

Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

J. Vreke
R.I. van Dam
F.H. Kistenkas

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Paul Kersten, Alterra
Het rapport is geaccepteerd door Hans Farjon, opdrachtgever namens de unit Wettelijke
Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Rapporten' bevat onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de unit
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 15 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau
(MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die
verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans, (thematische)
verkenningen en quick scans. Het rapport is geen MNP-product.

Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

J. Vreke
R.I. van Dam
F.H. Kistenkas

Rapport 15

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2005

Referaat

Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas, 2005. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Rapport 15. 80 blz. 5 fig.; 17 tab.; 36 ref.; 1 bijl.

Nagegaan is in hoeverre het huidige en toekomstige provinciale planologische en juridische instrumentarium adequaat is/zal zijn om het door Rijk en provincie gewenste bovenwijkse en regionale groen te realiseren. Dit betreft zowel planvorming (ruimtelijke ordening) als uitvoering van vastgestelde plannen (grondbeleid), sectoren met eigen problemen en eigen formele middelen (instrumenten) om deze op te lossen. Een conclusie is dat de provincie doorgaans wel de macht heeft om ongewenste acties te voorkomen, maar niet de macht om gewenste acties af te dwingen. Daarom wordt aanbevolen: (i) het provinciale goedkeuringsinstrument te handhaven als stok achter de deur voor planhiërarchie en provinciale regie; en (ii) de provincie de mogelijkheid te geven voor baatbelasting en een aan een regionaal bestemmingsplan te koppelen exploitatieplan.

Trefwoorden. Wet ruimtelijke ordening, grondbeleid, bovenwijken en regionaal groen, provincie, planologische en juridische instrumenten

Abstract

Vreke, J. R.I. van Dam & F.H. Kistenkas, 2005. Instruments for green space development by provincial authorities, Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOT-rapport 15. 80 p.; 5 fig.; 17 tab.; 36 ref.; 1 ann.

This study investigated existing and future spatial planning instruments and legal instruments to reinforce the regional balance between rural and urban elements. Having analyzed both theoretical and policymaking aspects, we distinguish between spatial planning and land-use policies, thus following the distinction between planning instruments and legal instruments. Comparing present and future instruments available to local (municipal) and provincial authorities, we offer several recommendations. Provincial approval of local plans should be retained as a power instrument in the planning hierarchy and for provincial control. Provincial planning byelaws, as a newly introduced instrument, might reinforce provincial supervision of the urban-rural balance. Since legally binding provincial zoning plans are also to be introduced in Dutch planning law, the provincial authorities should have the same legal and planning powers as local authorities, including tax instruments and development plans.

Key words: Spatial planning law, municipal authorities, provincial authorities, provincial plans, planning policy, byelaws, Dutch law

ISSN 1871-028X

©2005 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks 'Rapporten' is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Onderzoeksaanpak	12
1.4 Onderzoeksafbakening	13
1.5 Opbouw rapport	13
2 Theoretisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Beleidsarrangementen	15
2.3 Sturingsbenaderingen	16
2.4 Beoordeling van beleid	18
2.5 Beschrijving en beoordeling van de instrumenten	20
3 Beleidskader	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Gebiedsontwikkeling	25
3.3 Ruimtelijke ordening	26
3.4 Grondbeleid	30
3.5 Gemeentelijk en provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie	32
4 Analyse verwacht toekomstig provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Voorgestelde wijzigingen op basis van verschillen in instrumentarium	44
4.3 Potentiële problemen bij realisatie van de provinciale taakstelling ten aanzien van groen	46
4.4 Aanbevelingen	49
5 Conclusies en aanbevelingen	51
Bronnen	53
Bijlage 1 Beschrijving instrumenten.	55

Samenvatting

In de ex ante evaluatie van de Nota Ruimte stelt het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) dat er sprake is van een onbalans tussen rood en groen, doordat groenprojecten achterblijven bij woon- en werkprojecten en infrastructuur. Het 'groen', in het vervolg steeds aangeduid als groen, betreft bovenwijks groen en regionaal groen, dat bijdraagt aan realisatie van de EHS of een strategisch doel dient. Bij de ontwikkeling van groen zijn twee beleidssectoren prominent aan de orde, ruimtelijke ordening en grondbeleid. De ruimtelijke ordening betreft het initiatief tot planvorming en de planvorming zelf, het grondbeleid betreft de uitvoering van (vastgestelde) plannen en omvat de grondexploitatie, de ontwikkeling van vastgoed en het beheer van ondermeer het groen. Beide beleidssectoren kennen eigen problemen en beschikken over eigen wet- en regelgeving, die de spelregels bepalen en de formele middelen (instrumenten) verschaffen om problemen op te lossen.

Ook is voor beide sectoren een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving voorgenomen, die consequenties hebben voor de rol van de provincie bij de realisatie van groen en voor het instrumentarium dat haar daarbij ter beschikking staat. Een belangrijke verandering is dat de provincie verantwoordelijk wordt voor de realisatie van groen. In de relatie tussen provincie en rijk is daarbij sprake van sturing op afstand: in een convenant worden prestatieafspraken gemaakt, waaraan budgetten worden verbonden. Aan het eind van de periode zal de provincie worden afgerekend op deze afspraken. De provincie op haar beurt moet proberen de plannen van met name gemeenten in de door haar gewenste richting bij te stellen en moet de realisatie van de plannen bewaken en indien nodig corrigeren. De provincie is daarbij afhankelijk van de medewerking van gemeenten, die verantwoordelijk blijven voor de planuitvoering. Verondersteld is dat de provincie de rationele sturingsbenadering aanhangt, wat inhoudt dat zij bij de beïnvloeding, van ondermeer gemeenten, gebruik maakt van de inzet van instrumenten.

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre de instrumenten waarover de provincie daarbij kan beschikken, adequaat zijn om de gewenste ontwikkeling van 'groen' te kunnen realiseren en in hoeverre er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten om lacunes op te vullen. Deze analyse is beperkt tot planologische en juridische instrumenten voor ruimtelijke ordening en grondbeleid. Geen aandacht wordt besteed aan beïnvloedingsmogelijkheden van private actoren (zoals burgers) en hun inspraak- en/of bezwaarschriftprocedures. Ook instrumenten ten aanzien van aanpalende beleidssectoren zoals milieubeleid blijven buiten beschouwing. Omdat de gemeenten in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van plannen, is naast het provinciaal instrumentarium ook dat van de gemeenten besproken en zijn beide instrumentaria met elkaar vergeleken.

Bij de analyse is beoordeeld in hoeverre de inzet van een instrument een bijdrage levert aan het realiseren van de doelstelling(en) waarvoor het wordt ingezet. Voorts moet de inzet van het specifieke instrument voor de betreffende doelstelling toelaatbaar zijn zowel volgens de vigerende wet- en regelgeving, als volgens de heersende politieke, bestuurlijke en maatschappelijke opvattingen. Daarbij is het van belang dat de omvang van de kosten/inspanningen bij inzet van het instrument in verhouding staan tot de (verwachte) opbrengst van de inzet. De analyse van de instrumenten is zoveel mogelijk gebaseerd op bestaande kennis over en ervaring met het betreffende instrument en/of vergelijkbare instrumenten.

Een belangrijke conclusie uit de analyse is dat het de provincie met name bij de uitvoering ontbreekt aan instrumenten om haar taakstelling adequaat te kunnen realiseren. Met andere woorden de provincie heeft doorgaans wel de macht om ongewenste acties te voorkomen, maar niet de macht om gewenste acties af te dwingen. Dit afdwingen betreft zowel het nemen van het initiatief tot planvorming als de uitvoering van, eventueel door de provincie zelf vastgestelde, plannen.

De inspanningen van de provincie zullen daarom zijn gericht op het motiveren van actoren als gemeentes, waterschappen en private partijen, het coördineren van activiteiten van deze actoren (zoals afstemming van plannen van gemeentes) en het waar mogelijk oplossen van problemen die andere actoren hebben bij de realisatie van groen. Er is een overzicht opgesteld van potentiële problemen die kunnen optreden bij de planvorming en bij de uitvoering van plannen. Aan de hand van dit overzicht en de beoordeling van de instrumenten waarover de provincie zal kunnen beslissen, is nagegaan waar nog lacunes optreden.

Doordat de provincie de bevoegdheid tot planuitvoering ontbeert, moeten één of meer gemeenten initiatief nemen of eventueel een initiatief van de provincie overnemen, om tot een vastgesteld plan en daarmee tot de mogelijkheid tot uitvoering te kunnen komen. Een probleem is dat de provincie zo'n initiatief niet juridisch kan afdwingen. De noodzaak hiertoe kan worden voorkomen als aan de provinciale verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taakstelling ook de mogelijkheid wordt gekoppeld tot het vaststellen van een Programma van Eisen en het uitvoeren daarvan. Dit vereist bevoegdheden ten aanzien van grondverwerving en kostenverhaal. Dit kan worden gerealiseerd door de provincie de mogelijkheid te bieden tot actief grondbeleid, bijvoorbeeld via het instellen van een regionaal of provinciaal grondbedrijf, naar analogie van het gemeentelijk grondbedrijf. Opties bij het kostenverhaal zijn de instelling van een regionaal groenfonds en de gelijkschakeling van het juridisch instrumentarium van de provincie aan dat van de gemeente.

Een en ander resulteert in de volgende aanbevelingen:

- het provinciale *goedkeuringsinstrument* ex art. 28 WRO zou gehandhaafd moeten blijven als uiting van stok achter de deur voor planhiërarchie en provinciale regie over de regionale groen-rood-balans;
- het nieuwe instrument van de provinciale *ruimtelijke verordening* (en provinciale beschikkingen) zou de provinciale regierol bij een betere groen-rood-balans (verder) kunnen versterken;
- het verdient aanbeveling om (nu in de toekomst naast gemeentelijke bestemmingsplannen ook provinciale bestemmingsplannen kunnen worden gemaakt) ook de provincie de mogelijkheid te geven voor *baatbelasting* en een aan een regionaal bestemmingsplan te koppelen *exploitatieplan*.

Summary

In its ex ante evaluation of the Dutch National Spatial Strategy (*Nota Ruimte*) the Netherlands Environmental Assessment Agency claims that urban and rural elements are currently poorly balanced, since building projects for housing, industry and infrastructure are taking precedence over green space initiatives. The phrase 'green spaces' in this context refers to city parks and regional green spaces, insofar as they contribute to the National Ecological Network or have a strategic function. Green space development is particularly affected by two policy areas: spatial planning and land acquisition policy. The spatial planning aspects involved are planning initiatives and the actual planning development, while the land use aspects concern the implementation of plans that have been accepted, involving land development, property development and management, including that of green spaces. Each of these policy sectors has its own problems and its own laws and regulations, which set the rules and provide the formal instruments to solve the problems.

Both sectors will be affected by intended changes in laws and regulations, which will alter the role played by the provincial authorities in developing green spaces and the instruments they can use for this purpose. One major change is that the provincial authorities are going to be made responsible for green space development. The national government will no longer supervise developments directly, but will enter into covenants with the provincial authorities which set targets and provide the budgets required to meet them. At the end of the term of such covenants, the national government will check whether the provincial authorities have met their targets. The provincial authorities in turn will have to try and steer plans made by the local (municipal) authorities in the right direction, and monitor and where necessary correct the implementation of these local plans. In this respect, the provincial authorities will depend on the loyal cooperation of the local authorities, which retain the ultimate responsibility for implementing the plans. The new policy assumes that the provincial authorities prefer a rational approach to policy control, which means they will use the available instruments to influence the local authorities.

This study assessed whether the instruments available to the provincial authorities are adequate for the purpose of developing green spaces and whether there is a need for new instruments to fill any gaps. The analysis was limited to planning instruments and legal instruments for spatial planning and land-use policy. It did not consider the opportunities for private parties (like civilians) to influence policy implementation by means of public inquiry procedures and/or appeals against planning decisions, nor the instruments of related policy sectors like environmental policy. Since in the current situation it is the municipal authorities which are responsible for the development and implementation of new plans, we have also studied the instruments available to these local authorities and compared them with the provincial instruments.

The analysis evaluated whether the use of particular instruments helps to achieve the objectives for which they are applied. In addition, we assessed whether the use of specific instruments for particular objectives would be allowed under existing laws and regulations and would be in accordance with existing political, administrative and societal views. In this respect, it is important that the costs and efforts involved in the use of particular instruments are in proportion to their expected results. Our analysis of these instruments was largely based on available knowledge about and experience gained with particular instruments and/or comparable ones.

One major conclusion from our analysis is that provincial authorities lack the necessary instruments particularly as regards the *implementation* of their tasks. In other words, whereas the provincial authorities usually have the power to prevent undesirable activities, they lack the power to force local authorities to undertake certain actions. This relates to both the planning initiatives and the actual implementation of plans, which may have been drafted by the provincial authorities themselves.

Hence, the provincial authorities will have to try and motivate the parties involved, such as local authorities, regional water boards and private parties to implement plans, as well as to coordinate the activities of these parties (in terms of coordinating plans by various municipal authorities) and where possible to solve problems that the other parties encounter in their efforts to develop green spaces. We have drawn up a list of potential problems that could occur in the development and implementation of plans, and have used this list, as well as our evaluation of the instruments available to the provincial authorities, to check which gaps need to be filled.

Since the provincial authorities lack the power to implement plans, one or more municipal governments will need to take the initiative, or adopt an initiative developed by the provincial authorities, to develop plan that is accepted and hence can be implemented. One of the problems is that the provincial authorities lack the legal instruments to force municipal authorities to do so. One way to avoid the need to use such legal instruments would be to give the provincial authorities not only the responsibility to meet objectives but also the opportunity to draw up and implement a programme of requirements. This can only be done if the provincial authorities have powers with regard to land acquisition and cost recovery. This could be achieved by giving them the opportunity to conduct an active land acquisition policy, for instance by establishing regional or provincial development companies by analogy to the existing municipal development companies. Options for cost recovery include establishing regional funds to finance agri-environmental schemes and giving provincial authorities the same legal instruments as local authorities.

Our findings result in the following recommendations:

- The instrument of *provincial approval for local plans* under Article 28 of the Dutch Spatial Planning Act should be retained as a power instrument in the planning hierarchy and for provincial supervision over the regional balance between rural and urban elements.
- The new instrument of *provincial planning byelaws* (and provincial council orders) could further reinforce the coordinating role of the provincial authorities in improving the balance between urban and rural elements.
- Since the new system allows the provincial authorities to introduce legally binding provincial zoning plans (a power the municipal authorities already had), the provincial authorities should also be given the power to impose *betterment levies* and *development plans* to complement the new provincial zoning plans.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de ex ante evaluatie van de Nota Ruimte (MNP-RIVM, 2004: blz. 29) stelt het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) dat er sprake is van een onbalans tussen rood en groen. Ofwel groenprojecten blijven achter ten opzichte van woon- en werkprojecten en infrastructuur. Het MNP pleit daarom voor een goede invulling van het uitvoeringsinstrumentarium voor provincies, die zich al sinds jaar en dag in een spanningsvolle bestuurlijke positie bevinden tussen strategische beleidsbepaling op rijksniveau en beleidsuitvoering op gemeentelijk niveau (Driessen, 2000). In de Nota ruimte wordt de provincie primair verantwoordelijk voor de realisatie van dit groen. Zij moet proberen de plannen van actoren (met name gemeenten) en de realisatie daarvan in de door haar gewenste richting bij te stellen via de inzet van (combinaties van) beleidsinstrumenten.

Het doel van dit onderzoek is de beschrijving en analyse van het juridisch en planologisch instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat om de realisatie en instandhouding van 'groen' te bevorderen. Verder worden er aanbevelingen gedaan voor nieuwe instrumenten om eventuele lacunes bij het realiseren van 'groen' op te vullen. Het 'groen', in het vervolg steeds aangeduid als groen, betreft bovenwijks groen en regionaal groen, dat bijdraagt aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of een strategisch doel dient.

1.2 Onderzoeksvragen

Naast het inzicht geven in het bestaande instrumentarium van provincies bij de realisatie van groen wordt aandacht besteed aan de mogelijke betekenis van rechtsontwikkeling, nieuwe wetgeving en jurisprudentie met betrekking tot (uitbreiding van) het uitvoeringsinstrumentarium van provincies. Tevens wordt ingegaan op de te verwachten werking van de genoemde uitvoeringsinstrumenten bij toepassing door de provincie. Tot slot worden mogelijke alternatieve uitvoeringsinstrumenten genoemd, gerelateerd aan potentiële problemen bij realisatie van groen. Deze laatste doelstelling vereist inzicht in het beleidskader waarbinnen groen moet worden gerealiseerd en de problemen die zich bij realisatie van groen kunnen voordoen. Confrontatie van de beschikbare instrumenten met de mogelijke problemen geeft aan waar het instrumentarium tekort schiet, zodat naar nieuwe instrumenten moeten worden gezocht.

Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen;

- 1 Welke instrumenten staan de provincie nu, en naar verwachting, bij de nieuwe wetgeving ter beschikking om haar wensen ten aanzien van groen te realiseren?
- 2 Wat zijn de verwachte resultaten van de inzet van de genoemde provinciale instrumenten voor realisatie van groen?
- 3 Wat is het beleidskader bij het realiseren van groen?
- 4 Welke (potentiële) problemen kunnen worden onderscheiden bij het realiseren van groen?
- 5 Zijn er alternatieve (combinaties van) instrumenten denkbaar in relatie tot het realiseren van groen?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is er een verdeling gemaakt in vijf 'activiteiten':

Activiteit 1: Schetsen van beleidskader

Bij het schetsen van het beleidskader wordt ingegaan op verschillende relevante nota's en bijbehorende wetten c.q. wetsvoorstellen met betrekking tot het realiseren van groen. Tevens wordt aandacht besteed aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de betrokken actoren om te verduidelijken wie verantwoordelijk is voor het realiseren van groen en welke de rol andere actoren daarbij kunnen spelen. Inzicht hierin is van belang bij ondermeer de identificatie van handvatten voor sturing.

Activiteit 2: Inzicht in (mogelijke en reële) problemen bij het realiseren van groen

Inzicht in mogelijke en reële problemen bij het realiseren van groen biedt aangrijpingspunten voor de formulering van alternatieve (combinaties van) beleidsinstrumenten. Voor een onderbouwde inzet van instrumenten is inzicht nodig in de doelstellingen en mogelijkheden van gemeenten en provincies en in de problemen die bij de realisatie van groen aan de orde kunnen zijn.

Activiteit 3: Beschrijving van het huidige en verwachte instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat bij de realisatie van groen

Dit is beperkt tot planologische en juridische instrumenten voor respectievelijk ruimtelijke ordening en grondbeleid. Bij de analyse zijn de huidige en toekomstige instrumenten van provincie en gemeente analytisch in beeld gebracht en met elkaar vergeleken. Het gemeentelijk instrumentarium dient als referentie voor de verkenning van alternatieve combinaties van instrumenten.

De beschrijving betreft ten minste de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten, waarbij wordt ingegaan op lopende (politieke) discussies over (zie o.a. de 4^e voortgangsbrief van de minister aan de Tweede Kamer) en mogelijke oplossingen voor geconstateerde tekortkomingen.

Activiteit 4: Ex ante analyse van de werking van de instrumenten

Voor bestaande instrumenten wordt de werking beschreven op basis van de opgedane ervaringen. Voor nieuwe/alternatieve instrumenten wordt de verwachte werking geanalyseerd, waar mogelijk op basis van ervaringen met het betreffende instrument in andere situaties en/of van vergelijkbare instrumenten. Hiertoe is een beoordelingsschema geformuleerd. Dit schema is gebaseerd op de door Van de Wielen et al (2004) geformuleerde methode voor de vergelijking van beleidsinstrumenten voor verbrede financiering van natuur. Op basis van de specifieke probleemstelling binnen dit project en discussies rond de werking van instrumenten is het voor de beoordeling van instrumenten voor verbrede financiering ontwikkelde schema op onderdelen bijgesteld.

Activiteit 5: Suggesties voor alternatieve instrumenten

Bij het doen van suggesties voor alternatieve wordt nagegaan of alle geschetste potentiële problemen bij het realiseren van groen door het bestaande instrumentarium (inclusief verwachte uitbreiding) kunnen worden opgelost. Voor problemen die niet kunnen worden opgelost, wordt naar alternatieve (combinaties van) instrumenten gezocht.

1.4 Onderzoeksafbakening

Dit onderzoek betreft een inventarisatie van de huidige generieke planologisch en juridische instrumenten die de provincie en de gemeente ter beschikking staan en een verkenning van de instrumenten die mogelijk door de 'nieuwe wetten' worden gecreëerd.

De beschrijving en analyse betreffen het instrumentarium volgens de vigerende generieke wet- en regelgeving en de verwachte veranderingen daarin, in het kader van nieuwe wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening (Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening; wetsontwerp 28 916 thans in behandeling bij de Tweede Kamer; Wet Inrichting Landelijk Gebied) en grondbeleid (Wet Grondexploitatie).

Verder concentreert de analyse zich op instrumenten van de overheid, dus *publiekrechtelijke* actoren en gaat aldus niet nader in op beïnvloedingsmogelijkheden van *privaatrechtelijke* actoren zoals bijvoorbeeld burgers en hun inspraak- en/of bezwaarschriftprocedures. Tevens betreft de analyse van de instrumenten een theoretische analyse; de praktijk is veelal minder eenduidig.

Door deze scherpe afbakening ontstaat er een scherp beeld, echter geen compleet beeld. Er is gekozen voor een rationele sturingsfilosofie, wat betekent dat er louter wordt gekeken naar sturing door middel van inzet van instrumenten. In de praktijk zijn er ook andere mogelijkheden. De keuze voor planologische en juridische instrumenten betekent dat communicatieve/consensuele en/of financiële/economische sturingsinstrumenten niet in de analyse worden meegenomen. Daardoor blijven voorbeelden van communicatieve en financiële sturingsinstrumenten, zoals convenanten en gentlemen-agreements die in praktijk ook van invloed zijn, buiten beschouwing. De keuze voor generieke instrumenten heeft als gevolg dat specifieke regelgeving en de daaraan gekoppelde (specifieke) instrumenten buiten beschouwing blijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheden in het kader van de Reconstructie van de zandgebieden of het Belvedere-beleid.

