

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/190186>

Please be advised that this information was generated on 2021-10-18 and may be subject to change.

INSTRUMENTATIE VAN HET RESTRICTIEF BELEID

**Onderzoek naar relevante instrumenten
voor een effectiever restrictief beleid**

J.M. Mastop
L. van Damme
T.H.C. Zwanikken

INSTRUMENTATIE VAN HET RESTRICTIEF BELEID

**Onderzoek naar relevante instrumenten
voor een effectiever restrictief beleid**

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 51
Faculteit der Beleidswetenschappen
Katholieke Universiteit Nijmegen

J.M. Mastop
L. van Damme
T.H.C. Zwanikken
april 1997

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Mastop, J.M.
Damme, L. van
Zwanikken, T.H.C.

Instrumentatie van het restrictief beleid;
Onderzoek naar relevante instrumenten voor
een effectiever restrictief beleid
Nijmegen: Vakgroep Planologie, Faculteit der
Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. - ill.-
(Nijmeegse Planologische Cahiers; nr. 51)
Met lit. opg.
ISBN 90-70219-56-5
Trefw.: restrictief beleid / ruimtelijk beleid

Copyright © Vakgroep PAnologie K.U.N., 1997

Niets uit deze uitgaven mag worden vermenigvuldigd en/of
openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke
andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming
van de vakgroep.

Voorwoord

Dit Planologische Cahier bevat het eindrapport van het onderzoek naar de instrumentatie van het restrictief beleid uit de Vierde nota voor de ruimtelijke ordening (extra). Het restrictief beleid is een belangrijk element van het beleid voor de ruimtelijke hoofdstructuur dat in deze nota aangescherpt werd. Uit eerder onderzoek bleek dat deze aanscherping nog onvoldoende effect heeft gesorteerd en dat de instrumentatie van het beleid verbetering behoeft. Dit was aanleiding voor de Rijksplanologische Dienst een onderzoek te laten plaatsvinden naar mogelijkheden en het draagvlak voor een verbeterde inzet van bestaand instrumentarium en de mogelijkheden voor een eventuele aanscherping daarvan. Tevens zou nagegaan moeten worden of het bestaande instrumentarium leemten vertoont. De resultaten van dit onderzoek liggen nu voor u.

Voor de onderzoeksresultaten die in dit rapport staan beschreven — de dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode mei tot september 1996 — zijn uiteraard alleen de onderzoekers verantwoordelijk. Dit neemt niet weg dat de ondersteuning van de begeleidingscommissie gedurende het onderzoek zeer waardevol is geweest. De intensieve discussies met de leden van de begeleidingscommissie hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan onze meningsvorming. Daarom past hier een woord van dank aan de vertegenwoordigers van de opdrachtgever, mw. drs. E.J.E. Modderman, mw. ir. A.G.M. Bijvoet (in de laatste fase van het onderzoek vervangen door drs. E. Hüner), mw. drs. M.J.M. Knops en de overige leden van de begeleidingscommissie, drs. J. in 't Hout van het Directoraat Generaal Volkshuisvesting en ir. P.J.C.M. van den Brink van de Inspectie Ruimtelijke Ordening Zuid.

Daarnaast gaat onze dank uit naar de vertegenwoordigers van de diverse departementen die deelgenomen hebben aan de workshop en naar de gesprekspartners van provincies en gemeenten. Zij waren bereid ruimhartig hun visies, inzichten en ervaringen met ons delen.

Nijmegen
april 1997

Inhoud

	Samenvatting	s1-s5
1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	De vraagstelling van de Rijksplanologische Dienst	2
1.3	Doelstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	2
1.4	Opbouw rapportage	4
2	Beschrijving Vinex-restrictief beleid	5
2.1	Vinex-restrictief beleid uiteengelegd	5
2.1.1	Doelstellingen	5
2.1.2	Operationalisering	8
2.2	Evaluatie van het restrictief beleid	12
2.3	Toekomstig beleid	12
3	Instrumentatie restrictief beleid	15
3.1	Domein Restrictief Beleid	17
3.2	Domein Volkshuisvesting	20
3.3	Domein Economie	23
3.4	Domein Mobiliteit	24
3.5	Domein Inrichting Landelijk Gebied	25
3.6	Domein Financieel Bestuurlijk	27
3.7	Domein Cultuurhistorische Waarden	29
3.8	Kaders	29
3.9	Resumé	32
4	Reacties uit de praktijk	37
4.1	Domein Restrictief Beleid	38
4.2	Domein Volkshuisvesting	42
4.3	Domein Economie	45
4.4	Domein Mobiliteit	45
4.5	Domein Inrichting Landelijk Gebied	47
4.6	Domein Financieel Bestuurlijk	48
4.7	Domein Cultuurhistorische waarden	50
4.8	Kaders	50

5	Conclusies en aanbevelingen	53
5.1	Conclusies	53
5.1.1	Inventarisatie	53
5.1.2	Ex ante toetsing acceptatie	56
5.1.3	Eindbevindingen	61
5.2	Aanbevelingen	65
5.2.1	Maak een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium ten behoeve van restrictief beleid	65
5.2.2	Werk het restrictief beleid primair uit in een gebiedsgerichte aanpak	66
5.2.3	Werk aan een aantal verbeteringen per domein	66
	Epiloog	71
	Respondenten	77
	Literatuur	79

