

Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg

Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten

D.W. Bruil
G.B.C. Backus
M.A.H.J. van Bavel
C.P.C.M. van der Hamsvoort



provincie limburg



Projectcode 30281

December 2004

Rapport 4.04.06

LEI, Den Haag,
Knowhouse B.V. / IAR

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg; Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten

Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel en C.P.C.M. van der Hamsvoort

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 4.04.06; ISBN 90-5242-953-7; Prijs €13,50 (inclusief 6% BTW)

61 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport bevat de resultaten van een studie naar de perspectieven van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de provincie Limburg. De basiselementen van het systeem zijn uitgewerkt. Juridische, planologische en economische aspecten van invoering van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn onderzocht. Aanbevolen wordt om te komen tot overleg met Regering en Kamer om een expliciete VOR bevoegdheid in de wetgeving op te nemen.

This report comprises the results of a study into the perspectives of transferable development rights in the province of Limburg. The basic elements of the system have been elaborated. Legal, planning-related and economic aspects of the introduction of a system of transferable development rights have been researched. Consultations with the government and parliament are recommended in order to incorporate an explicit transferable development rights power into the legislation.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Doelstelling	19
1.3 Werkwijze	19
1.4 Opzet rapport	19
2. Verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten	20
2.1 Wat zijn 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'?	20
2.2 Hoe werken verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten?	21
2.3 Succes- en faalfactoren op basis van ervaringen in de Verenigde Staten	24
3. Juridische aspecten	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Privaatrecht: eigendom in Nederland	25
3.3 Publiekrechtelijke grondslag voor verhandelbare ontwikkelingsrechten	26
3.3.1 De doelstelling	26
3.3.2 Wettelijke/bestuursrechtelijke basis	27
3.4 Beperkingen en bedreigingen voor verhandelbare ontwikkelingsrechten	28
3.4.1 Ruimtelijke ordeningsrecht	28
3.4.2 Algemene wetgeving	30
3.5 Toekomstige regelgeving	30
3.6 Invulling van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten	31
4. Planologische aspecten	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Beweging in het denken over ruimtelijke ordening	38
4.3 Rol verhandelbare ontwikkelingsrechten in het ruimtelijk instrumentarium	39
4.4 Doelen van verhandelbare ontwikkelingsrechten	39
4.5 Invulling van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten	40
4.6 Nieuw ruimtelijk beleid?	41

	Blz.
5. Economische aspecten	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Waardering van ontwikkelingsrechten	44
5.3 De vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten: de Limburgse woningmarkt	44
5.4 Het aanbod aan verhandelbare ontwikkelingsrechten	45
5.5 Rol van de provincie: spelmaker of bepaler van het spel	47
6. Gebiedskeuze en gebiedsbeschrijving	48
6.1 Criteria voor gebiedskeuze	48
6.2 De gebieden	49
6.3 Sociaal-economische schets van de gebieden	50
7. Op weg naar een concept voor Limburg	53
8. Discussie en conclusies	57
Literatuur	61

Woord vooraf

Dit rapport bevat de resultaten van een studie naar de perspectieven van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de provincie Limburg. De basiselementen van het systeem zijn uitgewerkt. Juridische, planologische en economische aspecten van invoering van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn onderzocht.

Het onderzoek is in samenwerking met Knowhouse BV en het Instituut voor Agrarisch Recht uitgevoerd onder leiding van Gé Backus door Willem Bruil, Martien van Bavel en Carel van der Hamsvoort. Voorjaar 2001 heeft het LEI een eerste notitie over de mogelijkheden van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Nederlandse situatie geschreven. Het onderzoek bouwt dan ook voort op het door LEI collega Jan Luijt ontwikkelde gedachtegoed inzake de effectiviteit en toepasbaarheid van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dank gaat ook uit naar Jeroen Adams, Paul Bens, Mat Crijns en Rinus van de Waart voor hun inbreng.

Het onderzoek is in opdracht van en in nauwe samenwerking met de Provincie Limburg uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke inhoud van dit rapport ligt bij het LEI.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

De roep om een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke politiek vraagt ook om gereedschap om zo'n politiek te stimuleren en effectief te maken. Daarvoor zijn instrumenten nodig die de overheid in een marktcontext een krachtige partij kunnen maken. Zie ook de *Nota Ruimte* (paragraaf 1.4.7; grondbeleid). Om inhoud te geven aan haar verantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid en het bouwbeleid in het buitengebied wil de provincie Limburg het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' of varianten daarvan gaan inzetten. Daartoe heeft zij opdracht gegeven de toepassing van dit instrument voor te bereiden. Het doel van dit project luidt dan ook: bereid toepassing voor van het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' in Limburg door een concept voor implementatie te ontwerpen, rekening houdend met de regionaal-economische omstandigheden in Limburg, en onderzoek of het concept juridisch gezien in Nederland toepasbaar is. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een combinatie van literatuurstudie, een kwantitatieve analyse van het te onderzoeken gebied, en brainstormsessies met deskundigen.

Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt in Amerika vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toegepast. Een dergelijk instrument tast de eigendomsrechten niet aan, maar laat deze op een andere locatie tot gelding komen, zonder financiële last voor de overheid. Uitgangspunt in Amerika is dat gebieden die niet mogen verstedelijken financieel worden gecompenseerd door gebieden die dat wel mogen. Dit gebeurt door ontwikkelingsrechten toe te kennen aan grondeigenaren in gebieden waar niet-profijtelijke ontwikkelingen worden gestimuleerd. Deze ontwikkelingsrechten zijn vervolgens een voorwaarde om profijtelijke ontwikkelingen elders te kunnen realiseren.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten vormen niet meer - maar ook niet minder - dan een mogelijk uitvoeringsinstrument en passen als zodanig ook in de gedachten die met de *Nota* grondbeleid zijn ontwikkeld. Ze sluiten aan op de eenzijdige publiekrechtelijke instrumenten voor ruimtelijk beleid, zoals opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en aangekondigd in de recente kabinetsbrief over het grondbeleid, welke op zich zelf nog niet voldoende ontwikkelingsgericht zijn. Daarnaast wordt allerwegen gezocht naar mogelijkheden voor verbetering van het kostenverhaal, de zogenaamde verevening. Telkens gaat het er daarbij om dat het ontwikkelpotentieel dat nu eenmaal vrijkomt bij winstgevend bouwen, ook moet worden ingezet voor meer algemene belangen. Op basis van de nieuwe Grondexploitatiewet wordt het mogelijk ontwikkelaars dwingend aan te slaan voor kosten die de gemeente moet maken in verband met een te ontwikkelen bouwlocatie. Maar het gaat toch nog steeds om aan de locatie toe te rekenen kosten. Verhandelbare ontwikkelingsrechten gaan een stapje verder. De ruimtelijke kwaliteit in een groter gebied wordt in de beschouwingen betrokken.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen op twee manieren bijdragen aan het versterken van het ruimtelijk instrumentarium:

- minder lucratieve bestemmingen worden gekoppeld aan lucratieve bestemmingen om deze te kunnen realiseren;
- er wordt een relatie gelegd tussen het ordeningsinstrumentarium van de WRO en de ruimtelijke inrichting en het ruimtelijk beheer, doordat de toepassing van het WRO-instrumentarium in bepaalde situaties afhankelijk wordt gemaakt van inrichting en beheer. Het r.o.-instrumentarium krijgt een extra operationele component.

Juridische analyse leert dat op basis van het publiekrecht een nieuw 'recht' gecreëerd zal moeten worden dat verhandelbaar is onafhankelijk van de grond en analoog aan onder andere melkquotum en mestrechten. Het zal daarbij zaak zijn de doelstelling van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten expliciet te koppelen aan de beoogde duurzame verbetering van het platteland.

De toekomstige Wet Ruimtelijke Ordening biedt naar het zich laat aanzien een goede basis voor systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Eventueel kan de wetgevingsprocedure nog worden beïnvloed, bijvoorbeeld door de Regering en Kamer aan te bevelen art. 4.1 te wijzigen, waarin een expliciete VOR-bevoegdheid kan worden opgenomen. Het is zelfs mogelijk dat dan een regeling naar het rijksniveau wordt getild, via een algemene maatregel van bestuur op basis van dit artikel.

Aan de aanwijzing van gebieden, het toekennen van ontwikkelingsrechten, het regelen van de overdracht van rechten dient een aantal juridische randvoorwaarden gesteld te worden. Voor wat betreft de publiekrechtelijke kant van de zaak zal het gaan om de vestiging van een bepaalde bevoegdheid voor een bepaald bestuursorgaan, voorzien van een bepaalde normering. Bij de privaatrechtelijke kant worden enkele keuzes voorzien. Men kan dit namelijk min of meer vrijlaten, maar men kan de overdracht ook aan strikte regels binden. Het ligt voor de hand een parallel te zoeken met de overdracht van productie- of milieuquota en de regeling daarvan.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn in Nederland in principe juridisch inpasbaar, mits de doelstelling van het programma expliciet wordt gerelateerd aan het gebied buiten de rode contour en daarbij wordt aangeknoopt bij (provinciale en gemeentelijke) vrije bestuursbevoegdheden op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening, à la Bom¹.

De *Nota Ruimte* gaat onder andere in op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheden op het gebied van ruimtelijke ordening. De toenemende decentralisatie in de ruimtelijke ordening biedt daartoe kansen. De beleidsinhoudelijke doelen van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten worden in beginsel buiten de rode contouren gerealiseerd. Kwaliteitsbevorderende maatregelen in het landelijk gebied kunnen onder meer betrekking hebben op het verplaatsen van het ongebruikte ontwikkelingspotentieel op bedrijven naar elders, op de ontwikkeling van bos en natuur, en op duurzaam grondgebruik, in ruil voor de ontwikkeling van meer woonruimte, andere bebouwing, ontgrondingen en infrastructuur.

De aanwijzing van herkomstgebieden en ontvangstgebieden voor ontwikkelingsrechten zal in eerste instantie door de provincie geschieden. Daarbij kan voor wat betreft het ontvangstgebied de rode contour een rol spelen. De vier elementen van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten omvatten (1) een gebied binnen de rode contour, (2) een

¹ Bouwblok op maat.

gebied buiten de rode contour, (3) de specificatie van ontwikkelingsrechten en (4) het mechanisme om ontwikkelingsrechten over te dragen.

Alvorens tot programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten over te gaan moet een analyse worden uitgevoerd van de gevolgen van het programma binnen en buiten de rode contour: (1) Hoeveel ontwikkelingspotentieel vervalt buiten de rode contour? (2) Hoe moeten de ontwikkelingsrechten worden gemeten en gewaardeerd? (3) Hoeveel extra ontwikkeling moet worden toegestaan wil er een kapitaalkrachtige vraag naar rechten opkomen? en (4) Hoe kan er een markt voor deze rechten ontstaan? Hierbij is ook een actorenanalyse van belang: hoe zullen partijen die direct of indirect te maken hebben met de verhandelbare ontwikkelingsrechten hierop inspelen, zowel in de vorm van ondersteunend als in frustrerend handelen.

Een belangrijke vraag is hoe het programma door de overheden dient te worden ondersteund. De afweging die bij de verhandeling van ontwikkelingsrechten moet worden gemaakt betreft de mate waarin marktwerking wordt toegelaten, evenals het gekozen transfer mechanisme (vaste prijs of vrije prijsvorming).

De Limburgse woningmarkt biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen van programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten, mits er een gerichte beleidsstrategie wordt ontwikkeld voor het geven van planologische ruimte. De provincie dient daarbij een keuze te maken voor de gewenste rol: spelmaker of bepaler van het spel. Het instellen van een fonds heeft voordelen op het gebied van sturing. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen aan welke voorwaarden een dergelijk fonds zal moeten voldoen, mede in het licht van de huidige juridische context en recent ontwikkelde jurisprudentie omtrent verwant instrumentarium.

Een rechtenbank kan optreden om onvolkomenheden van de markt te omzeilen. Daarvoor dient deze organisatie wel over middelen en instrumenten te beschikken. Tevens kan een rechtenbank een rol vervullen bij het monitoren van de voortgang van het programma.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten een veelbelovend nieuw instrument vormen voor verdere ontwikkeling van het Limburgse platteland.

Aanbevolen wordt om:

- in overleg te treden met Regering en Kamer door teneinde een wijziging te bepleiten van art. 4.1, waarin een expliciete VOR-bevoegdheid kan worden opgenomen;
- een actorenanalyse uit te voeren naar hoe partijen die direct of indirect te maken hebben met de verhandelbare ontwikkelingsrechten hierop zullen inspelen;
- in een volgende verdiepingsslag dit instrument af te zetten tegen alternatieve instrumenten (onder andere toeristenbelasting, opslag op grondprijzen, verhoging OZB).

Summary

The call for a more development-oriented spatial policy also requires tools to promote such a policy and make it effective. This requires instruments that can make central and local government powerful parties within the market. See also the *Nota Ruimte* (Spatial Policy Document) (Chapter 1.4.7; Land Policy). The province of Limburg wishes to use the instrument of 'transferable development rights' or variants of these to flesh out its responsibility for landscape policy and building policy in the extra-urban areas. To this end, it has asked for preparations to be made for the application of the instrument. The objective of the project therefore reads: prepare for the application of the instrument of 'transferable development rights' in Limburg by drawing up a scheme for implementation, taking into account the regional-economic conditions in Limburg, and investigate whether the scheme is legally applicable in the Netherlands. The investigation has been carried out through a combination of a study of the literature, a quantitative analysis of the study area, and brainstorming sessions with experts.

The instrument of transferable development rights has been employed in the United States since the 1970s. Such an instrument does not interfere with ownership rights, but allows them to be enjoyed at a different location without imposing a financial burden on the government. The basic principle in the United States is that areas that are not allowed to urbanize are compensated financially by areas that are allowed to do so. This is done by awarding development rights to landowners in areas where non-profit developments are being stimulated. These development rights then become a condition for allowing profitable developments to be realized elsewhere.

Legal analysis shows that a new 'right' will have to be created under public law that is transferable independently of the land, and analogous, for example, with the milk quota and manure rights. It would be a good idea to link the objective of a programme containing transferable development rights explicitly to that of sustainable improvement of the countryside.

The future Spatial Planning Act would seem to offer a good basis for systems incorporating transferable development rights. It would still be possible to influence the progress of the legislation, for example by recommending that the government and parliament amend Section 4.1 by incorporating in it an explicit transferable development rights power. It is even possible that a regulation could then be introduced at central government level through an order in council based on that section.

A number of legal constraints will have to be imposed on the designation of areas, the awarding of development rights and the arrangement of the transfer of rights. As far as the public law aspect of the matter is concerned, a particular power will have to be established for a particular administrative body, provided with a particular set of standards. Certain options are available on the private law side: it can either be left more or less free, or the transfer can be tied to strict rules. There is an obvious parallel here with the transfer of production or environmental quotas and the way they are regulated.

Transferable development rights are legally applicable in the Netherlands in principle, provided that the objective of the programme is explicitly related to the area outside the red contours and they are linked with the free administrative powers of the provinces and municipalities under the Spatial Planning Act (à la Bom+).

The *Nota Ruimte* (Spatial Policy Document) examines, amongst other things, the roles, tasks and responsibilities of the authorities in the field of spatial planning. The increasing decentralization in spatial planning offers opportunities here. The policy objectives of the transferable development rights system are realized in principle outside the red contours. Measures to promote the quality of life in rural areas may relate, for example, to the transfer elsewhere of the unused development potential on farms, to the development of woodlands and natural landscape, or to sustainable land use, in exchange for the development of more residential housing, other building development, earth removal and infrastructure.

The four elements of a transferable development rights programme comprise (1) an area inside the red contours, (2) an area outside the red contours, (3) the specification of development rights, and (4) the mechanism for the transfer of development rights.

Before transferable development rights programmes are adopted, an analysis must be carried out of the consequences of the programme inside and outside the red contours: (1) How much development potential will be lost outside the red contours? (2) How are the development rights to be measured and evaluated? (3) How much development must be permitted within the red outline in order to create a financially viable demand for rights? And (4) How can a market be created for these rights? An analysis of the actors is also necessary: how will the parties that are directly or indirectly concerned with transferable development rights take advantage of it, whether through supportive or thwarting action.

An important question is one of how the programme should be supported by the authorities. Consideration must be given in the negotiation of development rights to the degree to which the market forces will be permitted, together with the chosen transfer mechanism (fixed price or free pricing).

The Limburg housing market offers scope for the development of transferable development rights programmes, provided that a targeted policy strategy is developed for making physical planning space available. The province has to choose the role it wishes to play: key player or determiner of the game. The establishment of a fund has advantages in relation to control. Further research will have to show the conditions that such a fund will have to satisfy, for example in the light of the present legal context and recently developed jurisprudence covering related sets of instruments.

A law court can intervene to circumvent imperfections in the market. Such an organization would require resources and instruments to do this. A law court could also play a role in monitoring the progress of the programme.

We conclude from the results of the research that transferable development rights programmes constitute a promising new instrument for further development of the Limburg countryside.

It is recommended that:

- negotiations be entered into with the government and parliament for the amendment of Section 4.1 to incorporate an explicit transferable development rights power;
- an actor analysis be carried out into how parties that are directly or indirectly involved with transferable development rights will take advantage of them;

- this instrument be compared with alternative instruments in subsequent in-depth research (including tourist tax, surcharges on land prices, an increase in property tax).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ruimtelijke ordening is door alle tegenstrijdige belangen en de beperkte beschikbare ruimte in Nederland een complexe zaak. Het afwegingsproces met alles wat daarbij komt kijken duurt lang, het kost veel en het resultaat is uiteindelijk vaak nog onbevredigend. Het ruimtelijke ordeningsproces moet sneller en efficiënter verlopen, maar met behoud van de kwaliteit. Onder andere de *Nota Ruimte* spreekt hierover. De primaire verantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid komt, volgens de *Nota Ruimte*, bij provincies en gemeenten te liggen. Tegelijk is de provincie primair verantwoordelijk voor bebouwing in het buitengebied. Provincies krijgen meer vrijheid en het rijk geeft ze een aantal principes of handreikingen mee om door de provincie gewenste ontwikkelingen te doen plaatsvinden. Naast toetsing aan rijkskwaliteitscriteria dient hierbij gedacht te worden aan *Ruimte voor ruimte*, nieuwe landgoederen, rood-voor-groen, enzovoort. Dergelijke handreikingen zijn evenwel nog in slechts beperkte mate gedaan. De provincie zoekt dan ook naar een instrument om het plattelandsbeleid tot uitvoering te kunnen brengen (leefbaarheid, agrarische structuurverbetering, natuur en landschap, groen in en om de stad en economische impulsen).

