervingstrategie vastleggen. De provincie heeft zich daarin gecommitteerd aan extra middelen en instrumenten ter realisatie en de gemeenten met volledige benutting bestemmingsplaninstrumenten (onteigening). Ook in het gebied de Nieuwe Driemanspolder dat van oorsprong in een landinrichting ligt, hebben de betrokken publieke partijen (inclusief waterschappen) dit voorbeeld gevolgd om dat een 'eenvoudige' landinrichtingscommissie niet is opgewassen tegen de (beleids)dynamiek van het gebied. Kansen liggen er bij nieuw te ontwikkelen verstedelijkingslocaties in de regio en in de combinatie van natuur en recreatie en waterberging. Gezamenlijke publieke inzet binnen een krachtig organisatorisch verband is echter een essentiële voorwaarde.

De Groenblauwe Slinger vanuit de lucht gezien. Bron: projectbureau Groenblauwe Slinger

zie ook:

Ellenkamp, Y. (juli 2002). Afstudeerscriptie Beleidsinstrumenten ingezet in de Reconstructie Midden-Delfland.

Heel, Paul van (juli 2002). Afstudeerscriptie Grondverwerving voor de Groenblauwe Slinger.

4.2 Sneller en beter

Bij het streven naar sneller en beter realiseren van ruimtelijke opgaven dienen enkele kanttekeningen te worden gemaakt.

In de eerste plaats bij het begrip *snel*. Snelheid is geen absoluut doel. De overheid laveert hier vaak tussen *rechtmatig en doelmatig*. Een paar voorbeelden:

- Het kan zeer wel bijdragen aan de doelmatigheid van zware investeringsbeslissingen met grote onzekerheden, wanneer voor de voorbereiding daarvan wat meer tijd wordt uitgetrokken. Op louter rechtmatigheidgronden zijn dergelijke beslissingen echter vaak snel te nemen. Er zijn zware investeringsbeslissingen die aldus onverhoeds en ondoordacht lijken te zijn genomen. Omgekeerd kan een bouwvergunning vanwege de daarvoor geldende procedure veel tijd vergen, terwijl die procedure vanuit doelmatigheidsoverwegingen helemaal niet zo lang zou hoeven duren. De burger zal daar dan weinig begrip voor hebben.
- Soms lijken snelheid en draagvlak communicerende vaten: meer snelheid leidt tot minder draagvlak en vice versa. Waar snelheid doelmatig lijkt, kan een gebrek aan draagvlak en daarmee rechtmatigheidbeleving zeer ondoelmatig zijn. Meer tijd is overigens lang niet altijd doelmatiger. Een slepend proces kan posities doen verharden en het doorhakken van knopen almaar bemoeilijken. De jarenlange discussie over de doortrekking van de A4 in Midden Delfland of over het stationsgebied in Utrecht zijn een illustratie hiervan.
- Inspraakprocedures kunnen bijdragen aan de rechtmatigheidsbeleving, maar kunnen ook zeer ondoelmatig zijn wanneer ze onvoldoende gerelateerd zijn aan de fase waarin het planproces zich bevindt. Veel ruimte voor inspraak aan het begin van het planproces zou gepaard moeten gaan met een beperkte scope voor inspraak aan het eind. Het uitwerken van een gedifferentieerde procesarchitectuur is noodzakelijk.
- Een adequate strategie voor NIMBY-situaties, waarin belangen over verschillende schalen heengaan (nationaal belang en lokale belangen), bestaat nog niet. Doelmatigheidseisen op nationaal (of regionaal) niveau botsen met rechtmatigheidseisen op lokaal niveau.

Snelheid moet dus niet ten koste gaan van alles en gerelateerd worden aan de aard en omvang van de ruimtelijke opgave en aan de aard van de procesfase.

In de tweede plaats enkele kanttekeningen bij het streven naar *betere* resultaten. Ook dit is in hoge mate een kwestie van perspectief en ook hier gaat het om communicerende vaten. De overheid laveert hier vaak tussen *efficiënt en rechtvaardig.*

- Er speelt vrijwel altijd een (impliciete) vraag naar rechtvaardigheid. Beter voor de een kan slechter zijn voor de ander. Het algemeen belang kan strijdig zijn met het individueel belang. Vanuit het perspectief van de overheid is het van belang dat niet alleen de sterke maar ook de zwakke functies voldoende aan bod komen en dat allerlei vormen van afwenteling worden voorkomen. Dat zal niet altijd als efficiënt worden ervaren.
- Een ander aspect van rechtvaardigheid hangt samen met de verschillende mate van toegang die partijen tot het ontwikkelingsproces hebben. Hoeveel macht mogen projectontwikkelaars hebben ten opzichte van burgers en overheden, hoeveel concurrentie moet er zijn in verschillende fasen van een ontwikkeling? Efficiënt en rechtvaardig staan ook hier vaak tegenover elkaar.
- Ruimtelijke kwaliteit is in hoge mate een kwestie van afweging van belangen. Objectieve kwaliteitscriteria zijn nauwelijks voorhanden, het draagvlakcriterium lijkt een onvermijdelijke uitweg. Een in materiële termen gedefinieerde ruimtelijke kwaliteit kan misschien 'efficiënt' geproduceerd worden, maar kan makkelijk het nodige draagvlak c.q. de nodige 'rechtvaardiging' ontberen en daardoor inboeten aan kwaliteit.

Kortom, bij een samenwerkingsperspectief op ruimtelijke ontwikkelingsplanning past een zekere relativering van het streven naar snellere en betere realisatie van ruimtelijke kwaliteit. De normen voor snelheid en kwaliteit liggen voor een belangrijk deel in het ontwikkelingsproces zelf besloten. Bewaking van de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen - metamanagement en metacommunicatie - is een deel van de ontwikkelingsopgave.

4.3 Echte invloed in plaats van formele rechtsbescherming?

De raad is ervan overtuigd dat binnen het bestaande stelsel van besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming al veel verbetering te bereiken is. Daarnaast werpt hij echter, in navolging van velen[56], de vraag op of het

[56] Zie o.a. *De fundamentele herziening van de WRO en ontwikkelingsplanologie,* P.G.A. Noordanus in: B.P.M.van Ravels en M.A. van Voorst van Beest (red.), Natuurlijk van belang (Van Wijmenbundel) en *Snel als de wind?,* Dave Huitema (Instituut voor Milieuvraagstukken, VU), ROM-bulletin, september 2002.

bestaande stelsel als zodanig niet aan heroverweging toe is. Het bestaande stelsel van inspraak en rechtsbescherming is in de jaren zestig en zeventig ontworpen om burgers een stem te geven in de besluitvorming. Het gaat dan om formele besluitvormingstrajecten, veelal in de operationele planningsfase. Dergelijke trajecten vormen echter niet het meest geschikte kader voor participatie van burgers, alleen al omdat de keuzemogelijkheden in dat stadium veelal zeer beperkt zijn. Er zijn voor inspraak en invloed andere kaders nodig dan de formeel juridische procedures met bezwaar en beroep.

Tegenstanders van plannen kunnen weliswaar via een rechtsgang trachten ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, inhoudelijk komen ze langs deze weg meestal niet aan hun trekken. Besluiten van overheden worden door de bestuursrechter marginaal getoetst. De rechter dient immers niet "op de stoel van het bestuur te gaan zitten". Er zijn aanwijzingen dat rechters daar extra huiverig voor zijn sinds de klachten over juridisering[57] van het openbaar bestuur toenemen. Áls bezwaarmakers al door de rechter in het gelijk gesteld worden[58], is dat veelal niet op inhoudelijke gronden maar vanwege procedurele gebreken, zoals onvoldoende motivering. Omstreden besluiten zoals over MTC Valburg zijn door de rechter vernietigd omdat onvoldoende onderzoek had plaatsgevonden, niet omdat de plannen als zodanig werden afgewezen.

Aan de bestaande formele procedures kleven dus verschillende bezwaren. Aan de ene kant voorzien ze niet in de brede consultatie van belanghebbenden in het vroege stadium dat de raad wenselijk acht. Aan de andere kant leiden ze tot langdurige onzekerheid over het al dan niet doorgaan van een bepaalde ontwikkeling, waarbij geen der partijen gebaat is. Een procesarchitectuur waarin burgers een substantiële, met waarborgen omgeven invloed hebben op de strategische beleidsvorming en projectdefiniëring, maar waarin de zwaarte van beroepsprocedures in de uitvoeringsplanning wordt beperkt en hogere drempels (te denken valt aan hogere griffierechten) een beroepsgang ontmoedigen verdient de voorkeur boven de bestaande formele procedures, die vooral veel hindermacht, maar weinig ontwikkelings-

[57] Volgens E.J. Daalder (in zijn Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht: *Ontwikkelingen op het terrein van de rechtsbescherming tegen de overheid;* in: Nederlands Juristenblad 2003, p. 1601, wordt meer dan in het verleden kritiek gehoord op de omvang van de rechtsbescherming en bestaat de indruk dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich voor deze kritiek gevoelig toont.

[58] Volgens A.T. Marseille - *De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak;* in: Nederlands Juristenblad 2003, p. 1067, stelt de Afdeling bestuursrechtspraak zich terughoudend op bij de beoordeling van het bestuur.

vermogen opleveren en die uiteindelijk in de praktijk voor verweerders ook lang niet altijd bevredigend zijn. Op termijn kan het Engelse besluitvormingsmodel met de 'public inquiry'[59] tot voorbeeld strekken voor de wijze waarop het beroepsrecht kan worden beperkt ten gunste van een grotere betrokkenheid en zeggenschap van belanghebbenden in de eerste fasen van de ontwikkelingsplanning. Naar de Nederlandse situatie vertaald zou gedacht kunnen worden aan een al of niet facultatieve vervroeging van de kwaliteitstoets die in feite besloten ligt in de huidige advisering van de Raad van State in het kader van beroepsprocedures. De waarde van een dergelijke vervroeging zou niet alleen gelegen kunnen zijn in de kwaliteit van de strategische planning, maar ook in een beperking van de reikwijdte en de schorsende werking van beroepsprocedures in de operationele planning.

4.4 Conclusie

De raad ziet een aantal opgaven in het samenspel tussen overheden en andere betrokkenen vanuit het perspectief van sneller en beter realiseren van ruimtelijke investeringen en kwaliteit, hoewel bij dit perspectief een aantal kanttekeningen past. De raad ziet 'sneller en beter' vooral als het zoeken naar nieuwe wegen om overheidsdoelen te realiseren én adequatere oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen. Deze vragen een herverkaveling van verantwoordelijkheden tussen overheidsniveaus om de verantwoordelijkheid van elk van die overheidsniveaus helder te krijgen.
Het steeds belangrijker wordende samenspel met private actoren vraagt bovendien om een andere bestuursstijl, waarin de nadruk meer ligt op strategisch beleid c.q. kaderstellend beleid mét rechtsgevolgen, maar waarbinnen private actoren een grote mate van vrijheid in uitwerking hebben.
Het samenspel zelf vraagt bovendien 'arena- en procesmanagement' en een duidelijk opdrachtgeverschap.

Meer uitgewerkt komt de raad tot de volgende conclusies:

- Een doelmatige, efficiënte en rechtvaardige ruimtelijke ontwikkelingsplanning vraagt meer aandacht voor het belang van samenspraak en samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- De ontwikkelingsplanologische doelen om sneller tot een beter resultaat te komen betreffen voor een belangrijk deel het ontwikkelingsproces zelf. Bewaking van de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen is een deel van de ontwikkelingsopgave.

[59] Zie ook het essay *Ruimtelijke ontwikkeling van windenergie,* ir. A.W.M. van der Ham, p. 12.

- Het zwaartepunt van de maatschappelijke discussie met shareholders dient te liggen in de eerste fasen van de ontwikkelingsplanning. Het veelvuldig gebruik van zware beroepsprocedures bij uitvoeringsprojecten is niet het geëigende middel om daaraan vorm te geven. Dergelijke procedures zouden duidelijker gericht moeten worden op individuele rechtsbescherming. Kwaliteitswaarborgen in de operationele planningsfase - de onafhankelijke advisering van de Raad van State - zouden op termijn naar analogie van de Engelse 'public inquiry' in het Nederlandse planningsrecht opgenomen kunnen worden als onderdeel van de strategische planning op het daarvoor verantwoordelijke bestuursniveau, onder gelijktijdige inperking van het beroepsrecht rond uitvoeringsbesluiten.
- Er is behoefte aan een betere inbedding van interactieve planvormingsprocessen. Aandachtspunten daarbij zijn de politieke kaderstelling, de wijze van selectie van deelnemers en de procesarchitectuur, waaronder de overgang van de divergerende naar de convergerende fase van het planvormingsproces. Deze inbedding van het planvormingsproces zal in het algemeen kunnen worden gezocht in de strategische beleidsplanning en de projectdefiniëring, zo mogelijk als onderdeel daarvan. Afzonderlijke aandacht behoeft daarbij de afstemming van het publiekrechtelijke traject op de besluitvorming bij de marktpartijen[60].
- Een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke planning en een daarop aansluitende praktijk van gestructureerde projectorganisatie vraagt om eenduidig opdrachtgeverschap en doorbreking van de bestuurlijke drukte. Op regionaal niveau is de landinrichtingscommissie een goed voorbeeld. Lopende, ruimtelijke wetgevingsprocessen zijn vanwege de daarin voorgenomen projectprocedures ook vanuit dit organisatorisch oogpunt van belang.
- De overheid moet duidelijk zijn over haar ambities alvorens de samenwerking met private partijen te zoeken of ruimte te bieden aan anderen. Een zogenaamd neutrale, alleen op proces sturende overheid leidt veelal niet tot gewenste resultaten. De overheid heeft dus eerst een intern traject te gaan om die visie te formuleren. Het resultaat is in ieder geval niet een plan dat als stringent kader dient voor activiteiten voor anderen, maar meer een voorlopige inhoudelijke stellingname of een publiek programma van eisen dat een plaats krijgt in de ontwikkelingsprogrammering c.q. – bij overheidsprojecten – in projectdefinities. Daarvoor is een inhoudelijk idee of een inhoudelijke visie nodig, zowel richtinggevend als agenderend, vragend en uitnodigend.

[60] Zie o.a. *De fundamentele herziening van de WRO en ontwikkelingsplanologie,* P.G.A. Noordanus in: B.P.M. van Ravels en M.A. van Voorst van Beest (red.), Natuurlijk van belang (Van Wijmenbundel), p. 218.

5 Grondbeleid op korte termijn

5.1 Introductie

Door de overwegend private eigendom van grond en de daarmee samenhangende eigendomsrechten hebben grondeigenaren tezamen met initiatiefnemers/ontwikkelaars en de overheid de sleutel voor ruimtelijke ontwikkeling in handen. De ontwikkelingsbereidheid en het ontwikkelingsvermogen van deze partijen bepalen uiteindelijk het ontwikkelingspotentieel. Geen van de partijen verkeert, rekening houdend met hun juridische en financiële mogelijkheden, in een positie om de ruimtelijke ontwikkeling geheel te bepalen. Misschien op onderdelen wel, maar niet het grotere geheel. Samenwerking, zoals beschreven in hoofdstuk 4, is dus het parool. Sturing van private investeringen is naast de inzet van publieke investeringsmiddelen een essentiële voorwaarde voor een effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Het oogmerk van die sturing kan zowel gelegen zijn in de kwaliteit van de publieke ruimte als in het veilig stellen van maatschappelijk gewenste, private investeringen en van het tempo waarin deze tot stand komen. Bij dit laatste valt in het huidige tijdsgewricht vooral te denken aan woningbouw.

Die (overheids)sturing zal gestalte moeten krijgen door vormen van ruil en onderhandeling, dus door een vorm van *contractplanologie*. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de marktcondities waarbinnen marktpartijen moeten opereren. Het rendement van hun investeren is daarvoor onvermijdelijk leidraad. Natuurlijk zien ook marktpartijen het belang van op zichzelf niet altijd rendabele investeringen in ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld in groenontwikkeling[61]. Zij zullen daar echter alleen (mede)verantwoordelijkheid voor willen nemen wanneer die investeringen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor andere, wél rendabele investeringen óf wanneer het rendement op de totale investeringen per saldo hoger wordt. Een groene omgeving leidt tot een hogere waarde van woningen[62], maar een ontwikkelaar zal het groen alleen voor zijn rekening nemen wanneer dat een voorwaarde is voor woningbouw en/of de waardestijging van de woningen vóór verkoop de kosten van het groen overtreft.

---

61 Zie Building Business, dossier Groen, *Een Nieuwe Markt,* nummer 9, november 2002 (vierde jaargang).

62 Voorbeeld ontwikkeling Oosterheem (Zoetermeer), waar het Bentwoud als verkoopargument voor appartementen ter plaatse wordt gehanteerd.

Een effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek koppelt derhalve rendabele aan onrendabele investeringen in ruimtelijke kwaliteit, maar borgt zonodig ook de feitelijke totstandkoming van maatschappelijk gewenste, private investeringen en het tempo daarvan. De raad acht dergelijke marktinterventies maatschappelijk gewenst, vanuit het financieel-economisch beleid noodzakelijk en vanuit bedrijfseconomisch perspectief verantwoord, dit laatste zolang het rendement op investeringen naar algemene financieel-economische maatstaven toereikend blijft. De grondmarkt biedt een kader waarbinnen die interventies tot stand kunnen komen. De raad denkt daarbij in de eerste plaats aan contractvorming rond ruimtelijke uitvoeringsplanning, met publiekrechtelijke instrumenten hooguit als 'stok achter de deur'. Het vanuit de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk al bekende begrip *verevening* heeft daarin een bijzondere plaats.

In dit hoofdstuk gaat de raad vooral in op het belang van verevening, de huidige beperkingen te dien aanzien en de wijze waarop een optimalisering van verevenings-mogelijkheden in het grondbeleid kan worden bereikt. Allereerst plaatst de raad het begrip verevening echter binnen het kader van het bredere begrip contractplanologie. Dit hoofdstuk mondt uit in conclusies voor de korte termijn, passend binnen de planningtraditie in Nederland. In hoofdstuk 6 wordt die beperking losgelaten en richt de raad zich meer op wezenlijk nieuwe opties voor een intensivering van het samenspel met marktpartijen en de daarvoor te scheppen, instrumentele voorwaarden.

5.2 De begrippen verevening en contractplanologie

De term 'contractplanologie' kent nog geen algemeen gangbare definitie. De term refereert aan de positie van de overheid als één van de spelers in de ruimtelijke arena, die haar rol speelt met inzet van háár specifieke middelen, waaronder het publiekrechtelijk instrumentarium. Volgens deze benadering is het publiekrechtelijk handelen van de overheid niet alleen gebonden aan algemene of door de ruimtelijke situatie bepaalde criteria voor algemeen belang, maar kan dat handelen ook onderwerp van onderhandeling met andere maatschappelijke actoren zijn. Een bepaalde, door de overheid gewenste inzet van marktpartijen kan volgens die benadering worden uitgeruild tegen een door die marktpartijen gewenste publieke inzet, een en ander vast te leggen in een contract. Dit brengt de raad tot de volgende werkdefinitie van contractplanologie:

Contractplanologie is een ruimtelijk relevante, projectmatige samenwerking tussen overheid en marktpartijen, waarbij de overheid binnen regulerende kaders gebruik maakt van het contractmechanisme en dus van ruilmechanismen om de realisatie van de gestelde ruimtelijke kaders te bevorderen en in publiekrechtelijke zin te verankeren.

Contractplanologie maakt de realisatie en/of verandering van gebiedsbestemmingen, grondgebruiksmogelijkheden en/of gebiedsinrichting dus onderwerp van onderhandeling, niet zozeer in het kader van de planvorming – het maatschappelijk en politiek debat over de inhoud van ruimtelijke plannen is in feite al één grote onderhandeling – alswel in het kader van de uitvoering. Een plan kan misschien wél grenzen stellen aan de onderhandelbaarheid van de daarin gemaakte, ruimtelijke keuzen, maar er blijft binnen het concept van contractplanologie voor het bevoegde overheidslichaam ruimte om tot nadere keuzen te komen, in afhankelijkheid van tegenprestaties van marktpartijen. De mogelijkheid van juridische doorwerking van de te maken afspraken, ook in de publiekrechtelijke sfeer, is daarbij essentieel. Zonder die doorwerking zijn die afspraken zonder waarde en zullen partijen ook niet bereid zijn tot wezenlijke afspraken.

De hiervoor bedoelde tegenprestaties van marktpartijen kúnnen van financiële aard zijn. Wanneer dergelijke tegenprestaties moeten bijdragen aan een sluitende grondexploitatie, is het begrip verevening daarvoor gangbaar. Verevening is in de visie van de raad dus ten dele op te vatten als een specifieke vorm van contractplanologie. De werkdefinitie van verevening zou als volgt kunnen zijn:

Verevening is het benutten van de financiële ontwikkelingswinst van het ene project als dekkingsmiddel voor een financieel ontwikkelingstekort van een ander project, waarbij de hier bedoelde projecten wel of niet binnen eenzelfde plangebied gelegen kunnen zijn.

Daarmee valt verevening, zoals gezegd, maar ten dele binnen het begrip contractplanologie. Het element van onderhandeling en uitruil in het kader van de planrealisatie ontbreekt immers in verevening, wanneer deze verevening reeds begrepen is in de met het plan verbonden grondexploitatie.
Met name een actief gemeentelijk grondbeleid biedt daartoe al wel enige mogelijkheden.

5.3 Schaal en kenmerken van verevening

De begrippen contractplanologie en verevening zijn nog in ontwikkeling en worden in de praktijk niet altijd onder die noemer of op de hiervoor aangegeven wijze gebezigd. Zowel in Nederland als in het buitenland zijn er vele voorbeelden van beleidsinnovaties die zich min of meer onder dit begrippenpaar laten scharen, maar die nog sterk verschillen qua doel, het al dan niet bestaan van een relatie met een plan, de mate van koppeling tussen opbrengsten en doelen, het bestuurlijke niveau van het plan, de mate van vrijwilligheid, de wettelijke basis, de relatie gemeentelijk of ander grondbedrijf, etc. Het is daarom erg lastig om tot een verhelderende typologie te komen. In dit hoofdstuk gaat de raad met name in op verevening. Andere vormen van contractplanologie komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

Naar schaalniveau geordend kunnen de volgende vormen van verevening worden onderscheiden:

Binnenplanse verevening. Hier is in de bestemmingsplanpraktijk veel ervaring mee opgedaan. De mogelijkheden hangen sterk af van de vraag of de gemeente eigenaar is van gronden. In de situatie dat de gemeente eigenaar is en een actief grondbeleid voert, zijn er ruime mogelijkheden om te verevenen. In de situatie dat de overheid geen grond in eigendom heeft en een faciliterend grondbeleid voert, kan op basis van vrijwilligheid een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar worden gesloten. Bovenwijkse voorzieningen kunnen hierin slechts in beperkte mate worden meegenomen. Indien met een exploitatieovereenkomst onvoldoende resultaat wordt geboekt kan een baatbelasting worden geheven. De baatbelasting kent echter eveneens beperkte toerekeningsmogelijkheden.

Bovenplanse verevening. In dit geval wordt er binnen een gemeente een inhoudelijke relatie gelegd tussen elementen uit verschillende bestemmingsplannen. In het geval dat de gemeente grondeigenaar is, lijkt de situatie erg op de voorgaande en zal de gemeente via het grondbedrijf winst en verlies van verschillende plannen kunnen verevenen. Als de gemeente echter géén grondeigenaar is, bestaat er geen juridische basis voor een exploitatieovereenkomst waarin beide plannen zijn betrokken. De scopeoptimalisatie heeft hier geen juridische basis. Een overkoepelende structuurvisie of het streekplan zou wel een inhoudelijk kader kunnen geven, maar dat biedt in termen van traditionele grondexploitatie vooralsnog geen mogelijkheden. Specifiek voor natuur zijn er onder de noemer compensatie overigens wél mogelijkheden voor bovenplanse verevening.

Regionale verevening. Regionale verevening is een vorm van bovenplanse verevening tussen samenwerkende gemeenten. In beginsel zou dit begrip ook op verevening onder verantwoordelijkheid van de provincie betrekking kunnen hebben, maar daartoe bestaan op dit moment in het algemeen geen mogelijkheden. Regionale verevening is nog vrij nieuw en weinig ontwikkeld. Uit de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking zijn de raad daarvan geen voorbeelden bekend. De Kaderwet 'Bestuur in verandering' rekent het grondbeleid wel expliciet tot de regionale taakvelden in de grootstedelijke gebieden, maar in de praktijk wordt daar nauwelijks invulling aan gegeven, laat staan dat het voor verevening wordt gebruikt.
In zekere zin is ook de Ruimte-voor-Ruimte-regeling op te vatten als een vorm van verevening die een regionaal karakter kan hebben. Op grond van deze regeling kan de verliesgevende sloop van agrarische opstallen worden uitgeruild tegen de winstgevende bouw van woningen ter plaatse of elders. De provincie kan daarbij als intermediair optreden en verlies en winst verrekenen. In dat geval is in de hiervoor aangegeven zin sprake van verevening. De juridische basis hiervan is overigens omstreden.
Meer algemeen duiden pleidooien voor zogenoemde projectenveloppen op de wens om de exploitaties van projecten bovenplans of regionaal met elkaar te verbinden. Vooralsnog lijkt dat idee echter nog slecht geïnstrumenteerd.

Los van de schaal kan verevening ook op een aantal specifieke kenmerken tot uiteenlopende vormen leiden. De belangrijkste zijn:

Afgedwongen of vrijwillige verevening. Hier gaat het om de vraag of verevening verplicht of vrijwillig plaatsvindt, al dan niet met 'stok-achter-de-deur' voor het geval de vrijwillige weg niet het gewenste resultaat oplevert. Globaal zijn de uitersten: verevening als resultaat van vrije onderhandeling (bijv. exploitatie-overeenkomst) en verevening door afroming van baten met toepassing van een publiekrechtelijk instrument (bijv. baatbelasting).
De wettelijke mogelijkheden van afroming/kostenverhaal bij grondexploitatie zijn relatief beperkt[63], maar ook de mogelijkheden om in onderling overleg tot verevening te komen, worden door wet en jurisprudentie beperkt.

[63] Zie het advies van de VROM-raad, *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling* (advies 020), maart 2000.

Actief of faciliterend grondbeleid. Verevening kan plaatsvinden via een gemeentelijke grondexploitatie c.q. een actief grondbeleid óf via sturing van een private grondexploitatie door middel van een *passief of faciliterend* grondbeleid. Bij actief grondbeleid verevent de gemeente voorzover nodig of wenselijk ook binnen het gemeentelijk grondbedrijf. De gemeente verwerft de eigendom van alle in een bepaald gebied betrokken grond en verdisconteert de algemene kosten (waaronder de kosten van publieke voorzieningen ex art. 42 WRO) in de gronduitgifteprijs. Bij faciliterend beleid is de gemeente voor kostenverhaal aangewezen op hetzij het weliswaar afdwingbare, maar nogal beperkende publiekrechtelijke instrument van de baatbelasting, hetzij privaatrechtelijke maar door het vrijwillige karakter dáárvan eveneens nogal beperkende instrumenten (exploitatieovereenkomst op grond van artikel 42 WRO en een PPS of projectontwikkelingsovereenkomst). Uit een oogpunt van (binnenplanse) verevening zijn actief en faciliterend grondbeleid dus niet gelijkwaardig. Evenmin verkeren gemeenten in een positie om geheel in vrijheid voor de ene dan wel de andere vorm te kiezen.

Verband tussen kosten en opbrengsten. Afhankelijk van de gemaakte keuze op het punt van vrijwilligheid en schaalniveau is er een groter of kleiner ruimtelijk dan wel functioneel verband tussen de activiteit waaruit de baten voortvloeien enerzijds en de besteding van die baten anderzijds. Bij grondexploitatie in het kader van faciliterend grondbeleid op een gemeentelijke uitleglocatie is dat verband meestal sterk: de openbare voorzieningen waarvan de kosten worden verhaald komen rechtstreeks ten goede aan de geplande bouw die de baten oplevert. Bij actief grondbeleid ligt dit anders.

Via het gemeentelijk grondbedrijf kunnen eventuele positieve saldi ook een heel andere bestemming krijgen dan de ruimtelijke kwaliteit van een bepaald project of gebied. Dat vergroot de transparantie van en daarmee het draagvlak voor gemeentelijke grondexploitatie overigens niet. Ook als het gaat om bovenwijkse voorzieningen (groen en recreatie buiten het plangebied bijvoorbeeld) kan het eerder bedoelde verband minder sterk zijn en is er discussie mogelijk over de wenselijkheid van het kostenverhaal[64]. In een projectenveloppe wordt bedoeld verband geconstrueerd door geografische afbakening van het gebied waarin plussen en minnen bij elkaar worden gebracht. Bij de Ruimte-voor-Ruimte-regeling is er echter geen sprake meer van een geografische afbakening waarbinnen de verevening moet plaatsvinden, maar is er slechts een beleidsmatig verband tussen rendabele (de bouw van

[64] Met de grondkostenlijst van NEPROM, IBR en VNG is inmiddels wel een soort communis opinio ontstaan over welke kosten verhaalbaar zouden moeten zijn.

woningen) en onrendabele (de sloop van stallen) activiteiten. Bij een eventuele openruimteheffing (zie verder hoofdstuk 6) zou het bedoelde verband nog zwakker kunnen zijn, namelijk voorzover deze het karakter van een algemene heffing zou krijgen, zonder enig verband met de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit.

Relatie tot het geldend ruimtelijk beleid. Zoals aangegeven bij de voorgaande definiëring van verevening, kan deze voortvloeien uit geldend ruimtelijk beleid c.q. een plan met juridische status (veelal het bestemmingsplan), maar verevening kan in beginsel ook voortkomen uit afwijkingen van bestaand beleid die als het ware 'te gelde worden gemaakt'. Door het in afwijking van vigerend beleid toestaan van bouwmogelijkheden ontstaat een 'planning gain'. Ook dáárvan wordt in feite bij de al vaker genoemde Ruimte-voor-Ruimte-regeling gebruik gemaakt. De juridische basis daarvan is echter, zoals gesteld, betwist. Dat geldt meer algemeen voor verevening met afwijking van geldend beleid.

De institutionele basis. Er zijn verschillende institutionele vormen om verevening een bedding te geven. Het gemeentelijk grondbedrijf is het meest bekend. Andere vormen zijn 'special purpose vehicles' zoals een regionaal grondbedrijf of een ontwikkelingsmaatschappij. Ook de landinrichting kent formele kaders voor verevening.

Actief versus faciliterend grondbeleid

	Actief	Faciliterend
Binnenplans-traditioneel	Gemeentelijk grondbedrijf *(Ruime mogelijkheden omslag kosten publieke voorzieningen en concurrentiebevordering; niet transparant)*	Exploitatieovereenkomst Baatbelasting *(Beperkte mogelijkheden verhaal kosten publieke voorzieningen; geen concurrentiebevordering i.v.m. zelf-realisatie)*
Binnenplans-plus	Gemeentelijk grondbedrijf *(Ruime mogelijkheden omslag kosten publieke voorzieningen en concurrentiebevordering; niet transparant)*	Exploitatieovereenkomst *(Beperkte mogelijkheden in jurisprudentie; bovenwijkse groen voor zover van nut voor exploitatiegebied[65])* Baatbelasting
Bovenplans/ regionaal	Regionaal grondbedrijf Ontwikkelingsmaatschappij (in te stellen door boven-lokale samenwerking op vrijwillige basis)	Binnen huidig systeem geen instrumenten beschikbaar, voor zover bekend ook niet in komende Grondexploitatiewet

5.4 Kanttekeningen

5.4.1 Onderhandelen over afwijkingen van geldend beleid

De mogelijkheden om te onderhandelen over voorwaarden aan planologische medewerking binnen het stelsel van de huidige WRO (maar ook van de voorgenomen herziening van de WRO) zijn niet eenduidig geregeld en worden daarom betwist[66]. Ook los van deze juridische notie zijn echter, bij situaties waarin wordt afgeweken van bestaand beleid met als specifieke

[65] Convenant NEPROM en VNG art. 21a sub 2: "Tot de grondexploitatiekosten behoren de kosten van ('buitenwijkse') voorzieningen, milieusaneringen en andere maatregelen en werkzaamheden buiten het exploitatiegebied, indien en voor zover het exploitatiegebied of onderdelen nut daarvan ondervinden en verhaal bij derden van de milieusaneringskosten niet in de rede ligt. Sub 3. Als grondexploitatiekosten kunnen tevens worden beschouwd de kosten van groenvoorzieningen en watervoorzieningen buiten het exploitatiegebied nodig ter compensatie van binnen het exploitatiegebied verloren gaande groenvoorzieningen en watervoorzieningen" (tekst overgenomen uit bijlage 3 van Bouwrecht Monografieën nr. 17 dr. ir. A.G. Bregman en prof. mr. D.A. Lubach – Modernisering Gemeentelijk Grondbeleidsinstrumentarium).

[66] Zie Groot ,E.W.J. de en Veen, G.A. van der, *Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan;* In: Bouwrecht nr. 8, augustus 2003.

doelstelling om middelen te genereren, de nodige kanttekeningen te plaatsen. Kern daarvan is de legitimatie van het overheidshandelen en de daarbij in acht te nemen grenzen. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat bebouwing binnen de EHS toelaatbaar wordt als de initiatiefnemer er maar voldoende geld tegenover stelt of een goede bekende is van de verantwoordelijk bestuurder. Onderhandelingsplanologie zal gebonden moeten zijn aan in de wet neergelegde, algemene regels en aan in plannen vast te leggen (beleids)regels die er toetsbaar borg voor staan dat het overheidshandelen gebonden blijft aan het algemeen belang c.q. het belang van een goede ruimtelijke ordening, de beginselen van behoorlijk bestuur en eisen van openbaarheid. Dit betekent onder andere ook, dat de onderhandelbaarheid van het overheidsbeleid op voor iedere burger of bedrijf gelijke wijze is gebonden aan spelregels en criteria.

Het belang van een goede ruimtelijke ordening valt overigens moeilijk in algemene zin te objectiveren. Zoals in de 'traditionele' ruimtelijke planning de concrete planinhoud en de aan de totstandkoming daarvan verbonden procedure borg moet staan voor ruimtelijke relevantie, kwaliteit en rechtvaardigheid, zo vraagt ook onderhandelingsplanologie inhoudelijke en procedurele kaders en waarborgen. Wezenlijk verschil met de traditionele ruimtelijke planning is de directe koppeling tussen de vorming, in onderhandeling, van nieuw ruimtelijk beleid en het verzilveren van de daardoor gecreëerde vermogenswaarde. Planologische medewerking aan afwijkingen van bestaand beleid – sinds lang gebruikelijk in de ruimtelijke planningpraktijk – wordt onder de nodige procedurele waarborgen afhankelijk gesteld van het beschikbaar komen van een financiële tegenprestatie. Het doel en de omvang van die tegenprestatie zullen naar de mening van de raad aantoonbaar gelegen moeten zijn in functioneel of ruimtelijk gerelateerde investeringen waarvoor het bevoegd gezag (mede)verantwoordelijkheid aanvaardt. Naar de mening van de raad zal de nieuwe WRO voor een en ander een heldere juridische basis moeten bieden door binnen de genoemde kaders onder andere het verbinden van een financiële voorwaarde aan planologische medewerking toe te staan.

Zonnegloren Soest; succesvolle rood-groen-combinatie

De gemeente Soest heeft met de ontwikkeling van het terrein Zonnegloren per saldo natuurwaarden versterkt. Deze case is een geslaagd voorbeeld van contract-planologie, waarmee roodontwikkeling werd gekoppeld aan groene kwaliteitswinst en wel zonder inzet van gemeenschapsgeld. Daarvoor zou, anders dan in deze case, meer rijkssteun voor moeten zijn.

De terreinen Zonnegloren (26 ha) en Soester Natuurbad (9,5 ha) liggen binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS). Daarvoor geldt het restrictieve beleid. Beide terreinen waren in het bezit van verschillende ontwikkelaars. De ontwikkelaar van Zonnegloren vroeg het gemeentebestuur in 1998 toestemming om in afwijking van het bestemmingsplan een complex zorgwoningen te realiseren. Vrijwel gelijkertijd vroeg de ontwikkelaar van het Soester Natuurbad om de 96 op het terrein aanwezige, recreatieve appartementen voor permanente bewoning te bestemmen.
De gemeente Soest wilde tegen betaling van zes miljoen gulden aan dit laatste verzoek gehoor geven. Met dat geld wilde de gemeente op Zonnegloren de ecologische verbinding feitelijk gestalte geven. Rijk en provincie hadden en hebben het geld daar niet voor. Aan zorgwoningen op Zonnegloren wilde de gemeente derhalve niet meewerken, maar de ontwikkelaar van Zonnegloren zou worden gecompenseerd. Zowel de provincie als de Stichting Het Utrechts Landschap steunden de gemeente.

Het voormalig sanatorium Zonnegloren in Soest. Het sanatorium werd in 1990 gesloten en vanaf dat moment gedeeltelijk verhuurd. In 1999 is gestart met de sloop van de gebouwen. Het terrein is in 2002 aangeplant met 14.000 bomen. Bron: gemeente Soest.

Het ministerie VROM verzette zich tegen de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging en nam in 2001 zelfs een vervangingsbesluit wegens strijd met het rijksbeleid. De Raad van State vernietigde dit vervangingsbesluit echter, omdat er onvoldoende zwaarwegende argumenten voor naar voren werden gebracht én omdat de rechtskracht van het Structuurschema Groene Ruimte (waarin de EHS is vastgelegd) was komen te vervallen. Daarmee is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden. Inmiddels is de realisatie van de plannen ter hand genomen.

zie ook:

Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak (16 oktober 2002). Uitspraak in de aangelegenheid Soest, bestemmingsplan landelijk gebied, eerste herziening 2000 (nummer 200105987/1/R2).

Swirc, Maurice (2001), 'Mooie deal', in: Binnenlands Bestuur, 1 november 2002.

5.4.2 Economische haalbaarheid

Bij verevening gaat het altijd om een situatie waarbij de overheid op een of andere manier waarde kan creëren voor een marktpartij en een marktpartij wordt gevraagd om daar iets tegenover te stellen.

De *kosten* bestaan in beginsel uit openbare voorzieningen en onrendabele planonderdelen en werken zoals groen, sociale huisvesting, waterberging en natuur. Het gaat dan om voorzieningen waarvoor de verantwoordelijkheid rechtstreeks voortvloeit uit de overheidstaak om het algemeen belang te behartigen.
De *baten* bestaan uit de waardevermeerdering van de grond bij bestemmingswijziging ('planning gain') en de winst die met de ontwikkeling te behalen is.

Veelgebruikte termen in dit kader zijn scope-optimalisatie en value-capturing. Onder *scope-optimalisatie* wordt verstaan het zodanig in ruimte en tijd afbakenen van een project of een aantal gekoppelde projecten dat een optimaal uitzicht op verwezenlijking ontstaat. In een subsidiearme context is een adequate afbakening van wat er tot een bepaalde gebiedsontwikkeling behoort steeds meer noodzakelijk geworden om zodoende minder rendabele delen met winstgevende delen te combineren en gezamenlijk te realiseren[67]. De uitdaging is om ervoor te zorgen dat de publieke doelen die weinig of geen financiële opbrengstpotentie hebben gedurende het hele proces in beeld blijven. Dit is op zichzelf niets nieuws; zie bijvoorbeeld eerdere plei-

[67] Louw, E en Priemus, H., *Gemeentelijk grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid.* Delft: Delft University Press, 2001.

dooien van de SER en de pleidooien van het samenwerkingsverband dat *Samen, anders, beter*[68] uitbracht. Onder *value-capturing* wordt verstaan het binnen het project zelf herinvesteren van overwinsten in plaats van deze aan het project te onttrekken.

Het ligt voor de hand dat marktpartijen moeite hebben met *value-capturing*[69], wanneer deze ten koste gaat van het rendement op hun investeringen. Maatschappelijk en vanuit financieel-economisch overheidsbeleid is value-capturing echter zeer verdedigbaar, zolang deze bedrijfseconomisch verantwoord is en de economische haalbaarheid van een plan dus niet onder druk zet. Dat heeft, uiteraard, zijn grenzen, grenzen die ten dele ook conjunctuurbepaald zijn[70]. Bovendien kunnen de binnen een project(encomplex) te genereren baten maar één keer benut worden voor verevening. Dat betekent dat de verschillende (in discussie zijnde) instrumenten van verevening (zoals verevening binnen en tussen grondexploitaties, baatbelasting, planbaatheffing, open-ruimte-heffing) niet onbeperkt naast elkaar kunnen worden ingezet. Er zijn heldere keuzen noodzakelijk. Zo zal ook de toenemende roep om koppeling van 'rood aan groen' (natuur), 'rood aan blauw' (water) en 'rood aan grijs' (infrastructuur) moeten worden ingebed in een totaalvisie op verevening.

5.4.3 Restrictief beleid als voorwaarde voor value-capturing

Restrictief beleid is van invloed op vereveningsmogelijkheden c.q. de financiële ruimte voor verevening. Zonder restrictief beleid zou de planologische medewerking aan 'rode' ontwikkeling op regionaal niveau minder geldwaarde vertegenwoordigen. De Ruimte-voor-Ruimte-regeling in Noord-Brabant is alleen rendabel bij een zekere schaarste aan vrije bouwkavels. Een ruimhartig nieuwbouwbeleid in landelijke gebieden lijkt dan ook funest voor een vervolg van de stalsloopregeling[71]. Het 'ruilobject' dat de overheid te bieden heeft, namelijk planologische medewerking, moet een zekere schaarste houden.
Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het 'niet op slot te doen' van een gebied en het 'alles zonder meer maar vrij geven' in een gebied.

---

68 Brochure in opdracht van ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten en VNO NCW - *Samen, anders, beter.* Datum en plaats publicatie niet vermeld.

69 Zie ook de protesten van de Neprom tegen verschrijving van sociale woningbouw: J. Fokkema en C. de Reus, *Gebiedsontwikkeling: naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt.* Bijlage bij Building Business, september 2002 (vierde jaargang nr. 7).

70 Zie meer specifiek en aanzien van de grenzen aan kostenverhaal in het kader van de grondexploitatie het advies van de VROM-raad, *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling* (advies 020)), p. 73/74, maart 2000.

71 Zie artikel *Rijk rijdt Brabant in de wielen met ruimhartig nieuwbouwbeleid.* In: Binnenlands bestuur, 23 mei 2003.

Omgekeerd kan men stellen, dat verruiming van de mogelijkheden tot verevening voor de decentrale overheden ook een belang schept om zelf voor een zekere mate van restrictief beleid te kiezen. Aldus kunnen die overheden immers ook de financiële ruimte creëren voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit.

Ruimte-voor-Ruimte in Noord-Brabant: woningen voor stallen

De Ruimte-voor-Ruimte-regeling (RvR) maakt de sloop van stallen financieel mogelijk door extra ruimte voor woningbouwkavels elders. De regeling is een vorm van contractplanologie en lijkt succesvol. Wel zijn er risico's. Zo heeft de regeling een kwetsbare juridische basis en vraagt deze een zekere schaarste aan vrije bouwkavels.

Op 15 maart 2000 is tussen het ministerie LNV, het ministerie VROM, vijf provincies en de VNG het bestuurlijk kader tot stand gekomen voor de aanpak van de mestproblematiek. Opkoop van mestrechten diende wel gepaard te gaan met sloop van stalruimte. Daarvoor was echter niet voldoende rijksgeld beschikbaar. De Ruimte-voor-Ruimte-regeling bood een beleidsmatig aanvaardbare oplossing door de sloop van bebouwing van geringe kwaliteit (grote oppervlaktes stallen) te compenseren met woningbouwkavels met minder bebouwd oppervlak van een hogere kwaliteit op ruimtelijk aanvaardbare locaties.

Noord-Brabant heeft de regeling vastgelegd in een partiële herziening van het streekplan. Sanering van 1000 m^2 stalruimte wordt gecompenseerd met één woningbouwkavel. Die stalruimte moet in een reconstructiegebied liggen en de bouwkavels moeten in zogenaamde kernrandzones of bebouwingsclusters liggen, die ook voor de gemeente aanvaardbaar zijn.

Met de bouw van 18 vrije kavels aan de noordrand van Heusden wordt 18.000 m^2 stalruimte elders gesloopt.
Bron: Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte.

De Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte-voor-Ruimte (ORR), met als deelnemers de provincie en een consortium van private partijen, voert de regeling uit en sluit samenwerkings-overeenkomsten met gemeenten over de realisatie van bouwkavels. Op de uitgifte van de bouwkavels moet voldoende winst worden gemaakt om de stalsloop te compenseren.
Dit vraagt enerzijds een toereikend aanbod van goedkope bouwgrond en anderzijds een schaarstemarkt voor bouwkavels. Versoepeling of het zelfs loslaten van het restrictief beleid zet de Ruimte-voor-Ruimte-regeling onder druk.

Er zijn overigens nog meer risico's. De Ruimte-voor-Ruimte-regeling mist een publiekrechtelijke basis. De regeling is daardoor kwetsbaar, zowel juridisch – al heeft dat in de praktijk nog geen problemen veroorzaakt – als vanwege 'freeriders' die relatief goedkope stalruimte kunnen opkopen en desondanks volledige bouwrechten kunnen verwerven. Naast een zekere mate van restrictief beleid vraagt een structurele Ruimte-voor-Ruimte-regeling dan ook om een publiekrechtelijk verankerde vorm van contractplanologie.

Zie ook:
"Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor ruimte en Ontwikkelingsmaatschappij Glastuinbouw. Leereffecten". PPS Bureau Landelijk Gebied/KPMG business Advisory Services (september 2001).

Instandhouding van een ruilmiddel in het kader van contractplanologie kan overigens op zichzelf nooit een legitimatie zijn voor het voeren van een restrictief beleid. Restrictief beleid is in de eerste plaats ruimtelijk kwaliteitsbeleid en mag niet leiden tot een algeheel, regionaal tekort aan ontwikkelingsruimte. Elders heeft de raad, al vanaf het advies *Stedenland-plus*, zich voor een zekere mate van restrictief beleid uitgesproken, zij het in een minder verkrampte vorm dan in het rijksbeleid destijds werd voorgestaan. In de komende adviezen *Landbouw en landelijk gebied* en *Buiten bouwen* komt de raad hierop terug. Op deze plaats past echter de constatering dat een radicale breuk met vormen van restrictief beleid niet alleen op zichzelf, maar ook door de daarvan te verwachten beperking van verevenings-mogelijkheden de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit zou frustreren.

5.4.4 Grondwaardebepaling en verevening

Met name bovenplanse verevening kan vragen oproepen over de grondslag voor de waardebepaling van niet-bebouwde gronden. Dit is het geval wanneer die grondslag gezocht wordt in een zogenoemde top-down-benadering. In de verwervings- en onteigeningspraktijk is die benadering bij ruwe bouwgrond regelmatig aan de orde (zie casus Zeist, waarin overigens de thans

nog beperkte mogelijkheden voor verevening centraal staan). Volgens deze benadering is de grondwaarde gelijk aan de economische waarde van een bijvoorbeeld als bedrijfs- of kantorengebied ontwikkelde locatie minus de inrichtingskosten c.q. de kosten van bouw- en woonrijpmaken en van gebouwontwikkeling. Een combinatie van deze benaderingswijze met verevening heeft als effect, dat de grondwaarde afhankelijk wordt van koppelingen aan verliesleidende projecten.

In feite is deze problematiek ook al, maar dan minder zichtbaar, aan de orde binnen stedelijke herstructureringsgebieden. Stedelijke herstructurering sluit exploitatief veelal met een tekort, dat met overheidsmiddelen moet worden gedekt. In dergelijke gebieden levert de top-down-benadering geen bruikbare waardegrondslag voor grond en moet de schadeloosstelling bij de verwerving van gronden en opstallen worden bepaald op basis van de vermogensschade bij huidig gebruik. Zo ook leidt verevening tussen locaties waarvan aanvankelijk niet-bebouwde gronden (agrarische grond of natuur) deel uitmaken er onvermijdelijk toe, dat de top-down-benadering, die tóch al niet geheel onomstreden is, ook in dergelijke situaties moet worden losgelaten.

Verevening en waardegrondslag grond; casus Zeist

De gemeente Zeist wil hinderlijke, in het centrum en in woongebieden gevestigde bedrijven verplaatsen naar aan de rand van de kern te ontwikkelen bedrijfsterreinen. De gemeente wil de vrijkomende, binnenstedelijke locaties herontwikkelen, voornamelijk in de woonsfeer. Bedrijfsverplaatsing en herontwikkeling sluiten op een aanzienlijk financieel tekort. In beginsel kan dat tekort, uitgaande van in de markt gangbare kosten en opbrengsten, voor een belangrijk deel worden gecompenseerd met een batige exploitatie van de nieuwe bedrijfsterreinen. Voor het overige is de gemeente in staat om de resterende 'overall' tekorten van de 'projectencomplexen' te dekken met ISV-middelen.

De gemeente voert thans onderhandelingen met onder andere de grondeigenaren in de gebieden van de toekomstige bedrijfsterreinen. De bedrijfsterreinen zijn planologisch nog niet geregeld, maar op strategisch niveau (structuurplan, streekplan en gebiedsgerichte ontwikkelingsvisie) staan de lichten wel op groen. De gemeentelijke, complexgewijze benadering van de grondexploitatie wordt echter bemoeilijkt door de in de verwervings- en onteigeningspraktijk steeds gangbaarder wordende top-down-benadering voor de vaststelling van de grondwaarde. Volgens die benade-

ring wordt de waarde van de grond bepaald door saldering van de gekapitaliseerde kosten en opbrengsten van locatieontwikkeling, waarbij de locatie een ruimtelijk aaneengesloten geheel dient te vormen. Theoretisch leidt dit ertoe, dat het batig saldo van de ontwikkeling van de nieuwe bedrijfsterreinen geheel terecht komt bij de grondeigenaren, behoudens een eventuele marge voor ontwikkelingsrisico's van de ontwikkelende partij. Theoretisch blijft er dan dus niets over als dekkingsmiddel voor de tekorten op bedrijfsverplaatsingen en herontwikkelingen.

Binnen de bestaande juridische kaders is een oplossing voor dergelijke situaties niet eenvoudig te vinden. De gemeente kan slechts proberen om minnelijk tot grondverwerving te komen voor een prijs die vanuit de gekozen complexbenadering dragelijk is. Alleen een alles-of-niets-spel naar de grondeigenaren verschaft de gemeente énige onderhandelingsruimte. Anderzijds zou een ongelimiteerde complexbenadering de grondeigenaren in een positie brengen waarin de waarde van hun grond wordt bepaald door tekorten op ontwikkelingen elders, die de gemeente aan de nieuwe, profijtelijke ontwikkelingen koppelt.

De conclusie moet dan ook zijn, dat de mogelijkheden voor verevening van locaties met verschillende exploitatieperspectieven weliswaar verruimd moeten worden, maar dat een dergelijke verruiming niet verenigbaar is met een top-down-benadering van de waarde van de te verwerven gronden. De zogenoemde bottom-up-benadering en de vergelijkingsmethode zullen aan betekenis winnen.

5.5 Perspectief op de korte termijn

5.5.1 Introductie

Gegeven de huidige jurisprudentie met betrekking tot faciliterend gemeentelijk grondbeleid, biedt actief gemeentelijk grondbeleid vooralsnog meer mogelijkheden dan facilitair grondbeleid voor ruimtelijke sturing van investeringen, risicomanagement en verevening. Bovendien biedt actief grondbeleid meer mogelijkheden voor concurrentiebevordering bij locatieontwikkeling. Uit dien hoofde is het wenselijk om actief grondbeleid als een volwaardige, zo niet ontwikkelingsplanologisch te prefereren vorm van grondexploitatie te zien. Het maatschappelijk draagvlak daarvoor is gediend met een transparante opzet van publieke grondexploitaties.