Bij het bezien van de analyse dient in ogenschouw te worden genomen, dat de analyse zich richt op een specifiek deel van het geheel en dat een andere onderzoeksafbakening c.q. een ander perspectief (geen perspectief geënt op rationele sturing), een andere analyse en (mogelijk) andere resultaten oplevert.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft enkele theoretische onderwerpen die relevant zijn voor de instrumentanalyse. Dit betreft de theorie van de beleidsarrangementen, waarin vier dimensies worden onderscheiden die inzicht geven in de factoren die een rol spelen bij het realiseren van groen. Voorts wordt aandacht besteed aan de criteria voor de beoordeling van beleid en van de in het kader daarvan ingezette beleidsinstrumenten. Na een korte bespreking van sturingbenaderingen en typen instrumenten, wordt het schema gepresenteerd dat bij de analyse van de instrumenten is gehanteerd. Dit is beperkt tot instrumenten voor ruimtelijke ordening en grondbeleid van provincies en gemeenten (*publiekrechtelijke* actoren). Beïnvloedingsmogelijkheden van *privaatrechtelijke* actoren (zoals burgers), hun inspraak- en/of bezwaarschriftprocedures en instrumenten ten aanzien van aanpalende beleidssectoren zoals milieubeleid, blijven buiten beschouwing.

Realisatie en instandhouding van bovenwijks en regionaal groen maken deel uit van wat in de Nota Ruimte is aangeduid als gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 3 wordt geschetst wat onder

gebiedsontwikkeling wordt verstaan. Om zicht te krijgen op de rol van de provincie en de mogelijkheden die daarbij zij heeft, wordt voor de beleidssectoren ruimtelijke ordening en grondbeleid kort ingegaan de vigerende wet- en regelgeving en de voorgenomen veranderingen daarin. Ook worden de instrumenten besproken waarover provincies en gemeenten (zullen) kunnen beschikken. Omdat de gemeenten in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van plannen, wordt naast het provinciaal instrumentarium ook dat van de gemeenten besproken en worden beide instrumentaria met elkaar vergeleken.

In hoofdstuk 4 wordt nagegaan of het instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat voldoende adequaat is om de taakstelling ten aanzien van de ontwikkeling van groen te kunnen realiseren. Hiertoe is ondermeer het instrumentarium van de provincie vergeleken met dat van de gemeente. Om de betekenis voor de provincie van de verschillen in instrumentarium te kunnen duiden, is nagegaan welke problemen de provincie heeft, welke daarvan met de beschikbare instrumenten kunnen worden bestreden en welke problemen resterend zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen om de resterende problemen op te lossen.

Hoofdstuk 5 ten slotte bestaat uit enkele conclusies en aanbevelingen.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In zowel de bestuurskundige als de rechtsliteratuur wordt algemeen een driedeling van beleidsinstrumenten geaccepteerd (RMNO, 2005). Naast communicatieve of consensuele sturingsinstrumenten en economische of financiële sturingsinstrumenten onderscheidt men de juridische sturingsinstrumenten. Vaak wordt naast deze drie typen nog een vierde type onderscheiden, de planologische of ruimtelijke sturing (Klok 1991; Glasbergen et al. 1994; Backes et al. 2001). De instrumenten kunnen verder worden onderverdeeld in stimulerende en repressieve instrumenten (Bressers et al, 1993). Repressieve instrumenten zijn gericht op het nalaten van specifieke handelingen, stimulerende instrumenten op het stimuleren daarvan. Dit onderzoek is beperkt tot de analyse van voor realisatie van groen relevante generieke planologische en juridische instrumenten uit het provinciaal en gemeentelijk instrumentarium. Bij het schetsen van het kader waarbinnen deze instrumenten kunnen worden ingezet, is gebruik gemaakt van de vier dimensies uit de theorie van de beleidsarrangementen. In paragraaf 2.2 wordt kort ingegaan op deze theorie.

De typen instrumenten verschillen in de wijze waarop wordt geprobeerd het gedrag van relevante actoren in de gewenste richting te sturen. Communicatieve sturing gebeurt via informatieoverdracht, bij economische sturing is sprake van financiële prikkels en juridische sturing verloopt via voorschriften. Uiteraard bezit ook planologische sturing elementen van juridische sturing, al was het alleen maar omdat ruimtelijke ordening zijn grondslag vindt in de dwingend-wettelijke bepalingen van de huidige en de komende Wet op de ruimtelijke ordening. Niet zelden ziet men ook bij juridische instrumenten financiële (zoals fiscale) of communicatieve (bijv. PPS-overeenkomsten) elementen doorsiepen. Men kan de vier sturingstypen wellicht dus niet zozeer scheiden als wel onderscheiden. De keuze voor een bepaald type instrument hangt vaak samen met de voorkeur voor een bepaalde wijze van sturen (sturingsbenadering). Om enig inzicht te geven in verschillen tussen sturingsbenaderingen en de consequenties daarvan voor de keuze van de in te zetten instrumenten, wordt in paragraaf 2.3 kort ingegaan op enkele mogelijke sturingsbenaderingen. Zoals al eerder gesteld, is bij de analyse uitgegaan van de rationele benadering.

De analyse ten slotte bestaat uit het beschrijven en beoordelen van verschillende instrumenten. Omdat het belangrijk is dat bij de beoordeling geen belangrijke aspecten worden vergeten, is in paragraaf 2.4 nagegaan welke aspecten bij de beoordeling aan de orde moeten komen. Paragraaf 2.5 ten slotte presenteert het schema dat bij de beschrijving en beoordeling van instrumenten is gehanteerd.

2.2 Beleidsarrangementen

Realisatie van bovenwijks en regionaal groen maakt deel uit van wat in de Nota Ruimte wordt aangeduid als gebiedsontwikkeling (zie o.a. 4^e voortgangsbrief in het kader van de Nota Grondbeleid). Gebiedsontwikkeling is daarbij omschreven als een manier van werken waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten. De actoren opereren hierbij binnen een complex stelsel van wetten, procedures, regelingen, restricties, afspraken en der-

gelijke, dat enerzijds aan de actoren mogelijkheden biedt om te handelen, en anderzijds aan dit handelen restricties oplegt.

Dit stelsel wordt inzichtelijk gemaakt via de vier constituerende dimensies die zijn onderscheiden bij de theorie van beleidsarrangementen (Van Veen et al, 2004):

- 1> de betrokken actoren die, al of niet in coalities, bij planvorming ten aanzien van groen en/of de uitvoering van deze plannen. Bij groenontwikkeling betrokken actoren zijn overheden (rijk, provincie, gemeenten), particuliere partijen (zoals projectontwikkelaars en uitvoerders) en andere betrokkenen (zoals grondeigenaren, belangenverenigingen en de lokale bevolking).
- 2> de opvattingen van actoren over wat er aan groen is gewenst (locatie, aard en omvang) en hoe dit het best kan worden gerealiseerd. De opvattingen kunnen variëren van vage, algemene noties tot specifieke beleidsprogramma's. De opvattingen van de rijksoverheid op dit gebied zijn vastgelegd in nota's als de Nota Ruimte, de Agenda voor een Vitaal Platteland en de Nota Grondbeleid.
- 3> de middelen waarover actoren kunnen beschikken. Dit kunnen formele bevoegdheden zijn, zoals beleidsinstrumenten, maar ook expertise, menskracht, bezit van grond en dergelijke. De formele bevoegdheden zijn vastgelegd in wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur, Verordeningen en dergelijke.
- 4> de spelregels. De spelregels bepalen onder meer wie mee mag praten en besluiten, hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, wie waarvoor verantwoordelijk is en welke procedures moeten worden gevolgd. Spelregels kunnen formeel of informeel, hard zijn of boterzacht. De belangrijkste spelregels bij de ontwikkeling van groen (zoals procedures, taken en verantwoordelijkheden) zijn momenteel aan veranderingen onderhevig, omdat voor deze spelregels belangrijke wetten worden herzien. Dit betreft de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Landinrichtingswet en de Grondexploitatiewet.

Na de verwachte veranderingen in de spelregels is de provincie verantwoordelijk voor de realisatie van groen, waarover afrekenbare afspraken worden gemaakt met de nationale overheid (zie o.a. Nota Ruimte en Wet Inrichting Landelijk Gebied). De provincie moet dit bewerkstelligen door plannen en acties van betrokken publieke en private actoren in de gewenste richting te sturen en eventueel door planvorming te initiëren. Ofwel (citaat: www.minlnv.nl):

"Provincies zijn de regisseur bij de uitvoering van regionale plannen. Zij stemmen met gemeenten en waterschappen de verdeling van het budget af over de regio's. Zij zullen het geld zo inzetten dat de bijbehorende rijksdoelen worden gerealiseerd binnen een samenhangende gebiedsontwikkeling".

2.3 Sturingsbenaderingen

In de literatuur is een veelheid aan sturingsbenaderingen beschreven, die verschillen in ondermeer oriëntatie van de sturing (inhoud of proces), aangrijpingspunten voor sturing en de typen instrumenten die de voorkeur krijgen. Een mogelijke indeling van sturingsbenaderingen (Hufen en Koppenjan, 2004) is die in rationele benadering, netwerksturing, sturing via waarden en sturing op afstand (Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Verschillen tussen sturingsbenaderingen

	Rationele benadering	Sturing via beleidsnetwerken	Sturing via waarden	Sturing op afstand
sturing	hulpmiddel voor probleemoplossing	creëren van kansen	appelleren aan collectieve waarden	maken van afspraken over kernaspecten
typologie instrumentarium	financieel, juridisch, communicatief	nee	leiderschap, voorbeeldigheid, taal, beelden, symbolen	prestatie-indicatoren, convenanten, prestatiecontracten
hulpmiddelen voor sturing	basismodellen, regels, informatie, geld	passende omgangsvormen in netwerken, probleem – oplossingscombinaties	leiderschap, voorbeeldfunctie, dialoog, draagvlakcreatie	afspraken over prestatie-indicatoren
aangrijpingspunt sturing	aspecten van een probleem	procesontwerp, overleg, dialoog, draagvlak	welbewust inzetten voorbeeldigheid, leiderschap	procesontwerp, overleg over prestatie-indicatoren
indicatoren voor beoordeling sturing	stuurbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, democratie	openheid, veiligheid, voortgang, doeltreffendheid	geloofwaardigheid, expressie, integriteit	stuurbaarheid, consensus, doeltreffendheid
oriëntatie inhoud of proces	inhoud	inhoud/proces	inhoud/proces	inhoud/proces
belang instrumentarium als hulpmiddel	groot	bescheiden	bescheiden	groot

Bewerking van Tabel 1 uit (Hufen en Koppenjan, 2004, blz. 350)

Bij de rationele benadering vloeit sturing logisch voort uit het signaleren van problemen en is de inzet van instrumenten het middel om deze op te lossen. Sturing vindt plaats door toepassing van een of meer instrumenten en wordt vooral beoordeeld naar de mate waarin wordt bijgedragen aan de oplossing van het probleem (doeltreffendheid en doelmatigheid). Het besluit dat de basis vormt voor de toepassing van het instrument staat niet ter discussie en is de legitimatiebasis voor bestuurlijk optreden.

Bij netwerksturing wordt sturing vooral gezien als het creëren van kansen. Hierbij zijn de hulpbronnen waarover deelnemers in de beleidsnetwerken kunnen beschikken, bepalend voor hun mogelijke invloed. Sturing refereert hierbij aan combinaties van problemen en oplossingen, nadenken over voor- en tegenstanders, wenselijkheid van overleg met sommige partijen, identificeren van hindermacht en schetsen van besluitvormingsprocessen. Bij de beoordeling van sturing staan waarden centraal die voor de deelnemers van belang zijn, zoals openheid van overleg, behoefte aan voortgang, doeltreffendheid en gevoel voor centrale belangen en waarden van deelnemers.

Bij sturing via waarden verwijst sturing naar het tonen van leiderschap. Daarbij wordt een appèl gedaan op collectieve waarden van groepen van burgers ten aanzien van actuele maatschappelijke problemen. Sturing is vooral het doen aanvaarden van bepaalde waarden bij het denken en doen (van een politiek bestuurder) en bestaat uit consensus over probleemomschrijvingen en bijpassende oplossingsrichtingen. Instrumenten bij deze benadering zijn beelden, taal en voorbeeldig handelen. Om de doelen te bereiken zijn zeggingskracht en consistentie tussen woord en daad van cruciaal belang.

Bij sturing op afstand ten slotte is sturing het vervolg op de besluitvorming om geconstateerde problemen op te lossen. Vertegenwoordigers van het doelsysteem worden betrokken bij het overleg over de definitie van het probleem en de selectie van prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren zijn invoer-, uitvoer- of procesvariabelen waarvoor streefwaarden (normen) worden geformuleerd. De instrumenten bij deze benadering zijn de prestatie-indicatoren en de publiek- of privaatrechtelijke vormen (zoals convenanten en contracten) waarin afspraken worden vastgelegd over de (streef)waarden van deze indicatoren. Verschillen met de rationele benadering betreffen het overleg over de probleemdefinitie, de selectie van prestatie-indicatoren en het benoemen van randvoorwaarden.

De benaderingen verschillen ondermeer in de voorkeur voor een type instrument. Leidend hierbij lijkt de oriëntatie op inhoud of proces. Als de oriëntatie op het proces ligt, zoals bij sturing via netwerken en via waarden, dan krijgen communicatieve instrumenten de voorkeur. Als het accent op de inhoud ligt, dan krijgen andere typen instrumenten vaak de voorkeur.

Als de voorgenomen wijzigingen in de wetgeving ten aanzien van ruimtelijke ordening worden doorgevoerd, is er bij de beïnvloeding door het rijk van de provincie sprake van sturing op afstand: in een convenant worden prestatieafspraken en daaraan gerelateerde budgetten vastgelegd. Aan het eind van de rit wordt de provincie vervolgens afgerekend op de prestatieafspraken. In dit onderzoek zijn de gemaakte prestatieafspraken als startpunt beschouwd en is nagegaan over welke instrumenten de provincie kan of zou moeten kunnen beschikken om deze afspraken te realiseren. Ten aanzien van de inzet van instrumenten is daarbij verondersteld dat de provincie de rationele benadering aanhangt.

2.4 Beoordeling van beleid

In theorie zijn op ieder overheidsniveau de politiek en het ambtelijk apparaat gescheiden. De taakverdeling daarbij is dat het ambtelijk apparaat de informatie levert om tot onderbouwde beleidsbeslissingen te komen, terwijl de politiek het beleid maakt dat vervolgens door het ambtelijk apparaat wordt uitgevoerd. Beide opereren binnen het vigerend kader van wet- en regelgeving, dat ondermeer dient om de burgers te beschermen tegen onbehoorlijk bestuur. Het op deze wijze ontstane beleid moet worden beoordeeld aan de hand van de (politieke) legitimering van het beleid en de (ambtelijke) oriëntatie bij de uitvoering (Hemerijck, 2003; Hemerijck en Hazeu, 2004). Bij de beoordeling van de legitimering wordt onderscheid gemaakt (verwijzing naar Scharpf, 1999) tussen:

- normen en waarden (inputlegitimiteit). Dit betreft het vaststellen of doelen van beleid legitiem zijn. De criteria hierbij zijn subjectief: Is het gepast om een bepaald doel na te streven?
- effectiviteit en prestaties (outputlegitimiteit). Dit betreft de beoordeling van de resultaten van beleid, waarvoor objectieve maatstaven denkbaar zijn (zoals bij de VBTB).

De uitvoering van beleid kan primair zijn gericht op (verwijzing naar March en Olsen, 1989):

- het vinden van oplossingen die politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar zijn ("logica van gepastheid"). Het leidend principe van de actoren hierbij is wat in een gegeven situatie haalbaar en aanvaardbaar is. Omdat actoren hierbij kiezen op grond van wat gepast lijkt, resulteert dit in compromisoplossingen.
- het realiseren van doelen ("logica van consequentie"). Hierbij is verondersteld dat actoren rationeel handelen om de gestelde doelen met adequate middelen en methoden en tegen de laagste kosten te realiseren. Dit vereist: duidelijke doelen, (bekendheid met) beschikbare alternatieven en inzicht in hun consequenties

Als de criteria voor de politieke legitimering van beleid worden geconfronteerd met de oriëntaties bij de ambtelijke uitvoering daarvan (Tabel 2.2), ontstaan vier kwaliteitsmaatstaven, de zogenaamde kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003, blz. 4):

“Beleid moet in de eerste plaats instrumenteel doelmatig zijn; het gekozen beleidsinstrument moet ‘werken’, dat wil zeggen een duidelijke bijdrage leveren aan de realisering van politieke doelstellingen. In de tweede plaats, moet beleid slagvaardig zijn, dat wil zeggen politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar. Beleidsmaatregelen moet ‘passen’ of ingepast kunnen worden in de institutionele structuur van het politieke systeem. Ten derde, behoren beleidsbeslissingen constitutioneel rechtmatig te zijn; zij moeten volgens de regels en procedures van de rechtsstaat ‘mogen’. Ten slotte, moet beleid maatschappelijk aanvaardbaar zijn; politieke interventies in het maatschappelijke leven moeten in de ogen van burgers ‘horen’, dat wil zeggen in overeenstemming zijn met algemeen aanvaarde normen en waarden”.

Tabel 2.2 Vier kernvragen van beleid

Handelingsoriëntatie	Criteria van legitimatie	
	inputlegitimiteit	outputlegitimiteit
logica van gepastheid	hoort het? (maatschappelijke) aanvaardbaarheid	past het? (politiek-bestuurlijke) slagvaardigheid
logica van consequentie	mag het? (constitutionele) rechtmatigheid	werkt het? (instrumentele) doelmatigheid

bewerking van: Hemerijck, 2003 (blz. 8) en Hemerijck en Hazeu, 2004 (blz. 58)

Hoort het? (maatschappelijke aanvaardbaarheid)

Maatschappelijke aanvaardbaarheid heeft betrekking op de mate waarin het beoogde beleid aansluit bij normatieve en culturele oriëntaties in de samenleving. De gemeenschappelijke noemer van de discussie hierover is de vraag, waar de rol van de overheid begint en waar die ophoudt. Centraal daarbij staat de (subjectieve) waardering van beleid door burgers. Bij inhoudelijke aanvaarding van beleid spelen ‘waarden en normen’ een grote rol, ofwel de vraag of het beleid spoort met maatschappelijke denkbeelden, opinies en emoties als gevoelens van rechtvaardigheid, veiligheid en toelaatbaarheid.

Mag het? (constitutionele rechtmatigheid)

Centraal bij deze vraag staan de politieke en rechtsstatelijke ordening, de burgerlijke grondrechten, de democratische procedures en de bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant van het politieke proces. Het beleid moet volgens de regels en procedures van de rechtsstaat ‘mogen’. De essentie van de rechtsstaat is dat de macht van de overheid gelegitimeerd gezag is doordat het volgens een logica van consequentie aan het recht is gebonden. Het overheidshandelen dient te zijn gebaseerd op de grondwettelijk verankerde legaliteits- en rechtvaardigheidsbeginselen van gelijkheid, rechtsstatelijkheid, openbaarheid, democratische besluitvorming, ministeriële verantwoordelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur.

Past het? (politiek-bestuurlijke slagvaardigheid)

Uitgangspunt bij deze vraag is de wens dat beleid politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar moet zijn. Dit heeft betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke, en maatschappelijke organisaties bereid zijn mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. De mate van bereidheid hangt niet alleen af van overeenstemming op grond van gedeelde normatieve of culturele oriëntaties (consensus), maar vaak ook van strategische overwegingen (compromis). Politieke haalbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid zijn noodzakelijk omdat beleid meestal niet het product is van één ‘dictator’, maar het resultaat is van al dan niet

strategische wisselwerkingen tussen publieke en (semi-)private actoren, die ieder eigen opvattingen hebben over het betreffende probleem en de daarbij passende oplossingen, eigen voorkeuren en (organisatorische en institutionele) belangen hebben en beschikken over eigen capaciteiten en machtsbronnen, die kunnen worden aangewend om een alternatief te realiseren of te blokkeren.

Werkt het? (instrumentele doelmatigheid)

De instrumentele doelmatigheid betreft de prestatie van overheidsbeleid bij gegeven doelstellingen, met als belangrijkste ambitie de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Doeltreffendheid van beleid kan achteraf worden vastgesteld, mits er adequate indicatoren zijn om de mate van doelrealisering (beleidsprestatie) te beoordelen. Bij ex ante onderzoek gaat het om de keuze tussen alternatieven (maatregelen) op basis van een inschatting vooraf van hun relatieve doeltreffendheid en doelmatigheid.

Als de provincie in het kader van de realisatie van groen besluit tot de inzet van een specifiek instrument, dan is de vraag “hoort het” beperkt tot de vraag of de inzet van het instrument voor dit doel, door de bevolking aanvaardbaar wordt geacht. De op de achtergrond spelende vraag of realisatie van (het betreffende) groen wordt gezien als een taak van de overheid of dat dit aan private actoren moet worden overgelaten, is bij de beoordeling van het instrument niet aan de orde. Deze vraag moet namelijk al positief zijn beantwoord bij het vaststellen van het betreffende beleid. De andere drie kernvragen zijn bij de beoordeling van de instrumenten wel integraal aan de orde.

2.5 Beschrijving en beoordeling van de instrumenten

Een probleem bij het analyseren/vergelijken van instrumenten is dat instrumenten doorgaans verschillen in zowel de werkwijze als de met de inzet beoogde doelen. Om het analyseren/vergelijken te vereenvoudigen verdient het daarom aanbeveling om alle instrumenten op dezelfde wijze te beschrijven. In eerder onderzoek (Van der Wielen et al, 2004) is hiervoor een beoordelingsschema geformuleerd dat voor dit onderzoek op onderdelen is aangepast. Het geformuleerde schema bestaat uit:

- kenmerken van het instrument, die aangeven wat het instrument beoogt te bewerkstelligen en hoe dit gebeurt (type instrument en werkwijze)
- beoordelingscriteria voor de (te verwachten) mogelijkheden en moeilijkheden bij inzet van het instrument en de verwachte prestaties daarvan. Met het oog op nog te ontwikkelen instrumenten is ook aangegeven of het instrument binnen de vigerende wet- en regelgeving kan worden ingezet of dat deze moet worden aangepast.

Bij het opstellen van het beoordelingschema is zowel gekeken naar de algemene eisen die aan beleidsinstrumenten worden gesteld als naar de specifieke eisen voor het betreffende instrument. Dit is samengevat in de volgende vragen:

- Voldoet het instrument aan de algemene eisen die de overheid aan beleidsinstrumenten stelt en zijn deze rechtens houdbaar (legitimititeit, past instrument binnen wettelijke kaders, etc)? Deze vraag was expliciet aan de orde omdat de analyse (nog) niet bestaande instrumenten betrof;
- Voldoet het instrument aan de specifieke eisen om de oplossing te realiseren voor het probleem waarvoor het wordt ingezet (doelen waarvoor het instrument wordt toegepast)?
- Wat is de informatiebehoefte in het kader van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), zoals die in handreikingen is verwoord (Algemene Rekenkamer, 2003; Ministerie van Financiën, 2000)? Deze behoefte kan worden samengevat in de criteria doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (Tabel 2.3).

