



Naar een programmatisch bestemmingsplan

Lokale en regionale overheden zijn in toenemende mate bezorgd over hun mogelijkheden om de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting te regisseren. Vanouds nemen gemeenten het voortouw bij de locatie-ontwikkeling. Daarbij vormen het grondbeleid en het bestemmingplan de pijlers waarop gemeenten hun regie baseren. Langzaam maar zeker begint deze stabiele fundering erosieverschijnselen te vertonen.

Te vaak wordt gemeentelijke grondbeleid vereenzelvigd met de gemeentelijke financiën. Vele gemeenten maken nu aanzienlijke winsten op hun grondexploitaties, terwijl in de eerste helft van de jaren tachtig daarop juist vaak verliezen werden geleden. Onderbelicht wordt de omstandigheid dat gemeenten via het grondbeleid de realisatie van ruimtelijk beleid daadwerkelijk sturen. Veelal gaat het daarbij om sturingsmogelijkheden die verder gaan dan de (beperkte) mogelijkheden die bestemmingsplannen bieden.

In bestemmingplannen wordt het toekomstige grondgebruik vastgelegd. De reikwijdte van het bestemmingsplan is vastgelegd in artikel 12 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het gaat uitsluitend om zaken 'met het oog op een goede ruimtelijke ordening'. Het bestemmingsplan wordt ingezet om een goede ruimtelijke ordening te realiseren via het afgeven van bouwvergunningen en aanlegvergunningen. Een bouwvergunning mag niet worden verleend als deze strijdig zou zijn met het bestemmingsplan. De aanvraag wordt getoetst aan de materiële inhoud van het plan, uitgedrukt in de bestemming en gebruiksvoorschriften in de vorm van bebouwingsvoorschriften (dichtheid, hoogte), voorschriften omtrent het gebruik van de grond en/of de opstellen. Voorwaarden aan het verlenen van een bouwvergunning kunnen slechts worden gesteld 'ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, moet voldoen' (artikel 56 Woningwet).

Dit houdt onder meer in dat er geen financiële voorwaarden mogen worden gesteld. Ook andere onderwerpen mogen niet in een (gedetailleerd) bestemmingsplan worden geregeld:

a Woningbouw

- Prijsdifferentiatie. Differentiatie sociaal-markt.
- Onderscheid tussen koop en huur.

b Bedrijvigheid

- Beheersafspraken (b.v. door de verplichting om lid te worden van een Vereniging van Eigenaren).
- Profilering naar branche of naar kwaliteit (bijvoorbeeld uitsluitend hi-tech-bedrijven op bedrijventer-

ERIK LOUW en **HUGO PRIEMUS**
Werkzaam bij Onderzoeksinstituut OTB,
TU Delft

reinen of de structuur van agrarische bedrijven in het landelijke gebied).

c Fasering

- Het tijdstip waarop de uitvoering moet beginnen en de fasering binnen een plangebied.

d Kwaliteit

- Bepaalde aspecten van de inrichting van een woon- of werkgebied, die voor een duurzaam milieu belangrijk zijn en die niet door middel van de milieuwetgeving kunnen worden geregeld (b.v. de gebiedsinterne waterhuishouding).
- Bepaalde aspecten van het materiaalgebruik in de bouwwerken, die voor een duurzaam milieu belangrijk zijn en die niet door middel van het Bouwbesluit of gemeentelijke bouwverordening kunnen worden geregeld (zoals het basispakket duurzaam bouwen).

Gemeenten kunnen deze onderwerpen (met soms andere dan beleidsdoelstellingen van ruimtelijke beleid) alsnog regelen via de gronduitgifte. Dit betekent dat hierover in gronduitgifte-overeenkomsten bepalingen worden opgenomen. In tegenstelling tot een bestemmingsplan, dat tot het publiekrechtelijk beleidsinstrumentarium behoort, zijn deze overeenkomsten privaatrechtelijk van aard. De basis waarop een dergelijke overeenkomst stoelt, is het gemeentelijk grondeigendom. Wanneer een gemeente de grond dus niet in eigendom heeft, bezit zij minder mogelijkheden om de door haar gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren, anders dan op basis van het bestemmingsplan.

Grondbezit geeft gemeenten bovendien de mogelijkheid zelf te bepalen aan wie en wanneer de grond wordt uitgegeven. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld projectontwikkelaars selecteren op kennis en professionaliteit en is men niet afhankelijk van de bouwplannen van een meer of minder toevallige grondeigenaar. Grondeigendom geeft ook de mogelijkheid de uitgifte van bouwgrond te faseren en zo de ontwikkeling van een locatie in de hand te houden.