Nu de grondprijzen minder hoog zijn, is het wellicht nuttig om, zeker in regionaal kader, pro-actief grond te verwerven voor de realisatie van toekomstige opgaven. Bij projecten die tot de (mede)verantwoordelijkheid van de rijksover-

heid respectievelijk provinciale overheid gerekend moeten worden, past naar het oordeel van de raad voorts een financiële participatie van het Rijk respectievelijk de provincie, die de ontwikkelingsrisico's voor gemeenten mitigeert.

Een en ander neemt niet weg dat een actief grondbeleid ook risico's met zich mee kan brengen, in het bijzonder bij een stagnerende markt als de overheid alle risico's, waaronder renteverlies draagt. Daarnaast zal er bij een actief grondbeleid steeds aandacht nodig zijn voor een gronduitgifte die concurrentie bevordert (transparantie) en voor samenwerkingsconstructies met de ontwikkelaars die een evenwichtige balans tussen winstcapaciteit en risico opleveren. De raad is van mening dat voor een zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van de toe te passen grondpolitieke systemen, gelijkwaardigheid van actief en facilitair grondbeleid noodzakelijk is. Dat vraagt een forse aanpassing van de huidige systematiek. De raad maakt daartoe in dit advies onderscheid tussen de korte en de lange termijn. In dit hoofdstuk en met name de volgende paragrafen gaat de raad in op de mogelijkheden op korte termijn. In hoofdstuk 6 kijkt de raad naar enkele meer voor de lange termijn interessante, instrumentele opties.

5.5.2 Gemeentelijk grondbeleid

De recente verbreding van de 'Wet voorkeursrecht gemeenten' kan bijdragen aan een ruimere toepassing van actief grondbeleid, maar vindt zijn beperkingen in het zelfrealisatiebeginsel zoals daarop binnen het kader van de Onteigeningswet een beroep kan worden gedaan (zie verder hoofdstuk 6). Bovendien maakt actieve grondpolitiek de gemeente tot risicodrager in gebiedsontwikkeling, een risico dat groter is naarmate de grondverwerving zich noodgedwongen richt op ontwikkelingen op langere termijn danwel op ontwikkelingen met naar hun aard grotere risico's en daardoor minder gewild bij marktpartijen. Gezien de ontwikkelingsplanologische waarde van actieve grondpolitiek beveelt de raad onderzoek aan naar de mogelijkheden om de risico's van actieve grondpolitiek te beperken door het creëren van een nationale risicovoorziening. Als voorwaarde kan hieraan worden verbonden dat sprake is van een transparante, aan de desbetreffende locatie gebonden grondexploitatie als verbijzondering van de gemeentelijke grondexploitatie als geheel. Hierbij geldt het vereiste dat de opbrengsten van die grondexploitatie als risicoreserves worden geoormerkt en niet in de algemene middelen van de gemeente vloeien, voor zolang die grondexploitaties nog niet zijn afgesloten.

In beginsel zou zo'n voorziening van tijdelijke aard kunnen zijn. De voorkeur van de raad voor actieve grondpolitiek is namelijk geen principiële, maar een tactische. Het zou voor de effectiviteit van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek niet mogen uitmaken of deze langs de weg van actieve danwel faciliterende grondpolitiek tot uitvoering komt. Vanuit een markt-ideologische benadering van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en het streven naar risicomijdend financieel beleid van de overheden is er zelfs veel voor te zeggen om aan faciliterend grondbeleid de voorkeur te geven. Dan moet dat qua effectiviteit echter tenminste gelijkwaardig zijn aan actieve grondpolitiek. Daartoe zullen onder andere de mogelijkheden tot verevening van publieke kosten van gebiedsontwikkeling via faciliterend grondbeleid moeten worden verruimd. Dat is nodig zowel vanwege de kosten van de met een plan samenhangende publieke voorzieningen, binnen en buiten het plangebied, als vanwege bovengemiddelde verwervingskosten (vanwege bestaande bebouwing, kassen e.d.). Bovendien is een verruiming van verrekeningsmogelijkheden voor publieke kosten van gebiedsontwikkeling gewenst ter beperking van het grondprijsopdrijvende[72] effect van de op dit moment ontoereikende verhaalsmogelijkheden van baatbelasting en exploitatieovereenkomsten.

De gewenste verruiming van vereveningsmogelijkheden bij faciliterend grondbeleid kan zijn wettelijke grondslag krijgen in de Nota Grondbeleid aangekondigde Grondexploitatiewet, waarin een verplichte exploitatievergunning zou worden geïntroduceerd[73]. Deze wet laat echter nog op zich wachten. Het belang van een dergelijke wet is weer eens onderstreept met het Nunspeet-arrest, waarin de Hoge Raad overeenkomsten tussen gemeenten en projectontwikkelaars tot verrekening van planschadevergoedingen ex art. 49 WRO ongeldig verklaarde vanwege het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor[74]. Op dit punt heeft de minister van VROM, vooruitlopend op de Grondexploitatiewet, inmiddels een spoedwet aangekondigd[75]. Gezien het feit dat de totstandkoming van een Grondexploitatiewet nog wel geruime tijd zal vergen, steunt de raad dit voornemen, ook al weet hij hoe lang ook spoedwetten kunnen duren. Voor andere verruimingen van de vereveningmogelijkheden zal de bedoelde noodwet echter geen oplossing kunnen bieden. Vooruitlopend op de Grondexploitatiewet is daarom een beperkte wijziging van de WRO gewenst (bijvoorbeeld door herin-

72 De vooronderstelling hierbij is dat marktpartijen, als zij tevoren bekend zijn met de mogelijkheden om kosten van publieke voorzieningen op hen te verhalen, minder bereid zullen zijn hoge bedragen voor grond neer te tellen omdat de winstmogelijkheden hierdoor minder zijn. Zie het advies van de VROM-raad. *Het instrument geslepen,* p. 74.

73 De VROM-raad was een voorstander hiervan, althans in de vorm zoals deze was voorgesteld door De Haan. Zie het advies van de VROM-raad. Het instrument geslepen (advies 020), 2000.

74 HR 2 mei 2003, Nederlands Juristenblad 2003, afl. 21, p. 1082 –1083.

75 Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 200 XI, nr. 3, p. 12.

troductie van het vervallen artikel 43), welke als kapstok kan dienen voor een AMvB – eventueel te incorporeren in het BRO – inzake de kostensoorten die op grond van gemeentelijke exploitatieverordeningen op private grondexploitaties kunnen worden verhaald. Eerder[76] heeft de raad daar al concrete voorstellen voor gedaan die in het verlengde liggen van de eerder in dit advies genoemde, buitenwettelijke grondkostenlijst van NEPROM, IBR en VNG (zie par. 5.3).
Die voorstellen zullen uiteindelijk ook hun doorwerking moeten krijgen in de Grondexploitatiewet. De daarin op te nemen figuur van de exploitatievergunning biedt, anders dan de exploitatieverordening ex artikel 42 WRO en daarvan afgeleide exploitatieovereenkomsten, een publiekrechtelijk instrument om exploitatiebijdragen van zelfrealisatoren indien nodig af te dwingen. De raad is er overigens voorstander van om de Grondexploitatiewet zoveel mogelijk bij de huidige praktijk aan te doen sluiten in die zin, dat er ruimte blijft bestaan voor het op minnelijke wijze bereiken van overeenstemming over een private grondexploitatie. Een vergunningplicht is daarbij slechts een 'stok-achter-de-deur', in te zetten wanneer partijen er langs privaatrechtelijke weg niet uitkomen. De raad stelt met instemming vast, dat inmiddels ook de minister tot deze opvatting is gekomen en een aanpassing van het conceptwetsvoorstel op dit punt heeft aangekondigd.[77]

N201+ koppelt gebiedsontwikkeling aan infrastructuur

Het financieel koppelen van gebiedsontwikkeling aan infrastructuurontwikkeling is in Nederland niet nieuw. Publieke overeenstemming is echter moeizaam te bereiken en financiële bijdragen vanuit de ontwikkelingsgebieden aan de infrastructuur zijn moeilijk af te dwingen. Hiervoor is een 'stok achter de deur nodig'.

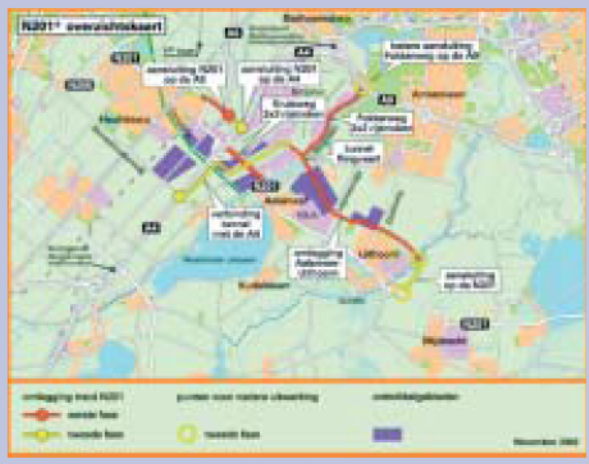
De provinciale weg N201 loopt tussen Haarlem en Hilversum en gaat dwars door de kernen van Aalsmeer en Uithoorn. De leefbaarheid en de bereikbaarheid in de regio staan daardoor sterk onder druk. Het project N201+ voorziet o.a. in een noordelijke omlegging bij Aalsmeer en Uithoorn. De kosten daarvan worden voor een belangrijk deel betaald uit de opbrengsten van nog te ontwikkelen gebieden (de '+') in de gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer en Amstelveen. Het belang van de omlegging is echter niet voor alle gemeenten even groot. Marktpartijen (bloemenveiling Aalsmeer en Schiphol) zijn bereid tot meebetalen, maar niet buitensporig.

---

76 Het advies van de VROM-raad. *Het instrument geslepen* (advies 020), 2000. Daarbij besteedde de raad ook aandacht aan de grenzen aan verhaal van kosten op de marktpartijen.

77 Tweede Kamer, 2003 - 2004, 27 581 en 27 597, nr. 18, p 4.

In de loop der jaren is de druk vergroot om tot een oplossing te komen. De gemeente Amstelveen heeft het daarop gerichte regioakkoord als enige gemeente niet ondertekend. Het streekplan koppelt een streekplanuitwerking voor de bedrijventerreinen aan het planologisch en financieel rond komen van de wegomlegging. Daarmee kan de medewerking van Amstelveen formeel waarschijnlijk niet mee worden afgedwongen. Het project N201+ illustreert dan ook de wenselijkheid van de mogelijkheid om regionale projecten financieel aan locale projecten te kunnen koppelen.



Overzichtskaart van het project N201+: Bron: projectbureau N201+

Zie ook :
"N201; van eenvoudige wegomlegging tot bestuurlijke gordiaanse knoop', Connect (2003)

5.5.3 Regionaal grondbeleid

In hoofdstuk 3 is onder andere als probleem gesignaleerd, dat de ruimtelijke planning op nationaal en regionaal niveau onvoldoende is toegesneden op en geïnstrumenteerd voor de realisatie van nationale en regionale projecten. Het is met name het regionale niveau waarop de noodzaak van een geïntegreerde, gebiedsgerichte planning groeit. Een effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek zal het ook op dat niveau niet zonder uitvoeringsinstrumentarium kunnen stellen. In dat regionaal instrumentarium dient het grondbeleid een plaats te hebben.

Een tweede overweging die aanleiding kan geven tot regionaal grondbeleid, is gelegen in de behoefte aan verevening tussen naar hun aard weliswaar locale, maar in verschillende gemeenten gelegen projecten én in de behoefte aan risicobeheersing in met name actief gemeentelijk grondbeleid.

Voor zover regionaal grondbeleid een functie heeft als instrument voor de realisatie van als zodanig aangewezen, regionale projecten, kan dat grondbeleid in vergaande mate naar analogie van gemeentelijk grondbeleid worden vormgegeven, actief of passief/faciliterend, al of niet met een regionaal grondbedrijf. Op termijn en op tenminste één wezenlijk punt zal regionaal grondbeleid echter van gemeentelijk grondbeleid moeten kunnen verschillen: regionaal grondbeleid zal de mogelijkheid moeten hebben van verevening van de grondkosten van regionale projecten met die van daaraan gerelateerde lokale projecten. Daarbij denkt de raad met name aan regionale groen- en waterprojecten, die in samenhang met stedelijke ontwikkelingsprojecten noodzakelijk worden geacht. Voor de bekostiging van dat soort projecten kan weliswaar worden gedacht aan doelbudgetten of bijvoorbeeld een breed regionaal programmabudget zoals eerder door de raad aanbevolen[78], maar deze zullen niet altijd toereikend zijn. Bovendien is het beleidsmatig en economisch verdedigbaar om op z'n minst een deel van de kosten van regionale projecten op de exploitatie van ruimtelijk en functioneel daaraan gerelateerde lokale projecten te laten drukken.

Een dergelijke regionalisering van het grondbeleid vraagt om juridische voorzieningen, die op hun beurt bestuurlijke implicaties hebben. Op dit moment is al wel sprake van een juridische voorziening in de Kaderwet 'Bestuur in verandering', maar deze gaat niet verder dan het benoemen van grondbeleid als beleidsterrein voor kaderwetbesturen. Daarmee gaat de Kaderwet nauwelijks verder dan de Wet gemeenschappelijke Regelingen (WgR), die immers samenwerking in het grondbeleid evenzeer mogelijk maakt, maar zonder dit expliciet te noemen. De praktijk wijst bovendien uit, dat de mogelijkheden voor regionaal grondbeleid buiten én binnen kaderwetgebieden vanwege de vrijblijvendheid daarvan en door de inherente beperkingen van verlengd lokaal bestuur nauwelijks worden benut. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek op regionaal niveau vraagt een steviger instrumentarium voor regionaal grondbeleid.

Voor het naar analogie van gemeentelijk grondbeleid vormgeven van *regionaal grondbeleid voor regionale projecten* biedt de voorgenomen, fundamentele herziening van de WRO al de nodige aanzetten voor juridische voorzieningen (die te zijner tijd nog een omvangrijke uitwerking in de invoeringswet vragen) en wel als afgeleide van besluiten over en realisatie van 'een onderdeel van provinciaal ruimtelijk beleid' c.q. een provinciaal project. De bestuur-

78 VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek* ('ICES-advies'), (advies 033), 2002.

lijke verantwoordelijkheid daarvoor zal liggen bij het provinciaal bestuur, óf bij de destijds nog gedachte besturen in stedelijke regio's. Voor deze laatste zou op dit moment gedacht kunnen worden aan Wgr+-regio's. In aanvulling op toekomstige juridische voorzieningen van de WRO zullen in de organieke wetgeving mogelijkheden voor regionale grondbedrijven moeten worden gecreëerd.

Ook voor een *verevening van de kosten van regionale projecten met gerelateerde lokale projecten* is nog geen juridische voorziening voorhanden noch in voorbereiding. Wel zou de in de vorige paragraaf voorgestelde grondkostenlijst hiervoor een aanzet kunnen bieden. Op de eerder door de raad voorgestelde lijst komen immers ook de kosten voor van buiten het plangebied gelegen projecten voorzover deze met het plangebied samenhangen en redelijkerwijs daaraan zijn toe te rekenen. Echter, de invulling daarvan is een lokale aangelegenheid en is, voorzover het gaat om de kosten van gerelateerde projecten buíten de betreffende gemeente, mede afhankelijk van de bestuurlijke en financiële opzet van die gerelateerde projecten. Van een 'echte' regionale verevening, waarvoor een regionale autoriteit zich verantwoordelijk weet, is op die wijze geen sprake. Uiteindelijk zal ook de stap dáárnaar moeten worden gezet. Dat zou kunnen gebeuren binnen het kader van verlengd lokaal bestuur – Wgr of Wgr+ – maar de WRO zal naar de mening van de raad ook aan provincies (of aan Wgr+-regio's bij een meer zelfstandige opzet van deze bestuursvorm) de mogelijkheid moeten bieden om een fonds in te stellen ter bekostiging van regionale projecten, waaraan daartoe aan te wijzen lokale projecten een al of niet forfaitaire bijdrage verschuldigd zijn. Via de gemeentelijke grondkostenlijst zijn deze bijdragen dan verhaalbaar op de lokale grondexploitatie.

Deze juridische voorzieningen sluiten overigens niet uit, dat de realisatie van regionale projecten en de feitelijke uitoefening van de hier aan de orde zijnde gemeentelijke, regionale en provinciale bevoegdheden wordt opgedragen aan gemeenschappelijke ontwikkelingsbedrijven oftewel 'special-purpose-companies', waaraan ook private partijen kunnen deelnemen.

6 Marktinterventies op langere termijn

6.1 Introductie

De sterke roep om een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke politiek rechtvaardigt een kritische blik op het beschikbare gereedschap om zo'n politiek te stimuleren en effectief te maken. Het Nederlandse planningsstelsel is weliswaar al sterk uitgebouwd, ook instrumenteel, en trekt daardoor reeds lang internationale belangstelling, maar er is niet tijdig gereageerd op het feit dat de omstandigheden zijn veranderd en dat er nog onvoldoende instrumenten voor onderhandeling zijn ontwikkeld, die de overheid in een marktcontext een krachtige partij kunnen maken. Die instrumenten zijn in andere landen wel ontwikkeld, mede doordat er geen actief grondbeleid bestond. In dit hoofdstuk staat de raad daarom stil bij een aantal min of meer nieuwe, althans nog niet in de Nederlandse planningpraktijk gangbare interventietypen, deels ontleend aan buitenlandse voorbeelden en deels al wel in eerdere discussies aan de orde gesteld. Naar zijn aard leidt deze beschouwing nog niet tot eindconclusies, maar veeleer tot agendavorming voor het poltitiek-bestuurlijk debat over de instrumentele vormgeving van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. In dat debat zal mede aan de orde moeten komen de cruciale rol die het zelfrealisatiebeginsel van de Onteigeningswet in het Nederlandse planningstelsel speelt.