Tabel 2.3 Definities criteria op grond VBTB

criterium	Omschrijving
doelbereik	de mate waarin het gestelde doel is bereikt
doeltreffendheid (effectiviteit)	de bijdrage van de inzet van het instrument (of het gevoerde beleid) aan het doelbereik
doelmatigheid (efficiëntie)	de verhouding tussen de inzet van financiële, menselijke en materiële middelen en het voortgebrachte product (gerealiseerde activiteiten en prestaties). Er wordt onderscheid gemaakt tussen doelmatigheid van het beleid (kosten-effectiviteit) en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zuinigheid). Bij een ex ante analyse blijft dit laatst buiten beschouwing.

De beoordelingscriteria zijn vervolgens geordend naar de verschillende fases van de beleidscyclus, zodat per fase in de informatiebehoefte kan worden voorzien. De onderscheiden fases zijn de beleidsvorming, de beleidsuitvoering en de beleidsdoorwerking (Bressers, 1994).

De beleidsvorming betreft het uitdenken, beargumenteren en formuleren van het beleid, waarbij de haalbaarheid van het beleid c.q. de inzet van het instrument, centraal staat. Er wordt nagegaan of de inzet van het instrument past binnen de institutionele context en of er bij de verschillende groepen actoren draagvlak bestaat voor toepassing van het instrument ('acceptatie'). De institutionele context betreft de vigerende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten gelijkheid, rechtszekerheid, redelijkheid, zorgvuldigheid, onpartijdigheid, hoorplicht en afwegingsplicht. Als veranderingen in wet- en regelgeving zijn vereist, is het van belang te weten welke inspanningen dit vergt ('kosten aanpassing') en hoeveel tijd hiermee is gemoeid ('aanpassingstermijn'). Dit is samengevoegd in de criteria/aspecten voor de haalbaarheid van de inzet van het instrument (Tabel 2.5).

Bij de beleidsuitvoering wordt besloten of het instrument al dan wordt ingezet. Hierbij staat de uitvoerbaarheid centraal. Dit betreft de technische uitvoerbaarheid ('realiseerbaarheid'), de met de invoering van het instrument gepaard gaande kosten en voorbereidingstijd ('voorbereiding') en de vereiste inspanning als het instrument is geïmplementeerd ('transactiekosten'). Hierbij geldt dat de voorbereiding eventueel geheel of gedeeltelijk kan samenvallen met een vereiste aanpassing van wet- en regelgeving. Dit is beschreven via de criteria/aspecten voor de uitvoerbaarheid van de inzet van het instrument (Tabel 2.5).

Bij de beleidsdoorwerking gaat de aandacht uit naar de prestaties van het instrument. Dit betreft de aard en omvang van effecten en de doelmatigheid van het instrument. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zuinigheid) is bij een ex ante analyse niet aan de orde. De prestaties betreffen (Van Aeken, 2000) het doelbereik, de doeltreffendheid, de impact (beoogde en niet-beoogde effecten) en de doelmatigheid, die in het beoordelingsschema (Tabel 2.3) zijn geclusterd tot de aspecten:

- beoogde effecten, dit zijn veranderingen in de samenleving die met de inzet van het instrument zijn beoogd en die geheel of gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan de inzet van het instrument. Tot dit aspect worden gerekend: het doelbereik, de doeltreffendheid en de reactietijd ofwel de termijn waarop effecten optreden. Bij een ex ante analyse beschrijft het criterium 'doelbereik' de beoogde veranderingen die naar verwachting zullen optreden als het instrument wordt ingezet en naar verwachting functioneert (ofwel: doet wat het behoort te doen) en geeft de doeltreffendheid de verwachte bijdrage van het instrument aan het doelbereik weer.
- neveneffecten, naast beoogde effecten zijn er vaak neveneffecten, dit zijn niet-beoogde effecten die zijn toe te schrijven aan de inzet van het instrument. Neveneffecten kunnen positief of negatief worden gewaardeerd.
- doelmatigheid

In de vorige paragraaf is aangegeven welke aspecten bij de beoordeling van een instrument aan de orde moeten komen. Om te toetsen of de gehanteerde beoordelingscriteria hieraan voldoen, is nagegaan of de vier kernvragen van het beleid in het beoordelingsschema zijn opgenomen (Tabel 2.4). Kort samengevat geven de eerste twee kernvragen aan of inzet van het instrument toelaatbaar is op basis van de mening van de bevolking (hoort het?) en de wet- en regelgeving (mag het?). De derde vraag betreft het draagvlak voor de inzet van het instrument (past het?) en de vierde vraag geeft aan in hoeverre het instrument doet wat het beoogt te doen (werkt het?).

Tabel 2.4 Confrontatie kernvragen en beoordelingsschema

		Fases beleidscyclus		
		haalbaarheid	uitvoerbaarheid	prestaties
kernvragen	hoort het?	acceptatie (bevolking)	instrument	
	mag het?	kosten aanpassing	aanpassingstermijn	
	past het?	acceptatie instrument (overig)	realiseerbaarheid vereiste inzet afdwingbaarheid	
	werkt het?			beoogde effecten neveneffecten doelmatigheid

De confrontatie van deze kernvragen met de aspecten die in de verschillende fases van de beleidscyclus aan de orde zijn, geeft aan dat de het beoordelingsschema voorziet in de gevraagde informatie. Het schema kan/mag dus worden gebruikt voor de beoordeling van instrumenten.

Een volgend probleem bij de beschrijving van instrumenten is dat bij het vergelijken van instrumenten het accent op verschillende onderwerpen kan liggen, zoals het beoogde doel, de werkwijze of de verwachte prestaties. In het beoordelingsschema (Tabel 2.5) is hier rekening mee gehouden door:

- uit te gaan van een uniforme beschrijving van alle instrumenten, waarbij criteria en aspecten zo algemeen mogelijk zijn gehouden;
- aan de kwalitatieve invulling van ieder criterium (beschrijving verwachte resultaat) een kwantitatieve score te koppelen, om de resultaten vergelijkbaar te maken. De kwantitatieve score geeft aan hoe het resultaat wordt gewaardeerd, daarbij zijn drie scores onderscheiden: negatief (-1), indifferent (0) en positief (1). De scores voor de criteria kunnen vervolgens worden gebruikt om de scores voor aspecten en categorieën te berekenen, waarbij rekening kan worden gehouden met het relatieve belang dat aan de verschillende criteria respectievelijk aspecten wordt gehecht.

Waar mogelijk vindt de invulling van het schema plaats op basis van bestaande kennis over en ervaring met het betreffende instrument en/of vergelijkbare instrumenten. Deze kennis kan ook zijn gebaseerd op de inzet van hetzelfde of een vergelijkbaar instrument in andere beleidssectoren en/of in het buitenland. Als er geen kennis en ervaring beschikbaar zijn, vindt invulling plaats op basis van verwachtingen (van deskundigen en/of onderzoekers). Omdat de scores voor de criteria en het (relatieve) belang dat aan de criteria en/of aspecten wordt gehecht, van beoordelaar tot beoordelaar kunnen verschillen, is in het schema zowel de situatiebeschrijving als de score opgenomen. Dit biedt de gebruiker van het schema de mogelijkheid zijn eigen voorkeuren te laten meespelen in de beslissing (Tabel 2.5).

De scores kunnen op verschillende manieren inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij moet worden bedacht dat de score slechts een hulpmiddel is dat de waardering voor een categorie, aspect of criterium weergeeft, en niets zegt over de specifieke inhoud daarvan. Naast de scores moet ook altijd worden gekeken naar de beschrijving van de instrumenten.

Tabel 2.5 Schema voor de beoordeling van een instrument

Aspect	Criterium / kenmerk	Beschrijving	
kenmerken instrument			
type instrument		communicatief, juridisch, economisch	
wettelijke grondslag*		wet waarin het instrument is vastgelegd	
doel instrument	specifieke doelen	met inzet instrument beoogde doelen	
	overige doelen	overige relevante doelen provincie m.b.t. natuur	
werkwijze		stapsgewijze beschrijving werking instrument	
betrokken actoren	bijdrager(s)	actor(en) die bijdrage/prestatie moeten leveren	
	ontvanger(s)	actor(en) die bijdrage/prestatie ontvangen	
	verzorger(s)	actor(en) die uitvoering verzorgen	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	vereist budget voor realiseren legitimiteit	
	overige inspanningen	zoals lobbyen e.d.	
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	vereiste periode om aanpassing te realiseren	
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	mate waarin uitvoerders inzet ondersteunen	
	draagvlak bijdragers	mate waarin bijdragers inzet ondersteunen	
	draagvlak ontvangers	mate waarin ontvangers inzet ondersteunen	
	draagvlak bevolking	mate waarin bevolking inzet ondersteunt	
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	kan het instrument technisch gezien worden ingezet	
vereiste inzet	kosten voorbereiding	kosten gemoeid met de voorbereiding van de inzet	
	voorbereidingstijd	periode tussen beslissing tot inzet en functioneren	
	transactiekosten	kosten voor inzet en handhaving instrument	
afdwingbaarheid*		juridische afdwingbaarheid	
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	mate waarin het specifieke doel is bereikt	
	doeltreffendheid	bijdrage inzet instrument aan doelbereik	
	reactietijd	periode tussen inzet instrument en effect instrument	
neveneffecten	effecten overige doelen	optredende effecten overige doelen provincie	
	overige neveneffecten	kwalitatieve beschrijving optredende neveneffecten	
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	verhouding ingezette middelen en beoogde effecten	

* aan het oorspronkelijke schema (Van der Wielen et al, 2004, blz. 13) toegevoegd criterium

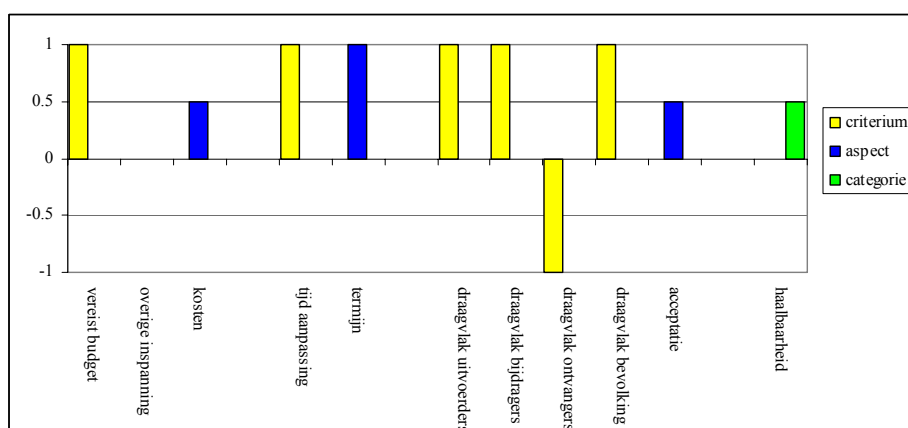
De criteriumscores zijn gebaseerd op kennis en ervaring. Op basis van deze scores worden de aspectscores en categoriescores berekend. De aspectscore is het gemiddelde van de scores voor de criteria waaruit het aspect is opgebouwd. Bij het berekenen van dit gemiddelde kunnen criteriumscores worden gewogen naar het belang dat aan de verschillende criteria wordt gehecht. Omdat een criteriumscore gelijk is aan -1, 0 of 1, heeft een aspectscore de waarde -1 als alle betreffende criteriumscores gelijk zijn aan -1 en de waarde +1 als alle criteriumscores +1 zijn. In alle andere situaties ligt de waarde tussen -1 en +1. Hetzelfde geldt voor de categoriescores, die worden berekend als het (gewogen) gemiddelde van de betreffende aspectscores. De score voor een instrument tenslotte wordt berekend door de categoriescores, al dan niet gewogen, te sommeren. Analoog aan de berekening van de aspect- en categoriescores zou hierbij feitelijk het gemiddelde moeten worden berekend in plaats van het totaal. Omdat in de analyse met de ongewogen som wordt gewerkt (alle categorie:en worden even belangrijk geacht), is om praktische redenen gekozen voor het totaal, waardoor de score ergens tussen -3 en +3 ligt. De berekening van de scores wordt geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

Voor een denkbeeldig instrument zijn in Tabel 2.6 de criteriumscores gegeven. Op basis van deze scores zijn vervolgens de aspectscores en categoriescores berekend, waarbij is uitgegaan van gelijke weging (alle criteria respectievelijk aspecten zijn dus als even belangrijk beoordeeld).

Tabel 2.6 Voorbeeldberekening scores voor een denkbeeldig instrument

Aspect	Criterium / kenmerk	Scores			
		criterium	aspect	categorie	totaal
totaal					0.72
haalbaarheid				0.50	
kosten aanpassing	vereist budget overige inspanningen	1 0	0.50		
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	1	1		
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders draagvlak bijdragers draagvlak ontvangers draagvlak bevolking	1 1 -1 1	0.50		
uitvoerbaarheid				0.22	
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	0	0		
vereiste inzet	kosten voorbereiding voorbereidingstijd transactiekosten	-1 1 -1	-0.33		
afdwingbaarheid*		1	1		
prestaties				0.17	
beoogde effecten	doelbereik doeltreffendheid reactietijd	1 0 1	0.67		
neveneffecten	effecten overige doelen overige neveneffecten	-1 0	-0.50		
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	0	0		

Voor de categorie haalbaarheid zijn scores in een staafdiagram weergegeven. De criteriumscores (gele staven) zijn gegeven, op basis hiervan zijn, bij gelijke weging, de aspectscores (blauwe staven) berekend als het gemiddelde van de betreffende criteriumscores. Voor de categorie 'acceptatie bijvoorbeeld is de score gelijk aan $(1+1-1+1)/4 = 0.50$. Op dezelfde wijze zijn de overige categoriescores berekend. De categorie-score (groene staaf) is het gemiddelde van de aspectscores.



Figuur 2.1 Criterium en aspectscores voor de categorie haalbaarheid

3 Beleidskader

3.1 Inleiding

Realisatie en instandhouding van bovenwijks en regionaal groen maken deel uit van wat in de Nota Ruimte is aangeduid als gebiedsontwikkeling (zie o.a. 4^e voortgangsbrief in het kader van de Nota Grondbeleid). In paragraaf 3.2 is geschetst wat onder gebiedsontwikkeling wordt verstaan. Om zicht te krijgen op de rol van de provincie en de mogelijkheden die zij heeft, wordt voor de beleidssectoren ruimtelijke ordening (paragraaf 3.3) en grondbeleid (paragraaf 3.4) kort ingegaan de vigerende wet- en regelgeving en op door de nationale overheid over gewenste veranderingen daarin, zoals die zijn vastgelegd in nota's, wetsvoorstellen en dergelijke. Vervolgens worden in paragraaf 3.4 de instrumenten besproken waarover provincies en gemeenten in de huidige situatie kunnen beschikken en volgens de thans (mei 2005) voorliggende wetsvoorstellen, nota's en dergelijke in de nabije toekomst zullen kunnen beschikken. Dit overzicht is beperkt tot instrumenten voor ruimtelijke ordening en grondbeleid van provincies en gemeenten (*publiekrechtelijke* actoren) en gaat dus niet in op beïnvloedingsmogelijkheden van *privaatrechtelijke* actoren (zoals burgers) en hun inspraak- en/of bezwaarschriftprocedures, ook instrumenten ten aanzien van aanpalende beleidssectoren zoals milieubeleid blijven buiten beschouwing. Omdat de gemeenten in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van plannen, wordt naast het provinciaal instrumentarium ook dat van de gemeenten besproken en worden beide instrumentaria met elkaar vergeleken.

3.2 Gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling kunnen verschillende activiteiten worden onderscheiden (naar: Bestuursacademie Nederland, 2004; Vreke et al 2005):

- initiatief, dit betreft de verkenning van de wenselijke ontwikkeling, zoals aanleg of instandhouding groen, en de invulling op hoofdlijnen van het plan;
- planvorming, dit betreft de uitwerking van het plan, de financiële onderbouwing van het plan en de verificatie of het plan ook anderszins (juridisch, milieutechnisch en maatschappelijk) haalbaar is en de beslissing het plan al dan niet uit te voeren. De activiteit wordt opgedeeld in:
 - de planformulering waarin de te realiseren functies worden gespecificeerd (Programma van Eisen)
 - de aanpassing/formulering van het bestemmingsplan zodanig dat het Programma van Eisen (plan) kan worden uitgevoerd
- grondexploitatie, dit betreft het eerste deel van de uitvoering van het plan, te weten:
 - de verwerving (en het tijdelijk beheer) van grond
 - het bouwrijp maken van de grond en de inrichting van de openbare ruimte
 - de gronduitgifte, via verkoop van bouwrijpe terreinen, uitgifte in erfpacht van bouwrijpe terreinen en oplevering en overdracht van de openbare ruimte
- beheer en vastgoedontwikkeling, dit betreft de instandhouding van openbare voorzieningen, waaronder groen, en de ontwikkeling van vastgoed op de uitgegeven kavels.

Gebiedsontwikkeling is omschreven als een manier van werken waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten. In de terminologie van de beleidsarrangementen is er

sprake van publieke en private actoren (dimensie actoren). Publieke actoren zijn ondermeer rijk, provincie en gemeenten, bij de private actoren is onderscheid gemaakt tussen marktpartijen, als projectontwikkelaars en uitvoerders, en andere betrokken partijen zoals grondeigenaren, belangenverenigingen en de lokale bevolking. Iedere actor heeft eigen doelstellingen en opvattingen over wat er aan groen is gewenst (locatie, aard en omvang) en hoe dit het best kan worden gerealiseerd (dimensie opvattingen). Binnen de vigerende wet- en regelgeving (dimensie spelregels) proberen de actoren de middelen waarover zij kunnen beschikken (dimensie machtsbronnen) zodanig in te zetten dat zo goed mogelijk aan hun doelstellingen wordt voldaan. De beschikbare middelen variëren van zaken als expertise, grondeigendom en geld tot formele bevoegdheden, zoals beleidsinstrumenten. Momenteel zijn enkele voor de spelregels en formele bevoegdheden bepalende wetten aan veranderingen onderhevig. Als dit veranderproces is afgerond zal de provincie naar verwachting primair verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van groen.

Bij ontwikkeling van groen zijn twee beleidssectoren prominent aan de orde, ruimtelijke ordening en grondbeleid. De ruimtelijke ordening betreft de eerste twee activiteiten (initiatief en planvorming), verder aangeduid met planvorming; het grondbeleid de activiteiten grondexploitatie en beheer en vastgoedontwikkeling, wordt in het vervolg aangeduid met planuitvoering. Beide beleidssectoren kennen eigen problemen en beschikken over eigen wet- en regelgeving, die de spelregels bepalen en de formele middelen verschaffen om problemen op te lossen.

3.3 Ruimtelijke ordening

Huidige situatie

De ruimtelijke ordening houdt zich bezig met de vraag hoe Nederland er nu en in de toekomst uit moet zien, zodanig dat er sprake is van een duurzame leefomgeving. De spelregels en instrumenten zijn vastgelegd in de vigerende wetgeving. Belangrijke wetten zijn de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die uit 1962 stamt en sindsdien vele malen is herzien. De WRO bevat het wettelijke kader voor het voeren van ruimtelijk orderingsbeleid waarbinnen de bij het gebruik van het grondgebied betrokken belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De gemeente is verantwoordelijk voor planvorming en planuitvoering op het terrein van ruimtelijke ordening. De rol van de provincie is beperkt tot aansturing op hoofdlijnen, coördinatie en het toetsen van het plan (planhiërarchie); en de rijksoverheid stuurt op hoofdlijnen. De WRO strekt zich uit tot het Nederlandse grondgebied en voorziet in instrumenten voor ruimtelijke ordening op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau.

Een belangrijk onderdeel van de planvorming is het concretiseren en toetsen van de intenties, die het uitgangspunt vormen bij de formulering van het plan. Dit behelst ondermeer het aangeven van de gewenste inrichting van het plangebied, de toets of de betreffende locaties geschikt zijn voor de gewenste inrichting of daarvoor geschikt zijn te maken. De geschiktheid van een locatie wordt bepaald door het vigerende bestemmingsplan, opgelegde restricties (vanuit het oogpunt van natuur, milieu, cultuurhistorie et cetera), fysieke eigenschappen (zoals hydrologie en bodemtype), wisselwerkingen met of vanuit de omgeving, de uitgaven die zijn vereist om de locatie geschikt te maken en/of te houden voor de gewenste bestemming en er kan sprake zijn van een afweging als ook alternatieve bestemming(en) voor de locatie zeer gewenst zijn of veel opbrengsten (lijken te) genereren.

De intenties vormen het uitgangspunt voor de planformulering. Bij de formulering van het Programma van Eisen moet afstemming plaatsvinden met relevante plannen binnen de

gemeente en/of binnen andere gemeenten, er moet worden gezorgd voor een sluitende begroting van de exploitatie en de tijdplanning moet realistisch/haalbaar zijn.

Gelijktijdig met beide voorgaande activiteiten moet worden gezorgd voor draagvlak voor de intenties en het daarop gebaseerde plan. Dit betreft zowel draagvlak bij de bevolking als politiek en bestuurlijk draagvlak. Dit laatste kan ook de toets, door de provincie, van het (aangepaste/gemaakte) bestemmingsplan positief beïnvloeden. Tijdens de planvorming kan de gemeente te maken krijgen met problemen van verschillende aard (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Mogelijke problemen (voor de gemeente) bij de planvorming

	Mogelijk probleem	Specificatie
concretiseren intenties	locatie juridisch ongeschikt	strijdig met vigerende bestemmingsplan
		strijdig met regelgeving (milieu, natuur, archeologie,-)
	locatie fysiek ongeschikt	door fysieke kenmerken (hydrologie, bodem)
		door wisselwerkingen met of vanuit omgeving
	locatie financieel ongeschikt	vereiste uitgaven om locatie geschikt te maken
	afweging bestemmingen	profijtelijke alternatieve bestemming voor de locatie
planformulering	afstemming plannen	strijdig met andere plannen (coördinatie)
	sluitende exploitatiebegroting	(zie grondexploitatie)
	realistische tijdplanning	
creëren draagvlak	draagvlak ontbreekt	politiek, bestuurlijk, bevolking
		bezwaarprocedure (door belangenorganisatie)
		onbevredigende compensatie planschade
maken bestemmingsplan	toets door de provincie	plan strijdig met streekplan/bestemmingsplan provincie

De rol van de provincie in de huidige situatie is beperkt tot sturen, coördineren en toetsen. Daarom zal de provincie, voorafgaand aan het toetsen van het bestemmingsplan, proberen relevante actoren te bewegen tot het maken van plannen, het afstemmen van plannen en het in die plannen opnemen van het door de provincie gewenste ruimtegebruik.