Samenvatting

Het restrictief beleid uit de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra is gericht op beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden, vermindering van onnodige mobiliteit en versterking van het stedelijk draagvlak. In de Vinex is het restrictief beleid aangescherpt, daar geconstateerd werd dat met het tot dan toe gevoerde beleid in onvoldoende mate aan de doelstellingen werd voldaan. Uit recent onderzoek bleek dat het aangescherpte beleid op provinciaal niveau nog onvoldoende doorwerking heeft gekregen.¹

Dat zou kunnen liggen aan de instrumentatie van het restrictief beleid. Daarom is onderzoek gedaan naar knelpunten, acceptatie en verbeteringsmogelijkheden van die instrumentatie. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek. Drie elementen staan hierin centraal:

- het inventariseren van het (aan te scherpen) rijksinstrumentarium, dat gebruikt wordt of gebruikt kan worden bij de uitvoering van het restrictief beleid;
- een ex ante toets op de acceptatie (daarvan);
- het beschrijven van (ervaren) leemten in de instrumentatie.

Hoofdstuk twee geeft een vrij uitvoerige *beschrijving van het restrictief beleid*. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op de reeds genoemde evaluatie en de reactie van het rijk daarop.

Aansluitend worden in *hoofdstuk drie* de *potentieel inzetbare instrumenten beschreven*. Er blijkt een brede waaier van rijksinstrumenten, planfiguren, planelementen en beleidsnota's (kortweg: instrumenten) te bestaan die geacht worden (mede) invulling te kunnen geven aan het restrictief beleid. De instrumenten zijn gerangschikt aan de hand van hun 'domein' (de beleidssfeer waaruit het instrument voortkomt). Onderscheid is gemaakt in instrumenten die specifiek met het oog op restrictief beleid zijn ontwikkeld en instrumenten van andere domeinen die ook van invloed zijn op het restrictief beleid, maar daar niet expliciet voor zijn ontwikkeld. Naast deze domeinen zijn de kaders opgenomen waarbinnen restrictief beleid als onderdeel van een totaalpakket gebiedsgerichte en themaspecifieke maatregelen nader wordt vormgegeven. Voor acht domeinen zijn zo'n 25 mogelijk inzetbare instrumenten geïnventariseerd en beschreven.

De beschreven instrumenten worden tevens getypeerd naar aard (sturingsmodel en sturingstype), doelstelling en aansturende actor en doelgroep. Het overgrote deel van de geïnventariseerde instrumenten stuurt op uitkomsten (sturing door parameters). Opvallend

¹ Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vno/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

is dat de instrumenten uit het domein restrictief beleid alle behoren tot het juridische sturingsmodel en de categorie communicatieve sturing slecht is vertegenwoordigd. Dit geldt ook voor de gezamenlijke beeldvorming als sturingstype. Daar staat weer tegenover, dat de instrumenten die zijn bijeengebracht onder de noemer 'kaders' goed scoren op de categorieën communicatieve sturing en sturing door gezamenlijke beeldvorming.

De instrumenten uit het domein restrictief beleid dragen bij aan elk van de drie doelstellingen van dit beleid. De instrumenten uit de overige domeinen zijn meer specifiek ondersteunend voor één van de doeleinden.

Qua aansturing overheerst de rol van VROM als eerstverantwoordelijke sturingsactor. Opvallende afwezigheid bij de sturingsactoren is EZ en de betrokkenheid van OCenW bij het restrictief beleid is gering. LNV is belangrijk als sturingsactor waar het gaat om de inrichting van het landelijk gebied en de kaders.

Om de mogelijkheden tot verbetering, aanscherping, verbeterde inzet dan wel aanvulling van het geïnventariseerde instrumentarium te verkennen is een workshop met vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen gehouden en zijn vraaggelbesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van provincies en gemeenten. Van de resultaten wordt in *hoofdstuk vier* verslag gedaan. De bevindingen worden per domein beschreven en toegelicht. Onderscheid is aangebracht in drie hoofdgroepen van respondenten: de departementale vertegenwoordigers, de provinciale respondenten en de gemeentelijk respondenten.'

Tijdens de *workshop* zijn nauwelijks suggesties naar voren gekomen ter aanscherping of verbetering van bepaalde instrumenten. De workshop-deelnemers zien het restrictief beleid primair als RPD-beleid. De bereidheid om 'eigen' instrumenten in te zetten ter ondersteuning van het restrictieve beleid is slechts aanwezig indien deze inzet de eigen beleidsdoelstellingen niet frustreert. Ook waren de deelnemers aan de workshop van mening, dat de uitgebreide opsomming van instrumenten aanleiding geeft tot ruis. Er is daarom geen behoefte aan de ontwikkeling van nieuw instrumentarium, eerder aan een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium.

Ook de *provinciale en gemeentelijke respondenten* zijn vrijwel unaniem in hun oordeel dat er geen behoefte is aan aanvullend instrumentarium. Integendeel, net als bij de workshop heeft men behoefte aan een selectieve en eenduidiger inzet. De respondenten zien meer toekomst voor een selectievere benadering van restrictieve gebieden en een ruimere erkenning van de eigen verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten voor het tegengaan van ongebreidelde verstedelijking van het landelijk gebied en profilering van de aldaar aanwezige kwaliteiten. Hierbij past een andere inzet van de beschikbare instrumenten.

Conclusies

Er blijkt sprake te zijn van een draagvlakprobleem dat in sterke mate de uitkomsten van dit onderzoek kleurt. Het probleem met het restrictief beleid, zoals dat door betrokkenen wordt ervaren, is veel minder een zaak van instrumentatie — en zeker geen zaak van meer instrumentarium — dan van steun voor en herkenning in het beleid. Voor veel van de betrokken beleidsactoren staat dit beperkte draagvlak een beschouwing over het instru-

mentatievraagstuk in de weg. Het is feitelijk ‘een brug te ver’. Deze constatering ligt ten grondslag aan de *conclusies en aanbevelingen* die in *hoofdstuk vijf* staan beschreven.

Qua beleidsdoelstellingen omvat het restrictief beleid een zeer breed spectrum van het ruimtelijk beleid van het rijk. De sterke verwevenheid van de doelstellingen leidt tot een voortdurende ‘doorkoppeling’ van instrumenten, die voor de betrokkenen complicerend werkt. De gewenste selectie uit de lijst aan potentieel inzetbaar instrumentarium vindt hierin zijn grondslag. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat deze selectie inderdaad mogelijk is. Dit vereist echter een nadere differentiatie in prioritering van de drie doeleinden van het restrictief beleid en dus een heroriëntatie op het beleid.

Een directe band tussen het restrictief beleid en de doelstelling ‘vermijden van onnodige mobiliteit’ wordt door betrokkenen in de praktijk niet ervaren. Er is eerder sprake van een ‘correspondentie op afstand’. Het zou verhelderend zijn voor de communicatie naar de doelgroepen als dan ook deze koppeling ‘op afstand’ wordt gezet.

Ten aanzien van de doelstelling ‘versterken van het stedelijk draagvlak’ loopt inmiddels een groot aantal acties die gericht zijn op sterkere bundeling van de verstedelijking, waaronder alle instrumenten die gericht zijn op het realiseren van de Vinex-lokaties. Het verstedelijkingsbeleid – de eerste ingang voor het bereiken van deze doelstelling – lijkt op dit moment voldoende geïnstrumenteerd om deze doelstelling te kunnen realiseren. Daarom kan ook deze doelstelling ‘op afstand’ van het restrictief beleid worden geplaatst.

De eerste en belangrijkste doelstelling van het restrictief beleid de ‘beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden’ moet evenwel nadrukkelijk centraal worden gesteld. Enerzijds omdat bij welslagen ervan – welhaast ‘automatisch’ – ook de corresponderende doeleinden worden gediend, maar anderzijds omdat daarmee het restrictief beleid een veel positievere lading kan krijgen dan thans het geval is. Dit vergt expliciet dat een directe koppeling wordt gelegd tussen het instrumentarium dat specifiek voor het restrictief beleid is ontwikkeld en het beschikbare instrumentarium voor de inrichting van het landelijk gebied.

Aanbevelingen

Voortbordurend op de conclusies sluit het rapport af met de volgende aanbevelingen:

- 1 maak een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium ten behoeve van restrictief beleid; zet op rijksniveau in instrumenteel opzicht in op de domeinen restrictief beleid en inrichting van het landelijk gebied; zet de andere domeinen ‘op afstand’;
- 2 werk het restrictief beleid primair uit in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij nadrukkelijk ook aandacht aan het stimulerende aspect besteed wordt;
- 3 werk daarnaast aan een aantal verbeteringen per domein, opdat eventuele contra-productieve interferenties van de diverse beleidslijnen van het rijk worden voorkomen.

- 1 *Maak een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium ten behoeve van restrictief beleid*

De instrumenten die gerangschikt zijn onder de domeinen volkshuisvesting, economie, mobiliteit, financieel-bestuurlijk en cultuurhistorische waarden worden niet meer direct

toegerekend tot het restrictief beleid. Ditzelfde geldt voor de instrumenten die binnen het domein restrictief beleid zijn ondergebracht maar gericht zijn op de realisatie van Vinex-lokaties. Deze sanering houdt niet in dat deze instrumenten voortaan volledig buiten beeld dienen te blijven en evenmin dat het beleid ter zake niet wederzijds ondersteunend zou kunnen zijn. Voortdurend de vinger aan de pols houden voor eventuele implicaties voor de kwaliteit van de open ruimten is noodzakelijk. Maar de instrumenten zelf staan dus niet meer centraal in de beleidsvoering van het restrictief beleid. Ze staan ‘op afstand’.

Dit betekent dat het restrictieve beleid voortaan met een beperkter aantal instrumenten wordt vormgegeven: met de instrumenten die expliciet daarvoor zijn ontwikkeld – de aanwijzing van restrictieve gebieden, bebouwingscontouren, doorwerking en handhaving via de ruimtelijke lijn – en met instrumenten uit het domein inrichting landelijk gebied. Op rijksniveau worden de slaagkansen van het restrictief beleid het hoogst ingeschat indien VROM (de Rijksplanologische Dienst) erin slaagt een strategische alliantie aan te gaan met LNV waar het gaat om de handhaving, bevordering en vrijwaren van de kwaliteiten van het landelijk gebied. Daarvoor dienen beschermende – regulerende – maatregelen gekoppeld te worden aan maatregelen om die kwaliteiten metterdaad te realiseren.

2 *Werk het restrictief beleid primair uit in een gebiedsgerichte aanpak*

Gebleken is dat het regulerende karakter van het restrictieve beleid weerstand oproept. Communicatieve en economische sturingsstrategieën zijn nog in de minderheid en onvoldoende ontwikkeld. Daar waar nadrukkelijk gewerkt wordt met een communicatieve strategie en het regulerend en economisch instrumentarium onderdeel is van een bredere, onderling afgestemde aanpak – in het geval van de kaders – blijkt het draagvlak voor het restrictief beleid en daarmee de bereidheid tot medewerking aanzienlijk groter te zijn. Aanbevolen wordt het restrictief beleid vooral langs deze lijnen verder vorm te geven.

Het voordeel van deze aanpak is dat rekening gehouden kan worden met gebiedsspecifieke omstandigheden en dat overigens ‘generiek werkend’ instrumentarium ‘op maat’ kan worden ingezet. Ook worden de mogelijkheden voor bestuurlijk maatwerk vergroot. Deze aanbeveling komt erop neer minder in te zetten op generieke maatregelen maar juist een regionale benadering van de grond te krijgen. Beleid wordt ontworpen, uitgewerkt en uitgevoerd met betrokken actoren, die niet als ‘nageschakeld’, maar als ‘gelijgeschakeld’ beschouwd dienen te worden.

3 *Werk aan een aantal verbeteringen per domein*

Los van de algemene aanbevelingen heeft het onderzoek suggesties opgeleverd om specifieke instrumenten te verbeteren. Zonder uitputtend te zijn worden hier de belangrijkste genoemd:

- aanbevolen wordt om nadrukkelijker te sturen op ruimtebeslag (contouren) en het sturen op aantallen (woningen en hectaren bedrijventerrein) los te laten;
- zorg voor een nadrukkelijke koppeling van de aanwijzing van restrictieve gebieden aan de bescherming van aanwezige of te realiseren landschappelijke en/of ecologische waarden;
- veel bestaand instrumentarium is toegesneden op een generieke aanpak, waardoor een gebiedspecifieke invulling niet goed mogelijk is. Aan te bevelen is een strategie die de noodzaak van gebiedsaanwijzing onverlet laat, maar de feitelijke contouren en concrete invullingen laat plaatsvinden vanuit de regionale en lokale

bestuurlijk verantwoordelijken;

- een zorgvuldige begeleiding van de introductie van de gewijzigde Huisvestingswet lijkt noodzakelijk gezien de slechte ervaringen uit het verleden;
- de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing kan mogelijk een kapstok bieden bij het stimuleren van inbreiding en verdichting;
- de Wet voorkeursrecht gemeenten zou uitgebreid kunnen worden tot restrictieve gemeenten (ter voorkoming van speculatie);
- de strategie die de provincie Noord-Brabant hanteert bij de gemeentelijke herindelings biedt perspectieven voor andere provincies. Gepoogd wordt elke – nieuw te vormen – gemeente minstens een kern met uitbreidingsmogelijkheden te geven.

Epiloog

In een afsluitende epiloog wordt verder ingegaan op de implicaties van de twee voornaamste aanbevelingen van de studie: een selectiever inzet van instrumentarium en werken aan een meer gebiedsgerichte aanpak.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Doel van het restrictief beleid is om door een stringente vorm van bundeling van de verstedelijking de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden van het landelijke gebied te beperken, onnodige mobiliteit te vermijden en het stedelijk draagvlak te versterken. Het restrictief beleid maakt in Nederland reeds enkele decennia deel uit van de nationale ruimtelijke beleid voor het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden. In de Vinex is het restrictief beleid aangescherpt, daar geconstateerd werd dat met het tot dan toe gevoerde beleid in onvoldoende mate aan de doelstellingen werd voldaan. Tevens wordt een omslag gemaakt van sturing op aantallen naar sturing op stedelijk ruimtebeslag.

Het in de Vinex aangescherpte restrictieve beleid is recentelijk onderzocht.² De onderzoekers concluderen dat dit aangescherpte beleid bij provincies nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Eén van de redenen daarvoor zou zijn dat het rijk onvoldoende consequent heeft aangestuurd op deze aanscherping. Daarnaast komen de onderzoekers tot de conclusie dat binnen het rijksbeleid de doelstellingen van het departementaal beleid wel overeenkomen met het restrictief beleid, maar dat bij de uitwerking daarvan het restrictief beleid onvoldoende aandacht heeft gekregen. Naar de mening van de onderzoekers zijn er voldoende instrumenten voorhanden; deze zijn echter onvoldoende toegesneden op het restrictief beleid en zij worden niet of nauwelijks ingezet ten behoeve van het restrictief beleid. De onderzoekers concluderen verder dat op instrumenteel vlak een sterke nadruk is gelegd op het regulerende – verbiedende – aspect. Zij signaleren dat het beleid in een positiever daglicht zou komen te staan indien de aandacht verbreed zou worden van het reguleren van verstedelijking naar ook (het stimuleren van) activiteiten ter handhaving en/of verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied.

Op grond van deze conclusies heeft de Minister van VROM besloten met kracht vast te houden aan het restrictief beleid conform de Vinex. Zij heeft besloten de departementen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hernieuwd te vragen om ondersteuning van het restrictief beleid en daartoe potentieel relevant instrumentarium specifiek voor het restrictief beleid in te zetten. Tevens is meer aandacht ontstaan voor een integrale benadering van het restrictief beleid, waarbij de doelstelling van handhaving en verbetering van de kwaliteiten van het landelijk gebied meer nadruk krijgt.

² Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie VINO/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

1.2 De vraagstelling van de Rijksplanologische Dienst

Op rijksniveau bestaat een breed scala aan instrumenten die in principe een rol kunnen spelen bij de uitvoering van het restrictief beleid. Het gaat hierbij zowel om instrumenten ter voorkoming/regulering van de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag (wonen, bedrijvigheid en voorzieningen) en beperking van de automobiliteit, als om instrumenten ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit van de open ruimten en van de (ruimtelijke) relatie tussen het landelijk en stedelijk gebied. In de praktijk blijken veel van deze instrumenten evenwel niet direct met het restrictief beleid in verband te worden gebracht. Dit zou kunnen liggen aan het feit dat betrokken departementen, provincies en gemeenten niet op de hoogte zijn van de mogelijke bijdrage van deze instrumenten aan het restrictief beleid. Ook is het mogelijk dat zij geen behoefte voelen aan de inzet van deze instrumenten voor dit beleid, waarmee zowel het draagvlak voor het beleid als zodanig, als de specifieke inzet van de betrokken instrument in het geding kan zijn.

De vraagstelling van de Rijkplanologische Dienst heeft geleid tot een onderzoek naar knelpunten, acceptatie en verbeteringsmogelijkheden van beleidsinstrumenten ten behoeve van het restrictief beleid. Drie elementen staan hierin centraal:

- het inventariseren van het (aan te scherpen) rijksinstrumentarium, dat gebruikt wordt of gebruikt kan worden bij de uitvoering van het restrictief beleid;
- een ex ante toets op de acceptatie (daarvan);
- het beschrijven van (ervaren) leemten in de instrumentatie.

De vraagstelling draagt een ‘twee-richtingen-verkeer’ in zich. Het vertrekpunt ligt in de verkenning van de aanscherping van de instrumentatie van het restrictief beleid op rijksniveau, inclusief de eventueel bestaande belemmeringen in die instrumentatie. De keerzijde van de vraagstelling heeft betrekking op de ‘nageschakelde’ beleidsactoren. Welke (on)mogelijkheden zien andere departementen, provincies en gemeenten op het instrumentele vlak, en hoe is het draagvlak voor de inzet van de verschillende – potentieel inzetbare – instrumenten.

1.3 Doelstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek is te komen tot een betere afstemming tussen de bestaande rijksinstrumenten (sector- en facetinstrumenten) voor het restrictief beleid. Het onderzoek identificeert hiertoe de meest kansrijke mogelijkheden, op grond waarvan overleg met betreffende departementen en andere betrokkenen zal worden aangegaan over de mogelijke implementatie van de voorstellen.

Het onderzoek betreft:

Het inventariseren en beoordelen van instrumenten – inclusief planfiguren – op rijksniveau die gericht kunnen worden ingezet voor een meer effectieve doorvoering van het restrictief beleid.

Dit is uiteen gelegd in de volgende drie onderdelen en onderzoeksvragen:

1 Inventarisatie:

- welke bestaande instrumenten – inclusief planfiguren – op rijksniveau kunnen, gegeven de doeleinden van het restrictief beleid, in potentie een bijdrage leveren aan een meer effectieve doorvoering van dat beleid?
- waarop is die bijdrage gericht?
- in welke mate behoeven de betrokken instrumenten of het gebruik daarvan nadere toespitsing?
- welke instrumenten – inclusief planfiguren – op rijksniveau vormen aanwijsbaar een belemmering voor de doorvoering van het restrictief beleid?
- waaruit bestaat die belemmering?
- kan deze belemmering worden weggenomen, en zo ja hoe en door wie?

2 Ex ante toetsing acceptatie:

- corresponderen de uit de inventarisatie verkregen mogelijkheden met de perceptie van de beleidscontext en wordt in de instrumentatie een leemte ervaren?
- zien zij eventueel additionele mogelijkheden tot verbeteringen in of aanvullingen aan het beschikbare instrumentarium?

3 Oordeelsvorming:

- in welke mate dekt het aangescherpte instrumentarium de doeleinden van het restrictief beleid af?
- in hoeverre is sprake van aanwijsbare leemten in de instrumentatie?
- in welke mate zijn betrokken actoren bereid tot inzet van het aangescherpte instrumentarium?
- in welke mate zijn aanwijsbare leemten mede een gevolg van gebrek aan draagvlak voor het restrictief beleid?

Opzet

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter en bestaat uit een combinatie van desk-research en gesprekken met sleutelactoren (deskundigen/betrokkenen). Voor wat betreft de typering en uiteenlegging van het restrictief beleid is voortgebouwd op het eerder door de KUN uitgevoerde onderzoek.³ Aan de hand van literatuur en analyse van beleidsdocumenten zijn overzichten van in principe inzetbare instrumenten – inclusief planfiguren – opgesteld. Deze instrumenten zijn in eerste instantie getypeerd naar domein, aard, eerstverantwoordelijke actor en naar werking c.q. doelgroep. Vervolgens is in een workshop-sessie met vertegenwoordigers van betrokken departementen verkend welke ervaringen men heeft met de uitvoering van het restrictief beleid en welke mogelijkheden men ziet voor verbetering, aanscherping dan wel verbeterde inzet van het bestaande instrumentarium ten behoeve van het restrictief beleid. Tevens is ingegaan op eventueel bestaande belemmeringen in de instrumentatie van het restrictief beleid en op het draagvlak voor het restrictief beleid. De betrokken departementen waren: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Binnenlandse Zaken; Economische Zaken; Verkeer en Waterstaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Aanvullend zijn interviews gehouden met sleutelactoren bij gemeenten en provincies. In