6.2 Buitenlandse voorbeelden

6.2.1 Het Engelse planningsstelsel

In Nederland was er vanwege het dominante actieve grondbeleid lange tijd geen behoefte aan een planningsstelsel dat meer onderhandelingsruimte bood: bij de gronduitgifte kon de gemeente immers haar eisen stellen. In ons omringende landen is echter geen sprake van actief grondbeleid. Dat verklaart dat de planningsstelsels in deze landen meer onderhandelingsruimte voor de overheid bieden. Bijvoorbeeld het Engelse planningsstelsel kent niet zo iets als een limitatief-imperatief stelsel voor de afgifte van bouwvergunningen. Daardoor is er in dat stelsel in beginsel een minder sterke koppeling is tussen plan en project[79]. Het Engelse stelsel maakt onderscheid tussen een

[79] dr. ir. A.G. Bregman, *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering,* Deventer 1999.

'planningpermission' en een 'buildingpermission'; een tweeledig vergunningsstelsel. Het verlenen van de 'planningpermission' is een moment waarop de onderhandelingen over de in het project te incorporeren overheidsdoelstellingen worden afgesloten, inclusief de vraagstukken van verevening. De grote afwegingsvrijheid om deze planningpermission niet te verstrekken verschaft de overheid een onderhandelingspositie over de inzet van de 'planninggain'. Het grote voordeel is dus dat de vele onderhandse onderhandelingen die in Nederland onder dreiging van het onthouden van de planologische medewerking (die al snel het karakter heeft van 'detournement de pouvoir') plaatsvinden, in het Engelse stelsel juist expliciet en in alle openbaarheid plaatsvinden en geconcentreerd worden op een duidelijk moment van besluitvorming.

In feite is er in het Engelse systeem sprake van een soort contractplanologie. Deze aanpak vergt veel onderhandelingsvaardigheid van overheden, maar als daarvan goed gebruik wordt gemaakt kan dit een optimale opbrengst genereren, meer dan bij wettelijk verplichte afdracht volgens het Nederlandse systeem. De verhalende overheid moet bij verplichte verevening precies aangeven welke kosten worden verhaald. Vanwege de daarvoor toch altijd in zekere mate geldende beperkingen, zal het kostenverhaal in veel gevallen lager liggen dan de baten die met de planontwikkeling kunnen worden behaald. Bij vrijwillige overeenstemming zal de marktpartij zijn eigen afweging maken over de voor hem aanvaardbare hoogte van een bijdrage. Daarbij zal een groot aantal factoren een rol spelen, zoals de relatie met de gemeente[80]. Dat kan ertoe leiden dat een hogere bijdrage wordt betaald dan waartoe de marktpartij wettelijk verplicht zou kunnen worden.

Dat neemt uiteraard niet weg dat, zoals gesteld in paragraaf 5.4.1, de onderhandelingsvrijheid van de 'monopolistische' overheid toch op enigerlei wijze aan regels gebonden moet zijn en dat ook de belangen van derden in het onderhandelingsproces een plaats moeten hebben. Over de zwaarte van de daarvoor noodzakelijke procedures valt wellicht te twisten – in lopende wetgevings- en herijkingsoperaties is dat aan de orde – maar uiteindelijk zullen de procedurele kaders onvermijdelijk zekere beperkingen aan de onderhandelingsvrijheid van de overheid moeten blijven stellen. Desondanks zijn er ten opzichte van de huidige, Nederlandse kaders zeker ook verruimingen van de onderhandelingsvrijheid mogelijk. Die kaders bieden geen mogelijk-

[80] Zie bijvoorbeeld het bouwclaimmodel: in sommige gevallen hebben marktpartijen in ruil voor een bouwclaim gronden verkocht aan gemeenten voor een lagere prijs dan waartegen zij ze verworven hadden.

heden om aan uitonderhandelde en publiekrechtelijk getoetste, planologische medewerking voorwaarden te verbinden die niet al in de gebiedsbestemming zelf besloten liggen. Het gaat dan met name om voorwaarden van financiële aard, maar bijvoorbeeld ook om voorwaarden met betrekking tot het tempo van realisatie van de bestemming, de koppeling aan gerelateerde bestemmingen c.q. projecten en het toekomstig gebruik van de betreffende locatie. In die zin is er wel degelijk behoefte aan een verruiming van de onderhandelbaarheid van planologische bevoegdheden. Het Engelse stelsel biedt dan mogelijk leerpunten voor een op termijn meer op onderhandeling en contractvorming gericht planningstelsel en de daarvoor te creëren, wettelijke basis.

6.2.2 Het Valencia-model voor locatieontwikkeling

In Spanje heeft de nationale wetgeving, aangevuld met een regionale regeling die oorspronkelijk in Valencia is ontworpen, tot een vergaande versnelling van de bouwlocatieontwikkeling geleid. Voor Nederland is dit concept interessant omdat het:

- de verantwoordelijkheid van de locale overheid voor de aanwijzing van bouwlocaties, het programma dat moet worden gerealiseerd, alsmede de prijs en kwaliteit van publieke werken in stand laat;
- ontwerp en de realisatie van het plan voor een locatie onderwerpt aan concurrentie in de vorm van een competitie, op inhoud en kwaliteit van het plan, op kwaliteit, prijs en uitvoering van publieke werken, alsmede op draagvlak bij belanghebbenden;
- de winnaar van de competitie (de urbaniseerder) namens de gemeente belast met de organisatie van de uitvoering van het plan;
- uitgaat van een sluitend stelsel van verhaal van kosten gemoeid met de uitvoering van het plan, dat gebaseerd is op verschuldigdheid van bijdragen in de kosten naar rato van het aandeel in de grondeigendom/bouwrechten in het plan;
- het zelfrealisatiebeginsel van grondeigenaren in de locatie respecteert: eigenaren krijgen pro rate parte bouwrechten in het plan, echter mogelijk op een andere plek.

Net als in Nederland is de lokale overheid verantwoordelijk voor de totstandkoming van een bestemmingsplan. Op de grondeigenaren rust (zoals bij ons art. 42 WRO) de verplichting om de grond ten behoeve van de publieke infrastructuur en andere publieke doeleinden over te dragen aan de gemeente. Daarnaast dient maximaal tien procent van de grond ter beschikking van de gemeente te worden gesteld voor sociale woningbouw.

Grondeigenaren dienen voorts alle kosten gemoeid met het bouw- en woonrijpmaken te dragen. Het plan voor en het niveau van uitvoering van publieke werken is echter de verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook het bij het bestemmingsplan behorende verkavelingsplan, dat tevens de titel vormt voor eigendomsoverdracht, dient door de gemeente te worden vastgesteld.

De competitie, waaronder de aanwijzing van de urbaniseerder, is formeel gericht op de totstandkoming van het verkavelingsplan en de ontwikkeling en uitvoering van de publieke werken. De competitie heeft zich echter meer en meer (ook) gericht op – met inachtneming van het door de gemeente aangedragen programma – de ontwikkeling van een aansprekend stedenbouwkundig plan. Veelal zijn (coalities van) grondeigenaren in het plan de deelnemers aan de competitie, maar grondeigendom is geen voorwaarde voor deelname. De ingediende plannen worden openbaar gemaakt, echter de financiële paragrafen dienen in gesloten envelop te worden ingediend. De selectiecriteria zijn niet helder wettelijk geregeld, maar hebben in het algemeen betrekking op de inhoud van het stedenbouwkundig plan, in het bijzonder de daarbij behorende publieke ruimte, financiële en economische criteria, alsmede draagvlak onder grondeigenaren. In het algemeen varieert het aantal deelnemers tussen de drie en acht.

De grondeigenaar die het niet eens is met het verkavelingsplan en de hem toegedeelde bouwrechten kan vragen om te worden onteigend. De onteigeningsvergoeding ligt naar verluidt wel iets, maar betrekkelijk weinig boven de waarde van de oude bestemming. Daarnaast kan de eigenaar bezwaar maken tegen het verkavelingsplan, ook bij de rechter, maar dit heeft geen schorsende werking. Bij verder stilzitten van de grondeigenaar kunnen de door hem verschuldigde urbanisatiekosten eventueel worden verhaald op zijn bouwrechten. De urbaniseerder dient in maximaal vijf jaar (het kan ook korter) de publieke werken uit te voeren. De uitvoering hiervan wordt echter naar voren gehaald in de tijd en vindt nagenoeg geheel plaats vóór de realisatie van de private bouwrechten. De grondeigenaren dienen die uitvoering (voor) te financieren, danwel daarvoor zekerheid te stellen. De uiteindelijk hoogte van de kosten is echter in het kader van de competitie door de urbaniseerder gemaximeerd. De bouwvergunning voor de bouw van de private locaties wordt niet afgegeven dan nadat de verschuldigde kosten geheel zijn voldaan[81].

[81] Voor verdere informatie zie : *Het Valenciaans recept,* Werkgroep Stier (2003).

Het Spaans/Valenciaans concept levert een heldere rolverdeling tussen de gemeente als publieke partij, de urbaniseerder als risicodragende uitvoerder van het plan en de grondeigenaren die primair geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van bouwrechten, maar wel flink moeten bijdragen in grond en in geld voor de kwaliteit van de locatieontwikkeling. Zolang de gemeente niet als grondeigenaar meedoet, is haar rol beperkt tot de publieke taak. In de kern is het Spaans/Valenciaans concept een competitie over stedenbouwkundige vormgeving en uitvoering van publieke werken. Het concept richt zich vooral op de kosten van de publieke ruimte en infrastructuur en minder op de opbrengstpotenties van het plan. Het concept voorziet in een duidelijke opdrachtgever, die namens de gemeente optreedt, maar wel de uitvoeringsrisico's draagt. De gemeente draagt alleen het risico van het toekomstig onderhoud en eventueel van de exploitatie van publieke ruimten en infrastructuur. De wettelijke regeling van verkavelingsplan en verhaal van kosten is veel stringenter dan in Nederland en fungeert als een belangrijke stok achter de deur. Kritiek bestaat er op het feit, dat onteigening van grondeigenaren die niet mee willen ontwikkelen ook huiseigenaren kan treffen die gewoon in het gebied willen blijven en ingepast willen worden in het plan[82]. Bij een uitwerking van het Spaans/Valenciaans concept voor de Nederlandse praktijk zou dit een aandachtspunt moeten zijn.

Met de Europese richtlijn aanbesteding van werken als aanleiding zou thans ook in Nederland een competitie met als basis de uitvoering van openbare werken, maar tevens gericht op de samenhang daarvan met een stedenbouwkundige plan, kunnen worden geïntroduceerd. Deze aanpak maakt het proces van locatieontwikkeling overzichtelijker en organisatorisch gemakkelijker. Uit ontwikkelingsplanologisch oogpunt zijn dat belangrijke voordelen. De raad acht het zinvol om met het Spaans/Valenciaans concept zo mogelijk en bij wijze van experiment in de Nederlandse planningpraktijk al ervaring te gaan opdoen. Daarmee en daarnaast zou kunnen worden onderzocht welke wettelijke voorzieningen nodig zijn voor een verdere optimalisering van dit concept voor de Nederlandse markt. De beperkingen die het zelfrealisatiebeginsel van de Onteigeningswet stelt (zie ook paragraaf 6.3), zijn daarbij een belangrijk aandachtspunt.

82 De Telegraaf 3 januari en 17 februari 2004.

6.2.3 De Amerikaanse 'transferable development rights'

In de Verenigde Staten gebruikt men het instrument van de transferable development rights (TDR's) oftewel 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Deze rechten maken een vorm van contractplanologie mogelijk. In dit systeem worden 'sending area's' aangewezen waar een grondeigenaar bestaande ontwikkelingsrechten verkoopt en zich privaatrechtelijk verbindt tot het onbebouwd te laten van de grond. Ook worden 'receiving area's' aangewezen waar de gekochte rechten kunnen worden uitgeoefend.

Voor de Nederlandse situatie zou dit interessant kunnen zijn, omdat een dergelijk instrument de eigendomsrechten in wezen niet aantast, maar op een andere locatie tot gelding laat komen, zonder financiële last voor de overheid. Hoewel er aanzienlijke verschillen zijn, is dit instrument ook niet geheel nieuw ten opzichte van de Nederlandse situatie. Hier kennen we immers het verschijnsel mestrechten, melkquota etc. Het LEI[83] pleit voor invoering van TDR's vanuit de wens om boeren in gebieden waar geen ontwikkelingsopgaven liggen ('de koeien kunnen niet op de kerkklok kijken') in een financieel gelijkwaardige positie te brengen met de boeren die uitgekocht worden voor 'rood'. In de VS is niet zozeer dit motief, maar de wens "to preserve farmland", dus om de prikkel tot ontwikkeling van agrarisch gebied weg te nemen, de achtergrond voor het invoeren van een systeem van TDR's. De raad acht het instrument TDR's binnen de Nederlandse context met name bruikbaar voor situaties waarin geldende bestemmingen (of het ontbreken daarvan) ontwikkelingsrechten geven die beleidsmatig niet langer wenselijk worden geacht: de zogenoemde 'boeggolfproblematiek'[84]. Met TDR's wordt naast de planschadevergoeding een nieuw instrument gecreëerd om tot beëindiging van die niet langer gewenste ontwikkelingsrechten te komen.

6.3 Beperking van het zelfrealisatiebeginsel

Het zelfrealisatiebeginsel brengt met zich mee dat bij de onderhandelingen over toekomstige ontwikkeling van een gebied de grondeigenaren een stevige positie hebben: de overheid is gedwongen met hen te contracteren, omdat zij

83 J. Luit (LEI) – *Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ervaringen in de VS, effectiviteit en toepasbaarheid in Nederland.* Den Haag, 2003; J. Luijt, F.R. Veeneklaas, J.W. van der Schans, G.S. Venema – Ontvlechting van de productiewaarde en optiewaarde van landbouwgronden. Oplossingsrichtingen uit de Denktank Melkveehouderij. Den Haag, juni 2003.

84 Zie hierover ook het essay van ir. A.G. Bregman bij het advies *"Kwaliteit in ontwikkeling"* daarin is onder meer aangegeven dat volgens de jurisprudentie de vervallen bestaande ontwikkelingsrechten geen recht geven op planschadevergoeding wanneer de grondeigenaar lang heeft "stilgezeten".

niet onteigend kunnen worden als zij zelf bereid en in staat zijn de bestemming op de door de gemeente gewenste wijze te realiseren. De beperkingen in het wettelijk kostenverhaalsinstrumentarium leveren dan problemen op als grondeigenaren niet vrijwillig hun bijdrage in de publieke kosten willen afdragen. Daarnaast zet het beginsel een rem op concurrentie bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld woningbouwprojecten en op de bereidheid van de zelfrealisator om ontwikkelingsrisico's te aanvaarden. Een en ander leidt tot een minder efficiënte markt en tot niet-optimale prijs-kwaliteitverhoudingen en onderwerpt de voortgang van de bouwproductie aan marktoverwegingen van de ontwikkelaar[85]. Uit een oogpunt van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is er dan ook alle aanleiding om het zelfrealisatiebeginsel kritisch tegen het licht te houden.

Tussen de uitersten van onverkorte handhaving of juist volledige afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel zijn in het verleden al verschillende varianten ter nuancering van het zelfrealisatiebeginsel naar voren gekomen. Te noemen zijn:

- een kwaliteitstoets van het ontwikkelingsplan van de grondeigenaar, teneinde een redelijke prijs-kwaliteitverhouding te waarborgen. Het zelfrealisatiebeginsel blijft in deze visie onder voorwaarde onaangetast;
- een open selectieprocedure voor de totstandkoming van een projectontwikkelingsovereenkomst waaraan ook de grondeigenaren kunnen deelnemen[86];
- de eerder beschreven Spaans/Valenciaanse variant, die ten opzichte van de vorige variant nog wat meer afstand van het zelfrealisatiebeginsel neemt doordat de stedenbouwkundige vormgeving en de prijs en kwaliteit van publieke werken in concurrentie worden uitgewerkt en ter uitvoering worden toegewezen aan een 'urbaniseerder'; in de feitelijke realisatie wordt het zelfrealisatiebeginsel na herverkaveling en afstand van grond voor publieke doeleinden echter nog steeds gerespecteerd;

85 Geffen, P van, e.a. (2002), *Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties.* STEC Groep, KUN, Bureau van Overwater, dd 5 april. Uitgangspunt van deze studie is dat meer concurrentie op locatieniveau onder andere leidt tot verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding. Deze concurrentie kan worden bevorderd door selectie van partijen in concurrentie, én door vergroting van het aantal ontwikkelaars en bouwers. Deze veronderstelling wordt in deze studie niet aan de orde gesteld. Wel wordt in het rapport naar voren gebracht dat daar verdere studie naar nodig is. De auteurs stellen zelfs dat meer concurrentie niet tot prijsdaling leidt: omdat er een voorraadmarkt is, is de prijs van nieuwbouw een gegeven en is die op andere locaties nauwelijks van invloed. Ook concluderen de auteurs dat een actief grondbeleid in het huidige wettelijke kader meer mogelijkheden voor concurrentiebevordering biedt dan een faciliterend grondbeleid. Zie ook Needham, B (1997) *Land policy in the Netherlands.* Tijdschrift voor economische en sociale geografie 88, 3, 291-296; Needham, B & R. Verhage (1998): *the effects of land policy: quantity as well als quality is important.* Urban Studies 35, 25-44.

