

Grondstrategie van Rijkswaterstaat

Inzet in Gebiedsontwikkeling



Land Management Strategy Rijkswaterstaat - Deployment in Area Development



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Radboud University Nijmegen



ing. P. Nourzad
Utrecht, 2012



Grondstrategie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling

Master scriptie

Land Management Strategy Rijkswaterstaat - Deployment in Area Development

Master thesis

In opdracht van: **Radboud Universiteit Nijmegen**
Faculteit der Managementwetenschappen
Nijmegen School of Management
Rijkswaterstaat
Assetmanagement & Strategische Verkenningen
Ministry of Infrastructure and Environment

Opleiding: Planologie – Vastgoed en Grondmanagement
Spatial and Environmental Planning, Urban Planning,
Real Estate and Land Management

Auteur: ing. P. Nourzad

Studentnummer: S0821705

Begeleiders: Prof. Dr. E. van der Krabben, Radboud Universiteit Nijmegen
ir. E. Ovaa, Rijkswaterstaat Waterdienst

Plaats en jaar: Utrecht, 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis die naast afronden van studie Planologie ook dient als afsluiting van tweejarig traineeship bij Rijkswaterstaat (ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Na afronding van mijn bachelor opleiding op de faculteit bouwkunde en civiel techniek aan de Hogeschool van Amsterdam ben ik ingestroomd in het premasterprogramma van de opleiding civiel techniek aan de Technische Universiteit in Delft.

Vanaf de eerste jaar bacheloropleiding heb ik parttime naast mijn studie bij verschillende architectenbureaus en ingenieursbureaus gewerkt. De combinatie van opleiding en een bijbaan in eigen vakgebied heb ik altijd als een goede en een duurzame investering in kennis en ervaring gezien.

In de loop der jaren en vooral tijdens premaster aan de TU in Delft heb ik ontdekt dat mijn interesse veel breder was dan alleen het technische kant van de bouwwereld. Met een goede bagage van technische kennis en ervaring wilde ik zich richten naar bredere aspecten van gebouwde omgeving. Toen heb ik in het jaar 2009 besloten om een overstap te maken van Delft naar premasterprogramma van de opleiding sociale geografie en planologie en masteropleiding planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Bij de start van mijn opleiding aan de RUN wilde ik ook overstappen naar een passende organisatie bij de opleiding planologie. In september 2009 heb ik zich aangemeld voor de selectieprocedure tot traineeship bij Rijkswaterstaat. In samenspraak met Rijkswaterstaat ben ik eind 2009 gestart met tweejarig traineeship die ik ging combineren met mijn opleiding aan de RUN. Een ambitieuze opgave volgens velen, maar ik had al die jaren daarvoor studies en werk naar alle tevredenheid van mijn werkgevers en mezelf gecombineerd. Gedurende twee jaar traineeship heb ik naast de traineeprogramma ook alle vakken van premaster- en masterprogramma afgerond. Ik heb er tevens een bachelorthesis geschreven met als onderwerp *relaties private en publieke investeringen bij herstructurering van verouderde bedrijventerreinen*. Tegen het einde van traineeship ben ik gestart met mijn onderzoek voor masterthesis die voor u ligt. Dit onderzoek gaat over een actueel vraagstuk binnen Rijkswaterstaat, die overigens de rol van de opdrachtgever in deze heeft.

Bij het doen van dit onderzoek heb ik voor het eerst gemerkt dat ik wellicht 'te veel hooi op mijn vork' heb genomen door de traineeship en de opleiding te combineren. Het is in het begin niet eenvoudig om de visie van de opdrachtgever en de visie van de universiteit bij elkaar te brengen om binnen de termijn en onderzoeksomvang die voor een masterthesis gebruikelijk is, dit project af te ronden. Daarnaast had ik voor mezelf de lat hoog gelegd om aan de ene kant een goede wetenschappelijke onderzoek te doen en aan de andere kant ook voor zorgen dat het tot een nuttig onderzoek voor Rijkswaterstaat resulteert. Het gevolg hiervan was dat ik in het jaar na traineeship, naast alle andere projecten, steeds halve dag per week aan deze scriptie werkzaam was. Met resultaat dat de scriptie bijna één jaar na de traineeship werd afgerond.

Hierbij wil ik van de gelegenheid gebruik maken om aantal mensen te bedanken die direct of indirect bijgedragen hebben aan totstandkoming van deze masterthesis. Allereerst wil ik Erna Ovaa programmaleider Strategische Verkenningen binnen Rijkswaterstaat Waterdienst bedanken die als opdrachtgever mij de mogelijkheid heeft gegeven om dit onderzoek te doen en ook als begeleider vanuit de organisatie mij kritisch en constructief bijgestaan heeft. Ten tweede wil ik mijn begeleider professor Erwin van der Krabben vanuit de faculteit der Managementwetenschappen bedanken voor de begeleiding gedurende gehele periode.

Voorts wil ik Emeritus Professor Barrie Needham bedanken voor het meedenken bij allereerste ideeën betreffende aanpak van dit onderzoek en wil ik graag professor Rob van der Heijden bedanken die als tweede lezer en beoordelaar mijn bachelorthesis en deze thesis beoordeeld heeft. Ook dank ik hoofd van afdeling Assetmanagement en Strategische Verkenningen Koen van der Werff die mij in gelegenheid heeft gesteld om naast andere projecten een halve dag per week aan uitgelopen thesis te werken.

Afsluitend wil ik collega's uit het team Strategische Verkenning Grondstrategie, team Veranderopgave Vastgoed en alle respondenten bedanken voor de goede samenwerking.

Utrecht, december 2012

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	- 3 -
INHOUDSOPGAVE.....	- 4 -
SAMENVATTING.....	- 6 -
1 HOOFDSTUK I INLEIDING	- 7 -
1.1 AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING.....	- 7 -
1.2 DOELSTELLING	- 8 -
1.3 UITWERKING ONDERZOEKSPROBLEEM.....	- 9 -
1.4 AFBAKENING	- 12 -
1.5 WETENSCHAPPELIJK EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	- 13 -
1.6 ONDERZOEKSTECHNIEK.....	- 13 -
1.6.1 Onderzoeksstrategie.....	- 13 -
1.6.2 Onderzoeksmethode	- 14 -
1.7 AANPAK	- 15 -
1.8 ONDERZOEKSMODEL	- 16 -
2 HOOFDSTUK II PROBLEEMVERKENNING	- 19 -
2.2 GRONDSTRATEGIE	- 24 -
2.2.1 Strategie.....	- 24 -
2.2.2 Grondbeleid.....	- 25 -
2.3 ACTORENANALYSE	- 25 -
3 HOOFDSTUK III THEORETISCH KADER	- 29 -
3.1 INLEIDING	- 29 -
3.2 STURINGSFILOSOFIEËN EN STURINGSPERSPECTIEVEN.....	- 30 -
3.2.1 Sturing en sturingsfilosofieën	- 30 -
3.2.2 Overheidssturing in Gebiedsontwikkeling.....	- 32 -
3.2.3 Complexe netwerken	- 33 -
3.3 STURINGSMODELLEN	- 34 -
3.3.1 Subject-object, hiërarchie en netwerk modellen	- 35 -
3.3.2 Criteria voor de keuze van een sturingsmodel	- 36 -
3.3.3 Ideaaltypische modellen voor de positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling	- 37 -
3.4 CONCLUSIE: IDEEAALTYPISCHE MODELLEN.....	- 39 -
3.4.1 Ideaaltypisch hiërarchie model voor RWS in Gebiedsontwikkeling.....	- 39 -
3.4.2 Ideaaltypisch toelatingsmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling.....	- 40 -
3.4.3 Ideaaltypisch marktmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling	- 41 -
3.4.4 Ideaaltypisch netwerkmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling.....	- 42 -
4 HOOFDSTUK IV BELEIDSKADER	- 43 -
4.1 HET DOEL, RECHTVAARDIGING EN ACHTERGROND VAN GRONDBELEID	- 43 -
4.1.1 Algemeen belang: 'public interest'.....	- 44 -
4.1.2 Overheidsingrijpen om algemeen belang.....	- 46 -
4.1.3 Grondbeleid geschiedenis	- 48 -
4.1.4 Vormen van grondbeleid.....	- 51 -
4.1.5 Criteria bij het beleidskader voor grondbeleid	- 53 -
4.2 GEMEENTELIJKE GRONDBELEID	- 54 -
4.2.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid	- 54 -
4.2.2 De verschillende rollen van gemeente in de grondmarkt.....	- 55 -
4.2.3 Grondbeleidstrategieën.....	- 56 -
4.2.4 Resultaten van gevoerde strategieën en nieuwe inzichten	- 59 -
4.2.5 Indeling van gemeentelijke grondbeleid in het conceptueel model	- 62 -
4.3 PROVINCIAAL GRONDBELEID.....	- 64 -
4.3.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid	- 64 -
4.3.2 Samenwerking met uitvoeringsorganisaties en uitvoering taken.....	- 65 -
4.3.3 Grondbeleidstrategieën.....	- 67 -
4.3.4 Instrumenten nieuwe Wro	- 71 -
4.3.5 Resultaten van gevoerde strategieën	- 75 -
4.3.6 Indeling van provinciaal grondbeleid in het conceptueel model.....	- 75 -
4.4 RIJKSGRONDBELEID.....	- 78 -
4.4.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid	- 78 -
4.4.2 Grondbeleidstrategieën.....	- 79 -

4.4.3	Rijkswaterstaat	- 81 -
4.4.4	Instrumenten nieuwe Wro	- 84 -
4.4.5	Indeling van rijksgrondbeleid in het conceptueel model	- 84 -
4.5	CONCLUSIE: IDEAALTYPISCHE GRONDSTRATEGIEËN	- 86 -
4.5.1	Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in sectoraal positie A.....	- 87 -
4.5.2	Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in toelaten positie B.....	- 91 -
4.5.3	Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in loslaten positie C.....	- 94 -
4.5.4	Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in integraal positie D	- 96 -
5	HOOFDSTUK V OPERATIONALISATIE EN ONDERZOEKSRESULTATEN	- 99 -
5.1	CONCEPTUEEL MODEL	- 99 -
5.2	BEGRIPPEN	- 101 -
5.3	EMPIRISCH ONDERZOEK.....	- 104 -
5.3.1	Onderzoekspopulatie.....	- 104 -
5.3.2	Onderzoeksresultaten.....	- 105 -
6	HOOFDSTUK VI GRONDSTRATEGIE RWS IN GEBIEDSONTWIKKELING	- 109 -
6.1	GRONDSTRATEGIE RIJKSWATERSTAAT IN SECTORAAL POSITIE	- 109 -
6.2	GRONDSTRATEGIE RIJKSWATERSTAAT IN TOELATEN POSITIE	- 111 -
6.3	GRONDSTRATEGIE RIJKSWATERSTAAT IN LOSLATEN POSITIE	- 113 -
6.4	GRONDSTRATEGIE RIJKSWATERSTAAT IN INTEGRAAL POSITIE.....	- 115 -
7	HOOFDSTUK VIII CONCLUSIE	- 119 -
7.1	HUIDIGE SITUATIE.....	- 120 -
7.1.1	Wat is grondstrategie en Gebiedsontwikkeling, en wat zijn de vormen?	- 120 -
7.1.2	Hoe denkt RWS op dit moment over zijn positie in Gebiedsontwikkeling?	- 121 -
7.1.3	Wat zijn de kenmerken van de grondstrategie die RWS op dit moment voert?	- 121 -
7.2	IDEAALTYPISCHE GRONDSTRATEGIEËN	- 122 -
7.2.1	Welke ideaaltypische modellen zouden kunnen passen bij de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling? ..	- 122 -
7.2.2	Hoe bieden wettelijke en institutionele kaders hier steun bij?.....	- 122 -
7.2.3	Wat kan RWS hierbij leren van provincies en gemeenten?.....	- 123 -
7.2.4	Welke ideaaltypische grondstrategieën kunnen worden ontworpen?.....	- 124 -
7.3	REALISTISCHE GRONDSTRATEGIEËN	- 125 -
7.3.1	Wat zijn de praktische invloedsfactoren?.....	- 125 -
7.3.2	Welke meer realistische grondstrategieën levert dit voor RWS op?.....	- 126 -
7.4	WAT BETEKENT DE POSITIEKEUZE VAN RWS IN GEBIEDSONTWIKKELING VOOR ZIJN GRONDSTRATEGIE? ..	- 128 -
7.5	AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	- 128 -
	LITERATUUR.....	- 129 -
	BIJLAGE A LIJST RESPONDENTEN.....	- 133 -
	A. Het Hart.....	- 133 -
	B. De binnenring.....	- 134 -
	C. Buitenring.....	- 135 -
	BIJLAGE B VRAGENLIJST	- 138 -
	A. Leidraad voor interviews – ‘hart’	- 138 -
	B. Leidraad voor interviews – ‘binnenring’	- 140 -
	C. Leidraad voor interviews – ‘buitenring’	- 142 -
	BIJLAGE C KAARTENRESULTATEN WORKSHOPS SV GRONDSTRATEGIE	- 144 -

Samenvatting

Het onderwerp van deze scriptie is Grondstrategie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling, waarbij grondstrategie (vastgoedstrategie) van RWS vanuit verschillende posities in Gebiedsontwikkeling onderzocht wordt. Deze scriptie is een examenonderdeel voor het behalen van het diploma Planologie en graad Master of Science aan de faculteit managementwetenschappen van de Radboud Universiteit in Nijmegen.

De fysieke ruimte waarin RWS opereert zijn vaak gebieden waarin ook andere partijen belangen en invloeden hebben. Hierdoor worden de processen en activiteiten van RWS complexer, waardoor RWS strategisch te werk moet gaan om toch de beleidsdoelstellingen van het Rijk en daarmee eigen ontwikkel, beheer en onderhoud taken uit te voeren. De complexiteit van processen en activiteiten speelt vooral in Gebiedsontwikkelingsprojecten. In de praktijk van Gebiedsontwikkeling verloopt de realisatie van de ruimtelijke plannen van de overheden niet optimaal, deels doordat ook marktpartijen de gronden in (te ontwikkelen) gebieden verwerven, maar ook als gevolg van structurele grondprijsstijgingen en een geringe grondmobiliteit in bepaalde gebieden. Op het rijksniveau is *Rijkswaterstaat*, tot voor kort samen met Dienst Landelijke Gebied, de grootste grondverwerver. De toenemende ruimtedruk in Nederland zal Gebiedsontwikkeling, of de complexiteit die het kent, in combinatie met de taak die RWS als uitvoeringsorganisatie van *Ministerie van Infrastructuur en Milieu* in ruimtelijke ordening heeft, maakt voor RWS noodzakkelijk om breder en strategischer over zijn grondbeleid te denken en handelen. Daarmee kan RWS mogelijk uitgaven aan grondverwerving verminderen en het denken vanuit het gebied kan een maatschappelijke meerwaarde opleveren.

Het doel van dit onderzoek is in beeld brengen van maximaal drie plausibele grondstrategieën voor Rijkswaterstaat, in het licht van verschillende mogelijke posities van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling. De methode van dit onderzoek is een combinatie van desk research, theoretisch onderzoek en interview. Door theoretische modellen te ontwikkelen voor verschillende rollen van RWS in Gebiedsontwikkeling en door het grondbeleid in breedte en diepte te bestuderen, wordt het onderwerp van verschillende kanten belicht.

In dit onderzoek zijn vier posities voor RWS gedefinieerd, namelijk *sectoraal*, *toelaten*, *loslaten* en *integraal*. Waarbij Rijkswaterstaat in *sectoraal* positie dominant is in Gebiedsontwikkeling en in *integraal* positie juist het gebied dominant is, en posities *toelaten* en *loslaten* daartussen liggen.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat huidige positie van RWS in de grondmarkt als *sectoraal* aangemerkt kan worden. Hierbij maakt RWS gebruik van de traditionele instrumenten, zoals minnelijke aankoop en onteigenen, om zijn projecten te realiseren. RWS heeft weinig ervaring in Gebiedsontwikkelingsprojecten en heeft geen (RWS brede) grondstrategie voor dit soort projecten.

De grondstrategie in *sectoraal* positie wordt gekenmerkt door *hiërarchisch sturingsmodel* en *actief* of *passief* grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt RWS het grondmanagement zoveel mogelijk in eigen handen om zijn doelstellingen te bereiken, door zoveel mogelijk grondposities in te nemen. passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, namelijk het realiseren van een bepaald project ten behoeve van traditionele taken.

De grondstrategie in *toelaten* positie wordt gekenmerkt door *toelatingsmodel* en concessie (aan andere partijen) en niet-projectgebonden grondbeleid, die een passieve vorm kan hebben. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakend doelstelling, die aansluit bij doelstelling van andere partijen.

De realistische grondstrategie in *loslaten* positie wordt gekenmerkt door *marktmodel* en faciliterend en verregaand passief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als private ontwikkeling en zelfrealisatie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij andere (markt) partijen ligt.

De realistische grondstrategie in *integraal* positie wordt gekenmerkt door *netwerkmodel* en strategisch en actief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als coalitie en alliantie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij publiek-private samenwerkingsverbanden ligt.

De grondstrategieën vanuit *sectoraal*, *integraal* en *toelaten posities* zijn meest plausibele grondstrategieën voor RWS in gebiedsontwikkeling. Echter wordt aanbevolen om vooral als het gaat om Gebiedsontwikkelingsprojecten *integraal* positie aan te houden. Dit komt de regio van RWS, de samenwerking en het gebied ten goede.

1 Hoofdstuk I Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De Nederlandse overheid ondervindt steeds meer moeilijkheden bij het realiseren van het ruimtelijk beleid. Als oorzaak wordt gewezen op de veranderende werking van de grondmarkt.

De problemen op de grondmarkt zijn vooral op het gemeentelijke niveau zichtbaar en worden in verband gebracht met de sinds het einde van de jaren tachtig opgekomen interesse van marktpartijen. Dit beleid is aangewakkerd door de aanwijzing van VINEX-locaties in het kader van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*, voor het verwerven van grond op (toekomstige) bouwlocaties en de daardoor gestegen grondprijzen en de gebrekkige werking van overheidsinstrumentarium op de grondmarkt (IPO, 2000).

Vanouds hebben de gemeenten actief grondbeleid gevoerd om de ruimtelijke doelstellingen te bereiken door bouwlocaties voor wonen, werken en recreëren te ontwikkelen. Aan deze situatie is een einde gekomen nu ook marktpartijen op grote schaal grond verwerven.

Het Rijk en de provincies verwerven in het algemeen uitsluitend grond voor het uitoefenen van hun specifieke (sectorale) taken. Tot de traditionele provinciale taken horen de aanleg van regionale infrastructuur, milieu en groen. Het Rijk verwerft gronden ten behoeve van de aanleg van het nationale watersystemen, waterwegen, vervoer infrastructuur en groen.

In de praktijk blijkt dat de realisatie van de ruimtelijke plannen van de overheden niet optimaal verloopt. Deels doordat onder andere marktpartijen deze gronden verwerven, maar meer nog als gevolg van structurele grondprijsstijgingen en een geringe grondmobiliteit in bepaalde gebieden. Tot voor kort werkte op het rijksniveau Rijkswaterstaat samen met de grootste grondverwerfer: de DLG. De problemen worden vooral ondervonden wanneer in een korte tijd grote hoeveelheden (vaak versnipperde eigendommen) gronden voor een aan te leggen tracé of verruimen van een rivier geworven moeten worden. Rijkswaterstaat is dan genoodzaakt om prijzen die zelfs boven de marktwaarde kunnen liggen voor de gronden te betalen. Een andere mogelijkheid is, om langdurige onteigeningsprocedures te doorlopen en uiteindelijk de eigenaren van de gronden alsnog met grote hoeveelheden geld schadeloos te stellen.

Rijkswaterstaat (RWS) als rijksuitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft als taak om onder zijn verantwoordelijkheid vallende netwerken te ontwikkelen, te beheren en te onderhouden. In de woorden van het agentschap RWS zelf:

‘RWS werkt aan de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, aan een veilig, schoon en gebruikersgericht landelijk watersysteem en aan de bescherming van Nederland tegen overstromingen. Daarvoor beheert RWS het nationale rijkswegennetwerk (3260 km), het rijksvaarwegennetwerk (1686 km kanalen, rivieren en 6165 km vaarweg in open water) en het landelijke watersysteem (65.250 km²) (RWS, 2008a). Het beeld dat RWS voor 2020 voor ogen heeft is een deskundig en vernieuwend netwerkbeheerder, die de gebruiker centraal stelt en, in samenwerking met externe partners, in staat is om complexe projecten te realiseren en duurzame producten te leveren (RWS, 2008b).

De fysieke ruimtes waarin RWS opereert zijn vaak gebieden waarin andere partijen belangen bij hebben of bepaalde invloed uitoefenen. Hierdoor worden de processen en activiteiten van RWS complexer en moet RWS wederom strategisch te werk gaan om toch de beleidsdoelstellingen van het Rijk en daarmee eigen ontwikkelings, beheer- en onderhoudstaken uit te voeren. Binnen RWS is sinds de agentschapvorming tussen 2004 en 2008 het programma *Strategische Verkenningen* actief. Het werkveld *Strategische Verkenningen* signaleert maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen voor de RWS (‘kansen en risico’s op de netwerken en in de omgeving van RWS’). De bedoeling is om deze ontwikkelingen te doordenken en vervolgens onderbouwd aan het bestuur van RWS te adviseren welke strategische keuzes RWS hieraan zou kunnen verbinden. Het gaat om adviezen over de positionering van RWS (in relatie tot de omgeving), organisatieontwikkeling, nieuwe werkwijzen en de agendering van onderwerpen bij de beleidsDG’s en bij partners.

In het kader van het programma *Strategische Verkenningen* is een (open) netwerk van correspondenten van binnen en buiten de organisatie van RWS opgezet. Signalen uit dit netwerk worden (na selectie en aanscherping) door middel van *Early Warning* netwerkbrieven bij het bestuur van RWS onder de aandacht gebracht. Zo is in mei 2010 bij het bestuur van RWS gemeld, dat de partijen er hinder van ondervinden, dat het binnen de RWS ontbreekt aan een landelijke lijn om strategisch om te gaan met zijn grondpositie. RWS reageert hierdoor niet

adequaat op actuele vragen met betrekking tot grondbezit en beheer en kan zich niet goed voorbereiden op grote opgaven die eraan komen, zoals *Deltaprogramma en Randstad 2040*. In welke situaties wil RWS grond zelf in bezit hebben, overdragen, of juist anticiperend aankopen? Een goede grondstrategie biedt zowel maatschappelijke meerwaarde, als meerwaarde voor RWS in termen van tijd, kwaliteit en geld (RWS, 2010a). In dezelfde periode is ook binnen de RWS vastgoed¹sector geconstateerd dat de huidige wijze van verwerving van gronden verouderd is en dat dit niet goed meer aansluit bij de dagelijkse praktijk en zeker niet toekomstbestendig is.

Om de problematiek in kaart te brengen is in 2010 een strategische verkenning ‘Grondstrategie RWS’ gestart. Parallel daaraan is op initiatief van het bestuur van RWS een tweejarig traject ‘Veranderopgave Vastgoed’ in gang gezet. De ‘Veranderopgave Vastgoed’ vindt plaats onder directe aansturing van het dagelijkse bestuur van RWS en heeft tot einddoel de RWS vastgoedsector maximaal uit te rusten als ondersteunende ‘asset’ voor het primair proces en tegelijk een professionele medespeler te laten zijn; zowel strategisch inhoudelijk als procesmatig en organisatorisch. Dit project zal tot en met 2012 lopen (RWS, 2010b).

RWS is steeds vaker betrokken bij Gebiedsontwikkelingsprojecten omdat die projecten aan huidige of toekomstige netwerken van RWS raken.

In de toekomstscenario’s van RWS wordt de deelname aan Gebiedsontwikkeling onvermijdelijk geacht. Er wordt in de ‘toekomstbeelden RWS 2020’ zelfs gesproken over RWS ontwikkelbedrijf (RWS, 2008b). Door het toevoegen van de letter ‘R’ van *Ruimte aan Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport* (MIT) is een stap gezet naar een meer gebiedsgerichte aanpak van projecten waarbij rekening moet worden gehouden met de regio, verstedelijking, natuur en landschap. Dit betekent dat MIRT integraal uitgevoerd moet worden (Deltacommissie, 2008 en Eurlings, 2010). Aangezien de verantwoordelijkheid voor het succes van MIRT bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu ligt en RWS de uitvoeringsorganisatie van dit ministerie is, lijkt het inderdaad onvermijdelijk dat RWS een actor in de grote complexe Gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland is. Om het ‘spel’ van Gebiedsontwikkeling goed te kunnen spelen, zal RWS op een aantal punten van haar traditionele werkwijze af moeten stappen.

De traditionele wijze van grondverwerving en vastgoedbeheer is niet toereikend voor de opgave waarvoor RWS staat. Er is een nieuwe grondstrategie nodig, die bij de (nieuwe) positie van de uitvoeringsorganisatie RWS in gebiedsontwikkeling past.

Uit de interviews komt vooral naar voren dat bij Rijkswaterstaat het aan inzicht ontbreekt over hoe andere overheden grondbeleid voeren. Wat voor instrumenten andere overheden gebruiken en wat voor ervaring deze hebben met het voeren van verschillende vormen van grondbeleid. Het inzicht krijgen in grondbeleid in Nederland en ervaringen is cruciaal volgens vooral respondenten uit Hart en Binnenring: cruciaal voor het bepalen van een grondstrategie van Rijkswaterstaat en de inzet ervan in de gebiedsontwikkeling.

De strategische verkenning ‘Grondstrategie RWS’ heeft eind 2011 advies uitgebracht aan het bestuur van RWS, over hoe een grondstrategie door RWS gevoerd zou kunnen worden en zal moeten worden om de huidige en de toekomstige opgave aan te kunnen. Dit onderzoek vult die verkenning aan wat betreft de inzet van RWS grondstrategie in gebiedsontwikkeling.

1.2 Doelstelling

Er is geen Nederlands wetenschappelijk onderzoek bekend over de specifieke rol van een rijksuitvoeringsorganisatie zoals Rijkswaterstaat in de grondmarkt. Er zijn wel onderzoeken bekend over de gemeenten en provincies. RWS verkeert steeds vaker in dezelfde ruimtelijke ontwikkelingssituaties als gemeenten en provincies, waarin maatschappelijk belangrijke projecten met meer vertraging, weerstand en hogere kosten naar voren komen, omdat bij RWS geen (eenduidige) grondstrategie bestaat.

Omdat het huidige instrumentarium en de huidige werkwijze van RWS niet meer toereikend is, is het van belang om een onderzoek te doen naar mogelijke grondstrategieën die de RWS bij een Gebiedsontwikkeling kan inzetten om een project binnen het bepaalde budget, tijd en partnertevredenheid uit te voeren.

De bestaande onderzoeken zijn niet zomaar toepasbaar op RWS omdat RWS een ander soort organisatie is dan gemeenten en provincies. De positie van RWS als uitvoeringsorganisatie binnen de overheid, de wijze van aansturing, het type projecten, de wijze van financiering en de nationale oriëntatie, dit alles maken dat RWS gronden op een andere manier bezit dan gemeenten en provincies. De beschikbaarheid van gronden is onderdeel van het primaire proces van Rijkswaterstaat: zonder gronden geen uitvoering.

¹ De term vastgoed wordt in dit onderzoek naast grondmanagement gebruikt, omdat men als actor in gebiedsontwikkeling bredere kennis moet opdoen en een mandaat moeten hebben en niet alleen grond. De term vastgoed verwijst naar het niet-verplaatsbare karakter van goederen. Bijvoorbeeld bij aankoop of onteigenen van gronden is soms sprake van opstal (gebouwen).

Het concrete doel van dit onderzoek is:

In beeld brengen van maximaal drie plausibele grondstrategieën voor Rijkswaterstaat, in het licht van verschillende mogelijke posities van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling.

Uit de interviews blijkt tevens dat de meerwaarde van dit onderzoek als volgt in de doelstelling verwerkt dient te worden:

- *Wetenschappelijk-theoretisch onderbouwing en ondersteuning zoeken naar handelen van RWS vanuit verschillende posities;*
- *Het niet opnieuw uitvinden, maar leren van andere overheden die al decenia ervaring hebben met grondbeleid;*
- *Inhoudelijk aanzet en voorwerk doen voor verder onderzoek naar grondbeleid van RWS, wetenschappelijke en praktische kaders voor toekomstige grondbeleid van RWS in beeld brengen;*
- *De elementen die bepalend zijn voor een grondstrategie vanuit ene positie in beeld brengen.*

Zoals in de vorige paragraaf is genoemd is dit onderzoek een aanvulling op eerder advies (RWS, 2011) aan het bestuur van RWS over grondstrategie van RWS. De organisatie van de vastgoedsector van RWS wordt komende jaren herzien en geherstructureerd. De inhoud van dit onderzoek kan per hoofdstuk een nuttige ondersteuning bieden over reorganisatie van de vastgoedsector en het grondbeleid van RWS. Aan de hand van de globale conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek kan verder nagedacht worden over, en verder onderzoek gedaan worden naar de grondstrategie van RWS in gebiedsontwikkeling. Vervolgonderzoek zou vooral gedaan moeten worden naar bedenken van instrumenten voor sturingsmodellen en grondstrategieën.

1.3 Uitwerking onderzoeksprobleem

De huidige RWS werkwijze van grondverwerving is omschreven in de Bestuurlijk- Juridische Kaderreeks van Rijkswaterstaat (2003). Daarin wordt aangegeven op welk moment een RWS dienst gronden voor de (toekomstige) projecten mag verwerven. Als algemene regel geldt dat grondverwerving kan plaatsvinden bij een tracébesluit (TB) en/of een definitieve planfase. Dan mag een dienst met administratieve onteigening en minnelijke grondverwerving starten. In uitzonderlijke gevallen is het toegestaan om tijdens de planstudiefase anticiperend grond te verwerven. Die regels zijn als volgt omschreven:

- Bij infrastructurele projecten die niet de Tracéwetprocedure doorlopen, kan anticiperend worden verworven op het moment dat er sprake is van een vastomlijnd projectplan/projectbesluit;
- Bij infrastructurele projecten die de Tracéwetprocedure doorlopen, kan anticiperend worden verworven vanaf het moment dat onder verantwoordelijkheid van de minister de trajectnota en het milieu-effectrapport zijn opgesteld;
- Bij grote infrastructurele projecten van nationaal belang kan anticiperend worden verworven indien er sprake is van een vastgestelde en goedgekeurde Planologische kernbeslissing (PKB) en een concrete vastgelegde beleidsbeslissing (RWS, 2003).

Uit de signalen vanuit de vastgoeddiensten blijkt dat de planologische instrumenten en specifieke instrumenten uit de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet een beperkte ruimte bieden om op een flexibele wijze en op een juist moment gronden voor (toekomstige) projecten te verwerven. En dat deze instrumenten een tunnelvisie creëren die mede door vaak tot hoge tijdsdruk kunnen leiden en vertraging opleveren in het projectverloop en tot ontevreden partners en burgers kunnen leiden.

Verder is het binnen de rijksoverheid vastgesteld dat de inkomsten zoals de winsten uit ruiling, gebruik door derden en overtollig stellen van gronden moeten terugvloeien naar de staatskas. Dit betekent, dat wanneer er binnen een project gronden worden geruild er een melding aan Rijksvastgoed- en ontwikkelbedrijf (RVOB) gemaakt moet worden. RVOB organiseert de verkoop en deze opbrengsten gaan naar de staatskas. Dat geldt ook wanneer er een pachtovereenkomst met een (toekomstige) gebruiker gesloten wordt. Wanneer RWS gronden niet (langer) voor een project nodig heeft kan zij die gronden overtollig stellen, waarna die gronden door RVOB in beheer worden genomen om ze zo snel mogelijk en voor zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Dus de inkomsten die uit deze transacties gegenereerd worden vloeien naar de algemene middelen van het Rijk. Er bestaan voor sommige projecten zoals *Ruimte voor de Rivier* (RvdR) uitzonderingen. Hiervoor is op departementaal niveau een middelenaafsprake gemaakt, zodat de opbrengsten terugvloeien naar het programma RvdR. Er is echter geen literatuur beschikbaar waarin de voorwaarden voor die uitzonderingen te vinden zijn (Minister van Financiën, Artikel 9. Taken organisatie, 2010).

Logischerwijs kan men concluderen dat de huidige werkwijze van grondverwerving en het ontbreken van een grondstrategie binnen RWS resulteert in een lastige positie voor RWS in Gebiedsontwikkeling. Er bestaan verschillende definities voor Gebiedsontwikkeling, maar het is vanzelfsprekend dat de realiteit van een gebiedsontwikkelingsproces anders is dan die van traditionele aanleg en onderhoud. Een realiteit die voor Rijkswaterstaat onbekend is, als het gaat om grondstrategie.

In de Nota Ruimte (2006) wordt ook gesproken over de integrale gebiedsaanpak tussen verschillende overheden en private partijen. Deze aanpak wordt aangeduid met de term gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat:

- de verschillende belangen in een gebied beter op elkaar worden afgestemd;
- de publieke en private functies beter afgestemd worden;
- er een integrale businesscase ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend (VROM, 2009).

In een gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, groen en recreatie gecombineerd. Gevat in de grondexploitatie wordt het bouw- en woonrijp maken van een gebied en de verwerving en verkoop van grond. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet maatschappelijk of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie.

Gebiedsontwikkeling is dus een combinatie van een grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling. Daar waar deze elkaar versterken ontstaat een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde. Dat het noodzakelijk is een gebiedsontwikkeling integraal aan te pakken, komt door de toenemende complexiteit en de noodzaak om een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving betaalbaar te houden. Hiervoor is het nodig dat de inrichting en kwaliteit van het openbaar gebied zo optimaal mogelijk worden afgestemd op de manier waarop het vastgoed wordt gepositioneerd (VROM, 2009).

In de wereld van gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht werken is bezit van grondvastgoed van cruciaal belang. RWS zou een grondstrategie moeten voeren waarin zij zich van het volgende bewust zijn:

- welke gronden zij reeds in materieel beheer heeft;
- wat de grondposities van anderen zijn;
- wat de potentie van gronden is in termen van financiële en maatschappelijke meerwaarde;
- hoe de marktwaarde zich ontwikkelt, al dan niet gerelateerd aan veranderingen in bestemmingen;
- welke gronden zij wanneer wil aankopen, in welke kader en in overleg met wie;
- welke gronden zij wanneer wil afstoten in welk kader en in overleg met wie.

Door het ontbreken van een duidelijke grondstrategie bij RWS maakt RWS nu hoge kosten en RWS brengt de meerwaarde aan de omgeving niet in overweging.

Posities RWS

De moeizame ontwikkeling van een RWS vastgoedstrategie is mede het gevolg van twijfels over de rol van RWS als uitvoeringsorganisatie in gebiedsontwikkeling. Inmiddels ontstaat er steeds meer inzicht binnen RWS over de rol die RWS in gebiedsontwikkeling zou kunnen spelen. In het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW) 2010-2015 (RWS, 2009) en in het Beheerkader Netwerken Rijkswaterstaat (BKNRW, RWS, 2010c) wordt voor de verheldering van de inzet en de rol van RWS in gebiedsontwikkeling onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van projecten waarbij de inzet van RWS verschillend kan zijn. Hier worden de termen als *meewerken*, *meekoppelen* en *meedenken* aan respectievelijk grootschalige aanlegprojecten, beheer & onderhoud, en aan initiatief van derden gekoppeld. Daarnaast is op verschillende niveaus binnen RWS overleg gaande over aanscherping van de rol van RWS in gebiedsontwikkeling.

De huidige werkwijze van Rijkswaterstaat bij uitvoering van taken kan als *sectorale* positie in ruimtelijke ontwikkeling worden aangemerkt, waarbij RWS een dominante positie inneemt en alle beschikbare juridische en financiële middelen inzet om een beleid en/of een project uit te voeren. Tegenovergestelde hiervan is *integrale* positie waarbij de ontwikkelingen en krachten in gebiedsontwikkeling als dominant aangemerkt kunnen worden. De posities (*meewerken*, *meekoppelen* en *meedenken*) in het hierboven genoemde plan en kader kunnen als tussenvormen van die twee dominante uitersten beschouwd worden. *Meekoppelen* is sterk gericht op beheer en onderhoud waarbij de betekenis hiervan voor de grondstrategie minimaal is. Daarom wordt deze positie in dit onderzoek niet verder besproken. De andere posities dekken in brede mate de mogelijke grondstrategische inzet van RWS in gebiedsontwikkeling.

Conform de doelstelling (zie §1.2) zou aan de hand van een aantal posities van RWS in gebiedsontwikkeling onderzoek gedaan moeten worden naar ui te voeren grondstrategieën. Aansluitend op de vorige alinea wordt in dit onderzoek vanuit volgende posities de inzet van RWS in gebiedsontwikkeling en de te voeren grondstrategie besproken, met daarbij de onderstaande gebruikte definities:

- ❑ *Sectoraal*. De positie waarin RWS de dominante partij in gebiedsontwikkeling is en op traditionele wijze een project conform eigen planning uitvoert. Het proces wordt door RWS bepaald en gevoerd;
- ❑ *Meewerken (toelaten)*. De positie waarin RWS vanuit een vastgestelde kader en plan (al dan niet in afstemming met andere overheden) deelneemt aan gebiedsontwikkeling, waarbij RWS beoordeelt wat volgens een plan wel en niet uitgevoerd kan worden. Het proces wordt volgens het vastgestelde plan gevoerd, bijvoorbeeld MIRT (verkenning, planuitwerking en realisatie). In de loop van het onderzoek kan de uitwerking van deze positie net een ander invulling krijgen, dan RWS medewerkers op dit moment onder deze positie verstaan. Om verwarring te voorkomen noem ik deze positie hierna als **toelaten**;
- ❑ *Meedenken (loslaten)*. De positie waarin RWS het initiatief vooral aan andere actoren overlaat en per geval beoordeelt wat voor inzet wenselijk en toepasselijk is. RWS faciliteert hier andere actoren met kennis en middelen die het genomen initiatief realiseerbaar maken. Het proces wordt door initiatiefnemers bepaald en gevoerd. RWS sluit zich, waar nodig, bij het proces aan. In de loop van het onderzoek kan de uitwerking van deze positie net een ander invulling krijgen dan RWS medewerkers onder deze positie verstaan. Om verwarring te voorkomen noem ik deze positie hierna als **loslaten**;
- ❑ *Integraal*. De positie waarin RWS op een gelijk niveau, samen met andere actoren, de gebiedsontwikkeling tot stand brengt. Het proces wordt samen met andere partijen bepaald en in alle fasen gezamenlijk uitgevoerd.

Uit de signalen rondom grondbeleid van RWS blijkt dat de rol van RWS in gebiedsontwikkeling door bijvoorbeeld het volgende gekenmerkt is (RWS, 2010):

- ❑ Belangenspel in de regio is voor RWS onduidelijk;
- ❑ Lange termijn denken ontbreekt;
- ❑ De wensen van de partijen aan en op de netwerken van RWS zijn niet in kaart gebracht;
- ❑ Het belang van RWS om wel of niet grond in bezit te hebben is niet duidelijk.

Wanneer de rol van RWS met betrekking tot haar grondstrategie in gebiedsontwikkeling duidelijk wordt, zullen kansen voor een betere rol van RWS zichtbaar zijn. RWS zou dan gebruik maken van de beschikbare wetgeving en de kennis over gebiedsontwikkeling en het eventueel gerichte grondbeleid en de belangen van Nederland behartigen met betrekking tot hoofdwegen, -vaarwegen, -watersysteem en bijkomende taken (door de vorming van ministerie van I&M) aangaande ruimtelijke ontwikkeling en milieu.

De veranderende economische, maatschappelijke en ruimtelijke omstandigheden dwingen RWS om flexibeler te zijn in strategieën en uitvoeringsmethoden. Indien RWS aan integrale gebiedsprocessen deelneemt, dan is van belang dat RWS eerst intern een integrale visie ontwikkelt over zijn belangen bij het gebiedsproces. Vervolgens kan RWS bekijken met welke overheden en/of private partijen zij kan samenwerken om haar doelen te bereiken. Daarvoor zou RWS zich tevoren moeten verdiepen in de wensen en behoeften van deze potentiële partners.

Daarom is het belangrijk om goed in kaart te brengen wat de rol van RWS vanuit verschillende posities (vertaald naar verschillende projecten en disciplines) in gebiedsontwikkeling zou kunnen zijn en wat voor grondstrategieën daarbij zouden passen.

Voor de verschillende rollen die RWS in gebiedsontwikkeling zou kunnen spelen moet naar de grondstrategie gekeken worden en daarbij de beste uit te kunnen kiezen. In eerste instantie moeten de rollen in een theoretisch perspectief worden geplaatst. Dit levert een aantal mogelijke ideaaltypische modellen op voor de rol van RWS. In tweede instantie kan de grondstrategie worden bepaald op basis van het grondbeleid van verschillende overheden en de bestaande institutionele context en de wet- en regelgeving. Dit levert een aantal mogelijke ideaaltypische grondstrategieën voor een positie van RWS op. Afsluitend kan aan de hand van een empirisch onderzoek worden gekeken welke interne en externe praktische factoren er zijn, die het voeren van een dergelijk ideaaltypische grondstrategie lastig maakt. Wanneer rekening wordt gehouden met de factoren en actoren, ontstaat een realistisch beeld van de te voeren grondstrategieën voor verschillende posities van RWS in gebiedsontwikkeling.

Derhalve worden de onderzoeksvraag en deelvragen als volgt gedefinieerd:

Wat betekent de positiekenze van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling voor de grondstrategie?

Deelvragen:

Vraag 1-3: goed begrijpen van de bestaande situatie en discussies

1. Wat is grondstrategie en gebiedsontwikkeling, en wat zijn de vormen?
2. Hoe denkt RWS op dit moment over zijn positie in gebiedsontwikkeling?
3. Wat zijn de kenmerken van de grondstrategie die RWS op dit moment voert?

Vraag 4: theoretische ondersteuning + 5/6 bijschaven en aanscherpen + 7 het resultaat

4. Welke ideaaltypische modellen en grondstrategieën zouden kunnen passen bij de (zich ontwikkelende) positie van RWS in gebiedsontwikkeling?
5. Hoe bieden wettelijke en institutionele kaders hier steun bij?
6. Wat kan RWS hierbij leren van provincies en gemeenten?
7. Welke ideaaltypische grondstrategieën kunnen we op basis van 4 t/m 6 ontwerpen?

Vraag 8: toetsen aan de praktijk + 9 eindresultaat

8. Wat zijn praktische invloedsfactoren?
9. Welke meer realistische grondstrategieën levert dit voor RWS op?

Hierna wordt het onderzoek afgebakend en vervolgens de onderzoekstechniek en een onderzoeksmodel ontwikkeld om de stappen van het onderzoeksproces in beeld te brengen, zodat de bovenstaande vragen aan het einde van dit onderzoek beantwoord kunnen worden. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om ondersteuning te zoeken in de bestuurskundige theorie over (overheid)sturing en vormen van grondbeleid af te leiden van grondbeleid(strategieën) van andere overheden waar onderzoek te vinden is.

1.4 Afbakening

Tijdens het onderzoek zal de focus vooral liggen op sturingsvormen van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling. Daarbij zullen steeds relaties worden gezocht met grondbeleid. Deze aanpak helpt om grondstrategieën voor Rijkswaterstaat te genereren. De schema's uit §1.8 dienen als kapstok tijdens dit onderzoek om de bevindingen 'daaraan op te hangen'. De posities van Rijkswaterstaat uit §1.3 en invloedsfactoren dienen als stramien tijdens dit onderzoek om de bevindingen in kaart te brengen.

Naast het theoretisch kader en het beleidskader was aanvankelijk de bedoeling om een hoofdstuk aan het wettelijk kader te wijten. Daar is in het beste van dit onderzoek vanaf gezien. Allereerst omdat dit onderzoek qua tijd en opdracht (master scriptie) niet de ruimte daarvoor biedt en ten tweede omdat de wet- en regelgeving op dit moment een volledige herziening ondergaat. Bijna alle wetgeving aangaande ruimtelijke ordening is aan verandering overhevig. Het Kabinet Rutte I heeft in 2010 hiertoe besloten. De Wet op ruimtelijke ordening (Wro) en andere wetten worden gebundeld en gereduceerd tot Omgevingswet. Omgevingswet treedt waarschijnlijk in 2014 in werking.

De globale bespreking van wet- en regelgeving zal tijdens het bespreken van grondbeleid van gemeenten en provincies wel aan bod komen. Dit is noodzakelijk om de instrumenten en grondbeleidstrategieën van overheden te kunnen bespreken en te analyseren.

Verder is in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk om uitgebreid op de beschikbare instrumenten voor RWS in te gaan. Er zal geprobeerd worden globaal de beschikbare instrumenten aan realistische grondstrategieën te koppelen. De invulling van die strategie qua instrumenten vooral aan de hand van de nieuwe Omgevingswet zou door een andere onderzoeker of beleidsmedewerker gedaan kunnen worden.

In dit onderzoek zal geen advies worden uitgebracht over de (te vormen) vastgoedorganisatie binnen RWS en de verdeling van de financiële middelen binnen de organisatie. Op dit moment is het managementteam van RWS bezig met de implementatie van Ondernemingsplan 2015 (OP2015). Hierdoor zal de organisatiestructuur van RWS nieuw ingericht worden. Dit heeft gevolgen voor alle taken en onderdelen van RWS. De vorm van de organisatie wordt vanaf 2013 bekend. Daarom is het niet zinvol om in dit onderzoek op de organisatie van RWS in te gaan als het gaat om formulering van grondstrategie en uitvoering ervan.

In dit onderzoek zal geen advies worden uitgebracht over de (te vervullen) rol voor Rijksvastgoed en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), Raad voor vastgoed Rijksoverheid (RvR), Dienst Landelijke Gebied (DLG), Bureau Beheer Landbouw (BBL) in relatie tot realistische grondstrategieën voor Rijkswaterstaat.

RVOB gaat momenteel een fusie aan met Rijksgebouwendienst (Rgd) en DLG wordt hoogstwaarschijnlijk opgeheven en wordt verdeeld over de provincies. Deze veranderingen en andere veranderingen binnen Rijksoverheid hebben ook gevolgen voor RvR en BBL. Daarom is niet zinvol om in te gaan op onbekende situatie rondom deze organisaties.

1.5 Wetenschappelijk en maatschappelijke relevantie

Grond is een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt toegankelijk te maken voor realisatie van de publieke doelen, is van belang om te onderzoeken wat voor strategieën in een beleid centraal staan en uitgevoerd kunnen worden. Met een adequate grondstrategie kan bijvoorbeeld RWS betere invulling geven aan haar maatschappelijke takenpakket. Daarbij kan opgemerkt worden dat het voeren van een niet succesvol grondbeleid door een overheid voor de schatkist en daarmee voor belastingbetaler financieel schade kan toebrengen. Dit onderzoek is daarmee van maatschappelijke relevantie.

Er zijn wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar het grondbeleid van gemeenten en provincies, maar niet naar het grondbeleid van een rijksuitvoeringsorganisatie als Rijkswaterstaat. Terwijl alles daarop wijst, dat het Rijk ook een belangrijke actor in de grondmarkt is. De komende jaren zal de positie en het handelen van het Rijk vaker ter discussie komen te staan. Dit onderzoek kan een basis vormen voor verder (wetenschappelijk) onderzoek naar sturingsmodellen in de ruimtelijke ordening en rijksgrondbeleid of specifiek grondbeleid van Rijkswaterstaat.

1.6 Onderzoekstechniek

De uitvoering van het onderzoek kan op verschillende manieren aangepakt worden. Deze paragraaf bespreekt de gekozen onderzoeksmethoden.

1.6.1 Onderzoeksstrategie

Om de nuttige informatie gedurende het onderzoek te distilleren en de onderzoeksdoelen te bereiken, zijn verschillende onderzoekstrategieën mogelijk. In dit onderzoek wordt gezocht naar grondstrategieën van RWS in gebiedsontwikkeling. Saunders et al (2008) noemen een aantal benaderingen voor wetenschappelijk onderzoek, elk met voor- en nadelen:

Desk research

Bij desk research wordt geen (of zeer weinig) onderzoek verricht in het veld, maar richt de onderzoeker zich vooral op bestaande bronnen. Dit onderzoek is geschikt om overzicht te krijgen van (voor- en nadelen van) bestaande theorieën, door bestudering van literatuur en/of andere kennisbronnen over het onderwerp. Andere bronnen kunnen archieven en databanken van verschillende organisaties zijn. De verschillende standpunten worden vergeleken en eventueel geïnterpreteerd vanuit de standpunten van bestaande belanghebbenden.

Theoretisch onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op het vinden van nieuwe theoretische concepten. Het is een puur kwalitatieve methode. Hierin wordt de relatie tussen de waargenomen werkelijkheid en theoretische uitgangspunten vergeleken, om uit te vinden vanuit welke gedachte de verschillen en overeenkomsten te duiden of te verklaren zijn. Hiermee worden nieuwe inzichten aan de huidige wetenschap toegevoegd.

Case study

In een casestudy kunnen in vergelijking met een survey dieper gelegen aspecten van het onderwerp onderzocht worden. Het onderzoeken van projecten tot in detail vraagt meer tijd, zodat er slechts enkele projecten kunnen analyseert kunnen worden, waarbij de nadruk op de kwalitatieve aspecten ligt.

Door diepgaand inzicht in de uitwerking van verschillende vormen van grondbeleid te krijgen, kunnen betere verklaringen worden gevonden voor de redenen waarom wel voor een grondstrategie gekozen is en waarom niet. Case study onderzoek is niet geschikt om te generaliseren, maar wel om te specificeren.

Survey

Deze methode maakt het mogelijk een breed overzicht te verkrijgen van mogelijke grondstrategieën van RWS in gebiedsontwikkeling. Door meerdere actoren te benaderen, kunnen veel voorkomende grondbeleidstrategieën empirisch onderzocht worden. Door een groot aantal interviews of enquêtes af te nemen met voldoende spreiding binnen en buiten RWS, worden de onrealistische grondstrategieën zoveel mogelijk geëlimineerd. Dit maakt het mogelijk om generaliseerbare uitspraken te doen. Een survey biedt door het grote aantal metingen goede mogelijkheden voor kwantitatieve analyse, maar onderzoek vindt voornamelijk plaats in de breedte en niet in de diepte.

Experiment

Een experiment zou kunnen worden opgezet door een aantal vormen van grondbeleid vanaf het begin onder strikt gedefinieerde omstandigheden van een gebiedsontwikkeling in te vullen, waarbij invloedsfactoren gelijk blijven. Door variaties aan te brengen in de vormen van grondbeleid ten opzichte van een standaard (de nulmeting), kan het effect op de grondstrategie worden gemeten.

Het is bij deze methode van belang dat het onderzoek onder dezelfde procedures wordt uitgevoerd en dat de omstandigheden in gebiedsontwikkeling voor alle onderzochte projecten hetzelfde is en blijft. Dat betekent dat een onderzoek in de praktijk op grote bezwaren stuit. Elke locatie voor gebiedsontwikkeling is namelijk uniek en kent verschillende problemen, kansen en menselijke en natuurlijk invloedsfactoren vanuit de omgeving. Ook de invloedsfactoren vanuit de omgeving van RWS-organisatie hebben een rol bij de vorm en de keuze van grondstrategie. Ook kan niet worden verwacht dat de actoren de instructies van de onderzoeker blind volgen.

De bovenstaande vijf methoden hebben elk een mix van voor- en nadelen ten aanzien van drie kernbeslissingen: (1) breedte versus diepgang, (2) kwalitatief versus kwantitatief onderzoek en (3) empirisch versus desk research.

In de volgende subparagraaf wordt de keuze van de onderzoeksmethode uitgelegt aan de hand van de vijf methoden en drie kernbeslissingen.

1.6.2 Onderzoeksmethode

Een geschikte onderzoeksmethode moet aansluiten op de te onderzoeken objecten en de onderzoeksdoelstellingen. In dit geval zijn de onderzoeksobjecten de vormen van grondbeleid in gebiedsontwikkeling. Door het grote aantal actoren dat betrokken is en de vele verschillende belangen, regelgeving en locatiegebonden factoren zijn de situaties in gebiedsontwikkeling moeilijk met elkaar te vergelijken. De vormen van grondbeleid(strategie) worden mede aangepast op de omstandigheden en omgeving van een gebiedsontwikkeling.

Een experiment, waarin alle omgevingsfactoren gelijk moeten blijven, is dus onmogelijk te realiseren. Er zijn te veel variabelen die de onderzoeker niet kan beheersen, zoals politiek klimaat, lokale marktomstandigheden, aantal en type partijen en de invloed van de lokale bevolking.

In een survey zou men de specifieke aspecten van de projecten proberen te elimineren door grote aantallen te onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat mogelijke invloedsfactoren over het hoofd worden gezien. Een ander probleem voor een survey is dat de respondenten niet gemakkelijk aselekt kunnen worden gekozen. Om een goed beeld van grondbeleid en invloedsfactoren voor een rol van RWS in gebiedsontwikkeling te kunnen krijgen, is het immers belangrijk dat de mensen worden benaderd die daadwerkelijk bij de planvorming en samenwerking van dit soort projecten (binnen en buiten) RWS betrokken zijn. Deze mensen zijn niet gemakkelijk in een lijstje of telefoonboek op te zoeken, maar kunnen door gericht te zoeken gevonden en benaderd worden. Het zou tijd kosten om met honderden actoren contact te zoeken. Doordat een relatief klein aantal respondenten beschikbaar zal zijn, is het belangrijk om zoveel mogelijk bruikbare informatie uit de ondervraging te halen.

Om interferentie van een overheidsorganisatie in de grondmarkt van meerdere kanten te kunnen belichten, moet gekozen worden voor diepgang in de ontsluiting van de bronnen, een survey is daarvoor niet geschikt. Dat betekent dat er relatief veel tijd moet worden gestoken in de te onderzoeken projecten. Om het onderzoek binnen het gegeven tijdstip en mogelijkheden te houden zal daarom een klein aantal projecten moeten worden onderzocht. Het gevolg hiervan is dat de conclusies niet generaliserend zullen zijn. De nadruk van dit onderzoek moet dus liggen op de kwalitatieve aspecten.

Het empirisch onderzoek geeft meer mogelijkheden om de werkelijke processen te bestuderen dan een bureauonderzoek waar alleen primaire bronnen en literatuur wordt onderzocht.

De verschillende theorieën uit de planologie en theorieën over de rol van een (overheids)organisatie in de samenleving geven geen goede handvaten om invloed en de wijze van grondstrategieën te kunnen bespreken en te analyseren. Empirisch onderzoek en onderzoek naar beleid en wetgeving kan meer inzicht geven in deze relaties. Er wordt dus een kwalitatief en empirisch onderzoek gedaan, waarin gezocht wordt naar diepgang in de vormen van grondbeleid.

De combinatie van desk research, theoretisch onderzoek en interview lijkt daarom een geschikte en leidende onderzoeksmethode. Door theoretische modellen te ontwikkelen voor verschillende rollen van RWS in gebiedsontwikkeling en door het grondbeleid in breedte en diepte te bestuderen, wordt het onderwerp van verschillende kanten belicht. Dit is nodig om plausibele strategieën voor RWS te genereren.

1.7 Aanpak

In het eerste deel van de fase één wordt de problematiek in kaart gebracht: ‘de probleemverkenning’, door actoren en definities te beschrijven. Ter voorbereiding van het empirisch onderzoek wordt het conceptueel onderzoeksmodel geoperationaliseerd zodat er meetbare factoren ontstaan voor het houden van interviews over de posities van RWS in gebiedsontwikkeling.

Het tweede deel van onderzoeksfase één wordt samen met het projectteam *Strategisch Verkenning Grondstrategie* bij Rijkswaterstaat Waterdienst en Dienst Verkeer en Scheepvaart gesteund door Deltares uitgevoerd. Dit is het empirisch deel van het onderzoek. Het bijzondere van dit onderzoek is dat de respondenten benaderd en bevraagd zijn het literatuuronderzoek. De reden voor deze keuze is omdat ik me wil aansluiten bij de interviewronden van het projectteam Strategische Verkenningen. Hierdoor maak ik gebruik van de aangelegde ‘infrastructuur’ voor het houden van interviews over de grondstrategie van RWS. Het zou anders zeer lastig zijn om alleen voor mijn onderzoek deze groep mensen te benaderen. Er is uiteraard een risico aan deze aanpak verbonden. Namelijk dat (een deel van) de uitkomsten van de interviews niet bruikbaar zullen zijn voor in het hoofdstuk 5 en 6 te toetsen uitkomst van het onderzoek. Met dit risico wordt rekening gehouden door (a) operationalisatie van het onderzoek aan de hand van de probleemverkenning zo volledig mogelijk te doen, (b) open en globale vragen te stellen en (c) geheel interviewgesprek met een geluidsrecorder op te nemen en daarna een verslag van te maken.

De geluidsopnamen en interviewverslagen worden in het hoofdstuk 5 gebruikt om de ideaaltypische grondstrategieën realistisch te maken door rekening te houden met de resultaten van de interviews. Dus de resultaten van de interviews bieden hier alleen de kaders en richtingen voor welke grondbeleidstrategie realistisch kan zijn en welke niet.

De uitkomsten interviews worden in andere hoofdstukken gebruikt, onder andere:

- ❑ De uitkomsten uit de interviews worden gebruikt om vraagstelling en een doel van onderzoek te concretiseren. Vooral om de vier mogelijke posities (sectoraal, toelaten, loslaten, intergraal) van RWS in gebiedsontwikkeling op te stellen en te definiëren.
- ❑ De uitkomsten uit de interviews worden gebruikt om actoren voor grondstrategie van RWS in beeld te brengen en probleemverkenning toe te passen.
- ❑ De uitkomsten interviews worden gebruikt om grondbeleid en de relatie van RWS met andere partijen zoals RVOB, RvR, DLG, provincies en gemeenten in beeld te brengen;
- ❑ De uitkomsten van de interviews worden gebruikt om Rijksgrondbeleid en de specifieke werkwijze van RWS met betrekking tot de grondmarkt in kaart te brengen;
- ❑ De interviews zijn gebruikt om te kijken in hoeverre denken vanuit gebiedsontwikkeling praktijk is binnen RWS.

De leden van het projectteam van RWS dat belast is met deze verkenning zal de betrokkenen bij vastgoed binnen en buiten RWS interviewen. Deze respondenten worden in drie categorieën verdeeld, namelijk: *hart*, *binnenring* en *buitenring*.

De verdeling wordt als volgt gecategoriseerd:

- ❑ *Hart*. Vastgoedmedewerkers, voornamelijk grondexperts, van RWS.
- ❑ *Binnenring*. Mensen/organisaties die praktijkervaring hebben in de samenwerking met de RWS vastgoedsector.
- ❑ *Buitenring*. Mensen/organisaties die bezig zijn met (vastgoed)vraagstukken die op relatief lange termijn op RWS afkomen.

Zie bijlage A voor een namenlijst van respondenten en bijlage B voor de vragenlijst die als leidraad voor interviews wordt gebruikt.

Per categorie zullen aparte vragenlijsten worden opgesteld. De vragen worden aangeleverd door het projectteam Veranderopgave Vastgoed, projectteam Strategisch Verkenning Grondstrategie en door mij ten behoeve van dit onderzoek.

Er worden geluidsopnames van interviews gemaakt en per interview een nauwkeurig verslag opgesteld. Het verslag wordt voor inhoudelijke goedkeuring naar de respondent gestuurd.

De interviewers hebben afgesproken dat ze de gesprekken zo objectief mogelijk zullen leiden en discreet met verklaringen van respondenten zullen omgaan. Hoewel de interviews door de medewerkers van RWS en Deltares afgenomen worden, zal worden getracht om het proces en de resultaten zo objectief mogelijk te doorlopen. Het gevolg van deze keuze en afspraak voor dit onderzoek is dat de geluidsopnames en verslagen van de interviews niet in dit rapport zullen worden opgenomen. De vragenlijsten worden wel in de bijlage bij dit rapport opgenomen en de resultaten van de interviews worden wel in het hoofdstuk 5 besproken.

De tweede fase van dit onderzoek wordt vorm gegeven door het theoretisch kader en beleidskader.

Theoretisch kader. Hier komt de wetenschappelijke literatuur aan bod die allereerst wetenschappelijk uitleg en beschrijving van de problematiek kan geven, en ga ik op zoek naar vergelijkbare onderzoeken die mij kunnen helpen bij het vormgeven van een theoretisch kader. Aan de hand van dit kader zullen een aantal ideaaltypische sturingsmodellen voor de inzet RWS in gebiedsontwikkeling ontwikkeld worden.

Beleidskader. Hier ga ik verschillende vormen van grondbeleid en grondstrategieën bestuderen. Dit kan gedaan worden door te leren van grondbeleidstrategieën van provincies en gemeenten, gesteund door de wettelijke en institutionele kaders.

De derde fase vormt allereerst het opstellen van ideaaltypische modellen en vervolgens ideaaltypische grondstrategieën die voortvloeien uit theoretisch kader en beleidskader.

De vierde en vijfde fase moet leiden tot realistische grondstrategieën die door RWS in gebiedsontwikkeling ingezet kunnen worden. Om tot dit realistisch beeld te komen zullen de praktische factoren uit de resultaten van empirisch onderzoek gezocht worden en op ideaaltypische grondstrategieën toegepast worden.

Aan het eind van het onderzoek zal ik trachten aantal conclusies te trekken betreffende de inzet van grondstrategie in gebiedsontwikkeling en aanbevelingen aan het bestuur van RWS doen.

1.8 Onderzoeksmodel

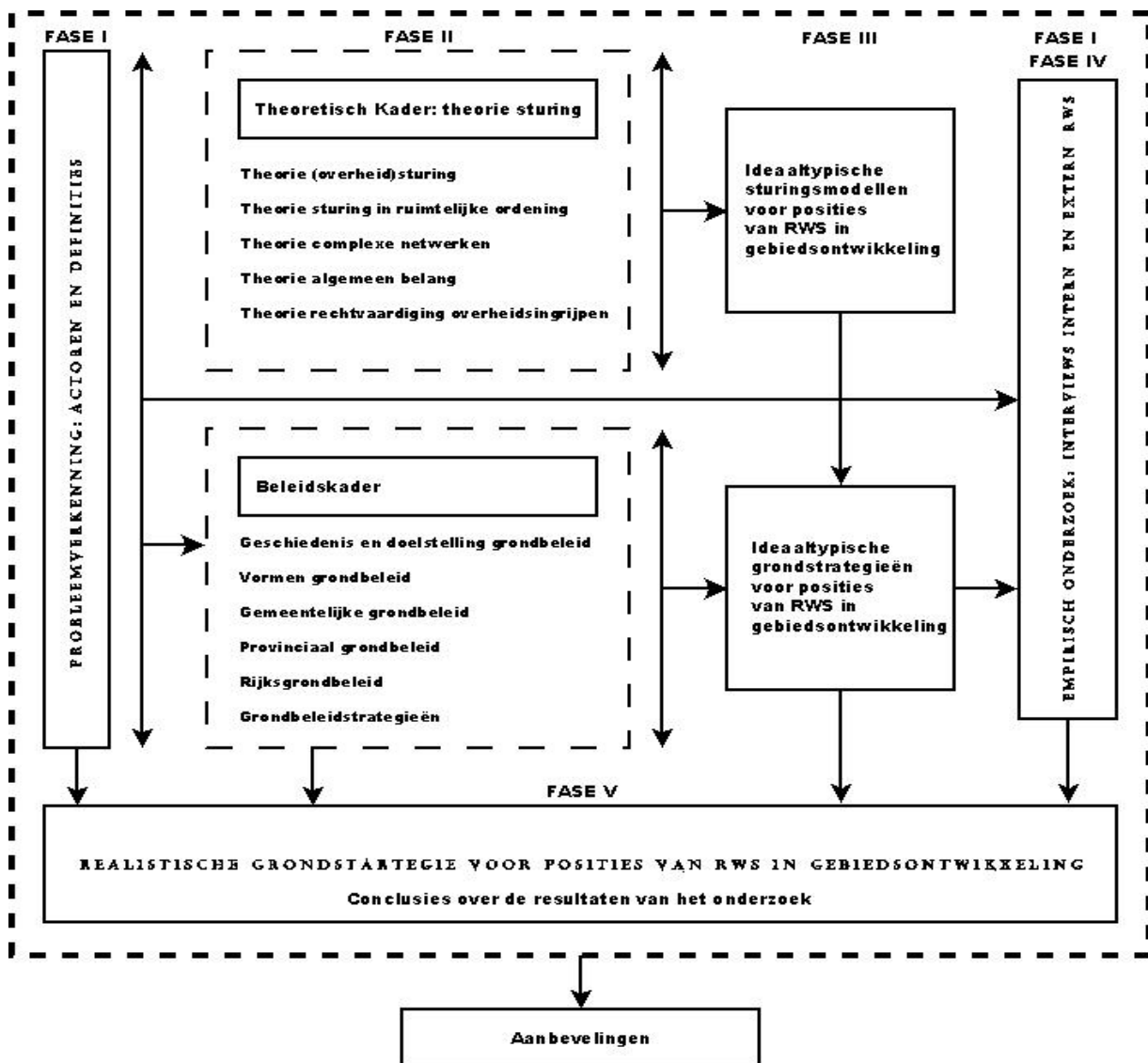
In schema 1.1 is het onderzoeksmodel weergegeven die aangehouden wordt om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken. Dit schema is vervolgens gekoppeld aan vier posities (zie §1.3) van RWS, waarbij de invloedsfactoren in de 'black box' (m.a.w. gebiedsontwikkeling) zichtbaar gemaakt worden, zie schema 1.2. Dit model wordt in de eerste fase van het onderzoek geoperationaliseerd om empirisch deel van het onderzoek te kunnen uitvoeren. Het onderzoek wordt in vijf fasen uitgevoerd. De eerste fase omvat het zich verdiepen in de terminologie van gebiedsontwikkeling en mogelijke actoren daarin. Voorts wordt gekeken of voor Rijkswaterstaat extra actoren in beeld komen die van invloed kunnen zijn voor zijn grondstrategie. In deze fase wordt ook het empirisch onderzoek uitgevoerd, zie ook §1.7.

In de fase twee wordt ten eerst een theoretisch ondersteuning gezocht voor de mogelijke posities van RWS in gebiedsontwikkeling en ten tweede wordt het grondbeleid van de gemeenten, de provincies en de rijksoverheid van afgelopen jaren bestudeerd waarbij wordt geprobeerd om de vormen van grondbeleid te ontdekken en toe delen aan mogelijk posities van RWS in gebiedsontwikkeling.

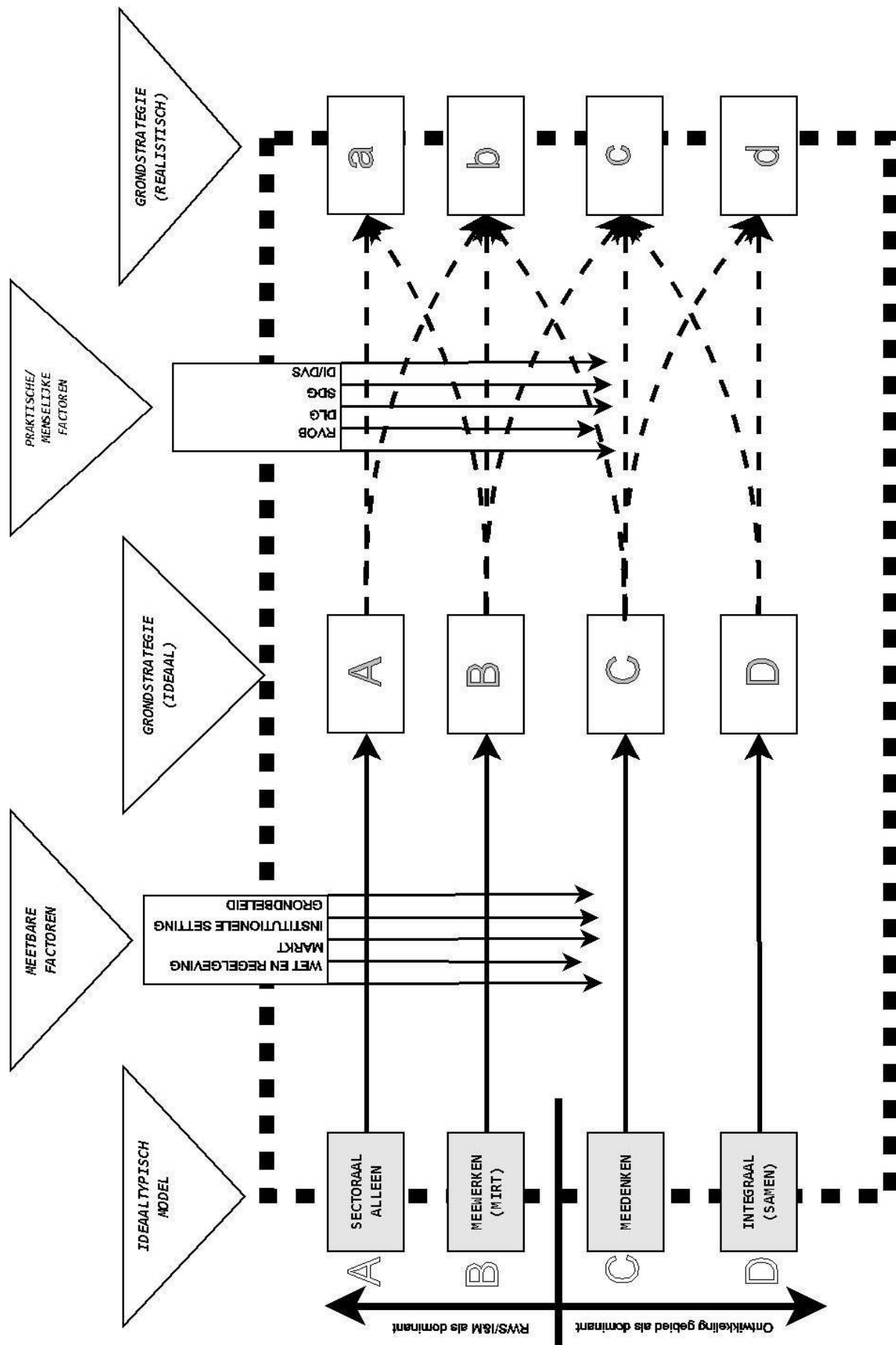
In de fase drie worden ideaaltypische sturingsmodellen uit theoretisch kader gedistilleerd en gecombineerd met de resultaten uit beleidskader. Die combinatie zal ideaaltypische grondstrategieën voor RWS in gebiedsontwikkeling moeten opleveren.

In de fase vier worden de ideaaltypische grondstrategieën getoetst aan de hand van verkregen resultaten uit de interviews binnen en buiten RWS in de eerste fase. De toetsing moet een realistisch beeld over de ideaaltypische grondstrategieën scheppen.

In de fase vijf worden conclusies getrokken en realistische grondstrategieën in beeld gebracht.



Schema 1.1 Onderzoeksmodel



Schema 1.2 Conceptueel onderzoeksmodel

2 Hoofdstuk II Probleemverkenning

Voor de start van het theoretisch kader en ook het beleidskader is het van belang om in dit hoofdstuk een aantal begrippen uit de vraagstelling en hun elementen te bespreken. Te weten: Gebiedsontwikkeling, grondstrategie en actoren. Het gaat vooral om de gangbare definities en betekenissen van de begrippen. Dit hoofdstuk moet voldoende inzicht bieden in de vraagstelling en zal de begrippen operationaliseren met het oog op de vragen uit de interviews.

De focus ligt op de globale bespreking van sleutelbegrippen uit het voorliggend onderzoek. Gedurende het onderzoek komen deze regelmatig in verschillende paragrafen aan de orde.

2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling kent als begrip verschillende soorten van definities. Hieronder worden een aantal definities besproken. Er wordt er vanuit gegaan, dat de definitie die in Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) door vertegenwoordigers van alle overheden en marktpartijen vastgesteld is ook toepasbaar is voor Rijkswaterstaat. Alhoewel Rijkswaterstaat een eigen definitie in de 'natte' en 'droge' segmenten kan hanteren. De definitie in Reiswijzer is wel leidend in dit onderzoek, zie hieronder.

Rijkswaterstaat (2010)

In een notitie aan het Directteam (DT) van RWS uit 2010 valt te lezen hoe RWS op dat moment vanuit het 'natte' perspectief (beheer en ontwikkeling van het hoofdwatersysteem) naar Gebiedsontwikkeling kijkt:

“In Gebiedsontwikkeling brengen verschillende overheden, marktpartijen, belangenorganisaties en bewoners hun plannen voor een afgebakend gebied bij elkaar, ontwikkelen een gezamenlijke visie en maken afspraken over concrete uitvoeringsmaatregelen en financiering. Het gaat vaak om gebieden waar veel opgaven tegelijk spelen, die niet vanzelfsprekend met elkaar te verenigen zijn, en waarbij een grote urgentie tot het vinden van oplossingen gevoeld wordt. Met de bestaande procedures van de toelatingsplanologie² zijn deze opgaven zeer moeizaam te realiseren. Door het combineren van opgaven zien de betrokken partijen kansen om de opgaven wel te realiseren en tegelijk een kwaliteitsimpuls aan het gebied te geven. Samengevat in drie sleutelwoorden gaat het bij Gebiedsontwikkeling om: vernieuwen, versnellen en verbinden.

Deze ontwikkelingsgerichte benadering vergt andere spelregels. Een gebied wordt als het ware uit de toelatingsplanologische puzzel gelicht, en voor de duur van het proces zetten betrokkenen hun vigerende plannen, regels en voorschriften even opzij. Nadat een nieuwe visie voor het gebied is opgesteld met heldere afspraken over uitvoering en financiering wordt het puzzelstukje, met een heel andere tekening, weer teruggelegd. Vanaf dat moment gelden de eisen weer die vanuit de toelatingsplanologie worden gesteld: het nieuwe plaatje moet voldoen aan de regels uit bijvoorbeeld de Waterwet en in bestemmingsplannen worden vastgelegd.”

Het valt op, dat dit beeld de complexiteit en de voordelen van Gebiedsontwikkeling dekt en er wordt onderkend dat Gebiedsontwikkeling een andere werkwijze kent.

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLG (RLI), 2007)

De Raad ziet Gebiedsontwikkeling als een resultaatgerichte werkwijze om een verzameling van uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en betrekking hebben op een afgebakend gebied, in samenhang uit te voeren, waarbij de overheid (Rijk, provincie en/of gemeente) maatschappelijke partners verbindt en daarbij zelf een ondernemende, risicodragende rol kiest.

Gebiedsontwikkeling is geen doel op zichzelf maar ook een middel om een complex van opgaven te realiseren, waarbij de regie op verschillende schaalniveaus kan liggen (gemeentelijk, provinciaal en rijk).

Gebiedsontwikkeling wijkt af van gebiedenbeleid. Bij het gebiedenbeleid wordt het probleem gedefinieerd vanuit de overheid (kaderstellende opgaven) en gaat het om integratie van beleid voor een bepaald gebied. Daarentegen behelst Gebiedsontwikkeling het definiëren van opgaven vanuit het gebied zelf en het combineren van deze opgaven. Ook gaat Gebiedsontwikkeling verder dan het slechts creëren van een draagvlak door het betrekken van partijen in het gebied bij de planvorming, zoals bij gebiedenbeleid.

² Bij toelatingsplanologie wordt een ruimtelijk initiatief pas toegelaten, als het voldoet aan ruim tevoren door de overheden gestelde eisen. De gemeentelijke bestemmingsplannen werken op deze manier, maar ook bijv. de vergunningverlening in het kader van de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken. Toelatingsplanologie is gericht op het beschermen van maatschappelijke waarden als gezondheid, veiligheid en natuur.

Gebiedsontwikkeling is sterk gericht op het bewerkstelligen van coalities tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren.

Ingenieursbureau Royal Haskoning (2012)

Integrale Gebiedsontwikkeling is het proces waarbij een gebied als geheel wordt ontwikkeld, alle functies worden meegenomen, en afstemming wordt gerealiseerd tussen de verschillende functies, actoren en onderdelen van het plan-, het ontwerp- en het realisatieproces.

Bij Gebiedsontwikkeling staan de aan een gebied gerelateerde maatschappelijke opgaven centraal en is participatie van belanghebbenden en marktpartijen vanzelfsprekend. Overheden stellen voorwaarden en marktpartijen, bewoners en gebruikers hebben binnen die voorwaarden het recht op initiatief. De kwaliteit van de leefomgeving is een gedeelde verantwoordelijkheid entevens een gedeeld belang van publiek, privaat en particulier.

Ieder plan dat verandering in de buitenruimte brengt, kan als Gebiedsontwikkeling worden gezien.

Doorgaans spreekt men echter pas van Gebiedsontwikkeling als er sprake is van enige omvang en/of wanneer er een grondexploitatie voor een ontwikkeling wordt geopend.

Integrale Gebiedsontwikkeling is gericht op het tot stand brengen van een businesscase. Dat wil zeggen: een pakket afspraken met tenminste de drie volgende componenten:

- ❑ Een gebiedsvisie;
- ❑ een sluitende exploitatieopzet;
- ❑ een of meerdere (samenwerkings-)overeenkomsten.

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (I&M, NEPROM, BZK, VNG, IPO; 2011)

De inrichting van de openbare ruimte in ons land is de afgelopen jaren sterk veranderd. Door de toenemende complexiteit en het grote aantal belanghebbenden is zowel het tempo van uitvoering als de kwaliteit van veel plannen onder druk komen te staan. Meer samenwerking en een betere afstemming van plannen in een gebied moeten dit ondervangen. Deze aanpak wordt aangeduid met de term Gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat:

- ❑ De verschillende belangen in een gebied beter op elkaar worden afgestemd;
- ❑ de publieke en private functies beter afgestemd worden;
- ❑ er een integrale businesscase ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend.

In een Gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken en recreatie gecombineerd worden. Het bouw- en woonrijp maken van een gebied, de verwerving en verkoop van grond, wordt gevat in de grondexploitatie. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet maatschappelijk of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie.

Daarnaast vindt planontwikkeling plaats ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed. De onderlinge verbanden zijn opgenomen in schema 2.1.

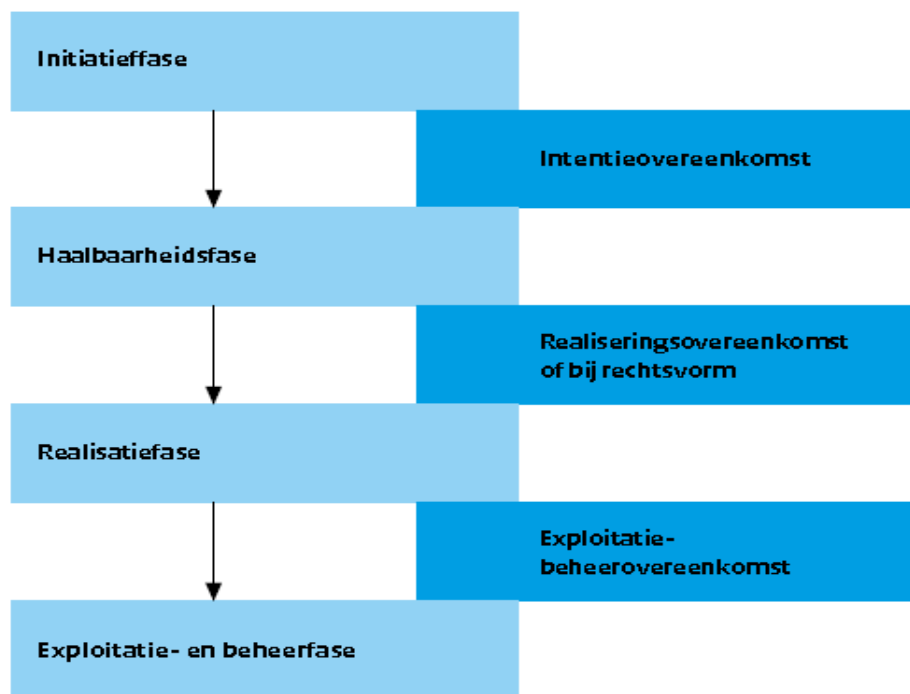


Schema 2.1 Verbanden tussen planontwikkeling, opstalexploitatie en grondexploitatie (I&M, 2011)

De geprognosticeerde opbrengstenvan de opstalexploitatie dienen in het algemeen, via de gronduitgifte tegen marktconforme voorwaarden of viatoepassing van de afdeling grondexploitatie van de Wro, de kosten van de grondexploitatie te vergoeden.

Gebiedsontwikkeling is dus een combinatie van een grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling. Daar waardeze elkaar versterken ontstaat een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde. Dat het noodzakelijk is een gebiedsontwikkeling integraal aan te pakken, komt door de toenemende complexiteit en de noodzaak om een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving betaalbaar te houden. Hiervoor is het nodig dat de inrichting en kwaliteit van het openbaar gebied zo optimaal mogelijk worden afgestemd op de manier waarop het vastgoed gepositioneerd wordt. Dit leidt tot een hogere verkoop- of beleggingswaarde van het vastgoed, dat daardoor op haar beurt (via de gronduitgifte) een hogere bijdrage aan de grondexploitatie kan leveren. Gebiedsontwikkeling wordt daarmee ook een integraal en voortdurend proces van 'tekenen en rekenen' in samenwerking tussen de verschillende betrokkenen. Zeker in complexe binnenstedelijke projecten kan dit het verschil maken tussen een haalbaar en een niet-haalbaar plan. De grond- en de opstalexploitatie zijn hierdoor gescheiden grootheden, maar moeten in het proces wel op elkaar worden afgestemd. Overleg en samenwerking zijn daarmee het devies. Dit besef is in de afgelopen jaren steeds sterker geworden. Dat verklaart het belang om goed na te denken over de wijze waarop marktpartijen worden betrokken bij de gebiedsontwikkeling.

Een gebiedsontwikkeling doorloopt normaal gesproken vier fasen: initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie en beheer, zie figuur 2. De fasen worden idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument. Hierin leggen partijen de afspraken en uitgangspunten vast voor de volgende fase.



Figuur 2.2. Fasen van Gebiedsontwikkeling (I&M, 2011)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M, Factor; 2012)

Rijksoverheid pleit in Structuurvisie Ruimte en Transport (SVIR, 2012) voor het volgende:

“Als onderdeel van de verantwoordelijkheid voor een goed systeem van ruimtelijke ordening ondersteunt het Rijk de andere overheden met kennis en experimenten en bij de ontwikkeling van alternatieve vormen van financiering en nieuwe verdienmodellen die het bereiken van de nationale ruimtelijke doelen kunnen bevorderen en ruimtelijke ontwikkelingen (meer gericht op herontwikkelen en beheer) financierbaar maken.”

Aan de hand van het bovenstaande pleit het ministerie van Infrastructuur en Milieu in een daarop volgende handreiking (I&M, 2012) over samenwerking en verdienmodellen in Gebiedsontwikkeling 3.0 voor Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl het volgende.

Er moet een innovatie plaats vinden in Gebiedsontwikkeling waarbij de vraag als uitgangspunt genomen wordt. Ontwikkeling wordt bepaald vanuit gebruik en beheer: dus een omdraaiing van het proces. Met deze werkwijze kunnen kosten worden bespaard en de (nationale) doelstellingen voor duurzaamheid behaald worden.

Omdat Gebiedsontwikkeling steeds vaker over gebieden gaat die inmiddels bebouwd zijn en de oude verdienmodellen van plannen en realiseren niet meer rendabel en duurzaam zijn, wordt uitgelegd hoe de nieuwe stijl van Gebiedsontwikkeling dient te zijn en wat het verschil is met Gebiedsontwikkeling 1.0 en 2.0

Gebiedsontwikkeling 1.0: projectontwikkeling op grote schaal

De aanpak van Gebiedsontwikkeling van vóór de crisis kenmerkte zich door grootschalige plannen en nog grotere ambities, gedreven door een aanbodgestuurde markt. Het verdienmodel³ kenmerkte zich door aankoop gronden die vervolgens werd uitgegeven aan ontwikkelaars. Het realiseren van winst op grond- en opstalontwikkeling was het voornaamste doel, waarbysamenwerking en financieel model ophield aan het einde van de realisatiefase. Deze aanpak was winstgevend voor publiek en privaat, waarbij de exploitatiefase⁴ buiten beeld bleef en werd overgedragen aan nieuwe eigenaren. Gebiedsontwikkeling 1.0 is niet crisisbestendig gebleken, omdat de vraag naar de ontwikkelde objecten wegviel (I&M, 2012).

Gebiedsontwikkeling 2.0: organische ontwikkeling

De aanpak van organische Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door stapsgewijze, kleinschalige transformatie met behulp van een globaal masterplan en een lange tijdshorizon. Deze vorm biedt wel

³ Hier wordt vooral op verdienmodel van gemeenten bij locatieontwikkeling gedoeld.

⁴ In deze handreiking wordt over twee exploitatiefases gesproken. Exploitatiefase voor en na de Gebiedsontwikkeling. Waarbij het gaat om huidige vorm van gebruik en functie vervulling en toekomstige gebruik en functie vervulling van een gebied.

kansen om gebieden door de crisis heen te helpen, maar duurzaamheidsambities zijn daardoor niet altijd mogelijk te realiseren. Soms is er ook behoefte aan grootschaligere aanpak die kansen biedt voor substantiële publiek-private samenwerking (I&M, 2012).

Gebiedsontwikkeling 3.0: koppelen van vastgoed, gebruik en stromen

Bij Gebiedsontwikkeling 3.0 wordt zowel gestuurd op de huidige en tijdelijke exploitatie van het gebied, als op het beoogde gebruik in de uiteindelijke exploitatiefase, zie figuur 2.3. Waarbij levensduur en toekomstwaarde belangrijkste afwegingen zijn. Dit is anders dan de oude werkwijze die gericht was op eenmalige en snelle winsten.

Gebiedsontwikkeling 3.0 biedt perspectief op investeringen in infrastructurele voorzieningen en systemen die kostenbesparingen en de duurzaamheidsprestaties van het gebied op een hoger plan tillen.

Deze vorm wordt gestart vanuit een geïntegreerde visie op vastgoed, stromen (nutsvoorzieningen) en gebruik om optimale oplossingen te kunnen bewerkstelligen. Dit geïntegreerd handelen vraagt om samenwerking tussen actoren uitgaande van een alternatief verdienmodel voor duurzame energie (vanuit stromen), voor gebiedsmanagement (vanuit vastgoed) en voor eigenaarschap (vanuit gebruik).

Als het gaat om verdienmodellen voor gebiedsmanagement vanuit vastgoed gaat het vooral om het organiserend vermogen en de verbinding tussen verschillende aspecten van een gebied (I&M, 2012):

- ❑ Aanleg en beheer openbare ruimte;
- ❑ Delen van faciliteiten;
- ❑ Delen van ruimten en gebouwen;
- ❑ Delen van nutsvoorzieningen;
- ❑ Ketenintegratie en promotie;
- ❑ Kavelverkoop en beperkt gebiedsmanagement (verhalen van kosten);
- ❑ Uitgifte in erfpacht en breed gebiedsmanagement (erfpacht);
- ❑ Aandelen in gebiedsfonds (fondsvorming).



Figuur 2.3. Fasen van ontwikkelingsproces (I&M, 2012)

2.2 Grondstrategie

De term *grondstrategie* die in dit onderzoek wordt gebruikt valt op te delen in *grondbeleid* en *strategie*. In deze paragraaf wordt eerst *strategie* besproken en dan *grondbeleid*.

2.2.1 Strategie

Strategie is net op een ander manier kijken naar de situatie en een aanpak net anders kiezen. Mintzberg heeft in verschillende publicaties (1987-1994) strategie in een organisatie als volgt gedefinieerd:

Strategie

Een strategie is een lange-termijnplan inzake de functie van de organisatie in de samenleving, waarin de organisatie aangeeft welke doelstellingen ze wil bereiken, met welke middelen en langs welke wegen.

Een strategie is een plan

Dit houdt in dat een strategie bewust van te voren wordt geformuleerd. Mintzberg onderscheidt naast 'geplande strategieën' ook 'spontane strategieën'. Een 'spontane strategie' is een patroon dat men achteraf in een reeks van beslissingen die feitelijk zijn genomen kan herkennen. Als we over een strategie spreken bedoelen we hier altijd een 'geplande strategie' mee (tenzij nadrukkelijk vermeld).

Een strategie heeft betrekking op de lange termijn

Strategische beslissingen hebben altijd betrekking op de lange termijn. De lange termijn is echter afhankelijk van het soort bedrijf. Daarom is het zinvoller te kijken naar het karakter van de beslissingen die genomen moeten worden. Strategische beslissingen kunnen worden gedefinieerd als onherroepelijke beslissingen die het wezen of karakter van de organisatie betreffen.

Tegenover strategische beslissingen staan operationele beslissingen. Dit zijn beslissingen met een routinematig karakter die regelmatig moeten worden genomen.

De strategie van een organisatie heeft betrekking op de functie van de organisatie in de samenleving

In een strategisch plan geeft de organisatie aan welke functie zij in de samenleving wil vervullen. Hiermee wordt bedoeld dat de strategie van een organisatie moet aangeven hoe haar activiteiten passen in het groter geheel van de samenleving. Men zegt ook wel dat strategie betrekking heeft op de externe coördinatie. De interne coördinatie heeft betrekking op de afstemming van verschillende activiteiten binnen de onderneming. De functie die de organisatie in de samenleving vervult noemt men ook wel de missie van de organisatie. Deze missie wordt omschreven in een 'mission-statement'.

De strategie geeft aan welke doelstellingen de organisatie wil bereiken

Organisaties kunnen worden gezien als coalities van participerende groepen die ieder hun eigen doelstelling hebben. De doelstellingen van verschillende groepen zijn voor een deel met elkaar in strijd. Toch is er ook een gemeenschappelijk element, zoals de continuïteit van de onderneming.

De strategie geeft aan met welke middelen en langs welke wegen men de doelstellingen wil bereiken

Strategie heeft niet alleen betrekking op de keuze van productcombinatie, marktcombinatie en het vaststellen van de doelstellingen, maar evenzeer op de middelen (financiële, technologische, reputatie) waarmee, en de wegen waarlangs, men de doelstellingen wil bereiken.

Hierboven is het begrip strategie gedefinieerd als een plan waarin de organisatie aangeeft welke functie ze in de samenleving wil vervullen en welke doelstellingen ze wil bereiken. De omgeving van de organisatie speelt dus een cruciale rol in het proces van de strategieformulering. Traditioneel locatieontwikkeling of Gebiedsontwikkeling, dat maakt nogal wat uit voor de strategie die over grondbeleid gevoerd wordt. Hierbij wordt impliciet van uitgegaan dat men de omgeving niet kan beïnvloeden (statisch). In sommige gevallen kan men de omgeving wel beïnvloeden (dynamisch). De Gebiedsontwikkeling kan zowel statisch en dynamisch zijn.

2.2.2 Grondbeleid

Voor veel overheidsactiviteiten in ruimtelijke ordening is grond nodig. Plannen van de overheden op het gebied van wonen, werkgelegenheid, recreatie, infrastructuur, watervoorziening, waterveiligheid enzovoort hebben consequenties voor het grondgebruik in een land. Dat betekent in talrijke gevallen dat het bestaande grondgebruik veranderd moet worden. Met grondbeleid probeert de overheid die veranderingen in het grondgebruik te sturen.

Onderzoeksinstituut OTB (2011) kent volgende definitie toe aan grondbeleid:
“Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt”.

Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen.

Globaal kunnen de overheidsinterventies in de grondmarkt worden ingedeeld in twee categorieën: enerzijds via publiekrechtelijke instrumenten om het grondgebruik te beïnvloeden, zoals het bestemmingsplan en inpassingsplan, en anderzijds kan de overheid optreden als private partij door zelf grond aan te kopen. Wanneer de overheid als private partij grond aankoopt en op die grond de gewenste bestemming realiseert, spreekt men van actief grondbeleid. In het geval dat de sturingsrol van de overheid beperkt blijft tot het publiekrecht spreekt men van passief of faciliterend grondbeleid.

Een andere vorm is publiekprivate samenwerking, bijvoorbeeld in een joint-venture van de overheid en een projectontwikkelaar. In dat geval oefent de overheid zowel via publiekrechtelijke instrumenten als via het aandeelhouderschap van de PPS invloed uit op het grondgebruik.

De keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid hangt veelvuldig van het bestaande grondeigendom af. Om een actief grondbeleid te voeren moet de overheid de eigendomsrechten van de nodige gronden verwerven. Er zijn twee ruimtelijke ordeningsrechten die in Nederland vaak de verwerving van gronden voor alle partijen ‘spannend’ maken, te weten: *onteigeningsrecht* en *zelfrealisatiebeginsel*. Een overheidsinstantie kan op basis van het onteigeningswet een perceel verwerven, maar tegelijk heeft een perceeleigenaar recht op zelfrealisatie van dat perceel.

2.3 Actorenanalyse

In deze paragraaf worden actoren in kaart gebracht die een invloed hebben en kunnen hebben in het voeren van grondstrategie van RWS of die betrokken (kunnen) zijn bij Gebiedsontwikkelingsprojecten waar RWS ook actor in kan zijn. Actoren worden in de tabel met daarbij hun doel, belang en de beschikbare middelen weergegeven voor zover dat mogelijk is.

Actor	Belang en Doel	Middel
RWS Rijkswaterstaat	RWS heeft belang bij op tijd en binnen het budget realiseren van taken betreffende hoofdwegen en hoofdwaterwegen en hoofdwatersysteem. Binnen de verschillende diensten/lagen van RWS kunnen de belangen bij uitvoering echter verschillen	Wettelijke en financiële middelen
Bestuur RWS en beleid-DG's	Naast RWS belang ook als doel om RWS als een efficiënt en daadkrachtig professioneel organisatie te presenteren en houden	Bestuurlijke sturingsmiddelen en grote invloed op programmering en toedeling budgetten binnen RWS
Landelijke Diensten RWS	Naast RWS belang ook als doel het nastreven uniformiteit en overzicht van taken RWS-breed	Indirecte bestuurlijke middelen en kennis
Regionale Diensten RWS	Naast RWS belang ook als belang om zoveel mogelijk zeggenschap over eigen taken en in te zetten middelen hebben. Het doel is om projecten succesvol met optimaal uitputting van budget te realiseren	Omgevingskennis, technisch kennis, direct beschikbare budget binnen het project, wettelijke middelen, areaalkennis
RVOB	Het realiseren van ruimtelijke en financiële doelen door beheer,	Verschillende

Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (Ministerie van Financiën)	aan- en verkoop en ontwikkeling van bestaande Rijksgronden en -gebouwen. In opdracht van de departementen vertegenwoordigt het RVOB het Rijk bij complexe Gebiedsontwikkelingen waar meerdere rijksbelangen en functies (wonen/werken, infra en groen) samenkomen. Belang is om zoveel mogelijk inkomen voor algemene middelen (staatskas) te genereren. RVOB bestaat uit twee directies die zich als volgt profileren. Directie Vastgoed: □ Het ontwikkelen van beleid ten aanzien van het privaatrechtelijk vermogensbeheer van overtollige onroerende zaken van de Staat; □ Het faciliteren van andere departementen en daaraan gelieerde instellingen (zelfstandige bestuursorganen en agentschappen) op het gebied van aankoop, bestemming, beheer en gebruik van vastgoed; □ Het beheren van onroerende zaken die aan de Staat toebehoren. Voorbeelden zijn de agrarische domeingronden, het Staatsdomein Het Loo en het park Sorghvliet in Den Haag; □ Het verkopen van overtollige onroerende zaken; □ Het privaatrechtelijk in gebruik geven van onroerende zaken; □ Het behandelen en betalen van zakelijke lasten. Directie Ontwikkeling: Directie Ontwikkeling treedt namens Rijk op bij de realisatie van Gebiedsontwikkelingsprojecten. Het gaat daarbij vooral om complexe Gebiedsontwikkeling waarin het Rijk meerdere doelstellingen op het gebied van ruimtelijk beleid en vastgoed wil realiseren. Samen met de projectpartners in een gebied werkt het Directie Ontwikkeling naar een plan toe waar alle partners mee instemmen. Zonodig vervult de directie een rol bij de uitvoering van de plannen. Opdrachtgevers zijn het ministerie van Defensie, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, het ministerie van Financiën, het ministerie van Infrastructuur & Milieu en tot slot het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast ontwikkelt het RVOB/Directie Ontwikkeling overtollig rijksvastgoed voor het ministerie van Financiën	maandaat-besluiten die via ministerie van Financiën aan RVOB toegekend zijn om zoveel mogelijk regie te houden over rijksvastgoed en Gebiedsontwikkeling waarin het Rijk een actor in is.
RvR Raad voor vastgoed Rijksoverheid (Ministerie van Financiën)	Intensivering van samenwerking en kennisdeling tussen de verschillende (vastgoed)diensten binnen het Rijk. In de RVR werken diensten samen op het gebied van aankopen, verkopen, ontwikkelen en beheren van rijksvastgoed. De RVR is een samenwerkingsverband van 8 overheidsdiensten: □ Centraal orgaan opvang asielzoekers □ Dienst Vastgoed Defensie □ Dienst Landelijk Gebied (EL&I) □ ProRail B.V. □ Rijksgebouwendienst (BZK) □ Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (Financiën) □ Rijkswaterstaat (Infrastructuur en Milieu) □ Staatsbosbeheer	Kennis en netwerk
DLG Dienst Landelijk Gebied	DLG profileert zich als grondbedrijf van de overheid in het landelijk gebied. Dus het belang dat DLG heeft verschilt per opdrachtgevende overheid, meestal provincie. Het doel voor een opdrachtgever wordt bereikt door verwerven de grond voor de marktprijs, richten die grond opnieuw in, adviseren over het beheer ervan en dragen het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs.	Kennis over landelijk gebied, daarnaast zijn financieringsadviseur en –verstrekker, loketfunctie voor gebiedsgerichte regelingen,

	Aangekochte gronden zetten ook in als ruilgrond opdat boeren hun bedrijf elders kunnen voortzetten	samenwerking met Bureau Beheer Landbougronden (BBL)
Waterschap	Het doel is beheer van watersystemen en het bewaken van de veiligheid van de inwoners tegen overstromingen. Zorgen voor lokaal en regionaal voor veilige dijken en voldoende schoon water. Omdat het belang van vooral regionaal water in Gebiedsontwikkeling steeds toeneemt, neemt daarmee het belang van het Waterschap ook in toe in Gebiedsontwikkeling	Wettelijke bevoegdheid over regionaal watersysteem, financiële middelen, omgeving en areaal kennis
Provincie	De provincies willen zich profileren met ontwikkelingsplanologie. Ze gaan nogal eens op de stoel zitten die voorheen aan gemeenten was voorbehouden	Wat ze willen bieden en in welke vorm hangt af van de strategische keuzes die een provincie heeft gemaakt Wro instrumenten
Gemeente	Maatschappelijke en financieel belang Ruimte scheppen voor wonen, bedrijvigheid, recreatie en andere gemeentelijke ruimtelijke doelstellingen	Wat ze willen bieden en in welke vorm hangt af van de strategische keuzes die een gemeente heeft gemaakt Wro instrumenten
Prorail	Maatschappelijke en financieel belang Aanleg en beheer van rijksspoorwegennet. Prorail bezit veel gronden die voor breder doel worden gebruikt dan alleen aanleg van spoorweg. Prorail gaat veelal strategisch om met grondmanagement.	Wat Prorail biedt en in welke vorm hangt af van de strategische keuze die gemaakt wordt. Grondpositie en financieel mandaat zijn de instrumenten
Nederlandse Spoorwegen (NS)	Maatschappelijk en financieel belang NS heeft ook aantal belangrijke grondposities vooral rondom spoorwegstations in Nederland.	Idem als Prorail
Projectontwikkelaar	Financieel belang Realiseren van vermarktbaar vastgoed	Financiële middelen Grondbezit Grondspeculatie Zelfrealisatierecht
Aannemers (bouwbedrijven en onderhoudsbedrijven)	Doel is bouwen en onderhouden van fysieke omgeving. Bouwers vinden altijd dat zij te laat worden ingeschakeld. Aantal bouwbedrijven hebben ook een adviserende docktersonderneming of een locatieontwikkeling-onderneming	Vakkennis Financiële middelen Netwerk
Grondeigenaren (particulier)	Ze willen liever niet weg door hun grond voor andere ontwikkelingen af te staan en als ze weg moeten verwachten ze een aanzienlijke vergoeding.	Juridisch Inspraak Media
Grondeigenaren (commercieel)	Grondeigenaren met commercieel doel, hebben gronden in bezit omdat ze speculeren op toekomstige waardeverhoging door dan die gronden te verkopen een ander of zijn ze van plan om zelf die gronden te ontwikkelen.	Juridisch Financiële middelen
Woningcorporaties	Doel: Primair betaalbare huurwoningen aanbieden. Andere ontwikkelingen die zij plegen behoren bij te dragen aan dit doel. In de praktijk van tegenwoordig doen corporaties aan commercieel ontwikkelen van vastgoed	Financiële middelen Gebiedskennis Regionaal netwerk
Stedenbouwers en landschapsontwerpers	Duurzame aantrekkelijke woon- of bedrijvenlocaties neerzetten	Vakkennis
Ingenieurs- en adviesbureaus	Ontwerpen, tekenen, rekenen en adviseren: oplossen van ingewikkelde (uitvoerings)technische puzzels. Ingenieurs en adviseurs hebben een belangrijke taak in “meedenken” met de opdrachtgever (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat) over ruimtelijke oplossingen bij ontwerp maar ook bij gebiedsontwikkelingsproces	Vakkennis Netwerk in de wetenschappelijke wereld
Beheerders van groen	Beheerders willen een kostendekkend te beheren areaal	Vakkennis

en openbare ruimte Nutsbedrijven	opgeleverd krijgen Nutsbedrijven willen liefst autonoom bepalen waar en wanneer zij hun (ondergrondse) infrastructuur en andere voorzieningen aanbrengen	Gebiedskennis Juridisch (bij aanwezigheid van hun netwerk in Gebiedsontwikkeling) Netwerk Handhaving Juridisch
Vergunningverleners (het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, specifieke bedrijven/organisaties op gebied van bijv. energie, veiligheid e.d.) Milieuorganisaties	Vergunningverleners willen borgen dat alle regels gedekt worden. Daarbij komt dat verschillende vergunningverleners regels willen borgen die vaak strijdig zijn en/of niet adequaat in één ontwerp zijn te verenigen Milieuorganisaties zijn vaak tegenstander tegen ieder voor van locatieontwikkeling. Ze willen in alle stadia van het proces betrokken zijn en proberen hun eisen in het proces in te brengen	Juridisch Netwerk Media Juridisch Media
Woningkoper en woningeigenaren	Doel: en woning die precies past bij hun behoeften en portemonnee. Belang: goede en veilige leefomgeving. In hoedanigheid van een omwonende stellen zich als een belangrijke belanghebbende in Gebiedsontwikkelingsproces	Financiële middelen Inspraak
Bedrijven	Doel: bedrijfslocatie die precies past bij hun behoeften en portemonnee. Ze zijn ook investeerders en hebben dus belang bij een waardevol vastgoed en gebied. In hoedanigheid van omliggend bedrijf stellen zich als een belangrijke belanghebbende in regionale ontwikkeling	

Tabel 2.3 Mogelijke actoren in Gebiedsontwikkelingsproces en hun belangen en middelen

3 Hoofdstuk III Theoretisch Kader

Om empirisch onderzoek uit te kunnen voeren is het noodzakelijk om over een theoretisch kader te kunnen beschikken. In deze studie is gekozen voor het kader van de overheidssturing in Gebiedsontwikkeling. Deze theorie is als het meest geschikt gevonden om de rol van Rijkswaterstaat in de grondmarkt te analyseren, omdat de theorie over sturingde filosofie achter de handelingen van de overheid zichtbaar maakt. Tevens geeft deze theorie ook de kaderswaarbinnen en de richtingen waarin de overheid kan sturen.

3.1 Inleiding

“Als we de grondmarkt als systeem kunnen beschouwen, is grondbeleid dus het sturen in de grondmarkt om een concreet doel te bereiken”(Groetelaers, 2004; Korthals Altes, 1998).

Het onderzoek van De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) naar sturingsinstrumenten in complexe netwerken Groetelaers (2004) naar sturingsmodellen vormt de basis van dit hoofdstuk. Daarin bespreekt en vergelijkt zij de sturingsmodellen en sturingsfilosofieën van Rosenthal et al (1996), VROM-raad (1998), De Bruijn et al (1993), Teisman (1992), Van Gunsteren (1976) en De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991), zie tabel 3.1.

Bron	Categorie 1: hiërarchie	Categorie 2: netwerk	Categorie 3: zelfsturing
Rosenthal e.a.	Overheidssturing	Wisselwerking overheid-middenveld	Maatschappelijke zelfsturing Marktwerving
VROM-raad	Hiërarchische sturing	Netwerksturing	Zelfsturing
De Bruijn, Kickert en Koppenjan	Klassiek besturingsparadigma	Beleidsnetwerkbenadering	marktmodel
Teisman	Unicentrisch perspectief Het regelsysteem	Pluricentrisch perspectief Het netwerk	Multicentrisch perspectief De marktplaats
Van Gunsteren	Rational-central-ruel		
De Bruijn en Ten Heuvelhof	Subject-object-model Hiërarchische sturing		

Tabel 3.1 Vergelijking sturingsmodellen (Groetelaers, 2004)

Volgens Groetelaers (2004) wordt de keuze van het model mede bepaald door de setting waarin gewerkt wordt. Het domein van de setting kan strekken van Single-actor situatie tot Multi-actor situatie of combinatie van beide.

De keuze voor een sturingsmodel wordt bepaald door een aantal criteria die in paragraaf 3.3 behandeld zullen worden.

Het doel van een overheid binnen de locatieontwikkeling kan in belangrijke mate het sturingsperspectief bepalen. Mede op basis van sturingsperspectieven kan een single-actor of multi-actor situatie optreden.

Maar het sturingsperspectief kan voor Rijkswaterstaat een andere situatie opleveren dan voor een gemeente zoals Groetelaers (2004) onderzoekt. In dit hoofdstuk wordt eerst besproken in welke categorieën de sturingsmodellen in te delen zijn en in hoeverre die modellen bij de (veranderende) RWS criteria kunnen passen.

De passende modellen voor RWS sturingsstrategieën in Gebiedsontwikkeling moeten leiden tot een 3 a 4 ideaaltypische grondstrategieën.

Voor het proces om tot de juiste modellen voor RWS te komen is het conceptuele model in hoofdstuk 1 (figuur 1.1) leidend. De conclusies uit het hoofdstuk 2, (theoretisch kader)dienen invulling te geven aan de kolom 'ideaaltypisch modellen' van het conceptuele schema.

Vervolgens wordt in het hoofdstuk 'beleidskader' gekeken wat het kader voor de sturing van een overheid kan zijn. Vervolgens worden de ideaaltypische modellen aan dat kader getoetst, waarbij invulling wordt gegeven aan de kolom 'grondstrategie ideaal' van het conceptuele schema. Die wordt vervolgens aan het empirisch onderzoek getoetst om tot de laatste kolom van conceptuele schema 'grondstrategie realistisch' te komen.

3.2 Sturingsfilosofieën en sturingsperspectieven

Alvorens verschillende sturingsmodellen in dit onderzoek te bespreken is het zinvol om eerst te beschrijven wat er met verschillende termen rondom sturing bedoeld wordt.

3.2.1 Sturing en sturingsfilosofieën

De achterliggende vraag is dus welke sturingsfilosofie en sturingsstrategieën mendient toe te passen (ofwel tot welke strategieën men in staat om toe te passen). De term 'sturing' wordt vaak gebruikt zonder dat duidelijk is wat ermee bedoeld wordt. Verwarrend is ook dat sturing en sturingsconcepten verstrengeld raken met inhoudelijke vragen en beleidsconcepten (zie onder andere De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; VROM-raad, 1998; Selnes, 2000). De volgende definities worden hier gebruikt⁵:

Sturing

Doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. Daarbij wordt benadrukt dat de overheid niet de enige sturende actor in de maatschappij is.

Sturingsfilosofie

Een niet aan een sector gebonden visie op sturing, gebaseerd op een opvatting van maatschappelijke processen en de daaraan gekoppelde rol en taakverdeling tussen overheden en andere maatschappelijke actoren.

Sturingsconcept

Een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten met duidelijke verwijzingen richting een of meer beleidssectoren.

Sturingsperspectief

Een sturingsfilosofie vanuit een visie en een rol van een actor.

Teisman (1992) schetst drie sturingsperspectieven voor complexe ruimtelijke besluitvormingen: unicentrisch (top-down), multicentrisch (bottom-up) en pluricentrisch (integraal) perspectief.

Een unicentrische benadering is een op zichzelf werkende actor (overheid), een multicentrische benadering is een binnen de eigen groep of sector samenwerkende actor (overheid) en in een pluricentrische benadering werken actoren niet alleen binnen, maar ook buiten een groep of sector met elkaar samen.

Sturingsinstrument

Middelen die door beleidsvoerders worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en -effecten tot stand te brengen. De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) herleiden de definitie van een instrument in twee: (1) tastbare instrumenten. Dit zijn smalle definities waarin meestal de gedachte, dat een instrument een ding of een zaak is centraal staat. Hierbij kan gedacht worden aan papieren en formele instrumenten: bijvoorbeeld een wettelijke regeling of een folder. (2) Informele instrumenten. Dit zijn brede definities van instrumenten, bijvoorbeeld een instrument als een 'bundeling van activiteiten'.

Voorts spreken zij over regulerende (eerste generatie) instrumenten en tweede generatie instrumenten. Onder regulerende instrumenten wordt voornamelijk wet- en regelgeving verstaan en onder tweede generatie instrumenten alle andere, zoals sturing via organisaties en instituten (niet overheid).

⁵ De definities van sturingsfilosofie, sturingsconcept zijn gebaseerd op VROM-Raad (1998), sturingsinstrument op Nelissen et al (1996), sturing, sturingsstijl en sturingsmodel op Selnes, 2005. Sturingsperspectief is daaraan toegevoegd om aan te geven wat er daarmee, als veel voorkomende term, in dit onderzoek bedoeld wordt.

zijnde), meerzijdige instrumenten (overeenstemming tussen partijen), personen, incentives (prikkel), sturen op afstand, communicatieve instrumenten en via mechanismen van sociale controle.

Sturingsstijl

Een 'stijl' is een geheel van kenmerkende vormen van een bepaalde richting of school: manier van optreden, wijze van aanpak en uitvoeren. De sturingsstijl koppelt het geheel van sturingsfilosofie, sturingsconcepten en de toegepaste sturingsinstrumenten met het gedrag van actoren. De sturingsstijl is actorgericht.

Sturingsmodel

Een ideaaltypische samenstelling van sturingsfilosofie, sturingsconcepten en sturingsinstrumenten tot een samenhangend geheel. Een sturingsmodel is niet actorgericht, maar structuurgericht. Een actor kan een sturingsstijl hanteren met invloed vanuit verschillende sturingsmodellen.

Government & governance

De kernvraag rond een beleid is de mate van stuurbaarheid en in hoeverre het Rijk de bepalende actor is. En andere vraag is, in hoeverre de gebiedsprocessen in dienst staan van het Rijk, om bijvoorbeeld rijksdoelen te realiseren. Hier staan twee opvattingen tegenover elkaar: government en governance.

Government refereert hier aan het klassieke beeld van de overheid als de sturende partij, tegenover het beeld van de overheid als een meer op dialoog en samenwerking gerichte partij. Volgens Hajer en Wagenaar (2003) heeft 'government' de grip op de analytische verbeeldingskracht verloren aan 'governance'.

"Het Rijk wordt meer een van de sturende partijen te midden van een krachtenveld waar de spelregels en posities steeds schuiven, en overleg en onderhandeling de boventoon voert. In een governance-perspectief is ook het rijk een smeltkroes van belangen binnen een breed krachtenveld. Doelen zijn voortdurend in ontwikkeling afhankelijk van ontwikkeling van de context en de daarbij horende problemen." (Selnes & Van der Wielen, 2008)

Perspectief op	Government	Governance
Rol rijk	Enige legitieme beleidsmaker, staat voor het algemeen belang, treedt op met een stem, als scheidsrechter boven de particuliere belangen geplaatst. Soevereiniteit is belangrijk.	Smeltkroes van belangen binnen het brede krachtenveld van het rijk. Het rijk is wel bijzonder, maar is zelf heterogeen en huisvest diverse belangen. Soevereiniteit is een illusie.
Rol andere actoren	Worden gehoord via inspraak Mogen meedoen in uitvoering	Worden omhelst in participatie Moeten meedoen in uitvoering
Sturing	Top-down; kracht, afrekenbaarheid	Bottom-up; capaciteit, geloofwaardigheid
Toegang tot besluitvorming	Formeel, geordend, hiërarchie	Informeel, ongeordend, heterarchie
Instrumenten	Eenzijdig opgelegde middelen vaak legitiem en dwang is vaak nodig. Meerzijdige vrijwillige instrumenten als aanvulling, maar vaak minder effectief.	Eenzijdig opgelegde middelen niet vaak legitiem en dwang niet vaak nodig. Meerzijdige vrijwillige instrumenten meer dan aanvulling, en vaak beter.
Macht en invloed	'power'	'empowerment'
Loyaliteit	Aan gezag en beleid	Aan relaties en maatschappelijke effecten
Vertrouwen	In politiek, besluitvorming	In capaciteit, processen
Acceptatie	Afgedwongen via autoriteiten	Authentiek via overtuiging
Nut gebiedsprocessen	Kunnen nuttig zijn voor het realiseren van rijksdoelen, maar vaak vertroebelend.	Vaak onmisbaar voor het realiseren van rijksdoelen, en nuttig voor doelen die zich toch ontwikkelen richting uitvoerbare en gedragen doelen.

Legitimiteit gebiedsprocessen	Instrumenteel	Principeel
Doelen	Helderheid en scherpte	Probleemgericht en contextafhankelijk

Tabel 3.2 Government versus governance (Selnes & Van der Wielen, 2008)

Uit de bovenstaande tabel 3.2 blijkt: *government* is een sturing via instrumenten en *governance* is een sturing op proces.

Binnen de bestuurskundige vakliteratuur is wel een discussie gaande over government en governance. Hoewel governance tegenwoordig de boventoon voert, laat de praktijk zien dat de situatie kan veranderen. Een overheid kan wel afstand nemen en meer aan andere actoren overlaten, maar zodra er bijvoorbeeld een crisis is roept men om (daadkracht van) de overheid.

In het conceptuele model in hoofdstuk 1, kan de aanpak via government ingedeeld worden op horizontale as in 'A (sectoraal)' ende aanpak via governance op horizontale as in 'D (integraal)'.

3.2.2 Overheidssturing in Gebiedsontwikkeling

De overheid kan Gebiedsontwikkeling op verschillende manieren sturen. De keuze om Gebiedsontwikkeling te sturen is allereerst afhankelijk van het doel van de overheid. Ten tweede, van de positie en het belang dat de overheid in Gebiedsontwikkeling heeft. Ten derde, van het beschikbare instrumentarium.

De sturing kan met verschillende middelen plaats vinden. Een van die middelen is het voeren van een grondbeleid. De keuze van een instrument bepaalt de vorm van het grondbeleid. De overheid kan een strategie hanteren om via het grondmanagement⁶ eigen doelen in Gebiedsontwikkeling te realiseren.

Het onderzoek van Groetelaers (2004) is gericht op gemeentelijk beleid en doelen. Daarin bestudeert zij allereerst de verschillende sturingsmodellen die een overheid kan hanteren en dan past zij ze toe voor positie van gemeente in locatieontwikkeling.⁷

Groetelaers kijkt vervolgens naar sturing via grondbeleid en mogelijke grondstrategieën voor gemeenten. Voor het sturen van locatieontwikkeling, al dan niet via het grondbeleid, ontwikkelt zij een model, zie tabel 3.3.

	Single-actor benadering	Multi-actor benadering
Single-actor situatie	Single-actor sturingsperspectief (hiërarchisch model)	Multi-actor sturingsperspectief Single-actor sturingsperspectief
Multi-actor situatie	Single-actor sturingsperspectief Multi-actor sturingsperspectief	Multi-actor sturingsperspectief (netwerkmiddel)

Tabel 3.3 Sturingsmodel Groetelaers (2004) (Sturingsituatie en –benadering bepalen het sturingsperspectief)

Dit model is voortgekomen uit de door Groetelaers besproken literatuur en legt de focus op het beleid van de gemeente. Met sturingsperspectief wordt bedoeld de manier waarop de betrokken partijen sturing geven aan de locatieontwikkeling. De vorm van de sturingsperspectief wordt bepaald door de setting waarin gewerkt wordt (Groetelaers, 2004). Dit model beschrijft de veranderde context van een verschuiving van een situatie met één centrale actor op de grondmarkt naar een situatie met meer actoren. Anders gezegd, een verschuiving van een klassieke (hiërarchisch) model naar een netwerkmiddel.

Bij een hiërarchische benadering wordt sturing benaderd vanuit één actor die ook bepaalt hoe andere actoren beïnvloedt worden en welke middelen daarvoor worden ingezet. De gestuurde actoren hebben niet of nauwelijks een rol in de sturingsaanpak. Hierdoor kan worden verondersteld dat sprake is van een single-actor sturingsperspectief. Bij een netwerkmiddel, met verscheidene sturende en gestuurde actoren, is sprake van een multi-actor sturingsperspectief. De situatie en de wijze van benadering bepaalt wat voor sturingsperspectief ontstaat. Welk soort sturingsperspectief ontstaat, hangt enerzijds af van de omstandigheden (situatie) op de grondmarkt, waarin steeds meer partijen actief zijn en anderzijds van de gemeentelijke benadering van het ontwikkelingsproces en de veranderende denkbeelden van de overheid over sturing. Een 'situatie' ontstaat door de (machts)posities van de actoren en deze 'benadering' is een

⁶ Het managen van beschikbare of te verwerven grond-vastgoed.

⁷ De term 'Locatieontwikkeling' die Groetelaers gebruikt is niet hetzelfde als de term 'Gebiedsontwikkeling' die in dit onderzoek gebruikt wordt. Locatieontwikkeling is een smaller (mogelijk single-actor) begrip, terwijl Gebiedsontwikkeling (altijd multi-actor) in het vorig hoofdstuk anders gedefinieerd is.

keuze van de gemeente. Uit de combinatie van deze twee ontstaat een sturingsperspectief dat onderhevig is aan verandering tijdens een locatieontwikkelingsproces (Groetelaers, 2004), zie tabel 3.3. De vraag is in hoeverre dit model en de achtergrond ervan mogelijke sturingsperspectieven voor het grondbeleid van een rijksuitvoeringsorganisatie als Rijkswaterstaat kan beschrijven.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gekeken of uit de theorie de sturingsperspectieven van Groetelaers aangevuld of afgebouwd kunnen worden, zodat er uiteindelijk de perspectieven overblijven die voor Rijkswaterstaat van toepassing kunnen zijn. In het conceptuele model in hoofdstuk 1, kan het hiërarchisch model ingedeeld worden op horizontale as in 'A (sectoraal)', het netwerkmodel op horizontale as in 'D (integraal)' en andere situaties in delen 'B' en 'C'.

Bij de sturing heeft de overheid te maken met verschillende systemen en actoren in de maatschappij. Volgens onder andere De Bruijn en ten Heuvelhof (1991), Teisman (1992), Den Hollander (1995) en Groetelaers (2004) kan bij het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen gesproken worden over complexe systemen en netwerken. Voor de onderbouwing van de sturingsstrategieën later in dit hoofdstuk is het zinvol om eveneens complexe netwerken te bespreken.

3.2.3 Complexe netwerken

Er wordt verondersteld dat een sturende overheid zich over het algemeen bevindt in een complex netwerk. Ook een Gebiedsontwikkeling die door een multi-actor situatie kenmerkt is, kan aangemerkt worden als een complex netwerk.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) bespreken complexe netwerken met kenmerken als pluriformiteit, 'geslotenheid' en interdependentie van actoren. Zij pleiten voor een shift van imperatieve naar vrijwillige sturing; waarin de complexe netwerken niet hiërarchisch worden aangestuurd en waarbij de kenmerken van complexe netwerken een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren indiceren.

Pluriformiteit van een netwerk van actoren kan op een actor (zoals een gemeente met verschillende belangen) van toepassing zijn of op een netwerk van verschillende actoren met verschillende belangen, die een netwerk complex maakt. Geslotenheid van actoren heeft betrekking op oriëntering van actoren. De actoren die sterk op een eigen referentiekader gericht zijn zullen moeilijk bereikbaar zijn voor sturingssignalen. Voor de overheid is daarom van belang om bij inzet van instrumenten rekening te houden met het referentiekader van de actoren. De Bruijn en Ten Heuvelhof zien kansen voor sturing in sterkere autonomie van gesloten actoren. Naarmate een actor in die definitie minder gesloten is, wordt de mate van sturen ook minder. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991), Teisman (1992), Rosenthal et al (1996) en Groetelaers (2004) stellen dat in netwerkmodellen de overheden en te sturen actoren wederzijds afhankelijk zijn: interdependentie. Dit betekent dat de overheid en de te sturen actoren bij het realiseren van hun doelen vaak afhankelijk zijn van elkaars medewerking.

Sturen en wederzijdse afhankelijkheid betekenen ook gestuurd worden, waardoor de netwerken complex worden. Dit betekent wederom dat de overheid zich als sturende actor flexibel moet opstellen omdat zij ook gestuurd wordt (Groetelaers, 2004).

Koppenjan et al (1993) spreken over beleidsnetwerken in een multi-actornetwerk, wat ook een zekere pluriformiteit en interdependentie kent. Er wordt gesproken over shift van (klassieke) hiërarchische benadering naar een interactieve benadering. In de opvatting van een beleidsnetwerk als interactiestelsel ligt het accent meer op de participatie, de rollen, de inbreng en de strategieën van verschillende actoren (Koppenjan et al, 1993). Deze theorie kan ook ingedeeld worden onder de complexe netwerken zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof bespreken. In het verlengde daarvan behandelt Den Hollander (1995) de term sturen op afstand, waarvoor hij de metafoor 'sturen doe je achterin de taxi' gebruikt. Den Hollander ziet dit als een indirecte manier van sturen waarbij de sturende actor zich op sturen op hoofdlijnen baseert en bemoeit zich met 'wat' en niet met 'hoe'.

De indirecte sturing wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof aangeduid als een van de zes sturingsstrategieën voor complexe netwerken.

Ook Gebiedsontwikkeling en de interacties tussen actoren daarin kunnen als een complex netwerk beschouwd worden. Aangezien Gebiedsontwikkeling een of meer kenmerken van complex netwerk bevat kan Gebiedsontwikkeling als zodanig beschouwd worden.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) geven bij de toepassing van sturingsinstrumenten twee sturingsrichtingen aan: operationele sturing en strategische sturing.

Bij de operationele sturing speelt de vraag een rol: welk sturingsinstrumenten worden gekozen en toegepast? Met behulp van welke instrumenten kan het gedrag van maatschappelijke actoren worden

gestuurd? Andere belangrijke vragen die hierbij spelen, zijn die over de soort van het instrumentarium, en te verwachten effecten en de te neutraliseren van uitvoeringsproblemen.

Het verloop van een sturingsproces is ook afhankelijk van de manier waarop een instrument wordt toegepast. De wijze van toepassing van instrumentarium wordt aangeduid als sturingsstrategie. De kenmerken als pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie hebben invloed op operationele en tevens op de strategische sturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

Sturingsstrategie

De Bruijn en TenHeuvelhof benoemen volgende zes strategieën voor complexe netwerken:

- ❑ Van directe naar indirecte sturing. Bij hiërarchische sturing zijn de sturingssignalen direct van aard. Bij indirecte sturing worden de sturingssignalen gericht op factoren die voor het gedrag van de te sturen actoren van belang zijn, in plaats van actoren zelf;
- ❑ Van generieke sturing naar sturing als fine tuning. Wanneer er tussen overheid en maatschappelijke actoren sprake is van hiërarchische verhouding, dan zullen de instrumenten veelal generiek van aard zijn. Gezien de complexiteit en interdependentie in netwerken moeten steeds meer sturingsinstrumenten 'maatwerk' zijn;
- ❑ Van gerichte sturing naar serendipiteit. Het grillige verloop van sturingsprocessen in complexe netwerken is kenmerkend voor deze processen. Het heeft vaak het karakter van strijd tussen verschillende actoren. Vanwege de beperkte effectiviteit van planmatige sturing moet actiever worden ingespeeld op kansen en onvoorziene ontwikkelingen;
- ❑ Van eenzijdige naar meerzijdige sturing. Bij een hiërarchische verhouding tussen overheid en te sturen actoren, zal de overheid veelal eenzijdig de actoren het gewenste gedrag opleggen. Vanwege interdependentie zal dit vaak niet effectief zijn; daarom dient er doelbewust gebruik gemaakt te worden van machtsverhoudingen en wordt door middel van onderhandelingen meer ruimte gegeven aan vrijwillige medewerking van de te sturen actoren;
- ❑ Van het toepassen van sturingsinstrumenten naar sturing als netwerkmanagement. Deze strategie moet zich richten 'op manipulatie van de kenmerken van het complexe netwerk, hetgeen gevolgen zal hebben voor daaropvolgende inzet van instrumenten'. Hierbij wordt gesleuteld aan de kenmerken van een complex netwerk: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie;
- ❑ Van sturen als dirigeren naar sturing als netwerkconstituering. Netwerksturing als strategie is erop gericht om het aantal actoren in het netwerk te veranderen, met het oog op het succesvol kunnen inzetten van sturingsinstrumenten.

Sturingsstrategieën en de overheidsorganisatie

De bovengenoemde strategieën vereisen een overheidsorganisatie die over voldoende kwaliteiten beschikt om deze strategieën toe te passen en in te zien waar de grenzen van deze strategieën liggen. Anders gezegd: "In het verlengde daarvan ligt de constatering dat strategieën en instrumenten van invloed kunnen zijn op de vormgeving van de overheidsorganisatie" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Het juiste gebruik sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten stelt bepaalde eisen aan de overheidsorganisatie en aan de aard van een overheidsorganisatie. Instrumenten zijn organisatieafhankelijk: ze vereisen een bepaalde hoeveelheid of hoedanigheid organisatorische inspanning (Schreiögg, op. Cit, p. 124).

Zoals eerder geconcludeerd kan Gebiedsontwikkeling gekenmerkt worden als complexe netwerk, waarin de mate van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie van actoren de keuze voor een sturing bepalen. In het conceptuele model in hoofdstuk 1, kan as 'A (sectoraal)' aangemerkt worden als operationele sturing as 'D (integraal)' aangemerkt worden als strategische sturing. De as 'B (Toelaten/MIRT)' kan aangemerkt worden als sturen op afstand, dus sturen op hoofdlijnen waarbij Rijkswaterstaat zich bemoeit met 'wat' en niet met 'hoe'.

3.3 Sturingsmodellen

De Bruijn en Ten heuvelhof (1991) hebben geprobeerd de sturingsinstrumenten voor de overheid te bespreken door complexe netwerken binnen de sturing te bestuderen.

Het stuurvermogen van de overheid is beperkt. Toch is er vaak behoefte aan sturing door de overheid: ' (...) de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van sturing is uitgangspunt voor het betoog dat in dit boek wordt gepresenteerd' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

Een van de achtergronden van de beperkte sturingscapaciteit van de overheid is gelegen in het feit dat bij veel beleidsterreinen de sturing moet plaatsvinden in complexe netwerken van organisaties. In zulke

netwerken participeren diverse overheidsorganisaties, semi-publieke organisaties en private organisaties. Van een centrale, laat staan dominerende, rol van één overheidsorganisatie is meestal geen sprake.

De kenmerken die door De Bruijn en Ten Heuvelhof beschreven worden voor de overheid voor complexe netwerken zijn pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Alle drie bieden zowel barrières als kansen voor sturing. Om deze kansen te benutten en de barrières te vermijden, moet de overheid zich richten op het verkrijgen van vrijwillige medewerking aan de vermindering van beleidsproblemen. Deze kan worden geactiveerd door institutionele regelingen, maar ook door hierop gerichte informele beleidsinstrumenten. Deze sturingsinstrumenten zijn meer indirect dan direct, meer gericht op ‘fine tuning’ dan generiek. Deze instrumenten maken gebruik van geboden kansen zodra men die tegenkomt en dienen eerder meerzijdig dan eenzijdig vanuit de overheid te zijn. Daarnaast kan de overheid ook trachten de kenmerken van het netwerk (pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie) of de structuur van het netwerk zelf te veranderen. Het toepassen van zulke sturingsmogelijkheden stelt wel eisen aan de betreffende overheidsorganisatie.

In de eerste deel van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) worden sturingsperspectieven besproken die raakvlakken hebben met sturingsmodel van Groetelaers. Grofweg zou de multi-actor benadering vergeleken kunnen worden met meerzijdige sturing en de single-actor benadering met eenzijdige sturing. Samenvattend kan gezegd worden dat De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) onderscheid maken tussen een hiërarchisch model en netwerk model, waarbij ze hun voorkeur voor netwerkmodel m.a.w. meerzijdige sturing uitspreken.

3.3.1 Subject-object, hiërarchie en netwerk modellen

	Subject-object	Hiërarchie	Netwerk
Besturend orgaan	Overheid (subject)	overheid	geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn
Bestuurde systeem	Geheel van te sturen actoren (object)	Te sturen actoren (ondergeschikt)	Geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn
Omschrijving model	Overheid (subject) stuurt object (geheel van te sturen actoren) in de door de overheid gewenste richting	Overheid staat aan de top van de samenleving en stuurt ondergeschikte actoren	Ieder van de actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen
Relatie tussen besturend orgaan en bestuurde systeem	Subject en object van sturing staan los van elkaar; veel bewegingsvrijheid voor overheid, overheid kan kiezen welk object zij wil sturen	Aandacht voor relaties tussen overheid en te sturen actoren; wisselwerking tussen overheid en te sturen actoren, overheid bovengeschikte actor	Iedereen stuurt en wordt gestuurd; het is niet vanzelfsprekend dat een overheid stuurt en niet-overheidsactoren worden gestuurd
Bron: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991			

Tabel 3.4 De sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof (Groetelaers, 2004)

Groetelaers (2004) geeft in tabel 3.4 een overzicht van de sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991). Daarin maken zij onderscheid tussen besturende en sturende partij en omschrijven zij de modellen en relaties tussen de partijen.

Het blijkt dat er weinig verschil is tussen het subject-object model en het hiërarchie model als het gaat om de indeling van het model in conceptuele modelschema in hoofdstuk 1. Het subject-object en hiërarchie model kunnen op as ‘A (sectoraal)’ geplaatst worden. Waarbij netwerkmodel op as ‘D (integraal)’ geplaatst kan worden.

Selnes (2000) maakt over het algemeen onderscheid tussen volgende drie sturingsmodellen: hiërarchisch model, zelfsturingsmodel en netwerkmodel. Zelfsturingsmodel is tegenovergesteld van subject-object

model, datmeer vrijheid geeft aan andere actoren dan de overheid, terwijl in het subject-object model de overheid toch enige vaste vorm van sturing heeft.

De volgende kenmerken worden door Selnes aan de modellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof toegekend:

Hiërarchie model

Top-down gerichte aanpak waarbij vanuit een centrum wetten en regels het gedrag voorschrijven. De sturingsfilosofie is gebaseerd op het nut en de noodzaak van een sterke overheid die gedrag mag en moet beïnvloeden via dwang en controle. Rechtszekerheid, rechtvaardigheid, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid zijn de dragende principes. De rol van de centrale overheid is die van regelgever en handhaver. De legitimiteit is ontleend aan de wisselwerking tussen het nut en de noodzaak van een bepaald gedrag (vaak het voorkomen van een bepaald gedrag) en de effectiviteit en efficiency van de hiërarchische aanpak.

Zelfsturing

Bottom-up gerichte aanpak waarbij de beleidsruimte voor verschillende maatschappelijke actoren centraal staat. De kenmerkende sturingsfilosofie is gebaseerd op het inzicht dat maatschappelijke actoren beter zelf aan de slag kunnen gaan, met vrijheid van overheidsbemoeienis en vrijheid voor eigen initiatieven, waardoor dynamiek, maatwerk en draagvlak dragende principes worden. De rol van de centrale overheid is die van stimulator, initiator, facilitator, grensbewaker en dergelijke. De legitimiteit wordt ontleend aan de wisselwerking tussen de kwaliteit van het functioneren van de zelfsturende actoren en de kwaliteit van de grensbewaking (of normstelling).

Netwerksturing

Aanpak gericht op het sturen binnen min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen. Kenmerkende elementen in de sturingsfilosofie zijn het inzicht dat de pluriforme en dynamische 'netwerkmaatschappij' zich niet makkelijk laat sturen via strakke regels. De overheid dient, om zo goed mogelijk invloed te kunnen (blijven) uitoefenen, deelnemer te worden van het proces waar de dealing and wealing for the public good plaats vindt: op mesoniveau insamenwerking en onderhandeling met andere actoren. De legitimiteit is ontleend aan de wisselwerking tussen de kwaliteit van het ambtelijke functioneren in de netwerken en de manier waarop publieke belangen worden gewaarborgd binnen de netwerken.

Daarnaast introduceert Selnes (2000) volgende modellen:

Transactiemodel

Dit kan een zekere mate een mix van andere modellen zijn, maar de aandacht voor transacties, voor marktoverwegingen en de rol van publiek-private samenwerkingsverbanden staat centraal.

Communicatiemodel

Ook hier geldt dat men niet altijd het communicatiemodel als apart 'model' beschouwt. Het is klaarblijkelijk een relevant onderwerp dat in de discussie een prominente rol verdient te spelen.

Voor elk beleidsveld - of beleidssector - wordt een samenstelling gemaakt met elementen van verschillende sturingsmodellen. Deze samenstelling staat voortdurend ter discussie en de discussie zelf kan invloed hebben op de manier waarop een bepaalde aanpak werkt. Een hybride tussen hiërarchie en zelfsturing wordt gevormd door zelfregulering. Zelfregulering is vaak in de een of ander vorm opgelegd door de overheid.

3.3.2 Criteria voor de keuze van een sturingsmodel

Keuze voor een strategie en een sturingsmodel hangt af van het doel en de inschatting van de maatschappelijke situatie. Hier volgen de criteria en de overwegingen die daarbij een rol spelen (o.a. Groetelaers, 2004; Van der Krabben, 2008; Needham, 2007):

- ❑ Wat zijn de ruimtelijke doelstellingen van een overheid? Doelmatigheid?
- ❑ Over welke instrumenten beschikt men? De legitimiteit van inzet instrumenten?

- ❑ Hoe groot is de investeringscapaciteit? De mate van efficiëntie?
- ❑ Kostenverhaal realiseren (verhalen van kosten van investering op andere partijen) en/of ontwikkelingswinst van andere partijen afromen?
- ❑ De rol en de aanwezigheid van de andere partijen op de grondmarkt? Expliciet: wat moet/wil de overheid zelf doen en wat aan de markt overlaten?
- ❑ Public Good argument: ‘anderen doen het niet, daarom moet overheid het doen’?
- ❑ Hoe ziet de markt(omstandigheden) er uit?
- ❑ Wat willen de marktpartijen? Willen ze terughoudend zijn en overheid initiatief laten nemen? Of willen ze zelf actief initiatief in handen nemen?
- ❑ Wat is de kennis en capaciteit?
- ❑ Wat zijn de onzekerheden?

3.3.3 Ideaaltypische modellen voor de positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling

Bij het bespreken van de literatuur in dit hoofdstuk hebben verschillende soorten sturingsvormen voor een overheid de revue passeert. De publicatie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) vormt de basis voor een sturingsdiscussie in bijna de hele literatuur die besproken is. Andere onderzoekers hebben op De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) voortgebouwd, door hun theorie (de perspectieven en modellen) voor verschillende beleidsvelden toe te passen. Die beleidsvelden hebben allemaal raakvlakken met het beleidsveld over de positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling dat in dit onderzoek behandeld wordt. Hieronder zijn in dit hoofdstuk behandelde theorieën in tabelvorm toebedeeld aan verschillende rollen, zie conceptuele model in hoofdstuk 1, die Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan hebben.

Ideaaltypische modellen voor de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie RWS in G.O.	Sturings-filosofie	Sturingsstijl	Sturings-perspectief	Complexe Netwerken	Sturingsmodel	Sturings-instrument	Rol bestuurder
A Sectoraal	Government Het regelsysteem	Single-actor Top-down/ Centrale coördinatie	Unicentrisch perspectief	Operationele sturing	Hiërarchie Object-Subject Klassiek	1e generatie instrumenten (wetgeving en beleidsregels)	Planner
B Toelaten	Regel- en toelating-systeem	Single-actor/ Multi-actor		Sturen op afstand (zich bemoeien met ‘wat’ en niet ‘hoe’). (bijv. MIRT)	Transactiemodel Toelatingsmodel	1e generatie instrumenten (wetgeving en beleidsregels)	Bewaker

C Loslaten	De marktplaats Invisible hand (zelfregulerend vermogen van de markt)	Single-actor/ Multi-actor Bottom-up	Multicentrisch perspectief	Voluntaire sturing	Zelfsturing Communicatiemodel Marktmodel	Gedeeltelijk inzet: 1e generatie instrumenten en 2e generatie instrumenten (meerzijdig, personen, incentives, communicatief en via organisaties en instituten)	Markt Facilitator
D Integraal	Governance Het netwerk	Multi-actor Strategische interactie	Pluricentrisch perspectief	Strategische sturing	Netwerkmodel Netwerksturing Communicatiemodel Beleidsnetwerkenadering	Noodzakelijke inzet: 1e generatie instrumenten Volledige inzet: 2e generatie instrumenten (meerzijdig, personen, incentives, communicatief en via organisaties en instituten)	Regisseur

Tabel 3.5 Ideaaltypische modellen voor de verschillende posities van RWS in Gebiedsontwikkeling

3.4 Conclusie: Ideaaltypische modellen

In dit hoofdstuk zijn verschillende theorieën over overheidsturing besproken. Het agentschap Rijkswaterstaat is te kenmerken als een overheidsorganisatie omdat zij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van infrastructuur en milieu is, die namens de minister opereert. Dit onderzoek moet leiden tot een aantal realistische strategieën die Rijkswaterstaat voor zijn grondstrategie in Gebiedsontwikkeling vanuit een aantal (A t/m D) posities kan voeren. In dit hoofdstuk is de eerste slag gemaakt om tot ideaaltypische modellen te komen voor de vier posities van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling. De ideaaltypische modellen worden in het volgende hoofdstuk 'beleidskader' getoetst aan de hand van het tot nu toe gevoerde grondbeleid door verschillende overheden in Nederland. Die toets moet duidelijk maken in hoeverre de ideaaltypische modellen voor de grondbeleidstrategie van Rijkswaterstaat van toepassing zijn. Uiteindelijk zullen de resultaten van het empirisch onderzoek moeten uitwijzen welke grondstrategieën meest realistisch zijn voor Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de theorie die het meest geschikt is bevonden om de positie van Rijkswaterstaat in de grondmarkt te analyseren. Daarnaast de theorie die de filosofie achter de handelingen van een overheid zichtbaar maakt en tevens de kaders geeft waarbinnen, en richtingen waarin een overheid kan sturen. Er wordt gebruik gemaakt van de resultaten uit de tabel 3.5 van de vorige paragraaf om de modellen die bij de vier posities van Rijkswaterstaat lijken te passen als conclusie van dit hoofdstuk in de volgende subparagrafen te lichten.

3.4.1 Ideaaltypisch hiërarchie model voor RWS in Gebiedsontwikkeling

Ideaaltypische modellen voor de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie RWS in G.O.	Sturings-filosofie	Sturingsstijl	Sturings-perspectief	Complexe Netwerken	Sturingsmodel	Sturings-instrument	Rol bestuurder
A Sectoraal	Government	Single-actor	Unicentrisch perspectief	Operationele sturing	Hiërarchie	1e generatie instrumenten (wetgeving en beleidsregels)	Planner
	Het regelsysteem	Top-down/ Centrale coördinatie			Object-Subject		
					Klassiek		

Tabel 3.6 Ideaaltypische modellen voor de 'sectoraal' positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

Sectoraal(A) positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van planner vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces zelf alles (van ontwerp tot realisatie) in handen heeft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van het regelsysteem en government. Dit wordt gedaan voor het algemeen belang en door te veronderstellen, dat een overheid weet wat goed is voor de maatschappij. De sturingsstijl wordt dan gekenmerkt door een top-down en vanuit centrale coördinatie gerichte handeling van een single-actor die het voor het zeggen heeft en geen andere laat bepalen. Dus de single-actor die ook de verantwoordelijkheden, kosten en risico's naar zich toe trekt. Vanuit een unicentrisch, dus top-down, perspectief wordt in een, al dan niet complexe, situatie hiërarchisch de Gebiedsontwikkeling benaderd. Daarvoor kijkt men op basis van een operationele sturing naar welke instrumenten beschikbaar zijn en tevens toepasbaar zijn om het gedrag van maatschappelijke actoren te sturen. In een klassiek-hiërarchisch sturingsmodel wordt gebruik gemaakt van de eerste generatie instrumenten zoals wetgeving, ministeriële en juridische regelingen. RWS (subject) stuurt object (geheel van te sturen actoren) in de door RWS gewenste richting vanuit een sectoraal positie. Het passend model voor deze positie benoem ik hier eenduidig als het ideaaltypisch *hiërarchie model (A, sectoraal)* voor Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

3.4.2 Ideaaltypisch toelatingsmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling

Ideaaltypische modellen voor de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie RWS in G.O.	Sturingsfilosofie	Sturingsstijl	Sturingsperspectief	Complexe Netwerken	Sturingsmodel	Sturingsinstrument	Rol bestuurder
B Toelaten	Regel- en toelatings-systeem	Single-actor/ Multi-actor		Sturen op afstand (zich bemoeien met 'wat' en niet 'hoe'). (bijv. MIRT)	Transactiemodel Toelatingsmodel	1e generatie instrumenten (wetgeving en beleidsregels)	Bewaker

Tabel 3.7 Ideaaltypische modellen voor de 'toelaten' positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

Meerwerken (B) positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van bewaker vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces zelf alles van ontwerp tot realisatie in handen heeft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van regel- en toelatingssysteem. Dit wordt gedaan voor het algemeen belang en door aan te nemen dat een overheid weet wat goed is voor de maatschappij. De maatschappelijke actoren dienen toestemming/toelating/vergunning aan te vragen voor hun activiteiten in Gebiedsontwikkeling die in het kader van het voorgeschreven beleid vallen. De sturingsstijl wordt dan gekenmerkt dooreen single-actor die zelf bepaalt wanneer een beperkte vorm van multi-actor situatie mag optreden. Dus de single-actor die ook de verantwoordelijkheden, kosten en risico's naar zich toe trekt of bij toelating van een andere actor in ontwikkeling vaste afspraken met die actor over kosten en risico's maakt. Als RWS een multi-actor situatie toelaat dan wordt dat ingevuld vanuit het perspectief 'sturen op afstand'. Bij toepassing van een transactiemodel en aan de hand van de eerste generatie instrumenten wordt de door de overheid publiek-private samenwerking vorm gegeven. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport(MIRT) van het Rijk en decentrale overheden is een voorbeeld van dit model, waarin de overheid bepaalt wat voor projecten, waar en binnen welke termijn gerealiseerd moeten worden, zodat de markt als actor de 'hoe' realisatie bewerkstelligt. RWS bewaakt dus het Gebiedsontwikkelingsproces op basis van toelatingsplanologie: toelaten wanneer het gewenst is. Het passend model voor deze positie benoem ik hier eenduidig als: het ideaaltypisch **toelatingsmodel (B, toelaten)** voor Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

3.4.3 Ideaaltypisch marktmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling

Ideaaltypische modellen voor de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie RWS in G.O.	Sturings-filosofie	Sturingsstijl	Sturings-perspectief	Complexe Netwerken	Sturingsmodel	Sturings-instrument	Rol bestuurder
C Loslaten	De marktplaats Invisible hand (zelfregulerend vermogen van de markt)	Single-actor/ Multi-actor Bottom-up	Multicentrisch perspectief	Voluntaire sturing	Zelfsturing Communicatiemodel Marktmodel	Gedeeltelijk inzet: 1e generatie instrumenten en 2e generatie instrumenten (meerzijdig, personen, incentives, communicatief en via organisaties en instituten)	Markt Facilitator

Tabel 3.8 Ideaaltypische modellen voor de 'loslaten' positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

Loslaten (C) positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS de rol van een Markt Facilitator aanneemt. Beleid komt bottom-up tot stand op een marktplaats, waarop RWS als marktpartij functioneert. Vanuit een voluntaire sturing wordt met een single-actor of een multi-actor sturingsstijl van begin tot einde van een ontwikkelingsproces (van ontwerp tot realisatie) aan de markt (initiatieven) overgelaten. De multicentrische perspectief maakt dat meerdere actoren binnen een groep samen kunnen werken waarbij het zelfregulerend vermogen (invisible hand) van de marktplaats de posities en de verhoudingen van actoren bepaalt. Als sturingsmodel is zelfsturing, communicatie en markt leidend en kan gebruikt worden van zowel eerste en tweede generatie sturingsmodellen zolang het bij loslatenpositie past. Het passend model voor deze positie benoem ik hier eenduidig als: het ideaaltypisch **marktmodel (C, loslaten)** voor Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

3.4.4 Ideaaltypisch netwerkmodel voor RWS in Gebiedsontwikkeling

Ideaaltypische modellen voor de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie RWS in G.O.	Sturingsfilosofie	Sturingsstijl	Sturingsperspectief	Complexe Netwerken	Sturingsmodel	Sturingsinstrument	Rol bestuurder
D Integraal	Governance	Multi-actor	Pluricentrisch	Strategische sturing	Netwerkmodel	Noodzakelijke inzet: 1e generatie instrumenten	Regisseur
	Het netwerk	Strategische interactie	perspectief		Netwerksturing Communicatiemodel Beleidsnetwerkenadering	Volledige inzet: 2e generatie instrumenten (meerzijdig, personen, incentives, communicatief en via organisaties en instituten)	

Tabel 3.9 Ideaaltypische modellen voor de 'integraal' positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

Integraal (D) positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van regisseur vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces (ontwerp tot realisatie) betrokken blijft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van het netwerk en governance. Dit doet men voor het algemeen belang en door aan te nemen dat een overheid via netwerken en communicatie met de verschillende (maatschappelijke) actoren bepaalt wat goed is voor de maatschappij. De sturingsstijl wordt dan gekenmerkt door multi-actor situatie en vanuit strategische interactie tussen de actoren.

Het pluricentrisch perspectief van integrale interactie tussen alle mogelijke actoren maakt voor de complexe netwerken de strategische sturing noodzakelijk.

De multi-actor combinatie draagt hier de verantwoordelijkheden, kosten en risico's. Vanuit een pluricentrisch, integraal perspectief wordt in al dan niet complexe situatie de Gebiedsontwikkeling strategisch benaderd. Daarvoor kijkt men op basis van een strategische sturing en netwerksturing naar welke instrumenten beschikbaar zijn en toepasbaar zijn om het gedrag van maatschappelijke actoren te sturen. Het communicatiemodel, netwerkmodel en de beleidsnetwerkenadering maken in combinatie met eerste en tweede generatie instrumenten de integrale regisseursrol van RWS in Gebiedsontwikkeling mogelijk. Het passend model voor deze positie benoem ik hier eenduidig als het ideaaltypisch **netwerkmodel (D, integraal)** voor Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

4 Hoofdstuk IV Beleidskader

In dit hoofdstuk komen de sturingsmodellen van gemeenten, provincies en rijksoverheid aan bod en hoe deze de afgelopen decennia in Nederland werden toegepast in grondbeleid en wordt besproken wat de ervaringen hierover zijn. Voorts worden de gebruikte instrumenten bij bepaalde sturingsmodellen en hun uitwerking belicht. Welke criteria zijn voor een overheid bepalend geweest bij de keuze van een sturingsmodel en met welke rol? Afsluitend worden de resultaten van de keuze voor bepaalde sturingsmodellen besproken en daarmee gevoerde grondbeleidstrategieën bij de keuze van een sturingsmodel waar RWS bij betrokken kan worden.

Het conceptueel model uit §1.8 schema 1.2 is net als in het vorig hoofdstuk tevens in dit hoofdstuk leidend. De mogelijke posities van RWS in Gebiedsontwikkeling dient als stramien voor de ordening van uitkomsten in dit hoofdstuk. In de conclusie worden de uitkomsten van gemeentelijke grondbeleid, provinciale grondbeleid en rijksgrondbeleid bij elkaar gebracht en besproken. Daaruit dient voor Rijkswaterstaat een toepasbaar grondbeleid, per gedefinieerde positie in Gebiedsontwikkeling, naar voren te komen.

4.1 Het doel, rechtvaardiging en achtergrond van grondbeleid

De vraag die allereerst gesteld kan worden is: waarom een overheid gronden verwerft (aankopen of onteigenen)?

Grond is een essentiële productiefactor. Grond is bovendien schaars. Daarom is het van belang dat bij de verdeling van grond alle maatschappelijke sectoren aan bod komen; ook minder draagkrachtige sectoren. Dat gebeurt niet vanzelf. Bovendien zijn de veranderingen in het grondgebruik vaak onomkeerbaar. Als 'groen' (natuur en landschap) eenmaal 'rood' (stedelijk gebied) is geworden, zal dit niet snel ongedaan gemaakt kunnen worden (VROM, 2001).

De overheid is er van overtuigd dat het verwerven van gronden in het belang is van de gemeenschap. In Nederland wordt vanaf de tweede helft van de 19e eeuw in toenemende mate grondbeleid gevoerd door overheden. Aanvankelijk was het oogmerk om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen, maar het grondbeleid ontwikkelde zich steeds meer richting het financiële oogmerk, in de vorm van winst en kostenverhaal. In de loop van de tijd zijn er verschillende vormen van grondbeleid ontstaan. Dat is gepaard gegaan met verdeling van bevoegdheden over ruimtelijke ordening over verschillende overheidslagen.

De doelstelling van het grondbeleid is volgens nationale Nota Grondbeleid uit 2001 driedelig:

- ❑ Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);
- ❑ Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt;
- ❑ Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Voor deze doelstellingen acht de overheid zich in het kader van het grondbeleid verantwoordelijk en hieraan ontleent de overheid de legitimatie om in te grijpen in de grondmarkt (VROM, 2001).

In Nederland wordt op nationaal niveau en op lokaal niveau sterk gestuurd op Ruimtelijke Ordening. Op nationaal niveau zijn door het Rijk kaders aangegeven voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. De invulling van die kaders verschillen per regeringsperiode en per kabinet. De provincies en gemeente hebben enige vrijheid in het vormgeven van Ruimtelijke Ordening, maar zij voeren voornamelijk het toelatingsbeleid uit en soms een ontwikkelingsbeleid. De overheden beogen daarmee te ruimtelijke kwaliteit in Nederland te behouden en te bevorderen. Het functioneren van de grondmarkt is van invloed op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Door beleidsmatige, institutionele en instrumentele koppelingen is er een sterke relatie tussen grondmarkt en ruimtelijke kwaliteit ontstaan (VROM-Raad, 2009).

Alvorens de geschiedenis en de vormen van grondbeleid te behandelen is het van belang om het voornaamste doel van een overheid, te weten: het dienen van het algemeen belang, aan de hand van de wetenschappelijke literatuur te bestuderen.

4.1.1 Algemeen belang: 'public interest'

De belangrijkste wetenschappelijke theorieën, discoursen en gedachten over het algemeen belang (ofwel public interest) zijn voor het theoretisch kader van interesse om te begrijpen in hoeverre het gerechtvaardigd is dat een overheid interfereert in grondmarkt en daarmee gronden aankoopt, onteigent of restricties oplegt. De literatuur die centraal staat bij het omschrijven van 'the public interest' als concept en de rol die de staat hierin moet spelen zijn: 'The public interest in planning: from legitimation to substantive plan evaluation' (Alexander, 2002); 'Assisting the Invisible Hand. Contested Relations Between Market, State and Civil Society' (Dubink, 2003) en andere gekozen ondersteunende literatuur zoals 'Institutional Dynamics in Environmental Governance' (Arts & Leroy, 2006).

Alexander (2002) stelt dat 'public interest' op drie manieren geassocieerd kan worden met ruimtelijke ordening en planning. Zo kan 'public interest' overheidsingrijpen in de ruimtelijke planning rechtvaardigen door een aantoonbaar teweegbrengen van welvaartsstijging na het ingrijpen op zowel financieel gebied als op gebieden van leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid. Ten tweede vertegenwoordigt 'public interest' een ethische norm voor het vakgebied van de ruimtelijke ordening en planologie. 'Public interest' staat voor een na te streven planningsethiek waarin financieel, ecologisch en sociaal, duurzame en leefbare ontwikkeling wordt nagestreefd. De laatste associatie van Alexander (2002) van 'public interest' met ruimtelijke planning heeft raakvlakken met het voorgaande. Hier wordt als algemeen belang of 'public interest' gezien en als basisprincipe voor planners. Het algemeen belang hoort gediend te worden bij het opstellen van een professionele ruimtelijke ordening.

Verderop in zijn boek omschrijft Alexander (2002) 'public interest' als een legitimatie van de planologie en vier invalshoeken om te bepalen of een (maatschappelijk) probleem in het domein van het algemeen belang valt. Alexander (2002) maakt in eerste instantie een onderscheid tussen substantive views en procedural views.

Substantive views richten zich voornamelijk op de inhoudelijke kant van de problematiek terwijl de procedural views zich focussen op de procesmatige kant van het probleem. In dit onderzoek wordt met de problematiek vooral de inhoud bedoeld, de mate van rechtvaardiging en vormgeving van grondbeleid van Rijkswaterstaat.

Substantive views

Volgens Alexander (2002) kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van substantive views: 'utilitarianism' en 'unitary concepts'. Utilitarianism omschrijft het totale nut van een ingreep in de ruimtelijke ordening voor het individu. Om dit totale nut te bepalen is een expliciete en eenduidige operationalisatie van de waarde van de ruimtelijke ingreep essentieel. Het nut van de ruimtelijke ingreep van Rijkswaterstaat voor het individu is af te leiden van de opdracht die zij als uitvoeringsorganisatie van het Rijk heeft, namelijk: droge voeten voor inwoners, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer over weg en water, betrouwbare en bruikbare informatie (RWS, 2011).

De tweede *substantive view* van Alexander zijn de *unitary concepts* waarin een toename van collectief gedeelde morele basiswaarden zoals leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en bereikbaarheid een motivatie kunnen zijn voor het overheidsingrijpen in de ruimtelijke ordening. Bij infrastructurele en delta projecten is tevens een duidelijke operationalisatie van deze morele basiswaarden van cruciaal belang. Het aanleggen van een snelwegverbinding kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid van een gebied door een toename van het verkeer en de negatieve externe effecten daarvan (milieuverontreiniging, luchtkwaliteit, congestie door lagere mobiliteit, etcetera). Echter, er kunnen ook positieve effecten op de leefbaarheid van een gebied plaats vinden als de ontsluiting hierdoor wordt verbeterd. Bij positieve verkeerskundige, milieukundige en sociale aspecten van een infrastructurele investering bij integrale Gebiedsontwikkeling valt dit overheidsingrijpen binnen het domein van het algemeen belang en rechtvaardigt daarmee, volgens Alexander (2002), het ingrijpen.

Procedural views

Onder procedural views worden eveneens twee invalshoeken onderscheiden: 'dialogical concepts' en 'deontic concepts'. Volgens de *dialogical concepts* benadering valt een infrastructurele investering bij Gebiedsontwikkeling binnen het domein van public interest op het moment dat de meerderheid van de actoren in een gebied schade toegevoegd wordt in hun respectievelijke belangen; dit in het geval van het uitblijven van deze investering. Deze actoren kunnen publiek en privaat zijn en worden veelal

vertegenwoordigd in commissies door de overheid, markt en maatschappelijke organisaties en door georganiseerde burgers. Dubbink (2003) omschrijft deze actoren op institutionele wijze als *State, Market and Civil Society*. Conform de visie van Hodgson (2006) 'Institutions are systems of established and prevalent social rules that structure social interactions' ziet Dubbink (2003) instituties.. Dubbink en Hodgson geven duidelijk aan, dat instituties dus zowel formeel (wet- en regelgeving) als informeel (tradities, [plannings]methodiek en gebruiken) kunnen zijn. Mocht de meerderheid van de instituties *State, Market and Civil Society* zich dus verenigen voor een infrastructurele investering, zoals bij integrale Gebiedsontwikkeling vaak het geval is, dan wordt deze investering volgens Alexander (2002) tot het domein van het algemeen belang gerekend. Arts & Leroy (2006) benadrukken in deze zaak nog de wederzijdse invloed van individuele actoren en instituties, door het feit dat instituties theoretisch kunnen ontstaan uit betrokken actoren (lees 'burgerinitiatief' of 'bedrijfsbranche').

De vierde invalshoek, *deontic concepts*, legt het zwaartepunt bij de juridische aspecten van de overheidsingreep in de ruimtelijke ordening. Een ruimtelijke investering is van algemeen belang als deze wettelijk noodzakelijk is en aan juridisch vastgestelde normen is verbonden.

De bovenstaande theoretische invalshoeken van Alexander geven nog geen eenduidig antwoord op de vraag of het gerechtvaardigd is dat de overheid en niet een ander actor ingrijpt in de ruimtelijke ordening en vooral in de grondmarkt. Om een antwoord hierop te vinden is de theorie van verschuivende institutionele verhoudingen van Dubbink (2003) relevant. Dit onderzoek gaat onder meer in op de vraag of een grondstrategie, die het algemeen belang of public interest zou moeten dienen, volgens de criteria van Alexander (2002) door de overheid gevoerd moet worden (State volgens Dubbink, 2003). Of dat de veranderende institutionele verhoudingen tussen *State, Market and Civil Society* ook een verandering in de verantwoordelijkheid voor de realisatie en de financiering van een project tot gevolg hebben. Dit is immers van belang om de rol voor Rijkswaterstaat in deze veranderde institutionele verhoudingen te bespreken. Met andere woorden: is het algemeen belang of public interest een zaak van de staat, of ligt de verantwoordelijkheid ook deels bij marktpartijen en de maatschappij?

Zoals bovenstaand door Dubbink (2003) en Hodgson (2006) omschreven kunnen instituties zowel formeel als informeel zijn. Dubbink (2003) omschrijft de verantwoordelijkheid van de drie instituties *State, Market and Civil Society* voor het algemeen belang in twee uiteenliggende modellen. Het *Indirect Responsibility Model* waarin marktpartijen een zeer kleine verantwoordelijkheid kennen bij het invullen, financieren en behartigen van projecten ten gunste van het algemeen belang, waarin de staat een dominante rol heeft op deze gebieden. In het *Direct Responsibility Model* kennen marktpartijen (of de institutie Market) een relatief grote verantwoordelijkheid bij het invullen, financieren en behartigen van projecten ten gunste van het algemeen belang. Het *Direct Responsibility Model* gaat in eerste instantie uit van een gedeelde verantwoordelijkheid voor projecten zoals een infrastructurele investering bij integrale Gebiedsontwikkeling voor de instituties State en Market. Omdat de scheiding tussen markt en maatschappij (Market en Civil Society) niet strikt is kan de maatschappij de markt eveneens beïnvloeden. Het is tevens mogelijk dat de maatschappij zich als een institutie manifesteert door zich te organiseren in belangengroeperingen en zo actief aandeel neemt aan de invulling, financiering en behartigen van projecten ten gunste van het algemeen belang. Bij het vormgeven van een dergelijk gedeelde verantwoordelijkheid kan worden gedacht aan PPS-constructies⁸, een contractuele- of anterieure⁹ overeenkomsten tussen bijvoorbeeld gemeenten en marktpartijen.

Public goods

Het bestaan van publieke goederen (public goods) kan worden aangevoerd bij het voeren van grondbeleid ter onderbouwing van het welvaartseconomische argument. In de welvaartseconomie wordt ervan uitgegaan dat markten niet altijd goed functioneren en soms falen (Buitelaar, 2010). Het eerlijk verdelen van kosten en baten of in gang zetten van ruimtelijke ontwikkeling kan als publieke taak worden gezien, omdat het zonder tussenkomst van de overheid niet plaats zou vinden.

Public good bestaat op verschillende schalen en niveaus; van gemeentelijk tot internationaal niveau. Het is van belang om hier een onderscheid te maken, omdat de verschillende schalen en niveaus ook betekenen dat er verschillende actoren zijn die in de ruimtelijke ordening verantwoordelijk zijn voor een *public good*, zie tabel 4.1. In dit onderzoek gaat het om *local* en *national public good*.

⁸ Verschillende vormen van Publiek Privaat Samenwerking (PPS).

⁹ De grondexploitatiewet, uit nieuw Wro, die per 1 juli 2008 in werking is getreden biedt gemeenten de mogelijkheid om de kosten van planontwikkeling op drie manieren bij projectontwikkelaar te verhalen: via *anterieure* overeenkomst, via opstellen van exploitatieplan en/of via *posterieure* overeenkomst. De *anterieure* overeenkomst is een vrijwillig (vrij te onderhandelen) te sluiten overeenkomst met projectontwikkelaar, terwijl *exploitatieplan* wordt volgens wettelijk bepaalde kostensoorten lijst opgesteld en daarna door middel van een *posterieure* overeenkomst kostenverhaal bij een projectontwikkelaar gedaan.

A local public good benefits all the members of a local community, possibly to include the citizens of more than one country.
A national public good benefits all the citizens of a state.
A domestic public good benefits all the members of a community situated within a single state. National public goods are domestic public goods, but domestic public goods need not to be national public goods.
A regional public good benefits countries belonging to a geographic territory.
A global public good benefits all countries and, therefore, all persons.
An international public good benefits more than one country. Global and regional public goods are both international public goods. However, some international public goods may be neither regional nor global.
The public good of collective defence under NATO, for example, applies to North America and Europe.

Tabel 4.1 International Task Force on Global Public Goods (2006, pg. 14)

4.1.2 Overheidsingrijpen om algemeen belang

Sinds de wederopbouw in de jaren '50 en vooral in de afgelopen decennia is de vraag naar grond forsgestegen. Dat had verschillende redenen. Aan de ene kant was door een bevolkingsgroei, industrialisatie en economische groei meer vraag naar grond voor de agrarische sector, de industriële sector en de stedelijke ontwikkeling. Aan de andere kant heeft in de afgelopen 20 jaar de opkomst van grootgrondbezitters en projectontwikkelaars - die anticipeerden op ruimtelijke beleidsdoelen van de overheden - de vraag naar bouwgrond voor voornamelijk woningbouw doen stijgen. De reactie van gemeenten daarop was grotendeels om zoveel mogelijk gronden te verwerven voor regionale ruimtelijke doelstellingen.

De hoge vraag heeft ertoe geleid dat de relatief goedkope landbouwgrond in bezit van verschillende partijen is gekomen voor projectontwikkeling of winst door grondspeculanten. Een speculant koopt namelijk een landbouwperceel van een boer, wat dan nog als bestemming landbouw heeft en anticipeert op beleidsverandering van de overheid betreffende dat perceel. Zodra de bestemming van een landbouwgrond verandert en een andere vorm van gebruik mogelijk is, dan kan de speculant de grond voor veel hoger bedrag verhandelen. Het is ook mogelijk om zelf een perceel te ontwikkelen en de winst uit verkocht vastgoed te incasseren. Deze speculanten hebben vooral grote winst kunnen boeken toen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) de te ontwikkelende industriële en woningbouw gebieden door het Rijk werden aangewezen. Door de ingenomen grondposities werd een kunstmatige schaarste in de grondmarkt gecreëerd. Omdat de gemeenten als een lokale overheid hierdoor de meeste belemmering hebben ervaren, namen zij ook zoveel mogelijk grondposities in. Provincies net als het Rijk hebben in de loop der jaren gezien dat de instrumenten voor overheden ontoereikend waren om ruimtelijke ontwikkeling op een efficiënte en betaalbare wijze te bevorderen of in stand te houden. Bij hen kwam de reactie, om méér grondposities tijdig in te nemen, later op gang.

Spanning tussen het algemeen belang en individueel belang

De hiervoor geschetste ontwikkeling heeft de (lokale) overheid ertoe gedwongen om van ruimtelijk beleid via grondbeleid de stap naar het beleid voor het voeren van grondstrategie in te zetten. Daarnaast is de wet- en regelgeving aangepast om zo de grondmarkt te reguleren. Verderop in deze subparagraaf zal worden ingegaan op de verschillende vormen die zijn ontstaan door marktinterventies van de overheid.

Een zin uit het rapport van het SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen (1999) pagina 39 luidt als volgt: 'Om te voorkomen dat grondprijzen het uitoefenen van overheidstaken in de weg zouden staan, is het verstandig zover mogelijk van dat punt vandaan te blijven en als overheid zelf het initiatief in handen te nemen door de grond in Nederland (bebouwd of onbebouwd) als een eindig goed te gaan behandelen.'

De interventie in de markt door de overheid zal pas echter worden geaccepteerd als er een toereikend draagvlak is om dat beleid in de praktijk ook door te kunnen voeren. Met andere woorden, als de rechtvaardigheid van een dergelijk beleid wordt erkend en gezien.

De benadering van Hardin zoals naar voren komt in zijn boek 'The Tragedy of Commons' (1968) biedt hiertoe een mogelijkheid. Bekend is Hardin's voorbeeld van de gemeenschappelijke weide die als gevolg van de individuele drang tot het laten grazen van een maximaal aantal dieren aan overbeweiding te gronde gaat: '(...) freedom on a common ruins all...' (SISWO, 1999; Hardin, 1968). Hij onderbouwt hiermee de noodzaak van regulering van grondgebruik. Zonder regulering zouden op winstmaximalisatie

gerichte (markt-) partijen het eigen belang op korte termijn (moeten) laten prevaleren ten koste van elkaar en uiteindelijk ook zichzelf.

Hardin noemt drie methoden om het bovenstaande te vermijden: directe overheidsingrijpen, privatisering en gemeenschappelijke afspraken. Het overheidsingrijpen heeft volgens hem de meeste voorkeur. Volgens SISWO (1999) is in Nederland sprake van het prijsgeven van instrumenten (openbaar maken van instrumenten van de overheid die dienen voor ruimtelijk beleid) om tot regulering te kunnen komen ten gunste van een vrijer spel der maatschappelijke krachten. Hardin's pleidooi voor overheidsingrijpen veronderstelt echter een overheid die zich als onpartijdig hoedster van algemeen belang opwerpt (SISWO, 1999).

De 'commons' van Hardin gaat niet alleen over grond, maar ook over het milieu en leefomgeving in ruimste zin. Gezien het feit dat bijna alle aspecten van de ruimtelijke ordening met elkaar verweven zijn en/of invloed op elkaar hebben, is het van belang om te beseffen dat interventie in een aspect van leefomgeving een positieve of negatieve invloed op ander aspect van de leefomgeving(e) kunnen hebben. De benadering van Hardin bestrijdt daarom tegelijk de sectorale en beperkte benadering van een leefomgeving. We kunnen voor dit onderzoek in misschien een beperkte mate stellen dat Hardin (1968) het gevaar van *freedom of a common* en de noodzaak van overheidsingrijpen algemeen bekend heeft gemaakt en dat Needham (2005) de vormen van overheidsingrijpen heeft geïntroduceerd.

Marktordening

Hoe kan die overheidsinterventie er dan uitzien?

Needham omschrijft in zijn boek 'Planning, Law and Economics' (2005) onder meer drie vormen van interventies die overheden gebruiken om een andere marktordening te bevorderen. Een andere marktordening kan leiden tot veranderende verhoudingen tussen instituties, betrokken partijen en andere actoren. De drie vormen die Needham (2005) omschrijft zijn marktregulering, marktstimulering en marktstructurering. Deze drie methoden van marktinterventie kunnen als instrument dienen bij het voeren van grondbeleid.

Allereerst is het noodzakelijk om de definitie van de markt te verduidelijken. Volgens Segeren, Needham & Groen (2005) bestaat hiervoor een 'smalle' definitie: Een markt is een interactie waarbij alles via de prijs wordt gecoördineerd en een 'brede' definitie: 'Een markt is het geheel aan transacties van een goed of dienst, waarbij de transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen'. Net als Segeren et al. (2005) en Needham (2005) is dit voorliggende onderzoek op de 'brede' definitie van markt gebaseerd. Deze definitie wordt ondersteund door de definities van Heertje (1970): Het samenhangend geheel van vraag en aanbod naar een goed en Lindblom (2001): 'Not a place but a web, not a location but a set of co-ordinating performances' (Segeren et al., 2005).

Marktregulering wordt als publieksrechtelijk beleidsinstrument getypeerd en heeft volgens Needham (2005) nauwelijks kenmerken uit de privaatrechtelijke sfeer. Marktregulering is gefocust op wet- en regelgeving, waarin al dan niet op voorwaarden geboden en verboden worden gesteld. In de ruimtelijke ordening komt marktregulering vooral voor in verordeningen, bestemmingsplannen en vergunningen. Het stellen van restricties via verordeningen, onteigenen van gronden of het stellen van verplichte bijdragen door een uitbreiding van de grondexploitatie wetgeving kan een vorm van marktregulering zijn.

Marktstimulering wordt door Needham (2005), Schouten (2009) en Segeren (2007) omschreven als een financiële stimulering van de overheid om de markt opnieuw te ordenen. Boete, heffing, belasting en subsidie kan één vorm van financiële stimulatie zijn. De auteurs beweren dat de financiële stimulering onvoldoende is om marktordening te veranderen. Volgens hen kan een combinatie van marktstimulering, -regulering of -structurering uitkomst bieden. Bijvoorbeeld het heffen van belasting over winst door grondprijsstijging of verplicht stellen van een bijdrage aan een wijk.

Marktstructurering wordt door Needham (2005) omschreven als een overheidsingrijpen op de geldende marktcondities. Door geldende marktcondities te veranderen wordt vaak een nieuw kader aan mogelijkheden geïntroduceerd waarbinnen marktpartijen kunnen opereren. Door het stellen van nieuwe werkkaders kan de verantwoordelijkheid voor zaken in het algemeen belang (public interest naar Alexander (2002)) verhoogd worden door middel van concepten als de publiek-private samenwerking (PPS). De uitwerking van marktstructurering heeft overeenkomsten met de theorie van Dubbink (2003) waarin State, Market en Civil Society gezamenlijk verantwoordelijk worden gesteld voor een project. Een belangrijke notie bij de voorwaarden voor marktstructurering is dat de overheid mogelijke eindverantwoordelijk blijft voor het project. Hierbij kan overheid afspraken maken met andere partijen over verwerving en deling van kosten van gronden en ruimtelijke ordening. Nu de 'rechtvaardiging' van overheidsingrijpen in de grondmarkt besproken is, is de volgende stap zich in de geschiedenis van ruimtelijke ordening in Nederland te verdiepen, om het ontstaan van het (huidig) grondbeleid te begrijpen.

4.1.3 Grondbeleid geschiedenis

Ontstaan van grondbeleid

Grondbeleid als middel voor het doel ruimtelijke ontwikkeling is voornamelijk ontstaan in relatie met de steeds toenemende rol van de overheid bij de verstedelijking. Tot het eind van de 18e eeuw was er geen druk tot herinrichting of ontwikkeling van het platteland. De regels uit het privaatrecht vormden het kader van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Er was wel sprake van grondbeleid in het stedelijk gebied. In de laatste periode van de Gouden Eeuw was er veel uitbreiding van steden. Amsterdam ontengende bijvoorbeeld al grond in 1663. Een besluit tot uitbreiding betekende toen een stap in het duister die goed afliep als de conjunctuur steeg en misging als de conjunctuur daalde. De nieuw aangemaakte ruimten bleven, voor een groot deel, 200 jaar ongebruikt (Overwater, 2002).

De omslag kwam in het midden van de 19e eeuw. De steden begonnen te groeien en de mobiliteit nam door de spoor- en rijkswegen toe. De overheid nam allerlei taken op het gebied van infrastructuur en openbare voorzieningen op zich, wat gepaard ging met sterke verandering en uitbreiding van de steden. Als gevolg van de Industriële Revolutie puilden in 1900 de steden uit. Tot dan toe voerde de overheid nog geen volkshuisvestingbeleid.

Om een einde te maken aan woonwantoestanden wordt de Woningwet in 1901 ingevoerd. In de onteigeningswet werd de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van stadsuitbreiding opgenomen. Na de WOII heerste woningnood en werd het huisvestingsbeleid weer hoog op de agenda van de politiek gezet. De rol van de overheid was in de 2e helft van de 20e eeuw steeds omvangrijker geworden. Naast de Woningwet werd door het zeer gedetailleerde Bouwbesluit en de Bouwverordening de technische en welstandskwaliteit van gebouwen en ruimtelijke ordening beïnvloed. Op basis van de WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening tot 1-7-2008) werd gedetailleerd bepaald waar gebouwd mocht worden en waar niet. In de onteigeningswet is vanaf de introductie onteigeningsgrond opgenomen. Reden was: het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting. De wet 'Voorkeursrecht Gemeenten' maakt het voor de gemeenten mogelijk om zichzelf een voorkeursrecht tot koop te verlenen.

Veel geld en een omvangrijk juridisch instrumentarium maakte dat volkshuisvesting en ruimtelijke ordening altijd, vooral tot 2010, een belangrijk lokaal beleidsterrein is geweest. VROM speelde hierbij een grote rol via PKB's (Planologische kernbeslissing), het toekennen van geld en het entameren van wetgeving. Op het niveau van feitelijke uitvoering van de ruimtelijke ordeningsbeleid wordt de overheid op dit specifieke beleidsterrein vertegenwoordigd door de gemeente (Overwater, 2002; Buitelaar, 2010).

Er wordt in Nederland al anderhalve eeuw grondbeleid gevoerd, met wisselende verantwoordelijkheden voor de overheid. Na de bloei van particuliere stadsuitleg is er vanaf 1870 sprake van actief gemeentelijk grondbeleid (het erfpachtstelsel). De betrokkenheid van het Rijk werd voor het eerst met introductie van de 'Woningwet van 1901' getoond. Dit wet heeft ook de basis gelegd voor de moderne ruimtelijke planning. Maar het grondbeleid werd daarin gezien als algeheel gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten kregen de wettelijke plicht om via een aantal publiekrechtelijke instrumenten het kader aan te geven waarbinnen grondeigenaren en bouwers konden opereren. Met de invoering van de grondprijslimiet in 1926 werd het grondbeleid deels een centrale verantwoordelijkheid. Sinds 1952 is het grondbeleid verder gecentraliseerd met de grondkostenvaststelling, waarmee het Rijk de verantwoordelijk voor grondprijzen geheel naar zich toe trok. Na 1968 werden de grondkosten voor woningbouw vastgesteld per bestemmingsplan en met grondprijnsrichtlijnen; hier kwam in 1985 een einde aan. Sindsdien is sprake van een decentralisatie van het grondbeleid (VROM, 2001).

Instrumentarium en kostenverhaal

In het landelijk gebied is de strategie van de overheid bij grondverwerving voor groene functies van oudsher gebaseerd op vrijwilligheid. De overheid betaalt uitsluitend de agrarische grondprijs en geen inkomensschade. Daarnaast wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het ruilinstrument landinrichting, zodat verworven (overtollige) gronden die niet nodig is voor de realisatie van publieke doelen, geruimd kunnen worden voor gronden die daarvoor wel nodig zijn (VROM, 2001).

Voor de aanleg van provinciale en Rijksinfrastructuur bestonden over het algemeen dezelfde instrumenten als op gemeentelijk niveau. Maar het verwerven van gronden voor de hoofdinfrastructuur werd toch vooral gekenmerkt door het toepassen van het onteigeningsmiddel. Vaak ging het om landbouwgrond die goedkoper en makkelijker te onteigenen is. Voor provincie en rijk is het door de druk op de grondmarkt tegenwoordig lastig om goedkoop gronden te verwerven of te onteigenen.

Op gemeentelijk niveau lag de grootste taak voor ruimtelijke ontwikkeling en bestaat er grote ervaring met verschillende instrumenten rondom grondbeleid. De gemeente bezat op de markt voor bouwrijpe grond

veelal een monopoliepositie en op de markt voor ruwe bouwgrond was de gemeente de voornaamste, zo niet de enige koper.

De gemeente schreef bij gronduitgiftecontracten met bouwers verschillende zaken dwingend voor. Gemeenten kochten de grond met een dan nog agrarische bestemming voor een betaalbare prijs. Meestal verwierf de gemeente de grond door minnelijke schikking, onteigening was een stok achter de deur. Gemeenten hebben dat beleid kunnen voeren doordat er voor allerlei vergunningen een financiële bijdrage in de ontsluitingskosten werd gevraagd en bestemmingen elders werden gelegd als iemand anticiperend op een bouwbestemming een locatie had gekocht. Daarnaast konden of werden de sociale woningen niet door marktpartijen ontwikkeld. De gemeenten creëerden opbrengsten van het verschil tussen uitgifteprijs en de kosten van bouwrijp maken, het aanleggen van voorzieningen en verwerving. Doordat ze de grond zelf uitgaven werden ze niet gehinderd door baatbelasting. Door binnenplanse verevening (verevenen van kosten en opbrengsten binnen één plangebied) vergoedde de niet-sociale woningbouw voor een groot deel de sociale woningbouw.

Opgeteld heeft het overheidsbeleid steeds meer een financieringsfunctie gekregen ter zake van niet direct voor de bouwgrond profijtlijke voorzieningen (Overwater, 2002).

Na WOII was het uitgangspunt eerst dat de kostprijsberekening de uitgifteprijs bepaalde. Begin jaren zeventig kwamen de mogelijkheden van de grond als bron van inkomsten voor het gemeentelijk grondbeleid onder de aandacht in de politiek. Het actief grondbeleid van gemeenten, waarbij de gemeente kocht, bouwrijp maakte en uitgaf, wekte weerstand bij bouwers. Bouwers werden afhankelijk van gemeente: ze kregen het stedenbouwkundig plan opgelegd en er werden zeer hoge boetebepalingen opgenomen en werd een bouwplicht opgelegd, onafhankelijk van de marktvraag. Bepaalde bouwers werden door de gemeente voorgetrokken. Op het kwantitatieve hoogtepunt van de woningbouwproductie werd het voor grondeigenaren duidelijk dat er met de exploitatie van bouwgrond veel geld verdiend kon worden. Dit resulteerde in hogere vraagprijzen voor ruwe bouwgrond. De weerstand leidde tot juridische acties van bedrijven en particulieren. Het gevolg van een aantal uitspraken van Raad van State en van de Hoge Raad was dat er jurisprudentie tegen de werkwijze van gemeenten ontstond. Dit beperkte in zekere mate het grondbeleid van de gemeente. De belangrijkste beperkingen waren dat alleen werkelijk gemaakte kosten door gemeenten verhaald konden worden. En kononder andere geen onteigening plaatsvinden wanneer een beroep was gedaan op het recht van zelfrealisatie door private partijen.

Daarnaast waren algemeen maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op het grondbeleid zoals de toegenomen mondigheid van marktpartijen. Andere belangrijke reacties op de nieuwe context (het veelvuldig inzetten van het actief grondbeleid) waren dat grondeigenaren hogere grondprijzen gingen vragen en de aankoop van woningbouw- of bedrijventerreinlocaties door bouwers. Deze ontwikkeling is in stroomversnelling geraakt door de VINEX-nota in 1991 die uitgangspunten bevatte voor de bouw van nieuwe bouwlocaties voor de periode vanaf 1995. Hierin stonden locaties aangewezen waar woningen en bedrijventerreinen zouden worden aangelegd. Ook stond nadrukkelijk vermeld dat gebouwd moest worden in samenwerking tussen gemeenten en bouwers. Bouwers hebben daardoor logischerwijs massaal grond gekocht als concurrentiemiddel om een marktpositie af te dwingen (Overwater, 2002).

Groetelaers (2004) heeft aan de hand van historisch onderzoek van Keers (1989) het tabel 4.2 opgesteld over de kenmerken van verschillende perioden in de ontwikkeling van het grondbeleid van het rijk en de rol van de gemeentenerin. Er moet worden opgemerkt dat de reden waarom in deze tabel de rol van de provincie ontbreekt, komt doordat ten eerste Groetelaers (2004) alleen onderzoek gedaan heeft naar grondbeleid van de gemeente en ten tweede provinciaal grondbeleid relatief veel minder bestaat dan de gemeentelijke, qua omvang en ook qua complexiteit.

Periode	Kenmerk periode	Rijksbeleid/instrumentarium	Rol gemeente
Voor 1850	Opkomst particuliere grondexploitatie	Geen specifiek RO-instrumentarium	Nauwelijks tot geen betrokkenheid
1850 – 1870		1851 Gemeentewet 1861 Eerste hypotheekbank	Passief grondbeleid Kleine rol, voornamelijk vaststelling wegenet (stratenplan)
±1870 – 1901	Bloei van de particuliere stadsuitleg onder gemeentelijke hoede Opkomst van actief gemeentelijk grondbeleid	1864 Eerste grondexploitatiemaatschappij 1896 Amsterdam: invoering (privaatrechtelijk) erfpachtstelsel Gemeentelijke verordeningen i.v.m. openbare orde en gezondheid	Meer betrokkenheid Erfpacht: waardeestijging komt ten goede aan gemeenschap en grotere invloed van gemeenten op bestemming bouwterreinen
1901 – 1925	Decentraal grondbeleid Gemeenten voeren autonoom grondprijnsbeleid Voor (woningwet)woningbouw	1901 Woningwet 1921 Wijziging Woningwet Bestemmen van grond voor andere bestemmingen dan straten en pleinen	Actief grondbeleid vanaf ± 1915 oprichting grondbedrijven Verwerving vereenvoudigd door onteigeningsmogelijkheid uit hoofde van de volkshuisvesting Woningwetbouw (1913-1925)
1926 – 1951	Decentraal beleid van de grondprijnslimiet (f600,-) voor woningwetbouw (en bouwkostenlimiet: f2400,-) Rijksgrondprijnsbeleid	1926 Grondprijnslimiet wordt ingevoerd 1931 Wijziging Woningwet: • mogelijkheid tot opnemen bebouwingsvoorschriften in uitbreidingsplan • streekplan • globale plannen / gedetailleerde plannen 1942 Prijsbeheersing ruwe bouwgrond	Actief grondbeleid Grondkosten boven limiet Onderhandelingen met het Rijk (prijsdempend effect?) Woningwetbouw loopt terug door crisis en oorlog en krijgt weer een belangrijke rol tijdens de wederopbouw
1952 – 1967	Centraal grondbeleid met grondkostenvaststelling voor woningwetbouw per uitbreidingsplan	1952 Grondprijnslimiet wordt afgeschaft vanaf 1952 Grondkostenvaststelling woningwetbouw per uitbreidingsplan 1956 Prijsbeheersing ruwe bouwgrond afgeschaft 1965 Wet op de Ruimtelijke Ordening	Actief grondbeleid Meer bemoeienis van het Rijk met uitbreidingsplannen (beoordeling grondkosten)
1968 – 1985	Grondkostenvaststelling woningwetbouw per bestemmingsplan met grondprijnsrichtlijnen voor andere categorieën woningbouw Bruine boekje ('68-'85)	1968 Bruine Boekje ('Grondkosten woningbouw', werkgroep Beoordeling grondkosten) VNG • Grondkostenvaststelling per bestemmingsplan 1970 Blauwe Boekje ('Grondkosten bestemmingsplannen') Andere subsidieregeling	Actief grondbeleid Meer invloed van het Rijk op grondkosten
vanaf 1985	Decentralisatie en aanscherpen grondbeleid Meer markt	1985 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing 1996 Wet voorkeursrecht	Passief/actief - PPS-constructies Regisserende rol?

		gemeenten 2001 Nota Grondbeleid	
Gebaseerd op Keers (1989)			

Tabel 4.2 Perioden in de ontwikkeling van het grondbeleid voor de woningbouw

De afgelopen tien jaar is een strijd gaande op de Nederlandse grondmarkt. Het is tot een kentering gekomen in de macht, de middelen en de instrumenten bij de overheden. De marktpartijen zijn steeds slimmer en financieel machtiger geworden. De ontwikkelaars en grondeigenaren hebben met het VINEX beleid veel geld kunnen verdienen en ze zijn kapitaalkrachtiger geworden. De overheid heeft met Nota Grondbeleid (VROM, 2001) extra instrumenten geïntroduceerd en de bestaande instrumenten versterkt om zo de invloed te behouden.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten' (WVG) is hiervoor een voorbeeld, waarbij na vestigen van de WVG op een gebied de grondeigenaar bij verkoop van de grond die eerst aan de gemeente dient aan te bieden, Deze wet is in 1981 geïntroduceerd en kon alleen worden gebruikt voor stadsvernieuwingsgebieden, maar sinds 1996 kan het ook worden toegepast voor uitbreidingswijken. Grondeigenaren wisten het instrument nog te ontwijken door economisch eigendom over te dragen, aan bijvoorbeeld ontwikkelaars, en het juridisch eigendom te behouden (Buitelaar, 2010). Maar deze 'ontsnappingsclausule' is sinds de wetswijziging in 2002 aanzienlijk moeilijker geworden (Groetelaers, 2004). Hierdoor is het gebruik van het instrument WVG toegenomen. In 2000 heeft 33% van gemeenten er gebruik van gemaakt en in 2006 waren het 68%. (Segeren, 2007).

Bij de introductie van de nieuwe regelgeving was de bedoeling geweest om de macht van de overheden in de grondmarkt te vergroten, maar de afgelopen decennium is ondanks deze wetgeving nog steeds sprake van een grondmarkt (Segeren, Needham & Groen, 2005). Er zijn veel mogelijkheden voor private partijen om in grond te handelen. De *free riders* (partijen die grond tijdelijk voor winst kopen) en speculanten hebben nog steeds talrijke mogelijkheden om grondmarkt naar hun eigen wil te beïnvloeden.

Voornamelijk het financiële argument van gemeenten om een (actief) grondbeleid te voeren heeft aan betekenis ingeboet met de introductie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008, die de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 (door de jaren wel steeds herzien) verving. In de nieuwe wet is een publiekrechtelijk instrumentarium opgenomen waarbij het verhalen van publieke kosten aan grondeigenaren verplicht is gesteld, als de gemeente dat niet via gronduitgifte of via een overeenkomst heeft kunnen doen (Buitelaar, 2010).

De nieuwe Wro heeft een aantal instrumenten voor de provincies en het Rijk geïntroduceerd. Daarmee kunnen ook de hogere overheden hun ruimtelijke plannen via verordeningen en inpassingsplannen vastleggen die wederom doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen.

De verschillende rollen die de overheden in de grondmarkt kunnen hebben leidt mede aan de hand van het beschikbare instrumentarium tot verschillende vormen van grondbeleid. Zoals in tabel 4.2 naar voren gekomen is, hebben vooral gemeenten verschillende vormen van grondbeleid kunnen voeren passend bij een bepaalde periode en een al dan niet specifieke (rijks)beleid. Hieronder worden daarom de verschillende vormen van grondbeleid besproken.

4.1.4 Vormen van grondbeleid

De grondmarkt wordt door private en publieke partijen over het algemeen op drie manieren benaderd: op actieve of passieve wijze, of in publiek-private samenwerkingsvormen. In de theorie worden deze termen als actief grondbeleid, passief grondbeleid en PPS aangeduid. De overheden in Nederland en andere landen staan bij het voeren van ruimtelijk orderingsbeleid telkens voor een keuze om of een actieve of een passieve rol in grondmarkt te hebben.

In Nederland zijn de gemeenten, provincies en het rijk verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. De rol en verantwoordelijkheden die zij in ruimtelijke ordening hebben, is verschillend per kabinetsbeleid. Maar over het algemeen zijn die rollen als volgt te verdelen:

- ❑ Het rijk is verantwoordelijk voor het nationale ruimtelijk beleid en zij stellen kaders om de nationale belangen te waarborgen. Voor specifieke nationale opgaven voert het rijk via uitvoeringsorganisaties het beleid zelf uit;
- ❑ De provincies zijn verantwoordelijk voor gemeenteverstijgende vraagstukken. Die stellen kaders daarvoor en voeren die soms ook zelf uit. De provincies dienen zich aan de door het Rijk gestelde kaders te houden;

- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling. Die dienen zich te houden aan kaders van het Rijk en provincies, maar hebben over het algemeen veel vrijheid om eigen beleid te bepalen.

Verschillende overheden hebben verschillende belangen, verantwoordelijkheden, werkwijze en instrumenten, en geven op verschillende manieren vorm aan actief of passief grondbeleid. Hieronder worden de termen actief en passief grondbeleid nader uitgelegd.

In de volgende paragrafen zullen op basis van literatuur van Buitelaar (2010), Groetelaers (2004), Van der Krabben (2008), Overwater (2002), Priemus (2000), de nota's grondbeleid en andere onderzoeken over lokale grondbeleid en rijksgrondbeleid, de grondbeleidstrategieën van verschillende overheden in de afgelopen tien jaar besproken worden. Passend bij de ideaaltypische modellen uit het vorige hoofdstuk biedt dit inzicht in welke ideaaltypische grondstrategieën mogelijk zijn en wat de effecten ervan zijn.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid verwerft een overheid zelf percelen om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Het hoofdargument is het voeren van de regie over de ontwikkeling, om zo zelf gronden te verwerven. De verdere ontwikkeling en uitgifte zijn in dat geval in handen van de overheid. In dit geval is er dan sprake van actieve grondexploitatie. Vooral het actief grondbeleid van gemeenten staat de afgelopen jaren onder druk. De gemeenten hebben veel grondposities ingenomen. Jarenlang heeft dit beleid tot significante inkomsten voor gemeenten gezorgd. De waarde en de waardeestijging van de in bezit zijnde gronden zorgde voor een positief saldo in het gemeentelijke vermogen. Echter, sinds begin van de financiële crisis in Europa is de waarde van de gronden gezakt. De daling van de waarde drukt op de begroting van de gemeenten, waardoor velen van hun op de dag van vandaag verliezen moeten afboeken over de grondposities. Daarom is dit beleid als nooit tevoren ter maatschappelijke discussie komen te staan.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Bij publiek-private samenwerking werkt de overheid (zoals de gemeente) samen met projectontwikkelaars of andere private partijen aan de grondexploitatie. Herhaaldelijk wordt met dit doel een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM), een joint venture, opgericht, die de grondexploitatie voert. Juridisch gezien kan een dergelijk GEM verschillende vormen hebben, maar vaak wordt een BV/CV-constructie gebruikt. De gemeente heeft via de directie van de (Beherend Venoot) BV of (Commanditaire Venoot) CV inspraak in het te voeren beleid, maar heeft eveneens medewerking van andere partijen nodig. Het voordeel is dat het (financiële) risico voor de overheid telkens kleiner wordt doordat private partijen een deel van de investeringen voor hun rekening nemen. Bij grondbeleid in een PPS-constructie worden de exploitatie en uitgifte vaak door de GEM uitgevoerd.

Passief grondbeleid

Bij een passief of faciliterend grondbeleid maakt de overheid de ontwikkeling mogelijk door planologische medewerking te verlenen. Zij is geen actor op de grondmarkt, maar zorgt ervoor dat andere partijen de ruimtelijke ontwikkelingen kunnen realiseren.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de overheid de grond niet zelf in eigendom. Een gemeente probeert in dit geval bijvoorbeeld invloed uit te oefenen op het handelen van een particuliere grondeigenaar. Dat kan zij doen door het afsluiten van een exploitatieovereenkomst met een particuliere exploitant. 1 juli 2008 trad de Grondexploitatiewet in werking. Sindsdien zijn de mogelijkheden hiervoor sterk verbeterd. In de overeenkomst staan afspraken over financiële vergoedingen voor de kosten die de gemeente maakt voor bouwrijp maken van grond en/of beschikbaar maken van voorzieningen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om kwaliteitseisen te stellen, zoals aantallen voor sociale woningen en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is wel dat de andere partij daar ook toe bereid is; het instrument is gebaseerd op vrijwilligheid. Wanneer het niet mogelijk is een voor de gemeente bevredigende overeenkomst te sluiten, kan ook gekozen worden voor het vaststellen van een exploitatieplan. In dat plan kan de gemeente de wijze van kostenverdeling en de uit te voeren werken publiekrechtelijk vastleggen. Dat de gemeente bij deze vorm van grondbeleid geen eigenaar is van de grond, wil dus niet zeggen dat de gemeente helemaal geen invloed kan uitoefenen. De benaming 'passief grondbeleid', die ook wel eens gebruikt wordt in plaats van 'faciliterend grondbeleid', is daarom enigszins misleidend (RIGO, Kenniscentrum grondbeleid).

4.1.5 Criteria bij het beleidskader voor grondbeleid

Werkgroep IBO Grondbeleid (2000) stelt voor juridisch-bestuurlijke en economische beoordeling van beleidsvarianten volgende criteria voor, om die varianten tegen elkaar af te wegen:

- a. Doeltreffendheid
 - ☐ Doelmatige en effectieve wijze oplossen van knelpunten;
 - ☐ Afhankelijkheid van de effectiviteit van economische conjunctuur;
 - ☐ Aanwezigheid van redenen voor af- of toename van effectiviteit.
- b. Transparantie overheidsbeleid
 - ☐ In hoeverre een keuze bijdraagt aan transparantie van het overheidsbeleid.
- c. Uitvoeringsaspecten
 - ☐ Eenvoudig of lastig uit te voeren beleid?
 - ☐ Wat zijn de invoerings- of overgangsproblemen?
 - ☐ Wat betekent de keuze voor een instrument voor de samenwerking met andere overheden en welke eisen stelt die keuze aan die samenwerking?

In het licht van net genoemde criteria kan gesteld worden, dat de belangrijkste afwegingscriteria die daadwerkelijk bijdragen aan de keuze voor een vorm van grondbeleid mate en vorm van risico, regie, organisatie en beschikbare instrumenten zijn (Ten Have et al, 2010).

4.2 Gemeentelijke grondbeleid

De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale economische en ruimtelijke ontwikkeling. In vergelijking met het Rijk en provincies zijn de gemeenten het meest prominent in de grondmarkt aanwezig. Ook in vergelijking met de private sector heeft de gemeente vaker gronden ten behoeve van stedelijke ontwikkeling aan- en verkocht. De gemeente heeft de meeste instrumenten en kennis ter beschikking om deze voor haar ruimtelijk beleid in te zetten. Bij het voeren van grondbeleid maakt de gemeente gebruik van dezelfde argumenten over het algemeen belang als het Rijk en provincie, maar omdat zij in de praktijk een onvermijdelijke actor in (lokale) grondzaken is maakt dit het ingrijpen van de gemeente nog nadrukkelijker duidelijk.

De grote en middelgrote gemeenten beschikken veelal over eigen Grondbedrijf¹⁰. Bij die Grondbedrijven is voldoende expertise. Omdat de gemeente direct met concurrentie of actoren te maken heeft, is zij gedwongen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op ontwikkelingen op de grondmarkt.

4.2.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid

Gemeenten kunnen verschillende redenen hebben voor het voeren van grondbeleid. Over het algemeen zijn die overwegingen driedelig zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven: het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit en kostenverhaal.

De rol die een gemeente in de grondmarkt kan of wil hebben zou initiërend of regisserend kunnen zijn, of het is een rol waarbij gelijkwaardige partner onderhandelen en samenwerken (Overwater, 2002).

Vanuit verschillende overwegingen en criteria kan een gemeente bepalen welke rol zij in de grondmarkt wil spelen. Die overwegingen kunnen als volgt uitgelegd worden.

Maatschappelijk gewenste ruimtegebruik

De overweging om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen kan aansluiting vinden bij het argument van *public goods*. Want als de overheid vindt dat een bepaald ruimtegebruik niet door de markt gerealiseerd kan worden, dan neemt zij het initiatief. Het advies in de eindrapportage van Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (2000) luidde als volgt: 'Zonder overheidsingrijpen levert de markt niet het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik' (IBO, 2000).

Door een toenemende spanning tussen vraag en aanbod op de diverse deelmarkten, wordt toereikendheid beïnvloedt van het aanbod van woningbouwlocaties en bedrijfsterreinen en de toenemende vraag aan ruimte voor bijvoorbeeld water en infrastructuur. Ook de grondposities van grondeigenaren kunnen ertoe leiden dat er onvoldoende ruimte is voor particulier opdrachtgeverschap (IBO, 2000). Daarom zou de gemeente programmatische en planningskaders moeten stellen en bewaken: wat wordt er gebouwd en in welke tijdsperspectief? Naast de procesdoelstellingen van het in gang zetten en in stand houden van ruimtelijke ontwikkeling spelen ook doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik een rol, zoals op het terrein van volkshuisvesting, de stedenbouw, het economische beleid en milieudoelstellingen (Primus & Louw, 2000).

Kwaliteit van het ruimtegebruik

Naast het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik is het behoud en bevorderen van ruimtelijke kwaliteit ook een reden voor de gemeente om grondbeleid te voeren. De ruimtelijke kwaliteit kan op verschillende manieren worden onderdrukt. Bijvoorbeeld, de grondposities van grote ontwikkelaars leiden tot onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor blijft de zeggenschap over de ontwikkeling (en het tijdstip ervan) en indeling van ruimte bij de grote ontwikkelaars en vermindert daardoor de zeggenschap van de burger en de marktwerking. Concurrentie op de ontwikkelingsmarkt is belangrijk om ervoor te zorgen dat het aanbod zo goed mogelijk aansluit bij de vraag en dat kopers van woningen een zo laag mogelijke prijs betalen voor gegeven kwaliteit (VROM, 2001).

Het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap is mede door de afspraak met de centrale overheid een speerpunt voor de gemeente.

Financiële overweging

¹⁰ Grondbedrijf is een afdeling binnen de dienst ruimtelijke of stadsontwikkeling van een gemeente. Een grondbedrijf is verantwoordelijk voor grondzaken van gemeente. Het gaat om taken als voeren van grond- en planeconomie, grondjuridische zaken, taxatie, verwerving, beheer etc.

De voornaamste reden van de financiële overweging voor het voeren van grondbeleid is het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten voor gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.

Op de grondmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen. Zo stijgt enerzijds de waarde van agrarische grond wanneer deze voor woningbouw wordt bestemd, maar gaat anderzijds groene ruimte verloren. Zo is ontwikkeling van locaties vaak alleen aantrekkelijk voor marktpartijen wanneer de overheid investeert in publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en groen. In veel gevallen heeft één partij er voordeel bij en een andere het nadeel en dit is dus onrechtvaardig (VROM, 2001).

Van oudsher heeft de gemeente het grondbeleid. Daarom is de vereveningsfunctie¹¹ van belang omdat daar waar grondkosten worden gemaakt die zelden samenvallen met de plekken waar opbrengsten worden gegenereerd. Deze functie dreigt in een individuele perceelgerichte en marktgerichte ontwikkelingsaanpak soms verloren te gaan (Priemus & Louw, 2000). Naast het verhalen van gemeentelijke kosten en verevenen van opbrengsten is het terugverdienen van investeringen en winst maken een van de belangrijkste overwegingen voor de gemeente om grondbeleid te voeren (Primus & Louw, 2000; Overwater, 2002; Groetelaers, 2004; Buitelaar, 2010). Door de ingenomen grondposities en bouwclaimmodel¹² is er geen concurrentie op de grondmarkt (IBO, 2000; Priemus & Louw, 2000; VROM, 2001; Groetelaers, 2004). Door het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap, aanpassing van grondprijis-berekeningsmethode en transparantie van gemeentelijke grondbeleid kan meer concurrentie op de grondmarkt ontstaan (IBO, 2000; VROM, 2004).

Aan de hand van de bovenstaande overwegingen vloeit de volgende stap: het bestuderen van de rol die de gemeente met betrekking tot grondbeleid kan voeren.

4.2.2 De verschillende rollen van gemeente in de grondmarkt

Volgens Overwater (2002) vervult de overheid drie rollen in de sturing van grondbeleid. Allereerst is er de initiërende rol waarmee het in gang zetten van het proces bedoeld wordt, hetgeen moet leiden tot een nieuwe bouwlocatie. De bouwlocatie die dienstbaar moeten zijn aan gemeenschapsbelang die de overheid vanuit de publiekrechtelijke bevoegdheid moet nastreven. De tweede rol is de regisserende rol waarmee het fungeren als trekker van het project en het aanjagen van het proces aangeduid wordt. Dat betekent dat de gemeente de afspraken zelf goed moet nakomen en controleren of de andere partijen, die bij proces betrokken zijn, ook hun verplichtingen tijdig nakomen.

De derde rol is op basis van gelijkheid onderhandelen en samenwerken gebaseerd, waarmee bedoeld wordt: (1) het zoeken naar gemeenschappelijke belangen en gebruik maken van deskundigheid van andere partijen zonder te willen dicteren vanuit een vermeende machtspositie, en (2) de gemeente moet niet uitstralen dat zij een 'hoger' algemeen belang dient en aannemen dat publieke en private partijen ook oirbare doelen dienen, en (3) in bestemmingsplannen alleen ruimtelijke relevante kwesties regelen (Overwater, 2002).

Voor het bereiken van de doelen staat een gemeente voor de keuze hoe het beste de initiërende en regisserende rol (Overwater, 2002) in de grondmarkt in te vullen is. Groetelaers (2004) beschrijft de veranderende context van de locatieontwikkelingsmarkt en benoemt twee oorzaken voor de veranderende sturingsmogelijkheden. Enerzijds de veranderingen op de grondmarkt zelf (steeds meer partijen zijn actief) en anderzijds de veranderende denkbeelden van de overheid over sturing. Met andere woorden: er is verandering opgetreden in de sturingssituatie en in de sturingsbenadering. Verder beschrijft zij twee sturingsstijlmogelijkheden voor de gemeente: een single- of multi-actor sturingsperspectief. Aangezien in de wereld van locatieontwikkeling geregeld verschuivingen optreden, kan men over twee situaties spreken. Namelijk, een situatie met één centrale actor in de grondmarkt en een situatie met meer actoren. Deze twee situaties kan een gemeente op twee manieren benaderen, te weten een single-actor benadering en een multi-actor benadering.

Wanneer de gemeente een single-actor situatie op een single-actor wijze benadert, wordt er gesproken over een traditionele benadering met slechts één actor, de gemeente, die het sturingsperspectief bepaalt. Dit wordt door Groetelaers (2004) het hiërarchisch model genoemd. Wanneer de gemeente een Multi-actor situatie op een Multi-actor wijze benadert dan wordt dat het netwerkmodel genoemd. De

¹¹ Vereveningsfunctie duidt hier op een regiefunctie op verevenen van kosten en opbrengsten binnen of buiten één plangebied, tussen rendabele en minder rendabele gebieden/delen.

¹² Het bouwclaimmodel dateert uit de jaren '90. Het is een werkwijze om publiek-private afspraken te kunnen maken tussen een gemeente die wil bouwen op een locatie waar projectontwikkelaars grond in bezit hebben. De projectontwikkelaars dragen de grond aan de gemeente over in ruil voor een bouwclaim, waarbij de zeggenschap, verantwoordelijkheden, werkzaamheden en risico's verdeeld worden vooraf tussen overheid en marktpartijen en vastgelegd worden in een samenwerkingsovereenkomst.

tussenvorm is een combinatie van single- en multi-actor sturingsperspectief. Welke soort sturingsperspectief ontstaan, hangt dus enerzijds af van de omstandigheden op de grondmarkt en anderzijds van de gemeentelijke benadering van het ontwikkelingsproces (zie vorige hoofdstuk).

Het hiërarchische model van Groetelaers (2004) is vergelijkbaar met de initiërende rol van de gemeente die Overwater (2002) beschrijft. Hierbij beschrijft hij de gemeente als single-actor die de verantwoordelijkheid van de ruimtelijke ordening naar zich toe trekt. Het netwerkmodel is dan vergelijkbaar met de beschrijving van Overwater (2002): ‘(...) op voet van gelijkheid onderhandelen en samenwerken’. De regisserende rol van gemeenten die Overwater (2002) beschrijft is te vergelijken met combinatie van single- en multi-actor sturingsperspectief die Groetelaers (2004) poneert. Waarbij de gemeente een zekere regie wil behouden en open staat voor afspraken en overeenkomsten met andere actoren in de grondmarkt. Het neemt niet weg dat de gemeente bij een netwerkmodel van publiek-private samenwerking de regie over het proces in handen neemt.

De rol en daarbij behorende overwegingen voor het voeren van grondbeleid kan leiden tot grondbeleidstrategieën die vanuit een bepaald doel gevoerd worden. Hierna worden de in de literatuur besprokene strategieën van het gemeentelijk grondbeleid behandeld.

4.2.3 Grondbeleidstrategieën

De initiërende en regisserende rol van de gemeente in het grondbeleid is erop gericht de drie hoofddoelen van het grondbeleid beter te kunnen dienen. De gemeente richt zich dan op kwaliteit, zeggenschap en marktwerking (VROM, 2001). In de Nota Grondbeleid (2001) zijn deze doelen als volgt uitgewerkt:

- ❑ Vergroting van concurrentie tussen ontwikkelaars;
- ❑ Grondprijsberekeningsmethoden beter richten op kwaliteit;
- ❑ Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap;
- ❑ Bevordering transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid.

De eindrapportage ‘De Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid’ (2000) vormt het laatste decennium de basis voor talrijke nota’s grondbeleid op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Volgende knelpunten zijn uit dat onderzoek naar voren gekomen:

- ❑ Knelpunten bij het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik: wet- en regelgeving; wat betreft wie mag wel/niet bouwen na een bestemmingswijziging beperking concurrentie door ingenomen grondposities, onvoldoende ruimte voor particulieren opdrachtgeverschap door ingenomen grondposities van grote ontwikkelaars;
- ❑ Knelpunten bij de realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten;
- ❑ Ondoelmatig optreden van de overheid op de grondmarkt: gemeente gaan niet goed om met risico’s van een actief grondbeleid; gemeente kan uitgifteprijzen van gronden vaststellen onder de marktprijs waardoor sprake kan zijn van een impliciete subsidie; Europese aanbestedingsrichtlijnen worden door de gemeente zoveel mogelijk vermeden.

Als oplossing voor de knelpunten stelt Werkgroep IBO Grondbeleid (2000) volgende strategieën aan de gemeente voor:

- ❑ Door het aankoopgebied van gronden in de nabijheid van de realisatie van projecten te vergroten, kan bij verkoop van die gronden van de waardevermindering wegens de investeringen in die projecten worden geprofiteerd. Deze gronden kunnen ook als ruilgronden of compensatiegronden worden gebruikt;
- ❑ De beperking van de concurrentie op de bouwmarkt tegen te gaan doordat de gemeente zelf grondposities gaat innemen. Niet alleen voor de prijsopdrukking maar vooral voor een goede en kwalitatieve locatieontwikkeling;
- ❑ Ruimte voor particulier opdrachtgeverschap vergroten door vestiging voorkeursrecht, onteigenen van de grond die de gemeente wil bestemmen voor project ontwikkeling en niet automatisch verstrekken van bouwrecht bij een bestemmingswijziging;
- ❑ Kostenverhaal: kosten publieke voorzieningen binnen het project, kosten voor het maken van bestemmingsplan, kosten van bovenwijkse voorzieningen, verevening binnen plannen en verevening tussen plannen;
- ❑ Het sluiten van een exploitatieovereenkomst, aangevuld met een grondexploitatieheffing;

- ❑ Een heffing op de grondwaardestijging als gevolg van de overheidsinvestering. Dit kan via onderhandelingen of actieve grondbeleid;
- ❑ Bij een bestemmingswijzing dient de schade hiervan zoveel mogelijk te worden vergoed door degene die baat heeft bij een bestemmingswijzing;
- ❑ De (onevenredige) waardeestijging als gevolg van bestemmingswijzing behoort bij de overheid neer te slaan;
- ❑ Heffing op bouw in open ruimte en agrarisch gebied, en op bestemmingswijzigingswinst;
- ❑ (Financiële) voorwaarde verbinden aan toekennen van het bouwrecht;
- ❑ Wijziging waardebepaling onteigeningswet. De vergoeding door onteigening gebeurt vaak op basis van grondwaarde op dat moment, terwijl die waarde hoger is dan de waarde van de oude bestemming. De grondwaarde is beïnvloed door bestemmingswijzing, bij onteigening zou de oude grondwaarde vergoed kunnen worden;
- ❑ De dubbele-pettenproblematiek, waarbij de gemeente tegelijk een maatschappelijke en een financiële doelstelling heeft, op lossen, door meer ruimte te geven aan faciliterend grondbeleid. En een transparante actieve grondbeleid voeren.

Nota Grondbeleid (2001) neemt een aantal punten uit onderzoek van IBO (2000) over, waar het vooral gaat om kostenverhaal, marktwerking, ruimte voor particulier opdrachtgeverschap, verbreden en verbeteren van wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) en het voeren van een transparanter actief grondbeleid.

Daarnaast ontleent Nota Grondbeleid (2001) volgende strategieën aan Primus & Louw (2000) voor grondbeleid van de gemeente:

1. Het concessiemodel. Deze strategie is erop gericht om vroegtijdig grond aan te kopen: actief grondbeleid. Niet als monopolist om nieuwe locaties te ontwikkelen, maar juist om monopolieposities van marktpartijen te voorkomen. Dat kan door het in samenspraak met belanghebbenden (burgers en maatschappelijke organisaties) vaststellen van een programma van eisen. Groetelaers (2004) beweert dat de term concessiemodel hier verwarrend is, want in PPS-terminologie wordt daaronder iets anders verstaan: private partijen hebben grond verworven en nemen de ontwikkeling ter hand. De beweringen in de nota zouden niet goed aansluiten op Primus & Louw (2000). Hier zou de term bouwclaimmodel beter bij passen;
2. Gezamenlijke grondexploitatie. De tweede strategie is gebaseerd op een risicodeling tussen de gemeente en één of meer private partijen: PPS. Ook hier benadrukt Groetelaers (2004) dat juist op basis van risicodeling tussen publieke en private partijen een gezamenlijke grondexploitatie ontwikkeld wordt en niet andersom;
3. Bouwclaimmodel. De derde strategie is private grondexploitatie als de marktpartij zelf grondeigenaar is en de bestemming wil realiseren. De gemeente kan via een bestemmingsplan en exploitatieovereenkomst haar publieke regie alsnog voeren. Groetelaers (2004) verstaat ook hier iets anders onder bouwclaimmodel¹³. Hier zou term concessiemodel beter passen;
4. Geheel private exploitatie. Hierin neemt de gemeente afstand van exploitatie. Volgens Groetelaers (2004) bedoelt Primus & Louw hier iets anders dan in de nota wordt besproken, namelijk de vierde strategie die voortvloeit uit het loskoppelen van grondeigendom en bouwrechten.

Het hoofdzakelijke onderscheid in strategieën die Nota Grondbeleid (2001) en Primus & Louw (2000) behandelen is tussen actief en faciliterend grondbeleid. Overwater (2002) vindt dat het onderscheid tussen het actieve en faciliterend grondbeleid is vervaagd en achterhaald is en dat het zorgt voor tegenstellingen. Hij pleit voor een grondbeleid dat ter plaatse aan de situatie kan worden aangepast in de vorm van een 'sturend grondbeleid'. Het sturend grondbeleid definieert hij als volgt: ' (...) de overheid dient zich op te stellen als een actor in het maatschappelijk krachtenveld die een initiërende en regisserende rol moet opeisen en bereid is om met belanghebbenden (grondeigenaren, ontwikkelaars, bouwers, corporaties) op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken'. Voor het onderhandelen, dient de gemeente een optimale onderhandelingspositie te creëren, door in onderlinge samenhang gebruik te maken van het volgende grondbeleidinstrumentarium:

¹³ Het bouwclaimmodel dateert uit de jaren '90. Het is een werkwijze om publiek-private afspraken te kunnen maken tussen een gemeente die wil bouwen op een locatie waar projectontwikkelaars grond in bezit hebben. De projectontwikkelaars dragen de grond aan de gemeente over in ruil voor een bouwclaim, waarbij de zeggenschap, verantwoordelijkheden, werkzaamheden en risico's worden vooraf tussen overheid en marktpartijen verdeeld en vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

- ❑ Het zelf actief zijn op de markt voor het kopen van grond;
- ❑ Het wel of niet toepassen van Wet voorkeursrecht gemeenten;
- ❑ Het vaststellen (of juist niet) van bestemmingsplannen;
- ❑ Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (PPS-constructies);
- ❑ Het toepassen van Onteigeningswet;
- ❑ Het heffen van baatbelasting.

Waar Overwater (2002) pleit voor 'sturend grondbeleid' en een daadkrachtige overheid die ook bereid is zich flexibel op te stellen, bespreekt Groetelaers (2004) de sturingsperspectieven waarnaar het beleid van de overheid leidt. Hij constateert dat een Single-actor benadering niet meer van deze tijd is, terwijl de overheid al dan niet via een multi-actor benadering neigt naar een single-actor sturingsperspectief.

In de literatuur worden over het algemeen de instrumenten voor grondbeleid verdeeld over drie strategieën, namelijk actief en passief grondbeleid en publiek-private samenwerking. Overwater (2002) definieert deze als volgt:

1. Actief grondbeleid. Gemeente heeft het initiatief. Gemeente koopt vroegtijdig gronden die later nodig zijn. Een dergelijke procedure introduceert een monopolie bij de gemeente en een concentratie van risico's, waarbij de expertise van private partijen niet of nauwelijks wordt benut. De vroegtijdige grondverwerving vanuit het perspectief van het bevorderen van creatieve concurrentie en het vermijden van grondposities door marktpartijen gebeuren. Nadeel is dat gemeente, vooral in de eerste jaren, forse financiële risico's loopt;
2. Publiek-private risicodeling. In degelijke constructies kunnen gemeenten en private partijen elkaar risico's beperken: gemeente kent en beperkt de beleidsrisico's en private partijen kunnen goed overweg met de marktrisico's die ze kunnen proberen reduceren. De gemeente kan met de joint venture een passende grondexploitatieovereenkomst met de private partijen (af)sluiten;
3. Passief grondbeleid. Met andere woorden: private grondexploitatie. In dit geval kunnen in eerste instantie versnipperde eigendomsverhoudingen ontstaan. De particulier moet voldoen aan het bestemmingsplan, maar in de bestemmingsplannen mogen alleen ruimtelijk relevante kwesties worden geregeld. Dus beperkt. Bij niet voldoen eraan kan onteigend worden, wat voor beide partijen een langdurige en ongewenste procedure is.

Door Priemus & Louw (2000), Overwater (2002) en Groetelaers (2004) is besproken dat actief grondbeleid financiële risico's met zich mee brengen, die vervolgens volledig bij de overheid liggen. Gezien de resultaten van actief grondbeleid wordt er, na een aantal jaren, nadrukkelijker op risico's van actief grondbeleid gewezen (Van der Krabben & Needham, 2008; Buitelaar, 2010; Beijer, 2011; Groetelaers, 2011).

Van der Krabben & Needham (2008) wijzen op complexiteit van kostenverhaal en definiëren van baten en afoming ervan. Verder wijzen ze op de risico's die de gemeente loopt bij investering in grond. Buitelaar (2010) constateert dat actief grondbeleid van gemeenten ten einde is gekomen door marktverandering, wettelijke en institutionele verandering. Hij ziet een verschuiving naar PPS en faciliterend grondbeleid, daarbij wordt erop gewezen dat de nieuwe Wet op ruimtelijke ordening die sinds 2008 van kracht is nieuwe instrumenten biedt die de actieve grondbeleid zonder risico's voor gemeenten kunnen vervangen.

Beijer (2011) trekt soortgelijke conclusies en stelt dat vooral in de economisch moeilijke marktomstandigheden het beste is om passief grondbeleid te voeren. Maar hij onderkent ook dat er nog geen oplossing is voor de situaties waarin er geen markt is voor ontwikkeling, terwijl de overheid dat graag wil. Wanneer er politiek voor wordt gekozen om dergelijke projecten door te laten gaan is volgens hem maatwerk noodzakelijk. Aansluitend aan het voorgaande, worden volgende strategieën door Groetelaers (2011) beschreven:

- ❑ Goed nadenken over waarom een actief en waarom een passief grondbeleid;
- ❑ Het begint bij helder krijgen van doelstellingen van stedelijke ontwikkeling. Enerzijds om het te bereiken fysieke resultaat (ruimtelijke kwaliteit) en anderzijds om het proces van de ontwikkeling en bijbehorende financiën;
- ❑ Flexibiliteit in zaken als afspraken met marktpartijen, vereveningsmogelijkheden en prioritering van projecten en het opbouwen van een grondportefeuille, is noodzakelijk;
- ❑ Er moet veel aandacht besteedt worden aan het risicoprofiel van projecten en risicomanagement;

- ❑ Zorg als gemeente altijd voor een positief weerstandsvermogen en denk na over de wijze van begroten van kosten en opbrengsten;
- ❑ Reken in de economische gunstige tijden niet alles aan de grondexploitatie en wees voorzichtig met winstneming;
- ❑ Het aanpassen van projecten door programma en uitgangspunten te wijzigen, het bundelen of juist opknippen van projecten bieden mogelijkheden;
- ❑ Grondeigendom lijkt nog steeds een belangrijk hulpmiddel voor de realisatie van ruimtelijke plannen, dus ook in economisch minder welvarende periodes kan grondverwerving interessant zijn. Daarbij zouden koopopties of vromen van voortgezet gebruik mogelijk de financiële consequenties dragelijker kunnen maken.

Hierboven zijn de knelpunten en strategieën voor het grondbeleid van gemeenten besproken. In het vervolg worden allereerst de beschikbare instrumenten voor de gemeenten belicht en daarna de ervaringen en resultaten van het gevoerde beleid.

4.2.4 Resultaten van gevoerde strategieën en nieuwe inzichten

Gemeentelijke instrumenten

Voor het voeren van strategieën in de afgelopen decennia hebben de gemeenten verschillende instrumenten gehad. De instrumenten die onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) vielen zijn volgende:

- ❑ Minnelijke verwerving. Een actief grondbeleidinstrument waarbij gemeente onderhandelt met een private eigenaar van grond en gaat over tot kopen van grond;
- ❑ Voorkeursrecht. De gemeente kan voor de realisatie van toekomstige plannen een voorkeursrecht vestigen op eigendom van derden om te voorkomen dat bij verkoop de eigendom van grond overgaat naar een ander partij dan de gemeente. De gemeente blijft op deze manier een speler in de grondmarkt. De Wet voorkeursrecht gemeente is een passief instrument om later op de grondmarkt op te treden (Overwater, 2002).
- ❑ Onteigening. Dit actieve grondbeleidinstrument is meest verregaande middel om via de inbreuk op het eigendomsrecht in het bezit van grond te komen. Indien de minnelijke verwerving geen resultaat heeft geleverd en de eigenaar er geen beroep doet op zelfrealisatierecht, kan gemeente tot onteigening overgaan indien is noodzakelijk dat een bestemming zoals vastgesteld in een bestemmingsplan gerealiseerd wordt;
- ❑ Publiek-private samenwerkingsvormen. Een locatieontwikkeling kan plaatsvinden door middel van verschillende soorten samenwerking tussen private partijen, woningcorporaties, gemeenten en andere overheden. De grondeigendom is dan vaak versnipperd. De gemeenten heeft in vergelijking met een private partij meer (publiekrechtelijke) instrumenten om gronden te verwerven. In een Gebiedsontwikkeling waar grondeigendom versnipperd is, is in bezit zijn van meer grond kan meer macht betekenen. De modellen als bouwclaim, joint venture en concessie vallen onder dit instrument;
- ❑ Baatbelasting. Een faciliterend/passief grondbeleidinstrument in de Gemeentewet die mogelijkheid biedt om baatbelasting te heffen. Dit kostenverhaal instrument kan op baathebbenden van onroerende zaken toegepast worden die gebaat zijn bij voorzieningen die door de gemeente wordt aangelegd;
- ❑ Exploitatieverordening. Een faciliterend/passief grondbeleidinstrument die de gemeente verplichtte om een exploitatieverordening op te stellen. Dit instrument ging vanuit dat de gemeente geen eigenaar was van gronden, maar wel kosten moest maken aan de realisatie van openbare voorzieningen. Dit instrument bod de gemeente mogelijkheid om (een deel van) die kosten te verhalen op initiatiefnemers van locatieontwikkeling;
- ❑ Bestemmingsplan. Het is een faciliterend/passief grondbeleidinstrument. Het bestemmingsplan is een van de belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten dat gebruikt wordt voor het sturen van locatieontwikkeling (Groetelaers, 2004). Bij bestemmingswijziging kan de waarde van grond veranderen. Door te sturen van het vaststellen van een bestemmingsplan, kan een gemeente dan ook het minnelijke verwervingstraject voor zichzelf open houden. Wanneer de gemeente de gronden in eigendom heeft dan pas overgaan tot bestemmingswijziging, zodat de winst van grondprijsverandering in naar de kas van de gemeente vloeit.

Resultaten gemeentelijke grondbeleid tijdens oude WRO

Bij het oude WRO die tot 1 juli 2008 van kracht was wordt het gemeentelijke grondbeleidinstrumentarium gekenmerkt door een onvolmaaktheid en niet op actuele situatie gebaseerde instrumenten. De publiekrechtelijke instrumenten functioneerden niet parallel aan veranderde economische situaties. Hierdoor hebben gemeenten bij het voeren van actief (privaatrechtelijk) grondbeleid winst op grondexploitaties kunnen maken, maar door grote hoeveelheid grondposities ook veel risico's genomen.

Tot eind vorige decennium heeft de Nederlandse ruimtelijke ordening zich gekenmerkt onder meer door de actieve rol die gemeenten op de grondmarkt speelden. Dat beleid had lange tijd grote voordelen, maar het is onder druk komen te staan, zoals Buitelaar (2010) duidelijk stelt: 'Het gemeentelijk grondbeleid voor woningbouw – en argumenten voor het voeren ervan – staat onder druk'. Volgens Buitelaar lijkt er op, dat gemeenten minder in staat en bereid zijn om zelf grond aan te kopen en door te verkopen. Tegelijkertijd is minder interesse van andere partijen om van de gemeente grond te kopen. Zelfs de woningcorporaties zijn daarin steeds minder afhankelijk van gemeenten. Buitelaar (2010) onderscheid volgende vier factoren voor die veranderingen:

- ❑ Toegenomen druk op de grondmarkt. Als gevolg van explosief gestegen grondprijzen is druk op de grondmarkt toegenomen. De stijging van nationaal inkomen, lage rente, hypotheekrenteaftrek, verruiming van hypotheekregels hebben voor veel vraag naar woningen gezorgd en aan de aanbodkant heeft het restrictieve ruimteorderingsbeleid invloed gehad op huizenprijsstijgingen. Het verschil tussen aanbod en vraag heeft een prijsopdrijvend effect gehad. De stijging van residuele grondwaarde (het verschil tussen bouwkosten en huisprijs) heeft ervoor gezorgd dat grondontwikkeling voor de private sector interessant werd, waar de sector zich tot de jaren negentig beperkte tot het bouwen van woningen. Hierdoor nam de concurrentie op de grondmarkt toe. Door de scheve ontwikkeling van prijzen van koop- en huurwoningen heeft de stijging van residuele grondwaarde gevolgen gehad voor ontwikkelen van sociale huurwoningen, omdat de gemeenten de grond tegen hoge prijzen moesten kopen en tegen een lager prijs ten behoeve van sociale huurwoningen aan woningcorporaties verkochten;
- ❑ Verzelfstandiging van de sociale huursector. In de jaren tachtig werd door de centrale overheid gezet op stimulering van eigenwoningbezit en verzelfstandiging van woningcorporaties. Uiteindelijk in 1995 werden de corporaties en gemeentelijke woningbedrijven verzelfstandigd. De afstand tussen de gemeenten en woningcorporaties werd hierdoor groter en gemeenten waren niet meer verplicht om tegen een vaste (vaak lage) prijs gronden aan corporaties aan te bieden. De relatie tussen gemeenten en corporaties is daardoor afstandelijker en zakelijker geworden. Gemeenten behandelden de corporaties steeds meer als een private partij waarbij de nadruk op onderhandeling ligt;
- ❑ Minder uitbreiding en meer binnenstedelijk bouwen. De VINEX-locaties lijken voorlopig de laatste grote uitbreidingen van steden te zijn geweest. De nadruk ligt nu vooral op herstructureren en bouwen in bestaand bebouwd gebied. In de binnenstedelijke locatie is de marge op grondwinst kleiner dan in een uitbreidingslocatie waarbij de grondprijs van agrarisch naar woningbouwgrond stijgt. Er wordt ook steeds moeilijker in de bebouwde gebieden gronden te verwerven, daarmee is actieve grondbeleid minder kansrijk dan bij uitbreidingslocaties;
- ❑ De opkomst van Europese aanbestedings- en staatssteunregels. De Nederlandse praktijk van samenwerking tussen publieke en private partijen bij gebieds- en projectontwikkeling door de Europese aanbestedingsregels lijken onder druk te komen staan. Bijvoorbeeld, de openbare werken boveneen bedrag van € 4.845.000,- (exclusief btw) dienen openbaar aanbesteed te worden al worden ze op een private grond uitgevoerd. De gemeenten moeten de publiekrechtelijke overeenkomsten gescheiden houden van privaatrechtelijke afspraken, althans de handelingen van de overheden mogen niet concurrentieverstorend werken. Dit om (schijn van) staatssteun te vermijden. Indien de steun van de overheid per ondernemer minder is dan € 200.000,- gedurende een periode van drie jaar, dan valt de steun binnen de zogenaamde 'de-minimisvrijstelling' en is deze toegestaan.

Nieuw Wro instrumentarium en economische recessie

Mede door de nieuwe Wet op ruimtelijke ordening (Wro), die in 2008 van kracht ging, zou verandering aan verouderde instrumenten en onzekerheden over de positie van gemeenten en financieringsmogelijkheden komen. In de periode van introductie nieuwe Wro is een kentering in de prijsontwikkeling van het vastgoed gekomen. De markt voor de woningen stagneert en bij grondexploitaties is vaak geen sprake meer van positieve financiële resultaten. Door de onzekerheden over

de economie, dalende consumentenvertrouwen, terughoudendheid van hypotheekverleners, hogere rente en strengere hypotheekregels is de vraag naar woningen en vastgoed in het algemeen gedaald, terwijl nog nooit zoveel woningen als nu is te koop zijn aangeboden. Het aantal verkochte woningen en de prijs van de woningen is daarmee de afgelopen jaren dalende (Bron: Kadaster).

In de huidige marktsituatie hebben de gemeenten de volgende instrumenten in handen:

- ❑ Grondexploitatiewet. De belangrijkste wijziging en introductie in de nieuwe Wro is Grondexploitatiewet. Deze wet kent een lange aanloop vanaf 1996. Sinds die tijd werd gediscussieerd over de werking van baatbelasting en exploitatieverordeningen. Na het onderzoek van Werkgroep IBO (2000) is in de Nota Grondbeleid (2001) de exploitatievergunning opgenomen, wat een aanzet was voor Grondexploitatiewet. In 2005 is een eerste versie van de wet aangeboden aan de Tweede Kamer. In 2007 is het voorstel door de Eerste Kamer aangenomen. Op 1 juli 2008 is de wet als onderdeel van nieuwe Wro in werking getreden. De knelpunten voor gemeenten als free riders, moeilijke verevening tussen rendabele en onrendabele plandelen, onmogelijkheid om locatie-eisen te stellen, onmogelijkheid van particulier opdrachtgeverschap, ontbreken van instrumenten van kostenverhaal zijn door toevoeging van afdeling 6.4 Grondexploitatie aan Wro zijn ondervangen (Handreiking. VROM; VNG; VVG, 2008). Volgende instrumenten uit die afdeling kunnen worden genoemd:
 - Wro (art. 6.12 lid 1) verplicht gemeenten om een exploitatieplan op te stellen, voor gronden die een bouwplan van toepassing is. Als het kostenverhaal anderszins, bijvoorbeeld via privaatrechtelijke route, voor de gemeente verzekerd is dan geldt de verplichting niet. In een exploitatieplan dienen de inbrengwaarden, grondexploitatiekosten, kosten planschade, de opbrengsten, peildata en tijdvak, faseringen en de wijze van te verhalen kosten aan de uit te geven gronden te worden opgenomen. De binnenplanse kosten waarvan alle toekomstige grondbezitters profijt kunnen hebben mogen worden verhaald. De bovenplanse (buiten het plangebied) kosten kunnen pas in het exploitatieplan worden opgenomen als er een gemeentelijke structuurvisie is waarin dat bepaald is. In de Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een zogenoemde Kostensoortenlijst opgenomen die verhaald mogen worden;
 - Verder kan volgens het art. 6.17 Wro ook kosten verhaald worden door bouwvergunning voorwaardelijk te stellen, oftewel aan een bouwvergunning verbinden dat er een exploitatiebijdrage verschuldigd is.
 - Op grond van art. 6.24 lid 1 kunnen de burgemeester en wethouders (B&W) een overeenkomst met een (private) partij aangaan, waarin afspraken zijn gemaakt over de bijdrage aan exploitatie en ruimtelijke ontwikkeling. In deze privaatrechtelijke route is de gemeente in een zogenaamd anterieure overeenkomst niet geheel vrij bij het verhalen van kosten. In lid 2 zijn de grenzen beschreven. Zelfs na een publiekrechtelijke route van vaststellen van bestemmingsplan en exploitatieplan kan de gemeente privaatrechtelijke posterieure overeenkomst met een (private) partij aangaan.

Omdat Grondexploitatiewet een gesloten systeem van een kostenverhaal vormt - waarbij de winstmarges voor gemeenten weinig of vaak nihil kunnen zijn - kan dat een reden zijn voor gemeenten om toch het actieve grondbeleid te blijven voeren (Lahpor-van der Maarel, 2010; Buitelaar & Sorel, 2009; Buitelaar, 2010) zolang het nog mogelijk is.

- ❑ Minnelijke verwerving. De instrumenten die de gemeente ter beschikking staan om minnelijk gronden te verwerven zijn bij de introductie van nieuwe Wro niet veranderd. Uiteraard zal door de komst van vooral Grondexploitatiewet de onbegrensde verwerving van gronden niet meer verdedigbaar zijn, wat kan betekenen dat de gemeenten in toekomst minder van dit instrument gebruik zullen maken;
- ❑ Voorkeursrecht. Dit instrument is voor de gemeenten ongewijzigd;
- ❑ Onteigeningswet. Onteigening is door de komst van Wro en door het permanent stellen van Crisis en Herstelwet (CHW) op aantal punten veranderd. De mogelijkheid voor bouwplanonteigening is vervangen door de mogelijkheid om op basis van projectbesluit te onteigenen (art. 77 Ow). CHW dat eind 2010 permanent is geworden zou de onteigeningsprocedure verkorten. Alle overheden dienen de onteigeningsverzoeken aan de Kroon te richten, waarna de Kroon besluit daarover neemt;

- ❑ Publiek-private Samenwerkingsvormen. De mogelijkheden voor het privaatrechtelijke instrument van gemeenten om overeenkomsten met verschillende partijen te sluiten is niet veranderd. De in nieuwe Wro opgenomen anterieure en posterieure overeenkomsten dienen wel door de gemeente te worden gepubliceerd (art. 6.24 Wro). Dus de hoofdlijnen van de overeenkomst over de afspraken met betrekking tot de kosten van grondexploitatie hoeven alleen kenbaar gemaakt te worden;
- ❑ Baatbelasting. De mogelijkheid voor het heffen van baatbelasting bestaat nog. Het is alleen toegestaan wanneer er geen mogelijkheid bestaat op kostenverhaal volgens artikel 6.4 Wro;
- ❑ Exploitatieverordening. De verplichting van gemeenten om een exploitatieverordening zoals het vóór Wro was op te stellen, is vervallen. De mogelijk voor een exploitatievergunning is wel onder artikel 6.23 Wro opgenomen, maar dan dient men zich te houden aan wettelijk kostenverhaal uitleg;
- ❑ Bestemmingsplan. Op hoofdlijnen is het bestemmingsplan ongewijzigd. Ook het bestemmingsplan als grondbeleidinstrumentarium blijft onveranderd. Er zijn wel volgende veranderingen in de nieuwe Wro opgenomen:
 - Het artikel 19 WRO waarin vrijstellingsprocedure bepaald was, is komen te vervallen. In plaats hiervan in het projectbesluit geïntroduceerd;
 - Ieder 10 jaar dient een bestemmingsplan geactualiseerd te worden en te worden vastgesteld;
 - Gemeenten dienen voor het totale grondgebied een bestemmingsplan op te stellen;
 - Bestemmingsplanprocedure is verkort van 1 jaar naar half jaar.

Zoals blijkt heeft de introductie van de nieuwe Wro impact op het grondbeleid van gemeenten. Uit de ex-durante evaluatie Wro door Planbureau van Leefomgeving (Buitelaar, 2010) blijkt dat het bestemmingsplan, conform doel van de wet, het belangrijkste normstellende instrument op lokaal niveau is geworden. Terwijl onder de oude WRO artikel 19 procedure het meest werd gebruikt voor vergunningverlening. De procedures van bestemmingsplan en projectbesluit zijn sneller en korter geworden. Het kostenverhaal wat in de afdeling grondexploitatie van Wro is opgenomen lijkt goed te werken. Echter, is er wel vrees dat het kostenverhaal te goed verzekerd zou zijn, wat tot gevolg kan hebben dat vooral kleine projecten in een gemeente niet van de grond kunnen komen.

Aangezien gemeenten met komst van de nieuwe Wro instrumenten de gemaakte kosten voor ruimtelijke ontwikkeling verhalen en andere overwegingen die erbij spelen grotendeels kunnen dekken, lijkt het daarop dat er minder behoefte is voor actief grondbeleid: dat staat nou eenmaal onder druk. De gemeenten lijden miljoenen verliezen door hoeveelheid grond die zij in bezit hebben terwijl de waarde van de(bouw)grond gedaald is (Buitelaar, 2010; Van der Krabben & Jacobs, 2010). Daarbij speelt het feit dat sinds 2008 door de economische recessie de prijsdruk op vastgoed en grond groter is geworden. Na vrij korte opleving van de vastgoedmarkt begin 2011 lijkt een dubbel dip (tweede achtereenvolgend recessie) de komende jaren de druk op de grondmarkt te behouden en zelfs te vergroten. Dat zou kunnen betekenen dat de gemeenten langzamerhand helemaal afzien van actieve grondbeleid en zich terugtrekken tot de instrumenten die de nieuwe Wro biedt. Mede omdat de marges kleiner zijn geworden en minder private partijen bereid zijn grote uitgaven te doen.

Het huidig kabinet werkt aan vereenvoudiging en bundeling van regels voor ruimtelijke ordening: de nieuwe Omgevingswet. Met de Omgevingswet wil het kabinet beter aansluiten op de samenhang tussen verschillende projecten en activiteiten (op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur), op duurzame ontwikkelingen, zoals locaties voor windmolenparken en op de verschillen tussen regio's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Daarmee zullen de instrumenten en te voeren strategieën voor de gemeenten veranderen. De nieuwe wet treedt waarschijnlijk na 2014 in werking en is momenteel in ontwerp.

In het vervolg wordt door middel van een tabel het grondbeleid van de gemeente in kaart gebracht.

4.2.5 Indeling van gemeentelijke grondbeleid in het conceptueel model

In de vorige subparagrafen is gebleken dat gemeenten verschillende vormen van grondbeleidvoeren en van een scala aan instrumentarium voor haar grondstrategie gebruik gemaakt. Ook is naar voren gekomen hoe een gemeente keuze maakt voor een bepaalde regie en organisatievorm, wat dit betekent en welke risico's daaraan verbonden zijn. Al deze aspecten zijn door middel van onderstaande tabel 4.3 vertaald

naar verschillende posities uit het conceptueel model dat Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling zou kunnen hebben. Hiermee wordt beoogd om vanuit een vast stramien de strategieën van verschillende overheden aan het eind van dit hoofdstuk te kunnen vergelijken.

Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
A Sectoraal (hiërarchisch model)	Actief grondbeleid	Gemeente	Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang.	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise noodzakelijk	- Strategisch en minnelijke grondverwerving - Onteigening - (WVG) Wet voorkeur gemeenten - Tijdelijk verhuur- of pachtovereenkomst - Uitgifteovereenkomst gronden - Grondprijsbeleid - Anticiperend aankopen	Planner
	Publieke ontwikkeling		Voor private partij zijn de risico's beperkt			
B Toelaten (toelatingsmodel)	PPS Concessie	Gemeente beperkt tot stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering	Grond- en exploitatiekosten woorden door de private partij(en) gedragen	Vereist een professioneel opdrachtgeverrol van gemeente. Beperkte deling van publieke en private kennis	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Bewaker
C Loslaten (marktmodel)	Faciliterend grondbeleid	Private partij	Financiële risico's voor gemeente wanneer de kosten hoger uitvallen dan het kostenverhaal.	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise zeer beperkt	- Bestemmingsplan - Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst - Exploitatieplan - Planschade - Leges - Baatbelasting	Markt Facilitator
	Passief grondbeleid	Gemeente beperkt tot stellen van randvoorwaarden	Grond- en exploitatiekosten woorden door de private partij(en) gedragen			
D Integraal (netwerkmodel)	PPS (Coalitie) Bouwclaim	Gemeente (initieënd en faciliterend)	Gemeente risico's t.a.v. grondexploitatie	Wordt weinig kennis en kunde gedeeld met private partij	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Regisseur
	PPS (Alliantie) Joint venture	Gemeente en private partij	Risico's worden door de gemeente en private partij gedeeld	Optimaal benutten van kennis en kunde private en publieke partij. Oprichting van een gezamenlijke projectorganisatie of een gemeenschappelijk ontwikkel-maatschappij	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	

Tabel 4.3 Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar vier posities RWS in Gebiedsontwikkeling uit het conceptueel model

In de volgende paragraaf wordt het grondbeleid van provincie en daarvoor beschikbare instrumenten besproken.

4.3 Provinciaal grondbeleid

De provincie is verantwoordelijk voor de lokale economische en ruimtelijke ontwikkeling. In vergelijking met het Rijk en gemeenten is provincie het minst prominent in de grondmarkt aanwezig. De provincie heeft sinds inwerkingtreding van nieuwe Wro (2008) meer instrumenten ter beschikking om ze voor haar ruimtelijk beleid in te zetten. Bij het voeren van grondbeleid maakt de provincie gebruik van dezelfde argumenten over het algemeen belang als het Rijk en gemeente.

De provincies maken voor uitvoering van grondbeleid veelal gebruik van diensten van Dienst Landelijk Gebied (DLG). Bij DLG is veel expertise en DLG maakt voor uitvoering van taken gebruik van investeringsbudget van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

Aan deze paragraaf ligt de uitgave 'Rolbepaling provinciaal grondbeleid' van Interprovinciaal Overleg (IPO, 2000) ten grondslag. Waar nodig en mogelijk wordt het aangevuld met andere of recente bronnen.

4.3.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid

Het gaat bij het provinciaal grondbeleid om het realiseren van ruimtelijk relevante beleidsdoelen. Deze beleidsdoelen zijn vooral opgenomen in streekplannen maar ook in daarvan afgeleide beleidsdocumenten. Veelal worden met de keuze van zogenaamde sleutelprojecten belangrijke projecten genoemd die een provincie in het kader van de ruimtelijke ordening wil realiseren. Daarnaast liggen er opgaven voor provincies op het gebied van de infrastructuur.

In het landelijk gebied is in de meeste gevallen grond nodig om de ruimtelijke doelen tot stand te brengen. Bijvoorbeeld bij een functiewijziging van landbouw naar natuur is dat vaak noodzakelijk. Daarnaast zijn met behulp van grondeigendom provinciale doelen sneller, doeltreffender of doelmatiger te realiseren. Het grondbezit is daarbij ondersteunend voor de regierol van de provincie (IPO, 2000; VROM, 2001).

De doelen voor grondbeleid van een provincie zijn dus divers van karakter. Hierbij valt te denken aan natuur, landschap, water, recreatie en bos maar ook aan de realisering van infrastructuur, bedrijfsterreinen en woningbouwprojecten. Bijvoorbeeld realisatie Ecologische Hoofd Structuur (EHS), bedrijventerreinen kwesties die gemeenteverstijgend zijn en aanleg en onderhoud van provinciale wegen. Voor die taken maakt provincie vaak gebruik van soortgelijk instrumenten als gemeenten, dus ook van het instrument 'onteigenen'. Er zijn tevens cultuurhistorische doelstellingen, maar veelal gaat het om meervoudige samenhangende doelstellingen.

Het verwerven van gronden uitsluitend met de bedoeling om daarmee financieel voordeel te behalen is bij de provincies niet (zichtbaar) aan de orde.

Provincies willen regierol voeren bij regionale projecten (IPO, 2000). Specifiek zijn volgende verantwoordelijkheden (traditionele taken) waarover de provincies regie op grondbeleid willen voeren:

- ❑ Complexe, gemeente grensoverschrijdende woon- en werklocaties;
- ❑ Woon- en werklocaties met regionale betekenis in kleinere gemeenten;
- ❑ Realiseren van 'Rood voor groen' constructies;
- ❑ Realiseren van 'Rood voor zwart' constructies;
- ❑ Sanering intensieve veehouwing.

Anticiperend op voorspelde ontwikkelingen in de 21e eeuw, spreekt IPO (2000) namens de provincies de eis uit en voorspelt dat provincies meer taken kunnen krijgen die de traditionele taken (taakgebonden ruimtelijk beleid) overschrijden: nieuwe taakvelden (niet-taakgebonden ruimtelijk beleid). De overwegingen voor het voeren van grondbeleid worden dan op basis van volgende nieuwe taken bekrachtigd (IPO, 2000):

- ❑ Financiering groenstructuren/EHS;
- ❑ Financiering infrastructuur (OV, provinciale wegen);
- ❑ Financiering herstructurering landbouw;
- ❑ Scope optimalisatie bij realisatie regionale woonlocaties en bedrijventerreinen (sector- en gemeentegrensoverschrijdend);
- ❑ Wegvallen van de kaderwetgebieden;

- ❑ De structurele stijging van grondprijzen, waardoor de gereserveerde budgetten voor ruimtelijke opgaven (EHS, bovengemeentelijke ontwikkelingen, provinciale infrastructuur) telkens ontoereikend zijn;
- ❑ De geringe mate van grondmobiliteit;
- ❑ De hiaten in de regelgeving;
- ❑ De moeilijkheid met betrekking tot de samenwerking tussen overheden en marktpartijen die grondposities hebben verworven op bouwlocaties;
- ❑ Schaalvergroting bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen en daarop niet afgestemde uitvoeringscapaciteit van gemeenten, waardoor de rol van de provincie groter wordt.

Door (aanzetting tot) decentralisatie van het landelijke beleid krijgen provincies een steeds belangrijkere rol in regionale Gebiedsontwikkeling. Beleidsmatig wordt vanaf 2005 die rol van provincies in Gebiedsontwikkeling onderstreept in diverse beleidsnota's en afspraken, zoals de Nota Ruimte, het (ILG) Investeringsbudget Landelijk Gebied¹⁴, de (Wro) Wet ruimtelijke ordening (2008), de aanbevelingen van de commissie Lodders (2008) en Bestuursakkoord rijk-provincie (2008 en 2011).

Het gaat om volgende taken die provincies vanuit hun verantwoordelijk op zich dienen te nemen:

- ❑ Sinds 1 januari 2007 de regie over de (bovenlokale) ontwikkelingen in het landelijke gebied;
- ❑ Beheer over een deel Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS), budget ten behoeve van Externe Veiligheid en het budget voor Brede Doel Uitkering voor integraal verkeer- en vervoerbeleid (BDU verkeer en vervoer). Dit allemaal wel in overleg met het Rijk en de gemeenten;
- ❑ (Financiële) regie over bodemsanering; bodembeleid om een bodemkwaliteit te realiseren;
- ❑ De nationale ruimtelijke hoofdstructuur integraler, kwalitatiever en duurzamer maken;
- ❑ Door BZK in MIRT toe-/aangewezen nationale projectenregeling die onder verantwoordelijkheid van provincies vallen;
- ❑ Bij Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) waar het Rijk de opdrachtgever is vooral de planstudie fase zelfstandig doet, wordt in regionale planvorming van projecten ten behoeve van regionale inpassing samengewerkt met de provincie;
- ❑ Provincie via het Nationale Mobiliteitsraad betrokken bij totstandkoming van de mobiliteitsvisie regionaal spoor;
- ❑ Mede aan de hand van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus) krijgt provincie steeds belangrijker rol bij het integraal en ontwikkelingsgericht regionaal omgevingsbeleid;
- ❑ Belangrijke rol in de planning en uitvoering van het beleid voor bedrijventerreinen;

De overwegingen en uitvoering van afspraken over rollen verdeling rondom decentralisatie van taken is nog steeds gaande. Aan de hand van nieuwe Wro (2008) en in ontwerp zijnde Omgevingswet (verwacht 2014) krijgt de rol van de provincie in gebieds- en locatieontwikkeling steeds meer vorm. Voor die rol komen ook steeds meer instrumenten ter beschikking van provincie die later in deze paragraaf besproken worden.

4.3.2 Samenwerking met uitvoeringsorganisaties en uitvoering taken

Dienst Landelijk Gebied (DLG)

Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Al meer dan 75 jaar werk hij aan het realiseren van samenhang en ontwikkeling in het landelijk gebied. Dat doet hij in projecten voor bestuurlijke opdrachtgevers van alle overheden: provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten. Naar verhouding krijgt DLG de meeste opdrachten van provincies, waardoor DLG een belangrijke partner (van ontwerp tot realisatie) is voor provincie in (landelijke) Gebiedsontwikkeling.

DLG vormt de brug tussen een abstract beleid en concrete uitvoering in gebiedsprojecten. Voor elke situatie zoekt hij naar praktische oplossingen die passen bij de bestuurlijke wensen en de eigenschappen van het gebied. Bij de inrichting van gebieden brengt DLG de partijen bij elkaar en bundelt geldstromen in de rol van loketfunctie in financiering en advies.

¹⁴ ILG wordt tot 2014 afgebouwd. De bevoegdheidsverdeling worden per 2014 verankerd in Wet Inrichting Landelijk Gebied en Natuurwetgeving, waarmee de 12 bestuursakkoorden tussen rijk en provincies vervallen.

Naar verwachting wordt vanaf 2016 dit deel van DLG overgeheveld naar provincies (Rijksoverheid, 2011).

Grond en grondaankopen

DLG ziet zichzelf als hét grondbedrijf van de overheid in het landelijk gebied. DLG verwerft de grond voor de marktprijs, richt die grond opnieuw in, adviseert over het beheer ervan en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs. Aangekochte gronden zet hij ook in als ruilgrond opdat boeren hun bedrijf elders kunnen voortzetten. Dat is aan de orde indien die landbouwgrond nodig is voor beleidsdoelen. DLG zet zijn expertise ook bij het ruimtelijk ontwerp in Gebiedsontwikkeling en ruimtelijk planvorming van het landelijk gebied. Dienst Landelijk Gebied (DLG) werkt voor de verschillende overheden om gebiedsdoelen te realiseren. Dat kan via: grondaankoop, inrichting van gebieden en het voorstellen van natuurbeheermaatregelen (zoals aanplant en beheer van bossen).

Grondaankopen van DLG dienen vooral natuurdoelen, aanleg van natuur en watergebieden, vaak in combinatie met recreatie. DLG koopt soms ook wel grond om de landbouwstructuur te verbeteren, die weer altijd aan een andere partij wordt geleverd. Twee voornaamste doelen van DLG om grond aan te kopen zijn Ecologische Hoofd Structuur (EHS)¹⁵ en Recreatie Om de Stad (RODS)¹⁶ (DLG, 2012).

Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)

Als DLG voor provincie of andere opdrachtgever grond verwerft, wordt die grond op naam van het BBL gesteld. BBL is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een eigen rechtspersoonlijkheid die voor elke grondtransactie tekent. BBL legt net als DLG verantwoording en een Rekening, middels jaarverslag, af aan het ministerie van EL&I. BBL beheert dus de geldstroom die plaats vindt bij aan- en verkoop van grond. BBL geeft ook gronden uit in pacht.

Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is opgericht op basis van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) die is ingegaan in 1981. De wet bevat bepalingen die het grondprijsniveau in Nederland reguleren. De WAG geeft aan wat de rijksoverheid mag doen bij grondtransacties (BBL, 2012). Bij overheveling van DLG naar provincies vanaf 2016 wordt tegelijk ook een budget voor provincies, wellicht in de vorm van grondbank, beschikbaar gesteld (Rijksoverheid, 2011).

Vormen van grondverwerving door DLG/BBL (bron: DLG, 2012)

- ❑ **Vrijwillige verwerving**
Om het landelijk gebied in te richten en natuur- en recreatiegebieden in Nederland tijdig te kunnen realiseren, verwerft BBL de benodigde gronden. In de meeste gevallen gebeurt dit op vrijwillige basis tegen een marktconforme prijs.
- ❑ **Minnelijke verwerving**
Wanneer een gebied door de overheid wordt aangewezen als een (op termijn) te onteigenen gebied, worden de onderhandelingen door BBL gevoerd op basis van volledige schadeloosstelling, zoals bepaald in de Onteigeningswet. Het uitgangspunt bij deze bepaling is dat een belanghebbende er door overheidsingrijpen financieel niet op achteruit mag gaan.
- ❑ **Onteigening**
Indien de belanghebbende en BBL geen overeenstemming kunnen bereiken over minnelijke verwerving van de gronden, wordt een onteigeningsprocedure gestart. Indien een overheid wenst zelf onteigeningsverzoek te doen, verzorgt DLG de onteigeningswerkzaamheden zonder BBL.
- ❑ **Ruilgronden**
Om het verwervingsproces sneller te laten verlopen, zorgt DLG voor beschikbare ruilgronden.

Rijkswaterstaat

De provincies werken onder andere via gebiedsagenda's¹⁷ samen met Rijkswaterstaat bij het opstellen van ruimtelijke doelstellingen en invullen van MIRT. Vanuit het ministerie wordt steeds vaker actief ingezet op het intensiveren van de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en provincies. De samenwerking vindt bij operationalisatie van het beleid vooral tussen DLG (Dienst Landelijk Gebied) en Rijkswaterstaat plaats.

¹⁵ De EHS is een groot netwerk van aaneengesloten natuurgebieden. EHS is 1990 ontstaan. Bijna alle Vogel- en Habitatrichtlijngebieden vallen binnen de EHS. Het droge deel van de EHS is onderdeel van een Europees netwerk van natuurgebieden, Natura 2000. De droge EHS moet in 2018 gerealiseerd zijn en zal dan een totale oppervlakte van ongeveer 750.000 hectare omvatten.

¹⁶ RODS concentreert zich op de stedelijke zones in de Randstad en de regio Arnhem-Nijmegen. RODS dient in 2015 afgerond te zijn.

¹⁷ Om inhoudelijk grip te krijgen op "integrale besluitvorming in het fysieke domein" is nationaal besloten om gebiedsagenda's te maken. Deze presenteren een gezamenlijke visie van rijk en regio op de toekomst van een landsdeel en bieden daarmee de inhoudelijke onderbouwing van mogelijk nieuwe programma's en projecten.

Rijkswaterstaat (ministerie van Infrastructuur en Milieu, voorheen Verkeer en Waterstaat) en Dienst Landelijk Gebied (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, voorheen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) hebben afgesproken gezamenlijk op te trekken bij het verwerven van grond. Om deze samenwerking te formaliseren ondertekenden beide ministers op 26 oktober 2006 een overeenkomst (DLG en RWS, 2007). Sindsdien treedt Rijkswaterstaat onder andere op bij onteigening en handelt DLG onder andere de aankoop van grond op basis van vrijwilligheid af. In de samenwerkingsovereenkomst is een werkplan opgenomen waarmee Rijkswaterstaat en DLG eveneens op andere terreinen de krachten bundelen. Dit vond men een gepaste werkwijze aangezien Gebiedsontwikkeling en grote infrastructurele werken steeds vaker hand in hand zouden gaan.

In een aantal regio's werkten Rijkswaterstaat en DLG al langer samen. Die praktijk is gegroeid vanuit de logische gedachte dat men samen als één overheid meer bereikt, wanneer ieder dat doet waarin hij of zij goed is (DLG en RWS, 2007).

De overeenkomst van 2006 heeft de samenwerkingsvormen helpen uitbouwen en is inspiratie geweest voor nieuwe initiatieven die daarna bij Gebiedsontwikkeling tussen de twee uitvoeringsorganisaties genomen zijn.

De samenwerking kent volgende thema's:

- ❑ Natuurcompensatie;
- ❑ Onteigening;
- ❑ Grondaankoop;
- ❑ Landschappelijke inpassing;
- ❑ Ontsnippering;
- ❑ Geografisch Informatie Systeem (GIS);
- ❑ Internationale allure.

De komende jaren wordt de positie en de rol van Rijkswaterstaat, als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van I&M steeds meer in de ruimtelijke ordening zichtbaar breder. En door decentralisatie krijgen provincies meer verantwoordelijkheden in de ruimtelijke ordening. Wat dus betekent dat Rijkswaterstaat een belangrijk(er) (samenwerkings)partij voor provincies blijft en wordt.

4.3.3 Grondbeleidstrategieën

Bij de strategiebepaling om tot de uitvoering van beleid te komen is onmiddellijk een koppeling te leggen met het grondbeleid. Vooral via het grondbeleid kunnen ambities worden waargemaakt. Immers, grond geeft een strategische onderhandelingspositie die het de provincie mogelijk maakt om daadwerkelijk regie te voeren. Duidelijk moet dus zijn op welke wijze grondbeleid wordt ingezet (IPO, 2000-2011).

Op grond van een te formuleren ontwikkelingsstrategie kiest de provincie voor een faciliterend, dan wel actief grondbeleid en daarmee welke (grondbeleid) instrumenten per opgave worden ingezet om de beleidsdoelen te halen.

Bij een faciliterend grondbeleid (zie ook §4.1.4) wordt de uitvoering van beleidsdoelen en de grondverwerving overgelaten aan andere overheidspartijen en/of marktpartijen. De provincie beperkt zich dan tot het maken van het streekplan, het toetsen van het bestemmingsplan, vergunning- en subsidieverlening en mogelijk kostenverhaal op basis van de Grondexploitatiewet. In bepaalde gevallen zal dit voldoende zijn. Gezien de opgaven waar de provincie voor staat en de rol die haar is toegedicht, onder meer in de Nota Ruimte maar ook met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en vooral gelet op de provinciale ambities, zal dit meestal niet voldoende zijn.

De provincie voelt zich soms genoodzaakt een actieve rol (zie ook §4.1.4) te spelen in het grondbeleid om de doelen die zij zich heeft gesteld tijdig te realiseren. Actief grondbeleid betekent dat de provincie zelf een (ontwikkende) rol speelt in de regie en realisering van de doelstellingen. Bij voorkeur doet de provincie dit samen met andere partijen wat past bij het ontwikkelingsgericht werken en het soms ook risicodragend werken. Dit betreft de 'groene' opgave maar in toenemende mate ook de 'rode' opgave en combinatie van die twee opgaven in één project of gebied. Het gaat veelal om het evenwichtig realiseren van alle doelen die voor een bepaald gebied zijn gesteld. Meestal gaat het niet meer om het tot stand brengen van één doel (bijvoorbeeld een provinciale weg) op één manier (kopen op basis van onteigening) maar diverse doelen die langs verschillende wegen kunnen worden bereikt. Zo kan het logisch zijn om voor de infrastructuur vast te houden aan de bestaande beproefde werkwijze (aankopen op basis van onteigening), maar zou het ook verstandig kunnen zijn om in een gebied waar ontwikkelingsopgaven bestaan voor recreatie, natuur, woningbouw, waterberging en wegaanleg of -verbreding, te besluiten om

een aankoopgebied te begrenzen en in een vroegtijdig stadium (strategisch) voor alle doelen aan te kopen. Daaruit vloeit dan logischerwijs een lijst van projecten voort die met behulp van grondbeleid worden gerealiseerd. Op deze wijze is de provincie in staat om niet alleen regie te voeren maar ook daadwerkelijk te zorgen voor uitvoering van de plannen (Provincie Noord-Holland, 2006).

