

Aan de leden van de  
Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Datum: 27 september 2011  
Ref. : 2011.295  
Betreft: Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Geachte leden,

In deze brief geeft de NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) ten behoeve van de Rondetafelsessie in de Tweede Kamer op 28 september 2011 haar visie op het Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

In het kader van de totstandkoming heeft de Minister vooraf met diverse organisaties gesproken. In dat kader hebben wij haar dit voorjaar onze visie gegeven op de Actualisering Nota Ruimte & Modernisering Omgevingsrecht. Onze leden zijn projectontwikkelaars, ontwikkelende bouwbedrijven, beleggers en woningcorporaties. Het zijn professionele bedrijven, die een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland. Zij doen dat echter niet alleen: samenwerking met andere partijen is essentieel. Met de consumenten en eindgebruikers van projecten, maar ook met overheden en maatschappelijke organisaties. De NEPROM bevordert deze samenwerking, door kennisontwikkeling en -uitwisseling. Onze doelstelling sluit daarmee aan op het streven om bij gebiedsontwikkeling de daadwerkelijke vraag van bewoners, bedrijven en organisaties centraal te stellen.

### **Deze visie ruimt op: prima!**

De NEPROM juicht het toe dat er één Structuurvisie wordt uitgebracht met daarin voor het eerst twee samenhangende beleidsterreinen: Ruimte en Infrastructuur. Wij realiseren ons dat daarmee niet meteen de afstemming tussen en de integratie van deze twee beleidsvelden is afgerond, maar zijn van mening dat hiermee een beslissende stap in de wenselijke richting is gezet.

Inzet van de Structuurvisie is versterking van het Nederlandse vestigingsklimaat, voor bedrijven en organisaties en voor de personen die daar werkzaam zijn. En daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de kwaliteit van de leefomgeving op lokaal en regionaal niveau, waarbij gemeente en provincie van groot belang zijn. Wij onderschrijven die inzet.

De Structuurvisie onderscheidt zich van haar voorgangers door grote terughoudendheid te betrachten waar het gaat om het schetsen van meeslepende vergezichten en grootschalige ruimtelijke concepten, die doorgaans niet gerealiseerd worden. Dat valt zeer te prijzen. Minister Melanie Schultz heeft zich in de nota stelselmatig beperkt tot wat de toegevoegde waarde van ruimtelijke ordening op nationaal niveau kan zijn. En daarbij past bescheidenheid, zo leert ons de

geschiedenis. In deze tijd met beperkte financiële mogelijkheden – behalve voor infrastructuur – getuigt dat ook van groot realisme. De structuurvisie is in feite een consequente uitwerking van het beleid dat onder minister Sybilla Dekker is ingezet en dat daarna door minister Jacqueline Cramer verder is voortgezet. Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de Structuurvisie Randstad 2040 een laatste uiting is geweest van een achterhaalde planningsideologie gebaseerd op de ideeën van een maakbare samenleving. Het roer is om.

### **Houdt de dynamiek er in!**

Verkenningen van het Planbureau voor de leefomgeving laten zien dat er grote onzekerheden bestaan over aard en richting van de ruimtelijke toekomst van grote delen van het land. Dat vertaalt zich in de Structuurvisie in enorme verschillen in ruimteclaims van diverse functies, zoals wonen en werken, volgens een hoog en een laag scenario. Dat heeft het risico dat de komende jaren te veel of te weinig op de verkeerde plaatsen wordt geïnvesteerd. Vast staat dat de komende jaren minder sprake zal zijn van een uitbreidingsvraag dan in de afgelopen naoorlogse periode en steeds meer van een vernieuwingsvraag. Veranderingen in de vraag naar vastgoed lijken zich steeds sneller te manifesteren, terwijl onze gebouwde leefomgeving nog steeds gekenmerkt wordt door fysieke inertie en gebukt gaat onder het devies “bouwen voor de eeuwigheid”. Daardoor kunnen situaties ontstaan waarbij (tijdelijk) sprake is van een regionaal of lokaal overschot aan een bepaald type vastgoed. Al snel klinkt dan de roep zijn om geen nieuwbouw meer te plegen en worden oude hits als openruimteheffing en herstructureringsbijdrage uit de la gehaald. Het grote risico daarvan is echter dat de werkelijke marktvraag en de veranderingen daarin over het hoofd worden gezien en ondergesneeuwd raken onder reeds gevestigde belangen.