De regiefunctie

Gezien de voordelen die het grondbezit bij de bouwlocatieontwikkeling voor de gemeenten heeft, is het niet vreemd dat zij danig schrokken toen begin jaren negentig bleek dat de oude praktijk van grondverwerving niet meer opging. Op de door het Rijk aangewezen VINEX-locaties, waren vele gronden door projectontwikkelaars verworven voordat de gemeenten daartoe wilden overgaan. Sommige gemeenten verkondigden de mening dat hierdoor de gemeentelijke regiefunctie bij de ontwikkeling van deze locaties werd aangetast. Deze constatering was de opmaat om de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996 te herzien. Deze wet gold vóór 1996 uitsluitend voor stadsvernieuwingsgebieden. In de wetstekst van 1996 werd de werkingssfeer van de wet uitgebreid tot uitbreidingslocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen. Met deze wet in de hand kan een gemeente een zogenaamd voorkeursrecht afkondigen, waardoor bij elke voorgenomen grondtransactie de grond eerst aan de gemeente moet worden aangeboden. Uit de memorie van toelichting op deze wet wordt ook duidelijk waar het bij de regiefunctie om gaat (TK 24 235, nr. 3):

'Om de regie bij de samenwerking met de particuliere sector vlot te doen verlopen blijft het echter noodzakelijk dat gemeenten zich ook actief kunnen opstellen op de grondmarkt. Garanties dat de uitvoering door derden tijdig en kwalitatief voldoende tot stand komt, zijn in de praktijk lastig te bedingen. Door een gericht verwervings- en uitgiftebeleid zijn gemeenten beter in staat de noodzakelijke woningbouwlocaties tijdig te (doen) realiseren. De gemeente kan immers als eigenaar van de gronden zelf bepalen welke planonderdelen, onder welke condities, op welk tijdstip en door welke marktpartijen kunnen worden uitgevoerd.'

In dit citaat komt de uitvoeringsgerichtheid van het grondbeleid duidelijk naar voren. Grondbeleid is niet alleen bepalend voor de vraag hoe een bouwlocatie er in de toekomst gaat uitzien, maar ook hoe de bouwlocatieontwikkeling zal verlopen. Het gaat dan om de integraliteit van het totale plan in zowel ruimtelijke, steden-

bouwkundige als financiële zin.

Versnipperd grondeigendom of inpassing van kleine particuliere gronden in het totale plan, brengt de integraliteit van het plan in gevaar en belemmert de gemeente in het uitoefenen van haar regierol. Uiteindelijk kan dit betekenen dat:

- schaalvoordelen bij het ontwikkelen van de locatie verloren gaan;
- de optimale bouwlogistiek verloren gaat;
- er grote risico's worden gelopen bij de planning en de realisatietermijn;
- de door de gemeente gewenste stedenbouwkundige of architectonische uitwerking in gevaar komt.

Deze punten behoeven enige uitleg. Gedurende het ontwikkelingsproces van een bouwlocatie, zijn gemeenten en ontwikkelaars/bouwers tot elkaar veroordeeld. Een nauwkeurige afstemming tussen beide is geboden. Het komt de procesgang en de kostenbeheersing ten goede, wanneer er in zekere bouwvolumina geproduceerd kan worden. Werken met een beperkt aantal marktpartijen heeft daarbij voordelen. Versnippering over vele marktpartijen leidt onvermijdelijk tot een vertraging in de ontwikkeling waardoor rentekosten op reeds gedane investeringen* oplopen en de apparaatkosten stijgen, doordat dit meer coördinatie vergt (meer en verschillende contracten). Een situatie met verschillende grondeigenaren die ieder zelf tot realisatie van het bestemmingsplan willen overgaan, leidt al gauw tot hogere kosten en verlies aan schaalvoordelen.

Versnipperd grondeigendom leidt ook tot fluctuaties in de bouwproductie en daardoor een verlies aan efficiëntie bij de bouwlogistiek. Het bouwrijp maken gaat dan bijvoorbeeld perceelsgewijs in plaats van deelplansgewijs, waardoor er per saldo meer kosten worden gemaakt. Ook kan hierdoor de optimale opleveringsvolgorde in het gedrang komen, waardoor bijvoorbeeld de aanleg van permanente bestrating en voorzieningen langer op zich laat wachten. Dit zogenaamde 'woonrijp maken' luistert nauw.