Provincie Noord-Holland heeft in 1994 als een van de eerste de toon gezet in de discussie over de provinciaal grondbeleid in Nota Grondbeleid (1994). Daarin legde provincie een keuze voor tussen drie taakopvattingen over grondbeleid:

- ❑ Taakgebonden grondbeleid
Vergeving van gronden uitsluitend ten behoeve van provinciale taken op een tijdstip dat in dat kader opportuun is;
- ❑ Anticiperend grondbeleid
Vroegtijdig verwerving van gronden (3 tot 5 jaar) voor toekomstige provinciale behoefte (voor taken of als compensatiegrond) via gelegenheidsaankopen;
- ❑ Strategisch grondbeleid
Hierbij staat het door middel van grondverwerving veiligstellen van de ruimtelijke inrichting centraal. Dus aankoop van grond die op middellange termijn (5 tot 7 jaar) nodig kan zijn voor provinciale of gemeentelijke beleid.

IPO (2000) zet viertal varianten uiteen als conclusie van het onderzoek over grondbeleid van provincie en de nodige instrumenten bij passende overwegingen voor het voeren van een grondbeleid. Voor het bepalen van varianten brengt IPO (2000) de regiefunctie en de traditionele taken versus uitbreiding taken provincie in kaart gezien vanuit actief dan wel passief grondbeleid, zie tabel 4.4.

Taakvelden grondbeleid	Type grondbeleid	
	Passief grondbeleid	Actief grondbeleid
Regie provincie Uitsluitend traditionele taken	I. Traditionele situatie ❑ Uitsluitend grondverwerving, nadat plannen zijn goedgekeurd, voor traditionele taken ❑ Géén bemoeienis met andere taakvelden	II. ❑ Anticiperende grondverwerving, maar uitsluitend ter realisatie van traditionele taken ❑ Géén bemoeienis met andere taakvelden
Regie provincie Uitgebreid met nieuwe taken	III. Bij huidige instrumentarium ❑ Vooral procedurele regie op nieuwe taakvelden	IV. Bij huidige instrumentarium ❑ Veel meer uitvoeringsgerichte regie op nieuwe taakvelden

Tabel 4.4 Varianten provinciaal grondbeleid (IPO, 2000)

Variant I

De provincie verwerft gronden uitsluitend voor traditionele taken en daarbij voert zij een passief grondbeleid. Daardoor blijft de regie van provincie beperkt tot traditionele taakvelden en is geen bemoeienis met andere taakvelden (IPO, 2000):

Doelstellingen

Grondbeleid ten behoeve van de volgende publieke taken:

- ❑ Verkeer en vervoer (regionale wegen, fietspaden, openbaar vervoer, onderhoudssteunpunten);
- ❑ Milieu (bodemsanering, stortplaatsen)
- ❑ Landbouw, natuur en openluchtrecreatie (structuurverbetering, groenstructuren, veiligstellen van landgoederen en natuurgebieden).

Mogelijkheden en knelpunten

- ❑ Er worden geen inkomsten gegenereerd om hoge grondprijzen te compenseren;
- ❑ Lage grondmobiliteit, gebrek aan compensatiegronden of herverkavelingsmogelijkheden;

- ❑ Aanleg van infrastructuur loopt vertraging op, doordat financiële middelen niet op tijd beschikbaar zijn.

Organisatie

Dit is een sectoraal georganiseerd grondbeleid. De grondverwerving en het grondbeheer (juridisch en administratief) vinden decentraal plaats bij verschillende provinciale diensten of gecentraliseerd bij het bureau 'grondzaken' van een provincie.

De grondverwerving en organisatie daarvoor ten behoeve van landbouw-, natuur- en openluchtrecreatiebeleid wordt gedaan door DLG waarbij transacties via BBL worden gedaan.

Instrumenten (mede op basis van oude WRO)

- ❑ Minnelijke aankop;
- ❑ Onteigening;
- ❑ Landinrichtingsprocedures die DLG ter beschikking staan.

Financieel kader

Sectorale financiering. Door het aankopen van alleen strikt noodzakelijke gronden in een zo laat mogelijk stadium, is het financiële risico dat met grondtransacties gepaard gaat en renteverliezen, beperkt.

Kredieten voor grondtransacties komen voort uit de begroting van een beleidssector, dus de noodzaak van een provinciaal grondbedrijf bestaat niet om kredieten daar onder te brengen.

Variant II

Vroegtijdig grondverwerving geanticipeerd op de goedkeuring van ruimtelijke plannen. Ook hier blijft de regie van provincie beperkt tot traditionele taakvelden (IPO, 2000):

Doelstellingen

Qua doelstelling verschilt deze variant niet van de variant I. Het verschil zit in de wijze waarop grondbeleid wordt gevoerd: anticiperende grondverwerving. De gronden worden verworven, vooruitlopend op (definitieve) goedkeuring van de plannen. Zoals:

- ❑ Gelegenheidsaankopen van gronden in gepland gebied die toevallig vrijkomen;
- ❑ Gelegenheidsaankopen elders die kunnen worden ingezet als compensatiegronden of ruilgronden;
- ❑ Het doelbewust minnelijk verwerven in het geplande gebied.

Mogelijkheden en knelpunten

Deze variant maakt inspelen op de mogelijkheden die de grondmarkt op een gegeven moment biedt: tijdig beschikken over de benodigde gronden voor ontwikkeling of indirect als compensatiegrond of ruilgrond. De knelpunten liggen vooral in het beschikbare instrumentarium en financiële kader.

Organisatie

De grondverwerving en het grondbeheer (juridisch en administratief) vinden decentraal plaats bij verschillende provinciale diensten of gecentraliseerd bij het bureau 'grondzaken' van een provincie. Coördinatie binnen de beleidssectoren van provincie en met grondverwervende overheidsorganisaties noodzakelijk om te voorkomen dat zij tegen elkaar gaan opbieden op grondprijzen. De voorkeur gaat daarom naar onderbrengen van provinciaal grondverwerving bij één dienst.

De grondverwerving en organisatie daarvoor ten behoeve van landbouw-, natuur- en openluchtrecreatiebeleid kan worden opgepakt door DLG waarbij transacties via BBL worden gedaan. Waarbij BBL afspraken maakt met provincie over inzet van verworven gronden als compensatiegrond.

Instrumenten (mede op basis van oude WRO)

- ❑ Minnelijke aankop (voornaamste instrument hier);
- ❑ Onteigening;
- ❑ Landinrichtingsprocedures die DLG ter beschikking staan;
- ❑ Inzet voorkeursrecht via BBL;
- ❑ Opzetten van een provinciale grondbank in samenwerking met BBL.

Financieel kader

Minder sectorale financiering, omdat:

- ❑ De financiering loopt hier vooruit op planvaststelling;

- ❑ De beleidssector onduidelijk waarvoor de grondvererving plaatst vindt;
- ❑ De gelegenhedaankopen worden vaak ongepland gedaan.

De aankoop van grond vooruitlopend op de plannen brengt rente-, afschrijvings- en beheerskosten met zich mee. De middelen dienen eerder dan gepland vrijgemaakt te worden voor inzet bij grondvererving. Financiële risico's zijn hier groter dan in variant I. Aan de andere kant biedt deze variant kans om te anticiperen op grondprijstijging en gronden tijdig goedkoop te verwerven.

Variant III

De provincie past passief grondbeleid toe en stelt (samen met gemeenten) voorwaarden aan de locatieontwikkeling, maar verwerft niet zelf gronden voor locatieontwikkeling. Hier voert provincie wel de regie bij de realisatie van bepaalde ruimtelijke inrichtingstaken (IPO, 2000):

Doelstellingen

Naast de taken genoemd in variant I, richt de regie van provincie bij deze variant zich ook op nieuwe taakvelden, waarbij grondbeleid gericht is op de ontwikkelingen van gronden die niet per definitie nodig zijn voor provinciaal beleid. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en kantorenterreinen met regionale betekenis. Binnen deze variant is de bedoeling dat de provincie het verwerven van gronden zoveel mogelijk aan de gemeente en marktpartij overlaat door ontwikkeling op gang te brengen. De provincie stelt voorwaarden en verleent concessies, zonder dat de provincie financieel risico loopt.

Mogelijkheden en knelpunten

Mogelijkheden de schaalvergroting (buiten de gemeentegrenzen) van ruimtelijke processen het hoofd te bieden: provincie voert regie in integrale Gebiedsontwikkeling zonder zelf belast te zijn met de directe uitvoering. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om uitvoering van traditionele taken met de nieuwe taken te combineren.

De knelpunten zoals het niet kunnen verplichten van gemeente en marktpartijen om aan een ontwikkeling deel te nemen, kosten te verhalen en te verevenen, zijn met introductie van de nieuwe Wro (2008) en Grondexploitatiewet (2008) weggenomen.

Organisatie

In deze variant loopt de provincie niet vooruit op de ruimtelijke plannen van zichzelf of andere overheden, maar is de bedoeling om de uitvoering van het provinciale ruimtelijke beleid één op één te laten lopen met de uitvoering van het ruimtelijk beleid van deze overheden, waarbij provincie wel de regie voert.

Hier gaat men uit van een grondexploitatie op basis van het concessiemodel: grondexploitatie door marktpartijen op voorwaarden van de provincie en in samenwerking met de gemeente(en). Hierbij is passief grondbeleid het uitgangspunt voor organisatievorm, daarom is bij deze variant geen provinciale grondbureau en geen grondbank nodig.

Instrumenten

De oude WRO had geen instrumenten voor deze variant. In de nieuwe Wro (2008) zijn de instrumenten zoals grondexploitatieheffing, kostenverhaal en verschillende vormen van overeenkomsten met marktpartijen opgenomen.

Financieelkader

Omdat de provincie zelf geen grondexploitatie uitvoert loopt zij beperkt financiële risico's. De financiële bijdrage van de provincie bestaat uit investeringen in de publieke voorzieningen die niet via kostenverhaal of verevening kunnen worden gerealiseerd.

Variant IV

De provincie voert een actief grondbeleid met het doel bepaalde ruimtelijke inrichtingstaken te realiseren. De provincie verwerft in dit geval (eventueel samen met gemeente en marktpartij) zelf de gronden en neemt deel aan locatieontwikkeling. Ook hier voert provincie wel de regie bij de realisatie van ruimtelijke inrichting (IPO, 2000).

Doelstellingen

Naast de taken genoemd in variant I, richt de regie van provincie bij deze variant zich ook op nieuwe taakvelden, waarbij grondbeleid is ook gericht op de ontwikkelingen van gronden die niet per definitie nodig zijn voor provinciaal beleid.

Binnen deze variant is de bedoeling dat de provincie actief deelneemt op de grondmarkt. Dit kan zij door zelfstandige grondexploitatie doen of in samenwerking met gemeente(n) en marktpartij(en).

Mogelijkheden en knelpunten

De provincie verwerft zelf of via een organisatie risicodragend gronden (eventueel via anticiperend grondverwerving) om regie functie in te vullen. Bij deze variant komt in vergelijking met variant III de regiefunctie op procedureel en op uitvoeringsniveau directer bij de provincie te liggen.

Belangrijkste knelpunten kunnen de aanpassing van de provinciale organisatie en samenwerking met andere overheden zijn. Maar door introductie van nieuwe Wro worden veel knelpunten met andere overheden wegenomen.

Organisatie

Deze variant van actief grondbeleid vraagt om pragmatisch handelen van de provincie op de grondmarkt. Er is een organisatie nodig (grondbureau/grondbank/grondbedrijf) die grondverwerving doet zonder dat die organisatie in eerste instantie geboden is aan bestuurlijk besluit per verwerving. Volgende criteria zouden gelden voor een dergelijke organisatie:

- ❑ Bij grondaankopen snel en zelfstandig kunnen handelen;
- ❑ Over voldoende financiële middelen beschikken;
- ❑ Geen betrokkenheid van private partijen om zo kortetermijndenken en speculatie te voorkomen;
- ❑ Het moet garanties kunnen bieden ter ondersteuning van het provinciaal beleid.

Instrumenten

- ❑ Minnelijke aankop;
- ❑ Onteigening;
- ❑ Landinrichtingsprocedures die DLG ter beschikking staan;
- ❑ Instrumenten uit nieuwe Wro (2008).

Financieel kader

Bij deze variant wordt groot beslag gelegd op de financiële middelen van de provincie.

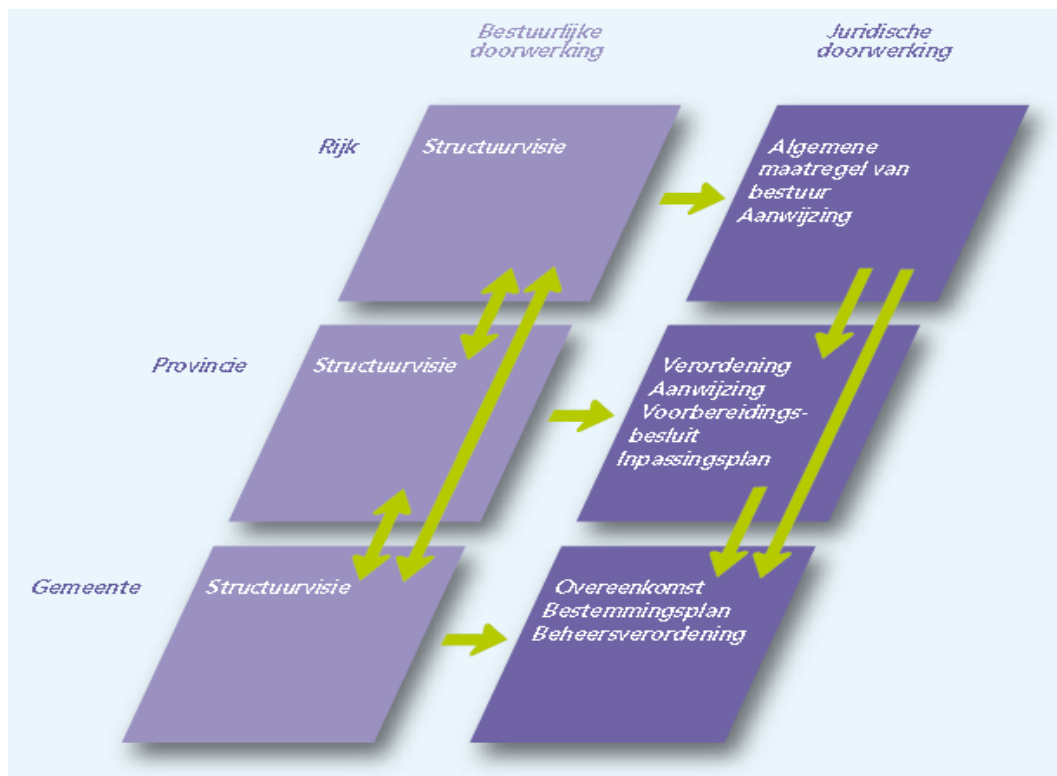
Voort zijn er volgende risico's verbonden aan grootschalige verwerving van gronden:

- ❑ Extra renteverliezen;
- ❑ Mogelijk verschil tussen marktwwaarden en boekwaarde van de grond. Maar er bestaat een reële kans dat de verwervingskosten lager zijn, omdat de gronden nog geen verwachtingswaarde hebben aangezien de bestemming onbekend is en geen andere geïnteresseerde aanwezig zijn;
- ❑ Wanneer de gronden geen bouwbestemming/rode bestemming krijgen, dan kunnen ze niet winstgevend worden verkocht of ontwikkeld. Het risico is wel alleen over aankoopbedrag en niet de veelal hogere kosten van het bouwrijp maken. De gronden die niet worden ontwikkeld kunnen/moeten dan wel afgestoten worden en/of als ruilgronden of als compensatiegronden ingezet worden;
- ❑ Marktverstoring treedt op, waardoor grondprijzen worden opgedreven;
- ❑ Wanneer de provincie grondposities gaat innemen kan dat voor de marktpartijen ook aanleiding zijn om dat te doen (slapende honden wakker maken); met het gevolg dat door marktpartijen verworven gronden een grote hindermacht vormen voor de regie van de overheden.

De instrumentenpallet voor verschillende vormen van de provinciaal grondbeleid is uitgebreid bij in werking treden van nieuwe Wro (2008). In de volgende subparagraaf worden deze nieuwe of aangepaste instrumenten globaal besproken.

4.3.4 Instrumenten nieuwe Wro

Door introductie van nieuwe Wet op ruimtelijke ordening (Wro, 2008) zijn de instrumenten voor ruimtelijk beleid van alle drie overheden (gemeente, provincie en het rijk) herzien en aangevuld. Deze instrumenten kunnen vaak direct of indirect een steun zijn voor grondbeleid van de provincie. De bestuurlijke en juridische doorwerking van een ruimtelijk beleid ziet in de nieuwe Wro als volgt uit, zie schema 4.5.



Schema 4.5 Bestuurlijke en juridische doorwerking van overheidsbeleid o.b.v. Wro (IPO; Rothengatter & Mathijsen, 2008)

Goede ruimtelijke ordening

De term ‘goede ruimtelijke ordening’ staat in de nieuwe Wro centraal. Het is niet nader beschreven, maar uit jurisprudentie is af te leiden dat men alle relevante aspecten in de ruimtelijke overweging betreft. De wetgever geeft in de memorie van toelichting op de Wro een ruime betekenis aan een goede ruimtelijke ordening: ‘Een goede ruimtelijke ordening streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving. Een goede ruimtelijke ordening draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving.’

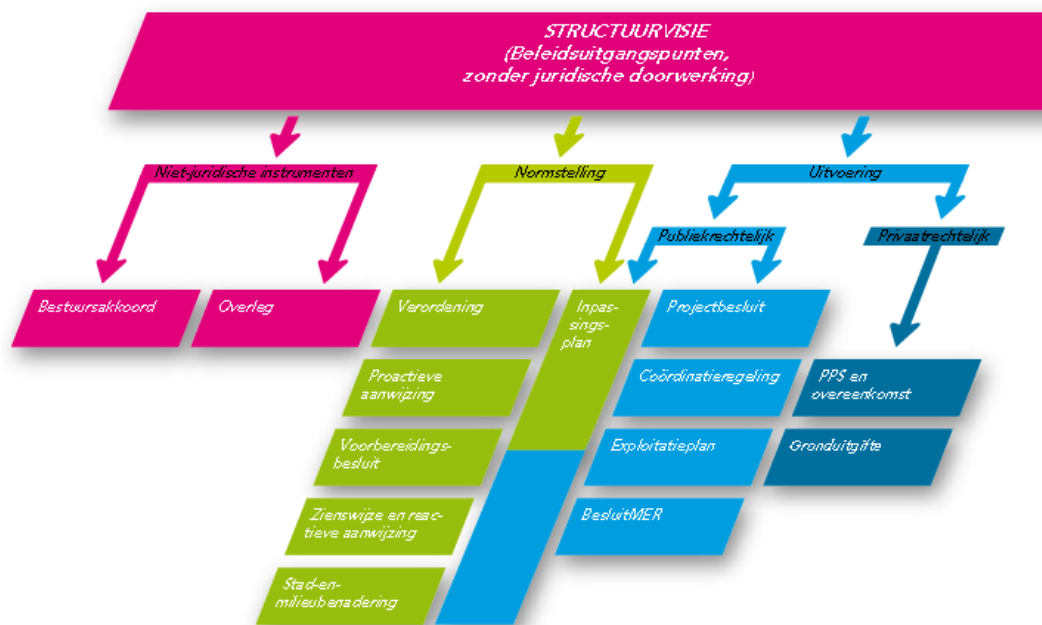
Structuurvisie

De structuurvisie is een inhoudelijk richtinggevend document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de provincie. Het bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het provinciale grondgebied. Ook is een structuurvisie mogelijk voor aspecten van het ruimtelijk beleid. De structuurvisie geeft tevens aan hoe men verwacht dat beleid uit te voeren.

De structuurvisie dient door Provinciale Staten vastgesteld te worden. De verplichting voor het opstellen van een structuurvisie voor het grondgebied van de provincie komt voort uit artikel 2.2. Wro. De structuurvisie is bedoeld om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen te schetsen en om richting te geven aan het ruimtelijk relevante beleid voor de leefomgeving. Indien de oplossing voor een vraagstuk op het niveau van provincie nodig is dan dient de verantwoordelijkheid ook op dat niveau genomen te worden.

De structuurvisie biedt als strategisch beleidsdocument de mogelijkheid tot een flexibele, interactieve ontwikkelingsgerichte planvorming met alle bij het gebied betrokken partijen. Het heeft alleen intern een structurerende en kaderstellende functie (IPO, 2008). Gemeente dient bij het opstellen van eigen structuurvisie rekening te houden met de structuurvisie van de provincie. Gemeente is vrij om daar van af te wijken, maar dat dient dan wel goed onderbouwd te worden.

In schema 4.6 is instrumenten inzet die doorwerking van structuurvisie steunen weergegeven.



Schema 4.6 Doorwerking van structuurvisie volgens Wro (IPO; Rothengatter & Mathijsen, 2008)

Overleg en bestuursakkoord ruimtelijke plannen

Het bestuurlijk overleg is bedoeld om te zorgen dat provinciale belangen worden afgestemd met de betreffende gemeenten en het Rijk. In een bestuursakkoord worden afspraken (door Gedeputeerde Staten) gemaakt over de invulling van ieders verantwoordelijkheid dienaangaande, vertaald in bestuurlijke afspraken.

Deze bevoegdheid om bestuurlijke afspraken te maken met andere overheden betreffende ruimtelijkeplannen volgt uit de algemene bestuursbevoegdheid van Gedeputeerde Staten, artikel 158, lid 1 Provinciewet.

Inpassingsplan

Met een inpassingsplan legt de provincie zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast. De provincie kan in geval van provinciale belangen een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor de betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen, gedurende bepaalde tijd (IPO, 2008).

Inpassingsplan wordt door Provinciale Staten vastgesteld op basis van artikel 3.26 Wro. Inpassingsplan heeft voor de provincie dezelfde werking als bestemmingsplan voor de gemeente. Dus de procedure is daaraan identiek, namelijk de uniforme openbare voorbereiding op basis van afdeling 3.4 Awb met aanvulling van bepalingen in artikel 3.8 Wro. Hiertegen kan rechtstreeks beroep aangetekend worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

Verordening

Met verordening kan de provincie algemene - kaderstellende – regels stellen ter bescherming van bijvoorbeeld het milieu in een milieuverordening of betreffende de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen in een planologische verordening. De planologische verordening is mogelijk indien provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening die verordening noodzakelijk maken.

De verordening wordt door Provinciale Staten vastgesteld op basis van artikel 4.1 Wro (planologisch verordening) en op basis van artikel 1.2 Wm (milieuverordening). Voor de vaststelling wordt het ontwerp van verordening ter inzage gelegd en krijgt een ieder de mogelijkheid opmerkingen over het ontwerp aan Provinciale Staten te bieden. Hier kan geen beroep tegen worden gedaan, dat is bij doorwerking in bestemmingsplan wel mogelijk.

Proactieveaanwijzing

Gemeenteraad kan via een aanwijzing door Gedeputeerde Staten verplicht worden om binnen een daarbij vast te stellen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften over de inhoud van het bestemmingsplan. Dat mag indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. De juridische basis hiervan is in artikel 4.2 Wro vastgelegd en voorbereidingsprocedure dient volgens afdeling 3.4 Awb gevolgd te worden. Hier kan geen

beroep tegen worden gedaan, dat is bij doorwerking in bestemmingsplan wel mogelijk. Tegen een aanwijzingsbesluit kan wel beroep worden ingesteld als deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is (artikel 8.2, lid 1 sub f Wro).

Gedeputeerde Staten geven de aanwijzing wel in overleg met burgemeesters, wethouders en Provinciale Staten.

Vorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit bevriest de ‘status quo’ van een gebied voor één jaar. Het voorkomt, dat een bij besluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking vaneen daaraan bij een inpassingsplan of proactieve aanwijzing te geven bestemming. De werkingsduur is zes maanden bij de voorbereiding van een provinciale verordening (IPO, 2008). Voorbereidingsbesluit wordt door Provinciale Staten genomen op basis van artikel 4.1, lid 5 Wro (voorbereiding provinciale verordening), artikel 4.2 lid 3 Wro (voorbereiding proactieve aanwijzing) en artikel 3.7 in samenhang met artikel 3.26, lid 2 Wro (voorbereiding inpassingsplan). Het besluit wordt na vaststelling alleen ter inzage gelegd.

Zienswijze en reactieve aanwijzing

De mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, is bedoeld om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan of projectbesluit geen conflict oplevert met de provinciale belangen. De reactieve provinciale aanwijzing strekt ertoe dat een bepaald onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan of projectbesluit, en dus niet in werking treedt (IPO, 2008).

De zienswijze en aanwijzing worden door Gedeputeerde Staten gedaan op basis van artikel 3.8 lid 6 Wro en artikel 4.2 Wro. De zienswijze dient in gemeentelijke bestemmingsplanprocedure ingebracht te worden en als blijkt dat gemeente de zienswijze niet overgenomen heeft, dan kan een reactieve aanwijzing door Gedeputeerde Staten gedaan worden.

Bevoegd gezag Gedeputeerde staten. Beroep tegen bestemmingsplan kan bij de ABRvS gesteld worden en beroep tegen reactieve aanwijzing kan op basis van artikel 8.2 lid 1 sub 1 Wro ook bij de ABRvS gesteld worden.

Projectbesluit

Een provinciaal projectbesluit vormt de planologische basis om, vooruitlopend op een inpassingsplan, een project van provinciaal belang te realiseren. Het wordt opgesteld door Provinciale Staten op basis van artikel 3.27 Wro en volgens de voorbereidingsprocedure opgenomen in afdeling 3.4 Awb aangevuld met de voorschriften in artikel 3.11 Wro.

Het ontwerp projectbesluit dient voorgelegd te worden aan de gemeente(n) en het Rijk. Beroep kan ingesteld worden bij de rechtbank en hoger beroep bij ABRvS.

Coördinatieregeling

Het procedureel stroomlijnen van alle denkbare besluiten over verschillende bestuurslagen in een project, voor zover gericht op de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid. Coördinatieregeling besluit wordt getroffen door Provinciale Staten en de uitvoering wordt door Gedeputeerde Staten gedaan op basis van artikelen 3.33 en 3.34 Wro. Hiervoor dient voorbereidingsprocedure volgens afdeling 3.4 Awb doorlopen te worden.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een provinciaal instrument voor kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie.

Via exploitatieplan zijn volgende instrumenten voor grondbeleid en kostenverhaal beschikbaar:

- ❑ Verwerving. Inzetten van Wet voorkeursrecht om gronden te verwerven voor een toekomstige bestemming anders dan het huidige bestemming. Indien de eigenaar van de grond niet de toekomstige bestemming wil realiseren dan kan provincie overgaan tot onteigening in het algemene belang;
- ❑ Kostenverhaal (binnenplannen en bovenwijken). Alternatief voor verwerven van gronden is om grondexploitatieovereenkomsten met ontwikkelaars en grondeigenaren te sluiten. Het exploitatieplan dient als stok achter de deur. Want de provincie is verplicht een exploitatieplan in te zetten als de provincie niet slaagt in overeenstemming te komen met grondeigenaren;
- ❑ Bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie kan een financiële vergoeding vragen van ontwikkelaars voor bepaalde maatschappelijk belangrijke functies of voorzieningen die geen relatie hebben met het plangebied. Dat kan op basis van vrijwilligheid (anterieure overeenkomst) en alleen als die functies en voorzieningen in de provinciale structuurvisie genoemd zijn;

- Verevening. De provincie kan bepaalde bovenplanse (buitenplanse) kosten voor meerdere locaties in de vorm van fondsbijdrage in exploitatieplan opnemen.

Vaststelling van exploitatieplan gebeurt, gelijktijdig met inpassingsplan of projectbesluit, door Provinciale Staten op basis van artikel 6.12 juncto 6.25 Wro. Voorbereiding procedure gebeurt op basis van afdeling 3.4 Awb. Een beroep door belanghebbenden bij ABRvS mogelijk.

4.3.5 Resultaten van gevoerde strategieën

De provincies hebben over het algemeen geen actieve grondbeleid gevoerd afgelopen decennia. Het beleid is toch vaak sectoraal geweest en de uitvoering van de taken betreffende grondmanagement gebeurde door DLG. DLG heeft vier vormen van grondbeleid (onteigening, grondruil, vrijwillige en minnelijke verwerving) succesvol voor provinciale projecten kunnen inzetten, zie §4.3.2. Een aantal provincies hebben geëxperimenteerd met anticiperend grondverwerving, maar er zijn geen evaluaties daarover beschikbaar (IPO, 2009). Kan wel gezegd worden dat door de opgave/verantwoordelijkheid en beschikbare instrumenten die provincies hadden in vergelijking met de gemeenten, de provincies niet geneigd waren om financiële risico's te nemen of hebben bewust niet daarvoor gekozen. De reden hiervoor kan wellicht ook liggen aan de samenwerking met DLG en gebruik van BBL budget, dat de provincie goed bijgestaan en geadviseerd werd door deze partijen.

Gezien de opgave die nu en in de toekomst wegens decentralisatie van de nationale taken bij de provincies ligt is het mogelijk dat de provincies mede door nieuw ter beschikking gestelde instrumenten verschillende vormen van grondbeleidstrategieën gaan toepassen.

4.3.6 Indeling van provinciaal grondbeleid in het conceptueel model

In de vorige subparagrafen zijn verschillende vormen van grondbeleid en instrumenten voor de provinciale grondstrategie besproken. Ook is naar voren gekomen wat een keuze voor de regie en organisatievorm van een provincie betekent en welke risico's daaraan verbonden zijn. Al deze aspecten zijn door middel van onderstaande tabel 4.7 vertaald naar verschillende posities uit het conceptueel model die Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling zou kunnen hebben. Hiermee wordt beoogd om vanuit een vast stramen de strategieën van verschillende overheden aan het eind van dit hoofdstuk te vergelijken.

Vertaling provinciaal grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
A	Sectoraal (hiërarchisch model)	Variant I	Provincie	Weinig financiële risico: verwerving grond nadat plannen zijn goedgekeurd	Sectoraal georganiseerd grondbeleid.	Planner
	Passief grondbeleid	Regie over traditioneel-beperkte taken	Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang	Grondmanagement bij decentrale diensten van provincie of afdeling grondzaken	- Minnelijke grondverwerving - Onteigening - Wet voorkeursrecht	
	Taakgebonden				Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit	
	Traditioneel			Inzet DLG en BBL		

	Variant II	Provincie	Meer Financiële risico: Anticiperend verwerving grond voordat plannen zijn goedgekeurd, brengt risico's mee dat projecten niet doorgaan of overtollig grond niet afgestoten kan worden: rente-, afschrijvings- en beheerskosten Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang	Sectoraal georganiseerd grondbeleid Grondmanagement bij decentrale diensten van provincie of afdeling gronzaken. Wel onderlinge coördinatie diensten noodzakelijk om 'concurrentie' te voorkomen Provinciaal grondverwerving liefst bij één dienst onderbrengen	- Minnelijke grondverwerving - Onteigening - Anticiperend aankopen - Wet voorkeursrecht - Grondbank Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit		
B	Toelaten (toelatingsmodel)	Variant III	Provincie beperkt tot stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering	Grond- en exploitatiekosten worden door de private partij(en) gedragen	Provincie stemt de ruimtelijke plannen af met gemeente en andere overheden. Daarna al dan niet samen met andere overheden een concessie-overeenkomst met marktpartij(en) sluiten	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Verordening - Projectbesluit - Coördinatieregeling - Overleg en bestuursakkoord met andere overheden - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Bewaker
C	Loslaten (marktmodel)	Facilerend grondbeleid (Vooral met nieuwe Wro)	Private partij	Financiële risico's voor Provincie wanneer de kosten hoger uitvallen dan het kostenverhaal	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise beperkt	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit - Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst - Exploitatieplan	Markt Facilitator
D	Integraal (netwerkmodel)	Variant IV	Provincie	Provincie risico's t.a.v. grondexploitatie. Extra renteverliezen, prijsdaling gronden, overtollige gronden, marktverstoring, aanzuigende werking op andere grondkopers.	Zelfstandig grondexploitatie wanneer coalitie met de marktpartij en/of de gemeente niet mogelijk of gewenst is Vereist: Grondbedrijf met financiële middelen en bevoegdheden over het grondmanagement van de provincie	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking - Grondbedrijf + grondbank	Regisseur

	Variant IV	Provincie, gemeente en private partij	Risico's worden door de provincie en andere partijen gedeeld	Zelfstandig grondexploitatie wanneer coalitie met de marktpartij en/of de gemeente niet mogelijk of gewenst is	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking - Grondbedrijf + grondbank	
	Actief grondbeleid					
	PPS	Regie in traditioneel en bredere taken in RO	Provincie enige risico t.a.v. grondexploitatie.			
	Strategisch grondbeleid		Extra renteverliezen, prijsdaling gronden, overtollige gronden	Vereist: Grondbedrijf met financiële middelen en bevoegdheden over het grondmanagement van de provincie		

Tabel 4.7 Vertaling provinciaal grondbeleid naar vier posities RWS in Gebiedsontwikkeling uit het conceptueel model

4.4 Rijksgrondbeleid

Het Rijk is verantwoordelijk voor de nationale economische en ruimtelijke ontwikkeling. In vergelijking met de provincies is het Rijk de afgelopen decennia prominenter in de grondmarkt aanwezig. Het Rijk ontwikkelt instrumenten voor de decentrale overheden om het lokale ruimtelijke beleid te ondersteunen. Wat betreft ruimtelijke ordening in Nederland heeft het Rijk zich altijd met nationaal en regionaal beleid bemoeid. Dat gebeurde in de vorm van bestuurlijke aanwijzingen, algemene maatregelen van het bestuur (AMvB's), ruimtelijke beleidskaarten opstellen of kaders stellen waarbinnen andere overheden ruimtelijke beleid moesten voeren. Sinds de eeuwwisseling is een verandering gaande in de sturingsfilosofie van het Rijk. Het Rijk houdt zich steeds vaker alleen met zaken van nationaal belang bezig. Ook steeds meer nationale ruimtelijke taken worden gedecentraliseerd en komen onder de verantwoordelijkheid van de provincies en de gemeenten. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) is de meest recente uitgave van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M, voorheen V&W en VROM), waarin de nationale opgave voor de komende decennia weergegeven wordt. Parallel aan deze uitgave is Rijksoverheid afspraken aan het maken met de provincies en de gemeenten over de decentralisatie van aantal taken die voorheen door het Rijk werden opgepakt.

De rol van het Rijk in de ruimtelijke ordening heeft tevens betekenis voor de positie ervan in de grondmarkt en te voeren grondbeleid. Door decentralisatie van de taken zal het Rijk logischerwijs minder prominent in de grondmarkt aanwezig laten zijn. Het Rijk blijft wel een grote speler in de grondmarkt door de nationale opgave die het zal behouden.

4.4.1 Overwegingen voor het voeren van grondbeleid

De Nota Grondbeleid (VROM, 2001) schrijft dat de agenda van het rijksgrondbeleid vooral bepaald wordt door het nieuwe ruimtelijk en sectoraal beleid, namelijk:

- ❑ De beleidsmatige uitdaging bij 'rood' (m.n. stedelijk gebied) ligt vooral in het verhogen van de kwaliteit van wonen en werken, het vergroten van zeggenschap van burgers en de stedelijke herstructureringsopgave.
- ❑ Bij de realisatie van 'groene' en 'blauwe' doelen (m.n. landelijk gebied) gaat het vooral om de realisatie van groene bestemmingen, een duurzame landbouw, functiemenging tussen natuur, recreatie en landbouw, en de realisatie van ruimte voor waterberging.

Hoewel het realiseren van deze doelen zeker geen zaak is voor het grondbeleid alleen, kan het wel een belangrijke bijdrage eraan leveren. Dat kan via de volgende drie lijnen (VROM, 2001):

- ❑ Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik. Wanneer in het ruimtelijk beleid eenmaal gekozen is voor wijzigingen in bestemmingen, is het grondbeleid een van de instrumenten om die doelen te realiseren. Bijvoorbeeld door het verwerven van gronden voor 'rode', 'groene' en 'blauwe' doelen. Daarbij is van belang dat die verwerving tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten kan plaatsvinden.
- ❑ Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid. Op de grondmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen: Aan de ene kant stijgt de waarde van agrarische grond wanneer deze voor woningbouw wordt bestemd en aan de andere kant gaat groene ruimte verloren. En de ontwikkeling van woonlocaties vaak alleenaantrekkelijk voor private partijen wanneer de overheid investeert in publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en groen. En zo ontstaat een situatie dat een gemeente die vooral relatief profijtelijke nieuwbouwlocaties heeft in financieel opzicht beter voor dan een gemeente met een omvangrijke herstructureringsopgave. Dus ene partij heeft voordeel en andere partij heeft nadeel. Het streven van het grondbeleid is kosten en baten meer in één hand te brengen.
- ❑ Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en demarkterwing op de grondmarkt. Op diverse beleidsterreinen zijn kwaliteit en zeggenschap de laatste paar decennia de nieuwe kernthema's geworden. Dit is tevens de context voor het grondbeleid.

Bovenstaande vertaald naar operationele taken en belangen, richt Rijksoverheid zich momenteel op volgende 13 nationale belangen (Rijksoverheid, 2012):

- ❑ Een goed vestigingsklimaat in de stedelijke regio's rondom de mainports, brainport, greenports en valleys;

- Ee hoofdnetwerken voor (duurzame) energie en de energietransitie (overgang van grijze naar groene energie);
- Ruimte voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen;
- Efficiënt gebruik van de ondergrond;
- Een robuust hoofdnetwerk van weg, spoor en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's en achterlandverbindingen;
- De capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem (weg, spoor en vaarwegen) beter benutten;
- De hoofdnetwerken van weg, spoor en vaarwegen in stand houden, zodat de netwerken blijven functioneren;
- De milieukwaliteit (lucht, bodem en water) verbeteren en mensen beschermen tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's;
- Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en bescherming tegen (ingrijpende) klimaatveranderingen;
- Behoud van unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten (zoals de werelderfgoederen);
- Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor de biodiversiteit;
- Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten;
- Zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen.

De taken die hierbuiten vallen, volgens meest recent (SVIR,2012) standpunt van de kamer en het kabinet,zijn verantwoordelijkheden van de lokale overheden of andere instanties.

4.4.2 Grondbeleidstrategieën

Het Rijk formuleert verschillende soorten grondbeleid die voornamelijk voor lagere overheden bedoeld is. De ontwikkeling rondom grondbeleid en het bepalen van grondbeleid worden in de rijksnota's of verordeningen uitgelegd. Daarnaast wordt het grondbeleid door het ontwikkelen of wijzigen van de wetgeving uitvoerbaar gemaakt.

De driedeling van vormen van grondbeleid (actief en passief grondbeleid en PPS) die in Nederland gebruikelijk zijn worden of zijn mede door het Rijk geïnitieerd. De uitvoeringsorganisaties van het Rijk,zoals DLG en RWS, houden zich aan de wetgeving die de Wro beschrijft en daarnaast maken ze gebruik van extra bevoegdheden die ze via rijksverordeningen, ministeriele regelingen en AMVB's hebben gekregen in verband met de taken en verantwoordelijkheden die ze hebben.

De meest recente (2010) vindingen over de strategieën voor het Rijk is door Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RvR) bij het advies over Randstad 2040 aan VROM voorgelegd. Daarin pleit de Raad voor het consequent koppelen van rijksvastgoedstrategie aan ruimtelijk beleid. Specifiek gaat het om de koppeling van de strategie aan MIRT-systematiek. De strategie wordt op volgende wijze aan de vier momenten van MIRT gekoppeld:

1. het formuleren van een strategische visie op rijksgronden en rijksvastgoed ten tijde van het opstellen van het beleid;
2. het per landsdeel zoals onderscheiden in het beleid vormen van een gemandateerde regionale vastgoedcommissie door de rijksvastgoeddiensten bij de start van de MIRT-verkenning;
3. het inrichten van een projectorganisatie vastgoed per verkenningsgebied bij de start van de MIRT-planuitwerking;
4. overdracht aan (doorgaans reeds bestaande) beheersorganisaties na het MIRT-opleveringsbesluit.

Volgens de Raad zouden deze vier stappen als volgt institutioneel en strategisch binnen het Rijk geborgd kunnen worden (RvR, 2010), zie tabel 4.8.

Planfase (op basis van MIRT-systematiek)	Rijksground- en vastgoedstrategie
<i>Beleidsformulering</i> Nota Ruimte, Picken in de Delta, Nota Mobiliteit, Agenda Vitaal Platteland, Randstad 2040, etc.	1) Formuleren strategische visie op rijksgrounden en rijksvastgoed (de rijksvastgoedstrategie): ☐ Gedeelde visie op verwerven (inclusief ruilgrond), beheren (inverdiene, tijdelijk gebruik, medegebruik) en afstoten rijksvastgoed (o.a. grondruil) ☐ Overzicht relevante rijksposities ☐ Aansturen van rijksvastgoed op niveau concern rijk (door Ambtelijk Opdrachtgeversberaad) ☐ Beperkte aankopen, bijvoorkeur gebundeld landelijk beheerd
<i>Gebiedsagenda's</i> Rijk en regio bepalen gebiedsgericht samenhangende ruimtelijke ambities en opgaven. Eventueel wordt nader onderzoek gedaan in de vorm van een regionale gebiedsuitwerking (ook wel MIRT-onderzoek genoemd) om te komen tot meer afgebakende investeringsopgaven die verkend kunnen worden.	☐ Eventueel nadere uitwerking en afstemming strategische visie in wisselwerking met het opstellen van de gebiedsagenda's
MIRT-verkenning	
Startbeslissing (MIRT 1) Op basis van de uitkomsten van Bestuurlijk Overleg MIRT wordt een verkenning gestart waarin mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend.	2) Rijksvastgoeddiensten vormen gemandateerde regionale vastgoedcommissie ☐ Instellen op het niveau van de gebiedsagenda's ☐ Regionale vastgoedcommissie valt onder regie en verantwoordelijkheid van het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad (AOB) ☐ Aankoop van grounden binnen gebied verkenning, eventuele ruilgrounden, bij voorkeur gebundeld landelijk te beheren
Voorkeursbeslissing (MIRT 2) waarbij besloten wordt tot één ruimtelijk voorkeursalternatief waarover bestuurlijke overeenstemming is bereikt (milieutechnische en financiële haalbaarheid).	☐ Check op uitvoerbaarheid grondverwerving, afspraken met eventuele andere partijen (zoals decentrale overheden) over verdeling taken en verantwoordelijkheden grondverwerving
MIRT-planuitwerking	
Projectbeslissing (MIRT 3) waarbij het formele juridische besluit wordt genomen, het voorkeursalternatief nader wordt uitgewerkt, mitigerende en compenserende maatregelen worden bepaald en het taakstellend budget wordt vastgesteld.	3) Projectorganisatie vastgoed ☐ De projectorganisatie claimt grounden uit de voorraad van de regionale vastgoedcommissie ☐ Grounden gaan over tegen betaling kosten voor verwerving en beheer ☐ Verwerven (ruil)grounden ten behoeve van realisatie project(en) (anticiperend en minnelijke onteigening) ☐ Projectorganisatie legt verantwoording af aan projectdirecteur MIRT-project
Uitvoeringsbeslissing (MIRT 4) voorbereidende werkzaamheden (conditionering), start uitvoerende werkzaamheden, definitieve gunning aan marktpartij(en).	☐ Naast bovenstaande activiteiten van projectorganisatie, eventueel ook onteigening
MIRT-realisatie	
Opleveringsbeslissing (MIRT 5) nadat werkzaamheden van realisatie zijn afgerond. Overdacht naar beheersorganisatie.	4) Beheer vastgoed ☐ Overdracht grounden aan bestaande beheersorganisatie(s) ☐ Overdracht resterende grounden aan regionale vastgoedcommissie tegen betaling actuele marktwaarde en beheerskosten
Beheer en onderhoud. Zorgvuldig beheer en onderhoud van het gerealiseerde project.	☐ Bijhouden grondposities en status hiervan

Tabel 4.8 Rijksground- en vastgoedstrategie gekoppeld aan MIRT-systematiek (RvR, 2010)

4.4.3 Rijkswaterstaat

Als de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen V&W) werkt Rijkswaterstaat veelal volgens de vaste kaders. Hoewel RWS een Agentschap is die (gedeeltelijk) eigen strategie op grond kan voeren, lijkt daarvan RWS-breed nieteenduidig sprake van te zijn.

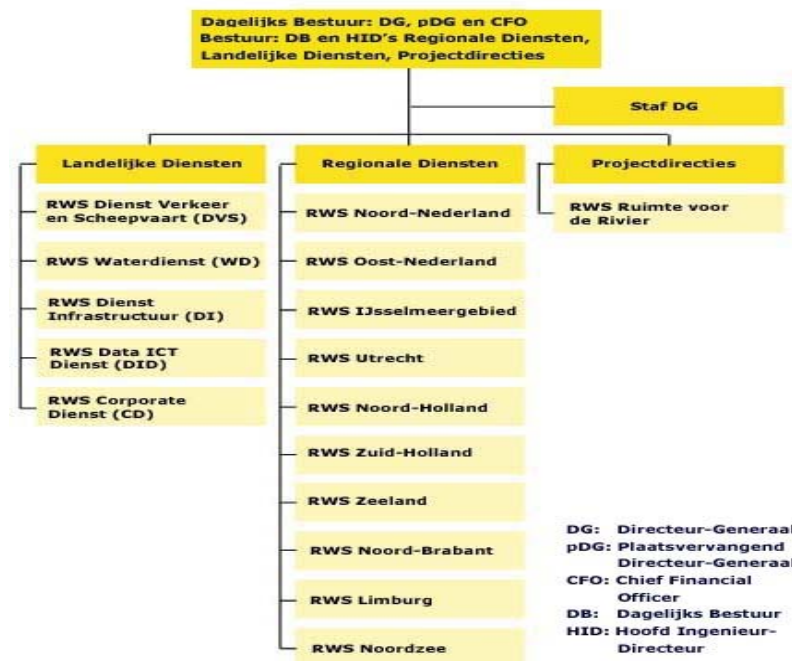
In de vorige subparagraaf zijn de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk besproken. Daarbinnen zijn de taken voor RWS gespecificeerd. In het algemeen zou RWS voor volgende taken grond en/of vastgoed nodig kunnen hebben:

- Grond die RWS nodig heeft voor zijn eigen bedrijfsvoering;
- Grond die RWS nodig heeft voor de taken waar ze verantwoordelijk voor is;
- Grond die RWS al in bezit heeft of zou kunnen verwerven, die niet direct nodig is voor die taken, maar die eventueel met winst zou kunnen worden ontwikkeld.

De hoeveelheid grond en/of vastgoed die RWS voor eigen bedrijfsvoering (a) nodig heeft is te verwaarlozen. Bovendien wordt het huisvestingsmanagement voor RWS door Rijksgebouwendienst gevoerd. Grondmanagement voor commerciële (c) doeleinden, zoals inkopen en verkopen of voor Gebiedsontwikkeling, behoort tot nu toe niet tot de taak van RWS. Er bestaat binnen RWS geen eenduidig (toekomstig) beleid op dit gebied. Uit de voorverkenningen bij vastgoedmensen van RWS blijkt dat de meningen hierover uiteen lopen. Overtollige gronden worden wel soms met winst via RVOB¹⁸ verkocht.

Daarnaast is belangrijkste reden waarom RWS een actor is in de grondmarkt, komt het doordat RWS belast is met landelijke (b) taken. Rijkswaterstaat is in 1798 opgericht. Er werken 9000 mensen binnen RWS. Voor het beheer en aanleg van de netwerken geeft Rijkswaterstaat jaarlijks rond 5 miljard euro uit. Zie schema 4.9 voor organisatiestructuur van RWS. Het gaat om beheer en aanleg van rijksinfrastructuurnetwerken, te weten het Hoofdwegennet, het Hoofdvaarwegennet en de Hoofdwatersysteem. Bij deze taken heeft RWS volgende verantwoordelijkheden (RWS, 2011):

- ❑ Zorgen voor 'Droge voeten';
- ❑ Zorgen voor voldoende en schoon water;
- ❑ Zorgen voor vlot en veilig verkeer over weg en water;
- ❑ Zorgen voor betrouwbare en bruikbare informatie aangaande de drie netwerken.



Schema 4.9 Organisatiestructuur Rijkswaterstaat (RWS, 2012)

¹⁸ Volgens de wet moeten de inkomsten uit de verkoop van rijksgronden (al is dat binnen een project) naar algemene rijksmiddelen toevloeien. RVOB heeft namens het ministerie van Financiën de taak hiervoor. RWS dient daarom de overtolligstelling en afstoting van gronden aan RVOB melden die gronden vervolgens in de markt verhandelt.

Het bestuur van RWS bestaat uit de Directeur-Generaal (DG), de plaatsvervangende DG en Chief Financial Officer (CFO). Staf DG ondersteunt het bestuur bij de besturing van RWS. De ketenverantwoordelijke voor bestuurlijke-juridische zaken en vastgoed is gepositioneerd bij de Stafeenheid Netwerken van de Staf DG.

De Coporate Dienst (CD) verricht voornamelijk ondersteunende, adviserende en RWS-brede taken. De vastgoedmedewerkers van CD zijn bij de afdeling Expertise van de Shared Services Eenheid bestuurlijke Juridische Zaken & Vastgoed (BJV) gepositioneerd.

De vastgoedmedewerkers van de regionale diensten zijn gepositioneerd bij het cluster Vastgoed dat onderdeel uitmaakt van de afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed (BBV). BBV is onderdeel van de Directie Bedrijfsvoering.

Bij de programmadirectie Ruimte voor de Revier is de taak van grondverwerving gepositioneerd bij de vastgoedcluster in de directie bedrijfsvoering in de afdeling programmabeheersing.

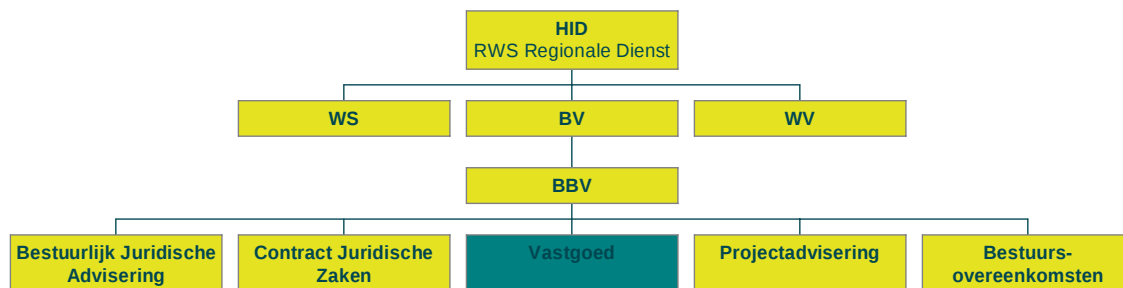
De huidige algemene wijze van grondmanagement is tijdens empirisch onderzoek (strategische verkenningen) in samenwerking met mw. Mr H.S. de Hoop-Lucas (2010) binnen RWS in kaart gebracht. Hieronder wordt samenvattend geschetst hoe grond- en vastgoedmanagementproces binnen RWS is geborgd.

De hoofdtaak van de clusters Vastgoed van de Regionale Diensten van RWS bestaat uit 3 onderdelen:

1. Aankoop: het tijdig onbelast verwerven of ter beschikking krijgen van vastgoed dat voor de realisatie van infrastructuur nodig is. Het betekent in de verreweg de meeste gevallen aankopen, zakelijke rechten afkopen, huur- en pachtovereenkomsten ontbinden op basis van het onteigeningsrecht en bijbehorende jurisprudentie. In een beperkt aantal gevallen gaat het om aankoop op marktwaardebasis. Dit is de kerntaak van de clusters vastgoed.
2. Beheer: privaatrechtelijk (tijdelijk) beheer van eigendom: op verzoek van een particulier of een district worden percelen die in materieel beheer bij RWS zijn via Rvob verhuurd/verpacht/ingebruikgegeven en/of worden opstalrechten of andere gebruiksrechten gevestigd. Zowel tijdelijk als permanent.
3. Overtolligstelling: gronden die niet meer nodig zijn voor het primaire proces van RWS (beheer of aanleg) worden overdragen in materieel beheer aan Rvob ter verkoop.

Aanverwante taken van deze clusters zijn:

- ❑ Adviseren over afdoening van nadeelcompensatie-zaken;
- ❑ Advisering over en eventuele afdoening van bouwschades en schades aan landerijen;
- ❑ Adviseren over het raakvlak publiekrechtelijk en privaatrechtelijk beheer;
- ❑ Kadastraal werk: uitzoeken van eigendomsinformatie in en rondom rijkseigendom.



Schema 4.10 Positie clusters Vastgoed binnen Regionale Dienst van RWS

Cluster Vastgoed valt dus hiërarchisch onder de directeur Bedrijfsvoering. Maar omdat de aankoop van gronden een product is dat geleverd wordt aan de projecten, is de opdrachtgever/budgethouder de directeur Wegen en Verkeer of Water en Scheepvaart. Ook als het project onder verantwoordelijkheid van landelijke Dienst Infrastructuur valt, is meestal afgesproken dat vastgoed financieel onder de verantwoordelijkheid van de regionale dienst blijft vallen.

In het IPM-model¹⁹ valt het grondaankoopproces onder Omgevingsmanagement, zowel in de verkenningen, planstudie- en realisatiefase.

¹⁹ IPM-model betekent Integraal Projectmanagement Model. RWS is afgelopen jaren dit model als standaard voor zoveel mogelijk project binnen de organisatie aan het toepassen. Hierin zijn de taken onder projectmanager, omgevingsmanager,

Daarnaast heeft de adviseur vastgoed een adviserende rol aan de overige IPM-rollhouders:

- Aan de technische manager ten aanzien van het ontwerp;
- Aan de contractmanager ten aanzien van de inhoud van het contract: beheersen risico's samenloop contract, tracébesluit en onteigening in relatie tot beschikbaarheidsdata percelen, informatie over specifieke afspraken uit de koopovereenkomsten, adviseren bij bepalen toekomstige rijksbeheer- en eigendomsgrenzen, beheer door aannemer van gekochte gronden tijdens uitvoering.

In tabel 4.11 worden voor de verschillende procedures, per fase, de activiteiten van Vastgoed beschreven.

Tracéwetprocedure		
Hoofdfase	Fase in procedure	Activiteit m.b.t. Grondverwerving
Verkenningenfase		Adviseren over: □ planning grondverwervings-procedure in relatie tot Tracéwetprocedure □ kosten diverse varianten: grove ramingen □ mogelijkheden gebruik reeds beschikbare Rijkseigendom en samenwerkingsmogelijkheden andere partijen □ onteigeningsmogelijkheden en alle overige vastgoedaspecten □ mogelijkheden tot anticiperende aankopen
Planstudiefase	Startnotitie	□ idem als in verkenningenfase
	Trajectnota / MER	□ Advisering idem als in verkenningenfase □ Plan van aanpak grondverwerving met grove raming, planning, capaciteit □ In voorkomende gevallen: anticiperende grondverwerving □ Na vaststelling definitieve aankoopgrens: start minnelijke grondverwerving (bij aankoop woningen/bedrijfsruimten in ieder geval zoeken naar alternatieve oplossingsrichtingen)
	Ontwerp-tracébesluit (OTB) (inspraak)	□ Tijdens inspraakavonden vragen van aanwezigen beantwoorden □ Bodemonderzoeken.
	Tracébesluit (TB) & beroep	□ Start administratieve onteigeningsprocedure bij vastgesteld TB.
	On-herroepelijk TB	□ Start gerechtelijke onteigeningsprocedure (dagvaarding na vastgesteld TB, inschrijven onteigeningsvonnis na onherroepelijk TB).
Realisatiefase	Uitvoering project	□ Afronding grondverwerving (minnelijk of gerechtelijk); □ Afronding gebruik door derden; □ Advisering omgevingsmanagers;
Afrondingsfase		□ Afronding onteigeningsprocedure (kan nog meerdere jaren na realisatie doorlopen) □ Advisering omgevingsmanagers; □ Overdragen eigendom gronden onderliggend wegnnet aan overheden n.a.v. bestuursovereenkomsten □ Afronding project: bepalen welke gronden overtollig zijn, die overdragen aan Rvob ter verkoop, percelen die strategisch aangehouden moeten worden, overdragen aan districten in beheer.

Tabel 4.11 Vastgoedactiviteiten per fase en daaraan gekoppelde procedure binnen RWS

4.4.4 Instrumenten nieuwe Wro

Door introductie van nieuwe Wet op ruimtelijke ordening (Wro, 2008) zijn de instrumenten voor ruimtelijk beleid van alle drie overheden (gemeente, provincie en het rijk) herzien en aangevuld. Deze instrumenten kunnen vaak direct of indirect een steun zijn voor grondbeleid van het Rijk. De bestuurlijke en juridische doorwerking van een ruimtelijk beleid ziet in de nieuwe Wro als volgt uit, zie in subparagraaf 4.3.4 getoonde schema 4.5.

Een deel van de instrumenten die via de nieuwe Wro aan provincies ter beschikking zijn gesteld, zie subparagraaf 4.3.4, kunnen ook door het Rijk toegepast worden bij het voeren van grond- en ruimtelijke beleid:

- Structuurvisie;
- Overleg- en bestuursakkoord;
- Inpassingsplan;
- Algemeen maatregel van het bestuur (AMVB).

Wanneer het Rijk een structuurvisie opstelt dan dienen de lagere overheden in hun ruimtelijke plannen rekening mee te houden. Dus de Structuurvisie²⁰ heeft doorwerking in structuurvisies van provincies en die van provincies weer in structuurvisie van de gemeenten. Wanneer het Rijk niet overeenkomt met lage overheden over doorwerking van de structuurvisie dan neemt zij zogenaamd een Algemene maatregel van het bestuur (AMVB) voor een specifiek deel van structuurvisie. Een stap verder is dat het Rijk een inpassingsplan opstelt (vergelijkbaar met gemeentelijk bestemmingsplan) voor een specifiek gebied. De lage overheden dienen ook de inhoud van het inpassingsplan in hun eigen plan op te nemen.

4.4.5 Indeling van rijksgrondbeleid in het conceptueel model

In de vorige subparagrafen zijn rijksgrondmanagement activiteiten en rijksgrondstrategie besproken. Het is te zien dat het Rijk grondmanagement nadrukkelijk koppelt aan systematische werkwijze waarbij een plan of een project leidend is voor te voeren grondbeleid. Dit komt doordat het Rijk ander rol de afgelopen decennia in ruimtelijke ordening heeft gehad in vergelijking met gemeenten en provincies, zie §4.1.3. Ook de bestaande en gevoerde grondbeleidstrategie van het Rijk wordt door middel van onderstaande tabel 4.12 vertaald naar verschillende posities uit het conceptueel model die Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling zou kunnen hebben. Hiermee wordt beoogd om vanuit een vast stramien de strategieën van verschillende overheden aan het eind van dit hoofdstuk te vergelijken.

Vertaling rijksgrondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Regie	Activiteiten en strategie	Organisatie	Sturingsinstrument	Planfase (MIRT)	Rol bestuurder
A Sectoraal (hiërarchisch model)	Project-gebonden	Het Rijk	- Grondverwerving (minnelijk of gerechtelijk)	Sectoraal georganiseerd grondbeleid	- Minnelijke grondverwerving	Planuitwerkingfase / -realisatiefase	Planner
	Taakgebonden Traditioneel	Regie over traditioneel-beperkte taken	- Onteigening - Gebruik gronden door derden contractueel vastleggen - Overdracht gronden aan andere beheerorganisaties - Overdracht overtollige gronden aan RVOB	Grondmanagement bij decentrale diensten van het Rijk of afdeling vastgoed	- Onteigeningswet - Tracewet - Trancebesluit (TB) Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - AMVB		

²⁰ In de oude WRO werd Rijkstructuurvisie 'de planologische kernbeslissing' genoemd. De provinciale en de gemeentelijke structuurvisie werden respectievelijk 'het streekplan' en 'het structuurplan' genoemd

	Plan-gebonden Taakgebonden Anticiperend grondbeleid	Het Rijk Regie over traditioneel-bepaalde taken	- Grondverwerving (minnelijk inzet of gerechtelijk inzet) - Administratieve onteigening - Anticiperend aankoop - Gebruik gronden door derden contractueel vastleggen	Sectoraal georganiseerd grondbeleid Grondmanagem ent bij decentrale diensten van het Rijk of afdeling vastgoed	- Minnelijke grondverwerving - Onteigening - Anticiperend aankopen - Tracewet - Trancebesluit (TB) - Ontwerp Tracebesluit (OTB) Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - AMVB	Planverkenningfase /-studiefase	
B Toelaten (toelatingsmodel)	Visie-gebonden Niet-taakgebonden	Rijk beperkt tot stellen van rand-voorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering Regie in traditioneel en bredere taken in RO	- Verkennen beschikbare gronden - Verkennen samenwerking met andere departementen - Verkennen mogelijkheden onteigening - Formuleren strategische visie op rijksgronden	Rijk stemt de ruimtelijke plannen af met provincies en gemeente en andere overheden. Resultaat is vaak Meerjaren-programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) Rijksvastgoed-diensten vormen gemandateerde regionale vastgoedcommissie	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Overleg en bestuursakkoord met andere overheden - Eventuele overeenkomsten/conv enanten in het kader van publiek private samenwerking	Beleidsformulering/Gebiedsagenda's/Verkenning	Bewaker
C Loslaten (marktmodel)	Geen (duidelijke) rijks-grondbeleid of strategie in deze positie	-	-	-	-		Markt Facilitator
D Integraal (netwerkmodel)	Geen (duidelijke) rijks-grondbeleid of strategie in deze positie	-	-	-	-		Regisseur

Tabel 4.12 Vertaling rijksgrondbeleid naar vier posities RWS in Gebiedsontwikkeling uit het conceptueel model

4.5 Conclusie: Ideaaltypische grondstrategieën

In dit hoofdstuk hebben de beleidskader van grondmanagement de revue passeert. De focus lag op het kader waarbinnen alle mogelijke grondbeleid(strategieën) vallen die een overheid kan (uit)voeren. De basis daarvoor zijn de gevoerde en/of bestaande grondbeleid(strategieën) van de gemeenten, provincies en het Rijk in Nederland.

Allereerst is in dit hoofdstuk besproken wat het doel van een overheid kan zijn voor het voeren van grondbeleid, zoals het verhogen van de kwaliteit van ruimtegebruik en het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik en een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten.

In de theorie over *public interests* ondersteuning gezocht voor het overheidsingrijpen in ruimtelijke ordening. Behalve de overheid kan de combinatie van *market and civil society* het algemeen belang dienen, maar de maatschappij (civil society) kan zich niet altijd verenigen om het algemeen belang te dienen en de markt functioneert niet altijd naar de wensen van de actoren en kan zelfs falen. Als het om *public good* gaat waartoe het landschap gerekend kan worden, kan verondersteld worden dat het eerlijk verdelen van kosten en baten of in gang brengen van ruimtelijke ontwikkeling als publieke taak mag worden gezien. Omdat dit zonder deinterferentie door de overheid niet plaats zou vinden of niet op de juiste wijze die het publieke belang zou kunnen dienen.

Bij het overheidsingrijpen in de ruimtelijke ordening is er altijd spanning tussen het algemeen belang en het individueel belang. Om de spanning tussen deze twee belangen zo goed mogelijk te managen en te verminderen is marktordening een voor de hand liggende marktinterventie die overheid kan doen. Dit kan bewerkstelligd worden door marktregulering (wet- en regelgeving), marktstimulering (financieel) en marktstructurering (veranderen van marktcondities).

Ten tweede is in dit hoofdstuk de geschiedenis van grondbeleid besproken en de rollen van verschillende overheden in de ruimtelijke ordening, namelijk:

- Het rijk is verantwoordelijk voor nationale ruimtelijk beleid en stellen van kaders om de nationale belangen te waarborgen. Voor specifieke nationale opgaven voert het rijk via uitvoeringsorganisaties het beleid zelf uit;
- De provincies zijn verantwoordelijk voor gemeenteovertijgende vraagstukken. Die stellen kaders daarvoor en voeren die soms ook zelf uit. De provincies dienen zich aan de kaders gesteld door het Rijk te houden;
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling. Die dienen zich te houden aan kaders van het Rijk en provincies, maar hebben over het algemeen veel vrijheid om eigen beleid te bepalen.

Het gevoerde grondbeleid door overheden in Nederland is over het algemeen te verdelen in *actief* en *passief* grondbeleid en *publiek-private* samenwerking. Bij de laatste voert overheid en marktpartij in samenwerkingsverbanden grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt de overheid als een dominante actor zoveel mogelijk grondposities in en bepaalt hoe de ruimtelijke ontwikkeling plaats vindt, terwijl bij passief grondbeleid de overheid grondvererving en ontwikkeling aan de marktpartijen overlaat.

De criteria die voor de keuze van de vorm van grondbeleid voor een overheid bepalend zijn, zijn namelijk doeltreffendheid, transparantie van overheidsbeleid en uitvoeringsaspecten. Concreter te benoemen criteria zijn de mate en vorm van risico, wel of geen regie, organisatievorm en beschikbare instrumenten.

Ten derde is in dit hoofdstuk de grondbeleid en grondstrategieën van de verschillende overheden aan de hand van de beschikbare literatuur besproken. De resultaten zijn per overheid in de tabel die voortvloeit uit het conceptueel model (schema 1.2) verwerkt om zo goed mogelijk en afgebakend overzicht van het grondbeleid van een overheid te verkrijgen.

In deze paragraaf worden de resultaten uit de bespreking van gemeentelijke, provinciale en rijksgrondbeleid samengevoegd tot bruikbare grondbeleid(strategieën) voor Rijkswaterstaat. Dat gebeurt per mogelijke positie van RWS in Gebiedsontwikkeling. Namelijk sectoraal, toelaten, loslaten en integraal. Deze stap moet leiden tot vier *ideaaltypische* grondbeleidstrategieën voor de vier posities van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling. De combinatie van de uitkomsten moeten invulling geven aan die strategieën wat betreft de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van RWS.

4.5.1 Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in sectoraal positie A

Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
A Sectoraal (hiërarchisch model)	Actief grondbeleid Publieke ontwikkeling	Gemeente	Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang. Voor private partij zijn de risico's beperkt Marktverstoring	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise noodzakelijk	- Strategisch en minnelijke grondvererving - Onteigening - (WVG) Wet voorkeur gemeenten - Tijdelijk verhuur- of pachtovereenkomst - Uitgifteovereenkomst gronden - Grondprijsbeleid - Anticiperend aankopen	Planner
Vertaling provinciaal grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
A Sectoraal (hiërarchisch model)	Variant I Passief grondbeleid Taakgebonden Traditioneel	Provincie Regie over traditioneel beperkte taken	Weinig financiële risico: verwerving grond nadat plannen zijn goedgekeurd Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang	Sectoraal georganiseerd grondbeleid. Grondmanagement bij decentrale diensten van provincie of afdeling gronzaken Inzet DLG en BBL	- Minnelijke grondvererving - Onteigening - Wet voorkeursrecht Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit	Planner

	Variant II Actief grondbeleid Taakgebonden Anticiperend grondbeleid	Provincie Regie over traditione el- beperkte taken	Meer Financiële risico. Anticiperend verwerving grond voordat plannen zijn goedgekeurd, brengt risico's mee dat projecten niet doorgaan of overtollig grond niet afgestoten kan worden: rente-, afschrijvings- en beheerskosten Financiële risico's betreffende verwervingskosten, grondsanering, bouw- en woonrijp maken, de afzet van gronden qua tempo, prijs en omvang	Sectoraal georganiseerd grondbeleid Grondmanagement bij decentrale diensten van provincie of afdeling grondzaken. Wel onderlinge coördinatie diensten noodzakelijk om 'concurrentie' te voorkomen Provinciaal grondverwerving liefst bij één dienst onderbrengen	- Minnelijke grondverwerving - Onteigening - Anticiperend aankopen - Wet voorkeursrecht - Grondbank Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit	
Vertaling rijksgrondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Regie	Activiteiten en strategie	Organisatie	Sturingsinstrument	Planfase (MIRT) Rol bestuurder
A Sectoraal (hiërarchisch model)	Project- gebonden Taakgebonden Traditioneel	Het Rijk Regie over traditione el- beperkte taken	- Grondverwerving (minnelijk of gerechtelijk) - Onteigening - Gebruik gronden door derden contractueel vastleggen - Overdracht gronden aan andere beheerorganisaties - Overdracht overtollige gronden aan RVOB	Sectoraal georganiseerd grondbeleid Grondmanagement bij decentrale diensten van het Rijk of afdeling vastgoed	- Minnelijke grondverwerving - Onteigeningswet - Tracewet - Trancebesluit (TB) Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - AMVB	Planuitwerkingfase / -realisatiefase Planner
	Plan- gebonden Taakgebonden Anticiperend grondbeleid	Het Rijk Regie over traditione el- beperkte taken	- Grondverwerving (minnelijk inzet of gerechtelijk inzet) - Administratieve onteigening - Anticiperend aankoop - Gebruik gronden door derden contractueel vastleggen	Sectoraal georganiseerd grondbeleid Grondmanagement bij decentrale diensten van het Rijk of afdeling vastgoed, maar onderlinge afstemming is wel noodzakelijk	- Minnelijke grondverwerving - Onteigening - Anticiperend aankopen - Tracewet - Trancebesluit (TB) - Ontwerp Trancebesluit (OTB) Indirecte instrumenten: - Structuurvisie - Inpassingsplan - AMVB	Planverkenningfase / -studiefase Planner

Tabel 4.13 Combinatie grondbeleid drie overheden voor mogelijke sectoraal positie van RWS in
Gebiedsontwikkeling

De ideaaltypische grondstrategie voor *sectoraal* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in dit hoofdstuk besproken en de uitkomsten ervan zijn samenvattend in tabel 4.13 verwerkt. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is traditioneel en taakgebonden. Die kunnen verder gespecificeerd worden als projectgebonden waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling zelf bij de overheid is. Het kan verder sprake zijn van zowel actief als passief grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt overheid het grondmanagement in deze positie zoveel mogelijk in eigen handen om zijn doestellingen te bereiken. Die doelstellingen kunnen breed zijn, namelijk zoveel mogelijk grondpositie innemen en die gronden anticiperend inzetten voor toekomstige projecten of als ruilgrond of met winst verkopen. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakend doelstelling, namelijk het realiseren van een bepaald project. Rijkswaterstaat heeft hier dus twee keuzes: grondmanagement beperken tot traditionele taken die inmiddels in projectvorm bekend zijn en vastliggen of wanneer er een ontwerp van nog niet vastgelegd project aanwezig is zoveel mogelijk anticiperend grond verwerven.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier zich alleen focust op taakgebonden grondmanagement wordt er vanuit gegaan dat de regie dan ook bij RWS ligt. Die betekent dat RWS zelf bepaalt wat voor grondstrategie gevoerd dient te worden, al zijn die strategieën misschien beperkt hier. Dit betekent dus niet dat RWS de regie over het gehele gebied heeft.

Risico's

Als RWS kiest voor passief aanpak dan zijn de financiële risico's wat betreft grondmanagement beperkt. Want er wordt alleen geworven voor een specifieke taak en project met een specifiek budget. Maar als er voor actief aanpak wordt gekozen dan zijn de financiële risico's groter. Want door anticiperend en buiten projectgebied gronden te verwerven ontstaat er risico dat de overtollige gronden gronden niet (op tijd) verkocht kunnen worden en niet voor hetzelfde prijs als de aanschafprijs. Het gevolg is prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten.

Een ander belangrijk risico dat bestaat is de *marktverstoring*. Wanneer RWS als een machtige partij met veel middelen interfereert in de grondmarkt door actief grondbeleid te voeren, dan kunnen (tijdelijk) prijzen van de gronden worden opgedreven en marktwerking en concurrentie verstoord worden.

Organisatie

Wanneer het grondmanagement beperkt blijft tot specifieke projecten zou een sectoraal beleid voldoende zijn dat door de decentrale (regionale) diensten van RWS gevoerd kan worden. Wanneer het grondmanagement een brede en actieve vorm gaat aannemen dan zou een sectoraal beleid ook voldoende zijn, maar om elkaar niet tegen te werken of concurreren, dienen de decentrale diensten het grondmanagement onderling goed af te stemmen. Wanneer er toch gekozen wordt voor een breed landelijke strategie en/of verwervingsprogramma dan dient het grondmanagement bij een specifiek dienst ondergebracht te worden die daarvoor mandaat en budget krijgt.

In deze positie is ambtelijke en bestuurlijke kennis en expertise inzet aangaande grondmanagement noodzakelijk.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral financiële en wettelijke instrumentarium ter beschikking: grondbank (budget), minnelijk aankoop (schadeloosstellen van te onteigenen grondeigenaren), Tracewet, Ontwerp Tracebelsuit (OTB), Tracebesluit en Onteigeningswet. Indirecte instrumenten voor RWS om regie in te ontwikkelen gebied te vergroten zijn: Structuurvisie, Inpassingsplan en Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB).

Vormen van grondmanagement

- ❑ Minnelijke grondverwerving;
- ❑ Anticiperend grondverwerving;
- ❑ Strategisch grondverwerving (met winst en grondposities als doel);
- ❑ Administratieve onteigening (als stok achter de deur);
- ❑ Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project);
- ❑ Gebruik gronden als ruilgrond;
- ❑ Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst;
- ❑ Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties;
- ❑ Overdracht gronden aan rijksvastgoeddienst (RVOB) t.b.v. algemene rijksmiddelen.



Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *planner* in. Een rol waarin RWS bepaalt wat er gerealiseerd wordt en in wat voor vorm en volgens een vastgestelde procedure die door RWS zelf getrokken en begeleid wordt.

Als het gaat om MIRT dan vallen de planstudiefase tot en met planrealisatiefase onder het proces van deze mogelijke positie van RWS in Gebiedsontwikkeling. Want in deze fases liggen de projecten, de counturen en de planning vast.

4.5.2 Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in toelaten positie B

Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
B Toelaten (toelatingsmodel)	PPS Concessie	Gemeente beperkt tot stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering	Grond- en exploitatiekosten worden door de private partij(en) gedragen	Vereist een professioneel opdrachtgeverrol van gemeente. Beperkte deling van publieke en private kennis	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Bewaker
Vertaling provinciaal grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
B Toelaten (toelatingsmodel)	Variant III Passief grondbeleid Niet-taakgebonden PPS Concessie	Provincie beperkt tot stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering Regie in traditioneel en bredere taken in RO	Grond- en exploitatiekosten worden door de private partij(en) gedragen	Provincie stemt de ruimtelijke plannen af met gemeente en andere overheden. Daarna al dan niet samen met andere overheden een concessie-overeenkomst met marktpartij(en) sluiten	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Verordening - Projectbesluit - Coördinatieregeling - Overleg en bestuursakkoord met andere overheden - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Bewaker
Vertaling rijksgrondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Regie	Activiteiten en strategie	Organisatie	Sturingsinstrument	Rol bestuurder

B Toelaten (toelatingsmodel)	Visie-gebonden	Rijk beperkt tot stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren uitvoering	- Verkennen beschikbare gronden - Verkennen samenwerking met andere departementen - Verkennen mogelijkheden onteigening - Formuleren strategische visie op rijksgronden	Rijk stemt de ruimtelijke plannen af met provincies en gemeente en andere overheden. Resultaat is vaak Meerjaren-programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Overleg en bestuursakkoord met andere overheden - Eventuele overeenkomsten/conv enanten in het kader van publiek private samenwerking	Beleidsformulering/Gebiedsagenda's/Verkenning	Bewaker
	Niet-taakgebonden	Regie in traditioneel en bredere taken in RO	Rijksvastgoed-diensten vormen gemandateerde regionale vastgoedcommissie				

Tabel 4.14 Combinatie grondbeleid drie overheden voor mogelijke toelaten positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

De ideaaltypische grondstrategie voor *toelaten* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in dit hoofdstuk besproken en de uitkomsten ervan zijn samenvattend in tabel 4.14 verwerkt. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is concessie en niet-taakgebonden. Die kunnen verder gespecificeerd worden als visie-gebonden (vooral bij MIRT) waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling zelf bij meerdere partijen ligt. Het kan verder sprake zijn van passief grondbeleid. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakend doelstelling, die aansluit bij doelstelling van andere partijen. Rijkswaterstaat doet hier dus concessies aan andere partijen door niet actief grondbeleid te voeren, maar allereerst verkennen wat de bestaande mogelijkheden van grondposities zijn en ten tweede pas bij daadwerkelijke realisatie van een project van RWS over te gaan tot wellicht sectoraal positie. Dit is voornamelijk het geval bij MIRT projecten.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier zich alleen focust op niet-taakgebonden grondmanagement en concessies doet aan andere partijen (vooral provincie, gemeente en waterschappen) wordt er vanuit gegaan dat de regie van RWS beperkt is tot het stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren.

Risico's

Als RWS kiest voor passief aanpak dan zijn de financiële risico's wat betreft grondmanagement beperkt of nihil. Want de focus ligt hier op afstemmen en overeenstemmen van bestaande mogelijkheden in concessie met andere partijen.

Organisatie

Rijkswaterstaat stemt de ruimtelijke plannen af met provincies en gemeente en andere overheden. Resultaat is vaak Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De focus ligt hier voornamelijk op taken van RWS in Gebiedsontwikkeling en minder (of niet) op uitvoering van die taken. Rijksvastgoed-diensten kunnen gemandateerde regionale vastgoedcommissie vormen, die de grondstrategie bepaalt voor uit te voeren projecten.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral bestuurlijke instrumentarium ter beschikking: Structuurvisie, Overleg- en bestuursakkoord met andere overheden, Inpassingsplan, Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB) en convenanten/samenwerkingsovereenkomsten met publieke of private partijen.

Vormen van grondmanagement

- ☐ Verkennen beschikbare gronden;
- ☐ Verkennen samenwerking met andere departementen;
- ☐ Verkennen mogelijkheden onteigening;
- ☐ Formuleren strategische visie op rijksgronden.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *bewaker* in. Een rol waarin RWS voorwaarden stelt aan wat er gerealiseerd wordt en inspraak heeft in devorm en betrokken is bij de procedure van vaststellen projecten.

Als het gaat om MIRT dan vallen de verkenningfase tot planstudiefase onder het proces van deze mogelijke positie van RWS in Gebiedsontwikkeling. Want in deze fases wordt het beleid op regionale en nationale niveau via bestuursakkoorden en/of gebiedsagenda's vastgesteld.

4.5.3 Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in loslaten positie C

Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
C Loslaten (marktmodel)	Faciliterend grondbeleid	Private partij	Financiële risico's voor gemeente wanneer de kosten hoger uitvallen dan het kostenverhaal.	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise zeer beperkt	- Bestemmingsplan - Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst - Exploitatieplan - Planschade - Leges - Baatbelasting	Markt Facilitator
	Passief grondbeleid	Gemeente beperkt tot stellen van randvoorwaarden	Grond- en exploitatiekosten worden door de private partij(en) gedragen			
	Private Ontwikkeling					
	Zelfrealisatie					
Vertaling provinciaal grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
C Loslaten (marktmodel)	Faciliterend grondbeleid (Vooral met nieuwe Wro)	Private partij	Financiële risico's voor Provincie wanneer de kosten hoger uitvallen dan het kostenverhaal	Ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise beperkt	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectbesluit - Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst - Exploitatieplan	Markt Facilitator
		Provincie beperkt tot stellen van randvoorwaarden				
Vertaling rijksgrondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Regie	Activiteiten en strategie	Organisatie	Sturingsinstrument	Rol bestuurder
C Loslaten (marktmodel)	Geen (duidelijke) rijksgrondbeleid of strategie in deze positie	-	-	-	-	Markt Facilitator

Tabel 4.15 Combinatie grondbeleid drie overheden voor mogelijke loslaten positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

De ideaaltypische grondstrategie voor *loslaten* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in dit hoofdstuk besproken en de uitkomsten ervan zijn samenvattend in tabel 4.15 verwerkt. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is faciliterend en passief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als private ontwikkeling en zelfrealisatie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij andere (markt) partijen ligt. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot uitsluitend faciliterend zijn voor andere partijen. Rijkswaterstaat stelt dus middelen en mogelijkheden aan andere partijen ter beschikking die initiatief genomen hebben om een gebied of project te ontwikkelen.

Een uiterste vorm van passief grondbeleid in deze kan zijn dat de (traditionele) taken van Rijkswaterstaat overgedragen worden aan private partijen, van grondverwerving tot aan realisatie. En/of dat RWS gaat wachten op initiatief van private partijen en gaat die partijen faciliteren bij het realiseren van hun doel waarvoor ze initiatief hebben genomen.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier geen initiatiefnemer is en niet operationeel betrokken is, is er ook geen behoefte of mandaat om regie te voeren. De andere/markt partijen hebben in deze positie de regie. De regie van RWS is beperkt tot het stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren.

Risico's

Als RWS kiest voor passief (dus niets doen) aanpak dan zijn de financiële risico's wat betreft grondmanagement aan andere partijen. Wanneer RWS andere partijen gaat faciliteren bestaat er een risico dat kosten die daarmee gemoeid zijn niet (optimaal) op andere partijen verhaald kunnen worden.

Organisatie

Er is in deze positie geen behoefte aan een vastgoed gerelateerde organisatie of (regionale) dienst binnen Rijkswaterstaat. Ambtelijke en bestuurlijke kennis en expertise inzet aangaande grondmanagement is daarom ook zeer beperkt noodzakelijk.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS wel bestuurlijke instrumentarium ter beschikking: Structuurvisie, Overleg- en bestuursakkoord met andere overheden, Inpassingsplan, Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB) en convenanten/samenwerkingsovereenkomsten met publieke of private partijen.

Vormen van grondmanagement

Het is aan initiatiefnemend partij om vormen van grondmanagement te bedenken en uit te voeren.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *markt facilitator* in. Een rol waarin RWS alleen randvoorwaarden stelt aan wat er gerealiseerd wordt en enige inspraak heeft in de vorm van projecten.

4.5.4 Ideaaltypische grondstrategie Rijkswaterstaat in integraal positie D

Vertaling gemeentelijke grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
D Integraal (netwerkmodel)	PPS (Coalitie) Bouwclaim	Gemeente (initieërend en faciliteren d)	Gemeente risico's t.a.v. grondexploitatie Private partij: risico's t.a.v. bouwexploitatie	Wordt weinig kennis en kunde gedeeld met private partij	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Regisseur
	PPS (Alliantie) Joint venture	Gemeente en private partij	Risico's worden door de gemeente en private partij gedeeld	Optimaal benutten van kennis en kunde private en publieke partij. Oprichting van een gezamenlijke projectorganisatie of een gemeenschappelijk ontwikkelmaatschappij	Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	
Vertaling provinciaal grondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling						
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Afweging criteria			Sturingsinstrument	Rol bestuurder
		Regie	Risico	Organisatie		
D Integraal (netwerkmodel)	Variant IV	Provincie	Provincie risico's t.a.v. grondexploitatie.	Zelfstandig grondexploitatie wanneer coalitie met de marktpartij en/of de gemeente niet mogelijk of gewenst is	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectebsluit - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Regisseur
	Actief grondbeleid	Regie in traditioneel en bredere taken in RO	Extra renteverliezen, prijsdaling gronden, overtollige gronden, marktverstoring, aanzuigende werking op andere grondkopers.	Vereist: Grondbedrijf met financiële middelen en bevoegdheden over het grondmanagement van de provincie	- Grondbedrijf + grondbank	
	PPS					
	Strategisch grondbeleid					
D Integraal (netwerkmodel)	Variant IV	Provincie, gemeente en private partij	Risico's worden door de provincie en andere partijen gedeeld	Zelfstandig grondexploitatie wanneer coalitie met de marktpartij en/of de gemeente niet mogelijk of gewenst is	- Structuurvisie - Inpassingsplan - Projectebsluit - Overeenkomsten in het kader van publiek private samenwerking	Regisseur
	Actief grondbeleid	Regie in traditioneel en bredere taken in RO	Provincie enige risico t.a.v. grondexploitatie. Extra renteverliezen, prijsdaling gronden, overtollige gronden	Vereist: Grondbedrijf met financiële middelen en bevoegdheden over het grondmanagement van de provincie	- Grondbedrijf + grondbank	
	PPS					
	Strategisch grondbeleid					

Vertaling rijksgrondbeleid naar de posities van RWS in Gebiedsontwikkeling							
Positie in G.O.	Vorm grondbeleid	Regie	Activiteiten en strategie	Organisatie	Sturingsinstrument		Rol bestuurder
D Integraal (netwerkmodel)	Geen (duidelijke) rijks-grondbeleid of strategie in deze positie	-	-	-	-		Regisseur

Tabel 4.16 Combinatie grondbeleid drie overheden voor mogelijke integraal positie van RWS in Gebiedsontwikkeling

De ideaaltypische grondstrategie voor *integraal* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in dit hoofdstuk besproken en de uitkomsten ervan zijn samenvattend in tabel 4.16 verwerkt. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is strategisch en actief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als coalitie (bouwclaim) en alliantie (joint venture) waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij publiek-private samenwerkingsverbanden ligt. Bij coalitie initieert Rijkswaterstaat de ontwikkeling en zoekt coalitiemogelijkheden met marktpartijen in Gebiedsontwikkeling en bij alliantie optreden Rijkswaterstaat en marktpartijen zij aan zij van initiatief tot realisatie.

Omdat in de publiek-private samenwerkingsverbanden in Gebiedsontwikkeling krachten spel divers en ingewikkeld is, wordt de vorm van het grondbeleid in deze positie strategisch en actief genoemd. Bij actief grondbeleid neemt de overheid het grondmanagement in deze positie zoveel mogelijk strategisch in eigen hand om zijn doestellingen in het samenwerkingsmachtsspel te bereiken. Die strategische doelstellingen kunnen breed zijn, namelijk zoveel mogelijk grondpositie innemen en die gronden anticiperend inzetten voor toekomstige projecten of als ruilgrond of met winst verkopen. Maar als Rijkswaterstaat deelneemt aan een coalitie en alliantie dan dient hij de strategie en de vorm van actief grondbeleid daarvoor aan te passen. Dus een actief grondbeleid kan ook een beperkt vorm hebben. Of kan een actief grondbeleid in samenwerking met andere (markt)partijen gevoerd worden. Er kan ook sprake zijn van strategische taakverdeling tussen de partijen. Die taakverdeling is binnen een coalitie eerder mogelijk dan binnen een alliantie.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier zich alleen focust op strategisch en actief grondmanagement wordt er vanuit gegaan dat er voldoende ruimte is om als RWS regie te voeren. Die regie hoeft en kan zelfs in deze positie niet een hiërarchisch vorm hebben. Die betekent dat RWS zelf niet altijd kan bepalen wat voor grondstrategie gevoerd dient te worden. Door alle aspecten van grondmanagement strategisch te benaderen, de juiste middelen en instrumenten op het juiste moment inzetten kan RWS de 'positieve' regie over Gebiedsontwikkeling hebben.

Risico's

Als RWS kiest voor alliantie en coalitie met marktpartijen dan worden de risico's door alle partijen gedragen. Echter, de hoogte van de risico's is in deze positie lastig om op voorhand in te schatten. Bovendien zijn de risico's afhankelijk van de keuze voor de vorm van grondmanagement: er kan alleen voor een specifiek deel van het project grondposities worden ingenomen of nemen partijen gezamenlijk alle grondposities in te ontwikkelen gebied in.

Als RWS naast de samenwerking met andere partijen ook voor strategische doeleinden grondmanagement binnen en buiten het plangebied voert, dan zijn er bijkomende risico's voor RWS dat

de overtollige gronden niet (op tijd) verkocht kunnen worden en niet voor hetzelfde prijs als de aanschafprijs. Het gevolg is prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten.

Een ander belangrijk risico dat bestaat is *demarktverstoring*. Wanneer RWS als een machtige partij met veel middelen interfereert in de grondmarkt door actief grondbeleid te voeren, dan kunnen (tijdelijk) prijzen van de gronden worden opgedreven, marktwerking en concurrentie verstoord worden. Maar zolang dat in samenwerking met andere marktpartijen gebeurt, kan de marktverstoring beperkt of nihil zijn.

Organisatie

In deze positie is een organisatie gewenst die aan de ene kant mandaat en kennis heeft over de publiek-private samenwerking, en aan de andere kant over kennis beschikt omtrent mandaat, middelen en vastgoedmanagement. Omdat het grondmanagement niet beperkt blijft tot specifiek project zou een sectoraal beleid door de decentrale (regionale) diensten van RWS uitgevoerd onvoldoende zijn. Bij deze integrale positie is ook vanuit RWS organisatie een integrale aanpak noodzakelijk. Dat kan het beste worden vormgegeven door een landelijke vastgoeddienst binnen RWS op te zetten. Deze dienst dient voldoende financiële middelen, bevoegdheden en mandaat te hebben om strategisch en actief grondbeleid uit te kunnen voeren.

In deze positie is ambtelijke en bestuurlijke kennis, expertise en inzet aangaande grondmanagement zoals hierboven al gesteld noodzakelijk. In deze positie kan kennis uitgewisseld worden met coalitie- en alliantiepartners. De inzet van kennis en creativiteit van een ander partij kan een zeker meerwaarde voor de Gebiedsontwikkeling en voor de te managen risico's opleveren.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral financiële (grondbank) en wettelijke instrumentaria ter beschikking: grondbank (budget), minnelijk aankoop (schadeloosstellen van te onteigenen grondeigenaren), Tracewet, Ontwerp Tracebelsuit (OTB), Tracebesluit en Onteigeningswet. Voorts kunnen contracten en overeenkomsten gedekt worden door de wettelijke middelen als instrument te laten dienen. Indirecte instrumenten voor RWS om regie in te ontwikkelen gebied te vergroten zijn: Structuurvisie, Inpassingsplan en Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB).

Bij zijn strategie kan RWS alle beschikbare instrumenten overwegen en inzetten om zijn onderhandelingspositie te vergroten en eventueel toch terug te vallen op taakgebonden aanpak wanneer een samenwerking om wat voor redenen ook mislukt. Dus kennis en informatie over strategisch vastgoedmanagement kan als instrument aangemerkt worden.

Vormen van grondmanagement

- ❑ Verkennen beschikbare gronden;
- ❑ Verkennen samenwerking met andere departementen;
- ❑ Verkennen mogelijkheden onteigening;
- ❑ Verkennen grondposities van anderen;
- ❑ Formuleren strategische visie op rijksgronden;
- ❑ Minnelijke grondverwerving;
- ❑ Anticiperend grondverwerving;
- ❑ Strategisch grondverwerving (met winst en grondposities als doel);
- ❑ Administratieve onteigening (als stok achter de deur);
- ❑ Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project);
- ❑ Gebruik gronden als ruilgrond;
- ❑ Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst;
- ❑ Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties;
- ❑ Overdracht gronden aan rijksvastgoeddienst (RVOB) t.b.v. algemene rijksmiddelen.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *regisseur* in, althans door strategische inzet van kennis en middelen in alle fasen van Gebiedsontwikkeling kan RWS (trachten) in samenwerking met marktpartijen de regie te voeren. Een rol waarin RWS niet altijd zelfstandig bepaalt wat er gerealiseerd wordt en in wat voor vorm. Immers, ook de procedure wordt gezamenlijk vastgesteld.

Er is in deze positie voor de rol van regisseur gekozen omdat goede kansen bestaan voor een partij als RWS om vanaf initiatief tot realisatie op een optimale wijze alle partijen bij Gebiedsontwikkeling te betrekken en het project succesvol uit te voeren.

5 Hoofdstuk V Operationalisatie en onderzoeksresultaten

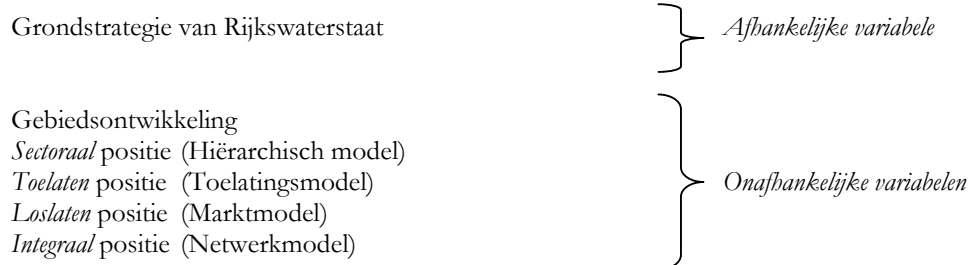
5.1 Conceptueel model

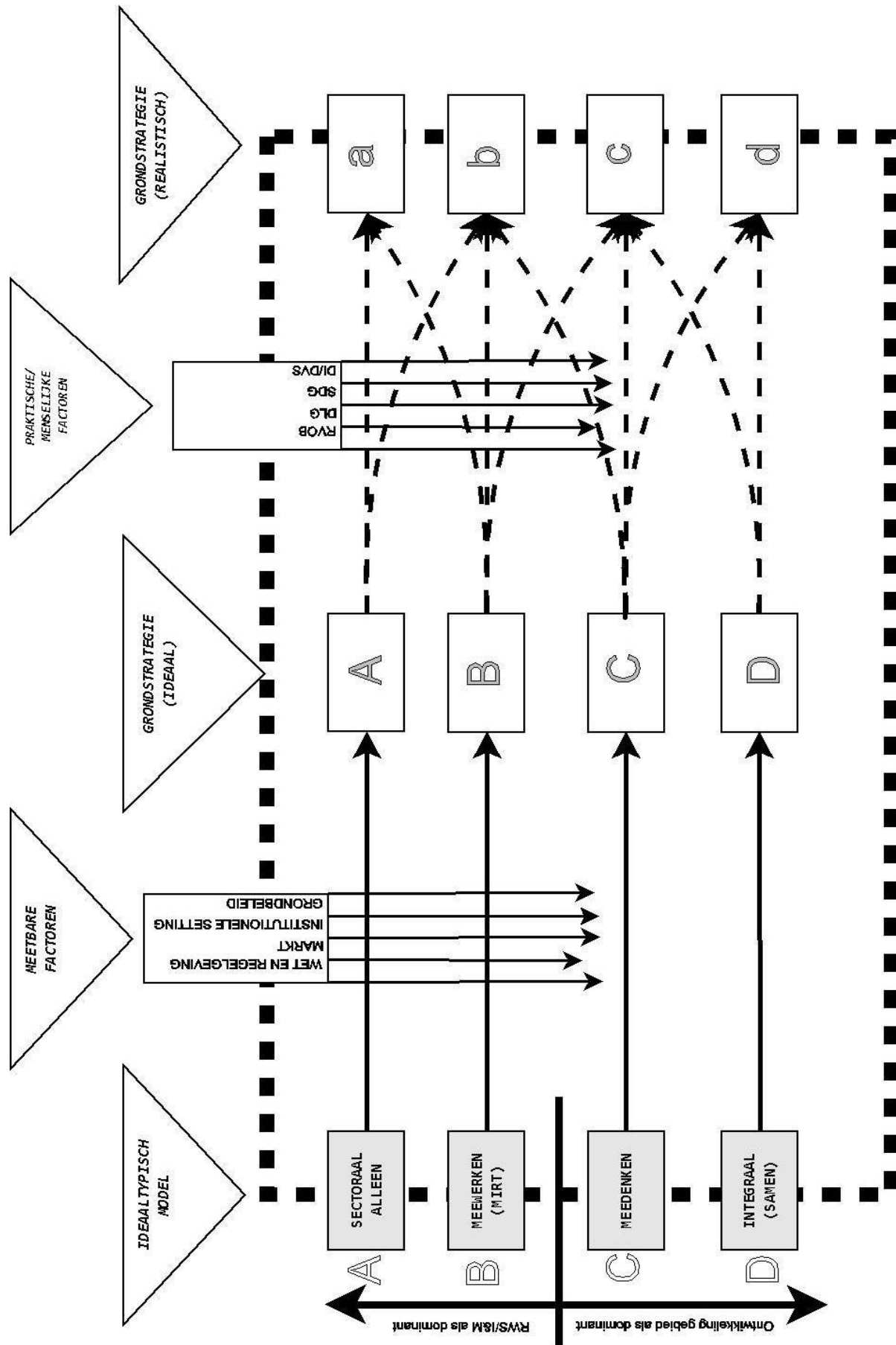
In hoofdstuk 3 zijn studies die naar overheidssturing gedaan besproken. In hoofdstuk 4 is de beschikbare literatuur over grondbeleid(strategie) van verschillende overheden besproken. Alvorens met de studie te beginnen is op basis van de opdracht van Rijkswaterstaat een voorverkenning gedaan om de problematiek in kaart te brengen en de aanpak van dit onderzoek schematisch vorm te geven. Aan de hand van die verkenning is een conceptueel model opgesteld, zie schema 5.1. Dit schema heeft geholpen om de begrippen globaal te operationaliseren tot drie open vragen, zie §5.2. Na de interviewrondes zijn de uitkomsten van de interviews, zoals in aanpak §1.7 beschreven in voorgaande hoofdstukken gebruikt voor onder andere probleemstelling, probleemverkenning, (vastgoed)organisatie RWS in beeld brengen, grondbeleid van RWS in beeld te brengen, relatie RWS met andere overheden en organisatie in beeld te brengen, de benodigde inhoud van beleidskader te bepalen en in te vullen. De resultaten van de interviews worden ook in het hoofdstuk 6 gebruikt om de praktische invloedsfactoren daar uit te destilleren.

De resultaten uit bespreking van theorie over overheidssturing en literatuur over grondbeleid van verschillende overheden zijn gebruikt om invulling te geven aan het conceptueel model. De uitkomsten uit theorie en grondbeleid van overheden zijn meetbare factoren die invloed hebben gehad op formulering van ideaaltypische grondstrategieën van RWS.

De ideaaltypische invloedsrelaties tussen alle besproken factoren en grondstrategie van RWS voor verschillende posities in Gebiedsontwikkeling zijn in §3.4 en §4.5 afzonderlijk in beeld gebracht. Met andere woorden de posities zijn daarmee vertaald naar sturingsvormen en grondstrategieën. In volgend hoofdstuk worden de praktische factoren ook in beeld gebracht, zodat de realistische grondstrategieën van RWS in Gebiedsontwikkeling aangeduid kunnen worden. Deze stap kan als resultaat hebben dat er van vier gedefinieerde posities maar twee of drie als realistisch voor RWS bestempeld kunnen worden of dat bepaalde posities in de praktijk tot indentieke grondstrategie lijden (aangeduid met gebogen pijlen in schema 5.1).

De grondstrategie van RWS is in dit onderzoek afhankelijk van wel of niet deelname aan Gebiedsontwikkeling. En het is afhankelijk van de positiekeuze van RWS in Gebiedsontwikkeling. Deze relatie is hieronder schematisch vorm gegeven.





Schema 5.1 Conceptueel onderzoeksmodel

5.2 Begrippen

In het begin van dit rapport is uitgelegd dat voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en deelvragen een empirisch onderzoek in de vorm van interviewronde zal plaats moeten vinden. Deze zijn gesteld als onderdeel van een breder interview in het kader van de Strategische Verkenning grondstrategie van RWS. Er is gekozen voor open vragen om zoveel mogelijk informatie bij interview op te halen. Om de vragen te kunnen formuleren en de antwoorden op een juiste manier te interpreteren is het nodig om de begrippen herkenbaar te maken. Om dit te doen worden de begrippen geoperationaliseerd.

De belangrijkste aspecten uit de verkenning bij start van het onderzoek, in de vorm van posities RWS in Gebiedsontwikkeling, die de grondstrategie van RWS bepalen zijn schematisch in het conceptueel model weergegeven. In dat schema zijn ook de wijze waarop factoren invloed op grondstrategie van RWS hebben weergegeven. Deze factoren, voortvloeiend uit theoretisch kader en beleidskader, geven de meetbare indicatoren voor de begrippen. De operationalisatie van de begrippen uit het conceptueel model zijn uitgewerkt tot vraagcomponenten en is per begrip (grondstrategie, Gebiedsontwikkeling, sectoraal, toelaten, loslaten, integraal) hieronder beschreven.

Grondstrategie

Grondstrategie is de rode draad in dit onderzoek. Grondstrategie kan uit uiteenlopende factoren bestaan en verschillend worden geïnterpreteerd. In dit onderzoek worden alle handelingen die men in de grondmarkt verricht met een bepaald doel tot een van de kenmerken van de grondstrategie gerekend.

Begrip	Grondstrategie
Operationalisatie	☐ Doelgericht grondaankoop/grondverwerving; ☐ Grond afstoten; ☐ Overtollig stellen; ☐ Verkennen grondposities van anderen; ☐ Formuleren en plannen strategische visie op grondmanagement; ☐ Minnelijke grondverwerving; ☐ Anticiperend grondverwerving; ☐ Strategisch grondverwerving (met winst en grondposities als doel); ☐ Administratieve onteigening (als stok achter de deur); ☐ Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project); ☐ Gebruik gronden als ruilgrond; ☐ Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst; ☐ Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties; ☐ Rol in het proces en regie over grondbeleid in beeld brengen en vaststellen; ☐ Risico's in beeld brengen en vaststellen; ☐ Grondbeleidinstrumentarium in beeld brengen en inzetten; ☐ Beschikbaar stellen en inzetten van financiële middelen; ☐ Vastgoedorganisatie.
Vraagstelling	Vraag aan Hart en Binnenring a. Waar denkt u aan bij het woord 'grondstrategie'? b. Welke grondstrategie hanteert RWS volgens u nu? Wat zijn de belangrijkste elementen? c. Ervaart u knelpunten in de praktijk? Kunt u hiervan voorbeelden geven? d. Heeft u het idee dat RWS soms strategisch slimmer kan opereren? Kunt u voorbeelden noemen? Vraag aan Buitenring a. Waar denkt u aan bij het woord 'grondstrategie'? b. Wat zijn volgens u de belangrijkste verschillen in grondstrategie tussen verschillende partijen in het ruimtelijk domein? c. Heeft u het idee dat sommige partijen hierin strategisch slimmer kunnen opereren? Kunt u voorbeelden noemen? Geldt dit ook voor RWS?

Tabel 5.2 Operationalisatie begrip 'grondstrategie'

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een belangrijk kaderstellend en maatgevend begrip in dit onderzoek. De definities en kenmerken van Gebiedsontwikkeling zijn vooral in het hoofdstuk 2 besproken. Deze uitkomsten moeten in combinatie met praktische uitkomsten van interviews kaderstellend, maatgevend en richtinggevend ondersteuning bieden bij definiëren van realistische grondstrategie van RWS in Gebiedsontwikkeling.

Begrip	Gebiedsontwikkeling
Operationalisatie	❑ Multi-actor; ❑ Multi-functioneel; ❑ Publiek-private samenwerking; ❑ Complexiteit; ❑ Kapitaal intensief en hoog risicoprofiel; ❑ Gebiedsgericht; ❑ Waardecreatie; ❑ Uiteenlopende belangen; ❑ Verevening van kosten en opbrengsten; ❑ Gebied van enige omvang opnieuw invullen; ❑ Planologisch puzzel; ❑ Ontwikkelinggericht; ❑ Ondernemende rol; ❑ Integrale locatieontwikkeling; ❑ Gezamenlijke planontwikkeling; ❑ Gezamenlijke grondexploitatie; ❑ Gezamenlijke opstalexploitatie;
Vraagstelling	<u>Vraag aan Hart</u> Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd. a. Hoe kijken partijen in Gebiedsontwikkelingsprocessen naar RWS, als het gaat om grond? Kunt u voorbeelden noemen? (<i>aandachtspunten: mandaat, flexibiliteit, termijnen</i>) b. Leidt 'Gebiedsontwikkeling' als manier om samen met de regio integrale plannen te realiseren tot andere keuzes voor RWS als het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden? <u>Vraag aan Binnenring</u> a. Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd. Kunnen de deelnemende overheden hierbij het beste ieder een eigen grondstrategie blijven hanteren, als onderdeel van hun positie in het spel, of is samenwerking of zelfs centralisatie nodig? Waarom wel/niet? <u>Vraag aan Buitenring</u> a. Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd. Kunnen de deelnemende overheden hierbij het beste ieder een eigen grondstrategie blijven hanteren, als onderdeel van hun positie in het spel, of is samenwerking of zelfs centralisatie nodig? Waarom wel/niet? b. Zijn er verschillen in typen belangen en termijnen waarop deze een rol spelen?

Tabel 5.3 Operationalisatie begrip 'Gebiedsontwikkeling'

Posities RWS in Gebiedsontwikkeling

Rijkswaterstaat kan bij realiseren van zijn doelen in Gebiedsontwikkeling verschillende posities innemen. In dit onderzoek is voor vier posities gekozen die een brede dekking geven aan de wijze waarop RWS aan Gebiedsontwikkeling deel kan nemen. Aantal van die posities (sectoraal, (meewerken) toelastend, (meedenken) loslaten en integraal) zijn in verschillende documenten van Rijkswaterstaat naar voren gebracht als mogelijk posities in Gebiedsontwikkeling, zie §1.3. De posities geven een beeld over hoe

RWS zou kunnen samenwerken met andere actoren in Gebiedsontwikkeling en hoe RWS in Gebiedsontwikkeling zou kunnen sturen.

De uitkomsten in het hoofdstuk 3, theoretisch kader, bieden kenmerken aan voor deze posities en daarmee ook indicatoren die bij beantwoording van de vragen naar voren komen.

Begrip	Sectoraal (Hiërarchisch model)
Operationalisatie	□ Planner; □ Single-actor; □ Government; □ Centrale coördinatie; □ Hiërarchie; □ Top-down; □ Operationele sturing; □ Klassiek; □ Subject-object; □ Inzet wet- en regelgeving als instrumentarium (1^e generatie instrumentarium).
Begrip	Toelaten (Toelatingsmodel)
Operationalisatie	□ Bewaker; □ Regel- en toelatingssysteem; □ Single-actor of Multi-actor; □ Sturen op afstand: zich bemoeien met ‘wat’ en niet met ‘hoe’; □ Inzet wet- en regelgeving als instrumentarium (1^e generatie instrumentarium).
Begrip	Loslaten (Marktmodel)
Operationalisatie	□ Markt facilitator; □ Single-actor of Multi-actor; □ De marktplaats; □ Bottom-up; □ Voluntaire sturing; □ Zelfregulering en zelfsturing; □ Communicatie; □ Inzet wet- en regelgeving als instrumentarium (1^e generatie instrumentarium); □ Inzet meerzijdige instrumentarium: personen, incentives, communicatie, organisatie, instituties (2^e generatie instrumentarium).
Begrip	Integraal (Netwerkmodel)
Operationalisatie	□ Regisseur; □ Multi-actor; □ Het netwerk; □ Strategische interactie; □ Strategische sturing; □ Communicatie; □ Inzet wet- en regelgeving als instrumentarium (1^e generatie instrumentarium); □ Inzet meerzijdige instrumentarium: personen, incentives, communicatie, organisatie, instituties (2^e generatie instrumentarium).

Vraagstelling	Positie en samenwerking met andere overheden of marktpartijen <u>Vraag aan Hart</u> - Andere rijksoverheden hebben ook een vastgoedsector. In hoeverre werkt u met hen samen, voor welke aspecten? Hoe ervaart u de samenwerking? Zou u, gezien de toekomstige opgaven, aanbevelen om de samenwerking met rijkspartners te versterken? <i>(Met welke rijkspartners, voor welke aspecten en waarom?)</i> - Welke andere partijen, anders dan rijkspartners, zijn voor u belangrijk in de samenwerking? - Werkt u ook samen met private vastgoedpartijen of initiatiefnemers? Ziet u hierin kansen voor de toekomstige opgaven van RWS? <i>(doorvraag: wat kan RWS ook misschien van hen leren? bv. portefeuillebeheer, financieel en maatschappelijk rendement)</i> <u>Vraag aan Binnenring</u> - Welke verschillen in aanpak ziet u, tussen Rijkswaterstaat en andere organisaties, waar het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden? - Hoe kunnen die verschillen benut worden? <u>Vraag aan Buitenring</u> - Welke verschillen in aanpak ziet u, tussen Rijkswaterstaat en andere organisaties, waar het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden? - Hoe kunnen (eventueel in samenwerking) die verschillen benut worden?
----------------------	--

Tabel 5.4 Operationalisatie begrippen ‘sectoraal’, ‘toelaten’, ‘loslaten’ en ‘integraal’

5.3 Empirisch onderzoek

In deze paragraaf worden de aanpak van afgenomen interviews en de uitkomsten besproken. De interviews zijn gehouden in het kader van Strategische Verkenning ‘Grondstrategie RWS’ (2011).

De uitkomsten interviews worden ook in eerder hoofdstukken gebruikt, onder andere voor volgende:

- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om vraagstelling en doel onderzoek te concretiseren. Vooral om de vier mogelijke posities (sectoraal, toelaten, loslaten, integraal) van RWS in Gebiedsontwikkeling op te stellen en te definiëren;
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om actoren voor grondstrategie van RWS in beeld te brengen en probleemverkenning te doen;
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om grondbeleid en relatie van RWS met andere partijen zoals RVOB, RvR, DLG, provincies en gemeenten in beeld te brengen
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om Rijksgrondbeleid en specifiek werkwijze van RWS in de grondmarkt in beeld te brengen;
- ❑ De interviews zijn gebruikt om te kijken in hoeverre denken vanuit Gebiedsontwikkeling praktijk is binnen RWS.

5.3.1 Onderzoekspopulatie

Dit onderzoek is gefocust op de vastgoedsector van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft verschillende beslissingslagen, zie §4.4.3. Bij het selecteren van de correspondenten is rekening gehouden met vastgoedmedewerkers die bij uitvoering van projecten betrokken zijn en medewerkers die beslissingen op abstract niveau nemen en/of adviserende rol hebben bij kaderstelling van taken. Voorts zijn aantal mensen buiten RWS geïnterviewd die betrokken zijn bij of kennis hebben over grondmarkt en Gebiedsontwikkeling.

Deze respondenten zijn in drie categorieën verdeeld, namelijk: *hart*, *binnenring* en *buitenring*. De verdeling wordt als volgt gecategoriseerd:

- ❑ *Hart*. Vastgoedmedewerkers, voornamelijk grondexperts, van RWS, 18 interviews.

- *Binnenring*. Mensen/organisaties die praktijkervaring hebben in de samenwerking met de RWS vastgoedsector, 16 interviews.
- *Buitenring*. Mensen/organisaties die bezig zijn met (vastgoed)vraagstukken die op relatief lange termijn op RWS afkomen, 23 interviews.

De 71 respondenten (soms meerdere personen bij een interview) zijn de populatie van dit onderzoek. De lijst van respondenten is in bijlage A terug te vinden. De focus van het onderzoek is gericht op de ervaringen en de meningen van die respondenten over de betekenis van grondstrategie voor RWS tot aan mogelijkheden en grenzen van RWS in Gebiedsontwikkeling.

De interviews zijn door middel van open vragen afgenomen en is ruim 1 uur voor een interview uitgetrokken. De interviews zijn doormiddel van geluidsrecorder opgenomen en een nauwkeurig verslag opgesteld die steeds ter goedkeuring naar respondent is gestuurd. De interviewvragen zijn in bijlage B terug te vinden. Bij afnemen van interviews is met respondenten afgesproken om de interviewverslagen niet openbaar maken. Daarom worden de interviewverslagen niet aan dit rapport toegevoegd.

5.3.2 Onderzoeksresultaten

De uitkomsten van de interviews dienen in het kader van dit onderzoek, naast bovenstaande opsomming, ook als toetsend kader voor de ideaaltypische grondstrategieën van RWS in Gebiedsontwikkeling uit §4.5 die in het hoofdstuk 6 besproken worden.

In het volgende hoofdstuk worden per positie van RWS in Gebiedsontwikkeling (sectoraal, toelatend, loslatend en integraal) de ideaaltypische modellen en ideaaltypische grondstrategieën besproken. Daarbij wordt gekeken of een realistische invulling uit de uitkomsten van de interviews aan deze grondstrategieën kan worden gegeven. Aangezien de interviewvragen open zijn en de uitkomsten niet aan de namen van de geïnterviewden mogen worden gekoppeld is het niet efficiënt om per vraag of per begrip de uitkomsten in een afzonderlijk hoofdstuk te beschrijven. Er wordt wel een samenvatting per begrip hieronder gegeven van de uitkomsten. En de uitkomsten worden wel zoals hierboven gezegd in volgend hoofdstuk toetsend gebruikt.

Grondstrategie

De strekking van de vraag aan respondenten over grondstrategie was of zij van mening zijn dat Rijkswaterstaat een grondstrategie voert en waar de eventuele knelpunten en verbeteringen liggen.

Door merendeel van respondenten in binnenring en buitenring wordt genoemd dat RWS geen strategisch grondmanagement voert. RWS zou zich niet ondernemend opstellen in de grondmarkt waardoor er veel kansen worden gemist. Dat ligt volgens correspondenten enerzijds aan mandaat van RWS, waarbij RVOB het voor het zeggen heeft als het om gronden buiten de RWS projecten gaat. Anderzijds wordt als reden debedrijfscultuur van RWS genoemd waarbij nadruk ligt op het realiseren van projecten met behulp van wettelijke instrumenten, zoals onteigening, binnen het project budget. Hierdoor ontstaat er geen prikkel en ruimte voor strategisch handelen.

Bij een groot aantal respondenten (hart, binnenring en buitenring) bestaat het beeld dat het binnen RWS ontbreekt aan een duidelijke strategie, zowel inhoudelijk als voor proces en procedures. Zo mist er bijvoorbeeld een goed activabeleid waar de afweging wordt gemaakt op welk moment beheer van bepaalde activa teveel gaat kosten en dus wordt afgestoten, aldus een vastgoedadviseur uit het hart.

Dit gebrek aan een strategie beperkt zich niet tot RWS alleen, maar wordt breder gevoeld, tot op het niveau van het rijk. Een respondent uit het hart geeft aan dat niet alleen RWS maar ook bij het beleidsdirecties de taak vastgoed 'heel licht belegd wordt'. De RWS Vastgoedsector is daar mee niet in staat om de grote, lange termijn opgaven van de toekomst te realiseren, aldus een beleidsadviseur uit de binnenring.

Dit probleem wordt echter ook op het niveau van het rijk gesignaleerd. Het rijk heeft, volgens een financieel manager uit de binnenring, ook geen grondstrategie. De overheid heeft een gezamenlijk grondbeleid nodig om vast te stellen welke gronden worden verkocht en welke gronden strategisch worden aangehouden.

Daarentegen zien de correspondenten in hart, die vastgoedsector van RWS vormen, geen grote knelpunten in grondmanagement van RWS. De gronden voor projecten worden nagenoeg altijd op tijd verworven voor projecten. Hier pleit men vooral voor effectiviteit van het onteigeningsinstrument, allereerst minnelijk of administratief onteigenen. Wanneer dat niet lukt dan worden de gronden juridisch onteigend. Maar bij merendeel van projecten leidt het zelden tot juridische

onteigening. Deze wijze van verwerven van gronden en het succes ervan maakt dat correspondenten niet nadenken over strategisch handelen in de grondmarkt en ertoe ook niet gestimuleerd worden.

Voorts is uit de resultaten van de interviews af te leiden dat uniformiteit van handelen in de grondmarkt binnen RWS ontbreekt. Per regionale dienst wordt de grondstrategie anders opgepakt en er wordt geopperd dat er een landelijke (RWS brede) lijn ontbreekt. Daarbij wordt door correspondenten aangegeven dat strategisch grondmanagement binnen RWS bepaalde expertise en competentie van medewerkers vereist die momenteel ontbreken.

Prikkel tot strategisch handelen

Ander belangrijk punt dat wordt genoemd is dat vastgoed en vastgoeddenken heel laat in het proces betrokken wordt. Bij verkenning en start van een project is er vaak geen beeld over beschikbare gronden en te verwerven gronden. Omdat men vaak van onteigeningsinstrument gebruik maakt ziet men de noodzaak niet om eerder verkenning te voeren wat voor gronden wel en niet beschikbaar zijn en benodigd zijn. Wanneer de contouren van een projectgebied, bij bijvoorbeeld Tracebeluit (TB), vastliggen dan wordt vastgoedsector van RWS bij het project betrokken.

RWS wordt dus ook niet geprikkeld om met een ander bedrijfseconomische bril naar eigen areaal te kijken. Dit heeft zowel een interne als externe oorzaak.

De interne factor is dat RWS een zeer projectmatig werkende organisatie. Projectleiders worden afgerekend op het op tijd, en binnen begroting, halen van de projectdoelen. Deze manier van werken laat volgens een beleidsadviseur uit de binnenring weinig ruimte voor strategisch handelen. Volgens een directeur uit binnenring wordt heel sterk op budget gestuurd, waardoor bij gebrek aan geld er men niets kan doen. Er is volgens een directeur uit het hart dan ook geen budget gereserveerd voor strategisch grondverwerving.

Extern zijn er twee factoren die maken dat RWS niet gestimuleerd wordt om meer strategisch te handelen. Volgens een afdelingshoofd uit binnenring heeft RWS te maken met een beleidsdirectie die de financiële middelen voor de realisatie sterk beperkt. Waardoor er weinig ruimte voor anticiperende aankopen binnen de begroting van een project ontstaat. Daarnaast gaan de opbrengsten van de verkoop en opbrengsten uit beheer (bijvoorbeeld uit pashtovereenkomsten) van gronden (deels) terug, zoals eerder gezegd, naar de algemene middelen en niet naar de begroting van RWS.

Volgens een HID uit de binnenring is er onder projectleiders vaak de behoefte aan mogelijkheden om strategisch gronden te verwerven: “het geeft minder gedoe bij de uitvoering en minder vertragingen”.

Voorts wordt door aantal respondenten gesteld dat anticiperend aankopen echter moeilijk is door gebrek aan budget en veel regels waaraan voldaan moet worden om niet-taakgebonden (niet projectgebonden) budget voor een dergelijke aankoop te verkrijgen. Ander HID uit binnenring stelt dat de regels die aan anticiperend aankopen zijn verbonden gerelateerd zijn aan de risico's die met anticiperende aankopen gemoeid gaan: aankopen van verkeerde grond en/of prijsdaling. “Grond op voorraad is per saldo dode materie”, aldus de HID.

Gebiedsontwikkeling

De strekking van de vraag aan respondenten over Gebiedsontwikkeling was de vorm van grondstrategie, de wijze van samenwerking met andere actoren en de type belangen die er spelen.

Door merendeel van correspondenten wordt genoemd dat RWS steeds vaker een actor in Gebiedsontwikkeling zal zijn. Gebiedsontwikkeling vergt ander manier van kijken en handelen: vanuit gebied kijken naar je infrastructurele inpassing. Eerst breed kijken dan versmallen. Wat betreft de rol van RWS in Gebiedsontwikkeling lopen de meningen vrij uiteen. Enerzijds wordt gezegd dat RWS zich het liefst op eigen doelen moet richten en zich passief instellen in Gebiedsontwikkeling. Vooral omdat RWS bij realiseren van zijn projecten een andere planning qua tijd en prioriteiten heeft, die veelal strak zijn. Hiermee behartigt RWS het beste het belang van gebruikers en van RWS netwerken. De passieve instelling hier betekent dat RWS zich richt op traditionele taken en gronden op basis van wettelijke instrumenten verwerft. Anderzijds wordt benadrukt dat er een actieve rol van RWS geschikt is voor niet missen van kansen en voor betere samenwerking met andere actoren. De actieve instelling betekent wel dat er allereerst legitimiteit moet zijn en ten tweede budget moet beschikbaar zijn en ten derde tijdsdruk op projecten minder hoog dient te zijn.

Andere wijze om aan Gebiedsontwikkeling deel te nemen wordt door correspondenten het anticiperend aankopen van gronden genoemd. Dit kan RWS doen als vroegtijdig voorspeld kan worden dat de doelen van actoren niet verenigbaar zijn en tegenstrijdige belangen groot zijn. Het bezit van grond

verschafft namelijk een grote machtspositie. Door anticiperend grond aan te kopen neemt RWS wel een defensieve houding in Gebiedsontwikkeling aan, maar het vergemakkelijkt zo het realiseren van eigen doelen wel.

De rol van RWS

In verschillende bestuurlagen van RWS wordt net anders naar de rol van RWS in gebiedsontwikkeling gekeken.

HetDG-beleid denkt nog niet in termen van Gebiedsontwikkeling en de rol van overheidsorganen daarin. Maar er is wel besef dat er vaker vanuit het gebied naar een project zou moeten worden gekeken. En is er besef dat RWS wel degelijk een belangrijke actor in gebiedsontwikkeling is.

De HID'en vinden dat het denken vanuit een gebied vooral een andere tijdshorizon heeft dan het denken vanuit de RWS-netwerken. Volgens een HID is de primaire taak van RWS aanleg, beheer en onderhoud. Het beheer en onderhoud speelt zich af in het hier en nu. Waar in aanlegprojecten veel aan de voorkant wordt opgepakt en geregeld, waardoor het probleem bijna nooit op eigen netwerk afspeelt.

Bij een aantal directeuren en adviseurs uit binnenring wordt gepleit voor meer denken vanuit het gebied. Zij zien RWS in de toekomst steeds vaker een onvermijdelijke speler in gebiedsontwikkeling worden. Aan de ene kant omdat het beleid van ministerie RWS steeds zal dwingen 'droge' en 'natte' samenhangend te bezien en aan de andere kant door ruimtedruk in Nederland dat steeds vaker tot functiestapeling zal leiden.

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de overgrote meerderheid van geïnterviewde personen van mening zijn dat Rijkswaterstaat moet bepalen welke positie hij in Gebiedsontwikkeling wil nemen en wat voor rol hij daarin wil spelen. Die rol blijkt op dit moment niet duidelijk te zijn. Of er is geen rol die breed door organisatie gedragen wordt. De rol die Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling gaat innemen, bepaalt wat voor grondstrategie er gevoerd moet worden om die rol zo goed mogelijk te vervullen.

De in te nemen rol wordt voornamelijk bepaald door het belang die Rijkswaterstaat in de Gebiedsontwikkeling heeft. Dat belang dat per Gebiedsontwikkelingsproject anders kan zijn is ook niet altijd goed bekend. Dat zou weer moeten voortvloeien uit de opgave die Rijkswaterstaat voor de natte en droge sector heeft. Meerderheid van de respondenten is van mening dat Rijkswaterstaat de rol en het belang in Gebiedsontwikkeling uitsluitend vanuit de core business van de organisatie moet bepalen. Anderen pleiten voor verruiming van de rol van Rijkswaterstaat waarbij vanuit een brede visie naar concrete opgave gewerkt wordt, waardoor de aansluiting met de werkwijze van partners in Gebiedsontwikkeling makkelijker wordt.

De respondenten uit het hart redeneren vanuit de huidige praktijk dat te lage personele capaciteit kent, om vanuit een brede taak in Gebiedsontwikkelingsproces deel te nemen. De (vastgoed)mensen binnen de diensten hebben hun handen vol aan de huidige opgave.

Voorts zijn de meningen verschillend over de te beoefenende macht en te hebben mandaat vanuit te kiezen rol van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling. In bezit zijn van vastgoed in een Gebiedsontwikkeling zou de macht in Gebiedsontwikkeling vergroten. De meerderheid van de respondenten is van mening dat het mandaat van Rijkswaterstaat beperkt is om zoveel mogelijk vastgoed in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces te verwerven. Vooral de respondenten buiten Rijkswaterstaat vinden deze beperking goed en passend bij de huidige opgave van Rijkswaterstaat. Zou die opgave in verband met de vorming van het nieuwe ministerie I&M breder worden dan vindt men logisch dat Rijkswaterstaat ook meer mandaat moet krijgen om serieuze partner in Gebiedsontwikkeling te zijn.

Voordelen, nadelen en kansen

Een veel uitgebrachte kreet door de interviewers is: "De infrastructurele projecten worden vaak misbruikt om Gebiedsontwikkeling te realiseren". Doordat er door of langs een gebied infrastructuur gerealiseerd wordt, stijgt de potentie en de waarde van dat gebied. Wanneer er een Gebiedsontwikkelingsproject in dat gebied actief is dan profiteren de partijen binnen dat project van de gecreëerde meerwaarde door de infrastructuur van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat profiteert niet van een dergelijk waardestijging omdat zij vaak niet betrokken is bij Gebiedsontwikkelingsprojecten. Hier liggen kansen voor Rijkswaterstaat.

Door de meerderheid van de respondenten wordt voorgesteld om meer samenwerking met de lokale overheden te zoeken. Samenwerking met rijkspartners wordt tevens belangrijk geacht. Het rijk, de provincies en de gemeenten zouden in ieder geval hun plannen over vastgoed ten behoeve van Gebiedsontwikkelingsprojecten bij elkaar kunnen brengen. Om hun macht in Gebiedsontwikkeling te vergroten en om in een later stadium elkaar niet tegen te werken.

Respondenten van buiten Rijkswaterstaat attenderen erop dat overheid moet uitkijken dat zij niet te machtige actor in de Gebiedsontwikkelingsmarkt wordt. Ook door op groot schaal grondaankopen te doen en vooral niet projectgebonden, kan de markt verstoord worden. De overheid en de markt worden tevens gevoeliger voor fraude.

In Gebiedsontwikkeling is onvermijdelijk om ook samen te werken met de markt. De respondenten uit vooral het hart vinden de samenwerking met anderen, ook binnen de overheid, een tijdrovende werkwijze. Omdat zij weten dat voor Rijkswaterstaat de snelheid waarmee een project uitgevoerd dient te worden en haast met oplevering belangrijker is dan de financiële meerwaarde en de ruimtelijke ontwikkeling.

Voorts blijkt dat niet alle diensten van Rijkswaterstaat (goed) bekend zijn met Gebiedsontwikkeling. Respondenten die dit aankaarten pleten tegelijk voor meer vakkennis. Indien men een actor in Gebiedsontwikkeling wil zijn, is het belangrijk om kennis in huis te hebben over de rol van vastgoed in Gebiedsontwikkelingsproces, vindt men.

Posities van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling

De vragende aan respondenten over de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling waren vooral gericht op de wijze waarop RWS met andere actoren samenwerkt en de rol die RWS aanneemt in het proces.

De meningen van respondenten over de positie en de rol van RWS in Gebiedsontwikkeling lopen breed uiteen. Als het gaat om *integraal* en op gelijk niveau en risicodragend samenwerken met andere actoren in Gebiedsontwikkeling, kan het overgrote deel van de respondenten zich geen beeld bij integraal samenwerken vormen. Dit geldt voor hart, binnenring en buitenring. Volgens respondenten vergt dat een groter mandaat, financiële inzet en risicovolle deelname aan Gebiedsontwikkeling. Respondenten beredeneren hier vanuit de bestaande RWS organisatie, mandaat en beschikbare instrumenten. Indien tijdsdruk en projectmatig budgettering verdwijnt dan zou een integrale deelname aan Gebiedsontwikkeling wel denkbaar zijn.

Wat betreft *loslaten* positie waarin het initiatief en realisatie van projecten aan de markt wordt overgelaten, waarbij RWS dan faciliterend optreedt voor de marktpartijen zijn de meningen van respondenten niet voldoende scherp om een conclusie daaruit te kunnen trekken. Wat wel opvalt, is dat respondenten in hart zich hier niets bij kunnen voorstellen, omdat ze niet ver buiten huidige werkwijze kunnen of willen denken. Respondenten in binnenring en buitenring kunnen zich bij deze positie wel voorstellen dat RWS als opdrachtgever naar de markt optreedt. Ook wat betreft grondmanagement: dus verwerven en beschikbaar stellen van gronden. Daar zetten ze wel kanttekeningen bij dat dit juridisch wel lastig kan zijn, want een marktpartij kan bijvoorbeeld niet het onteigeningsinstrument inzetten, aangezien dit alleen een overheidsorganisatie namens de minister kan doen. Voorts wordt van RWS een zeer professioneel opdrachtgeverschap met voldoende kennis en expertise vereist.

