

Vergaderjaar 2009–2010

29 435

Nota Ruimte

Nr. 252

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2009

U heeft mij gevraagd te reageren op de publicatie *NederlandBovenWater II* («**NLBW II**»). Dat doe ik graag. Ik maak daarnaast van de gelegenheid gebruik u over een aantal andere zaken rond gebiedsontwikkeling te informeren.

1. Gebiedsontwikkeling stevig op de kaart

Duurzame gebiedsontwikkeling is één van mijn speerpunten binnen het takenpakket rond ruimte. Als werkwijze staat het inmiddels stevig op de kaart. Met de gebiedsontwikkelingsprojecten in het kader van de Nota Ruimte en de MIRT gebiedsagenda's zijn er belangrijke stappen gezet. Ook de publicatie *NLBW II* laat zien dat gebiedsontwikkeling veel wordt toegepast. Naast doorontwikkeling van het concept gebiedsontwikkeling is de publicatie een staalkaart van de omvangrijke praktijkervaring bij professionals in de ruimtelijke ordening. Ik heb *NLBW II* begin september jl. in ontvangst mogen nemen tijdens de Spiegeldag Gebiedsontwikkeling ten overstaan van meer dan 700 betrokkenen. Ik ben zeer tevreden met deze stand van zaken. De publicatie *NLBW II* verdiept de kennis van gebiedsontwikkeling met praktijken, analyse, methodieken en handreikingen. Het biedt een rijke oogst.

VROM heeft vanaf 2002 inhoud gegeven aan gebiedsontwikkeling als een methode die vanuit een sterke gerichtheid op de praktijk een verschil maakt ten opzichte van de traditionele (toelatings)planologie. In plaats van het onmogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen is deze methode veel meer gericht op het onder voorwaarden mogelijk maken van ontwikkelingen. Daarbij wordt een groot belang gehecht aan samenwerking met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De Commissie Bakker heeft in 2004 en 2005 de veertien Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie begeleid én geënthousiasmeerd. In haar eindrapport («Ontwikkel kracht!», november 2005¹) gaf de commissie aan gebiedsontwikkeling te zien als een effectieve en onontkoombare werk-

¹ TK 2005–2006, 29 435, nr. 157.

wijze voor het realiseren van relevante maatschappelijke opgaven in het ruimtelijk domein. Aandacht werd gevraagd voor het tempo, specifieke verantwoordelijkheden van betrokkenen en de financiële randvoorwaarden (grondbeleid en -prijzen, verdien capaciteit van projecten, voorfinanciering, e.d.). In 2006 heeft het samenwerkingsverband NederlandBovenWater het eerste praktijkboek gebiedsontwikkeling uitgegeven, is vanuit het FES één miljard euro beschikbaar gesteld voor het stimuleren van 23 nationale gebiedsontwikkelingen, en is de leerstoel gebiedsontwikkeling aan de TU Delft opgezet. Daarnaast is de nieuwe Wro door de Kamer aanvaard, inclusief een uitgebreide regeling voor de grondexploitatie. Gebiedsontwikkeling heeft sindsdien een enorme vlucht genomen.

2. Aanbevelingen voor het rijk uit de publicatie NLBW II

Tegelijkertijd geeft de praktijk aanleiding, zoals ook door NLBW II opgetekend, kritisch de diverse ontwikkelingen te volgen. Aanbevelingen worden geformuleerd op het punt van integraal handelen en investeren, grond en vastgoed en het (wettelijke) instrumentarium. Deze aanbevelingen hebben alle tot doel de ruimte voor integraal werken in de praktijk van de gebiedsontwikkeling te vergroten.

Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport

Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport («MIRT»). De aanbevelingen in de publicatie NLBW II refereren sterk aan een verdere uitbouw van dit instrument. In de afgelopen jaren zijn – tot mijn tevredenheid – grote stappen gezet met de ontwikkeling van MIT naar MIRT. Door de invoering van de ruimtelijke, gebiedsgerichte aanpak organiseert het rijk afstemming met de investeringen van de regio. In het afgelopen jaar hebben rijk en regio veel tijd gestoken in het opstellen van de gebiedsagenda's. De gebiedsagenda's hebben als doel het bewerkstelligen van meer selectiviteit én samenhang in de potentiële investeringen van rijk en regio in het fysieke domein. Hiermee zijn bij het MIRT flinke stappen gezet richting een meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling en middellangetermijn investeringsagenda van het kabinet. Ook de regionale projecten met een rijksbijdrage worden hierin vermeld. Door de beoogde verbeterde afstemming tussen, en selectiviteit bij rijk en regio, kan het rijk ook meer werk maken van de rol van rijksfacilitator.

