

## VERSLAG bijeenkomst van de commissie nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening van 14 januari 2008

### Aanwezig:

J.W.R. van Lunteren (voorzitter), E.R.M. Balemans, mw.mr. D.M.D. van Cooten, mw.drs. R.K. Dik-Faber, drs. P.W. Duquesnoy, mw.mr. K.J. Fokker, H. Jungen, J. Kloppenborg, drs. R.W. Krol (gedeputeerde), J. van de Lagemaat, ir. R.J. Martens, drs. H. Schoen (adjunct-griffier), R. Schulz, mw.ir. A.A. Swets, ir. C. Rademaker, mw.drs. C. Verkleij-Torenbeek, ing. W. Vos (projectleider invoering nWro) en drs. R.E. de Vries;  
mw. G. van Weerd (verslag);

---

### **1. Opening**

De voorzitter opent de vergadering.

Het betreurt spreker te moeten mededelen, dat de huiswerkopdracht slechts door een viertal leden op tijd ingevuld is geretourneerd. Inmiddels is een vijfde reactie ontvangen. Deze kon echter niet meer worden verwerkt in de presentatie, die de heer Vos heeft voorbereid ter behandeling van het onderwerp rollen en instrumenten.

Dit is de laatste werksessie. In de volgende bijeenkomst op 11 februari a.s. wordt op basis van de stukken het advies aan GS geformuleerd.

Tot slot merkt spreker op, dat de heer Krol hier als gedeputeerde spreekt en niet namens GS.

### **2. Verslag bijeenkomst d.d. 10 december 2007**

Het verslag van deze bijeenkomst wordt vastgesteld.

### **3. Beleidslijn**

De voorzitter geeft in eerste instantie het woord aan de heer Krol.

De heer Krol zet, in aanvulling op de mededeling van de voorzitter ter zake, uiteen dat hij zich in deze commissie wat terughoudend opstelt. In de eerste plaats omdat het een PS-commissie betreft maar in de tweede plaats ook omdat in GS een kritische kanttekening wordt geplaatst bij het feit dat al met statenleden wordt gesproken over een ambtelijke concept-beleidslijn terwijl GS dit concept nog niet hebben gezien. Persoonlijk is spreker van mening dat dit kan. Hij acht het van belang dat de staten vanaf het begin van het traject meedenken, meesturen en daarover een oordeel vormen. Met deze werkwijze is het tempo van PS echter aanzienlijk hoger dan GS op grond waarvan spreker een voorbehoud maakt ten aanzien van het standpunt van GS.

De beleidslijn komt voort uit het Streekplan en is verdeeld over 10 aandachtsvelden. Duidelijk moet zijn dat het feitelijk niet meer is dan een categorisering, een opnieuw opschrijven van de uitspraken die PS al in het Streekplan hebben gedaan.

De heer Vos licht de inhoud van zijn bij de stukken gevoegde oplegnotitie d.d. 7 januari vervolgens kort toe. Tijdens de voorbereiding bleek dat wat misverstand kon voortvloeien uit het woord beleidsneutraal. De opvatting dat de exercitie, die wordt uitgevoerd, beleidsneutraal is klopt slechts voor een deel. Het klopt voor wat het Streekplan aangaat. De vette teksten in de 3 kolommen zijn letterlijk uit het Streekplan gehaald. Deze beleidsuitspraken uit het Streekplan worden slechts ingedeeld in 3 categorieën. Spreker ligt de categorieën vervolgens nogmaals kort toe. Daarnaast bevat de beleidslijn een sturingsfilosofie en de inzet van Wro-

instrumenten. Dat is niet beleidsneutraal, omdat deze nieuw zijn. Dat zijn keuzes die het provinciaal bestuur maakt. Deze toelichting op de term beleidsneutraal zal ook duidelijker in de beleidslijn worden opgenomen.

De voorzitter stelt de leden in de gelegenheid op hoofdlijnen vragen te stellen ten aanzien van de beleidslijn.

Mevrouw Dik informeert, onder verwijzing naar de presentatie hedenmorgen waarbij het onderwerp luchtkwaliteit aan de orde kwam, of de onderdelen uit het Streekplan op dit onderwerp compleet zijn en of het provinciale belang zo ruim kan worden gedefinieerd dat de actualiteit daarin kan worden meegenomen. Voorts verzoekt zij om een nadere toelichting ten aanzien van de relatie tussen de beleidslijn en een mogelijke verordening.

De heer Martens merkt op dat in de wettekst veel wordt gezegd over een Beheersverordening. Hij informeert of dit niet in de beleidslijn moet worden verwerkt. Voorts informeert hij wat de beleidslijn, bestaande uit de vette/cursieve beleidsuitspraken in het Streekplan, betekent voor de overige tekst van het Streekplan.

Mevrouw Swets acht de beleidslijn en de hoofdstukindeling duidelijk. Ten aanzien van de instrumenten is voor haar niet altijd duidelijk wat het verschil tussen de afzonderlijke instrumenten is. Zij betreurt dat in de bijlage de argumentatie ontbrak; zij gaat er vanuit dat die er de volgende keer is.

De heer Balemans zet uiteen met name te hebben geprobeerd te kijken naar het provinciale belang. In de definitie, die hiervoor wordt gehanteerd, moet het gaan over gemeentegrens overschrijdende belangen. Ter illustratie wijst hij op het geval dat de gemeente Utrecht 40.000 woningen bouwt binnen de eigen gemeentegrens dan wel grotendeels binnen- en deels buiten de gemeentegrens. In het eerste geval is volgens de indeling sprake van categorie 2, waarover de provincie in principe niets zou kunnen zeggen terwijl de impact van de bouw van de woningen feitelijk hetzelfde is in beide gevallen. Hij vraagt zich af hoe wordt omgegaan met dit zgn. ‘grijze gebied’.

De heer Vos bevestigt dat in de beleidslijn geen nieuw beleid zit. Dat was één van de randvoorwaarden. Afgesproken is dat nieuw beleid wordt meegenomen in de nog op te stellen Structuurvisie. Wellicht is het mogelijk in deze beleidslijn formuleringen op te nemen waarop in het kader van de Structuurvisie kan worden geanticipeerd.

Aan de tekst met betrekking tot de instrumenten zal voor zover nodig meer aandacht worden besteed. Het feit dat de instrumenten lastig zijn, bleek uit de reacties in het kader van de huiswerkopdracht. Het is bijvoorbeeld niet voor iedereen duidelijk wat de coördinatieregeling inhoudt. De coördinatieregeling kan niet als ‘stand alone’ worden ingezet. De coördinatieregeling kan alleen aan het inpassingsplan of aan het projectbesluit worden gekoppeld. De coördinatieregeling zorgt ervoor dat verschillende besluiten worden samengevoegd in één procedure. Inspraak en rechtsbescherming vindt op één moment plaats. Dit zal duidelijker in het document worden verwoord.

Als gevolg van tijdnoed is het niet meer gelukt de argumentatie in de bijlage op te nemen. Dit kan voor de volgende keer tegemoet gezien worden.

Mevrouw Van Cooten licht toe dat het uitgangspunt is gehanteerd dat Rijksregelgeving geen provinciaal belang is en derhalve wordt losgelaten. Dit geldt voor het Besluit Luchtkwaliteit.

Daarnaast is in het Coalitieakkoord en Coalitieprogramma is opgenomen dat 'koppen op wet- en regelgeving' worden geschrappt.

Mevrouw Dik merkt op dat de gezondheidsaspecten van de bevolking in de provincie Utrecht, die negatief worden beïnvloed door bijvoorbeeld de op/afritten naar provinciale wegen, in haar visie wel provinciaal belang betreft. Op grond hiervan ziet zij in dit kader een spanningveld ontstaan.

Mevrouw Van Cooten memoreert dat deze exercitie van de beleidslijn met name is ingestoken vanuit de Wro. Buiten deze wet zijn nog veel mogelijkheden om in te zetten op het aspecten als gezondheid, luchtkwaliteit op provinciaal niveau.

De heer Kloppenburger vraagt zich af of niet sprake is van een element van categorie 2, omdat de provincie regionaal afspraken wil maken over de aanpak luchtkwaliteit.

Mevrouw Van Cooten licht toe dat voornoemd aspect nieuw beleid betreft. Zij stelt voor deze discussie te voeren zodra bijlage 1 voorzien is van de argumentatie.

Aldus wordt besloten.

Mevrouw Van Cooten vervolgt, dat de beleidslijn alle richtinggevende beleidsuitspraken (vet en cursief) in het Streekplan markeert en onderverdeeld in de drie categorieën. Alleen voor de uitspraken in categorie 1 kan de provincie een verordening maken als bedoeld in de Wro. De gemeente kan een beheersverordening maken. Dat instrument heeft de provincie niet en is derhalve ook niet in de beleidslijn opgenomen.

Desgevraagd door de voorzitter wordt toegelicht dat het Rijk een aantal verordeningen gaat opleggen. Het is de vraag of voor de volgende vergadering van deze commissie (11 februari a.s.) al duidelijk is welke dit zijn.

De heer Krol voegt hieraan toe dat vanuit VROM wel regelmatig suggesties worden gedaan welke elementen minimaal in de verordening zouden moeten worden teruggevonden. Dat lijstje staat nog ter discussie. Hij acht het echter mogelijk op 11 februari a.s. op basis van de op dat moment bekende informatie vanuit VROM en hetgeen de provincie zelf vindt een discussie te voeren. De provincie krijgt sowieso van VROM een aantal Amvb's die in de verordening moeten worden opgenomen. De discussie zal met name gaan over hoeveel dat er moeten zijn.

De voorzitter kan zich voorstellen dat – vooruitlopende hierop – voor de volgende vergadering de onderwerpen voor de verordening worden voorbereid.

Mevrouw Van Cooten licht met betrekking tot het voorbeeld van de 40.000 woningen binnen de rode contour van de gemeente Utrecht toe, dat de provincie in principe niet op aantallen stuurt binnen de rode contour (= categorie 3). Alleen de verdeling van de totale woningbouwopgave over de hele provincie is des provincies.

Desgevraagd licht zij toe dat de teksten in de bijlage bij de beleidslijn redelijk uit hun context zijn gelicht. Het plan is als voorzet voor de volgende vergadering het Streekplan zelf te pakken en te visualiseren wat de categorie 1, 2 en 3 uitspraken zijn in hun hele context. Als het goed is, blijft er dan niet veel tekst over.

De heer Schulz voegt hieraan toe, dat de vet gedrukte passages zijn aangemerkt als provinciaal belang = categorie 1. Zoals aangegeven, staan die passages in een bepaalde context. Het ambtelijk voorstel is dat alle teksten in het Streekplan, die direct in relatie staan tot die vetgedrukte uitspraken, onverkort van toepassing blijven. Dat wil zeggen dat al datgene dat direct in relatie staat tot de rode contour daarmee ook provinciaal belang is en onverkort van toepassing blijft. Het meest logische zou zijn een nieuw Streekplan te drukken waarin datgene dat categorie 3 is niet meer op te nemen en categorie 2 heel genuanceerd. De andere optie is in het huidige Streekplan gearceerd aan te geven wat al dan niet van kracht is.

Op voorstel van de voorzitter wordt besloten in de volgende vergadering afzonderlijk op dit onderwerp terug te komen.

De heer Krol hecht er tot slot aan op te merken dat niet alles in de nWro geregeld hoeft te worden, omdat sprake is van een beleidsneutrale omzetting van het Streekplan en derhalve in principe niets verandert.

De discussie over nieuwe bouwlocaties, veranderingen van beleid worden afzonderlijk met de staten gevoerd naar aanleiding van de evaluatie van de commissie Bouwstagnatie. Ook de discussie over o.a. de door de NV Utrecht op te stellen aanbevelingen, de aanbevelingen in de op te stellen voorlopige Structuurvisie voor het Groene Hart hoeft thans niet te worden gevoerd. Een en ander dwingt de provincie wel vrij snel tot formele vastlegging te komen van alle elementen van de provinciale Structuurvisie.

#### **4. Rollen en instrumenten**

##### *Algemeen*

De heer Vos memoreert dat de vorige keer is geoefend met welke rollen de commissie vindt passen bij wat de provincie kan, wil en moet in het kader van de nWro. Nu is gevraagd een tweetal matrixen in te vullen om vanuit de rollen van PS en GS te komen tot de inzet van bepaalde instrumenten. Een viertal leden heeft de huiswerkopdracht tijdig geretourneerd. Daarop is de presentatie gebaseerd. Inmiddels is een 5<sup>e</sup> reactie ontvangen; deze zal wel worden meegenomen in de presentatie. De hand-out wordt ter vergadering uitgereikt. Korthedshalve zij verwezen naar de inhoud.

Getracht is zo min mogelijk rollen te benoemen. De vraag is of de commissie zich hierin kan vinden. Voorts is verzocht met steekwoorden aan te geven wat onder de verschillende rollen wordt verstaan, voorbeelden te noemen die typisch bij die rollen horen en aan te geven of een instrument van de Staten dan wel GS al dan niet moet worden ingezet.

Zoals gezegd is het beter de coördinatieregeling als subkolom in te delen bij het inpassingsplan en het projectbesluit. Dat zal in de beleidslijn worden aangepast.

##### *Rollen PS*

Geconcludeerd kan worden dat PS bij de rol ontwikkelen alle instrumenten wil inzetten. Bij de rol coördineren ligt dit wat diffuser. De meerderheid geeft aan in uiterste situaties juridische instrumenten te willen inzetten. Bij de rol stimuleren wil de meerderheid zo min mogelijk instrumenten inzetten.

Er is een opmerking gemaakt over het missen van de rol van beschermer/beheerder.

Ambtelijk bestaat de indruk dat binnen de rol van ontwikkelen en stimuleren de rol van beschermer/beheerder kan worden ingenomen. Geïnformeerd wordt of beschermen/beheren een aparte rol moet worden.

De voorzitter licht toe de opmerking te hebben gemaakt omdat hij van mening is dat – zuiver taaltechnisch gezien – ontwikkelen, coördineren en stimuleren allemaal impliceren dat PS iets gaan doen, terwijl zij dat uit oogpunt van beschermen wellicht niet willen.

Mevrouw Dik sluit zich hierbij aan. Zij heeft voorgesteld de rol van beschermen toe te voegen.

De heer Vos merkt op dat in de Verordening heel expliciet kan worden vastgelegd wat de provincie wil beschermen. Indien de rol beschermen wordt toegevoegd, wordt het in zijn visie diffuser omdat niet duidelijk is welke houding wordt gekozen om iets te beschermen.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking bevestigt spreker, dat alles dat nu wordt besproken per definitie categorie 1 is omdat dit de enige categorie is waarop de provincie haar Wro-instrumenten kan inzetten. De woorden stimuleren, subsidiëren, faciliteren komen ook

letterlijk voor bij de categorie 2 indeling. Stimuleren raakt derhalve aflopend wat initiatiefrijkeid betreft al categorie 2.

De heer Balemans geeft aan dat hij heeft geworsteld met de invulling van de rol stimuleren, juist omdat het per definitie om provinciaal belang gaat.

De heer Vos kan zich voorstellen dat wordt aangegeven dat doorgaans de instrumenten niet zullen worden gebruikt bij deze rol, maar dat situaties denkbaar zijn dat dit toch wordt gedaan.

De heer Martens merkt op dat de definitie van categorie 1, des provincies, in zijn visie de provincie verplicht daarmee actief om te gaan. Op grond hiervan komt hij meer uit bij ontwikkelen dan bij coördineren en stimuleren.

De heer Vos kan zich voorstellen dat wordt geconcludeerd dat de provincie in categorie 1 maar twee rollen heeft nl. ontwikkelen en coördineren als actieve- resp. minder actieve rol en de rol stimuleren afdaalt naar de categorie 2.

De voorzitter pleit er om die reden voor een beschermende rol toe te voegen en de stimulerende rol eruit te halen, omdat het laatste terugkomt in de andere categorieën. Het is weliswaar erg taaltechnisch maar z.i. wel gewenst.

De heer Vos resumeert op grond van de uitkomst van de huiswerkopdracht dat de rol stimuleren zou kunnen worden geschrapt en worden vervangen door beschermen. Bij beschermen is PS dan bereid alle instrumenten in te zetten.

De voorzitter concludeert dat de commissie zich kan vinden in voornoemd voorstel.

#### *Houding (steekwoorden)*

De heer Vos informeert naar de reden voor de keuze van communiceren/draagvlak creëren bij ontwikkelen; communiceren/luisteren bij coördineren; informeren/communiceren bij stimuleren.

Mevrouw Dik licht toe dat de eerste woorden die bij haar opkwamen communicatie en interactie waren; dat vindt zij heel belangrijk. Kijkende naar de verschillende rollen dan neemt de provincie bij ontwikkelen het initiatief en is het h.i. derhalve van belang dat de provincie in haar communicatietraject inzet op het creëren van draagvlak. Bij coördineren moet de provincie zich h.i. terughoudender opstellen, vooral bruggenbouwer zijn en luisteren naar wat verschillende partijen willen. Bij stimuleren kan de provincie weinig andere dingen doen dan partijen informeren over het belang van bepaalde onderwerpen.

Mevrouw Swets merkt op van mening te zijn dat een aantal steekwoorden wordt aangegeven die zij meer als voorbeelden ziet zoals rode contour, uitbreiding industrieterrein, vitaal platteland. De heer Vos bevestigt het vorenstaande. Hij licht voorts toe dat het doel van de steekwoorden was te bezien of iedereen ongeveer hetzelfde verstond onder een rol. Hij ziet geen grote verschillen in de wijze, waarop de rollen worden ingevuld met steekwoorden. De steekwoorden zullen worden gebruikt bij de verdere beschrijving van de rollen in de beleidslijn.

Naar aanleiding van de discussie resumeert de voorzitter dat dit een samenvatting betreft van de uitkomst van de huiswerkopdracht. Hij concludeert dat op hoofdlijnen met de steekwoorden kan worden ingestemd met uitzondering van rode contour, uitbreiding industrieterrein en vitaal platteland; dat zijn voorbeelden. Ook het onderscheid groot belang provincie bij ontwikkelen, middelgroot belang provincie en klein belang provincie wordt niet

onderschreven omdat categorie 1 in principe voor de provincie in alle gevallen van groot belang is.

Desgevraagd door mevrouw Swets bevestigt de heer Schulz dat de categorie 2 te zijner tijd terugkomt in het kader van de discussie over de nieuwe Structuurvisie.

#### *Voorbeelden*

Op voorstel van de voorzitter wordt besloten de voorbeelden te betrekken bij de behandeling van de cases (agendapunt 6)

#### *Instrumenten GS*

De voorzitter informeert of ook hier geldt dat de rol stimuleren wordt geschrapt en de rol beschermen/beheren wordt toegevoegd. Hij stelt vast, dat dit het geval is.

#### *Houding (Steekwoorden) en voorbeelden*

De heer Vos merkt op dat dezelfde steekwoorden en voorbeelden zijn genoemd als bij de instrumenten PS en hierbij in zijn visie derhalve niet meer behoeft te worden stilgestaan. De voorzitter stelt vast, dat de commissie deze conclusie deelt.

#### *Uitkomsten instrumenten GS*

De heer Vos geeft aan dat bij ontwikkelen wordt aangegeven alle instrumenten in te zetten. Bij coördineren is het beeld diffuser. In ieder geval wordt voorgestaan een zienswijze in te dienen; veel minder een proactieve aanwijzing en over de reactieve aanwijzing en het instellen van beroep zijn de meningen verdeeld.

Mevrouw Swets staat op het standpunt dat GS bij de rol coördineren beter vooraf iets kunnen aanwijzen.

De heer Vos licht toe dat een zienswijze wordt ingediend bij een bestemmingsplan. Het is derhalve in de tijd gezien wel iets later dan een proactieve aanwijzing, maar het is niet achteraf.

De heer Krol bevestigt het vorenstaande, maar merkt op dat de provincie daarmee wel terecht komt op de grote hoop van de vele zienswijzen die worden ingediend.

Mevrouw Van Cooten licht toe dat de wet er vanuit gaat dat de provincie vooraf met alle overheden goed overleg voert en dat zaken worden geregeld. In het geval er verschillende inzichten zijn, strijdige belangen of mocht een en ander toch op een niet gewenste wijze in plannen terecht komen, dan staan de instrumenten ter beschikking om het provinciale belang te waarborgen/beschermen.

De heer Vos voegt hieraan toe dat de nWro aangeeft dat bij een reactieve aanwijzing moet worden aangetoond dat het gaat om een provinciaal belang en onderbouwd moet worden waarom niet van een eerder instrument gebruik is gemaakt.

Er ontstaat vervolgens met name naar aanleiding van de rol coördineren een uitvoerige discussie over op welk moment welk instrument zou kunnen/mogen worden ingezet, hoe deze aan elkaar zijn gekoppeld, welke verklarende formulering zou moeten worden gebruikt bij de +, de - en de 0 en het verschil tussen incidenteel en in laatste instantie.

De voorzitter stelt vast dat hierover onduidelijkheid bestaat. Op zijn voorstel wordt afgesproken dat ambtelijk wordt nagegaan hoe een en ander juridisch zit en dat de terugkoppeling (eventueel in de vorm van een beslisboom) afzonderlijk wordt geagendeerd voor de volgende vergadering.

Spreker concludeert dat bij de rol ontwikkelen overal een + wordt ingevuld, de rol stimuleren vervalt en de rol beschermen wordt toegevoegd en daar bij de instrumenten ook overal een + wordt ingevuld. Over de wijze waarop het inzetten van de instrumenten bij de rol coördineren moet worden ingevuld bestaat verschil van mening. Vastgesteld kan worden dat een ieder het wel eens is over de inhoud maar dit voor wat betreft het invullen met een +, - en 0 verschillend wordt gedaan. Het is derhalve van belang een en ander tekstueel uit te leggen in de zin dat bij een zienswijze de logische consequenties is dat verder moet worden gegaan.

## 5. Grondbeleid

De heer Rademaker en mevrouw Van Cooten geven aan de hand van sheets een presentatie over Grondbeleid en de Grondexploitatiewet (onderdeel van de nieuwe Wro). De hand out wordt bij het verslag van deze vergadering gevoegd. Korthedshalve zij verwezen naar de inhoud.

O.a. komt tijdens de presentatie het volgende naar voren:

- \* Grond aankopen gebeurt al langer bij de aanleg van wegen. Nieuw is de inzet van dit instrument sinds 2005 bij regionale gebiedsontwikkeling.
- \* Eén van de rode draden van de Nota Ruimte is gebiedsontwikkeling. Het kabinet heeft gekozen voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen van beperkingen' naar het 'stimuleren van ontwikkelingen' De nieuwe Wro en de Grex-wet bieden daar straks instrumenten voor.
- \* Alleen wanneer een provinciaal belang aan de orde is (of in het geding), kunnen de instrumenten uit de Wro en de Grex-wet worden ingezet. De Grex-wet is een instrument om vorm te geven aan grondbeleid.
- \* Uitvoeringsgerichtheid is één van de uitgangspunten van de nieuwe Wro en Grex-wet. Het is de bedoeling dat plannen uitgevoerd gaan worden. Nieuw is bijv. dat in de structuurvisie aangegeven moet worden op welke wijze rijk/provincie/gemeente zich voorstellen de voorgenomen ontwikkelingen te realiseren.
- \* De Nota Ruimte voorziet in een belangrijke rol voor de provincies bij de daadwerkelijke realisering van gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten.
- \* Gebiedsontwikkeling is het zoeken naar integrale oplossingen voor complexe ruimtelijke opgaven waarbij de kansen van het gebied centraal staan.
- \* De instrumenten van grondbeleid kunnen worden ingezet bij de beleidsuitvoering van een provinciaal belang.
- \* Het grondbeleid is een afgeleide van het ruimtelijke beleid; ondersteunend zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte als voor infrastructuur, recreatie en natuur. Het gaat hierbij vaak om veel geld en daarmee relatief grote risico's.
- \* Grond is schaars en grondgebruik is een middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Bij bestemming en verdeling van grond is er een belangrijke publieke verantwoordelijkheid en een ordenende en sturende taak voor de overheid.
- \* De feitelijke verwezenlijking van een in een bestemmingsplan (of inpassingsplan of projectbesluit) beschreven ruimtelijke ontwikkeling gaat meestal gepaard met aanzienlijke kosten. Een substantieel deel van de kosten van locatieontwikkeling heeft betrekking op de exploitatie van de benodigde bouwgronden. De Grex-wet biedt de gemeente ruimere mogelijkheden de door haar gemaakte exploitatiekosten te verhalen.
- \* De centrale gedachte van dit wetsvoorstel is, dat de kosten van door de overheid aangebrachte voorzieningen naar evenredigheid worden verdeeld over de belanghebbenden aan wie de baten toevallen.

- \* Omdat gebiedsontwikkeling vaak ook een zaak is voor de samenwerkende gemeenten of de provincie, worden direct aan provincies grondbeleidbevoegdheden gegeven t.w. voorkeursrecht, onteigening maar ook de mogelijkheid om de Grex-wet te gebruiken.
- \* Voor aanwijzen van gronden waarop het voorkeursrecht gevestigd wordt, komen in aanmerking:
  - gronden waaraan bij het inpassingsplan of provinciaal projectbesluit een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan of besluit;
  - gronden die zijn begrepen in een provinciale structuurvisie waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming, waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
  - gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
- \* Voor grote nieuwbouwprojecten of de aanleg van wegen/kanalen heeft de overheid grond nodig. Die grond is vaak in handen van particulieren of bedrijven. Soms kan de overheid de grond kopen, soms lukt dat niet. Als de eigenaar van de grond en de overheid het niet eens worden, kan de overheid een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang, onder bepaalde voorwaarden en in overeenstemming met nationaal en internationaal recht. Mogelijk geldt ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Die geeft eigenaren de plicht in bepaalde gevallen bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. Als grond wordt onteigend, wordt alles wat daar vast op staat eigendom van de overheid. Onteigening kan alleen plaatsvinden wanneer het algemene belang daarmee aantoonbaar is gediend.
- \* Wanneer een grondeigenaar aannemelijk kan maken dat hij een nieuwe, door de overheid gewenste bestemming zelf wil en kan realiseren (zelfrealisatierecht), kan hij niet onteigend worden door de overheid. Als de plannen van de grondeigenaar echter te veel afwijken van hetgeen de overheid wil, kan die de rechter toch vragen te onteigenen.
- \* De (volledige) schadeloosstelling wordt altijd bepaald in geld. De overheid kan de eigenaar eventueel vervangende grond aanbieden. De schadeloosstelling is in ieder geval zo groot als de waarde van het bezit. Daarnaast bestaat een vergoeding voor waardevermindering van ander bezit en voor bijkomende kosten als verhuiskosten en inkomensschade.
- \* Voor het kostenverhaal wordt in het Besluit ruimtelijke ordening een lijst kostensoorten opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
- \* Kostenverhaal is het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn o.a. de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen/waterpartijen.
- \* Bij een locatie kunnen in beginsel alle kosten die op de lijst staan verhaald worden. Echter, voordat ze echt in rekening gebracht kunnen worden moeten ze in de eerste plaats voldoen aan de drie in de Wet opgenomen toetsingscriteria:
  1. profijt: de locatie moet er wat aan hebben;
  2. toerekenbaarheid: is er andere financiering? Zouden de kosten ook gemaakt zijn zonder de locatie?



3. proportionaliteit: de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over iedereen die ervan profiteert.
- In de tweede plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan ‘dragen’. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden. De winst valt toe aan de betreffende eigenaren. De overheid mag die winst niet afromen. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten, mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald op gronden in het exploitatiegebied en moet de gemeente zorgen voor dekking van het tekort. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.
- \* Op grond van de Grex-wet kunnen kosten worden verhaald en is bovenplanse verevening mogelijk. Voor bovenplanse verevening moet de (ruimtelijke) samenhang van de ontwikkeling van verschillende locaties in een structuurvisie worden beschreven.
  - \* Conform Artikel 6.13 lid 7 nieuwe Wro kunnen bovenplanse kosten voor meerdere locaties of gedeelten daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Dit artikel beoogt het mogelijk maken van samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties. Dit kan door een structuurvisie op te stellen waarin de samenhang duidelijk wordt beschreven. Gemeenten worden op deze manier niet gedwongen al die verschillende locaties in één grondexploitatie onder te brengen. Dat kan aan de orde zijn wanneer over de meeste locaties wel vrijwillige afspraken gemaakt kunnen worden, maar over één of twee niet. Dan leidt het onderbrengen van alle locaties onder het regime van de Grex-wet tot onnodige bureaucratiesering. In het geval van een samenhangende ontwikkeling waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn, houdt één grondexploitatie een groot bestuurlijk risico in. Bovendien kennen de verschillende locaties vaak een verschillend ontwikkeltempo. Om dergelijke redenen kan het opportuun zijn uit te gaan van gescheiden grondexploitaties, maar wél een vorm van bovenplanse verevening toe te passen.

De heer Krol kondigt aan dat GS binnenkort (maart) een taakgebonden grondstrategie zal voorleggen aan PS. Daarbij gaat het om de zaken die de provincie reeds mag en doet. GS constateren dat er te weinig beweging is bij de gronddoelstellingen op terreinen die de provincie al doet bijvoorbeeld op het gebied van de realisatie van de EHS.

Los van het nieuwe instrumentarium in het kader van het Grondbeleid is een interessante casus, dat veel eigenaren bij grote projecten natuurontwikkeling en recreatie willen dat de provincie tot een onteigeningstrategie komen in verband met de schadeloosstelling. Een beperkende factor in deze is, dat geen sprake mag zijn van ongeoorloofde staatssteun. Thans wordt in juridische zin bekeken welke financiële middelen zouden kunnen worden ingezet zonder het zwaarste traject in te zetten qua instrumentarium. Beken wordt of het mogelijk is in het bestemmingsplan vast te leggen dat natuur- en recreatieontwikkeling op een bepaalde plek wordt voorgestaan, de bereidheid bestaat een onteigeningstraject in te zetten als geen overeenstemming wordt bereikt met de eigenaar en dat in de tussentijd op basis van vrijwilligheid (minnelijke verwerving) volledige schadeloosstelling wordt betaald waardoor er meer beweging ontstaat. Voornoemd traject kan alleen worden ingezet, indien een en ander in het bestemmingsplan is vastgelegd.

De voorzitter concludeert dat de toegezegde notitie ter zake in maart met belangstelling tegemoet wordt gezien.

## 6. Cases

De voorzitter licht toe dat het de bedoeling is op basis van 2 cases te kijken welk instrumentarium zou kunnen worden gehanteerd en hoe dit zou kunnen worden ingepast.

*Vliegbasis Soesterberg: Instrumentarium vanuit PS in de rol van ontwikkelaar*

Mevrouw Swets licht toe tot deze casus te zijn gekomen, omdat de provincie heeft aangegeven een doel te hebben met de Vliegbasis Soesterberg. Het gaat over de gemeentegrens heen en heeft een uitstraling naar de hele provincie. Zij heeft dit zelf bij ontwikkelen gezet, omdat de provincie zelf een bepaald resultaat wil bereiken en in dit kader zelf een visie heeft. Zij heeft echter nog niet nagedacht over het instrumentarium, maar zij kan zich voorstellen dat een en ander zoveel mogelijk in overleg met de betrokken gemeenten en belanghebbende partijen gebeurt zonder instrumentarium.

De heer Balemans is van mening dat het project begint met een projectbesluit dan wel een inpassingsbesluit. Er komt een voorstel vanuit GS.

De voorzitter kan zich ook voorstellen dat het aan de gemeenten wordt overgelaten en beiden een bestemmingsplan opstellen.

Mevrouw Swets acht dit niet zinvol op het moment dat wordt ingeschat dat het gemeentelijk- en provinciaal belang verschillend zijn.

De heer Kloppenburger stelt voor eerst het provinciaal belang te formuleren (= EHS) en die opdracht wordt meegegeven aan diegenen die het plan uitwerken. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, kan vervolgens het instrumentarium worden ingezet.

Desgevraagd door de heer Martens licht de heer Schulz toe dat PS ervoor kunnen kiezen GS een proactieve aanwijzing te laten geven. Als de gemeente daarop niet adequaat reageert binnen een bepaalde termijn, kan de sanctie van het inpassingsplan worden toegepast.

De heer Krol merkt op dat het inpassingsplan niet per definitie een straf is. Inpassingsplan betekent, dat de provincie een bestemmingsplan maakt. Er zijn gemeenten die daarvoor in sommige gevallen een voorkeur hebben.

In het geval de gemeenten er niet uitkomen is de heer Balemans voorstander van een inpassingsplan, omdat daarbij een projectbesluit kan worden ingezet zodat de gefaseerde invoering van het inpassingsplan wordt gerealiseerd.

De heer Martens sluit zich daarbij aan. Hij acht het van belang, dat de provincie zelf eigenaar is van het tijdspad.

De voorzitter concludeert, dat een inpassingsplan niet als dreiging moet worden gebruikt.

De heer Balemans voegt hieraan toe dat het inpassingsplan in dit geval ook geen sanctie is, omdat het een provinciaal project betreft. Met het projectbesluit kan feitelijk ook nog in overleg met gemeenten worden bekeken hoe een en ander gefaseerd kan worden uitgevoerd en kan ook tegelijkertijd een koppeling worden gemaakt richting het Grondbeleid. .

Mevrouw Van Cooten merkt op dat het of een projectbesluit of een inpassingsplan moet worden. Het projectbesluit is vergelijkbaar met de huidige artikel 19 procedure maar moet conform de nWro binnen een jaar worden gevolgd door een inpassingsplan. Dit zal door GS moeten gebeuren. Het is mogelijk dat de provincie een inpassingsplan op hoofdlijnen opstelt waarmee de ruimtelijke ontwikkeling wordt bepaald en daarin een uitwerkingsplicht voor de gemeente opneemt zodat de gemeente daarin bewegingsvrijheid heeft qua inrichting.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de heer Balemans licht spreekster toe, dat het projectbesluit niet volgt op het inpassingsplan. Indien de passage (blz. 19) ter zake in

de concept Beleidslijn zo wordt gelezen, dient gekozen te worden voor een andere formulering. De beleidslijn wordt aangepast.

De voorzitter concludeert dat de provincie, in de gevallen waar zij de lead neemt op grond van een provinciaal belang, van tevoren bepaalt welk instrumentarium wordt ingezet en dit ook als zodanig direct wordt gecommuniceerd. Dit houdt in, dat de gekozen weg volledig zal worden gevolgd en hiervan tussentijds niet wordt afgeweken.

De heer Jungen zegt toe – conform het verzoek in de vorige vergadering – te zullen trachten de voor en nadelen van het inzetten van de instrumenten in bepaalde gevallen in een stroomschema weer te geven.

#### *Baggerstort: Instrumentarium vanuit GS*

Mevrouw Swets licht toe dat zij deze casus heeft gekozen mede naar aanleiding van de discussie over de A12 salto in de vorige vergadering. In dit geval zou over dezelfde voor- en nadelen kunnen worden gesproken. De vraag is ook of dit met de nWro op een andere manier zou kunnen worden gedaan.

De heer De Vries verwacht dat dit niet op een ander manier dan de aanwijzing is op te lossen, omdat geen enkele gemeente een baggerstrot binnen zijn grenzen wil hebben.

Mevrouw Van Cooten licht toe dat in het geval van een aanwijzing de gemeente opdracht krijgt een bestemmingsplan op te stellen voor iets dat de gemeente feitelijk niet wil. Op het moment sprake is van een provinciaal belang en een oplossing wordt geboden wordt voor het gehele provinciale grondgebied zou de provincie ook haar eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen en ofwel een projectbesluit kunnen nemen ofwel een inpassingsplan kunnen maken.

Alle zienswijzen en bedenkingen komen in dat geval bij de provincie binnen; de provincie moet dan uitleggen waarom zij die ruimtelijke afweging heeft gemaakt voor die plek. De lasten komen dan ook bij de partij te liggen waar ze horen.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de heer Balemans licht spreekster toe, dat PS in het Streekplan hebben vastgelegd dat voor de problematiek een baggerstort moet komen binnen de grenzen van het grondgebied (Zevenhuizen). GS hebben vervolgens op basis van de door PS vastgestelde kaders hieraan uitvoering gegeven middels de aanwijzing. De baggerstortlocatie is door PS vastgelegd in een concrete beleidsbeslissing die de facto bestemmingsplanvervangend is. Samenvattend hebben zowel PS als GS in dit geval maximaal de instrumenten van de huidige wet ingezet.

De heer Martens begrijpt dat in het kader van de nWro twee opties zijn PS kunnen GS opdragen een aanwijzing te doen of wel besluiten tot het maken van een inpassingsplan. De vraag is wat logisch is.

Mevrouw Van Cooten licht toe dat er voor een aanwijzing op basis van het huidige recht een grondslag moet liggen in het Streekplan. In juridische zin is in haar visie de charme van de nieuwe Wet dat in het geval de verantwoordelijkheid bij de provincie ligt de provincie daarvoor ook bevoegdheden krijgt. Indien in het geval van Amersfoort sprake was geweest van de nWro zou spreekster voorstander zijn geweest van het maken van het inpassingsplan.

De heer Rademaker licht aan de hand van het voorbeeld van het BLOW-akkoord toe dat het ook mogelijk is dat gemeenten geen voorstander kunnen zijn van de keuze van de provincie een inpassingsplan op te stellen.

De voorzitter is van mening dat dit voorbeeld iets anders ligt. In het geval van de Vliegbasis Soesterberg is de locatie van tevoren bekend en is bekend dat meerdere gemeenten betrokken zijn. In het geval van de uitvoering van het BLOW-akkoord wil de provincie iets en moet de plek nog worden gevonden.

De voorzitter stelt vast dat in het kader van de casus baggerstort thans is gesproken over een proactieve aanwijzing en een inpassingsplan. Hij vraagt zich af in hoeverre de provincie een zienswijze zou kunnen indienen op het moment dat sprake is van een provinciaal belang en op basis daarvan reactief optreedt. Daarmee wordt de mogelijkheid opgehouden meer aan gemeenten over te laten.

Naar aanleiding van de discussie stelt de voorzitter vast dat op het moment dat de provincie wil dat een onderwerp binnen een bepaalde termijn wordt gerealiseerd automatisch gesproken wordt over instrumentarium van PS.

Desgevraagd bevestigt mevrouw Van Cooten dat aan de proactieve aanwijzing een tijdslimiet is gekoppeld. Ter illustratie van de discussie wanneer nu het instrument van een proactieve aanwijzing dan wel een inpassingsplan moet worden ingezet licht zij toe dat de EHS in Nederland voor 2018 moet zijn gerealiseerd. In vele bestemmingsplannen is de EHS nog niet verankerd. Aan gemeenten zou een proactieve aanwijzing kunnen worden gegeven de bestemming EHS op te nemen in hun bestemmingsplan binnen bijvoorbeeld een termijn van 5 jaar. Als het na 5 jaar niet is gebeurd, zouden PS dat kunnen oppakken middels het instrument van het inpassingsplan.

De voorzitter concludeert, dat daarmee het traject van GS op een gegeven moment kan worden overgenomen door PS.

Mevrouw Swets pleit ervoor naar buiten toe te spreken van de provincie en niet het onderscheid te maken tussen PS/GS.

De heer Krol is persoonlijk van mening dat het in alle omstandigheden het meest chic is als gemeenten het in eerste instantie zelf regelen. Wat gemeenten zelf kunnen regelen, moet de provincie hen zelf laten regelen tenzij het provinciaal belang in het geding is.

De heer Balemans informeert, wat er gebeurt indien er 2 varianten passen binnen alle eisen en PS zich niet kunnen vinden in de keuze van de gemeenten.

De heer Krol geeft aan dat, indien het de door de gemeenten gekozen variant formeel voldoet aan alles eisen, een politieke overweging resteert.

Mevrouw Van Cooten merkt desgevraagd op dat het provinciaal belang per definitie politiek bestuurlijk is.

De heer Rademaker memoreert dat aan gemeenten is opgedragen binnen de kaderstelling een plan op te stellen. Indien het plan voldoet kan men zich afvragen of het niet politiek bestuurlijk onbehoorlijk is om vervolgens die kaderstelling later te versmallen.

De heer Schulz zet uiteen dat de kaderstelling, die PS in de Structuurvisie opnemen, niet meer is dan een zelfbindende kaderstelling. PS kunnen zelfs instemmen met een bestemmingsplan dat in strijd is met de Structuurvisie. PS moeten daarop echter wel besluitvorming nemen. Kiezen voor een andere variant dan de gemeenten kan derhalve, mits daaraan een politiek gedragen besluit van PS ten grondslag ligt.

De voorzitter memoreert de behoefte aan een stroomschema welke volgorde wordt doorlopen. Naar aanleiding van de discussie kan hij niet anders concluderen dan dat ook ten aanzien van deze casus een inpassingsplan zou kunnen worden gemaakt.

Mevrouw Swets vraagt zich af in welke gevallen nu gekozen wordt voor het inzetten van een verordening dan wel een zienswijze.

Mevrouw Van Cooten licht toe, dat in het geval van een verordening de kaderstelling vooraf door PS wordt vastgesteld. Feitelijk is de verordening een soort aanwijzing in algemene zin van PS. Een zienswijze is het reageren van GS op iets dat is gemaakt.

## **7. Stellingen over sturingsfilosofie**

*1. Bij alle beleidsuitspraken die tot het provinciaal belang horen, wordt proactief samengewerkt met gemeenten*

De voorzitter concludeert dat deze stelling wordt onderschreven na toevoeging van de term **in beginsel**.

*2. Bij alle beleidsuitspraken die tot het provinciaal belang horen, wordt maximaal ingezet op doorwerking en uitvoering van het beleid. Dit betekent dat naast de structuurvisie ook andere instrumenten worden ingezet. Hierbij wordt altijd eerst overleg gevoerd met gemeenten.*

De voorzitter concludeert, dat deze stelling wordt onderschreven met in achtname van de wijziging in de 2<sup>e</sup> zin ‘dat ook andere instrumenten **kunnen** worden ingezet’.

*3. Voor een goede doorwerking van het provinciale beleid is de inzet van een verordening onmisbaar*

Desgevraagd licht de heer Jungen toe, dat het om de algemene verordening gaat die in de wet staat. De verordening is het enige instrument van PS in de kolom beleidsdoorwerking. Indien PS de doorwerking aan GS willen overlaten, is de conclusie dat waarschijnlijk geen verordening nodig is. Vinden PS echter dat zij daarin zelf een verantwoordelijkheid hebben, dan is een verordening nodig.

De voorzitter concludeert dat deze stelling, na vorenstaande toelichting, wordt onderschreven.

*4. Teneinde te blijven binnen de wettelijke termijn, zullen PS hun bevoegdheden maximaal delegeren*

De voorzitter concludeert, dat deze stelling **niet** wordt onderschreven.

De heer Krol kan zich voorstellen dat GS en PS in verband met wettelijke termijnen een vorm van communicatie moeten bedenken voor de gevallen dat PS iets willen dat niet lukt of vice versa; een werkwijze hoe PS en GS met elkaar omgaan in het kader van de nWro.

Op voorstel van de voorzitter wordt afgesproken, dat er een los advies komt van deze commissie over het delegeren van bevoegdheden in algemene zin.

*5. Inzet van provinciale Wro-instrumenten past goed bij het streven van de provincie om actief deel te nemen bij gebiedsontwikkeling*

De voorzitter concludeert, dat deze stelling wordt onderschreven.

## **8. Sluiting**

De volgende vergadering is gepland op 11 februari van 14.00-17.00 uur. In deze bijeenkomst wordt het advies aan GS geformuleerd. Aan de ambtelijke organisatie wordt verzocht zo spoedig mogelijk (uiterlijk 2 weken voor de bijeenkomst) de argumentatie bij de categorieën te vestrekken. Aan de commissie wordt verzocht eventuele onderwerpen ter bespreking uiterlijk 1 week van tevoren kenbaar te maken. In verband met de voorbereiding worden niet geagendeerde onderwerpen in principe niet behandeld.

In verband met afwezigheid van de heer Van Lunteren op 11 februari a.s. zal de heer Martens als vice-voorzitter van de ad hoc cie. voorzitter zijn.

Niets meer aan de orde zijnde sluit de voorzitter de vergadering.