86 P. de Haan, *Programma voor de grondpolitiek: vervolg en vooruitzicht;* in: B.P.M. van Ravels en M.A. van Voorst van Beest (red.), *Natuurlijk van belang (Van Wijmenbundel);* De Haan stelt dat de bouwclaim in deze overeenkomst moet worden ingepast. Met dat 'inpassen' doelt hij wellicht op herverkaveling op uitbreiding-locaties.

- het ontkoppelen van grondeigendom en ontwikkelingsrechten, met dien verstande dat de grondeigenaar wel een recht op deelname aan een ontwikkelingscompetitie heeft; een iets minder vergaande subvariant hierop is het veilen van bouwrechten, waarbij de grondeigenaar die niet het bouwrecht voor 'zijn' stuk grond verwerft, een bouwrecht elders krijgt aangeboden[87].

Bij al deze varianten is particulier grondeigendom het uitgangspunt. Het standpunt dat grond sowieso niet in particulier bezit zou moeten zijn, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Voor een deel wordt de speelruimte op dit terrein begrensd door het Europese recht: enerzijds door fundamentele, Europese grondrechten, waaronder de bescherming van het eigendomsrecht, en anderzijds de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie inzake verplichte openbare aanbesteding. In het Scala-arrest bepaalde het Hof dat, waar het gaat om 'publieke werken', het zelfrealisatiebeginsel geen afbreuk doet aan de plicht tot openbare aanbesteding. Een grondeigenaar die niet wil meewerken aan openbare aanbesteding van openbare werken op zijn grond, zou dan ook onteigend kunnen worden[88].

De werking van het zelfrealisatiebeginsel vormt een prikkel voor het innemen van grondposities door marktpartijen. Het is hen doorgaans niet om de grondeigendom te doen, maar om de bouwclaim die zij daarmee kunnen zekerstellen[89]. Vanuit een louter financiële benadering van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek hoeft er in de visie van de raad geen overwegend bezwaar te zijn tegen concurrentie om grond en het vroegtijdig innemen van grondposities, mits er voldoende mogelijkheden zijn om de kosten van publieke voorzieningen en ruimtelijke kwaliteitsimpulsen in ruimer verband te verevenen met de baten van ontwikkeling van die grond. In het vorige hoofdstuk heeft de raad daartoe al enkele voorstellen gedaan c.q. reeds eerder gedane aanbevelingen op dit terrein opnieuw onder de aandacht gebracht. Naarmate daar in wet- en regelgeving ruimhartiger mee wordt omgesprongen, neemt ook de behoefte aan een inbreuk op het zelfrealisatiebeginsel af, althans vanuit een louter financiële benadering van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Daarnaast blijft het zelfrealisatiebeginsel echter ook een beperkende factor in een op zichzelf gezonde concurrentie bij de concrete uitwerking van locatieontwikkelingen. Die concurrentie is van belang uit een oogpunt van ruimte-

87 Nota Grondbeleid p. 80.

88 mrs. M.A. Moolhuizen en S.C. Brackman, *Publiek-private samenwerking en aanbestedingsrecht;* in: Bouwrecht nr. 9, september 2002.

89 J. de Jong en I. Sievers, *Goed gereedschap is het halve werk. Grondbeleid en juridisch instrumentarium.* In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2000, nr. 4/5.

lijke kwaliteit en daarmee voor een effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. De raad bepleit, alles overwegende, dan ook een gefaseerde afbouw van het zelfrealisatiebeginsel, waarbij gemeenten op nader uit te werken wijze in gebieden voor strategische locatieontwikkeling een herverkaveling of vervreemding van gronden kunnen bewerkstelligen wanneer ontwikkelingsvoorstellen van grondeigenaren minder gewenst blijken. Vanzelfsprekend dienen bij deze afbouw de bovengesignaleerde, door de Europese wet- en regelgeving gestelde, grenzen in acht genomen te worden.

6.4 Heffingsstelsels

In het verleden zijn, ook door de raad, verschillende mogelijkheden voor heffingsstelsels naar voren gebracht waarmee sturing aan de ruimtelijke ontwikkeling kan worden gegeven en/of de baten van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden afgeroomd. In dit verband zijn met name te noemen de open-ruimte-heffing en de planbaatheffing. De open-ruimte-heffing had tot doel om ongewenste bebouwing van open ruimte te ontmoedigen en financiële middelen te genereren, eventueel in te zetten voor financieel zwakke ontwikkelingen elders. Over de effectiviteit daarvan bestonden onder andere in de Tweede Kamer grote twijfels. De planbaatheffing is het spiegelbeeld van de vergoeding van onevenredige schade door ruimtelijke plannen. De planbaatheffing is, anders dan de open-ruimte-heffing, direct gerelateerd aan de feitelijk op een concrete locatie te verwachten baten en niet gebonden aan ontwikkelingen in open ruimten.

Hoewel de kenmerken van deze heffingsstelsels nog sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop zij worden uitgewerkt, kan men stellen dat deze toch minder dan verevenings- en kostentoerekeningsstelsels een verband leggen tussen de heffing en de besteding daarvan. Dat geldt in elk geval voor de open-ruimte-heffing, maar ook de planbaatheffing zal niet altijd aan gerelateerde werken of projecten besteed kunnen worden, met name wanneer deze betrekking heeft op de baten van een bestemmingsverandering sec, los van of in elk geval niet evenredig met de daarvoor te plegen investeringen. De heffingen krijgen dan een fiscaal karakter, waarvoor het maatschappelijk draagvlak geringer zal zijn naarmate het bestedingsdoel verder afstaat van het heffingsobject of zelfs de gebiedsontwikkeling waarvan het heffingsobject deel uitmaakt.

De raad beschouwt ruimtelijke heffingsstelsels als een legitiem middel voor de financiering van overheidsbestedingen, zeker wanneer deze binnen het fysieke domein liggen. Tegelijk mag duidelijk zijn, dat heffingsstelsels die betrekkelijk los staan van de bekostiging van aan heffingsobjecten gerelateerde werken moeten worden afgewogen binnen het bredere kader van het fiscaal beleid en de overheidsbudgettering. Naarmate de aanbevelingen in hoofdstuk 5 tot een sluitender stelsel van verevenings- en kostentoereke-ningsmogelijkheden leiden, krijgen heffingsstelsels zoals aanbevolen in hoofdstuk 5 vanzelf een wat 'fiscaler' karakter. Vanuit een oogpunt van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek zijn dergelijke heffingsstelsels hooguit indirect, vanwege de overheidsbudgettering, van belang.

6.5 Fiscale stimulansen

Naast de tot dusver in dit advies besproken mogelijkheden om middelen te genereren die gebruikt kunnen worden voor de realisatie van meer ruimtelijke kwaliteit, zijn ook fiscale stimuli en risicodragende participatie door het Rijk van belang. Bij dat laatste valt te denken aan de participatie in de NV Luchthaven Schiphol of voor het gemeentelijk niveau aan de participatie kort na de oorlog van de gemeente Rotterdam in de NV Rotterdam Hilton.
De raad verwacht en bepleit hier een zekere revival. Te beginnen bij de Zuidas en de Tweede Maasvlakte. Participeren kan zinvoller zijn dan subsidiëren. Het biedt de kans voor een 'revolving fund' aanpak en zelfs een zeker rendement op het geleende kapitaal. Dit naast medebetrokkenheid en sturing in de tijd. Daarom beveelt de raad aan de mogelijkheden breder te bezien en een kader voor nieuwe (rijks-)participaties aan te geven.

Fiscale stimuli kunnen vooral helpen bij het uitlokken van investeringen door derden. De invloed van het fiscale stelsel op investeringsbeslissingen is groot en doet zich zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied gelden. De relevantie van dit thema voor het onderwerp van dit advies is daarmee evident[90].

[90] Het gaat dan aan overheidszijde in eerste instantie om gederfde inkomsten: de overheid heft immers ter stimulering van bepaalde activiteiten geen belasting, waar zij dit normaliter wel zou doen. In hoeverre werkelijk van gederfde inkomsten sprake is, valt overigens te bezien: wanneer de gewenste investeringen van derden zonder fiscale stimulansen überhaupt niet gedaan zouden zijn, zou er ook geen grondslag voor de belastingheffing zijn geweest en loopt de overheid door het geven van de fiscale stimulans geen inkomsten mis die zij anders wel gehad zou hebben. Andersom kan het derven van belastinginkomsten worden goedgemaakt door extra inkomsten naderhand, bijvoorbeeld een hogere opbrengst van de OZB (zo werkt in de VS het instrument van 'tax incremental financing', zie verderop in deze paragraaf).

Grotiusplaats Den Haag: belastwetgeving als handicap

Met de overbouwing van de Utrechtsebaan heeft Den Haag een indrukwekkende entree van de stad gekregen, die goed past in het streven naar meervoudig ruimtegebruik. Bouwen over bestaande infrastructuur brengt echter complicaties met zich mee, onder andere op fiscaal terrein.

De Utrechtsebaan is de belangrijkste toevoerweg naar Den Haag en werd jarenlang ervaren als een barrière in de stad. Deze gemeentelijke weg scheidt twee omliggende stadsdelen van elkaar. Eind jaren tachtig werd door de gemeente besloten om de Utrechtsebaan gedeeltelijk te overbouwen. Inmiddels zijn er diverse kantoren over de Utrechtsebaan gebouwd, waaronder de Haagse Poort, Equinox, de Grotiusplaats en de Malietoren. De Grotiusplaats is een plein boven op de Utrechtsebaan en verbindt twee stadsdelen met elkaar. Het plein is aan beide zijden afgesloten met de Bruggebouwen Oost en West.

Het plan was financieel niet eenvoudig te realiseren. Overbouwing van infrastructuur is kostbaar en technisch ingewikkeld. Een bijzondere complicatie werd veroorzaakt door het fiscale beleid bij overbouwing. Nieuw onroerend goed boven bestaande infrastructuur wordt aangeslagen voor overdrachtsbelasting (OVB) in plaats van BTW (zoals dat bij nieuwbouw het geval is). De OVB moet bij de grondtransactie worden afgedragen. Deze kosten zijn door een gebouweigenaar nauwelijks door te berekenen aan de huurder van een gebouw. Dit betekent namelijk een extra huurverhoging, terwijl door de hogere bouwkosten de huurprijs voor een dergelijk gebouw al niet laag zijn. Een hogere huurprijs ten opzichte van omliggende gebouwen betekent dat er niet veel huurders voor dergelijke gebouwen zullen zijn. In het geval van de Grotiusplaats heeft de fiscus een naheffing opgelegd aan de ontwikkelaar en was de doorbelasting naar de huurder helemaal niet meer mogelijk.
De OVB legt kortom een aanzienlijke financiële last op overbouwingsprojecten. Het fiscaal beleid ontmoedigt het bouwen over infrastructuur.

Paleis van Justitie aan de Grotiusplaats. Bron: Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Ook in het verleden is getracht de ruimtelijke ontwikkeling mede te sturen met fiscaal instrumentarium. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de WIR (Wet op de Investeringsrekening). Over de effectiviteit hiervan verschillen de meningen[91]. Niettemin zijn naar het oordeel van de raad uit de beleidsgeschiedenis van de WIR en de met ongeveer hetzelfde doel in het leven geroepen SIR (Selectieve Investeringsregeling, die een vergunningstelsel voor bedrijfsvestiging introduceerde) een aantal lessen te leren. Ten eerste werken, als het gaat om ruimtelijk relevante investeringen door derden, positieve prikkels (fiscale tegemoetkomingen) beter dan negatieve (verboden en vergunningsstelsels). Ten tweede dienen dergelijke positieve prikkels niet generiek, zoals de WIR, maar gebiedsspecifiek te zijn. De raad ziet in dit verband vooral een belangrijke rol voor fiscale stimulansen bij stedelijke herstructurering, zie hierna.

In het milieubeleid is de inzet van fiscale prikkels voor gewenst gedrag (belastingvoordeel loodvrije benzine, invoering katalysator, belastingvoordeel zuinige auto's) en fiscale ontmoediging van ongewenst gedrag (vergroening van het belastingstelsel, kleinverbruikers-heffing energie) redelijk succesvol gebleken. Hoewel de gebiedsspecificiteit waarvan sprake moet zijn bij fiscaal beleid ten behoeve van een grotere ruimtelijke kwaliteit een geheel eigen problematiek met zich brengt die de vergelijking met het milieubeleid bemoeilijkt, acht de raad het toch zinvol de mogelijkheden op dit terrein nader te verkennen en te benutten.

Voor wat betreft het *landelijk gebied* zijn verschillende acties ingezet om de invloed van het fiscale stelsel kritisch tegen het licht te houden. Zo is als uitvloeisel van de nota Grondbeleid de nota Fiscaliteit, landbouw en natuurbeleid verschenen[92]. Voorts is er hernieuwde aandacht voor de fiscale stimulansen van de Natuurschoonwet voor de instandhouding van landgoederen en hoe deze wet op dit punt nog verder kan worden geoptimaliseerd.
De raad waardeert deze aandacht voor de invloed van het fiscale stelsel op de kwaliteit van het landelijk gebied positief. Dat neemt niet weg dat nog verdere verbeteringen op het gebied van fiscale stimuli voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit mogelijk en wenselijk zijn. De raad acht het niet op zijn weg liggen om in te gaan op specifieke onderdelen van de belastingwetgeving, maar volstaat met verwijzing naar verschillende suggesties die elders zijn gedaan voor aanpassing van de belastingwetgeving ter verdere stimulering van investeringen in het landelijk gebied[93].

[91] H. van de Graaf, *Beleidsbeëindiging en leren. De dynamiek van de beëindiging van de WIR.* www.bestuurskunde3.nl/bestuurskunde/jg2/nr3/1993.

[92] Tweede Kamer 28 207.

[93] Zie bijv. prof. dr. P. Kavelaars (red.) – *Natuurschoon en rijksmonumenten. Fiscale Geschriften.* SDU Fiscale en Financiële Uitgevers Amersfoort, 2003.

Voor wat betreft het *stedelijk gebied* is tot dusver beleidsmatig minder aandacht geschonken aan de invloed van de fiscaliteit. Herhaaldelijk is ten behoeve van de stedelijke herstructurering echter al gepleit voor specifieke aanpassingen van het fiscale regime, die aan het proces een belangrijke impuls kunnen geven[94]. Blijkens het regeerakkoord bestaat politieke bereidheid hieraan te werken. Aangekondigd wordt dat het kabinet voornemens is "belemmeringen weg te nemen, onder andere in de Onteigeningswet, in de besluitvorming met betrekking tot infrastructurele ontsluiting en door schrapping van door wijkontwikkelingsmaatschappijen te betalen dubbele overdrachtsbelasting." De raad waardeert positief de stappen die inmiddels op dit pad zijn gezet[95]. Hij dringt er echter op aan om het daar niet bij te laten.
In het rapport *Impulsen voor achterstandswijken*[96] van de SEV en het vervolg daarop van AKRO-consult wordt een krachtig pleidooi gehouden voor het invoeren van fiscale maatregelen die tot een lager geraamd tekort voor herstructureringsprojecten kunnen leiden. Het gaat dan naast de in het regeerakkoord genoemde overdrachtsbelasting ook om toepassing van een verlaagd BTW-tarief in (de meest urgente) herstructureringsgebieden.
De raad sluit zich van harte bij dit pleidooi aan.

Gebiedsspecifieke aanpassing van relevante heffingen en tarieven zullen een belangrijke stimulans vormen voor stedelijke herstructurering. Deze aanpassingen kunnen de geraamde tekorten voor herstructureringsplannen aanzienlijk beperken en daarmee de haalbaarheid van de plannen vergroten. Dit kan van doorslaggevende invloed zijn op de beslissing van de betrokken shareholders om al dan niet tot herstructurering over te gaan. Territoriaal gebonden aanpassingen in het belastingstelsel zouden daarmee een nuttig complement vormen van de voorstellen die de raad heeft gedaan in het advies *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*[97]. De combinatie van fiscale maatregelen en de voorstellen uit laatstgenoemd advies kan naar verwachting van de raad barrières voor herstructureringsmaatregelen wegnemen en beslissend zijn om betrokken partijen over de streep te trekken.

---

94 Zie Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, *Impulsen voor achterstandswijken*. Rotterdam: SEV, juni 2002.

95 Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering (Staatscourant 2004, 37).

96 AKRO-consult, *Fiscale faciliteiten voor herstructureringswijken; een nadere uitwerking*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag, september 2003.

97 VROM-raad, *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*. (Advies 038), september 2003.

Wel moet onderkend worden dat het EG-recht aan gebiedsspecifieke fiscale maatregelen beperkingen stelt. Fiscale stimuleringsmaatregelen kunnen beschouwd worden als steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag[98]. In het rapport *Onderzoek fiscale faciliteiten voor herstructurering* wordt daarom geconcludeerd dat hiermee voorzichtig moet worden omgegaan: voorkomen moet worden dat met de maatregelen de mededinging wordt aangetast. Ten aanzien van een verlaagd BTW-tarief zien de opstellers van het rapport weinig bezwaren; dit kan worden toegepast voor de herstructurering van achterstandswijken zonder dat het voor vergelijkbare bouwactiviteiten elders ook dient te worden toegepast. Al met al is de conclusie, dat een regeling als voorgesteld in het rapport weliswaar noopt tot zorgvuldigheid gelet op de van toepassing zijnde internationale regels, maar niettemin juridisch houdbaar is.