Voorgestelde veranderingen

De door de nationale overheid gewenste veranderingen op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn verwoord in de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland, die gelijktijdig zijn verschenen. De Nota Ruimte is gericht op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en betreft met name het planvormingsproces (zoals procedures, rollen, taken en middelen), de Agenda voor een Vitaal Platteland richt zich meer op doelen die moeten worden gerealiseerd, daarnaast wordt een ingrijpende wijziging van het financiële stelsel voorgesteld.

De Nota Ruimte vervangt de ruimtelijke relevante rijksnota's zoals de Vierde nota ruimtelijke ordening Extra (en de actualisering daarvan) en, na nieuwe PKB-vaststelling t.z.t. ook het Structuurschema Groene Ruimte. In de nota staat 'ruimte voor ontwikkeling' centraal en wordt uitgegaan van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De kern van het beleid is het streven naar een nieuwe rol voor de verschillende overheden, waarbij de rijksoverheid alleen

datgene regelt wat noodzakelijk is, en gemeenten en provincies een grotere rol krijgen bij de planvorming en de uitvoering (Tabel 3.2). Dit betekent dat de rijksoverheid doelen formuleert en de helpende hand biedt bij het realiseren daarvan, en dat integratie en realisatie van plannen op gebiedsniveau moeten plaatsvinden. Trefwoorden zijn: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, uitvoeringsgerichtheid en duidelijkheid voor de burger.

Tabel 3.2 Rol/taak van publieke actoren volgens Nota ruimte/Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

Actor	Rol/taak
rijk	<ul style="list-style-type: none"> - stuurt op hoofdlijnen / op afstand (regelt alleen datgene wat noodzakelijk is) - formuleert doelen en biedt helpende hand bij uitvoering - sluit meerjarig convenant met provincie (inzet meerjarenprogramma agenda vitaal platteland)
provincie	<ul style="list-style-type: none"> - regisseur bij uitvoering regionale plannen (fysieke inrichting landelijk gebied) - ontwikkelt provinciaal meerjarenprogramma - sluit meerjarig convenant met Rijk (inzet is provinciaal meerjarenprogramma) - controlefunctie t.a.v. gemeenten (o.a. toetsen van plannen; lijkt evenwel te vervallen in nieuwe Wro)
gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - verantwoordelijk voor planvorming - verantwoordelijk voor uitvoering van het plan - verantwoordelijk voor beheer en onderhoud publieke ruimte

De Agenda voor een Vitaal Platteland bevat veranderopgaven op het gebied van natuur (o.a. ecologische hoofdstructuur), landbouw, recreatie, landschap, milieu (bodemsanering) en de reconstructie van de zandgebieden. Daarnaast is aangegeven dat de huidige budgetten voor deze doelen in één budget moeten worden samengevoegd: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Met de concentratie in één budget wordt beoogd provincies, gemeenten en waterschappen in staat te stellen op effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren. De actoren binnen de regio moeten, binnen de gemaakte prestatieafspraken over deze rijksdoelen, komen tot maatwerk in het gebiedsgerichte beleid, door activiteiten te combineren en de fasering van werkzaamheden beter te laten aansluiten op de mogelijkheden binnen het gebied (bron: uitvoeringsagenda Nota Ruimte). De Agenda bestaat uit een visiedeel en een Meerjarenprogramma, waarin de uit het visiedeel voortvloeiende veranderopgaven zijn aangegeven.

De voorgestelde werkwijze bij invoering van het ILG is dat het Rijk een meerjarig convenant afsluit met elke provincie. Dit convenant zal een vast bedrag bevatten voor het realiseren van duidelijk omschreven doelen, de zogenaamde prestatieafspraken. Op rijksniveau wordt de inzet bij de onderhandelingen over dit convenant bepaald door het meerjarenprogramma uit de Agenda Vitaal platteland. De provincie zal op haar beurt een beleidskader ontwikkelen, waarin afwegingen voor de lange termijn een plek krijgen. Voor de periode van het convenant kan het worden geconcretiseerd in een provinciaal meerjarenprogramma, dat voor de provincie de inzet bij de onderhandelingen over het convenant bepaalt (bron: www.ilg.nu).

Voorziene wettelijke verankering

De wettelijke verankering van de veranderingen zal plaatsvinden in de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro), die naar verwachting in 2007 in werking zal treden, en de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), die respectievelijk de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Landinrichtingswet zullen vervangen.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening beoogt een vereenvoudiging van de ruimtelijke regelingen en de toepassing daarvan te bewerkstelligen. Uitgangspunten daarbij zijn dat ruimtelijke vraagstukken moeten worden opgelost op het daarbij passende niveau en dat juridische normstelling en beleid moeten worden gescheiden. Bij het laatste uitgangspunt wordt uitgegaan van kaderstelling vooraf, wat betekent dat vooraf algemene regels en aanwijzingen worden gegeven, zodat ze in de betreffende bestemmingsplannen kunnen worden verwerkt. In praktijk houdt dit in dat als bijvoorbeeld voor het realiseren van provinciaal ruimtelijk beleid, normstelling van de zijde de provincie richting gemeenten noodzakelijk is, dat deze normstelling dan vooraf geschiedt waardoor bestemmingsplantoetsing achteraf niet meer nodig zou zijn.

Na inwerkingtreding voorziet de wet in een belangrijk deel van het instrumentarium voor het ruimtelijke orderingsbeleid (Tabel 3.3). Het bestemmingsplan blijft daarbij het centrale document dat het grondgebruik regelt en dat bindend is voor burgers en overheid. De voor de gegeven vraagstelling belangrijkste veranderingen zijn:

- de verplichting voor gemeenten om jaarlijks een handhavingsbeleid op te stellen en aan de gemeenteraad te rapporteren over de uitvoering van het ruimtelijk beleid (inclusief handhaving);
- de bevoegdheid voor rijk en provincie om voor concrete projecten van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid een bestemmingsplan op te stellen;
- het projectbesluit, dat vooraf gaat aan een bestemmingsplan en tot doel heeft om veranderingen in bestemming snel te kunnen doorvoeren bij het in ontwikkeling nemen van projecten (bron: brief grondexploitatiewet).

Tabel 3.3 Ruimtelijke instrumenten via de WRO en de Wro

	<i>Ruimtelijke instrumenten WRO</i>	<i>Ruimtelijke instrumenten Wro</i>
rijk	planologische kernbeslissing	bestemmingsplan structuurvisie Algemene Maatregel van Bestuur (instructie)beschikking projectbesluit
provincie	streekplan of POP concrete beleidsbeslissing goedkeuring bestemmingsplan gemeente	bestemmingsplan structuurvisie (instructie)verordening (instructie)beschikking projectbesluit
gemeente	structuurplan bestemmingsplan bouw/aanlegvergunning artikel 19 procedure	bestemmingsplan structuurvisie bouw/aanlegvergunning projectbesluit exploitatieplan

Als nationale of provinciale belangen in het geding zijn, kunnen algemene regels en concrete aanwijzingen worden opgesteld waarin voorwaarden voor uitvoering van het beleid juridisch bindend zijn vastgelegd. Dit kan een algemene regel voor bestemmingsplannen in bepaalde gebieden betreffen of een specifieke aanwijzing voor een concreet bestemmingsplan zijn. Het Rijk legt algemene regels vast in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, de provincie in de vorm van een verordening.

De structuurvisie is daarbij het beleidsdocument waarin elke overheid haar ruimtelijk beleid moet neerleggen. Daarbij kunnen beleidsdoelen op strategisch niveau worden geformuleerd.

Aan een structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma of -agenda worden verbonden. De structuurvisie is niet juridisch verbindend.

De Wet Inrichting Landelijk Gebied verankert het sturingsmodel, de planvorming, de programmering en de uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Invoering van de WILG leidt, via de invoering van het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG), tot een ingrijpende wijziging in het financiële stelsel. Met de invoering van het ILG wordt beoogd te voldoen aan de wensen ten aanzien van bundeling en ontschotting van fondsen, meerjarige financiële zekerheid voor provincies en uitvoerende publieke en private partijen, en beperking van de aansturing tot gespecificeerde rijksdoelen (bron: www.gebiedsgerichtbeleid.nl). De jaren 2005 en 2006 vormen een overgangperiode waarin via een tweejarig convenant, zoveel mogelijk in de geest van het ILG wordt gewerkt. Op 1 januari 2007 zal het ILG in werking treden (bron: www.ilg.nu).

3.4 Grondbeleid

Huidige situatie

Het grondbeleid betreft de realisatie van (vastgestelde) ruimtelijke plannen. Een overheid kan in principe op twee wijzen grondbeleid voeren: actief en passief (faciliterend). Bij actief grondbeleid voert de overheid de grondexploitatie uit voor eigen rekening en risico, bij passief (faciliterend) grondbeleid laat de overheid de grondexploitatie over aan private partijen en beperkt zij zich tot haar regulerende taak, waarin ze kaders schept voor activiteiten van de particuliere sector (en eventueel andere overheden). In de praktijk is er zelden sprake van zuiver actief of zuiver passief grondbeleid en wordt met allerlei tussenvormen gewerkt (bron: nota grondbeleid, 2001: blz. 32-33).

In de huidige situatie verschuift de grondexploitatie steeds meer van de gemeente (zuiver actief grondbeleid) naar private partijen, al dan niet in samenwerking met een of meer publieke partijen. Bij het aangaan van zo'n samenwerkingsverband wordt, naast de verwachte opbrengsten, ook gekeken naar de risico's die de verschillende partijen lopen. Hierbij is inzicht vereist in de problemen die zich bij de grondexploitatie kunnen voordoen. Ook voor de analyse van het gewenste provinciale instrumentarium is inzicht in deze problemen gewenst. Problemen bij de grondexploitatie kunnen betrekking hebben op (Tabel 3.4):

- het sluitend krijgen van de (ex ante) begroting. De uitgaven betreffen het verwerven en bouwrijp maken van grond, de inrichting van de publieke ruimte en eventuele te betalen planschadevergoedingen. De inkomsten komen uit de uitgifte van bouwrijpe percelen, subsidies en al dan niet afgedwongen bijdragen aan de inrichting van de publieke ruimte. Met name de laatste post, het zogenaamde kostenverhaal, is vaak een hoofdpijndossier;
- het afsluiten van contracten met private partijen (zoals bij zelfrealisatie of PPS) bijvoorbeeld vanwege de verdeling van risico's, de financiële vergoeding of 'onenigheid' over het Programma van Eisen;
- het verwerven van grond, bijvoorbeeld doordat dat eigenaren niet willen verkopen en opteren voor zelfrealisatie, de vraagprijs niet-acceptabel is of doordat de overheid niet aan bod komt omdat er wordt verkocht aan private partijen hun grondpositie willen versterken;
- het bouwrijp maken. Hierbij kan er sprake zijn van externe en van interne oorzaken. Mogelijke externe oorzaken onvoorziene werkzaamheden door bijvoorbeeld bodemverontreiniging, en financiële tegenvallers door de ontwikkeling van bouwkosten en/of woningprijzen. Mogelijke interne oorzaken zijn een slechte planning (overschrijding van het tijdschema) en onvoldoende kwaliteit van het uitgevoerde werk;
- de uitgifte van bouwrijpe kavels aan de marktsector, waarbij de vraag tegen kan vallen;

- het (ongevraagd) afwijken van het Programma van Eisen, zowel tijdens de grondexploitatie als bij de ontwikkeling van vastgoed op de uitgegeven bouwrijpe percelen;
- claims van (private) actoren die schade lijden als gevolg van de uitvoering van de werkzaamheden en/of de 'nieuwe' situatie (planschade). De eerste factor is rechtstreeks van toepassing op de grondexploitatie, met de tweede kostenpost moet ook bij de planvorming rekening worden gehouden.

Een factor die in de analyse buiten beschouwing is gelaten, is het beheer van bestaand/ontwikkeld groen. Een bekend probleem hierbij is dat de profijtgebers van groen vaak niet diegenen zijn die het beheer verzorgen en/of bekostigen. Dit kan resulteren in een afname van de 'kwaliteit' van het beheer waardoor het groen van karakter verandert of zelfs helemaal verdwijnt.

Tabel 3.4 Mogelijke problemen bij de grondexploitatie

	Mogelijk probleem	Specificatie
ex ante begroting	sluitende begroting vereist	kostenverhaal
		planschadevergoeding
afsluiten contract	private partijen voor grondexploitatie	verdeling risico's, financiële vergoeding, 'onigheid' over Programma van Eisen
	zelfrealisatie	invulling bestemming niet acceptabel
verwerven grond	eigenaar wil niet verkopen	
	eigenaar verkoopt aan private partij	
bouwrijp maken grond	externe oorzaken	bodemvervuiling
		financiën (bouwrijzen, woningrijzen)
	interne oorzaken	overschrijden tijdplanning,
uitgifte bouwrijpe kavels	te weinig vraag	
afwijking Programma van Eisen	bij grondexploitatie	noodzakelijk om verlies te voorkomen
	bij zelfrealisatie	

Om aan optredende problemen, voor zover deze niet het normale ondernemersrisico betreffen, het hoofd te kunnen bieden, kent het grondbeleid een aantal instrumenten. Het accent ligt daarbij op instrumenten voor grondverwerving en kostenverhaal (het verkrijgen van bijdragen in de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen).

Voorgestelde veranderingen

De gewenste veranderingen zijn vastgelegd in de Nota Grondbeleid (2001). Met de veranderingen wordt beoogd duidelijkheid te scheppen in de relatie tussen de overheid en private partijen bij het verwerven van de grond en het verhalen van de bij de aanleg van publieke voorzieningen gemaakte kosten. Aan gemeente en provincie zullen op beide terreinen (nieuwe) instrumenten ter beschikking worden gesteld.

Voor grondverwerving, betreft dit vooral het toekennen aan 'andere' overheden (dan de gemeente) van de bevoegdheid om bestaande instrumenten, zoals voorkeursrecht en onteigeningsbevoegdheid in te zetten. Ten aanzien van het kostenverhaal wordt beoogd duidelijkheid te creëren in de relatie tussen de overheid en particuliere partijen bij de uitvoering van de plannen. Dit gebeurt door:

- een basis te bieden voor privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de overheid (gemeenten) en private eigenaren;

- een publiekrechtelijke regeling te bieden voor situaties waar het vrijwillige privaatrechtelijke spoor niet tot het gewenste resultaat leidt.

Met andere woorden bij het kostenverhaal is gekozen voor een generieke plan- en kostenverhaalsplicht (publiekrechtelijk spoor) met een vrijstelling voor privaatrechtelijke overeenkomsten. Dit houdt in dat er om een bouwvergunning te krijgen in beginsel een exploitatieplan nodig is en er kostenverhaal moet kunnen plaatsvinden. Een exploitatieplan bevat de exploitatieopzet en de toerekening van de kosten aan de verschillende uitgiftecategorieën. Echter, als het kostenverhaal anderszins is verzekerd (privaatrechtelijk spoor), dan is het exploitatieplan niet nodig. Globaal werkt dit als volgt: In een bestemmingsplan kan een gemeente bepaalde woningbouwcategorieën (sociale woningbouw en vrije kavels) opnemen. Eventuele overige locatie-eisen en te verhalen kosten kunnen worden vastgelegd in een exploitatieplan. Locatie-eisen zijn daarbij gelimiteerd tot eisen ten aanzien van bouwrijp maken en inrichting van de openbare ruimte, en de verhaalbare kostensoorten worden bij algemene maatregelen van bestuur limitatief vastgelegd in de zogenaamde 'kostensoortenlijst'.

Voorziene wettelijke verankering

Het overeenkomstige wettelijk kader wordt gevormd door de grondexploitatiewet. Het wetsvoorstel geeft aan dat de wet nauw samenhangt met de nieuwe Wro en tegelijk daarmee in werking dient te treden (bron: Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer: Grondbeleid in relatie tot uitvoering van de Nota Ruimte; M 338). Tevens zijn enkele specifieke en algemene wetten van belang. Voorbeelden van specifieke wetten zijn de onteigeningswet, de wet voorkeursrecht gemeenten, en de wet planschadevergoedingsovereenkomsten. Voorbeelden van algemene wetten zijn de Gemeentewet, het burgerlijk wetboek, de Woningwet en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO).

3.5 Gemeentelijk en provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

In het voorgaande is al verwezen naar het instrumentarium waarover gemeente en provincie (zullen) kunnen beschikken. In deze paragraaf worden deze instrumenten overzichtelijk gepresenteerd en vervolgens kort besproken. Er zijn overzichten opgesteld voor de beleidssectoren ruimtelijke ordening (planologische instrumenten) en grondbeleid (juridische instrumenten). De uitgebreide beschrijving per instrument volgens het schema (Tabel 2.5) is opgenomen in de Bijlage. De daarbij gegeven scores, zijn gebruikt om de beoordeling van de instrumenten overzichtelijk weer te geven in de staafdiagrammen. De in de tabellen per instrument reeds aangegeven voor- en nadelen zijn hierin verwerkt en bovendien wordt bij de staafdiagrammen nog een korte toelichting op hoofdlijnen gegeven.

Huidig planologisch instrumentarium

De huidige planologische instrumenten voor zowel gemeente als provincie vinden hun wettelijke grondslag in de WRO (Tabel 3.5). Op het planologische spoor van de huidige WRO geldt in de rechtspraak steeds vaker dat gemeenten rekening moeten houden met (ook) groene, blauwe en andere niet specifiek rode belangen (Kistenkas en Neven 2004). In de meest recente jurisprudentie eist de rechter dat gemeenten bij een bestemming al op voorhand rekening houden met de uitvoerbaarheid (cf. art. 9 Bro) in het licht van andere groene en blauwe regelgeving en daarop gebaseerde sectortoestemmingen (Kistenkas en Broekmeyer 2004). Dat kan bijvoorbeeld cultuurhistorisch Belvédèrebeleid zijn, maar ook natuurbeleid, als ecologische hoofdstructuur (EHS) of Natura 2000-beleid gebaseerd op de Europese natuurbeschermingsrichtlijnen. Bij de goedkeuring van een bestemmingsplan moet GS reeds nagaan of een gemeente deze integrale afweging al in voldoende mate gedaan heeft.

Tabel 3.5 Huidig planologisch instrumentarium

	Wettelijke grondslag	Voordelen	Nadelen
gemeente			
structuurplan	WRO	- strategisch beleidsvormend en vooruitlopend op bestemmingsplan	- slechts indicatief: geen algemeen verbindend besluit
bestemmingsplan	WRO	- plankaart en planvoorschriften zijn algemeen verbindend - conserverende werking m.b.t. groen	- zware procedure met zware inhoudelijke eisen: - bij bestemming moet conform recente jurisprudentie ook al worden getoetst op uitvoerbaarheid i.v.m. natuur, water en milieu (art. 9 Bro jo. 3:2 Awb) - goedkeuring GS nodig
bouw/aanlegvergunning	WRO+Woningwet	- vergunning met (groen) voorschriften (mede) in kader van bestemmingsplan	- oppassen voor strijd met Algemene wet bestuursrecht: huidige WRO heeft geen verruimde reikwijdte (specialiteitbeginsel)
Art. 19-procedure	WRO	- project wijkt af van vigerend bestemmingsplan	- verklaring van geen bezwaar GS nodig
provincie			
streekplan of POP	WRO	- soms indirect voor gemeenten bindend via goedkeuring GS van bestemmingsplan	- geen algemeen verbindend voorschrift
concrete beleidsbeslissing (PS in streekplan)	WRO	- in acht te nemen door gemeenten	- geen algemeen verbindend voorschrift
goedkeuring (bestemmingsplan door GS)	WRO	- ultimatum remedium bij provinciale regie intergemeentelijke groenrealisatie	

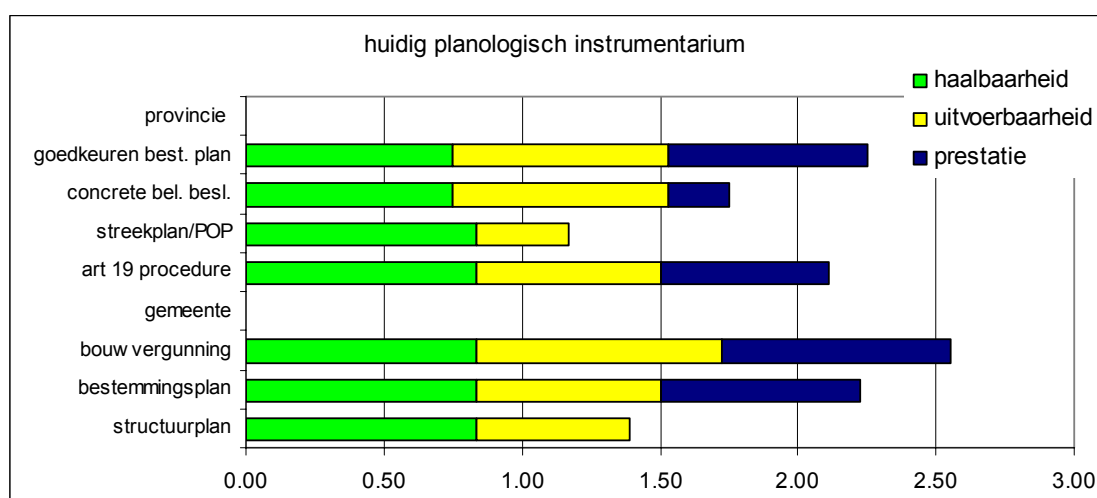
De ruimtelijke ordening en dan vooral het *bestemmingsplan* fungeert dus al steeds meer als trechterend afwegingskader voor een meer integraal omgevingsbeleid. Gedacht wordt zelfs al aan het *bouwen met één papertje* in plaats van het huidige veelvoud aan aparte, sectorale vergunningen. Zo werd recentelijk door VROM al een voorontwerp Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) gepresenteerd met daarin de gedachte van één integrale omgevingsvergunning. Steeds meer zal o.i. een traditionele sectorale benadering worden verlaten; zowel in rechtspraak alsook in toekomstig beleid en wetgeving (Kistenkas en Kuindersma 2004). Zo wordt aldus ook een *aanleg- en bouwvergunning* verleend op basis van zo'n steeds meer reeds integraal afgewogen bestemmingsplan.

Een zgn. *concrete beleidsbeslissing* in een streekplan of POP is alleen voor gemeenten bindend (in acht te nemen bij hun bestemmingsplannen en zelfbinding voor provincie), maar is niet jegens burgers algemeen verbindend. Het werkt slechts intra-bestuurlijk.

Bij de planologische sturing is in feite alleen het *goedkeuringsinstrument* de keiharde stok achter de deur bij provinciale regie over intergemeentelijke groenrealisatie (goedkeuring van bestemmingsplannen door GS ex art. 28 WRO). Zo was bijvoorbeeld bij de recente meerpartijenovereenkomst bij het project *Hart van de Heuvelrug* tussen o.a. vijf gemeenten,

vijf ministeries en het Utrechts Landschap de toetsende rol van de provincie essentieel (Natuurbalans 2004). Door het goedkeuringsinstrument kon de provincie toezien op de groenrealisatie in de bestemmingsplannen van de afzonderlijke gemeenten. Bij voortgaande regionalisatie van het grondbeleid kan men daarom vraagtekens zetten bij het voornemen juist deze voor de provinciale regierol kennelijk zo node te ontberen GS-goedkeuring te schrappen (nieuwe Wro).

In de bijlage zijn alle instrumenten beschreven volgens het in Tabel 2.5 gepresenteerde schema. Deze beschrijving is gebaseerd op literatuur, jurisprudentie en eigen ervaring van de onderzoekers. Op grond van de beschrijvingen zijn de scores voor de effecten bepaald, waarna de criteriumscores konden worden berekend (zie ook uitleg scores in paragraaf 2.5). Voor de effectscores zijn drie waarden (mogelijkheden) gehanteerd te weten negatief (-1), indifferent (0) en positief (+1). Omdat de criteriumscores het (ongewogen) gemiddelde zijn van de betreffende effectscores, kunnen zij alle waarden tussen -1 en +1 aannemen.



* voor de beschrijving van de beoordeling zie Bijlage

Figuur 3.1 Beoordeling huidig planologisch instrumentarium

Uit de beoordeling van de instrumenten (Figuur 3.1) blijkt dat de haalbaarheid van alle instrumenten goed is en nauwelijks varieert over de instrumenten. De uitvoerbaarheid en de prestaties vertonen meer variatie. Zo scoren instrumenten als structuurplan en streekplan laag op prestaties in tegenstelling tot instrumenten als bestemmingsplan en bouwvergunning. Dit correspondeert met het juridisch karakter van de instrumenten. Structuurplan en streekplan zijn indicatieve en daarom niet harde plannen, waarvan de juridische afdwingbaarheid uiterst gering is. Het zijn slechts *strategische plannen* (geen algemeen verbindende voorschriften), die, anders dan *projectplannen* (wel algemeen verbindende voorschriften) als bestemmingsplannen, geen blauwdruk van de gewenste eindsituatie vormen. Er wordt in de alledaagse bestuurspraktijk vaak vanaf geweken (lage planconformiteit). Wel kunnen onderdelen van een streekplan door een concrete beleidsbesluit afdwingbaar worden gemaakt. Een voorbeeld is het concrete beleidsbesluit Bentwoud in streekplan Zuid-Holland West, dat gemeenten moeten opnemen in hun bestemmingsplan. Pas dan is het mogelijk om een oteigeningsprocedure te starten.

Bestemmingsplannen en de daarop gebaseerde bouwvergunningen daarentegen zijn wel juridisch afdwingbaar. Deze instrumenten scoren daarom wel hoog op uitvoerbaarheid (hoge

afdwingbaarheid) en prestatie: een bouwvergunning is immers een direct uitvloeisel van een dwingend bestemmingsplan en daarom ook *de iure* decisief. Vrij algemeen wordt aangenomen dat gemeenten via het bestemmingsplan en de daaraan onlosmakelijk gekoppelde bouw/aanlegvergunning hun regiefunctie effectief kunnen uitoefenen. Het bestemmingsplan is, zoals gezegd, ook steeds meer het kerndocument van ruimtelijk beleid geworden.

Ook komt de stok-achter-de-deur functie van het provinciale goedkeuringsinstrument in het diagram goed naar voren gezien zijn hoge uitvoerbaarheid (juridisch afdwingbaar ex art. 28 WRO) en prestatie (effectief middel om als provincie invloed uit te oefenen op gemeentelijke ruimtelijke ordening en rood-groen-balans).

Toekomstig planologisch instrumentarium

Het toekomstig planologisch instrumentarium vindt de grondslag doorgaans in de Wro. Gezien de planologiseringstendens zoals eerder gesignaleerd en ook doordat de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Wro (MvT p. 47, TK 2002/03, 28 916) het begrip ruimtelijke ordening lijkt te willen verbreden, kan men de verwachting uitspreken dat de *bouw- en aanlegvergunning* steeds meer de centrale en wellicht op termijn zelfs de enige vergunning zal worden binnen het omgevingsrecht (De Jong 2004; Kistenkas en Broekmeyer 2004). Men denke ook weer aan het voorontwerp van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht met als VROM-kroonjuweel de integrale omgevingsvergunning. De Wro zal wellicht tot een integrale milieu- en omgevingswet kunnen uitgroeien.

Bij de planologische sturing is de *structuurvisie* de rechtsopvolger van het structuurplan en ten behoeve van de ontwikkeling van concrete projecten is het *projectbesluit* de opvolger van de art. 19-procedure.

In het wetsontwerp Grondexploitatiewet wordt nog steeds ruimte geboden voor het maken van privaatrechtelijke afspraken, maar als partijen er onderling niet uitkomen, treedt er een publiekrechtelijke (en dus eenzijdig door de gemeente afdwingbare) regeling in werking, die voorziet in het maken van afspraken in een *exploitatieplan* dat door de Raad moet worden vastgesteld. Dit plan kan zelfs gekoppeld worden aan een bestemmingsplan. Aldus kunnen afspraken gemaakt worden over het investeren van een deel van de opbrengst van woningbouwlocaties in natuur en/of recreatievoorzieningen.

In de nieuwe Wro krijgen ook provincies de mogelijkheid om (provinciale, en dus hiërarchisch hogere) bestemmingsplannen te maken. Gemist wordt evenwel de goedkeuringsbevoegdheid ex art. 28 WRO. Weliswaar kiest de Wro voor zgn. getrapte doorwerking (IPO 2005) via algemene aanwijzingen (*ruimtelijke verordeningen* van de provincie; AMvBs van het Rijk) en specifieke aanwijzingen (provinciale *instructiebeschikking*; rijksinstructiebeschikking), maar ons is niet duidelijk waarom niet ook de traditionele planhiërarchische rechtsfiguur van goedkeuring kan blijven voortbestaan, juist als stok achter de deur voor finale provinciale regie bij grote rood-voor-groen projecten.

Van de nieuwe *provinciale ruimtelijke verordening* (instructieverordening) wordt veel verwacht; men zou ze zelfs kunnen gebruiken voor een provinciaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR). In (Bruil et al, 2004, blz. 30) wordt gesteld: "(...) *de nieuwe provinciale verordening lijkt zelfs geknipt als basis voor een provinciaal systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten*". Zie voorts ook (IPO, 2005). Bij VOR (ook wel, zoals in het land van oorsprong (VS) *transferable development rights (TDRs)* genoemd) betaalt de ontwikkelaar mee aan de (door de overheid) gewenste groene kwaliteit op een andere locatie. Via VOR compenseert rood (lees: de projectontwikkelaar) de groene (agrarische en/of natuur-)bestemming en de vermogenswaardedaling van de gronden met die groene bestemming.

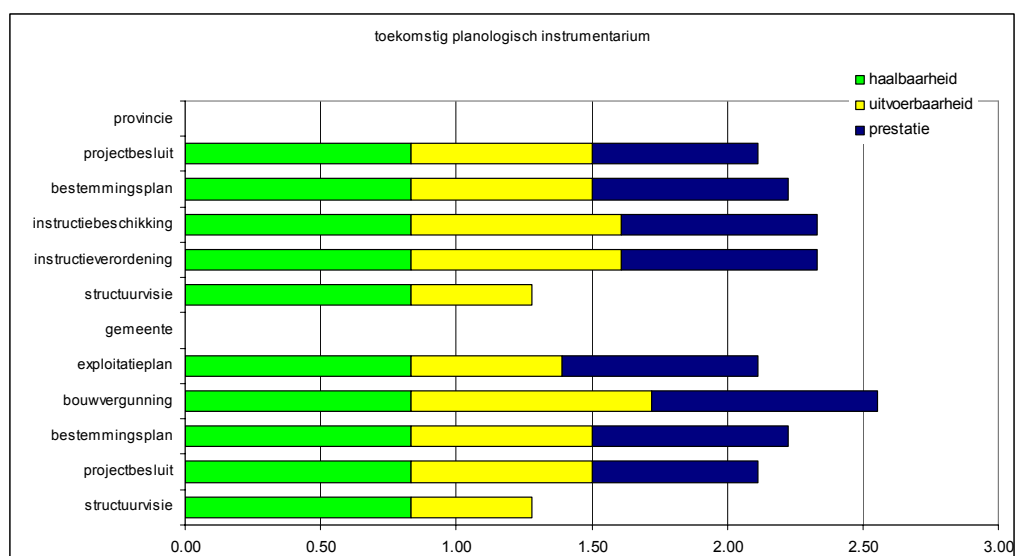
Tabel 3.6 Toekomstig planologisch instrumentarium

	Wettelijke grondslag	Voordelen	Nadelen
gemeente			
structuurvisie opvolger structuurplan	Wro	- strategisch beleidsvormend en vooruitlopend op bestemmingsplan	- slechts indicatief: geen algemeen verbindend besluit
bestemmingsplan	Wro	- plankaart en planvoorschriften zijn algemeen verbindend - conserverende werking m.b.t. groen	- zware procedure met zware inhoudelijke eisen: - moet conform recente jurisprudentie op uitvoerbaarheid i.v.m. natuur, water en milieu worden getoetst - rekening houden met instructies en/of projectbestemmingsplannen van Rijk en provincie (goedkeuring GS vervalt waarschijnlijk)
bouw/aanlegvergunning	Wro+Woningwet	- vergunning met (groen) voorschriften (mede) in kader van bestemmingsplan; Wro verbreedt RO tot (ook) groen en blauw	
projectbesluit opvolger art. 19 procedure	Wro	- project wijkt af van vigerend bestemmingsplan	- verklaring van geen bezwaar GS nodig
exploitatieplan	wetsontwerp Grondexploitatie	- dwingende publiekrechtelijke regeling (door raad vast te stellen) - te koppelen aan bestemmingsplan	- publiekrechtelijke regeling, kan worden gebruikt als privaatrechtelijke afspraken op basis van vrijwilligheid niet te maken zijn
provincie			
structuurvisie	Wro		- alleen zelfbinding
instructieverordening (algemene aanwijzingen in de vorm van provinciale ruimtelijke verordeningen)	Wro	- weigeringsgrond voor bouwvergunning - basis voor afdwingbare provinciale systemen voor verhandelbare ontwikkelingsrechten	- er zal een politiek draagvlak moeten zijn binnen PS
instructiebeschikking	Wro	- bindende instructie t.a.v. inhoud bestemmingsplan	
(project)bestemmingsplan	Wro	- algemeen verbindend (bijv. provinciaal bestemmingsplan groene ruimte en EHS MvT blz.38 Wro 28916)	
projectbesluit	Wro		

In wezen is o.i. dus sprake van (een vorm van) schadevergoeding c.q. nadeelcompensatie waarvan we trouwens ook in Nederland al voorzichtige precedentes kennen zoals *rood-voor-groen*-constructies en vooral ook de *ruimte-voor-ruimte*-regeling (Reinhardt et al. 2004). De ruimte-voor-ruimte-regeling (gebaseerd op de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) beoogde ontstening van het platteland door middel van sloop van oude landbouwstallen met (beperkte) terugbouw van plattelandsvilla's . Dergelijke 'voor wat hoort wat' regelingen (te denken valt ook nog aan de Natuurschoonwet-landgoederen) preluderen in wezen al op een VOR-systeem. Zij zouden in het nieuwe Wruimtelijke ordeningsregime allemaal kunnen worden neergelegd in bindende en afdwingbare provinciale ruimtelijke verordeningen. Om deze redenen scoort dit instrument in de staafdiagram dan ook vrij hoog.

Gunstig is o.i. daarbij ook dat de nieuwe Wro eindelijk onomwonden kiest voor een verbreding van het begrip ruimtelijke ordening. Nog tot eind jaren 90 ging jurisprudentie en rechtsdogmatiek uit van een verengde benadering van ruimtelijke ordening als in hoofdzaak slechts bouwkunde en welstand. Natuur, water, (cultuurhistorisch) landschap en milieu behoeften daarbij in beginsel geen rol te spelen omdat daarvoor een aparte sectorale regeling en afweging bestond. Deze schizoïde zogenaamde gescheiden sporen benadering zal daarmee definitief tot het verleden gaan behoren (Kistenkas en Kuindersma 2004).

De beoordeling van de instrumenten (Figuur 3.2) geeft aan dat ook hier de toepasbaarheid goed is. Bij de prestaties lijkt alleen de structuurvisie, zowel bij de gemeente als bij de provincie, tekort te schieten. Dit heeft vooral weer te maken met de geringe afdwingbaarheid en lage effectiviteit (indirect doelbereik, slechts strategische beleidsvorming). Hoog scoren daarentegen weer bestemmingsplan en bouwvergunning, maar ook zoals reeds gezegd de dwingende instructieverordening en de instructiebeschikking.



Figuur 3.2 Beoordeling toekomstig planologisch instrumentarium

Huidig juridisch instrumentarium

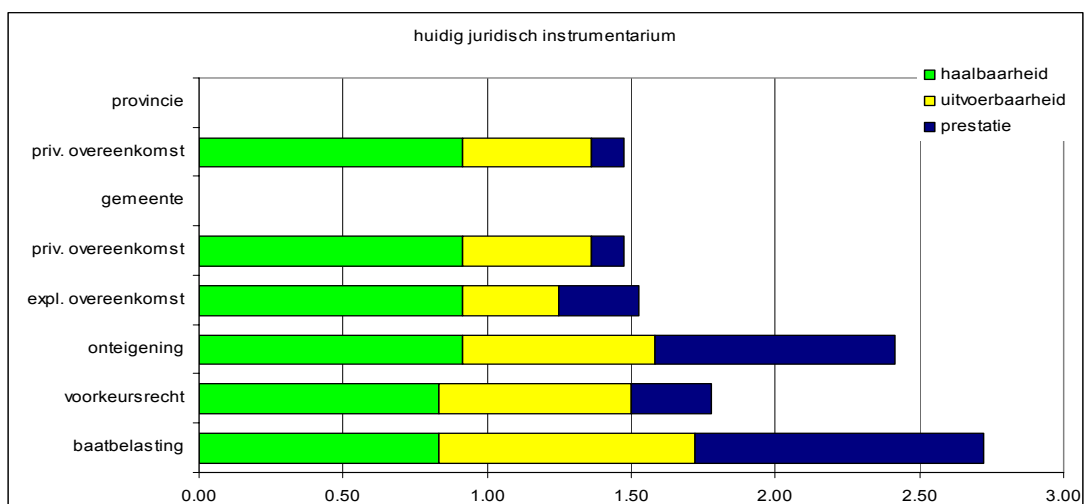
Bij het grondbeleid zijn de instrumenten vooral gericht op kostenverhaal en grondverwerving. De focus ligt hierbij op juridische instrumenten die hun oorsprong vinden in verschillende wetten (Tabel 3.7). Ook hier heeft de gemeente veel meer instrumenten tot haar beschikking dan de provincie, die momenteel geen specifieke op afdwingen van een (regionaal) rood-groenbalans gerichte juridische instrumenten bezit. Wel kan de provincie net zoals iedereen

privaatrechtelijke *overeenkomsten* sluiten. Bij een zuiver *privaatrechtelijke overeenkomst* zijn alleen de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing. Het betreft een meerzijdige rechtshandeling gebaseerd op vrijwilligheid van de wederpartij(en). Ook de publiek-private samenwerkingsovereenkomst (PPS) valt hieronder.

Alhoewel een typisch fiscaal instrument (belastingheffing ingevolge de Gemeentewet), wordt het heffen van *baatbelasting* (zie verder Tabel 4.1) in de rechtsliteratuur toch gezien als een bruikbaar instrument voor kostenverhaal (Pelinck et al, 1995). Baat in de zin van art. 222 Gemeentewet kan immers ook groenrealisatie zijn en wordt tegenwoordig door de rechter tamelijk snel aangenomen. Bovendien heeft kostenverhaal door heffing van baatbelasting “als in het oog springend voordeel boven het kostenverhaal via de exploitatie-overeenkomst, dat de gemeente daarbij niet afhankelijk is van de bereidheid van de burger om tot afspraken (...) te komen” (Van Buuren et al. 2001). Baatbelasting scoort daarom relatief hoog op prestatie en uitvoerbaarheid.

Een *exploitatieovereenkomst* is de iure alleen met medewerking en vrijwilligheid van de marktpartijen te sluiten. Het is immers juridisch een meerzijdige rechtshandeling zonder eenzijdig opgelegde elementen. Om deze reden verwierp de rechter de mogelijkheid van een exploitatie*vergunning*. Een vergunning zou weer een eenzijdige, door de gemeente opgelegde en afdwingbare rechtshandeling zijn (aldus ook de rechter in ABRS 9 maart 1998, Gst. 7076, 6). Weliswaar vindt een exploitatieovereenkomst zijn grondslag in een op basis van art. 42 WRO tot stand gekomen (model)*exploitatieverordening*, het blijft evenwel een op basis van vrijwilligheid aangegane overeenkomst waarbij de gemeente geen juridische machtsmiddelen heeft (Van Buuren et al. 2001). Een exploitatiecontract is dus in wezen een civielrechtelijke rechtsfiguur met een flinterdun publiekrechtelijk (WRO-)sausje.

De dwingende maar uiterst zware *onteigeningsprocedure* valt uiteen in een administratieve fase (onteigeningsbesluit door de Raad en goedkeuring door de Kroon) en een gerechtelijke fase: na goedkeurings-KB dient ook nog eens een onteigeningsvonnis te worden ingeschreven in de openbare registers. Anders dan onteigening leidt het gemeentelijk *voorkeursrecht* niet tot een gedwongen eigendomsoverdracht, doch beperkt het slechts de beschikkingsbevoegdheid van de grondeigenaar. De gemeente moet als eerste de gelegenheid worden geboden om de grond waarop het recht gevestigd is te kopen.



Figuur 3.3 Beoordeling huidig juridisch instrumentarium

Tabel 3.7 Huidig juridisch instrumentarium

	Wettelijke grondslag	Voordelen	Nadelen
gemeente			
baatbelasting	Gemeentewet	<ul style="list-style-type: none"> - kostenverhaal bestemmingsplan via eenzijdige rechtshandeling (belastingaanslag) - overheid kan zonder medewerking burger groenkosten terugverdienen (geen overeenkomst met burger nodig) - baat (ex art. 222 Gem.wet) wordt in huidige jurisprudentie steeds sneller aangenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - als er al een privaatrechtelijke overeenkomst is (zie hieronder) is er voor baatbelasting geen plaats meer
voorkeursrecht	Wet voorkeursrecht gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - eerste aankooprecht in Kadaster; raadsbesluit nodig (art. 2 lid 1 Wvg) 	<ul style="list-style-type: none"> - geen gedwongen eigendomsoverdracht - beperkte geldingsduur
onteigening	Onteigeningswet	<ul style="list-style-type: none"> - sterk publiekrechtelijk machtsmiddel en directe grondverwerving 	<ul style="list-style-type: none"> - zware en langdurige procedure: raadsbesluit heeft goedkeuring Kroon (art. 79 Ow), daarna nog rechterlijk onteigeningsvonnis nodig
exploitatieovereenkomst	WRO + Exploitatieverordening (VNG Modelverordening)	<ul style="list-style-type: none"> - wettelijke grondslag in WRO (art. 42) 	<ul style="list-style-type: none"> - geen juridisch machtsmiddel (overeenkomst wordt aangegaan op basis van vrijwilligheid) - dwingende exploitatievergunning in dit verband door rechter verworpen (ABRS 9.3.1998, Gst 7076, 6)
zuiver privaatrechtelijke overeenkomst	Burgerlijk Wetboek	<ul style="list-style-type: none"> - alleen BW van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> - meerzijdige rechtshandeling op basis van vrijwilligheid (geen machtsmiddel) - bij PPS-overeenkomst oppassen voor EU-regels (Aanbestedingsrichtlijn)
provincie			
zuiver privaatrechtelijke overeenkomst	Burgerlijk wetboek		<ul style="list-style-type: none"> - vrijwilligheid wederpartij

Ook hier is de haalbaarheid van de instrumenten goed en variëren de uitvoerbaarheid en de prestaties. Het instrument baatbelasting scoort om boven reeds vermelde redenen hoog op uitvoerbaarheid en prestatie. Ook onteigening scoort goed, maar als nadeel geldt dat de twee (!) fasen van de onteigeningsprocedure als langdurig, zwaar en juridisch complex worden gezien (Fig. 3.3). et voorkeursrecht scoort met name enigszins laag op prestatie daar het slechts een tijdelijke en eerste aankooprecht betreft en geen gedwongen eigendomsoverdracht behelst.

Toekomstig juridisch instrumentarium

Voor de gemeente blijven de huidige instrumenten bestaan. Aanvullend maakt het (inmiddels via een spoedprocedure al aangenomen) wetsvoorstel *planschadevergoedingsovereenkomsten* het weer mogelijk dat gemeenten contracten sluiten met projectont

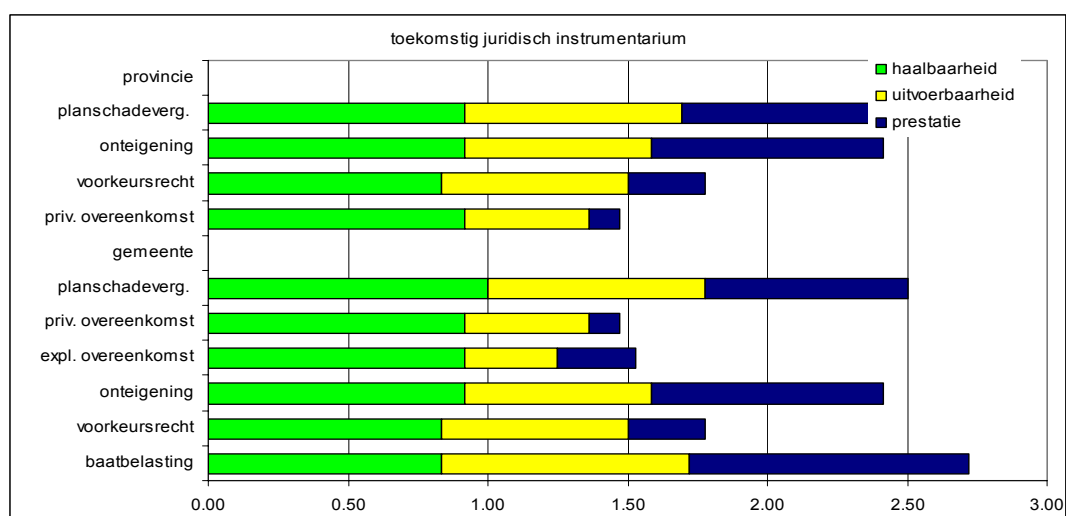
wikkelaars over eventueel uit te betalen planschadeclaims. Door een uitspraak van de Hoge Raad in een kwestie in Nunspeet mogen gemeenten momenteel de planschade niet verhalen op bouwbedrijven.

Tabel 3.8 Toekomstig juridisch instrumentarium

	Wettelijke grondslag	Voordelen	Nadelen
gemeente			
baatbelasting	Gemeentewet	<ul style="list-style-type: none"> - kostenverhaal bij bestemmingsplan via eenzijdige rechtshandeling (belasting-aanslag) - overheid kan zonder medewerking burger groenkosten terugverdienen (geen overeenkomst met burger nodig) - baat wordt in huidige jurisprudentie steeds sneller aangenomen 	- als er al een privaatrechtelijke overeenkomst is (zie hieronder) is er voor baatbelasting geen plaats meer
voorkeursrecht	Wet voorkeursrecht gemeenten	- eerste aankooprecht in Kadaster; raadsbesluit nodig (art. 2 lid 1 Wvg)	- geen gedwongen eigendomsoverdracht - beperkte geldingsduur
onteigening	Onteiningswet	- sterk publiekrechtelijk machtsmiddel en directe grondverwerving	- zware en langdurige procedure: raadsbesluit behoeft goedkeuring Kroon, daarna rechterlijk onteigeningsvonnis nodig
exploitatieovereenkomst	WRO + Exploitatieverordening (VNG Modelverordening)	- wettelijke grondslag in WRO (art. 42)	- geen juridisch machtsmiddel (overeenkomst op basis van vrijwilligheid) - dwingende exploitatievergunning in dit verband door rechter verworpen
zuiver privaatrechtelijke overeenkomst	Burgerlijk Wetboek	- alleen BW van toepassing	- meerzijdige rechtshandeling op basis vrijwilligheid - bij PPS-overeenkomst oppassen voor EU-regels
planschadevergoedingsovereenkomst	wetsontwerp planschadevergoedingsovereenkomsten	- maakt mogelijk dat gemeente met projectontwikkelaar contract sluit over vergoeding planschade	
provincie			
zuiver privaatrechtelijke overeenkomst	Burgerlijk wetboek		- vrijwilligheid wederpartij
voorkeursrecht	Wet voorkeursrecht gemeenten, uitgebreid tot provincies		
onteigening	Onteiningswet		
planschadevergoedingsovereenkomst	wetsontwerp planschadevergoedingsovereenkomsten		

Nu in de nieuwe Wro ook provincies de mogelijkheid krijgen om (provinciale, en dus hiërarchisch hogere) bestemmingsplannen te maken, zou het niet onlogisch zijn dat zij dan ook met die instrumenten toegerust worden die ook de gemeenten hadden en krijgen om hun bestemmingsplannen ten uitvoer te brengen. Zo worden inderdaad de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet (Ow) beiden uitgebreid tot ook een respectievelijk provinciaal *voorkeursrecht* en provinciale *onteigening*. Ook zal er een provinciale versie van het *projectbesluit* mogelijk worden. Ook de mogelijkheid van provinciale *planschadevergoedingsovereenkomsten* wordt gekoppeld aan de provinciale (project)bestemmingsplanbevoegdheid en projectenprocedure uit de nu voorgestelde Wro.

Ook bij de juridische instrumenten zijn de variaties in de beoordeling het grootst bij de prestaties. Baatbelasting scoort om eerder reeds vermelde redenen weer hoog. Planschadevergoedingsovereenkomsten zijn de iure dwingend en verschaffen ook meer duidelijkheid bij schadeclaims bij bouwprojecten. Het scoort daarom relatief goed op respectievelijk uitvoerbaarheid en prestatie.



Figuur 3.4 Beoordeling toekomstig juridisch instrumentarium

4 Analyse verwacht toekomstig provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of het (generieke) planologisch en juridisch instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat voldoende adequaat is om de in convenanten vastgelegde taakstelling ten aanzien van de realisatie van groen te realiseren. De analyse is beperkt tot het ontwikkelen van (nieuw) groen. Het beheer van bestaand groen is buiten beschouwing gelaten. Weliswaar treden er ook daarbij problemen op, met name ten aanzien van de verdeling van de lasten van het beheer van groen over de profijthebbers, maar de oplossing hiervoor wordt vaak gezocht in economische (fiscale) instrumenten (zie o.a. Van der Wielen et al, 2005).

Het 'spel' bestaat eruit dat de provincie moet proberen de met het rijk afgesproken taakstelling te realiseren, waarbij de spelregels zodanig zijn dat de gemeenten ook in de nieuwe situatie uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het vaststellen en uitvoeren van het Programma van Eisen. Zij kunnen zelf de uitvoering verzorgen of daarover overeenkomsten afsluiten met private actoren. De rol van de provincie is in grote lijnen beperkt tot het uitoefenen van invloed, toetsen en corrigeren: zij kan veel ongewenste acties voorkomen, maar heeft (doorgaans) niet de macht in concreto gewenste acties af te dwingen.

Vergelijking van de instrumenten die de provincie en de gemeenten ter beschikking zullen staan (Tabel 4.1), geeft aan dat het provinciaal instrumentarium voor de planvorming nagenoeg gelijkwaardig is aan dat van de gemeente, ondanks dat de gemeente uiteindelijk het Programma van Eisen vaststelt. Dit laatste kan leiden tot afstemmingsproblemen als projecten de gemeentegrenzen overschrijden. Voor de uitvoering van plannen en met name het kostenverhaal, steekt het provinciaal instrumentarium schraal af tegen dat van de gemeente. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.

Om de betekenis voor de provincie van deze verschillen te kunnen duiden, wordt in paragraaf 4.3 nagegaan op welke problemen de provincie kan stuiten bij het realiseren van de taakstelling ten aanzien van groen, welke daarvan met beschikbare instrumenten kunnen worden bestreden en welke (dus) resterend. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen in paragraaf 4.4.

Tabel 4.1 Verwacht instrumentarium provincie en gemeente

	Doel	Overheid
sturend voor planvorming		
streekplan	geeft wensen aan en dient als toets bij bestemmingsplan	provincie
structuurvisie (opvolger –plan)	beleidsvormend (sturend) voor bestemmingsplan	gemeente / provincie
structuurplan (verdwijnt)	beleidsvormend (sturend) voor bestemmingsplan	gemeente
afdwingend bij planvorming		
bestemmingsplan	bepaalt bestemming (afwegingskader functies)	gemeente / provincie
goedkeuring bestemmingsplan	legt bestemming vast (toets aan streekplan)	provincie
concrete beleidsbeslissing	bestemming bindend voor overheid, niet voor burger	provincie
instructiebeschikking	bindende instructie inhoud bestemmingsplan	provincie
grondvererving		
voorkeursrecht	eerste aankooprecht, als eigenaar grond verkoopt	gemeente / provincie
onteigening	afdwingen grondverkoop	gemeente / provincie
kostenverhaal		
baatbelasting	kostenverhaal profijt publieke ruimte (bij bestemmingsplan)	gemeente
exploitatieovereenkomst	vergunning met o.a. afspraken over kostenverhaal	gemeente
exploitatieplan	vergunning met o.a. afspraken over kostenverhaal	gemeente
privaatrechtelijke overeenkomst	verdeling kosten/kostenverhaal	gemeente / provincie
vergoeding planschade		
planschadevergoeding	vergoeden planschade	gemeente / provincie
grondexploitatie		
bouw/aanlegvergunning	vergunning met voorschriften voor uitvoering in kader plan	gemeente
art. 19-procedure (verdwijnt)	vergunning als project afwijkt van bestemmingsplan	gemeente
projectbesluit (opvolger art. 19)	vergunning als project afwijkt van bestemmingsplan	gemeente / provincie
instructieverordening	grond weigering bouwvergunning (en sturend voor plan)	provincie

4.2 Voorgestelde wijzigingen op basis van verschillen in instrumentarium

In de Wro krijgen ook provincies de bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen. Dit impliceert dat ook zij, net als vanouds reeds de gemeenten, algemeen verbindende voorschriften (avv's) mogen vaststellen. Het juridisch bindende karakter van provinciale normstelling is daarmee op gelijke hoogte gebracht met dat van de gemeente. Voorheen waren streekplannen slechts indicatief voor lagere overheden. Concrete beleidsbeslissingen in streekplannen moesten wel door gemeenten in acht worden genomen, maar waren niet in algemene zin verbindend. Met de bestemmingsplanbevoegdheid kan de provincie, meer dan voorheen het geval was, een rood-groen-balans ook juridisch afdwingen via een verordening, maar ook via een algemeen verbindend (facet)bestemmingsplan (IPO 2005). Gedacht kan zelfs

worden aan een provinciaal netto-EHS-bestemmingsplan, groen-blauwe netwerken of een rood-voor-groen bestemmingsplan.

Provinciale ruimtelijke verordeningen zouden o.i. ook gebruikt kunnen gaan worden voor een provinciaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR). Normstelling zou in zo'n verordening kunnen plaatsvinden, terwijl de gebiedsaanwijzing als vanouds zou kunnen plaatsvinden bij bestemmingsplan. Voor alle zekerheid zou zo'n expliciete VOR-bevoegdheid nog kunnen worden bevestigd in de Wro, waarbij men dan ook nog de mogelijkheid zou kunnen openhouden om (soms) de VOR-bevoegdheid naar het rijksniveau te tillen via een instructie-AMvB (zie Bruil et al, 2005, blz. 30/1). Ook aan VOR verwante regelingen als RvR-constructies en andere voor-wat-hoort-wat arrangementen kan men via zo'n ruimtelijke verordening een provinciebrede dwingende basis geven met nota bene een decentraal-wettelijke (avv)status. Aldus kan de provincie zijn toegedachte regierol (ook) via afdwingbare verordeningen waarmaken. Gemeenten zullen zich moeten houden aan hogere (provinciale) verordeningen. Niet voor niets scoort de provinciale ruimtelijke verordening relatief hoog in de staafdiagrammen van het vorige hoofdstuk.

Bij de vergelijking van gemeentelijke instrumenten met de provinciale instrumenten ontbreken o.i. drie instrumenten, die logischerwijze (gezien de introductie van het provinciale bestemmingsplan) ook de provincie zouden moeten toekomen. Na inwerkingtreding van de Wro zou iedere bestuurslaag direct verantwoordelijk moeten zijn voor het eigen ruimtelijk belang en moeten beschikken over *identieke bevoegdheden* om deze verantwoordelijkheid waar te maken (vgl. ook impliciet IPO 2005, p. 21):

1> in de eerste plaats heeft de gemeente wel een mogelijkheid voor **baatbelasting** en de provincie niet. Gezien de introductie van planologische instrumentele gelijkschakeling tussen gemeente en provincie zou o.i. naast de gemeentewet ook de provinciewet deze mogelijkheid van fiscaal-juridische (bij)sturing moeten kennen. Wellicht zou zelfs zo'n decentrale heffingsbevoegdheid verbreed kunnen worden tot een heffing op bestemmingswijzigingswinst. Deze opbrengsten zouden dan wel geormerkt moeten worden voor daadwerkelijke groenrealisatie en niet mogen weglekken naar andere publieke doelen en middelen (Natuurbalans 2004, Evers et al. 2003). In ieder geval ontbreekt het in de staafdiagrammen ook hoog scorende instrument van baatbelasting o.i. ten onrechte in de huidige wetgevingsvoorstellen voor de provincie.

2> ten tweede komen wij aldus een onnavolgbare *non sequitur* op het spoor. Anders dan de gemeente wordt de provincie vooralsnog de mogelijkheid van een aan een bestemmingsplan op te hangen **exploitatieplan** onthouden. Ook het exploitatieplan scoorde goed in onze staafdiagrammen. In een (ongedateerde) brief van de minister van Vrom aan de Tweede Kamer wordt eerst de vergelijking getrokken met het gemeentelijk planologisch instrumentarium en de voorgestelde grondexploitatiewet (Vrom 2004, blz. 6):

"Wanneer de provincie onder de werking van de nieuwe Wro zelf een projectbesluit neemt of een bestemmingsplan vaststelt, dan zou zij ook de mogelijkheid moeten hebben de Grondexploitatiewet voor dat gebied toe te passen".

Vervolgens wordt echter het dwingende instrument van het exploitatieplan aan de provincie onthouden:

"om het tijdpad van de Grondexploitatiewet niet te vertragen, wordt de regeling van de provinciale bevoegdheid en een eventuele uitbreiding van de kostensoortenlijst niet in het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet opgenomen".

3> Om eerder aangegeven redenen van provinciale regievoering van regionale rood-voor-groen projecten (zoals Hart van de Heuvelrug) is het o.i. eerder verdedigbaar om het provinciale **goedkeuringsinstrument** (thans art. 28 WRO) als stok achter de deur (*ultimum remedium*) te handhaven. Via achterdeurtjes ziet men deze vorm van preventief

bestuurlijk toezicht immers toch weer terugkeren. Zo maakt de in 2005 aangenomen nieuwe Natuurbeschermingswet in art. 19j lid 2 het toch weer mogelijk om bestuurlijk toezicht op de habitattoets van de gemeentelijke (bestemmings)plannen uit te oefenen. Bij SBZs van Natura 2000 hebben provincies zo toch weer een dikke vinger in de pap. Ter ondersteuning van de planhiërarchie en als ultimum remedium voor provinciale regie zou het in de staafdiagrammen van het huidig planologisch instrumentarium op één na hoogst scorende instrument o.i. gehandhaafd moeten blijven.

Vanuit het gezichtspunt van de provincie is het ongewenst dat het goedkeuringsinstrument niet terugkeert in het toekomstig wettelijk regime. Ook het IPO-rapport (IPO 2005, p. 27) geeft blijk van zo'n gewenste provinciale vinger in de ruimtelijke ordeningspap. In zijn algemeenheid vindt het IPO het een goede zaak dat de goedkeuring in de Wro is vervallen (want planhiërarchische betutteling, blz. 9 en 15). Even later vindt men dit instrument evenwel voor m.n. rood-voor-groen projecten toch wel weer gewenst i.v.m. de zo gewenste provinciale regierol. Via een omweggetje presenteert men toch weer een toezichtsfiguur, namelijk via een in een provinciale *verordening* op te nemen afwijkingsprocedure bij GS. Wil men afwijken van bijvoorbeeld een in een verordening afgesproken rood-groen-balans, dan moet men ingevolge die verordening eerst een verzoek doen aan GS. Dit afwijken "na provinciale beoordeling vooraf" komt naar onze mening ook juridisch heel dicht in de buurt van het aloude goedkeuringsregime ex art. 28 WRO. Zo'n ontheffingsverzoek aan GS zou nodig zijn 'voor situaties zoals de beoordeling van rood-voor-groen combinaties, compensatie en overschrijding van een gesteld maximum aan bepaalde ontwikkelingen in verschillende gemeenten' (IPO 2005, blz. 27 en 32). Als men dan als provincie 'harde randvoorwaarden' voor bijvoorbeeld een rood-groen-balans wil of moet opleggen, waarom dan niet de sturingsmogelijkheden voor de provincie verder maximaliseren door middel van (handhaven van) de aloude goedkeuringsfiguur?

4.3 Potentiële problemen bij realisatie van de provinciale taakstelling ten aanzien van groen

De rol van de provincie in het spel is ten principale beperkt tot het uitoefenen van invloed, toetsen en corrigeren. Bij de opsomming van de instrumenten in Tabel 4.1 is immers (voorlopig) geconcludeerd dat de provincie doorgaans wel de macht heeft om ongewenste acties te voorkomen, maar niet de macht om gewenste acties af te dwingen (feitelijk uitvoeren van projecten). Hierbij is een nuancering vereist ten aanzien van grondverwerving, waar de provincie, evenals de gemeente, beschikt over de instrumenten voorkeursrecht en onteigeningsrecht, zodat zij uiteindelijk aankoop van grond kan afdwingen. De inspanningen van de provincie zijn dan ook gericht op het motiveren van andere actoren (zoals gemeentes, waterschappen en private actoren), het coördineren van activiteiten van andere actoren (zoals afstemming van plannen van gemeentes) en het waar mogelijk oplossen van problemen die andere actoren bij de realisatie van groen tegenkomen. De provincie kan dus op twee manieren met problemen te maken krijgen: ten eerste bij haar eigen activiteiten en ten tweede bij haar pogingen om problemen van andere actoren op te lossen en zo indirect bij te dragen aan de realisatie van groen.

Bij de identificatie van mogelijke problemen (Tabel 4.2) is onderscheid gemaakt tussen problemen bij:

- het vinden van een initiatiefnemer voor het concretiseren van intenties en/of het formuleren van een plan. Omdat de provincie zelf geen Programma van Eisen kan

vaststellen, blijft zij afhankelijk van de bereidheid van andere actoren om dit te doen. Hierbij geldt: zonder (bevoegde) initiatiefnemer geen actie;

- de planvorming (zie Tabel 3.1);
- de grondexploitatie (zie Tabel 3.4);
- het uiteindelijke resultaat, dit is namelijk datgene waarop de provincie zal worden afgerekend. In de praktijk komt het vaak voor dat de omvang en/of inrichting van de openbare ruimte bij oplevering afwijkt van de planning (Programma van Eisen). Voor provincies is het zaak deze discrepanties te voorkomen.

Hierbij is nog geen onderscheid gemaakt naar de probleemhebber, dit komt bij de bespreking van de onderscheiden categorieën aan de orde.

Tabel 4.2 Samenvatting geïdentificeerde potentiële problemen

	Mogelijk probleem	Specificatie
nemen van initiatief		
concretiseren intenties	geen initiatiefnemer	verantwoordelijke actor(en) weigeren initiatief te nemen
planformulering	geen initiatiefnemer	verantwoordelijke actor(en) weigeren initiatief te nemen
	geen bereidheid tot overleg	actor weigert initiatief tot afstemmen plannen
planvorming		
concretiseren intenties	locatie juridisch ongeschikt	strijdig met vigerende bestemmingsplan
		strijdig met regelgeving (milieu, natuur, archeologie,-)
	locatie fysiek ongeschikt	door fysieke kenmerken (hydrologie, bodem)
		door wisselwerkingen met of vanuit omgeving
	locatie financieel ongeschikt	vereiste uitgaven om locatie geschikt te maken
	afweging bestemmingen	profijtelijke alternatieve bestemming voor de locatie
planformulering	afstemming plannen	strijdig met andere plannen (coördinatie)
	sluitende exploitatiebegroting	kostenverhaal
		planschadevergoeding
	realistische tijdplanning	
creëren draagvlak	draagvlak ontbreekt	politiek, bestuurlijk, bevolking
		bezwaarprocedure (door belangenorganisatie)
		onbevredigende compensatie planschade
maken bestemmingsplan	toets door de provincie	plan strijdig met streekplan/bestemmingsplan provincie
grondexploitatie		
afsluiten contract	grondexploitatie	verdeling risico's, financiële vergoeding, PvE
	zelfrealisatie	invulling bestemming niet acceptabel
verwerven grond	eigenaar wil niet verkopen	
	verkocht aan private partij	
bouwrijp maken grond	externe oorzaken	bodemvervuiling
		financiën (bouwrijzen, woningprijzen)
	interne oorzaken	overschrijden tijdplanning,
uitgifte bouwrijpe kavels	te weinig vraag	
uiteindelijk resultaat		
afwijking PvE	bij grondexploitatie	soms noodzakelijk om verlies te voorkomen
	bij zelfrealisatie	

Dat het de provincie in het algemeen ontbreekt aan de macht om gewenste acties af te dwingen is aan de orde bij de eerst genoemde categorie problemen, het nemen van initiatief. Uitzonderingen zijn situaties waarin sprake is van bijzondere (aanvullende) regelgeving, zoals bij de reconstructie van de zandgebieden. Omdat de provincie (generiek) de bevoegdheid tot uitvoering ontbeert, moeten een of meer gemeenten initiatief nemen of eventueel een initiatief van de provincie overnemen, om te kunnen komen tot een vastgesteld plan en daarmee tot de mogelijkheid tot uitvoering. Dit probleem kan worden voorkomen als aan de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taakstelling ook de mogelijkheid zou worden gekoppeld tot het vaststellen van een Programma van Eisen en het uitvoeren daarvan. Dit punt, dat ook al aan de orde is in de voorgaande paragraaf, komt ook uit lopende discussies (zie ook 4^e voortgangsbrief; De Wolff et al, 2004) naar voren. Daarbij wordt met name ingegaan op problemen ten aanzien van grondverwerving en het verhalen van de kosten van de inrichting van de openbare ruimte, inclusief groen (zie Tabel 4.3). Als mogelijke oplossingen voor de provincie wordt zowel gedacht aan de mogelijkheid tot actief grondbeleid, als aan meer mogelijkheden bij passief grondbeleid. Bij actief grondbeleid kan het instellen van een regionaal of provinciaal grondbedrijf, naar analogie van het gemeentelijk grondbedrijf, een positieve bijdrage leveren. Voor het kostenverhaal bij projecten waarbij verschillende gemeenten zijn betrokken en bij verevening over plannen, worden de instelling van een regionaal groenfonds en de gelijkschakeling van het provinciaal en gemeentelijk instrumentarium als opties genoemd.

Bij de tweede categorie problemen, te weten de problemen bij de planvorming, zijn het gemeentelijk en het provinciaal instrumentarium nagenoeg gelijk. Het grote verschil is dat de gemeente de machthebber is en het Programma van Eisen bepaalt en vaststelt. De provincie heeft hierbij wel sturende (streekplan, structuurvisie) en corrigerende (concrete beleidsbeslissing, instructiebeschikking, bestemmingsplan) mogelijkheden, maar kan haar wensen niet afdwingen. De coördinerende taak van de provincie bestaat eruit de voor het afstemmen van plannen vereiste actoren tot overleg te bewegen. Dit kan betrekking hebben op het afstemmen van separaat ontwikkelde plannen, maar ook op overleg tussen gemeenten als een plan gemeentegrenzen overschrijdt. Bij weigeren kan de provincie zelf een bestemmingsplan opstellen, maar de betreffende gemeenten kunnen de uitvoering daarvan frustreren. Het ontbreken van de koppeling van de planningsbevoegdheid en de uitvoeringsbevoegdheid is hier dus weer aan de orde.

