

# Rood voor Groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen?

Prof. mr. Friso de Zeeuw<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Wat de consequenties zijn van de inwerkingtreding van de afdeling grondexploitatie van de Wro voor gebiedsontwikkelingen die als rood voor groen projecten zijn te kenschetsen? Dat is de centrale vraag die ik dit artikel wil beantwoorden.

Rood voor groen projecten en gebiedsontwikkelingen hebben twee kenmerken. In de eerste plaats is sprake van een integrale visie op en vaak ook integraal ontwerp voor de rode en de groene functies. Soms voegen de rode functies zich naar de groene of groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie. Die bijdrage is groter dan alleen - in functioneel en ruimtelijk opzicht - voor de kwaliteit van de rode functies noodzakelijk is. Het schaalniveau kan daarbij uiteenlopen, van lokaal en kleinschalig tot regionaal en grootschalig.<sup>2</sup>

Ik ga na welke (on)mogelijkheden de afdeling grondexploitatie biedt. Daarna ga ik in op de praktijk van rood voor groen projecten, gevolgd door een analyse van die praktijk.

Ik sluit af met enkele conclusies die betrekking hebben op het perspectief dat de afdeling grondexploitatie biedt voor rood voor groen projecten.

Dit artikel is tot stand gekomen in het kader van een studieopdracht van het ministerie van VROM naar de toepassing van het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium. Deze studie stond onder leiding van prof. dr. Jacques van Dinteren.

## 2. Groen in de afdeling grondexploitatie

### 2.1 Afdwingbaar verhaal van groenkosten

Ik neem eerst het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie van de Wro ter hand.

Groenvoorzieningen behoren expliciet tot het type voorzieningen dat voor kostenverhaal in aanmerking komt. Om in het kostenverhaal betrokken te worden moeten deze voorzieningen voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (p.p.t.-criteria). Voor groenvoorzieningen binnen het exploitatiegebied zal dat in de regel het geval zijn. Voor groenvoorzieningen buiten het exploitatiegebied geldt dat de mate van profijt aangetoond moeten worden. Het profijt kan bestaan uit het veronderstelde gebruik dat de nieuwe bewoners binnen het exploitatiegebied van deze voorzieningen gebruik gaan maken. De (extra) waardecreatie die het groen voor de te verkopen resp. te verhuren woningen en andere opstallen tot gevolg heeft, kan tot uiting komen in hogere potentiële verkoop- en verhuurprijzen.

Deze relaties laten zich niet eenduidig vaststellen, te meer niet omdat men doorgaans niet over feitelijke gegevens beschikt maar moet werken met prognoses omtrent, bij voorbeeld, het bezoek van bewoners van het grote recreatiegebied dat grenst aan het exploitatiegebied. Indien partijen daar niet in onderling overleg uit komen aan de hand van, bij voorbeeld, eenvoudige vuistregels, zullen rapportages van (externe) deskundigen uitkomst moeten bieden.

Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Voor deze kosten gelden de p.p.t.-criteria onverkort. Bovendien moet een vastgestelde structuurvisie aanwijzingen bevatten voor de besteding van de fondsgelden.

Overigens worden in de te verhalen kosten voor groen mede begrepen: de 'noodzakelijke compensatie' van in het plangebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Verloren gegane agrarische gronden behoeven geen compensatie. Hoe het zit met agrarische gronden met een planologisch erkende natuurwaarden is onduidelijk.

De gevolgtrekking voor het afdwingbare, publiekrechtelijk kostenverhaal is helder en luidt bijna per definitie: geen of slechts zeer beperkte ruimte voor kostenverhaal voor het groene deel van rood voor groen projecten, want het gaat om groen dat niet of slechts ten dele ten goede komt aan de rode ontwikkeling. Een kenmerk van rood voor groenprojecten is immers dat groen in de financiële beschouwing wordt betrokken dat geen directe relatie heeft met de 'rode ontwikkeling'.