De roep om meer een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke politiek vraagt ook om gereedschap om zo'n politiek te stimuleren en effectief te maken. Daarvoor zijn volgens het in april 2004 uitgebrachte advies 039 van de VROM-raad instrumenten voor onderhandeling nodig die de overheid in een marktcontext een krachtige partij kunnen maken. De vraag is of het in de Verenigde Staten gebruikte instrument van *Transferable Development Rights*, oftewel 'Verhandelbare ontwikkelingsrechten' daartoe geschikt is. Volgens de VROM-raad zou dit interessant kunnen zijn, omdat een dergelijk instrument de eigendomsrechten in wezen niet aantast, maar op een andere locatie tot gelding laat komen, zonder financiële last voor de overheid. De raad acht het instrument binnen de Nederlandse context met name bruikbaar als nieuw instrument naast de planschadevergoeding. Ook andere initiatieven op dit gebied krijgen aandacht, zoals het recente voorstel van Tweede kamerlid Geluk voor een 'instrument gebiedsontwikkeling' (*Het Financieele Dagblad*; 14 juni 2004) evenals de motie van 1e kamerlid van Gennip inzake de financiering van natuuraankopen en milieu-investeringen (Eerste Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XI, nr 107a)).

Verhandelbare ontwikkelingsrechten vormen niet meer - maar ook niet minder - dan een mogelijk uitvoeringsinstrument en passen als zodanig ook in de gedachten die met de Nota grondbeleid zijn ontwikkeld. Het gaat er daarbij om dat de eenzijdige publiekrechtelijke instrumenten voor ruimtelijk beleid, zoals opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, op zich zelf niet voldoende ontwikkelingsgericht zijn. Om daadwerkelijk ruimtelijke voorzieningen te creëren is meer nodig, bijvoorbeeld een verruimde beschikkingsbevoegdheid voor de overheid (onteigening, voorkeursrechten). Ook geld kan veel doen, maar dat is juist de laatste jaren een probleem. Allereerst wordt dan ook gezocht naar mogelijkheden voor verbetering van het kostenverhaal, de zogenaamde verevening, en - als uiterste mogelijkheid -

baatafoming. In deze drie figuren gaat het steeds om het verkrijgen van geld uit particuliere bronnen. Telkens gaat het er daarbij om dat het ontwikkelpotentieel dat nu eenmaal vrijkomt bij winstgevend bouwen, ook moet worden ingezet voor meer algemene belangen. Nu baatafoming voorlopig politiek nog een stap te ver lijkt - getuige het afblazen van de zogenaamde open-ruimte-heffing - wordt thans vooral veel energie gestoken in verbetering van het kostenverhaal. Een nieuwe Grondexploitatiewet - onderdeel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening - ligt momenteel bij de Raad van State voor Advies en zal wellicht nog in 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Op basis van deze wet wordt het mogelijk ontwikkelaars dwingend aan te slaan voor kosten die de gemeente moet maken in verband met een te ontwikkelen bouwlocatie. Deze kosten zijn weliswaar naar verwachting - de mee te nemen kosten zullen in een nadere regeling worden opgenomen - ruimer geformuleerd dan hetgeen thans kan worden verhaald, maar het gaat toch nog steeds om aan de locatie toe te rekenen kosten. Verhandelbare ontwikkelingsrechten gaan een stapje verder. De ruimtelijke kwaliteit in een groter gebied wordt in de beschouwingen betrokken. De ontwikkelaar betaalt - via ontwikkelingsrechten - mee aan de gewenste kwaliteit op een andere locatie.

Ook de ontwikkelings- en onderhandelingsplanologie hebben recentelijk - ook in de *Nota Ruimte* - een sterke opgang gemaakt. In de praktijk wordt daaraan vormgegeven door allerlei concepten, zoals ruimte-voor-ruimte, Bom+ (Limburg), rood-voor-groen, nieuwe landgoederen enzovoorts. Het idee van de natuurcompensatie wordt al lang in de praktijk gebracht. Al deze - op de 'voor wat hoort wat'-filosofie gebaseerde gedachten, hebben een paar belangrijke bezwaren, die erop neerkomen dat er een wettelijke basis voor ontbreekt en dat er derhalve ook geen vastgestelde spelregels zijn. Het komt erop neer dat ontwikkelaars zich overleverd voelen aan een overheid die de macht - in de vorm van publiekrechtelijke besluitbevoegdheid - in handen heeft. En daar zit ook de moeilijkheid vanuit juridisch perspectief. De gang van zaken rond de planschadeverhaalsovereenkomst is wat dat betreft illustratief. Zo lang daarvoor geen wettelijke regels waren had de ontwikkelaar geen greep op de door de gemeente te verstrekken planschadevergoedingen. Daarom achtte de rechter deze overeenkomsten ook nietig. In het nieuwe artikel 49a is de planschadeverhaalsovereenkomst weer mogelijk gemaakt, maar zijn er wel een paar spelregels ingebouwd. Zo moet men de verhandelbare ontwikkelingsrechten ook zien: een dergelijk systeem geeft vooraf spelregels voor de onderhandelingsplanologie.

Voorjaar van 2001 heeft het LEI een eerste notitie over de mogelijkheden van het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' in de Nederlandse situatie geschreven. Het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' biedt een mogelijkheid om via de markt rood te laten betalen voor duurzame ontwikkelingen in het buitengebied. Dat instrument wordt in Amerika al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toegepast. Uitgangspunt in Amerika is dat gebieden die niet mogen ontwikkelen financieel worden gecompenseerd door gebieden die dat wel mogen. Dit gebeurt door het toekennen van verhandelbare ontwikkelingsrechten aan grondeigenaren in gebieden die niet mogen ontwikkelen. Met de prijs van het ontwikkelingsrecht wordt de vermogenswaardedaling van de grondeigenaar in het open te houden gebied, die ontstaat als gevolg van de langlopende gebruiksbepalingen, in één keer afgekocht. Deze ontwikkelingsrechten zijn vervolgens noodzakelijk om in de gebieden waar wel ontwikkelingen toegelaten worden daadwerkelijk tot ontwikkeling te komen.

1.2 Doelstelling

Om inhoud te geven aan haar verantwoordelijkheid voor realisatie van het plattelandsbeleid enerzijds en de stedelijke ontwikkeling anderzijds wil de provincie Limburg het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' gaan inzetten. Daartoe heeft zij opdracht gegeven de toepassing van dit instrument voor te bereiden. Het doel van de eerste fase van dit project luidt dan ook: bereid toepassing voor van het instrument 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' in Limburg door een concept voor implementatie te ontwerpen, rekening houdend met de regionaal-economische omstandigheden in Limburg, en onderzoek of het concept juridisch gezien in Nederland toepasbaar is en of daar een juridische grondslag voor kan worden gevonden. Een eventuele tweede fase van dit onderzoek richt zich op een pakkend ontwerp voor een of meer gebieden, met daarin opgenomen een stappenplan, het gemeten externe draagvlak en voor zover daar aanleiding toe is, de nog te nemen juridische hobbels.

1.3 Werkwijze

De werkwijze die in dit onderzoek is toegepast betreft een combinatie van literatuurstudie, een kwantitatieve analyse van het te onderzoeken gebied en brainstormsessies met deskundigen. De kwantitatieve analyses zijn uitgevoerd op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over veehouderij en grondgebruik en geografische gegevens. Het onderzoek richt zich met name op de juridische, planologische en economische aspecten van een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten, teneinde te kunnen komen tot een concept voor dit systeem. Om het concept concreet te kunnen maken zijn twee gebieden in Limburg geselecteerd, een dorpsachtig gebied met ommeland en een gebied dat onder druk staat van stedelijke agglomeraties.

1.4 Opzet rapport

In dit rapport wordt allereerst in hoofdstuk 2 het systeem met *Transferable Development Rights* in de Verenigde Staten omschreven. De mogelijkheden om het concept juridisch gezien in Nederland toepasbaar te maken en daar een juridische grondslag voor te vinden worden in hoofdstuk 3 toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de planologische aspecten van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten uitgewerkt. De marktwerking van een VOR-systeem in Limburg komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Op basis van de juridische planologische en economische aspecten worden vervolgens in hoofdstuk 6 en 7 de concepten uitgewerkt aan de hand van twee 'voorbeeldgebieden'. In hoofdstuk 8 wordt afgesloten met discussie, conclusies en aanbevelingen.

2. Verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten

2.1 Wat zijn 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'?

Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt in Amerika al vanaf de jaren zeventig toegepast. Uitgangspunt is dat gebieden die niet mogen ontwikkelen (lees: verstedelijken) financieel worden gecompenseerd door gebieden die dat wel mogen. Dit gebeurt door het toekennen van verhandelbare ontwikkelingsrechten - in Amerika bekend als *Transferable Development Rights* (TDR's) - aan grondeigenaren in gebieden die niet mogen ontwikkelen (*sending sites*). Deze ontwikkelingsrechten zijn vervolgens noodzakelijk om in de gebieden waar wel ontwikkelingen toegelaten worden (*receiving sites*) daadwerkelijk tot ontwikkeling te komen (zie voorbeeld Pinelands).

Pinelands, New Jersey

Voor het Pinelands gebied in het zuiden van New Jersey werd in 1981 door de Staat New Jersey in samenwerking met lokale overheden een TDR-programma ontwikkeld. Dat programma is erop gericht om ontwikkelingsrechten over te hevelen van ecologisch kwetsbare en agrarisch waardevolle streken in de Pinelands (*sending sites*) naar minder kwetsbare streken waar stedelijke ontwikkeling wordt toegestaan (*receiving sites*).

De rechten worden toebedeeld aan eigenaren van bos- en landbouwgronden in de te behouden *sending sites*. Des te meer grond men in bezit heeft des te meer ontwikkelingsrechten men krijgt toebedeeld. Voor elke 39 acres bosgrond 1 ontwikkelingsrecht en voor elke 39 acres landbouwgrond 2 ontwikkelingsrechten (1 acre is ongeveer 0,4 ha). Met die ontwikkelingsrechten mag men in het eigen (te behouden) gebied niets doen. Daarentegen wel in het te ontwikkelen stedelijke gebied.

Onder het programma mag een ontwikkelaar in een stedelijk te ontwikkelen *receiving site* in New Jersey per acre 4 extra woningen bouwen indien hij in de *sending site* 1 ontwikkelingsrecht weet aan te kopen. Dus als zo'n ontwikkelaar een acre grond bezit in het voor woningontwikkeling aangewezen 'receiving' gebied, mag hij daar met 1 extra ontwikkelingsrecht 5 woningen bouwen in plaats van die ene die sowieso wordt toegestaan. Vanzelfsprekend bepaalt de lokale overheid de maximaal toegestane bebouwingsdichtheid per acre in het 'receiving' site. Om de handel in ontwikkelingsrechten te vergemakkelijken werd er een 'rechtenbank' in het leven geroepen.

Het betreft zodoende een systeem van verevening, waarbij grondeigenaren in de *sending site* hun latente ontwikkelingsruimte, dat wil zeggen wettelijk toegestane maar nog niet ingevulde ontwikkelingsruimte, op de markt kunnen inleveren. Grondeigenaren in de *receiving site* kunnen in een systeem van marktwerking ontwikkelingsrechten aankopen. De waardedaling van de grond in *sending sites* die met het inleveren van latente ontwikkelingsruimte gepaard gaat, wordt zodoende gecompenseerd.

Deze waardedaling komt voort uit het volgende. De agrarische grondprijs is opgebouwd uit twee onderdelen: de agrarische opbrengstwaarde en de niet-agrarische optiewaarde. De eerste is gerelateerd aan de bestaande en toekomstige agrarische gebruiksmogelijkheden van de grond. Omdat dit gebruik een bepaald verwacht rendement oplevert heeft de grond een be-

paalde waarde. De laatste hangt af van de hoogte van de waardeinstijging bij een eventuele bestemmingswijziging, en de kans daarop.¹

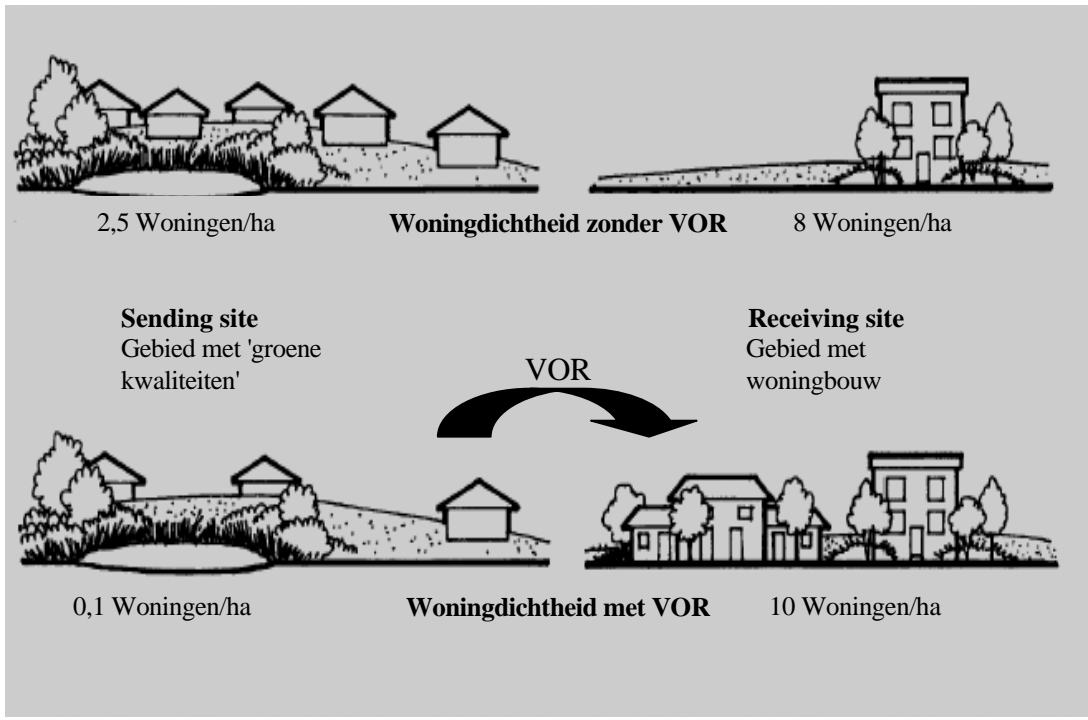
2.2 Hoe werken verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten?

In de Verenigde Staten heeft men al meer dan dertig jaar ervaring met programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Er zijn inmiddels 114 programma's. Elke toepassing van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten is anders ingevuld, toegesneden op de specifieke lokale of regionale situatie. In de boxen in dit hoofdstuk worden drie voorbeelden beschreven. De belangrijkste opties zijn in het hiernavolgende overzicht kort weergegeven.

Ruimtelijke ordening in de Verenigde Staten is gekoppeld aan maximaal toegestane dichtheden van woningen per 'acre' (0,4 ha). Daarnaast kent men in de Verenigde Staten de *zoning ordinance*, een zoneringsregeling waarin het grondgebruik geregeld kan worden. In de Verenigde Staten zijn grote stukken landelijk gebied waar het mogelijk is om een bepaalde dichtheid aan woningen te bouwen. In het juridische systeem van de Verenigde Staten is het onmogelijk om dit te verbieden. Deze bouwmogelijkheid is om twee redenen niet gewenst. Ten eerste is dat de zogenaamde urban sprawl; steden in de Verenigde Staten breiden uit in de vorm van grote uitleglocaties in lage dichtheden. Dit heeft onder andere hoge kosten van voorzieningen per woning tot gevolg. De tweede reden is het verdwijnen van natuur en landbouwgronden; door ongebreidelde verstedelijking verdwijnen landschappelijk, natuurlijk en vanuit agrarisch opzicht aantrekkelijke gebieden.

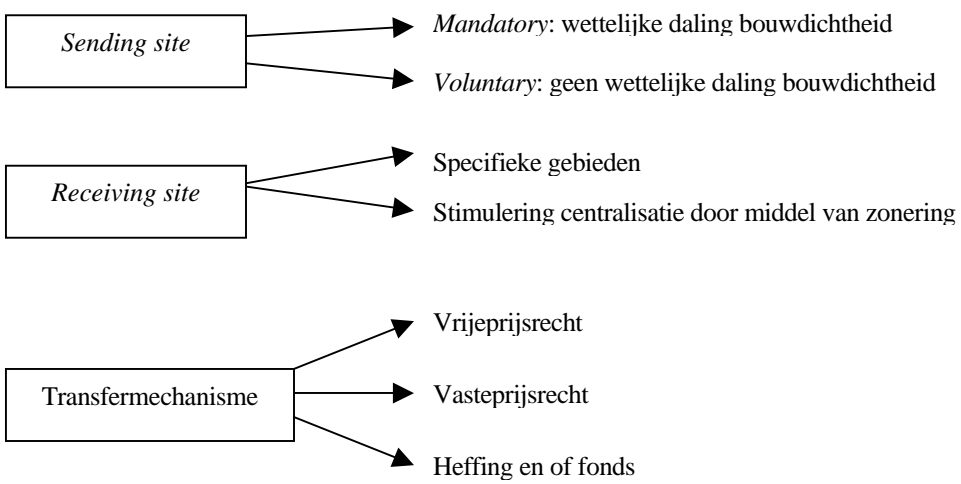
In de *sending site* wordt in de Verenigde Staten onderscheid gemaakt tussen een bindende (Long Island Central Pine Barrens) en vrijwillige (Montgomery County) daling van het ontwikkelingspotentieel. Meestal wordt een programma gecombineerd met een *downzoning* in de *sending site*. Dat betekent dat de dichtheid waarmee in dit gebied oorspronkelijk gebouwd mocht worden, wordt gereduceerd. Of de bebouwingsmogelijkheden vervallen, op grond van de *zoning ordinance*, zelfs helemaal. Om de waardedaling ten gevolge van de *zoning ordinance* te compenseren, krijgen de eigenaren verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit noemt men een *mandatory* (bindend) programma. Deze combinatie - *transferable development rights* en *downzoning* - is evenwel niet noodzakelijk. Men kan er ook voor kiezen om de ontwikkelingsmogelijkheden intact te laten, maar wel te bepalen dat men van deze rechten af kan zien. In deze gebieden worden de bestaande rechten ook intact gelaten, maar voor verdere intensivering van het grondgebruik zijn dan ontwikkelingsrechten nodig. De ontwikkelaars aldaar kunnen de rechten kopen, al of niet via een fonds, en daaraan worden dan weer conserverende overeenkomsten ten behoeve van de percelen in de *sending site* gekoppeld. Dit is een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten, gebaseerd op vrijwilligheid.

¹ Omdat de verschillen in grondprijs tussen agrarisch gebruik en gebruik voor woningbouw in Nederland hoog zijn, kan de optiewaarde van de grond in Nederland een substantieel deel van het totaal uitmaken.