De verdere uitbouw van MIRT is in volle gang. Rijk en regio zijn voornemens de gebiedsagenda's verder uit te werken, ook in relatie met het Deltaprogramma. Door de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma is dit voorjaar besloten het MIRT spelregelkader als uitgangspunt te hanteren voor de uitvoeringsgerichte activiteiten binnen het Deltaprogramma. Ook worden de (lange termijn) opgaven nog beter verankerd in de gebiedsagenda's. Het MIRT gaat zo het integratiekader vormen voor de rijksinvesteringen in grote fysieke opgaven op het gebied van ruimte, mobiliteit, economie en groen/blauw. Alle fysieke departementen zijn vertegenwoordigd in het bestuurlijk overleg MIRT.

Maatschappelijke kosten en baten analyses

Voor wat betreft de aanbeveling wijzer om te gaan met de maatschappelijke kosten baten analyse («mkba»), heb ik een eerste stap gezet met de werkwijzer mkba van integrale gebiedsontwikkelingen. Deze heeft u zeer recent van mij ontvangen. In de werkwijzer is te lezen hoe een mkba van een integrale gebiedsontwikkeling dient te worden uitgevoerd. Als tweede stap zullen ook de effecten van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten beter in kaart worden moeten worden gebracht. Alhoewel de mkba een waardevol instrument is bij ruimtelijke besluitvorming, wordt hiermee nog onvoldoende onderkend dat overheidsdoelstellingen vaak alleen

kunnen worden gerealiseerd door uitvoering van een samenhangend pakket van maatregelen. Gebiedsontwikkelingsprojecten worden in mkba's in deelprojecten uiteengegafeld, waarbij het zicht op het geheel niet zelden verloren gaat. Daarnaast krijgen lange termijneffecten niet de aandacht die ze verdienen.

Zoals toegezegd aan uw Kamer ben ik in overleg getreden met de planbureaus CPB en PBL voor een stevige reflectie op het onderwerp mkba bij gebiedsontwikkeling. Daarbij heb ik tevens aandacht gevraagd voor de betekenis van de mkba in de brede afweging als onderdeel van de besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten. Het rijk neemt besluiten over gebiedsontwikkelingsprojecten op basis van een reeks van onderzoeken en overwegingen (business case, Plan MER, mkba, structuurvisie). Elk onderzoeksinstrument heeft zijn sterke en zwakke kanten. De uitkomsten van de mkba zullen in samenhang met informatie uit andere onderzoeken en andere overwegingen moeten worden gewogen. Ik zal u voor het zomerreces van 2010 informeren over de uitkomsten van deze analyses.

Grondbeleid

Voor wat betreft de aanbeveling om grondbeleid tegen het licht te houden, is de kabinetsbrief van 19 juni 2009¹ als reactie op het VROM-raadadvies «Grond voor kwaliteit» (van februari 2009) van belang. De suggestie om een uitkoopregeling te ontwerpen voor de laatste eigenaren wordt ook voorgesteld in het VROMraad advies. In de kabinetsreactie op het VROM-raadadvies heb ik de Kamer bericht dat ik deze aanbeveling een interessante optie vind en dat deze nader zal worden onderzocht. Het belonen van welwillende eigenaren en het maximeren van de onteigeningswaarde heeft als effect dat «meebewegers» bij gebiedsontwikkeling een hogere vergoeding krijgen dan »notoire tegenhangers». Uitgangspunt is vergoeding van de gebruikswaarde. De gebruikswaarde als vergoedingsbasis wordt ook door de VROM-raad gesuggereerd. In de kabinetsreactie op het VROM-raadadvies heb ik de Kamer bericht dat het kabinet deze aanbeveling niet deelt vanwege meerdere bezwaren. Zo is aangegeven dat een dergelijke vergoeding ruimtelijke ontwikkelingen kan ontmoedigen, vanwege een mogelijk groter gebruik van de onteigeningsprocedure wat kan leiden tot meer vertraging en stagnatie. Daarnaast geeft de grondwet aan dat de werkelijke waarde de basis voor schade-loosstelling moet vormen.

Selectie marktpartijen en aanbesteding

Verder is van belang de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009 die ik u al eerder heb doen toekomen. De reiswijzer is in september 2009 opgesteld door VROM/WWI in samenwerking met de marktpartijen. Het is een handreiking aan onder andere gemeenten voor het zorgvuldig hanteren van regels voor selectie en aanbesteding bij gebiedsontwikkeling en de wijkenaanpak. Het is gericht op het voorkomen van strijdigheid van de Nederlandse en Europese regels. De reiswijzer beoogt, net als de eerste versie uit 2006, een handvat voor de praktijk te bieden om sneller en beter te komen tot (integrale) gebiedsontwikkeling. Vanaf december aanstaande worden er regionale praktijkbijeenkomsten gehouden. Nu al blijkt dat de bijeenkomsten op veel animo te kunnen rekenen.

Experimenten met nieuw instrumentarium

Tenslotte wordt aanbevolen experimenteeruimte te creëren voor nieuw instrumentarium. Ten eerste, de suggestie van publieke gebiedsfondsen waarin de betrokken overheden naar rato gebiedsgerelateerde middelen, grond en/of objecten dienen in te brengen. Mijn eerste indruk is dat dit een interessante optie kan zijn, maar dat de afweging per locatie door decentrale overheden zal moeten worden gemaakt. Ik zal het idee van

¹ TK 2008–2009, 29 435 nr. 238.

publieke gebiedsfondsen betrekken bij het kabinetsstandpunt over een Ecorys-onderzoek naar financieringsmogelijkheden van onder meer landschap, bedrijventerreinen en binnenstedelijke herstructurering. Ik stuur u dit standpunt in het voorjaar van 2010. Daarnaast wordt gevraagd om de mogelijkheden voor gebiedsconcessies op te rekken. Gebiedsconcessies zijn opgenomen in het Actieplan naar aanleiding van de commissie Dekker¹. De projecten Ooij Wanssum in Limburg en Stadshavens in Rotterdam willen in aanmerking komen voor een experimentstatus. Eerder heb ik al gezegd dat ik beide mogelijke gebiedsconcessies nader wil onderzoeken. Ik heb u inmiddels ook toegezegd dat een tussentijdse evaluatie van het actieplan Dekker eind 2010 zal plaatsvinden, waarover ik u zal informeren. Verder wordt de suggestie aangereikt om te gaan experimenteren met vrijwillige gebiedsrapportages die in de plaats van de m.e.r. en mkba treden. Naar mijn mening zullen m.e.r. en mkba hun functie als hulpmiddel voor een evenwichtige besluitvorming blijven houden. Ik sta wel positief tegenover het verminderen van de bestuurlijke lasten door procedures te combineren en flexibeler te maken. Ik heb u recent een aanpassing van de m.e.r. aangeboden en heb u aangegeven dat ook de mkba voor integrale gebiedsontwikkeling verder zal worden ontwikkeld.

3. Agenda voor de komende periode

Ik heb op de belangrijkste aanbevelingen uit NLBW II gereageerd en tevens aangegeven hoe deze mede mijn agenda voor de komende periode vormen. De agenda wordt daarnaast bepaald door de effecten van de kredietcrisis op gebiedsontwikkeling.

Quick scan «Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis»

Het begint langzaam maar zeker door te dringen dat de kredietcrisis ingrijpende gevolgen heeft voor de vastgoedmarkt en gebiedsontwikkeling. Het ministerie van VROM heeft, samen met de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU-Delft, opdracht gegeven te onderzoeken wat de gevolgen van de kredietcrisis zijn voor de gebiedsontwikkeling en wat de overheid kan bijdragen om deze gevolgen te beperken. De quick scan «Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis, een recessie met structurele consequenties», is bijgevoegd als *bijlage 1*.² Uit het onderzoek blijkt onder meer dat:

- Partijen verschillen van mening of het om een structurele wijziging of een tijdelijke rimpeling gaat: met name vanuit de publieke zijde bestaat het beeld dat er sprake is van een kortlopende inzinking van de vraagmarkt. Private partijen denken daarentegen dat er sprake is van meer structurele veranderingen.
- Er wordt nu veelal gewerkt aan korte termijn oplossingen: risicospreiding, fasering van projecten, selectievere programmering en het aanzuiveren van gebleken tekorten.
- Over de lange termijn oplossingen hebben betrokkenen nog geen vastomlijnd beeld.
- De quick scan wijst naar de volgende oplossingsrichtingen voor de langere termijn:
 - andere ontwikkelingsstrategieën en financieringsconstructies
 - aangepaste samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen
 - verlaging van grondprijzen
 - meer marktgerichte programma's en ontwerpen
 - regionale planning en prioritering die op de daadwerkelijke vraag en budgettaire mogelijkheden is afgestemd
 - kostenreductie en efficiency-vergroting in het ontwikkelings- en bouwproces
 - meer transparantie bij marktpartijen

Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat gebiedsontwikkeling – zoals we deze tot nu toe kennen – onder druk staat. Projecten worden kleiner, meer

