De grote ambities en de kleine knip van VROM

Regionaal grondbeleid: de eerste stappen van een ongewenst kindje

In de *Vierde nota extra (VINEX)* wordt veel aandacht besteed aan de versterking van de positie van de stedelijke gebieden. Daartoe dienen onder andere grootschalige bouwlocaties te worden gerealiseerd. De middelen die het Rijk voor de realisatie ter beschikking stelt zijn onvoldoende om tot een rendabele grondexploitatie te komen. Door het creëren van schaarste buiten de ontwikkelingszones verwacht men dat er binnen hogere opbrengsten kunnen worden gerealiseerd. Voorts dient in de visie van het Rijk niet alleen verevening tussen projecten binnen gemeenten maar ook tussen gemeenten onderling plaats te vinden.

door MR. FRISO DE ZEEUW en MR. JEROEN UYL

Resp. senior-adviseur Berenschot; lid Provinciale Staten van Noord-Holland en senior-medewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken, directoraat-generaal Openbaar Bestuur

De rijksoverheid wenst dat de gemeenten in de stedelijke regio's[1] gezamenlijk een regionaal grondbeleid gaan voeren. De *VINEX*[2] en aanverwante beleidsnota's staan boordevol ambitieuze plannen: het verstedelijkingsmodel van de 'compacte stad', een fors woningbouwprogramma, de ontwikkeling van concurrerende vestigingsmilieus in de Europese context, verbetering van de bereikbaarheid van de stedelijke centra (in het bijzonder met openbaar vervoer), milieusanering. Stuk voor stuk plannen die in onderlinge samenhang om forse overheidsinvesteringen en dito exploitatiebijdragen vragen.

De *VINEX*-bouwlocaties zijn niet de goedkoopste, rendabele grondexploitatie is meestal niet mogelijk.

De publieke investeringsruimte wordt in ons land echter beperkt gehouden. De beschikbare (rijks)middelen zijn volstrekt ontoereikend om volgens gangbare patronen de ambities waar te maken. Daarom zoekt het kabinet naar nieuwe wegen.

Met een *restrictief ruimtelijk beleid* buiten de aangewezen ontwikkelingszones wil men schaarste in het aanbod aan bouwgrond creëren, resulterend in een hogere (grond)opbrengst op locaties die wèl voor ontwikkeling in aanmerking komen.

Dit veronderstelt al beleidsafstemming tussen gemeenten. De ontwikkeling van een kantoren-/bedrijfsterreinenaanbod conform het locatiebeleid vergt bij voorbeeld een marktgericht totaalpakket op stadsgewestelijke schaal; (prijs)concurrentie tussen gemeenten haalt het beleid onderuit.

Maar er is meer nodig. In het kamerdebat over de *VINEX* gaf staatssecretaris Heerma als voorbeeld: geld dat gemeenten verdienen aan de uitgifte aan bedrijfsterreinen, kan binnen een zelfde stadsgewest worden ingezet als bijdrage in de realisering van een grote woningbouwlocatie.[3]

Bovendien moet de minister van VROM met lede ogen aanzien, dat projectwinsten ten goede komen aan enkele gemeenten met gunstige locaties, terwijl minder gezegende buurgemeenten op een houtje moeten bijten.[4] Daarom willen de bewindslieden Robin Hood op het paard hijsen; naast verevening tussen projecten opteren zij voor verevening tussen gemeenten.

Het is vanuit deze herverdelingsstrategie te begrijpen dat *VINEX III* grondbeleid in de verstedelijking als een van de belangrijkste succes- of faalfactoren kenschetst, gekoppeld aan intergemeentelijke samenwerking. 'De regering ziet graag een regionaal grondbeleid in alle betrokken stedelijke gebieden tot stand komen, waarbij uiteindelijk bindende afspraken worden gemaakt over de prijsstelling van locaties en waarin mogelijkheden worden gecreëerd voor verevening van kosten. Daarvoor zullen mogelijkheden worden geschapen. Op langere termijn zal in veel gevallen de uiteindelijke vorm van een regionaal grondbedrijf de voorkeur verdienen.' Bij de verdere uitwerking, zo stelt *VINEX III* voorts, kan ook de suggestie van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) voor een grondprijsegalisatiefonds betrokken worden.[5]

Relatie met *BON* en *Decentralisatie-impuls*

Een dikke stapel rapporten heeft aangetoond dat sturings- en verdelingsvraagstukken in de stedelijke regio's om een bovengemeentelijke aanpak vragen. Vooral op het vlak van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarkt en milieu.

Het antwoord van het kabinet heet *Bestuur op Niveau (BON)*.[6]

De bewindslieden van BiZa zetten in deze nota de koers uit voor zeven stedelijke gebieden. Met ingang van 1 januari 1993 moeten deze regio's zich van een bestuur op grond van de 'aangescherpte' Wet gemeenschappelijke regelingen hebben voorzien. Daarna (of: in plaats daarvan) staat de weg open

19(2) feb

naar een zelfstandigere bestuursvorm.
BON 2 geeft veel ruimte voor de bottom-up-benadering, de consensusvorming tussen gemeenten en een procesmatige, stapsgewijze aanpak zonder blauwdruk. Maar hier en daar trekt de nota een opvallende tussensprint: de nieuwe regionale besturen moeten bevoegdheden ten aanzien van het grondbeleid krijgen: 'het kabinet meent dat afspraken over een regionaal grondbeleid c.q. grondbedrijf op basis van vrijwilligheid gemaakt moeten worden (....). Oplegging is ook mogelijk indien zou blijken dat als gevolg van het achterwege blijven de tijdige uitvoering van de *VINEX* in gevaar zou komen. Medio 1992 wordt op dit punt duidelijkheid verwacht.'[7]
De Interimwet stedelijke gebieden (waarvoor *BON 2* een voorontwerp bevat) zou de formele basis voor de oplegging moeten bieden. De interimwet mag zich in een warme belangstelling van de politici verheugen. Of, wanneer, en in welke hoedanigheid, de wetgeving de eindstreep zal halen, is nu nog niet aan te geven.
BON 2 kondigt aan dat grote, grondgebonden subsidiestromen worden gebundeld in 'brede doeluitkeringen' en rechtstreeks worden toegekend aan de stedelijke regio's. Het gaat onder meer om financiële steunregelingen voor excessieve grondkosten (locatiesubsidie), grote bouwlocaties, ruimtelijke investeringen, bedrijfsomgeving, bodemsanering en openbaar-vervoersinfrastructuur.
De plannen voor de decentralisatie-impuls (DI) bevestigen en concretiseren deze voornemen.[8] De regiobesturen zouden met ingang van 1993 de gelden op deze wijze tot hun beschikking krijgen.
Regionale beleidsvrijheid, decentrale efficiencywinst en een stimulans voor regionaal (be)sturen liggen hier op het eerste oog in het verschiet. Maar argwaan vervult het hart van menig lokaal bestuurder en ambtenaar. De rijksoverheid is bij de DI vlot met het inboeken van kortingen op basis van 'efficiencywinst'. Maar de vraag is of centrale voorschriften (zoals bestedingsbeperkingen, declaratiesystemen en overlegverplichtingen) echt een kopje kleiner worden gemaakt, of dat deze bijna onuitroeibare fenomenen in een andere gedaante weer de kop opsteken.
De vier stadsgewesten (de gebieden rond de vier grote steden) krijgen namelijk *startconvenanten* voorgeschoteld, waarin de rijksoverheid, de provincie en de gemeenten afspraken maken over ieders taakstelling voor de realisering van de *VINEX*.[9] Het is de bedoeling dat de startconvenanten een vervolg krijgen in (juridisch bindende) *uitvoeringsconvenanten.*
De minister van VROM stelt zijn bijdrage voor excessieve grondkosten als 'lump sum' ter beschikking, waaraan - volgens startconvenanten - echter wel *prestatie-eisen* zullen worden verbonden. Deregulering?