Buitenlandse voorbeelden kunnen op dit punt een inspiratiebron vormen. Te denken valt bijvoorbeeld aan instrumenten die worden gehanteerd in de VS, zoals 'tax incremental financing'. Tax incremental finance is "a programme that allocates future increases in property taxes from a designated area to pay for improvements within that specific area"[99]. Gezien de onvergelijkbaarheid van het Amerikaanse en het Nederlandse belastingstelsel kunnen deze instrumenten niet zonder meer hier worden ingevoerd, maar nadere bestudering ervan verdient zeker aanbeveling. Ook van belang is het voorbeeld van Ierland, waar sinds de jaren tachtig de Urban Renewal Act en de Finance Act zijn ingevoerd. Deze wetten vormden de basis voor gebiedsspecifieke fiscale stimulansen om het proces van herstructurering te faciliteren. Spit[100] wijst op de gevaren van het bij voorbaat verzilveren van toekomstige revenuen en stelt dat gemeenten ook nu al vaak het beschikbaar stellen van middelen voor ruimtelijke ontwikkelingen beargumenteren door te wijzen op de op termijn verwachte fiscale meeropbrengsten. De huidige praktijk in Nederland is echter niet gebaseerd op een institutionele structuur die een vereiste is voor een effectieve toepassing van fiscale maatregelen[101].

Concluderend pleit de raad voor een bredere toepassing van fiscale maatregelen ter verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, zowel voor 'rood' als voor 'groen'.

98 Vervolgonderzoek p. 32.

99 Stanley McGreal, Jim Berry, Greg Lloyd and John McCarthy – *Tax-based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chigaco Models;* in: Urban Studies, Vol. 39. no. 10, 1819 – 1831, 2002.

100 T.J.M. Spit, *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave.* Oratie. Utrecht, 2002.

101 Stanley McGreal, Jim Berry, Greg Lloyd and John McCarthy, *Tax-based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chigaco Models;* in: Urban Studies, Vol. 39. no. 10, 1819 – 1831, 2002.

7 Stroomlijning en verkorting procedures

7.1 Introductie

Teveel aan regelgeving en stroperigheid van procedures vormen een belemmering voor een grotere uitvoeringsgerichtheid van ruimtelijk beleid. Uit een oogpunt van ontwikkelingsplanologie is het dan ook gewenst om deze belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen. De meningen verschillen over de vraag of regels en procedures de voornaamste oorzaak zijn van vertragingen bij ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld de woningbouwproductie. Over het feit dat verbeteringen op dit vlak wenselijk zijn, bestaat echter vrij brede overeenstemming. Ook van de zijde van het ministerie VROM bestaat de nodige aandacht voor dit onderwerp. In een recente brief aan de Tweede Kamer[102] geven de bewindslieden van het ministerie VROM aan hoe zij vorm willen gaan geven aan vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving.

De raad onderschrijft het belang van het kritisch tegen het licht houden van regelgeving en procedures in het kader van ontwikkelingsplanologie. Gezien de veelheid aan klachten vanuit de praktijk op dit punt[103] is het wenselijk te onderzoeken waar mogelijkheden zijn tot bestrijding van stroperigheid. De raad is van oordeel dat wat dat betreft met enkele relatief eenvoudige ingrepen in wetgeving al snel resultaat kan worden geboekt.
Het ter voorbereiding van dit advies geschreven essay van ir. A.G. Bregman geeft inzicht in een aantal praktische mogelijkheden, over de wenselijkheid waarvan de raad zich overigens niet gebogen heeft. Wel licht hij hier met name de figuur van de ‘verzamelvergunning’ eruit. Het essay is overigens enkele maanden vóór de verschijning van de Herijkingsbrief geschreven.

De raad meent wel dat enige relativering van de klachten over stroperigheid van procedures op zijn plaats is. Wet- en regelgeving zijn niet de enige oorzaak van het moeizaam van de grond komen van ruimtelijke ontwikkelingen. Dat betekent ook dat verbeteringen op dit vlak, hoe wenselijk op zichzelf ook, niet de oplossing zullen zijn voor alle problemen die er zijn op weg naar een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke ordening. De raad kan zich bijvoor-

[102] Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 200 XI, nr 7.
[103] NEPROM, *Groei door Snoei;* Taskforce Woningbouwproductie e.a.

beeld vinden in de opmerkingen van de minister dat 'regeldruk' in elk geval niet de enige oorzaak kan zijn van achterblijvende woningbouwproductie: "Immers, vijf jaar geleden waren die regels niet zoveel anders en toch werd er toen aanzienlijk meer gebouwd dan nu[104]." Onderzoek op bijvoorbeeld het gebied van windenergie[105] laat voorts zien, dat veel 'proceduretijd' gaat zitten in de prejuridische fase. Overheden en marktpartijen kiezen er vaak zelf voor om in die fase te blijven hangen teneinde de kansen op een succesvol verloop van de juridische fasen zoveel mogelijk te vergroten. De ervaring leert bovendien, dat financiële onzekerheden of tekorten de prejuridische fase sterk verlengen. Risicodragend opdrachtgeverschap is een schaars goed aan het worden.

Ervaringen uit het recente verleden geven bovendien aanleiding tot niet al te hoog gespannen verwachtingen op het punt van stroomlijning en verkorting van (juridische) procedures. Al sinds lang staat deregulering in enigerlei vorm hoog op de politieke agenda, ook op VROM-terrein[106]. Kennelijk hebben de eerdere pogingen niet geleid tot (blijvend) bevredigende resultaten. De raad concludeert hieruit dat regelgeving en procedures permanent onderhoud behoeven. Het is een illusie te denken dat met één operatie voor jaren een afdoende resultaat kan worden bereikt.

Ook is hier van belang, zonder dat de raad hier uitgebreid op wil ingaan – het onderwerp zou een afzonderlijk advies waard zijn – dat de invloed van het Europees niveau op wet- en regelgeving zeer groot is. De raad heeft de indruk dat deze in de praktijk nog wel eens wordt onderschat of anderszins onjuist ingeschat. De verbazing die volgde op gerechtelijke uitspraken op basis van de Habitat- en Vogelrichtlijn spreekt wat dat betreft boekdelen: er was kennelijk tevoren onvoldoende ingeschat wat de consequenties van deze regelgeving voor Nederland waren. In het kader van de herijking van de VROM-regelgeving gaat de discussie over de Nederlandse 'kop' op Europese regelgeving. Dat wekt ten onrechte de indruk dat Nederland aan de Europese richtlijnen zelf, dus zonder nationale aanvulling daarop, zonder meer kan voldoen. Recente ervaringen laten zien dat dit niet altijd het geval is. De raad wil de inhoud van de EU-richtlijnen hier niet ter discussie stellen, maar er slechts op wijzen dat meer aandacht voor de consequenties van implementatie ervan dringend gewenst is.

[104] Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 200 XI. Nr. 3, p. 2.

[105] Juliette Koeslag, *Vergunningtraject van windenergie,* i.s.m. CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu B.V., 2002.

[106] Te beginnen bij de operatie Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DROM) uit begin jaren tachtig.

Deze kanttekeningen doen niet af aan het feit dat er ook nu voldoende aanleiding is om, als men ernst wil maken met een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke ordening, te bezien welke mogelijkheden er zijn om regels en procedures te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Dat wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt, waarbij wordt ingegaan op het voorstel voor een nieuwe WRO en op de Herijkingsbrief.

7.2 Naar een slagvaardige Wet op de ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek vraagt om een wettelijk stelsel waarmee snel en flexibel gereageerd kan worden op kansen die zich voordoen: korte, eenvoudige procedures die niet tot 'compleet dichtgetimmerde' plannen leiden. In de Vaste Kamercommissie VROM is in dit verband de vraag gesteld of de nieuwe WRO[107] wel kan dienen als instrument voor ontwikkelingsplanologie. Voor het antwoord op deze vraag moet bedacht worden, dat de WRO zelf slechts ten dele bepalend is voor de ontwikkelingsplanologische kwaliteit van het ruimtelijk bestuursrecht. Bijvoorbeeld het sectorale investeringsbeleid, het stelsel van bouw-, milieu- en andere vergunningen in de fysieke sfeer en de samenwerking met marktpartijen – allemaal belangrijk vanuit ontwikkelingsplanologisch oogpunt – wordt binnen de huidige bestuurlijke organisatie (op met name rijksniveau) en de huidige wetgevingssystematiek niet allemaal in de WRO geregeld. Het is ook de vraag of dat op een praktische wijze wezenlijk anders zou kunnen. Hoe dat ook zij, de raad gaat voorshands niet uit van een zó radicale stelselverandering dat daarmee het gehele ruimtelijk bestuursrecht in de WRO wordt ondergebracht. Wél zal de WRO moeten passen in een samenhangende visie op het bestuurlijk-juridisch kader voor ontwikkelingsplanologie.

Kijkende naar de WRO vraagt die visie om flexibele, strategische plannen, waarin bijvoorbeeld nog gewerkt kan worden met bestuurlijk harde, maar ruimtelijk niet nauwkeurig bepaalde ontwikkelingsconcepten en die tot stand komen volgens procedures waarin de nadruk ligt op maatschappelijk en politiek debat en op coalitievorming. Die strategische plannen zullen het kader moeten vormen voor projecten en uitvoeringsbesluiten, waarin de strategische keuzen in beginsel niet meer ter discussie staan en waarin de nadruk ligt op detaillering en individuele rechtsbescherming van belanghebbenden. Aldus kijkende naar de fundamentele herziening van de WRO, was het aanvankelijke voornemen om de nog maar betrekkelijk kort geleden

[107] Zoals die zal komen te luiden als het voorstel van juni 2004 tot wet zou worden verheven.

in de WRO opgenomen, zelfstandige, gemeentelijke projectprocedure – het huidige artikel 19 lid 1 – te schrappen, erg onlogisch. Weliswaar ging dat voornemen gepaard met een aanzienlijke verkorting van de bestemmingsplanprocedure, maar verontruste geluiden uit de praktijk gaven aan dat er weinig vertrouwen bestaat in de effectiviteit van die verkorting. Dit heeft geleid tot pleidooien[108] om toch een 'artikel-19-achtige' procedure in de WRO te handhaven. De raad is in eerdere adviezen[109] in feite tot dezelfde conclusie gekomen. Het stemt de raad dan ook tot tevredenheid, dat de minister van VROM inmiddels te kennen heeft gegeven tegemoet te willen komen aan deze wens uit de praktijk. De functie van het bestemmingsplan komt daarmee weer te liggen in de conserverende en rechtswaarborgende sfeer, overeenkomstig de huidige praktijk. In gebieden met weinig ruimtelijke dynamiek en zonder bestemmingsplan zou, zoals eerder[110] door de raad is aangegeven, een beheersverordening een alternatief voor het inhoudelijk waarschijnlijk toch altijd nog veel zwaardere bestemmingsplan kunnen zijn. Voor de strategische planning op gemeentelijk niveau is niet het bestemmingsplan, maar het structuurplan c.q. de structuurvisie de aangewezen figuur. Deze figuur zou volgens de raad voor gemeenten verplicht moeten worden. In het algemeen lijken planplichten misschien strijdig met de wens van flexibilisering en deregulering, maar de verplichting van een globale en indicatieve structuurvisie zou juist de weg vrijmaken voor een veel strategischer gebruik van de ruimtelijke planning op lokaal niveau dan met het bestemmingsplan mogelijk is en daarmee voor een veel ontwikkelingsgerichter lokale planning[111].

Als de gemeentelijke projectprocedure gehandhaafd wordt, ontstaat er in de nieuwe WRO een situatie waarbij elk bestuursniveau de beschikking heeft over een besluitvormings- en realisatiemodel voor projecten die naar hun aard primair van nationaal, regionaal of lokaal belang zijn. De raad beschouwt deze projectprocedures als een essentiële voorwaarde voor effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. De parlementaire aarzelingen daarover zijn politiek-bestuurlijk wellicht te begrijpen, maar vanuit ontwikkelingsplanologisch oogpunt een slechte raadgever.

[108] mr. J. Hoekstra, *Wetgever, weet wat u doet!* Het doen vervallen van de zelfstandige projectvrijstelling ex artikel 19 (lid 1) WRO als voorgesteld in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro en de (mogelijke) gevolgen van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure AWB voor de zelfstandige projectvrijstelling. In: Bouwrecht 40e jaargang nr. 10, oktober 2003.

[109] Met name *Het instrument geslepen,* advies van de VROM-raad 020, 2000 en *Plannen met visie,* advies van de VROM-raad 031, 2001.

[110] Idem.

[111] De raad bepleitte daarbij dat ten behoeve van de ruimtelijke samenhang, projectbesluiten zouden moeten passen binnen de (globale) structuurvisie.

Voor een ontwikkelingsplanologische toets van de nieuwe WRO zijn tenslotte ook de beschouwingen en adviezen in de hoofdstukken 5 en 6 van belang. Deze waren grotendeels gericht op betere vereveningsmogelijkheden op lokaal en regionaal niveau, sterkere concurrentie rond ruimtelijke ontwikkeling en de kwaliteit daarvan, alsmede meer algemeen een verruiming van mogelijkheden voor contractvorming rond ruimtelijke ontwikkelingsplanning. De daarvoor genoemde instrumentele opties, te weten:

- een AmvB of ministerieel besluit (BRO) inzake verrekenbare kostensoorten bij private grondexploitaties,
- in het bijzonder de verrekening van planschadevergoedingen,
- de exploitatievergunning,
- de mogelijkheid tot instelling van provinciale/regionale fondsen en exploitaties ter bekostiging van regionale projecten, mede uit verplichte bijdragen vanuit gerelateerde lokale projecten,
- nuancering van het zelfrealisatiebeginsel, bijvoorbeeld naar Spaans/Valenciaans model,
- transferable development rights naar Amerikaans voorbeeld en
- het leggen van een wettelijke basis voor contractvorming rond de verlening van planologische medewerking aan initiatieven van marktpartijen,

zullen deels - zoals aangegeven in hoofdstuk 6 - nog nader, onderling moeten worden afgewogen en zijn ook niet allemaal een optie voor de WRO. Afhankelijk van de aanpak met betrekking tot de fundamentele herziening van de WRO is er wel of geen gelegenheid meer om die nadere afweging binnen het kader dáárvan te laten plaatsvinden en om daarna of daarnaast andere wetgevingstrajecten in gang te zetten. Wezenlijk acht de raad het wel, dat de te kiezen aanpak past in een brede visie op de hier aan de orde zijnde aspecten van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, de juridische vertaling daarvan en een daarvan afgeleid wetgevingsprogramma. Die visie verdient een plaats in de Nota Ruimte.

7.3 Verzamelvergunning

De Herijkingsbrief kondigt een ambitieus traject aan, dat op termijn moet resulteren in vermindering en vereenvoudiging van de VROM-regelgeving. De bewindslieden plaatsen hierbij zelf al een aantal kanttekeningen. De voornaamsten daarvan zijn dat:

- veel VROM-regelgeving voortvloeit uit Europese regelgeving, waardoor de beleidsvrijheid gering is;
- het effect van de operatie groter wordt naarmate meer departementen soortgelijke acties ondernemen;

¬ nadere uitwerking en uitvoering van de voornemens nog veel tijd zal vergen.
Naast de Herijkingsbrief is in dit verband ook van belang de brief van de minister van VROM over verhoging van de woningbouwproductie[112].
De voorstellen hierin overlappen deels de voorstellen uit de Herijkingsbrief.

Onder meer om redenen die de bewindslieden zelf al aangeven in de brief, is niet te verwachten, dat de herijkingsoperatie op korte termijn effect zal sorteren.
De ervaringen tot nu toe geven bovendien weinig vertrouwen dat dit effect groot zal zijn. Als illustratie hiervan kunnen de ervaringen met de recente wijziging van de Woningwet (betreffende het 'vergunningvrij bouwen') dienen. De minister meent[113] dat met deze wijziging al veel winst behaald is. Wie de worstelingen met de toepassing van de gewijzigde wet in de praktijk gadeslaat[114], kan op dit punt echter slechts teleurgesteld zijn. Kortom, men mag van de herijkingsoperatie geen hoge verwachtingen hebben. De raad zou het daarom ongewenst vinden om alle kaarten op díe operatie te zetten. Hij geeft de voorkeur aan een wellicht beperkt aantal eenvoudige ingrepen, dat op korte termijn effect kan hebben.

Een van de belangrijkste voorstellen in de Herijkingsbrief betreft een vergaande integratie van VROM-wetgeving, die op termijn moet resulteren in één wet ter vervanging van de drie 'grote' VROM-wetten (WRO, Wm en Woningwet) en één VROM-vergunning. Dat zou betekenen dat bestuursrechtelijke toestemming voor de uitvoering van een bepaalde activiteit niet langer een kwestie is van vele verschillende besluiten waarvoor vele verschillende toetsingskaders van toepassing zijn. Op zichzelf is dit een voor de hand liggende gedachte. Echter, naar verwachting zal het vele jaren duren voordat dit in de praktijk kan worden doorgevoerd. Dit nog afgezien van de buitengewoon complexe en omvangrijke wetgevingsoperatie die hiervoor nodig is. Zonder het idee als zodanig ten principale af te wijzen, pleit de raad ervoor om intussen andere maatregelen te nemen, die op korte termijn effect sorteren. De tekst van de Herijkingsbrief biedt hiervoor overigens de ruimte. De raad stelt voor om die ruimte te benutten voor de invoering van een *verzamelvergunning* zoals voorgesteld door Bregman[115]. Dit zou op kortere termijn gestalte kunnen krijgen dan integratie van VROM-wetten, onder meer doordat de achterliggende toetsingskaders in stand kunnen blijven.