¹ TK 2008 – 2009: 29 515, nr. 296.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gefaseerd en selectiever. Gevolgen voor tempo, kwaliteit en integraliteit van de gebiedsontwikkeling zijn waarschijnlijk. Daarnaast staat de (financiële) haalbaarheid van binnenstedelijke ambities onder druk. Dat kan de uitwijk van een deel van het (woningbouw)programma naar onbebouwd gebied («in de wei») met zich meebrengen: goedkoper, minder complex en soms beter aansluitend op de marktvrage. Deze tendens vraagt om nadere bezinning. Voordeel van de crisis is dat hoogconjunctuurplannen met overtrokken ambities van de haak vallen. Meer realisme en risicobesef bevorderen dat partijen reëel sluitende business-cases maken. En dat vergroot de kans dat plannen ook daadwerkelijk tot uitvoering komen. De consequenties van de crisis voor de gebiedsontwikkeling zal ik actief monitoren.

In het onderzoek wordt voorgesteld om experimenten op te starten om de lange termijn oplossingen te onderzoeken. In het licht van de kredietcrisis en het ontbreken van (extra) financiële middelen onderzoekt het rijk samen met de regio's de effecten van «onorthodoxe maatregelen» voor het ondersteunen van de woningproductie annex verstedelijking in de periode 2010–2020. In de regio's zijn / worden projecten aangewezen waarin de komende tijd met onorthodoxe maatregelen wordt geëxperimenteerd. Meer informatie hierover treft u aan in de verslaglegging van de bestuurlijke overleggen MIRT van dit najaar. Resultaten van de experimenten worden besproken in de MIRT bestuurlijke overleggen in het voor- of najaar 2010. Daarnaast wil ik – als vervolg op de «Quick scan» – inzetten op:

- herprogrammering en prioritering op regionaal schaalniveau (in het licht van het gewijzigde perspectief van de overheidsfinanciën en veelvoorkomende overplanning)
- uitwerken van vernieuwende publiek-private samenwerkingsvormen risico-analyses van projecten met rijksbetrokkenheid

Crisis en Herstelwet en «Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling»

Daarnaast heb ik de afgelopen periode overleg met u gehad over de Crisis en Herstelwet. Deze wet bevat veel maatregelen om de gebiedsontwikkeling te versnellen. Specifiek bevat de wet een experimentele afdeling over gebiedsontwikkeling (hfd 2, afd 1). Deze afdeling is een vertaling van het advies van de VROM-raad van juli 2009 «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid». De kern van deze bepaling is dat het bevoegd gezag meer manoeuvreerruimte krijgt om actief milieuruimte te creëren, waardoor gewenste ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Hiertoe worden experimenteergebieden aangewezen. Zo wordt ook tegemoet gekomen aan de aanbeveling uit NLBW II experimenten met instrumenten toe te staan. In de komende periode zal in deze gebieden ervaring met de regeling worden opgedaan, die ik nauwgezet zal volgen.

De implementatie van de Crisis en Herstelwet beschouw ik als een eerste stap in de herijking van de regelgeving in het fysieke domein. In het «Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling» bezin ik me op wet- en regelgeving, m.n. van het omgevingsbeleid. Met als mogelijk resultaat een systeeminnovatie van het omgevingsrecht. Daarnaast stel ik een Actieplan Europa op, met als doel dat er meer oog komt voor de lokale gevolgen van ontwikkeling en implementatie van Europees beleid. Voor het einde van het jaar informeer ik u hierover.

NederlandBovenWater III, praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en Mooi Nederland

Er wordt momenteel door betrokkenen bij gebiedsontwikkeling (markt, overheid, etc) nagedacht over een vervolg op NLBW II (NederlandBovenWater III). De agendapunten uit NLBW II zullen gedeeltelijk in het vervolg

worden opgepakt. Naast een mogelijk nieuwe periode NederlandBoven-Water zijn ook o.a. de resultaten van de leerstoel gebiedsontwikkeling aan de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, de ervaringen met projecten Nota Ruimte budget en het kennis & leertraject Mooi Nederland relevant voor de kennisontwikkeling.

Ook zal ik een platform gebiedsontwikkeling oprichten met relevante partijen. Doel is te komen tot uitwisseling van kennis en ervaring, toespitsing van kennisvragen op een gezamenlijk noemer van betrokken ministeries en andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen en een programma van kennisverspreiding. Eén van mijn speerpunten daarbij is de verdere invulling van duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling. In de praktijk zijn vele initiatieven te onderkennen die verder bevorderd kunnen worden langs onder andere deze weg.

Ik heb u met deze brief geïnformeerd over mijn reactie op de verschillende aanbevelingen uit de publicatie NLBW II en mijn agenda ten aanzien van gebiedsontwikkeling voor de komende periode.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer