



MAART 2014

# KWALITEIT ZONDER GROEI

## OVER DE TOEKOMST VAN DE LEEFOMGEVING

## **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### **Samenstelling raad**

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter  
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven  
Ir. M. (Marjolein) Demmers  
E.H. (Eelco) Dykstra, MD  
L.J.P.M. (Léon) Frissen  
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels  
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand

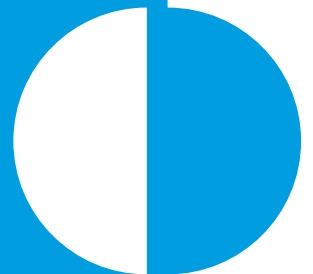
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur  
Oranjebuitensingel 6  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl

MAART 2014

# KWALITEIT ZONDER GROEI

OVER DE TOEKOMST  
VAN DE LEEFOMGEVING

# INHOUD



<b>DEEL 1: ADVIES</b>	<b>6</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>1 Aanleiding en adviesvraag</b>	<b>9</b>
<b>2 Analyse van de totstandkoming van omgevingskwaliteit</b>	<b>13</b>
2.1 Te grote verwevenheid kwaliteitsrealisatie met groei	13
2.2 Planning, overprogrammering en concurrentie	15
2.3 Systeem voor kwaliteitsrealisatie is onvoldoende transparant	16
2.4 Te weinig aandacht voor waardeontwikkeling tijdens levensloop	18
2.5 Conclusies uit de analyse	20
<b>3 Uitgangspunten voor een nieuw systeem van kwaliteitsrealisatie</b>	<b>21</b>
3.1 Groeionafhankelijkheid realiseren	21
3.2 Regionale afstemming tot stand brengen	22
3.3 Gewenste kwaliteit expliciet en gezamenlijk bepalen	22
3.4 Waardebehoud tijdens de hele levenscyclus bevorderen	23
<b>4 Kwaliteiten en verantwoordelijkheden</b>	<b>25</b>
4.1 Lokale kwaliteit	26
4.2 Pluskwaliteit	26
4.3 De rol van provincies en het Rijk	28
<b>5 Aanbevelingen aan gemeenten, provincies en rijksoverheid</b>	<b>31</b>
5.1 Aanbevelingen aan gemeenten	31
5.2 Aanbevelingen aan provincies	34
5.3 Aanbevelingen aan de rijksoverheid	36
<b>6 Tot besluit</b>	<b>43</b>

<b>DEEL 2: VERDIEPING</b>	44
<b>1 Vraaguitval structureel verschijnsel</b>	45
1.1 Demografische ontwikkelingen	45
1.2 Economische groei	50
1.3 Toegenomen ruimtebehoefte	52
<b>2 Wat is ‘kwaliteit van de bebouwde omgeving’?</b>	53
2.1 Kwaliteit van de bebouwde omgeving als veelomvattend en subjectief begrip	53
2.2 Omgevingskwaliteit op verschillende schaalniveaus	54
2.3 Investerings in en waarde van omgevingskwaliteit	56
2.4 Waardeontwikkeling en kwaliteitsontwikkeling	56
<b>3 Het actieve (gemeentelijke) grondbeleid</b>	59
3.1 Wat is actief grondbeleid?	59
3.2 Spanningsvelden in de praktijk van het actieve gemeentelijke grondbeleid	62
<b>LITERATUUR</b>	66
<b>BIJLAGEN</b>	72
<b>Totstandkoming advies</b>	73
<b>Overzicht publicaties</b>	76



# DEEL 1 | ADVIES





# VOORWOORD

Hoe kan de kwaliteit van de bebouwde omgeving op het gewenste peil gehouden dan wel gebracht worden, nu daarvoor steeds minder financiële middelen beschikbaar zijn door afvlakkende demografische en economische groei of zelfs krimp? Over deze vraag gaat dit advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

De raad heeft bij de voorbereiding van het advies allereerst geconstateerd dat de economische crisis weliswaar een belangrijke aanleiding was voor dit advies, maar dat er feitelijk sprake is van een structureel vraagstuk. Dit vraagstuk is door de crisis eerder manifest geworden, dan dat zij er door veroorzaakt is. Bovendien constateert de raad dat de vraag zich niet alleen in krimpregio's voordoet, maar ook in andere delen van Nederland. Het is de raad gebleken dat het structurele karakter en de omvang van de problematiek weliswaar bij veel deskundigen bekend is, maar dat zij desondanks bestuurlijk en politiek op veel plaatsen onvoldoende aandacht krijgt. In zoverre is het advies van de raad allereerst agenderend bedoeld.

De raad heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd die uitgaan van de premisse dat keuzen voor de kwaliteit van de bebouwde omgeving zo veel mogelijk op lokaal niveau gemaakt moeten worden. Dat loopt als een rode draad door dit advies. Daarmee wordt bereikt dat goed afgewogen keuzen worden gemaakt en dat de kwaliteit van de bebouwde omgeving zo veel mogelijk aansluit op de behoeften en wensen van eigenaren en gebruikers. Het advies biedt daarmee handvatten aan lokale bestuurders om de totstandkoming van omgevingskwaliteit verder vorm te geven. Tevens bevat het advies aanbevelingen aan het adres van provincies en Rijk, enerzijds ter ondersteuning van het lokale bestuur, anderzijds ter versterking van het toezicht op dat bestuur. Tenslotte benadrukt de raad dat lokale en op maat gesneden kwaliteit niet alleen een overheidsverantwoordelijkheid is, maar ook een private.

De nadruk op het lokale perspectief van de vraag sluit aan op de visie van de raad op de toekomst van de stad die in een ander advies is verwoord. Beide adviezen worden daarom gelijktijdig en in onderlinge samenhang uitgebracht.

Op verzoek van de raad is voor dit advies een essay geschreven waarin de Nederlandse thematiek in internationaal planologisch perspectief geplaatst wordt (Janssen-Jansen et al., 2012). Het essay is onder eigen verantwoordelijkheid van de schrijvers gepubliceerd op de website van de Rli ([www.rli.nl](http://www.rli.nl)).

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



# AANLEIDING EN ADVIESVRAAG

# 1

De kwaliteit van de bebouwde omgeving heeft grote invloed op sociaal welbevinden en een vitale, duurzame economie. De vraag hoe we op de lange termijn de kwaliteit van de bebouwde omgeving kunnen behouden en/of realiseren is dan ook uiterst relevant. De afgelopen decennia hebben zowel overheden als private partijen veel geld geïnvesteerd in de kwaliteit van de bebouwde omgeving. Deze investeringen hebben bijvoorbeeld bijgedragen aan een aantrekkelijke publieke ruimte, een hoge architectonische kwaliteit van de bebouwing, een betere luchtkwaliteit en een goede ruimtelijke inpassing van infrastructurele werken. Ruimtelijke ontwikkelingen werden in het verleden, behalve uit specifieke subsidies en investeringsbudgetten, ook voor een groot deel gefinancierd met een ‘eigen geldkraan’: het ontwikkelen van grond. Doordat de financieel-economische waarde van stedelijke grond vele malen hoger is dan die van agrarische grond of natuur, werd met de ontwikkeling van bijvoorbeeld agrarische grond tot stedelijk gebied met een stedelijke functie veel geld verdiend. Niet alleen agrariërs en projectontwikkelaars, maar ook gemeenten hebben geprofiteerd van deze waardesprong van grond. Veel gemeenten waren actief in het ruimtelijke ontwikkelingsproces door niet-ontwikkelde grond te kopen, publieke voorzieningen aan te leggen en de bouwrijpe kavels vervolgens weer te verkopen. Ook variaties hierop – bijvoorbeeld zogenaamde bouwclaims, concessies of gemeenschappelijke grondexploitaties – hebben bijgedragen aan de omgevingskwaliteit. In hoofdstuk 3 van Deel 2 van dit advies wordt nader ingegaan op verschillende vormen van actief gemeentelijk grondbeleid.

De verminderde vraag naar grondontwikkeling en de dalende vastgoedprijzen van de afgelopen jaren hebben de gemeentelijke inkomsten uit grondbeleid onder druk gezet. Zo wordt geschat dat gemeenten hun grondeigendommen in totaal voor een bedrag van maximaal €6 miljard moeten afwaarderen (waarvan 3,3 miljard reeds gerealiseerde verliesneming) (Deloitte Real Estate, 2013). De financiële gevolgen daarvan zijn soms zeer verreikend; 14 tot 41 gemeenten kunnen die verliezen waarschijnlijk niet opvangen uit hun reservepositie (Deloitte Real Estate Advisory, 2012; Tweede Kamer, 2010). Van de 9 gemeenten die momenteel onder preventief toezicht staan, is dat bij 6 vanwege financiële problemen met grondexploitaties (Tweede Kamer, 2013a).

Het wegvallen van de grondinkomsten heeft ook aanzienlijke gevolgen voor omgevingskwaliteit. Dat heeft te maken met de wijze waarop gemeenten de grondinkomsten in de afgelopen jaren hebben besteed. De winsten uit de grondontwikkeling van bijvoorbeeld stadsuitbreidingsprojecten werden gebruikt

om in deze projecten een hogere omgevingskwaliteit te realiseren. Daarnaast waren deze winsten in veel gemeenten ook een belangrijke inkomstenbron van het gemeentelijke grondbedrijf. De grondbedrijven financierden daarmee (gedeeltelijk) onrendabele binnenstedelijke herstructureringsprojecten, tekorten op de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed en infrastructuurprojecten, en in sommige gevallen zelfs de reguliere vervanging en het onderhoud van bijvoorbeeld straatmeubilair en openbare groenvoorzieningen. De kwaliteit en de kosten van het beheer van de bebouwde omgeving zijn hoger geworden door de manier waarop veel gemeenten de grondinkomsten hebben besteed. Het kwaliteitsniveau is daarmee gedeeltelijk afhankelijk geworden van de grondinkomsten.

Niet alleen grondinkomsten, maar ook andere financieringsbronnen voor omgevingskwaliteit zijn de afgelopen jaren gedaald of worden in de komende jaren afgebouwd. Dat geldt bijvoorbeeld voor rijks gelden waarmee investeringen in de leefomgeving bekostigd konden worden, zoals de bijdrage aan Nota Ruimte-projecten, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (Tweede Kamer, 2013b; Tweede Kamer, 2013c). Ook woningcorporaties hebben veel minder te besteden. Zij haalden een groot deel van hun budget voor herstructureringsopgaven uit de winst op verkoop van woningen. Nu deze winsten grotendeels wegvallen door lagere vastgoedprijzen, en de kosten van corporaties toenemen door bijvoorbeeld de verhuurdersheffing en de vennootschapbelasting, staat de investeringscapaciteit van corporaties onder druk.

Het probleem van wegvallende grondwinsten is niet tijdelijk. Die winsten hangen namelijk sterk samen met de vraag naar en prijs van nieuwe huizen, kantoren, winkels en ander vastgoed. Deze kwantitatieve uitbreidingsvraag wordt voornamelijk bepaald door demografische en economische ontwikkelingen. Het Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] heeft aan de hand van demografische scenario's laten zien dat de uitbreidingsvraag in grote delen van Nederland waarschijnlijk structureel lager zal blijven dan de afgelopen decennia het geval is geweest (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010a; Planbureau voor de Leefomgeving, 2010b). Daarnaast zullen de regionale verschillen in deze vraag toenemen. Het is bovendien onzeker hoe de economie zich de komende jaren ontwikkelt. De trend uit het verleden van het tempo waarin stedelijke gebieden zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, kan niet zomaar doorgetrokken worden naar de toekomst. De raad is dan ook van mening dat afnemende middelen voor omgevingskwaliteit een structureel probleem vormen dat niet over zal zijn als de economie weer groeit. Er zullen in de komende jaren zeker gebieden zijn waar weer sprake is van demografische en economische groei, maar ook gebieden waar zich op de langere termijn stagnatie of krimp zal voordoen. In hoofdstuk 1 van Deel 2 van dit advies wordt de stellingname dat hier sprake is van een structureel probleem, uitgebreider onderbouwd.

De constatering dat de belangrijkste financieringsbron voor de kwaliteit van de bebouwde omgeving in de toekomst voor grote delen van Nederland structureel minder opbrengt, bracht de raad tot de adviesvraag: *'Hoe kan de gewenste kwaliteit van de bebouwde omgeving op de lange termijn behouden blijven/ gerealiseerd worden als de huidige financieringsbron is weggevallen?'* Op deze vraag wil de raad in dit advies een antwoord formuleren. De verschillende elementen van de vraag worden hieronder toegelicht.

In dit advies ligt de nadruk op de bebouwde omgeving. De bebouwde omgeving omvat verschillende objecten: allereerst gebouwde objecten zelf, zoals woningen, winkels, kantoorpanden, bedrijfstvastgoed, schuren en garages. Ten tweede de aankleding van de publieke ruimte met bestrating, straatmeubilair en de bijbehorende groenvoorzieningen. De ruimtelijke structuur, ten slotte, is ook een belangrijk element van de bebouwde omgeving. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld infrastructuur (en daarmee bereikbaarheid) en (de nabijheid van) voorzieningen. De bebouwde omgeving kent daarmee dus verschillende geografische schaalniveaus in dit advies; van het niveau van individuele objecten tot het niveau van de regio. De raad gebruikt ten behoeve van de leesbaarheid ook de term 'omgevingskwaliteit' als synoniem voor de term 'kwaliteit van de bebouwde omgeving'.

De raad beschrijft in hoofdstuk 2 vier kenmerken van het huidige systeem van kwaliteitsrealisatie. In hoofdstuk 3 worden deze systeemkenmerken vertaald in uitgangspunten voor een nieuw systeem. Hoofdstuk 4 beschrijft een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden voor de totstandkoming van omgevingskwaliteit. In hoofdstuk 5 wordt deze verantwoordelijkheidsverdeling vertaald in concrete aanbevelingen.



# ANALYSE VAN DE TOTSTANDKOMING VAN OMGEVINGSKWALITEIT

# 2

Door het (fors) teruglopen van enkele belangrijke geldstromen staat de omgevingskwaliteit nu en in de toekomst onder druk. Zoals eerder opgemerkt gaat het niet enkel om een financieel vraagstuk dat voortkomt uit de huidige economische crisis. De vraagstukken rond omgevingskwaliteit zijn complexer en bovendien structureel van aard. Ze speelden ook al voor de economische crisis, al sprongen sommige problemen toen minder in het oog door de nog omvangrijke winstpotentie van ruimtelijke ontwikkelingen. De kantorenleegstand, bijvoorbeeld, was ook voor de crisis in sommige delen van Nederland al aanzienlijk (Janssen-Jansen, 2010), de veroudering van bedrijventerreinen was al rond 2006 een belangrijk politiek aandachtspunt (Commissie Noordanus, 2008; Tweede Kamer, 2008) en ook de negatieve gevolgen van grootschalige winkellocaties voor binnensteden zijn al eerder in beeld gebracht (Ruimtelijk Planbureau, 2005).

Het huidige systeem van ruimtelijke ordening en de realisatie van omgevingskwaliteit daarbinnen heeft een aantal cruciale kenmerken waarvan de raad signaleert dat ze beperkend werken voor het waarborgen van de gewenste omgevingskwaliteit. Deze systeemkenmerken vormen de aanknopingspunten voor een structurele verbetering van dit systeem, een systeem dat toegerust moet zijn om de omgevingskwaliteit op de lange termijn te bevorderen. Deze vier systeemkenmerken worden in dit hoofdstuk beschreven.

## 2.1 Te grote verwevenheid kwaliteitsrealisatie met groei

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de belangrijkste taak van de ruimtelijke ordening geweest: voldoen aan de stijgende vraag naar woningen, kantoren, bedrijventerreinen en winkels (Van der Cammen & De Klerk, 2003; Needham, 2007). Deze stijgende vraag werd vooral veroorzaakt door een sterke bevolkingsgroei en een sterke groei van de nationale en mondiale welvaart, waardoor ook het ruimtebeslag per inwoner toenam (zie ook hoofdstuk 1 van Deel 2). Het systeem van kwaliteitsrealisatie heeft niet enkel gebruik gemaakt van de omvangrijke groei van de laatste decennia, het is er zelfs volledig op ingericht. Het systeem van kwaliteitsrealisatie is daarmee zo sterk verweven geraakt met groei dat kwaliteitsontwikkeling nauwelijks meer tot stand kan komen zonder groei.

Door de afhankelijkheid van de financiering van de kwaliteit van de bebouwde omgeving van grondverkoop (de aanleiding voor dit advies) zijn sommige gemeenten nagenoeg afhankelijk geworden van groei. Zonder deze groei

zouden ze hun gemeentefinanciën niet op peil kunnen houden. Beheer- en onderhoudskosten zijn bij hen groter geworden dan de gemeentelijke begroting structureel aan zou kunnen. Overigens zijn er ook gemeenten waarin er nauwelijks sprake is geweest van uitbreiding, en waar deze verwevenheid dus veel minder omvangrijk is.

De belangrijke rol van het grondbedrijf voor de gemeentelijke financiën bepaalde in de groeigemeenten ook de onderlinge hiërarchie van gemeentelijke diensten, zo blijkt uit diverse interviews. Het grondbedrijf en de dienst ruimtelijke ordening werden veelal belangrijker geacht dan de dienst stadsbeheer of openbare werken. Dat hield de focus op uitbreiding en vernieuwing in stand. Het bepaalde bovendien voor een belangrijk deel ons beeld van omgevingskwaliteit, waarin vernieuwing en uitbreiding bijna vanzelfsprekend als beter beschouwd worden dan handhaving van het bestaande (Wytzes, 2013).

Ook in de private sector is sterke verwevenheid met groei zichtbaar. De omvangrijke vraag naar nieuw vastgoed heeft een 'ontwikkelingsmachine' op de been gebracht die gekenmerkt wordt door snelheid en grootschaligheid (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Ruimtelijke projecten waren in het verleden zelfs zo groot dat slechts een handvol grote consortia van projectontwikkelaars, woningcorporaties en banken/beleggers deze projecten kon uitvoeren.

Naast deze gerichtheid op groei bevat het systeem ook elementen die gemeenten juist verhinderen om te stabiliseren of zelfs te krimpen (Bregman, 2012). Volgens de publiekrechtelijke planschaderegeling (opgenomen in afdeling 6.1 van de Wro) kunnen eigenaren een schadevergoeding eisen van gemeenten bij een waardedaling van hun grond en vastgoed als gevolg van een verandering in de bestemming (het planologisch regime) van het betreffende of nabijgelegen perceel. Voor de aanpak van overcapaciteit aan kantoren, winkels, bedrijventerreinen en woningen zorgt deze regeling voor een aanzienlijk risico. Het gaat daarbij zowel om feitelijke leegstand als nog niet gerealiseerd vastgoed waartoe in bestemmingsplannen, visies en contracten wel ruimte is geboden. De gebruikelijke manier om overcapaciteit aan te pakken is namelijk het 'wegbestemmen' van een ruimtelijke functie of het terugdraaien van de toegezegde ruimte voor bouwplannen. Als dergelijke maatregelen niet zorgvuldig en tijdig worden aangekondigd, kan dit leiden tot forse planschadeclaims en dat risico weerhoudt gemeenten ervan om overcapaciteit aan te pakken (Bregman, 2012).



## 2.2 Planning, overprogrammering en concurrentie

Gemeenten zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk aangespoord ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. We signaleren een vorm van concurrentie tussen gemeenten die heeft geleid tot overprogrammering en die er toe leidt dat scenario's en prognoses niet altijd gebruikt worden zoals ze bedoeld zijn.

### **Concurrentie leidt tot overprogrammering**

De rijksoverheid heeft de afgelopen decennia decentrale overheden expliciet opdracht gegeven de groeiende ruimtevraag te faciliteren (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2008). Provincies en gemeenten hebben hun beleid daarop ingericht. Streekplannen en bestemmingsplannen waren over het algemeen gericht op het beschrijven en accommoderen van de nieuwe ontwikkelingen in een regio.

De vestiging van bedrijven en inwoners in een gemeente levert extra belastinginkomsten op voor die gemeente, een hogere uitkering uit het gemeentefonds en meer inkomsten uit grondbeleid. Overigens staan daar ook hogere kosten tegenover, zodat het per saldo niet altijd gezegd is dat er bij groei daadwerkelijk meer te besteden is. Desondanks concurreren gemeenten om nieuwe bedrijvigheid en inwoners, vanuit groeiambities en politieke overwegingen. Deze drijfveer bestond al in tijden van groei, maar bestaat ook zeker in tijden van krimp (Verwest, 2011). Juist ook krimpgemeenten concurreren met elkaar om de schaarse nieuwe inwoners.

Concurrentie tussen gemeenten heeft geleid tot overprogrammering van bedrijventerreinen, kantoren en winkels (zie ook het advies 'De toekomst van de stad'). Overaanbod van dergelijke voorzieningen creëert leegstand, wat kwaliteitsverlies in de hand kan werken (Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate, 2013). Hogere overheden hebben om die reden een rol als toezichthouder; zij toetsen of het gezamenlijk programma van afzonderlijke gemeenten de totale vraag niet overstijgt. Die rol hebben de hogere overheden overigens de afgelopen jaren niet allemaal even consequent genomen. In de afgelopen jaren heeft de rijksoverheid zich steeds verder teruggetrokken uit die toezichtsrol en is deze nadrukkelijker bij provincies neergelegd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Op provinciaal niveau verschilt de invulling van die toezichtsrol van provincie tot provincie.

### **Ramingen en scenario's worden niet goed gebruikt**

Scenario's en prognoses worden in de praktijk vaak met elkaar verward. Scenario's schetsen alternatieve toekomsten, die allemaal waarheid kunnen worden (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009). Ramingen schetsen de bijbehorende behoefte aan bijvoorbeeld wegen of woningen. Scenario's zijn niet bedoeld om er een keuze uit te maken en op het gekozen scenario de

behoefteramingen te baseren. Het zijn juist de verschillen tussen scenario's die inzicht kunnen geven in de onzekerheden in behoefteramingen. Een voorbeeld van zo'n onzekerheid is de ontwikkeling van het aantal huishoudens, waarmee de vraag naar nieuwe woningen nauw samenhangt (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). Het verschil tussen het hoge en het lage scenario op de lange termijn (2040) is bijna drie miljoen huishoudens (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

Het gevaar is dat behoefteramingen door gemeenten gelijk worden gesteld aan het voor hun meest wenselijke scenario. Door de concurrentie tussen gemeenten kan het gebeuren dat alle gemeenten tegelijkertijd kiezen voor het scenario waaruit een hoge behoefteraming volgt voor nieuwe woningen en bedrijventerreinen. Mocht een ander scenario (met een lagere behoefteraming) vervolgens werkelijkheid worden, dan is overcapaciteit het logische gevolg. Het is dus van belang dat scenario's op de juiste manier gebruikt worden bij het maken van behoefteramingen. De raad constateert dat dit bijvoorbeeld bij de Ladder voor duurzame verstedelijking nog onvoldoende geborgd is.

### **Geen zicht op mate van overprogrammering**

Daarnaast is er geen gestructureerd overzicht van de voorziene ruimtelijke plannen, waardoor het verkrijgen van inzicht in de optelsom van alle plannen voor de verschillende soorten ruimtegebruik moeilijk is. Dat inzicht bestaat wel op deelgebieden. Zo is voor het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren een overzicht gemaakt van de plannen voor kantorenlocaties die 'in de pijplijn zitten' (Buck Consultants International, 2011) en het PBL heeft in 2007 een inventarisatie gemaakt van de plannen voor bedrijventerreinen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2007).

## **2.3 Systeem voor kwaliteitsrealisatie is onvoldoende transparant**

Het huidige kwaliteitsniveau van de bebouwde omgeving sluit volgens de raad onvoldoende aan op de wensen van de gebruikers van de ruimte. Daarvoor zijn vier redenen.

### **Omgevingskwaliteit wordt beïnvloed door vele factoren**

Omgevingskwaliteit is een veelomvattend en complex begrip. Kwaliteit kan in sommige gevallen objectief gemeten worden, maar is voor een belangrijk deel subjectief (zie ook hoofdstuk 2 van Deel 2). Bovendien bestaat het uit verschillende onderdelen. Het kwaliteitsniveau van een bepaalde plek wordt niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van gebruikte materialen, de duurzaamheid daarvan, de architectonische kwaliteit, en de culturele of historische waarde, maar ook door het samenspel van de verschillende elementen in de omgeving en de individuele beleving daarvan (VROM-raad, 2011). De kwaliteit van een bepaalde

plek kan invloed hebben op zowel de directe als de wijde omgeving. Deze constatering blijkt ook uit de hoeveelheid plannen over kwaliteitsaspecten van de omgeving. In wet- en regelgeving, in structuurplannen, bestemmingsplannen, beeld-kwaliteitsplannen en in ontwerpen wordt nagedacht over kwaliteit. Daarbij worden voortdurend impliciete afwegingen gemaakt tussen kosten en baten van de kwaliteit.

Bij de realisatie van een plan hebben de verschillende partijen zich te houden aan de keuzen die in een eerder stadium door overheden zijn vastgelegd. Omgevingskwaliteit is daarmee niet alleen een kwestie van verschillende schaalniveaus, zoals eerder vastgesteld werd, maar ook van een groot aantal actoren.

### **Afstemming op wensen gebruikers**

Nederlandse vastgoedmarkten waren jarenlang aanbodgestuurd. Er was zoveel vraag naar ruimtelijke projecten dat de kwaliteit van vastgoed geen grote invloed had op de verkoop ervan. Projectontwikkelaars en gemeenten konden daardoor zelf bepalen welke kwaliteit ze de ruimtelijke plannen wilden geven. Het PBL (2012) heeft in een internationale vergelijking laten zien dat deze situatie in Nederland grootschaligheid en uniformiteit van ruimtelijke projecten tot gevolg heeft gehad. Veel stedelijke centra en naoorlogse woonwijken kennen een hoge mate van standaardisatie. Tegenwoordig worden gebruikers beter bij de planvorming betrokken. De omgevingskwaliteit die het gevolg is van deze vormen van zelfbouw, privaat opdrachtgeverschap en organische gebiedsontwikkeling sluit beter aan op de wensen van gebruikers dan de ruimtelijke projecten die door gemeenten of projectontwikkelaars worden geïnitieerd.

### **Onvoldoende kennis van kosten**

Zowel Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties als projectontwikkelaars hebben met investeringen, subsidies en wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het Bouwbesluit en het Welstandsbeleid) grote invloed op de kwaliteit van leefomgeving. Veel van de grotere ruimtelijke projecten hebben dan ook met verschillende partijen en verschillende geldstromen te maken. Daarnaast is binnen en tussen ruimtelijke projecten sprake van verevening: opbrengsten van het ene project worden gebruikt om tekorten elders te dekken. Dat gebeurt zowel bij private als bij publieke partijen.

Door die veelheid aan geldstromen, die bovendien slecht controleerbaar zijn (Enquêtecommissie Grondbedrijf, 2012; Noordelijke Rekenkamer, 2012), is maar zelden te achterhalen wat de kosten zijn geweest van het gerealiseerde kwaliteitsniveau. Daarmee zijn er ook geen vuistregels of tijdreeksen beschikbaar waarmee de kostenontwikkeling door de tijd te bepalen is.

### **Onvoldoende kennis van baten**

Investerings in de ruimtelijke kwaliteit hebben allerlei effecten (CROW, 2012). Vaak worden de wenselijke effecten beschreven in termen van hogere vastgoedwaarden, een aantrekkelijk vestigingsklimaat of een hogere belevingswaarde (Kamperman, 2011). Dat zijn voorbeelden van zogenoemde positieve externe effecten van investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Omdat deze effecten op een aantal schaalniveaus en bij veel actoren kunnen spelen, is het moeilijk om ze te meten. Het negatieve gevolg hiervan kan zijn dat alleen de te meten of de in geld uit te drukken effecten worden meegenomen in beslissingen om te investeren in de kwaliteit van de bebouwde omgeving.

## **2.4 Te weinig aandacht voor waardeontwikkeling tijdens levensloop**

In paragraaf 2.1 is geconstateerd dat omgevingskwaliteit in Nederland vergroeid is geraakt met groei. Mede daardoor wordt 'nieuw' geassocieerd met 'hoge kwaliteit' en raken beheer en onderhoud op de achtergrond, terwijl juist het achterwege blijven van beheer en onderhoud negatieve externe effecten geeft in de nabije omgeving.

### **Te weinig aandacht voor beheer en onderhoud**

Beleids- en investeringsbeslissingen richten zich voornamelijk op het begin van de levenscyclus van ruimtelijke objecten. In veel gevallen is de kwaliteit het hoogst als een object net is opgeleverd en meteen volledig wordt benut. Voor de rest van de levensduur van ruimtelijke objecten, voor beheer en onderhoud, is beduidend minder aandacht. Over het algemeen daalt de kwaliteit naarmate het ruimtelijke object verouderd of de vraag naar de functie ervan afneemt (zie ook hoofdstuk 2 van Deel 2).

Duurzaam materiaalgebruik kan veroudering vertragen en de onderhoudskosten van gebouwen en de publieke ruimte tijdens de levenscyclus verlagen. Door in duurzaamheid te investeren wordt het goedkoper om de kwaliteit van de bebouwde omgeving op peil te houden. De initiële investeringen in bijvoorbeeld duurzame materialen, isolerende constructies of afvoer van afvalstromen zijn echter hoog. Bovendien zijn de partijen die deze initiële investering dragen veelal niet de partijen die de onderhoudskosten voor hun rekening nemen. De rijksoverheid lost dat op door geregeld met zogenaamde DBFMO-contracten (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) te werken, waarin voor aanvang van de werkzaamheden één prijs wordt afgesproken, waarvoor de bouwer ook beheer, gebruik en onderhoud regelt (Algemene Rekenkamer, 2013). Voor particulieren zijn zulke contractafspraken soms lastiger te maken, omdat het om veel kleinere bedragen gaat. In de praktijk blijkt het dan moeilijk om bij ruimtelijke investeringen rekening te houden met de kosten voor onderhoud.

Corporaties en beleggers in huurwoningen hebben vaak meer oog voor de levensloop. Zij zijn als eigenaar en beheerder vaak langdurig betrokken bij de kwaliteit van de leefomgeving. Dat was voor veel corporaties aanleiding om ook in bredere zin te investeren in omgevingskwaliteit. In het verleden werden corporaties bovendien verplicht ook financiële reserveringen te maken voor het langjarig onderhoud. Het gevaar bestaat dat met diverse nieuwe beleidsregels voor corporaties deze positieve effecten worden ondermijnd (interview met Van Dreven in 2013).

De raad constateert dat zowel beleid als praktijk zich in hoge mate concentreren op geld als primaire bron voor de realisatie van omgevingskwaliteit. Kwaliteits-toevoegingen worden door ontwikkelaars en gemeenten meegenomen in de berekening van kostprijzen. Andere bronnen, bijvoorbeeld het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden door gebruikers gedurende de rest van de levensduur, die de kwaliteit ook in stand kunnen houden, raken daardoor buiten beeld.

### **Risico's van leegstand**

Als het niveau van de kwaliteit van de bebouwde omgeving niet voldoende is, kunnen negatieve externe effecten optreden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij langdurige leegstand van vastgoed. De waarde van omliggend vastgoed kan daardoor dalen en de kans op verloedering en criminaliteit neemt toe. Het is niet helder bij wie het risico ligt voor deze negatieve externe effecten. Leegstand van een kantorencomplex is in eerste instantie het risico van de eigenaar, maar als de criminaliteit op die locatie toeneemt of de investeringsbereidheid in de nabije omgeving afneemt, ontstaat voor omwonenden en gemeentelijke overheden ook een belang. De kwaliteit van de leefomgeving wordt immers niet alleen door het gebouw bepaald, maar ook juist door de omgeving ervan.

Dit voorbeeld laat bovendien zien dat publieke en private belangen tijdens en aan het einde van de levenscyclus van ruimtelijke objecten vervlochten kunnen raken. Dat kan gebeuren als er over de gevolgen van eventuele verloedering en leegstand van tevoren geen afspraken zijn gemaakt of als er geen geld voor gereserveerd is. Deze problematiek speelt nu in krimpregio's en locaties met een overaanbod aan kantoren en winkels. Er zijn initiatieven om fondsen op te richten die door bijdragen van zowel publieke als private partijen collectief de lasten van sloop en sanering dragen. Daarbij doet er zich overigens nogal eens het probleem voor dat dergelijke fondsen worden gevuld met opbrengsten uit nieuwe situaties. Zulke fondsen functioneren dus het best in groeisituaties en daar ontbreekt het in krimpgebieden nu juist aan. Het blijkt bovendien lastig om bijdragen voor zo'n fonds af te dwingen (Deloitte, 2013).

## 2.5 Conclusies uit de analyse

De geschetste problematiek van teruglopende financiële middelen en overprogrammering is structureel, en verdwijnt niet als de economie weer aantrekt. Dit komt door demografische ontwikkelingen (krimp), maar ook door bijvoorbeeld afgenomen ruimtegebruik per werknemer. Wachten op groei en hopen op betere tijden is dus geen optie.

De omvang van de problematiek is niet goed te kwantificeren. Het is niet na te gaan hoeveel geld er in de afgelopen jaren vanuit de grondexploitatie naar omgevingskwaliteit is gegaan en dus is ook niet te kwantificeren met hoeveel minder geld omgevingskwaliteit in de toekomst gerealiseerd moet worden. Toch is wel duidelijk dat er voor omgevingskwaliteit de komende jaren veel minder middelen zijn. De gevolgen daarvan verschillen overigens van regio tot regio.

De raad signaleert daarnaast een aantal kenmerken van het huidige systeem die maken dat ook toen er nog wel veel middelen beschikbaar waren, niet altijd optimale omgevingskwaliteit tot stand kwam. Zo is er sprake geweest van overprogrammering, is in de afgelopen jaren maar weinig aandacht besteed aan beheer en onderhoud en zijn wensen van gebruikers onvoldoende meegenomen in besluitvorming over kwaliteitsniveaus. Deze kenmerken van het huidige systeem vormen uitgangspunten voor het ontwerp van een nieuw systeem. Deze uitgangspunten worden in het volgende hoofdstuk op een rij gezet.

# UITGANGSPUNTEN VOOR EEN NIEUW SYSTEEM VAN KWALITEITSREALISATIE

# 3

**Om te komen tot een verbeterd en groeionafhankelijk systeem van kwaliteitsrealisatie hanteert de raad - in het verlengde van de analyse uit het vorige hoofdstuk - een aantal uitgangspunten. Deze worden in dit hoofdstuk toegelicht.**

## 3.1 Groeionafhankelijkheid realiseren

De raad zoekt naar mogelijkheden om groeionafhankelijkheid te realiseren, waardoor de bestaande omgevingskwaliteit in stand kan blijven of verbeteren in zowel situaties met lichte of sterke groei, als in situaties met nulgroei of krimp. Daartoe ziet de raad twee mogelijkheden.

- Groeionafhankelijkheid kan gerealiseerd worden door nieuwe financieringsconstructies, die minder afhankelijk zijn van groei. Dat kan bijvoorbeeld door decentrale overheden andere mogelijkheden te geven om structureel inkomsten te genereren. Nu zijn voor gemeenten de incidentele inkomsten uit grondverkoop een van de weinige extra geldbronnen naast inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB) en de uitkering uit het gemeentefonds. Verruiming van de huidige mogelijkheden voor gemeenten om belasting te heffen is daarvoor een mogelijkheid.
- De verwevenheid met groei kan verminderd worden door andere middelen dan geld in te zetten om omgevingskwaliteit te realiseren. Naast geld zijn bijvoorbeeld ook de inzet van tijd en kennis van omwonenden, gemeenten en particuliere initiatiefnemers in toenemende mate belangrijke factoren voor waardebehoud en kwaliteitstoevoegingen. Dat vergroot bovendien de betrokkenheid bij en de verbondenheid met een plek. Het is dan ook belangrijk dat eigenaren en gebruikers in de toekomst (meer) de mogelijkheid wordt geboden om niet alleen financieel, maar ook op een andere wijze bij te dragen aan de kwaliteit van hun leefomgeving. Daarbij is de voorwaarde dat zij daadwerkelijk betrokken worden bij de bepaling van de gewenste kwaliteit.

### 3.2 Regionale afstemming tot stand brengen

Om negatieve gevolgen van gemeentelijke concurrentie te voorkomen, is regionale afstemming van groot belang. Daarmee zijn bijvoorbeeld rond bedrijventerreinen goede ervaringen opgedaan. De provincie speelt hierbij als bestuurslaag een belangrijke rol. Tegelijkertijd maakt de huidige leegstand in kantoren en winkels volgens de raad duidelijk dat deze provinciale rol versterkt mag worden. Met name in situaties waarin groei niet vanzelfsprekend is, kunnen waardedoevoegingen op de ene locatie een negatief effect hebben op de waardeontwikkeling op andere locaties. Waar in het verleden elke nieuwe ontwikkeling zijn eigen vraag leek te creëren, ontstaan er nu situaties waarin kwaliteitstoevoegingen op de ene plek ten koste gaan van (andere) plekken in de omgeving. Het belang van regionale afstemming neemt daardoor alleen maar toe.

### 3.3 Gewenste kwaliteit expliciet en gezamenlijk bepalen

Om eigenaren en gebruikers nauw te betrekken bij kwaliteitsbeslissingen of deze beslissingen zelf te laten nemen, is het volgens de raad cruciaal dat afwegingen rond omgevingskwaliteit expliciet gemaakt worden. Het is essentieel de verschillende alternatieve kwaliteitsniveaus en de kosten en baten die gedurende de levensloop met investeringen in de omgevingskwaliteit gepaard gaan goed af te wegen. Het resultaat van een expliciet gevoerde discussie en daarop gebaseerd besluit is een democratische, legitieme keuze voor een bepaald kwaliteitsniveau, zo is het uitgangspunt van de raad. Het is daarbij goed denkbaar dat de gekozen benadering zal leiden tot een grotere differentiatie in omgevingskwaliteit, zowel binnen als tussen gemeenten. Deze afweging is immers voor een groot deel afhankelijk van de wensen van de betrokken actoren.

Daarbij is behoud of verbetering van bestaande kwaliteit voor de raad niet per definitie het uitgangspunt. In een afweging van kosten en baten is de gewenste kwaliteit belangrijk. Soms kan met minder of andere kwaliteit worden volstaan. Minder kwaliteit betekent namelijk niet altijd (onaanvaardbaar) verlies van welzijn. En een andere kwaliteitsinvulling sluit soms zelfs goed aan bij de wensen van de eigenaren en gebruikers. Er zijn overigens wel grenzen aan hoe ver omgevingskwaliteit teruggebracht kan worden (zie de uitwerking in hoofdstuk 4).



