

Vergaderjaar 2004–2005

29 435

Nota Ruimte

Nr. 103

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2005

Met deze brief beantwoord ik enkele vragen die werden gesteld door de kamerleden Van der Ham en Huizinga-Heringa tijdens het debat over de Nota Ruimte op 17 januari jl. De heer Van der Ham gaf in het debat uiting aan zijn zorg omtrent een tekort aan instrumenten van de provincies. Hij stelde daarbij de vraag of «het oude juridische instrument van het streekplan» niet gemoderniseerd moet worden. Daarnaast werd door hem gevraagd naar de bedoeling van de bevoegdheid voor provincies om een voorkeursrecht te vestigen. Ten slotte vroegen de heer Van der Ham en mevrouw Huizinga-Heringa de mening van de Minister van VROM over het idee van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en de provincie Limburg voor verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Modernisering provinciale instrumenten

De wens om te komen tot een gemoderniseerd ruimtelijk ordeningsinstrumentarium voor de provincie wordt door het kabinet gedeeld. Een belangrijk deel van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, TK 2002–2003, 28 916, nrs. 1–10) voorziet in vernieuwde bevoegdheden voor de provincie. De provincie krijgt in de nieuwe Wro de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels voor de plannen van lagere overheden en, indien nodig, het geven van een aanwijzing. Daarnaast krijgt de provincie in de nieuwe Wro de bevoegdheid om voor een project van provinciaal belang zelf een projectbesluit te nemen, een bestemmingsplan vast stellen en de uitvoering van het project te coördineren. In plaats van het streekplan krijgt de provincie een structuurvisie ter invulling van het provinciale beleid, en in samenhang daarmee de reeds genoemde instrumenten.

Om er voor te zorgen dat een project ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, moet de provincie voorts ook de mogelijkheid hebben om uitvoeringsinstrumenten in te zetten. Daarom stelt het kabinet voor om provincies voor echte provinciale projecten de bevoegdheid te geven tot

het vestigen van een voorkeursrecht en het toepassen van de Onteiningswet en de Grondexploitatiewet. Genoemde instrumenten geven de provincie in de ogen van het kabinet voldoende slagkracht om hun belangrijke positie in het ruimtelijk beleid waar te kunnen maken. Van de zijde van provincies is reeds verscheidene malen aangegeven dat het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro warme ondersteuning verdient, zowel ten aanzien van de planningsinstrumenten van de provincie als ten aanzien van de uitvoeringsbevoegdheden. De Tweede Kamer kan op korte termijn de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de nieuwe Wro tegemoet zien. Ik zal het gesprek over de modernisering van het Wro-instrumentarium dan graag met u voortzetten. Meer informatie over de grondbeleidsbevoegdheden van provincies treft u aan in mijn brief over Grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de Nota Ruimte (TK 2004–2005, 27 581, nr. 20).

Voorstellen LEI en provincie Limburg voor verhandelbare ontwikkelingsrechten

Voordat ik toekom aan de bespreking van het voorstel van het LEI en de provincie Limburg geef ik enige uitleg over transferable development rights, of verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten. De doelstelling van dit systeem in de Verenigde Staten is het afkopen van bestaande, ongewenste, bouwrechten in het landelijk gebied in ruil voor het toestaan van bebouwing op daartoe aangewezen locaties. Bij toepassing van dit systeem deelt een lokale of regionale overheid een gebied in twee stukken. Het ene deel, een aantrekkelijk open landbouwgebied, wil men behouden en in het andere beoogt men de bebouwing te concentreren. Ter compensatie van de gebruiksbeperkingen in het open te houden gebied deelt de overheid aan de grondeigenaren daar verhandelbare ontwikkelings- of bouwrechten toe. Daarmee mag ter plekke evenwel niet worden gebouwd. In de te ontwikkelen gebieden (receiving sites) schrijft de overheid voor dat een ieder die wil bouwen over een zeker aantal van die rechten dient te beschikken. Aangezien die in bezit zijn van de grondeigenaren in het te behouden gebied (sending site), zullen banken en makelaars gaan bemiddelen bij de verkoop van de rechten aan projectontwikkelaars en bouwondernemingen. Tegelijk met de verkoop van bouwrechten wordt contractueel geregeld dat op de grond in de sending site een gebruiksbeperking van toepassing zal zijn, teneinde stedelijke ontwikkelingen daarop voor een langere periode uit te sluiten. Op deze markt van vraag en aanbod wordt de prijs van verhandelbare ontwikkelingsrechten bepaald, waardoor «nieuw rood» via de markt voor blijvend groen gaat betalen. Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten functioneert binnen een andere context en een andere basisregeling van ruimtelijke ontwikkelingen dan de Nederlandse.

De provincie Limburg heeft het LEI een onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden om verhandelbare ontwikkelingsrechten ook in Nederland wettelijk te introduceren om de ontwikkeling van het platteland beter financierbaar te maken¹. De gedachten van het LEI vormen geen uitgekristalliseerd voorstel. In essentie gaat men ervan uit dat in sommige delen van het platteland bebouwingsmogelijkheden eigenlijk te royaal zijn gezien de actuele landschapsdoelen van de provincie, bijvoorbeeld flinke mogelijkheden om kassen te bouwen. Dit beperkt de openheid van het landschap. Ook zijn er in de ogen van het LEI te weinig financieringsmogelijkheden voor kwaliteitsverbetering aan bijvoorbeeld de Ecologische hoofdstructuur (EHS) of voor waterberging. Daar staat tegenover dat woningbouw en ontwikkeling van bedrijventerreinen vaak profijtelijk is. De gedachte bij het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten zoals het LEI dat voorstelt, is dat de provincie extra planologische ruimte geeft

¹ Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg; rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten; december 2004.

op grond van het streekplan, gekoppeld aan de voorwaarde dat men bijdraagt aan de op het platteland gewenste «groene» en «blauwe» ontwikkelingen. Volgens het LEI zouden daarmee zowel de vraag naar woningen en bedrijventerreinen als de plattelandskwaliteit kunnen worden geaccommodeerd. Uitgangspunt is het provinciale beleid en het bovenlokale schaalniveau. De verhandelbare ontwikkelingsrechten zorgen ervoor dat niet de overheid maar particulieren de prijs bepalen van bebouwingsmogelijkheden, vergelijkbaar met de pas begonnen handel in emissierechten.

Bij het rapport van het LEI kunnen enkele vragen en opmerkingen worden geplaatst. Het element van «handel» in het rapport van het LEI is interessant. De vraag is wel of de ontwikkelingsrechten passen binnen de huidige regelgeving en of bijdragen vanuit rode ontwikkelingen aan groen en blauw in dit systeem nog zijn te motiveren vanuit de kostenverhaalcriteria profijt, proportionaliteit en causaliteit. Ook is van belang hoe de schaarste die in zo'n handelssysteem nodig is om de te verhandelen rechten een zekere waarde te geven, zich verhoudt tot het bevorderen van de woningproductie en de aanleg van bedrijventerreinen. Tenslotte is de vraag hoe willekeur kan worden voorkomen: waarom mag ergens alleen worden gebouwd als er bouwrechten worden gekocht en anders niet? De provincie Limburg wil op grond van het onderzoek van het LEI een proef nemen. De ministeries van LNV en VROM zijn hierbij betrokken. Ik zie de uitkomsten van een dergelijke test case met belangstelling tegemoet en zal de Kamer hierover informeren.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker