

A photograph of a paved road curving through a misty landscape. The road is lined with tall, bare trees on the right side. The ground is covered in green grass and some dry, brown vegetation. The sky is overcast and hazy.

**De nieuwe Wet ruimtelijke ordening
en een nieuw grondbeleid :
een revolutie voor de provincie?**

A wide-angle photograph of a green field under a dramatic, cloudy sky. The field is lush green and extends to the horizon. A few trees are visible in the distance. The sky is filled with large, white and grey clouds, with patches of blue sky visible.

Meriël Huizer

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en een nieuw grondbeleid: een revolutie voor de provincie?

Masterscriptie Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Auteur: Meriël Huizer
Studentnummer: 1269488
Scriptiebegeleider: drs. T. van der Meulen
Groningen, augustus 2007

Foto's omslag:
Boven, Jeroen van Daal en onder Bert de Vos

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Naast deze studie Planologie rond ik binnenkort ook de masterscriptie van de studie Architectuur & Stedenbouwgeschiedenis af aan de Faculteit Letteren. Mijn keuze voor deze twee studies is ingegeven door mijn brede interesse in de ruimtelijke ontwikkelingen van Nederland. Hierdoor heb ik zowel inzicht gekregen in denkbeelden over ordening en inrichting van de ruimte, als in het Nederlandse planningstelsel. Een ervaring die ik vervolgens in mijn toekomstige werk zou kunnen gebruiken bij ontwikkelen van nieuw beleid.

Aangezien het thema van mijn onderzoek nieuwe wet en regelgeving betreft is er in de provinciale praktijk nog nauwelijks ervaring mee. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre de beoogde doelstellingen van het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk behaald zullen worden. Ook is mij gebleken dat afwegingen ten behoeve van beleidsbeslissingen niet alleen op vakinhoudelijke gronden gemaakt worden maar veelal onder invloed van de politiek tot stand komen.

Gedurende het onderzoek hebben verschillende mensen mij bijgestaan met adviezen en informatie. Mijn dank gaat uit naar Tom van der Meulen, mijn begeleider bij de RuG. De inspirerende gesprekken met hem, hebben mij gestimuleerd dit resultaat te bereiken. Ook wil ik alle mensen van de provincies, het IPO en de RLG bedanken die tijd voor mij vrij hebben willen maken om mijn vele vragen te beantwoorden. Het waren veelal interessante gesprekken met een kijkje in de provinciale praktijk van de ruimtelijke ordening. En *last but not least* wil ik Leonie en Jeltje bedanken. Doordat we alledrie tegelijk in de afstudeerperikelen zaten hebben we elkaar, als we het even niet maar zagen zitten, met gezelligheid en goede adviezen een hart onder de riem kunnen steken.

Bij deze wens ik een ieder veel leesplezier

Groningen, augustus 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en vraagstelling	9
1.3 Werkwijze en opzet	9
2 De context van het provinciale ruimtelijke beleid	11
2.1 De provincie en haar ruimtelijke opgaven in het kort	11
2.2 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie?	13
2.3 Gebiedsontwikkeling en de provinciale rol	15
2.4 Denkbeelden over sturing	20
2.4.1 Wanneer wordt welke sturingstrategie gekozen	22
3 Het wettelijk instrumentarium van de provinciale ruimtelijke ordening	25
3.1 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	25
3.1.1 Nieuwe provinciale instrumenten onder de Wro	27
3.2 Provinciaal grondbeleid	30
3.2.1 Verevening en kostenverhaal	31
3.2.2 Voorkeursrecht en onteigeningsrecht	33
3.2.3 De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)	33
4 Het provinciale beleid en de praktijk in het landelijk gebied	35
4.1 Het ruimtelijke beleid van de onderzochte provincies in hoofdpunten	35
4.2 Gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling	39
5 Het wettelijk instrumentarium in de toekomstige praktijk	43
5.1 Opvattingen over, en verwachte toepassingen van de Wro	43
5.2 Stand van zaken ten aanzien van het provinciale grondbeleid	53
6 Slotbeschouwingen	58
6.1 Opmerkingen en kanttekeningen	58
6.2 Conclusies	62
6.3 Algemene conclusie	64
Literatuurlijst	65
Geraadpleegde bronnen op internet	67
Bijlage 1: Overzicht van de gesprekpartners	68
Bijlage 2: De voornaamste taken van de provincie op het gebied van de fysieke omgeving	69

Samenvatting

Een 'hot item' in de Nederlandse planologie is op het ogenblik gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling. Volgens de rijksoverheid is het noodzakelijk dat provincies meer ruimte krijgen voor eigen afwegingen en een sterkere regiefunctie bij deze gebiedsgerichte ontwikkelingen. Provincies kunnen, wederom volgens de rijksoverheid, hiervoor nog niet gebruik maken van een 'adequaat' instrumentarium. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat een snelle invoering van de instrumenten van de nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening), de bijbehorende grondexploitatiewet en de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) wenselijk is om de rol van de provincies ten aanzien van gebiedsontwikkeling de komende jaren te versterken. Met de komst van de hierboven beschreven wetten lijkt er, op basis van verscheidene nota's en rapporten, op het eerste gezicht veel te veranderen voor de provincie. Zo zal volgens het IPO rapport 'Van ordenen naar ontwikkelen' de provincie niet langer een toetsende rol hebben maar meer een ontwikkelende rol (IPO 2001). Tevens wordt naar verwachting de "regierol" van de provincies een stuk groter. Deze uitspraken roepen echter een aantal vragen op. Waaronder de vraag in hoeverre het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk kan bijdragen aan een meer ontwikkelingsgerichte rol van provincies?

In deze verkenning is de volgende vraagstelling richtinggevend:

In hoeverre en op welke manier verandert de rol van provincies door het gebruik van het nieuwe instrumentarium van de Wro en door de herformulering van het provinciale grondbeleid en in hoeverre verandert hierdoor het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling?

Met de verkenning wordt beoogd een analyse te bieden van de actuele ontwikkelingen omtrent het wettelijke instrumentele kader van de provinciale ruimtelijke planning. De studie bestaat uit vier delen.

In het eerste deel wordt de context van de provinciale ruimtelijke ordening uiteengezet. Centraal staan hierbij de achtergronden van: gebiedsontwikkeling en gebiedgericht beleid, toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie, en de ontwikkeling van hiërarchische naar meer interactievere georiënteerde sturingstrategieën. Toelatingsplanologie is een vorm van planning die complementair blijft aan ontwikkelingsplanologie. Dit betekent dat een provincie nooit helemaal de omslag kan maken van 'toetsers' naar 'ontwikkelaar'. Dit vergt van de provincie echter wel de bekwaamheid om op het juiste moment te kunnen wisselen in haar wijze van sturen, tussen enerzijds hiërarchisch/ toetsend en anderzijds een meer op interactiegerichte/ ontwikkelingsgerichte wijze van sturing.

In het tweede deel wordt uitleg gegeven over het nieuwe wettelijke instrumentarium dat de provincie tot haar beschikking krijgt. De nieuwe Wro biedt de provincie een nieuw stelsel verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het beleid waarvoor de provincie verantwoordelijk is daarvoor heeft zij in principe ook de bevoegdheden om het waar te kunnen maken. Voor de vastlegging van het beleid zijn er de structuurvisies, voor de normstelling ten aanzien van het grondgebruik zijn er de verordeningen en voor de realisatie van het beleid zijn er de inpassingsplannen, projectbesluiten en coördinatiebevoegdheden. Hiermee verandert de rol van de provincie ten opzichte van de oude WRO op het eerste gezicht ingrijpend. Waar de provincie nu nog via de goedkeuringsbevoegdheid

onderhandelingen over ruimtelijke ingrepen kan afdwingen, wordt straks een proactieve opstelling gevraagd. Vooraf moet dan met behulp van overleg en het vastleggen van algemene regels de gemeentelijke ruimtelijke ordening worden aangestuurd. Sturing achteraf, op het moment dat zich een concreet project aandient, wordt straks moeizaam. Met de grondexploitatiewet krijgen de provincies de mogelijkheid om verevening en kostenverhaal binnen o.a. gebiedsontwikkelingsprojecten af te dwingen. Daarnaast kunnen de provincies met de onteigeningsbevoegdheid, het voorkeursrecht en de WILG een sterkere positie op de grondmarkt verkrijgen.

Het derde deel bestaat uit een praktijkanalyse van ruimtelijk beleid van de provincies Friesland, Flevoland, Overijssel en Gelderland. In elk van deze provincies ligt de nadruk van het provinciale beleid op het landelijk gebied. Drie provincies hebben recentelijk een streekplan/ omgevingsplan opgesteld dat volgens de desbetreffende provincies inspeelt op de nieuwe Wro en daardoor zonder al te veel aanpassingen de status van een structuurvisie kan krijgen. Alleen de provincie Overijssel heeft een streekplan dat een aantal jaren geleden is vastgesteld, maar op basis van het overgangsrecht wordt ook dit streekplan gelijkgesteld aan een structuurvisie. Geen van de provincies heeft op grootschalige schaal ervaring met gebiedsontwikkeling. Ook zijn er weinig ophanden geplande nieuwe gebiedsontwikkelingsprojecten. Van de succes en faalfactoren van de reeds gerealiseerde en lopende projecten hebben de provincies geen helder overzicht. Dit betekent ook dat zij geen duidelijk beeld hebben van de knelpunten van de oude WRO. De meest genoemde nieuwe instrumenten die als kansrijk worden beschouwd zijn het inpassingsplan en de mogelijkheid om verevening en kostenverhaal af te dwingen. De provincies Friesland en Flevoland hebben een vrij passieve houding ten aanzien van de nieuwe Wro en zijn van plan de instrumenten actief in te gaan zetten. De Provincies Overijssel en Gelderland hebben een actievere houding en staan meer open voor het gebruik van het nieuwe instrumentarium. Vooral de provincie Friesland probeert vast te houden aan een toetsende rol, dit in tegenstelling tot de provincie Overijssel die zich bijna volledig wil gaan richten op ontwikkelingsplanologie.

In het vierde deel zijn op basis van de verkenning de volgende bevindingen gemaakt:

- Er is niet zozeer sprake van een vervanging van de toetsende rol door een ontwikkelende rol maar meer van een aanvulling. Beide manieren van werken zullen blijven bestaan.
- Indien provincies een toetsende passieve houding blijven houden zal het voor deze provincies moeilijk worden om invloed uit te kunnen oefenen op de kwaliteit van gemeentelijke bestemmingsplannen.
- Met de nieuwe Wro komt de nadruk veel meer op het voortraject/overleg te liggen. Dit brengt echter een aantal gevaren met zich mee.
- De provincies durven het nieuwe Wro - en grondbeleidsinstrumentarium, naar verwachting, maar in beperkte mate in te zetten.
- Eén van de grootste knelpunten zowel bij het nieuwe Wro-instrumentarium als bij het grondbeleidsinstrumentarium zal zijn het gebrek aan kennis en ervaring.
- De nieuwe Wro daagt provincies uit om helder te zijn in haar ambities.
- De nieuwe Wro betekent niet alleen maar vernieuwing en verbetering , dus eigenlijk “niets nieuws onder de zon”.
- Bij de nieuwe verevenings- en onteigeningsbevoegdheden zijn er barrières van bestuurlijke aard te verwachten.

Geconcludeerd kan worden dat het nieuwe instrumentarium niet zozeer bijdraagt aan een nieuwe rol, maar dat het ondersteuning biedt aan een manier van werken die reeds gedurende een langere periode wordt toegepast, namelijk ontwikkelingsplanologie. Het instrumentarium geeft provincies de mogelijkheid om meer uitvoeringsgericht te werken. De provincies kunnen zelf, indien zij de instrumenten ook daadwerkelijk gebruiken, meer invloed uitoefenen op de realisatie van een plan of project. Extreem grote gevolgen zal dit niet hebben voor het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling. Uit de interviews is onder andere gebleken dat de provincies slechts, indien het pas echt noodzakelijk is, gebruik willen gaan maken van het instrumentarium. Bovendien worden gebiedsgerichte projecten en met name gebiedsontwikkelingsprojecten niet op zeer grote schaal gerealiseerd. Provincies zijn gemiddeld bij 1 á 2 gebiedsontwikkelingsprojecten betrokken. Provincies kunnen met het nieuwe instrumentarium naar verwachting zelf sneller ingrijpen in het planproces van deze projecten indien zich onverwachte situaties voordoen. Ook kunnen ze zelf meer invloed krijgen op de uitvoering en daarmee kwaliteit van deze projecten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een terugtrekkende rijksoverheid, ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, regionalisering, gebiedsgericht beleid, gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie. Dit zijn zomaar een aantal losse kreten die de afgelopen jaren gespreksonderwerp zijn geweest van het Nederlandse ruimtelijke orderingsdebat. Gaat het hierbij om trends of zijn het juist thema’s die een niet te ontkennen invloed hebben op de huidige ruimtelijke orderingspraktijk? In ieder geval is het duidelijk dat het instrumentarium van de ruimtelijke ordening zich de laatste decennia heeft ontwikkeld onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen.

In een recente uitgave van Stedebouw & Ruimtelijke Ordening wordt aandacht besteed aan deze veranderingen¹. Zo is de ruimtelijke ordening vanaf de jaren negentig machtige partners kwijtgeraakt. Na de tweede oorlog gingen ruimtelijke planning en grootschalige sociale nieuwbouw hand in hand. Nu lijkt het vooral de markt die de nieuwbouw bepaalt. De corporaties wat betreft de huurmarkt en de ontwikkelaars, onder andere door hun grondbezit, wat betreft de koopwoningenmarkt. Ook is het bestuur in de ruimtelijke ordening complexer geworden. De impact van het Europees beleid op de Nederlandse planningspraktijk is toegenomen. Richtlijnen bepalen wat wel en niet mag in natuurgebieden en regelingen op het gebied van schadelijk fijn stof maken veel bouwplannen zo goed als onmogelijk. Daarnaast spelen nieuwe opvattingen over de rolverdeling tussen overheidsniveaus een belangrijke rol, met als speerpunt de decentralisatie. Tevens is het voor de ruimtelijke ordening essentieel dat bestuurlijke grenzen vervagen en dat het gedrag van burgers eigenzinniger en minder voorspelbaar is geworden. Burgers zijn mondiger geworden en de overheid moet meer dan ooit samenwerken met de ‘civil society’ (van der Wouden, Luijten 2006).

De hierboven beschreven veranderingen waren tien jaar geleden voor bestuurders en adviesorganen als de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) al aanleiding om de ruimtelijke ordening te willen moderniseren. De WRR constateerde in haar rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* in 1998 dat de traditionele toelatingsplanologie ontoereikend was om tegenwicht te bieden aan de maatschappelijke dynamiek en dat er behoefte bestond aan een nieuwe vorm van ruimtelijke planning (WRR, 1998). Deze nieuwe vorm ontstond nadien onder de noemer van ‘ontwikkelingsplanologie’, later kwam de term gebiedsontwikkeling in zwang. Onder gebiedsontwikkeling wordt een manier van werken verstaan waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied tot een integraal plan komen. Kenmerkend voor gebiedsontwikkeling is een samenhangende ontwikkeling van rode, groene en blauwe functies (van Rooy, 2006). Deze trend werd versterkt door de komst van de Nota Ruimte, uitgebracht in 2004.

Het motto van de Nota Ruimte, “decentraal wat kan, centraal wat moet”, suggereert dat de overheden nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben gekregen en dat er een andere rolverdeling tussen overheden is gekomen. De nota voorziet ook in een verschuiving van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Hierbij ligt een accent op gebiedsgerichte ontwikkelingen. Volgens de rijksoverheid is het noodzakelijk dat provincies meer ruimte krijgen voor eigen afwegingen

¹ In dit themanummer wordt vanuit verschillende perspectieven de mogelijke toekomst van de Nederlandse ruimtelijke ordening besproken. Ries van der Wouden red., *De toekomst van de Nederlandse ruimtelijke ordening* in: S & RO, 05/2006

en een sterkere regiefunctie bij deze gebiedsgerichte ontwikkelingen. Provincies kunnen, wederom volgens de rijksoverheid, voor de uitvoering van de Nota Ruimte, nog niet gebruik maken van een 'adequaat' instrumentarium. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat een snelle invoering van de instrumenten van de nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening), de bijbehorende grondexploitatiewet en de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) wenselijk is om de rol van de provincies ten aanzien van gebiedsontwikkeling de komende jaren te versterken.

De huidige wet op de Ruimtelijke Ordening dateert uit 1965 en wordt algemeen als een verouderd wettelijk systeem gezien. Diverse herzieningen, gedurende de afgelopen 40 jaar, hebben er voor gezorgd dat de wet inmiddels erg ondoorzichtig en gecompliceerd is. Naar verwachting treedt de nieuwe Wro 1 juli 2008 in werking. De nieuwe wet beoogt een duidelijk onderscheid te maken tussen het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan. Voordelen van de nieuwe Wro zouden zijn: kortere procedures, minder regels en meer uitvoering. Wat ertoe zou moeten leiden dat verschillende partijen sneller kunnen inspelen op nieuwe kansen en mogelijkheden. Nieuw is de structuurvisie waarin overheden hun ruimtelijk beleid moeten weergeven. Deze structuurvisies vervangen de huidige planologische kernbeslissing (op rijksniveau), streekplannen (op provinciaal niveau) en structuurplannen (op regionaal en gemeentelijk niveau).

Zo op het eerste gezicht lijkt er voor de provincies veel te veranderen. De inrichting en ontwikkeling van grotere gebieden vergt volgens de rijksoverheid en de provincies zelf een sterke regierol van provincies en de nieuwe Wro moet de provincies van instrumenten voorzien die deze regierol versterken. Onder de nieuwe Wro vervalt de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen maar daartegenover staat dat de provincie de bevoegdheid krijgt zelf een bestemmingsplan/inpassingsplan te maken. Evenzo heeft ze de bevoegdheid te besluiten dat een onderdeel van een bestemmingsplan niet in werking treedt indien dit in strijd is met het provinciaal belang. Tevens wordt het mogelijk ter behartiging van het provinciaal belang bindende generieke regels aan het grondgebruik te stellen, die gemeentes in hun bestemmingsplannen moeten opnemen. Naar mening van de Rijksoverheid zal de voorheen overwegend toetsende rol van de provincie plaatsmaken voor een meer ontwikkelende rol. Dus niet het achteraf toetsen en afwegen of ontwikkelingen kunnen worden toegelaten maar het gericht stimuleren en initiëren van gewenste ontwikkelingen. Dit zal wederom volgens de Rijksoverheid leiden tot steeds meer gebiedsgerichte projecten waarin de provincie samen met alle andere actoren in een specifiek gebied/regio ruimtelijke opgaven realiseert, wat ertoe leidt dat de rol van de provincie in gebiedsontwikkeling in de regio sterker wordt.

Naast de nieuwe Wro wordt ook grondbeleid als belangrijk gereedschap voor ontwikkelingsplanologie gezien (VROM 2006). Het eigendom en de beschikbaarheid van grond speelt een steeds prominentere rol bij het kunnen realiseren van doelen van gebiedsontwikkeling. Daarom is het volgens de Rijksoverheid van belang dat provincies een expliciet grondbeleid formuleren. Ten behoeve van actief grondbeleid krijgen de provincies in de toekomst dezelfde instrumenten als de gemeenten. Het gaat om instrumenten voor verwerving (voorkeursrecht, onteigening) en instrumenten om de kosten van de grondexploitatie te verdelen (kostenverhaal en verevening) (VROM 2006).

Kortom met de komst van de hierboven beschreven wetten en het daarbij behorende instrumentarium verandert er veel voor het Rijk, de provincies en gemeenten. Op basis van verscheidene nota's en rapporten lijkt er op het eerste gezicht het meest te veranderen voor de provincie. Zo zal volgens het IPO rapport *'Van ordenen naar ontwikkelen'* de provincie niet

langer een toetsende rol hebben maar meer een ontwikkelende rol (IPO 2001). Tevens wordt naar verwachting de “regierol” van de provincies een stuk groter. Deze uitspraken en de eerder genoemde opvattingen van de rijksoverheid roepen echter een aantal vragen op. De belangrijkste vraag is vooral; In hoeverre kan het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk bijdragen aan een meer ontwikkelingsgerichte rol van provincies?

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Deze verkenning heeft de volgende doelstelling: beoogd wordt een analyse te bieden van de actuele ontwikkelingen omtrent de provinciale ruimtelijke planning. Centraal staan hierbij de thema’s gebiedsontwikkeling en gebiedgericht beleid. Provincies denken op het ogenblik actief na over verandering van hun rol in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Met de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden wordt nagestreefd dat provincies meer kansen krijgen om projecten tot uitvoering te brengen. Voorheen had, volgens de rijksoverheid, een provincie vanuit de toelatingsplanologie onvoldoende armslag om kansrijke projecten voor elkaar te krijgen. Met het in de aanleiding besproken nieuwe instrumentarium van de nieuwe Wro en het provinciale grondbeleid hoopt de Rijksoverheid de uitvoeringsgerichtheid van het provinciaal ruimtelijk beleid, onder andere ten aanzien van gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht beleid te verbeteren.

De volgende vraagstelling is in deze verkenning richtinggevend:

In hoeverre en op welke manier verandert de rol van provincies door het gebruik van het nieuwe instrumentarium van de Wro en door de herformulering van het provinciale grondbeleid en in hoeverre verandert hierdoor het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling?

Deze vraagstelling is verder uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- *Hoe heeft de provinciale ruimtelijke planning zich globaal het laatste decennium ontwikkeld?*
- *Welke rollen vervullen provincies op het ogenblik in ruimtelijke ordeningsprojecten en welke rol willen zij in de toekomst hierin gaan vervullen?*
- *Welke mogelijkheden bieden de nieuwe instrumenten voor de provincies in vergelijking met de oude instrumenten? Worden eventuele knelpunten van de oude opzet hiermee opgelost?*
- *Zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de nieuwe wetten, worden er problemen verwacht?*
- *Wat is de stand van zaken op het gebied van de voorbereiding?*

1.3 Werkwijze en opzet:

Om antwoord te verkrijgen op de vraagstelling wordt er in deze verkenning op twee manieren onderzoek gedaan. In de eerste plaats wordt er een literatuuronderzoek gedaan. Te denken valt hierbij voornamelijk aan rapporten, nota’s en planningtheoretische verhandelingen. Deze literatuur vormt de basis van de hoofdstukken twee en drie. In de tweede plaats wordt een analyse van de praktijk gemaakt. Dit ‘veldwerk’, in de vorm van interviews, vormt de kern van het onderzoek en vindt zijn neerslag in de hoofdstukken vier en vijf. Interviews worden er gehouden met sleutelpersonen omtrent de thema’s gebiedsontwikkeling, de nieuwe Wro en het provinciale grondbeleid. De onderwerpen die aanbod komen en de vragen die gesteld worden tijdens de interviews zijn vastgesteld aan de hand van de eerste twee hoofdstukken. In hoofdstuk vier en vijf worden de actuele ontwikkelingen betreffende gebiedsontwikkeling en de verwachte toepassing van het instrumentarium in de provincies Friesland, Flevoland, Overijssel en Gelderland onderzocht. Gekozen is er voor deze provincies omdat zij zich alle vier op het ogenblik bezinnen op de

kwaliteit van regio's en het landschap. Daarnaast zijn het provincies, met name Friesland, Overijssel en Gelderland, die ieder op hun eigen manier kiezen voor een gebiedsgerichte, kwalitatieve en uitvoeringsgerichte aanpak van het ruimtelijk beleid. Voor de provincie Flevoland is gekozen vanwege haar nog korte bestaansgeschiedenis. Wat betekent dat de provincie Flevoland op het gebied van de ruimtelijke ordening veelal een buitenbeentje is. Interessant is het te onderzoeken op welke manier en in welke mate de provincies inspelen op het nieuwe instrumentarium.

De opzet van deze verkenning wordt in het hierop volgende deel uiteengezet.

- Hoofdstuk één omvat de inleiding met aanleiding, doel van het onderzoek, de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek.
- Hoofdstuk twee bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een algemeen kader over de provincie en haar beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving waarbij er aandacht is voor de opkomst van het provinciale omgevingsbeleid, het gebiedsgerichte beleid en tot slot gebiedsontwikkeling. De opkomst van gebiedsontwikkeling, circa zo'n vijftien jaar geleden, staat niet los van veranderende rolopvattingen over de provincie. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook een overzicht gegeven van de verschillende rollen die de provincies nu en naar verwachting in de toekomst bij ruimtelijke projecten gaan vervullen. In het tweede deel van dit hoofdstuk, het theoretische kader, wordt ingegaan op het denken over de rol van de overheid in zijn algemeenheid en haar mogelijkheden tot sturing. In deze discussie zijn twee perspectieven op sturing te onderscheiden: het traditionele 'government' perspectief en het recentere 'governance perspectief'.

In het theoretisch kader wordt ook gereageerd op het feit dat Nederland van oudsher een planningstraditie van toelatingsplanologie heeft en dat ten tijde van de Nota Ruimte hier met ontwikkelingsplanologie verandering is ingekomen. Het invloedrijke rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* van de Raad voor het Regeringsbeleid (1998) gaf in belangrijke mate de aftrap voor deze veranderingen. Belangrijk is het echter om te beseffen dat toelatingsplanologie complementair blijft aan ontwikkelingsplanologie. Het zijn twee uiteinden van het planologisch continuüm, en beide zijn nodig. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waarom dit zo is.

- Hoofdstuk drie schetst de instrumenten die de provincie voor de ontwikkeling, doorwerking en uitvoering van haar beleid in de nabije toekomst tot haar beschikking krijgt. Centraal staan de nieuwe Wro en het provinciaal grondbeleid.
- Hoofdstuk vier en vijf vormen de praktijkanalyse. Hoofdstuk vier bestaat uit twee verschillende delen. In de eerste paragraaf wordt per onderzochte provincie geschetst wat de kernpunten van het ruimtelijke beleid van de desbetreffende provincie zijn. Daarna wordt op basis van interviews ingegaan op de thema's gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht beleid. In hoofdstuk vijf wordt op basis van de interviews per provincie de verwachte toekomstige inzet van het Wro en het grondbeleid instrumentarium beschreven. In ieder van deze paragrafen worden de verschillende standpunten van de provincies ten aanzien van deze thema's uiteengezet..
- Hoofdstuk zes is het concluderende hoofdstuk. Het hoofdstuk begint met een aantal opmerkingen en kanttekeningen. In de tweede paragraaf worden de deelvragen van deze verkenning beantwoord en in de laatste paragraaf worden de conclusies gegeven.

2 *De context van het provinciale ruimtelijke beleid*

2.1 De provincie en haar ruimtelijke opgaven in het kort

Tegenwoordig wordt regelmatig het bestaansrecht van de provincies bediscussieerd. Echter de provincies hebben een lange geschiedenis en zijn niet zomaar weg te denken uit het Nederlandse bestuursstelsel. De wortels van de huidige twaalf provincies liggen in de middeleeuwen waarin ze zich tot de bestuurslaag ontwikkelden zoals we die nu in grote lijnen nog steeds kennen, met naast de Provinciale Staten ook een dagelijks bestuur, dat nu de Gedeputeerde Staten heet. (Peters 2007).

De Grondwet van 1848 vormt de basis van de huidige Nederlandse eenheidsstaat, die verdeeld is in drie niveaus van territoriaal bestuur: Rijk, provincies en gemeenten. De Nederlandse eenheidsstaat is gedecentraliseerd, wat inhoudt dat provincies en gemeenten autonoom zijn². De provinciale staten heeft in een provincie de wettelijke macht en maakt de algemeen verbindende voorschriften: de provinciale verordeningen. Het bestuur van de provincie wordt uitgeoefend door het college van gedeputeerde staten samen met de provinciale staten (Verheugt 2003). De rol van de provincies werd tot het midden van de twintigste eeuw ingeperkt door een intensief regeringstoezicht en door beperkte financiële middelen. De provincie speelde vooral een bestuurlijke rol als middenkader. De belangrijkste taken waren coördinatie tussen gemeenten en waterschappen, conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefening van toezicht en geschillenbeslechting (Wissink, 2000).

Vanaf de tweede wereldoorlog is het takenpakket van de provincies aanzienlijk gegroeid. Zo traden de provincies steeds vaker op als pleitbezorger bij het Rijk voor lokale belangen. De provincies kregen zodanig een spilfunctie in het openbaar bestuur. En in de jaren zeventig werden verschillende coördinerende, stimulerende, initiërende en plannende taken verworven. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben de provincies hierdoor een sterkere planningstaak gekregen, waarbij een toetsende rol ten opzichte van gemeenten is inbegrepen. De nieuwe Provinciewet van 1962 vormde hiervoor de basis (Peters 2007).

De provincies hebben er in de loop van de laatste decennia diverse malen slecht voor gestaan. Niettemin hebben zij in de afgelopen jaren toch hun positie weten te verbeteren. Vooral op het gebied van de fysieke leefomgeving hebben zij verschillende opgaven (zie voor een uitgebreid overzicht van de provinciale taken bijlage 2). Zo hebben ze een belangrijke rol bij regulering van de mobiliteit. Infrastructurele- en openbaarvervoersverbindingen vormen de schakels tussen stedelijke netwerken en tussen stad en platteland. Omdat de regie hierop het lokale, gemeentelijke niveau overstijgt is het in handen van de provincie. Verantwoordelijk is de provincie onder andere voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen(IPO 2005b).

Ook leveren provincies een bijdrage aan het oplossen van milieuvraagstukken. Dit doet de provincie op verschillende manieren, zo verleent zij milieuvergunningen waarin afspraken over onder andere het beperken van de uitstoot van gassen en het produceren van geluidsoverlast vastgelegd worden. Ook controleert de provincie of grote bedrijven zich aan

² Van autonomie is sprake als lagere overheden de bevoegdheid hebben om zelfstandig hun eigen aangelegenheden te regelen en te besturen (Mr. J.W.P. Verheugt 2003).

milieuregels houden en ze stimuleren onder andere duurzame energie door plekken aan te wijzen waar windmolens mogen staan (www.provincies.nl 2007).

Vooraf op het gebied van natuur en landschap vervullen de provincies een belangrijke rol. Deze rol heeft vooral te maken met de transformatie van het landelijk gebied van productieruimte naar consumptieruimte. Het aantal landbouwbedrijven neemt verder af en agrarische bedrijfsbebouwing komt vrij. De landbouw verdwijnt niet helemaal maar er komen steeds meer nieuwe functies in het landelijk gebied zoals recreatie en toerisme. De provincies hebben de taak om het landelijk gebied vitaal te houden (IPO 2005). Om de natuur en het gebruik van het landschap te behouden en te versterken maakt elke provincie, in het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied, met de rijksoverheid voor zeven jaar afspraken. Het rijk geeft de provincie ILG - budgetten om de gemaakte afspraken en plannen uit te voeren. De provincies werken bij de uitvoering hiervan samen met waterschappen, gemeenten, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Belangrijke projecten zijn onder andere de aanleg en behoud van de Ecologische Hoofdstructuur, aanleg en behoud van recreatie- en natuurgebieden en de locatiebepaling van land- en tuinbouwbedrijven (www.provincies.nl 2007).

Evenzo vervult de provincie een rol bij de wateropgave die in Nederland zeer actueel is. Klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling in combinatie met toenemende verstedelijking veroorzaken schade en bedreiging voor zowel stedelijke gebieden als het platteland. Overstromingen maar ook extreme droogte kunnen vergaande gevolgen hebben. De provincie bepaalt, mede vanuit haar taak op het gebied van ruimtelijke ordening, waar er ruimte is voor water. Dit doet zij bijvoorbeeld door plaatsen te creëren die water opslaan voor het geval er door droogte extra behoefte is aan water. Voldoende rivieren, plassen en afvoerkanalen zijn nodig om bij veel regen het teveel aan water op het land snel af te voeren.

Resumerend kan gesteld worden dat de provincie een belangrijke rol in de inrichting van de ruimte heeft. De provincie bepaalt in grote lijnen waar er in de provincie nieuwe woongebieden en bedrijventerreinen komen, waar nieuwe wegen komen, waar er ruimte is voor landbouw en natuur en waar er gerecreëerd kan worden.

Essentieel is het te beseffen dat er grote verschillen zijn als gaat om de hiervoor aangegeven opgaven van de provincies. Zo liggen de regionale opgaven in de Randstadprovincies vooral bij de organisatie van het stedelijk netwerk, op verbindingen tussen de ontwikkeling van de Noord- en Zuidvleugel en op het scheppen van goede fysieke condities voor de internationale positionering van de Randstadmetropool. Deze opgaven ziet de rijksoverheid voornamelijk als rijksopgaven en dit betekent dat hier de provincies zelf een minder grote rol hebben. Daarnaast 'versmalt' het territoire van de huidige provincies door de totstandkoming van de WGR-plusregio's in de grootstedelijke gebieden van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In de Randstedelijke provincies zijn het vooral de grootstedelijke gemeentes die het voor het zeggen hebben en niet de provinciale besturen. In de andere, meer perifere provincies laat het Rijk meer ruimte aan de regio zelf over en zijn het vooral de opgaven in het landelijk gebied, zoals wonen, natuur en recreatie, die centraal staan in het provinciale beleid. De grotere bestuurlijke rol van de perifere provincies in de regio en de nadruk van het beleid op de meer landelijke functies zijn bepalend geweest voor de selectie van onderzochte provincies, zoals die in hoofdstuk vier en vijf besproken worden.

2.2 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie?

Ontwikkelingsplanologie is reeds gedurende een aantal jaren een veelbesproken thema, ook bij provincies, en lijkt de nieuwe mantra van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Echter een nieuwe praktijk voor ruimtelijke ontwikkeling ontstaat niet zomaar. In de afgelopen jaren is de onvrede met de traditionele manier van werken almaar toegenomen. Terwijl op alle bestuurniveaus veel energie werd besteed aan het formuleren en vaststellen van beleid, in de vorm van nota's, plannen en regels, bleven de resultaten en de uitvoering van het beleid daarbij achter (van der Cammen 2006). In de afgelopen jaren is er daarom veel nagedacht over vernieuwingen, waarbij het WRR- rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998) veel gesprekstof leverde. De regering heeft haar reactie hierop verwerkt in de *Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening*, de *Nota Ruimte*, de herziening van de WRO en de herziening van de grondpolitiek (Hajer e.a. 2006).

Traditioneel werd in Nederland beleid gemaakt voor afzonderlijke sectorale thema's. In toenemende mate groeide echter het besef dat de ruimtelijke opgaven integraal moesten worden aangepakt, dat gebieden gebaat zijn bij een eigen identiteit, dat investeringen nodig zijn en betrokkenheid en beantwoording van maatschappelijke vragen een interactieve aanpak vereisen. (van Rooy 2006). Met de Nota Ruimte is aanvankelijk ingezet op ontwikkelingsplanologie als tegenhanger van de 20^{ste} eeuwse toelatingsplanologie die in de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* nog centraal stond.

Toelatingsplanologie wordt vaak beschreven als een dogmatisch en restrictief planningsconcept waarin zogenaamde contouren een belangrijk instrument vormen. Dit contourenbeleid houdt in dat rondom bestaand bebouwd gebied en gebieden die nodig zijn voor stedelijke uitbreidingen, rode contouren worden getrokken. Functies zoals wonen en werken moeten binnen deze contour plaatsvinden. Naast rode contouren worden er ook groene contouren rondom gebieden met natuur- of cultuurhistorische waarden getrokken (de Roo en Hermans, 2006). In het kort betekent dit dat toelatingsplanologie een vorm van planologie is waarin de overheid de meest gewenste ontwikkeling voor een gebied weergeeft, daarvoor de bestemmingen vastlegt en initiatieven die door andere partijen worden genomen daaraan toetst. Een veel voorkomend probleem van toelatingsplanologie is dat het een overwegend statisch karakter heeft en daardoor in een aantal opzichten onvoldoende tegemoet komt aan de hoge maatschappelijk dynamiek van de huidige netwerksamenleving³.

In de publicatie *Ontwikkelingsplanologie, lessen uit de praktijk* (2004) van het Ruimtelijke Planbureau wordt beschreven dat dit statische karakter heeft geleid tot een aantal knelpunten. Zo is er om te beginnen vaak minder gerealiseerd dan gepland doordat de overheid, die het ruimtelijke plan in kwestie heeft opgesteld, wachtte op initiatieven van andere partijen. Daarnaast is het systeem rigide geworden. Het aantal planprocedures is de afgelopen decennia sterk toegenomen, wat ten koste is gegaan van de flexibiliteit. Bovendien

³ Er zijn echter uitzonderingen. In de provincie Limburg is recentelijk een contourenbeleid vastgesteld. Het contourenbeleid beoogt enerzijds het behoud en de realisering van landschappelijk, natuurlijk en cultuurhistorisch waardevolle gebieden en anderzijds het mogelijk maken van noodzakelijk geachte ontwikkelingen van platteland en stedelijke gebieden. Om dit te realiseren worden in geheel Limburg, contouren rond de kernen geïntroduceerd. Binnen de contouren moeten in principe alle "stedelijke functies" een plaats vinden. Bouwen buiten de contouren is slechts onder voorwaarden mogelijk. In grote lijnen komt het er op neer dat er slechts buiten de contouren gebouwd mag worden wanneer dit een kwaliteitsverbetering ter plekke en een kwaliteitsverbetering in groter verband oplevert. (Provincie Limburg 2007)

nemen deze procedures vaak jaren in beslag, waardoor het moeilijk is tijdig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. En tot slot is gebleken dat gemeenten, de sterke handhaving, die noodzakelijk is bij toelatingplanologie vaak niet konden waarmaken. Dit heeft geresulteerd in een steeds grotere kloof tussen de inhoud van de ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen (Dammers et al 2004).

Om tegemoet te komen aan de hoge maatschappelijke dynamiek ontstond zodoende de vraag naar een nieuwe vorm van ruimtelijke planning. Deze nieuwe vorm ontstond vervolgens onder de noemer van ontwikkelingsplanologie. Er bestaat echter nog geen éénduidige beschrijving van het begrip ontwikkelingsplanologie maar aan de hand van een aantal kenmerken kan het wel worden omschreven. Het betreft een werkwijze die ontwikkelingsgericht is en waarbij verschillende partijen, zoals de overheid en private partijen, samenwerken gedurende het planproces. Dit betekent dat de overheid ook betrokken is bij de uitvoering en dat private partijen en andere relevante partijen steeds vaker reeds bij de planontwikkeling worden betrokken, dit in tegenstelling tot de gangbare manier van werken bij toelatingsplanologie (Dammers et al 2004). Zowel het zogenaamde gebiedsgerichte beleid als integrale gebiedsontwikkeling, waaraan in paragraaf 2.3 aandacht aan wordt besteed, vallen onder de noemer ontwikkelingsplanologie (de Roo en Hermans, 2006).

De hiervoor geschetste ontwikkeling betekent niet dat de nieuwe praktijk van ontwikkelingsplanologie de bestaande praktijk van toelatingsplanologie helemaal zal vervangen. De VROM-raad (2004) geeft hiervoor een tweetal redenen. In de eerste plaats kregen ook in het verleden ruimtelijke ontwikkelingen gestalte die de kenmerken droegen van wat nu als ontwikkelingsplanologie wordt aangeduid. Het is niet zo dat er de afgelopen decennia louter toelatingsplanologie is bedreven. Ten tweede is toelatingsplanologie bij een grotere nadruk op ontwikkelingsplanologie niet passé. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is en blijft een kerntaak van de ruimtelijke ordening. De toenemende ruimteclaims aan de ene kant en de schaarste aan de andere kant maken een bepaalde mate van overheidsregulering noodzakelijk. Ontwikkelingsplanologie blijft complementair aan toelatingsplanologie. Het zijn twee uiteinden van het planologisch continuüm, en beide zijn nodig (VROM-raad 2004). Voor de VROM-raad gaat het bij de pleidooien voor meer ontwikkelingsplanologie niet zozeer om een andere vorm van planning maar meer om een graduele verandering in het denken over de organisatie en de instrumentatie van de ruimtelijke planning, gericht op een effectiever en efficiënter streven naar ruimtelijke kwaliteit (VROM-raad 2004).

Ook Barrie Needham, hoogleraar planologie, geeft in verschillende artikelen aan dat ontwikkelingsplanologie lang niet altijd goed kan functioneren zonder toelatingsplanologie. In het artikel '*Onmisbare toelatingsplanologie*' in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* (2003) zet hij hiervoor de sterke en zwakke punten van beide vormen van planning op een rijtje. Bij toelatingsplanologie is het sterkste punt het afhouden van ontwikkelingen die door de gemeenschap niet gewenst zijn. Het zwakste punt van toelatingsplanologie is dat hetgeen wat te bereiken valt, beperkt is. Allerlei grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zullen nooit van de grond komen als de gemeente daarvoor een bestemmingsplan maakt en vervolgens op het initiatief van een ontwikkelaar gaat zitten wachten. Een ander zwak punt is de geringe flexibiliteit, ook al is deze flexibiliteit wel toegenomen met het artikel 19 in de WRO. Ook zwak is het dat ontwikkelaars worden ontmoedigd om hun creativiteit te gebruiken. Immers een aanvraag niet conform het bestemmingsplan wordt niet gehonoreerd, zelfs als het beter is dan het oorspronkelijke plan (Needham 2003).

De sterke en zwakke punten van ontwikkelingsplanologie zijn min of meer het spiegelbeeld hiervan. Sterk is dat ingrijpende veranderingen kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast worden meewerkende partijen gestimuleerd om hun creativiteit te gebruiken. Ook de financiële risico's van projecten kunnen worden gedeeld door de betrokken partijen. Een zwak punt is dat de overheid instanties twee petten tegelijk draagt, zij moet de burgers beschermen en tegelijkertijd moet zij haar eigen financiële belangen behartigen. Een ander zwak punt is dat de overheid voor de realisatie van een plan afhankelijk kan zijn van meewerkende partijen (Needham 2003). Deze opsomming geeft volgens Needham het verband tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie aan. Ook geeft Needham in het artikel *Onmisbare toelatingsplanologie* (2003) aan dat een werkwijze waarbij toelatings- en ontwikkelingsplanologie slecht met elkaar zijn verbonden zichzelf kan tegenwerken. Het gaat dan om situaties waarbij de burger een tegenkracht wordt en de regels van de toelatingsplanologie (het bestemmingsplan) gebruikt om de ontwikkelingsplanologie te dwarsbomen. Steeds meer burgers kennen de weg naar de rechter. En indien het plan dat ontwikkeld moet worden niet aansluit op het bestemmingsplan worden zij in hun gelijk gesteld.

In het artikel *De retoriek voorbij* (2005) stellen Edwin Buitelaar en Barrie Needham dat ontwikkelingsplanologie zonder toelatingsplanologie lang niet in alle gevallen leidt tot een kwaliteitsverhoging. Dit terwijl, gebaseerd op de kwalificatie van toelatings- en ontwikkelingsplanologie, de veronderstelling is ontstaan dat ontwikkelingsplanologie leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en toelatingsplanologie ten hoogste tot conservering van de bestaande kwaliteiten leidt⁴. Twee voorbeelden ondersteunen deze bewering. Het eerste voorbeeld is het aanbod van bedrijventerreinen. In Nederland worden op het ogenblik dusdanig veel bedrijventerreinen ontwikkeld en uitgegeven dat grondprijzen zo laag komen te liggen dat het voor bedrijven niet loont hun bestaande bedrijfslocaties te renoveren, maar het goedkoper is een nieuwe locatie te verwerven. Vanuit duurzaamheids- en kwaliteitsoogpunt bereikt ontwikkelingsplanologie hier niet het verwachte resultaat. Restricties op het ontwikkelen van bedrijventerreinen zou de kwaliteit van de terreinen kunnen verhogen. Een ander voorbeeld is het gegeven dat door restricties op de ene plek, kwaliteit gerealiseerd kan worden op de andere. Stedelijke herstructurering zal bijvoorbeeld niet van de grond komen als er uitleglocaties in overvloed zijn. Het ontwikkelen van agrarische grond is immers eenvoudiger, goedkoper en minder risicovol.

2.3 Gebiedsontwikkeling en de provinciale rol

De in paragraaf 2.1 geschetste opgaven vragen volgens verscheidene rapporten en nota's om een integrale gebiedsgerichte aanpak of om integrale gebiedsontwikkeling. De provinciale activiteiten op dit terrein zijn op het ogenblik relatief goed ontwikkeld, zoals door de provincies zelf in de interviews ook wordt aangegeven. Maar toch is er een belangrijke verandering in de provinciale rol hierbij aan de orde. Provincies gaan naar verwachting zelf meer het initiatief nemen. Het IPO formuleert het als volgt:

⁴ In het artikel van E. Buitelaar en B. Needham (2005), *De retoriek voorbij*, in S&RO nr.1 2005, wordt ontwikkelingsplanologie gekwalificeerd als pro-actief en uitvoeringsgericht en toelatingsplanologie als restrictief en passief.

“Gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling noodzaakt tot een samenhangende ondernemende aanpak op een gemeenteeverschrijdend niveau en tot samenwerking met private partijen. Hier ligt een belangrijke opgave voor de provincie als presterende ontwikkelaar en opdrachtgever (ook in medebewind), als beweeglijke coördinator tussen regionale publieke en private partijen en als ontwikkelaar” (IPO 2005b).

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling betekenen en welke verschillende rollen de provincie hierbij kan vervullen.

Gebiedsgericht werken wordt vooral in het landelijk gebied toegepast bij bijvoorbeeld milieu-, natuur-, inrichtings- of leefbaarheidsvraagstukken. Het generieke en/of sectorale beleid, kenmerkend voor toelatingsplanologie, alleen is veelal onvoldoende gebleken om deze vraagstukken op te lossen. Niet alleen zijn er vaak grote regionale verschillen in de mate waarin problemen zich manifesteren, ook kunnen de achterliggende oorzaken en de samenhang met bijvoorbeeld ruimtelijke functies en de sociaal-economische situatie sterk wisselen. In de laatste decennia van de vorige eeuw is dit besef sterk gegroeid en heeft het gebiedsgericht beleid een sterke ontwikkeling doorgemaakt (website www.gebiedsgerichtbeleid.nl 2007).

Centraal bij gebiedsgericht werken staat het integraal aanpakken van verschillende problemen op verschillende beleidsterreinen in een bepaald gebied door provincie, gemeenten of andere maatschappelijke partijen. Vanuit specifieke invalshoeken en met wisselende doelen zijn gebieden gedefinieerd en vervolgens zijn er regelingen ontworpen. Voorbeelden hiervan zijn de ROM-gebieden (ruimtelijke ordening en milieu), WCL-gebieden (waardevolle cultuurlandschappen), Concentratiegebieden Reconstructiewet, SGM-gebieden (gebiedsgericht milieubeleid) en de Plattelands Ontwikkelingsplannen (POP en LEADER⁵).

Het gebiedsgericht werken kent in de praktijk een grote variëteit in inhoud, vorm en schaal. Zowel in *Nederland Boven Water* (2006) als in de nota *'De provincie als publieke ontwikkelaar'* (2005) worden er twee typen gebiedsgericht beleid omschreven. Enerzijds de kleinschalige opgaven met initiatief van onderaf en participatie van lokale groepen (Leader+leefbaarheid). De rol van de provincie is bij deze opgaven vooral faciliterend, organiserend en ruimtescheppend. Anderzijds gaat het om integrale, bovenlokale vraagstukken met rijksopgaven die kaderstellend zijn (ROM, Landinrichting, reconstructie). De rol van de provincie is hier met name initiërend en regisserend. De verschillende rollen die de provincies kunnen vervullen worden later in deze paragraaf nader verklaard.

Gebiedsontwikkeling wordt door de auteurs in *Nederland boven water*(2006) als een logisch vervolg op het gebiedsgerichte beleid gezien. Waar gebiedsgericht werken primair een ruimtelijke opgave is, gaat het bij gebiedsontwikkeling meer om een maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist (van Rooy, e.a., 2006). Bij gebiedsontwikkeling gaat het om complexe ruimtelijke inrichtingsplannen met een hoge dynamiek (wisselende netwerken, PPS, verschillende manieren van betrokkenheid). In de praktijk blijkt dat er verscheidene zienswijze over gebiedsontwikkeling bestaan. Wanneer

⁵ Leader+ is een Europees subsidiefonds dat speciaal bedoeld is voor kleinschalige projecten die van belang zijn voor de regio. Veel waarde wordt gehecht aan samenwerking en het verbeteren van het organisatievermogen van de lokale gemeenschap. De voorkeur gaat uit naar initiatieven van de eigen bevolking (Europese Commissie 2007).

provincies gevraagd wordt hoe zij gebiedsontwikkeling definiëren wordt er bijna altijd verwezen naar de definitie van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling uit 2005:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied.
- Gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigenbelang overstijgen.
- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie.
- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties als natuur- en milieuorganisaties.
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

In de praktijk blijkt verder dat de twee begrippen gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling nog wel eens door elkaar worden gehaald. Voor de helderheid worden in tabel 2.1 de onderscheidene kenmerken van deze twee begrippen opgenomen, die richtinggevend zijn in deze verkenning.

Tabel 2.1: Kenmerken van gebiedsgericht beleid versus gebiedsontwikkeling:

Gebiedsgericht beleid	Gebiedsontwikkeling
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleem gedefinieerd vanuit de overheid (Rijk of de EU formuleert doelen, eisen en randvoorwaarden) ▪ Integratie van meerdere sectorale beleidsvelden voor een gebied ▪ Draagvlak creëren in het gebied door de partijen vroegtijdig bij het proces te betrekken ▪ Rol van de provincie met name faciliterend en regisserend ▪ Sturend op proces- en programmamanagement ▪ Visie ontwikkelen, maatregelen bedenken ▪ Financiering veelal door subsidies ▪ Vlakdekkend, betreft een heel gebied 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opgave gedefinieerd vanuit gebied ▪ Combineren van verschillende opgaven (wonen, werken, natuur, water, wegen etc.) in een gebied ▪ Coalities creëren tussen overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en particulieren ▪ Rol van de provincie naast faciliteren en regisseren ook participeren ▪ Onderhandelen (PPS-constructies) ▪ Vooral uitvoeringsgericht, resultaatgericht ▪ Financiering veelal door gebiedsexploitatie, grondverwerving ▪ Alleen kansrijke projecten

Kenmerken samengesteld op basis van: Raad Landelijk Gebied (2006), Achtergronddocument *De provinciale positie bij gebiedsgericht werken*, Amersfoort

Met de introductie van gebiedsontwikkeling is er een ontwikkeling gaande die een cultuur- en rolverandering van alle betrokken partners, waaronder die van de provincie vergt aldus de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). Zoals beschreven gaat het bij gebiedsontwikkeling vaak om ruimtelijke ontwikkelingen op een hoog schaalniveau – meestal een bovengemeentelijk niveau – dus boven het meest gehanteerde uitvoeringsniveau

waarop nu de instrumenten beschikbaar zijn. Dit vraagt volgens de rijksoverheid om een andere vorm van sturing, op een ander (bestuurs)niveau, zoals de regio of de provincie (Nota Ruimte 2004). Het IPO schrijft in haar advies *De provincie als publieke ontwikkelaar* (2005) dat op regionaal niveau volgens de praktijk een grote behoefte is aan een provinciale rol als publieke ontwikkelaar. Het gaat hier volgens het IPO om een ondernemende provincie: “ondernemend in de zin van initiatief nemen, risico dragen, onorthodoxe wegen inslaan, creatief omgaan met geld, regels en instrumenten en coalities aangaan met private partijen. Niet louter een houding van behouden, beperken, tegengaan en controleren, maar eerst en vooral van ontwikkelen, ruimte bieden, toestaan en initiatief nemen” (IPO 2005).

Het IPO spreekt over de provincie als publieke ontwikkelaar bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Echter provincies kunnen ook andere rollen vervullen. Deze rol kan variëren van slechts meedenken, of participeren in een stuurgroep en het maken van ruimtelijke plannen tot het risicodragend participeren. Welke rol gekozen wordt varieert per project. Globaal zijn de verschillende rollen onder te verdelen in twee categorieën: de beleidsgerichte rolopvatting en de ontwikkelingsgerichte rolopvatting (IPO 2003).

Kader 2.2: Verschillende rollen van de provincie in ruimtelijke ordeningsprojecten

1. Beleidsgerichte rolopvatting: beleidskaders stellen en toetsen

- *Kaderstellende rol:* opstellen van heldere ruimtelijke beleidskaders, integratie van verschillende sectoren en belangen en formuleren van (beleids)prioriteiten in de regio.
- *Toetsende rol:* concreet toetsen van gemeentelijke (bestemmings)plannen en handhaven van provinciale beleidsvoornemens in uitvoeringsplannen en projecten.

2. Ontwikkelingsgerichte rolopvatting: stimuleren en ontwikkelen

- *Stimulerende rol:* faciliteren van de uitvoering door gerichte innovatiebevordering, uitwisseling van kennis en expertise en het stimuleren van voorbeeldgedrag.
- *Uitvoerende rol:* het direct participeren en/of (mee)investeren in de fysieke uitvoering en realisatie van concrete projecten in regionaal verband.

Bron: IPO 2003, *Regionale Structuuroisies. Advies over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuuroisies*, Den Haag

De **beleidsgerichte, conditionerende rol** is een traditionele rol en past binnen de traditie van toelatingsplanologie. De provincie stelt regionale plannen en beleidsnota's op die dienen als toetsingskader voor de plannen van de lagere overheden. Zolang volgens de huidige Wet op de ruimtelijke ordening de toetsing van bestemmingsplannen een provinciale rol is, zal de provincie hierin vooral een rol spelen waar het aspecten van bovenlokaal belang betreft. Daarnaast heeft de provincie een rol bij de bescherming van bijzondere waarden, zoals op het gebied van archeologie, natuur en water- en milieukwaliteiten. Deze blijft op basis van één of meer verordeningen ook in de toekomst toetsend.

Het Rijk (o.a. in de Nota Ruimte en het ILG) en de provincies streven naar uitbreiding en verschuiving van de traditioneel conditionerende rol van provincies naar een **ontwikkelingsgerichte rol**: door vaker het voortouw te nemen, zélf te sturen op realisatie van het beleid, of gebiedspartijen (gemeenten, waterschappen, gebiedscommissies) actief in de gelegenheid te stellen om daar invulling aan te geven (IPO, 2001). Er zijn meerdere manieren om invulling te geven aan dit streven naar ontwikkelingskracht. Het IPO onderscheidt hierin grofweg drie rollen, in een oplopende intensiteit, welke zijn weergegeven in kader 2.3.

Kader 2.3: Overzicht verschillende ontwikkelingsgerichte rollen provincies

- *faciliteren*: andere partijen stimuleren en in staat stellen om hun doelen te realiseren binnen provinciale beleidskaders, vooral gericht op procesresultaat en kwaliteit van besluitvorming, met name toegepast bij gebiedsgericht beleid.
- *regisseren*: het voortouw nemen in het ontwikkelingsproces, als belanghebbende anderen bij de hand nemen om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling, met name toegepast bij gebiedsontwikkeling
- *participeren*: risicodragend deelnemen in realisatie van projecten, om zodanig zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen, met name toegepast bij gebiedsontwikkeling

bron: Raad voor het Landelijk Gebied (2006), *Startdocument: de provinciale positie bij gebiedsgericht werken*, Amersfoort

Welke rol een provincie kan innemen bij een project is afhankelijk van verschillende factoren. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden die provincies in kunnen zetten ten behoeve van hun rol bij gebiedsontwikkeling hebben enerzijds te maken met organisatorische aspecten, zoals het leveren van mankracht en het ondersteunen van gemeenten, en anderzijds met het gebruik van instrumenten, zoals het verlenen van goedkeuring en het opstellen van ruimtelijke plannen, het verlenen van subsidies, en eventueel het opzetten van een groundbank. Vaak wordt voor een project een projectorganisatie of projectbureau opgericht waarvoor de provincie ook mensen levert. Als er verschillende overheden bij het project betrokken zijn, wordt de taakverdeling tussen de overheden vaak binnen een stuurgroep verdeeld. Die taakverdeling wordt bij een aantal provincies vastgelegd in convenanten met die overheden. De rol van provincies hangt sterk samen met de aard, schaal en opstelling van de betrokken gemeenten. Daarnaast zijn factoren als; hoe belangrijk het project voor de provincie is en hoe het provinciale programma eruit ziet bepalend (Groetelears e.a. 2006). Oftewel het komt er op neer dat de rol van de provincie maatwerk is.

In verscheidene adviezen en rapporten wordt ook een aantal kanttekeningen geplaatst bij het streven van de provincies om een meer ontwikkelingsgerichte rol in gebiedsontwikkeling te gaan vervullen. In het rapport *Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte(2006)* is geconcludeerd dat niet alle provincies zelf over voldoende financiële middelen beschikken om gebiedsontwikkeling op te starten en in het bijzonder om actief grondbeleid te voeren (Groetelears e.a. 2006). De VROM-raad benadrukt daarnaast in haar advies *Ruimte nemen, Ruimte geven (2006)* dat nieuwe rollen vragen om een specifieke en soms andere expertise. Volgens de VROM-raad is er een gemis aan onder meer ontwerpers, proces- en trajectmanagers, regisseurs, stedenbouwkundigen en dergelijke. En provincies dienen daarom te investeren in een inhoudelijke en procesexpertise. De Raad Landelijk Gebied geeft in het *Startdocument: De Provinciale positie bij gebiedsgericht werken (2007)* aan dat de rolkeuze van provincies afhankelijk is van de maatschappelijke opgave en in elke situatie daarom opnieuw gedefinieerd wordt. Dit impliceert dat de provincie alle aangegeven rollen moet kunnen vervullen, en daarbij dus een groot basispakket aan kennis en vaardigheden nodig heeft om daar invulling aan te geven. Het is volgens de Raad Landelijk Gebied de vraag of provincies dit pakket aan kennis en vaardigheden zelf in 'huis'

moeten hebben of dat ze deze zaken bij de andere partijen in het landelijk gebied kunnen zoeken (RLG 2007).

Kortom zoals onder andere uit deze paragraaf is gebleken stelt een versterking van de ontwikkelingsgerichte rol, eisen aan de provinciale cultuur (initiatiefnemend en ondernemend), de organisatie (intern en extern), de bemensing (capaciteit en competentie) en het instrumentarium (financieel en juridisch). Daarvoor zullen bij de provincies nieuwe oplossingen moeten worden gevonden, maar ook moeten de provincies via wetgeving en andere rijksmaatregelen daartoe in staat worden gesteld. In de hoofdstuk drie wordt aandacht besteed aan het laatst genoemde punt; het financiële en juridische instrumentarium. De andere eisen komen met name aanbod in het praktijkgedeelte.

2.4 Denkbeelden over sturing

Het denken over de meer ontwikkelende rol van provincies in gebiedsgerichte- en gebiedsontwikkelingsprojecten is niet los te zien van de ontwikkeling in het denken over de rol van de overheid en haar mogelijkheden tot sturing. Veranderende verhoudingen tussen de overheid en samenleving leiden tot een andere visie op sturing en het gebruik van sturingsinstrumenten. De diverse mogelijkheden die de overheid heeft om te sturen, kunnen op verschillende wijzen worden geanalyseerd.

In navolging van het invloedrijke rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (1998) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid worden hier twee perspectieven op sturing uiteengezet: het traditionele '*government*' perspectief dat meer verschoven is naar het modernere '*governance*' perspectief. *Government* staat daarbij voor de klassieke hiërarchische benadering (top-down) die duidt op een situatie waarin een centrale overheid stuurt. In het algemeen gaat het bij *governance* om vormen van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society actoren deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken (Hidding 2002).

Binnen *governance* wordt vaak nog onderscheid gemaakt naar multi-actor governance en multi-level governance. Multi-actor governance verwijst naar de vele verschillende typen actoren, bestaande uit overheidspartijen, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, die gezamenlijk de sturing vormgeven. De multi-level governance verwijst naar de verschillende bestuurlijke niveaus (Europa, Nederland, provincies, WGR+ regio's, gemeenten en waterschappen) waarop besluitvorming plaatsvindt (RLG 2006).

De ontwikkeling van *government* naar *governance* heeft onder invloed van maatschappelijke processen, zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie plaatsgevonden (Hajer e.a 2004). De maatschappelijke processen hebben er toe bijgedragen dat de rijksoverheid te log, te bureaucratisch en daardoor te ineffectief is geworden om met hiërarchische sturing het publiek belang te dienen. Het gevolg was dat het idee van de gecentraliseerde overheid onder vuur kwam te liggen en dat er meer aandacht kwam voor alternatieve en meer coöperatieve vormen van maatschappelijk bestuur. Dit leidde tot een waardering voor enerzijds marktprincipes en anderzijds verschillende vormen van zelforganisatie als richtinggevend voor de inrichting van bestuurlijke processen (Hajer 2004).

Hajer (2004) geeft aan dat de hierboven beschreven verschuiving niet betekent dat de bestaande politieke instituties buiten spel zijn komen te staan. De huidige bestuurspraktijk wordt zelfs nog aanzienlijk beïnvloed door traditionele hiërarchische politieke instituties. De

opkomst van deze andere politiek-bestuurlijke arrangementen betekent volgens Hajer eerder een herdefiniëring van de rol van de overheid dan een totale 'rolling back of the state' (Hajer 2004). De rol die de overheid inneemt wordt steeds vaker die van coördinator en facilitator van politieke processen dan dat zij direct sturing geeft aan de maatschappij in de traditionele zin van het woord (Pierre, Peters, 2000).

Kenmerkend voor de verschuiving van *government* naar *governance* is het ontstaan van nieuwe relaties tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, van lokaal tot op landelijk niveau. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de samenwerking van overheden en private partijen in de zogenaamde PPS-constructies. Hidding (2002) geeft aan dat deze samenwerking niet geheel onproblematisch is. Zo kan een samenwerking tussen overheden en marktpartijen onder spanning komen te staan, wanneer het uitzicht op winst voor de laatste verslechtert; en kan de rol die private partijen spelen in interactieve planbeleidsprocessen op gespannen voet komen te staan met wettelijke voorwaarden van democratische besluitvorming.

De verruiming van het perspectief op sturing vertaalt zich ook naar een verbreding van de mogelijk in te zetten sturingsinstrumenten, oftewel de middelen die worden ingezet om het gedrag van actoren te beïnvloeden teneinde bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Vaak worden in de literatuur de verschillende instrumenten ingedeeld in drie categorieën. Zo zijn er de juridische instrumenten (rechtskracht bezittende regels of overeenkomsten), de financiële instrumenten (subsidies, heffingen, grondbeleid) en tot slot zijn er ook de communicatieve instrumenten (Hidding 2002). Binnen de context van het *government* perspectief staan termen als voorlichting en draagvlak creëren centraal in de communicatie. Het betreft hier wel éénrichtingsverkeer, de actoren worden alleen geïnformeerd en hebben zelfs niet in te brengen. In het *governance* perspectief wordt erkend dat communicatie in twee richtingen moet verlopen en staan termen als overleg, onderhandeling en joint factfinding centraal (RLG 2006)

Een verruiming van het perspectief op sturing betekent ook een toename van het aantal keuzen wat betreft de vormgeving van het plan- en besluitvormingsproces en de rol die verschillende actoren daarbij kunnen spelen. De verscheidenheid aan wijzen van sturingstrategieën is in de literatuur behoorlijk groot. Hidding (2002) en de VROM-raad (1998) spreken over de hiërarchische sturingsstrategie, de strategie van zelfsturing en de interactieve sturingstrategie. Martens spreekt in *Fuzzy Planning* (2007) over *governance through coördination*, *governance through competition* en over *governance argumentation*.

In het model van de **hiërarchische sturingstrategie** wordt de relatie tussen betrokken actoren voorgesteld als een piramide. De top van de piramide wordt gevormd door hogere overheden. Daaraan ondergeschikt zijn de lagere overheden en daaraan ondergeschikt zijn nog weer de private actoren (Hidding 2002). Wel zijn de hogere niveaus in zekere zin afhankelijk van de inbreng van de lagere niveaus. Sturing vindt plaats op grond van algemene principes of normen. De regelgeving en plannen van lagere overheden, zoals gemeenten, worden getoetst door hogere overheden (provincie, rijk). De provincie vervult in deze piramide een regulerende rol als 'doorgeefluik' tussen de rijksoverheid en lokale overheden.

Aan het andere uiterste van het perspectief staat de **strategie van zelfsturing**. Binnen deze strategie is er sprake van zelfsturing van private actoren binnen door de overheid gestelde kaders. De overheid staat hier als het ware aan de zijlijn, en kijkt of de door haar gestelde doelen worden gehaald. Echter hoe deze doelen worden gehaald is niet de zaak van de overheid maar van de private actoren (Hidding 2002).

De **interactieve sturingstrategie** gaat uit van sturing in een samenspel van publieke en private actoren(netwerksturing). Door de pluriformiteit (veel ongelijksoortige actoren, met eigen waarden, doelstellingen en belangen) is geen van de actoren zelf tot doelbereiking in staat (Wissink 2000, Hidding 2002). Deze wederzijdse afhankelijkheid resulteert in de vorming van netwerken. De provincie moet in deze strategie dus samenwerken met andere partijen om tot een uitvoering van de beoogde beleidsdoelen te komen. Met stimulerend en faciliterend beleid kan de provincie gemeenten maar ook projectontwikkelaars ondersteunen en prikkelen bij het vormgeven van gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkelingsprojecten. Maar ook door te participeren in projecten, al dan niet met andere overheden of private partijen, kunnen de provincies hun beleidsdoelen realiseren.

In de praktijk worden de kenmerken van deze drie strategieën door elkaar gebruikt. Martens karakteriseert dit als *fuzzy* en hiermee bedoelt hij dat verschillende gecombineerde *governance* strategieën niet gebaseerd zijn op een glashelder raamwerk van rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren. Voor overheden is het derhalve belangrijk om de rollen van actoren, hun behoeften en motivatie te kennen. (Martens 2007). Dit geeft tegelijkertijd aan dat verschillende factoren door de overheid in acht genomen moeten worden wanneer zij voor een bepaalde governance sturingsstrategie kiezen. In de volgende deelparagraaf worden een aantal van deze factoren uiteengezet.

Kader 2.4: Verschillen tussen government en governance perspectief

<i>Government perspectief</i>	<i>Governance perspectief</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Overheid speelt een centrale rol • Hiërarchische sturingsvisie • Nadruk op klassieke instrumenten • Beleid is sectoraal, top-down en wordt eenzijdig opgelegd 	<ul style="list-style-type: none"> • Besef van onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak tot samenwerking met andere partijen (overheden en niet-overheden) • Interactieve sturingsvisie • Inzet van meer communicatieve en informatieve instrumenten • Integraal beleid, komt door overleg tot stand

Bron: vrij vertaald uit: RLG (2006) achtergronddocument; *De provinciale positie bij gebiedsgericht werken*, Amersfoort

2.4.1 Wanneer wordt welke sturingstrategie gekozen?

Er zijn verschillende factoren die de keuze voor een bepaalde sturingsstrategie beïnvloeden. Zowel in planningtheoretische boeken als in publicaties van de overheid wordt hierover geschreven. In het boek *Fuzzy Planning* (2007) onderscheidt Martens twee soorten criteria die overheden als richtlijn kunnen gebruiken bij de bepaling van een sturingsfilosofie die past bij de omstandigheden en bij de eisen en verwachtingen van de betrokken actoren. Enerzijds zijn het criteria die relateren aan de inhoud van de beleidsopgave en anderzijds zijn het criteria die passen bij de institutionele setting. Martens spreekt over de *complexity of the planning issue*, *the appeal to citizens*, *the institutional inertia* en *the institutional complexity* (Martens. 2007). In kader 2.5 wordt een nadere uitleg over deze criteria gegeven.

Kader 2.5: Uitleg over de verschillende criteria die volgens Martens de keuze voor een sturingsfilosofie kunnen bepalen

- *Complexiteit van de opgave:* benaderingen die dicht bij de hiërarchische sturingsstrategie liggen zijn toepasbaar bij relatief eenvoudige opgaven waarbij er overeenstemming is over het te voeren beleid en met duidelijke relaties tussen oorzaak en gevolg. Bij een interactieve sturingsstrategie gaat het meer om complexe opgaven, met niet-lineaire processen, onduidelijke relaties tussen oorzaak en gevolg en zijn er constante veranderingen.
- *De aantrekkelijkheid voor burgers:* in hoeverre spreekt het burgers, met een bepaalde achtergrond, kennis etc., aan om actief betrokken te raken bij een opgave
- *De institutionele inertie:* verwijst naar de mogelijkheid waarmee de institutionele setting veranderd kan worden. Zo zullen de mogelijkheden bij een log overheidsapparaat kleiner zijn.
- *De institutionele complexiteit:* dit verwijst naar de complexiteit die te maken heeft met het aantal actoren, de onderlinge relaties, de macht en bronnen van actoren, de mate van regulering, de besluitvormingscultuur etc.

De Roo (2004) beschouwt de mate van complexiteit van een vraagstuk als één van de belangrijkste criteria bij de keuze van een sturingsstrategie. Vraagstukken kunnen worden ingedeeld naar mate van complexiteit. Een vraagstuk is complex als er sprake is van een groot aantal actoren met uiteenlopende belangen, interessen en behoeften, zonder dat er een dominante actor is die deze belangen, interessen en behoeften kan sturen. Deze vraagstukken kunnen opgelost worden op basis van routinematige handelingen en standaardmethoden, en kunnen het beste met een hiërarchische manier van sturing worden opgelost. Zeer complexe situaties zijn dynamisch en worden gedomineerd door niet-lineaire processen. Deze vraagstukken hebben een grote mate van onzekerheid als gevolg van verwijderde oorzakelijkheid tussen delen, geheel en context van een vraagstuk. Zeer complexe vraagstukken zijn geschikt om met behulp van een communicatieve, interactieve sturingswijze aan te pakken. (De Roo 2004). Beseft moet wel worden dat een groot deel van de vraagstukken niet op één van beide uitersten ingedeeld kan worden.

De VROM-raad onderscheidt in haar advies *De sturing van een duurzame samenleving* (1998) drie criteria die van invloed zijn op de manier van sturing van overheden. Het betreft de drie criteria; legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Met deze drie begrippen wordt het volgende bedoeld: effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin het beoogde beleidsdoel ook daadwerkelijk wordt bereikt, efficiency heeft betrekking op de (maatschappelijke) kosten, die zo laag mogelijk dienen te zijn, waartegen het beoogde resultaat wordt gehaald en tot slot legitimiteit maakt dat er voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop het beleid tot stand komt en de bijbehorende procesnormen. Deze drie criteria staan niet los van elkaar. Zo verhogen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) de legitimiteit van beleid. Effectiviteit van beleid is een belangrijke vereiste voor het verkrijgen van draagvlak en de aanwezigheid van draagvlak zal het voeren van effectief beleid vergemakkelijken. De aard van het beleidsprobleem heeft invloed op de manier waarop de verschillende criteria tegen elkaar afgewogen moeten worden. Over het algemeen kan gezegd worden dat een urgent vraagstuk vraagt om een hiërarchische sturing. Dit betekent dat de effectiviteit zwaarder weegt dan de legitimiteit (VROM-raad 1998). In beginsel gaat

legitimiteit volgens de VROM-raad boven effectiviteit en efficiency: het doel heiligt niet de middelen (VROM-raad 1998).

Gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkelingsprojecten worden zoals in dit hoofdstuk duidelijk is geworden gekenmerkt door complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken en door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen. De meest voor de hand liggende manier van sturen zou op basis van het hierboven beschrevene dus de interactieve sturingsstrategie zijn. Wel zijn er verschillende *governance* vormen waarop de provincie dit kan doen.

Zo geeft Hajer (2004) aan dat er voor gebiedsgericht beleid veelal gekozen wordt voor de zogenaamde *network-governance*. In deze vorm van *governance* is er nog een belangrijke rol weggelegd voor de veelal rijks- en provinciale overheden. Zij zijn het namelijk die beleidsarrangementen construeren, door het formuleren van de initiële probleemdefinities, de mogelijke oplossingsrichtingen en de selectie van relevante participanten. De overheden hebben er belang bij om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren door de betrokken actoren een kans te bieden hun belangen naar voren te brengen. De overheid is voor het slagen van een gebiedsgericht (ROM en WCL) project afhankelijk van de verschillende actoren. Er wordt gestreefd naar de realisatie van zogenaamde win-win situaties.

Een andere vorm van *governance* is *actor-consulting* zoals door de Roo (2007) in de publicatie *Fuzzy Planning* uiteengezet. Dit is een vorm van *governance* waarin alle actoren worden uitgenodigd hun gewenste bijdrage aan het project te verduidelijken, en waarbij tegelijkertijd wordt gekeken naar de daadwerkelijke en potentiële bijdrage die een actor kan leveren. De betrokken overheid kan zo zijn doelen in overeenkomst met de rollen, gewenste doelen, beschikbare middelen en het gedrag van de verschillende betrokken partijen bepalen. Vooral gebiedsontwikkelingsprojecten lenen zich vanwege hun complexiteit en grote verscheidenheid van actoren voor deze vorm van *governance*.

Deze paragraaf bevestigt dat toelatingsplanologie complementair blijft aan ontwikkelingsplanologie. Bij weinig complexe opgaven, met weinig betrokken actoren en een grote mate van urgentie is het wenselijk een hiërarchische sturingstrategie te kiezen, kenmerkend voor toelatingsplanologie. Bij veel meer complexe opgaven, met veel actoren, en waarbij de efficiency van het beleid belangrijker wordt geacht dan effectiviteit is het wenselijk een netwerkstrategie te kiezen, kenmerkend voor ontwikkelingsplanologie. Het zijn twee vormen van planologie die elkaar aanvullen en indien ze beiden worden toegepast tot een kwaliteitsverhoging kunnen leiden van het provinciale ruimtelijke beleid. Op voorhand kan dus al opgemerkt worden dat zowel de nieuwe Wro als het provinciaal grondbeleid niet overschat moeten worden.

3 *Het wettelijke instrumentarium van de provinciale ruimtelijke ordening*

De veranderende verhoudingen tussen de overheid en de samenleving hebben zoals in de voorgaande paragraaf beschreven geleid tot een andere visie op de sturing. Dit heeft echter ook consequenties voor de inzet van instrumenten en het soort instrumenten. De verschillende nieuwe juridische en financiële instrumenten die van belang zijn voor gebiedsontwikkeling zijn in de context te plaatsen van de *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling* (2006). In de nota wordt gesproken over de verschuiving van *ordening* naar *ontwikkeling*. In dit verband wordt een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen het rijk en de decentrale overheden belangrijk geacht. De nota geeft aan te kiezen voor deregulering en decentralisatie. Beoogd wordt een verschuiving van een gedetailleerde sturing door de rijksoverheid naar een sturing op hoofdlijnen; *zorgen voor* moet meer worden *zorgen dat*. Elke bestuurslaag moet in staat zijn om de ruimtelijke vraagstukken waarvoor hij verantwoordelijk is waar te maken. Dit impliceert niet alleen minder regels voor de decentrale overheden, maar ook het aanreiken van de daarvoor benodigde kennis en instrumenten aan die overheden door het rijk. Indien de lagere overheden door een veelheid aan regels 'in het gareel worden gehouden' worden ze ontmoedigd eigen initiatief te tonen en kunnen ze niet tot situatiespecifieke oplossingen komen. Het resultaat moet zijn dat zij hun eigen beleid kunnen maken en dit beleid ook in vergelijking met het verleden beter kunnen uitvoeren (VROM 2004).

In het hier navolgende stuk worden verschillende juridische instrumenten en financiële instrumenten besproken die de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling moeten ondersteunen.

3.1 *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening*

De huidige wet op de Ruimtelijke Ordening dateert uit 1965 en wordt algemeen als een verouderd wettelijk systeem gezien. De vele herzieningen, gedurende de afgelopen 40 jaar, hebben er voor gezorgd dat de wet inmiddels erg ondoorzichtig en gecompliceerd is. In *Omgaan met Omgevingsrecht* (2006) worden verschillende knelpunten van het huidige wettelijk stelsel op een rijtje gezet.

Kader 3.1: Knelpunten van het huidige stelsel:

- *Tekort aan uitvoeringsgerichtheid van het planstelsel*
- *Complexe en tijdrovende procedures*
- *Gebrekkig conflictoplossend vermogen*
- *Zwakke regionale coördinatie*
- *Schaalvergroting*
- *Juridisering van het ruimtelijk beleid*
- *Onvoldoende rekening met betrokkenheid van private partijen bij de planvorming*
- *Onvoldoende mogelijkheden tot verevening van kosten*
- *Niet toegepast op onverwachte ontwikkelingen*
- *Geen mogelijkheden tot compensatie buiten plangebied*
- *Onvoldoende adequate besluitvormingsmogelijkheden voor grote projecten*

Bron: Koeman N.S.J. e.a., (2006) *Omgaan met Omgevingsrecht*, Groningen 2006

Naar verwachting treedt de nieuwe Wro 1 juli 2008 in werking. De nieuwe wet beoogt een duidelijker onderscheid tussen het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan te maken. In het systeem van de huidige WRO zijn deze elementen nog sterk met elkaar vervlochten. De huidige WRO kent namelijk planologische kernbeslissingen (PKB's) en streekplannen met concrete beleidsbeslissingen die doorwerken naar de lagere overheidsniveaus⁶. Met de nieuwe Wro moeten verschillende partijen sneller kunnen inspelen op nieuwe kansen en mogelijkheden. Zodra nu een plan door alle bestuurlijke lagen is aanvaard, is het alweer verouderd. Kortere procedures en minder regels zijn dus wenselijk om tot meer uitvoering te komen.

Nieuw is de structuurvisie waarin alle overheden hun ruimtelijk beleid moeten weergeven. Deze structuurvisies vervangen de huidige planologische kernbeslissing (op rijksniveau), streekplannen (op provinciaal niveau) en structuurplannen (op regionaal en gemeentelijk niveau). De structuurvisie werkt juridisch gezien niet door in de richting van andere overheden. Het bindt echter wel het vaststellende overheidsorgaan zelf. Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in het bestemmingsplan dat in principe wordt opgesteld door de gemeente. Bestemmingsplannen zijn verplicht voor het gehele gemeentelijk grondgebied, de bestemmingsplanprocedure wordt verkort van ruim een jaar naar ongeveer 26 weken en er is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie. Behalve gemeentes kunnen provincies en het Rijk, indien iets van rijks- of provinciaal belang, een zogenaamd inpassingsplan opstellen. Naast deze bevoegdheid hebben provincies en het Rijk ook de mogelijkheid om door middel van een provinciale verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van lagere overheden. De positie van de provincie en het Rijk in de ruimtelijke ordening wordt, wanneer zij daadwerkelijk deze bevoegdheden gaan toepassen, versterkt.

Reeds voor de inwerkingtreding blijken echter een aantal knelpunten van de oude WRO nog te bestaan (Koeman 2006, Bleumink 2007). Zo is onder andere het aantal planvormen uitgebreid en ook het aantal bestuurorganen dat die planvormen kan benutten. Opmerkelijk is ook dat de procedures voor de bestemmingsplannen verkort moesten worden maar in feite nog steeds langdurig kunnen zijn indien Gedeputeerde Staten achteraf besluit de inwerkingtreding van een bestemmingsplan van een gemeente te blokkeren door een aanwijzing of zienswijze in te dienen⁷. Verder zou in eerste instantie de mogelijkheid om op projectmatige basis beslissingen te nemen over de wijziging van een bestemmingsplan verdwijnen. In de oude WRO is dit mogelijk via de vrijstelling van Artikel 19 en in de nieuwe Wro is het toch ook weer mogelijk via het zogenaamde projectbesluit.

⁶ Volgens de rijksoverheid zal er een duidelijker onderscheid tussen het ruimtelijk beleid en uitvoering daarvan ontstaan doordat o.a. het streekplan verdwijnt en er geen doorwerking meer op de bestemmingsplannen plaatsvindt. Doordat er geen contingenten, nagenoeg geen contouren en minder planologische aansturing is, ontstaat er (in theorie) voor gemeenten meer ruimte om naar eigen inzicht bestemmingsplannen op te stellen.

⁷ Onder de huidige WRO is er provinciaal toezicht op het bestemmingsplan van een gemeente doordat de provincie deze moet goedkeuren, dit vervalt onder de nieuwe Wro. Echter Gedeputeerde Staten kan binnen 6 weken een zienswijze indienen op het ontwerpbestemmingsplan gebaseerd op provinciale belangen en doelstellingen.

3.1.1. Nieuwe provinciale instrumenten onder de Wro

Zoals hierboven geschetst moet de nieuwe Wet ruimtelijke ordening leiden tot een andere aanpak van het ruimtelijk beleid. Minder regels, eenvoudiger procedures, meer uitvoeringsgericht en met name de provincies krijgen allerlei andere instrumenten. Hier volgt nu een overzicht van de provinciale instrumenten. (Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de publicatie *Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening*, van het IPO, 2005)

▪ Provinciale structuurvisies

Elk overheidsorgaan kan een structuurvisie opstellen. Wat de provincies betreft komen structuurvisies in de plaats van de bestaande streek- of omgevingsplannen. Een structuurvisie kan gekarakteriseerd worden als een strategisch beleidsdocument waarin de uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid en de manier waarop dat beleid wordt uitgevoerd in uitgewerkt staan (VROM 2006). Structuurvisies moeten zekerheid geven, of in elk geval voldoende mate van voorspelbaarheid, aan het eigen handelen van de provincie. Bij eventuele afwijkingen van de structuurvisie geldt het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel⁸.

Structuurvisies bevatten geen rechtstreeks bindende werking tegenover andere overheden of burgers; zij binden alleen de provincie zelf. Maar de zelfbinding bepaalt wel de inzet van de provincie naar anderen (gemeente). Deze mogen en moeten er op aan kunnen dat de provincie staat en gaat voor wat zij in een structuurvisie uitspreekt. Voor de uitvoering van het beleid staan verschillende wegen open, bijvoorbeeld via stimuleringsmaatregelen, geld, via het bestemmingsplantraject of door het maken van uitvoeringsafspraken met bijvoorbeeld de gemeenten.

Het opstellen van een structuurvisie is verplicht maar de nieuwe Wro bevat geen procedurele bepalingen voor hoe ze moeten worden gemaakt⁹. Dit ontbreken van wettelijke bepalingen biedt de provincie de mogelijkheid om in structuurvisies integraal omgevingsbeleid op te nemen, zoals in de huidige omgevingsplannen van sommige provincies. Maar ook structuurvisies met een thematische of sectorale insteek (bijvoorbeeld met betrekking tot windenergie, recreatie, bedrijfsterreinontwikkeling, water, natuurbehoud) zijn hierdoor mogelijk, eventueel als nadere uitwerking van een integrale provinciale structuurvisie.

Anders dan bij het streekplan is er voor de burger geen rechtsbescherming tegen het besluit tot vaststelling van een structuurvisie. Aangezien de structuurvisie op de zogenaamde negatieve lijst van de Awb geplaatst wordt is er geen bezwaar en beroep mogelijk (de Vries 2006).

⁸ Het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel zijn voorbeelden van de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's), het betreft regels die het gedrag van de overheid t.o.v. de burgers regelen. Zorgvuldigheidsbeginsel: de overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming. Motiveringsbeginsel: de overheid moet zijn besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (Verheugt 2003).

⁹ Ook in het Besluit Ruimtelijke Ordening zijn geen eisen aangaande de inhoud van een structuurvisie opgenomen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen geen wettelijke procedure op te nemen voor de totstandkoming van een structuurvisie omdat de structuurvisie een agendazettend document dient te zijn dat eenvoudig kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. (vergaderstuk Eerste Kamer 28 916, 2006)

- **De verordening**

De bevoegdheid om in een verordening algemene regels vast te leggen biedt de provincie de gelegenheid om aan te geven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of in nader aangeduide gebieden, op een daarbij te bepalen tijdstip, moeten voldoen. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld een verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen of aan regels omtrent de in acht name van afstanden tussen concurrerende bestemmingen zoals bedrijventerreinen (de Vries 2006). Hiermee wordt zowel aan de betrokken lokale overheden als aan de burgers duidelijkheid – en dus rechtszekerheid – verschaft over waar men zich wat betreft de provinciale beleidsdoelstellingen aan te houden heeft.

Het opstellen van een provinciale ruimtelijke verordening is niet verplicht. Als voorwaarde voor het gebruik van de bevoegdheid algemene regels te stellen, geldt “indien een goede provinciale ordening dat noodzakelijk maakt”. De mogelijkheden voor het vastleggen van algemene regels in een provinciale ruimtelijke verordening worden tamelijk dwingend bepaald door de rechtsgevolgen. Dit betreft in de eerste plaats het algemeen verbindend zijn van een verordening. In de tweede plaats levert een verordening een rechtstreekse weigering op voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. Vanwege de juridische binding moeten de beleidsregels dus niet alleen noodzakelijk maar ook duidelijk, ondubbelzinnig en concreet zijn. Ook geldt de eis van voldoende rechtszekerheid (objectiviteit). In uitzonderingsgevallen zal een verordening (als een actie van onrechtmatige daad) bij de burgerlijke rechter kunnen worden aangevochten.

- **Proactieve aanwijzing**

Regels die betrekking hebben op bepaalde (een of meer) gemeenten, locaties en onderwerpen met vaker een éénmalig karakter, worden in een aanwijzingsbesluit vastgelegd. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing verschaft de provincie de mogelijkheid om een gemeenteraad te verplichten binnen een termijn van hoogstens één jaar een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. Er kunnen zich situaties voordoen dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer bestemmingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd kan een bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maken die het provinciale ruimtelijke beleid hinderen. Hoewel het denkbaar is dat de desbetreffende provincie in zo’n situatie zelf overgaat tot vaststelling van een inpassingsplan, zijn er volgens de wetgever situaties denkbaar dat er bijvoorbeeld aan de lagere overheid een zekere beleidsvrijheid kan worden gelaten voor de lokale ruimtelijke inpassing van de gewenste ontwikkeling (de Vries 2006).

Aanwijzingen kunnen door burgers alleen bestreden worden bij de doorwerking in een in procedure gebracht bestemmingsplan. Uitsluitend de gemeente kan tegen het aanwijzingsbesluit in beroep gaan bij de Raad van State.

- **Provinciale bestemmingsplanbevoegdheid**

Bestemmingsplannen van de provincie maar ook van het rijk heten officieel inpassingsplannen. De provincie mag alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als het provinciale belang dit vordert. Voor de provincies kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwerpen zoals de realisering van een (inter)provinciaal bedrijventerrein, provinciale infrastructuur, regionale waterberging, ecologische hoofdstructuur. In het kader van het realiseren van integrale (boven)regionale gebiedsontwikkeling, waarin verschillende

bovengemeentelijke functies in samenhang moeten worden beschermd en ontwikkeld kan de bestemmingsplanbevoegdheid dus ook worden toegepast.

De bestemmingsplanbevoegdheid kan tevens door de provincie gebruikt worden als sanctie tegen een door de gemeente niet opgevolgde aanpassing van het gemeentelijk bestemmingsplan. De huidige WRO kent deze plaatsvervangende bevoegdheid ook al, gerelateerd aan de ministeriële of provinciale aanwijzing.

De provincie heeft tot slot ook de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, voorafgaand aan de toepassing van de aanwijzings- of bestemmingsplanbevoegdheid. Ongewenste ontwikkelingen, die volgens het geldende bestemmingsplan nog mogelijk waren, worden daardoor voorkomen.

▪ **Het projectbesluit**

Het projectbesluit in de Wro lijkt op artikel 19 WRO en is waarschijnlijk het meest bekende artikel uit de huidige WRO. Artikel 19 WRO biedt de mogelijkheid om in plaats van een lange bestemmingsplanprocedure, door middel van een vrijstellingsprocedure een bouwvergunning te verlenen die in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Het projectbesluit kan dus gebruikt worden als het bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling of een bepaald project niet toestaat en men een activiteit toch mogelijk wil maken, zonder meteen het bestemmingsplan te hoeven aan te passen. Echter in tegenstelling tot artikel 19 WRO moet het projectbesluit altijd gevolgd worden door een aanpassing van het bestemmingsplan. Deze aanpassing moet gebeuren binnen één jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

▪ **De Coördinatieregeling**

Dit is een regeling waarmee een procedurele harmonisatie, en daardoor een versnelling van de besluitvorming, kan worden bewerkstelligd. Indien er voor de realisatie van een project bijvoorbeeld, een kapvergunning, een bouwvergunning en een milieuvergunning aangevraagd moeten worden voorziet de regeling in een samenvoeging van de benodigde kennisgevingen, toezendingen en andere procedurele elementen die nodig zijn voor een gestroomlijnde procedure. Dus door een besluit van coördinatie worden alle aangeduide besluiten volgens één en dezelfde procedure voorbereid en genomen.

Kader 3.2: Veranderingen voor de provincie op een rijtje:

- *Provincies stellen één of meer structuurovisies op;*
- *Hierin leggen zij de hoofdpunten van hun ruimtelijk beleid neer en geven de provincies aan hoe zij verwachten het beleid uit te gaan voeren;*
- *Provincies keuren niet langer gemeentelijke bestemmingsplannen goed (goedkeuring vervalt);*
- *In plaats daarvan krijgen de provincies drie andere instrumenten om hun beleid juridisch door te laten werken richting gemeenten;*
- *Dit zijn; de aanwijzing, de algemene regels (provinciale verordening) en het inpassingsplan (met projectbesluit);*
- *Deze instrumenten kunnen slechts in worden gezet wanneer provinciale belangen dit vergen;*
- *Provincies kunnen ook zienswijzen indienen of een aanwijzing geven tijdens de bestemmingsplanprocedure*
- *Doel is om als provincie zoveel mogelijk vooral, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde instrumenten, duidelijk te maken welk beleid (juridisch) doorwerkt naar gemeenten*

Bron: Ministerie van VROM 2006, *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte. Stand van zaken 1 november 2006*, Den Haag

Kader 3.3: provinciale instrumenten onder de Wro op een rijtje:

Instrumenten voor de beleidsontwikkeling

- Structuurvisie , enkel zelfbindend voor Provinciale Staten

Instrumenten voor de doorwerking van beleid

- Verordening
- Proactieve aanwijzing
- Bestuurlijk overleg
- Zienswijze (hiermee kan een provincie aan gemeente kenbaar maken dat in haar ontwerp bestemmingsplan/projectbesluit het provinciaal beleid niet juist is vertaald)
- Reactieve aanwijzing (kan de provincie indienen als de gemeente niet tegemoet is gekomen aan de zienswijze)

Instrumenten voor de uitwerking van beleid

- Inpassingsplan
- Projectbesluit
- Coördinatieregeling

Met een aantal van de in deze paragraaf genoemde instrumenten kunnen provincies naar verwachting een meer ontwikkelende rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling. Zo kunnen de provincies, volgens de Rijksoverheid, met de bestemmingsplanbevoegdheid het initiatief nemen voor de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten. Maar verwacht wordt ook dat een verordening mede stimulerend kan werken voor integrale gebiedsontwikkeling , bijvoorbeeld door voorwaarden over rood-groen-balans op te stellen. En door bijvoorbeeld ergens bepaalde ontwikkelingen niet toe te staan kan er schaarste gecreëerd worden en ongewenste concurrentie wordt zo vermeden. In hoofdstuk vijf en zes zal blijken of de provincies deze verwachtingen met de Rijksoverheid delen.

3.2 Provinciaal grondbeleid

Toenemende ruimteclaims zorgen voor een druk op de grondprijzen, niet alleen in het stedelijk gebied, maar ook in het landelijk gebied. Nieuwe natuur, waterbeheer, wonen, werken, recreëren, infrastructuur: veel functies maken als maar meer aanspraak op de beperkte hoeveelheid ruimte in Nederland. De druk op de grondprijzen heeft gevolgen voor de realisatie van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Daarbij komt dat met name economisch gezien niet of slecht renderende functies, maar maatschappelijk zeer gewenste functies (zoals natuur en waterbeheer) aan concurrentiekracht verliezen ten opzichte van steeds beter renderende functies (zoals werken en in het bijzonder wonen). Sommige functies dreigen onbetaalbaar te worden. Hierdoor kost het steeds meer moeite om ruimtelijke opgaven tijdig te realiseren.

Indien provincies zelf grondbeleid voeren kunnen ze meer invloed uit oefenen op de uitvoering van plannen. Door zelf de grond in handen te hebben, of door afspraken te maken met (toekomstige) grondeigenaren, kunnen provincies de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening optimaal benutten. Dat biedt meer kansen om onderdelen van gebiedsontwikkelingsprojecten die niet rendabel zijn, toch te realiseren (VROM 2006).

Grondbeleid kan volgens VROM worden omschreven als een doelgerichte interventie van de overheid op de grondmarkt. Overheden doen dit voortdurend, alleen al door het maken van ruimtelijke ordeningsplannen en het verlenen van planologische toestemmingen. Met het toestaan of juist het tegengaan van bepaalde soorten gebruik worden de gebruiksmogelijkheden van grond, maar ook de waarde van de grond op de markt

beïnvloed. Soms maken overheden hierover afspraken met marktpartijen die tot ontwikkeling willen overgaan. Deze vormen van sturing door de overheid wordt ook wel *faciliterend grondbeleid* genoemd. Een meer directe vorm van interventie is wanneer de overheid de grond zelf koopt. Door vervolgens een plan te realiseren, of de grond door te verkopen aan een ontwikkelende partij wordt actief het grondgebruik beïnvloed. Deze laatste strategie, waarbij de overheid de beschikkingsmacht over grond verwerft wordt *actief grondbeleid* genoemd (VROM 2006).

De keuze tussen faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid verschilt per project. Als een publiekrechtelijk instrument ontbreekt en als het niet lukt afspraken te maken met ontwikkelende grondeigenaren kunnen provincies ervoor kiezen om een actief grondbeleid te voeren. Echter op het ogenblik hebben provincies, volgens het IPO, hiervoor niet het juiste instrumentarium en ontstaan er een aantal knelpunten die de uitvoering en kwaliteit van gebiedsontwikkelingsprojecten nadelig kunnen beïnvloeden (IPO 2005). Provincies krijgen in navolging op gemeenten hierom de mogelijkheid om de volgende instrumenten toe te passen: verevening en kostenverhaal, voorkeursrecht en onteigeningsrecht.

3.2.1 Verevening en kostenverhaal

Kader 3.4.: Uitleg van de begrippen verevening en kostenverhaal

Verevening: het benutten van de financiële ontwikkelingswinst van het ene project als dekkingsmiddel voor een financieel ontwikkelingstekort van een ander project, waarbij de hier bedoelde projecten wel of niet binnen eenzelfde plangebied gelegen kunnen zijn.

Kostenverhaal: het verhalen van de kosten van de grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijk maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Welke kosten verhaald mogen worden staan op de zogenaamde kostensoortlijst.

Bron: VROM (2006), Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling, Den Haag

Bij gebiedsontwikkeling worden verschillende projecten en functies met elkaar gecombineerd in een gebied. Niet het ene project, maar de optelsom van alle projecten bepaalt hoe de kwaliteit van een gebied verbetert. Dus met het geld dat met de ontwikkeling van één van de projecten verdiend kan worden, kunnen de andere projecten in het gebied betaald worden. Zo kunnen de opbrengsten van gronduitgifte voor de marktsector woningbouw gebruikt worden om de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied te vergroten.

Problematisch is het dat de mogelijkheden om verevening af te dwingen op het ogenblik beperkt zijn. De financiële uitwisseling wordt nu door onderhandelingen tussen overheden en private partijen verkregen. Verplichte verevening is alleen mogelijk indien er sprake is van kosten ten behoeve van openbare voorzieningen die in de regio ontwikkeld worden in een ruimtelijk voldoende samenhangend plan, bijvoorbeeld de aanleg van een ontsluitingsweg in een plangebied. Het is wel zo dat dit lang niet altijd problemen op levert, omdat de projectontwikkelaar die de gronden in handen heeft, in het algemeen ook de voorkeur zal geven aan een minnelijke regeling, waarbij het project voortvarend en in goede harmonie tot uitvoering gebracht wordt (Koeman 2006). Er zijn echter ook situaties waarbij grondeigenaren weigeren mee te betalen aan het totale regionale plan van de overheid, de

zogenaamde free-riders. Een wettelijk verankerde ‘stok achter de deur’ zou in deze situaties daarom wenselijk zijn.

Het moet derhalve eenvoudiger worden om het meebetalen voor bovenwijkse voorzieningen vanuit een plan te kunnen afdwingen. Het kan hierbij gaan om het meebetalen aan regionale waterbergingscapaciteit, groen, natuur, natuurcompensaties of regionale infrastructuur. Een kanttekening hierbij is wel dat overheidsinvesteringen (voor groen, water, infrastructuur) meestal maar voor een deel toe te schrijven zijn aan nieuwe ontwikkelingen. Het ministerie van VROM geeft ook aan dat vrijwillige samenwerking wel voorop blijft staan (VROM 2006). Dit sluit aan bij gekozen *governance* sturingstrategie, waarin samenwerking en overleg met andere partijen een belangrijke rol spelen.

Zoals reeds in hoofdstuk twee is aangegeven kan een provincie verschillende rollen in gebiedsgerichte en gebiedsontwikkelingsprojecten aannemen. Het Ministerie van VROM geeft in het onderzoek *Verevening en regionaal kostenverhaal : provinciale kennis en vaardigheden* uit 2005 aan dat de keuze voor een rol ook van invloed is op de toepassing van verevening en kostenverhaal. In het kader 3.5 wordt hiervan een overzicht gegeven.

Kader 3.5: Overzicht van provinciale rollen en daarbij behorende variatie in de toepassing van verevening en kostenverhaal		
Provinciale rol	Sturing op:	Mate van toepassing verevening en kostenverhaal
Kaderstellend	Procedures en inhoud	Verevening en kostenverhaal zijn niet aan de orde
Faciliterend	Proces	Adviserende en bemiddelende rol bij verevening en kostenverhaal
Regisserend	Planontwikkeling en uitvoeringsprogramma	Actief sturen op vereveningsafspraken en toepassing kostenverhaal
Participerend	Planontwikkeling en realisatie	Deelname in vereveningsafspraken en toepassing kostenverhaal

Aansluitend op de twee bovenstaande instrumenten is er ook een ander middel voor regionale verevening ontwikkeld; ‘de verhandelbare ontwikkelingsrechten’. Dit is een instrument wat geen onderdeel uitmaakt van de nieuwe Wro/ Grondexploitatiewet en juridisch gezien nog een heikel onderwerp is maar inmiddels wel door de provincie Limburg wordt toegepast. Het LEI heeft in opdracht van de provincie Limburg de mogelijke toepassing van dit instrument onderzocht (Bruil e.a 2004). Aangezien het LEI tot een positief oordeel hierover is gekomen, en de mogelijkheid bestaat dat andere provincies het instrument ook gaan toepassen, wordt in kort op deze verhandelbare ontwikkelingsrechten ingegaan.

Door middel van verhandelbare ontwikkelingsrechten worden grondeigenaren in gebieden die niet mogen verstedelijken gecompenseerd vanuit gebieden die dit wel mogen. Het is een methode die gebaseerd is op het voor-wat-hoort-wat-principe. Woningen, bedrijventerreinen, kantoren kunnen alléén buiten de daarvoor vastgestelde gebieden (vastgelegd in zogeheten contouren) worden gebouwd na een zorgvuldige planologische afweging én met een tegenprestatie. Als een grondeigenaar iets wil ontwikkelen wordt er de voorwaarde aan gekoppeld dat de grondeigenaar extra kwaliteit ergens anders toevoegt,

bijvoorbeeld door verouderde bedrijfsbebouwing elders op te ruimen en daarvoor in de plaats natuur aan te leggen(Bruil e.a 2004).

Volgens het onderzoek van het LEI wordt met deze verhandelbare ontwikkelingsrechten de ruimtelijke kwaliteit op het platteland verbeterd, wordt de totstandkoming van woningbouwlocaties makkelijker en kan de agrarische sector een deel van haar vermogen liquide maken. Geconcludeerd wordt ook dat de verhandelbare ontwikkelingsrechten in principe juridisch inpasbaar zijn, mits de doelstelling van het programma expliciet wordt gerelateerd aan de doelen voor ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied, zoals geformuleerd in een structuurvisie.

3.2.2 Voorkeursrecht en onteigeningsrecht

Naast de mogelijkheden om verevening en kostenverhaal toe te passen krijgen de provincies de beschikking over het zogenaamde voorkeursrecht en onteigeningsrecht. Het voorkeursrecht is een instrument dat het actieve grondbeleid van de provincie kan ondersteunen omdat de provincie zich hiermee een betere onderhandelingspositie op de grondmarkt kan verschaffen (de Wolff e.a. 2004)

Door vestiging van een voorkeursrecht heeft de provincie een eerste recht op onderhandelen, als een grondeigenaar tot verkoop wil overgaan. Vestiging van een voorkeursrecht in een gebied heeft als effect dat derden (projectontwikkelaars) niet eenvoudig meer een grondpositie in het gebied kunnen verwerven. De provincie kan dan, al dan niet samen met enkele geselecteerde marktpartijen, de verwerving zelf ter hand nemen. Momenteel kan alleen de gemeente een voorkeursrecht vestigen. Dit heeft als nadeel dat de provincie afhankelijk is van de gemeenten.

Ook onteigening kan het actieve grondbeleid ondersteunen; het is immers mogelijk met dwang een grondpositie te verwerven. De provincie moet wel kunnen aantonen dat de onteigening het provinciaal belang dient en de voormalige eigenaar moet een goede schadeloosstelling ontvangen. De eigenaar mag door onteigening niet achteruit gaan in inkomen of vermogenspositie. De provincie moet op zijn minst een inpassingsplan of projectbesluit voor het beoogde gebied klaar hebben (VROM 2006).

3.2.3 De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)

Tot slot wordt er in het kader van het provinciaal grondbeleid in deze paragraaf in het kort ook aandacht besteed aan de Wet Inrichting Landelijk Gebied. De WILG, die 1 januari 2007 is ingegaan en de oude Landinrichtingswet vervangt, omvat twee delen: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het instrument landinrichting¹⁰.

Een belangrijk onderdeel van de WILG is de grondverwerving. De provincies zijn met de WILG verantwoordelijk geworden voor de realisatie van natuur (EHS) en van

¹⁰ Het landinrichtingsinstrument biedt provincies de mogelijkheid om, indien rijks- en provinciale doelen niet op vrijwillige basis zijn te realiseren, met overheidsbesluiten werken uit te voeren en een daarmee samenhangende herverkaveling te realiseren. (website www.ilg.nu 2007). Het ILG is een bundeling van verschillende rijksbudgetten die bedoeld zijn voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Kern van het ILG is dat het Rijk voor een periode van zeven jaar een convenant heeft afgesloten met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie. In de convenanten hebben het Rijk en de provincies afgesproken aan welke doelen het ILG geld besteed kan worden. Provincies kunnen naar eigen idee het ILG-geld toekennen aan regionale gebiedsgerichte- en gebiedsontwikkelingsprojecten

recreatie om de stad. Daarvoor krijgen ze de beschikking over de grondvoorraad van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en krijgen zij budget om nieuwe gronden te verwerven. De provincies bepalen de strategie en geven opdracht aan DLG (Dienst Landelijk Gebied) en/of BBL voor aankoop, verkoop, ruil en overdracht van gronden. BBL fungeert daarmee als een gezamenlijk grondbedrijf. Daarnaast kunnen de provincies nog steeds voor taakgebonden grondbeleid opdracht geven aan BBL voor grondverwerving. (website www.ilg.nu 2007).

De provincie kan met de WILG een sterkere positie op de grondmarkt verwerven en heeft zo dus meer mogelijkheden om een actief grondbeleid te gaan voeren. Redenen hiervoor zijn onder andere:

- de provincie bepaald zelf de wijze waarop grondverwerving plaatsvindt,
- de provincie heeft recht op eerste koop van BBL - grondeigendommen
- de gerealiseerde meer- of minderwaarde bij verkoop van gronden, die BBL in opdracht van de provincie heeft aangekocht, worden verrekend met het ILG - budget. Indien verkoop meerwaarde oplevert kan de provincie dit binnen het ILG opnieuw besteden. (DLG 2006)
- het Rijk spant zich in om, op verzoek van de provincie risicodragende participatie van BBL mogelijk te maken in gebiedsgerichte- en gebiedsontwikkelingsprojecten.

Resumerend kan gesteld worden dat met de invoering van de nieuwe Wro en een nieuw grondbeleid de provincies voor een flinke uitdaging staan. De nieuwe Wro biedt de provincie een nieuw stelsel verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het beleid waarvoor de provincie verantwoordelijk is, daarvoor heeft zij in principe ook de bevoegdheden om het waar te kunnen maken. Voor de vastlegging van het beleid zijn er de structuurvisies, voor de normstelling ten aanzien van het grondgebruik zijn er de verordeningen en voor de realisatie van het beleid zijn er de inpassingsplannen, projectbesluiten en coördinatiebevoegdheden. Hiermee verandert de rol van de provincie ten opzichte van de oude WRO op het eerste gezicht ingrijpend. Waar de provincie nu nog via de goedkeuringsbevoegdheid onderhandelingen over ruimtelijke ingrepen kan afdwingen, wordt straks een proactieve opstelling gevraagd. Vooraf moet dan met behulp van overleg en het vastleggen van algemene regels de gemeentelijke ruimtelijke ordening worden aangestuurd. Sturing achteraf, op het moment dat zich een concreet project aandient, wordt straks moeizaam. In dit hoofdstuk is gebleken dat er voor de provincies niet alleen ten aanzien van de nieuwe Wro veel veranderd maar ook ten aanzien van het grondbeleidinstrumentarium. Met de grondexploitatiewet krijgen de provincies de mogelijkheid om verevening en kostenverhaal binnen o.a. gebiedsontwikkelingsprojecten af te dwingen. Daarnaast kunnen de provincies met de onteigeningsbevoegdheid, het voorkeursrecht en de WILG een sterkere positie op de grondmarkt verkrijgen. In het hierop navolgende praktijk gedeelte wordt uiteengezet hoe provincies naar verwachting deze nieuwe Wro bevoegdheden en grondbeleidinstrumenten in de toekomst van plan zijn te gaan gebruiken.

4 Het provinciale beleid en de praktijk in het landelijk gebied

In dit hoofdstuk en in hoofdstuk vijf wordt naar de ruimtelijke ordeningspraktijk van verschillende provincies gekeken. Onderzoek is er gedaan naar vier provincies; Friesland, Flevoland, Gelderland en Overijssel. Het betreft hier alle vier provincies met ervaring ten aanzien van sturing in het landelijk gebied. Er is dan ook bewust voor gekozen geen onderzoek te doen naar de randstedelijke provincies, waarbij het ruimtelijke beleid toch vooral op het stedelijke gebied is gericht en waarbij bovendien sprake is van sterke Rijksinvloed. Deze praktijkanalyse is tot stand gekomen op basis van individuele gesprekken met de vier provincies (zie bijlage 1 voor gesprekspartners). In de gesprekken is ingegaan op het provinciale beleid ten aanzien van gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling, de rolopvatting van de provincie hierbij, de stand van zaken omtrent de nieuwe Wro en het provinciale grondbeleid, op de aanwezige en benodigde kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor de invoering van de nieuwe Wro en tot slot is er ingegaan op het voeren van een actief grondbeleid.

Kantekening bij vooral hoofdstuk zes is dat het gaat om een onderzoek naar nieuwe wet- en regelgeving waarmee in de provinciale praktijk nog nauwelijks ervaring mee is. Het betreft dus niet zo zeer een overzicht van feitelijke processen en waarnemingen maar van verwachtingen. Uiteindelijk zal de toekomst moeten uitwijzen in hoeverre de beoogde doelstellingen van het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk behaald zullen worden

4.1 Het ruimtelijke beleid van de onderzochte provincies in hoofdpunten

Provincie Friesland



Foto: Annemarie Hoogwoud

Friesland heeft sinds kort (begin 2007) een nieuw streekplan dat met de invoering van de nieuwe Wro de status van een structuurvisie krijgt. In de uitvoeringsagenda van het streekplan staan drie speerpunten: ruimtelijke kwaliteit, Fryslân woonprovincie en gebiedsontwikkeling. Hiermee wil de provincie de ruimtelijke kwaliteit van Fryslân verbeteren, inzetten op sterke steden en een vitaal platteland met behoud en verbetering van de kernkwaliteiten van het landelijk gebied. Bij het programma ruimtelijke kwaliteit ligt het accent van de provinciale inzet op het ontwikkelen van fysieke projecten. Voorbeelden zijn: regelingen voor het opknappen van karakteristieke boerderijen, herstructurering en een betere landschappelijke inpassing van bedrijventerreinen. Ruimtelijke kwaliteit is bij alles wat de provincie in ruimtelijk opzicht doet reeds gedurende een lange periode leidend. Nieuw is dat bij nieuwe ruimtelijke plannen en activiteiten er meer dan eerst rekening moet worden gehouden met de karakteristieken van de omgeving. Om de kwaliteit, die Friesland

reeds bezit, te behouden zijn er zes bundelingsgebieden aangewezen. In de stedelijke centra Leeuwarden, Drachten, Heerenveen, Sneek, Harlingen en Dokkum worden wonen, werken en voorzieningen geconcentreerd om versnippering van het landschap te voorkomen. Verhoging van de ruimtelijke kwaliteit is volgens de provincie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincie, gemeenten, waterschappen, marktpartijen, belangengroeperingen en burgers. Door in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te gaan en overeenstemming te bereiken over de kwaliteitsambities in het plangebied, wordt volgens de provincie bereikt dat alle betrokkenen elkaar eerder en gemakkelijker aanspreken op de wederzijdse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens de verdere planvorming en uitvoering. Ten behoeve van de kwaliteitsverbetering wordt er ingezet op ontwikkelingsplanologie waarbij gemeenten een grote eigen verantwoordelijkheid krijgen (Provincie Friesland 2007).

Provincie Flevoland



Foto: Polder in Beeld

en steden, een afwijkende bevolkingsopbouw en een andere samenstelling en groei van de woningvoorraad.

In vergelijking tot de andere provincies in Nederland is Flevoland een buitenbeentje. Flevoland is een jonge provincie en heeft maar zes gemeenten. In de afgelopen decennia heeft de provincie zich stormachtig ontwikkeld; nieuwe steden en dorpen zijn ontstaan met daaromheen een gebied met hoogwaardig productiemilieu. Deze nog jonge ontstaansgeschiedenis heeft geleid tot specifieke omstandigheden zoals een jonge natuur, geen contouren beleid rondom dorpen

Recentelijk heeft de provincie Flevoland in 2006 een nieuw omgevingsplan voor de periode 2006-2015 vastgesteld. In 2008 wordt het plan met een aantal kleine aanpassing omgezet in een structuurvisie. In het omgevingsplan worden de belangrijkste opgaven voor Flevoland uiteengezet waarbij er een onderscheid tussen het stedelijk en landelijk gebied is gemaakt. In het stedelijk gebied moet er ruimte vrij gemaakt worden voor de nationale woningbouwopgave van de Randstad. De realisatie van de verstedelijking wordt door de provincie primair gezien als een gemeentelijke taak. Provinciale aandacht is er wel voor de onderlinge afstemming tussen gemeenten over de omvang en de zoekrichting van de reservering van ruimte voor stedelijke ontwikkeling. In het landelijk gebied wil de provincie de vitaliteit vergroten en de gebruiksmogelijkheden ervan meer afstemmen op de maatschappelijke behoeften. De inrichting en gebruik van het landelijk gebied zullen hierdoor gaan veranderen. Dit hangt samen met de schaalvergroting en verbreding in de landbouw, de groeiende ruimtevraag van de sector recreatie en toerisme, de beoogde versterking van de natuur en de noodzakelijke ingrepen in het watersysteem. Ook zullen er nog nieuwe wegen en vaarverbindingen worden aangelegd die vragen om een goede inpassing in zowel het landelijk als stedelijk gebied.

De provincie heeft volgens eigen zeggen vooral een positie/belang in het landelijk gebied en wil hier samen met gebiedspartners en marktpartijen ruimtelijke ontwikkelingen stimuleren en zonodig zelf oppakken. De provincie richt zich daarbij nadrukkelijk op de

provinciale hoofdstructuur, waarbinnen een aantal speerpuntgebieden worden onderscheiden. Deze speerpuntgebieden krijgen bij de uitvoering van het omgevingsplan nadrukkelijk de aandacht. De provincie heeft namelijk de ambitie om hierbij een 'leidende' rol te vervullen, bijvoorbeeld door het mede ontwikkelen, actief stimuleren of regisseren van projecten. De kern van de aanpak zal wel zijn andere publieke en private partijen uit te nodigen aan deze projecten een bijdrage te leveren en in staat te stellen de ontwikkelingen en projecten te realiseren (Provincie Flevoland 2006).

Provincie Overijssel



Foto: Frank van der Wal

Het ruimtelijk beleid van de provincie Overijssel is vastgelegd in het Streekplan Overijssel 2000+. De provincie heeft dit streekplan tussentijds in 2005 herzien om in te kunnen spelen op de veranderende inzichten rond ontwikkelingsplanologie (Nota Ruimte), ruimtelijke kwaliteit en het versterken van de uitvoeringsgerichtheid van het beleid. De provincie hecht veel belang aan ontwikkelingsplanologie en heeft begin 2005 het Ambitiedocument Ontwikkelingsplanologie met bestuurlijke agenda vastgesteld. Onder ontwikkelingsplanologie verstaat de provincie integrale gebiedsontwikkeling die in een gezamenlijk proces tot stand wordt gebracht door uiteenlopende partijen die elkaar aanvullen (Provincie Overijssel 2005). Op het ogenblik wordt er gewerkt aan een omgevingsvisie die de basis gaat vormen van de structuurvisie die de provincie onder de nieuwe Wro moet maken. Zolang deze nog niet klaar is krijgt het huidige streekplan de status van een structuurvisie.

In het streekplan worden op basis van maatschappelijke ontwikkelingen een aantal opgaven op een rijtje gezet. De belangrijkste zijn; het inspelen op de ontwikkelingen die voortvloeien uit de internationalisering, de West-Oost corridor en de uitschuifprocessen vanuit de Randstad, het handhaven van de leefbaarheid op het platteland, het versterken van de relatie met de beleidsvelden water en milieu, zowel in de stad als in de groene ruimte, het ontwikkelen en beschermen van de groene kwaliteiten en het cultureel erfgoed en tot slot het bieden van perspectieven aan de landbouw en scheppen van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied (Provincie Overijssel 2000). Met behulp van gebiedsgericht werken wil de provincie samen met gemeenten en waterschappen onder andere aan deze opgaven werken. In het kader van het gebiedsgericht werken is de provincie ingedeeld in vijf landelijke gebieden en drie stedelijke gebieden. In elk gebied wordt met regelmaat een Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) georganiseerd om de kansen en knelpunten te signaleren (Provincie Overijssel 2007).

Provincie Gelderland



Foto: Jeroen van Daal

Gelderland is naar landoppervlakte de grootste provincie van Nederland en heeft 56 gemeenten. De provincie heeft verder de meeste Nationale Landschappen van heel Nederland, en het grootste aaneengesloten natuurgebied (*de Veluwe*). Ruimtelijk-economisch vormt het een schakel tussen de Randstad en het Ruhrgebied in Duitsland. En dit brengt een ruimtelijke druk vanuit de Randstad met zich mee. De provincie wordt verder gekenmerkt door een grote landschappelijke diversiteit en regionale verscheidenheid. De provincie zet met haar ruimtelijke beleid in op de ontwikkeling van deze verschillende regio's. (In het totaal worden er zes regio's onderscheiden; KAN, Stedendriehoek Apeldoorn-Zutphen-Deventer, de Vallei, Noord-Veluwe, Achterhoek en het Rivierenland). Dit is vertaald naar het streekplan *Kansen voor de regio's* dat op 20 september 2006 in werking is getreden. Credo van het plan is "lokaal wat kan, provinciaal wat moet". Opvallend aan het streekplan is dat er duidelijk wordt aangegeven wat van provinciaal belang is (zie kader 4.1) Verder is er een onderscheid gemaakt tussen de visie en uitgangspunten van het generieke en regiospecifieke beleid. Vooral ontwikkelingsgerichtheid en afstemming op regionale schaal zijn onderwerpen die centraal staan in het streekplan (Provincie Gelderland 2005). Projecten waarmee de provincie de komende jaren actief mee aan de slag wil gaan zijn Waterfront Harderwijk, groei en krimp van recreatieverblijven op de Veluwe, Park Lingezegen (het groene hart tussen Arnhem en Nijmegen) en ook de verbetering van de infrastructuur.

Medio 2007 wil de provincie aangeven bij welke projecten ze de aanpak van gebiedsontwikkeling wil toepassen. Eind 2007 wordt er een Gelderse aanpak voor gebiedsontwikkeling gepresenteerd, waarin beschreven staat welke activiteiten en besluiten in de verschillende fases van gebiedsontwikkeling genomen moeten worden, wil de provincie verantwoord in gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen deelnemen.

Kader 4.1: schema van wat van provinciaal belang is in de verschillende regio's

	Provinciale ruimtelijke hoofdstructuur (prov. belang)		domein samenwerkende gemeenten (beperkte bemoeienis prov.)
	Laagdynamische functies primaat (Groen-Blauw Raamwerk)	Hoogdynamische functies primaat (Rood Raamwerk: stedelijke netwerken / regionale centra & infrastructuur & intensieve teelten)	Multifunctioneel gebied: overig bebouwd (steden, dorpen, buurtschappen), waardevolle landschappen en multifunctioneel platteland
Doel	ruimte voor ecologische & hydrologische dynamiek; bescherming van stilte, rust en milieukwaliteit	ruimte voor intensivering relaties en functies stedelijke netwerken en regionale centra (stedelijke dynamiek & voorzieningen)	ruimte voor meervoudig ruimtegebruik (verweven functies) in dorpen, steden en landelijk gebied
Soort planologie	toelatingsplanologie + weren bedreigingen	ontwikkelplanologie + kansen benutten	toelatingsplanologie
Provinciale aandacht	integraal / actief / toetsend	integraal / actief / toetsend	selectief / passief
Typering en Provinciale rol	beschermen / ontwikkelen en monitoren	Gebundelde ontwikkeling initieëren en monitoren	toelaten beperkt monitoren en inspireren

Bron: Provinciale Staten Gelderland (2005), *Streekplan Gelderland Kansen voor de Regio's*, Arnhem

Samenvattend kan gesteld worden dat in elk van de provincies de nadruk van het provinciale beleid op het landelijk gebied ligt. Drie provincies hebben recentelijk een streekplan/ omgevingsplan opgesteld dat volgens de desbetreffende provincies inspeelt op de nieuwe Wro en daardoor zonder al te veel aanpassingen de status van een structuurvisie kan krijgen. Alleen de provincie Overijssel heeft een streekplan dat een aantal jaren geleden is vastgesteld, maar op basis van het overgangsrecht wordt ook dit streekplan gelijkgesteld aan een structuurvisie. In het hierop navolgende deel wordt onderzocht hoe ieder van deze provincies het nieuwe instrumentarium, zoals geschetst in hoofdstuk drie, in lijn met het hiervoor aangegeven ruimtelijk beleid nu en in de toekomst van plan is in te gaan zetten.

4.2 *Gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling*

Zoals in paragraaf 4.1 is gebleken ligt het accent van het ruimtelijk beleid in elk van de onderzochte provincies op het landelijk gebied. Voor een groot deel wordt uitvoering gegeven aan dit beleid aan de hand van gebiedsgerichte- en gebiedsontwikkelingsprojecten. Tijdens de interviews zijn de provincies in eerste instantie gevraagd naar hun ervaringen op het gebied van gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling en de rol die zij hierbij vervullen.

In hoofdstuk twee is er een onderscheid gemaakt tussen gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling. Uit de gesprekken is gebleken dat de provincies deze begrippen nog wel eens door elkaar halen. Elk van de provincies geeft echter aan zich met beide soorten projecten bezig te houden en in dit in de toekomst ook te willen doen. Alle provincies hebben ervaring opgedaan met de zogenaamde voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling (zie kader 4.2). Het ministerie van VROM ondersteunt de provincies bij deze projecten, vooral door het monitoren en mogelijk maken van uitwisseling van kennis en ervaringen rond die projecten. In november 2005 presenteerde de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (commissie Bakker) het eindrapport, waarin de bevindingen rond deze projecten en adviezen om de uitvoering te versnellen zijn opgenomen. Inmiddels zijn de provincies ook bij andere projecten betrokken. De functies die in deze projecten worden ontwikkeld zijn over het algemeen wonen, natuur, water, recreatie en infrastructuur.

Kader 4.2 Een selectie van gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij provincies betrokken zijn		
<i>Provincie</i>	<i>Voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling</i>	<i>Andere gebiedsontwikkelingsprojecten</i>
Friesland	<ul style="list-style-type: none"> • De Zuidlanden en de Haak om Leeuwarden 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsontwikkeling Dongeradeel • Gebiedsontwikkeling Ferwerderadiel
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • As Lelystad-Dronten-Zwolle (west-oost as) • Veluwerandmeren 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> • Veluwerandmeren • Groei en krimp van recreatiebedrijven Veluwe 	<ul style="list-style-type: none"> • Park Lingezege • Ruimte voor de Rivier locaties, zoals de IJsselsprong
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> • IJsseldelta Kampen 	<ul style="list-style-type: none"> • Luchthaven Twente • Gebiedsontwikkeling Nijverdal/Koninklijke Ten Cate

Provincie Friesland

De provincie Friesland is op het ogenblik vooral betrokken bij het project integrale gebiedsontwikkeling Dongeradeel. In dit gebied moet de structuur van de landbouw verbeterd worden en tegelijkertijd moeten er wensen op het gebied van natuur, water, recreatie en de leefbaarheid van het platteland gerealiseerd worden. Een belangrijk onderdeel van de gebiedsontwikkeling is kavelruil en grondaankoop. Via BBL heeft de gebiedscommissie, die is ingesteld, de mogelijkheid om losse kavels en zelfs hele bedrijven te kopen. Deze bedrijven kunnen bijvoorbeeld worden benut voor verplaatsing van bedrijven uit de zogeheten 'overdrukgebieden' (provincie Fryslân 2007a). De aankoop van deze grond vindt aan de hand van het ILG-budget plaats, waarbij een belangrijke rol bij de provincie ligt. De provincie omschrijft haar rol bij dit project vooral als initiator en regisseur. De provincie heeft de verschillende actoren bij elkaar gebracht en samen met deze actoren onderzocht wat de knelpunten in het gebied waren¹¹. In de provincie Friesland wordt vooral veel belang gehecht aan communicatieve instrumenten en er zijn dan ook eigenlijk geen knelpunten geconstateerd ten aanzien van het instrumentarium van de oude WRO. Dit heeft er ook mee te maken dat het geen gebiedsontwikkeling betreft die gemeenteweersrijdend is, het project vindt plaats op grondgebied van de gemeente Dongeradeel.

Naast gebiedsontwikkeling houdt de provincie zich ook intensief bezig met gebiedsgericht beleid. Voor het project Plattelânsprojekten is Friesland in zes deelgebieden opgedeeld. Binnen deze gebieden is een projectbureau en een gebiedsplatform actief op zoek naar mensen en organisaties met ideeën die bijdragen aan de ontwikkeling van het platteland. De provincie stimuleert hier door kennis en financiële middelen in de zin van subsidies beschikbaar te stellen. Vooral de instrumenten van de WILG kunnen naar verwachting goed gebruikt worden, het geld kan op een veel efficiëntere manier worden ingezet.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland heeft in verhouding met de andere provincies minder ervaring met gebiedsontwikkeling. Toch wil de provincie in de speerpuntgebieden een leidende rol op zich te nemen. De kern van de aanpak zal zijn andere publieke en private partijen uit te nodigen een bijdrage te leveren en hen in staat te stellen de ontwikkelingen en projecten te realiseren. Op het ogenblik is de provincie betrokken bij het speerpuntgebied/project Oostvaarderswold. De provincie wil in dit project tot een aantrekkelijk gebied met een goede balans tussen sociaal-economische, ecologische en landschappelijke kwaliteiten komen. Het gaat dus om een samenhangende ontwikkeling van wonen, werken, mobiliteit en infrastructuur, natuur, toerisme en recreatie.

Op het ogenblik is de provincie als gebiedsregisseur van de planvormingsfase bij het project betrokken. Zo wil ze een regionaal proces op gang brengen om te komen tot vereveningsafspraken over ruimtelijke ontwikkeling van het gebied tussen Lelystad en het randmeer bij Zwolle. Problematisch is echter dat de gemeenten gewend zijn hun eigen boontjes te doppen. Dit is logisch omdat de provincie de gemeenten jarenlang behoorlijk vrij

¹¹ Uit een Landbouwstructuuronderzoek, dat in opdracht van de provincie Friesland is gehouden, bleek dat Noord-Fryslân een sterke landbouwsector kent, maar dat schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging een nadelige invloed heeft op deze landbouwstructuur. Een aanbeveling was het starten van een pilot ter ontwikkeling van een pro-actieve werkwijze, die erop gericht is verkavelingsproblemen door schaalvergroting te voorkomen in plaats van achteraf op te lossen. De gemeente Dongeradeel en de LTO-afdeling zochten ook naar mogelijkheden om de landbouw in het gebied te versterken. Gemeente Dongeradeel, provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân, LTO-Noord hebben vanuit deze invalshoek de handen ineen geslagen en een project voor Integrale gebiedsontwikkeling in Dongeradeel opgestart.

heeft gelaten. Ten aanzien van het natuurbeleid zal de provincie naar verwachting wel een meer regisserende rol op zich kunnen nemen. Ten eerste omdat zij met behulp van financiering uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied kan stimuleren, en ten tweede omdat andere partijen de ontwikkeling van natuur en het landelijk gebied vaak vrijwillig overlaten aan de provincie. Voor marktpartijen is het namelijk nog lang niet altijd aantrekkelijk om groene functies te ontwikkelen.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel is in 2004 gestart met het zogenaamde gebiedsgericht werken. De rol van de provincie is hierbij vooral die van een gebiedsregisseur. Volgens de provincie ligt in deze rol het accent op het mobiliseren van de regionale bestuurskracht (door het nemen van initiatieven, het bijeenbrengen van partijen, opgaven belangen en middelen) en het faciliteren van processen (door het beschikbaar stellen van kennis, menskracht en middelen, het versnellen van procedures etc.).

De provincie is ook samen met andere partijen betrokken bij het grootschalige gebiedsontwikkelingsproject IJsseldelta Zuid. Naast de provincie Overijssel is ook de provincie Flevoland, het Ministerie van VROM en LNV, een aantal de gemeentes waaronder Zwolle en Kampen, een waterschap en tot slot Rijkswaterstaat bij dit gebiedsontwikkelingsproject betrokken. Bij het project IJsseldelta Zuid bestaat naast een hoogwatergeul in het kader van Ruimte voor de Rivier ook uit een aantal andere grootschalige ontwikkelingen: de aanleg van de Hanzelijn, de uitbreiding van de stad Kampen, de opwaardering van de N50, de sociaal-economische ontwikkeling van het gebied en de realisatie van nieuwe natuur. De provincie heeft naast de rol van regisseur hier ook meer een ontwikkelende rol. Niet alleen in de zin van (mede-) opdrachtgever maar ook in de zin van medefinanciering. Een belangrijk uitgangspunt van de provincie is dat zij tot verevening wil komen.

De provincie geeft aan dat bij dit soort projecten hun positie niet alleen afhankelijk van is van macht (in de vorm van bevoegdheden en instrumentarium) en/of geld, maar van gedrag: andere partners moeten je de rol van regisseur of ontwikkelaar gunnen. De provincie heeft, ondanks haar formele positie op het gebied van de regionale ruimtelijke ordening, nog lang niet altijd het natuurlijk gezag om een ontwikkelende rol te claimen. De provincie geeft aan ook moeite te hebben om de stap van beleid naar uitvoering te zetten. Dit ligt niet primair aan het ontbreken van bevoegdheden en instrumenten, echter de nieuwe Wro en grondbeleidinstrumenten kunnen naar verwachting de uitvoeringsgerichtheid van de provincie wel versterken.

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft net als de andere provincies ervaring met gebiedsontwikkeling door het voorbeeldproject. Het betreft in Gelderland de Groei en krimp van recreatiebedrijven op de Veluwe. Recreatiebedrijven die op voor natuur kwetsbare locaties liggen worden op vrijwillige basis gesaneerd of uitgeplaatst. Deze zogenaamde krimplocaties worden aan de natuur teruggegeven. Elders op minder kwetsbare plaatsen is er ruimte voor zogenaamde recreatieclusters. Knelpunt hierbij is dat de provincie afhankelijk is van de welwillendheid van gemeenten, indien zij niet het belang inzien van een verplaatsing dan verloopt het proces een stuk moeizamer. De provincie heeft bij dit project de rol van initiatiefnemer en levert de projectleider. De andere partijen zoals de gemeenten

en terreinbeherende organisaties zijn betrokken bij de uitvoering. De provincie voorziet wel in een financiële bijdrage in de vorm van subsidies. In de toekomst wil de provincie onder andere ook het initiatief nemen bij de gebiedsontwikkelingsprojecten van de Ruimte voor Rivier gebieden. Bij het project Lingezen ziet de provincie vooral kansen in het vereveningsinstrument.

Met gebiedsgericht beleid heeft de provincie echter meer ervaring. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde Reconstructiegebieden. Het gaat hier om gebieden waarbij functies als intensieve landbouw, wonen, werken, natuur en recreatie elkaar dusdanig in de weg zitten dat met name de economisch belangrijke sectoren als landbouw en recreatie zich niet genoeg kunnen ontwikkelen. Met het reconstructieplan wordt ernaar gestreefd dat er steeds minder veehouderijbedrijven dicht bij natuurkernen en woongebieden komen te liggen. Het succes is hiervan, net zoals bij het hiervoor genoemde voorbeeld, afhankelijk van een succesvolle inplaatsing/ hervestiging van de bedrijven. Echter in de praktijk komt dit moeizaam van de grond, een groot aantal gemeenten heeft hun bestemmingsplannen nog niet aangepast aan het reconstructiebeleid. Problematisch is ook dat de plannen lokaal vaak op veel maatschappelijke weerstand stuiten. De provincie denkt er dan ook over na om zelf een inpassingsplan op te stellen, om het proces te versnellen en de uitvoeringsgerichtheid te verbeteren.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de provincies nog niet echt op grootschalige schaal ervaring hebben met gebiedsontwikkeling. Ook zijn er weinig ophanden geplande nieuwe gebiedsontwikkelingsprojecten. Van de succes en faalfactoren van de reeds gerealiseerde en lopende projecten hebben de provincies geen helder overzicht. Dit betekent ook dat zij geen duidelijk beeld hebben van de knelpunten van de oude WRO. De meest genoemde nieuwe instrumenten die als kansrijk worden beschouwd zijn het inpassingsplan en de mogelijkheid om verevening en kostenverhaal af te dwingen.

5 Het wettelijke instrumentarium in de toekomstige praktijk

5.1 *Opvattingen over, en verwachte toepassingen van de Wro*

In hoofdstuk drie is een breed scala aan nieuwe instrumenten geschetst dat de provincies in het kader van de nieuwe Wro tot hun beschikking krijgen. Samenvattend betekent dit dat de provincies voor de beleidsdoorwerking in gemeentelijke plannen proactieve bevoegdheden (verordening en proactieve aanwijzing) en reactieve / interveniërende bevoegdheden (bestuurlijk overleg, zienswijzen en reactieve aanwijzing) krijgen. Uitvoering van het beleid gebeurt, naast beoordeling van gemeentelijke plannen op doorwerking, via het projectbesluit, het inpassingsplan en toepassing van de coördinatierегeling voor plan- en vergunningsprocedures.

Tijdens de gesprekken is de provincies gevraagd naar hun algemene mening over de Wro, wat voor gevolgen het heeft voor de provinciale organisatie en wat de stand van zaken is ten aanzien van de voorbereiding. Ook zijn er een aantal specifieke vragen gesteld betreffende de instrumenten zelf, wanneer een provincie van plan is de instrumenten te gaan gebruiken, wat de knelpunten van de instrumenten zijn en tot slot wat er door de provincies onder een provinciaal belang wordt verstaan.

In het algemeen kan gesteld worden dat de provincies een positieve verwachting hebben ten aanzien van de Wro en het een logische stap vinden in relatie tot de tendens van ontwikkelingsplanologie. In de gesprekken kwam echter naar voren dat de provincies ook met het huidige instrumentarium best goed overweg kunnen en dat door genoemde tendens er reeds meer nadruk op het gebruik van communicatieve instrumenten is komen te liggen. Verder gaven alle provincies aan dat een cultuuromslag binnen het provinciale apparaat een belangrijke vereiste is om ontwikkelingsgericht te kunnen werken. Echter op welke manier deze omslag plaats moet vinden is nog niet echt duidelijk. De provincies hebben aangegeven dat bepaalde instrumenten praktisch kunnen zijn bij bepaalde provinciale doeleinden. Niettemin er is wel een verschil in de mate waarin de provincies verwachten de instrumenten te gaan gebruiken. In de volgende paragrafen wordt per provincie aangegeven waarom en wanneer welke instrumenten naar verwachting gebruikt gaan worden.

Provincie Friesland

Uitgangspunt voor de inzet van het Wro-instrumentarium vormt het recentelijk vastgestelde streekplan. Bij de verschillende in het streekplan beschreven beleidsthema's (o.a. wonen, leefbaarheid en sociale samenhang, werken, netwerken, recreatie en toerisme, landbouw, landschap, cultuurhistorie, natuur, water, kustverdediging en buitendijks bouwen, bodem en milieu) heeft de provincie zich uitgesproken over wat zij hierbij wil bereiken en wie daarin welke rol vervult. Indien het om gemeentegrensoverschrijdende (bovenlokale) aspecten van deze thema's gaat wil de provincie zich proactief op stellen. Dit betekent inzetten op een agenderende, meedenkende, mee-ontwikkende, stimulerende en participerende rol. Expliciet geeft de provincie aan dat buiten deze onderwerpen er sprake is van meer terughoudendheid en selectiviteit.

In een interne notitie heeft de provincie zich uitgesproken over de nieuwe instrumenten die zij tot haar beschikking krijgt en wanneer zij deze wil gaan inzetten. In deze notitie is er een onderscheid gemaakt tussen bevoegdheden op het gebied van de provinciale ruimtelijke beleidsontwikkeling, de doorwerking en uitvoering van het beleid. In het kader 5.1 wordt hiervan een overzicht gegeven.

Kader 5.1: Overzicht waarin aangegeven wordt wanneer de provincie Friesland een bevoegdheid van plan is te gaan gebruiken			
	Beleidsontwikkeling	Doorwerking beleid	Uitvoering beleid
Structuurvisie	Ja, is verplicht		
Verordening (=proactief)		Nee	
Proactieve Aanwijzing		Nee, mits reactieve instrumenten niet werken	
Bestuurlijk overleg (=reactief)		Ja, sluit aan bij overleg en advies cultuur binnen provincie	
Zienswijze (=reactief)		Ja, indien overleg niet werkt	
Reactieve Aanwijzing		Nee, mits in ultieme gevallen	
Inpassingsplan			Ja, maar met mate en alleen bij een provinciaal belang wat door provincie zelf gerealiseerd wordt
Projectbesluit			Ja, maar met mate en alleen bij een provinciaal belang wat door provincie zelf gerealiseerd wordt
Coördinatieregeling			Ja, maar met mate en alleen bij een provinciaal belang wat door provincie zelf gerealiseerd wordt

Voor de doorwerking van de provinciale belangen zet de provincie met name in op overleg-, beïnvloedings-, en interventiemogelijkheden tijdens het proces van totstandkoming van de gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten. Deze inzet betekent ook, dat de provincie voornemens niet het voornemen heeft gebruik te maken van de proactief sturende instrumenten. De provincie geeft verschillende redenen aan waarom zij niet op voorhand gebruik wil maken van de proactief bindende sturingsinstrumenten:

- Aan de toepassing van een verordening of aanwijzing worden bepaalde eisen gesteld, o.a. duidelijkheid, begrenzing en objectiviteit die niet rijmen met de aard en intenties van de beleidsuitspraken in het streekplan (deze zijn vaak veel algemener van aard)
- Voor veel provinciale beleidsuitspraken wordt aan gemeenten binnen aangegeven bandbreedtes bewust afwegings- en motiveringsruimte geboden of gelaten met als oogmerk te komen tot gezamenlijk ruimtelijk kwalitatief maatwerk op lokaal niveau.
- Nogal wat onderdelen van het streekplan betreffen een voortzetting van bestaand provinciaal beleid. Dit beleid is doorgaans al goed in het gemeentelijk beleid verankerd en daarom worden de relatief zware middelen van de proactief verbindende verordening of aanwijzing niet noodzakelijk geacht

- In het algemeen is het beleid van de provincie gericht op terughoudendheid en de genoemde proactief sturende instrumenten (verordening en aanwijzing) staan volgens de provincie op gespannen voet met de bestaande bestuurscultuur tussen provincie en gemeenten, die zich kenmerkt door termen als draagvlak, bestuurlijk overleg, consensus en maatwerk.

Alleen indien via overleg, meedenken en stimuleren het provinciaal beleid of belang niet goed tot doorwerking of uitvoering mocht komen, dan zullen mogelijkerwijs de meer proactief verbindende instrumenten worden overwogen, zonodig onder eventueel noodzakelijke aanscherping van de betreffende provinciale belangen c.q. beleidsuitspraken in de structuurvisie.

De provincie geeft aan het inpassingsplan, projectbesluit en de coordinatieregeling alleen toe te passen als iets van provinciaal belang (wettelijke vereiste) is en indien de provincie zelf verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering of realisering. Ter verduidelijking van het begrip provinciaal is er een onderscheid gemaakt met het begrip provinciale verantwoordelijkheid. Hoewel het bij beide om verwezenlijking van de in het streekplan aangegeven provinciale beleidsdoelen gaat, verschilt de provinciale rol bij met name fysieke ruimtelijke doelen of projecten (zoals provinciale infrastructuur, regionale waterberging of een regionaal bedrijventerrein) aanmerkelijk van de rol die de provincie bijvoorbeeld heeft bij het beleid t.a.v. verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. In het eerste geval voert de provincie zelf de beleidsdoelen uit en in het tweede geval, wanneer iets de provinciale verantwoordelijkheid is, zijn het veelal de gemeenten, marktpartijen en particulieren die het provinciale belang van ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau realiseren, waarbij de provincie via expertise en voorbeelden meedenkt, adviseert, stimuleert en soms ook subsidieert.

Ook nu wordt er binnen de provincie al ontwikkelingsgericht gewerkt, aldus de provincie Friesland. Regelmatig en periodiek (ambtelijk) en ook bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeenten over allerlei nieuwe plannen en ontwikkelingen en de voortgang daarvan vindt ook nu al plaats. Volgens de provincie zijn hierdoor voor een deel de benodigde kwaliteiten voldoende aanwezig voor het toepassen van de nieuwe instrumenten en indien blijkt dat dit niet zo is dan is er ruimte voor specifieke opleiding / training.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat de provincie Friesland een bepaalde terughoudendheid heeft ten aanzien van het nieuwe instrumentarium, en maar een bepaald aantal instrumenten wil gaan toepassen. Het betekent echter ook dat de provincie de verantwoordelijkheid voor het beleid voor een groot deel in de handen legt van de lagere overheden. Daarnaast vertrouwt de provincie veel op communicatieve instrumenten, zoals overleg en advies.

Provincie Flevoland

De provincie heeft nog geen duidelijke matrix ontwikkeld waarin staat welk instrument wanneer toegepast zal worden. Wel is er intern al over nagedacht. Zo zal afhankelijk van de rol van de provincie in een project bepaald worden welke nieuwe instrumenten er ingezet worden. De rol varieert van mede-ontwikkelaar en financier, regisseur van het proces, initiatiefnemer, beleid- en visievormer tot een ondersteunende rol gericht op het proces. Net als bij de provincie Friesland wil de provincie Flevoland in eerste instantie inzetten op vooroverleg. Ook nu wordt er onder de huidige WRO (artikel 10) aan vooroverleg gedaan. De provincie geeft aan dat ook het stadium hiervoor, de fase van informeel overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau essentieel zal worden. In deze fase van vooroverleg zal het

volgens de provincie van belang zijn dat zij haar belangen en beleidsdoelstellingen helder voor ogen heeft. Door sterker in te zetten op het vooroverleg wordt de samenwerking tussen provincie en gemeente beter en wordt volgens de provincie haar eigen positie zelfs verstevigd. De inzet bij de nieuwe Wro zal, net als bij de huidige WRO, zijn om er samen uit te komen, aldus de provincie Flevoland. Desondanks zullen zich situaties voordoen waarin het wenselijk is de andere instrumenten in te zetten.

Kader 5.2: Overzicht waarin aangegeven wordt wanneer de provincie Flevoland een bevoegdheid van plan is te gaan gebruiken (is bij de provincie nog geen officieel document over beschikbaar)

	Beleidsontwikkeling	Doorwerking beleid	Uitvoering beleid
Structuurvisie	Ja, verplicht		
Verordening (=proactief)		Ja, indien er bij gebiedsontwikkeling/ gebiedsgerichte projecten bijv. milieu-kwaliteitseisen wenselijk zijn	
Proactieve Aanwijzing		Nee, mits er geen andere optie is	
Bestuurlijk overleg (=reactief)		Ja, altijd eerste optie	
Zienswijze (=reactief)		Nee, mits overleg geen uitkomst biedt	
Reactieve Aanwijzing		Nee, mits er geen andere optie is	
Projectbesluit			Ja, indien het gaat om de realisatie van een urgent project of indien het om een project gaat dat een gefaseerde ruimtelijke besluitvorming vergt
Inpassingsplan			Ja, indien het gaat om de realisatie van relatief groot en/of belangrijk provinciaal belang (veiligheid, hoogwater, milieu)
Coördinatieregeling			Ja, indien het bij grotere bovenlokale projecten wenselijk is procedures te versnellen

Een inpassingsplan kan volgens de provincie een geschikt instrument zijn als het gaat om: een concreet gebied waar provinciale belangen spelen; een hoog maatschappelijk belang in het kader van (externe) veiligheid, gezondheid, milieu, hoogwaterproblematiek; vastgelopen besluitvorming bij gemeenten die bovenlokaal c.q. grensoverschrijdend is of als het gaat om het vastleggen (conserveren) van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Naar verwachting zal

de provincie het inpassingsplan niet vaak gebruiken. Indien zij dit wel doet dan zal dat bijvoorbeeld bij een belangrijk project als de Hanzelijn of N23 zijn. Waar nu nog drie of vier instanties bezig zijn met een plan, kan dat straks door één instantie in één procedure worden gedaan. Hierdoor kan het proces een stuk voorspoediger lopen. Daarnaast kan een inpassingsplan volgens de provincie ook als een vorm van samenwerking worden gezien. Als gemeenten en provincie het over de inhoud van een project eens zijn dan kan de provincie het plan maken. Er hoeven dan geen procedures door verschillende gemeenten gevoerd te worden. Dan heeft een inpassingsplan iets positiefs. Het wordt ook niet gezien als een sanctiemiddel tegen de gemeenten maar als instrument om het provinciaal beleid vorm te geven.

De nieuwe Wro kan ingrijpende gevolgen voor de organisatie hebben, in de provincie Flevoland ligt dit iets anders. Op het ogenblik is er maar 1fte beschikbaar voor de toetsing van bestemmingsplannen en wanneer deze functie in het kader van de nieuwe Wro vervalt heeft dit niet of nauwelijks gevolgen voor de organisatie. De provincie wil onder de nieuwe Wro vooral inzetten op vooroverleg met en het adviseren aan gemeenten. Via het project *Procesvernieuwing Ruimtelijke Ordening Flevoland (PROF¹²)* heeft de provincie in 2005 laten onderzoeken hoe zij dit het beste kan aanpakken.

Resumerend kan worden gesteld dat bij de provincie Flevoland de nadruk nog meer komt te liggen op het vooroverleg. Verschillende instrumenten zoals de aanwijzing en de zienswijze worden pas gebruikt indien er op een andere manier geen oplossing gevonden wordt. Daarnaast wil de provincie per project gaan bepalen wat er te doen valt.

Provincie Overijssel

De provincie is op het ogenblik nog actief bezig met de voorbereiding op de nieuwe Wro. Zo is er recentelijk een symposium georganiseerd waarbij de provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties bijeen zijn gekomen om informatie over de nieuwe Wro uit te wisselen en om de reikwijdte van de nieuwe instrumenten te verkennen. Inmiddels is de provincie bezig met opstellen van het visiedocument: "sturen op samenwerking". Dit document, wat goedgekeurd moet worden door Provinciale Staten, zal onder andere richtlijnen bevatten voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium. Er zijn dus nog geen officiële documenten beschikbaar waarin de provincie te kennen geeft wanneer zij van plan is welke instrumenten toe te gaan passen. Wel is er binnen het ambtelijke apparaat over nagedacht.

Centraal staat bij de provincie een sturingstrategie die gericht is op ontwikkelingsplanologie. Dit houdt in dat de provincie ervan overtuigd is dat ze het meeste kan bereiken door te praten en te overtuigen. Tegelijkertijd geeft zij echter aan dat als het gewenste resultaat niet bereikt wordt op deze manier zij niet zal schuwen voor het gebruik van andere instrumenten. De provincie is wel bereid "haar tanden te laten zien". Ten aanzien van de doorwerking en uitwerking van het provinciale beleid is de provincie van mening dat

¹² In dit onderzoek wordt nagegaan welke veranderingen zich in het werkproces en in de samenwerking tussen de diverse partijen in de ruimtelijke ordening zullen voordoen als gevolg van: de invoering van de Wro maar ook als gevolg van de omschakeling van papieren plannen naar digitaal uitwisselbare ruimtelijke plannen.

het essentieel is dat zij helder is in haar ambities. Voor de gemeenten maar ook voor andere partijen moet het duidelijk zijn wat en hoe de provincie iets wil bereiken.

In aansluiting op de gekozen sturingsfilosofie, waarin samenwerking en overleg met de verschillende partners voorop staat, speelt binnen de provincie de vraag of het noodzakelijk is dat alle gemeentelijke bestemmingsplannen getoetst moeten worden. Er wordt nagedacht over de mogelijkheid om met gemeenten prestatieafspraken te maken over de doorwerking en uitvoering van het provinciale beleid. Dit zou betekenen dat de provincie circa om de twee jaar het gemeentelijke beleid gaat beoordelen. En wanneer dit in strijd is met het provinciale beleid zullen er nieuwere hardere afspraken gemaakt moeten worden. Of alsnog zullen instrumenten als de zienswijze en aanwijzing toegepast worden.

De structuurvisie wordt hierbij als een belangrijk hulpmiddel gezien. De hiervoor besproken werkwijze zal alleen werken wanneer gemeenten het eens zijn met de provinciale structuurvisie. Gemeenten zullen dan eerder hun eigen beleid afstemmen op het provinciale beleid en daarom wordt toetsing van de bestemmingsplannen volgens de provincie minder noodzakelijk. De provincie vertrouwt erop dat de gemeenten vanuit zichzelf zullen aangeven dat zij het niet eens zijn met de structuurvisie.

In tegenstelling tot de provincie Friesland wil de provincie Overijssel niet al op voorhand zeggen geen gebruik te gaan maken van de verordening. De provincie erkent dat een verordening een bruikbaar instrument kan zijn om in bepaalde gebieden bepaalde bestemmingen te verbieden of een minimale afstand tussen gevoelige bestemmingen en hinderlijke bestemmingen voor te schrijven. Vooral bij een voor gemeenten gevoelige thematiek als intensieve veehouderij en bedrijventerreinen kan er een kans liggen.

Ondanks dat de provincie dus veel vertrouwen heeft in gemeenten en niet op de plek van de gemeenten wil gaan zitten, is zij wel van plan met mate inpassingsplannen te gaan maken. In het verleden hebben er zich situaties voorgedaan waarbij de gemeente bij de realisatie van provinciale belangen, zoals vuilstortlocaties en motorcrossterreinen, niet wilde meewerken aan een aanpassing van het bestemmingsplan. Voordat de provinciale belangen uiteindelijk gerealiseerd waren ging er een heel lang proces aan vooraf. Dus wanneer de provincie op voorhand al aan voelt komen dat allerlei procedures veel tijd gaan kosten zal het voor de provincie aantrekkelijk zijn om zelf een inpassingsplan op te stellen.

Ook het projectbesluit en de coördinatieregelingen zijn instrumenten die de provincie van plan is maar met mate toe te gaan passen. De provincie zal eerst naar de gemeente stappen om te vragen of zij haar bestemmingsplan wil aanpassen. Echter naar verwachting zal de gemeente dit ook niet snel aan de hand van een projectbesluit doen. Indien een gemeente namelijk niet tijdig haar bestemmingsplan aanpast kan zij geen bouwleges meer invorderen. De mogelijkheid om een projectbesluit de gebruiken zal zich volgens de provincies vooral voordoen als het projecten betreft die nog niet in volledigheid te overzien zijn en waarvan één deel van het project snel gerealiseerd moet worden. Zie verder voor de verwachte toepassing van het instrumentarium het schematische overzicht in kader 5.3.

De provincie ziet in zijn algemeenheid die nieuwe Wro vooral als een bevestiging van een andere manier van werken, namelijk van reactief naar actief. En zoals de heer van Nieuwkoop tijdens het interview heeft gezegd: *“een slappe provincie zal erop achteruit gaan en een krachtige provincie zal erop vooruit gaan”*. Dit heeft ermee te maken dat onder de huidige WRO een provincie veel moet doen en onder de nieuwe Wro hoeft de provincie niets. De provincie moet eigen initiatief en bestuurlijke daadkracht tonen om de provinciale belangen gerealiseerd te krijgen. Binnen de provinciale organisatie zou deze cultuuromslag inmiddels al wel hebben plaats gevonden. De provincie geeft aan dat zij meer in de sfeer van

overtuigen en het verkopen van eigen beleid moet gaan werken. De werknemers beseffen dat ze meer ontwikkelingsgericht moeten gaan werken, echter ze hebben nog niet echt door hoe ze dit naar concrete projecten moeten vertalen. Daarom worden er binnen de provincie workshops en cursussen gegeven om te laten zien dat het goed is om als werknemer met eigen ideeën en initiatieven te komen.

Kader 5.3:			
	Beleidsontwikkeling	Doorwerking beleid	Uitvoering beleid
Structuurvisie	Ja, is verplicht		
Bestuurlijk overleg (=reactief)		Altijd eerste uitgangspunt, evt. afspraken vastleggen in prestatieafspraken met gemeenten	
Zienswijze (=reactief)		Nee, omdat op basis van vertrouwen in de gemeenten er naar verwachting geen toetsing zal plaatsvinden maar om de twee jaar een beoordeling van bestemmingsplannen, echter wanneer dit niet blijkt te werken is toepassing wel mogelijk	
Reactieve Aanwijzing		Nee, alleen als het niet anders kan	
Verordening (=proactief)		Ja, indien noodzakelijk, bijv. bij intensieve veehouderij en aanwijzen locaties bedrijventerreinen	
Proactieve Aanwijzing		Nee, alleen als het niet anders kan	
Inpassingsplan			Ja, indien iets van provinciaal belang is en waarvoor gemeenten hun bestemmingsplan niet kunnen of willen aanpassen.
Projectbesluit			Ja, echter zo min mogelijk toepassen vanwege de zware gevolgen voor gemeenten.
Coördinatieregeling			Ja, echter zo min mogelijk vanwege gevolgen voor gemeenten

Kortom de provincie Overijssel wil zich vooral naar verwachting alleen nog gaan bemoeien met het haar eigen beleid. Wel wil zij dit beleid, aan de hand van overleg, goed afstemmen met het gemeentelijke beleid zodat zij erin kan vertrouwen dat gemeenten zelfstandig te

werk zullen gaan. De provincie wil dus voor een groot deel afscheid nemen van haar toetsende rol. Echter wanneer dit in de praktijk niet blijkt te werken zullen ze niet schuwen de sanctionerende instrumenten toe te gaan passen. De provincie wil zich actief bezig houden met de realisatie van haar eigen beleid en zal indien dit noodzakelijk is de uitvoerende instrumenten, die zij tot haar beschikking heeft, gebruiken.

Provincie Gelderland

In tegenstelling tot de provincies Friesland en Flevoland wil de provincie Gelderland de mogelijkheden van de nieuwe instrumenten optimaal benutten en actief gebruikmaken van de nieuwe instrumenten voor die belangen waar zij de verantwoordelijkheid voor neemt. Provinciale Staten hebben dan ook in februari 2007 ingestemd met een gedragslijn om uitvoering te kunnen geven aan het Gelderse ruimtelijk beleid. In de gedragslijn wordt de mate waarin en de wijze waarop Gelderland de Wro-instrumenten wil gaan inzetten beschreven. Eind 2007 zal er naar verwachting een Wro-Agenda gereed zijn waarin een uitspraak gedaan wordt over voor welke projecten en doelen het nieuwe instrumentarium wordt ingezet. De gemeenten in Gelderland hebben ook aangegeven hier behoefte aan te hebben.

De provincie is in lijn met de Nota Ruimte van mening dat de belangen in eerste instantie op het meest decentrale niveau behartigd moeten worden totdat vastgesteld is dat de belangen het lokale niveau overstijgen en een effectieve en evenwichtige afweging van de belangen alleen op een hoger niveau bestuurlijk niveau kunnen plaatsvinden. Er is sprake van een provinciaal belang als politiek en bestuur uitvoering van een project belangrijk vinden voor het realiseren van één of meer provinciale hoofddoelstellingen. De provincie zal dus, wanneer er sprake is van een provinciaal belang, de beleidsuitvoerende en de doorwerkende instrumenten van de Wro inzetten.

Indien de provincie overweegt een ontwikkelingsproject zelf uit te voeren kan zij de beleidsuitvoerende instrumenten gebruiken. Er zijn volgens de provincie drie belangrijke redenen om te overwegen de ontwikkeling zelf ter hand te nemen:

- het initiatief ontbreekt, bijvoorbeeld omdat het commercieel niet interessant is of omdat commerciële partijen geen belang zien in realisatie van dit project
- de gewenste kwaliteit wordt niet geleverd
- als planverevening gewenst is

Bij de doorwerkende instrumenten heeft de provincie een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de richtinggevende instrumenten, waartoe de verordening en proactieve aanwijzing behoren, en anderzijds de corrigerende instrumenten, waartoe de zienswijze en de reactieve aanwijzing behoren. De verordening zal alleen toegepast worden indien het provinciale belang voldoende concreet en objectief bepaalbaar is en geen ruimte laat voor een nadere lokale invulling van het belang. De proactieve aanwijzing zal alleen worden toegepast indien het geldend planologisch regime de verwezenlijking van het provinciaal belang niet mogelijk maakt. De corrigerende instrumenten kan de provincie inzetten als de gemeente ruimtelijk plannen maakt die in strijd zijn met het provinciale belang of die de realisering van dit belang hinderen.

De provincie probeert zich voor te bereiden op de nieuwe Wro door verschillende regiobijeenkomsten te organiseren. Hierin komen provincie, gemeentes en andere partijen bij elkaar en praten over de mogelijke rol van provincie en op welke manier hier invulling aangegeven kan worden. Gebleken is onder andere tijdens de bijeenkomsten dat de

provincie zijn nieuwe positie moet “verwerven”, dit gaat namelijk niet vanzelf. Gemeenten houden graag zelf de touwtjes in de handen. Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat gemeenten een provinciale inbreng, een regisserende rol, lang niet altijd vervelend vinden. Vooral wanneer er veel maatschappelijke weerstand voor een project bestaat willen gemeenten hun vingers er liever niet aan branden. En over het algemeen hebben gemeenten geen prioriteiten bij natuur en landschapsontwikkelingen. Ook is geconcludeerd dat bijvoorbeeld bij het thema ruimtelijke kwaliteit er de meeste winst is te behalen als alle partijen reeds in het voortraject met elkaar aan tafel zitten. Er komt meer nadruk te liggen op het voortraject en samenspel met andere partijen. Dus niet alleen de juridische instrumenten zijn van belang maar ook de communicatieve instrumenten.

Kader 5.4: Overzicht (op basis van provinciale gedragslijn) waarin aangegeven wordt wanneer de provincie Gelderland een bevoegdheid van plan is te gaan gebruiken

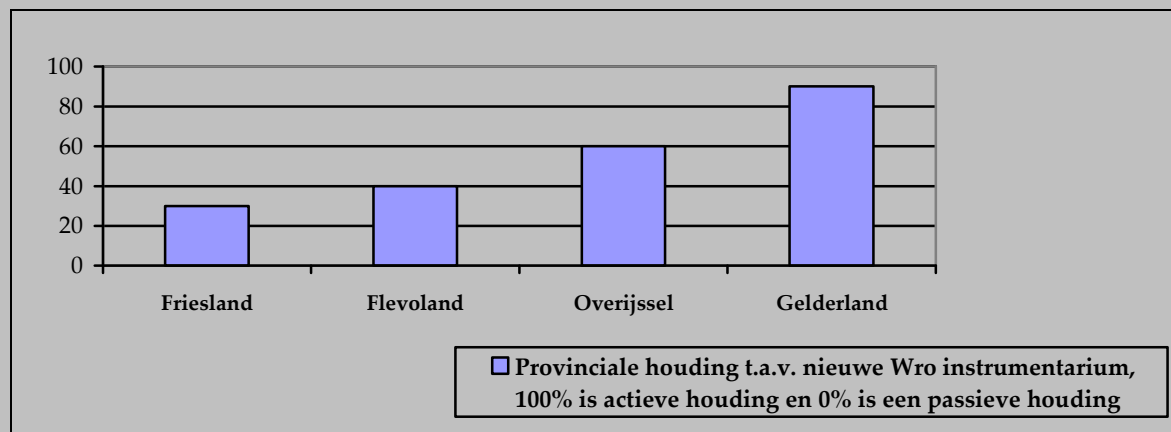
	Beleidsontwikkeling	Doorwerking beleid	Uitvoering beleid
Structuurvisie	Ja, eventueel zelfs per statenperiode een nieuw exemplaar vast stellen		
Verordening (=proactief)		Ja, alleen indien er geen ruimte is voor een nadere lokale invulling v/h provinciale belang (i.t.t. bij de inzet van een inpassingsplan gaat hierbij meer om de realisatie van een provinciale verantwoordelijkheid)	
Proactieve Aanwijzing		Ja, alleen indien het geldend planologisch regime de verwezenlijking van het provinciale belang niet mogelijk maakt	
Bestuurlijk overleg (=reactief)		Zal altijd plaatsvinden echter niet ten koste van alles moet er overeenstemming bereikt worden	
Zienswijze (=reactief)		Ja, indien nieuw bestemmingsplan strijdig is met provinciaal beleid	
Reactieve Aanwijzing		Ja, indien de zienswijze onjuist of onvoldoende in het bestemmingsplan is verwerkt	
Projectbesluit			Ja, indien provincie het provinciaal belang actief wil realiseren (het een concreet project betreft)
Inpassingsplan			Ja, indien provincie het provinciaal belang actief wil realiseren
Coördinatieregeling			Ja, indien provincie het provinciaal belang actief wil realiseren

Organisatorisch is de provincie Gelderland nog niet echt voorbereid op de nieuwe Wro. Op het ogenblik zijn ongeveer 40 plantoetsers binnen de provincie aan het werk. Nog niet bekend is het of het lukt alle zittende medewerkers te begeleiden naar een nieuwe rol en taak. Er is een werkgroep opgericht die de gevolgen van de Wro en BRO zowel voor de ambtelijke organisatie als voor de het bestuur in kaart moet brengen. Ook wordt onder andere nagedacht over een provinciale brede reorganisatie.

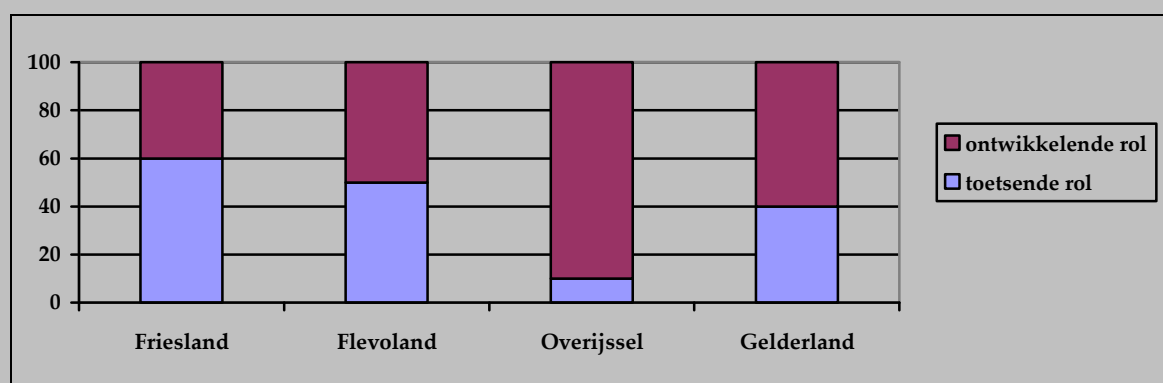
Resumerend kan gesteld worden dat de provincie van plan is actief gebruik te maken van de nieuwe instrumenten. De instrumenten zijn er, dus waarom dan ook niet gebruiken. Ondanks de decentralisatie tendens wil de provincie indien dit noodzakelijk is de touwtjes in eigen handen nemen.

In de twee onderstaande diagrammen worden de algemene bevindingen uit deze paragraaf samengevat. Essentieel is het om te beseffen dat onderstaande diagrammen niet gebaseerd zijn op statistische berekeningen maar op eigen inschattingen.

Figuur 5.1: Een staafdiagram dat aangeeft in hoeverre een provincie de nieuwe Wro instrumenten wil gaan inzetten, dus een actieve houding of een passieve houding



Figuur 5.2: Een staafdiagram dat aangeeft, op basis van het verwachte gebruik van het Wro-instrumentarium, welke rol de provincie in verwachting het meeste gaat vervullen in ruimtelijke ordeningsprojecten.



5.2 *Stand van zaken ten aanzien van het provinciale grondbeleid*

Zoals reeds in hoofdstuk vier is aangegeven zijn het IPO en het Rijk van mening dat het voor provincies een voordeel kan zijn dat zij een actief grondbeleid formuleren. Ten behoeve van dit actief grondbeleid krijgen de provincies in relatie tot de nieuwe Wro onteigenings- en vereveningsbevoegdheden. In de gesprekken met de provincies is gevraagd naar hun ervaring met grondbeleid, in hoeverre zij van plan zijn een actief grondbeleid te gaan formuleren en welke mogelijkheden en knelpunten zij zien in de invoering van de nieuwe bevoegdheden.

Gebleken is dat er bij alle provincies een groeiende interesse is voor het onderwerp grondbeleid. Een lage grondmobiliteit en hoge grondprijzen staan met name de realisatie van groene beleidsdoelen in gebiedsgerichte- en gebiedsontwikkelingsprojecten in de weg. Alle provincies zijn tot het inzicht gekomen dat een actieve aanpak van planontwikkeling met onder andere een goede aankoopstrategie wenselijk is. Door het opstellen van een nota of notitie grondbeleid proberen zij voor het voorgenoemde probleem oplossingen aan te dragen. Ten aanzien van verevening, kostenverhaal en voorkeursrecht staan alle provincies positief. Ten opzichte van het onteigeningsrecht zijn de provincies een stuk terughoudender, de toepassing van dit recht is moeizaam bestuurlijk te verantwoorden.

In het algemeen bleek uit de gesprekken dat provincies wel spreken over actief grondbeleid maar dit doorgaans volgens de strikte betekenis van woord, namelijk het zelf aan- en verkopen van grond, nog niet doen en niet van plan zijn te gaan doen. De provincies begeven zich namelijk niet zozeer zelf op de grondmarkt maar laten dit over aan andere partijen. Het gaat hier onder andere om de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). De provincie neemt bij deze manier van grondbeleid wel een deel van de financiële risico's voor haar rekening.

Provincie Friesland

De provincie heeft o.a. naar aanleiding van het IPO rapport '*De provincie als publieke ontwikkelaar*' onderzocht of de formulering van een actief provinciaal grondbeleid en de instelling van een grondbedrijf wenselijk zouden zijn. Het college van GS heeft daarop eind 2005 besloten dat het inderdaad wenselijk is een provinciaal grondbeleid te formuleren vooral ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling, zij vond het niet echter niet wenselijk een groundbank in te stellen. Integrale gebiedsontwikkeling biedt volgens de provincie mogelijkheden om moeilijk financierbare ontwikkelingen tot stand te brengen. Wanneer de provincie vroegtijdig grond in haar bezit heeft kan zij profiteren van de waardestijging van de grond, aldus de provincie Friesland. Een gebied waar bijvoorbeeld woningbouw wordt ontwikkeld kan volgens de provincie middelen opleveren voor natuurontwikkeling. Inmiddels, juli 2007, heeft GS een notitie Grondbeleid vastgesteld en wordt er gewerkt aan een invulling van het grondbeleid door het ontwikkelen van instrumenten en scholing.

Op het ogenblik voert de provincie ook een grondbeleid, echter het gaat hier om zogenaamd passief grondbeleid. Bij deze vorm van grondbeleid is de grondverwerving direct gerelateerd aan een project. De benodigde gronden worden aangekocht nadat de planvorming is afgerond en de projectplannen door Provinciale Staten zijn vastgesteld (inclusief de voor de uitvoering hiervan benodigde middelen). De aankoop gebeurt bij voorkeur op minnelijke wijze. De kosten van grondaankopen worden dus per project verrekend. Binnen de provinciale organisatie houdt een aantal afdelingen zich bezig met de aankoop van gronden. Daarbij heeft de provincie zich beperkt tot haar traditionele

taakvelden als de aanleg van infrastructuur, milieu (gekoppeld aan afval, bodemsanering, baggeropslag), glastuinbouw en de 'groene' taken (landinrichting, natuurontwikkeling en recreatie), dus voornamelijk voor sectorale doelen.

De provincie is, zoals in de notitie Grondbeleid (2007) staat, van plan om actief grondbeleid (anticiperende grondverwerving) te gaan voeren. De provincie verstaat hieronder het aankopen van gronden voordat er definitieve plannen zijn vastgesteld, ongeveer drie tot vijf jaar van te voren. Als belangrijke vereiste ziet de provincie hierbij dat het gronden betreft waarvoor reeds de doelen bekend zijn. De provincie is niet van plan strategisch grondbeleid te gaan voeren. De provincie is bij deze vorm van grondbeleid bang voor het zogenaamde 'dubbele petten' fenomeen. Dit omdat zij door haar grondposities dan vooruitloopt op ruimtelijke afwegingen en door de financiële belangen een objectieve afweging moeilijker wordt.

Actief grondbeleid wil de provincie vooral gaan voeren indien zij de rol van regisseur op zich neemt bij bovenlokale projecten. Om welke projecten het exact zal gaan is nog niet bekend. Op het ogenblik werkt de provincie aan een Uitvoeringsagenda Streekplan en wanneer deze gereed is kan hier meer over worden gezegd. Wel geeft de provincie aan dat er per project een collegebeslissing zal worden genomen om eventuele beïnvloeding van prijsstelling van een gebied te voorkomen.

Volgens de provincie kan een eventuele grondpositie de risico's voor de overige betrokkenen in een gebiedsontwikkelingsproject verminderen. Het hebben van een grondpositie kan daarbij worden gebruikt als een hefboom om ontwikkelingen in gang te zetten. Ervaring met anticiperende grondverwerving heeft de provincie tot nu toe met één project; de uitbreiding van de glastuinbouw nabij Sexbierum. Een belangrijk uitgangspunt van de realisatie van de kassen is dat deze landschappelijk goed in het gebied worden ingepast. Met behulp van grondbeleid wil de provincie deze landschappelijke kwaliteit realiseren. In dit project doet naast de provincie de Dienst Landelijk Gebied risicodragend mee.

DLG speelt al geruime tijd een belangrijke rol in het grondbeleid van de provincie. Binnen landinrichtingsprojecten wordt door DLG grond verworven voor diverse doelstellingen. Naast gronden voor nieuwe natuur betreft het grond voor landschapselementen, bedrijfsvergroting, recreatieve voorzieningen en extra (ruil)grond om herverkaveling mogelijk te maken. De financiering voor de aankopen vindt plaats uit Rijks- en provinciale middelen, overigens beide in provinciale regie sinds de invoering van ILG/WILG. De provincie is tevreden met de manier waarop DLG opereert en geeft aan dat binnen DLG er de benodigde kennis is voor provinciaal grondbeleid. De provincie is van mening dat het daarom ook niet noodzakelijk is een eigen groundbank op te zetten.

Resumerend kan gezegd worden dat de provincie Friesland zich actiever op de grondmarkt wil gaan roeren. Door een eigen grondpositie krijgt de provincie een instrument voor de versterking van de uitvoering van het provinciale ruimtelijke beleid en ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid, aldus de provincie Friesland. De provincie ziet vooral ten aanzien van verevening kansen. Er wordt geen eigen groundbank opgezet maar de Dienst Landelijk Gebied wordt betrokken bij de uitvoering van het grondbeleid.

Provincie Flevoland

Wat betreft de ontwikkeling van een eigen grondbeleid is de provincie enigszins een buitenbeentje. In Flevoland is de grondeigendomsituatie namelijk uitzonderlijk te noemen. Grote delen van de grond die in agrarisch gebruik zijn, zijn (nog) in eigendom van de Staat

(Dienst der Domeinen), en uitgegeven in uiteenlopende pachtvormen. De provincie verwacht dat de nog steeds relatief grote grondpositie van de overheid in Flevoland bijzondere mogelijkheden biedt voor het bedrijven van ontwikkelingsplanologie. In het omgevingsplan wordt aangegeven dat vanwege de beperkte eigen middelen van de provincie deze grondpositie van groot belang voor de realisatiekansen van ontwikkelingsopgaven kan zijn. De provincie wil daarom afspraken met het Rijk (Dienst der Domeinen) maken over de wijze waarop domeingronden kunnen worden ingezet voor het bereiken van ontwikkeldoelen. Inmiddels is er het plan om binnen de planperiode van het omgevingsplan te werken aan de uitwerking van een eventueel grondbeleid. Problematisch is dat binnen de provincie/ bestuur er niet echt animo voor een provinciaal grondbeleid is. De provincie heeft meer een afwachtende houding en kijkt eerst wat andere provincies gaan doen. De provincie is ook terughoudend omdat zij geen concurrent van de gemeenten wil worden.

Algemeen kan ook nog worden opgemerkt dat het voor de provincie moeilijk zal zijn om een instrument als verhandelbare ontwikkelingsrechten in te zetten. Binnen de provincie zijn er nooit contingenten en strakke rode contouren geweest waarbinnen gebouwd mocht worden, het is altijd duidelijk geweest waar rondom de steden uitgebreid kon worden.

Resumerend kan gesteld worden dat de ontwikkeling van een provinciaal grondbeleid binnen de provincie nog in de kinderschoenen staat. Er zijn dan ook nog weinig conclusies aan te verbinden, behalve dat er wel kansen liggen voor de provincie als zij tot goede afspraken kan komen met de Dienst der Domeinen.

Provincie Overijssel

In 2001 hebben Provinciale Staten de "Startnotitie provinciaal grondbeleid Overijssel vastgesteld. In 2002 is daarop een Nota Grondbeleid vastgesteld. Hierbij is een fonds (revolving fund) van € 7 miljoen ingesteld voor de uitvoering van anticiperend grondbeleid. Het toen vastgestelde grondbeleid richtte zich in eerste instantie "op de aanleg van nieuwe natuur, het verbeteren van de landbouwstructuur, het bieden van ruimte voor water en het geven van uitvoering voor reconstructie". Het fonds is met name gebruikt ter bevordering van ruilverkavelings projecten, vooral om landbouwkundige doelstellingen te kunnen realiseren.

Voor de uitvoering van het grondbeleid is de provincie in grote mate afhankelijk van derden (gemeenten, Dienst Landelijk Gebied). Zo worden gronden voor de Ecologische Hoofdstructuur door DLG aangekocht. Daarnaast neemt de provincie op projectbasis deel aan projecten waar gronden voor aangekocht moeten worden, zoals het Regionaal Bedrijventerrein Twente en de Zuiderzeehaven in Kampen. Ook koopt Overijssel gronden aan voor de realisering van infrastructuur en in beperkte mate voor andere eigen beleidsterreinen.

In mei 2006 heeft D66 een initiatiefstatenvoorstel ingediend om te pleiten voor een versterking van het actief grondbeleid. In het kader van de provinciale ambitie een vooraanstaande rol te vervullen bij ontwikkelingsplanologie is volgens D66 een versterking van het provinciaal grondbeleid wenselijk. In januari 2007 heeft Provinciale Staten een statenvoorstel gedaan voor de versterking van het actief provinciaal grondbeleid.

In dit statenvoorstel wordt actief grondbeleid als het volgt beschreven: "het deelnemen in grondverwerving en grondexploitaties bij (regionale) ontwikkelingsprojecten voor het (versneld) realiseren van de ruimtelijke en sociaal-economische doelstellingen van de provincie en het verbeteren en sturen van de ruimtelijke kwaliteit"(Provincie Overijssel 2007). Naast dit actief grondbeleid zal de provincie in de toekomst ook taakgebonden

grondbeleid (gekoppeld aan de provinciale taken voor de provinciale infrastructuur, de EHS en agrarische structuurverbetering), blijven voeren. Dit taakgebonden grondbeleid kent ook een steeds meer ontwikkelingsgericht karakter.

De provincie geeft aan dat haar rol altijd als complementair beschouwd moet worden ten opzichte van andere overheden. De provincie zal daarbij nooit concurrerend gaan opereren op de grondmarkt met gemeenten en andere overheden. Wanneer het voor de hand ligt dat andere overheden het voortouw nemen, zal de provincie dit stimuleren. Per project zal in overleg met de betrokken maatschappelijke partners en medeoverheden gezocht worden naar de meest wenselijk vorm van deelneming. Zo participeert de provincie op het ogenblik in een regionaal grondbedrijf voor de ontwikkeling van het Regionale bedrijventerrein Twente. De provincie acht een eigen grondbedrijf of ontwikkelbedrijf niet noodzakelijk.

Vooraf belangrijk vindt de provincie instrumenten die verevening mogelijk maken. Volgens Theo Rietkerk, gedeputeerde van de provincie Overijssel, is het cruciaal dat in regionale projecten zaken als groen en blauw worden meegefinancierd uit de grondexploitatie, dit om een goede kwaliteitslag te maken. Essentieel is wel dat de verevening zich altijd moet beperken tot het plangebied, aldus Rietkerk. Toepassing van de onteigeningsbevoegdheid en het voorkeursrecht zal in beginsel nooit worden ingezet zonder afstemming met de gemeenten (Rietkerk 2006).

Provincie Gelderland

Net als de andere onderzochte provincies heeft de provincie zelf nauwelijks ervaring met actief grondbeleid. Nu verlopen de aankoopprocedures vooral via DLG en BBL. Grondbeleid wordt er vooral ten behoeve van infrastructuur, landinrichting en natuurontwikkeling gevoerd. Op dit moment wordt door DLG/BBL voornamelijk een taakgebonden grondbeleid gevoerd. Onder taakgebonden beleid wordt door de provincie verstaan, het aankopen van alleen de strikt noodzakelijke gronden, waarbij de overtollige gebouwen en ruilgronden worden verkocht. Onder anticiperend grondbeleid wordt verstaan het in een vroeg stadium verkennen van de grondmarkt voor aankoop van compensatiegronden/ruilgronden ten behoeve van latere doelrealisatie. Er wordt geen strategisch grondbeleid gevoerd.

Binnen de provincie wordt er op dit moment wel nagedacht over de mogelijkheid grondbeleid ook in te zetten bij regionale gebiedsontwikkeling. Gelderland heeft de ambitie meer zelf de sturing van gebiedsprocessen in de hand te nemen en zo meer greep te krijgen op de kwaliteit van de beleidsuitvoering. En het voeren van actief grondbeleid wordt hierbij als een mogelijk hulpmiddel beschouwd. Op welke manier het grondbeleid vorm moet gaan krijgen, bijvoorbeeld of er wel of niet een provinciale grondbank moet komen, daarover is nog geen officiële uitspraak gedaan. Er is nog geen goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Vooral op bestuurlijk gebied speelt de vraag in welke mate een eventueel grondbedrijf binnen of buiten de eigen organisatie geplaatst dient te worden. Dit vanwege de transparantie, die hoort bij een publieke organisatie, maar die niet samen gaat met privaat handelen op de grondmarkt. Om te voorkomen dat de provincie een 'dubbele pet' op heeft wordt erover nagedacht een grondbedrijf dat buiten de eigen provinciale organisatie staat te ontwikkelen.

Binnen de provincie is bij een aantal werknemers het besef dat er nog niet voldoende kennis in huis is voor het voeren van een actief grondbeleid. Het probleem is ook dat intern nog niet goed afgestemd is wanneer bij wat voor project welke werkwijze wenselijk is. Problematisch is ook dat de politiek nog niet echt op één lijn zit.

Aan de provincie is ook gevraagd welke mogelijkheden of belemmeringen zij ziet in het invoeren van een provinciaal voorkeursrecht of onteigeningsbevoegdheid. De provincie ziet hierin best kansen bijvoorbeeld als meerdere gemeenten, betrokken bij een project, het niet eens kunnen worden. De provincie kan in deze situatie zelf knopen doorhakken en is niet meer afhankelijk van de desbetreffende gemeenten. Er zijn echter ook knelpunten te noemen. De onteigeningsbevoegdheid is vooral bestuurlijk gezien een heikel punt. Politiek ligt het gevoelig en het kost altijd geld. Knelpunt of een ingewikkeld vraagstuk kan het voor de provincie worden als voor de realisatie van een project alleen een bepaald deel van een grondstuk noodzakelijk is, terwijl de eigenaar het volledige grondstuk wil verkopen. De provincie heeft nog geen idee hoe ze dit moeten aanpakken. Ten aanzien van verevening staat de provincie ook wel positief, naar verwachting is het bij Ruimte voor de Rivier projecten goed toe te passen. (Zand en klei kunnen namelijk geld op leveren.)

Résumerend kan gesteld worden dat de provincie nog niet echt grip heeft op het onderwerp provinciaal grondbeleid. Binnen de provinciale organisatie is er nog niet voldoende kennis in huis en ook de politiek staat er nog niet echt welwillend tegenover.

Tot slot in kader 5.5 de algemene ideeën van de provincies over het provinciale grondbeleid.

Kader: 5.5: Algemeen overzicht van de stand van zaken de formulering van een provinciaal grondbeleid				
	Beleidsstuk waarin grondbeleid in geformuleerd is	De manier waarop nu grondbeleid gevoerd wordt	De manier waarop provincies naast het huidige beleid ook in de toekomst grondbeleid gaan voeren	Ten behoeve van welke doelen zal actief grondbeleid in de toekomst ingezet worden
Friesland	2007: Notitie Grondbeleid	Taakgebonden grondbeleid (infra, natuur, milieu)	<ul style="list-style-type: none"> Actief grondbeleid echter alleen anticiperend dus niet wanneer er nog geen doel voor grondstuk bekend is. Geen instelling Grondbedrijf 	<ul style="list-style-type: none"> Bovenlokale belangen Indien grondbezit provincie als hefboom functioneert om ontwikkeling Integrale gebiedsontwikkeling in gaan te zetten Indien regisserende rol van provincie bij financiering wenselijk is (verevening)
Flevoland	Hoofdstuk in Omgevingsplan 2006	Geen noemswaardige aankopen van grond	Naar verwachting actief/ anticiperend grondbeleid	Nog geen concrete uitspraken over
Overijssel	2002: Nota Grondbeleid en 2007: Statenvoorstel versterking provinciaal grondbeleid	Taakgebonden (landbouwstructuur, infra, water en natuur) en op kleine schaal actief grondbeleid m.b.v het 'revolving fund'	<ul style="list-style-type: none"> Actief grondbeleid Positief ten aanzien van instelling Grondbank 	<ul style="list-style-type: none"> Om regionale (integrale) ontwikkelings – projecten te realiseren
Gelderland	2007: notitie in voorbereiding	Taakgebonden grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> Actief/anticiperend grondbeleid Waarschijnlijk geen Grondbank 	<ul style="list-style-type: none"> Integrale gebiedsontwikkeling met voornamelijk als doel een kwaliteitsverbetering

6 Slotbeschouwingen

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de vraagstelling en deelvragen die leidend zijn geweest in deze verkenning. In de eerste paragraaf worden opmerkingen en kanttekeningen geplaatst bij het nieuwe instrumentarium. Daarna volgt de beantwoording van de deelvragen en tot slot wordt de overall conclusie gegeven. Echter alvorens hiermee wordt aangevangen wordt in het kort een stuk geschreven over de totstandkoming van het onderzoek. Gedurende het onderzoek is gebleken dat de provincies moeilijk grip kunnen krijgen op de thematiek van de nieuwe Wro en het grondbeleid. Op een aantal vragen konden de provincies nog geen concreet antwoord geven. Daarvoor hadden ze eenvoudigweg nog niet voldoende kennis in huis. Verder is tijdens het onderzoek ook wel gebleken dat het in de praktijk zich moet bewijzen hoe het nieuwe instrumentarium gaat functioneren.

6.1 Opmerkingen en kanttekeningen

Er is niet zozeer sprake van een vervanging van de toetsende rol door een ontwikkelende rol maar meer van een aanvulling. Beide manieren van werken zullen blijven bestaan.

Zoals in hoofdstuk twee is gebleken blijft toelatingsplanologie immers ook complementair aan ontwikkelingsplanologie. Dit betekent dat een provincie nooit helemaal de omslag kan maken van 'toetsers' naar 'ontwikkelaar'. Dit vergt van de provincie echter wel de bekwaamheid om op het juiste moment te kunnen wisselen in haar wijze van sturen, tussen enerzijds hiërarchisch/ toetsend en anderzijds een meer op interactiegerichte/ ontwikkelingsgerichte wijze van sturing. De provincie moet ook kunnen herkennen wanneer zij welke manier van sturing moet toepassen. Bovendien moet een provincie beseffen dat als zij teveel aandacht besteedt aan de ontwikkeling van afzonderlijke projecten het gevaar bestaat dat dit ten koste gaat van de samenhang van het algehele provinciale ruimtelijke beleid.

Daarnaast is ontwikkelingsgericht werken geen nieuwe manier van werken, het ontwikkelt zich alleen verder. Ook nu werken de provincies al samen met andere maatschappelijke en private partijen aan de realisatie van bovenlokale integrale projecten. Door middel van overleg en uitoefenen van bestuurlijke druk probeert men resultaat te behalen, zonder daarbij dwingend instrumentarium in te zetten. En ook nu biedt de huidige manier van werken en het huidige WRO instrumentarium mogelijkheden. Met een wijziging van een streekplan, de onthouding van een goedkeuring van het gemeentelijk bestemmingsplan en met de aanwijzingsbevoegdheid heeft de provincie toelatingsplanologie instrumenten die als sturingsmiddel ingezet kunnen worden in het kader van ontwikkelingsplanologie.

Indien provincies een toetsende passieve houding blijven houden zal het voor deze provincies moeilijk worden om invloed uit te kunnen oefenen op de kwaliteit van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Onder de huidige WRO krijgen de provincies voor het toetsten van een gemeentelijk bestemmingsplan grofweg gezegd 6 maanden. Ook onder de nieuwe Wro kunnen ze het bestemmingsplan in feite nog toetsten, het grootste verschil is echter dat ze hiervoor maar 6 weken de tijd hebben. Dit is namelijk de periode waarin een zienswijze ingediend kan worden. Een ander verschil met de huidige WRO situatie is dat de provincies op eventuele

discussiepunten in de bestemmingsplannen gewezen worden doordat de burgers bezwaar aan tekenen. Onder de nieuwe Wro hebben de provincies dus minder tijd en moeten ze zelf reeds tijdens het totstandkomingsproces van het gemeentelijk bestemmingsplan alert zijn op eventuele inconsequenties met het provinciale beleid. Dit maakt het vrijwel onmogelijk voor de provincies om alleen m.b.v. een toetsende houding invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid. Indien provincies alsmaar zienswijzen en aanwijzingen gaan indienen zullen de gemeenten na verloop van tijd niet meer vrijwillig meewerken. Het gevaar bestaat dan zelfs dat de gemeenten de provincies gaan tegenwerken.

Met de nieuwe Wro komt de nadruk veel meer op het voortraject/overleg te liggen. Dit brengt echter een aantal gevaren met zich mee.

Provincies zijn vooral van plan in te zetten op overleg en hiermee geven ze de gemeente veel ruimte. Echter wanneer een gemeente de ruimte krijgt zal zij deze ook nemen. Als het puntje bij paaltje komt zal een gemeente toch sneller voor zijn eigen belang kiezen en niet voor het algemene/ provinciale belang, indien zij dit laatst genoemde wel zou doen dan kan zij problemen krijgen met haar inwoners. Dit probleem doet zich nu onder andere voor bij de Reconstructiegebieden. 4 jaar geleden na de invoering van de reconstructiewet zijn er nog maar een handvol veebedrijven daadwerkelijk verplaatst. Dit terwijl zo'n 250 bedrijven genomineerd waren door de vier provincies. Voor de nieuwe vestiging van deze bedrijven in landbouwontwikkelingsgebieden en op speciale locaties is op papier volop ruimte. In de praktijk echter bestaat tegen deze bedrijven grote weerstand bij betrokken gemeenten, burgers én ook bij boeren die er al zitten (van de Akker 2007). Gemeenten werken hier dus niet vrijwillig mee aan de uitvoering van provinciale belangen.

Het probleem is dat overleg tandoel is als er niet een dreiging bestaat dat de provincie haar wensen zo nodig op andere wijze kan (laten) realiseren. En wanneer de provincie al van te voren aangeeft de doorwerkingbevoegdheden (het gaat hier dan met name om de verordening) met mate te zullen gebruiken, tja wat houdt die dreiging dan in?

Een ander nadeel van een overlegcultuur is dat er altijd op compromissen gestuurd wordt en dit kan nadelig zijn voor bijvoorbeeld een thema als kwaliteit. 1 compromis betekent nog geen kwaliteitsvermindering maar 100 compromissen wel. Stel dat er in elke gemeente toegestaan wordt dat er 1 of 2 woningen in een waardevol landschap gebouwd worden. Wat betekent dit dan voor de kwaliteit van een waardevol landschap.

De provincies durven het nieuwe Wro - en grondbeleidsinstrumentarium, naar verwachting, maar in beperkte mate in te zetten.

Wanneer ervan uitgaan wordt dat de provincies dezelfde instrumenten tot haar beschikking krijgen als gemeenten kan gesteld worden dat de instrumenten een goede basis vormen voor meer ontwikkelingsgerichte ambities. Niettemin moeten de provincies de instrumenten dan wel actief willen inzetten. Tijdens de gesprekken is echter gebleken dat een tweetal provincies, Friesland en Flevolan, een passieve houding aannemen. Problematisch is ook dat de provincies veelal goede bedoelingen hebben maar in feite nog niet weten hoe ze de instrumenten kunnen gaan inzetten., ze hebben nog niet exact door wat er met een bepaald instrument bereikt kan worden. Binnen de provincies is hier over nagedacht, maar echt concreet is het allemaal nog niet, het blijft enigszins vaag.

Eén van de grootste knelpunten zowel bij het nieuwe Wro-instrumentarium als bij het grondbeleidinstrumentarium zal zijn het gebrek aan kennis en ervaring.

Een versterking van de ontwikkelingsgerichte rol stelt eisen aan de provinciale cultuur (initiatiefnemend en ondernemend) de organisatie (intern en extern), aan de capaciteit en competentie van de bemensing. Het is absoluut noodzakelijk dat er een cultuuromslag binnen de provincies plaatsvindt. De provincies moeten beseffen dat ze niet op de oude voet door kunnen gaan, ze moeten een andere houding aannemen, meer proactief denken. En dit zal moeilijk gaan vanwege de jaren lange traditie van reactief denken. Provincies moeten al in een vroeg stadium bij de ontwikkelingsprocessen betrokken zijn, ze moeten zelf veel alerter worden op wat er speelt. Ze mogen zich niet langer risicomijdend opstellen, ze zullen risico's durven moeten nemen. Echter ook hiervoor ontbreekt het de provincies aan kennis en ervaring

De nieuwe Wro daagt provincies uit om helder te zijn in haar ambities.

De provincies moeten die taken uitvoeren die van provinciaal belang zijn maar waar noodzakelijk moeten zij ruimte bieden aan de andere bestuurlijke partijen indien die een taak het beste kunnen oppakken. Met name voor de andere partijen is het belangrijk dat zij een goed beeld hebben van wat de provincie met haar beleid wil bereiken en hoe zij dit wil realiseren. Gemeenten zullen ook eerder bereid zijn hierop hun beleid aan te passen als zij betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze ambities. Ook is het voor de provincie zelf van belang dat zij haar ambities helder heeft omdat alleen indien een provinciaal belang dit vergt de provincie haar instrumenten actief kan inzetten. Dus wanneer de provincie meer ontwikkelings - uitvoeringsgericht wil werken moet zij hierover in de structuurvisie een heldere motivatie geven.

De nieuwe Wro betekent niet alleen maar vernieuwing en verbetering , dus eigenlijk "niets nieuws onder de zon".

- Eén van de doelstellingen van de nieuwe Wro is een duidelijk onderscheid tussen het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan te realiseren echter dit is niet een zeer realistische wens. Een ruimtelijk planproces is namelijk te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid, wat dus betekent dat beleid en uitvoering aan elkaar gekoppeld zijn (Voogd 2001).
- Een andere doelstelling is een versnelling van de bestemmingsplanprocedure te bewerkstelligen. Er zit echter het risico in dat dit niet bereikt wordt doordat tijdens de planprocedure de nadruk nog meer dan voorheen op het vooroverleg komt te liggen. Daarnaast als de Wro wel versnelling oplevert, staat dit niet in verhouding tot het totale ontwikkelingstraject.
- Een belangrijk onderdeel van de nieuwe Wro is de afschaffing van het provinciale goedkeuringstraject, echter met een instrument als de reactieve aanwijzing kan het goedkeuringsprincipe er via de achterdeur weer insluipen. Met een aanwijzing kunnen provincies gemeenten achteraf opdragen binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan aan te passen. Zij geeft daarbij aan wat de inhoud van het bestemmingsplan moet zijn.
- Vermoedelijk zullen provincies het projectbesluit vrij weinig gebruiken, want wanneer een provincie dit instrument wil inzetten moet zij dezelfde procedures

doorlopen als bij het inpassingsplan. Dus de vraag is waarom zou de provincie dit willen doen als zij toch haar inpassingsplan moet aanpassen.

- Aangezien het zware proactieve karakter van de verordening zal voor de provincies een zekere terughoudendheid bij de toepassing van dit instrument wenselijk zijn. Op het ogenblik, onder de huidige WRO, werken veel provincies met honderden beleidsregels en het is goed mogelijk dat de provincies zullen proberen deze beleidsregels om te zetten naar de algemene regels in de verordening. Echter wanneer provincies de verordening veelzijdig willen gaan inzetten, moeten de provincies vanwege het nogal zware en bindende karakter aan gemeenten, met het credo “decentraal wat kan, centraal wat moet” in het achterhoofd bij zich zelf te raden gaan of er dan juist niet het omgekeerde bereikt wordt van wat de wetgever wil: i.p.v. ruimtelijke ordening als primair gemeentelijke aangelegenheid wordt het een primaire provinciale aangelegenheid (Peters 2005). Een opmerking van een totaal andere aard is dat de verordening eigenlijk een heel oneerlijk instrument is, omdat er geen bezwaar tegen ingediend kan worden. En hierdoor is het een heel machtig middel.
- Op het eerste gezicht lijkt het inpassingsplan een vrij helder instrument met niet al te veel haken en ogen, echter het is de vraag of dit zo is? Vermoedelijk zullen veel provincies dit instrument met name durven in te zetten bij infrastructurele projecten, het betreft hier namelijk concrete projecten. Echter wanneer een provincie bij een veelzijdiger project een inpassingsplan wil opstellen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een groter natuurgebied kunnen er grensgebieden ontstaan (sectoraal van aard). Er kunnen namelijk functies in zo'n gebied aanwezig waarvan niet helder is of het een gemeentelijk of provinciaal belang is. Bijvoorbeeld wat te doen met een klein aantal recreatiewoningen die toevallig in een natuurgebied staan, is dit van provinciaal belang of nu juist van lokaal belang. Dit kan voor problemen zorgen.

Bij de nieuwe verevenings- en onteigeningsbevoegdheden zijn er barrières van bestuurlijke aard te verwachten.

Het probleem is dat er in Nederland nog weinig voorbeelden zijn van echte financiële vereveningsafspraken op regionaal niveau en provincies hebben nauwelijks ervaring met het onteigenen van gronden. Het zal moeten blijken hoeveel mandaat bestuurders van de Provinciale Staten krijgen om tot dergelijke afspraken te komen. Zijn de provincies bereid risico's te lopen. Daarvoor zal alleen ruimte zijn als er bij alle partijen daadwerkelijk sprake is van een grote “sense of urgency” en van een stevige positie van de desbetreffende bestuurder in zijn/haar politieke omgeving. Bovendien dient er een duidelijke inhoudelijke of programmatische koppeling te bestaan tussen de financieel te verknopen projecten. Het is onmogelijk om partijen bereid te krijgen mee te betalen aan projecten waarbij ze geen duidelijk belang hebben. De provincies moeten nog meer dan voorheen bereid zijn hun beleid te ‘verkoppen’, ze zullen de andere partijen moeten overtuigen. Dit betekent dat kennis en vaardigheden voor verevening niet alleen samenhangen met juridische, financiële en organisatorische knelpunten en randvoorwaarden, maar nadrukkelijk ook met de bestuurlijk-procesmatige. En nu juist op een groot deel van deze punten ontbreekt het de provincies aan kennis en ervaring.

6.2 Conclusies

Hoe heeft de provinciale ruimtelijke planning zich globaal het laatste decennium ontwikkeld?

Provincies zijn zich in de afgelopen jaren meer gaan richten op gebiedsgerichte en integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Er is aandacht gekomen voor een nieuwere vorm van planning te weten ontwikkelingsplanologie. Echter hiernaast is ook toelatingsplanologie, de meer traditionele vorm van planning, blijven bestaan. In toenemende mate is het besef gegroeid dat complexe ruimtelijke opgaven integraal moeten worden aangepakt, dat gebieden gebaat zijn bij een eigen identiteit, dat investeringen nodig zijn en betrokkenheid en beantwoording van maatschappelijke vragen een interactieve aanpak vereisen. Provincies zijn meer gaan samenwerken met andere overheidspartijen en verschillende partijen uit de civil society, en hierbij zijn ze meer gebruik gaan maken van communicatieve instrumenten. Factoren als draagvlak creëren, onderhandelen om tot win-win situaties te komen en het creëren van coalities zijn het planvormingsproces gaan beïnvloeden.

Welke rollen vervullen provincies op het ogenblik in ruimtelijke ordeningsprojecten en welke rol willen zij in de toekomst gaan vervullen?

Gebleken is dat de provincie in theorie verschillende rollen kan vervullen in het planningsproces. Deze rol kan variëren van een kaderstellende en toetsende rol tot een stimulerende en uitvoerende rol. In de praktijk blijkt dat de provincies veelal nog actief zijn aan de 'achterkant' van het planningsproces. Ze stellen ruimtelijke beleidskaders op en formuleren beleidsprioriteiten. Ook bestaat een groot deel van de provinciale activiteiten nog uit het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen. Er zijn ook provincies die zich meer richten op de 'voorkant' van het planningsproces. Indien zij dit doen nemen ze vooral een faciliterende en regisserende rol op zich. Provincies proberen op deze manier andere partijen te stimuleren en in staat te stellen hun doelen te realiseren binnen de provinciale beleidskaders. Af en toe neemt de provincie zelf het voortouw in het ontwikkelproces. Bij beide vormen heeft de provincie niettemin geen aandeel in de uitvoering van een plan/project. Provincies uiten reeds een geruime tijd, onder invloed van de Rijksoverheid, de wens om nog meer ontwikkelingsgericht te werken, om meer bij de uitvoering betrokken te zijn. Wanneer zij het serieus menen met deze ambitie zullen de provincies bereid moeten zijn meer de participerende/ risicodragende rol op zich te nemen.

Welke mogelijkheden bieden de nieuwe instrumenten voor de provincies in vergelijking met de oude instrumenten? Worden eventuele knelpunten van de oude opzet hiermee opgelost?

In vergelijking met de oude WRO krijgt de provincie meer instrumenten tot haar beschikking voor de uitvoering van haar ruimtelijk beleid (het inpassingsplan, het projectbesluit en de coördinatieregeling). Indien de provincie bereid is deze instrumenten te gaan gebruiken kan zij zelf meer plannen en projecten realiseren. De provincie is in veel mindere mate afhankelijk van de gemeente voor een snelle uitvoering van de provinciale belangen. Met het inpassingsplan is er een adequatere besluitvormingsmogelijkheid gekomen voor grote bovenlokale projecten. Niet elke betrokken gemeente hoeft zo afzonderlijk een bestemmingsplan aan te passen. Ook heeft de provincie met het projectbesluit meer mogelijkheden om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. De provincie kan dus nog meer ontwikkelingsgericht werken dan voorheen al het geval was. Net als onder de huidige

WRO kan een provincie met de nieuwe Wro in feite bestemmingsplannen toetsen en indien zij het niet eens is met deze plannen kan zij een zienswijze en daarna een aanwijzing indienen. Het grote verschil is echter dat de beperkte tijd deze toetsing bijna onmogelijk maakt. Een ander verschil is dat er binnen de bestemmingsplanprocedure meer nadruk komt te liggen op het vooroverleg. Waardoor de provincie, in vergelijking tot de oude WRO, de mogelijkheid heeft om op een eerder tijdstip (proactief) invloed uit te oefenen op de inhoud en doelstellingen van gemeentelijke bestemmingsplannen. Een aantal knelpunten van de oude opzet blijven echter bestaan; complexe en tijdrovende procedures, juridisering van het ruimtelijk beleid en indien provincies niet bereid zijn om de nieuwe instrumenten in te zetten wordt de uitvoeringsgerichtheid van het planningstelsel ook niet groter.

Naar verwachting zal de verhouding tussen de gemeenten en provincies veranderen. Waar de provincie nu nog 'boven' de gemeente staat door haar overwegend toetsende rol, zal in de toekomst de provincie enerzijds een meer ondersteunende functie krijgen en anderzijds zullen er zich situaties voordoen waarin gemeente en provincie partners van elkaar worden. Ideeënuitswisseling tussen gemeente en provincie zal belangrijker worden. Niet te min wordt, volgens de provincie, bij sommige gemeenten de vrees uitgesproken dat de provincie een concurrent wordt van de gemeente.

Wat betreft het grondbeleid krijgt de provincie meer middelen om verevening en kostenverhaal af te dwingen, ze krijgt een wettelijke 'stok achter de deur'. Hiermee wordt de kans vergroot dat moeizaam te financieren functies zoals natuur en water vaker gerealiseerd kunnen worden. Ook kunnen de provincies een sterke positie op de grondmarkt verkrijgen door het onteigenings- en voorkeursrecht te gebruiken.

Zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de nieuwe wetten, worden er problemen verwacht?

Er zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij met name de nieuwe Wro; op een aantal punten brengt het geen vernieuwing. Zo zal het schrappen van de toetsingsbevoegdheid van provincies nauwelijks een noemenswaardige tijdwinst opleveren voor de bestemmingsplanprocedure vanwege de grote nadruk op het vooroverleg. De toetsingsbevoegdheid van provincies is er daarnaast via de achterdeur ook weer ingeslopen. En indien provincies de verordening veelzijdig gaan toepassen zal dit nadelig zijn voor het decentralisatieproces.

Provincies hebben zelf nog geen duidelijk beeld van de eventueel verwachte problemen. Juridische knelpunten zullen vooral uit de praktijk moeten blijken. Naar verwachting zal het grootste probleem het gebrek aan kennis en ervaring met het proactief werken zijn. En voor de slagkracht van het nieuwe Wro-instrumentarium is dit een belangrijke vereiste. Provincies zullen bereid moeten zijn risico's te lopen. Provinciale bestuurders moeten een stevige positie in hun politieke omgeving hebben. Vooral bij het grondbeleidinstrumentarium zal dit een belangrijke vereiste zijn.

Wat is de stand van zaken op het gebied van de voorbereiding?

De stand van zaken op het gebied van de voorbereiding is over het algemeen niet zeer vergevorderd. Tot voor kort zou de nieuwe Wro op 1 januari 2008 inwerking treden, echter deze is inmiddels verplaatst naar in 1 juli 2008. Indien 1 januari nog steeds de datum zou zijn geweest zouden een aantal provincies in de problemen zijn gekomen. Zo heeft de provincie Overijssel nog geen officieel document vastgesteld waarin vermeld wordt wanneer en op welke wijze zij van plan is bepaalde instrumenten toe te gaan passen. Andere provincies hebben wel aangegeven wanneer zij bepaalde instrumenten willen gaan inzetten, echter daarbij hebben ze onvoldoende kennis over wat er met de inzet van zo'n instrument bereikt

kan worden. Daarnaast is de gewenste cultuuromslag van reactief denken naar proactief denken binnen de provincies nog niet voldoende gemaakt. Wel is hiermee een begin gemaakt doordat provincies verschillende cursussen aan beiden en bijeenkomsten met andere partijen zoals de gemeenten en private partijen organiseren.

6.3 Algemene conclusie

In hoeverre en op welke manier verandert de rol van provincies door het gebruik van het nieuwe instrumentarium van de Wro en door de herformulering van het provinciale grondbeleid en in hoeverre verandert hierdoor het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling?

Gebleken is dat het nieuwe instrumentarium niet zozeer bijdraagt aan een nieuwe rol, maar dat het ondersteuning biedt aan een manier van werken die reeds gedurende een langere periode wordt toegepast, namelijk ontwikkelingsplanologie. Het instrumentarium geeft provincies de mogelijkheid om meer uitvoeringsgericht te werken. De provincies kunnen zelf, indien zij de instrumenten ook daadwerkelijk gebruiken, meer invloed uitoefenen op de realisatie van een plan of project. Extreem grote gevolgen zal dit niet hebben voor het provinciale gebiedsgerichte beleid en gebiedsontwikkeling. Uit de interviews is onder andere gebleken dat de provincies slechts, indien het pas echt noodzakelijk is, gebruik willen gaan maken van het instrumentarium. Bovendien worden gebiedsgerichte projecten en met name gebiedsontwikkelingsprojecten niet op zeer grote schaal gerealiseerd. Provincies zijn gemiddeld bij 1 á 2 gebiedsontwikkelingsprojecten betrokken. Provincies kunnen met het nieuwe instrumentarium naar verwachting zelf sneller ingrijpen in het planproces van deze projecten indien zich bijvoorbeeld onverwachte situaties voordoen. Ook kunnen ze zelf meer invloed krijgen op de uitvoering en daarmee kwaliteit van deze projecten.

Literatuurlijst

- Advies commissie Gebiedsontwikkeling (2005), *De praktijk van gebiedsontwikkeling*, Amersfoort
- Advies commissie Gebiedsontwikkeling (2005), *Ontwikkel kracht*, Amersfoort
- van Ark, R. (2005), *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*, Delft
- Bayer, M. (2006), *Met de nieuwe Wro is er geen beletsel meer om aan te pakken: Interview met Peter Torbijn en Linda Jansen*, in: ROM nr.5, 2006 p. 26-29
- Berculo, P. (2005), *Adieu streekplan. Nieuw instrumentarium voor provinciaal beleid*, in S&RO nr. 2, 2005
- Bleumink, H. (2007), *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening lost beloftes niet in*, in Landwerk nr.2, 2007
- Bruil, D.W., e.a. (2004), *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg, Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten*, Instituut voor Agrarisch Recht en Provincie Limburg, Het Lei, Den Haag
- Buitelaar, E. en B. Needham (2005), *De retoriek voorbij*, in S&RO nr 1, 2005
- van der Cammen, H. (2006), *Gebiedsontwikkeling Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Nirov Output 5, Den Haag
- Commissie Regionaal bestuur in Nederland (Commissie Geelhoed) (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag IPO
- Dammers, E., e.a. (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Ruimtelijk Planbureau Rotterdam
- Dienst Landelijk Gebied (2006), *Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)*
- Dormans, M. en W. van Wingerden (2007) *De WILG een zachte revolutie*, in Landwerk nr.1 2007
- Hajer, M.A. e.a. (2004), *Nieuwe vormen van Governance Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, in opdracht van RIVM, Amsterdam
- Herder, S. en P. Tulner (2005), *Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk?*, In: B&G april 2005
- Interprovinciaal Overleg (2006), *Het provinciale initiatief. De provincie als motor van regionale ontwikkeling*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg,(2005), *De provincie als publieke ontwikkelaar. Rol en ambities van de provincies in het landelijk gebied*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg, (2005a), *Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg, (2005b), *Discussienotitie, Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform?*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg, (2005c), *Theorie van de provincie*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg (2003), *Regionale structuurvisies. Advies over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies*, Den Haag IPO
- Interprovinciaal Overleg (2001), *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van ruimte*, Den Haag IPO
- Janssen, A.A.C.J. (2005), *De hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening*, in Milieu & Recht, jrg. 32 nr.7 2005

- Koeman, N.S.J. e.a., (2006), *Omgaan met Omgevingsrecht*, Groningen
- Laverman, W. (2005), *Verhandelbare ontwikkelrechten, een idee voor Nederland?* In Building Business, september 2005
- Martens, K. (2007) *Actors in a fuzzy governance environment*, in: G. de Roo en G. Porter, *Fuzzy Planning – The Role of Actors in an Fuzzy Governance Environment*, Aldershot
- Ministerie van VROM (2006), *Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2005), *Verevening en regionaal kostenverhaal : provinciale kennis en vaardigheden*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2004), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag
- Needham, B. (2003), *Onmisbare toelatingsplanologie*, In S&RO nr2, 2003
- Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom Amsterdam
- Peters, Th. (2005), *Rol van de provincie fundamenteel gewijzigd in de nieuwe Wro*, in Milieu & Recht, jrg. 32 nr.7 2005
- Pierre, J. en B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics, and the State*, Basingstoke Macmillan
- Priemus, H. (2006) *Gebiedsontwikkeling hoe nu verder?* In: Building Business december 2006
- Provincie Friesland (2007a), *Nieuwsbrief Gebiedscommissie Dongeradeel, juli 2007*, Leeuwarden
- Provincie Friesland (2007), *Streekplan Fryslân 2007 Om de kwaliteit fan de romte*, Leeuwarden
- Provincie Flevoland (2006), *Omgevingsplan Flevoland 2006*, Lelystad
- Provincie Gelderland (2005), *Streekplan Gelderland 2005 Kansen voor de regio's*, Arnhem
- Provincie Overijssel (2004), *Partiële herziening Streekplan Overijssel 2000+ Plannen voor Ruimte, water en milieu*, Zwolle
- de Roo, G. en G. Porter (2007), *Fuzzy Planning – The Role of Actors in an Fuzzy Governance Environment*. Ashgate Publishers Ltd, Aldershot, UK.
- de Roo, G. en E.W. Hermans (2006), *LILA en Planologie van de Contramal. De ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord- Nederland krijgt een eigen kleur*, RUG
- de Roo, G. en M Schwartz (2001), *Omgevingsplanning een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Den Haag
- van Rooy, P., e.a. (2006), *Nederland boven water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Habiform Nirov VROM, Gouda
- Raad voor het Landelijk Gebied (2006), *Startdocument: de provinciale positie bij gebiedsgericht werken*, via: http://www.rlg.nl/website/isnadviezen/programma_advies5a.html
- Spaans M. en H. de Wolff (2006), *Het provinciale niveau in de Wro. Spiegel vanuit Engeland en Vlaanderen*, In S&RO nr. 5, 2006
- Struiksma J. (2007), *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, Zaandam, derde druk
- Terpstra, P.R.A. (2005), *Bestuurlijke verhoudingen onder de Nota Ruimte*, in: B&G juli/augustus 2005

- Tulner, P. en S. Herder, (2005), *Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk*, In B&G, april 2005
- de Vaan, M. en W. de Haas (2006), *Een nieuwe sturingsbenadering. Voorkom leegheid bij de inrichting van het landelijk gebied*, in Landwerk nr.1 2006
- Verheugt, Mr. J.W.P. (2003), *Inleiding in het Nederlands recht, twaalfde druk*, Boom Juridische uitgevers Den Haag
- de Vries, H., e.a. (2006), *Praktijkboek Bestemmingsplannen en procedures*, SDU Uitgevers Den Haag
- Vromraad (2004), *Advies 039, Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Den Haag
- Vromraad (1998), *Advies 006, Sturing van een duurzame samenleving*, Den Haag
- de Weerd-van de Poll H. en A. van den Brink (2005), *Provincies op weg naar ontwikkelend grondbeleid*, in Landwerk nr.6 2005
- Wissink, B. (2000), *Ontwerpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Den Haag
- de Wolff, H., e.a. (2006), *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft
- de Wolff, H., e.a. (2004), *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*, Onderzoeksinstituut OTB Delft
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de regering, nr. 53. Den Haag, SDU Uitgevers.

Geraadpleegde bronnen internet

- Europese commissie 2007:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_nl.htm
- www.gebiedsgerichtbeleid.nl
- www.vrom.nl
- www.rlg.nl
- www.fryslan.nl
- www.flevoland.nl
- www.gelderland.nl
- www.provincie.overijssel.nl
- www.nieuwewro.nl

Bijlage 1

Gesprekspartners:

- Raad voor het Landelijk gebied: dr. R. Brouwer, senior projectleider
- Interprovinciaal Overleg: ir. Ieme Faber, senior adviseur
- SAB Adviesgroep mr. drs. F.K. van den Akker (jurist)

- Provincie Friesland: Pieter Postma, medewerker afdeling ruimte, algemene en juridische zaken
Carel Bos, senior projectleider programma's en projecten landelijk gebied

- Provincie Flevoland: J. van der Perk
- Provincie Gelderland: S. Sprokkereef, projectleider nieuwe Wro
ing. J.T.J. Gelinck, programmamanager
Expertisecentrum Gebiedsontwikkeling

- Provincie Overijssel: Kees Pegman
Ed van Nieuwkoop

Bijlage 2:

Tabel 1: De voornaamste taken van de provincie op het gebied van de fysieke omgeving:

	Wettelijke taken	Autonome taken
<i>Landelijk gebied</i>	<ul style="list-style-type: none"> per 2007: diverse taken in het landelijk gebied (natuur, landschap ,recreatie, milieu, water, landbouw, bodem) d.m.v Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) taken op het gebied van landinrichting en Reconstructiegebieden 	<ul style="list-style-type: none"> versterking leefbaarheid platteland
<i>Milieu</i>	<ul style="list-style-type: none"> vergunningverlening en handhaving grote bedrijven (lucht, geluid, bodem, veiligheid) bodemsanering (ILG) opstellen milieubeleidsplan, vaak geïntegreerd in omgevingsplan vergunningverlening ontgrondingen 	<ul style="list-style-type: none"> stimulering hergebruik en afvalverwerking bodembeheer en – bescherming energie(besparings)beleid en duurzame ontwikkeling verbetering luchtkwaliteit vermindering geluidhinder eventueel aandelen in een energiebedrijf
<i>Natuur en landschap</i>	<ul style="list-style-type: none"> uitvoering Ecologische Hoofdstructuur (valt onder ILG) soortenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> financiering Provinciale Landschappen
<i>Ruimtelijke Ordening</i>	<ul style="list-style-type: none"> vaststellen streekplannen of omgevingsplannen toetsing gemeentelijke bestemmingsplannen bovenstaande punten veranderen juli 2008 met komst nieuwe Wro, structuurvisies i.p.v streekplan, en vooroverleg i.p.v toetsen 	<ul style="list-style-type: none"> versterking van de ontwikkelrol (op grond van Nota Ruimte en nieuwe Wro)
<i>Wonen</i>	<ul style="list-style-type: none"> verdeling ISV-gelden over middelgrote en kleine gemeenten huisvesting asielzoekers 	<ul style="list-style-type: none"> stimulering regionale volkshuisvesting/ woningmarkt/woningbouw opstellen regionale woonvisies stimulering wonen-zorg-welzijn programma's
<i>Mobiliteit en Infrastructuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> beheer en onderhoud provinciale wegen en vaarwegen planning en aanbesteding regionaal openbaar vervoer (behalve in stadsregio's) opstellen verkeers- en vervoersplan regionaal verkeersveiligheidsbeleid verantwoordelijk voor regionale en kleine luchthavens 	<ul style="list-style-type: none"> oplossing knelpunten infrastructuur aanleg fietspaden en fietsvoorzieningen stimulering gemeentelijk verkeersveiligheid

Bron: Klaartje Peters (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom Amsterdam