Consumenten, bedrijven en andere organisaties veranderen in hoog tempo en daarmee veranderen ook de eisen die zij stellen aan de gebouwde omgeving en aan vastgoed en vastgoedconcepten. De kantorenmarkt ter illustratie. Puur kwantitatief gezien hebben we voldoende vierkante meters kantoren voor de komende jaren. Maar, ze staan vaak op de verkeerde plek (buiten de stad), ze hebben niet een geschikte omgeving (monofunctioneel), zijn vaak fysiek verouderd (uiterlijk, energiezuinigheid) en bovendien voldoen ze vaak functioneel niet meer aan nieuwe eisen die gesteld worden aan een werkomgeving (het “nieuwe werken”). Hetzelfde geldt wellicht in de nabije toekomst, zij het in een geheel andere omvang en een andere verschijningsvorm, voor winkels en winkelcentra. Daar zal het “nieuwe winkelen” – mede onder invloed van toenemend internetgebruik – grote gevolgen hebben voor de eisen die aan winkelvastgoed worden gesteld. In plaats van boodschappen doen en gerichte aankopen verrichten, gaat het om beleven, ontmoeten en ervaren. In de “krimpgebieden” doet het zelfde fenomeen zich op een andere wijze al voor bij het wonen en bij andere maatschappelijke functies.

Het ruimtelijke instrumentarium dient zodanig ingezet te (kunnen) worden dat de dynamiek die uit die veranderende behoeften voortkomt ook ruimtelijke geaccommodeerd kan worden, zodat ook daadwerkelijk sprake is van een voortdurend veranderend, aantrekkelijk vestigingsmilieu. Zorgde in het verleden de uitbreidingsvraag voor voldoende dynamiek op de vastgoedmarkt om veranderingen in de vraag te accommoderen, in de toekomst is dat veel minder het geval, terwijl tegelijkertijd de vraag naar vastgoed alleen maar dynamischer wordt. Daar ligt voor de komende jaren een belangrijke uitdaging: dynamiek met slechts beperkte uitbreiding. Wanneer dat besef te weinig doordringt en ruimtelijke planning en ontwikkeling niet van begin af aan die dynamiek meenemen, dan blijven we tegen hoge kosten achter de feiten aanhollen. Daarvoor is

het noodzakelijk om dicht op de markt zitten, een goed oor te hebben voor de wensen van de burger en de consument en om ontwikkelingen zodanig vorm te geven dat ze flexibel op die veranderende behoeften kunnen worden aangepast.

Flexibiliteit en dicht op de markt wil niet zeggen, visieloos en stuurloos. Onze huidige en toekomstige opgaven blijven vragen om een planmatige, gebiedsgerichte aanpak die door middel van het bereiken van een kritische massa ook daadwerkelijk ter plekke waarde kan toevoegen en een gebied opnieuw op de kaart kan zetten. Juist om kosten te drukken en ontwikkelingen betaalbaar te houden is een planmatige aanpak noodzakelijk. Organische groei kan op sommige plekken op zichzelf nuttig zijn, maar is geen panacee voor de problematiek van de gebiedsontwikkeling. Die vraagt nu vooral om een gefaseerd en flexibel ontwikkel- en realisatieproces binnen een langjarige gebiedsvisie, waarbij soepel met de marktsentimenten kan worden meebewogen, zonder de richting en het doel op langere termijn uit het oog te verliezen.

### **Decentralisatie en liberalisatie: koester de verschillen, maar geen regionale koppen**

Decentralisatie maakt het mogelijk om regionaal en lokaal beter in te spelen op kansen en behoeften. Risico is dat daar waar het Rijk in regels schraapt, de provincies en gemeenten regionaal en lokaal er weer een kop op zetten. Wanneer op centraal niveau het omgevingsrecht vereenvoudigd wordt, dan bestaat het risico dat op provinciaal en lokaal niveau in dat 'gat' wordt gedoken en alsnog de eisen strenger worden. Daar moet voor gewaakt worden. De opgave is vergelijkbaar met Europa versus de lidstaten. Ook daar is het voornemen van het kabinet om niet op nationaal niveau een kop aan te brengen op de Europese regels. Terughoudendheid in lokale koppen is noodzakelijk om ook investeerders zekerheid te bieden en niet onnodig op kosten te jagen. Daar waar het bijvoorbeeld gaat om energiezuinigheid van gebouwen, of eisen ten aanzien van duurzaamheid, geluidsbelasting etc. hebben investeerders grote behoefte aan houvast en duidelijkheid. Een lokale kop op regelgeving bemoeilijkt het innovatieproces en leidt tot vertraging en suboptimale oplossingen. Het Rijk zou expliciet aan moeten geven waar liberalisatie gewenst is en daarmee lokale koppen op de regelgeving als ongewenst.

In de Woningwet is artikel 122 opgenomen om te voorkomen dat gemeenten op lokaal niveau aanvullende bouweisen stellen. De vraag is of het mogelijk is om ook andere wetgeving of andere componenten van de omgevingsvergunning van een dergelijk artikel 122 te voorzien. Wij zouden graag zien dat dit artikel een breder en ruimer toepassingsbereik krijgt.