Meest haalbare posities volgens veel respondenten zijn toch *sectoraal* en *toelaten*. Vooral respondenten hart vinden de huidige sectoraal positie meest voor de hand liggen en eigenlijk zien ze niet in dat ander positie wel mogelijk en haalbaar is. Want zij wijzen op mandaat, budget en samenwerking met RVOB. Andere respondenten zien in het kader van Gebiedsontwikkeling de samenwerking met andere overheden en vooral rijksvastgoedorganisaties als noodzakelijk, dus de huidige MIRT aanpak. Samenwerking met de private marktpartijen vinden zij risicovol en moeilijk te managen voor RWS. Maar achten ze niet helemaal onhaalbaar.

Wat algemeen opvalt, is dat respondenten moeilijk uitspraken kunnen doen buiten hun huidige denkkader en ervaring betreffende het mandaat en de (financiële) mogelijkheden van RWS. Dit maakt dat zij of geen duidelijke mening naar voren brengen over de posities van RWS en de grenzen die RWS wel of niet kan en mag betreden, of dat ze de verbreding van het mandaat en de mogelijkheden binnen de huidige institutionele context onhaalbaar vinden.

Vooralsnog wordt in het volgend hoofdstuk rekening gehouden met uitkomsten van interviews om de ideaaltypische grondstrategieën van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling realistischer te maken, om vervolgens in de conclusie van dit onderzoek een uitspraak te kunnen doen welke grondstrategieën van RWS meest haalbaar is in Gebiedsontwikkeling en wat de aanbevelingen zijn.

6 Hoofdstuk VI Grondstrategie RWS in Gebiedsontwikkeling

In de hoofdstukken 3 t/m 5 zijn verschillende posities (*sectoraal, toelaten, loslaten, integraal*) van RWS in Gebiedsontwikkeling vanuit allerlei invalshoeken besproken. Allereerst is gezocht naar theoretische onderbouwing van die verschillende posities om de sturing die RWS zou kunnen doen per positie te typeren, door een sturingsmodel per positie te ontwikkelen en eigenschappen daarvan te beschrijven. De volgende modellen zijn ontwikkeld: *hiërarchisch model, toelatingsmodel, marktmodel* en *netwerkmodel*. Ten tweede is de literatuur over het grondbeleid van gemeente, provincie en rijksoverheid bestudeerd om aansluiting te vinden bij de ontwikkelde sturingsmodellen om grondstrategie voor verschillende posities van RWS in Gebiedsontwikkeling te formuleren. In §4.5 zijn de ideaaltypische grondstrategieën voor RWS in Gebiedsontwikkeling geformuleerd.

In dit hoofdstuk worden de ideaaltypische grondstrategieën besproken en op basis van uitkomsten van de interviews getoetst. Hiermee wordt geprobeerd om de theoretische, beleidsmatige en de praktische onderbouwing van die strategieën samen te voegen tot realistische grondstrategieën voor RWS in Gebiedsontwikkeling.

6.1 Grondstrategie Rijkswaterstaat in sectoraal positie

De realistische grondstrategie voor *sectoraal* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in het hoofdstuk beleidskader naar voren gekomen en besproken. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid. Deze elementen worden in deze paragraaf met behulp van ontwikkelde modellen en de uitkomsten interviews op de praktijk van Rijkswaterstaat besproken.

Hiërarchisch model

Sectoraal positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van *planner* vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces zelf alles (van ontwerp tot realisatie) in handen heeft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van het regelsysteem en government. Rijkswaterstaat doet dit voor het algemeen belang en gaat er vanuit dat hij beter dan een andere, niet de overheid zijnde, partij weet wat goed is voor de maatschappij. De sturingsstijl in deze positie wordt dan gekenmerkt door een top-down benadering en vanuit een centrale coördinatie, namelijk als rijksoverheid, gerichte handeling van een single-actor die het voor het zeggen heeft. Dus de single-actor die ook de verantwoordelijkheden, kosten en risico's naar zich toe trekt. Vanuit een unicentrisch, top-down, perspectief wordt in een al dan niet complexe situatie de Gebiedsontwikkeling hiërarchisch benaderd. Daarvoor kijkt RWS op basis van een operationele sturing naar welke instrumenten beschikbaar en toepasbaar zijn om het gedrag van actoren in Gebiedsontwikkelingsproces te sturen. In dit klassiek-hiërarchisch sturingsmodel wordt gebruik gemaakt van de eerste generatie instrumenten zoals wetgeving, ministeriële en juridische regelingen. RWS (subject) stuurt object (geheel van te sturen actoren) in de door RWS gewenste richting vanuit een sectoraal positie.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is traditioneel en taakgebonden. Dit kan verder gespecificeerd worden als projectgebonden waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling zelf bij de overheid is. De huidige praktijk van RWS is tevens traditioneel en taakgebonden. Verder kan sprake zijn van zowel actief als passief grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt RWS het grondmanagement in deze positie zoveel mogelijk in eigen handen om zijn doestellingen te bereiken. Die doelstellingen kunnen breed zijn, namelijk zoveel mogelijk grondpositie innemen en die gronden anticiperend inzetten voor toekomstige projecten of als ruilgrond of met winst verkopen. Uit de interviews blijkt dat RWS geen actief grondbeleid voert. Dat wordt door medewerkers niet noodzakelijk bevonden in traditionele aanlegprojecten. RWS heeft weinig ervaring met Gebiedsontwikkeling en uit interviews blijkt dat medewerkers niet goed kunnen voorspellen of een actief grondbeleid wel de juiste strategie is om succesvol aan Gebiedsontwikkeling deel te nemen.

Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, namelijk het realiseren van een bepaald project. Rijkswaterstaat heeft hier dus twee keuzes:

grondmanagement beperken tot traditionele taken die inmiddels in projectvorm bekend zijn en vastliggen of wanneer er een ontwerp van nog niet vastgelegd project aanwezig is zoveel mogelijk anticiperend grond verwerven. Het traditionele grondbeleid van RWS kan als passief aangemerkt worden. Rijkswaterstaat begint met verwerven van gronden wanneer bijvoorbeeld tracebesluit (TB) of een definitief ontwerp (OTB) ervan vastgesteld is. Een aantal regionale diensten van RWS verwerft in beperkte mate anticiperend gronden. Ze doen dit alleen met het doel om gronden anticiperend beschikbaar te stellen voor projecten in de verkenningfase.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier zich alleen focust op taakgebonden grondmanagement wordt er vanuit gegaan dat de regie bij RWS ligt. Dat blijkt ook uit de gehouden interviews. De vastgoedmedewerkers van RWS zeggen voldoende regie te hebben bij het voeren van passief grondbeleid over een afgekaderd projectgebied. Dit betekent niet dat RWS de regie over het gehele gebied heeft. Medewerkers in hart en binnenring beweren dat men regie wil behouden over een project, omdat een verschil met andere actoren en projecten tijdsaspect (planning en snelheid van realisatie) is die een zeer belangrijke factor is voor RWS. In Gebiedsontwikkeling kan een actor wel regie over onderdelen waar hij verantwoordelijk voor is, voeren, maar dat wordt gedaan op basis van afspraken die hij met andere actoren heeft gemaakt. Bij deze sturingsmodel en positie zal RWS geen afspraken met andere partijen maken, wat tot gevolg kan hebben dat RWS geen regie kan voeren over het deel van Gebiedsontwikkeling waar hij verantwoordelijk voor is. Dit wegens verlies van draagvlak bij andere partijen en geen zeggenschap over (de juiste) inpassing van RWS project in het gebied.

Risico's

Als RWS kiest voor een passieve aanpak, dan zijn de financiële risico's wat betreft grondmanagement beperkt. Er wordt alleen geworven voor een specifieke taak en project met een specifiek budget. Uit de interviews blijkt dat de meeste projecten wat betreft grondverwerving van RWS binnen het budget gerealiseerd worden omdat men pas overgaat tot verwerving als de projectcontouren vastgesteld zijn. Het anticiperend verwerven bergt enige risico's, maar de huidige voorwaarden die binnen RWS voor anticiperend verwerven van gronden gesteld zijn, zorgen voor beperkte risico's.

Als voor een actieve aanpak wordt gekozen, dan zijn de financiële risico's groter. Want door onvoorwaardelijk anticiperend en buiten projectgebied gronden te verwerven ontstaan er risico's zodat de overvloedige gronden niet (op tijd) verkocht kunnen worden, en niet voor dezelfde prijs als de aanschafprijs. Het gevolg is prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten. Voor deze aanpak zien de meeste respondenten geen mandaat voor RWS voor het beschikbaar stellen van budget buiten het projectbudget.

Een ander belangrijk risico is de *marktverstoring*. Dit inzicht is door een aantal van respondenten in buitenring verschaft. Wanneer RWS als een machtige partij met veel middelen interfereert in de grondmarkt door actief grondbeleid te voeren, dan kunnen (tijdelijk) prijzen van de gronden worden opgedreven en worden marktwerking en concurrentie verstoord.

Organisatie

Wanneer het grondmanagement beperkt blijft tot specifieke projecten zou een sectoraal beleid voldoende zijn, dat door de decentrale (regionale) diensten van RWS gevoerd kan worden. Wanneer het grondmanagement een brede en anticiperende vorm gaat aannemen, dan zou een sectoraal beleid eveneens voldoende zijn, maar om elkaar niet tegen te werken of te beconcurreren, dienen de decentrale diensten het grondmanagement onderling goed af te stemmen. Wanneer wel gekozen wordt voor een breed landelijke actieve strategie, dan dient het grondmanagement bij een specifieke dienst ondergebracht te worden, die daarvoor mandaat en budget krijgt. De respondenten in hart vinden een centrale vastgoeddienst binnen RWS geen goede optie, want het gebiedskennis zou belangrijk zijn bij grondmanagement en die kennis is alleen in de regio aanwezig. Respondenten in de binnenring en buitenring staan meer open voor centralisatie van vastgoeddiensten, of op zijn minst pleiten ze voor uniformiteit in grondstrategie binnen RWS.

In deze positie is ambtelijke en bestuurlijke kennis en expertise inzet aangaande grondmanagement noodzakelijk. Die kennis is bij RWS vooral bij uitvoering aanwezig en niet op strategisch niveau. Wanneer RWS voor een actief grondbeleid kiest dan dient hij ook de nodige kennis over vastgoedmanagement binnen RWS te organiseren.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral financiële en wettelijke instrumentarium ter beschikking: groundbank (budget), minnelijk aankoop (schadeloosstellen van te onteigenen grondeigenaren), Tracewet, Ontwerp Tracebesluit (OTB), Tracebesluit en Onteigeningswet. Dit zijn de eerste generatie instrumenten die bij

hiërarchisch model passen. Deze instrumenten zijn zeer toepasselijk bij passief grondbeleid. Maar bij een actief grondbeleid kunnen die instrumenten niet toegepast worden. Om actief grondbeleid enigszins te legitimeren zijn er wel indirecte instrumenten beschikbaar voor RWS om regie in te ontwikkelen gebied te vergroten: Structuurvisie, Inpassingsplan en Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB). RWS als rijksuitvoeringsorganisatie kan gronden actief verwerven wanneer uit structuurvisie blijkt dat die gronden voor toekomstige projecten nodig zullen zijn. Voorts kan het Rijk met opstellen van Inpassingsplan of nemen van AMVB een gebied aanwijzen voor een nationale functie en voorwaarden aan dat gebied verbinden, zodat het voor een andere partij lastig wordt om die gronden te verwerven.

Vormen van grondmanagement

Uit de interviews blijkt dat binnen RWS merendeel van de onderstaande vormen van grondmanagement toegepast worden, ondersteund door hierboven genoemde instrumenten. Dat gebeurt vooral bij passief grondbeleid.

- ❑ Minnelijke grondverwerving;
- ❑ Anticiperend grondverwerving;
- ❑ Strategisch grondverwerving (met winst en grondposities als doel);
- ❑ Administratieve onteigening (als stok achter de deur);
- ❑ Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project);
- ❑ Gebruik gronden als ruilgrond;
- ❑ Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst;
- ❑ Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties;
- ❑ Overdracht gronden aan rijksvastgoeddienst (RVOB) t.b.v. algemene rijksmiddelen.

Bij actief grondbeleid kan minnelijke grondverwerving en onteigening niet toegepast worden, zolang het niet om een vastgelegd project gaat. Uit de interviews blijkt dat RWS de gronden nooit strategisch verwerft om ze met winst te verkopen. Er is geen prikkel daarvoor, want verkoop van gronden geschiedt door RVOB en eventuele inkomsten daarvan gaan naar algemene rijksmiddelen.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *planner* in. Een rol waarin RWS bepaalt wat er gerealiseerd wordt en in wat voor vorm en volgens de vastgestelde procedure die door RWS zelf getrokken en begeleid wordt. Uit de interviews blijkt dat bij de huidige traditionele en taakgebonden positie ontwerp tot realisatie in handen van RWS is.

Als het gaat om MIRT dan vallen de planstudiefase tot en met planrealisatiefase onder het proces van deze mogelijke positie van RWS in Gebiedsontwikkeling. Want in deze fases liggen de projecten, de contouren en de planning vast. In beleidsformuleringsfase tot verkenningsfase wordt in overleg met andere overheden besloten wat voor projecten en waar ze gerealiseerd worden. Voor grondstrategie zijn die fases vanuit de *sectoraal* passieve werkwijze gezien niet van belang.

Conclusie

De conclusie of deze positie passend kan zijn in Gebiedsontwikkeling is niet eenvoudig te beantwoorden. Het is überhaupt de vraag of RWS met een hiërarchische sturingsstijl een (gewenste) actor in Gebiedsontwikkeling kan zijn. Wanneer RWS toch onvermijdelijk een actor in Gebiedsontwikkelingsproject is en RWS voor deze positie kiest, dan is de enige optie dat RWS het plan voor eigen project aan andere actoren overhandigd bij verkenningsfase en RWS bij uitvoering passief deelneemt aan Gebiedsontwikkelingsproject: dus verlies aan regie. Als RWS kiest voor een actief grondbeleid dan zal hij met alle hierboven genoemde risico's geconfronteerd worden. In ieder geval zal RWS geen regie hebben over eigen projecten en geconfronteerd worden met bezwaren en gerechtelijke procedures, als een Gebiedsontwikkelingsproject wel door andere partijen doorgezet wordt.

6.2 Grondstrategie Rijkswaterstaat in toelaten positie

De realistische grondstrategie voor *toelaten* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in het hoofdstuk beleidskader besproken. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid. Deze elementen worden in deze paragraaf met behulp van ontwikkelde modellen en de uitkomsten interviews op de praktijk van Rijkswaterstaat besproken.

Toelatingsmodel

Toelaten positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van *bewaker* vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces zelf alles van ontwerp tot realisatie in handen heeft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van regel- en toelatingssysteem. Rijkswaterstaat doet dit voor het algemeen belang en gaat er vanuit dat hij beter dan een andere, niet overheid zijnde, partij weet wat goed is voor de maatschappij. De maatschappelijke actoren dienen toestemming/toelating/vergunning aan te vragen voor hun activiteiten in Gebiedsontwikkeling die in het kader van het voorgeschreven beleid vallen. Desturingsstijl wordt dan gekenmerkt door RWS als single-actor die bepaalt wanneer een beperkte vorm van multi-actor situatie mag optreden. Dus de single-actor die ook de verantwoordelijkheden, kosten en risico's naar zich toe trekt of bij toelating van een ander actor in ontwikkeling vaste afspraken met die actor over kosten en risico's maakt. Als RWS een multi-actor situatie toelaat dan wordt dat ingevuld vanuit het perspectief 'sturen op afstand': zich bemoeien met de uitkomst en niet met het realisatieproces. Bij toepassing van transactiemodel en aan de hand van eerste generatie instrumenten wordt de door de overheid publiek-private samenwerking vorm gegeven. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van het Rijk en decentrale overheden is een voorbeeld van dit model, waarin de overheid bepaalt wat voor projecten en waar en binnen welke termijn gerealiseerd moeten worden zodat de markt als actor de 'hoe' realisatie bewerkstelligt. RWS bewaakt dus het Gebiedsontwikkelingsproces op basis van toelatingsplanologie: toelaten wanneer het gewenst is.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is concessie en niet-taakgebonden (niet-actief). Die worden gespecificeerd als visie-gebonden, waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling zelf bij meerdere partijen ligt. Het kan verder sprake zijn van passief grondbeleid. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, die aansluit bij de doelstelling van andere partijen. Rijkswaterstaat doet hier dus concessies aan andere partijen door niet actief grondbeleid te voeren, maar allereerst verkennen wat de bestaande mogelijkheden van grondposities zijn en ten tweede pas bij daadwerkelijke realisatie van een project over te gaan tot wellicht sectoraal positie. Uit de interviews blijkt dat op departementniveau (I&M) betrokkenheid is bij beleidsformulering en gebiedsagenda's ten behoeve van tot stand komen van MIRT projectenboek, waarna Rijkswaterstaat start met verkenningfase en planstudiefase. I&M doet op beleidsniveau concessies aan andere overheden en RWS doet concessies aan andere uitvoeringsorganisaties bij verkenningfase en planstudiefase. Deze twee fasen passen bij deze *toelaten* positie.

Verder blijkt dat in daaropvolgende fasen (planuitwerking en planrealisatie) RWS overgaat in *sectoraal* positie, zie §6.1. Rijkswaterstaat kan ook kiezen om 'sturing op afstand' te doen, door planuitwerking en realisatie van een project in Gebiedsontwikkeling over te laten aan andere partijen. Dus niet overgaan naar *sectoraal*, maar naar *loslaten* positie, zie §6.3. Uit de interviews blijkt dat deze laatste werkwijze onbekend is bij respondenten in hart en binnenring. Respondenten in buitenring zien hier wel mogelijkheden in. Maar waar alle respondenten over eens zijn is dat juridisch grondverwerving niet door een private partij gedaan kan worden, omdat dat mandaat alleen bij een overheid ligt.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat zich hier alleen focust op niet-taakgebonden (niet-actief) grondmanagement en concessies doet aan andere partijen (vooral provincie, gemeente en waterschappen) wordt er vanuit gegaan dat de regie van RWS beperkt is tot het stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren.

Uit de interviews blijkt dat ook als het om de regie gaat, RWS bij MIRT projecten overgaat naar *sectoraal* positie. Echter zoals hierboven gezegd RWS kan ook regie 'op afstand' voeren wanneer hij planuitwerking en realisatie aan andere partij overlaat.

Risico's

Als RWS kiest voor een passieve aanpak als het gaat om de financiële risico's wat betreft grondmanagement, hetgeen beperkt of nihil is. Want de focus ligt hier op afstemmen en overeenstemmen van bestaande mogelijkheden in concessie met andere partijen.

Organisatie

Rijkswaterstaat stemt de ruimtelijke plannen af met provincies en gemeente en andere overheden. Resultaat is vaak het planverkenning en planstudie voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De focus ligt hier voornamelijk op taken van RWS in Gebiedsontwikkeling en minder (of niet) op uitvoering van die taken, wanneer de uitvoering vanuit een sectoraal positie plaats vindt.

Rijksvastgoed-diensten kunnen gemandateerde regionale vastgoedcommissie vormen, die de grondstrategie bepaalt voor de uit te voeren projecten. Uit de interviews blijkt dat een strategische samenwerking met rijksvastgoeddiensten ontbreekt. Respondenten uit hart en binnenring achten dat wel wenselijk en nuttig.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral bestuurlijke instrumentaria ter beschikking: Structuurvisie, Overleg- en bestuursakkoord met andere overheden, Inpassingsplan, Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB) en convenanten/samenwerkingsovereenkomsten met publieke of private partijen.

Bij totstandkoming van MIRT worden de bestuurlijke instrumenten ingezet. Als het gaat om specifieke rijksgroundstrategie worden de instrumenten tussen rijksvastgoeddiensten niet onderling afgestemd. Bij uitvoering van MIRT projecten worden ook instrumenten toegepast die in sectoraal positie genoemd zijn.

Uit de interviews blijkt dat RWS wel convenanten met andere overheden en publiek-private samenwerkingsovereenkomsten aangaat. Deze stap kan wel enigszins richting loslaten positie genoemd worden, maar RWS vervult in deze samenwerkingsverbanden vaak vooral de opdrachtgeversrol.

Vormen van grondmanagement

- Verkennen beschikbare gronden;
- Verkennen samenwerking met andere departementen;
- Verkennen mogelijkheden onteigening;
- Formuleren strategische visie op rijksgronden.

Uit de interviews blijkt dat een strategische samenwerking met andere departementen en formulering van een strategische visie op rijksgronden niet plaats vindt. Respondenten zien daar meerwaarde in als dat wel gedaan wordt.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *bewaker* in. Een rol waarin RWS voorwaarden stelt aan wat er gerealiseerd wordt en inspraak heeft in de vorm en betrokken is bij de procedure van vaststellen projecten.

Als het gaat om MIRT dan valt de verkenningfase tot planstudiefase onder het proces van deze mogelijke positie van RWS in Gebiedsontwikkeling. Want in deze fases wordt het beleid op regionale en nationale niveau via bestuursakkoorden en/of gebiedsagenda's vastgesteld.

Respondenten in hart en binnenring weten deze rol niet beter of anders in te vullen. Er wordt wel verteld dat RWS intensief aan omgevingsmanagement doet, waarbij bij planuitwerking en realisatie de belanghebbenden voor inspraak betrokken worden. Maar dat is dus alleen ten behoeve van een uitvoering; er is nog steeds sprake van toelatingsplanologie en RWS in de rol van bewaker.

Conclusie

De vraag of deze positie passend is in Gebiedsontwikkeling, is niet eenvoudig te beantwoorden. RWS zou hier eerst de keuze moeten maken tussen hiërarchische of strategische sturingsstijl bij de uitwerking en realisatie van projecten en een keuze maken in single-actor of multi-actor benadering in Gebiedsontwikkeling. Wanneer RWS voor multi-actor benadering en strategische sturingsstijl kiest dan is de deelname van RWS in Gebiedsontwikkeling voor zijn grondstrategiewel reëel en haalbaar. RWS zou dan wel genoeg moeten nemen met geen of minder regie en het inzetten van eerste generatie instrumenten moet vermeden worden. Dat betekent dat RWS hiermee verschuift naar *loslaten* of *integraal* positie, zie hierna.

6.3 Grondstrategie Rijkswaterstaat in loslaten positie

De realistische grondstrategie voor *loslaten* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in het hoofdstuk beleidskader besproken. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid. Deze elementen worden in deze paragraaf met behulp van ontwikkelde modellen en de uitkomsten interviews op de praktijk van Rijkswaterstaat besproken.

Marktmodel

Loslaten is een positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS de rol van een *MarktFacilitator* aanneemt. Beleid komt bottom-up tot stand op een marktplaats, waarop RWS als marktpartij functioneert. Vanuit een volontaire sturing wordt met een single-actor of een multi-actor sturingsstijl het begin tot het eind van een ontwikkelingsproces (van ontwerp tot realisatie) aan de markt en andere overheden (initiatieven) overgelaten. De multicentrisch perspectief maakt dat meerdere actoren binnen een groep samen kunnen werken waarbij het zelfregulerend vermogen (invisible hand) van de marktplaats de posities en de verhoudingen van actoren bepaalt. Als sturingsmodel is zelfsturing, communicatie en markt leidend en kan gebruikt worden van zowel eerste en tweede generatie instrumenten, zolang het bij *loslaten* positie past. Dit betekent dat RWS moet wachten op initiatieven van andere actoren in Gebiedsontwikkeling en moet vertrouwen op zelfsturingsvermogen van die actoren op basis van goede communicatie de marktinitiatieven faciliteren. De andruk ligt op gebruik van tweede generatie instrumenten, waarbij de eerste generatie instrumenten als 'stok achter de deur' kunnen dienen.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is faciliterend en passief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als private ontwikkeling en zelfrealisatie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij andere (markt)partijen ligt. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot uitsluitend faciliterend voor andere partijen. Rijkswaterstaat stelt dus middelen (als gehele proces aan de markt wordt uitbesteed) en mogelijkheden aan andere partijen ter beschikking die initiatief genomen hebben om een gebied of een project te ontwikkelen. Uit de uitkomsten van interviews blijkt dat Rijkswaterstaat geen ervaring heeft in deze positie. De meeste respondenten in hart en binnenring kunnen zich niet goed voorstellen hoe RWS zich in deze positie zou moeten bevinden. De respondenten in buitenring wijzen wel erop, dat bij goede communicatie en juiste vormen van overeenkomsten een contact met de marktpartijen moet worden aangegaan.

Een uiterste vorm van passief grondbeleid in deze positie kan zijn dat de (traditionele) taken van Rijkswaterstaat overgedragen worden aan private partijen, van grondverwerving tot aan realisatie. En/of dat RWS gaat wachten op initiatief van private partijen en gaat die partijen faciliteren bij het realiseren van hun doel waarvoor ze initiatief hebben genomen.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier geen initiatief nemer is en niet operationeel betrokken is, is er ook geen behoefte of mandaat om regie te voeren. De andere/markt partijen hebben in deze positie de regie. De regie van RWS is beperkt tot het stellen van randvoorwaarden, toetsen en faciliteren.

Risico's

Als RWS kiest voor passief (dus niets doen) aanpak dan zijn de financiële risico's wat betreft grondmanagement aan andere partijen. Wanneer RWS andere partijen gaat faciliteren bestaat er een risico dat kosten die daarmee gemoeid zijn niet (optimaal) op andere partijen verhaald kunnen worden.

Organisatie

Er is in deze positie geen behoefte aan een vastgoed gerelateerde organisatie of (regionale) dienst binnen Rijkswaterstaat. Ambtelijke en bestuurlijke kennis en expertise inzet aangaande grondmanagement is daarom ook zeer beperkt noodzakelijk. Inde vorm van opdrachtgever (als gehele proces aan de markt wordt uitbesteed) is wel deskundigheid en professionaliteit vereist.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS wel bestuurlijke instrumentarium ter beschikking: Structuurvisie, Overleg- en bestuursakkoord met andere overheden, Inpassingsplan, Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB). Deze eerste generatie instrumenten kunnen in deze positie meer als 'stok achter de deur' dienen. RWS zou in deze positie het beste voor tweede generatie instrumenten kunnen kiezen. Hieronder vallen alle andere, zoals sturing via organisaties en instituten (niet overheid zijnde), meerzijdige instrumenten (overeenstemming tussen partijen), personen, incentives (prikkels), sturen op afstand, communicatieve instrumenten en via mechanismen van sociale controle.

Vormen van grondmanagement

Het is aan initiatiefnemende partij om vormen van grondmanagement te bedenken en uit te voeren.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *markt facilitator* in. Een rol waarin RWS alleen randvoorwaarden stelt aan wat er gerealiseerd wordt en enige zeggenschap heeft in de vorm van projecten.

Conclusie

Deze positie kan in de praktijk van Gebiedsontwikkeling passen. Dit vergt wel een andere manier van handelen. Marktmodel wil zeggen dat maatschappelijke actoren het initiatief nemen voor een project die onder verantwoordelijkheid van RWS zou kunnen vallen. Bijvoorbeeld het verbreden van een snelweg ten behoeve van een Gebiedsontwikkelingsproject. RWS als verantwoordelijke voor Rijkswegennet faciliteert die actoren met middelen die alleen ter beschikking van RWS zijn. Deze middelen kunnen kaders voor veilig verkeer, wegbewijzingsborden, geografische informatie e.d. zijn. Naast initiatief kan het ontwerp en realisatie aan de marktpartijen overgelaten worden. Indien in een Gebiedsontwikkelingsopgave partijen zijn die voor de werkwijze kiezen om van RWS het ontwerp tot realisatie over te nemen, dan zou in deze positie een meerwaarde kunnen zijn voor de Gebiedsontwikkeling als een belangrijke actor als RWS geen directe betrokkenheid in het gebied heeft. Deze positie wordt door respondenten in hart, binnenring en ook enigszins buitenring voor de huidige RWS organisatie onrealistisch geacht.

6.4 Grondstrategie Rijkswaterstaat in integraal positie

De realistische grondstrategie voor *integraal* positie van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven aan de hand van verschillende elementen. Die elementen zijn in dit hoofdstuk besproken en de uitkomsten ervan zijn samenvattend in tabel 4.16 verwerkt. Deze elementen zijn de *vorm* van het grondbeleid, de *regie* over het grondbeleid, de *risico's* van het grondbeleid, de vorm van en invloed op *organisatie*, het *instrumentarium* en de *rol* van een overheid.

Netwerkmodel

Integraal positie die RWS kan innemen in Gebiedsontwikkeling waarin RWS in de rol van regisseur vanaf begin tot eind van een ontwikkelproces (ontwerp tot realisatie) betrokken blijft, kan aangemerkt worden als een sturingsfilosofie van het netwerk en governance. RWS doet dit voor het algemeen belang en gaat vanuit dat een overheid via netwerken en communicatie met de verschillende (maatschappelijke) actoren bepaalt wat goed is voor de maatschappij. De sturingsstijl wordt dan gekenmerkt door multi-actor benadering en door strategische interactie tussen de actoren.

Het pluricentrisch perspectief van integrale interactie tussen alle mogelijke actoren maakt voor de complexe netwerken als Gebiedsontwikkeling de strategische sturing noodzakelijk.

De multi-actor (publiek-private samenwerking) combinatie draagt hier de verantwoordelijkheden, kosten en risico's. Vanuit een pluricentrisch, integraal perspectief wordt in al dan niet complexe situatie de Gebiedsontwikkeling strategisch benaderd. Daarvoor gebruikt RWS op basis van een strategisch sturing en netwerksturing de instrumenten die beschikbaar zijn en toepasbaar zijn om het gedrag van maatschappelijke actoren te sturen. Het communicatiemodel, netwerkmodel en beleidsnetwerk benadering maken in combinatie met eerste en tweede generatie instrumenten de integrale regisseursrol van RWS in Gebiedsontwikkeling mogelijk. Ook in deze positie ligt de nadruk meer op gebruik van tweede generatie instrumenten, waarbij de eerste generatie instrumenten als 'stok achter de deur' kunnen dienen.

Vorm grondbeleid

De meest passende vorm van grondbeleid in deze positie is strategisch en actief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als coalitie (bouwclaim) en alliantie (joint venture) waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij publiek-private samenwerkingsverbanden ligt. Bij coalitie initieert Rijkswaterstaat de ontwikkeling en zoekt coalitiemogelijkheden met marktpartijen in Gebiedsontwikkeling en bij alliantietreden Rijkswaterstaat en marktpartijen zij aan zij op van initiatief tot realisatie. Uit de interviews blijkt dat RWS wel ervaring heeft met publiek-private samenwerkingsvormen, zoals A2 passage Maastricht, maar dit is tot nu toe in de vorm van opdrachtgever en opdrachtnemer is geschied. Het initiatief is via MIRT vanuit overheden gekomen en in planstudiefase zijn andere partijen bij betrokken om verdere invulling aan het gebied te geven. Dit is een vorm van coalitie.

Omdat bij de publiek-private samenwerkingsverbanden in Gebiedsontwikkeling het krachten spel divers en ingewikkeld is, wordt de vorm van het grondbeleid in deze positie strategisch en actief genoemd. Bij actief grondbeleid neemt RWS het grondmanagement in deze positie zoveel mogelijk strategisch in eigen handen om zijn doestellingen in het samenwerkingsmachtsspel te bereiken. Die strategische doelstellingen kunnen breed zijn, namelijk zoveel mogelijk grondpositie innemen en die gronden anticiperend inzetten voor toekomstige projecten of als ruilgrond of met winst verkopen. Maar als

Rijkswaterstaat deelneemt aan een coalitie en alliantie, dan dient hij de strategie en de vorm van actief grondbeleid daarvoor aan te passen. Dus een actief grondbeleid kan ook een beperkte vorm hebben. Er kan tevens een actief grondbeleid in samenwerking met andere (markt)partijen gevoerd worden: alliantie (joint venture). Er kan ook sprake zijn van strategische taakverdeling tussen de partijen. Die taakverdeling is binnen een coalitie eerder mogelijk dan binnen een alliantie.

Zoals in §6.1 beschreven, de respondenten in hart en binnenring hechten veel waarde aan traditionele grondverwerving binnen RWS. Ook het anticiperend grondverwerving wordt als strategie goed bevonden. Bij vraag wat RWS moet doen in Gebiedsontwikkeling, luidt antwoord dat RWS alles aan moet doen om grondposities voor zijn projecten 'veilig' te stellen. Dus een stap verder dan anticiperend grondbeleid: naar actief grondbeleid. Merendeel van deze respondenten vinden dat RWS zich allereerst op eigen projecten moet richten en gronden daarvoor verwerven, dan pas samenwerking met andere partijen zoeken: het belang van RWS is groter dan het belang van het gebied. In die aanpak zien alle respondenten wel risico's, maar die kunnen beperkt blijven als RWS uitsluitend ten behoeve van projecten grond verwerft waarvan contouren bekend zijn.

Regie

Omdat Rijkswaterstaat hier zich alleen focust op strategisch en actief grondmanagement wordt er vanuit gegaan dat er voldoende ruimte is om als RWS regie te voeren. Die regie hoeft niet en kan zelfs in deze positie niet een hiërarchisch vorm hebben. Die betekent dat RWS zelf niet altijd kan bepalen wat voor grondstrategie gevoerd dient te worden. Door alle aspecten van grondmanagement strategisch te benaderen, de juiste middelen en instrumenten op het juiste moment inzetten kan RWS de 'positieve' regie over Gebiedsontwikkeling hebben. Ook door de leren netwerken en inzicht verkrijgen in krachtenspel kan RWS in deze positie de regisseursrol annemen.

Risico's

Als RWS kiest voor alliantie en coalitie met marktpartijen dan worden de risico's door alle partijen gedragen. Echter, de hoogte van de risico's is in deze positie lastig op voorhand in te schatten. Bovendien zijn de risico's afhankelijk van de keuze voor de vorm van grondmanagement: er kan alleen voor een specifieke deel van het project grondposities worden ingenomen of nemen partijen gezamenlijk alle grondposities in te ontwikkelen gebied.

Als RWS naast de samenwerking met andere partijen ook voor strategische doeleinden grondmanagement binnen en buiten het plangebied voert, dan zijn er bijkomende risico's voor RWS dat de overtollige gronden niet (op tijd) verkocht kunnen worden en niet voor hetzelfde prijs als de aanschafprijs. Het gevolg is prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten.

Een ander belangrijk risico dat bestaat is de *marktverstoring*. Dit punt is door aantal respondenten in buitenring naar voren gebracht. Wanneer RWS als een machtige partij met veel middelen interfereert in de grondmarkt door actief grondbeleid te voeren, dan kunnen (tijdelijk) prijzen van de gronden worden opgedreven en de marktwerking en concurrentie verstoord worden. Maar zolang dat in samenwerking met andere marktpartijen gebeurt, kan de marktverstoring beperkt of nihil zijn.

De respondenten in Hart zien in deze positie vooral risico's in de samenwerking met marktpartijen. Ze beweren zelfs dat de marktpartijen niet altijd vertrouwd kunnen worden: ze hebben immers geen 'algemeen belang' doelstelling. Respondenten binnenring zien wel goede mogelijkheden in coalities en alliantie, maar vragen wel een gelijkwaardige opstelling van RWS in Gebiedsontwikkeling. Respondenten in buitenring stellen dat RWS eerst eigen doelen en mate van risico's goed moet afbakenen alvorens aan Gebiedsontwikkeling deel te nemen.

Organisatie

In deze positie is een organisatie vereist die aan de ene kant mandaat en kennis heeft over de publiek-private samenwerking, en aan de andere kant mandaat, middelen en kennis betreffende vastgoedmanagement. Omdat het grondmanagement niet beperkt blijft tot specifiek project zou een sectoraal beleid onvoldoende zijn dat door de decentrale (regionale) diensten van RWS gevoerd kan worden. Bij deze integrale positie is ook vanuit RWS organisatie een integrale aanpak noodzakelijk. Dat kan het beste worden vormgegeven door een landelijke vastgoeddienst binnen RWS op te zetten. Deze dienst dient voldoende financiële middelen, bevoegdheden en mandaat te hebben om strategisch en actief grondbeleid te kunnen uitvoeren. Respondenten in hart zijn strikt tegen het onderbrengen van vastgoedtaken van RWS onder één dienst. Ze vinden bij grondmanagement de regionale ervaring en kennis zeer belangrijk. Maar tegelijk roepen de meeste van deze respondenten wel om uniformiteit in grondstrategie binnen RWS. Respondenten in binnenring zien de meerwaarde van een centrale vastgoedtak binnen RWS juist wel. Naast de uniformiteit kan vastgoedbewustzijn binnen RWS vergroot

worden. Voorts wordt het voorkomen dat inefficiëntie optreedt en kunnen de budgetstromen centraal geregeld worden en deze dienst ook als een volwaardige overlegpartner voor RVOB zijn.

In deze positie is ambtelijke en bestuurlijke kennis en expertise inzet aangaande grondmanagement zoals hierboven gezegd noodzakelijk. In deze positie kan ook veel kennis uitgewisseld worden met coalitie en alliantiepartners. De inzet van kennis en creativiteit van ander partij kan een zekere meerwaarde voor de Gebiedsontwikkeling en te managen risico's opleveren. Vooral respondenten in binnenring en buitenring pleiten ervoor dat RWS meer open moet staan voor om kennis van partners te benutten in Gebiedsontwikkeling.

Instrumentarium

In deze positie heeft RWS vooral financiële (grondbank) en wettelijke instrumentaria ter beschikking: grondbank (budget), minnelijk aankoop (schadeloosstellen van te onteigenen grondeigenaren), Tracewet, Ontwerp Tracebelsuit (OTB), Tracebesluit en Onteigeningswet. Voorts kunnen contracten en overeenkomsten gedekt door de wettelijke middelen als instrument dienen. Indirecte instrumenten voor RWS om regie in te ontwikkelen gebied te vergroten zijn: Structuurvisie, Inpassingsplan en Algemeen Maatregel van het Bestuur (AMVB). Dit zijn voornamelijk eerste generatie instrumenten. In deze positie kan RWS ook gebruik maken van tweede generatie instrumenten. Hieronder vallen alle andere, zoals sturing via organisaties en instituten (niet overheid zijnde), meerzijdige instrumenten (overeenstemming tussen partijen), personen, incentives (prikkels), sturen op afstand, communicatieve instrumenten en via mechanismen van sociale controle.

Het is belangrijk dat RWS de instrumenten zorgvuldig kiest en toepast, passend bij het strategisch grondbeleid die hij wil voeren in een Gebiedsontwikkelingsproject. Bij zijn strategie kan RWS alle beschikbare instrumenten overwegen en inzetten om zijn onderhandelingspositie te vergroten en eventueel toch terug te vallen op taakgebonden aanpak wanneer een samenwerking mislukt. Dus ook kennis en informatie over strategisch vastgoedmanagement kan tot instrument aangemerkt worden.

Vormen van grondmanagement

- Verkennen beschikbare gronden;
- Verkennen samenwerking met andere departementen;
- Verkennen mogelijkheden onteigening;
- Verkennen grondposities van anderen;
- Formuleren strategische visie op rijksgronden;
- Minnelijke grondverwerving;
- Anticiperend grondverwerving;
- Strategisch grondverwerving (met winst en grondposities als doel);
- Administratieve onteigening (als stok achter de deur);
- Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project);
- Gebruik gronden als ruilgrond;
- Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst;
- Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties;
- Overdracht gronden aan rijksvastgoeddienst (RVOB) t.b.v. algemene rijksmiddelen.

Rol RWS

In deze positie neemt Rijkswaterstaat de rol van een *regisseur* in. Althans, door strategische inzet van kennis en middelen in alle fasen van Gebiedsontwikkeling kan RWS (trachten) in samenwerking met andere overheden en marktpartijen de regie te voeren. Een rol waarin RWS niet altijd zelfstandig bepaalt wat er gerealiseerd wordt en in wat voor vorm. Ook de procedure wordt gezamenlijk vastgesteld.

Er is in deze positie voor de rol van regisseur gekozen omdat er goede kansen zijn voor een partij als RWS om vanaf initiatief tot realisatie op een optimale wijze alle partijen bij Gebiedsontwikkeling te betrekken en het project succesvol uit te voeren. Respondenten in hart en binnenring achten het ook van belang dat RWS de regie rol behoudt, maar ze benadrukken daarbij dat kennis en kunde om het op deze wijze te doen binnen RWS op dit moment ontbreekt.

Conclusie

Deze positie past in de praktijk van Gebiedsontwikkeling. Netwerkmodel wil zeggen, dat RWS samen met maatschappelijke actoren het initiatief neemt voor een project en samen betrokken blijven tot realisatie of zelfs na exploitatie van een gebied (Gebiedsontwikkeling 3.0). RWS zou de huidige PPS constructies kunnen uitbreiden door meer integrale benadering te kiezen wanneer het gaat om Gebiedsontwikkeling.



Hier wordt dan het belang van het gebied centraal gesteld. Deze positie wordt door respondenten in hart, binnenring zeer complex en risicovol geacht. De respondenten in buitenring hechten meer waarde aan kwaliteit van een gebied, daarom wordt door hen gesteld dat gebied centraal dient te staan.

7 Hoofdstuk VII Conclusie

In §1.1 en §1.2 is de probleem- en doelstelling van dit onderzoek uiteengezet. De interviews die gehouden zijn samen met het team, waarvan ik zelf deel uit maakte. Strategische Verkenning grondstrategie Rijkswaterstaat, hebben bijgedragen tot het aangescherpen van de probleemstelling en eveneens doelstelling. De resultaten van de interviews zijn gedurende het onderzoek als volgt toegepast:

- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om vraagstelling en doel onderzoek te concretiseren. Vooral om de vier mogelijke posities (sectoraal, toelaten, loslaten, intergraal) van *RWS* in Gebiedsontwikkeling op te stellen en te definiëren;
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om actoren voor grondstrategie van *RWS* in beeld te brengen en het probleem te verkennen;
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om grondbeleid en relatie van *RWS* met andere partijen zoals RVOB, RvR, DLG, provincies en gemeenten in beeld te brengen;
- ❑ De uitkomsten interviews zijn gebruikt om Rijksgrondbeleid en de specifieke werkwijze van *RWS* in de grondmarkt in kaart te brengen;
- ❑ De interviews zijn gebruikt om erachter te komen in hoeverre denken vanuit Gebiedsontwikkeling praktijk is binnen *RWS*.

De volgende doelen, die in de probleemstelling en doelstelling genoemd zijn, zijn in de onderzoek leidend geweest:

Problematiek van grondstrategie *RWS* in Gebiedsontwikkeling in kaart brengen. Door deel te nemen aan het brede onderzoek naar grondstrategie van *RWS* heb ik de problematiek in beeld kunnen brengen. Dit is vooral in het hoofdstuk 1, hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 terug te vinden. Daarnaast heb ik mede op basis van bureauonderzoek (desk research) in hoofdstuk 2 de definities van grondstrategie, Gebiedsontwikkeling en mogelijke actoren daarin in kaart gebracht.

Wetenschappelijk-theoretisch onderbouwing en ondersteuning zoeken over het handelen van *RWS* vanuit verschillende posities. Aan het begin van het onderzoek bleek het lastig om de juiste theoretische beschrijving van de posities en het handelen van *RWS* in gebiedsontwikkeling te kiezen. Er is allereerst aandacht besteedt aan planologische theorie. Daarna kwamen theorieën over grondbeleid en value capturing in zicht. Maar uiteindelijk is gekozen voor bestuurskundige theorie over overheidsturing in ruimtelijke ordening. Daarmee was het mogelijk om sturingsmodellen voor verschillende gekozen posities van *RWS* in Gebiedsontwikkeling te ontwikkelen. Uit hoofdstuk 3 zijn volgende modellen ontwikkeld: *hiërarchisch model*, *toelatingsmodel*, *marktmodel* en *netwerkmodel*.

Voorts is in §4.1 de theorie over het overheidsingrijpen in de samenleving besproken, om tot een onderbouwing te komen en een kader te kunnen definiëren voor het doel en rechtvaardiging van overheidsingrijpen in ruimtelijke ordening. Daarin is voornamelijk de spanning tussen het algemeen belang en het individueel belang besproken. Tevens kwam naar voren hoe een marktinterventie door middel van marktordening uit kan zien, te weten: via *marktregulering* (wet- en regelgeving), *marktstimulering* (financieel) en *marktstructurering* (veranderen van marktcondities).

Meer inzicht in en bredere kennis over het grondbeleid in Nederland aan de hand van de geschiedenis van grondbeleid en ervaringen van andere overheden. In het hoofdstuk 4 is allereerst onderzoek gedaan naar de geschiedenis en vormen van grondbeleid in Nederland. Daarna is gemeentelijke, provinciale en rijksgrondbeleid in de afgelopen paar decenia in beeld gebracht. Daarbij is bij alle drie overheden gezocht naar overwegingen voor het voeren van grondbeleid, verschillende rollen in de grondmarkt, grondstrategieën en de resultaten van gevoerde grondbeleidstrategieën. Naast het in kaart brengen van grondbeleid in Nederland, is de verrassende meerwaarde van dit onderzoek de gevonden elementen (*vorm grondbeleid*, *regie*, *risico's*, *organisatie*, *instrumentarium*, *vorm van grondmanagement*, *rol*) die de keuze voor een grondstrategie op Nederlandse bodem bepalen. Aan de hand van de ervaringen van andere overheden en

het vergelijk ermee is het gelukt om in §4.5 invulling te geven aan deze elementen van grondstrategie in elke positie (*sectoraal, toelaten, loslaten, integraal*) van Rijkswaterstaat in Gebiedsontwikkeling.

Plausibele grondstrategieën voor RWS in Gebiedsontwikkeling en elementen ervan in beeld brengen.

Door de ideaaltypische sturingsmodellen uit hoofdstuk 3 en de ideaaltypische grondstrategieën op de achtergrond van Gebiedsontwikkeling samen te brengen met praktische factoren uit hoofdstuk 5 zijn in hoofdstuk 6 realistische grondstrategieën ontwikkeld voor RWS. Daarbij zijn de elementen aan de hand van de uitkomsten van de interviews aangescherpt en onderbouwd.

Inhoudelijk aanzet en voorwerk doen voor verder onderzoek naar grondbeleid van RWS. Alle hoofdstukken van dit onderzoek bevatten elementen die RWS kunnen helpen bij verder nadenken over zijn grondbeleid en grondstrategie in Gebiedsontwikkeling. Sommige onderdelen in dit onderzoek zijn specifiek onderzocht en andere onderdelen zijn globaal bekeken. Rijkswaterstaat of een ander onderzoeker kan gebruik makend van dit onderzoek hierop voortbouwen.

Het zwakke punt van dit onderzoek ligt vooral bij de methodologie en in het feit dat interviews voor de start van het onderzoek gebonden zijn, waardoor de resultaten uit de hoofdstukken 3 en 4 niet per positie aan respondenten voorgelegd zijn. Dus de uitkomsten interviews in §5.3.2 wat betreft posities van RWS in Gebiedsontwikkeling kunnen alleen globaal toegepast worden.

Hieronder worden per subparagraaf de deelvragen van dit onderzoek die in §1.3 zijn uiteengezet beantwoord.

7.1 Huidige situatie

7.1.1 Wat is grondstrategie en Gebiedsontwikkeling, en wat zijn de vormen?

Gebiedsontwikkeling

Er bestaan verschillende vormen van interpretaties van Gebiedsontwikkeling. Die interpretatie kan per mogelijke actor in Gebiedsontwikkeling verschillen. Over het algemeen kan gesproken worden over een proces waarbij een gebied als geheel wordt ontwikkeld. Waarbij alle functies worden meegenomen en afstemming wordt gezocht tussen verschillende actoren en onderdelen van het plan-, ontwerp- en realisatieproces. Daarnaast wordt gesproken over Gebiedsontwikkeling als er sprake is van enige omvang. Volgende kenmerken kunnen aan Gebiedsontwikkeling worden toegeschreven:

- ❑ De verschillende belangen in een gebied beter op elkaar afstemmen;
- ❑ De publieke en private functies beter afstemmen;
- ❑ Integrale businesscase, waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend;
- ❑ Één gebiedsvisie;
- ❑ Een sluitende exploitatieopzet;
- ❑ Een of meerdere (samenwerkings-)overeenkomsten;
- ❑ Projectontwikkeling op grote schaal;
- ❑ Organische ontwikkeling;
- ❑ Koppelen van bestaande en toekomstige gebruik.

Steeds meer partijen in Gebiedsontwikkeling zien het belang van vastgoed en vooral de grond in. Het omgevingsmanagement en gebiedsmanagement betreffende het bestaande en toekomstige gebruik van vastgoed krijgt steeds meer gestalte in gebiedsontwikkeling. Maar gebiedsontwikkeling wordt steeds meer integraal wat betreft functies en een proces vorm gegeven. Ook het aspect duurzaamheid met het oog op milieu en inkomsten wordt tot onderdeel van het proces van Gebiedsontwikkeling (I&M, 2011; 2012).

Grondstrategie

Grondstrategie is het voeren van grondbeleid met een bepaald plan en bepaalde middelen. Het langetermijnperspectief voorziet van doelstellingen toegespitst op de functie van de organisatie in de grondmarkt. Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt die wordt gedaan om een gewenste bestemming te realiseren en kan over het algemeen ingedeeld worden in drie vormen, namelijk publiek-private samenwerking, actief en passief grondbeleid. Bij passief grondbeleid wordt zoveel

mogelijk van publiekrechtelijk instrumentaria, die de overheid ter beschikking heeft, gebruik gemaakt. Bij actief grondbeleid treedt de overheid als private partij in de grondmarkt op om gronden aan te kopen. Bij een publiek-private samenwerking wordt de grondpositie in overweging genomen, grondexploitatie gezamenlijk in concessie of een joint-venture opgepakt.

7.1.2 Hoe denkt RWS op dit moment over zijn positie in Gebiedsontwikkeling?

Rijkswaterstaat verwacht steeds vaker een actor in Gebiedsontwikkeling te zijn. *RWS* richt zich in Gebiedsontwikkeling vooral op eigen doelen en voert een passief grondbeleid. *RWS* heeft bij het realiseren van projecten te maken met een andere planning die qua tijd en prioriteit verschilt ten opzichte van planning en proces van gebiedsontwikkeling.

Door een sectorale positie in gebiedsontwikkeling in te nemen vindt *RWS* dat hij daarmee het belang van gebruikers van *RWS* netwerken het beste behartigt. De passieve instelling betekent dat *RWS* zich richt op traditionele taken en gronden daarvoor op basis van wettelijke instrumenten verwerft. *RWS* is bereid om actief grondbeleid in Gebiedsontwikkeling te voeren, indien dit voor noodzakelijk wordt bevonden bij het realiseren van projecten binnen de gestelde tijd en het budget.

Over het algemeen kan de huidige positie van *RWS* in Gebiedsontwikkeling als sectoraal en hiërarchisch gekenmerkt worden. *RWS* wil graag de machtige partij 'bevoegd gezag' in Gebiedsontwikkeling zijn, omdat hij alleen op die manier zijn doelen zou kunnen bereiken. Samenwerking met andere partijen geschiedt alleen in de vorm van opdrachtgever (*RWS*) en opdrachtnemer (vaak marktpartij). Daarbij neemt *RWS* bijvoorbeeld aan dat zijn doelen niet verenigbaar zijn met doelen van andere actoren en dat tegenstrijdige belangen te groot zijn om volgens de samenwerkingsdefinities van Gebiedsontwikkeling te werk te gaan.

Uit de interviews en signalen rondom grondbeleid van *RWS* blijkt dat de rol van *RWS* in Gebiedsontwikkeling door bijvoorbeeld de volgende wordt gekenmerkt (*RWS*, 2010):

- ❑ Belangenspel in de regio is voor *RWS* onduidelijk;
- ❑ Lange termijn denken ontbreekt;
- ❑ De wensen van de partijen aan en op de netwerken van *RWS* zijn niet in kaart gebracht;
- ❑ Het belang van *RWS* om wel of niet grond in bezit te hebben is niet duidelijk.

Gezien de verwachting van steeds meer medewerkers dat *RWS* in de toekomst vaker een actor in gebiedsontwikkeling zal zijn, wordt daarom ook vaker gepleit voor een andere werkwijze dan de huidige. Dus meer kennis over Gebiedsontwikkeling, positiekeuze en strategiekeuze in een zo vroeg mogelijke stadium in het proces, vastgoed- en grondmanagement zo vroeg mogelijk in het proces betrekken.

7.1.3 Wat zijn de kenmerken van de grondstrategie die RWS op dit moment voert?

Rijkswaterstaat bestaat uit verschillende landelijke diensten en regionale diensten. De regionale diensten voeren het grondbeleid in *RWS* uit ten behoeve van verschillende projecten in 'droge' en 'natte' sectoren van Gebiedsontwikkeling. De meningen binnen *RWS* organisatie over zijn grondstrategie verschillen. Wat wel gezegd kan worden is dat er geen uniforme wijze van grondstrategie binnen *RWS* bestaat en de regionale diensten op verschillende wijze grondbeleid voeren. Vooral als het gaat om - al dan niet anticiperend - gronden aan te kopen en overtollig stellen van gronden. Zoals hiervoor benoemd voert *RWS* een *sectoraal* grondbeleid. Waarbij hij als enige actor, soms in samenwerking met DLG en RVOB, de grondvererving voor verschillende projecten ter hand neemt. *RWS* maakt vooral gebruik van wettelijke instrumenten, maar doet soms ook anticiperend grondvererving. De volgende kenmerken zijn op dit moment waarneembaar aan grondstrategie van *RWS*:

- ❑ Minnelijke grondvererving;
- ❑ Anticiperend grondvererving;
- ❑ Administratieve onteigening;
- ❑ Gerechtelijke onteigening (per perceel, benodigd voor realisatie project);
- ❑ Gebruik gronden door derden op basis van pacht- en/of beheerovereenkomst;
- ❑ Overdracht gronden aan andere (beheer)organisaties;
- ❑ Overdracht gronden aan rijksvastgoeddienst (RVOB) t.b.v. algemene rijksmiddelen.

7.2 Ideaaltypische grondstrategieën

7.2.1 Welke ideaaltypische modellen zouden kunnen passen bij de positie van RWS in Gebiedsontwikkeling?

In dit onderzoek zijn vier posities voor *RWS* gedefinieerd, namelijk *sectoraal*, *toelaten*, *loslaten* en *integraal*. Waarbij Rijkswaterstaat in *sectoraal* positie dominant is in Gebiedsontwikkeling en in *integraal* positie juist het gebied dominant is, en posities *toelaten* en *loslaten* daartussen liggen.

Sectotaal

Het ideaaltypische sturingsmodel voor deze positie is *hiërarchisch model*. Vanuit de rol van *planner* heeft *RWS* vanaf begin tot eind van een ontwikkelingsproces zelf alles (van ontwerp tot realisatie) in handen en vanuit een sturingsfilosofie van het regelsysteem en gouvernement. De sturingstijl kan aangemerkt worden als een top-down benadering van een single-actor die het voor het zeggen heeft.

Toelaten

Het ideaaltypische sturingsmodel voor deze positie is *Toelatingsmodel*. Vanuit de rol van *bewaker* (over ruimtelijke invulling) heeft *RWS* vanaf begin tot eind van een ontwikkelingsproces zelf alles (van ontwerp tot realisatie) in handen en vanuit een sturingsfilosofie van het regel- en toelatingssysteem. De maatschappelijke actoren dienen toestemming / toelating / vergunning aan te vragen voor hun activiteiten in gebiedsontwikkeling die in het kader van het voorgeschreven beleid vallen. De sturingstijl wordt dan gekenmerkt door *RWS* als single-actor die bepaalt wanneer een beperkte vorm van multi-actor situatie mag optreden.

Loslaten

Het ideaaltypische sturingsmodel voor deze positie is *Marktmodel*. Vanuit de rol van *markt facilitator* schept *RWS* ruimte voor initiatieven van andere partijen. Vanuit de sturingsfilosofie waarbij het beleid bottom-up op een marktplaats tot stand komt. Vanuit een vrijwillige sturing wordt met een single-actor of een Multi-actor sturingstijl het begin tot het eind van een ontwikkelingsproces (van ontwerp tot realisatie) aan de markt (initiatieven) overgelaten.

Integraal

Het ideaaltypisch sturingsmodel voor deze positie is *Netwerkmodel*. Vanuit de rol van *regisseur* is *RWS* spil in Gebiedsontwikkeling. Vanuit de sturingsfilosofie van het netwerk en governance blijft *RWS* vanaf begin tot eind van een ontwikkelingsproces (ontwerp tot realisatie) betrokken. De sturingstijl wordt gekenmerkt door multi-actor benadering en door strategische interactie tussen de actoren, waarbij in de complexe netwerken als Gebiedsontwikkeling de strategische sturing noodzakelijk wordt. De multi-actor (publiek-private samenwerking) combinatie draagt hier de verantwoordelijkheden, kosten en risico's.

7.2.2 Hoe bieden wettelijke en institutionele kaders hier steun bij?

Wat betreft de institutionele kaders kan gezegd worden dat de *Tweede Kamer*, de *Eerste Kamer* en de *Ministerie van Infrastructuur en Milieu* de kaders vormen voor *RWS* grondstrategie. Voor de grondbeleid van *RWS* is de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2008) en Onteigeningswet de belangrijkste wettelijke kaders. Deze wetten stellen *RWS* aantal directe en indirecte instrumenten ter beschikking die ten behoeve van de *goede ruimtelijke ordening* (centrale term in Wro) ingezet kunnen worden in de grondmarkt. In de theorie worden deze instrumenten aangeduid als eerste generatie instrumenten, zie ook hoofdstuk 3. Deze instrumenten zijn onder andere:

Recht op onteigening

Als de grondeigenaar en de overheid het niet eens worden over aankoop van gronden voor taken die *RWS* als uitvoeringsorganisatie van de ministerie van *Infrastructuur en Milieu (I&M)*, kan *RWS* een zogenaamde 'onteigeningsprocedure' inzetten. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang en onder bepaalde voorwaarden. De grondeigenaar heeft dan recht op een volledige schadevergoeding.

Structuurvisie

De rijksstructuurvisie is een inhoudelijke richtinggevend document voor de nationale ruimtelijke ontwikkeling. De structuurvisie heeft bestuurlijke doorwerking in structuurvisies van provincies en

gemeenten. Dat betekent dat provincies en gemeenten bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen rekening moeten houden met de inhoud van rijksstructuurvisie. De structuurvisie heeft ook juridische via het *Algemene maatregel van bestuur (AMvB)* en *Aanwijzing* doorwerking in juridische instrumenten van provincies en gemeenten.

Algemene maatregel van bestuur (AMvB)

Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is een besluit van de regering waarin de inhoud van een wet nader is uitgewerkt.

Inpassingsplan

Met een *Inpassingsplan* legt het ministerie van *I&M* zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast, met daaraan verbindende voorwaarde. De *Rijksoverheid* kan in geval van specifiek nationaal belang een *Inpassingsplan* vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenten en provincies om voor de betreffende gronden een gemeentelijke bestemmingsplan of een provinciale *Inpassingsplan* op te stellen.

In dit onderzoek is geen uitgebreid onderzoek gedaan naar wettelijk kader voor RWS. Aan de ene kant wegens de beperkte tijd en groeiende omvang van het onderzoek en aan de andere kant omdat gehele wetgeving rondom ruimtelijke ordening komende jaren op de schop gaat door de introductie van *Omgevingswet (Om)* naar verwachting in 2013.

7.2.3 Wat kan RWS hierbij leren van provincies en gemeenten?

In het hoofdstuk beleidskader is de geschiedenis van grondbeleid besproken en de rollen van verschillende overheden in de ruimtelijke ordening, namelijk:

- ❑ Het rijk is verantwoordelijk voor nationale ruimtelijk beleid en het stellen van kaders om de nationale belangen te waarborgen. Voor specifieke nationale opgaven voert het rijk via uitvoeringsorganisaties het beleid zelf uit;
- ❑ De provincies zijn verantwoordelijk voor gemeenteoverstijgende vraagstukken. Die stellen kaders daarvoor en voeren die soms ook zelf uit. De provincies dienen zich aan de kaders gesteld door het Rijk te houden;
- ❑ De gemeenten zijn verantwoordelijk voor gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling. Die dienen zich te houden aan kaders van het Rijk en provincies, maar hebben over het algemeen veel vrijheid om eigen beleid te bepalen.

Het gevoerde grondbeleid door overheden in Nederland is over het algemeen te verdelen in *actief* en *passief* grondbeleid en *publiek-private* samenwerking. Bij de laatste voert de overheid en marktpartij in samenwerkingsverbanden grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt de overheid als een dominante actor zoveel mogelijk grondposities in en bepaalt hoe de ruimtelijke ontwikkeling plaats vindt, terwijl bij passief grondbeleid de overheid grondverwerving en ontwikkeling aan de marktpartijen overlaat.

De criteria die voor de keuze van de vorm van grondbeleid voor een overheid bepalend zijn, zijn namelijk doeltreffendheid, transparantie van overheidsbeleid en uitvoeringsaspecten. Concreter te benoemen criteria zijn de mate en vorm van risico, wel of geen regie, organisatievorm en beschikbare instrumenten.

Tot eind vorige decennium heeft de Nederlandse ruimtelijke ordening zich gekenmerkt onder meer door de actieve rol die gemeenten op de grondmarkt speelden. Dat beleid had lange tijd grote voordelen, maar is onder druk te komen staan. Als gevolg van explosief gestegen grondprijzen is de druk op de grondmarkt toegenomen. De stijging van het national inkomen, lage rente, hypotheekrenteaftrek en verruiming van hypotheekregels hebben voor veel vraag naar woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur gezorgd. En aan de aanbodkant heeft het restrictieve ruimteordeningsbeleid invloed gehad op huizenprijsstijgingen. Het verschil tussen aanbod en vraag heeft een prijsopdrijvend effect gehad. Uitgebreide analyse van gemeentelijke grondbeleid is in §4.2 terug te vinden.

De provincies hebben de afgelopen decennia over het algemeen geen actief grondbeleid gevoerd. Het beleid is vaak sectoraal geweest en de uitvoering van de taken betreffende grondmanagement gebeurde door DLG. DLG heeft vier vormen van grondbeleid (onteigening, grondruil, vrijwillige en minnelijke verwerving) succesvol voor provinciale projecten kunnen inzetten, zie §4.3.2. Een aantal provincies experimenteerden met anticiperend grondverwerving, maar zijn geen evaluaties hierover beschikbaar. De opgave/verantwoordelijkheid en beschikbare instrumenten die de provincies hadden in vergelijking met

de gemeenten kwam wel degelijk naar voren. De provincies daarentegen waren niet geneigd om financiële risico's te nemen of zij hebben er bewust niet voor gekozen. De reden hiervoor kan wellicht ook liggen aan de samenwerking met DLG en het gebruik van een BBL budget, dat de provincie goed bijgestond en geadviseerd werd door deze partijen. Uitgebreide analyse van gemeentelijke grondbeleid is in §4.3 terug te vinden.

Het Rijk formuleert verschillende soorten grondbeleid die voornamelijk voor lagere overheden bedoeld is. De ontwikkeling rondom grondbeleid en het bepalen van grondbeleid worden in de rijksnota's of verordeningen uitgelegd. Daarnaast wordt het grondbeleid door het ontwikkelen of wijzigen van de wetgeving uitvoerbaar gemaakt.

De driedeling van vormen van grondbeleid (actief en passief grondbeleid en PPS) die in Nederland gebruikelijk zijn worden of zijn mede door het Rijk geïnitieerd. De uitvoeringsorganisaties van het Rijk, zoals DLG en RWS, houden zich aan de wetgeving die de Wro beschrijft en daarnaast maken ze gebruik van extra bevoegdheden die ze via rijksverordeningen, ministeriele regelingen en AMVB's hebben gekregen in verband met de taken en verantwoordelijkheden die ze hebben. Uitgebreide analyse van gemeentelijke grondbeleid is in §4.4 terug te vinden.

Bij beargumenteren van grondstrategieën voor RWS is gebruikt gemaakt van de in hoofdstuk 'beleidskader' besproken ervaringen van andere overheden bij het voeren van grondbeleid. De onderbouwing van factoren als vormen grondbeleid, risico's, regie, organisatie en instrumentarium vloeien voort uit de bespreking van literatuur over grondbeleid van andere overheden.