### 2.2 Groen in het privaatrechtelijk deel; 'Voor wat hoort wat'

Het privaatrechtelijke deel van de afdeling Grondexploitatie biedt wel mogelijkheden voor de rood voor groen benadering, althans dat deel dat gaat over de *anterieure overeenkomst*. In art 6.24 Wro wordt de basis gelegd voor een wettelijke regeling voor *contractsplanologie*, zoals de Tweede Kamer dat heeft gevraagd in de motie Geluk c.s. getiteld *Voor wat hoort wat*.<sup>3</sup> De motie wil het mogelijk maken dat de overheid private initiatieven voor integrale gebiedsontwikkeling die een lucratief (bouw)plan combineren met investeringen in - bijvoorbeeld - groen kan honoreren, in afwijking van het vigerend

<sup>1</sup> Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten Bouwfonds en Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

<sup>2</sup> De definitie van *rood voor groen* ligt niet vast. De hier gebruikte omschrijving heb ik gehanteerd in mijn boek *De Engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*, TU Delft, 2007.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 68.

planologisch regime. Met een dergelijk totaalplan moet de ruimtelijke kwaliteit per saldo verbeteren. Art. 6.24.1a Wro stelt dat B en W in een overeenkomst over de grondexploitatie bepalingen kunnen opnemen inzake de financiële bijdragen aan de grondexploitatie 'alsmede, op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Die ruimtelijke ontwikkelingen kunnen 'buiten de directe omgeving van de locatie' liggen. De Mvt zegt verder dat in contracten bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden opgenomen 'die niet geheel voldoen aan de criteria voor kostenverhaal, maar die wel op een hoger schaalniveau in verband staan met de locatieontwikkeling zoals bijdragen aan een fonds voor regionaal groen'.<sup>4</sup> De eis van de structuurvisie brengt tot uitdrukking dat een visie op de gehele gebiedsontwikkeling en enige functionele of ruimtelijke samenhang voorhanden moet zijn. De Mvt tekent hierbij aan dat de publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken tot planologische medewerking plaats dienen te vinden 'op basis van planologische overwegingen'.

De wetgever wil expliciet niet de mogelijkheid openen om zonder structuurvisie en planologische afweging planologische wijzigingen 'te kopen'.<sup>5</sup> De vraag is natuurlijk waar de grens ligt tussen 'planologische afweging' en 'kopen'. De structuurvisie is goeddeels inhouds- en vormvrij, dus de gemeente (resp. provincie) kan er vele (ook zeer vage) kanten mee uit. Met andere woorden: waar begint *betaalplanologie* waarbij de grondexploitatie fungeert als schier oneindige *flappentap*?<sup>6</sup>

In wezen legitimeert en omkadert de wet met art. 6.24 Wro de praktijk die ons land in publiekprivate arrangementen al jaren kent, maar een wettelijke basis ontbeerde. De Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling is geplaveid met talloze - strikt genomen - illegale overeenkomsten.<sup>7</sup> Alleen had bijna niemand belang bij het inroepen van het ontbreken van een wettelijke basis met een beroep op onverschuldigde betaling.<sup>8</sup>

Ik benadruk het vrijwillige karakter van de anterieure overeenkomst. Gemeenten kunnen weliswaar planologische medewerking weigeren als geen bereidheid bestaat tot het doen van afdracht voor groen, maar het is uitdrukkelijk geen basis voor onteigening. Interessante publiekprivate arrangementen kan de overheid dus niet algemeen verbindend verklaren. Met name bij integrale gebiedsontwikkelingen waar de overheid vaak is aangewezen op de medewerking van verschillende grondeigenaars, komen de grenzen van de *voor wat hoort wat* benadering in zicht. Als partijen met strategische grondposities die voor het meest voor een rode ontwikkeling in aanmerking komen, niet willen meewerken, zijn er weinig mogelijkheden om die medewerking af te dwingen. De gemeente of provincie kan inzetten op 'planologisch uitroken' met bijvoorbeeld een ruim bemeten groene bestemming of een royale waterpartij danwel aanpassing van de fasering, maar dat kan de coherentie van het totaalplan doorkruisen en men zoekt zo bovendien de grens van de wet op.