Figuur 2.1 Transferable development rights Michigan

Bron: Machemer (2000).



Opties voor programma's met transferable development rights in de Verenigde Staten

Voor wat betreft de *receiving site* is een optie het gebied te begrenzen als een specifiek gebied waarin de aankoop van een bepaalde hoeveelheid ontwikkelingsrechten verplicht wordt gesteld bij het ontwikkelen van stedelijke functies. Een alternatief hiervoor is een zonering rondom de kern. Dit wordt in de Verenigde Staten toegepast om ongebreidelde verstedelijking

Montgomery County, Maryland

De landbouw in Montgomery County kwam in de jaren zeventig steeds meer onder stedelijke druk. Dat bedreigde de continuïteit van de landbouw in het gebied, met name in stadsrandzones. Om enerzijds het open landbouwgebied te behouden en anderzijds toch stedelijke groei mogelijk te maken, ontwikkelde de 'Planning Board' van Montgomery County een conserveringsprogramma. In concreto legde Montgomery County in 1980 gebruiksbeperkingen op 88.000 acres landelijk gebied. Tegelijk installeerde men een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten teneinde getroffen eigenaren te compenseren voor de waardedaling van hun grondbezit. Voor elke 5 acres met gebruiksbeperking ontvingen de eigenaren een met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een verhandelbaar ontwikkelingsrecht geeft de eigenaar daarvan het recht om 1 extra woning te bouwen. Niet in het voor landbouw, bosbouw enzovoort te behouden open gebied, maar daarbuiten in door de County aangewezen stedelijke groeigebieden. Alle grondeigenaren in het te behouden gebied konden de aan hen toebedeelde ontwikkelingsrechten verkopen aan diegenen die de nieuwe stedelijke groeikernen wilden ontwikkelen. Makelaars in onroerend goed gingen deze rechten, als tussenpersoon, verhandelen en tot en met 1987 waren er 3.700 rechten verhandeld en gebruikt om er woningen in allerlei categorieën mee te bouwen. De marktprijs kwam uit op ongeveer 5.000 dollar per recht.

Door het programma bleef het kwetsbare open landbouwgebied in Montgomery County bestaan, terwijl de (agrarische) eigenaren op kosten van de projectontwikkelaars werden gecompenseerd voor de vermogenswaardedaling van hun grond.

tegen te gaan door bouwen aan de rand van de stad duurder te maken. Het verschil tussen de beide opties is de wijze van aanwijzen. In de eerste wordt een specifiek gebied voor ontwikkeling aangewezen, waar de aankoop van ontwikkelingsrechten verplicht wordt gesteld. In de tweede optie wordt een zonering in concentrische cirkels rondom het centrum van de kern gelegd, waardoor ontwikkelaars afhankelijk van de afstand van het centrum verplicht worden

Long Island Central Pine Barrens, New York

Recentelijk werd naar het voorbeeld van de Pinelands een programma met *transferable development rights* ontwikkeld voor oostelijk Long Island (Central Pine Barrens). Het gebied, ter grootte van 100.000 acres, is landschappelijk kwetsbaar en rijk aan natuurwaarden. Er lagen wel 220 aanvragen voor ontwikkelingsprojecten, waarvan de behandeling van de milieuprocedures veel tijd en geld zou gaan kosten. Vandaar dat vertegenwoordigers van gemeenten, landeigenaren, projectontwikkelaars en milieuactivisten met elkaar aan tafel gingen zitten om een plan te ontwikkelen. Uitkomst was het behoud van een gebied van 55.000 acres, mogelijk gemaakt door het Long Island Pine Barrens programma met *transferable development rights* dat in 1993 een wettelijke status kreeg. In april 1995 werd het allesomvattende landinrichtingsplan aangenomen. Dat plan deelt ontwikkelingsrechten toe aan bepaalde *sending sites* in de Pine Barrens op basis van wat tot dan toe volgens de ruimtelijke ordening mogelijk was. De gronden in deze *sending* gebieden mogen nu echter niet verder worden ontwikkeld. De nog ongebruikte bebouwingsrechten mogen alleen nog worden aangewend in daartoe aangewezen *receiving* gebieden. Wanneer een ontwikkelaar 1 ontwikkelingsrecht in het te behouden gebied aankoopt, mag hij daarmee 1 extra wooneenheid per acre boven de toegestane bebouwingsdichtheid in het te ontwikkelen gebied realiseren. Een 'rechtenbank' kreeg het recht om ontwikkelingsrechten van grondeigenaren in de *sending sites* te kopen om die aan ontwikkelaars/grondeigenaren in het *receiving site* te verkopen.

om een bepaald aantal ontwikkelingsrechten aan te kopen. Zodoende wordt een lagere grondprijs aan de rand van de stad zodanig verhoogd dat aan de rand van de stad bouwen financieel minder aantrekkelijk is dan in het centrum. Maar van een specifieke *receiving site* is in deze variant geen sprake.

In de meeste gevallen in de Verenigde Staten wordt er een ontwikkelingsrecht verplaatst. Er zijn verschillen in de manier waarop dat gebeurt. Ten eerste kan dat gebeuren tegen een prijs die de markt bepaalt op basis van vraag en aanbod van ontwikkelingsrechten. Een tweede mogelijkheid is de ontwikkelingsrechten een vaste, door de overheid te bepalen, prijs mee te geven. De eerste mogelijkheid geeft meer marktwerking, en een directe relatie tussen rode en groene functies. De tweede mogelijkheid geeft meer zekerheid op een passende compensatie voor de verkoper van ontwikkelingsrechten.

2.3 Succes- en faalfactoren op basis van ervaringen in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten is zoals gezegd al dertig jaar ervaring met systemen met *transferable development rights*. Een aantal hiervan zijn succesvol, maar er zijn ook systemen die niet gewerkt hebben. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de succes- en faalfactoren van deze systemen in de Verenigde Staten. Succesfactoren en faalfactoren die in de Verenigde Staten genoemd worden zijn:

- maatschappelijke betrokkenheid: Bekendheid met en draagvlak voor het systeem voorkomt onder andere langdurige juridische procedures;
- *receiving sites* die goed aansluiten bij de vraag van de markt; anders zal de vraag onvoldoende zijn om doelen te kunnen realiseren;
- voldoende schaarste: Met minder beschikbare rechten dan mogelijkheden om ze toe te passen; kunnen schaarste en een adequate marktwerking ontstaan;
- flankerend beleid: Het aanvullend inzetten van flankerend beleid, zoals een rechtenbank en monitoringprogramma's, is een voorwaarde voor het welslagen van dergelijke programma's. Een rechtenbank die transacties faciliteert kan voor administratie zorgen en voor een reputatie van betrouwbaarheid en stabiliteit;
- eenvoudige overdracht van rechten: Een ingewikkeld proces van overdracht van rechten beperkt de kans op een adequate hoeveelheid transacties.

3. Juridische aspecten

3.1 Inleiding

Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten vindt zijn oorsprong in de Verenigde Staten. De eigenschappen van het instrument maken het ook interessant voor de Nederlandse situatie. Hiervoor moet het echter ingepast worden in de Nederlandse juridische context. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of en op welke manier dat mogelijk is. Uitgangspunt hierbij is dat een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten een grondslag zal moeten kunnen vinden in het Nederlandse recht. Van belang is daarbij in de eerste plaats het privaatrecht. Biedt het Nederlandse eigendomsrecht een basis voor een apart ontwikkelingsrecht, dat daarvan deel zou uitmaken? In de tweede plaats zal het bestuur, als het een dergelijk programma wil opleggen, daarvoor een grondslag in het publiekrecht moeten vinden. In deze paragrafen wordt daarop verder ingegaan.

3.2 Privaatrecht: eigendom in Nederland

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (art. 5:1 BW). Het eigendomsrecht in Nederland is niet splitsbaar in verschillende onderdelen. De eigendom van grond is één recht en bestaat niet uit een aantal deelrechten (*bundle of rights*) die onafhankelijk van de grond en los van elkaar verhandeld kunnen worden zoals dat in de Verenigde Staten het geval is. De bevoegdheid van de eigenaar van de grond om deze te gebruiken, omvat de bevoegdheid tot gebruik van de ruimte boven en onder de oppervlakte (art. 5:21 BW). Een eigenaar mag dus in principe bouwen op zijn grond waar en wat hij wil. Deze vrijheid van een eigenaar om met zijn grond te doen wat hij wil is echter niet onbeperkt en kan op twee manieren beperkt worden. De eigenaar kan zichzelf beperken door rechten op zijn grond aan anderen over te dragen. Deze rechten zijn te onderscheiden in persoonlijke recht en zakelijke rechten. Persoonlijke rechten zijn rechten die in principe alleen de persoon zelf bindt (en zijn erfgenamen). Zakelijke rechten drukken op de zaak zelf en gaan ook over op de koper van de grond. Deze beperkte zakelijke rechten (erfdienstbaarheden, erfpacht, opstal) zijn limitatief in de wet geregeld. In de wet valt echter geen recht te ontdekken dat kan worden aangemerkt als een ontwikkelingsrecht. Het privaatrechtelijk eigendomsrecht biedt voor het ontwikkelingsrecht geen directe uitkomst. Met enige goede wil zouden de genoemde beperkte rechten wel als deelrechten kunnen worden aangemerkt, maar dan nemen zij toch niet de vorm van ontwikkelingsrechten aan.

De eigenaar kan ook beperkt worden in zijn bevoegdheden door diverse wettelijke voorschriften. Publiekrechtelijke wetgeving als de Wet op de Ruimtelijke Ordening is hier een goed voorbeeld van. Op basis van het publiekrecht zal een nieuw 'recht' gecreëerd moeten worden dat verhandelbaar is onafhankelijk van de grond, en analoog aan onder andere melkquotum en mestrechten. Wel zal moeten worden nagedacht over wat de privaatrechtelijke

gevolgen daarvan zijn en of een regeling van deze rechten niet strijdt met het Burgerlijk Wetboek (zie par. 4). De vraag is dan dus in hoeverre het privaatrecht een belemmering kan vormen voor de overdracht van dit nieuwe recht.

3.3 Publiekrechtelijke grondslag voor verhandelbare ontwikkelingsrechten

3.3.1 De doelstelling

Een belangrijk punt van aandacht is de doelstelling van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten. In de Verenigde Staten is het doel vooral het conserveren van extensieve bestemmingen. Een doelstelling die in Nederland ook nogal eens in beeld komt is het afromen van bestemmingswijzigingswinsten in ontwikkelingsgebieden. Zou een VOR-programma worden opgezet om in ontwikkelingsgebieden tot een (extra) baatafoming te komen, daarvoor als overheid geld te incasseren om daar vervolgens 'groen' mee te gaan ontwikkelen, dan zal dat worden gezien als een belasting. Rechtspraak is daar kritisch over, zelfs als deze baatafoming via een 'vrijwillig' programma zou geschieden.¹ Het zal dus zaak zijn de doelstelling van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten expliciet te koppelen aan het gebied waarin de omgevingskwaliteit moet worden verbeterd.

In tegenstelling tot de Verenigde Staten kennen wij in Nederland niet een soort natuurrecht voor grondeigenaren op bouwontwikkeling. Eigenlijk is de situatie omgekeerd: ontwikkelen mag alleen als ruimtelijke plannen daarin voorzien. De verhandelbare ontwikkelingsrechten dienen dan ook uitdrukkelijk in die context te worden geplaatst. Dat leidt tot een driedeling in de invulling van de te bevorderen ruimtelijke kwaliteiten:

- het wegnemen van bestaande ontwikkelingsmogelijkheden en ter compensatie daarvoor ontwikkelingsrechten toekennen. Hierbij gaat het dus om een dwingend systeem. Bestaande bouwmogelijkheden worden beperkt, bijvoorbeeld door het agrarisch bouwperceel te verkleinen. Dit zou aangewezen kunnen zijn bijvoorbeeld in extensiveringsgebieden binnen de reconstructie. Het geldt dat de overheid anders zou moeten uittrekken voor verplaatsing van bedrijven of schadevergoedingen kan dan via de ontwikkelingsrechten worden gegenereerd;
- het wegnemen van ontwikkelingsmogelijkheden kan ook op vrijwillige basis geschieden: ontwikkelingsrechten worden toegekend en indien deze worden verkocht neemt de verkoper de verplichting op zich niet te ontwikkelen. In deze situatie worden de ruimtelijke plannen in het 'groene' gebied niet aangepast, maar wordt de beperking doorgevoerd op basis van overeenkomsten inzake de ontwikkelingsrechten;
- er kan ook gestreefd worden naar kwaliteiten, waarvoor het bestemmingsplan geen regeling kan bevatten (extra kwaliteit). Te denken valt hierbij aan natuurontwikkeling of natuurbeheer. Positieve beheersverplichtingen kunnen in een bestemmingsplan niet worden afgedwongen. Uiteraard zijn er subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer, maar het is ook denkbaar dat de verhandelbare ontwikkelingsrechten hier worden inge-

¹ De casus Mulder/Nunspeet is illustratief. De planshadekostenverhaalsovereenkomst, die aanvankelijk door de rechtspraak niet werd toegelaten en later wel is ten slotte door de Hoge Raad onderuitgehaald. Hoewel de praktijk oplossingen wist te vinden, is nu toch een echte wettelijke basis gecreëerd voor dit fenomeen, in de vorm van een nieuw artikel 49a Wet op de Ruimtelijke Ordening.

zet. Uiteraard gaat het ook hierbij om een vrijwillig systeem: een grondeigenaar krijgt ontwikkelingsrechten; als hij die verkoopt neemt hij de beheersverplichting op zich en hij wordt daarvoor betaald door de ontwikkelaar die de rechten heeft gekocht.

Voor de regeling van de verhandelbare ontwikkelingsrechten maakt het waarschijnlijk niet veel uit welk systeem aan de orde is. Voor de inpasbaarheid in en aansluiting op het ruimtelijk beleid is het daarentegen wel van het grootste belang de Nederlandse en plaatselijke context in aanmerking te nemen.

3.3.2 Wettelijke/bestuursrechtelijke basis

Indien sprake moet zijn van een wettelijke bevoegdheidsgrondslag komen daarvoor in aanmerking: een nationale wet, een provinciale verordening of een gemeentelijke verordening. Denkbaar is voorts dat aangesloten wordt bij een bestaande publiekrechtelijke bevoegdheid in het kader van de ruimtelijke ordening.

Uiteraard zou het verreweg het beste zijn als een nationale wet een expliciete grondslag voor een regeling van verhandelbare ontwikkelingsrechten zou bevatten. In feite heeft men het in Amerika ook zo geregeld, waar staatswetgeving vaak een statuut voor verhandelbare ontwikkelingsrechten bevat. Zo'n wettelijke regeling, zelfstandig of geïntegreerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), heeft als voordeel dat de bevoegdheid niet meer ter discussie kan worden gesteld en dat zo'n wet ook normeringen voor de inzet van het instrument kan bevatten en, *last but not least*, waarborgen voor burgers.

Een aantal mogelijke juridische grondslagen is overwogen (zie box beschouwing juridische grondslagen). Voorgesteld wordt om het VOR-systeem in Nederland te koppelen aan de burgers bindende bevoegdheden uit de WRO, zoals bestemmingsplannen en vrijstellingen. Daarvoor is medewerking van gemeenten nodig, die dan weer via provinciale plannen kan worden verzekerd (vergelijk de methode Bom+ in Limburg).

De methode zou dan als volgt werken:

- in het streekplan zouden de principes voor verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen worden opgenomen;
- aan bestemmingsplanwijzigingen en vrijstellingen die (grotere) bouwinitiatieven toestaan wordt door de provincie meegewerkt, als daar een op omgevingskwaliteit gerichte bestemming tegenover staat, voorzien van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten;
- de gebiedsaanwijzing (*sending* en *receiving sites*) zou dan in de desbetreffende bestemmingsplannen of bij de vrijstellingen moeten worden opgenomen, maar het verdient de voorkeur om een en ander in een streekplanuitwerking neer te leggen;
- in het bestemmingsplan/vrijstellingsbesluit/streekplan moet worden bepaald dat gebouwd mag worden indien men beschikt over ontwikkelingsrechten, met het oog op een goede ruimtelijke ontwikkeling, zowel binnen als buiten de rode contouren. Een goede motivering vanuit ruimtelijk oogpunt is belangrijk. Immers zowel in artikel 10 WRO als in artikel 19 staat een 'goede ruimtelijke ordening' (wat daar ook onder verstaan moet worden) voorop.

3.4 Beperkingen en bedreigingen voor verhandelbare ontwikkelingsrechten

Wetten en verordeningen op nationaal of internationaal niveau - de Nederlandse juridische omgeving - dienen te worden nagelopen op mogelijke belemmeringen voor de invoering van een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het kan daarbij gaan om strijdigheden, overlappingsen, afstemmingsproblemen.

3.4.1 Ruimtelijke ordeningsrecht

Ontwikkelingsrechten zijn extra en komen niet in de plaats van andere beperkingen. Dat houdt in dat:

- een vrijstelling voor de bouw van een woonwijk zal niet verleend kunnen worden als zich een agrarisch bedrijf met een stankcirkel in de omgeving zit, ook al beschikt de ontwikkelaar over ontwikkelingsrechten;
- een bouwblok voor een agrarisch bedrijf dat toch al moet verdwijnen, bijvoorbeeld omdat het schadelijk is voor een habitatgebied (art. 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) kan niet in stand blijven met een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten;
- een kantorenpark kan niet gerealiseerd worden met ontwikkelingsrechten, als het op de verkeerde plek ligt (en er geen sprake is van 'goede ruimtelijke ordening').

Bij de planologische vormgeving van de *sending* en *receiving* sites zal een volledige ruimtelijke toetsing plaatsvinden. Dat betekent dat zoneringen op basis van de milieuwetgeving moeten worden meegenomen, evenals vogel- en habitatgebieden, geluidhinder, flora- en fauna, hogere plannen, ruimte voor de rivier, enzovoort. Er zal derhalve ook het nodige onderzoek moeten plaatsvinden: distributieplanologisch onderzoek, ecologisch onderzoek, milieu-effect-rapport, passende beoordeling in het kader van de Habitatrichtlijn, geluidshinderonderzoek, bodemonderzoek enzovoort.

Aparte vermelding verdient artikel 49 WRO. In de verplichte systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten is het immers de bedoeling de toekenning van ontwikkelingsrechten in de plaats te laten komen van een schadevergoeding op basis van dit artikel. Dit lijkt te kunnen nu art. 49 een uitweg biedt: 'waarvan de vergoeding niet [...] anderszins is verzekerd'. Door de toekenning van ontwikkelingsrechten is de vergoeding immers anderszins verzekerd. Overigens zal ook het wegbestemmen van de bouwmogelijkheden op grond van de rechtspraak (bijvoorbeeld St. Anthonis¹) alleen kunnen als de overheid bereid is te onteigenen of anderszins te compenseren. Speciaal probleem hierbij is nog het overgangsrecht. Volgens bestaande jurisprudentie is dat overgangsrecht betrekkelijk gunstig voor bestaand gebruik, zodat dat bestaand gebruik niet alleen mag worden voortgezet, maar zelfs nog mag worden uitgebreid.

De grootste bedreiging voor systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten bestaan in de onzekere grondslag ervan (3.3). Het kan zijn dat een rechter tot het oordeel komt dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening een dergelijke regeling niet toelaat, aangezien deze strekt tot verhaal van kosten welke niet expliciet in de wet is voorzien (zie voetnoot Mulder/Nunspeet). Daarvoor is de kwaliteit van de argumenten op het gebied van ruimtelijke ordening van be-

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3 september 2003, Agrarisch Recht 2003, nr. 5182

lang. Hierbij kan gerefereerd worden aan begrippen als compensatie (wat geaccepteerd is). Er zijn overigens reeds meerdere precedentes, zoals de Ruimte voor Ruimte-regeling en de 'rood voor groen'-benaderingen. Het bekendste - en succesvolste - voorbeeld is wellicht de ruimtevoor-ruimte-regeling van de Regeling beëindiging veehouderijtakken. Op basis van deze regeling werden veehouders bewogen tot sloop van stallen en inleveren van mestproductierechten en dierrechten tegen betaling. De beloning bestond uit bouwmogelijkheden op het eigen terrein of uit geld. Dat geld werd gegenereerd door gemeenten die extra bouwmogelijkheden kregen toegewezen. De Gier c.s. hebben de juridische houdbaarheid van dit arrangement onderzocht (De Gier, 2001). De conclusie kan - voorzover van belang - als volgt worden weergegeven: de jurisprudentie over het bedingen van een financiële vergoeding in ruil voor planologische medewerking is zeer kritisch. Verhaal van kosten of baatafoming is in elk geval niet toelaatbaar. Als het echter gaat om het verwerven van gelden voor een specifiek ruimtelijk doel is dat anders; er dient dus een planologisch doel in beeld te zijn. In dat geval lijkt een overeenkomst aanvaardbaar. Met de door De Gier gehanteerde slagen om de arm kan gesteld worden dat een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten daarbinnen past: het gaat ook daarbij om ruimtelijke kwaliteit.

Beschouwing juridische grondslagen

Beperken wij ons tot geldende wetgeving dan zou men voor een nationale wet aangewezen zijn op een Experimentenwet, bijvoorbeeld Experimentenwet Stad en Milieu, welke wellicht in sommige gebieden (bijvoorbeeld Maastricht) mogelijkheden biedt. Afgezien van het feit dat de werkingssfeer van de Experimentenwet beperkt is tot de aangewezen gebieden, lijkt ook de werkwijze nogal omslachtig - er moet een amvb worden opgesteld - en ook overbodig gelet op de reikwijdte van de wet qua (afwijking van) normstelling in vergelijking tot de reikwijdte van een VOR-programma. Met een VOR-programma is het niet zozeer de bedoeling om af te wijken van elders geldende milieunormen (zoals de Experimentenwet mogelijk maakt), maar is het juist de bedoeling een nieuw instrument toe te voegen aan de instrumenten die geschikt zijn om in een gebied niet-rode ontwikkelingen en rode ontwikkelingen te koppelen. Dit maakt de experimentenwet een minder geschikte grondslag.

Een provinciale verordening komt eveneens in aanmerking als grondslag. Aangezien het in eerste instantie om een provinciaal voornemen gaat zal de provinciale verordening extra aandacht verdienen. Misschien komt de provinciale milieuverordening als grondslag in aanmerking, en anders een gewone autonome verordening. Maar in beide gevallen staat dit op gespannen voet met art. 72 WRO, waarin de verordenende bevoegdheid van provincies en gemeenten wordt beperkt. Dergelijke verordeningen zouden dwars door het systeem van de (huidige) WRO in gaan.

Een gemeentelijke verordening als grondslag stuit op hetzelfde bezwaar. Bovendien is de gemeentelijke schaal niet beoogd voor de plannen met dergelijke programma's.

Koppeling aan een bouwvergunning - als bestuursbevoegdheid - is niet goed mogelijk, aangezien het hier niet gaat om een vrije bevoegdheid (als het past moet de bouwvergunning verleend worden, er kunnen geen aanvullende eisen worden gesteld).

Voor de volledigheid wordt nog gemeld dat systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten ook een plaats zouden kunnen krijgen tussen de fiscale instrumenten uit de Gemeentewet. Dat is echter een lange en waarschijnlijk moeilijk begaanbare weg, gelet op de vele eerdere - gesneuvelde - voorstellen. Bovendien zou de nadruk dan meer komen te liggen op baatafoming.

Ten slotte komt de gemeentelijke exploitatieverordening in aanmerking. Dit lijkt een aantrekkelijke optie, omdat deze wijze van werken gepaard gaat met vrijwilligheid. Een ontwikkelaar hoeft immers geen exploitatieovereenkomst te sluiten. Hetgeen betekent dat een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten betrekkelijk gemakkelijk in te passen zou zijn. Aan de andere kant is ook hier weer de vraag of de exploitatieverordening hiermee niet wordt opgerekt tot buiten de grenzen van wat art. 42 WRO zou toelaten. Verder is de werkingssfeer ook hier beperkt tot de gemeentelijke schaal. Een bindend systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten zou tenslotte op deze basis niet mogelijk zijn.

3.4.2 Algemene wetgeving

Een tweede terrein met voetangels en klemmen wordt gevormd door meer algemene wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht en het burgerlijk recht. Aangezien de overdracht van rechten plaatsvindt via overeenkomsten waarbij waarschijnlijk ook de overheid partij is, krijgen we te maken met het leerstuk rond de zogenaamde doorkruisingsproblematiek (tweewegenleer) en het verbod van *detournement de pouvoir*. Het hiervoor genoemde onderzoek van De Gier c.s. biedt voldoende aanknopingspunten om de valkuilen te ontgaan. Een speciale moeilijkheid wordt nog gevormd door art. 3:83 BW, waarin is bepaald dat 'alle andere rechten' - waaronder ook de ontwikkelingsrechten moeten worden begrepen - slechts kunnen worden overgedragen wanneer de wet dit bepaalt. Nu een wettelijke regeling terzake voorsnog niet voorhanden is, moet wellicht worden geoordeeld dat de overdraagbaarheid van ontwikkelingsrechten niet aan de orde is. Er kan evenwel op goede gronden gepleit worden voor een restrictieve interpretatie van dit artikel (dat niet is geschreven voor publiekrechtelijke rechten) en bovendien wordt een minder klemmende formulering van het artikel onderzocht.¹

3.5 Toekomstige regelgeving

Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn een instrument voor de toekomst. Aangezien het recht continu in ontwikkeling is, is het van belang om hier zo vroeg mogelijk op in te spelen. Zo ligt momenteel bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor een fundamentele herziening van de WRO.

Hoewel de stand van zaken daaromtrent thans nogal onduidelijk is, biedt dit wetsontwerp aanknopingspunten voor een nadere fundering van een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten, bijvoorbeeld de daarin opgenomen verordenende bevoegdheid voor de provincie (wetsvoorstel 28 916, art. 4.1) of het provinciale bestemmingsplan (art. 3.19). In de nieuwe WRO zal derhalve een andere basis moeten worden gevonden. In het huidige systeem kan gewerkt worden met streekplan, (provinciale goedkeuring van) bestemmingsplannen en (de verklaring van geen bezwaar bij) vrijstellingen. De provincie beschikt in het geldende ruimtelijk ordeningsstelsel over voldoende aanknopingspunten.

Nu zowel de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten bij bestemmingsplannen zal vervallen, als de vrijstelling in zijn geheel (althans als de Tweede Kamer niet doorzet), vervallen deze aanknopingspunten. Ook de juridische binding van het streekplan dreigt te vervallen en te worden vervangen door indicatieve structuurvisies en zogenaamde instructieverordeningen. In de nieuwe WRO vinden we de nodige aanknopingspunten:

- de interventiemogelijkheid bij bestemmingsplannen (art. 3.8 wetsvoorstel) gevolgd door een provinciaal bestemmingsplan (art. 3.19 wetsvoorstel)
- de nieuwe provinciale verordening, art. 4.1, lijkt zelfs geknipt als basis voor een provinciaal systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten. In dat geval zouden de regels in deze verordening kunnen worden opgenomen; de aanwijzing van de gebieden kan dan, evenals onder het oude systeem, plaatsvinden bij de bestemmingsplannen, ofwel via een

¹ Zie hierover het Rapport van de MDW-Werkgroep verhandelbare rechten, blz. 71.

aanduiding in de indicatieve structuurvisies (hoe indicatief deze uiteindelijk zullen worden, moet nog blijken).

Geconcludeerd wordt dat de toekomstige WRO naar het zich laat aanzien een even goede, zo niet betere, basis zal bieden voor systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten. Eventueel kan de wetgevingsprocedure nog worden beïnvloed, bijvoorbeeld door de Regering en Kamer aan te bevelen art. 4.1 te wijzigen, waarin een expliciete VOR-bevoegdheid kan worden opgenomen. Het is zelfs mogelijk dat dan een regeling naar het rijksniveau wordt getild, via een amvb op basis van dit artikel.

3.6 Invulling van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten

Er zijn gronden om te concluderen dat er een juridische basis te vinden is voor de ontwikkelingsrechten en dat er geen onoverkomelijke juridische belemmeringen zijn. Dat betekent niet dat over de invulling van het systeem niets meer te zeggen is. Integendeel, er zal nog uitvoerig over moeten worden nagedacht hoe een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten precies vorm kan krijgen, ook in juridische zin.

Aan de aanwijzing van gebieden, het toekennen van ontwikkelingsrechten, het regelen van de overdracht van rechten dient een aantal juridische randvoorwaarden gesteld te worden. Voor wat betreft de publiekrechtelijke kant van de zaak zal het steeds gaan om de vestiging van een bepaalde bevoegdheid (bijvoorbeeld gebiedsaanwijzing) voor een bepaald bestuursorgaan (bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten), voorzien van een bepaalde normering (criteria voor het gebruik van de bevoegdheid). Daarbij zal ook aandacht voor de rechtsbescherming noodzakelijk zijn (zijn er voor beroep vatbare besluiten?), evenals voor de handhaving. Verder zal duidelijk moeten zijn wat de rechtsgevolgen voor de burger zijn bij gebruik van de bevoegdheid (bijvoorbeeld: als een gebied wordt aangewezen met een bepaalde ontwikkelingsrichting voor ogen, wat betekent dat dan?). Bij de privaatrechtelijke kant van de zaak - de overdracht van ontwikkelingsrechten - kunnen enkele keuzes worden voorzien. Men kan dit namelijk min of meer vrijlaten, maar men kan de overdracht ook aan strikte regels binden. Het ligt voor de hand een parallel te zoeken met de overdracht van productie- of milieuquota (melkquotum, mestquotum, CO₂-rechten, enzovoort) en de regeling daarvan.

Essentieel onderdeel van het systeem zijn de verplichtingen die de verkoper op zich neemt als hij de rechten verkoopt, en de vorm waarin dit moet worden gegoten (overeenkomst tussen koper en verkoper, met kwalitatieve verplichtingen). De overheid zal daar strikte eisen aan stellen - er is immers ook een publiek belang mee gemoeid. Het ligt voor de hand parallellen te zoeken met de zogenaamde ruimte-voor-ruimte-regelingen. Waarschijnlijk zal de overheid ook nakoming van die overeenkomst willen kunnen afdwingen en zal er derhalve een driepartijenovereenkomst van gemaakt moeten worden.

De volgende onderwerpen komen bij de uitwerking aan bod. Bij elk onderwerp is aangegeven wat de keuzes zijn.

Aanwijzing van sending sites

- *Wie wijst aan?*

Aangezien het initiatief van de provincie uitgaat zal de gebiedsaanwijzing in eerste instantie ook door de provincie geschieden. Gelet op de nauwe relatie met het provinciale ruimtelijk beleid ligt het voor de hand dat de gebiedsaanwijzing in nauw overleg met gemeenten en waterschappen tot stand komt. Hier ligt nog wel de vraag: moeten gemeenten meewerken, of - sterker nog - kunnen gemeenten een eigen systeem in het leven roepen? In het algemeen zal het in de sending sites gaan om boven-locaal (natuur- en landschapsbeleid), en dat kan derhalve niet aan gemeenten worden overgelaten. Toch kunnen gemeenten ook een eigen VOR-beleid ontwikkelen als zij zelf 'groene' doelen kunnen formuleren en bovendien de provinciale besluitvorming niet nodig hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een bestemmingsplangoedkeuring of een verklaring van geen bezwaar. Met andere woorden: als gemeenten zelfstandig kunnen besluiten, kunnen zij ook zelfstandig een VOR-systeem opzetten. Gemeenten hoeven natuurlijk niet zonder meer mee te werken aan provinciale initiatieven. Als gemeenten geen ontwikkelingslocaties aanwijzen in hun ruimtelijk beleid, kan de provincie dat niet (zo snel) afdwingen. Dus zal er niet worden gebouwd en dus zal een VOR-systeem niet kunnen. Dit is een reden te meer bij de voorbereiding van zo'n systeem na te gaan of andere overheden bereid zijn tot (planologische) medewerking.
- *Wat voor besluit - streekplan/streekplanuitwerking/bestemmingsplantoelichting?*

Bepaald zal moeten worden bij welk besluit een sending site kan worden aangewezen. Aangezien het om een betrekkelijk concreet ruimtelijk doel zal gaan ligt het voor de hand om ook nauw aan te sluiten bij een planniveau dat daarin voorziet. Wellicht kan in het streekplan zelf het systeem worden opgenomen (zoals dat nu ook bij Bom+ is gebeurd) en voor de aanwijzing van gebieden worden doorverwezen naar een streekplanuitwerking. Met het oog op de wenselijkheid van een rechterlijke toetsing van het gebiedsaanwijzingsbesluit volstaat een streekplanuitwerking echter niet, nu daarin geen 'concrete beleidsbeslissingen' kunnen worden opgenomen (art. 4a, tiende lid, WRO) en dus tegen uitwerkingen geen administratiefrechtelijke voorziening open staat. Dat zou er weer voor pleiten om de gebiedsaanwijzing in het streekplan zelf op te nemen, en deze ook als concrete beleidsbeslissing te bestempelen.
- *Procedure aanwijzingsbesluit: inspraak, bezwaar, beroep rechtbank, Raad van State*

Als de gebiedsaanwijzing in het streekplan wordt opgenomen als concrete beleidsbeslissing dan wordt vanzelfsprekend ook de daarvoor geregelde procedure gevolgd. Dat betekent inspraak, overleg in PPC en met andere overheden, mogelijkheid van bedenkingen, vaststelling door provinciale staten, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- *Inhoud aanwijzingsbesluit*
De volgende elementen zullen onderdeel uitmaken van het aanwijzingsbesluit:
 - kaarten;
 - omschrijvingen (bijvoorbeeld bestaande plannen en gewenste ruimtelijke ontwikkeling);
 - omschrijving van de rechtsgevolgen:
 - Basis en kader voor toekenning ontwikkelingsrechten;
 - Bestemmingen, bouwverboden;
 - Programma beheer.

- *Rechtsgevolgen*
De rechtsgevolgen van een aanwijzingsbesluit zijn - afhankelijk van het gekozen systeem (verplicht, vrijwillig en dergelijke) - voornamelijk dat in de aangewezen gebieden ontwikkelingsrechten zullen worden verkregen voor bepaalde omschreven doeleinden. Directe rechtsgevolgen, in die zin dat burgers planologisch gebonden zouden zijn aan het streekplan, zijn er niet. Wel ligt het voor de hand dat overheden gebonden zijn, ware het niet reeds op grond van art. 4a, eerste lid, dan toch op basis van vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel. Dat betekent bijvoorbeeld dat in een gebied dat als sending site is aangewezen met het oog op extensivering en natuurontwikkeling geen bestemmingsplannen kunnen worden goedgekeurd of verklaringen van geen bezwaar ex art. 19 WRO kunnen worden afgegeven die tegen deze doelstellingen ingaan. Wel kunnen nog initiatieven worden gehonoreerd die op zichzelf tegen de doelstelling ingaan, maar die nog mogelijk zijn op basis van geldende bestemmingsplannen.

- *Financieel*
Het introduceren van een VOR-programma brengt uiteraard kosten met zich mee voor de overheid, maar de aanwijzing van gebieden veroorzaakt op zich geen schade. Schadevergoedingen en dergelijke zijn derhalve niet aan de orde.

Aanwijzing receiving sites

De onderwerpen die hierboven zijn genoemd bij de *sending sites* moeten natuurlijk ook aan de orde komen bij de *receiving sites*. Wij hoeven er daarom hier niet meer afzonderlijk op in te gaan.

Opstelling VOR-programma

Het VOR-programma zal na de aanwijzing van gebieden met bijbehorende (ruimtelijke) doelstellingen concrete invulling moeten krijgen. In theorie zou het denkbaar zijn dat tegelijk met de gebiedsaanwijzing te doen, maar noodzakelijk is dat niet. Het is zelfs de vraag of het - gelet op het gedetailleerde karakter van zo'n programma - wel wenselijk is om alles tegelijk te doen.