Financiële risico's van het verstedelijkingsbeleid

De regering heeft de vier stadsgewesten een 'rijksbod' geoffreerd: het behelst in totaal circa 1 miljard aan rijkssteun voor grondkosten in de periode 1995 - 2005 en circa 4 miljard voor openbaarvervoersinfrastructuur (1990-1995). Tevens heeft zij een indicatie gegeven voor de middelen voor bodemsanering.[10]
De stadsgewesten hebben kritiek geuit op de hoogte van het rijksbod, in relatie tot de omvang van de financiële risico's die men loopt bij de uitvoering van het *VINEX*-beleid.[11] Die risicofactoren zijn:[12]

- De bereidheid van particuliere ontwikkelaars en beleggers om de beoogde ontwikkelingen met investeringen te ondersteunen.
- De operationalisering van het restrictief ruimtelijk beleid en de invloed daarvan op grondprijzen en -opbrengsten voor woon- en werkgebieden.
- De door het Rijk in de komende jaren ter beschikking te stellen middelen voor stadsvernieuwing.
- De totstandkoming van een afdwingbare intergemeentelijke verevening op basis van de Interimwet bestuur in stedelijke gebieden vóór de ondertekening van het uitvoeringsconvenant.

We kunnen aan dit rijtje wat cynisch toevoegen: 'verloop van de economische conjunctuur'; dit risico-element is dominant, maar de stuurbaarheid minimaal.
In het bestek van dit artikel moeten de risicofactoren 'bereidheid particuliere sector' en 'beschikbaarheid stadsvernieuwingsmiddelen' onbesproken blijven. Aan de 'afdwingbaarheid van de intergemeentelijke verevening' schenken we apart aandacht.
Het voor de financiële haalbaarheid, in casu de te realiseren gronduitgifteprijzen, zo essentiële restrictieve ruimtelijk beleid, blijkt een uiterst kwestbaar element. Het restrictieve beleid is voor het slagen van de *VINEX*-opzet niet alleen noodzakelijk binnen de stadsgewesten, maar ook (en misschien wel juist) in gebieden daarbuiten.[13]
In de Tweede Kamer is bij de behandeling van *VINEX III* fundamentele twijfel geuit over de effectiviteit van het restrictief beleid. Het CDA merkte bij monde van Van Vlijmen op: 'Het kunstmatig creëren van schaarste om tot financiële haalbaarheid te komen, achten wij een zeer riskante weg, die de r gering niet op moet gaan. Het is een o. doordachte vlucht in een theoretische constructie.'[14]

In de stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben de gemeenten met de provincies en VROM overeenstemming bereikt over de ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen . . .

Grondbeleid: een dierbaar gemeentelijk domein

Gemeentelijk grondbeleid is meestal een dierbaar onderdeel van de gemeentelijke huishouding (maar soms - bij beroerde financiële uitkomsten - het zwarte schaap).
Gemeentelijk grondbeleid is van strategische betekenis voor de realisering van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De autonome manoeuvreerruimte is hier verhoudingsgewijs groot. De wisselwerking met volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieubeleid is evident.
De financiële dimensie gaat het kader van het ruimtelijk beleid en grondbeleid te buiten. De positie en verwachtingen van het gemeentelijk grondbedrijf (als financieel systeem) zijn eigenlijk niet te isoleren van de totale financiële positie en ontwikkelingsmogelijkheden van de gemeente in kwestie. Zo worden middelen uit in het grondbedrijf geweekte fondsen en reserves ingezet voor de (mede)financiering van gemeentelijke voorzieningen die een andere gemeente geheel uit de algemene middelen moet halen. Sommige gemeenten kunnen zich rechtstreekse afdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst veroorloven. Omgekeerd: gemeenten met blijvende tekorten op de grondexploitatie moeten bijpassen uit de algemene middelen.
Logisch dus, dat juist gemeenten met een bloeiend grondbedrijf een forse reservepositie en een geringe afhankelijkheid van rijks(locatie)subsidies grote aarzelingen hebben met iets dat ook maar op het begin van een regionaal grondbeleid lijkt. Ze zien dit al gauw als een oneerbaar voorstel.[15]

De voornemens tot bestuurlijke samenwerking in de praktijk

In de praktijk komt de bestuurlijke samenwerking in de stedelijke gebieden met horten en stoten op gang. Over de wenselijkheid van de gezamenlijke voorbereiding en vaststelling van een (soort) regionaal structuurplan bestaat meestal wel overeenstemming.
In de stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben de gemeenten met de provincies en VROM overeenstemming bereikt over de ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen en de implicaties van de woningbouwplannen van de *VINEX*. In Utrecht is dat met het bekende strijdpunt de locatie Vleuten-de Meern niet het geval.
Over de concrete vormgeving van een regionaal grondbeleid als belangrijke pijler om deze plannen daadwerkelijk te realiseren, blijft het stil. De regio Den Haag vormt hierop een uitzondering.[16]
In de op ambtelijk niveau voorbereide concept-regeling wordt de instelling van een grondprijsegalisatiefonds voorgesteld. En het is juist dit (voor de gemeente Den Haag essentiële) onderdeel van de regeling dat bij de randgemeenten de grootste aarzelingen oproept. Toch - en dat is een lichtpuntje - is nu bestuurlijk over het beginsel van grondprijsverevening overeenstemming bereikt.
Misschien zou men kunnen zeggen, dat voor velen het regionaal grondbeleid een ongewenst (of in elk geval te vroeg geboren) kindje is in het regionale gezin, waar het, na jaren van geruzie, eindelijk net gezellig begon te worden.[17]

Knelpunten in de praktijk van het gemeentelijk grondbeleid

In het kader van een bezinning op regionaal grondbeleid is het opsporen van de knelpunten in het huidige gemeentelijk grondbeleid in de stedelijke regio's nuttig. Wij zullen daar twee voorbeelden van geven, om te laten zien dat regionaal grondbeleid alleen succesvol kan zijn als er consequenties getrokken worden uit een deugdelijke analyse van de dagelijkse praktijk.
Het eerste knelpunt geldt het gebrekkige verwervingsinstrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben. De activiteiten van grondspeculanten en projectontwikkelaars in gebieden onder grote verstedelijkingsdruk hebben een sterk prijsopdrijvend effect en verminderen de realiseringskansen van politiek-bestuurlijk aanvaarde ruimtelijke-ordeningsconcepties.[18]
Dit knelpunt wordt nijpender naarmate het beoogde restrictief ruimtelijk beleid echt gestalte krijgt. De kans is groot dat dan niet de gemeenschap, maar een select groepje particulieren gaat profiteren van de verhoogde grondprijzen in ontwikkelingsgebieden. Waarmee overigens niets ten nadele van vrijwillige samenwerking van overheid met particuliere bedrijven bij de ontwikkeling van projecten is gezegd. Verruiming en vereenvoudiging van de toepassing van het voorkeursrecht van gemeenten bij grondaankopen zijn een 'must'. *VINEX* en regionaal grondbeleid maken de kwestie alleen maar urgenter.[19]
Als tweede knelpunt willen we de gebrekkige systematiek van de verstrekking van locatiesubsidie noemen. De kritiek richt zich niet op het beginsel van een rijksbijdrage in bovenmatige grondkosten. Nee, de kritiek betreft de uitwerking in het subsidiesysteem, dat in de loop der jaren een steeds verfijnder karakter heeft gekregen, met ingewikkelde berekeningsmethoden, invoering van meer toetsmomenten en ambtelijke subregelgeving. Kortom, een ambtelijk-bureaucratisch circuit, waarin het voor gemeenten een sport is met de nodige creativiteit de rijksoverheid alsnog een oor aan te naaien.[20]
Het idee van lump sum is een aanmerkelijke verbetering (mits niet verzwaard met een catalogus 'prestatieeisen'). De regio's zouden echter de neiging kunnen hebben voor de verdeling van de lump sum en de verevening de locatiesubsidiesystematiek min of meer te kopiëren. Niet doen dus!

Evaluatie van de stand van zaken

Als we het voorgaande samenvatten, tekent zich het volgende beeld af. Het pleidooi voor regionaal grondbeleid komt primair voort uit de noodzaak van herverdeling bij gebrek aan publieke investeringsruimte van de rijksoverheid. De financiële risico's van het verstedelijkingsbeleid conform de *VINEX*, zijn meervoudig en zwaarwegend. Het restrictief verstedelijkingsbeleid steunt op een wankel politiek draagvlak; het uitvoeringsperspectief op lange termijn is moeizaam.
Aan gemeenten met een bloeiend grondbedrijf vragen om deel te nemen aan een regionaal grondbeleid, trekt een te zware wissel op de regionale solidariteit.
Wat de meer instrumentele kant betreft het volgende. De tijdige beschikbaarheid van een wettelijke opleggingsmogelijkheid is ongewis. De decentralisatie in de vorm van lump-sum-bijdragen aan de regio's kan verzanden in vernieuwde centrale reguleringsvormen. Het grondverwervingsinstrumentarium vertoont gebreken. Kortom: de faalfactoren en onvervulde voorwaarden voor een regionaal grondbeleid dat die naam waard is, lijken de overhand te hebben.
Daarmee zou een van de pijlers onder het verstedelijkingsmodel van de *VINEX*, waarvan de inkt nog maar net droog is vergruizen. Terugvalopties, zoals het bouwen op 'goedkope' locaties, komen snel in beeld. Jammer, omdat het verstedelijkingsmodel kwaliteit heeft en op brede steun kan bogen. Wij willen hierna enkele voorwaarden formuleren en suggesties aanreiken die voor 'weersverbetering' kunnen zorgdragen.

Duidelijkheid en politieke moed van rijkszijde

Het is allereerst noodzakelijk dat de rijksoverheid meer helderheid verschaft over de genoemde financiële risicofactoren. De rijksoverheid zal duidelijk dienen te maken hoe zij - in samenwerking met de andere betrokken overheden en het georganiseerde bedrijfsleven - het restrictief ruimtelijk beleid zal gaan realiseren, in en buiten

de stedelijke regio's. Dit vergt een lange-termijnstrategie die steeds opnieuw weerstanden zal ontmoeten onder invloed van regionale, lokale en commerciële deelbelangen. Versteviging van het politieke draagvlak voor zo'n beleid is een voorwaarde vooraf.
Verder dient de regering de in *BON 2* onder woorden gebrachte 'verwachting' dat medio 1992 in de stedelijke regio's afspraken gemaakt zijn omtrent een regionaal grondbeleid, kracht bij te zetten. Enerzijds door mee te werken aan de ontwikkeling van praktische modellen en hanteerbare instrumenten, anderzijds door het gereedmaken van wetgevende maatregelen die verplichten tot regionaal grondbeleid.[21]
Want laten we eerlijk zijn: het zit er in de meeste regio's niet in dat een regionaal grondbeleid dat die naam verdient, op vrijwillige basis tot stand komt. En waar dat wel het geval mocht zijn, kunnen uitgekiende wetgevende maatregelen ondersteunend werken.
Daarnaast moet de rijksoverheid door het nemen van de vereiste 'flankerende maatregelen' tonen dat zij het meent met haar eigen verstedelijkingsplannen en voornemens tot bestuurlijke vernieuwing:

- Blijven zoeken naar mogelijkheden om het volume aan publieke en private investeringen in de stedelijke regio's te vergroten; niet alleen in de uitleggebieden, maar zeker ook voor de hoognodige vernieuwing in bestaande stedelijke gebieden.[22]
- Verruimen en vereenvoudigen van de toepassingsmogelijkheden van het gemeentelijk (of regionaal) voorkeursrecht bij grondverwerving; voor politieke dogma's is geen plaats meer.
- Tijdig voorzien in krachtige, democratische, gelegitimeerde regionale bestuursorganen in die stedelijke gebieden waar dat onontbeerlijk is.[23]
- Voor die regio's met uitzicht op een dergelijke bestuursvorm: een daadwerkelijke forse decentralisatie van relevante rijksmiddelen, gepaard gaand met deregulering.

Creativiteit en politieke moed in de regio's

Alleen maar met het verwijtende vingertje wijzen naar de rijksoverheid is vrijblijvend. Ook van de kant van de betrokken gemeenten[24] zijn creativiteit en politieke moed nodig; (uitsluitend) cynisme helpt niet. Een stapsgewijze aanpak biedt wellicht soelaas. Een eerste stap kan bestaan uit vier elementen.
Het *eerste element* ligt voor de hand en bestaat uit de regionale verdeling van de door de rijksoverheid in de vorm van lump sum toegekende gelden voor bovenmatige grondkosten, infrastructuur en bodemsanering. Dit geld kan rechtstreeks gestort worden aan het onder het beheer van het regiobestuur staand fonds. Tijdelijk kan het provinciaal bestuur als intermediair optreden, zolang nog niet in de adequate regionale bestuursvorm is voorzien. Het regionaal bestuur kent bijdragen toe aan afzonderlijke projecten (bouwlocaties), na:

- toetsing aan het regionaal structuurplan/streekplan;
- financiële toetsing en vaststelling van een financiële taakstelling.

Dit laatste vergt een financieel toetsingsregime. Tevens zijn afspraken over de te realiseren uitgifteprijzen nodig. Het is de kunst een zodanig stelsel te ontwerpen, dat de gemeente die het project gaat ontwikkelen een drijfveer houdt de (grond)kosten zo laag mogelijk te houden. En voorts dat het toetsingsinstrument helder en eenvoudig is; geen nieuw bureaucratisch doolhof (de les van de locatiesubsidiesystematiek).
Het *tweede element* betreft de grondprijsegalisatie door afdracht. Dit is no-

De regering heeft de vier stadsgewesten een 'rijksbod' geoffreerd van circa ƒ 4 miljard aan rijkssteun voor openbaarvervoersinfrastructuur (1990-1995)

dig omdat, zoals we eerder zagen, de rijksbijdragen onvoldoende zijn. Nieuwe projecten die zonder bijdrage uit de regiopot gerealiseerd kunnen worden, kunnen in aanmerking komen voor afdracht van een deel van de grondopbrengst aan de regiopot, bij voorbeeld meteen opslag per m^2 ; vergelijk gangbare stelsels voor voeding van fondsen bovenwijkse voorzieningen.
'Technische' moeilijkheidsfactoren bij deze operatie zijn het toetsingsregime (zie hiervoor), de lange looptijd van veel projecten en de selectie van projecten: alleen de grote of ook al die kleine maar lucratieve projecten die in verschillende (gouden) hoeken van de regio - ook met het restrictief ruimtelijk beleid - nog het licht zullen zien? In ieder geval lijken die projecten in aanmerking te komen die hun prettige uitgifteprijs aantoonbaar te danken hebben aan 'regionale' (semi-)publieke investeringen; denk aan infrastructurele voorzieningen.
Het *derde element* is afstemming van planning van (ten minste) nieuwe en vernieuwde strategische bedrijfslocaties in de regio: het gaat dan om planinhoud, uitgiftevoorwaarden (verfijning van de bestemming, uitvoering van het locatiebeleid), ontwikkelingstempo en prijsstelling. Regionale acquisitie past in dit beeld. Een soort regionaal makelaarskantoor helpt bovendien bij de verbetering van inzicht en doorzicht in de regionale grondmarkt.
Het *vierde element* behelst de inrichting van een kwalitatief goed toegeruste projectorganisatie per locatie (of groep locaties) die de geïntegreerde planning van de projecten ter hand neemt, bij voorkeur in de vorm van public-private-partnership. Voor het bereiken van een optimaal planinhoudelijk én financieel resultaat (met risicospreiding) verdient het namelijk vanaf het stadium van de formulering van de stedebouwkundige randvoorwaarden aanbeveling particuliere investeerders in te schakelen.

Al met al blijkt de eerste stap al heel pittig, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in instrumenteel opzicht. Een bescheidener optie is waarschijnlijk niet effectief. En dan geldt: 'veel geschreeuw en weinig wol'.
Verdere stappen in het spoor van het regionaal grondbeleid kunnen zijn:
- uitbreiding van het werkingsgebied van grondverevening, waarbij ook projecten in het bestaand stedelijk gebied kunnen worden betrokken (stedelijke vernieuwing);
- omvorming van de 'regiopot' tot een heus 'revolving' regionaal ontwikkelingsfonds.

In een volgend artikel zullen wij ingaan op de uitvoeringsaspecten van regionaal grondbeleid.