### 3. Beeld van de praktijk

Ik wil hier een ruimer beeld van de praktijk van rood voor groen projecten schetsen dan alleen situaties die gestoeld zijn op grondposities van zelfrealisatoren en waar de afdeling grondexploitatie dus rechtstreeks betrekking op heeft. Van die projecten zijn er weinig. Door een ruimer repertoire in ogenschouw te nemen, krijgen we een beter beeld van de financiële, planinhoudelijke en proceskenmerken van rood voor groen projecten in het algemeen.<sup>9</sup>

#### 3.1 Vinex, nieuwe landgoederen en ruimte voor ruimte

De rood voor groen aanpak heeft twee kenmerken. In de eerste plaats is er sprake van een integrale visie op en vaak ook integraal ontwerp voor de rode en de groene functies. Soms voegen de rode functies zich naar de groene of groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie.

De afgelopen 15 jaar laten verschillende praktijksituaties zien die verwant zijn met de rood voor groen benadering. Daartoe behoren de afspraken die publieke en private partijen hebben gemaakt in het kader van de realisering van Vinex-locaties rond Rotterdam en rond Alkmaar voor een opslag in de grondexploitatie bestemd voor 'bovenplans' groen. In het geval van de regio Alkmaar (HAL-gebied) betrof dit een bijdrage per woning aan het regionaal groengebied Geestmerambacht. In 1996 lanceerde het ministerie van LNV de 'Visie Stadslandschappen' met een regeling voor het creëren van 'nieuwe landgoederen' en 'nieuwe buitenplaatsen'. De regeling was niet erg succesvol. Hij kende dan ook heel wat restricties en voorwaarden. Daarnaast was de koopkrachtige vraag naar deze luxe buitens op locaties waar zij werden toegestaan niet overweldigend.

De Ruimte-voor-Ruimte regeling die in 2002 van start ging, ter ondersteuning van de sanering van de intensieve varkenshouderij in Brabant, Limburg en Gelderland is qua toepassingsbereik en opgehaald geld wel een redelijk succesnummer. Gezien de motivatie van de regeling, wordt zij ook wel beeldend aangeduid met de *Grond voor stront*-regeling. In de Noord-Brabantse versie krijgt een deelnemende gemeente extra planologische bouwmogelijkheden voor luxe woningen op ruime kavels, als een bijdrage van - op dit moment - € 130.000,- per kavel van circa 1000 m<sup>2</sup> wordt geleverd, ten gunste van een fonds waaruit de sloop van varkensstallen wordt bekostigd. Het is meer een financieringsregeling dan een aansprekend ruimtelijk concept.

<sup>4</sup> MvT, *Kamerstukken II 2004/05*, 30 218 nr. 3. Veel relevante passages uit de kamerstukken zijn te vinden in: Thoonen en Gerritsen, *Grondexploitatiewet, de gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk*, Arcadis/SDU, 2007.

<sup>5</sup> MvT, *Kamerstukken II 2004/05*, 30 218 nr. 6.

<sup>6</sup> Verschillende auteurs wijzen op het gevaar van 'betaalplanologie'. Zie bij voorbeeld Van den Brand, Bregman en De Groot, *Grondexploitatiewet, enkele verkenningen*, VBR preadvies nr. 34, Den Haag: IBR, 2006, p. 103 en 104. De auteurs achten het risico van vernietiging door de rechter van vereeningsafspraken door de rechter bij aantoonbare betaalplanologie betrekkelijk groot. Zij verwachten 'boeiende jurisprudentie'.

<sup>7</sup> Van den Brand c.s., a.w., formuleren deze stellingname voorzichtig (p. 101).

<sup>8</sup> Dit blijkt uit het onderzoeksrapport van De Wolff, De Greef, Groetelaers en Korthals Altes: *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*, OTB/TU Delft, 2006, p. 54.

<sup>9</sup> De hier ten tonele gevoerde voorbeelden zijn grotendeels ontleend aan mijn *Engel uit het marmer*, a.w., p. 32 e.v.

### 3.2 Gebiedsontwikkelingen

In 2004 heeft de minister enkele grootschalige rood-voor-groen respectievelijk blauw projecten als voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling aangewezen. De bekendste zijn het Groningse Meerstad, het Wieringerrandmeer in Noord-Holland en Hart van de Heuvelrug. Over deze projecten is veel gezegd en geschreven. Maar veel navolging op deze schaalgrootte hebben zij tot nu toe niet gekregen. Rood-voor-groen-initiatieven van wat kleiner formaat zijn talrijk. Ook de vereveningsbedragen van rood naar groen verschillen behoorlijk. Uitgedrukt in bedragen per woning, resp. kavel: van € 1.000,- tot € 20.000,-. De verhoudingen in ruimtegebruik varieert; tegenover 1 ha rode ontwikkeling staat 2 tot 11 ha groen/blauw.

#### Rood-voor-groen in € en ha-verhouding

	Verhouding rood:groen in oppervlak	Bijdrage rood aan groen
Meerstad/Groningen	1:1,75	€ 20.000 per bouwkvavel
Marickeland / De Ronde Venen	1:11	€ 8.300 per woning
De Sandering / Drachten	1:2,75	€ 16.420 per bouwkvavel
Polder Schieveen / Rotterdam	1:2	€ 1.860 per bouwkvavel en € 7,50 per m <sup>2</sup> (bvo)
Neprom visie Groene Hart	1:11	Circa € 50.000 per woning
Ruimte voor Ruimte / Brabant	-	€130.000 per bouwkvavel

Wat de meeste projecten gemeenschappelijk hebben, is hun lange doorlooptijd. Sterker nog. Het gaat vaak tergend langzaam. Twee voorbeelden. Een mooi, maar inhoudelijk niet al te gecompliceerd project als de Veurse Horsten in Leidschendam-Voorburg heeft acht jaar voorbereidingstijd achter de rug en zit nu (pas) in de bestemmingsplanfase.

Een vergelijkbaar plan, 'Heerlijkheid 't Groene Woud' aan de grens van het dorp Kortenhoeve (gemeente Wijdemeeren) heeft tot doel de verrommeling door kassen, een voormalige vuilstort en een volkstuincomplex op te ruimen, de landschapsstructuur te herstellen en op een deel van het gebied landgoedachtig wonen te realiseren. Dit initiatief van de gemeente, Vereniging Natuurmonumenten en ING Real Estate gaat met gemak zijn tweede lustrum in zonder dat er een spa de grond ingaat. De lange doorlooptijden vormen geen aanmoediging om veel tijd en energie in deze projecten te investeren.

Toch zien regelmatig nieuwe initiatieven het licht. Na een eerste, op financiële haalbaarheid gestoelde oefening van het Nationaal Groenfonds en Bouwfonds, heeft de Neprom met 17 ontwikkelaars in 2007 een strategische rood-voor-groen-visie op het Groene Hart gepresenteerd. De kern van het voorstel behelst een apart rood-voor-groen-regime voor 13.000 woningen. 10 Die woningen vormen een deel van de circa 30.0000 woningen die - op basis van 'migratiesaldo nul' tot 2020 toch al in het Groene Hart gebouwd mogen worden. Het grootste deel van deze woningen moet binnen de 'rode contouren' een plek krijgen. Voor de daarbuiten geplande huizen bepleit de Neprom-visie een aanpak met zorgvuldig te lokaliseren en te ontwerpen buurten, deels op verrommelde locaties. In publiekprivate samenwerking, met inzet van een (inter)provinciale structuurvisie en anterieure overeenkomsten, willen de opstellers sturen op ruimtelijke kwaliteit in combinatie met maximale opbrengt uit grondexploitatie ten gunste groen en blauw. De potentiële opbrengst voor groen en blauw: zo'n € 650 mln. (circa € 50.000 per woning). De initiatiefnemers moeten de dubbele paradox zien te overwinnen; 'rood maken om groen veilig te stellen' en 'projectontwikkelaars komen het Groene Hart redden'. Intussen verkennen vertegenwoordigers van de Neprom en de provincies, ministeries van VROM en LNV de realiseringmogelijkheden van de investeringsvisie. De drie betrokken provinciebesturen werken aan de interprovinciale structuurvisie voor het Groene Hart. De politieke reacties van de colleges van gedeputeerde staten op het Neprom-initiatief zijn tot nu toe uitermate lauw, om het zacht uit te drukken.