### 3.4 Waardebehoud tijdens de hele levenscyclus bevorderen

De kwaliteit van een plek of locatie is geen constant gegeven; die verandert voortdurend. Vastgoed verouderd, publieke ruimten moeten onderhouden en beheerd worden en onvoldoende afstemming van het aanbod van vastgoed en voorzieningen op de (veranderende) vraag ernaar kan structurele leegstand en onderbenutting veroorzaken. In een systeem van kwaliteitsrealisatie waarin het primaat van het kwaliteitsniveau zo dicht mogelijk bij de gebruikers ligt, komt de nadruk veel meer op de kwaliteitsontwikkeling gedurende de levensduur te liggen. De raad formuleert dan ook als uitgangspunt: een verschuiving van waardeontwikkeling aan het begin van de levenscyclus naar waardebehoud gedurende de gehele levenscyclus. Eigenaren en gebruikers zijn immers langjarig betrokken bij een locatie en hebben er baat bij dat de kwaliteit niet alleen hoog is bij de ontwikkeling en oplevering ervan, maar dat de kwaliteit ook in de loop van de tijd op peil blijft. Ook moet worden nagedacht over manieren om het financieel aantrekkelijker te maken om bij de vraag naar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen verouderd vastgoed op te knappen in plaats van nieuwe uitbreidingen te initiëren en daardoor het opknappen van het bestaande te bemoeilijken.



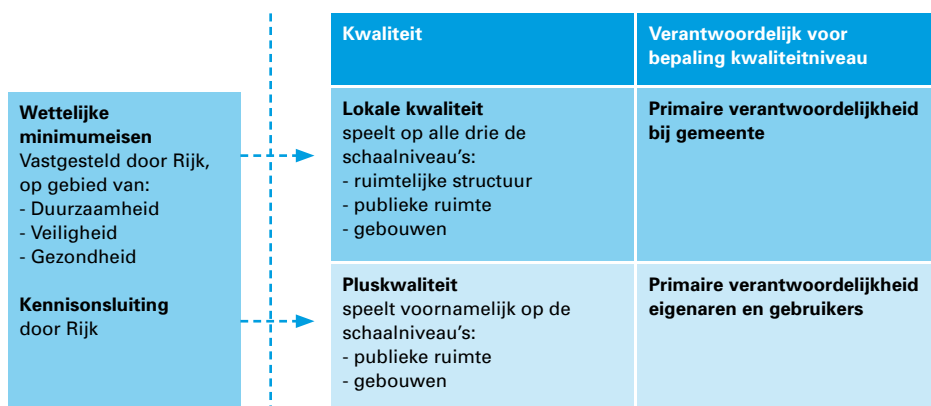
# KWALITEITEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

# 4

De in hoofdstuk 3 geformuleerde uitgangspunten hebben met elkaar gemeen dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsrealisatie zo dicht mogelijk bij de gebruiker van omgevingskwaliteit wordt gebracht. Daarmee kunnen het kwaliteitsniveau en de kwaliteitsaspecten beter aansluiten bij de beleving en behoeften van de directe gebruikers en wordt voorkomen dat er in te hoge of te lage kwaliteit wordt geïnvesteerd. Het vereenvoudigt bovendien het rekening houden met beheer en onderhoud. Creativiteit en verantwoordelijkheidsgevoel van eigenaren en gebruikers van en voor de omgeving kunnen, ten slotte, op deze wijze optimaal benut worden. Aansluitend hierop schetst de raad in dit hoofdstuk de (verdeling van) verantwoordelijkheden voor de omgevingskwaliteit tussen publieke en private partijen. De raad acht omgevingskwaliteit primair de verantwoordelijkheid van de decentrale overheid, in het bijzonder van gemeenten. De gemeente vormt immers de bestuurslaag waar de baathebbers van investeringen in kwaliteit en degenen die daarvoor betalen het dichtst bij elkaar zitten. Op dit besluitvormingsniveau zijn kosten en baten daarom het best af te wegen. Dat geldt overigens niet voor alle kwaliteitsaspecten: voor zaken als waterveiligheid of de kwaliteit van de ruimtelijke structuur is ook een rol weggelegd voor het waterschap, respectievelijk de provincie. Daarnaast moeten ook eigenaars/gebruikers van de bebouwde omgeving een rol kunnen spelen. Tot besluit is er een rol voor het Rijk als het gaat om wetgeving en kennisontsluiting.

Hieronder staat de schematische weergave van de genoemde verantwoordelijkheden en de betrokken partijen. Ze worden in dit hoofdstuk toegelicht.

**Figuur 1: Schematische weergave van verantwoordelijkheden**



## 4.1 Lokale kwaliteit

Het lokale kwaliteitsniveau is de hoogte van de omgevingskwaliteit zoals die door de gemeente wordt vastgesteld, rekening houdend met door het Rijk geformuleerde wettelijke minimumeisen. De gemeente bepaalt in samenspraak met haar inwoners hoe hoog dit kwaliteitsniveau ligt. De te maken keuzes zijn onderdeel van een lokaal maatschappelijk debat tussen bewoners, ambtenaren en gemeenteraad, waarin open planningsprocessen een belangrijke rol spelen. Binnen de gemeente kan het kwaliteitsniveau worden gedifferentieerd. Zo kan bijvoorbeeld voor het historische centrum een ander kwaliteitsniveau gekozen worden dan voor de buitenwijken. In het maatschappelijke debat komen op gemeentelijk niveau zowel de kwaliteit van individuele gebouwen aan de orde, als de kwaliteit van de publieke ruimte, de kwaliteit van infrastructuur, van het voorzieningenniveau en van de ruimtelijke structuur. De ruimtelijke structuur op regionaal schaalniveau is behalve bij gemeenten ook bij provincies onderwerp van debat en besluitvorming. Daarnaast is het waterschap op regionaal niveau verantwoordelijk voor afwegingen over waterveiligheid en -kwaliteit.

Om de lokale discussie en besluitvorming over het gewenste kwaliteitsniveau te ondersteunen, vindt de raad het belangrijk dat de mogelijkheden van decentrale belastingheffing uitgebreid worden, als aanvulling op de huidige middelen die beschikbaar zijn voor de realisatie van omgevingskwaliteit. Hierdoor ontstaan voor gemeenten meer mogelijkheden om in samenspraak met de betreffende eigenaren en gebruikers het gewenste kwaliteitsniveau te bepalen.

Gemeenten nemen niet alleen besluiten over hun eigen investeringen, maar ze kunnen ook randvoorwaarden formuleren waaraan initiatieven van zowel publieke, semi-publieke als private partijen moeten voldoen voor de kwaliteitsrealisatie en onderhoud van de omgeving. Dat kan bijvoorbeeld gaan over parkeernormen of over het percentage van de woningvoorraad dat in de sociale sector gerealiseerd moet worden.

## 4.2 Pluskwaliteit

Bovenop het door de gemeente vastgestelde niveau van omgevingskwaliteit, kunnen private partijen het initiatief nemen om op kleinere schaal kwaliteitstoevoegingen te doen, zoals op veel plekken in het land nu al gebeurt. De raad noemt dit pluskwaliteit. Deze term bedoelt niet te zeggen dat de objectieve kwaliteit die voortkomt uit private initiatieven per se beter of hoger is dan de lokale kwaliteit; het kan ook gaan om andere vormen van kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan een groep bewoners die ervoor kiest een stukje groen in hun buurt te laten verwilderen.

De verantwoordelijkheid voor pluskwaliteit ligt volledig bij private partijen. Dat betekent ook dat eigenaren en gebruikers die het initiatief nemen om een andere invulling te geven aan het kwaliteitsniveau van hun directe omgeving, zelf verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en het onderhoud ervan. Hun bijdrage kan financieel zijn, maar ze kunnen ook tijd of kennis bijdragen. Het gaat bij dergelijke initiatieven voornamelijk om individuele gebouwen (zoals het opknappen van vervallen erfgoed), straten en de publieke ruimte. Particuliere initiatieven kunnen ook voorzieningen aangaan, zoals vrijwilligers die zwembaden en supermarkten open houden.

De belangrijke rol voor private partijen om extra kwaliteit te realiseren komt voort uit de overtuiging van de raad dat zelforganisatie door de samenleving uiteindelijk leidt tot betere afwegingen en tot op de lokale wensen toegesneden kwaliteit – en niet uit de wens de financiële nood op te lossen. De raad is zich ervan bewust dat er daardoor mogelijk verschillen ontstaan tussen locaties waar meer organiserend vermogen is en locaties waar dat minder het geval is.

#### **Voorbeeld: pluskwaliteit realiseren volgens de Experimentenwet BI-zones**

De Experimentenwet BI-zones (Bedrijven Investeringszones) geldt sinds 1 mei 2009 en is een goed voorbeeld van de wijze waarop de raad pluskwaliteit tot stand wil laten komen. De wet maakt het voor een gemeenteraad mogelijk om op verzoek van ondernemers in een bepaald gebied een heffing in te stellen waarmee de kosten voor extra initiatieven in het betreffende gebied kunnen worden gefinancierd. Het mag uitsluitend gaan om activiteiten die aanvullend op het takenpakket van de gemeente plaatsvinden ter verbetering van de veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid. Deze pluskwaliteit wordt gerealiseerd door een vereniging of stichting die door de ondernemers zelf in het leven is geroepen.

Vanwege het verplichte karakter van de heffing is een aantal vereisten opgesteld waaraan moet worden voldaan. Zo moeten de ondernemers die het initiatief nemen een informele draagvlakmeting doen waarbij een respons van minimaal 50% wordt gehanteerd. Daarnaast moet zeker twee derde van de ondernemers in een gebied voorstander zijn van de heffing. Op 1 januari 2012 telde Nederland 108 BIZ-initiatieven.

Bronnen: Berenschot, 2012; Deloitte, 2013.

### 4.3 De rol van provincies en het Rijk

Het primaat van de omgevingskwaliteit ligt volgens de raad dus op het lokale niveau, zo dicht mogelijk bij de eigenaren en gebruikers van de omgeving. Toch behouden de andere overheden wel degelijk een belangrijke functie. Zo zijn provincies via planvorming primair verantwoordelijk voor de afstemming tussen gemeenten/regio's als het gaat om ruimtelijke functies die een bovenregionaal karakter hebben of die elkaar kunnen verdringen. De verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het voorkomen van overaanbod aan kantoren of bedrijventerreinen ligt primair bij de provincies. Dat is ook de huidige situatie. De raad benadrukt echter het belang dat deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk wordt genomen.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het borgen van publieke voorzieningen zoals hoofdinfrastructuur en voor het wettelijk stellen van minimumeisen aan veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Voor veiligheid zijn randvoorwaarden en wettelijke eisen nodig voor bijvoorbeeld het beperken van overstromingsrisico's en voor veiligheidsvoorschriften voor gevaarlijke stoffen (zie bijvoorbeeld Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011). Bij externe veiligheid is het bieden van een gelijk speelveld een belangrijk argument voor regelgeving. Bedrijven moeten er op kunnen rekenen dat regelgeving niet voor oneigenlijke concurrentievoordelen zorgt. Voorschriften over de preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu zijn dan ook ingebed in Europese regelgeving (Seveso-richtlijn).

Ook regelgeving op gebied van gezondheid moet volgens de raad door het Rijk worden vastgesteld. Veel milieuwetgeving op gebied van luchtkwaliteit en geluidshinder is gebaseerd op de schadelijke invloed van luchtverontreiniging en geluidshinder op de gezondheid van mensen en komt voort uit Europese regelgeving. Geluidsbelasting en luchtkwaliteit zijn wezenlijke onderdelen van omgevingskwaliteit. Wettelijke regels zijn overigens minimumeisen; het blijft altijd mogelijk om lokaal striktere normen te hanteren (denk bijvoorbeeld aan stiltegebieden). Ten slotte is de raad van mening dat ook regelgeving over duurzaamheid een aangelegenheid van het Rijk is. Het gaat dan om regelgeving en normering van bijvoorbeeld materiaal- en energiegebruik. Dergelijke duurzaamheidsvraagstukken beperken zich bij uitstek niet tot een regio, maar spelen ook op een hoger, vaak internationaal schaalniveau.

Het stellen van wettelijke minimumeisen brengt met zich mee dat het Rijk gemeenten in financiële zin faciliteert om aan deze minimumeisen te voldoen met de uitkering uit het gemeentefonds. Een belangrijk deel van de kosten die gemaakt moeten worden om aan de minimumeisen te voldoen, moet overigens ook - zoals dat ook nu al het geval is - door particulieren gedragen worden (zie bijvoorbeeld investeringen in energiebesparingsmaatregelen).

Het garanderen van de toegang tot kennis over omgevingskwaliteit is eveneens een taak van het Rijk. Het Rijk kan gemeenten ondersteunen bij het invullen van hun verantwoordelijkheden door te zorgen voor een goede toegankelijkheid van kennis. Kennisinstituten die scenario's opstellen, groeiramingen maken, of 'best practices' en gegevens over kosten en baten van investeringen in de omgevingskwaliteit verzamelen, zijn van cruciaal belang voor het ontsluiten van informatie. Zonder deze informatie kunnen gemeenten en burgers geen afgewogen keuzen maken over investeringen in de omgevingskwaliteit.

Het Rijk kan, ten slotte, ook bijdragen aan de ruimte die decentrale overheden en particulieren hebben om kwaliteit te realiseren. Het Rijk heeft in het verleden een aantal keren expliciet de mogelijkheid geboden om te experimenteren met nieuwe manieren om kwaliteit tot stand te brengen, zoals in de Crisis- en Herstelwet, het proefprogramma stedelijke herverkaveling, de Experimentenwet Bedrijven Investeringszones, en de Experimentenwet Stad en Milieu. De raad is voorstander van dergelijke experimenten, omdat ze de gelegenheid bieden om nieuwe mogelijkheden eerst uit te proberen en de voor- en nadelen ervan in kaart te brengen, alvorens ze breed in te voeren of voor te schrijven.

### Voorbeeld: geluid

De verdeling van verantwoordelijkheden kan verduidelijkt worden aan de hand van een voorbeeld. Het Rijk heeft voor geluidsbelasting een maximumniveau vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld 63 dBA (decibel) zijn, met een voorkeurswaarde van 48 dBA. Een gemeente bepaalt voor zijn hele grondgebied of een deelgebied daarvan op basis van een lokale afweging een aanvaardbaar niveau. Stel dat de gemeente Utrecht voor Leidsche Rijn dat niveau bepaalt op maximaal 58 dBA. Dat betekent dat er nergens in de wijk een hoger geluidsniveau mag voorkomen. Vervolgens staat het een ontwikkelaar of andere private partij vrij om zelf voor pluskwaliteit te kiezen en een nog hogere kwaliteit te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld door aanvullende geluidsschermen of wallen te plaatsen om een niveau van 50 dBA te realiseren in een deel van Leidsche Rijn.





# AANBEVELINGEN AAN GEMEENTEN, PROVINCIES EN RIJKSOVERHEID

# 5

**De raad concretiseert de analyse en de oplossingsrichtingen van de vorige hoofdstukken in aanbevelingen voor de drie belangrijkste bestuurslagen: gemeenten, provincies en rijksoverheid. De aanbevelingen zijn per bestuurslaag gegroepeerd.**

## 5.1 Aanbevelingen aan gemeenten

Veel van de aanpassingen die nodig zijn om omgevingskwaliteit te realiseren, betreffen decentrale overheden, omdat daar veel van de kwaliteitsbeslissingen genomen worden. De raad start daarom met een aantal aanbevelingen aan gemeenten.

---

*Aanbeveling 1. Gemeente, zorg voor inzicht in wat betaalbaar en wat wenselijk is*

---

De aanleiding voor dit advies zijn de financiële problemen waarin sommige gemeenten zich bevinden nu de grondwinsten wegvallen. De raad constateert echter ook meer in het algemeen dat de keuzen voor omgevingskwaliteit vaak niet expliciet en zichtbaar werden en worden gemaakt. En dat daarnaast de gebruikers slechts zeer beperkt bij kwaliteitsbeslissingen betrokken worden. De raad pleit voor het maken van transparante keuzen voor lokale omgevingskwaliteit, waarbij kosten en baten expliciet worden afgewogen. Daarbij moeten gebruikers en eigenaren nadrukkelijk worden betrokken. Dat betekent dat gemeenten duidelijk moeten maken welke keuzen voorliggen en zoveel mogelijk ruimte aan burgers moeten geven om daarin mee te denken; dat vergt bijvoorbeeld ook dat inzicht moet worden gegeven in de kosten van bijvoorbeeld de plaatsing van straatmeubilair of van groenonderhoud. Juist dat inzicht maakt keuzes begrijpelijk of bediscussieerbaar en dat laatste heeft volgens de raad de afgelopen jaren te weinig plaatsgevonden.

Een voorbeeld hiervan is het project 'Deventer bezinnigt' van de gemeente Deventer, waarin in een interactief proces met burgers nagegaan wordt welke verdien- en bezuinigingsmogelijkheden er voor de stad zijn (Bruin & Zwanikken, 2012). Een dergelijke inzet vergroot de transparantie van wat kan en wat wenselijk is.

---

*Aanbeveling 2. Gemeente, geef actieve burgers en bedrijven de ruimte en ondersteun ze waar mogelijk*

---

De raad ziet vele initiatieven van particulieren of bedrijven die bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit van de bebouwde omgeving (zie voor uitgebreidere beschrijvingen bijvoorbeeld Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012; Saris, 2012; Vermeij et al., 2012). Vaak zijn het kleinschalige initiatieven rond een speeltuin, rotonde of cultureel erfgoed, maar er zijn ook voorbeelden van grootschaliger initiatieven. Al deze initiatieven laten de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zien, die als gebruiker goede ideeën hebben over hoe de kwaliteit van de eigen leefomgeving beter toegesneden kan worden op hun wensen (Raad voor het openbaar bestuur, 2012; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013). In het advies 'De toekomst van de stad' gaat de raad uitvoeriger in op alle verschijningsvormen van deze 'zelforganiserende initiatieven', de randvoorwaarden waaronder ze functioneren en de betekenis ervan voor de samenleving. De initiatiefnemers steken doorgaans veel tijd en energie in hun project en dat zijn feitelijk directe investeringen in de omgevingskwaliteit.

Zelforganisatie gaat niet vanzelf. Door het bevoegd gezag wordt – nog steeds – vaak terughoudend gereageerd op initiatieven van particulieren. Er is bijvoorbeeld weinig ruimte voor particulier opdrachtgeverschap bij de bouw van een eigen woning. De primaire reactie is vaak dat de initiatieven niet binnen bestaande kaders passen. De reflex is dan om in negatieve zin te reageren. De raad benadrukt dat de positieve intentie van dergelijke initiatieven te allen tijde voorop zou moeten staan, omdat deze initiatieven een uiting van betrokkenheid zijn. Bekijk dus als gemeente juist of een initiatief verder gebracht kan worden door met de initiatiefnemers na te gaan hoe het initiatief verder verbeterd kan worden. De raad is ervan overtuigd dat initiatiefnemers bereid zijn om ook over andere deelbelangen mee te denken als bevoegd gezag particuliere initiatieven serieus neemt en daar discussie over voert.

De raad is zich ervan bewust dat dit in sommige gevallen een forse omslag vraagt in de werkwijze van ambtenaren en bestuurders. Ze moeten van te voren nadenken over richtinggevende kaders die zo veel mogelijk vrijheid laten aan de initiatiefnemers. Ze moeten meer dan voorheen optreden als procesfacilitator om initiatiefnemers te ondersteunen bij hun pogingen omgevingskwaliteit te realiseren. Diverse voorbeelden in het land laten echter zien dat het resultaat van deze aangepaste werkwijze de moeite waard is (zie bijvoorbeeld Ruimtevolk, 2012; Stichting Piëzo, 2013). Het gaat dan om bijvoorbeeld kleine ondernemers die een eigen ruimte zoeken, bij restauratie-initiatieven van cultureel erfgoed of bij het alternatief gebruik van braakliggende grond (stadslandbouw).

Soms lukt het gemeenten ook om groepen burgers te stimuleren tot participatie door een aanjagersrol te spelen om particuliere initiatieven te versterken. Een mooi voorbeeld is het 'landschapskookboek' dat in opdracht van de gemeente Apeldoorn gemaakt is. Daarin staat een analyse van de landschappen in de gemeente. De gemeente presenteert op basis daarvan een landschapsvisiekaart waarin de verschillende typen landschappen zijn gepositioneerd (De Jong & Harro, 2011). Vervolgens worden 'recepten' gegeven waarmee mensen en organisaties aan de slag kunnen om nieuwe landschapselementen toe te voegen. Dit is een expliciete uitnodiging om pluskwaliteit toe te voegen aan het Apeldoorns landschap.

---

*Aanbeveling 3. Gemeente, beschouw leegstand primair als een private verantwoordelijkheid*

---

Een belangrijk vraagstuk bij omgevingskwaliteit is de leegstand van kantoren, winkels, woonruimten en bedrijfspanden. Publieke en private belangen lopen hier al snel door elkaar vanwege de negatieve externe effecten die leegstand heeft op omgevingskwaliteit. Daardoor zijn gemeenten geneigd actief in te grijpen met publieke gelden als de eerste signalen van verloedering zich voordoen.

Hoewel dat begrijpelijk is, acht de raad vroegtijdig financieel ingrijpen een onwenselijke rolvermenging. Via verordeningen en aanschrijvingsbeleid hebben gemeenten voldoende mogelijkheden om eigenaren aan te zetten tot onderhoud van hun eigendom, ook als dit eigendom leeg staat.

Door als gemeente de leegstand en verloedering actief en continu onder de aandacht van de eigenaren te brengen, kunnen eigenaren zich moeilijker aan hun verantwoordelijkheid onttrekken. Opschietend onkruid of ingegooide ramen bij lege panden moeten immers door de eigenaar aangepakt worden. Door actief op te treden blijkt bovendien dat de gemeente niet van plan is die verantwoordelijkheid van de private partijen hierin over te nemen en in feite private partijen te belonen voor slecht gedrag. De gemeente voorkomt ook de situatie dat publieke gelden ingezet worden om private problemen op te lossen.

---

*Aanbeveling 4. Gemeente, maak risico's van actief grondbeleid expliciet en maak ze onderwerp van besluitvorming*

---

Actief grondbeleid van gemeenten is decennialang een belangrijke pijler geweest van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Actief grondbeleid is een private interventie op de grondmarkt door een publieke partij. Actief grondbeleid is een bijzonder instrument, zowel vanuit internationaal oogpunt (op deze schaal uitzonderlijk in de wereld) als vanuit het oogpunt van andere instrumenten in

het ruimtelijke domein (actief grondbeleid is een van de weinige ruimtelijke instrumenten waarbij publieke partijen privaat handelen). De toepassing van dit beleidsinstrument heeft in het verleden zoveel ruimtelijke en financiële voordelen opgeleverd, dat we de bijzondere status ervan gewoon zijn gaan vinden (zie hoofdstuk 3 van Deel 2 voor een beschrijving van de werking van actieve gemeentelijke grondverwerving en de belangrijkste voor- en nadelen).

De keerzijde van actief grondbeleid is daardoor onderbelicht geraakt. Door de voortdurende financiële voordelen in de afgelopen jaren, is de omvang van de financiële risico's die gemeenten lopen ondergesneeuwd geraakt. De contracten voor de verwerving van grond en de arrangementen met bouwers en ontwikkelaars zijn zeer complex en daardoor moeilijk te controleren door de gemeenteraad. Bovendien kan vanwege de grote potentiële opbrengsten een ongewenste wisselwerking ontstaan tussen ruimtelijke en bedrijfseconomische afwegingen binnen een gemeente.

De raad ziet dat actief grondbeleid zowel positieve als negatieve aspecten heeft en beveelt dan ook niet aan om afstand te doen van het principe van actief grondbeleid. Wel acht de raad het van belang dat er meer aandacht komt voor de risico's die actieve gemeentelijke grondverwerving met zich meebrengt. De raad sluit daarmee aan op de aanbevelingen die zijn gedaan in het advies 'Grond voor kwaliteit' van de VROM-raad (2009b), in het bijzonder op de aanbevelingen die destijds zijn gedaan over informatievoorziening en kennisontwikkeling.

Bij elke grondverwerving zou er controleerbaar inzicht moeten zijn in de wijze waarop de grond gewaardeerd is en risico's zijn berekend. Het 'Besluit begroting en verantwoording' geeft hiertoe voldoende aangrijpingspunten (Commissie BBV, 2012). Ook zou elke gemeente criteria voor grondverwerving moeten opnemen in een Nota Grondbeleid; dat bevordert de transparante communicatie tussen gemeenteraad en het college van B en W over dit beleid (Enquêtecommissie Grondbedrijf, 2012; Rekenkamer Rotterdam, 2012). Daarnaast zou uitsluitend nog grond aangekocht mogen worden voor projecten waarvan het publieke belang expliciet in de gemeenteraad is besproken. De raad adviseert ten slotte om de winsten uit grondontwikkeling slechts aan te wenden voor incidentele uitgaven. Het gaat immers ook om incidentele inkomsten.

## 5.2 Aanbevelingen aan provincies

Om de negatieve gevolgen van gemeentelijke concurrentie tegen te gaan is er een belangrijke rol weggelegd voor de provincies.

---

*Aanbeveling 5. Provincie, houd scherper toezicht op de gemeentelijke financiën*

---

Provincies moeten bijsturen bij overprogrammering door gemeenten. In tijden van groei is dat al geen gemakkelijke rol voor provincies, en in situaties zonder groei is dat nog veel lastiger. De provincie is de aangewezen overheidslaag om dwingend te sturen op het nemen van verliezen op grond en vastgoed. De raad pleit voor een scherper toezicht van provincies op de gemeentelijke financiën. Dit toezicht zou toegespitst moeten worden op twee aspecten. Ten eerste de verhouding tussen de boekwaarde en de economische waarde van de grond. Deze verhouding is continu aan verandering onderhevig en gemeenten zijn over het algemeen slecht bereid de boekwaarde aan te passen aan dalende economische waarde. Ten tweede zou de provincie moeten toezien op de relatie tussen enerzijds het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde en anderzijds de vrij besteedbare algemene reserves van een gemeente. Bij een te groot verschil kunnen immers onaanvaardbare risico's voor de begroting van een gemeente ontstaan. Als de provincie op deze punten scherper toezicht houdt, kan het voorkomen dat gemeenten in grote financiële problemen terechtkomen.

---

*Aanbeveling 6. Provincie, voorkom verdere uitbreiding van de plancapaciteit*

---

Door de wegvallende vraag naar bestemmingen, is er op dit moment meer plancapaciteit dan er op korte termijn gerealiseerd hoeft te worden. Het is niet eenvoudig om deze plancapaciteit te verminderen, zo ervaren diverse (samenwerkingsverbanden van) gemeenten momenteel, vooral omdat daarmee aansprakelijkheid voor planschade kan ontstaan (zie ook paragraaf 2.1 in dit Deel 1). Het is echter mogelijk om planschadebetalingen te vermijden door vroegtijdige aankondiging van de ophanden zijnde reductie. Eigenaren krijgen dan bijvoorbeeld nog drie jaar de tijd om hun bouwrechten te realiseren. Als ze in die periode geen gebruikmaken van dat recht, komt het te vervallen. Overigens is niet ondenkbaar dat een dergelijke aankondiging initiatiefnemers juist stimuleert om binnen de gestelde termijn van hun bouwrechten gebruik te maken.

De raad stelt voor in ieder geval te voorkomen dat er in de komende tijd onnodige plancapaciteit wordt toegevoegd. De huidige plancapaciteit voor kantoren en bedrijventerreinen lijkt op langere termijn ruim voldoende om in de behoefte te voorzien, ook in regio's waarin sprake is van groei. Door in provinciale verordeningen op te nemen dat nieuwe plancapaciteit voor deze doeleinden alleen wordt toegestaan indien de noodzaak hiervoor overtuigend is aangetoond, of indien elders plancapaciteit wordt weggenomen, wordt in ieder geval voorkomen dat het huidige probleem nog groter wordt. Dergelijke provinciale verordeningen dienen ingebed te zijn in een gedegen, kaderstellende ruimtelijke visie (zie ook het advies 'De toekomst van de stad').

### Voorbeeld: regierol provincie Utrecht bij aanpak kantorenleegstand

De provincie Utrecht kampt met een aanzienlijke leegstand van kantoren. Daarnaast hebben verschillende gemeenten in de provincie nog steeds plannen op de plank liggen om in totaal nog ongeveer 1 miljoen vierkante meter kantooruimte aan de bestaande voorraad toe te voegen. De provincie Utrecht heeft aangekondigd dit (dreigende) probleem actief te gaan aanpakken. In eerste instantie gaat ze ervan uit dat gesprekken met de gemeenten voldoende zullen zijn. Maar als stok achter de deur zal ze eventueel gebruik maken van haar bevoegdheden om in te grijpen in het ruimtelijk beleid van gemeenten. Provincies kunnen met inpassingsplannen wijzigingen aanbrengen in gemeentelijke bestemmingsplannen en zo ruimtelijke plannen schrappen en bestaande kantorenlocaties een andere functie geven. De provincie heeft aangegeven gemeenten niet financieel te compenseren.

Bron: Provincie Utrecht, 2014; Bayer, 2014.

## 5.3 Aanbevelingen aan de rijksoverheid

Het Rijk speelt een belangrijke rol in het faciliteren van een aantal randvoorwaarden.

---

### *Aanbeveling 7. Rijk, ontsluit kennis en informatie over omgevingskwaliteit*

---

Om een transparante, afgewogen beslissing te kunnen nemen over het gewenste kwaliteitsniveau zijn kennis- en informatievoorziening aan overheden, eigenaren en gebruikers van cruciaal belang. Kennis over omgevingskwaliteit (over de waardering, effecten en kosten) is momenteel beperkt en gefragmenteerd. De rijksoverheid heeft een belangrijke taak om in die kennis te voorzien en daardoor als het ware een gelijk speelveld te creëren. Diverse partijen, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving, Platform 31, het Kadaster en CROW zijn van groot belang voor het vergaren, analyseren en verspreiden van informatie. Verdere ontwikkeling van deze kennis is noodzakelijk om overheden, eigenaren en gebruikers te helpen als zij informatie willen inwinnen om een betere afweging te maken van kosten en baten van omgevingskwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het delen van 'best practices' elders in het land, maar ook om kennis die is opgedaan met experimenten. Het goed documenteren van opgedane ervaringen, en deze via 'open data' delen met de rest van Nederland, levert een essentiële bijdrage aan de omgevingskwaliteit.

Daarnaast heeft het Rijk een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om hoe gemeenten omgaan met onzekerheden. Met name op lokaal niveau bestaat er grote onzekerheid over economische en demografische ontwikkelingen. Om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld de financiële consequenties van die onzekerheden, is het goed om consequent te werken met scenario's, die de reikwijdte van mogelijke ontwikkelingen laten zien. Ook provincies zouden veel consequenter dan nu moeten toetsen of daar door gemeenten voldoende aandacht aan besteed wordt.

Een derde thema waarop kennisontwikkeling noodzakelijk is, is de waardebepaling van leegstaand vastgoed. Dat het in een situatie van leegstand en overaanbod belangrijk is om vastgoed af te waarden is evident, maar er is behoefte aan maatstaven en kaders. Hoewel dit in eerste instantie taxateurs en accountants aangaat, kan de afwaardering belangrijke consequenties hebben voor de omgevingskwaliteit. De afwaardering van vastgoed maakt herstructurering namelijk financieel aantrekkelijker.

---

*Aanbeveling 8. Rijk, geef corporaties de mogelijkheid te blijven investeren in pluskwaliteit*

---

Over de verantwoordelijkheden en taken van woningcorporaties wordt momenteel stevig gediscussieerd (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2014b). In de context van dit advies mengt de raad zich daar niet in. Wel acht de raad het op zijn plaats om hier te memoreren dat corporaties in het verleden een vanzelfsprekende en belangrijke partij waren bij investeringen in de omgevingskwaliteit (zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2008; Beekers, 2012). Corporaties moeten zich volgens het kabinet uitsluitend met het beheer van sociale huurwoningen bezig houden (Rutte & Samsom, 2012). Als uitgangspunt is dit in lijn met de visie van de raad op een transparante en controleerbare rolverdeling tussen partijen die investeren in de omgevingskwaliteit. Zorgdragen voor lokale kwaliteit is in principe een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Tegelijkertijd pleit de raad ervoor om het corporaties zeker niet onmogelijk te maken om extra te investeren in de publieke ruimte (pluskwaliteit). Corporaties zijn vanwege hun langjarige betrokkenheid bij een plek en hun contact met de gebruikers van de ruimte als geen ander in staat een discussie te voeren over het gewenste kwaliteitsniveau. Als na overleg met de huurders bijvoorbeeld extra investeringen in de buitenruimte gewenst zijn, zouden de kosten hiervoor op transparante wijze in kaart moeten worden gebracht en los van de huurprijs verrekend kunnen worden.

---

*Aanbeveling 9. Rijk, verruim de mogelijkheden voor gemeenten om belasting te heffen*

---

De raad pleit voor een stabiele en robuuste financieringssysteem voor omgevingskwaliteit. Deze systematiek moet passen bij de wens om de beslissing voor een bepaald kwaliteitsniveau dicht bij de gebruiker te leggen. Dat betekent een financieringssysteem die maatwerk en differentiatie in kwaliteitsniveaus toestaat. De discussie over het gewenste kwaliteitsniveau moet primair binnen gemeenten (door gemeenteraden, eigenaren, gebruikers) worden gevoerd. In die discussie moeten kosten (zowel van de investeringen als van beheer en onderhoud) en baten worden afgewogen, en daarbij past een financiering die de resulterende lasten zo veel en zo redelijk mogelijk toerekent aan degenen die daar baat bij hebben. De raad pleit dan ook voor verruiming van de mogelijkheden van gemeentelijke belastingheffing.

Op dit moment hebben gemeenten slechts zeer beperkte mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Slechts zo'n 30 procent van de gemeentelijke middelen wordt decentraal geïnd (Boeijsinga et al., 2011). Het verruimen van het eigen 'belastinggebied' kan op verschillende manieren. Door een algemene verhoging van de OZB-tarieven van eigenaren, bijvoorbeeld, of door de herintroductie van de mogelijkheid van een aanslag voor gebruikers van woningen. Als deze middelen ingezet worden voor omgevingskwaliteit, is er immers een directe relatie tussen gebruiker en profijthebber van omgevingskwaliteit. Ook is het mogelijk een ingezetenenheffing te introduceren, die voor meer doeleinden dan alleen omgevingskwaliteit ingezet kan worden. Vanzelfsprekend zal bij introductie van een van deze mogelijkheden gedegen onderzoek gedaan moeten worden naar inkomenseffecten, lastendruk en andere mogelijke effecten. Dit valt echter buiten het bereik van de Rli.

Een groter decentraal belastinggebied vermindert niet alleen de afhankelijkheid van grondinkomsten, maar vergroot tevens de lokale betrokkenheid en de mogelijkheden voor democratische controle, en past bovendien bij de meer algemene tendens van decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten. Decentrale belastinginkomsten worden niet alleen onderwerp van gesprek in de gemeenteraad, maar gaan ongetwijfeld ook een grotere rol spelen bij lokale verkiezingen. Dat vergroot de bewustwording van gebruikers omtrent keuzen voor omgevingskwaliteit. Het kan ook betekenen dat in die discussie omgevingskwaliteit juist een kleinere rol kan krijgen, omdat inwoners bijvoorbeeld het op peil houden van sociale voorzieningen belangrijker vinden. De raad benadrukt dat dit in ieder geval een expliciete en democratische gelegitimeerde keuze is.



## Belastinggebied

Het belastinggebied van gemeenten is in Nederland klein, in vergelijking met andere landen. In Nederland wordt een kleine 4 procent van de belastingen geïnd door gemeenten en in totaal wordt 5 procent van de belastingen decentraal geïnd (Allers et al., 2013). In landen als Zweden (35%), Verenigde Staten (42%), België (44%), Duitsland (49%), Canada (52%) en Zwitserland (54%) ligt dat percentage aanzienlijk hoger (Merk, 2004).

Een aantal landen waarvan de belastingheffing voor een groot deel decentraal geheven wordt, zijn voor sommigen in Nederland een schrikbeeld in termen van ruimtelijke ordening. Er wordt door sommigen gesproken over 'Amerikaanse toestanden' en 'Belgische toestanden'. Die associaties zijn er niet bij alle landen met een groot decentraal belastinggebied.

Wel zijn er voorbeelden van bewuste keuzes voor het investeren van gemeentelijke middelen in omgevingskwaliteit. Zo heeft de stad Stockholm flink geïnvesteerd in de wijk Hammarby Sjöstad. In deze binnenstedelijke herstructureringslocatie is een hoog niveau van omgevingskwaliteit gerealiseerd, zowel in duurzaamheid van bebouwing, als in kwaliteit van de publieke ruimte en stedelijke (infra)structuur. Om deze hoge kwaliteit te realiseren, heeft de gemeente ervoor gekozen niet alleen een initiële investering te doen, maar ook een structurele bijdrage te leveren aan de onderhoudslasten van de wijk – die vanwege het hoge kwaliteitsniveau hoger liggen dan elders in de stad (gesprek met Lena Winberg, gemeente Stockholm).

Een pleidooi voor het verruimen van het decentrale belastinggebied is niet nieuw. Ook in eerdere adviezen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013a) heeft de raad zich hier al voor uitgesproken. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen heeft hier herhaaldelijk voor gepleit (Raad voor de financiële verhoudingen, 2011; 2013) omdat daardoor op lokaal niveau beter "een afweging [is] te maken tussen nut en offer van het gewenste voorzieningenniveau". Het advies van de raad om het eigen belastinggebied voor gemeenten te verruimen kan tot gevolg hebben dat de totale lastendruk voor de burger stijgt, als gevolg van een keuze voor een hogere omgevingskwaliteit. Het kan de expliciete wens van inwoners zijn om tegen betaling van een hogere belasting te wonen op plekken waar extra aandacht is voor een hoge omgevingskwaliteit. Zowel de hogere belastingheffing als de hogere omgevingskwaliteit zijn dan uitkomst van een democratisch gelegitimeerde beslissing.

Het is vervolgens aan de landelijke politiek om te beoordelen of een dergelijke lastenstijging aanvaardbaar is, en zo niet, of die lastenstijging gepaard zou

moeten gaan met een verlaging van de lastendruk elders (bijvoorbeeld door bezuiniging op het gemeentefonds). De raad wil zich ten principale niet uitspreken over de uitkomst van een dergelijke afweging. Als het Rijk daarvoor wil bezuinigen op het gemeentefonds, stelt de raad daaraan in het kader van dit advies twee voorwaarden. Het gemeentefonds heeft allereerst een verevenende werking; de systematiek ervan compenseert onevenwichtige kostenstructuren tussen gemeenten. Gemeenten die extra kosten moeten maken voor omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van een historische kern of slechte bodemgesteldheid) worden hiervoor (gedeeltelijk) gecompenseerd door een hogere uitkering. Ook gemeenten met een krimpende bevolking worden hiervoor in enige mate gecompenseerd. De raad pleit ervoor dat die verevenende werking in stand blijft. De tweede randvoorwaarde is dat het Rijk de plicht houdt om gemeenten te voorzien van middelen die ze nodig hebben om te voldoen aan de door het Rijk gestelde minimumeisen. Ook daaraan mag volgens de raad niet worden getornd.

---

*Aanbeveling 10. Rijk, geef krimpgebieden bijzondere aandacht*

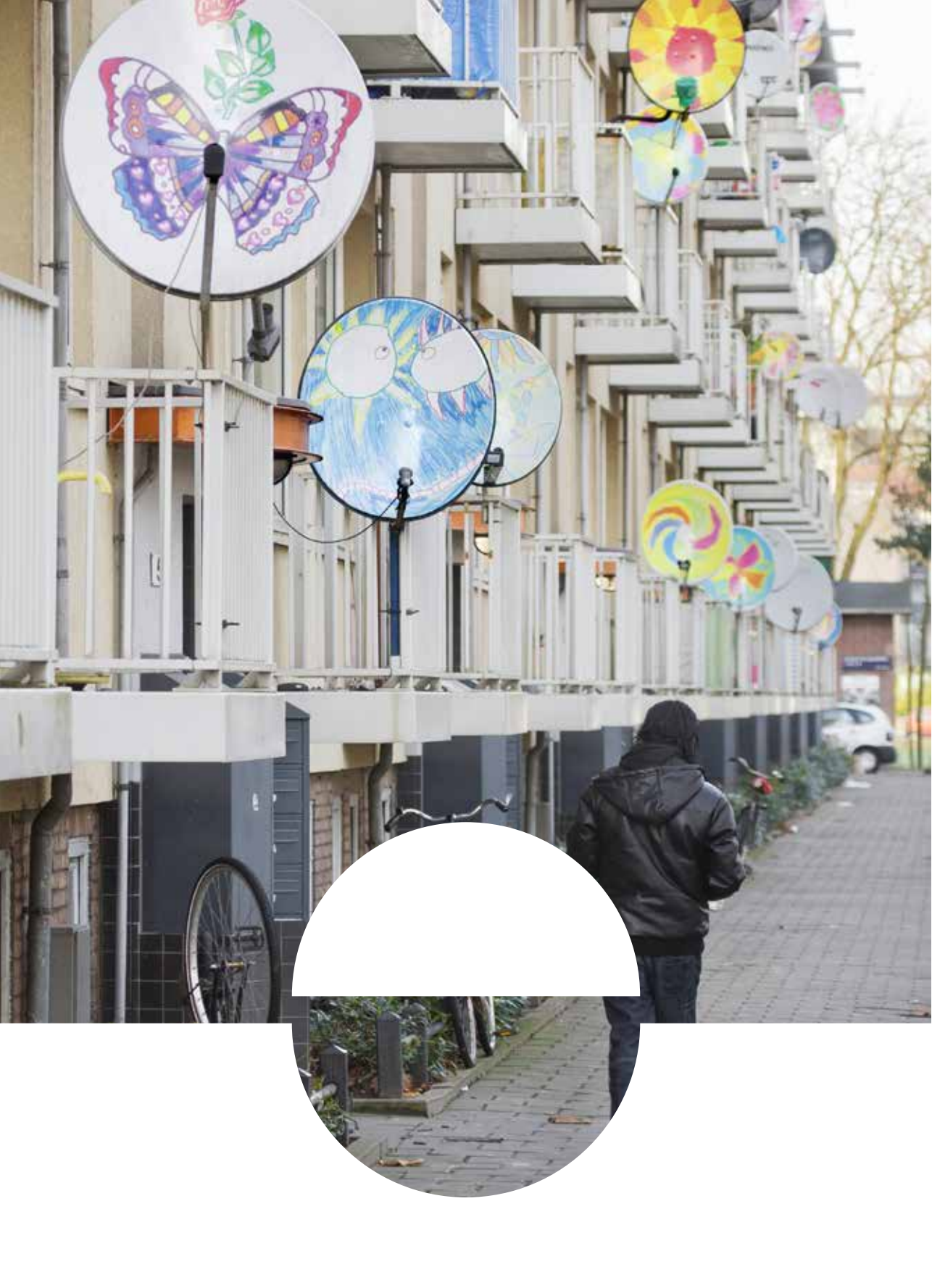
---

De problemen die wegvallende middelen uit grondexploitaties geven voor de realisatie van omgevingskwaliteit verschillen sterk van gemeente tot gemeente. Ook de omvang van de vraagstukken die zich voordoen, verschilt sterk. De transformatieopgave is in gemeenten met een grote dynamiek (veel groei of krimp) veelal groter dan in gemeenten waar die dynamiek kleiner is. Als er sprake is van stapeling van problemen, een combinatie van sterk afnemende bevolkingsaantallen en wegvallende economische groei, leidt dat tot extra grote herstructureringsvraagstukken. Er is een groot overschot aan bebouwing en de vraag naar (alternatieve) bestemmingen ontbreekt. Deze grote sloop- en transformatieopgave wordt bovendien gecombineerd met een situatie waarin het grondbedrijf geen middelen inbrengt en waarin ook een verruiming van het belastinggebied onvoldoende oplossing biedt. Als een dergelijke situatie zich voor langere tijd voordoet, kunnen individuele gemeenten dat nauwelijks zelf oplossen.

In het gemeentefonds is een (tijdelijke) maatstaf opgenomen waardoor gemeenten met een sterk krimpende bevolking een hogere uitkering ontvangen. Deze verhoging is echter beperkt. De raad voorziet dat krimpgebieden langdurig geconfronteerd kunnen worden met een (financiële) opgave die zij niet alleen kunnen oplossen. Zodra de minimumeisen op gebied van gezondheid, duurzaamheid en veiligheid die het Rijk aan omgevingskwaliteit heeft gesteld hierdoor in gevaar komen, is een extra financiële bijdrage van het Rijk gewenst.

Daarnaast moeten partijen die zoeken naar oplossingen voor wegvallende middelen de ruimte krijgen. Juist in krimpgebieden zien we vaak onverwachte

allianties ontstaan die de ontstane problematiek willen oplossen, zoals buurtbewoners die gezamenlijk de lokale buurtwinkel openhouden, of een bank die onderdak biedt aan een bibliotheek. De oplossingen die deze partijen aandragen passen niet altijd binnen de geldende financiële, juridische en procedurele kaders. Die kaders stammen immers uit een tijd waarin de problemen door krimp nog niet op deze schaal voorkwamen. Het is daarom belangrijk om juist in krimpgebieden de oplossingen die deze samenwerkingsverbanden van verschillende partijen aandragen de ruimte te geven. De raad pleit dan ook voor experimenteerzones waarin relatief 'regelvrij' gezocht kan worden naar nieuwe concepten om de bestaande problemen het hoofd te bieden.



# TOT BESLUIT

# 6

De raad ziet door voorgestelde wijzigingen in de totstandkoming en financiering van omgevingskwaliteit een systeem ontstaan waarin kwaliteitskeuzen minder afhankelijk zijn van groei en waarin keuzen voor kwaliteit bewuster worden gemaakt. Uitbreiding van het bebouwd oppervlak is niet langer nodig om omgevingskwaliteit tot stand te brengen. De raad beschouwt dat als een belangrijke verworvenheid. Het maakt gemeenten minder kwetsbaar voor demografische en economische ontwikkelingen.

De raad realiseert zich dat het zelforganiserend vermogen van de samenleving niet onbeperkt is en dat maatschappelijke initiatieven hun eigen doelstellingen nastreven. Om het rendement van deze initiatieven voor omgevingskwaliteit zo groot mogelijk te maken, heeft de overheid de plicht om eigenaren, gebruikers en andere private partijen te faciliteren door het wegnemen van belemmeringen, door participatie duidelijk vorm te geven en te begeleiden, en door het ondersteunen van lokale initiatieven. Toch zal vermindering van de collectieve middelen op een aantal plaatsen onherroepelijk leiden tot kwaliteitsverlies. Dat kan de uitkomst zijn van een maatschappelijke en politieke afweging, maar bestuurders moeten er niet op voorhand van uitgaan dat de 'participatieve samenleving' (volledig) kan compenseren wat verloren gaat door het wegvallen van collectieve middelen.

De voorgestelde wijzigingen vergroten de keuzevrijheid in het realiseren van omgevingskwaliteit, een belangrijke meerwaarde die recht doet aan de verschillende voorkeuren van individuen. Het resultaat van die grotere keuzevrijheid is ongetwijfeld dat er in Nederland grotere onderlinge verschillen ontstaan in omgevingskwaliteit, zowel binnen als tussen gemeenten. Dat is volgens de raad niet bezwaarlijk. Zolang wettelijke eisen overall in Nederland een minimaal niveau waarborgen waardoor mensen in ons land zonder grote risico's kunnen wonen of werken, vindt de raad zichtbaarder verschillen aanvaardbaar. De voorgestelde wijzigingen vergroten zowel de maatschappelijke betrokkenheid bij investeringen in de leefomgeving, als de democratische legitimiteit van de besluitvorming hierover. Dat is winst voor zowel de leefomgeving, als de samenleving.

# DEEL 2 | VERDIEPING



# VRAAGUITVAL STRUCTUREEL VERSCHIJSSEL

# 1

**Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een lange groeiperiode gekend. Groei in het aantal inwoners, het aantal huishoudens, en in het ruimtebeslag per persoon. Ook groeide de arbeidsproductiviteit, de kredietverstrekking en de publieke middelen en de economie in het algemeen. Groei bepaalde verder de ruimtelijke vraagstukken gedurende die decennia: die waren erop gericht de uitbreidingsvraag zo goed mogelijk te accommoderen.**

**Op een aantal vlakken zijn de groeicijfers inmiddels beduidend lager geworden. Groei is niet meer altijd en overal vanzelfsprekend. In sommige gebieden en op sommige momenten is er sprake van stagnatie of krimp. Dat heeft grote consequenties voor ruimtelijke ontwikkelaars en voor bestuurders: die moeten omschakelen naar een situatie waarin nieuwe uitbreidingen niet meer overal en altijd de norm zijn. Herstructurering en vernieuwing van het bestaande worden daarmee belangrijker.**

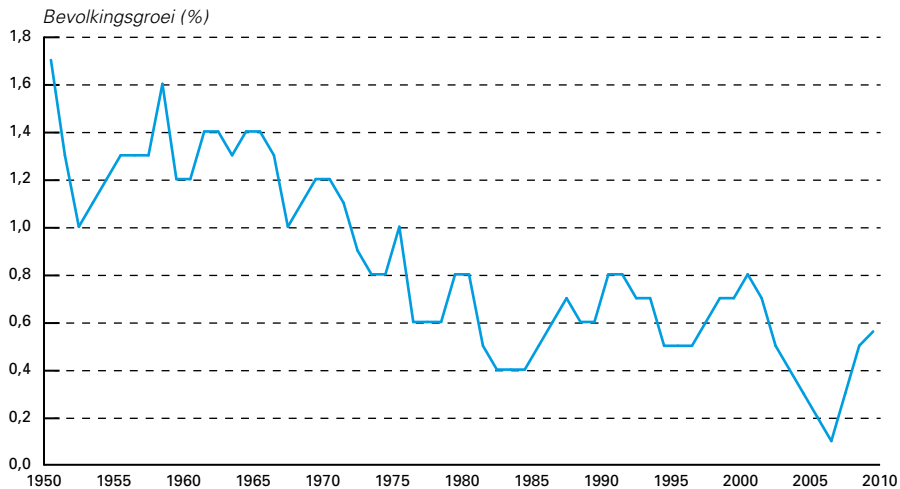
**In dit hoofdstuk worden de historische demografische en economische ontwikkelingen beschreven die voor een belangrijk deel de steeds grotere vraag naar ruimte verklaren. Waar mogelijk wordt een doorkijkje gegeven naar de toekomst.**

## 1.1 Demografische ontwikkelingen

De ruimtelijke ordening in Nederland heeft na de Tweede Wereldoorlog lang in het teken gestaan van het faciliteren van demografische ontwikkelingen. De woningnood door de bevolkingstoename en huishoudensverduunning vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw hebben lange tijd de vraagstukken in de ruimtelijke ordening bepaald (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Tussen 1950 en 2010 is de Nederlandse bevolking toegenomen van tien naar ruim zestien miljoen inwoners, maar inmiddels neemt de bevolkingsgroei gestaag af, zoals blijkt uit Figuur 2.

**Figuur 2: Ontwikkeling bevolkingsgroei 1950 - 2010**



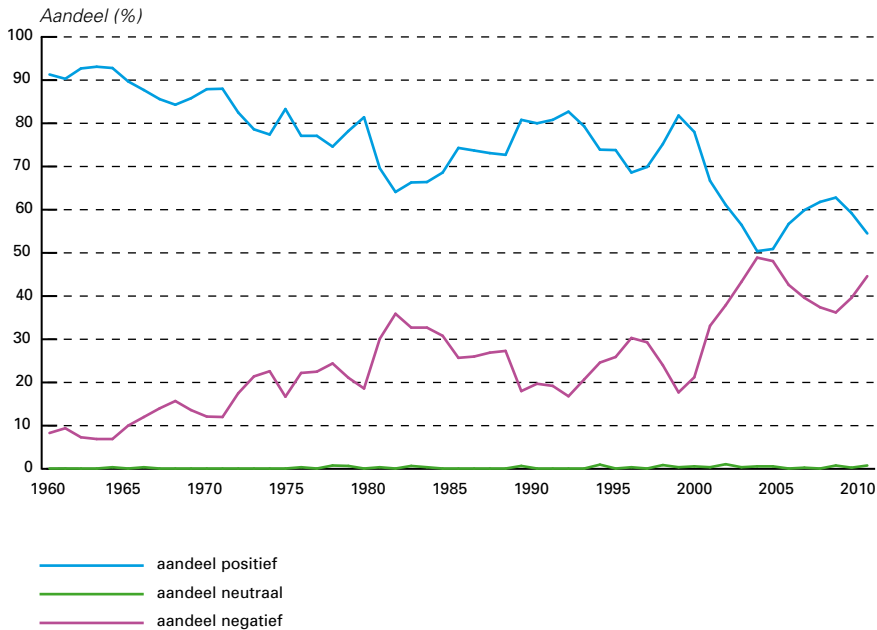
Bron: CBS Statline, eigen bewerking.

Deze landelijke cijfers geven echter een vertekend beeld. Ook in de afgelopen decennia groeide de bevolking niet altijd overal. Aan de randen van Nederland, zoals in Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Zuid-Limburg nam in sommige jaren het aantal inwoners juist af. In de gemeente Delfzijl groeide de bevolking sinds 1980 maar in twee jaar; in andere jaren bleef de bevolking stabiel of nam af (CBS Statline). Ook in veel grote steden nam de bevolking in een deel van de afgelopen periode af, zoals tussen 1975 en 2005 in bijvoorbeeld Rotterdam, Amsterdam en Den Haag (Ruimtelijk Planbureau, 2006).

De afnemende groei van de Nederlandse bevolking zorgt er voor dat het aantal gemeenten met teruglopende inwonertallen fors toeneemt. Figuur 3 brengt dat in beeld.



**Figuur 3: Aandeel gemeenten met positieve en negatieve bevolkingsgroei cijfers**



Bron: CBS Statline, eigen bewerking.

### Prognoses en scenario's bevolkingsoomvang

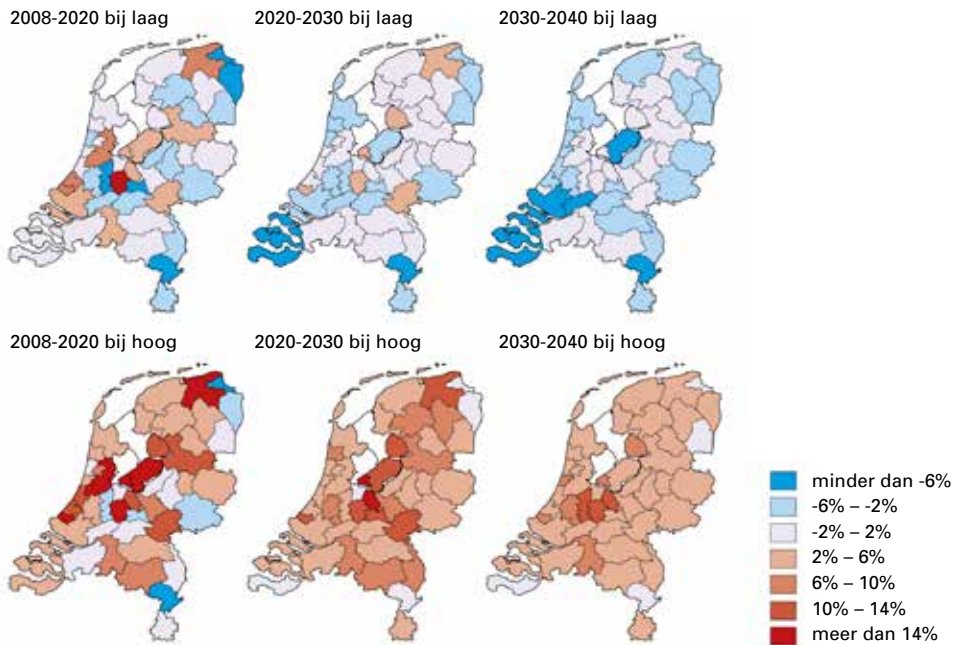
Over de toekomstige omvang van de bevolking kunnen voor heel Nederland op de korte termijn vrij accurate prognoses gemaakt worden. Van jaar tot jaar zijn de mutaties tamelijk gering. Het Centraal Bureau voor de Statistiek verwacht een verder afnemende bevolkingsgroei van 16,8 miljoen in 2013 tot 17,8 miljoen inwoners in 2040 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012).

Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010a) verwacht dat een derde van alle gemeenten tussen 2008 en 2040 te maken krijgt met een krimpende bevolking. Dat impliceert dat veel minder gemeenten kunnen rekenen op het groeipatroon van de afgelopen decennia. Voor veel meer gemeenten zal in de toekomst onzeker zijn of ze te maken hebben met een stijgende, krimpende of stabiele bevolking.

Het PBL heeft in 2011 aan de hand van een hoog en een laag scenario<sup>1</sup> de bandbreedte van de demografische ontwikkelingen tot 2040 geschetst. In 2040 is het verschil tussen het hoge en lage scenario 20 procent ten opzichte van de bevolking in 2008; bijna 3 miljoen mensen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

Het lage scenario laat tot 2030 nog enkele groeiregio's zien, maar in 2040 groeit geen enkele regio meer. Een groot deel van de regio's schommelt in dit scenario rond de nulgroei, de rest van de regio's krimpt. Overigens neemt in dit lage scenario al vanaf 2020 de totale Nederlandse bevolking af. In het hoge scenario krimpt in de komende tien jaar nog een aantal regio's of zit rond de nulgroei, maar vanaf 2020 groeit elke regio weer, behalve Zeeuws-Vlaanderen, het midden van Limburg en Noord-Groningen.

**Figuur 4: Bevolkingsontwikkeling 1980 - 2010**



Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

1 Gebaseerd op de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO) (Centraal Planbureau et al., 2006). Hoog scenario: Global Economy; hoge bevolkingsgroei, internationale samenwerking en marktgericht handelen. Laag scenario: Regional Communities; lage bevolkingsgroei, weinig internationale samenwerking en lage economische groei.