Een ander probleem bij de planvorming is het sluitend krijgen van de (ex ante) begroting van de grondexploitatie, waarbij met name het verhalen van de kosten van aanleg van publieke voorzieningen voor problemen zorgt. Dit nog wordt versterkt als er sprake is van verevening tussen projecten en/of gemeenten. Voor de provincie geldt hierbij dat zij, in tegenstelling tot de gemeente, momenteel alleen de privaatrechtelijke overeenkomst als instrument heeft. Voorstellen voor oplossingen zou het eerder genoemde regionaal groenfonds kunnen zijn, maar zoals in paragraaf 4.2 beargumenteerd, verwachten wij met name veel van de provinciale ruimtelijke verordening (en in het voetspoor daarvan ook de provinciale instructie voor meer concrete aanwijzingen). In dit verband herhalen wij ook ons pleidooi voor eerherstel van het provinciale goedkeuringsinstrument als ultimum remedium voor afdwinging van provinciale (plan)hiërarchie.

Bij de categorie **grondexploitatie** zijn vier groepen problemen onderscheiden: het afsluiten van contracten voor de grondexploitatie, voor onderdelen daarvan of voor zelfrealisatie, het verwerven van grond, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van grond. De meeste van deze problemen zijn in deze of de voorgaande paragraaf al aan de orde geweest. Daarom wordt hier volstaan met ons eerdere pleidooi voor (ook) een *provinciaal exploitatieplan*

(gemeenten krijgen deze mogelijkheid immers ook) en een provinciale *baatbelasting* (gemeenten hebben immers deze mogelijkheid ook).

Tabel 4.3 *Knelpunten en oplossingsrichtingen bij financiering regionale ontwikkeling uit grondexploitatie*

Knelpunt	Oplossingsrichting voor wijziging instrumentarium
actieve ontwikkelingsstrategie	
geen publiekrechtelijke bevoegdheden voor grondverwerving in de regio	- zelfstandige bevoegdheden voor gebruik onteigening en voorkeursrecht door provincie en regio
Rijk kan moeilijk risicodragend op de grondmarkt participeren	- rijksgrondbedrijf met baten en lastenstelsel
faciliterende ontwikkelingsstrategie	
gemeenten willen soms niet vrijwillig meewerken en op regionaal of provinciaal niveau ontbreken grondbeleidbevoegdheden (m.u.v. kaderwetgebieden)	- ontwikkelingsgericht kunnen inzetten van de ruimtelijke orderingsbevoegdheden door provincie of regio - verplichte bijdrage aan een regiofonds
private free-riders die aanspraak maken op zelfrealisatierecht	- ontwikkelingsgericht kunnen inzetten van de ruimtelijke orderingsbevoegdheden door centrale planuitvoerder - systeem van grondexploitatiewet van toepassing op gemeentegrensoverschrijdende locaties en dan beschikbaar voor centrale planuitvoerder - verplichte bijdrage aan een regiofonds - onteigeningsbevoegdheden - verhandelbare ontwikkelrechten - stok achter de deur
gemeenten die afspraken maken over kostenverhaal en verevening met centrale planuitvoerder kunnen de kosten niet altijd dekken omdat het niet lukt deze afspraken door te vertalen naar ontwikkelende eigenaren	- ontwikkelingsgericht kunnen inzetten van de ruimtelijke orderingsbevoegdheden door gemeenten - verplichte bijdrage aan een regiofonds - stok achter de deur
risico van terugvordering van een betaalde bijdrage als onverschuldigde betaling door marktpartijen	- ontwikkelingsgericht kunnen inzetten van de ruimtelijke orderingsbevoegdheden

bron: De Wolff et al 2004

4.4 Aanbevelingen

Aldus komen wij tot een drietal aanbevelingen:

- 1 Het provinciale *goedkeuringsinstrument* ex art. 28 WRO zou gehandhaafd moeten blijven als uiting van stok achter de deur (ultimum remedium) voor planhiërarchie en provinciale regio over de regionale groen-rood-balans.
- 2 Het nieuw geïntroduceerde instrument van de provinciale *ruimtelijke verordening* (en provinciale beschikkingen) zou de provinciale regierol bij een betere groen-rood-balans (verder) kunnen versterken, Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt om een provinciaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in te stellen en zo ontwikkelaars te laten meebetalen aan de door de overheid gewenste groene kwaliteit (op andere locaties).

- 3 Het verdient aanbeveling om ook de provincie de mogelijkheid te geven tot het heffen van *baatbelasting* en tot het opstellen van een, aan een regionaal bestemmingsplan te koppelen, *exploitatieplan*. Wij zien het als een vergissing dat in de huidige wetsvoorstellen deze instrumenten niet (ook) worden toegekend aan de provincie, als deze in de toekomst ook (provinciale) bestemmingsplannen kan maken.

5 Conclusies en aanbevelingen

Voorwerp van onderzoek betrof i.c. de versterking van de rol van de provincie bij (een betere) groen-rood-balans. Bij de ontwikkeling van groen zijn twee beleidssectoren prominent aan de orde, ruimtelijke ordening en grondbeleid. Beide beleidssectoren kennen eigen problemen en beschikken over eigen wet- en regelgeving, die de spelregels bepalen en de formele middelen (instrumenten) verschaffen om problemen op te lossen. Voor beide sectoren is een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving voorgenomen, die ertoe leiden dat de rol van de provincie bij de realisatie van groen wordt versterkt. Zij is daarbij afhankelijk van de medewerking van gemeenten, die verantwoordelijk blijven voor de planuitvoering. Verondersteld is dat de provincie de rationele sturingsbenadering aanhangt, wat inhoudt dat zij bij de beïnvloeding, van ondermeer gemeenten, gebruik maakt van de inzet van instrumenten.

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre het instrumentarium waarover de provincie kan beschikken, adequaat lijkt om de gewenste ontwikkeling van 'groen' te kunnen realiseren en in hoeverre er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten om lacunes op te vullen. Dit is beperkt tot planologische en juridische instrumenten voor respectievelijk ruimtelijke ordening en grondbeleid. Bij de analyse zijn de huidige en toekomstige instrumenten van provincie en gemeente analytisch in beeld gebracht en met elkaar vergeleken. Een belangrijke conclusie is dat de provincie doorgaans wel de macht heeft om ongewenste acties te voorkomen, maar niet de macht om gewenste acties af te dwingen. Dit heeft geresulteerd in de volgende aanbevelingen om de provinciale regierol bij de groen-rood-balans te (doen) versterken:

- 1 Het provinciale *goedkeuringsinstrument* ex art. 28 WRO zou gehandhaafd moeten blijven als uiting van stok achter de deur (ultimum remedium) voor planhiërarchie en provinciale regie over de regionale groen-rood-balans
- 2 Het nieuw geïntroduceerde instrument van de provinciale *ruimtelijke verordening* (en provinciale beschikkingen) zou de provinciale regierol bij een betere groen-rood-balans (verder) kunnen versterken
- 3 Het verdient aanbeveling om (nu in de toekomst naast gemeentelijke bestemmingsplannen ook provinciale bestemmingsplannen kunnen worden gemaakt) ook de provincie de mogelijkheid te geven voor *baatbelasting* en een aan een regionaal bestemmingsplan te koppelen *exploitatieplan*. Wij zien het als een lapsus dat in de huidige wetsvoorstellen deze instrumenten niet (ook) worden toegekend aan de provincie.

Bronnen

- Aeken, K. van,: Evaluatie van regelgeving. In Referatenboek VIOM–Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging. Brussel, Vlaamse Instelling voor Overheidsmanagement, 2000
- Algemene Rekenkamer; '*Handreiking meten van doelmatigheid*', 2003
- Backes, Ch., Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman, Milieurecht, Deventer 2001
- Boer en Croon process Managers (Noordanus, P.G.A. G.W. van Montfrans-Hartman en T.A. Cardoso Ribeiro), Vereenvoudiging en Verbetering Sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting Landelijk gebied: naar een Investeringsbudget Landelijk gebied. December 2002
- Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel, C.P.C.M. van der Hamsvoort, *Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg*, LEI Den Haag 2004,
- Buuren, P.J.J. van, Ch. W. Backes, A.A.J. de Gier, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer 2002
- Baarsma, B., C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij en C. Zijderveld, 2004: Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering. SEO-rapport nummer 720, Amsterdam
- De Wolff, H., J. de Greef , W. Korthals Altes en M. Spaans, 2004, *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Eindrapport*. Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft.
- Evers, F.W.R., T.A.M. Beckers, P. Winsemius, Rood voor groen: van filosofie naar resultaat, Tilburg 2003
- Glasbergen, P., Milieubeleid, Den Haag 1994
- Gysen J. en K. Bachus, 2003 Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. Effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument. Hoger instituut voor de arbeid, Leuven
- Hemerijck A.C. en C.A. Hazeu, 2004: Werkt het, past het, mag het en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid. Bestuurskunde, jaargang 13, maart 2004, nummer 2
- Hemerijck A.C. 2003: Vier kernvragen van beleid. B en M, 2003 (jaargang 30) nummer 1
- Hufen J.A.M. en J.F.M. Koppenjan, 2004: Is dit een passend instrument? Bestuurskunde jaargang 13, december 2004, nummer 8
- IPO, Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening, Den Haag 2005
- Jong, E. de, Voorstel Wet Ruimtelijke Ordening biedt kansen voor natuurbescherming, in: Journaal Flora en fauna 2004 (1-4), p. 83-88
- Kistenkas, F.H., W. Kuindersma, Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht, Planbureau-rapport 21-2004
- Kistenkas, F.H., De rood-groen-balans in de ruimtelijke ordening, Openbaar Bestuur 2005, jrg. 15, nr. 10
- Kistenkas, F.H., M.E.A. Broekmeyer, Natuurbescherming en ruimtelijke ordening, in: Journaal Flora en fauna 2004 (1-3), p. 55-58
- Kistenkas, F.H., M.G.G. Neven, De planologisering van het omgevingsrecht, in: Openbaar Bestuur 2004 (jrg. 14, nr. 6/7), p. 24-28

- Klok, P.J., De karakterisering van typen beleidsinstrumenten: Beleidsinstrumenten als een verzameling van gedragsregels, in: *Beleidswetenschap 1991*, p. 249-268
- LNV, Agenda voor een vitaal Platteland - Inspelen op veranderingen. Ministerie van LNV, 27.04.2004
- LNV, Meerjarenprogramma vitaal platteland (MJP), Ministerie van LNV, 27.04.2004
- March, J.G. en J.P. Olsen, 1989, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Ministerie van Financiën; 'Handreiking doelformulering en prestatiegegevens', 2000
- Ministeries. Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004
- Pelinck, M.J., M.T.H. de Gaay Fortman, M. Mees, Baatbelasting nieuwe stijl, exploitatie-overeenkomst en omzetbelasting, *Bouwrecht 1995*, p. 899-907
- Reinhardt, S., C. Balduk, K. van Bommel, F.H. Kistenkas, Th. Vogelzang, M. Woud, *Perspectief Ruimte voor Ruimte-regeling*, LEI Den Haag 2004 *passim*
- RIVM, Natuurbalans, RIVM 2004
- RMNO, 2005 Zonneklaar. Een beslismodel voor afwegingen rond het stimuleren van zonnestroom in Nederland, RMNO Advies nr. A.05
- Sharpf, F.W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Van Veen J.M., B.J.M. Arts en P. Leroy, 2004:Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden, Planbureau rapporten 8, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
- Van der Wielen P., J. Vreke, S. Reinhard en E. Bos, 2004: Instrumentanalyse en landschap. Alterra-rapport 1117, Wageningen
- VROM, Brief aan de Tweede Kamer (M 338, ongedateerd) inz. grondbeleid in relatie tot uitvoering Nota Ruimte, 2004
- VROM. Uitvoeringsagenda nota ruimte, VROM, 2004

www.ilg.nu

www.vrom.nl

www.gebiedsgerichtbeleid.nl

www.minlnv.nl

Bijlage 1 Beschrijving instrumenten

HUIDIG INSTRUMENTARIUM GEMEENTE

Instrument baatbelasting (huidig gemeente)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument : baatbelasting			
type instrument		economisch, repressief (fiscaal juridisch)	
wettelijke grondslag		Gemeentewet	
doel instrument	specifieke doelen	kostenverhaal bij bestemmingsplan via eenzijdige rechtshandeling	
	overige doelen	bijdrage inrichting publieke ruimte/voorzieningen	
werkwijze		belastingaanslag	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente	
haalbaarheid / hoort het, mag het, past het			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	meestal problematisch	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (want weer een gemeentelijke belasting; fiscalisering grondbeleid)	0
uitvoerbaarheid / past het			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
vereiste inzet	kosten voorbereiding	laag	1
	voorbereidingstijd	laag	1
	transactiekosten	eventuele proceskosten	0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	hoog	1
prestaties / werkt het			
beoogde effecten	doelbereik	goed, als er geen privaatrechtelijke overeenkomst is (afdwingbaar)	1
	doeltreffendheid	ja	1
	reactietijd	gemeente wordt steeds sneller in gelijk gesteld (in huidige jurisprudentie)	1
impact	effecten overige doelen	ja	1
	overige neveneffecten	geen	1
doelmatigheid	doelmatigheid	hoog	1

Baatbelasting wordt als “veel te omslachtig” beschouwd. Bovendien wordt bij dit fiscaalrechtelijk middel slechts zo'n 60 a 65% van de kosten terugverdiend waardoor gemeenten liever de verkoop van bouwrijpe grond gebruiken om alle kosten de verhalen¹.

¹ Cf. P. Tulner, S. Herder, Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk?, B&G april 2005, p. 5 e.v.
 Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

Tabel Instrument voorkeursrecht (huidig gemeente)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: voorkeursrecht			
type instrument		juridisch, repressief	
wettelijke grondslag		wet voorkeursrecht gemeenten	
doel instrument	specifieke doelen	aankoop betreffende perceel	
	overige doelen	efficiënte afwikkeling grondexploitatie	
werkwijze		1> raadsbesluit gemeente	
		2> vastleggen eerste aankooprecht in kadaster	
		3> vrijwillig aanbieden grond aan gemeente	
		4> na verstrijken termijn is eigenaar weer vrij	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/kadaster/notaris	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (bestaat al)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed (notaris heeft evenwel onderzoeksplicht)	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	?	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
vereiste inzet	kosten voorbereiding	voorbereiding raadsbesluit	1
	voorbereidingstijd	bepaald door voor raadsbesluit vereiste periode	1
	transactiekosten	laag	1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer matig: beperkte geldingsduur en geen gedwongen eigendomsoverdracht	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja	1
	doeltreffendheid	beperkt omdat geen gedwongen verkoop	0
	reactietijd	afhankelijk aanbieden plus onderhandelen	0
neveneffecten	effecten overige doelen	bij verkoop bijdrage aan efficiënte grondexploitatie	1
	overige neveneffecten	kan grondprijs opdrijven	0
doelmatigheid	doelmatigheid	afhankelijk eigenaar	0

Tabel Instrument onteigening (huidig gemeente)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: onteigening			
type instrument		juridisch	
wettelijke grondslag		Onteigeningswet	
doel instrument	specifieke doelen	grondvererving	
	overige doelen	sterk publiekrechtelijk machtsmiddel, ook om mee te dreigen als <i>ultimum remedium</i>	
werkwijze		zware en langdurige (drieledige) procedure: 1>raadsbesluit gemeente 2>goedkeuring Kroon 3>rechterlijk onteigeningsvonnis	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/Kroon/rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	goed	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
vereiste inzet	kosten voorbereiding	voorbereiding raadsbesluit en procesbewaking bij Kroon en rechter	1
	voorbereidingstijd	Raadsbesluit en daarna nog lange en zware procedure	0
	transactiekosten		-1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer hoog	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	goed	1
	doeltreffendheid	ja	1
	reactietijd	langdurig en kostbaar proces bij rechter; uitkomst niet altijd op voorhand zeker	1
neveneffecten	effecten overige doelen	ja, bij uiteindelijke verwerving wordt bijdrage geleverd aan efficiënte grondexploitatie	1
	overige neveneffecten	uitstel en juridisering (voortslepend proces bij Kroon en rechter)	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	hoog	1

Zowel de WVG als de Ow worden als “complex, langdurig en juridisch niet uitgekristalliseerd gezien (vanwege de hoeveelheid jurisprudentie)”²

² Ibidem.

Tabel Instrument exploitatieovereenkomst (huidig gemeente)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: exploitatieovereenkomst			
type instrument		juridisch (mengeling van privaot- en publiekrecht, maar in wezen toch een goeddeels privaatrechtelijk instrument)	
wettelijke grondslag		WRO+gemeentelijke exploitatieverordening+BW aanvullend	
doel instrument	specifieke doelen	verdeling kosten tussen contractspartners	
	overige doelen	efficiënte afwikkeling grondexploitatie	
werkwijze		onderhandelen	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente/toekomstige bewoners	
	verzorger(s)	gemeente	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (bestaat al)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	goed	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	pre-contractuele fase kan langdurig (en dus kostbaar) zijn	0
	voorbereidingstijd	onderhandelingen kunnen moeizaam verlopen en zelfs op niets uitlopen	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst laag (<i>free ridership</i> ligt immer op de loer nu dwingende exploitatievergunning in dit verband door rechter is verworpen). Contractsvrijheid: overeenkomst wordt op basis van vrijwilligheid aangegaan of er komt helemaal geen overeenkomst	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja (als overeenkomst eenmaal gesloten is, is BW en WRO van toepassing)	1
	doeltreffendheid	beperkt want geen dwang tot sluiten contract	0
	reactietijd	afhankelijk onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	bij contract bijdrage aan efficiënte grondexploitatie	1
	overige neveneffecten	langdurig uitstel	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	afhankelijk onderhandelingsproces	0

Tabel Instrument zuiver privaatrechtelijke overeenkomst (huidig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: privaatrechtelijke overeenkomst			
type instrument		juridisch (puur privaatrechtelijk contract)	
wettelijke grondslag		BW	
doel instrument	specifieke doelen	verdeling kosten tussen contractspartners	
	overige doelen	efficiënte afwikkeling grondexploitatie	
werkwijze		onderhandelen	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente/toekomstige bewoners	
	verzorger(s)	gemeente/grondeigenaren/projectontwikkelaars	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (bestaat al)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	goed	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	pre-contractuele fase kan langdurig (en dus kostbaar) zijn	0
	voorbereidingstijd	onderhandelingen kunnen moeizaam verlopen en zelfs op niets uitlopen	0
	transactiekosten		1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst laag (<i>free ridership</i> ligt immer op de loer nu dwingende exploitatievergunning in dit verband door rechter is verworpen). Contractsvrijheid: overeenkomst wordt op basis van vrijwilligheid aangegaan of er komt helemaal geen overeenkomst. Geen backing in WRO of exploitatieverordening	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja (als overeenkomst eenmaal gesloten is, is BW van toepassing)	1
	doeltreffendheid	beperkt want geen dwang tot sluiten contract	0
	reactietijd	afhankelijk onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	bij contract mogelijke bijdrage aan efficiënte grondexploitatie, doch bij PPS oppassen voor EU-regels (aanbesteding)	0
	overige neveneffecten	langdurig uitstel	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	afhankelijk onderhandelingsproces	0

Tabel Instrument structuurplan (huidig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: structuurplan (strategisch beleidsvormend)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	Strategisch beleidsvormend en vooruitlopend op bestemmingsplan en (slechts) voorwaardenscheppend voor uiteindelijke grondverwerving	
	overige doelen	publiekrechtelijk machtsmiddel	
werkwijze		raadsbesluit gemeente	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorg(er)s	gemeente/GS /rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit raad)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding raadsbesluit	1
	voorbereidingstijd	raadsbesluit	0
	transactiekosten		1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	slechts indicatief (geen algemeen verbindend voorschrift)	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	indirect (via bestemmingsplan+bouwvergunning)	0
	doeltreffendheid	indirect en voorwaardenscheppend op ruimtelijke ordeningsspoor	0
	reactietijd	variabel (afhankelijk van meerderheidsvorming in raad)	0
neveneffecten	effecten overige doelen	strategisch beleidsvorming, maar kan grondprijs al opdrijven	0
	overige neveneffecten	legt bestemmingsplan al op hoofdlijnen vast	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	indirect beleid waar later nog van af kan worden geweken	0

Tabel Instrument bestemmingsplan (huidig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: bestemmingsplan (in concreto bestemmingtoewijzend en juridisch bindend)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	plankaart en planvoorschriften zijn juridisch bindend bij aanvraag bouwvergunning	
	overige doelen	conserverende werking met betrekking tot groen	
werkwijze		raadsbesluit gemeente	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/GS/rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed tot zeer goed: bestemmingsplan wordt meer en meer gezien (door zowel rechter, bestuur als wetgever) als document van totaalplanologie; regisseursfunctie gemeente	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit raad)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding raadsbesluit	1
	voorbereidingstijd	raadsbesluit + goedkeuringstermijn GS	0
	transactiekosten		-1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend (algemeen verbindend voorschrift; dus <i>de iure</i> gelijk aan wet!)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	direct (bouwvergunning wettelijk direct gekoppeld aan bestemmingsplan)	1
	doeltreffendheid	direct en voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	variabel (afhankelijk meerderheidsvorming raad)	0
neveneffecten	effecten overige doelen	kan grondprijs definitief opdrijven (bestemming ligt immers vast)	0
	overige neveneffecten	legt bestemmingen en dus eventueel bouwvergunningen vast	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	Bestemmingsplan is te zien als einde van (in beginsel (nieuwe Wro) tienjarige) beleidscyclus	1

Algemeen wordt aangenomen dat gemeenten via het bestemmingsplan en de daaraan onlosmakelijk gekoppelde bouw/aanlegvergunning hun regiefunctie effectief kunnen uitoefenen³. Bestemmingsplan is ook steeds meer het *kerndocument* van ruimtelijk beleid geworden.

³ Ibidem.

Tabel Instrument bouw/aanlegvergunning (huidig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: concreet besluit voor aanleg/bebouwing			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO+Woningwet	
doel instrument	specifieke doelen	voorwaardenstellend voor aanleg/bebouwing	
	overige doelen	plaatselijke rood-groen-balans verwerklijken	
werkwijze		besluit van B&W	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente, eventueel rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed tot zeer goed: vergunning is uitvloeisel van bestemmingsplan	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding B&W-besluit	1
	voorbereidingstijd	B&W-besluit (appellabel ex Abw)	0
	transactiekosten		1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend als vergunning in gezag van gewijsde is (na ommekomst beroeps- en bezwaartermijn Awb)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	vergunning is direct uitvloeisel van bestemmingsplan en <i>de iure</i> decisief	1
	doeltreffendheid	direct en voorwaardenstellend op ruimtelijkeordeningspoot	1
	reactietijd	B&W voeren bestemmingsplan uit	1
neveneffecten	effecten overige doelen	decisief voor rood-groen verhouding	0
	overige neveneffecten	gooit verdere planologische ontwikkeling voor lange tijd op slot	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	bouw/aanlegvergunning is als concretisering van bestemmingsplan in wezen kristallisatiepunt van planologische beleidscyclus	1

Tabel Instrument art. 19-procedure (huidig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: afwijken van bestemmingsplan			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	voorwaardenstellend voor aanleg/bebouwing in afwijking vigerend bestemmingsplan	
	overige doelen	plaatselijke rood-groen verhouding veranderen	
werkwijze		gemeentelijk besluit na verklaring van geen bezwaar provincie	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/provincie/eventueel rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	Art. 19 is afwijking van afgesproken bestemming in bestemmingsplan	0
	draagvlak bijdragers	goed (doorbraak vastgelegd ruimtelijke ordeningsbeleid)	1
	draagvlak ontvangers	goed (bestemmingsplan wordt doorbroken ten gunste van concrete ontvangers)	1
	draagvlak bevolking	variabel tot negatief: concrete afwijking van afgesproken algemene ruimtelijke ordeningsbeleid	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding besluit, vooroverleg GS	0
	voorbereidingstijd	vooroverleg GS, eventueel rechterlijke en bezwaarschriftenprocedure	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend als besluit niet meer appellabel is (gezag van gewijsde)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	afwijking vigerend bestemmingsplan	0
	doeltreffendheid	voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	wachten en onderhandelen voor verklaring geen bezwaar GS	0
neveneffecten	effecten overige doelen	decisief (maar vaak in concreto ook afwijkend) mbt rood-groen verhouding	1
	overige neveneffecten	gooit planologisch proces de facto op slot	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	besluit zal kristallisatiepunt planologische beleidscyclus zijn	1

NIEUW/TOEKOMSTIG INSTRUMENTARIUM GEMEENTE

Tabel Instrument planschadevergoedingsovereenkomst (toekomstig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: contract over planschadevergoeding			
type instrument		juridisch	
wettelijke grondslag		Spoedwet planschade (m.i.v. 22 juni 2005 opgenomen in WRO)	
doel instrument	specifieke doelen	afwenteling planschade (spoedwet wil het weer mogelijk maken dat gemeenten met projectontwikkelaars een contract sluiten over vergoeding planschade)	
	overige doelen	vertraging bouwproductie voorkomen	
werkwijze			
betrokken actoren	bijdrager(s)	projectontwikkelaar	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorg(er)s	gemeente	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak bijdragers	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak ontvangers	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak bevolking	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	(ambtelijke) voorbereiding contract	1
	voorbereidingstijd	onderhandelen + opstellen contract	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	dwingend: betaling en verjaring van vorderingen de iure veiliggesteld	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja, als contract eenmaal gesloten is	1
	doeltreffendheid	afhankelijk van inhoud contract	1
	reactietijd	afhankelijk van onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	duidelijkheid schadevergoeding bij (bouw)project	1
	overige neveneffecten	afwenteling op bouwer	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	projectontwikkelaar is aan contract te houden en contract is in rechte afdwingbaar	1

Tabel Instrument structuurvisie (toekomstig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: structuurvisie (strategisch beleidsvormend), rechtsopvolger structuurplan			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	Strategisch beleidsvormend en vooruitlopend op bestemmingsplan en (slechts) voorwaardenscheppend voor uiteindelijke grondverwerving	
	overige doelen	publiekrechtelijk machtsmiddel	
werkwijze		raadsbesluit gemeente	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorg(er)s	gemeente/GS /rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit raad)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding raadsbesluit	1
	voorbereidingstijd	raadsbesluit	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	slechts indicatief (geen algemeen verbindend voorschrift)	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	indirect (via bestemmingsplan+bouwvergunning)	0
	doeltreffendheid	indirect en voorwaardenscheppend op ruimtelijke ordeningsspoor	0
	reactietijd	variabel (afhankelijk van meerderheidsvorming in raad)	0
neveneffecten	effecten overige doelen	strategisch beleidsvorming, maar kan grondprijs al opdrijven	0
	overige neveneffecten	legt bestemmingsplan al op hoofdlijnen vast	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	indirect beleid waar later nog van af kan worden geweken	0

Tabel Instrument projectbesluit (toekomstig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: afwijken van bestemmingsplan (opvolger art. 19-procedure)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	voorwaardenstellend voor aanleg/bebouwing in afwijking vigerend bestemmingsplan	
	overige doelen	plaatselijke rood-groen verhouding veranderen	
werkwijze		gemeentelijk besluit na verklaring van geen bezwaar provincie	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/provincie/eventueel rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	Art. 19 is afwijking van afgesproken bestemming in bestemmingsplan	0
	draagvlak bijdragers	goed (doorbraak vastgelegd ruimtelijke ordeningsbeleid)	1
	draagvlak ontvangers	goed (bestemmingsplan wordt doorbroken ten gunste van concrete ontvangers)	1
	draagvlak bevolking	variabel tot negatief: concrete afwijking van afgesproken algemene ruimtelijke ordeningsbeleid	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding besluit, vooroverleg GS	0
	voorbereidingstijd	vooroverleg GS, evt rechterlijke en bezwaarschriftenprocedure	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend als besluit niet meer appellabel is (gezag van gewijsde)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	afwijking vigerend bestemmingsplan	0
	doeltreffendheid	voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	wachten en onderhandelen voor verklaring geen bezwaar GS	0
neveneffecten	effecten overige doelen	decisief (maar vaak in concreto ook afwijkend) mbt rood-groen verhouding	1
	overige neveneffecten	gooit planologisch proces de facto op slot	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	besluit zal kristallisatiepunt planologische beleidscyclus zijn	1

Tabel Instrument exploitatieplan (toekomstig gemeente)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: dwingende publiekrechtelijke exploitatieregeling (aan bestemmingsplan te koppelen)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wetsontwerp grondexploitatie (waarschijnlijk onderdeel Wro)	
doel instrument	specifieke doelen	kostenverhaal (coform kostensoortenlijst) bij particuliere locatieontwikkeling	
	overige doelen	opleggen rood-groen verhouding (locatie-eisen)	
werkwijze		besluit raad	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	gemeente	
	verzorger(s)	gemeente/ eventueel rechterlijke na toetsing	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	bestuurlijk machtsmiddel achter de hand te houden bij onderhandelingen gewone privaatrechtelijke overeenkomst	1
	draagvlak bijdragers	weinig: onvrijwilligheid	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (locatieeisen door politieke meerderheid afgedwongen)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	(ambtelijke) voorbereiding (privaatrechtelijk contract en daarna – bij falen – publiekrechtelijk plan)	1
	voorbereidingstijd	zeer lang: onderhandelen+opstellen (van zowel mislukt contract als uiteindelijk plan)	-1
	transactiekosten		-1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer hoog: exploitatieplan te koppelen aan bestemmingsplan	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja, plan moet worden uitgevoerd	1
	doeltreffendheid	kosten en locatie afdwingbaar	1
	reactietijd	afhankelijk onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	duidelijkheid locatie	1
	overige neveneffecten	afwenteling op bouwer	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	Exploitatieplan als stok achter de deur voor bestuur bij onderhandelingen	1

HUIDIG INSTRUMENTARIUM PROVINCIE

Tabel Instrument zuiver privaatrechtelijke overeenkomst (huidig provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: privaatrechtelijke overeenkomst			
type instrument		juridisch (puur privaatrechtelijk contract)	
wettelijke grondslag		BW	
doel instrument	specifieke doelen	verdeling kosten tussen contractspartners	
	overige doelen	efficiënte afwikkeling grondexploitatie	
werkwijze		onderhandelen	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie/toekomstige bewoners	
	verzorger(s)	provincie/grondeigenaren/projectontwikkelaars	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (bestaat al)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	goed	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	pre-contractuele fase kan langdurig (en dus kostbaar) zijn	0
	voorbereidingstijd	onderhandelingen kunnen moeizaam verlopen en zelfs op niets uitlopen	0
	transactiekosten		1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst laag (<i>free ridership</i> ligt immer op de loer nu dwingende exploitatievergunning in dit verband door rechter is verworpen). Contractsvrijheid: overeenkomst wordt op basis van vrijwilligheid aangegaan of er komt helemaal geen overeenkomst. Geen backing in WRO of exploitatieverordening	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja (als overeenkomst eenmaal gesloten is, is BW van toepassing)	1
	doeltreffendheid	beperkt want geen dwang tot sluiten contract	0
	reactietijd	afhankelijk onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	bij contract mogelijke bijdrage aan efficiënte grondexploitatie, doch bij PPS oppassen voor EU-regels (aanbesteding)	0
	overige neveneffecten	langdurig uitstel	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	afhankelijk onderhandelingsproces	0

Tabel Instrument streekplan/provinciaal omgevingsplan (POP) (huidig provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: ruimtelijke ordeningsplan (planhiërarchie provincie-gemeente)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	indirect van belang bij goedkeuring GS van bestemmingsplan (planhiërarchie)	
	overige doelen	strategische RO	
werkwijze		Besluit PS	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit PS)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding PS-besluit	1
	voorbereidingstijd	kan (zeker bij totaalplanologie van POP) zeer langdurig zijn	-1
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	slechts indicatief (geen algemeen verbindend voorschrift)	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	indirect (via bestemmingsplan)	0
	doeltreffendheid	indirect	0
	reactietijd	variabel	0
neveneffecten	effecten overige doelen	strategisch beleidsvormend	0
	overige neveneffecten	richtinggevend voor gemeentelijke plannen	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	indirect	0

Tabel Instrument concrete beleidsbeslissing (huidig provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: onderdeel streekplan (in acht te nemen door gemeenten maar geen algemeen verbindend voorschrift)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	voorwaardenstellend richting gemeenten voor bouw/aanleg	
	overige doelen	zelfbinding provincie	
werkwijze		PS-besluit in streekplan/POP	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie, gemeente	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	variabel (gemeenten zullen concrete beleidsbeslissing in acht moeten nemen)	0
	draagvlak bevolking	variabel	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding PS-besluit	1
	voorbereidingstijd	provinciaal besluit	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	geen algemeen verbindend voorschrift naar burgers toe, maar wel interbestuurlijk van belang	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	bij gemeentelijke vergunningverlening en bestemmingstoewijzing is concrete beleidsbeslissing decisief	1
	doeltreffendheid	voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	concrete beleidsbeslissing appellabel in rechte	0
neveneffecten	effecten overige doelen	indirect	0
	overige neveneffecten	indirect	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	indirect instrument (via gemeenten)	0

Tabel Instrument goedkeuring bestemmingsplan (huidig provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: preventief toezicht op gemeenten			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		WRO	
doel instrument	specifieke doelen	machtsmiddel (<i>ultimum remedium</i>) bij provinciale regie (inter)gemeentelijke groen-rood-realisatie	
	overige doelen	planhiërarchie	
werkwijze		GS onthouden goedkeuring aan bestemmingsplan	
betrokken actoren	bijdrager(s)	gemeenten	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	stok achter de deur bij provinciale ruimtelijke ordening	1
	draagvlak bijdragers	wordt als betuttelend ervaren	0
	draagvlak ontvangers	variabel	0
	draagvlak bevolking	variabel	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	provinciaal besluit	1
	voorbereidingstijd	overleg met gemeente	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer groot: art. 28 WRO betreft zogenaamd preventief bestuurlijk toezicht en is bestuursrechtelijk uiterst dwingend	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	direct	2
	doeltreffendheid	stok achter de deur	1
	reactietijd	vooroverleg over concept bestemmingsplan	0
neveneffecten	effecten overige doelen	gemeenten zullen zich richten naar streekplan	0
	overige neveneffecten	vertraging (opstellen nieuw bestemmingsplan)	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	middel om als provincie invloed uit te oefenen op gemeentelijke RO en rood-groen-balans	1

NIEUW/TOEKOMSTIG INSTRUMENTARIUM PROVINCIE

Tabel Instrument voorkeursrecht (nieuw provincie)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: voorkeursrecht (ook) voor provincie			
type instrument		juridisch, repressief	
wettelijke grondslag		Wvg uitgebreid tot provincies	
doel instrument	specifieke doelen	aankoop betreffende perceel	
	overige doelen	efficiënte afwikkeling grondexploitatie	
werkwijze		1> besluit provincie 2> vastleggen eerste aankooprecht in kadaster 3> vrijwillig aanbieden grond aan provincie 4> na verstrijken termijn is eigenaar weer vrij	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie/kadaster/notaris	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (bestaat al)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed (notaris heeft evenwel onderzoeksplicht)	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	?	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
vereiste inzet	kosten voorbereiding	voorbereiding provinciaal besluit	1
	voorbereidingstijd	bepaald door voor provinciaal besluit vereiste periode	1
	transactiekosten	laag	1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer matig: beperkte geldingsduur en geen gedwongen eigendomsoverdracht	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja	1
	doeltreffendheid	beperkt omdat geen gedwongen verkoop	0
	reactietijd	afhankelijk aanbieden plus onderhandelen	0
neveneffecten	effecten overige doelen	bij verkoop bijdrage aan efficiënte grondexploitatie	1
	overige neveneffecten	kan grondprijs opdrijven	0
doelmatigheid	doelmatigheid	afhankelijk eigenaar	0

Tabel Instrument onteigening (nieuw provincie)

aspect	criterium/kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: onteigening door provincie			
type instrument		juridisch	
wettelijke grondslag		Onteigeningswet uitgebreid tot provinciale overheid	
doel instrument	specifieke doelen	grondverwerving	
	overige doelen	sterk publiekrechtelijk machtsmiddel, ook om mee te dreigen als <i>ultimum remedium</i>	
werkwijze		zware en langdurige (drieledige) procedure: 1>besluit provincie 2>goedkeuring Kroon 3>rechterlijk onteigeningsvonnis	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie/Kroon/rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	goed	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
vereiste inzet	kosten voorbereiding	voorbereiding provinciaal besluit en procesbewaking bij Kroon en rechter	1
	voorbereidingstijd	besluit en daarna nog lange en zware procedure	0
	transactiekosten		-1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer hoog	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	goed	1
	doeltreffendheid	ja	1
	reactietijd	langdurig en kostbaar proces bij rechter; uitkomst niet altijd op voorhand zeker	1
neveneffecten	effecten overige doelen	ja, bij uiteindelijke verwerving wordt bijdrage geleverd aan efficiënte grondexploitatie	1
	overige neveneffecten	uitstel en juridisering (voortslepend proces bij Kroon en rechter)	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	hoog	1

Tabel Instrument planschadevergoedingsovereenkomst (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: contract over planschadevergoeding			
type instrument		juridisch	
wettelijke grondslag		Op te nemen in nieuwe Wro (cf. gemeente)	
doel instrument	specifieke doelen	afwenteling planschade	
	overige doelen	vertraging bouwproductie voorkomen	
werkwijze			
betrokken actoren	bijdrager(s)	projectontwikkelaar	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak bijdragers	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak ontvangers	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
	draagvlak bevolking	contract verschaft duidelijkheid (over betalingsverplichting en verjaring)	1
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	(ambtelijke) voorbereiding contract	1
	voorbereidingstijd	onderhandelen + opstellen contract	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	dwingend: betaling en verjaring van vorderingen de iure veiliggesteld	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	ja, als contract eenmaal gesloten is	1
	doeltreffendheid	afhankelijk van inhoud contract	1
	reactietijd	afhankelijk van onderhandelingsproces	0
neveneffecten	effecten overige doelen	duidelijkheid schadevergoeding bij (bouw)project	1
	overige neveneffecten	afwenteling op bouwer	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	projectontwikkelaar is aan contract te houden en contract is in rechte afdwingbaar	1

Tabel Instrument structuurvisie (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: structuurvisie (strategisch beleidsvormend), rechtsopvolger structuurplan			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	Strategisch beleidsvormend	
	overige doelen	publiekrechtelijk machtsmiddel	
werkwijze		Provinciaal besluit	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorg(er)s	provincie/rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t. (is opgenomen in wet)	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding besluit	1
	voorbereidingstijd	besluit	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	slechts indicatief (geen algemeen verbindend voorschrift)	0
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	indirect (via bestemmingsplan+bouwvergunning)	0
	doeltreffendheid	indirect en voorwaardenscheppend op ruimtelijke ordeningsspoor	0
	reactietijd	variabel (afhankelijk van meerderheidsvorming in provincie)	0
neveneffecten	effecten overige doelen	strategisch beleidsvorming, maar kan grondprijs al opdrijven	0
	overige neveneffecten	legt bestemmingsplan al op hoofdlijnen vast	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	indirect beleid waar later nog van af kan worden geweken	0

Tabel Instrument instructieverordening (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: algemene aanwijzing in provinciale ruimtelijke verordening			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	weigeringsgrond gemeentelijke bouwvergunning	
	overige doelen	eenheid beleid binnen provincie (bijvoorbeeld met betrekking tot groen-rood-verdeling via verhandelbare ontwikkelingsrechten (TDRs) of Ruimte voor ruimte regeling)	
werkwijze		Verordening (=algemeen verbindend voorschrift)	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie/gemeente	
	verzorger(s)	provincie	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	PS-verordening	1
	voorbereidingstijd	draagvlakontwikkeling binnen PS	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	zeer groot: verordening heeft wettelijke (avv) status	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	Verordening van direct belang voor gemeentelijke bouwvergunningverlening	1
	doeltreffendheid	decisief voor verdere ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	variabel	0
neveneffecten	effecten overige doelen	kan grondprijs reeds op voorhand opdrijven	0
	overige neveneffecten	legt ruimtelijke ordeningsspoor al op hoofdlijnen vast	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	beslissend voor marge gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid	1

Tabel Instrument instructiebeschikking (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: specifieke aanwijzing voor bestemmingsplan			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	bindende instructie voor inhoud bestemmingsplan	
	overige doelen	weigeringsgrond gemeentelijke bouwvergunning	
werkwijze		concrete/specifieke aanwijzing voor bestemmingsplan	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	Provincie/gemeenten	
	verzorger(s)	provincie	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	waarschijnlijk goed	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding ten provincie huize	1
	voorbereidingstijd	draagvlakontwikkeling	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	bindend tav bestemmingsplan	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	van direct belang voor gemeentelijke bouwvergunningverlening	1
	doeltreffendheid	decisief voor verdere ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	variabel	0
neveneffecten	effecten overige doelen	kan grondprijs reeds op voorhand opdrijven	0
	overige neveneffecten	legt ruimtelijke ordeningsspoor goeddeels vast	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	beslissend voor beleidsmarge gemeente	1

Tabel Instrument (project)bestemmingsplan (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: provinciaal bestemmingsplan (in concreto bestemmingtoewijzend en juridisch bindend)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	plankaart en planvoorschriften zijn juridisch bindend bij aanvraag bouwvergunning	
	overige doelen	conserverende werking met betrekking tot groen	
werkwijze		besluit provincie	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar of ondernemer	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie/rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	goed tot zeer goed: bestemmingsplan wordt meer en meer gezien (door zowel rechter, bestuur als wetgever) als document van totaalplanologie; regisseursfunctie provincie (bv provinciaal bestemmingsplan groene ruimte)	1
	draagvlak bijdragers	variabel	0
	draagvlak ontvangers	goed	1
	draagvlak bevolking	variabel (meerderheidsbesluit)	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding besluit	1
	voorbereidingstijd	besluit (eventueel bezwaar en beroep)	0
	transactiekosten		-1
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend (algemeen verbindend voorschrift; dus <i>de iure</i> gelijk aan wet!)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	direct (bouwvergunning wettelijk direct gekoppeld aan bestemmingsplan)	1
	doeltreffendheid	direct en voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	variabel (afhankelijk meerderheidsvorming)	0
neveneffecten	effecten overige doelen	kan grondprijs definitief opdrijven (bestemming ligt immers vast)	0
	overige neveneffecten	legt bestemmingen en dus eventueel bouwvergunningen vast	1
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	bestemmingsplan is te zien als einde van (in beginsel (nieuwe Wro) tienjarige) beleidscyclus	1

Tabel Instrument projectbesluit (nieuw provincie)

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument: afwijken van bestemmingsplan (opvolger art. 19-procedure)			
type instrument		planologisch	
wettelijke grondslag		Wro	
doel instrument	specifieke doelen	voorwaardenstellend voor aanleg/bebouwing in afwijking vigerend bestemmingsplan	
	overige doelen	plaatselijke rood-groen verhouding veranderen	
werkwijze		Provinciaal besluit	
betrokken actoren	bijdrager(s)	grondeigenaar	
	ontvanger(s)	provincie	
	verzorger(s)	provincie/eventueel rechter	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	n.v.t.	1
	overige inspanningen	n.v.t.	1
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	n.v.t.	1
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	Art. 19 is afwijking van afgesproken bestemming in bestemmingsplan	0
	draagvlak bijdragers	goed (doorbraak vastgelegd ruimtelijke ordeningsbeleid)	1
	draagvlak ontvangers	goed (bestemmingsplan wordt doorbroken ten gunste van concrete ontvangers)	1
	draagvlak bevolking	variabel tot negatief: concrete afwijking van afgesproken algemene ruimtelijke ordeningsbeleid	0
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	ja	1
voorbereiding	kosten voorbereiding	voorbereiding besluit	0
	voorbereidingstijd	vooroverleg, eventueel rechterlijke en bezwaarschriftenprocedure	0
	transactiekosten		0
afdwingbaarheid	juridische afdwingbaarheid	uiterst dwingend als besluit niet meer appellabel is (gezag van gewijsde)	1
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	afwijking vigerend bestemmingsplan	0
	doeltreffendheid	voorwaardenstellend op ruimtelijke ordeningsspoor	1
	reactietijd	onderhandelen	0
neveneffecten	effecten overige doelen	decisief (maar vaak in concreto ook afwijkend) met betrekking tot rood-groen verhouding	1
	overige neveneffecten	gooit planologisch proces de facto op slot	0
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	besluit zal kristallisatiepunt planologische beleidscyclus zijn	1

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf september 2005

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (voorheen Natuurplanbureau), Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E info.wnm@wur.nl

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem* (2005)
Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den* (2005)
Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen* (2005)
Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen*, (2005)
Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I.* (2005)
Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda* (2006)
Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma* (2005)
Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong* (2005)
Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg* (2005)
Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Versteegen (Samenstelling)* (2005)
Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt* (2005)
Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel* (2005)
Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink* (2005)
Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld* (2005)
The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas* (2005)
Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman* (2005)
Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

