

# Ontwikkelingsplanologie vraagt om cultuurverandering

Ontwikkelingsplanologie is een van de sleutelbegrippen in de Nota Ruimte. Is het oude wijn in nieuwe zakken of gaat het echt over een andere manier van werken? Building Business houdt de nieuwe trend in de ruimtelijke ordening tegen het licht. Waarin verschilt ontwikkelingsplanologie van de traditionele toelatingsplanologie? Wat zijn knelpunten en succesfactoren? Conclusie: ontwikkelingsplanologie vraagt om een hele batterij nieuwe instrumenten, om een cultuurverandering en vooral een andere mentaliteit bij de overheid: durf je nek uit te steken.

door Jan Rutten\*

'Ontwikkelingsplanologie' vormt een kernbegrip in de Nota Ruimte. Het kabinet kiest in de nota voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht beleid. Het accent verschuift hiermee in de ruimtelijke ordening van het stellen van beperkingen ('toelatingsplanologie') naar het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen. Ontwikkelingsplanologie heeft verder betrekking op een gebiedsgerichte aanpak, waarbij wonen, werken, water en groen integraal in de planvorming aan bod moeten komen. Zo'n integrale aanpak betekent tevens dat overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen intensief betrokken moeten worden bij de visievorming en uitvoering. Volgens de Nota Ruimte leidt dit tot betere plannen en een groter maatschappelijk draagvlak.

Ontwikkelingsplanologie richt zich in het bijzonder op de planvorming op regionale schaal. Het Rijk heeft daarbij zelf primair een faciliterende, voorwaardenscheppende rol: door de wet- en regelgeving aan te passen, door als smeerolie te fungeren tussen partijen – niet in de laatste plaats de verschillende rijkspartijen zelf – en door kennisuitwisseling tussen projecten te bevorderen. Het voortouw ligt derhalve bij partijen op locatie: provincie, gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. De provincie treedt daarbij op als

trekker en als regisseur. Dit sluit aan op het motto van het huidige rijksbeleid: 'Centraal wat moet, decentraal wat kan'.

Om de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk verder te helpen, heeft het ministerie van VROM de 'Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie' geïnitieerd. Er zijn veertien voorbeeldprojecten geselecteerd, waarvan per provincie minimaal één, zoals het Wieringerrandmeer (Noord-Holland), de Utrechtse Heuvelrug (Utrecht), Meerstad (Groningen) en de Moerdijk (Brabant)\*\*.

## Drieluik

De afgelopen paar jaar is ruimtelijk-ordenend Nederland middels congressen en publicaties voortdurend bestookt met verhalen over de zegeningen van deze nieuwe aanpak. Maar wat is er eigenlijk nou zo bijzonder aan: overheid en marktpartijen zijn al decennia lang gewend om met elkaar samen te werken! Sinds de Vinex en sleutelprojecten is publiek-private samenwerking dagelijkse kost geworden. Ineke Bakker, directeur-generaal van de directie Ruimte van VROM, kijkt niet op van die vraag: "Toen ik hier kwam, heb ik me ook wel eens afgevraagd of ontwikkelingsplanologie niet gewoon oude wijn in nieuwe zakken is. Als directeur Stadsontwikkeling in Dordrecht deed ik niets anders dan samen met marktpartijen plannen maken. Het nieuwe van Ontwikke-

lingsplanologie uit zich voor mij dan ook vooral in een integrale aanpak van rood, groen, blauw en zwart en in de regionale schaal. De opgave vraagt niet alleen om een goede samenwerking tussen overheid en markt, maar ook en misschien vooral om een goede samenwerking tussen gemeenten onderling en gemeenten en provincie." Kernbegrippen bij ontwikkelingsplanologie zijn volgens Bakker 'governance', 'verevening' en 'uitruilen'. Governance betekent dat het Rijk en de overheid in zijn algemeenheid niet alles zelf willen regelen, maar ruimte bieden voor de expertise van marktpartijen en burgers: "De overheid moet wel een duidelijke visie hebben en kaders stellen, maar marktpartijen kunnen best als trekker voor gebiedsontwikkelingen functioneren. Een goed voorbeeld op lokale schaal vormt de stedelijke vernieuwing in Nieuw-Crooswijk in Rotterdam, waar Era en Proper-Stok het voortouw hebben bij de planvorming en ook verantwoordelijk zijn voor de grondexploitatie." Verevening en uitruilen slaan op het middelen van kosten en baten tussen verschillende deelprojecten en tussen functies als rood, groen en blauw. Bakker: "Daarvan is het project Hart van de Heuvelrug een goed voorbeeld. Zo wordt geprobeerd in het gebied tussen Zeist, Bilthoven, Soest en Amersfoort weer één aansluitend natuurgebied te maken door rode functies uit het groen weg te halen en rode ontwikkelingen te concentreren binnen de bebouwde kom of aan de stadsranden. Bestuurlijk, financieel en landschappelijk een zeer interessante, maar wel complexe operatie."

Bakker wijst in dit verband op de samenhang tussen verschillende beleidstrajecten vanuit het Rijk: Nota Ruimte, de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Grondexploitatiewet vormen als het ware een drieluik. De Nota Ruimte beschrijft de visie en strategie vanuit het Rijk. De WRO biedt het wetgevend kader in de vorm van instrumenten als structuurvisie, projectbesluit en bestemmingsplanbevoegdheid voor de provincie, terwijl de Grondexploitatiewet onder meer de mogelijkheid biedt om kosten en baten te verevenen. Daardoor kan effectiever worden opgetreden tegen de zogenaamde 'free-riders' die niet willen meebetalen aan publieke voorzieningen (zie over de Grondexploitatiewet ook het artikel hierna).

## Nieuwe omgangsvormen

Bakker is best trots op deze toch wel zeer ingrijpende transformatie van het ruimtelijk beleid en de wetgeving waaraan VROM de afgelopen jaren heeft gewerkt. De reikwijdte en het belang daarvan voor de ruimtelijke ordening kunnen volgens haar niet voldoende worden onderstreept. Niettemin is ze praktisch genoeg om te onderkennen dat er tussen droom en daad nogal wat praktische bezwaren bestaan. Het lijstje knelpunten en succesfactoren kan ze zonder haperen opsommen. Bakker: "Misschien is het grootste knelpunt wel de cultuur van de partijen. Bij de overheid, maar ook bij de markt is er sprake van wat ik 'sur-place gedrag' noem: iedereen is gefocust op de eigen rol en het eigen belang, en zit op elkaar te wachten. Ambtenaren hebben bovendien van nature de neiging de beperking van de regelgeving op te zoeken en niet de mogelijkheden. Waar we behoefte aan hebben, is aan ambtelijke ontwikkelaars, aan mensen bij gemeenten en provincies die hun nek durven uitsteken. Gevolg van dat sur-place gedrag is ook dat overheden projecten te lang in eigen kring laten hangen en marktpartijen te laat bij de

onderling wantrouwen en concurrentiegedrag. Het duale stelsel maakt alles nog complexer: gemeenteraden stellen zich steeds onafhankelijker op. Plannen die bestuurlijk en in overleg met de markt heel ver gevorderd zijn, kunnen toch op het laatste moment door een van de gemeenteraden worden afgeserveerd. Zie de recente ontwikkelingen rond het Wieringerrandmeer of in de Hoekse Waard waar afspraken tussen de provincie Zuid-Holland en zes gemeenten over een bovenregionaal bedrijventerrein ineens onvoldoende draagvlak hadden bij enkele raden."

## Uit ivoren toren

Henry Meijdam was als provinciaal bestuurder van Noord-Holland misschien wel hét boegbeeld van de ontwikkelingsplanologie. Wieringerrandmeer, Bloemendalerpolder, maar ook de verbinding tussen Schiphol en Almere zijn allemaal voorbeelden van de nieuwe manier van (samen)werken. Inmiddels burgemeester van Zaanstad, voelt hij zich volkomen vrij de plussen en minnen de revue te laten passeren. Meijdam ziet echter weinig minnen, maar vooral kansen.

## Henry Meijdam: ontwikkelingsplanologie sluit aan op 'cliëntgerichte benadering'

planvorming worden betrokken. En het midden- en kleinbedrijf en de burger komen vaak pas aan bod aan het eind van de rit of helemaal niet. Terwijl bijvoorbeeld de recreatiesector bij de transformatie van het platteland een ongelooftelijk belangrijke inbreng kan hebben."