Om voorspellingen te doen over de behoefte aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is het aantal huishoudens minstens zo interessant als de bevolkingsomvang. Het aantal huishoudens bepaalt de vraag naar woningen. Door de huishoudensverduunning groeide het aantal huishoudens sterker dan het aantal inwoners. Zowel groei, krimp als sterke schommelingen van het aantal huishoudens hebben gevolgen voor planningsvraagstukken op het gebied van woningbouw. In het lage scenario stijgt het aantal huishoudens nog tot ongeveer 2025, daarna zet een daling in. De verwachting is dat in 2040 het aantal huishoudens ongeveer gelijk zal zijn aan het aantal huishoudens in 2008. In het hoge scenario blijft het aantal huishoudens stijgen tot in 2040, maar na 2030 vlakt de stijging wel af. Ook in de ontwikkeling van het aantal huishoudens ontstaan regionale verschillen. Vanwege het nivellerende effect van huishoudensverduunning (in steden zijn huishoudens vaak kleiner dan buiten de steden) zijn de verschillen in groeicijfers tussen centra en periferie wat minder groot dan bij de absolute bevolkingsaantallen. Ook bij de huishoudens is het verschil tussen het lage en hoge scenario groot: ruim 30%, ongeveer 3 miljoen huishoudens. Regionaal is het verschil nog veel groter: dat varieert voor een stad als Almere van een stabilisatie op het huidige niveau (laag scenario) tot een verdubbeling in 2040 (hoog scenario). Een groot deel van dit verschil wordt veroorzaakt door keuzen van omliggende gemeenten, keuzen waar Almere maar weinig invloed op kan uitoefenen. De onzekerheid voor een stad als Almere in termen van ruimtelijke plannings- en investeringsbeslissingen is dan ook enorm.

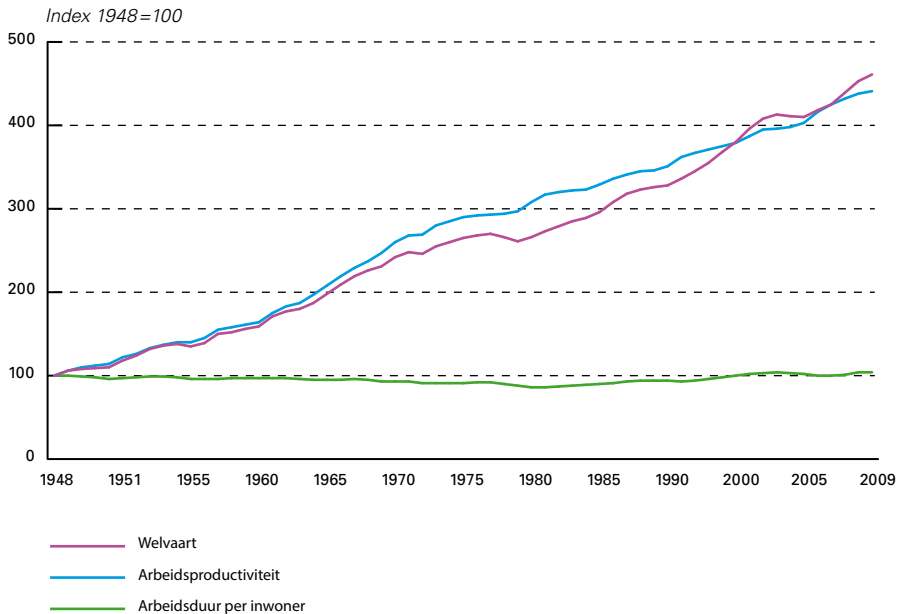
Een ander aspect van demografische krimp is dat het zich vaak selectief manifesteert, niet alleen geografisch, maar ook sociaal. Bij krimp blijven bepaalde groepen (vooral ouderen, allochtonen of lager opgeleiden) achter in een wijk, dorp of stad. De verklaring die hiervoor gegeven wordt, ligt voornamelijk in de geringe verhuigeneidheid van de oudere bevolking en de aantrekkelijkheid van lage huizenprijzen voor de lage inkomensklassen (Glaeser & Gyourko, 2005). Hierdoor kan een eenzijdige bevolkingsstructuur en zelfs segregatie ontstaan.

Over de economische consequenties van demografische krimp lopen wetenschappelijke onderzoeksresultaten uiteen (Verwest, 2011). Dat komt doordat economische ontwikkelingen namelijk zowel een oorzaak als een gevolg kunnen zijn van demografische ontwikkelingen. Economische branches die (vaak) de consument volgen (bijvoorbeeld middenstand, gezondheidszorg en toerisme) lijden onder een krimpende bevolking. De leegstand van het vastgoed dat voor deze economische activiteiten bestemd is (geweest) loopt dan op en het voorzieningenniveau verschaalt. Deze verschraling kan zich echter ook voordoen in situaties van economische groei, omdat die eveneens het gevolg kan zijn van gedragsverandering (Van Dam et al., 2006). Koop- en mobiliteitsgedrag van mensen kan ook in groeikernen leiden tot bijvoorbeeld een grotere vraag naar grote supermarkten en warenhuizen ten koste van de kleine middenstand.

## 1.2 Economische groei

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het bruto binnenlands product per Nederlander bijna vervijfvoudigd. Figuur 5 laat dat zien. De lijn toont een nagenoeg continue stijging, grotendeels veroorzaakt door toegenomen arbeidsproductiviteit.

**Figuur 5: Ontwikkeling economische groei en arbeidsproductiviteit**

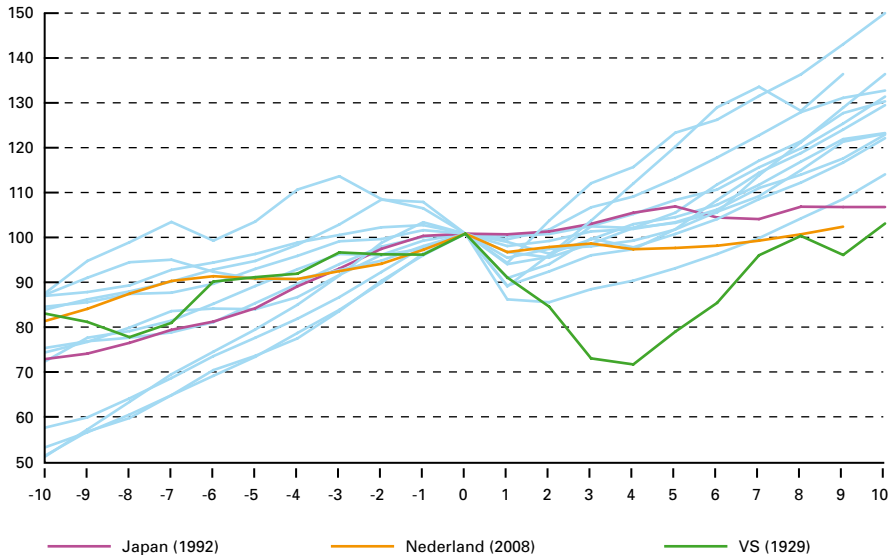


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009.

Van 2008 tot 2013 was er een economische crisis in Nederland, waarin de economische groei nagenoeg weggevallen is (zie Figuur 6). Het Centraal Planbureau verwachtte in 2012 dat pas na zeven jaar het niveau van 2008 weer gerealiseerd wordt. Dat is in de historische reeks uit Figuur 5 een opmerkelijke stabilisatie na de decennia van groei.

### Figuur 6: Groeipatronen na crisis in verschillende landen

Omvang economie bij aanvang crisis (t=0, t in jaren) is geïndexeerd op 100



Bron: Centraal Planbureau o.b.v. Total economy database, 2012.

Prognoses voor economische ontwikkeling zijn hoofdzakelijk gericht op de korte termijn. In tegenstelling tot demografische prognoses, kunnen over economische ontwikkelingen op de lange termijn nauwelijks gefundeerde uitspraken gedaan worden. Tegenwoordig zijn er meer dan in het verleden verschillende geluiden te beluisteren over de aannemelijkheid van de terugkeer van het historische groeipad. Waar voorheen een langetermijngroeicijfer van twee tot drie procent per jaar algemeen geaccepteerd was, zijn er nu meer en meer economen die een langere periode van nulgroei of krimp waarschijnlijk achten (Alexander, 2012).

#### Arbeidsproductiviteit en beroepsbevolking

De economische groei uit het verleden kende twee belangrijke drijvende krachten. Enerzijds de grotere beroepsbevolking, anderzijds de gestegen arbeidsproductiviteit per werknemer. Door de afnemende groei van de bevolking, zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, stukt ook de stijging van de omvang van de beroepsbevolking. Door de vergrijzing in de komende decennia, is de prognose dat de beroepsbevolking tussen 2011 en 2014 op zijn top zal zijn. Daarna neemt tot 2040 de beroepsbevolking in het grootste deel van Nederland af met meer dan 10 procent (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010a).

De groei van de arbeidsproductiviteit is in de loop van de jaren afgenomen. Steeg de arbeidsproductiviteit in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw nog met ruim 4 procent per jaar (Smid, 2005), sinds 2000 is die 0,9 procent (Van der Wiel et al., 2012). Eén van de verklaringen hiervoor is dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking aan het stabiliseren is. Prognoses over toekomstige ontwikkelingen zijn moeilijk. Mede daardoor is het lastig om uitspraken te doen over de economische groei op langere termijn.

### 1.3 Toegenomen ruimtebehoefte

In de afgelopen decennia is het bebouwde oppervlak fors toegenomen door de demografische en economische groei. De demografische groei en de huishoudensverdunding zorgden voor een enorme toename in de vraag naar woningen. Door met name de toegenomen welvaart is daarnaast het aantal vierkante meter woningoppervlak per persoon toegenomen. In huizen waarin aan het begin van de vorige eeuw hele families woonden, wonen nu één of twee personen. In het verlengde daarvan is de oppervlakte van woningen gestaag toegenomen, van 45 m<sup>2</sup> rond de vorige eeuwwisseling (De Decker, 2009) tot 120 m<sup>2</sup> nu. Het is niet duidelijk of er naast de toegenomen welvaart en de kleinere huishoudens nog andere factoren zijn die geleid hebben tot dit grotere ruimtegebruik.

Het ruimtegebruik van bijvoorbeeld winkels en kantoren is in de afgelopen jaren juist afgenomen door autonome ontwikkelingen zoals internetwinkelen en Het Nieuwe Werken, waarbij werken meer en meer tijd- en plaatsafhankelijk wordt (zie bijvoorbeeld Zuidema & Van Elp, 2010).

# WAT IS 'KWALITEIT VAN DE BEBOUWDE OMGEVING'?

# 2

**Omgevingskwaliteit is een veelomvattend begrip. In dit advies gaat het alleen om het bebouwde deel van de omgeving en niet het onbebouwde, zoals natuur, landbouw en water. Maar ook van het door de raad als synoniem gebruikte begrip 'kwaliteit van de bebouwde omgeving' bestaat geen eenduidige definitie. Om toch invulling te geven aan het onderwerp van dit advies, beschrijft de raad in dit hoofdstuk de verschillende componenten, aspecten en schaalniveaus van de kwaliteit van de bebouwde omgeving.**

## 2.1 Kwaliteit van de bebouwde omgeving als veelomvattend en subjectief begrip

De bebouwde omgeving omvat natuurlijke elementen als groenvoorzieningen in de straat en parkjes, woningen, straatmeubilair, kantoorgebouwen, voorzieningen, infrastructuur, de luchtkwaliteit en externe veiligheid, maar ook lastig meetbare aspecten als cultuur en architectonische kwaliteit. Er zijn dus zowel zichtbare als onzichtbare kanten van omgevingskwaliteit. Figuur 7 laat iets van de diversiteit van omgevingskwaliteit zien.

**Figuur 7: Elementen van de bebouwde omgeving**



Omgevingskwaliteit omvat zowel fysieke als sociale componenten. De raad is zich bewust van de samenhang tussen de fysieke en sociale aspecten van omgevingskwaliteit. In 2006 heeft de VROM-raad die samenhang al expliciet in beeld gebracht. De raad kiest er voor dit advies te beperken tot de fysieke aspecten, die in de bebouwde omgeving te vinden zijn.

Omgevingskwaliteit kent grote gelijkenis met het begrip ruimtelijke kwaliteit. In 2011 heeft de VROM-raad een verkenning uitgebracht die dieper ingaat op het begrip ruimtelijke kwaliteit. Evenals omgevingskwaliteit is dat een slecht gedefinieerd begrip. Voor de VROM-raad is ruimtelijke kwaliteit “de balans tussen de drie waarden van Vitruvius, toegepast op de ruimte: de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van gebieden, projecten en gebouwen”. De definitie van omgevingskwaliteit is dus ruimer dan die van ruimtelijke kwaliteit, want ook aspecten als externe veiligheid en luchtkwaliteit maken expliciet deel uit van de omgevingskwaliteit. Deze aspecten vallen niet onder het begrip ruimtelijke kwaliteit. De raad acht dat laatste begrip voor dit advies daarmee te smal.

De door de VROM-raad gehanteerde definitie van ruimtelijke kwaliteit maakt duidelijk dat kwaliteit van de bebouwde omgeving vooral een subjectief begrip is. De drukte en de hoge bezoekersintensiteit van een binnenstad zijn voor het ene individu een belangrijke kwaliteit, terwijl voor een ander rust en ruimte veel belangrijker kwaliteitsaspecten zijn. Deze belevingswaarde kan van persoon tot persoon verschillen, maar ook voor een persoon naar gelang de levensfase of zelfs het moment van de dag (zie ook Leidelmeijer et al., 2008).

Omgevingskwaliteit is verder geen statisch gegeven. Alle ingrepen in de fysieke leefomgeving beïnvloeden die kwaliteit. Elektrische auto's verbeteren de lokale luchtkwaliteit. Nieuwe bebouwing kan de omgevingskwaliteit verbeteren, maar ook verslechteren. En nieuwe infrastructuur kan zowel geluidsoverlast betekenen, als de bereikbaarheid van bijvoorbeeld recreatiegebieden verbeteren. De omgevingskwaliteit verandert dan ook met iedere ruimtelijke ingreep. Omgevingskwaliteit is dus grotendeels 'maakbaar'. Zowel particulieren als overheden investeren naar eigen inzicht om de kwaliteit van de gebouwde en ongebouwde omgeving te verhogen. De gezamenlijke som geldt die daar jaarlijks in totaal aan besteed wordt, is aanzienlijk.

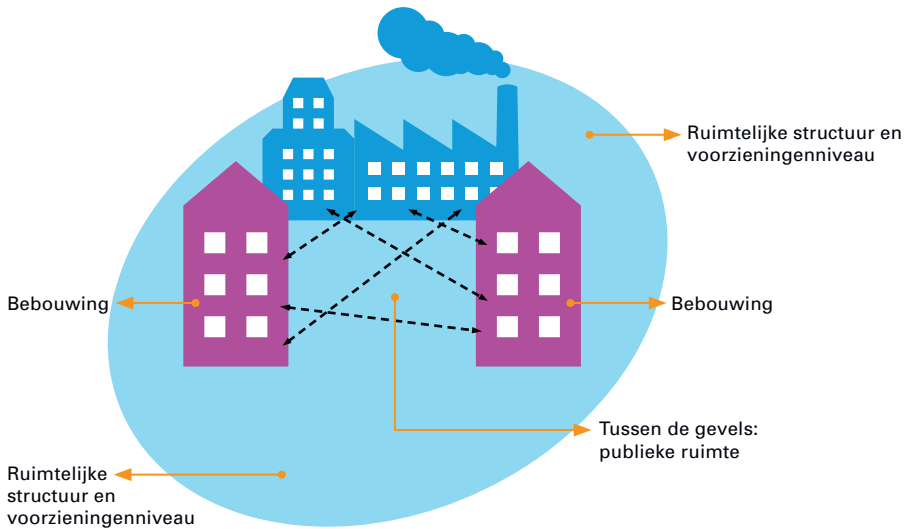
## 2.2 Omgevingskwaliteit op verschillende schaalniveaus

Omgevingskwaliteit speelt op verschillende schaalniveaus. We hanteren in dit advies het niveau van afzonderlijke gebouwen – de tussengelegen ruimten – in dit advies veelal aangeduid als de publieke ruimte, en de omgevingskwaliteit op grotere schaal, dat wil zeggen de ruimtelijke structuur en de beschikbaarheid van voorzieningen.



In Figuur 8 staat dit weergegeven. De verschillende schaalniveaus worden hieronder verder toegelicht.

**Figuur 8: Schaalniveaus van de kwaliteit van de bebouwde omgeving**



Het eerste niveau is dat van de individuele gebouwen. Hier is kwaliteit vooral een zaak van de (private) eigenaar en de gebruiker van het gebouw. Toch kunnen individuele gebouwen effect hebben op hun omgeving: door bijvoorbeeld achterstallig onderhoud kan de kwaliteit en waarde van nabijgelegen panden achteruit gaan.

Complexer is het schaalniveau van de omgevingskwaliteit van de publieke ruimte; de ruimte 'tussen de gevels' van individuele gebouwen. Op dit niveau speelt het bevoegd gezag een grote rol. Vaak is de grond in eigendom van de gemeente: denk aan straten, stoepen en pleinen. Soms is het privébezit dat deel uitmaakt van de publieke ruimte, zoals terrassen van horecagelegenheden, een winkelcentrum of een station (VROM-raad, 2009a).

Het derde schaalniveau dat we in dit advies onderscheiden is dat van de ruimtelijke structuur. Voorzieningen als parken, winkels en gezondheidszorg horen daarbij, evenals de infrastructuur en de bijbehorende bereikbaarheid van locaties.

### 2.3 Investerings in en waarde van omgevingskwaliteit

De totale bebouwde omgeving vertegenwoordigt een aanzienlijke waarde, hoewel niet precies bekend is hoe hoog die waarde is. Maar er zijn wel enkele indicatoren die de omvang van uitgaven aan en waarde van bebouwing aangeven. Aan verkeer- en vervoervoorzieningen gaf het Rijk in 2010 9,4 miljard euro uit. De totale provinciale uitgaven daaraan waren 2,4 miljard in 2010 en gemeentelijke uitgaven 4,6 miljard euro in 2012 (Statline). In 2008 was de totale WOZ-waarde 2.021 miljard euro (Van der Vlist, 2009). Ongeveer 80 procent daarvan bestaat uit woningen, de rest is commercieel vastgoed (zoals kantoren, winkels) en maatschappelijk vastgoed (zoals ziekenhuizen, scholen, buurthuizen).

Omgevingskwaliteit is voor veel partijen, publiek en privaat, een belangrijke uitgavenpost. Particulieren besteden gemiddeld 16 procent (koopwoning) of 23 (huurwoning) procent van hun inkomen aan wonen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer et al., 2009). Het is daarmee de grootste huishoudelijke uitgavenpost (Statline).

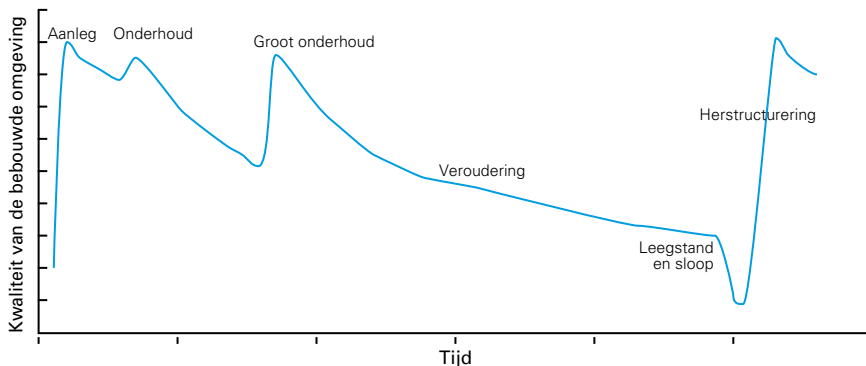
Een bijzonder aspect van de bebouwde omgeving is het feit dat eigenaar en gebruiker niet altijd samenvallen. Dat geldt natuurlijk voor de publieke ruimte, maar het geldt ook voor een deel van het vastgoed. Zo'n 40 procent van de woningen wordt gehuurd. Bij commercieel vastgoed is het percentage eigenaren die ook gebruiker zijn nog veel kleiner. Er zijn maar weinig winkels en kantoren in eigendom van de gebruiker (Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate, 2013). Daardoor is er in veel gevallen sprake van een 'split incentive': degene die investeert in de omgevingskwaliteit (de eigenaar) is niet noodzakelijkerwijs degene die profiteert van de opbrengsten (de gebruiker).

### 2.4 Waardeontwikkeling en kwaliteitsontwikkeling

Als er niets aan gedaan wordt, neemt de kwaliteit van de bebouwde omgeving af door vervuiling en veroudering. Alleen door voortdurend te investeren in beheer en onderhoud kan de kwaliteit op peil blijven. Dat geldt niet voor de waardeontwikkeling van met name vastgoed. Die is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van het object en zijn directe omgeving, maar ook van de vraag naar en het aanbod van vergelijkbare objecten. De prijs van een woning wordt niet zozeer bepaald door de kosten om die woning te realiseren, maar door de prijs van andere woningen met vergelijkbare kwaliteit (De Wildt et al., 2013). Waardeontwikkeling van vastgoed en kwaliteitsontwikkeling van de bebouwde omgeving hebben dus maar een beperkte correlatie.

De omgevingskwaliteit verandert voortdurend: door vervuiling en veroudering daalt de kwaliteit gestaag en die daling kan gecompenseerd worden met beheer en onderhoud. Sloop en nieuwbouw veranderen de kwaliteit eveneens. In Figuur 9 is de omgevingskwaliteit van een fictieve situatie schematisch weergegeven. Hierin is de veranderende kwaliteit van de bebouwde omgeving in de tijd te zien.

**Figuur 9: Schematische weergave ontwikkeling omgevingskwaliteit**



Private en publieke partijen besteden op verschillende momenten verschillende hoeveelheden geld aan het op peil houden of verbeteren van de omgevingskwaliteit. Ze doen dat door nieuwe objecten te bouwen, objecten te onderhouden of beheren, of aan het eind van hun levensloop te slopen. Al deze ingrepen beïnvloeden het effect van kwaliteitsvermindering door veroudering en vervuiling.

De opgaven voor omgevingskwaliteit in een toekomst waarin wellicht minder geld ter beschikking is voor de aanleg van nieuwe projecten en grootschalige herstructurering van verouderde gebieden, liggen met name tijdens de gebruiksfase (Figuur 9). De periode ná de 'aanleg' en voorafgaand aan 'leegstand en sloop' wordt dus belangrijker: de opgaven liggen in het beheer en onderhoud van het bestaande. Oftewel: hoe de kwaliteit (en daaraan gekoppeld de waarde) daarvan zo lang mogelijk behouden kan blijven.

De raad constateert dat geld op dit moment de belangrijkste basis vormt voor activiteiten in de bebouwde omgeving (aanleg, beheer/onderhoud en sloop). Bij publieke partijen ligt het zwaartepunt op de aanleg van infrastructuur en openbare ruimte en op beheer en onderhoud. Private partijen als projectontwikkelaars en corporaties investeren in de bouw van nieuwe objecten.

Onderhoud en beheer wordt door bijvoorbeeld corporaties gedaan, maar ook door private huiseigenaren. Uit dat laatste blijkt dat niet alle inbreng financieel is: ook de eigenaar die zijn huis schildert of zijn tuin onderhoudt draagt bij aan de kwaliteit van de bebouwde omgeving. De overheid zorgt ook op een andere wijze voor de kwaliteit van de leefomgeving. Er is een stelsel van wet- en regelgeving dat eisen stelt aan de omgevingskwaliteit. Zo stelt het Bouwbesluit kwaliteitseisen aan nieuwe woningen. Op basis van Europese regelgeving worden eisen gesteld aan luchtkwaliteit en geluidsbelasting. Wet- en regelgeving beïnvloeden overigens met name nieuwbouw en in veel mindere mate de bestaande omgeving (zie ook VROM-raad, 2009a).

# HET ACTIEVE (GEMEENTELIJKE) GRONDBELEID

# 3

In Deel 1 van dit advies is aangegeven dat de huidige financiële problemen bij gemeentelijke grondbedrijven en het gebruik van grondwinsten als structurele 'eigen geldkraan' voor de ruimtelijke ordening en omgevingskwaliteit voor de raad belangrijke redenen zijn geweest om het systeem van kwaliteitsrealisatie fundamenteel te heroverwegen. De grote schaal waarop gemeenten in financiële problemen zijn gekomen, heeft bij professionals en politici de discussie aangewakkerd over de wenselijkheid van het actieve grondbeleid (het verwerven van grond door de overheid). De huidige situatie vormt voor de raad geen aanleiding om af te zien van actief grondbeleid op zich. De raad is echter wel van mening dat de risico's van het actieve grondbeleid beter inzichtelijk gemaakt moeten worden.

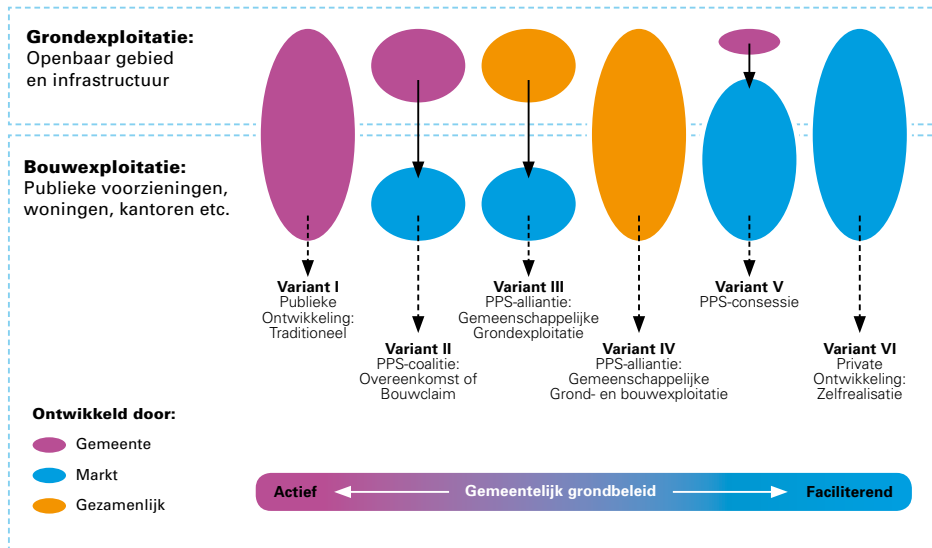
De raad heeft in Deel 1 een aantal concrete aanbevelingen gedaan voor de rol van het actieve gemeentelijke grondbeleid. In dit hoofdstuk staat een achtergrondanalyse bij de aanbevelingen om die in perspectief te plaatsen. Allereerst wordt het actieve gemeentelijke grondbeleid nader gedefinieerd, worden de verschillende verschijningsvormen ervan verkend en de meest voorkomende motieven van gemeenten voor actief grondbeleid verklaard. Vervolgens worden de verschillende spanningsvelden geanalyseerd die actief grondbeleid in de praktijk oproepen.

## 3.1 Wat is actief grondbeleid?

Overheden hebben de mogelijkheid om grond aan te kopen voor de realisatie van hun ruimtelijke plannen. Vooral gemeenten hebben in de vorige eeuw veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zich actief op de grondmarkt te manifesteren. Dit actieve beleid staat tegenover het meer passieve 'faciliterende grondbeleid' waarbij gemeenten slechts via planvorming en het formuleren van (stedenbouwkundige) uitgangspunten sturen op een gewenste ruimtelijke ordening. Als overheden actief grondbeleid voeren, zijn zij tijdens het ruimtelijke ontwikkelingsproces dus eigenaar van de te ontwikkelen grond. Zij kopen de grond om deze bouw- en woonrijp te maken door de noodzakelijke publieke infrastructuur en -voorzieningen aan te leggen en de openbare ruimte in te richten. Vervolgens wordt de grond in kavels verkocht aan projectontwikkelaars, bouwers en woningcorporaties voor de realisatie van het ruimtelijke plan (Overwater, 2002).

Er zijn tussenvormen denkbaar tussen actief en faciliterend grondbeleid. Deze zijn weergegeven in Figuur 10.

**Figuur 10: Verschillende vormen van grondbeleid, van actief tot faciliterend**



Bron: Deloitte, 2011.

Het actieve gemeentelijke grondbeleid is in internationaal perspectief bijzonder en dient soms als rolmodel (Buitelaar, 2010). Verscheidene onderzoeken hebben reeds gepoogd de toepasbaarheid van het actieve grondbeleid in de buitenlandse context te analyseren (zie onder andere Van der Krabben & Jacobs, 2013; Lefcoe, 1978). De motieven die een rol spelen bij de keuze voor actieve grondverwerving blijken ingedeeld te kunnen worden in drie categorieën (Priemus & Louw, 2003; De Wolff et al., 2006): ruimtelijke, financiële en procesmatige motieven. Ze worden hieronder kort besproken.

### Ruimtelijke motieven

Nederland kent een traditie van grote ambities voor de inrichting en de kwaliteit van de ruimte. Om de gewenste ruimtelijke ordening en hoge omgevingskwaliteit te bereiken, staat de verschillende overheden een publiekrechtelijk instrumentarium ter beschikking via de Wet ruimtelijke ordening (Tweede Kamer, 2006). Door dit instrumentarium kunnen overheden voornamelijk via planvorming voorwaarden stellen aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Deze vorm van overheidsinterventie in het ruimtelijke domein wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998).

Toch is dit publiekrechtelijke instrumentarium vaak niet toereikend gebleken om de grote ruimtelijke ambities waar te maken (Needham, 2007). Bijvoorbeeld de ambities voor de verhouding tussen verschillende woningbouwcategorieën, verschillende bedrijfssectoren, duurzaam materiaalgebruik en stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit (Priemus & Louw, 2003). Door de uitgifte van bouwrijpe grond kunnen gemeenten wel sturen op deze zaken, die de omgevingskwaliteit aangaan. In gronduitgiftecontracten, bij bouwclaims en in gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen werden in het verleden verschillende zaken dwingend voorgeschreven of onderhandeld, zoals de architect, de prijsklasse van de te bouwen woningen, de bouwsnelheid en de gebruiksbepalingen (Overwater, 2002).

De nieuwe Wro (Tweede Kamer, 2006) die in 2008 is ingegaan, heeft echter verandering gebracht in de noodzaak om deze aanvullende eisen via actief grondbeleid te stellen. Dat kan nu ook via publiekrechtelijke weg, in het bestemmingsplan. Het is nu mogelijk om gedetailleerder randvoorwaarden te stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van het percentage sociale woningbouw dat in een ruimtelijke plan gewenst is.

### **Financiële motieven**

Bij nieuwe ruimtelijke investeringen worden vaak noodzakelijke kosten gemaakt voor publieke voorzieningen als infrastructuur en riolering. Bovendien hebben overheden vaak een eigen visie op de inrichting van de publieke ruimte en de hoogte van de investeringen die daar bij hoort. Verschillende actoren profiteren van de waardeverhoging die het gevolg is van deze publieke voorzieningen. Ontwikkelaars kunnen er hun vastgoed duurder door verkopen, maar ook de eigenaren van bestaand, omliggend vastgoed profiteren van de waardestijging van hun bezit. De vraag die vele professionals bezig houdt, is hoe de kosten voor publieke voorzieningen verhaald kunnen worden op de actoren die ervan profiteren. Dit probleem - kostenverhaal of 'value capturing' genoemd - speelt een belangrijke rol bij de keuze voor actief grondbeleid. Bij het voeren van een actief grondbeleid kan de gemeente namelijk de kosten die zij heeft gemaakt, verhalen op de toekomstige gebruiker door de kosten te verrekenen in de prijs die ze vraagt voor de bouwrijpe grond. Overigens biedt actief grondbeleid geen oplossing voor het kostenverhaal bij eigenaren van bestaand vastgoed.

Door de invoering van de Wro heeft de overheid via de Grondexploitatiewet een instrument in handen waarmee ze ook bij faciliterend grondbeleid de projectontwikkelaars kan dwingen om mee te betalen aan de kosten voor de publieke voorzieningen. Vanuit het oogpunt van gemeenten heeft dit instrument echter twee belangrijke nadelen: het soort kosten dat mag worden verhaald, wordt voorgeschreven in een kostensoortenlijst. Deze lijst limiteert de mogelijkheden ten opzichte van actief grondbeleid. Bovendien mag een gemeente alleen kosten verhalen als een ruimtelijke ontwikkeling winstgevend is. Bij dure,

binnenstedelijke herstructureringsprojecten is de Grondexploitatiewet dus maar ten dele bruikbaar.

### **Procesmatige motieven**

Gemeenten kunnen de realisatie van een bestemmingsplan niet afdwingen. Zij kunnen de bestemming van een gebied in het plan wijzigen, maar dat verplicht de grondeigenaar niet om het grondgebruik daadwerkelijk aan te passen aan de nieuwe bestemming. Het huidige grondgebruik mag voortgezet worden. Daarom hebben gemeenten in het verleden veelvuldig gebruikgemaakt van proactieve planningsmethoden om de ruimtelijke inrichting binnen hun geografische grenzen direct te beïnvloeden (Van der Krabben & Jacobs, 2013) in termen van het initiëren van ruimtelijke ontwikkelingen en de fasering van de projecten. "Municipalities try to make things happen, rather than wait passively until someone comes along who wants to implement their plan" (Needham, 2007, p. 181). Deze vorm van ruimtelijke beleidsinterventie is door de WRR (1998) aangeduid met de term ontwikkelingsplanologie.

Gemeenten hebben meer mogelijkheden om te interveniëren dan projectontwikkelaars. De gemeentelijke overheid kan ter ondersteuning van de actieve grondverwerving immers het instrumentarium van de Ontheeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten inzetten. Zeker bij complexe binnenstedelijke grondeigendomsverhoudingen heeft het gebruik van de Ontheeningswet meerwaarde. De bestaande grondeigendomsverhoudingen kunnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces ernstig vertragen en zelfs invloed hebben op de uitwerking van de uiteindelijke vorm van een project (zie Buitelaar et al., 2008 voor een uitgebreide analyse van de relatie tussen stedelijke transformatie en grondeigendom).

## **3.2 Spanningsvelden in de praktijk van het actieve gemeentelijke grondbeleid**

Het voeren van de verschillende vormen van actief grondbeleid vraagt om omvangrijke (voor)investeringen van een gemeente. Dat maakt actief grondbeleid per definitie een risicovolle activiteit. Daarnaast manifesteren gemeenten zich met publiek geld en publiekrechtelijk instrumentarium als strategisch handelende marktpartijen op de grondmarkt. Dat zorgt voor verschillende spanningsvelden, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als tussen gemeenten en marktpartijen. In de afgelopen jaren zijn door gemeenteraden en lokale en provinciale rekenkamers verschillende onderzoeken uitgevoerd naar gemeentelijke grondbedrijven (zie bijvoorbeeld Enquêtecommissie Grondbedrijf, 2012; Gemeente Enschede, 2012; Noordelijke Rekenkamer, 2012; Rekenkamer Rotterdam, 2012). Deze casuonderzoeken schetsen een duidelijk beeld van de spanningsvelden die het actieve grondbeleid kan veroorzaken. De belangrijkste worden hierna besproken.



### **Maatwerk versus beleidsmatige kaders**

Elke grondtransactie is uniek. Het verwerven van grond, zowel op uitleglocaties als op binnenstedelijke herstructureringslocaties, is daarom telkens maatwerk. Beleidsambtenaren en het college van burgemeester en wethouders (B en W) hebben om die reden relatief veel vrijheid nodig om hun strategieën af te stemmen op de specifieke situatie van elke nieuwe grondverwerving. Dat kan een spanningsveld opleveren tussen de bestuurders en de gemeenteraad, die het handelen van bestuurders controleert. Deze controle gaat overigens aan de hand van de kaders die de gemeenteraad zelf met het college van B en W afspreekt.

Het staat elke gemeente in principe vrij om het eigen grondbeleid vorm te geven, of dat nu actief, passief of een tussenvorm is. Zelfs binnen een gemeente mogen en kunnen de strategieën tussen verschillende projecten verschillen. Colleges van B en W hebben dus veel vrijheid om hun grondverwerving en -ontwikkeling vorm te geven. Sinds 2004 is het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) van kracht. Het BBV schrijft voor dat de gemeentelijke begroting en jaarrekening in ieder geval een paragraaf moeten bevatten over het te voeren/gevoerde grondbeleid op basis van een aantal criteria (artikel 16 BBV). Deze paragraaf kan op hoofdlijnen geformuleerd zijn, maar kan ook worden benut voor een gedetailleerde beschrijving van voltooide acties en plannen. De gemeenteraad kan een uitgebreidere visie op het grondbeleid en de te voeren strategieën van het college verlangen in een nota grondbeleid. Het opstellen daarvan is niet wettelijk verplicht. Een dergelijke nota hoeft geen strak omlijnd beleidskader te bevatten, maar kan ook een beschrijving zijn van de mate aan handelingsvrijheid die een gemeenteraad het college van B en W laat. Het vormgeven van grondbeleid is per gemeente een zoektocht naar afbakening van verantwoordelijkheden en vrijheden. De rijksoverheid laat gemeenten hierin relatief vrij.

### **Incidentele waardestijging versus structurele afhankelijkheid**

De grondwaardestijging die bij het (her)ontwikkelen van grond vaak optreedt, is in principe eenmalig en wordt ook wel aangeduid met de term 'waardesprong'. Verscheidene gemeenten hebben de winst op ruimtelijke ontwikkelingen die door deze eenmalige waardesprong ontstond, gebruikt om structurele kosten te dekken, zoals eerder aangegeven. Zo heeft Korthals Altes (2008) berekend dat 12 procent van de algemene middelen van Nederlandse gemeenten afkomstig waren van gemeentelijke grondbedrijven. Naast de afdrachten van de grondbedrijven aan de algemene middelen zijn de grondwinsten ook binnen het grondbedrijf en binnen ruimtelijke projecten zelf gebruikt om kosten te dekken. Het structurele karakter van deze uitgaven is overigens minder expliciet. Binnen het grondbedrijf ging het daarbij voornamelijk om de verevening tussen winstgevende (stadsuitbreidings)projecten en verliesleidende binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. Binnen deze laatste categorie projecten vallen veelal de vervanging van de bestaande voorraad vastgoed in binnensteden en de

herstructurering van oude industriegebieden. Er zijn daarnaast verschillende voorbeelden bekend van grondwinsten die al op projectniveau gebruikt zijn om er additionele uitgaven mee te dekken. Bijvoorbeeld de kosten van de keuze voor een hoger kwaliteitsniveau van de openbare ruimte, maar bijvoorbeeld ook voor die van een verbreding van de grenzen van een project, waardoor de kosten voor de aanleg van een nieuwe tunnel (die eigenlijk niet bij het project hoorde) ook uit de grondwinsten betaald konden worden.