7.2.4 Welke ideaaltypische grondstrategieën kunnen worden ontworpen?

In dit onderzoek zijn vier posities voor RWS gedefinieerd, namelijk *sectoraal*, *toelaten*, *loslaten* en *integraal*. Waarbij Rijkswaterstaat in *sectoraal* positie dominant is in Gebiedsontwikkeling en in *integraal* positie juist het gebied dominant is, en posities *toelaten* en *loslaten* daartussen liggen.

Sectotaal

De ideaaltypische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door traditioneel en projectgebonden grondbeleid, die een actieve of passieve vorm kan hebben. Bij actief grondbeleid neemt RWS het grondmanagement zoveel mogelijk in eigen handen om zijn doelstellingen te bereiken. Die doelstellingen kunnen breed zijn, namelijk zoveel mogelijk grondposities innemen en die gronden anticiperend inzetten voor toekomstige projecten of als ruilgrond of met winst verkopen. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, namelijk het realiseren van een bepaald project ten behoeve van traditionele taken.

Voorts wordt de ideaaltypische grondstrategie in deze positie gekenmerkt door specifieke vorm(en) van *regie*, *risico's*, *organisatie*, *instrumentarium*, *vormen van grondmanagement* en *rol* die in §4.5.1 terug te vinden zijn.

Toelaten

De ideaaltypische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door concessie (aan andere partijen) en niet-projectgebonden grondbeleid, die een passieve vorm kan hebben. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, die aansluit bij doelstellingen van andere partijen. RWS doet hier dus concessie aan andere partijen door niet actief grondbeleid te voeren, maar allereerst over te gaan tot het verkennen van de bestaande mogelijkheden van grondposities en ten tweede pas bij daadwerkelijke realisatie van een project over te gaan tot wellicht *sectoraal* positie.

Voorts wordt de ideaaltypische grondstrategie in deze positie gekenmerkt door specifieke vorm(en) van *regie*, *risico's*, *organisatie*, *instrumentarium*, *vormen van grondmanagement* en *rol* die in §4.5.2 terug te vinden zijn.

Loslaten

De ideaaltypische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door faciliterend en passief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als private ontwikkeling en zelfrealisatie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij andere (markt) partijen ligt. Rijkswaterstaat stelt dus middelen (als geheel proces aan de markt wordt uitbesteed) en mogelijkheden aan andere partijen ter beschikking die initiatief genomen hebben om een gebied of project te ontwikkelen.

Voorts wordt de ideaaltypische grondstrategie in deze positie gekenmerkt door specifieke vorm(en) van *regie*, *risico's*, *organisatie*, *instrumentarium*, *vormen van grondmanagement* en *rol* die in §4.5.3 terug te vinden zijn.

Integraal

De ideaaltypische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door strategisch en actief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als coalitie en alliantie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij publiek-private samenwerkingsverbanden ligt. Bij een coalitie initieert RWS de ontwikkeling en zoekt coalitiemogelijkheden met marktpartijen in Gebiedsontwikkeling. Bij een alliantie treden RWS en marktpartijen zij aan zij op, van initiatief tot realisatie.

Voorts wordt de ideaaltypische grondstrategie in deze positie gekenmerkt door specifieke vorm(en) van *regie*, *risico's*, *organisatie*, *instrumentarium*, *vormen van grondmanagement* en *rol* die in §4.5.4 terug te vinden zijn.

7.3 Realistische grondstrategieën

7.3.1 Wat zijn de praktische invloedsfactoren?

De uitkomsten van de interviews in §5.3 dienen in het kader van dit onderzoek, naast bovenstaande opsomming, ook als toetsend kader voor de ideaaltypische grondstrategieën van RWS in Gebiedsontwikkeling uit §4.5 die in het hoofdstuk 6 besproken zijn. Uit de interviews kunnen onderstaande praktische factoren gedistilleerd worden die invloed kunnen hebben op de strategiekeuze van RWS.

Grondstrategie

- RWS stelt zich niet ondernemend en strategisch op in de grondmarkt waardoor er veel kansen worden gemist. Dat ligt volgens correspondenten enerzijds aan het mandaat van RWS, waarbij RVOB het voor het zeggen heeft als het om gronden buiten de RWS projecten gaat. Anderzijds wordt als reden de bedrijfscultuur van RWS genoemd waarbij de nadruk ligt op het realiseren van projecten met behulp van wettelijke instrumenten, zoals onteigening binnen het project budget. Hierdoor ontstaat er geen prikkel en ruimte voor strategisch handelen.
- Het gebrek aan een (duidelijke) strategie beperkt zich niet tot RWS alleen, maar wordt breder gevoeld, tot op het niveau van het rijk. Ook bij de beleidsdirecties is de taak vastgoed 'licht' belegd is. De RWS Vastgoedsector is daarmee niet in staat om op lange termijn grote opgaven voor de toekomst te realiseren, aldus een beleidsadviseur uit de binnenring.
- Er is geen gezamenlijke grondstrategie van de rijksorganisaties die nodig is om vast te stellen welke gronden worden verkocht en welke gronden strategisch worden aangehouden.
- Daarentegen zien de correspondenten in hart, die de vastgoedsector van RWS vormen, geen grote knelpunten in grondmanagement van RWS. De gronden voor projecten worden nagenoeg altijd op tijd verworven voor projecten. Bij merendeel van projecten leidt zelden tot juridische onteigening. Dit heeft voornamelijk te maken met riante schadeloosstelling door de RWS. Deze wijze van verwerven van gronden en het succes ervan maakt dat correspondenten niet nadenken over strategisch handelen in de grondmarkt en daartoe ook niet gestimuleerd worden.
- Uniformiteit van handelen in de grondmarkt binnen RWS ontbreekt. Per regionale dienst wordt de grondstrategie anders opgepakt.
- Het ontbreekt aan specifieke expertise en competenties bij medewerkers van RWS voor het strategisch grondmanagement.
- Vastgoed en vastgoeddenken wordt heel laat in het proces betrokken wordt. Wanneer de contouren van een projectgebied, bij bijvoorbeeld Tracebeluit (TB), vastliggen dan wordt vastgoedsector van RWS bij het project betrokken.
- RWS wordt niet geprikkeld om met een ander bedrijfseconomische bril naar eigen areaal te kijken. De interne factor is dat RWS een zeer projectmatig werkende organisatie is. Externe factor is dat beleidsdirectie de financiële middelen voor de realisatie sterk beperkt. Waardoor weinig ruimte voor anticiperende aankopen binnen de begroting van een project ontstaat. Daarnaast gaan de opbrengsten van de verkoop en opbrengsten uit beheer (bijvoorbeeld uit pachtovereenkomsten) van gronden (deels) terug naar de algemene middelen en niet naar de begroting van RWS.

- Voorts wordt gesteld dat anticiperend aankopen echter moeilijk is door niet alleen gebrek aan budget, maar ook veel regels waaraan voldaan moet worden om niet-taakgebonden (niet projectgebonden) budget voor een dergelijke aankoop te verkrijgen.

Gebiedsontwikkeling

- Verwacht wordt, dat RWS steeds vaker een actor in Gebiedsontwikkeling zal zijn.
- Er wordt enerzijds gesteld dat RWS zich het liefst op eigen doelen moet richten en zich passief instellen in Gebiedsontwikkeling. Vooral omdat RWS bij het realiseren van zijn projecten een andere, veelal strakke planning qua tijd en prioriteiten heeft.
- Er wordt anderzijds gesteld dat er een actieve rol van RWS geschikt is voor niet missen van kansen en voor betere samenwerking met andere actoren. De actieve instelling betekent wel dat er allereerst legitimiteit moet zijn en ten tweede budget beschikbaar moet zijn en ten derde de tijdsdruk op projecten minder hoog dient te zijn.
- Binnen het DG-beleid denkt men nog niet in termen van Gebiedsontwikkeling en de rol van overheidsorganen daarin. Er is echter wel besef dat er vaker vanuit het gebied naar een project zou moeten worden gekeken.
- De HID'en vinden dat het denken vanuit een gebied vooral een andere tijdshorizon heeft dan het denken vanuit de RWS-netwerken. Volgens een HID is de primaire taak van RWS is aanleg, beheer en onderhoud.
- De directeurs en adviseurs van RWS staan meer open voor meer denken vanuit het gebied. Doordat de 'droge' en de 'natte' sector steeds vaker gedwongen worden om samen te werken en door ruimtedruk in Nederland.
- In de huidige praktijk is de personele capaciteit laag om vanuit een brede taak in Gebiedsontwikkelingsproces deel te nemen. De (vastgoed)mensen binnen de diensten 'hebben hun handen vol' aan de huidige opgave.

Het team Strategische Verkenning Grondstrategie RWS (2011) organiseerde workshops waarin argumentenkaarten samengesteld werden, waarop de wensen en knelpunten van grondstrategie binnen RWS overzichtelijk te zien zijn. Deze kaarten zijn in bijlage C te vinden.

7.3.2 Welke meer realistische grondstrategieën levert dit voor RWS op?

In dit onderzoek zijn vier posities voor RWS gedefinieerd, namelijk *sectoraal*, *toelaten*, *loslaten* en *integraal*. Waarbij Rijkswaterstaat in *sectoraal* positie dominant is in Gebiedsontwikkeling en in *integraal* positie juist het gebied dominant is, en posities *toelaten* en *loslaten* daartussen liggen. De keuze voor een positie is bepalend voor de grondstrategie van RWS. De invulling van de grondstrategie hangt af van de keuze van het *stuuringsmodel*, te hanteren *vorm van grondbeleid*, de gewenste *regie*, de mate van financiële *risico's*, op te zetten *organisatie*, het beschikbaar *instrumentarium*, de wijze van *grondmanagement* en de in te nemen rol. Uitgebreide bespreking van realistische grondstrategieën voor RWS is in hoofdstuk 6 terug te vinden.

Sectotaal

De realistische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door een *hiërarchisch stuuringsmodel* en *actief* of *passief* grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt RWS het grondmanagement zoveel mogelijk in eigen handen om zijn doelstellingen te bereiken. Door zoveel mogelijk grondposities in te nemen. RWS voert geen *actief* grondbeleid en wordt door medewerkers niet noodzakelijk bevonden in traditionele aanlegprojecten, maar een beperkte vorm (zoals anticiperend) van actief grondbeleid in gebiedsontwikkeling wel nodig bevonden. De financiële risico's bij een actieve aanpak zijn groot, wanneer RWS grondposities inneemt kan door schommeling in de markt prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten het gevolg zijn. Organisatorisch gezien dient bij actieve strategie bij een centrale dienst met voldoende budget (grondbank) en mandaat ondergebracht te worden. Wat betreft het instrumentarium is

bij een actieve grondbeleid indirecte instrumenten alleen toepasbaar, zoals *Structuurvisie*, *Inpassingsplan* en AMvB's.

Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, namelijk het realiseren van een bepaald project ten behoeve van traditionele taken. Het traditionele grondbeleid van RWS is als *passief* aan te merken, met beperkte mogelijkheden die RWS momenteel voor anticiperend aankoop heeft. De financiële risico's van grondmanagement zijn bij een passief grondbeleid beperkt, aangezien er alleen gronden worden aangekocht die voor vaststaande projecten nodig is. Bij deze beperkte vorm van grondbeleid kan de organisatie van grondstrategie bij de regionale diensten blijven. Wat betreft instrumentarium zijn bij een passieve grondbeleid naast indirecte instrumenten ook directe instrumenten toepasbaar, zoals *minnelijke* aankoop, *Tracebesluit*, *Onteigeningswet*.

In deze positie kan RWS alleen regie over eigen afgebakende taak voeren, wanneer hij duidelijke afspraken met andere partijen in Gebiedsontwikkeling maakt om conflicten te voorkomen.

Toelaten

De realistische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door *toelatingsmodel* en concessie (aan andere partijen) en niet-projectgebonden grondbeleid, die een passieve vorm kan hebben. Bij passief grondbeleid wordt het grondmanagement in deze positie beperkt tot een afgebakende doelstelling, die aansluit bij doelstelling van andere partijen. RWS doet hier concessie aan andere partijen door niet actief grondbeleid te voeren, maar allereerst verkennen wat de bestaande mogelijkheden van grondposities zijn en ten tweede pas bij daadwerkelijke realisatie van een project over te gaan tot wellicht *sectoraal* positie. Of zelfs volledige concessie aan andere partijen te doen door over te gaan naar *loslaten* positie.

De passieve grondbeleid in deze positie is vergelijkbaar met eerste stappen van MIRT aanpak waarbij het beleid aan de voorkant samen met andere partijen wordt bepaald tot aan verkenningfase en plastudiefase. In die fase vindt geen grondverwerving plaats, wel kunnen grondposities in kaart worden gebracht. Wat betreft instrumentaria kunnen in deze fase de indirecte instrumenten toegepast worden. Financiële risico's en organisatie zijn in deze fase ook niet van belang. In de vervolgfases gaat RWS momenteel over naar *sectoraal* positie waarbij hij bij uitvoeren van projecten vaak passief grondbeleid voert.

Loslaten

De realistische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door *Marktmodel* en faciliterend en verregaand passief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als private ontwikkeling en zelfrealisatie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij andere (markt) partijen ligt. Rijkswaterstaat stelt al dan niet (financiële) middelen (als het geheel proces aan de markt wordt uitbesteed) en mogelijkheden aan andere partijen ter beschikking die initiatief genomen hebben om een gebied of project te ontwikkelen. De regie is hier beperkt tot stellen van randvoorwaarden en financiële risico's zijn nihil of afgebakend. Er is geen behoefte aan een vastgoed gerelateerde organisatie en heeft indirecte instrumentarium ter beschikking. Deze positie wordt niet realistisch geacht voor RWS blijkt uit gehouden interviews.

Integraal

De realistische grondstrategie in deze positie wordt gekenmerkt door *Netwerkmodel* en strategisch en actief grondbeleid. Die kunnen verder gespecificeerd worden als coalitie en alliantie waarbij het ontwikkelingsinitiatief en ontwikkeling bij publiek-private samenwerkingsverbanden ligt. Bij coalitie initieert RWS de ontwikkeling en zoekt coalitiemogelijkheden met marktpartijen in Gebiedsontwikkeling en bij alliantie treden RWS en marktpartijen zij aan zij op van initiatief tot realisatie. RWS heeft wel ervaring met publiek-private samenwerkingen, maar dit is vaak in de vorm van opdrachtgever en opdrachtnemerschap. De actieve vorm van grondbeleid kan hier een beperkte omvang (bijvoorbeeld anticiperend aankopen) hebben of een strategische vorm hebben. Aangezien RWS geen strategische grondmanagement voert, hebben medewerkers van RWS meer 'gevoel' bij anticiperend grondmanagement. Maar actief-anticiperend grondbeleid in deze positie is toch wat ruimer en strategischer dan wat bij aantal regionale diensten van RWS op dit moment anticiperend gronden worden aangekocht.

Zolang RWS in deze positie strategisch te werk gaat wordt aangenomen dat hij dan ook regie zoveel mogelijk in handen kunnen hebben. De financiële risico's in deze positie zijn verdeeld over alle partijen wanneer RWS in alliantie en coalitie gronden verwerft. De individuele risico's zijn afhankelijk van de wijze van grondmanagement, buiten het project aankopen van gronden kan toch de schommeling in de markt prijsdaling, rente-, afschrijvings- en beheerkosten tot gevolg hebben. Door een centrale vastgoeddienst binnen RWS op te zetten kan daardoor uniformiteit en integrale aanpak van grondstrategie de risico's beperkt worden en kan de organisatie zich richten op strategisch grondbeleid met voldoende mandaat en middelen.

In deze positie zijn de directe (wettelijke) instrumenten het beste als stok achter de deur te gebruiken naar alle andere indirecte en communicatieve instrumenten.

7.4 Wat betekent de positiekeuze van RWS in Gebiedsontwikkeling voor zijn grondstrategie?

Indien RWS de huidige *sectoraal-passief* positie van grondbeleid in traditionele taken tevens doorzet in Gebiedsontwikkeling dan is RWS geen of een onmogelijke partner in Gebiedsontwikkeling. Allereerst zal RWS tegen gewerkt worden door andere actoren op alle mogelijke manieren. Ten tweede komt deze houding van RWS niet ten goede aan het gebied dat ontwikkeld wordt. En *sectoraal-actief* positie heeft risico tot gevolg dat de actoren in Gebiedsontwikkeling dwars gaan liggen en protesteren omdat RWS grondposities aan het innemen is. Dat heeft enerzijds een marktverstoring effect en anderzijds komt de samenwerking in de ontwikkeling van het gebied niet ten goede. Maar dit is een realistische grondstrategie wat RWS wel kan voeren, maar met grote risico's voor alle partijen en Gebiedsontwikkeling.

Indien RWS de huidige *toelaten* positie doorzet en dan overgaat tot *sectoraal* dan zijn de gevolgen identiek aan hierboven. Maar de nadelige gevolgen kunnen beperkt worden indien bij Gebiedsagenda's naast andere overheden ook andere belanghebbenden betrokken worden.

Indien RWS al dan niet vanuit *toelaten* positie overgaat naar *loslaten* positie en dus initiatief en realisatie aan andere partijen overlaat, dan spelen de nadelige effecten van *sectoraal* positie niet meer. Dit is een mogelijke strategie, maar het slagen van een project en de vorm ervan wordt dan wel door andere partijen bepaald; al dan niet succesvol.

Indien RWS kiest voor een *integraal* positie dan zal de Gebiedsontwikkeling hier baat bij hebben. De samenwerkingsvormen, tevredenheid van partners, financiën en risico's zijn transparant en kunnen gezamenlijk gedekt worden. In moeilijke tijden kunnen plannen gezamenlijk overwogen worden en aangepast worden, wat tot aanzienlijke kosteneffectiviteit en tijdswinst leidt. Het gebied heeft hier baat bij en het is een haalbare strategie voor RWS.

7.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De afbakening van dit onderzoek is in §1.4 uiteengezet. Daarmee is de basis geschapen om het stokje door te geven aan ander onderzoeker die hieover verder onderzoek willen verrichten. Daarnaast zijn in dit onderzoek over een aantal punten alleen maar globale conclusies getrokken, wat voor een ander onderzoeker aanleiding kan zijn om diepgaander onderzoek over deze specifieke punten te doen. Mijn aanbeveling is om ten behoeve van een betere en andere grondstrategie voor Rijkswaterstaat onder andere volgende te onderzoeken:

- ❑ Breng de institutionele kaders beter in beeld aan de hand van de veranderende organisatie en bevoegdheden van RWS, het rijk, gemeenten en provincies;
- ❑ Bij introductie van nieuwe Omgevingswet breng de instrumenten en gebruik ervan in kaart;
- ❑ Ontwikkel tools voor medewerkers van RWS die ze helpt van het voeren van grondstrategie en/of keuze ervan;
- ❑ Onderzoek mogelijkheden van koppeling van vastgoedproces of strategisch vastgoeddenken aan andere processen en thema's binnen RWS, zoals Assetmanagement en Life Cycle Cost (LCC).

Literatuur

- Aarts, H. & Zeeuw, F. de 2010. Kan Gebiedsontwikkeling sneller en beter?
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005. De praktijk van Gebiedsontwikkeling.
- Alexander, E.R. (2002). The public interest in planning: from legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226-249.
- Arts, B. & Leroy, P. (2006). Institutional Dynamics in Environmental Governance. In Arts, B. & Leroy, P. (red.) *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.
- Bayer, M. 2011. Gebiedsontwikkeling in nieuwe fase. Het roer moet om. Artikel ROm2
- Beijer, G. 2011. Passief grondbeleid in kleinere markt. Artikel S+RO
- Bellefontaine, T. et al, 2010. Exploring the Role of the Canadian Government in Integrated Land Management.
- BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk Relaties), 2008. Bestuursakkoord rijk-provincie. En 20-09-2011: onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.
- Bijsterveld, K. 2010. Infrastructuur: katalysator voor Gebiedsontwikkeling?
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1991, Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Leiden (Stefert Kroese)
- Buitelaar, E. 2003. How to coordinate changes in land use? A performance analysis of user rights regimes in the Netherlands and England.
- Buitelaar, E. et al, 2004. Institutional change in spatial governance: illustrated by Dutch land policy.
- Buitelaar, E. 2010. Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Artikel Ruimte & Maatschappij
- Buitelaar, E. 2010. Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten.
- Commissie M.E.R., 2010. De praktijk van Gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkeling gezien vanuit de m.e.r.-praktijk.
- Cramer, J. 2009. Zesde voortgangsbrief grondbeleid aan Tweede Kamer.
- Dekker, S. & Rooy, P. van 2010. Gebiedsontwikkeling is kiezen voor kansen.
- Deltacommissie, 2008. Samenwerken met water.
- DLG en RWS, 2007. Samen werken. Zes voorbeeldprojecten van samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied.
- DLG, 2012. Internetsite van DLG: <http://www.dienstlandelijkgebied.nl>
- Dubbink, W. (2003). *Assisting the Invisible Hand. Contested Relations Between Market, State and Civil Society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Eurlings, C. 2010. Uitkomst Bestuurlijke Overleggen MIRT mei 2010.
- Financiën, Ministerie van, 2010. Organisatie- en mandaatbesluit ministerie van Financiën.
- Financiën, Ministerie van, 2010. Definitieve brief advies Randstad 2040 m.b.t. Rijksvastgoedstrategie.

- Groetelaers, D. 2004. Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie.
- Groetelaers, D. 2011. Strategisch gemeentelijk grondbeleid. Artikel S+RO
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of Commons. *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248
- Hodgson, G.M. 2006, What are institutions?
- Werkgroep IBO Grondbeleid, 2000. Grond voor beleid: eindrapportage interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid.
- I&M, 2011. Reiswijzer Gebiedsontwikkeling.
- I&M, 2012. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).
- I&M, Facton 2012. Investeren in Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), 2000. Rolbepaling provinciaal grondbeleid.
- IPO, MILO en VROM; Rothengatter R. & Mathijssen R., 2008. Milieu in ruimtelijke plannen provincie. Juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening.
- IPO, 2009. Regionale Gebiedsontwikkeling op de kaart. Nulmeting Gebiedsontwikkeling provincies.
- IPO, 2001. Van ordenen naar ontwikkelen.
- International Task Force on Global Public Goods (2006) Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest, Stockholm, Final Report available on <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/169.pdf>
- Keers, G.P., 1989, Het rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900; Een historisch onderzoek, Den Haag (Ministerie van VROM).
- Korthals Altes, W.K. et al, 2009. Grond in beweging: Effectiviteit en efficiëntie van het Enschedese actieve grondbeleid.
- Korthals Altes, W.K. 2010. The financial estimates and results of servicing land in the Netherlands.
- Lahpor-van der Maarel, S. 2010. Gemeentelijke grondbeleid in een actuele context.
- Louw, E. et al, 2003. Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands.
- Markensteijn, P. 2011. <http://bouw.markensteijn.com/Gebiedsontwikkeling>
- Needham, B. 2002. One hundred years of public landleasing in the Netherlands.
- Needham, B. 2007. Planning, Law and Economics. The rules we make for using land.
- Nelissen, N.J.M. et al 1996. In staat van vernieuwing.
- Provincie Noord-Holland, 1994. Nota Grondbeleid.
- Provincie Noord-Holland, 2006. Derde nota grondbeleid: Gegronde Ontwikkeling. Naar een actief en versterkt grondbeleid bij de provincie Noord-Holland.

- Overwater, P.S.A. 2002. Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: wie de grond heeft, die bouwt.
- Onderzoeksinstituut OTB, 2011. <http://www.otb.tudelft.nl>
- Papa, O. et al 2010. Provincies en Gebiedsontwikkeling binnen een veranderend omgevingsrecht.
- Priemus, H. et al, 1998. Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering.
- Priemus, H. & Louw, E. 2000. Gemeentelijk grondbeleid: regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid.
- Priemus, H. & Dubbeling, D.J. 2000. 'Hou je mond over de grond': grondbeleid en locatieontwikkeling.
- Raad Landelijk Gebied, 2007. Achter open deuren: provinciale regierol bij Gebiedsontwikkeling.
- Rijkswaterstaat, 2008a. Ondernemingsplan en Agenda 2012.
- Rijkswaterstaat, 2008b. Toekomstbeelden voor Rijkswaterstaat 2020.
- Rijkswaterstaat, 2009. Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015.
- Rijkswaterstaat, 2009. Goed gereedschap is het halve werk. Jaarrapportage 2009 Vastgoedsector RWS.
- Rijkswaterstaat, 2010. De rol van RWS in Gebiedsontwikkeling: aandachtspunten vanuit het natte perspectief. Notitie voor DT van RWS.
- Rijkswaterstaat, Strategische Verkenningen Waterdienst, 2010a. Early Warning rapportage.
- Rijkswaterstaat, 2010b. Plan van Aanpak Veranderopgave Vastgoed.
- Rijkswaterstaat, 2010c. Beheerkader Netwerken Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat, 2011. Aankoop, beheer en afstoten van gronden voor het primaire proces van Rijkswaterstaat: hoe kan RWS hier strategischer mee omgaan? *Strategische verkenning ten behoeve van een Grondstrategie voor RWS*
- Rooy, P. Van 2011. Verdienmogelijkheden Gebiedsontwikkeling in de nieuwe realiteit.
- Rooy, P. Van 2011. Samenwerking levert jaarlijks miljarden op. Artikel in Cobouw.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2008); Research methods for Business students.
- Schreyögg, G. 1996. Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung.
- Segeren, A. et al, 2005. De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland.
- Segeren, A. 2007. De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Marktstrategieën van eindgebruikers.
- Selnes, T.A., Ruimte voor groen wonen, over sturing en bewegingsruimte voor actoren. Rapport 40016. LEI-DLO, Den Haag, 2000.
- Selnes, T.A. en P. van der Wielen, Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur. Werkdocument Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu 105, LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.
- SISWO/Instituut, 1999. Grondgedachten over grondbeleid en ruimtegebruik.
- Spaans, M. & Trip, J.J. 2010. Ruimtelijke kwaliteit en rijksbemoeienis. Artikel Rooilijn

- Teisman, G.R. 1992. Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.
- Ten have, F. et al, 2010. Gemeente Governance Grond(ig) beleid. Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken. Deloitte
- TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling 2011. Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen?
- Van der Krabben, E. & Needham, B. 2008. Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment.
- Van der Krabben, E. 2004-2009. Artikelen over grondbeleid provincies en gemeenten.
- Verdaas, C. & Zeeuw, F. de 2010. Nieuwe omgevingswet voor Gebiedsontwikkeling.
- Verkeer en Waterstaat, Ministerie van, 2003. Bestuurlijk Juridische Kaderreeks. Vastgoed voor infrastructuur.
- Wolff, H. de 2009. Rood voor groenprojecten.
- VROM, 2001. Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid.
- VROM-raad, De sturing van een duurzame samenleving, advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid, advies 006. Den Haag, 24 april 1998.
- VROM, 2006. Nota Ruimte.
- VROM, 2009. Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden.
- VROMRaad, 2009. Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling.
- Weerd, R. van der 2007. Organisatiemodellen voor Gebiedsontwikkeling.
- Wet ruimtelijke ordening (Wro), 2008. Vervangt oude WRO.
- Zeeuw, F. de 2007. De engel uit het marmer.
- Zeeuw, F. de 2009. Area development.
- Zeeuw, F. de 2009. Gebiedsontwikkeling meer dan ooit actueel. Artikel Publieke Werken
- Zeeuw, F. de 2011. Gebiedsontwikkeling is toe aan revisie. Artikel Gebiedsontwikkeling.nu
- Watertorenoverleg, 2010. Verslag rondetafel bijeenkomst Gebiedsontwikkeling.

Bijlage A Lijst respondenten

In de periode september 2010 tot en met januari 2011 zijn door het team Strategische Verkenningen van RWS er 57 interviews met 71 personen (soms meerdere personen bij een interview) en een aantal workshops gehouden, verdeeld over 3 categorieën:

- a) het Hart: de vastgoedmedewerkers van RWS (18 interviews).
- b) de Binnenring: de mensen/organisaties die in de praktijk ervaring hebben en/of samenwerken met de RWS vastgoedsector (16 interviews).
- c) de Buitenring: de mensen/organisaties die bezig zijn met vraagstukken die op de (relatief) langere termijn op RWS afkomen. Deze groep kijkt van buiten naar Vastgoed RWS en kunnen reflecteren op de hiervoor benodigde grondstrategie en vastgoedorganisatie (23 interviews).

Thema's die in de interviews aan de orde zijn gekomen, zijn onder meer: interne knelpunten, anticiperend aankopen, waardecreatie, Gebiedsontwikkeling, samenwerking, organisatie vastgoedsector RWS en organisatie rijksbreed. Door soms het focus op enkele thema's tijdens interview te leggen en/of tijdgebrek zijn niet alle thema's met alle respondenten (breed) besproken, zoals het thema 'grondstrategie van RWS in Gebiedsontwikkeling' waarop het focus van dit onderzoek ligt. De keuze voor de personen is gemaakt op basis van (vermoedelijke) betrokkenheid bij het onderwerp.

A. Het Hart

1. Hester vd Voort

Clustercoördinator vastgoed binnen de afdeling Bestuurlijke Juridische Zaken en Vastgoed (BBV) van Dienst Oost-Nederland. Vanuit haar juridische achtergrond is ze verantwoordelijk voor grondzaken, waar het voornamelijk gaat om aankoop vanuit projecten en het beheer van gronden die onder het 'materieelbeheer' van Dienst Oost-Nederland vallen.

2. Hans Gijzen

Leidinggevende aan Grondbureau van oorsprong stafafdeling van de Projectorganisatie Maaswerken. Tot januari 2011 met eigen projectdirecteur, nu vallend onder de DI, met drie convenantpartners: V&W, provincie Limburg en LNV. Opgericht in 1997, nav de Boertien na het hoogwater van 1993/95.

3. Leonie de Jong

Procesmanager Vastgoed bij de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier en daarnaast medewerker in de werkgroepen en samenwerking Strategie voor de Veranderopgave vastgoed. In 2008 overgegaan naar de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (RvdR). Ze heeft ervaring met de traditionele manier van grondverwerving en zoekt naar nieuwe manieren om de nodige gronden sneller of anders beschikbaar te krijgen.

4. Rene Bloem

Adviseur vastgoed RWS Utrecht. Verantwoordelijk voor een aantal dossiers. Daarnaast coördinator van teams die bestaan uit een aankoper en twee taxateurs

5. Josephine van Dam

Clustercoördinator vastgoed binnen de afdeling Bestuurlijke Juridische Zaken en Vastgoed (BBV) van Dienst Zeeland. Zij is ook adviseur binnen het projectteam en stuurt externe verwervers en taxateurs aan.

6. Jelke Wouda

Coördinator vastgoed RWS Noord Nederland, daarnaast werkzaam als Senior adviseur Bestuurlijk-Juridische Zaken. Naast de leidinggevende taken voor het cluster houdt Jelke zich ook inhoudelijk bezig met vastgoed: bij de grondaankopen voor N33 en N48 bijvoorbeeld het beschikken op de getoetste taxatierapporten en het overleg met de grondverwerfer.

7. Hiltje Boomsma

Medewerker juridische zaken bij het Wegendistrict Friesland in Grou. Hier horen enkele vastgoedtaken bij, namelijk overhoeken en verpachtingen. Bij aanleg van nieuwe wegen worden de vastgoedtaken door ons hoofdkantoor gedaan (= RWS NN in Leeuwarden, afd. BBV): daar wordt de grondaankoop gedaan.

8. Jim vd Geer

Districtshoofd IJsselmeergebied. De districten beheren het vastgoed van RWS en dus ook de grond, die nodig is voor het uitvoeren van de RWS taken, voornamelijk de grond rond snelwegen en kunstwerken. Wat betreft overtolligstelling heeft het districtshoofd een cruciale adviserende taak

9. Theo Boon

Voorzitter van het coördinatieteam Vastgoed Ruimte voor de Rivier (CTV); hij wordt hiervoor ingehuurd door RWS. Dhr. Boon was tussen 1994 en 2005 hoofd grondverwerving en juridische zaken (GJZ) bij Prorail (voorheen Railinfrabeheer)

10. Ton van der Veen

Directeur bedrijfsvoering RWS Utrecht en is onder andere verantwoordelijk voor het (laten) oplossen van juridische en praktische problemen op het gebied van vastgoed in het beheersgebied.

11. Frank Schrover en Bert Pronk

Frank Schrover is directeur Bedrijfsvoering bij RWS Zuid-Holland en heeft vastgoed en juridische zaken in portefeuille. Bert Pronk was clustercoördinator vastgoed bij RWS Zuid-Holland en is recent gedetacheerd bij het ministerie van Financiën als interdepartementaal beleidsadviseur vastgoed.

12. Rob de Rover

Werkzaam bij de Corporate Dienst als adviseur op het gebied van vastgoed bij de afdeling Expertise, onderdeel van de eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed.

13. Cees Reuser

Werkzaam als senior vastgoedadviseur bij de afdeling Expertise van de CD. Voorheen gedetacheerd bij de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Vanuit zijn adviesfunctie bij de CD betrokken bij de Veranderopgave Vastgoed en werkzaam in het kernteam.

14. Hugo Kramer

HID CD en heeft ervaring in vastgoed. Hij was betrokken bij de inrichting van Oostelijk- en Zuidelijk Flevoland. Door de vele contacten met alle partijen in de vastgoed is er een goed beeld verkregen hoe projectontwikkelaar, gemeenten, provincies en beleggers met vastgoed omgaan.

15. Liesbeth Arbman (en Bart van 't Hoff)

Teamleider van het team Publiekrecht en senior specialist bij het team publiekrecht van de afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed van de Corporate Dienst. Zij houden zich onder meer bezig met het begeleiden van onteigeningstrajecten en daarnaast met de juridische afwikkeling van onteigeningen. Het is één van de drie loketten, naast die van LNV en VROM.

16. Rene Vrugt

Directeur Netwerken bij staf DG. Bij zijn functie hoort ook de verantwoordelijkheid voor het juridisch cluster van staf DG. In die hoedanigheid is hij betrokken geweest bij het formuleren van de Veranderopgave Vastgoed, waaraan de Verkenning grondstrategie aan bijdraagt.

17. Peter Struik

Hoofd Ingenieur Directeur Dienst Noord-Nederland. RWS Noord-Nederland heeft een nauwe samenwerking met de provincie wat betreft de aan- en verkoop van gronden

18. Linda de Boer

Senior juridisch medewerker bij het waterdistrict Nieuwe Waterweg en houdt zich bezig met basisrelatiemanagement en ruimtelijke ordening. Hier wordt ook besproken wanneer gemeenten grond van RWS willen gebruiken of aankopen. De vastgoedtaken van het district betreffen voornamelijk: afstoten, beheer en verhuur.

B. De binnenring

1. Trijnie Dijkhuis

Senior medewerker van de afdeling Onderhoud Hoogwaterbescherming van RWS Waterdienst en heeft voor de Beheerkader inrichtingskader winterbed en voor de overdracht van areaal in het kader van doelmatig waterbeheer met het onderwerp te maken.

2. Ingwer de Boer

Projectdirecteur van de projectdirectie Ruimte voor de Rivier. Daarvoor vijf jaar voorzitter van de raad voor het vastgoed van het Rijk van de regio west. Deze raad voor het vastgoed was al een initiatief van vijf ministeries om strategischer om te gaan met vastgoed.

3. Tom van der Wekken

Programmamanager bij RWS Waterdienst voor het Uitvoeringsprogramma KRW, aanlegmaatregelen. Grondverwerving is een van de benoemde risico's voor het uitvoeringsprogramma KRW.

4. Bert Kappe en Frans Burgers

Bert Kappe is projectmanager Brabantse kanalen, een programma dat het Brabantse kanalenstelsel aanpast en uitbreidt t.b.v. een verbeterde bereikbaarheid voor het goederenvervoer over water. Frans Burgers is senior adviseur vastgoed, en houdt zich o.a. bezig met de grondverwerving voor het programma Brabantse kanalen, vooral voor de Zuid-Willemsvaart.

5. Klaas Kusters

Directeur Scheepvaart bij de Regionale Directie Limburg. Bij de RD spelen volgens dhr. Kosters verschillende grote projecten met een grondcomponent.

6. Dianne Teunissen

Senior juridisch adviseur bij RWS CD. Ze heeft drie rechtsgebieden onder haar hoede: a) privaatrecht, b) kabels en leidingen en c) privacywetgeving. De eerste twee raken aan vastgoed.

7. Freek van Zijl en Cor Visser

Freek van Zijl is overkoepelend omgevingsmanager van het project verbreding Schiphol – Amsterdam – Almere. Dit project gaat over de verbreding van 63 km snelweg, waarbij een groot areaal gemoeid is. Cor Visser is coördinator van het cluster Vastgoed van RWS Noord Holland

8. Fred Delpeut

HID van RD Noord-Holland. Daarvoor was hij twee jaar voorzitter van de Raad voor Vastgoed, afdeling West. En hoewel RWS geen een vastgoeddienst is, was zij wel vertegenwoordigd in deze Raad.

9. Luc Pacilly

Afdelingshoofd van de afdeling Planvorming en Advies RWS Noord Brabant. Luc was in eerdere functies hoofd juridische zaken en vastgoed, voorzitter van de werkgroep Omgevingsrecht en voorzitter van de Vakgroep Vastgoed. Voor RWS heeft hij vanuit die functies gekeken wat “sneller en beter” betekent voor vastgoed.

10. René Gerrits

Staf DG (Productie) en adviseert het DB over een beperkt aantal grote projecten: A2 Maastricht en A15 (Maasvlakte-Vaalplein). Tot voor anderhalf jaar adviseerde hij ook over het hele watersystemengebeuren.

11. Meine van Essen

Senior adviseur bij RWS NB, directie Infrastructuur, afdeling planvorming en advies.

In zijn takenpakket zit: het ‘ruimte-dossier’ in brede zin, externe veiligheid, ontgronding en het overkoepelende account Gebiedsgerichte Aanpak van de provincie Noord-Brabant, inclusief de relatie met andere rijkspartijen en maatschappelijke organisaties daarin. Tot februari 2011 was hij voorzitter van het RO-netwerk

12. Jan Rienstra

Omgevingsmanager bij de afdeling omgevingsmanagement van RWS Noord Holland en voorzitter van de RWS-Expertgroep Omgevingsmanagement. Verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het project "Tweede Coentunnel/Westrandweg": conditionering, verkeer en mobiliteit, stakeholdermanagement en communicatie. In die conditionering is vastgoed een belangrijk component.

13. Willem Mak

Beleidsmedewerker bij DGW en betrokken bij verschillende projecten die raakvlakken hebben of hadden met de grondstrategie: KRW, waarvoor hij namens DGW deelneemt in het Regionale Bestuursoverleg, betrokken bij de ontwikkeling van een strategie hoe om te gaan met baggerdepots en het project Maaswerken

14. Michéle Blom

Directeur Wegen en Verkeersveiligheid bij DGMO. Deze directie trekt (o.m.) de verkenningen en planstudies, tot en met het vaststellen van het projectbesluit.

15. Nienke van Berkum

Projectcoördinator IIVR (Integrale Inrichting Veluwe Randmeren) van 2004-2007, nu adviseur Watersystemen bij Rijkswaterstaat IJsselmeergebied.

16. Pieter Jan Bus

Senior adviseur RWS Waterdienst (o.a. vernatting gebiedsagenda's), Was Programmacoördinator ILG (Inrichting Landelijk Gebied) Provincie Zuid-Holland en heeft ervaring met (anticiperende) grondaankoop door provincie en DLG.

C. Buitenring

1. Bart Parmet

Directeur van de staf van de Deltacommissaris. Vanuit zijn functie draagt hij zorg voor de voortgang in het Deltaprogramma en voor het creëren van voldoende samenhang in het programma.

2. Elaine Alwayn (Yvonne van der Laan en Adriaan van Doorn).

Directeur Gebiedsontwikkeling bij het DG Ruimte van het ministerie van IenM, en lid van het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad (AOB) van het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB).

3. Theo Aarsen

Projectdirecteur District 2015. Heeft opdracht van het bestuur *RWS* om de taken van de districten binnen het nieuwe Ondernemingsplan te beschrijven en een voorstel te doen voor nieuwe indelingen, waarbij de districten op uniforme wijze te werk gaan.

4. Maarten van der Vlist

Senior adviseur strategie bij Staf DG en sinds 1 januari 2011 Topspecialist adaptief watermanagement en ruimte bij *RWS* WD

5. Jan Erven

Hoofd Dienst Vastgoed Defensie. DVD is een van de grotere gebouw- en terreinbeheerders in Nederland. Het bedrijf is verantwoordelijk voor ongeveer 30.000 hectare grond en een vloeroppervlak van meer dan 6 miljoen vierkante meter.

6. Koos van der Vaart

Projectdirecteur Vastgoed, Min. Van Financiën en is sinds 2001 verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) en voor de advisering van de staatssecretaris van Financiën voor wat betreft vastgoedbeleid.

7. Rik Bauer en Nico Smiet

Rik Bauer, financieel manager/plv. Directeur Directie Ontwikkeling RVOB en verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering en voor de ontwikkeling van het benodigde financieel instrumentarium. Nico Smiet, projectdirecteur Directie Ontwikkeling RVOB. Directie Ontwikkeling (DO) was voorheen het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf en onder meer verantwoordelijk voor de herontwikkeling van Valkenburg.

8. Ad de Schutter

Strategisch adviseur grondzaken concernstaf van Staatsbosbeheer in Driebergen. Ad heeft hiervoor bij DLG gewerkt en in het kader van deze functie heeft hij ook veel met *RWS* op het gebied van grondverwerving gedaan

9. Luuk Oost en Walter Mommersteeg

Luuk Oost is hoofd Ontwikkelingsbedrijf Groene Ruimte bij DLG; Walter Mommersteeg is lid van zijn team en is strategisch adviseur grondzaken.

10. Harrie van Helvoort

Manager van de afdeling Grondverwerving en Juridische Zaken bij ProRail.

11. Alexander van Andel

Manager van de in 2010 gestarte inrichting van een afdeling Grondbedrijf binnen ProRail, met de focus op het zakelijk- en professioneel rentmeesterschap van spoorgronden. Naast portefeuillebeheer en grondstrategie worden concreet acties uitgevoerd door overtollige spoorgronden te verkopen en strategische spoorgronden tijdelijk te verhuren. Hij is daarnaast lid van de Raad voor Vastgoed regio noord oost (voorzitter)

12. Johan Wedts de Swart, Jan Maljaars (Provincie ZL) en Peter van Kleef (DLG)

Johan Wedts de Swart is beleidsmedewerker grondzaken bij PZL. Jan Maljaars is clustercoördinator. De afdeling houdt zich bezig met grond voor alle doelen zoals landbouw, aquacultuur, cultuurhistorie, water etc. behalve infrastructuur. Peter van Kleef werkt bij Grondzaken Regio Zuid van Dienst Landelijk gebied. DLG koopt in opdracht van Provincie Zeeland (PZL) grond aan en beheert deze.

13. Rob Roelfsema

Senior vastgoedbeheerder (rentmeester) van het team Beheer van de sector Watersysteem van Waternet. Hij beheert met 3 collega's de eigendommen van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV). Waternet is de gemeenschappelijke organisatie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam

14. Karel Hamstra

Directeur Grondbedrijf, afdelingshoofd ontwikkeling van de gemeente Zeewolde en bestuurslid VVG (Vereniging Van Grondbedrijven, deze vereniging vertegenwoordigd de gezamenlijke belangen van de grondbedrijven op landelijk niveau en wisselt kennis uit)

15. Barrie Needham (Erwin van de Krabben)

(Emeritus) hoogleraren planologie, Radboud Universiteit. Hun onderzoek gaat over de relaties tussen grond, vastgoed en de ruimtelijke ordening

16. Jos Arts

Topadviseur Leefomgeving bij Dienst Verkeer en Scheepvaart en Hoogleraar aan RUG

17. Friso de Zeeuw

De hoofdfunctie is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling, de grootste projectontwikkelaar van Nederland. Daarnaast parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft (faculteit Bouwkunde)

18. Ytje Feddes

Rijksadviseurs (CRA). Daarnaast heeft ze haar eigen bureau voor landschapsarchitectuur.

19. Margriet Schepman, Max Schep (VolkerWessels) en Dietmar Werners (Heijmans)

Vertegenwoordigt de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM). De NEPROM stelt zich ten doel de samenwerking te bevorderen tussen de overheid en projectontwikkelingsmaatschappijen bij de totstandkoming van vastgoedprojecten.

20. Edwin Buitelaar en Joost Tennekes

Joost Tennekes is bestuurskundige bij het PBL. Hij heeft verschillende studies uitgevoerd naar klimaatadaptatie, overstromingsrisico, risico zoneringen. Edwin Buitelaar is senior onderzoeker op het gebied van grondmarkten, grondbeleid, juridisch-planologisch instrumentarium, gebieds- en stedelijke ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In die hoedanigheid is hij o.a. projectleider van de ex-durante evaluatie Wro.

21. Hans Dorenbosch

Senior rentmeester bij Kendes Rentmeesters & Adviseurs B.V. te Veenendaal, vooral betrokken bij projectmatige grondverwerving en het beheer van landelijk vastgoed en werkzaam op diverse andere vlakken van de rentmeesterij. Hij spreekt vanuit zijn betrokkenheid als projectleider vastgoed bij de ontpooling van de Noordwaard in het kader van het project Ruimte voor de Rivier.

22. Bert Wolting

Directeur van Gebiedsmanagement en advies. Van 1986 tot 2010 oprichter en directeur van Akroconsult, een adviesbureau op gebied van Gebiedsontwikkeling en PPS. Daarnaast is hij in diverse hoedanigheden bezig geweest met Gebiedsontwikkeling. Sedert 1-1-2010 werkzaam als zelfstandig Gebiedsontwikkelingsadviseur onder de naam Gebiedsmanagement en advies.

23. Jenne van der Velde

Topadviseur Assetmanagement (AM) bij DVS. Expertise voorheen: bij Vitens, als manager Assetmanagement voor het beheer en aanleg van het drinkwaternetwerk

Bijlage B Vragenlijst

A. Leidraad voor interviews – ‘hart’

Naam respondent + functie:
 Interviewers:
 Datum:
 Concept verslag toegestuurd:
 Verslag definitief:

Opbouw interview:

1. **spanwijdte** van de respondent: mate van overzicht, diepte van praktijkervaringen
 - 2/3/4/5. **actuele praktijken**: knelpunten, kansen, visie. Ingedeeld naar algemeen, aankoop, verkoop, beheer
 6. **lange termijn**: verwachtingen, visie
 7. **samenwerking** met andere rijksoverheden
 8. **Gebiedsontwikkeling**
 9. **organisatie van de vastgoedsector**
 10. **ruimte voor nabranders** van de respondent
2. Kennismaking
 - a. Waar bestaat uw werk vooral uit?
 - b. Bij welke concrete projecten bent u afgelopen 2 jaar betrokken geweest? (*projecten waarbij RWS keuzes moest maken over aankoop, verkoop of beheer van gronden*)
 2. Actuele praktijken algemeen
 - a. Hoe denkt u over de huidige ‘grondstrategie’ van RWS?
 - b. Ervaart u knelpunten in de praktijk? Kunt u hierbij voorbeelden geven?
 - c. Heeft u het idee dat RWS soms strategisch slimmer kan opereren? Kunt u voorbeelden noemen?
 3. Aankoop: actuele praktijken en visie

actueel

 - a. Hoe verloopt aankoop van gronden nu (*standaard werkwijze: wie doet wat wanneer*), en wordt dit in sommige gevallen ook anders aangepakt? Waarom wordt het in deze gevallen anders aangepakt? (*doorvragen naar voorbeelden; doorvragen op financiële aspecten*)
 - b. In welke mate is de vastgoedsector van RWS volgens u in control? Waar blijkt dat uit? Kunt u voorbeelden uit eigen projecten geven? (*opdrachtgeversrol-opdrachtnemersrol goed belegd? afspraken vastgelegd? vroege/late betrokkenheid vastgoedsector? hoe is de eindverantwoordelijkheid geregeld? (bv. t.a.v. overtollige gronden)? competenties?*)

visie

 - c. Steeds vaker klinkt binnen RWS de roep om meer anticiperend te gaan aankopen. Herkent u dit? Voor welke situaties? Wat zijn volgens u de pluspunten hiervan, en wat de minpunten?
 - d. Wat heeft u nodig, om op een zorgvuldige manier anticiperend te kunnen aankopen? (*doorvragen op juridisch bestuurlijke instrumenten, bv. wet- en regelgeving rond ‘ruiling’ van gronden, krachtenveld*)
 - e. Welke andere partijen zijn hierbij van belang voor RWS? (*samenwerking bij aankoop, portefeuillebeheer, etc.*)
 4. Verkoop: actuele praktijken en visie
 - a. Wat zijn tot nu toe de belangrijkste criteria voor overtolligstelling? Hoe gaat u er in de praktijk mee om? Moet hier wat u betreft iets aan veranderen? (*andere criteria nodig? explicietere criteria? meer uniforme criteria voor alle RD-en? etc.*)
 - b. Hoe verloopt het verkoopproces (*standaard werkwijze: wie doet wat wanneer*), en wordt dit soms ook anders aangepakt? Waarom wordt het in deze gevallen anders aangepakt? (*doorvragen naar voorbeelden*)
 - c. De verkoop van gronden die door RWS ‘overtollig’ zijn verklaard, wordt nu uitgevoerd door het RVOB (Ministerie van Financiën). Wat zijn volgens u de belangrijkste voor- en nadelen van deze taakverdeling? Kunt u daar voorbeelden van geven?

5. Beheer: actuele praktijken en visie

- a. Wat maakt sommige gronden tot 'strategische gronden', om als RWS zelf te houden? (*doorvragen: termijnen, financiële aspecten*)
- b. Heeft u een actueel overzicht van de gronden die in materieel beheer zijn? Zo nee, ervaart u dit als een belemmering? (*om af te wegen wat strategisch is*)
- c. Welke andere partijen, publiek en privaat kunnen in het beheer van strategische gronden voor RWS iets betekenen? Kunt u voorbeelden noemen? (*pacht, waardecreatie, tijdelijk bestemmen*)
- d. Wat levert dit RWS op, maar ook: welke risico's zijn hieraan verbonden? (*succesvol portefeuillebeheer; vormen de risico's een serieuze drempel?*)

6. Lange termijn ontwikkelingen

- a. Welke beleidsontwikkelingen of lange termijn projecten ziet u op RWS / uw regio afkomen, en wat wordt daarbij verwacht van de RWS vastgoedsector?
- b. Op welke termijn spelen deze ontwikkelingen?
- c. Wie ziet u als de belangrijkste partners voor RWS in die toekomstige ontwikkelingen?
- d. Is de huidige organisatie van de RWS vastgoedsector volgens u adequaat voor deze landelijke programma's? Waarom wel/niet?
- e. De commissie Elverding wil graag dat de grote projecten sneller doorlopen. Zijn de vastgoedprocedures hierop voldoende toegesneden? (*zo niet, wat moet er veranderen?*)

7. Samenwerking met andere overheden / markt

- d. Andere rijksoverheden hebben ook een vastgoedsector. In hoeverre werkt u met hen samen, voor welke aspecten? Hoe ervaart u de samenwerking? Zou u, gezien de toekomstige opgaven, aanbevelen om de samenwerking met rijkspartners te versterken? (*Met welke rijkspartners, voor welke aspecten en waarom?*)
- e. Welke andere partijen, anders dan rijkspartners, zijn voor u belangrijk in de samenwerking?
- f. Werkt u ook samen met private vastgoedpartijen of initiatiefnemers? Ziet u hierin kansen voor de toekomstige opgaven van RWS? (*doorvraag: wat kan RWS ook misschien van hen leren? bv. portefeuillebeheer, financieel en maatschappelijk rendement*)

8. Gebiedsontwikkeling

Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd.

- c. Hoe kijken partijen in Gebiedsontwikkelingsprocessen naar RWS, als het gaat om grond? Kunt u voorbeelden noemen? (*aandachtspunten: mandaat, flexibiliteit, termijnen*)
- d. Leidt 'Gebiedsontwikkeling' als manier om samen met de regio integrale plannen te realiseren tot andere keuzes voor RWS als het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden?
- e. Denkt u dat overheden in Gebiedsontwikkeling het beste ieder een eigen grondstrategie kunnen blijven hanteren, als onderdeel van hun positie in het spel, of vindt u dat samenwerking of centralisatie nodig is? Waarom wel/niet?

9. Toekomstige organisatie van vastgoedsector RWS

- a. [*Alles overziend,...*] Hoe zou de vastgoedsector van RWS in de toekomst volgens u idealiter georganiseerd moeten worden? (*taakverdeling tussen districten/RD-en/CD/SDG; specialismen in eigen huis vs. extern inhuren, uitvoering zelf doen of taken overdragen aan rijkspartners, etc.*)
- b. Wat is daarvoor nodig?

10. Wat is in dit gesprek niet aan bod gekomen, dat u nog wel graag kwijt wilt?

B. Leidraad voor interviews – ‘binnenring’

Naam respondent + functie:
 Interviewers:
 Datum:
 Concept verslag toegestuurd:
 Verslag definitief:

Opbouw interview:

2. **context** van de respondent: perspectief van waaruit de respondent kijkt naar vastgoedtaken RWS
- 2/3/4/5. **actuele praktijken**: knelpunten, kansen, visie. Ingedeeld naar algemeen, aankoop, verkoop, beheer
6. **lange termijn**: verwachtingen, visie
7. **samenwerking** met andere rijksoverheden
8. **Gebiedsontwikkeling**
9. **organisatie van de vastgoedsector**
10. *ruimte voor nabranders van de respondent*

3. Kennismaking
 - a. Wat is uw functie en taken binnen uw organisatie(onderdeel), ofwel: waarom is het logisch dat we bij u uitkomen voor dit gesprek?
 - b. Bij welke concrete projecten in de afgelopen 2 jaar heeft u te maken gehad met de vastgoed-mensen van RWS? *(waar ging het contact over, met welke soort medewerkers, welke aspecten heeft u met hen te regelen,?)*

4. Actuele praktijken algemeen
 - a. Waar denkt u aan bij het woord ‘grondstrategie’?
 - b. Welke grondstrategie hanteert RWS volgens u nu? Wat zijn de belangrijkste elementen?
 - c. Ervaart u knelpunten in de praktijk? Kunt u hiervan voorbeelden geven?
 - d. Heeft u het idee dat RWS soms strategisch slimmer kan opereren? Kunt u voorbeelden noemen?

5. Aankoop: actuele praktijken en visie actueel

- a. Op dit moment koopt RWS gronden pas aan als er een formeel besluit ligt, op de aangegeven locatie en niet meer of minder grond dan precies nodig voor het vastgestelde plan. Welke voor- en nadelen ziet u aan deze werkwijze? Kunt u voorbeelden noemen? *(voor- / nadelen voor RWS zelf of voor andere partijen)*
- b. In welke mate is de vastgoedsector van RWS volgens u in control? Waar blijkt dat uit? Kunt u voorbeelden uit eigen projecten geven? *(opdrachtgeversrol-opdrachtnemersrol goed belegd? afspraken vastgelegd? vroege/late betrokkenheid vastgoedsector? hoe is de eindverantwoordelijkheid geregeld? (bv. t.a.v. overtollige gronden)? competenties?)*

visie

- c. Steeds vaker klinkt de roep dat RWS meer anticiperend zou moeten aankopen. Herkent u dit? Voor welke situaties? Wat zijn volgens u de pluspunten hiervan, en wat de minpunten?
- d. Wat heeft RWS nodig, om op een zorgvuldige manier anticiperend te kunnen aankopen? *(juridisch bestuurlijk instrumentarium, bv. wet- en regelgeving rond ‘ruiling’ van gronden, krachtenveld)*
- e. Heeft RWS hierbij andere partijen nodig?

4. Verkoop: actuele praktijken en visie
 - a. Neemt RWS in uw ogen heldere beslissingen, welke gronden verkocht kunnen worden? Kunt u voorbeelden noemen?
 - b. Wanneer als gevolg van nieuwe aanleg (kunstwerken, nevengeulen, etc) de oppervlakte die RWS zelf in beheer heeft toeneemt, nemen de beheerkosten toe. Kunnen deze gronden ook verkocht worden? Onder welke voorwaarden?
 - c. De verkoop van gronden die door RWS ‘overtollig’ zijn verklaard, wordt nu uitgevoerd door het RVOB (Ministerie van Financiën). Wat zijn volgens u de belangrijkste voor- en nadelen van deze taakverdeling? Kunt u daar voorbeelden van geven?

5. Beheer: actuele praktijken en visie
 - a. Wat maakt sommige gronden tot ‘strategische gronden’, om als *RWS* zelf te houden? (*doorvragen: termijnen, financiële aspecten*)
 - b. Welke kansen en risico’s ziet u in het tijdelijk beschikbaar stellen van deze gronden door *RWS* aan private partijen, om hiermee maatschappelijke en financiële meerwaarde te genereren?
7. Lange termijn ontwikkelingen
 - a. Op de (middel)lange termijn komt er een aantal grote opgaven aan, zoals Randstad 2040 en Deltaprogramma. Hoe zou voor deze programma’s volgens u de grondaankoop, beheer en verkoop het beste georganiseerd kunnen worden? (*u mag vrij denken!*). Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
 - b. Wie ziet u als de belangrijkste partners voor *RWS* in die toekomstige ontwikkelingen?
 - c. Is de huidige organisatie van de *RWS* vastgoedsector volgens u adequaat voor deze landelijke programma’s? Waarom wel/niet?
 - d. De commissie Elverding wil graag dat de grote projecten sneller doorlopen. Zijn de vastgoedprocedures hierop voldoende toegesneden? (*zo niet, wat moet er veranderen?*)
8. Samenwerking met andere overheden / markt
 - a. Welke verschillen in aanpak ziet u, tussen Rijkswaterstaat en andere organisaties, waar het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden?
 - b. Hoe kunnen die verschillen benut worden?
9. Gebiedsontwikkeling
 - a. Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd. Kunnen de deelnemende overheden hierbij het beste ieder een eigen grondstrategie blijven hanteren, als onderdeel van hun positie in het spel, of is samenwerking of zelfs centralisatie nodig? Waarom wel/niet?
10. Toekomstige organisatie van de vastgoedsector *RWS*
 - a. Wat zouden over vijf tot tien jaar de belangrijkste taken moeten zijn van de *RWS* vastgoedsector?
 - b. Hoe sluit dit aan op de wensen vanuit (uw eigen organisatie /) andere organisaties in de omgeving?
 - c. Wat is hiervoor nodig? (*denk ook aan: type medewerkers en competenties*)
11. Wat is in dit gesprek niet aan bod gekomen, dat u nog wel graag kwijt wilt?

C. Leidraad voor interviews – ‘buitenring’

Naam respondent + functie:
 Interviewers:
 Datum:
 Concept verslag toegestuurd:
 Verslag definitief:

Opbouw interview:

3. **context** van de respondent: perspectief van waaruit de respondent kijkt naar vastgoedtaken RWS
- 2/3/4/5. **actuele praktijken**: knelpunten, kansen, visie. Ingedeeld naar algemeen, aankoop, verkoop, beheer
6. **lange termijn**: verwachtingen, visie
7. **samenwerking** met andere rijksverbeden
8. **Gebiedsontwikkeling**
9. **organisatie van de vastgoedsector**
10. *ruimte voor nabranders van de respondent*

6. Kennismaking
 - a. Wat is uw functie en taken binnen uw organisatie(onderdeel), ofwel: waarom is het logisch dat we bij u uitkomen voor dit gesprek?
 - b. Staat uw organisatie ook zelf voor opgaven die een ‘grondcomponent’ in zich hebben, en op welke termijn speelt dit?
 - c. In hoeverre bent u bekend met de vastgoedsector van RWS, en de manier waarop bij RWS aankoop, verkoop en beheer van gronden nu plaatsvindt? (*Concrete projecten?*)
7. Actuele praktijken algemeen
 - a. Waar denkt u aan bij het woord ‘grondstrategie’?
 - b. Wat zijn volgens u de belangrijkste verschillen in grondstrategie tussen verschillende partijen in het ruimtelijk domein?
 - c. Heeft u het idee dat sommige partijen hierin strategisch slimmer kunnen opereren? Kunt u voorbeelden noemen? Geldt dit ook voor RWS?
8. Aankoop: actuele praktijken en visie
 - a. Op dit moment koopt RWS gronden pas aan als er een formeel besluit ligt, op de aangegeven locatie en niet meer of minder grond dan precies nodig voor het vastgestelde plan. Welke voor- en nadelen ziet u aan deze werkwijze? Kunt u voorbeelden noemen? (*voor- / nadelen voor RWS zelf of voor andere partijen of voor beleidsveld*)
 - b. Steeds vaker klinkt de roep dat RWS meer anticiperend zou moeten aankopen. Wordt er over nagedacht in uw organisatie (*eventueel ervaring..*)? Voor welke situaties? Wat zijn volgens u de pluspunten hiervan, en wat de minpunten?
 - c. Welke partijen zijn op het vlak van anticiperend aankopen in uw optiek een goed voorbeeld? Wat kan RWS van hen leren? (*doorvragen: portefeuillebeheer*)
 - d. Heeft RWS hierbij andere partijen nodig?
4. Verkoop: actuele praktijken en visie
 - d. De verkoop van gronden die door RWS ‘overtollig’ zijn verklaard, wordt nu uitgevoerd door het RVOB (Ministerie van Financiën). Wat zijn volgens u de belangrijkste voor- en nadelen van deze taakverdeling? Kunt u daar voorbeelden van geven?
 - e. Ziet u andere mogelijke werkwijzen, die de genoemde (*niet alleen voor RWS*) nadelen opheffen? (*Kunnen derde partijen hierbij een rol spelen?*)
5. Beheer: actuele praktijken en visie
 - a. Wat maakt sommige gronden tot ‘strategische gronden’, om niet te verkopen hoewel ze op korte termijn voor de uitvoering niet nodig zijn? (*voor RWS of in het algemeen*), (*doorvragen: termijnen, financiële aspecten*)
 - b. Welke kansen en risico’s ziet u in het tijdelijk beschikbaar stellen van deze gronden door RWS aan private partijen, om hiermee maatschappelijke en financiële meerwaarde te genereren?
12. Lange termijn ontwikkelingen

- a. Op de (middel)lange termijn komt er een aantal grote opgaven aan, zoals Randstad 2040 en Deltaprogramma. Hoe zou voor deze programma's volgens u de grondaankoop, beheer en verkoop het beste georganiseerd kunnen worden? (*u mag vrij denken!*). Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
 - b. Wie ziet u als de belangrijkste partners voor de RWS in die toekomstige ontwikkelingen?
13. Samenwerking met andere overheden / markt
 - a. Welke verschillen in aanpak ziet u, tussen Rijkswaterstaat en andere organisaties, waar het gaat om aankoop, beheer en verkoop van gronden?
 - b. Hoe kunnen (eventueel in samenwerking) die verschillen benut worden?
14. Gebiedsontwikkeling
 - a. Voor steeds meer grote plannen geldt dat ze door middel van een gebiedsproces met overheden en private partijen worden ontwikkeld en ook samen uitgevoerd. Kunnen de deelnemende overheden hierbij het beste ieder een eigen grondstrategie blijven hanteren, als onderdeel van hun positie in het spel, of is samenwerking of zelfs centralisatie nodig? Waarom wel/niet?
 - b. Zijn er verschillen in typen belangen en termijnen waarop deze een rol spelen?
15. Toekomstige organisatie van de vastgoedsector RWS
 - a. Wat zouden over vijf tot tien jaar de belangrijkste taken moeten zijn van de RWS vastgoedsector?
 - b. Hoe sluit dit aan op de wensen vanuit andere organisaties in de omgeving, publiek en privaat?
 - c. Wat is hiervoor nodig?
16. Wat is in dit gesprek niet aan bod gekomen, dat u nog wel graag kwijt wilt?

Optiekaart Grondstrategie Rijkswaterstaat Vastgoed



Argumentenkaart Grondstrategie Rijkswaterstaat Vastgoed