Bakker onderkent in dit verband de gevolgen van de bouwfraude: ambtenaren en bestuurders zijn voorzichtiger geworden in hun contacten met bouwers en ontwikkelaars. Ook de Europese regelgeving maakt het lastiger om vroegtijdig samenwerkingen op gebiedsniveau aan te gaan. Bakker: "We zullen nieuwe omgangsvormen moeten leren. Daarbij is er zeker een spanning tussen de behoefte aan persoonlijk contact en overleg enerzijds en regels van integriteit en zorgvuldig bestuur anderzijds. Ik denk dat een transparante grondexploitatie in dit verband erg belangrijk is."

Tot slot vormt de relatie tussen verschillende gemeenten onderling en gemeenten en provincie – de publiek-publieke samenwerking dus – een stevige hobbelpunt. Bakker: "Over de samenwerking tussen publiek en privaat hebben we het afgelopen decennium met de Vinex veel geleerd. Ik denk niet dat daar het grootste probleem zit. Marktpartijen willen weten waar ze aan toe zijn en dan gewoon zaken doen. Bij projecten op regionale schaal is het vaak lastiger om gemeenten en provincie op één lijn te krijgen. Er is

"Barrières zijn er om genomen te worden," zegt hij als ondernemende bestuurder: "Het verschil met vroeger is dat overheid en markt het gevoel hadden tot elkaar te zijn veroordeeld en wij nu een gezamenlijke ambitie hebben. De provincie zat traditioneel in het schuttersputje: gebieden en verbieden was het parool. Als provincie Noord-Holland hebben wij geprobeerd ons de afgelopen jaren veel meer in te leven in de problemen en behoeften van de gemeenten, marktpartijen en de burger. Toezicht en controle hebben plaatsgemaakt voor het signaleren van de gevoelens in de samenleving en dat vertalen in ruimtelijk beleid." Ontwikkelingsplanologie sluit aan, aldus Meijdam, aan op zo'n 'cliëntgerichte' benadering. Daarbij gaat het volgens hem niet om een hobby van een overenthousiaste bestuurder, maar om effectief inspelen op de maatschappelijke context en de tijdgeest: "In het verleden was de provincie erg goed in het maken van schitterende plannen die helaas zelden als zodanig werden uitgevoerd. We zaten in een ivoren toren. Traditioneel ging de ruimtelijke ordening bovendien vooral over het wegzetten van woningen. De opgave van vandaag en morgen is veel complexer. Het gaat over wonen, werkgelegenheid, over milieu, recreatie en alles ook nog eens in onderlinge samenhang. Het gaat over kwaliteit."

De realiteit van al die leuke plannen was,

aldus Meijdam, ook dat er aan het eind van de rit vaak geen markt voor bleek te zijn en de grondexploitatie niet sluitend te krijgen was: "Met als gevolg dat de onderhandelingspositie van de overheid uiteindelijk vaak heel slecht was. Ik ben er dus een groot voorstander van dat overheid en markt zo snel mogelijk samenwerken. De opgave voor de provincie daarbij is zelf duidelijke doelen en randvoorwaarden te stellen zonder alles volledig dicht te timmeren." Het geheim daarvan zit 'm volgens Meijdam in goede procesafspraken: dat wil zeggen eerst duidelijk de eigen agenda en spelregels bepalen en vervolgens naar de markt stappen, onder het motto 'lever maar aan'.