### **Risico's**

Actief grondbeleid is een risicovolle activiteit. Daarvoor zijn drie redenen: allereerst vraagt het vaak in een vroeg stadium van het ruimtelijke ontwikkelingsproces om een omvangrijke investering van gemeenten. Het ontwikkelingsproces is in dat stadium bovendien nog met veel risico's omgeven. Bijvoorbeeld de inschatting van de lengte en de uitkomst van het planproces, omdat daarmee zowel rentelasten als te voorziene opbrengsten gemoeid zijn. Zeker op binnenstedelijke locaties kan het verwervings- en planvormingsproces vanwege complexe eigendomsverhoudingen lange tijd in beslag nemen. Een ander risico is het afzetrisico. Bij actief grondbeleid en bij verschillende vormen van publiek-private samenwerking ligt het afzetrisico voor de bouwrijpe grond veelal bij gemeenten. Dat wil zeggen dat als er onvoldoende vraag is naar een ruimtelijke functie, de waardedaling vaak voor rekening komt van de gemeente die de grond bouwrijp heeft gemaakt. De laatste bron van onzekerheid ligt in moeilijk in te schatten kosten voor de sloop en sanering van grond. Zeker bij binnenstedelijke herstructurering spelen deze kosten een belangrijke rol (Buitelaar & Witte, 2011).

### **Winstgerichtheid versus een goede ruimtelijke ordening**

Hoewel een van de motieven voor actief grondbeleid is om de gewenste ruimtelijke ordening (skwaliteit) te bewerkstelligen, heeft actieve overheidsinterventie op de grondmarkt het gevaar in zich dat het tegengestelde wordt bewerkstelligd. Dit is een complex verschijnsel dat dubbelepettenproblematiek wordt genoemd (Needham, 2007). De volgende situaties kunnen zich voordoen:

- De winstpotentie van landbouwgronden bepaalt vaak de keuze tussen stadsuitbreiding (op landbouwgronden) en binnenstedelijke herstructurering in het voordeel van stadsuitbreiding. Bij deze keuze spelen financiële motieven een belangrijker rol dan ruimtelijke motieven. Vanuit het oogpunt van omgevingskwaliteit op het niveau van de ruimtelijke structuur is het veelal aantrekkelijker om de open ruimten tussen bebouwde gebieden te respecteren. De uitbreidingsvraag kan vaak ook gedeeltelijk binnenstedelijk opgevangen worden. Hierdoor kunnen verouderde binnenstedelijke gebieden opgeknapt en de bestaande infrastructuur en voorzieningen beter benut worden. Overigens is er enkel anekdotisch bewijs ter onderbouwing van de stelling dat de financiële

overwegingen op grote schaal voorrang hebben gekregen op de ruimtelijke motieven.

- Reeds door de gemeente ingenomen grondposities (verworven gronden) bepalen de structuur van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. De eigendomsverhoudingen van de grond spelen immers een belangrijke rol bij het stedenbouwkundig ontwerp voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. Op welke locaties komen de winstgevende delen van het plan en op welke locaties komt de publieke ruimte? Welke grond is niet in het bezit van de ontwikkelende partijen en waar moet dus 'omheen gebouwd' worden? De gemeente kan met het aanpassen van de ruimtelijke plannen de waarde van de verschillende gronden aanzienlijk beïnvloeden en kan het daarmee onaantrekkelijk maken voor de private grondeigenaar om een beroep te doen op het recht op zelfrealisatie. Dit verschijnsel wordt ook wel pestplanologie genoemd (Van den Brand et al., 2006). Het meest optimale stedenbouwkundige plan wordt zo niet gerealiseerd.
- Gemeenten nemen bij de aankoop van gronden de vrijheid om verschillende zaken contractueel vast te leggen. Een voorbeeld hiervan speelt bij bedrijfsverplaatsingen. Een gemeente kan toezeggen medewerking te verlenen aan het vergunningstraject voor een nieuwe locatie voor het bedrijf. Aan deze constructie kleeft een nadeel. Deze medewerking kan beïnvloed worden door de urgentie waarmee de gemeente het oorspronkelijke perceel van het bedrijf nodig heeft voor de realisatie van een ruimtelijk plan. De urgentie van de bedrijfsverplaatsing kan in zo'n geval bevoordeling in de hand werken of de doorslag geven om toch te kiezen voor een locatie die vanuit ruimtelijk perspectief niet optimaal is.
- Ook binnen de gemeentelijke organisatie zelf kunnen de relaties tussen verschillende afdelingen onder druk komen te staan, waarbij dikwijls het gronden ontwikkelingsbedrijf dominant is. De afdeling planologie, verantwoordelijk voor de ruimtelijke structuur, wordt daardoor nogal eens slechts ten dele bij beslissingen betrokken. Daarnaast leidt de dominantie van het grondbedrijf over de afdeling beheer en onderhoud tot een bias voor vernieuwing in plaats van voor duurzaam beheer.
- De dubbelepettenproblematiek kan overigens ook een omgekeerd effect hebben. Gemeenten kunnen een project vanuit een ruimtelijk ordeningsmotief zo urgent achten dat ze het financiële risico die ze met de grondverwerving lopen onderschatten of voor lief nemen.

# LITERATUUR



- Alexander, S. (2012). Planned economic contraction: the emerging case for degrowth. *Environmental Politics*, 21 (3), 349-368.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Den Haag.
- Allers, M.A., Steiner, B., Hoeben, C. & Geertsema, J.B. (2013). *Gemeenten in perspectief*. Groningen: COELO.
- Bayer, M. (2014). Herrie over schrappen en beperken kantoorlocaties. *RO Magazine*, 1-2, 4-5.
- Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Berenschot (2012). *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)*. Utrecht.
- Boeijenga, J., Anhalt, M. & Dijkstra, R. (2011). *Geld en de stad v.1.o*. Rotterdam: Maxwan architects + urbanists.
- Brand, J.A.M. van den, Bregman, A. & Groot, J.F. de (2006). *De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen. Pre-adviezen (34) voor de Vereniging voor Bouwrecht*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bregman, A. (2012). *Notitie: het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bruin, L. & Zwanikken, T. (2012). *Leefomgeving zonder groei. Casus Deventer*. Nijmegen: Royal HaskoningDHV.
- Buck Consultants International (2011). *Verkenning en verdieping plancapaciteit kantoren*. Nijmegen.
- Buitelaar, E. (2010). Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands. *Journal of Economic and Social Geography*, 101 (3), 349-356.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E. & Witte, P. (2011). *Financiering van gebiedsontwikkeling; een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: PBL.
- Cammen, H. van der & Klerk, L. de (2003). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht: Spectrum.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). Groei bbp per inwoner vooral door stijging arbeidsproductiviteit. *Webmagazine*. Geraadpleegd op 6 februari 2014 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2893-wm.htm>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Bevolkingsprognose 2012-2060: langer leven, langer werken*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012). *Juniraming 2012: de Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief begrotingsakkoord 2013*. Den Haag.
- Centraal Planbureau, Milieu -en Natuurplanbureau & Ruimtelijk Planbureau (2006). *Welvaart en leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag: CPB.

- Commissie BBV (2012). *Notitie grondexploitatie (bijgesteld)*. Geraadpleegd via <http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities/>
- Commissie Noordanus (2008). *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag.
- CROW (2012). *Baten van de openbare ruimte: maatschappelijke kosten-batenanalyse van inrichting en beheer*. Ede.
- Dam, F. van, Groot, C. de & Verwest, F. (2006). *Krimp en Ruimte*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Decker, K. de (2009). *Gelukkig in een huis van 8 vierkante meter*. Lowtech Magazine (06), geraadpleegd via <http://www.lowtechmagazine.be/2009/06/duurzaam-wonen-in-een-klein-huis.html>
- Deloitte (2011). *Handreiking grondbeleid voor raadsleden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Deloitte Real Estate Advisory (2012). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: actualisatie 2012*. Rotterdam.
- Deloitte (2013). *Juridische grondslag verplichte afdracht kantorenfonds. Rapportage ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Amsterdam.
- Deloitte Real Estate (2013). *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013*. Rotterdam.
- Enquêtecommissie Grondbedrijf (2012). *De grond wordt duur betaald: raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*. Apeldoorn.
- Gemeente Enschede (2012). *Grip op grond: raadsenquête naar het grondbeleid in de gemeente Enschede*. Enschede.
- Glaeser, E. & Gyourko, J. (2005). Urban decline and durable housing. *Journal of Political Economy*, 113 (2), 345-375.
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Krabben, E. van der (2012). *Planning in an environment without growth*. Gepubliceerd op [www.rli.nl](http://www.rli.nl). Den Haag.
- Jong, H. de & Harro, B. (2011). *Groot Apeldoorns landschapskookboek*. In samenwerking met het Gelders Genootschap. Wageningen: Blauwdruk.
- Kamperman, R. (2011). *Loont identiteit? Een onderzoek naar de invloed van een identiteitsstrategie op de tevredenheid en verbondenheid van bewoners en de waarde van het vastgoed van een woonwijk*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Korthals Altes, W.K. (2008). Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly*, 7 (1), 22-27.
- Krabben, E. van der & Jacobs, H.M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, 30 (1), 774-783.
- Lefcoe, G. (1978). When governments become land developers: notes on the public-sector experience in the Netherlands and California. *Southern California Law Review*, 51 (2), 165-263.

- Leidelmeijer, K., Giesbers, I. & Iersel, J. van (2008). *Kwaliteit van buurt en straat: tussen feit en fictie*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Merk, O. (2004). Internationale vergelijking omvang decentrale belastingen: Nederland in middenpositie. *B & G. November 2004*. 21-23.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Het wonen overwogen: de resultaten van het Woononderzoek 2009*. Den Haag.
- Needham, D.B. (2007). *Dutch land use planning: planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Noordelijke Rekenkamer (2012). *Naar transparante grondverwerving: grondverwerving door de provincie Groningen in het tijdvak 2007 t/m 2010*. Assen.
- Overwater, P.S.A. (2002). *Naar een sturend gemeentelijk grondbedrijf: wie de grond heeft, die bouwt!* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2007). *De Bedrijfslocatiemonitor*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010a). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010b). *Welvaart en leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke verkenning 2011*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking: een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: PBL / ASRE.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag / Amsterdam.
- Priemus, H. & Louw, E. (2003). Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30 (3), 369-378.
- Provincie Utrecht (2014). *PS unaniem voor nieuwe aanpak kantorenleegstand*. Geraadpleegd op 6 februari 2014 via <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@276089/ps-unaniem-nieuwe/#backlink>
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011). *Gevolgen regeerakkoord voor de financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013). *Reactie decentralisatiebrief*. Den Haag.

- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013). *Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol / Amsterdam*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014a). *De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien: maatschappelijke veerkracht in het publiek domein*. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009). *Witte zwanen, zwarte zwanen: advies over proactieve adaptatie aan klimaatverandering*. Den Haag.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011). *Tijd voor waterveiligheid: strategie voor overstromingsrisicobeheersing*. Den Haag.
- Rekenkamer Rotterdam (2012). *Grond voor exploitatie: onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis*. Rotterdam.
- Ruimtelijk Planbureau (2005). *Ruimte in debat*. Den Haag: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau (2006). *Krimp en ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag: NAI Uitgevers.
- Ruimtevolk (2012). *Ruimtevolk jaarboek 2012: nieuw eigenaarschap in de ruimtelijke ordening*. Arnhem.
- Rutte, M. & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan: regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag.
- Saris, J. (2012). *De kwaliteit van de leefomgeving bij 0-groei: door de ogen van de markt*. Casestudy Deventer. Amsterdam: De Stad bv.
- Smid, B. (2005). *Arbeidsproductiviteit op lange termijn in historisch en internationaal perspectief*. Den Haag: CPB.
- Stichting Piëzo (2013). *Palenstein op weg naar zelfbeheer*. Zoetermeer.
- Tweede Kamer (2006). *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Gewijzigd voorstel van wet. Vergaderjaar 2005-2006, 28916, A.
- Tweede Kamer (2008). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Brief van minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer van 30 juni 2008*. Vergaderjaar 2007-2008, 27 562 en 31 200 XVIII, nr. 15.
- Tweede Kamer (2010). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Onderzoek i.o.v. VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Vergaderjaar 2010-2011, 27581, nr. 40.
- Tweede Kamer (2013a). *Vaststelling begroting van het gemeentefonds voor het jaar 2013. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 mei 2013*. Vergaderjaar 2012-2013, 33400 B, nr. 17.
- Tweede Kamer (2013b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014: voorstel van wet*. Vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XII, nr. 1.



- Tweede Kamer (2013c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014: voorstel van wet*. Vergaderjaar 2013-2014, 33750-XVIII, nr. 1.
- Vermeij, L., Houwelingen, P. van & Hart, J. de (2012). Verantwoordelijkheid voor de eigen buurt. In *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p. 254-276). Den Haag: SCP.
- Verwest, F. (2011). *Demographic decline and local government strategies: a study of policy change in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- Wiel, H. van der, Antony, J. & Kuypers, F. (2012). *Nederlandse zakelijke dienstverleners onvoldoende geprikkeld*. Den Haag: CPB.
- Vlist, A.J. van der (2009). *Bellenblazen? De economie van vastgoedontwikkeling*. Oratie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- VROM-raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag.
- VROM-raad (2009a). *Dynamiëk in gebiedsgericht milieubeleid: ontwikkelen door herschikken*. Den Haag.
- VROM-raad (2009b). *Grond voor Kwaliteit*. Den Haag.
- VROM-raad (2011). *Ruimtelijke kwaliteit: verkenning*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wildt, R. de, Keers, G., Hermans, M., Hof, A. van 't & Pijl, P. van der (2013). *Meta-analyse bestaand onderzoek: uitgevoerd ten behoeve van het parlementair onderzoek huizenprijzen*. Leidschendam / Amsterdam: Brink Groep / RIGO.
- Wolff, H. de, Greef, J. de, Groetelaers, D.A. & Korthals Altes, W. (2006). *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*. Delft: OTB.
- Wytzes, L. (2013). Ik zie een religieuze wens tot vernieuwing. *Elsevier*, 69 (33), 26.
- Zuidema, M. & Elp, M.v. (2010). *Kantorenleegstand: analyse van de marktwerking*. Amsterdam: EIB.

# BIJLAGEN



# TOTSTANDKOMING ADVIES

## **Samenstelling van de raadscommissie en projectteam**

### **Voorzitter**

Mr. G.J. Jansen (tot medio 2012)

Ir. J.J. de Graeff (vanaf medio 2012)

### **Commissieleden**

Ir. J. Brouwer, ABF Cultuur

Dr. ir. M.P.M. Ruijgh, TU Delft

A.G.M. van de Vondervoort, wn. burgemeester van Doetinchem

Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

### **Projectteam**

Dr. M.E. Bouwman, projectleider

C.I.A. de Vries BC, projectassistent

Drs. A.K. Woestenburg, projectmedewerker

### **Met medewerking van**

Drs. R. Zelle

Drs. M. Huisman

Drs. G.J. Wenneker

## **Geraadpleegde deskundigen en instanties**

*Expertmeeting 29 augustus 2012 over grondexploitatieproblematiek bij terugvallende inkomsten*

Drs. F.J.M. ten Have, Deloitte Financial Advisory Services B.V.

Dr. L.B. Janssen-Jansen, Universiteit van Amsterdam

Prof. dr. W.K. Korthals Altes, TU Delft

Ir. S. van Liefland, Slimme Financiering

Mr. G. van Nijendaal, Raad voor de financiële verhoudingen

Dr. ir. G.J. Peek, Fakton

Th.H.C. Peters, Raad voor de financiële verhoudingen

H. van Rijnbach-de Groot, Raad voor de financiële verhoudingen

*Expertmeeting 31 januari 2013 over groei en ruimtelijke kwaliteit*

Prof. dr. L.A. de Klerk, Universiteit van Amsterdam

Prof. dr. D.B. Needham, Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. dr. A.K.F. Faludi, TU Delft

Dr. D. Stead, TU Delft

Prof. dr. W.A.M. Zonneveld, TU Delft

*Voorts zijn gesprekken gevoerd met*

Drs. E. Arnoldussen, AGVA

J. Boeijenga, Ruimtelijke Planning & Onderzoek

Drs. R. de Boer, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn, TU Delft

Dr. E. Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving

Dr. F. van Dam, Planbureau voor de Leefomgeving

Dr. A.M.L. van Diepen, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Drs. C.F. van Dreven, Haag Wonen

Drs. J.W.J. van der Ham, Gemeente Rotterdam, deelgemeente Delfshaven

Drs. F.J.M. ten Have, Deloitte Financial Advisory Services B.V.

Ing. A.G.G. Heeren, Interprovinciaal Overleg

Dr. L.B. Janssen-Jansen, Universiteit van Amsterdam

Dr. P. Jasperse, Interprovinciaal Overleg

Prof. ir. H. de Jonge, TU Delft

Prof. dr. E. van der Krabben, Radboud Universiteit Nijmegen

Ir. S. van Liefland, Slimme Financiering

Dr. D. Manting, Planbureau voor de Leefomgeving

Prof. dr. D.B. Needham, Radboud Universiteit Nijmegen

Mr. G. van Nijendaal, Raad voor de financiële verhoudingen

Ir. F.W. Puijn, Interprovinciaal Overleg

A. Raatgever M.A., Platform31

Dr. ir. mr. H.E. van Rij, Rekenkamer Rotterdam

Dr. J.R. Ritsema Van Eck, Planbureau voor de Leefomgeving

Dr. ir. D.M.E.G.W. Snellen, Planbureau voor de Leefomgeving

Dr. R. van Stratum, Slimme Financiering

Ir. R.F.C. Stroink, Dutch Spring

Dr. H.J. Tennekes, Planbureau voor de Leefomgeving

Prof. dr. P.P. Tordoir, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir en Universiteit van Amsterdam

Drs. K. Veldhuijzen, Raad voor de financiële verhoudingen

Dr. F. Verwest, Planbureau voor de Leefomgeving

Prof. dr. ir. A. van der Vlist, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. I. Waterreus, Onderwijsraad

**Rapporten opgesteld in opdracht van de Rli**

Bruin, L. & Zwanikken, T. (2012). *Leefomgeving zonder groei: casus Deventer*.

Nijmegen: Royal HaskoningDHV.

Saris, J. (2012). *De kwaliteit van de leefomgeving bij 0-groei: door de ogen van de markt. Casestudy Deventer*. Amsterdam: De Stad bv.

**Essay geschreven in opdracht van de Rli**

Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Krabben, E. van der (2012). *Planning in an environment without growth*. Den Haag.

**Externe reviewers**

E.A. Groot, burgemeester gemeente Delfzijl

Drs. F.J.M. ten Have, Deloitte Financial Advisory Services B.V.

Dr. A.N. Hesselms, CROW

Prof. dr. D.B. Needham, Radboud Universiteit Nijmegen

# OVERZICHT PUBLICATIES

## 2014

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. Maart 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. Maart 2014 (Rli 2014/03)

Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Januari 2014 (Rli 2014/01)

## 2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040: designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

## 2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee. Oktober 2012 (Rli/EEAC)

## **Colofon**

### **Tekstredactie**

Catherine Gudde, Paradigma Producties

### **Fotoverantwoording**

Hollandse Hoogte

foto p. 53, J. van Houdt

### **Vormgever**

Jenneke Drupsteen, Den Haag

### **Druk**

Opmeer BV, Den Haag

### **Publicatie Rli 2014/03**

Maart 2014

### **Vertaling**

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via [www.rli.nl](http://www.rli.nl).

ISBN 978-90-77166-56-7

NUR 740