Noten

[1] De vraag is welke 'stedelijke regio's' het betreft. Helemaal duidelijk wordt dat uit de stukken niet, maar we kunnen ervan uitgaan dat hiervoor in de eerste plaats de gebieden rond de vier grote steden in aanmerking komen. In een later stadium wellicht ook enkele andere regio's. Het geldt dus niet voor alle 'stadsgewesten'.
[2] *Vierde nota ruimtelijke ordening extra (VINEX)*, TK 80-91 no. 21 870 nrs. 3 en 4. Het kabinetsstandpunt over de *Vierde nota* (nrs. 5 en 6) wordt aangeduid met *VINEX III*.
[3] UCV van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 25 november 1991.
[4] Aldus minister Alders op een bijeenkomst van PvdA-statenleden op 9 oktober 1991.
[5] *VINEX III*, bladzijde 64.
[6] *Bestuur op Niveau*, delen 1 en 2 *(BON 1 en 2)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, september 1990 respectievelijk juni 1991.
[7] *BON 2*, bladzijde 84.
[8] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 augustus 1991 aan de Tweede Kamer.
[9] De startconvenanten hebben het karakter van een intentieverklaring. Zij gaan in op woningbouwtaakstelling, locatiebeleid, verkeer en vervoer. De documenten zijn nog niet overal door partijen ondertekend; struikelblok is de verdeling van de woningbouwprogramma's in een gesubsidieerd en een ongesubsidieerd deel.
[10] Zie *VINEX III*, bladzijde 67.
[11] Het gaat niet om kleinigheden. Bij voorbeeld de regio Amsterdam: met een 'rijksbod' (lump sum) voor grondkosten woningbouw van circa *f* 195 miljoen in een geraamd tekort van *f* 446 miljoen resteert een ongedekt tekort van circa *f* 251 miljoen.
[12] Weergegeven paragraaf 3.2 van het (ontwerp-)startconvenant Ontwikkeling Stadsgewest Amsterdam (november 1991).
[13] Dit gegeven wordt in de startconvenanten erkend.
[14] UCV van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 25 november 1991.
[15] Illustratief is in dit verband de opstelling van de gemeente Almere, zoals die blijkt uit de (ontwerp-)aanbiedingsbrief van de provincie Noord-Holland bij het (ontwerp-)startconvenant stadsgewest Amsterdam. Daaruit blijkt dat Almere instemt met de tekst in het convenant over afdwingbare intergemeentelijke verevening. Met nadruk tekent de gemeente daarbij aan niet te zullen en kunnen meewerken aan de feitelijke realisatie. Ook de gemeente Haarlemmermeer gaat alleen uit van verevening binnen de gemeente.
[16] Zie het artikel 'De stand van zaken in de zeven BON-gebieden' door mr. E.J. Meyer in *Gemeentemagazine* 1991, nr. 51/52.
[17] In andere bewoordingen uit burgemeester Havermans van Den Haag zich in het decembernummer van dit blad ('Kooppuntenbeleid vereist gecoördineerde en integrale aanpak departementen'). Ook burgemeester van Thijn van Amsterdam heeft de term gebruikt van 'centrifugale kracht' van het regionaal grondbeleid.
[18] *Het Parool* van 28 november 1991 wijdde een reportage aan dit fenomeen onder de veelzeggende titel 'Grondkoorts met haat en nijd in de Haarlemmermeer'.
[19] Het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) over *BON 2* (oktober 1991) gaat hier expliciet op in (bladzijde 26).
De startconvenanten vermelden het voornemen om 'de mogelijkheden van versterking van het gemeentelijk instrumentarium voor grondverwerving te onderzoeken'.
[20] Aldus ook een van de conclusies van een inleiding over regionaal grondbeleid van burgemeester Waal van Deventer op het lustrumsymposium van De Raad voor de Gemeentefinanciën (11 december 1991).
[21] Aldus het RARO-advies over *BON 2* (bladzijde 26).
[22] Een (hernieuwd) pleidooi voor het opvoeren van de overheidsinvesteringen - ten koste van andersoortige uitgaven - deed secretaris-generaal professor Geelhoed in zijn nieuwjaarsartikel in *ESB* van januari. Zie ook het in noot 17 aangehaalde artikel van Havermans in *B&G* van december.
[23] De wisselwerking tussen overdracht van zwaarwegende (gemeentelijke) bevoegdheden aan de regio en de bestuurlijke uitrusting en inrichting van die regio is evident. Ook *BON* is van deze relatie doortrokken.
[24] De rol van de provincies blijft in dit verhaal onderbelicht. Zij participeren in de startconvenanten. Sterker nog, zij coördineren de totstandkoming van de convenanten, in afwachting van de vorming van een aanspreekbaar bestuur op regionaal niveau. Hun rol in structurele zin blijft van belang; niet zozeer wegens directe financiële betrokkenheid, wel bij voorbeeld voor de mede-uitvoering van het (restrictieve) ruimtelijke beleid.