De afgelopen jaren hebben ondanks alle inspanningen steeds meer geleid tot verdere juridificering van het hele ruimtelijke ordeningsproces. Elke nieuwe regel heeft tot nieuwe uitzonderingen geleid die opnieuw tot vastlegging daarvan in regelgeving heeft geleid. Dit proces moet gestopt, want anders ontstaat door de verdere decentralisatie een niet te temmen monster.

### **De ladder voor duurzame verstedelijking: pas op voor bureaucratie**

In de Structuurvisie en in artikel II van het besluit houdende wijziging van het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (eerste aanvulling) is de zogenoemde 'ladder voor duurzame verstedelijking' opgenomen. Deze ladder zet in op zorgvuldig ruimtegebruik. In de toelichting op het bestemmingsplan moeten de gemaakte keuzes geschetst worden.

Wij vinden het een goede zaak dat provincies en steden met behulp van dit instrument zelf kunnen sturen op bevordering van binnenstedelijke ontwikkeling en het beschermen van de open ruimte. We beschouwen het ook als een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige instrumenten (bundelingsgebieden en -percentages, centrumvorming, verdichtingspercentages, locatiebeleid, planologisch kader buitengebied, ruimte voor woningbouw beperkt tot natuurlijke aanwas, balans rood/groen/blauw en bundeling verspreid glas).

De drie treden van de ladder houden het volgende in:

1. Beoordelen of de beoogde ontwikkeling voorziet in de regionale of intergemeentelijke behoefte (kwantitatief en kwalitatief);
2. Zo ja, beoordelen of de beoogde ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd (eventueel d.m.v. herontwikkeling of transformatie);
3. Zo niet, dan beoordelen of de nieuw te ontwikkelen locatie goed is ontsloten of ontsloten kan worden.

Het instrument oogt overzichtelijk en logisch. Toch willen we er een aantal opmerkingen bij plaatsen.

1) Het instrument roept in de eerste plaats de vraag op hoe die regionale behoefte m.b.t. een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling bepaald moet worden. In de toelichting wordt opgemerkt dat bij het wonen de woonwensen van de burger bepalend moeten zijn. Het lijkt logisch dat in het verlengde daarvan bij andere ruimtelijke functies de wensen van de gebruikers daarvan bepalend moeten zijn. Dit betekent dat er al van een voldoende onderbouwing sprake is als in een bepaalde regio burgers verlangen naar vrijstaande woningen, terwijl er onvoldoende ruimte in het bestaande stedelijk gebied is om die te realiseren. Daarmee zou de financiële haalbaarheid van een bestemmingsplan op zich reeds voldoende onderbouwing vormen. De vraag is of de ladder in het afwegingsproces dan iets wezenlijks toevoegt.

2) Aangezien het uitsluitend overheden (veelal gemeenten) zijn die het initiatief tot een bestemmingsplanwijziging nemen, lijkt het er op dat deze verstedelijkingsladder primair tot doel heeft om gemeenten (overheden) onderling te laten afstemmen en om hogere overheden (provincies) de mogelijkheid te bieden om in te grijpen, als afstemmen achterwege blijft. Het instrument wint aanmerkelijk aan kracht op het moment dat andere belanghebbenden (burgers, bedrijven) een verzoek tot bestemmingsplanwijziging indienen en de gemeente die aanvraag daadwerkelijk inhoudelijk gaat beoordelen (en niet slechts formeel afdoet) en daarbij ook de ladder als instrument benut.

3) Bij het beoordelen van de vraag of de opgave binnenstedelijk kan worden gerealiseerd (eventueel via herontwikkeling of herstructurering) kunnen zich complicaties voordoen. Daar waar binnenstedelijke bestemmingsplannen nog voldoende ruimte bieden kan de vraag snel beantwoord worden: geen uitbreiding. Maar het wordt lastiger daar waar de gemeente (overheid) moet beoordelen of door middel van herstructurering of transformatie die ruimte kan worden geboden. Herontwikkelen en transformeren vereisen grip op de grond op de betreffende locatie. Daar kan een hoge prijs aan zijn verbonden, waardoor herontwikkeling of transformatie onhaalbaar worden. Vergelijk de huidige situatie bij de langdurige leegstand op de kantoren-

markt. Wie moet voor die kosten opdraaien? De nieuw te ontwikkelen functie? Dan leidt deze ladder vooral tot bescherming van de zittende belangen, het remmen van de dynamiek en het beperken van de mogelijkheden om in te spelen op de marktvraag. In het algemeen versterkt deze ladder de positie van de grondeigenaren in bestaand stedelijk gebied. Daar waar een bestemmingsplan nog voldoende ruimte biedt hoeft niet gevreesd te worden dat in de regio nieuwe bestemmingsplannen buiten bestaand stedelijk gebied met dezelfde functie worden vastgesteld. Is dat wenselijk? En hoe verhoudt zich dit tot Europese regelgeving m.b.t het bevorderen van vrije concurrentie? Daar komt bij, de tijd kan juist z'n helende werk doen om onhaalbare ontwikkelingen op termijn toch haalbaar te maken. Verouderende gebieden, die eerst vanwege hoge boekwaarden niet in aanmerking komen voor herontwikkeling of transformatie, zullen naar verloop van tijd – wanneer de pijn langzaam naar zeker is genomen – wel voor vernieuwing in aanmerking komen.

4) Ten slotte, in de nieuwe ladder wordt de nadruk heel expliciet op vervoer en infrastructuur gelegd. Daarbij wordt de link uitsluitend gelegd naar uitbreidingen, maar wij zijn van mening dat zowel voor binnenstedelijke ontwikkelingen als voor nieuwe buitenstedelijke ontwikkelingen de ontsluiting via infrastructuur (OV en weg) dient te worden meegewogen.

In de praktijk zal moeten blijken hoe provincies en gemeenten 'deze ladder' gaan toepassen en hoe met eventuele bezwaren tegen het gebruik van de ladder zal worden omgegaan. Wellicht zal slechts een marginale toetsing door de rechter plaatsvinden. Dat zou betekenen dat het instrument voor rechtvaardiging van zowel restrictiever als minder restrictief beleid gebruikt kan worden, al naar gelang de politieke wensen van de lagere overheden.

### **Geen gemorrel aan de grondexploitatie-regeling**

Het ontwerp van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte sluit aan bij een nieuwe realiteit die door de financiële en economische crisis is ontstaan. De financiële en economische crisis leidt er toe dat de marktvraag centraal staat waar voorheen sprake was van een aanbodgerichte markt. Het is daarom juist nu van belang dat de overheid wel de markt voorziet van de benodigde (fiscaal)juridische tools om herstructurering en binnenstedelijke herontwikkeling mogelijk te maken.

Onder het kopje *Een integrale aanpak* kondigt het Rijk een onderzoek aan naar het "optimaliseren" van het kostenverhaal in de grexwet door het mogelijk maken van een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten. Daarvoor zouden onder andere groen, landschap, parken, natuur en herstructurering in aanmerking komen. Hiermee worden de bedoelingen van de grexwet, waar het nadrukkelijk gaat om het verhalen van een gelimiteerde set kosten die daadwerkelijk met de ontwikkeling samenhangen, keihard ondergraven. Het uitgangspunt van de grexwet, namelijk in het anterieure grondexploitatie-traject in contractvrijheid afspraken maken met private partijen om aan ruimtelijke ontwikkelingen bij te dragen, komt hiermee te vervallen. Een route die ons zeer onwenselijk voorkomt, gezien de grote inspanningen die het afgelopen decennium op dit terrein zijn geleverd, nog afgezien van de inhoudelijke bezwaren die hier tegenin gebracht kunnen worden. Bovendien moeten ten aanzien van het verhalen van kosten de verwachtingen worden bijgesteld; in de komende jaren zullen veel ruimtelijke ontwikkelingen juist vanwege de beperkte financiële mogelijkheden nauwelijks van de grond kunnen komen, laat staan dat er

sprake kan zijn van een surplus dat op deze wijze zou kunnen worden afgeroomd. Het is niet voor niets dat veel gemeenten en marktpartijen over zijn gegaan of zullen gaan tot afwaarderingen op hun grondportefeuilles.

### **Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water)**

In Structuurvisie komt ook de uitvoering van de Europese Richtlijn Luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit aan de orde. Het is van belang voor gemeenten en provincies om te weten of als gevolg van de Structuurvisie er aanvullende maatregelen nodig zijn om aan de milieueisen m.b.t. luchtkwaliteit te kunnen voldoen. Wij nemen aan dat dit punt en de rekenresultaten van de Monitoringstool 2011 t.z.t. nog aan bod komen bij de behandeling van de Monitoringsrapportage NSL 2011 in de Eerste en Tweede Kamer.

### **Tot slot**

De NEPROM staat positief tegenover het ontwerp van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Wij ondersteunen de duurzame en toekomstbestendige aanpak die het voor staat en we hopen op een praktische uit- en doorwerking in de ontwikkelingspraktijk. Wij zijn graag bereid om onze inbreng te leveren bij de verdere uitwerking op beleidsniveau.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie voldoende over ons standpunt geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,



Friso de Zeeuw  
Lid NEPROM-bestuur



Jan Fokkema  
directeur NEPROM