Regie zonder grondeigendom

De uitoefening van de regiefunctie



... in algemene zin stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (1999), dat de gemeente niet altijd en overal regie moet willen voeren ...

heeft ook schaduwzijden, vooral bij eenzijdig sturen. Marlet et al. (1999) wijzen er op dat de gemeentelijke regie kan leiden tot inefficiënties bij de grondverwerving en de ontwikkeling van locaties. Zij wijzen daarbij op de grote discrepanties tussen vraag en aanbod van nieuwbouwwoningen. Het aanbod blijft zowel kwantitatief als kwalitatief achter bij de vraag. Gemeenten staan met hun actieve optreden niet altijd garant voor een efficiënte realisatie van nieuwe bestemmingen en kunnen de werking van de markt hinderen. Door de dominante positie op de grondmarkt kunnen gemeenten concurrentieverstorend optreden, hetgeen uit efficiëntieoverwegingen ongewenst is. Vaak wordt ook het optreden van de gemeente op de grondmarkt als niet-transparant ervaren. De verevening van kosten binnen plannen en de grote verschillen in grondprijzen dragen hieraan bij.

Men kan de stelling verdedigen dat de gemeentelijke regiefunctie ook zonder grondeigendom kan worden uitgevoerd en dat gemeenten veelal de hun nu ten dienste staande instrumenten niet optimaal aanwenden. Deze overtuiging wordt bijvoorbeeld aangehangen door Overwater (1999). Deze auteur wijst er op dat de mogelijkheden die bestemmingsplannen, samenwerkingsovereenkomsten met marktpartijen en de Onteigeningswet bieden, in beginsel toereikend zijn.

Overwater beschouwt onteigening als het instrument bij uitstek ten behoeve van het veiligstellen van de gemeentelijke regiefunctie bij nieuwe bouwlocaties. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe en wanneer een bestemming zal worden gerealiseerd. Wanneer een bouwer daaraan niet wil meewerken, kan de gemeente een onteigeningsprocedure beginnen. Probleem hiermee is echter dat het onteigeningstraject pas kan worden gestart wanneer het bestemmingsplan gereed is en wanneer ondubbelzinnig vaststaat dat de zelfrealisatie door de eigenaar niet strookt met de eisen van de gemeente. Vervolgens neemt een onteigeningsprocedure zeer veel tijd in beslag. Het inzetten van het onteigeningsinstrument is dan ook niet erg populair bij gemeenten; het wordt dan ook pas toegepast wanneer andere instrumenten hebben gefaald.

Het voeren van een faciliterend grondbeleid (door Overwater een sturend grondbeleid genoemd) betekent in de praktijk, dat gemeenten in veel mindere mate privaatrechtelijke middelen kunnen inzetten, en voor het uitoefenen van hun regiefunctie zijn aangewezen op het publiekrechtelijk instrumentarium en vrijwillig af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten. Deze samenwerking kan in beperkte mate worden uitonderhandeld, omdat marktpartijen deels afhankelijk zijn van de medewerking van de gemeenten. Men kan denken aan onder meer subsidies (in veel mindere mate dan vroeger), wijzigingen van bestemmingsplannen en vergunningen. Of en hoe een gemeente dan de regiefunctie kan uitoefenen, hangt in sterke mate af van haar onderhandelingspositie en haar onderhandelingsvaardigheden. Staat de gemeente zwak, dan heeft de gemeente weinig kans op het veiligstellen van de regiefunctie. Grondeigendom kan de onderhandelingspositie van een actor in hoge mate versterken.

Publiek-private samenwerking

In de praktijk komen ruimtelijke plannen steeds meer tot stand in vormen van samenwerking tussen gemeenten en private actoren. Onontbeerlijk bij de uitoefening van de regiefunctie is dat gemeenten zich houden aan de publiekrechtelijke regels en voorwaarden die daaraan door de wetgever of in de praktijk worden gesteld. Dit aspect wordt in de praktijk onvoldoende benadrukt. Zoals gemeenten van particuliere partijen verlangen dat zij zich aan de geldende regels houden, zo mogen particuliere partijen verwachten dat de overheid dat ook doet. Wanneer gemeenten bijvoorbeeld verzuimen besluiten te vermelden in de Staatscourant of onvoldoende beargumenteerd gangbare milieuzones (geluid, stank) negeren, dan stellen zij zich bloot aan kostbare en tijdrovende juridische procedures, die zij veelal zullen verliezen. Denk daarbij aan recente ervaringen van de gemeenten Zoetermeer (zaak Oosterheem) en Zaanstad (zaak Saendelft) waar de rechter de bouwactiviteiten tijdelijk heeft stilgelegd op grond van

strijdigheid met de milieuregelgeving. Het uitoefenen van de regiefunctie stelt dus ook hoge eisen aan de gemeente. Dat geldt overigens niet alleen ten aanzien van de te volgen formele procedures, maar ook ten aanzien van het intern gemeentelijk procesmanagement. Voor de uitoefening van de regiefunctie moeten diverse afdelingen met elkaar samenwerken voor het effectief inzetten van de verschillende beleidsinstrumenten. Complicerend daarbij is dat bij het maken van afspraken met marktpartijen er een spanningsveld kan ontstaan met de openbare besluitvorming en de klassieke publieke taken van de gemeente (De Wolff, 1999). De gemeente zal haar rol in de publieke besluitvorming en haar rol als marktpartij goed moeten scheiden, zodat er bij derden geen misverstanden kunnen ontstaan: de gemeente moet de kunst van het combineren van eenzijdig en meezijdig sturen goed verstaan (Ten Heuvelhof, 1993).

Ruimtelijke regie en het bestemmingsplan

In algemene zin stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (1999), dat de gemeente niet altijd en overal regie moet willen voeren. Soms is een andere partij, gezien haar positie, beter dan de gemeente in staat regie te voeren. Voor het grondbeleid is de regiefunctie van de gemeente evenwel onmisbaar. Voor hun investeringen hebben projectontwikkelaars, woningcorporaties en burgers herkenbaarheid en houvast nodig. Dat moet de gemeente hun bieden en dat acht de ROB de kern van de regie.

Volgens de ROB richt de gemeentelijke sturing zich in toenemende mate op randvoorwaarden en procedures, terwijl er tevens een verschuiving van verantwoordelijkheden naar marktpartijen en maatschappelijke instelling plaatsvindt. De nadruk komt steeds minder te liggen op de zogenaamde materiële sturing waarvan grondbeleid een mooi voorbeeld is. Valt dit sturingsmechanisme weg en blijft het bestemmingsplan met zijn beperkte reikwijdte over, dan verliezen gemeenten per saldo een deel van hun sturingsmogelijkheden.

De gemeentelijke regiefunctie kan

worden verbeterd door in de programmafase duurzame stakeholders te identificeren, die hun inbreng leveren in het programma van eisen, door een interactieve beleidsvoering waarbij eigenaren en gebruikers ter plaatse worden geconsulteerd, en door het inschakelen van adviseurs die de taal van uitvoerende en beherende marktpartijen spreken. Hierdoor kunnen in een vroegtijdig stadium marktwensen en beleidsmatige voorkeuren op elkaar worden afgestemd. De resultaten hiervan zullen in het bestemmingsplan moeten worden vastgelegd. Of de huidige opzet van een bestemmingsplan zich daarvoor leent, is zeer de vraag. De ontwikkeling van een nieuw soort bestemmingsplan zou moeten worden overwogen, waarin programmatische afspraken kunnen worden vastgelegd waarop de betrokken gemeenten en eventuele andere overheden zich vroegtijdig vastleggen. Als de publieke dimensie in vroegtijdig stadium ondubbelzinnig worden vastgelegd (de overheid als 'early bird'), weten marktpartijen en burgers tijdig waaraan zij toe zijn.

Naast bestemmingsplannen, zouden duidelijke beleidsuitspraken van de gemeenteraad deze duidelijkheid ook kunnen brengen. Het ligt voor de hand om vanuit deze optiek de Wet ruimtelijke ordening nog eens kritisch te bezien. Als men een bestemmingsplan een strategische betekenis wil toekennen ter ondersteuning van de regiefunctie van de gemeente, is een programmatisch plan dat in een vroegtijdig stadium de publieke eisen en randvoorwaarden vastlegt, onontbeerlijk.

Literatuur

Heuvelhof, E.F. ten, 1993, *Gedragennormen voor overheden in horizontale structuren. Het alterneren van eenzijdige en meezijdige vormen van sturing bij de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'*, Den Haag (VUGA Uitgeverij).

Marlet, G.A., E.J. Bomhoff & L. van der Geest, 1999, Grip op grond, *Dossier Economisch Statistische Berichten*, 84, nr. 4233: D18-D22.

Overwater, P.S.A., 1999, *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, Den Haag (in opdracht van VNO-NCW, AVBB en Neprom)

Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag (ROB).

Wolff, H. de, 1999, Voorkeursrecht tussen regie en markt. *Rooilijn*, 32, nr. 10: 476-483.

Noot

* Te denken valt aan investeringen in wegen, kunstwerken, waterhuishouding, nutsvoorzieningen en voorzieningen als scholen, winkels, gezondheidszorg en kinderopvang.