[112] Tweede Kamer 2003 – 2004 29 200 XI, nr. 3.
[113] Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 200 XI, nr 7 pagina 43.
[114] prof. mr.P.J.J. van Buuren, *Enkele problemen rond het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken.* Jaarrede van de voorzitter van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 12 december 2002 te Amersfoort; in: Bouwrecht nr. 2, februari 2003.
[115] Zie zijn essay voor dit advies en zijn eerdere dissertatie ir. A.G. Bregman, *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering.* Deventer, 1999.

De verzamelvergunning is vooral een organisatieconcept, dat één loket voor de aanvrager van vergunningplichtige activiteiten en werken oplevert, maar dat ook het afstemmingsproces tussen bevoegde gezagen stroomlijnt en in een aantal gevallen aan strikte termijnen onderwerpt. De verzamelvergunning houdt het midden tussen enerzijds coördinatie waarbij nog steeds meerdere besluiten genomen moeten blijven worden en anderzijds integratie waarbij nog maar één besluit behoeft te worden genomen op basis van een toetsing aan alle relevante materiële beleidsnormen. De bevoegdheid tot het verlenen van de verzamelvergunning ligt in de gedachte van Bregman bij het bestuur dat de bestemmingsplanbevoegdheid ten aanzien van een project heeft. De regeling daarvan is op dit moment voor wat betreft het provinciale niveau overigens nog wel afhankelijk van de fundamentele herziening van de WRO. De verzamelvergunning omvat in beginsel alle beschikkingen in het fysieke domein – op dat punt gaat de verzamelvergunning duidelijk verder dan de voorgenomen, fundamentele herziening van de WRO – en legt de verantwoordelijkheid daarvoor op voorhand bij het projectverantwoordelijke bestuursniveau, dus niet, zoals in de voorgenomen, fundamentele herziening van de WRO, pas nadat de voor de afzonderlijke (deel)vergunningen verantwoordelijke besturen in gebreke zijn gebleven. Die besturen hebben in de visie van Bregman wel een adviesrecht ten aanzien van de te verlenen verzamelvergunning, maar voor die advisering is slechts binnen strakke termijnen ruimte en deze is niet bindend. Dit laatste is bestuurlijk overigens niet goed vol te houden, wanneer een ‘hoger’ bestuursniveau in een ‘adviesrol’ ten opzichte van ‘lagere’ bestuursniveaus terecht komt. In dat geval zal de advisering wél bindend moeten zijn. Tegelijk kan het voor de verzamelvergunning verantwoordelijke bestuursniveau er dan op zíjn beurt voor kiezen om de verzamelvergunning te beperken tot de overige beschikkingen en alleen dáárover een eigen afweging te maken. In dat geval heeft de verzamelvergunning voor de aanvrager een partieel karakter.

Voor de invoering van de verzamelvergunning kan volgens Bregman gedacht worden aan zowel regeling in de WRO als aan – op termijn vanwege de breedte van de verzamelvergunning logischer – de Algemene wet Bestuursrecht (AwB). Om te voorkomen dat de invoering op zichzelf al een stroperig wetgevingsproces zou vergen, suggereert hij de geleidelijke introductie via een experimentenwet.

De raad beveelt de verzamelvergunning nadrukkelijk ter nadere uitwerking aan. Deze lijkt op duidelijk kortere termijn haalbaar dan de integrale VROM-vergunning en gaat voor de aanvrager zelfs wezenlijk verder doordat de

verzamelvergunning niet beperkt hoeft te blijven tot beschikkingen op grond van VROM-wet- en regelgeving. De gedachte aan een experimentenwet is bovendien aantrekkelijk, doordat deze mogelijkheden biedt om bij de meest urgente typen projecten te beginnen en/of bij projecten waarvoor het vergunningenstelsel overzichtelijk en redelijk uniform is.

8 Aanbevelingen

Het ontbreekt aan een heldere, breed gedragen omschrijving van het begrip ontwikkelingsplanologie. In de kern gaat het echter om een nog altijd niet voldoende uitvoeringsgerichte en effectieve ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en om het groeiende besef dat verbetering op die punten vraagt om meer en beter samenspel met private partijen. In dit advies hanteert de raad de volgende werkdefinitie:

> ***Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, – planvorming daaronder begrepen – dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen.***

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek impliceert, aldus opgevat, een activerende beleids- en bestuursstijl, die enerzijds een borgende overheid vraagt die zich richt op het bewaken van een zorgvuldige procesgang en van de publieke kaders en anderzijds een onderhandelende overheid (contractplanologie), die ook voldoende instrumenten moet hebben om de (financiële) committering van de private partijen aan het beoogde resultaat tot stand te brengen.

In wezen heeft de raad daar in eerdere adviezen[116] al ruime aandacht aan besteed, zij het veelal niet onder de noemer ontwikkelingsplanologie of ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. De in dit verband relevante en nog steeds actuele aanbevelingen daaruit kunnen als volgt worden samengevat:

8.1 Voor dit advies relevante aanbevelingen uit eerdere adviezen

1. Maak de ruimtelijke planning flexibeler door een scheiding tussen juridisch en procedureel lichte, strategische planning (structuurvisies) enerzijds en juridisch bindende, met meer rechtswaarborgen omgeven operationele planning anderzijds. Het voorontwerp fundamentele herziening WRO maakt die keuze in onvoldoende mate door het facultatieve karakter van

[116] Met name. *Het instrument geslepen* (advies 020 van maart 2000), het *Interim- en het Vervolgadvies over de Vijfde Nota* (VROM-raad adviezen 026 van april 2001 en 029 van oktober 2001) en het advies *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek* (advies 033 van juni 2002).

de strategische planning en de grote nadruk op het bestemmingsplan. In dit verband juicht de raad daarentegen toe, dat het aanvankelijke voornemen tot afschaffing een projectprocedure op gemeentelijk niveau zoals thans geregeld in het artikel 19 WRO weer is losgelaten.

2. Laat Rijk en provincies (of regio's) zelf over 'hun' ruimtelijke projecten beslissen en als publiek 'opdrachtgever' daarvoor optreden. Het voorontwerp fundamentele herziening WRO voorziet daarin. Daaraan moet worden vastgehouden.

3. Bevorder de koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen door de ruimtelijke planning op met name rijksniveau meer als samenhangend beleidsgebied te laten functioneren, door de ontwikkeling van een investeringskader voor de nationale, ruimtelijke hoofdstructuur en door de erkenning van de coördinerende taak van een 'minister van ruimtelijke planning' daarin.

4. Onderwerp nationale, strategische gebiedsontwikkelingen, als zodanig aan te wijzen binnen het kader van de Nota Ruimte, aan een nationaal projectenbeleid en ontwikkel een daarbij passend en geïntegreerd rijksuitvoeringsinstrumentarium. Financiële, risicodragende participatie verdient daarin een plaats.

5. Geef de decentrale overheden in financiële zin meer verantwoordelijkheid voor 'hun' ruimtelijke projecten. Bundel daartoe de veelheid aan rijkssubsidies in een stelsel van regionale programmafinanciering, eventueel te onderscheiden in programma's voor stedelijke gebieden en voor plattelandsgebieden.

6. Verruim de mogelijkheden voor kostenverhaal bij faciliterend, gemeentelijk grondbeleid door een explicitering van verhaalbare, ook bovenplanse kosten in de WRO en een stelsel van exploitatievergunningen. Aanzetten daartoe zijn inmiddels al wel gegeven, maar de resultaten laten erg lang op zich wachten.

7. Vereenvoudig de procedures van de Onteigeningswet.

In dit advies voegt de raad daaraan de volgende aanbevelingen toe:

8.2 Voor de korte termijn

8. Streef naar een volledige gelijkschakeling van de mogelijkheden van actief en facilitair grondbeleid. Op dit moment is daarvan nog geen sprake. Facilitair grondbeleid heeft feitelijk een achterstand, hetgeen grote nadelen heeft op het punt van sturing van ruimtelijke kwaliteit, kostenverevening en kostenbeheersing. Schep daarom, in afwachting van verbetering van het instrumentarium voor facilitair grondbeleid, betere voorwaarden voor voorlopig veel effectiever, actief gemeentelijk grondbeleid. In verband daarmee beveelt de raad onderzoek aan naar de mogelijkheden om de risico's van actieve grondpolitiek te beperken door het creëren van een nationale risicovoorziening.

9. Maak op korte termijn en vooruitlopend op de Grondexploitatiewet een lijst van verhaalbare kosten, waaronder de kosten van planschadevergoedingen in een AmvB of ministerieel besluit op basis van het BRO.

10. Wees erop bedacht, dat restrictief beleid van invloed is op vereveningsmogelijkheden c.q. de financiële ruimte voor verevening en dat een zekere mate van restrictief beleid derhalve een voorwaarde is voor kostenverrekening in het kader van het facilitair grondbeleid, zoals eerder aanbevolen (zie aanbeveling 6). Omgekeerd kan verruiming van vereveningsmogelijkheden bestuurlijk draagvlak voor zorgvuldig afgewogen restrictief beleid scheppen.

11. Maak een wettelijke grondslag in de WRO om voorwaarden van financiële aard te stellen aan planologische medewerking. Daarnaast dienen bijvoorbeeld ook voorwaarden met betrekking tot het tempo van realisatie van de bestemming, de koppeling aan gerelateerde bestemmingen c.q. projecten en het toekomstig gebruik van de betreffende locatie gesteld te kunnen worden.

12. Creëer de mogelijkheid om regionale projecten mede te bekostigen uit verplichte bijdragen vanuit gerelateerde lokale projecten aan daartoe in te stellen provinciale/regionale fondsen.

13. Creëer in de organieke wetgeving mogelijkheden voor de vorming van regionale grondbedrijven (provinciale grondbedrijven daaronder begrepen). Stimuleer het gebruik van doelorganisaties zoals regionale ontwikkelingsmaatschappijen, regionale grondbanken en andere instituties op regionaal niveau die met name op dát niveau kunnen bijdragen aan een versterkte regie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen en de uitvoering van regionaal grondbeleid. In regionale ontwikkelingsmaatschappijen, die zich bezig houden met planvorming, financiering en risicoverdeling kunnen private partijen deelnemen.

14. Benut de operatie Herijking VROM-regelgeving voor de introductie op korte termijn van een verzamelvergunning waarin alle bestuursrechtelijke toestemmingen die nodig zijn voor een ruimtelijk relevant project worden samengebracht. De voorgenomen integratie van de 'VROM-vergunningen' en de wettelijke kaders daarvan behoeven daarvoor niet te worden afgewacht en kunnen uiteindelijk, vanwege de beperkte reikwijdte daarvan, zelfs minder verkieslijk blijken.
De verzamelvergunning betekent voor de aanvrager één loket en biedt optimale kansen voor snel te realiseren inhoudelijke coördinatie en procedurele integratie van tot nu toe afzonderlijke vergunningen.
Een experimentenwet biedt goede mogelijkheden om hiermee met spoed een begin te maken.

8.3 Voor de langere termijn

15. Concentreer de wettelijke vereisten voor maatschappelijk debat en inspraak zoveel mogelijk op de strategische planfase.

16. Overweeg naar analogie van de Engelse 'public inquiry' de mogelijkheid om de principiële afweging van de wenselijkheid van een project in een eerder stadium met waarborgen te omgeven onder gelijktijdige inperking van het beroepsrecht in de uitvoeringsplanning. Daartoe kan gedacht worden aan inschakeling van de Stab (Stichting Adviseur Bestuursrechtspraak) in de strategische planningsfase c.q. de fase van aanwijzing van strategische projecten.

17. Zorg ervoor dat de overheid in een marktcontext een krachtiger partij kan zijn. Naast het gestelde in aanbeveling 11 zijn daarvoor in elk geval aanpassingen als bedoeld in de volgende drie aanbevelingen noodzakelijk.

18. Bevorder concurrentie bij locatieontwikkeling. Het in hoofdstuk 6 beschreven “Valencia-model’ kan daarbij tot voorbeeld strekken.

19. Onderzoek de mogelijkheden van het inruilen van bestaande, maar beleidsmatig niet langer gewenste ontwikkelingsrechten – de zogenaamde ‘boeggolfproblematiek’ – met ontwikkelingsrechten elders mede ter voorkoming van planschade. Hier kunnen de Amerikaanse ‘transferable development rights’ tot voorbeeld strekken.

20. Bouw met het oog op de voorgaande aanbevelingen en met inachtneming van de hiervoor relevante Europese wet- en regelgeving het zelfrealisatiebeginsel gefaseerd af.

21. Bezie de noodzaak van nadere regeling van de waardegrondslag (hoogte van de schadeloosstelling voor de grondeigenaar) bij grondaankoop met voorkeursrecht en onteigening. De rol die de toekomstige ontwikkeling thans in een aantal situaties bij de grondwaardebepaling speelt, vormt een belangrijke belemmering om de overwaarde van gronden, welke het gevolg is van bestemmingswijziging en/of de aanleg van werken, te benutten voor de verbetering van ruimtelijke kwaliteit.

22. Verbreed de toepassing van fiscale maatregelen ter verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, zowel voor ‘rood’ als voor ‘groen’.

Met deze aanbevelingen nuanceert de raad zijn eerdere aanbevelingen inzake heffingsstelsels, met name de open-ruimte-heffing en de planbaatheffing (= ‘spiegelbeeld’ van planschadevergoeding). De raad beschouwt ruimtelijke heffingsstelsels weliswaar nog steeds als een legitiem middel voor de financiering van overheidsbestedingen, zeker wanneer deze binnen het fysieke domein liggen, maar tegelijk mag duidelijk zijn, dat heffingsstelsels die betrekkelijk los staan van de bekostiging van aan heffingsobjecten gerelateerde werken moeten worden afgewogen binnen het bredere kader van het fiscaal beleid en de overheidsbudgettering. Naarmate de voorgaande aanbevelingen tot een sluitender stelsel van verevening leiden, krijgen de hier bedoelde heffingsstelsels onmiskenbaar een wat ‘fiscaler’ karakter. Vanuit een oogpunt van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek zijn dergelijke heffingsstelsels hooguit indirect, vanwege de overheidsbudgettering, van belang.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen voor de casussen

Reconstructie Midden Delfland en Groenblauwe Slinger
Tony van der Meulen en Anky Spanjers, respectievelijk projectleider en beleidsmedewerker Groenblauwe Slinger van de provincie Zuid-Holland.

Zonnegloren Soest; succesvolle rood-groen-constructie
Ruud Krol en Paul Haagen, respectievelijk wethouder en juridisch adviseur van de gemeente Soest.

Ruimte voor ruimte in Noord-Brabant: woningen voor stallen
Hans Dona, directeur Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte.

N201+ koppelt gebiedsontwikkeling aan infrastructuur
Jan-Pieter van Schaik en Ivo van Ophem, respectievelijk projectmanager en projectmedewerker van het projectbureau N201+.

Grotiusplaats Den Haag: belastwetgeving als handicap
Bart Kerner en Eveline Vos, respectievelijk afdelingsmanager en projectmanager van de dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag.

Bijlage 2: Samenstelling van de VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

drs. F.H. van der Veen, voorzitter vanaf 5 maart 2004
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
*prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars**
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
*mw. prof.mr. J. de Jong**
mw. M.C. Meindertsma
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg (voorzitter werkgroep)*
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
*prof.dr.ir. J. van der Schaar**
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

*De met een * aangegeven leden maakten deel uit van de werkgroep uit de raad die het advies voorbereidde. Ook mr. P.G.A. Noordanus (voorzitter van de VROM-raad tot 31 december 2003) was lid van de werkgroep.*

Waarnemers

mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau
dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
dr.V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

mw. mr. I.P. Sievers, projectleider
ir. A.P. Nieuwenstein
mw. C.I.A. de Vries
mw. C. de Booij
mw. drs. D.H.G. van Dalen (tot 1 maart 2003)

Daarnaast is aan de totstandkoming van dit advies
een belangrijke bijdrage geleverd door

ir. A.W.M. van der Ham

(Oicon, ruimtelijk-bestuurskundig advies en management)

Lijst recent verschenen adviezen

038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering
		advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat?
		advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek
		advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening
		Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken,
		contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland:
		advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	april 2001	Verscheidenheid en samenhang:
		stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland
		Architectuurbeleid 2001-2004. (in briefvorm)
023	september 2000	Dagindeling geordend?
022	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid
		Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	mei 2000	Op weg naar het NMP4
		Advies over de agenda van het NMP4
020	maart 2000	Het instrument geslepen
		Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling
		bij grondexploitatie
019	december 1999	Nederland en het Europese milieu
		Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid
019F		Les Pays-Bas et l'environnement européen
		Avis portant sur une différenciation de la politique environnementale européenne
019D		Die Niederlande und der europäische Umweltschutz
		Stellungnahme zur Differenzierung in der EU-Umweltpolitik
019E		The Netherlands and the European Environment
		Advice on Differentiation in European Environmental Policy
018	december 1999	Huurbeleid met contractvrijheid
017	november 1999	Mobiliteit met beleid
016	september 1999	Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
016E	september 1999	Global Sustainability and the Ecological Footprint
015	september 1999	Sterk en mooi platteland
		Advies over Strategieën voor de landelijke gebieden
014	juni 1999	Wonen, beleid en legitimiteit
013	april 1999	Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit
		Advies Visie op de Stad