## Hoed met kikkers

Uit de markt zijn tegenstrijdige geluiden te vernemen. Directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds MAB Ontwikkeling Friso de Zeeuw is het eens met de filosofie en kan veel van de nieuwe instrumenten omarmen. Probleem zit 'm alleen in de praktijk van de uitvoering. Zo wijst ook hij op het knelpunt van de publiek-publieke samenwerking: krijg al die gemeenten, provincies en andere semi-publieke partijen maar eens op één lijn: het zijn net kikkers die uit de hoed springen. Net als Ineke Bakker wijst ook hij op de problemen van het duale stelsel: er hoeft maar één gemeenteraad dwars te liggen, zoals bij de Utrechtse Heuvelrug of het Wieringerrandmeer en de rapen zijn gaar. Ook ziet hij nog steeds problemen met het grondbeleidsinstrumentarium: "Het blijft lastig om op regionale schaal substantieel groen op te nemen in de plannen zolang de verwervingsprijzen voor de agrarische grond door 'de rode waas' zeker in het westen en midden van het land gelijk omhoog schieten. We moeten nog eens goed kijken naar de werking van de planologie en de toepassing van het complexwaarde-beginsel van de Onteigeningswet. Een ingewikkelde materie, maar het moet wel gebeuren, want het gaat over forse prijsverschillen. In het Groene Hart is de verwervingsprijs voor agrarische grond bij voorbeeld € 3,50 per m<sup>2</sup> en die voor grond met een bouwbestemming € 50 per m<sup>2</sup>. Met een beetje rode waas ga je al gauw richting die € 50 per m<sup>2</sup>. Bovendien bestaat de neiging om rood te beschouwen als een ongelimiteerde flapentap om groen, blauw en infrastructuur te betalen."

Over een ruimer kostenverhaal bij regionale plannen met veel groen en blauw valt met Bouwfonds, aldus de Zeeuw, best te praten maar niet dat financiële sluisen opengaan. Daarom heeft de Neprom het initiatief genomen om samen met VNG, IPO en VROM op een rij te zetten over welke kosten voor dit soort regionale plannen nu wel en niet voor verevening in aanmerking komen. Verder is De Zeeuw kritisch over de processturing: "Anders dan Henry Meijdam ben ik weinig positief over de procesaanpak

zoals bij het Wieringerrandmeer. Een prijsvraag is geen goede manier om tot gedegen, haalbare plannen te komen. VolkerWessels, de winnende partij, heeft in tweede instantie het woningbouwprogramma behoorlijk opgehoogd om tot een sluitende exploitatie te komen. Ja, zo kan ik het ook. Daarna is het plan weer sterk vereenvoudigd om de kosten te dimmen en het aantal woningen terug te brengen. En nou is de gemeente Wieringen tegen. Ik verwijt het VolkerWessels niet, maar wel de provincie. Wij hebben van tevoren gezegd dat de prijsvraag in een veel te vroeg stadium is gelanceerd. Ons advies was eerst met een paar partijen en overheden samen een masterplan te maken. Maar de provincie was bang voor precontractuele verplichtingen." De Zeeuw wijst tot slot ook op de case van de Nieuwe Hollandse Waterlinie waar de geselecteerde marktpartijen vroegen om een centrale regie en andere projectontwikkelingen. Maar de gemeenten wilden niet een deel van hun zeggenschap inleveren: "Gevolg is dat de boel nu op zijn gat ligt."

#### **Frisse Wind**

Era-directeur Ko Blok is positiever over de nieuwe manier om ruimtelijke ordening te bedrijven. Bij de Vinex was al meer dan daarvoor sprake van een nieuwe manier van samenwerken, maar volgens Blok gebeurde dat bij de overheid toch vaak contre-coeur: "Men moest wel omdat marktpartijen posities hadden en men niet om ze heen kon. In de praktijk was de overheid echter meestal toch de hoofdplichtgever van het stedenbouwkundig plan en was zij verantwoordelijk

voor de grondexploitatie. En bij projecten in bestaand stedelijk gebied was dat niet anders." Daarom is volgens Blok het project Nieuw Crooswijk in Rotterdam (zie ook Building Business nr. 4-2004) zo'n uniek voorbeeld van ontwikkelingsplanologie: "Samen met het Woningbedrijf Rotterdam en Proper-Stok waren wij de trekker van het stedenbouwkundig plan en zijn we voor honderd procent verantwoordelijk voor de grondexploitatie. In totaal gaat het om 2100 woningen en een investering van 450 miljoen euro. Zoiets is bij de herstructurering van wijken nog zelden vertoond." Volgens Blok was dit te danken aan de nieuwe wind die door het Rotterdamse waait en de erkenning dat de overheid niet voldoende kennis heeft van de markt: "Men heeft niet de expertise om interessante woningen en woonmilieus te ontwikkelen voor de middengroepen en die ook nog eens met succes te vermarkten."

Blok erkent dat zo'n complexe opgave niet voor iedere ontwikkelaar is weggelegd. Creativiteit, improvisatievermogen en vooral geduld zijn ook noodzakelijke voorwaarden: "Je merkt dat bestuurders en de ambtelijke top in zijn voor een nieuwe aanpak, maar dat vooral het ambtelijk apparaat moeite heeft met deze manier van werken. Dit speelt bij procedures en vergunningen, maar vooral ook bij het maken van afspraken over de openbare ruimte. Eindeloos overleg over onderhoudspecificaties en zaken als overdrachtsmomenten. Dat is voor ambtenaren een kwestie van wennen, maar ook van eigenbelang. Voorschrijven en controleren vormen immers hun brood-

winning." Ruime ervaring met werken in bestaand stedelijk gebied en kunnen omgaan met bewoners zijn volgens Blok eveneens noodzakelijke voorwaarden; anders redt je het niet als ontwikkelaar. Verder is het, gezien de omvang van het risico erg belangrijk een stevige moeder achter je te hebben: bij Era in de vorm van TBI en Heijmans bij Proper-Stok. Blok: "En tot slot, dit soort weerbarstige projecten met een lange doorlooptijd lukt alleen als er een gedeelde ambitie en persoonlijk commitment bestaat. Bij de directeuren van corporaties en marktpartijen, bij de ambtelijke top en bij de verantwoordelijke bestuurder. Je moet er allemaal voor willen gaan. Anders kun je het schudden." ◀◀

*\*Jan Rutten is directeur van Ecorys Rutten Communicatie-advies en is/was betrokken bij een aantal projecten op regionale schaal, zoals de planvorming rond de Diemerscheg en de streekplanherziening in de Hoekse Waard.*

*\*\* De veertien voorbeeldplannen zijn: Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder (Noord-Holland), Blauwe Stad en Meerstad (Groningen), Zuidlanden/Haak om Leeuwarden (Friesland), Hunze-project (Drenthe), IJsseldelta-Zwolle-Kampen (Overijssel), Groei en krimp recreatiebedrijven Veluwe (Gelderland), Hart van de Hewelrug (Utrecht), Oost-West-as Lelystad-Dronen-Zwolle (Flevoland), Rijn-Gouwezone (Zuid-Holland), Kust West-Zeeuws Vlaanderen (Zeeland), Ontwikkelingsprogramma West-Brabant (Noord-Brabant), Klavertje 4 (Limburg).*

# Meer slagkracht voor provincies

'Decentraal wat kan, centraal wat moet' vormt het motto van de Nota Ruimte. Daarmee legt het Rijk de bal bij gebiedsontwikkeling primair bij partijen op locatie, zoals provincie, gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. De Nota Ruimte bezingt echter niet alleen de noodzaak en zegeningen van het nieuwe beleid, maar biedt partijen op locatie ook een 'gereedschapskist', om de opgave te kunnen tackelen in de vorm van veranderingen in de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Grondexploitatiewet. Nota, WRO en Grondexploitatiewet vormen een drieluik waarin ontwikkelingsplanologie zijn vorm moet krijgen (zie het artikel hiervoor).

door Jan Rutten

#### **WRO**

De WRO gaat ervan uit dat elke bestuurslaag de bevoegdheden en instrumenten krijgt om haar verantwoordelijkheden waar te maken. Zo is de 'structuurvisie' het nieuwe beleidsinstrument waarin zowel provincie als gemeenten het ruimtelijk beleid kunnen neerleggen. De structuurvisie bevat geen juridisch bindende normen, maar vormt de

ruimtelijke basis voor gebiedsontwikkeling. De normstelling vindt plaats via het bestemmingsplan. In de nieuwe wet dient de normstelling vanuit de provincie verder vooraf plaats te vinden. Bestemmingsplantoetsing achteraf is dan niet meer nodig.

Een nieuw instrument is verder het zogenaamde projectbesluit dat voorafgaand aan een bestemmingsplan kan worden genomen.

Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen voor alle niet-agrarische functies en te kunnen onteigenen. Nieuw in de WRO is verder dat ook de provincie de bevoegdheid krijgt om een projectbesluit en bestemmingsplan op te stellen. Dit vergroot de slagkracht van de provincie bij gebiedsontwikkelingen op regionale schaal.