- *Wie stelt het programma op?*
Als we over een provinciaal programma spreken kan het programma worden opgesteld door Gedeputeerde staten.
- *Toekenning rechten aan senders*
Nauwkeurig zal moeten worden bepaald hoe de ontwikkelingsrechten worden toegekend. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde:
 - hoeveel rechten worden er uitgedeeld en in welke eenheid worden deze uitgedrukt?
 - waarvoor worden rechten verstrekt?
In het voorgaande is al aangegeven dat het om de volgende zaken kan gaan:
 - compensatie voor ontnemen van ontwikkelingen (gedwongen). Als dit aan de orde is zal de schade moeten worden berekend en gewaardeerd, waarvoor vervolgens ontwikkelingsrechten worden verstrekt. Uiteraard is het van groot belang in dit stadium al in te schatten of en in hoeverre de rechten te gelde kunnen worden gemaakt;
 - achterwege laten ontwikkelingen (vrijwillig). In dit geval zal een doelstelling moeten worden geformuleerd - mede in relatie tot de mogelijkheden die geldende bestemmingsplannen nog bieden - en zal daaraan een waardering moeten worden gekoppeld, op basis waarvan weer ontwikkelingsrechten kunnen worden verstrekt;
 - actief ontwikkelen natuurwaarden. Ook in dit geval zal een nauwkeurige doelbepaling moeten plaatsvinden - bijvoorbeeld aan de hand van de natuurdoeltypen van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, zal daaraan een waardering moeten worden gegeven - bijvoorbeeld op basis van dezelfde regeling - en vervolgens kunnen daaraan weer ontwikkelingsrechten worden gekoppeld.
- *Toekenning van rechten: generiek of individueel?*
Het is denkbaar de toekenning van rechten in algemene zin te regelen, bijvoorbeeld in termen van verlies van bouwmogelijkheden (oppervlakte of iets dergelijks) en geen individuele rechten toe te kennen. Groot voordeel van deze benadering is dat het minder initieel werk met zich meebrengt voor de overheid. Nadeel is dat er enige rechtsonzekerheid bij het individu kan ontstaan over de werkelijke omvang van zijn ontwikkelingsrechten, waardoor de moeilijkheden in een later stadium, bijvoorbeeld bij de toetsing van overdrachten, toch weer op het bordje van de overheid liggen. Het biedt dus ook voordelen - tegenover het nadeel: meer werk in het begin - om wel individuele rechten toe te kennen. Men weet dan waar men aan toe is. Wel moet er dan rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het individueel toekennen van rechten een besluit is waartegen bezwaar en beroep open staat.
- *Wie ontvangt de ontwikkelingsrechten?*
Er zijn verschillende mogelijkheden om de ontvangers van ontwikkelingsrechten te kwalificeren. Men kan rechten toekennen aan eigenaren van grond, gebouwen, maar ook aan gebruikers van deze zaken. Zelfs is beide mogelijk (bijvoorbeeld: de helft van de rechten komt toe aan de eigenaar, de andere helft aan de pachter). Het gemakkelijkst zou zijn om rechten aan de eigenaren toe te kennen, die het dan verder maar met de gebruikers moeten uitzoeken. Wel is duidelijk dat eigenaren zich niet in alle gevallen

kunnen binden tegenover derden. Een eigenaar zal bijvoorbeeld niet kunnen beloven om een bepaald natuurbeheer op zijn grond te hanteren, als hij niet ook zelf gebruiker is van de grond, maar de grond heeft verpacht.

- *Eisen aan receivers*

Duidelijk is dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten gekoppeld is aan het verlenen van planologische medewerking door de provincie (en gemeenten). Er zal dus moeten worden bepaald waaraan degene die medewerking verlangt dient te voldoen. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat men ontwikkelingsrechten moet verwerven en waar die rechten vandaan kunnen komen (aan de receiving site gekoppelde sending site). Meer specifiek zal moeten worden bepaald hoeveel rechten (eenheid/geld?) men nodig heeft om iets bepaalds (bouwen/oppervlakte/volume?) te mogen doen. Een vraag die kan opkomen is: moeten de kopers van rechten ook belanghebbende zijn in een gebied, in die zin dat zij daar grondposities innemen, of kan ook iemand rechten kopen voor de 'handel'? Op het eerste gezicht is het misschien niet zo wenselijk dat de ontwikkelingsrechten ook in zekere zin voor de tussenhandel worden gebruikt en aldus als speculatievoorwerp zullen dienen, aangezien dat alleen maar meer kosten met zich mee zal brengen. Aan de andere kant gaat de gedachte van de verhandelbare ontwikkelingsrechten uit van marktwerking en daar hoort nu eenmaal ook een zekere marktvrijheid bij.

Overdracht van ontwikkelingsrechten

- *Wie zijn partijen?*

Natuurlijk zijn de beschikkingsbevoegde verkoper en de koper van ontwikkelingsrechten partij bij de overeenkomst tot overdracht van de rechten, maar er is waarschijnlijk aanleiding om ook de overheid (provincie) partij te laten zijn bij de overeenkomst. Daartoe kan vooral de nakoming van de overeenkomst dwingen. De grote vraag is immers of het de koper van ontwikkelingsrechten veel kan schelen of de verplichting die zijn wederpartij op zich heeft genomen (bijvoorbeeld natuurontwikkeling) zal nakomen. Vermoedelijk niet, en dus zal de overheid op nakoming van de overeenkomst moeten toezien en deze moeten afdwingen. Dat kan alleen als de overheid partij is, met name bij verplichtingen die niet via het bestemmingsplan kunnen worden geregeld. Bij een gedwongen systeem is het niet nodig dat de overheid partij is en ook bij een vrijwillig systeem dat zich richt op het achterwege laten van de invulling van planologische ruimte is het misschien niet nodig. Wel zal in dat laatste geval dan moeten kunnen worden bepaald dat deze invulling ook afhankelijk is van ontwikkelingsrechten. Met andere woorden: een boer die zijn ontwikkelingsrechten heeft verkocht, kan zelf niet meer bouwen, ook al geeft het bestemmingsplan nog ruimte.

- *Eisen aan overeenkomst (model), kwalitatieve verplichting?*

In een VOR-programma zullen eisen moeten worden gesteld aan de overeenkomst waarmee de rechten worden overgedragen. De verkoper neemt in de overeenkomst immers verplichtingen op zich, die moeten overeenkomen met het doel waarvoor de

rechten zijn uitgedeeld. Voorstelbaar is dat per VOR-programma een soort standaardovereenkomst wordt geformuleerd met daarin bedingen die tenminste moeten zijn opgenomen - vergelijk de mestafzetovereenkomst - terwijl partijen ook op een aantal punten vrij worden gelaten nadere afspraken te maken. De verplichtingen die de verkoper op zich neemt kunnen wellicht ook de vorm van een kwalitatieve verplichting aannemen (art. 6:252). Daarmee wordt bereikt dat ook de rechtsopvolger van de verkoper aan de verplichting gebonden is. Het betekent wel dat er een notariële akte moet worden gemaakt en deze moet worden ingeschreven in de openbare registers.

- *Rechtstreeks of via rechtenbank?*

Het zou het eenvoudigst zijn om de verhandelbare rechten rechtstreeks te laten overdragen tussen koper en verkoper. Registratie door de overheid zal altijd noodzakelijk zijn - om te controleren of de overeenkomst voldoet en of het doel van het programma bereikt wordt - maar ook een verdergaande tussenkomst van de overheid is denkbaar, bijvoorbeeld in de vorm van een rechtenbank. Zo'n rechtenbank kan naast een registratie- en controlefunctie ook actief en op eigen gezag ontwikkelingsrechten verwerven, waarop ontwikkelaars bij deze rechtenbank op hun beurt ontwikkelingsrechten kunnen verkopen. Een dergelijke werkwijze heeft als voordeel dat een VOR-programma beter onder controle blijft en dat daarmee ook een garantie voor overheidsbetrokkenheid wordt afgegeven. Daar komt bij dat met name in de situatie dat sprake is van gedwongen systemen gegarandeerd moet kunnen worden dat de ontwikkelingsrechten ook werkelijke compensatie bieden. Een rechtenbank kan deze garanties ook echt geven. Het instellen van een rechtenbank heeft dus wel voordelen, maar de transactiekosten zullen hoger worden.

- *Rechtsgevolgen overdracht*

- Voor de vervreemder vloeien uit de overeenkomst verplichtingen voor die in het VOR-programma zijn geformuleerd.
- Voor de verkrijger ligt de zaak iets ingewikkelder: in beginsel mag de verkrijger rekenen op planologische medewerking aan de door hem gewenste ontwikkelingen. Aangezien daarvoor steeds een publiekrechtelijke procedure moet worden gevolgd - bestemmingsplan of vrijstelling - kan de overeenkomst geen garantie geven aan de koper. Er kunnen immers derden zijn die bezwaar aantekenen en dat gehonoreerd zien. Er moet dus een voorziening komen voor als er een kink in de kabel komt. De overheid kan geen resultaatsverplichting aangaan. In beginsel zijn er twee oplossingen: a) een ontbindende voorwaarde in de overeenkomst waarbij de rechten teruggaan naar de verkoper, of b) een principeovereenkomst die pas wordt geëffectueerd als de zaak ook planologisch rond is.

- *Inhoud van de overeenkomst*

De overeenkomst zal in elk geval de volgende inhoud moeten hebben:

- Partijen
Welke partijen komen overeen (eventueel ook de provincie/gemeente).
- Overdracht rechten
- Betaling

- Verplichtingen verkoper (kwalitatieve verplichting)
- Looptijd

Over de duur van de rechten en verplichtingen is in het voorgaande nog niet gesproken. Het zal in het algemeen om langlopende zaken gaan, maar dat hoeft niet steeds het geval te zijn. Bij de opstelling van het VOR-programma zal aandacht moeten worden besteed aan de gewenste looptijd van het programma en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsrechten. Deze kunnen per programma verschillen (en misschien zelfs daarbinnen voor de verschillende soorten verplichtingen).
- Registratie

Wie is verantwoordelijk voor de registratie?
- Kosten

Afgesproken zal moeten worden wie de kosten van de overeenkomst moet betalen.
- Belasting
- Ontbinding

Als de ontwikkeling in de receiving site om redenen buiten de risicosfeer van de koper van de rechten niet door kan gaan zal de overeenkomst ontbonden moeten kunnen worden.
- Gewijzigde omstandigheden

Het zal uiteraard niet gewenst zijn dat al te snel een beroep gedaan wordt op niet-nakoming wegens onvoorziene omstandigheden. Het is zaak om zo mogelijk in de overeenkomst te bepalen welke omstandigheden *niet* als onvoorzien gelden.
- Boeteclausules

De gevolgen van niet-nakoming kunnen - bijvoorbeeld in de vorm van boeteclausules in de overeenkomst worden opgenomen.
- Geschillenbeslechting

Een regeling voor de beslechting van geschillen kan deel uitmaken van de overeenkomst. Zo is een arbitragebeding denkbaar.
- Ondertekening

4. Planologische aspecten

4.1 Inleiding

Verhandelbare ontwikkelingsrechten haken juridisch aan op het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium. Hiermee gaat het instrument deel uitmaken van het ruimtelijk sturingsmodel. In dit hoofdstuk wordt vanuit dit planologische perspectief naar VOR gekeken. Dit heeft een inhoudelijke component, aangezien de doelen van het instrument een planologische grondslag zullen hebben. Daarnaast is de inpassing van het instrument in het ruimtelijk sturingsmodel van belang.

4.2 Beweging in het denken over ruimtelijke ordening

De meest actuele visie op de ruimtelijke ordening van Nederland en het sturingsmodel dat dit vorm moet geven is opgenomen in de Nota Ruimte. Inhoudelijk kent deze nota geen nadruk op het landelijk gebied. Twee doelstellingen in de nota zijn relevant voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten:

1. Bevorderen van een vitaal platteland, vernieuwd sociaal-economisch draagvlak met behoud van de sociaal-culturele identiteit en anderszins gericht bij te dragen aan de verbetering van de groene ruimte.
2. Borging en ontwikkeling van belangrijke ruimtelijke waarden: Tegengaan van verrommeling en versnippering van landschap.

De *Nota Ruimte* gaat in hoofdstuk 1.4.7. (grondbeleid) concreet in op de wenselijkheid van nieuw instrumentarium om de gewenste doelen te bereiken. 'Het rijk zal in nauwe samenwerking met partijen in het veld aan de hand van concrete cases de wenselijkheid van instrumentarium voor bovenlokaal kostenverhaal en verevening en de mogelijke vormgeving daarvan onderzoeken'. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de juridische basis van publiek private overeenkomsten, aan regionaal kostenverhaal en verevening, verhandelbare ontwikkelingsrechten, en de 'free rider' in regionale projecten.

De *Nota Ruimte* gaat ook in op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheden op het gebied van Ruimtelijke ordening. Een goede kans voor verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt gevormd door de inzet op een omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Hiermee wordt bedoeld op een beleid dat veel minder is gestoeld op restrictie van bouwen en meer op een toestaan van bouwen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dit wordt ook wel de omslag van de 'nee, tenzij' naar de 'ja, mits' benadering genoemd. Kansen en beperkingen komen verder voort uit de toenemende decentralisatie in de ruimtelijke ordening. Sturen op hoofdlijnen wordt gedaan door de Rijksoverheid, maar het beleid kent een centrale rol voor de (met name gemeentelijke) bestemmingsplannen. Deze herschikking van rollen, taken en verantwoordelijkheden is opge-

nomen in die nieuwe WRO. Dit betekent onder andere dat de verplichte goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie en de verklaring van geen bezwaar bij vrijstelling door de provincie zullen verdwijnen. Hiervoor in de plaats komen andere bevoegdheden (zie paragraaf 3.5).

4.3 Rol verhandelbare ontwikkelingsrechten in het ruimtelijk instrumentarium

De ruimtelijke ordening en het bijbehorende instrumentarium is vooral gericht op zonerings- en het leggen van gewenste bestemmingen. Daarbij gaat het soms om bestemmingen die als het ware zichzelf realiseren, zoals een woningbouwbestemming op agrarische gronden, maar soms ook om bestemmingen die voor de grondeigenaar minder gunstig zijn, met name doordat zij een waardedrukkend effect hebben en/of de mogelijkheden om op die gronden een inkomen te verwerven inperken. Deze bestemmingen worden niet vanzelf gerealiseerd; daar zullen *incentives* aan te pas moeten komen. Bovendien zijn er inrichtings- en beheerstaken, zoals natuurontwikkeling en -beheer, waarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium helemaal niet geschikt is, vanwege het ontbreken van operationaliteit daaraan. Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen op twee manieren bijdragen aan het versterken van het ruimtelijk instrumentarium:

- minder lucratieve bestemmingen worden gekoppeld aan lucratieve bestemmingen om deze te kunnen realiseren;
- er wordt een relatie gelegd tussen het ordeningsinstrumentarium van de WRO en de ruimtelijke inrichting en het ruimtelijk beheer, doordat de toepassing van het WRO-instrumentarium in bepaalde situaties afhankelijk wordt gemaakt van inrichting en beheer. Het r.o.-instrumentarium krijgt een extra operationele component.

Welk effect zich voordoet hangt af van de gekozen beleidsdoelen. Gaat het bijvoorbeeld om het compenseren van het vervallen van een bouwmogelijkheid dan staat geldelijke compensatie voorop. Als het bijvoorbeeld om het afspreken van natuurdoelen gaat dan kan met ontwikkelingsrechten bereikt worden wat in een bestemmingsplan of een streekplan alleen nooit geregeld zou kunnen worden. Dan staat dus het tweede aspect voorop.

Dit alles past geheel in de gedachte van de ontwikkelings- of onderhandelingsplanologie. Planologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuwe bouwlocatie, worden daarbij niet onmogelijk gemaakt maar wel afhankelijk gesteld van kwaliteitsdoelstellingen in de buurt of elders, bijvoorbeeld in de vorm van natuurontwikkeling of extensivering.

4.4 Doelen van verhandelbare ontwikkelingsrechten

In het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten worden de beleidsinhoudelijke doelen in de gebieden buiten de rode contour gekoppeld aan ontwikkelingen binnen de rode contour. In de Verenigde Staten gaat het met name om gebruiksbeperkingen van grond, zoals minder ontwikkelingsmogelijkheden. In Nederland vormen gebruiksbeperkingen slechts een deel van de mogelijkheden, ook kwaliteitsdoelen (denk aan: voldoen aan strengere milieunormen of

hoogwaardige inpassingen in het landschap) worden meegenomen. Een aantal mogelijke doelen is uit het onderzoek naar voren gekomen. Deze sluiten inhoudelijk aan bij de doelen in de *Nota Ruimte*. In het algemeen kan gesteld worden dat gebieden buiten de rode contour gericht worden op natuurlijke en landschappelijke waarden. Voorbeelden hiervan zijn:

- in het bestemmingsplan is veelal nog in meer of mindere mate ontwikkelingsruimte aanwezig. Dit latente (ongebruikte) en ongewenste ontwikkelingspotentieel kan door middel van een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten verplaatst worden naar gebieden waar ontwikkeling wel gewenst is. Het doel is hier niet het veranderen van de bestaande kwaliteit van het landelijk gebied, maar het voorkomen dat deze in de toekomst achteruit zal gaan door toenemende versterking;
- extensief grondgebruik is kenmerkend voor grote delen van, met name zuidelijk, Limburg. Het draagt sterk bij aan de landschappelijke beleving van het gebied. In toenemende mate wordt grasland echter vervangen door intensievere teelten. Door middel van VOR kan het grondgebruik in nader aan te wijzen gebieden tot grasteelt beperkt worden. Hiermee neemt de landschappelijke kwaliteit van Limburg toe;
- een derde mogelijkheid is het stimuleren van de ontwikkeling van bos en natuur. Op een vergelijkbare manier als de subsidie functiewijziging in Programma Beheer kan een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten een rol spelen in de ontwikkeling van natuur, bos en groen in en om de stad.

4.5 Invulling van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten

Voor het aanwijzen van de gebieden waar voornamelijk niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden afgedwongen of gestimuleerd en de gebieden waar ontwikkelingsrechten een voorwaarde zijn om profijtelijke ontwikkelingen te realiseren, zijn de verhoudingen tussen provincies en gemeenten van belang. Gemeenten hebben door middel van het bestemmingsplan het primaat op het gebied van ruimtelijke ordening en dus ook op het gebied van nieuwbouwlocaties. De provincies hebben hier momenteel via streekplan en goedkeuringsverplichting en in de nieuwe WRO via nieuwe instrumenten, invloed op.

De gemeente maakt gebruik van haar bestemmingsplanbevoegdheid om onder goede randvoorwaarden ruimte te geven aan ontwikkelingen binnen hun grondgebied. Deze bevoegdheid geeft gemeenten echter ook de mogelijkheid om gericht landbouwgrond aan te kopen (bijvoorbeeld met gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten) en daarna de bestemming van deze grond in woningbouw te veranderen. De waardeverhoging van de grond die hiermee gepaard gaat levert dan als bestemmingswinst direct of indirect een bijdrage aan de gemeentekas.

De provincies hebben een meer beleidsmatige en toetsende rol. Dit verandert sterk in de nieuwe WRO. Met name de toetsende rol komt minder sterk terug, maar hier komt onder andere de mogelijkheid tot het zelf opstellen van bestemmingsplannen voor terug.

Ook het streekplan vervalt in de nieuwe WRO. Hiervoor komt onder andere de mogelijkheid tot een provinciale verordening met handreikingen voor bestemmingsplannen voor in de plaats.

Drie aspecten die voortkomen vanuit het voorgaande zijn bepalend voor het speelveld waarin met name gebieden met een rode functie tot stand komen:

- het aanwijzen en in ontwikkeling brengen van bouwlocaties gebeurt door gemeenten. De provincie kan hier via streekplannen, verordeningen en eventueel een eigen bestemmingsplan in sturen. Er blijft sprake van een wederzijdse afhankelijkheid;
- de middelen voor de aankoop van ontwikkelingsrechten komen uit de vermogenswaardestijging ten gevolge van de bestemmingswijziging. Een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt mede ingegeven door de bijdrage van gemeenten in het realiseren van overeengekomen lokale en regionale doelen. De provincie en de gemeenten zullen hier goede afspraken over moeten maken;
- het aanwijzen van gebieden waar ontwikkelingsrechten een voorwaarde zijn om profijtvolle ontwikkelingen te realiseren herbergt een tijdselement. Er gaan meerdere jaren overheen. Dit belemmert het ontstaan van een markt in verhandelbare ontwikkelingsrechten niet, maar kan deze wel vertragen.

Bovengenoemde aspecten leiden tot twee criteria voor de planologische sturing voor het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten, waar rekening mee moet worden gehouden. Ten eerste de sturingskracht van de provincie Limburg. In het geval van het gebied dat valt buiten de rode contour is deze bijvoorbeeld sterker dan in gebieden waar deze niet geldt. Daar is samenwerking met gemeenten belangrijker, aangezien het provinciale beleid minder sterk rechtstreeks doorwerkt. De provincie zal gemeenten dus moeten overtuigen van de voordelen van meewerken. Het moge duidelijk zijn dat de gemeenten daarbij enerzijds als voordeel hebben het doorbreken van de ruimtelijke inperking (denk aan onder andere de rode contour), en anderzijds een directe bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit in een nader aan te geven gebied. Het tweede criterium is de fasering in de tijd. Streek- en bestemmingsplanwijzigingen zijn procedures die tijd vergen. Haalbaarheid en beperken van complexiteit staan hier centraal.

4.6 Nieuw ruimtelijk beleid?

Aan het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zitten vanzelfsprekend bestuurlijke en instrumentele kanten - zie paragraaf 4.5 - maar in de formulering van het ruimtelijk beleid zelf zal wellicht ook verandering moeten komen. Daarbij zal, wil effectief gebruikgemaakt kunnen worden van systemen van verhandelbare ontwikkelingsrechten, een onderscheid gemaakt moeten worden in de verschillende urgenties van de verschillende onderdelen van het ruimtelijk beleid. Een driedeling ligt voor de hand:

- bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen moeten dwingend tot stand komen. Dat geldt zowel de groene als de rode bestemmingen. In en rond vogel- en habitatgebieden moeten verplicht maatregelen worden genomen en projecten worden tegengegaan, waardoor de instandhoudingsdoelstelling voor die gebieden in gevaar zou komen. Dat betekent dat men de realisatie daarvan niet kan laten afhangen van vrijwilligheid. In ruimtelijke plannen zullen restrictieve bestemmingen moeten worden opgenomen. In het rode gebied kan ook aanleiding zijn te regelen dat een bepaalde bestemming beslist gerealiseerd moet worden. Te denken valt aan inbreidingslocaties en dergelijke, of aan de situatie dat de woningbehoefte zo dringend is dat daaraan geen extra eisen (voor wat hoort wat) kunnen worden gesteld. Bij deze dwingende ontwikkelingen past een sys-

teem van verhandelbare ontwikkelingsrechten niet zo goed. In zo'n systeem is men immers teveel afhankelijk van de medewerking van betrokkenen. Zelfs in een 'gedwongen' systeem zal de groene bestemming niet gecompenseerd worden als - om welke reden dan ook - de rode bestemmingen niet gerealiseerd (kunnen) worden. Dan staat de overheid dus toch zelf voor het blok: ruimtelijk instrumentarium moet dwingend worden ingezet en de overheid zal geld en uitvoeringsinstrumenten moeten fourneren;

- andere ruimtelijke ontwikkelingen zijn wel gewenst, maar hebben niet zo'n grote urgentie. De realisering ervan kan afhankelijk worden gesteld van de medewerking van betrokkenen, kopers en verkopers van ontwikkelingsrechten. In deze situatie kunnen de verhandelbare ontwikkelingsrechten een goede rol spelen bij de allocatie van gelden en bestemmingen. Het grote voordeel voor de overheid is, dat het realiseren van de groene ontwikkelingen geen extra middelen kost; deze worden opgebracht door de extra rode ontwikkelingen. Het is natuurlijk zaak om deze categorie van bestemmingen zo groot mogelijk te houden (en de eerste categorie zo klein mogelijk), aangezien dat voor de overheid het meest effectief is. Als men bestemmingen 'gratis' weggeeft (zoals nu in streek- en bestemmingsplannen veelal lijkt te gebeuren) dan kan er niets meer voor teruggevraagd worden;
- er is misschien ook nog een derde categorie: ontwikkelingen die niet gewenst zijn, maar die toch toegelaten kunnen worden als er voldoende compensatie tegenover staat. Aangezien het volgens ons nooit zo kan zijn, dat elke ontwikkeling kan worden toegelaten als er maar betaald wordt, zal ook voor deze situaties een goede ruimtelijke onderbouwing noodzakelijk zijn. Het ligt voor de hand dat de gevraagde tegenprestatie hoger zal zijn.

Alleen als het ruimtelijk beleid in termen van urgentie en overheidsinzet wordt geformuleerd en systemen van verhandelbare ontwikkelingsrechten ook nadrukkelijk in het ruimtelijk beleid worden geïntegreerd, is het invoeren van dergelijke systemen zinvol.

5. Economische aspecten

5.1 Inleiding

De ondernemer in het landelijk gebied vervult niet alleen een productiefunctie, maar hij is ook beheerder van het landschap, water, recreatieruimte en dergelijke. Programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten bieden de mogelijkheid het streven naar ruimtelijke kwaliteit neer te leggen bij individuele grondeigenaren. Alvorens tot programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten over te gaan moet een analyse worden uitgevoerd van de gevolgen van het programma in zowel de gebieden binnen als buiten de rode contouren: (1) Hoeveel ontwikkelingspotentieel vervalt buiten de rode contour? (2) Hoe moeten de ontwikkelingsrechten worden gemeten en gewaardeerd? (3) Hoeveel ontwikkeling moet in het gebied binnen de rode contour worden toegestaan wil er een kapitaalkrachtige vraag naar rechten opkomen? en (4) Hoe kan er een markt voor deze rechten ontstaan?

Succesvolle programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten kenmerken zich onder andere doordat ze zijn gebaseerd op een adequate marktanalyse. De vraag naar ontwikkelingsrechten moet immers het aanbod ervan overtreffen, teneinde in de markt voldoende transacties tot stand te laten komen.

Bij de markt van verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt in de Verenigde Staten onderscheid gemaakt in *willingness to pay* (WTP) en *willingness to accept* (WTA).

Vraag en aanbod van verhandelbare ontwikkelingsrechten

Willingness to pay (WTP) Woningen (rode functies)	Willingness to accept (WTA) Landschapskwaliteit (groene/leefbaarheidsfuncties)
<i>Betalen voor</i>	<i>Compenseren voor</i>
<ul style="list-style-type: none">- uitbreiden bestaande woningen in buitengebied staffeling per 100 m³- te realiseren nieuwe woningen	<ul style="list-style-type: none">- extensief grondgebruik bijvoorbeeld grasland- agrarische gebouwen bijvoorbeeld ontwikkelingspotentieel in extensiveringsgebied landschappelijke inpassing in verwevingsgebied en gebieden voor landbouwontwikkeling

Bij de gebiedsafbakening waarbinnen een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten werkzaam is, moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van het betreffende gebied. De waarden die aan bepaalde elementen van ruimtelijke kwaliteit

worden toegekend, kunnen verschillen per gebied. Bij de potentiële woningbezitters moet er bereidheid zijn om grondeigenaren buiten de rode contour te compenseren: er moet voldoende vraag zijn naar verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit hangt ook af van de keuze van het gebied waarvoor het programma werkzaam zal zijn.

5.2 Waardering van ontwikkelingsrechten

Een van de moeilijkste aspecten van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten is vast te stellen hoe de rechten moeten worden gedefinieerd en gewaardeerd; ontwikkelingsrechten die namelijk als zodanig worden losgemaakt uit het eigendomsrecht en vatbaar worden voor zelfstandige overdracht. De eenheid waarin ontwikkelingsrechten worden uitgedrukt kan factoren omvatten als: oppervlakte van het bouwterrein, vloeroppervlakte, dichtheid, hoogtebeperkingen. In feite is elk criterium waarin een waarde effectief wordt gekwantificeerd van belang.

De wijze van waardering van ontwikkelingsrechten en het totstandkomen van een markt daarvoor bepaalt het succes van het programma en trouwens ook de juridische houdbaarheid. Immers, indien men beroofd wordt van ontwikkelingsmogelijkheden en daar slechts waardelose ontwikkelingsrechten voor terug ontvangt, dan zou de facto weer sprake zijn van onteigening. Daarmee zou het hele programma onrechtmatig kunnen worden.

Nieuw is deze waarderingsproblematiek overigens niet. Ook in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken is nagegaan hoeveel de sloop van gebouwen en het inleveren van mestproductierechten zou moeten opleveren om deelname te verzekeren en hoeveel er gebouwd zou moeten worden om deze bedragen te compenseren respectievelijk te genereren.

5.3 De vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten: de Limburgse woningmarkt

De vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten is gerelateerd aan de kwantitatieve én kwalitatieve woningbehoefte in het betreffende gebied. De provincie Limburg wordt gekenmerkt door een sinds 2004 niet meer groeiende bevolking. Desondanks moeten er toch zo'n 4.000 woningen per jaar worden gebouwd, als gevolg van het afnemende aantal personen per huishouden. In 2003 is de genoemde taakstelling niet gehaald en is de woningvoorraad met circa 2.100 woningen uitgebreid. Over een periode van tien jaar zullen er volgens raming 30.000 à 40.000 woningen worden gebouwd in de provincie Limburg.

Mede als gevolg van de bescheiden economische groei ten opzichte van de randstedelijke provincies is de prijsstijging van koopwoningen in Limburg het afgelopen decennium achtergebleven bij de rest van Nederland. De grootste groei van de woningbehoefte concentreert zich in Limburg bijna geheel in het dure koopsegment. Het aantal koopwoningen in het segment boven de 225.000 euro moet tot 2010 naar verwachting met circa 34.000 woningen worden uitgebreid om in de behoefte te kunnen voorzien (Rabobank, 2004).

Door het toestaan van meer vrijheid aan woningbouwers met name op het gebied van bouwvolume en ruimtelijke situering zal voor een belangrijk deel van deze woningen de bereidheid aanwezig zijn hiervoor een meerprijs te betalen, in de orde van grootte van 30.000-

50.000 euro. Deze meerprijs kan enerzijds worden bereikt door vermindering van de kosten van bouwrijp maken en verlaging (van de toerekening) van de grondprijs, en anderzijds door de extra kwaliteit van de bouwlocatie. Uiteraard zal hier blijven gelden dat de markt dit moet kunnen opnemen. Ter indicatie; bij de bereidheid een gemiddelde meerprijs van 30.000 euro te betalen voor 10% van de 34.000 te realiseren koopwoningen, gaat het omgerekend om 3.400 woningen met een totale compensatiebereidheid van 102 miljoen euro.

Daarnaast is er ook voor de bestaande woningen in het buitengebied van Limburg vraag naar het toestaan van meer bouwvolume bij uitbreiding van de woning. Het gestaffeld extra uitbreidingsvolume toestaan (bijvoorbeeld onder voorwaarde van een beeldkwaliteitsplan), kan afhankelijk van de vraag of het al of niet een bijgebouw betreft, naar verwachting een extra verhandelbaar ontwikkelingsrecht van gemiddeld 80 euro per kubieke meter opleveren. Dit komt overeen met rond de 20.000 euro per uit te breiden woning op. Hierbij zou kunnen worden uitgegaan van een staffeling van bijvoorbeeld 100 euro voor de eerste 100 m³, 80 euro voor de tweede 100 m³ en 60 euro voor de derde 100 m³. De totale compensatiebereidheid voor het kunnen uitbreiden van de bestaande woningen in het buitengebied zal over een periode van 10 jaar naar verwachting meerdere tientallen miljoenen euro's bedragen. Zo bestaat er afhankelijk van de te maken keuzes een extra financieringsmogelijkheid van 100 tot 150 miljoen euro in de komende tien jaar.

5.4 Het aanbod aan verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het voortgaande proces van schaalvergroting en intensivering van de land- en tuinbouw heeft grote gevolgen voor het landschap (grondgebruik, verstening) in de te conserveren gebieden. Om dit proces te beïnvloeden door middel van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten, moet het aanwezige 'weg te nemen ontwikkelingspotentieel' en de waarde daarvan worden bepaald. In het zuiden van Limburg gaat het daarbij vooral om het grondgebruik. Er zijn daar nauwelijks bedrijven met intensieve veehouderij en bijbehorende stallen. In het noorden en midden van Limburg gaat het daarentegen vooral om de agrarische bebouwing, met name stallen voor varkens en pluimvee. In de door het provinciale Reconstructieplan aangewezen extensiveringsgebieden en in de EHS dienen stallen met varkens en pluimvee op termijn te verdwijnen. In de verwevingsgebieden en gebieden met ruimte voor landbouwontwikkeling ligt de nadruk op de inpassing van stallen in het landschap.

In Zuid-Limburg is voor de landschappelijke kwaliteiten in kwetsbare gebieden een gebruik als grasland te prevaleren boven akkerbouw- en tuinbouwmatig gebruik. Daarnaast is een vermindering van het graslandareaal ongunstig voor de erosieproblematiek. In Zuid-Limburg is de intensieve veehouderij zeer klein. Voor behoud van landschapskwaliteit is het van belang te voorkomen dat het grondgebruik in kwetsbare gebieden verder intensiveert. De langjarige bedrijfseconomische baten van een intensiever grondgebruik van grasland zijn te waarderen tegen ongeveer 15.000 euro per hectare. Indien additionele maatregelen worden opgenomen in het VOR-programma, zoals de 'koe in de wei', neemt de waarde van het weg te nemen ontwikkelingspotentieel echter toe, en daarmee de benodigde opbrengst van het programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Voor de noordelijke te conserveren gebieden ligt een beleidsdoelstelling vooral gericht op agrarische bebouwing voor de hand. In EHS- en extensiveringsgebieden richt het beleid zich op het wegnemen van het aanwezige ontwikkelingspotentieel voor uit te breiden stallen. In de verwevingsgebieden en gebieden met ruimte voor landbouwontwikkeling richt het beleid zich op het stellen van eisen aan aankleding, materiaalgebruik, en kleurstelling van stallen, en aan het versneld voldoen aan de milieueisen (stank, ammoniak).

In het vorige hoofdstuk is aanbevolen het bestemmingsplan te nemen als grondslag voor het beperken van het ontwikkelingspotentieel. Hierbij gaat het om een beperking van de benutting van het bouwblok, die uiteindelijk uitmondt in een waardeverlies per vierkante meter benutbaar bouwblok waar ontwikkeling beperkt wordt.

In de onderstaande box wordt aan de hand van de milieugebruiksruimte in de wet Ammoniak en Veehouderij een indicatieve berekening gemaakt van de waarde van het weg te nemen ontwikkelingspotentieel, teneinde te komen tot een bedrag per vierkante meter dat gehanteerd kan worden bij de berekening van het ontwikkelingspotentieel aan de hand van de beperking van de benutting van het bouwblok. Het betreft hier een voorbeeld. Zoals eerder reeds aangeduid kan dat ook gelden voor een bijstelling van het grondgebruik in relatie tot te beschermen waarden (bijvoorbeeld erosie, verdroging).

Waarderen ontwikkelingspotentieel in gebieden waar voorsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd

Het ontwikkelingspotentieel kan gewaardeerd worden aan de hand van het percentage stallen dat nog niet is omgezet naar Groen Label. Immers, gegeven de huidige stand van de techniek inzake emissie-arme stalsystemen, kunnen veehouders die over traditionele stallen beschikken, binnen de beschikbare emissieruimte hun veestapel ongeveer verdubbelen.

Stel dat de marktwaarde van een bouwblok van 3 ha waar op gebouwd mag worden om en nabij de 200.000 euro bedraagt. Dan is de waarde van de vergunningen 100.000 euro, indien deze 3 ha cultuurgrond zelf 100.000 euro waard is. Een typisch bedrijf voor een dergelijk bouwblok is een gesloten bedrijf met 350 zeugen (2.100 m²) en 2.500 vleesvarkens (2.500 m²), met een totaal staloppervlak van 4.600 m². De 100.000 euro die de vergunning waard is, komt dan overeen met 22 euro per m². Om voldoende aanbod van 'weg te nemen ontwikkelingspotentieel' te krijgen, lijkt het gewenst een toeslag te geven. Met een toeslag van 20% komt de waarde van het van 'weg te nemen ontwikkelingspotentieel' uit op 26 euro per m² staloppervlak.

Voor het kunnen bepalen van de waarde van het weg te nemen ontwikkelingspotentieel voor Limburg als geheel, moet het totale aantal zeugen en vleesvarkens, evenals het percentage van deze dieren dat wordt gehuisvest in niet emissie-arme stallen bekend zijn. In Limburg worden 1,642 miljoen varkens gehouden. Voorbeeld: Stel dat in heel Limburg 35% van deze 1,642 miljoen varkens in traditionele stallen wordt gehouden. Dat houdt in dat er een ontwikkelingspotentieel is van 575.000 m² à raison van 26 euro per m². Dat betekent dat de waarde van het in de Limburgse varkenshouderij aanwezige ontwikkelingspotentieel gelijk is aan 15 miljoen euro. Overigens kunnen bovenstaande bedragen in de praktijk sterk verschillen, van 15 tot 80 euro per vierkante meter. Dat maakt het werken met forfaitaire uitgangspunten praktisch onmogelijk, en het uitvoeren van taxaties noodzakelijk. Een dergelijke benadering kan generiek of specifiek (in de meest kwetsbare gebieden) worden toegepast.

Opgemerkt dient te worden dat de mondiale concurrentiekracht van de intensieve veehouderij in Nederland het afgelopen decennium is verslechterd. De opkomst van derde landen als Brazilië maakt dat het lange termijn perspectief met name voor veel bedrijven met vleesvarkens- en of vleeskuikens in Nederland moeilijker wordt. Het aantal bedrijfsuitbreidingen zal de komende jaren daarom beperkt zijn. Dat noopt tot een selectieve toepassing van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten op basis van agrarische bebouwing, en wel beperkt tot locaties die zijn gelegen in de EHS of in extensiveringsgebieden. Limburg heeft

ongeveer 3.000 locaties met varkens en of pluimvee. Daarvan zijn iets meer dan 300 locaties gelegen in een extensiveringsgebied of in de EHS.