### 3.3 Analyse

Uit het onderzoek van OTB/TU Delft naar financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie uit 2004 blijkt dat de p.p.t.- criteria voor rood voor groen projecten in de onderzochte casestudies niet leidend zijn.<sup>11</sup> De financiële ruimte in de grondexploitatie is in de regel dominant voor de mate waarin financiële afdracht naar het groen plaats vindt. In feite blijkt dit in de praktijk een soort hoofdcriterium.

De bredere analyse voor het povere resultaat van de rood-voor-groen-strategie is in 2002 reeds gemaakt door het aan het ministerie van LNV verbonden 'PPS-bureau landelijk gebied' en zijn Raad van Advies waar ik voorzitter van was.<sup>12</sup> Het is de inmiddels bekende reeks oorzaken:

- overheden (gemeente, rijk, provincie) die het onderling niet met elkaar eens zijn;
- onvoldoende vertrouwen in marktpartijen;
- gebrekkige professionaliteit;
- moeizame grondverwerving;

<sup>10</sup> Neprom: *De toekomst van het Groene Hart*, Neprom, 2007.

<sup>11</sup> De Wolff c.s., a.w., p. 53.

<sup>12</sup> PPS bureau landelijk gebied en Raad van Advies: *Werkfilosofie publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied*, ministerie LNV, 2002.

- gemankeerde scope van het project;
- ontbreken van een deugdelijke businesscase.

Deze analyse geldt mijn inziens op hoofdlijnen nog steeds. Is er dan geen vooruitgang op dit front? Toch wel. De provincies – voorheen toch vooral hindermacht als het om rood voor groen ging – nemen een meer ontwikkelingsgerichte houding aan. Dat blijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan, als je uit een decennialange traditie komt van vooral visies maken, toetsen en ambtelijke overdaad. Aan het voorbeeld van het Groene Hart liet ik zien dat de provincies nog steeds niet toe zijn aan een brede, strategische rood voor groen benadering. De mate waarin deze verandering bij de provincies zich voltrekt, wisselt dan ook. Het meest ver gaat momenteel de provincie Limburg, waarover later meer.

Een tweede positieve ontwikkeling zie ik in de toenadering tussen de marktsector, met name projectontwikkelaars, en delen van de natuur- en milieubeweging. Een toenadering die sinds een decennium merkbaar is. De ondersteuning van de provinciale Milieufederaties voor het Nepromstrategie voor het Groene Hart maakt die nieuwe gelegenheidscoalitie zichtbaar.

Momenteel doet de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft in opdracht van de ministeries van VROM en LNV en van ontwikkelaar AM uitgebreid onderzoek naar het perspectief voor rood voor groenplannen, onder meer aan de hand van een analyse van de huidige praktijk.

### 3.4 Methodische aanpak van contractplanologie; voorbeeld Limburg

De provincie Limburg past momenteel de methode van de contractplanologie het meest vergaand toe. Zij spreekt, wat chiquer, over de *verhandelbare ontwikkelrechten methode (VORM)*.<sup>13</sup> Voor bepaalde gebieden van de provincie geldt in het streekplan (nu: structuurvisie) en de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen in beginsel een bouwverbod. Indien echter een (private) initiatiefnemer een voorstel indient dat bijvoorbeeld een nieuwbouwplan voor een aantal woningen of de vestiging van een bedrijf, combineert (en compenseert) met het opruimen van vervallen agrarische stallen en/of de aanleg van een stuk natuurgebied, komt dat voor planologische afweging in aanmerking. Er vindt toetsing plaats aan algemeen gestelde criteria en er is uiteraard overleg met de gemeente die de bestemmingsplanbevoegdheid heeft. Een vooraanstaand criterium is de vraag of per saldo sprake is van ruimtelijke kwaliteitsverbetering, ‘zowel ter plekke als in groter verband’. Met dit laatste wordt de (groene) ‘tegenprestatie’ bedoeld. Als hulpmiddel voor de berekening van de omvang van de tegenprestatie is een financieel rekenmodel beschikbaar. Men maakt onderscheid tussen kleinschalige initiatieven en projectmatige ontwikkelingen. Een onafhankelijke *kwaliteitscommissie* brengt advies uit. Als het oordeel positief uitvalt, geven de overheden planologische toestemming voor de realisering van het gehele plan. Een te honoreren initiatief wordt in het bestemmingsplan vastgelegd. Dat geldt voor zowel de rode als de groene componenten. Om de realisatie van het groene deel veilig te stellen, sluit de provincie een privaatrechtelijke overeenkomst met de private partij af.

Onlangs heeft het provinciaal bestuur de regeling geëvalueerd. De algemene conclusie is dat het instrument voldoet aan de verwachtingen. Maar gezien het vernieuwende karakter heeft de toepassing op diverse plekken en in meerdere geleidingen tot discussies en vragen geleid. Daarbij kon het gaan over doel, juridisch kader, proces en procedures en over inhoud (rode ontwikkeling en tegenprestatie). De provincie zal ook de vraag moeten beantwoorden hoe zij haar beleid jegens de gemeenten gaat doorzetten, nu de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen is vervallen.

Ook andere provincies en verschillende gemeenten werken met of aan een regeling die met de VORM vergelijkbaar is. Het is intussen de vraag hoe de uitdrukkelijk als facultatief bedoelde anterieure overeenkomst zich verhoudt tot het de facto ‘algemeen verbindend verklaren’ wat de Limburgse verordening lijkt te doen. Dit kan nog leuke jurisprudentie opleveren.

## 4. Conclusies

Mijn conclusies zijn de volgende.

1. Het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie van de Wro biedt geen basis voor *rood voor groen projecten*.
2. Het vrijwillige, privaatrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie faciliteert met het instrument van de anterieure overeenkomst rood voor groen projecten en dito gebiedsontwikkelingen wel. De wet legitimeert en omkadert een praktijk die we in Nederland al sinds jaar en dag kennen, maar die een wettelijke basis ontbeert. Dat is op zich winst.
3. Nieuw is dat een vastgestelde structuurvisie beschikbaar moet zijn die *enige functionele of ruimtelijke samenhang* weergeeft waarin de rode en groene onderdelen van het project of de gebiedsontwikkeling passen. De wet lijkt er vanuit te gaan dat het initiatief komt van de private kant, maar dat is niet in de wet verankert. Dus ook de overheid kan met initiatieven komen.
3. Rood voor groen is weliswaar niet via de afdeling grondexploitatie afdwingbaar, maar tot op zekere hoogte wel via de weg van het al dan niet wijzigen bestemmingsplan (voorzover het geldende bestemmingsplan ter plaatse geen bebouwing toestaat). De afweging van de overheid of zij al dan niet meewerkt aan de wijziging van het bestemmingsplan ten gunste van een rood voor groen initiatief, moet gebaseerd zijn op *planologische afwegingen*. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt een rol als randvoorwaarde.
4. Maar de wetgever wil het niet mogelijk maken om een planologische wijzigingen ‘te kopen’. De structuurvisie is echter goddeels inhouds- en vormvrij, dus de gemeente (resp. provincie) kan er vele (ook zeer vage) kanten mee uit. Het is daarmee een openvraag waar *betaalplanologie* begint, waarbij de grondexploitatie fungeert als schier oneindige *flappentap*.
5. Lastig wordt als de meeste eigenaars wel willen meewerken aan de rood voor groen aanpak en enkele andere niet. De gemeente of provincie kan inzetten op *planologisch uitroken* met (alleen) een groene bestemming of aanpassing van de fasering, maar dat kan de coherentie van het totaalplan doorkruisen en zoekt bovendien de grens van de wet op.

<sup>13</sup> Zie: [www.limburg.nl](http://www.limburg.nl), bij Contourenbeleid/VORM.

6. Ik heb geen aanwijzingen dat van de inwerkingtreding van de afdeling grondexploitatie een substantiële stimulans uitgaat voor het entameren van rood voor groen plannen. Het lijkt erop dat andere, niet-juridische factoren die ik in par. 3.3 beschreven heb een dominantere rol spelen bij de vraag naar het succes van de rood voor groen benadering in de praktijk.