De kosten die voortvloeien uit beleid dat zich richt op het stellen van eisen aan aankleding, materiaalgebruik en kleurstelling van stallen hangen sterk af van de concrete invulling van deze eisen. Indien de vergoeding voor de kosten (plus een toeslag van 20%) van de extra eisen ten aanzien van landschappelijke kwaliteit en/of milieu overeenkomen met gemiddeld 20 euro per varken (5% van de stichtingskosten van stallen), dan komt dat voor de gehele Limburgse varkensstapel overeen met 33 miljoen euro. Stel dat de kosten hiervan voor de pluimveehouderij in Limburg in dezelfde orde van grootte liggen, dan gaat het in totaal om rond de 65 miljoen euro. Indien niet wordt uitgegaan van een generieke benadering, maar van een specifieke benadering gericht op (zeer) kwetsbare gebieden kan dit bedrag substantieel worden verminderd.

5.5 Rol van de provincie: spelmaker of bepaler van het spel

Een belangrijke vraag is hoe het programma door de overheden dient te worden ondersteund. De afweging die bij de verhandeling van ontwikkelingsrechten moet worden gemaakt betreft de mate waarin marktwerking wordt toegelaten, evenals het gekozen transfer mechanisme (vaste prijs of vrije prijsvorming).

De cruciale vraag is of de overheid enkel de spelregels van het VOR-programma bepaalt en de markt zijn werk laat doen, of ook als actieve speler in de markt participeert. In de eerste situatie beperkt de overheid tot het aanwijzen van gebieden binnen en buiten de rode contouren, de toewijzing van ontwikkelingsrechten en bijbehorende gebruiksbeperkingen in de gebieden buiten de orde contouren, evenals de voorwaarden voor ontwikkeling binnen de rode contouren.

In een dergelijke marktsituatie hebben de *stakeholders* een gezamenlijk belang de handel op de meest efficiënte manier te doen verlopen, dat wil zeggen met de laagste *handling* kosten. De ervaringen met dergelijke programma's in de Verenigde Staten leren dat dit een systeem zal zijn waarbij een rechtenbank de rol van intermediair vervult. Een rechtenbank kan ook optreden om onvolkomenheden van de markt te omzeilen. Daarvoor dient deze uitvoeringsorganisatie wel over de benodigde middelen en instrumenten te beschikken. Tot slot kan een rechtenbank een rol vervullen bij het monitoren van de voortgang van het programma.

Een andere optie is dat een programma zodanig wordt opgezet dat de overheid kiest voor een systeem waarbij aankoop en verkoop van ontwikkelingsrechten ontkoppeld wordt. Een dergelijk systeem houdt in dat de overheid binnen de door haar zelf bepaalde spelregels zich richt op de uitgifte van ontwikkelingsrechten tegen een vaste prijs - of via een tender - binnen de rode contour, en de inkomsten in een fonds laat vloeien. Dit fonds wordt vervolgens aangewend voor het compenseren van de waardedaling als gevolg van nader te bepalen gebruiksbeperkingen buiten de rode contour. Voordeel daarvan is dat de overheid nadrukkelijk meer sturingsmogelijkheden heeft om de omgevingskwaliteit buiten de rode contour te waarborgen. De juridische analyse leert dat een dergelijk systeem in de rechtspraak uitgelegd kan worden als een extra baatbelasting. De juridische aspecten hiervan dienen goed te worden afgewogen.

6. Gebiedskeuze en gebiedsbeschrijving

De vorige hoofdstukken geven een beschrijving van de (on)mogelijkheden van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten die los staat van de lokale context. Er is een direct verband tussen gebieden binnen en buiten de rode contour noodzakelijk voor een goede inbedding. In het economische deel is aangegeven dat de lokale woningmarkt van belang is voor het realiseren van schaarste. Tot slot komt uit het planologische deel naar voren dat specifieke gebiedsdoelen randvoorwaarden stellen aan het instrument. Deze elementen komen in dit hoofdstuk aan de orde, en worden toegepast op twee voorbeeldgebieden.

6.1 Criteria voor gebiedskeuze

De ontwikkeling van een concept voor het instrument Verhandelbare Ontwikkelingsrechten gaat pas leven als het instrument toegepast wordt op concrete situaties. Om deze reden is gezocht naar gebieden in Limburg waar deze eerste vingeroefeningen op toegepast konden worden. Bij de gebiedskeuze is gelet op de volgende criteria:

- bovengemeentelijk; binnen gemeentelijke planexploitaties zijn er reeds afdoende mogelijkheden voor verevening, het instrument heeft voor het doelbereik op enkel gemeentelijk niveau een beperkte meerwaarde;
- een functionele relatie tussen de te ontwikkelen en de te behouden gebieden; zoals aangegeven is een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten slechts juridisch houdbaar als de 'kopers' van de rechten ook potentiële gebruikers van het te conserveren gebied zijn. Dit betekent dat 'rode' en 'groene' gebieden niet te ver van elkaar mogen liggen en dat het schaalniveau niet te groot mag zijn, dan wel dat zowel rode als groene functies vooraf gedefinieerd zijn en er bij de betrokken actoren consensus bestaat;
- een in Zuid-Limburg, een in Noord- en Midden-Limburg; in het zuiden van Limburg gelden op basis van het streekplan rode contouren. In de rest van Limburg gelden deze niet. De aanwezigheid van een dergelijke contour is mede bepalend voor de mogelijkheden van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten;
- het schaalniveau; deels op basis van het tweede criterium en deels vanuit het oogpunt van sturing is dit het zoeken naar het meest geschikte schaalniveau.

Hierbij dient te worden aangetekend dat enkele van deze factoren ook van betekenis kunnen zijn voor de juridische houdbaarheid van VOR-systemen. Een en andere zal immers altijd van een ruimtelijke onderbouwing moeten worden voorzien en dat zal gemakkelijker zijn als de gebieden niet te ver van elkaar liggen.

6.2 De gebieden

Op basis van bovenstaande criteria zijn twee gebieden gekozen, de gemeenten Arcen en Velden, Horst aan de Maas en Venlo, én de ommelanden van Maastricht (bestaand uit de gemeenten Maastricht, Margraten, Meerssen en Valkenburg aan de Geul). Voor beide gebieden wordt hieronder ingegaan op de sociaal-economische aspecten, het beleid en de woningmarkt.

Voor de ommelanden van Maastricht geldt in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg, met de status van een streekplan, het kwaliteitsprofiel 'Waardevolle regionale landschappen'. De gebieden binnen dit profiel hebben naast bijzondere kwaliteit aan watersystemen en aardkundige verschijningsvormen ook grote betekenis vanwege de cultuurhistorische en monumentale kwaliteiten. Deze grote variëteit aan waarden dient behouden te blijven en waar mogelijk versterkt te worden. In de Partiële Streekplanherziening Openruimte- en bufferzonebeleid Zuid-Limburg (1999) is voor de kernen in de regio beleid ontwikkeld ter bescherming van de open ruimte. Dit beleid blijft van kracht en geldt als een POL-aanvulling. In hoofdlijnen komt dit op het volgende neer:

- woningbouw en bedrijventerreinontwikkeling is alleen mogelijk binnen kernen met vastgestelde contouren;
- binnen de (rijks)bufferzones in de plattelandsregio Zuid-Limburg moet de open ruimte worden gehandhaafd c.q. ontwikkeld;
- buiten de contouren zijn nieuwe functies alleen (en ondervooraarden) mogelijk in vrijkomende bebouwing.

De contouren die uit deze partiële herziening voortkomen bieden zeer goede aanknopingspunten voor de introductie van verhandelbare ontwikkelingsrechten, aangezien zij de provincie Limburg in staat stellen voorwaarden te stellen aan ontwikkeling in de 'groene' contour, in relatie tot het overschrijden van de rode contour.

Voor Arcen en Velden, Horst aan de Maas en Venlo geldt het kwaliteitsprofiel Stedelijke Dynamiek. De gebieden binnen dit profiel zijn bedoeld voor de opvang van stedelijke dynamiek van Limburg. In deze gebieden is naast stedelijke ontwikkeling het behoud en de ontwikkeling van bos- en natuurgebieden en ecosystemen van belang. De provincie stelt zich in dit gebied de ontwikkeling van natuur en landschap (oostcorridor, maascorridor, westcorridor, de beken in de stad) tot doel. In Arcen en Velden, Horst aan de Maas en Venlo is geen contourenbeleid van kracht, wat noopt andere aanknopingspunten te vinden voor verhandelbare ontwikkelingsrechten. Daarbij moeten in Noord- en Midden-Limburg woningen worden gebouwd in het kader van Ruimte voor Ruimte. Dit verkleint de mogelijkheden om ook nog op een andere manier groene doelen door middel van woningbouw te financieren. Daarnaast geldt in Arcen en Velden, Horst aan de Maas en Venlo het reconstructiebeleid. Dit beleid kan leidend zijn in het aanwijzen van gebieden waar vooralsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd.

6.3 Sociaal-economische schets van de gebieden

Het noordelijke gebied omvat de gemeenten Arcen en Velden, Horst aan de Maas, en Venlo. Dit gebied heeft een oppervlakte aan cultuurgrond van 9.725 ha met anno 2002 ruim 129.000 inwoners. In het noordelijke gebied zijn de laatste jaren relatief veel woningen gerealiseerd in vergelijking met de rest van de provincie Limburg. Daarnaast heeft dit noordelijke gebied een omvangrijke intensieve veehouderij, waarin door middel van de reconstructieplannen sterk gestuurd wordt. Landschappelijk is het gebied in twee delen op te splitsen; het Maasdal en Peelontginningen (met name Horst). In deze gebieden is landschappelijke kwaliteit aanwezig.

Het zuidelijke gebied omvat de gemeenten Margraten, Meerssen, Valkenburg aan de Geul, en Maastricht. In het zuidelijke gebied met een oppervlakte cultuurgrond van 9.129 ha wonen anno 2002 ruim 173.000 inwoners. Het zuidelijke gebied kenmerkt zich door een grote bevolkingsdichtheid. Beide gebieden staan onder druk van stedelijke agglomeratie(s), meer dan gemiddeld in Limburg. Het zuidelijke gebied wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van meer grondgebonden veehouderij en een extensiever grondgebruik. In de onderstaande tabel zijn enkele kerngegevens van de twee gebieden en de provincie Limburg opgenomen. De landschappelijke kwaliteit van Zuid-Limburg wordt hoog gewaardeerd.

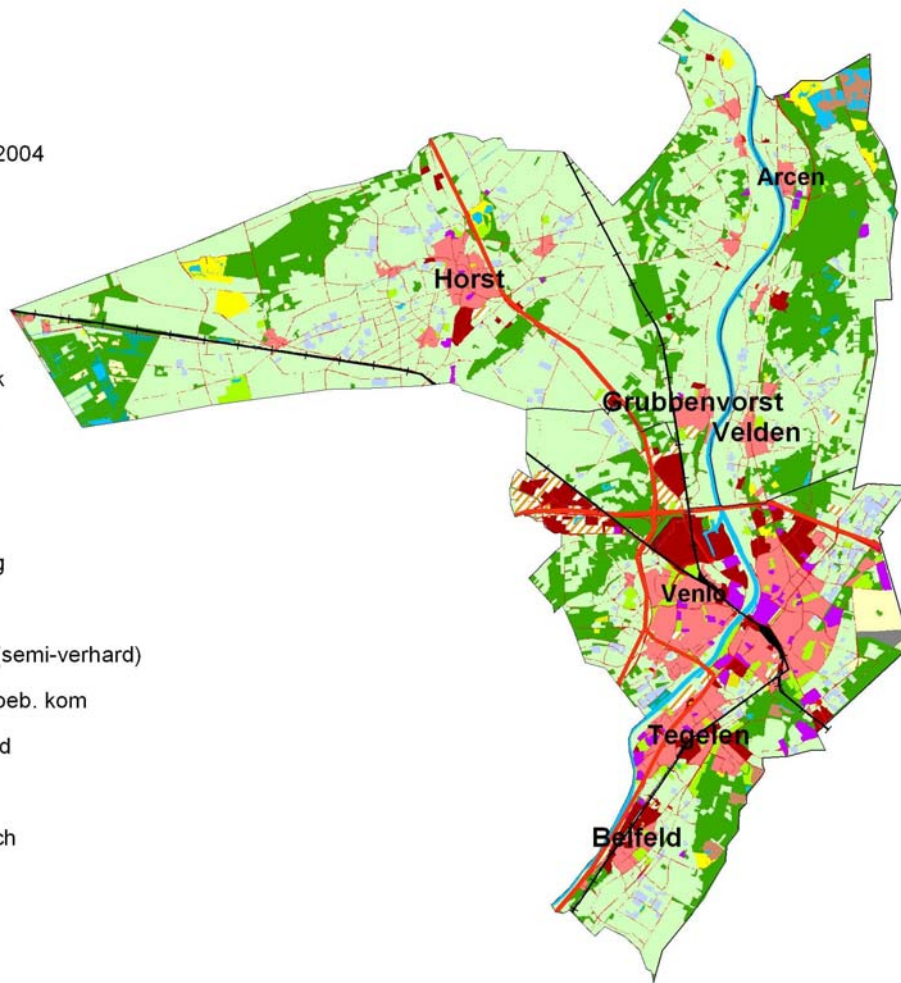
	Arcen en Velden/Venlo	Ommelanden van Maastricht	Provincie Limburg
Aantal inwoners	129.111	173.564	1.142.893
Areaal cultuurgrond (are)	972.440	912.749	10.638.568
Areaal grasland (are)	242.533	321.473	3.346.277
Aantal koeien	3.337	3.836	51.418
Aantal varkens	163.703	7.208	1.642.054

In Venlo en omgeving is de woningaanwas per 1.000 inwoners aanmerkelijk groter dan in Maastricht en omgeving; 4,2 versus 3,3. Over heel Limburg was de woningaanwas per 1.000 inwoners in de periode 2000-2003 gelijk aan 3,3.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens laten zien dat Limburg een aanzienlijke regionale sociaal-economische en agrarische structurele verscheidenheid kent. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de uiteindelijke keuze van kansrijke gebieden. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

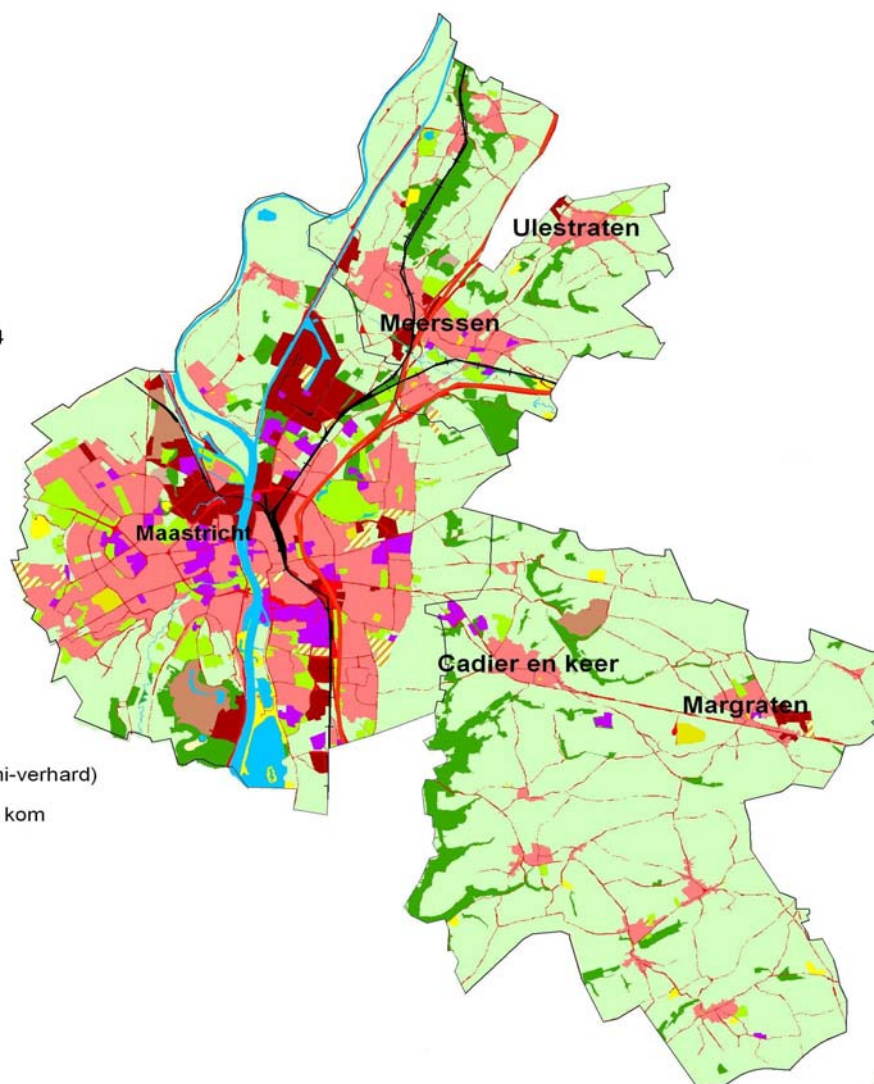
Legenda

-  Spoorwegen
-  Autosnelweg 2004
-  spoorweg
-  hoofdweg
-  vliegveld
-  woongebied
-  overig stedelijk
-  bedrijfsterrein
-  afval
-  begraafplaats
-  delfstofwinning
-  bouwterrein
-  overig terrein (semi-verhard)
-  groen binnen beb. kom
-  recreatiegebied
-  glastuinbouw
-  overig agrarisch
-  bos
-  droge natuur
-  natte natuur
-  water
-  vloeï- of slibveld



Legenda

-  Spoorwegen
-  Autosnelweg 2004
-  spoorweg
-  hoofdweg
-  vliegveld
-  woongebied
-  overig stedelijk
-  bedrijfsterrein
-  afval
-  begraafplaats
-  delfstofwinning
-  bouwterrein
-  overig terrein (semi-verhard)
-  groen binnen beb. kom
-  recreatiegebied
-  glastuinbouw
-  overig agrarisch
-  bos
-  droge natuur
-  natte natuur
-  water
-  vloeï- of slibveld



7. Op weg naar een concept voor Limburg

De vier basiselementen van een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten omvatten (1) een *receiving site*, (2) een *sending site*, (3) de specificatie van ontwikkelingsrechten, en (4) het transfermechanisme om verhandelbare ontwikkelingsrechten over te dragen. Hiervoor dienen de volgende stappen te worden doorlopen.

A. *Kies een gebied*

Uitgangspunt voor implementatie van een systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten is dat de beleidsdoelen voor een regio niet met de bestaande instrumenten gerealiseerd of niet gefinancierd kunnen worden. Voor het te kiezen gebied moet een expliciete relatie kunnen worden gelegd tussen de deelgebieden waar vooralsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd of afgedwongen en waar ontwikkelingsrechten een voorwaarde zijn om profijtelijke ontwikkelingen te realiseren. Bovendien moet er schaarste zijn aan ontwikkelingsmogelijkheden binnen de rode contour.

B. *Bepaal de doelen*

De eerste stap is het bepalen van de beleidsdoelen buiten de rode contour. Deze doelen kunnen gericht zijn op agrarische gebouwen (beperken verstening en verglazing), grond (stimuleren gewenst grondgebruik) en kwaliteit (landschappelijke inpassing stallen, groenelementen). Voor Noord- en Midden-Limburg liggen doelen gericht op opstallen, architectonische kwaliteit en groenelementen het meest voor de hand, aangezien hiermee de meest dominante verstening in het buitengebied wordt aangepakt. Voor Zuid-Limburg zijn dat doelen gericht op extensief grondgebruik.

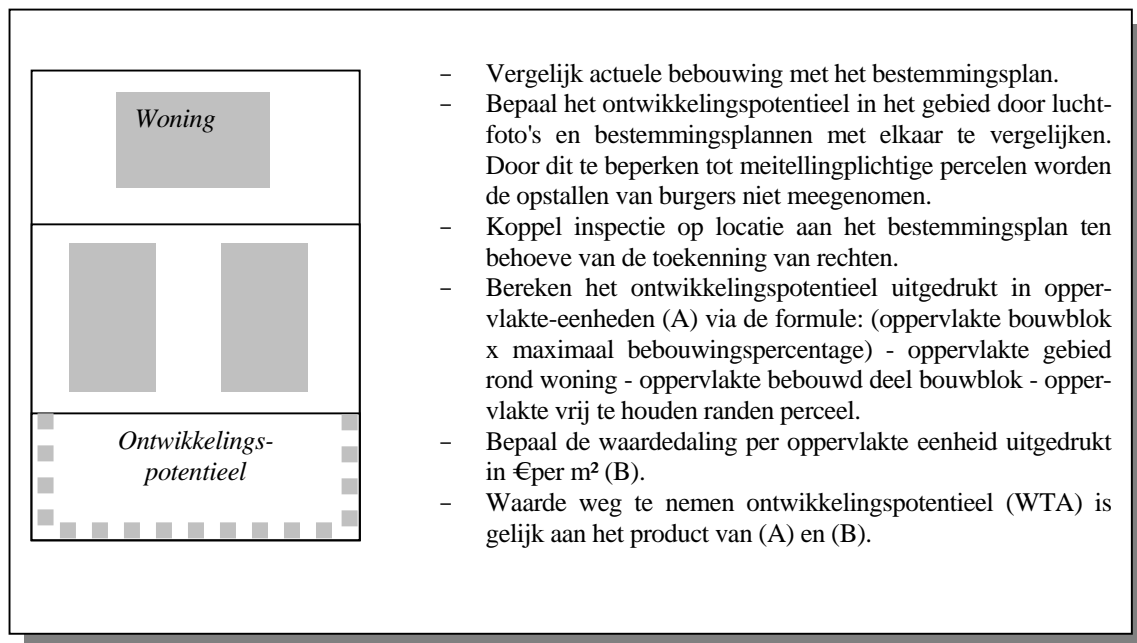
C. *Maak een economische analyse van de verhouding tussen vraag en aanbod*

Bepaal de verwachte waarde van de te compenseren gebruiksbepalingen buiten de rode contour (*Willingness to Accept* weg te nemen ontwikkelingspotentieel; WTA), evenals van de verwachte waarde van aan te bieden extra planologische ruimte voor nieuwe en uit te breiden bestaande functies binnen de rode contour (*Willingness to Pay* voor ontwikkelingsrechten; WTP). De spelregels van het programma dienen zodanig afgestemd te worden dat er schaarste ontstaat aan ontwikkelingsrechten en de WTP groter is dan de WTA.

D. *Bepaal de verwachte waarde van de vooralsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen*

De WTA, oftewel de verwachte waarde van de te compenseren gebruiksbepalingen buiten de rode contour kan worden bepaald op basis van het bouwblok in het bestemmingsplan. Deze aanpak richt zich op de ontwikkelingsruimte in opstallen. De totale waarde van het weg te nemen ontwikkelingspotentieel in een gebied kan worden bepaald door het vergelijken van de bestaande benutting met de maximaal toegestane benutting van bouwblokken. De borging van de gebruiksbepaling kan zowel contractueel, als ook in het bestemmingsplan vastgelegd

worden. De te volgen werkwijze bij het bepalen van de WTA op basis van het bouwblok is in de figuur 7.1 weergegeven.



Figuur 7.1 De te volgen werkwijze bij het bepalen van de WTA op basis van het bouwblok

Indien de gebruiksbeperkingen betrekking hebben op agrarische gebouwen spelen schaalvoordelen een belangrijke rol. Niet alle veebedrijven hebben immers voldoende kritische massa om hun ontwikkelingspotentieel te realiseren. In dergelijke situaties is de waarde van het wegnemen van ontwikkelingsruimte nihil, en compensatie via het toekennen van ontwikkelingsrechten inefficiënt. Maatwerk is dus van belang.

De tweede grondslag ligt in het grondgebruik. Intensieve teelten hebben per oppervlakte-eenheid een hoger rendement dan extensieve teelten. Het beperken van de mogelijkheden voor intensiever grondgebruik leidt tot een lagere toekomstige 'grondrente' en tot waardaling voor de grondeigenaar. Bij het bepalen van de ontwikkelingsruimte gaat het om het vergelijken van de langjarige economische baten van verschillende soorten grondgebruik. Indien bijvoorbeeld de langjarige bedrijfseconomische baten van een intensiever grondgebruik van de ruim 3.000 ha grasland in de Ommelanden van Maastricht worden gewaardeerd tegen 15.000 euro per hectare, komt dat neer op ruim 45 miljoen euro. Deze waarde dient te worden afgezet tegen de autonome ontwikkeling inzake de intensivering van het grondgebruik. Des te sterker deze ontwikkeling, des te meer aanleiding om hier een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten op toe te passen.

Een derde mogelijke extra grondslag vormen kwaliteitsaspecten, zoals agrobiodiversiteit en de 'koe in de wei'. Indien zulke extra beleidsdoelen worden opgenomen in een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten, neemt de waarde van het weg te nemen ontwikkelingspotentieel toe.

E. Bepaal de verwachte waarde van aan te bieden extra planologische ruimte

Om de te verwachte waarde te bepalen van aan te bieden extra planologische ruimte in de gebieden waar ontwikkelingsrechten een voorwaarde zijn om profijtelijke ontwikkelingen te realiseren, moet een analyse gemaakt worden van woningmarkt, en van de betalingsbereidheid voor ontwikkelingsrechten. Op basis hiervan en op basis van eventuele planologische randvoorwaarden (beschikbaarheid passende locaties), kan bepaald worden hoeveel woningen dienen te worden gerealiseerd.

Ter indicatie; indien de bereidheid om 30.000 euro te betalen voor ontwikkelingsrechten ten behoeve van één woning zou gelden voor 10% van de 34.000 in Limburg te realiseren dure koopwoningen, is de totale betalingsbereidheid gelijk aan 102 miljoen euro. Indien daarvan respectievelijk 10 en 20% wordt gerealiseerd in en rondom Venlo en Maastricht, komt dat overeen met een betalingsbereidheid ter waarde van 10,2 miljoen euro voor het noordelijke gebied (Arcen en Velden, Horst aan de Maas, en Venlo) en 20,4 miljoen euro voor het zuidelijke gebied (Margraten, Meerssen, Valkenburg aan de Geul, en Maastricht).

F. Aanwijzen van de gebieden buiten de rode contour

De omvang, grenzen, en kenmerken van het gebied waar vooralsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd zijn bepalend voor de benodigde financiële compensatie. Deze gegevens zijn leidend voor het toekennen van rechten in gebieden buiten de rode contour. Voor deze gebieden dient een formule de hoeveelheid verhandelbare ontwikkelingsrechten, gebaseerd op het aantal hectares in eigendom, aan te geven.

G. Aanwijzen van de gebieden binnen de rode contour

Het aanwijzen van gebieden waar ontwikkelingsrechten een voorwaarde zijn om profijtelijke ontwikkelingen te realiseren kan op twee grondslagen gebaseerd zijn. Ten eerste kan de provincie Limburg bij nieuwe (uitleg)bouwlocaties verhandelbare ontwikkelingsrechten introduceren, op basis van het nieuwe bestemmingsplan.¹

Ten tweede kan de provincie Limburg zich richten op exclusieve locaties, dit zijn locaties waar nu niet gebouwd mag worden. Op deze locaties is de marge die voortkomt uit een bestemmingsplanwijziging veel groter. Als gemeenten de ontwikkeling van een dergelijke locatie willen toestaan, zijn ze momenteel verplicht om vrijstelling bij Gedeputeerde Staten aan te vragen. Gedeputeerde Staten kan hieraan voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld de aankoop van een hoeveelheid ontwikkelingsrechten of inschrijving via een tendersysteem.²

In deze tweede variant hebben gemeenten een kleinere rol. Ook zal de betalingsbereidheid voor ontwikkelingsrechten per woning groter zijn. Nadelen zijn de afhankelijkheid van individuele vragers en de strenge randvoorwaarden die aan het toestaan van woningen gesteld moeten worden. Een ander alternatief is het mogelijk maken van het vergroten van de inhoud van een bestaande woning, mits rechten aangekocht worden.

¹ Over de concrete uitwerking ervan zal met de gemeenten overlegd moeten worden.

² In de nieuwe WRO verdwijnt de verplichting tot vrijstelling. Waarschijnlijk kan dan wel een andere grondslag gevonden worden.

H. Ontwikkel flankerend beleid

De werking van het instrument kan bevorderd worden door het ontwikkelen van flankerend beleid. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan versnelde procedures bij de bouw van woningen.

I. Kies een transfermechanisme

Een belangrijke vraag is hoe de ondersteuning van het programma door de overheid dient te verlopen. Onder andere de mate van marktwerking die wordt toegelaten en het gekozen transfer mechanisme spelen hierbij een rol. Een door de overheid ingestelde rechtenbank kan de rol van intermediair vervullen, maar ook fungeren als 'bewaker van de markt'. Daarvoor dient deze wel over de benodigde middelen en instrumenten te beschikken.

8. Discussie en conclusies

Instrumenten

Er zijn nog onvoldoende instrumenten voor onderhandeling ontwikkeld, die de overheid in een marktcontext een krachtige partij kunnen maken. Die instrumenten zijn in andere landen wel ontwikkeld, mede doordat er geen actief grondbeleid bestond. Met verhandelbare ontwikkelingsrechten is een geschikt beleidsinstrument beschikbaar, zonder financiële last voor de overheid. Het komt er op neer dat de keuze moet worden gemaakt tussen het invoeren van nieuwe beleidsinstrumenten dan wel het bijstellen van het ambitieniveau ten aanzien van de omgevingskwaliteit op het platteland.

Juridische aspecten

Het eigendomsrecht in Nederland is niet splitsbaar in onderdelen. Er zal op basis van het publiekrecht een nieuw 'recht' moeten worden gecreëerd. Het is zaak de doelstelling van een dergelijk programma expliciet te koppelen aan het gebied waarvoor de kwaliteitsdoelstelling geldt. Hiermee is in principe een grondslag gevonden voor de introductie van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een goede onderbouwing in de sfeer van de ruimtelijke ordening en een goede koppeling tussen gebieden binnen en buiten de rode contour is gewenst.

De toekomstige WRO zal een even goede, zo niet betere, basis bieden voor VOR-systemen. Eventueel kan de wetgevingsprocedure nog worden beïnvloed, bijvoorbeeld door de Regering en Kamer warm te maken voor een wijziging van art. 4.1, waarin een expliciete VOR-bevoegdheid kan worden opgenomen. Het is zelfs mogelijk dat dan een regeling naar het rijksniveau wordt getild, via een amvb op basis van dit artikel.

Invulling van het systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten

Als een grondslag is gevonden en de juridische omgeving geen of overkomelijke belemmeringen presenteert, zal het systeem juridisch vorm moeten krijgen. Daarbij gaat het om een groot aantal elementen: de aanwijzing van gebieden, het toekennen van ontwikkelingsrechten, het regelen van de overdracht van rechten enzovoorts. Hier dient een aantal juridische randvoorwaarden aan gesteld te worden. Voor wat betreft de publiekrechtelijke kant van de zaak zal het steeds gaan om de vestiging van een bepaalde bevoegdheid (bijvoorbeeld gebiedsaanwijzing) voor een bepaald bestuursorgaan, voorzien van een bepaalde normering.

Bij de privaatrechtelijke kant van de zaak - de overdracht van ontwikkelingsrechten - kunnen enkele keuzes worden voorzien. Men kan dit namelijk min of meer vrijlaten, maar men kan de overdracht ook aan strikte regels binden. Het ligt voor de hand een parallel te zoeken met de overdracht van productie- of milieuquota (melkquotum, mestquotum, CO₂-rechten, enzovoort) en de regeling daarvan. De vormgeving van de privaatrechtelijke contracten is nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Beleidsmatige voorwaarden

Het in dit rapport gepresenteerde systeem met verhandelbare ontwikkelingsrechten beoogt om op een andere wijze dan publieke regelgeving individuele ondernemers, te stimuleren te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor moeten een aantal krachten en voorwaarden aanwezig zijn. Als er geen heldere doelstelling is die gedragen wordt door de betrokken partijen zal het beleid een snelle start kennen, maar riskeren dood te lopen. Is de relatie tussen doelstellingen en instrumenten niet helder, dan zal er onbegrip ontstaan over de inzet van de betreffende instrumenten en daarmee gebrek aan acceptatie. Als er geen uitvoerbare eerste stappen zijn ontwikkeld, zullen er ongecoördineerde pogingen worden ondernomen, die zullen uitmonden in een valse start. Een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten dient aan te vangen met het organiseren van de betrokkenheid van relevante partijen, teneinde gezamenlijk de doelen van het programma vast te stellen. Op basis van een marktanalyse dienen de gebieden te worden vastgesteld.

Vervolgens worden de te realiseren kwaliteitsdoelen geconcretiseerd, evenals de te bieden planologische ruimte binnen de rode contour. Tevens dient een besluit te worden genomen over het transactiemechanisme, met al of niet een rechtenbank. Tot slotte dient een monitoringsysteem te worden vastgesteld.

Substantiële potentiële vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg

Eerste berekeningen laten zien dat een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg kan rekenen op een substantiële vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten in ruil voor extra planologische ruimte bij nieuw te realiseren dure koopwoningen, evenals bij bestaande vrijstaande woningen in het buitengebied. Afhankelijk van de planologische ruimte die wordt geboden bedraagt de potentiële vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg over een periode van tien jaar 100 tot 150 miljoen euro.

De totale waarde van de te realiseren kwaliteitsdoelen hangt af van de specifieke uitwerking ervan in relatie tot het grondgebruik en de agrarische bebouwing. Het compenseren voor een extensieve vorm van grondgebruik is alleen haalbaar voor specifieke deelgebieden. Ten aanzien van 'weg te nemen ontwikkelingspotentieel' voor stallen ligt het voor hand dit te relateren aan de door het provinciale Reconstructieplan aangewezen extensiveringsgebieden en in de EHS. Daarmee wordt voorzien in een toekomstige maatschappelijk gewenste sanering in een door de veehouder te kiezen tijdspad, terwijl het tegelijkertijd een ondersteuning zal zijn voor de voorziene zonerings in het buitengebied. In de verwevingsgebieden en gebieden met ruimte voor landbouwontwikkeling ligt de nadruk op de inpassing van stallen in het landschap.

Conclusies

De Limburgse woningmarkt biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen van programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten, mits er een gerichte beleidsstrategie wordt ontwikkeld voor het geven van planologische ruimte. De provincie dient daarbij een keuze te maken voor de gewenste rol: spelmaker of bepaler van het spel. Het instellen van een fonds heeft voordelen op het gebied van sturing. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen aan welke voorwaarden een dergelijk fonds zal moeten voldoen, mede in het licht van de huidige juridische context en recent ontwikkelde jurisprudentie omtrent verwant instrumentarium.

Een rechtenbank kan optreden om onvolkomenheden van de markt te omzeilen. Daarvoor dient deze organisatie wel over middelen en instrumenten te beschikken. Tevens kan een rechtenbank een rol vervullen bij het monitoren van de voortgang van het programma.

Een programma met verhandelbare ontwikkelingsrechten is in Nederland in principe juridisch inpasbaar, mits de doelstelling van het programma expliciet wordt gerelateerd aan het gebied waar vooralsnog niet-profijtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd en daarbij wordt aangeknoopt bij (provinciale en gemeentelijke) vrije bestuursbevoegdheden op basis van de WRO, à la Bom+. De juridische inpasbaarheid kan daarbij wel afhangen van te maken keuzes inzake:

- directe relatie tussen de gebieden. Hoe indirecter, hoe moeilijker een ruimtelijke onderbouwing zal zijn;
- de directe relatie tussen de koper en de verkoper van rechten. Hoe indirecter die relatie is, hoe sneller zal kunnen worden geconcludeerd dat er sprake is van een heffing. Zo zal een fondsconstructie een groter risico op vernietiging meebrengen.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat programma's met verhandelbare ontwikkelingsrechten een veelbelovend instrument vormen voor verdere ontwikkeling van het Limburgse platteland.

Aanbevelingen

- Treed in overleg met Regering en Kamer door teneinde een wijziging te bepleiten van art. 4.1, waarin een expliciete VOR-bevoegdheid kan worden opgenomen.
- Voer een actorenanalyse uit naar hoe partijen die direct of indirect te maken hebben met de verhandelbare ontwikkelingsrechten hierop zullen inspelen, zowel in de vorm van ondersteunend als in frustrerend handelen.
- Zet in een volgende verdiepingsslag dit instrument af tegen alternatieve instrumenten (onder andere toeristenbelasting, opslag op grondprijzen, verhoging OZB).

Literatuur

Gier, A.A.J. de, J. Robbe en P.J.J. van Buuren, *De juridische ruimte voor 'Ruimte voor ruimte*. NJB 30 november 2001, blz. 2084.

Luijt, J., *Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Ervaringen in de VS, effectiviteit en toepasbaarheid in Nederland*, LEI, Den Haag, mei 2003.

Machemer, Patricia L., *Transferable Development Rights; A policy Brief for the Michigan Legislature*. Michigan State University, december 2000.

Office of Public Service & Outreach, *Transferable Development Rights (TDRs)*. University of Georgia, Institute of Ecology.

Ypma, Marlies en Ton van Gaasbeek, *Waar in het bronsgroen eikenhout? (On)mogelijkheden van vermarkting van de omgeving*. LEI, Den Haag, 2001.

Stafgroep Economisch Onderzoek, *Visie op provinciale dynamiek 2004, Focus op de woningmarkt*. Rabobank Groep, Utrecht.

VROM-raad, *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, Advies 039*. Den Haag, 2004.