3 Zie lijst van respondenten.

beginsel is op provinciaal niveau gesproken met de voor het beleidsveld verantwoordelijke directeur en op gemeentelijk niveau met betreffende wethouders en directeuren ruimtelijke ordening. In een aantal gevallen bleek dit niet mogelijk en is gesproken met beleidsmedewerkers. In de selectie van provincies en gemeenten is een spreiding aangebracht. Er zijn provincies geselecteerd met zowel rijks- als provinciaal restrictieve gebieden (Utrecht en Gelderland) en met alleen provinciaal restrictieve gebieden (Noord-Brabant). Per provincie zijn drie gemeenten gekozen: een stadsgewest-gemeente (met een Vinex-bouwopgave), een regionale opvangkern en een lokale kern (zonder bouwtaak). Doel van de interviews is een ex ante toets op de acceptatie van — het draagvlak voor — de beschreven instrumenten en mogelijkheden tot aanscherping. Tevens is de behoefte aan aanvullend instrumentarium als zodanig en daarmee het draagvlak voor het restrictief beleid getoetst. Voor een overzicht van deelnemers aan de workshop en geïnterviewde actoren wordt verwezen naar de bijlagen.

Op grond van de inventarisatie, de workshop-sessie en de interviews heeft oordeelsvorming plaatsgevonden met betrekking tot mogelijke leemten in de instrumentatie van het restrictief beleid (zowel in instrumenten als zodanig als in het draagvlak daarvoor). Tevens zijn aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de instrumentatie van het restrictief beleid.

Dit onderzoek heeft onderstaande resultaten opgeleverd:

- een overzicht van bestaande instrumenten — inclusief planfiguren — op rijksniveau die in potentie een bijdrage kunnen leveren aan een effectieve uitvoering van het restrictief beleid;
- een overzicht van instrumenten — inclusief planfiguren — op rijksniveau die de uitvoering van het restrictief beleid tegenwerken;
- een indicatie van het draagvlak voor een aangescherpte instrumentatie bij de betrokken departementen, provincies en gemeenten;
- identificatie van leemten in de instrumentatie van het restrictief beleid op rijksniveau.

1.4 Opbouw rapportage

Op dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van het restrictief beleid. Hier wordt ook kort ingegaan op actuele ontwikkelingen ten aanzien van dit beleid. In hoofdstuk 3 worden de verschillende instrumenten beschreven die — in potentie — ingezet kunnen worden voor het restrictief beleid, of mogelijk contraproductief werken. Deze instrumenten worden getypeerd aan de hand van hun domein, aard, doelgroep en betekenis voor het restrictief beleid. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de bevindingen bij betrokken departementen, provincies en gemeenten ten aanzien van het draagvlak voor de (mogelijke) inzet van deze instrumenten en hun behoefte aan verbeteringen en/of aanvullingen daarbij. In hoofdstuk 5 wordt tot slot ingegaan op de conclusies van het onderzoek, middels een terugkoppeling van de bevindingen aan de onderzoeksvragen.

2 Beschrijving Vinex-restrictief beleid

2.1 Vinex-restrictief beleid uiteengelegd⁴

Het restrictief beleid wordt hier ontleed aan de hand van de verschillende samenstellende onderdelen. Er wordt onderscheid gemaakt in doelen, de operationalisering van die doelen en de instrumenten.

2.1.1 Doelstellingen

In de Vinex wordt het reeds langer gehanteerde basisdoel van het kabinet met betrekking tot het ruimtelijk beleid opnieuw bevestigd:

"Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat:

- de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
- de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysieke milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd."⁵

Eén van de ingangen om dit te bereiken is de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Belangrijk aandachtspunt hierin is bundeling van woningbouw, niet agrarische werkgelegenheid en voorzieningen:

"Het bundelingsbeleid houdt in dat in gebieden met een grote bevolkingsomvang de groei van de behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen wordt opgevangen door middel van woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen in de stadsgewesten. Ook buiten de stadsgewesten geldt een bundelingsbeleid; in dat kader voorziet een aantal door de provincies in het streekplan aan te wijzen stedelijke centra of kernen in een opvangtaak."⁶

Naast bundeling van stedelijke functies is het open houden van het open gebied onderdeel van het bundelingsbeleid. Deze twee componenten zijn niet los van elkaar te zien; bundeling van verstedelijking houdt in dat de afwisseling tussen verstedelijkt en open gebied wordt benadrukt:

4 De tekst van deze paragraaf is ontleend aan paragraaf 2.2 van: Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid, doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanningologische Dienst, Den Haag, 1995.

5 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6, p. 5.

6 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, 's-Gravenhage, 1993, p. 5.

"Voor het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden is in de ruimtelijke hoofdstructuur een aantal open ruimten aangewezen.

In deze open ruimten geldt een restrictief beleid. Dit betekent het volgende.

1. In de op de regiokaarten als "restrictief beleid rijk" aangegeven gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden.
2. Voor de overige gebieden binnen de open ruimten vraagt het kabinet de provinciale besturen in hun streekplannen een zodanige invulling te geven aan het restrictief beleid dat de toename van het ruimtebeslag in deze gebieden wordt geconcentreerd op de stadsgewesten en zo nodig op regionale opvangkernen."⁷

Het rijk wijst dus zowel gebieden aan waar 'rijks' restrictief beleid moet worden gevoerd, als gebieden waar 'provinciaal' restrictief beleid moet worden gevoerd.⁸ Het onderscheid zit in de beleidsvrijheid die de provincies krijgen bij de vormgeving van het restrictief beleid, zoals het aanwijzen van regionale opvangkernen.

Met de beschreven bundeling van verstedelijking – en dus met het restrictief beleid – worden drie doelen nagestreefd. Dit zijn in feite de hoofddoelen van het restrictief beleid:

Doelstellingen restrictief beleid⁹

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">■ beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden■ vermijding van onnodige mobiliteit■ versterking van het stedelijk draagvlak |
|--|

Het restrictief beleid moet bijgedragen aan het bereiken van deze doelen door sturing van ruimtelijke ontwikkelingen richting bundeling van stedelijke functies. Bundeling is dus een middel voor het bereiken van de hoofddoelstellingen van het restrictief beleid. Tegelijkertijd zijn bundeling van stedelijke functies en bescherming van het open gebied (afgeleide) doelstellingen van het restrictief beleid, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Het restrictief beleid is een onlosmakelijk onderdeel van de uitvoering van het beoogde verstedelijkingsbeleid. In de eerste plaats vormt het de contramal van het bundelingsbeleid in stadsgewesten. In de tweede plaats dient het ertoe landschappelijke, ecologische, recreatieve en agrarische functies te vrijwaren van verstedelijkingsdruk."¹⁰

7 Idem, pp. 5-6.

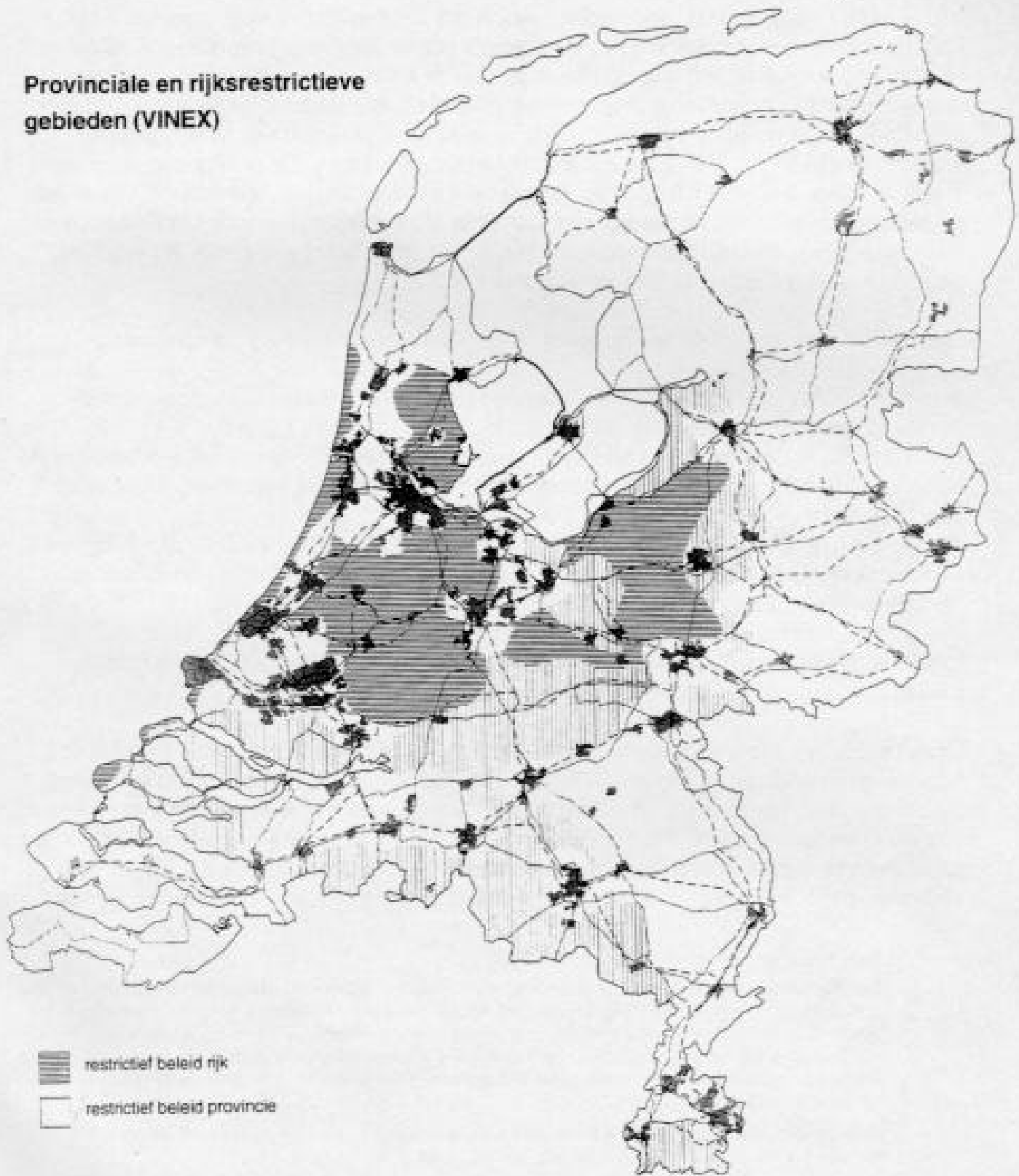
8 Als in het vervolg sprake is van 'rijks' dan wel 'provinciaal' restrictief beleid, dan wordt dit onderscheid bedoeld.

9 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, 's-Gravenhage, 1993, p. 6.

10 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6, p. 28.

Afbeelding 1 Rijks- en provinciaal restrictieve gebieden (bron: RPD 1996)

Provinciale en rijksrestrictieve gebieden (VINEX)



2.1.2 Operationalisering

In het verleden heeft het restrictief beleid niet in voldoende mate aan de doelstellingen kunnen voldoen. In de Vinex wordt daarom een nieuwe koers ingeslagen, er wordt gesproken van een aanscherping.¹¹ De totale omvang van het restrictieve gebied wordt verkleind¹², maar voor dit verkleinde gebied wordt een aangescherpt beleid gevoerd. Restricties dienen niet meer te worden aangegeven aan de hand van bevolkingsontwikkeling (natuurlijke aanwas en migratiecijfers), maar aan de hand van ruimtebeslag. Daarvoor worden maximale bebouwingscontouren voor ruimtebeslag door woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen ingevoerd. Deze moeten door provincies in streekplannen worden vastgelegd en door gemeenten in bestemmingsplannen. De bebouwingscontouren zullen voortaan door het rijk worden gebruikt als toetssteen bij de beoordeling van streek- en bestemmingsplannen. Tevens is voor het eerst een concrete begrenzing voor het Groene Hart aangegeven en is aangekondigd dat binnen die begrenzing verscherpt zal worden toegezien op de effectuering van het restrictief beleid.

Het restrictief beleid, zoals weergegeven in de Vinex, bestaat uit vijf componenten.

- *Restrictieve gebieden worden aangewezen waarbinnen uiterste bebouwingscontouren worden aangegeven*

Het rijk wijst in de Vinex rijks- en provinciaal restrictieve gebieden aan (zie afbeelding 1). Deze aanduiding is globaal en dient door de provincies nader te worden begrenst in de streekplannen:

Rijksrestrictieve gebieden: Groene Hart, deel Utrechtse Heuvelrug en Kromme Rijngebied, Centraal Veluws Natuurgebied, Waterland, Schermer/Beemster/Wormer, delen van de Noord- en Zuid-Hollandse duinstrook.

Provinciale restrictieve gebieden: IJsselvallei, Gelderse Vallei, Rivierengebied, deel Utrechtse Heuvelrug, Eemland, Midden-Deltagebied, Midden-Brabant, Heuvelland, open ruimte behorend tot het Benelux Middengebied.¹³

Deze tweedeling lijkt een kwestie van prioritering: in rijksrestrictieve gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden. De basisgedachte hierbij is dat de grote bevolkingsdruk in combinatie met overwegend een groene en blauwe koers in deze gebieden noodzaakt tot een strikt geformuleerd beleid. De provincies en gemeenten dienen bebouwingscontouren aan te geven. Deze worden getrokken rond de bestaande bebouwing, met daarbij ruimte voor de nog resterende plancapaciteit. Buiten de

11 Deze bestaat eruit dat in de Vinex de begrenzing van restrictieve gebieden exacter wordt aangegeven (inclusief de begrenzing van het Groene Hart). Tevens geeft het rijk aan te gaan sturen op uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag. Er wordt een aantal gebieden aangewezen waarvoor het rijk zelf direct op de uitvoering toe zal zien. In deze gebieden mag geen uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. In de overige aangewezen gebieden mag uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag slechts plaatsvinden in (door de provincie aangewezen) regionale opvangkernen.

12 Vergelijk met: Ministerie van VRO, *Derde nota over de ruimtelijke ordening; Nota landelijke gebieden*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1976-1977, 14 392, nrs. 1-2, p. 88.

13 Zie kaart restrictief beleid-gebieden, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6, p. 30. Voor meer details zie regiokaarten in *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, pp. 48, 53, 65, 71.

contouren mag geen uitbreiding van het ruimtebeslag door woningbouw en bedrijventerreinen meer plaatsvinden. In provinciale restrictieve gebieden wordt de provincie gevraagd in streekplannen het restrictief beleid zodanig in te vullen dat verstedelijking wordt geconcentreerd in stadsgewesten en zo nodig in regionale opvangkernen.¹⁴ Het rijk staat contouren voor, maar ook andere uitwerkingsvormen kunnen worden geaccepteerd.

■ *Het rijk zorgt voor alternatieven voor opvang van de verstedelijkingsdruk (Vinex-lokaties)*

Dit werkt twee kanten op. Enerzijds maken (Vinex-)lokaties het restrictief beleid mogelijk doordat verstedelijkingsdruk elders kan worden opgevangen. Anderzijds levert het restrictief beleid een bijdrage aan de verwezenlijking van de Vinex-lokaties doordat kunstmatig schaarste aan ruimte wordt gecreëerd waardoor de grondprijzen stijgen tot een niveau dat bouw op de dure Vinex-lokaties mede mogelijk maakt.

■ *In bestuurlijke afspraken met de provincie wordt de uitvoering geregeld*

De verantwoordelijkheid voor de verdere uitwerking van het restrictief beleid wordt in de Vinex nadrukkelijk bij de provincies gelegd. De beleidslijnen die op rijksniveau worden uitgezet moeten op provinciaal niveau bijeen worden gebracht in het streekplan. Daarbij worden door het restrictief beleid randvoorwaarden gesteld. Voor een deel worden deze vastgelegd in afsprakenkaders tussen rijk en provincies. Het betreft hier zowel inhoudelijke (bebouwingscontouren, aantallen nog te bouwen woningen, uitfasering van reeds in streek- en bestemmingsplannen vastgelegde plancapaciteit voor woningbouw en bedrijvigheid) als procedurele afspraken. In de Vinex-uitvoeringsconvenanten voor de verstedelijkingslokaties in de Randstad zijn de afspraken over de te bouwen aantallen woningen in het Groene Hart overgenomen.

■ *Er worden specifieke regels opgesteld voor het hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen*

In deel drie van de Vinex wordt nader ingegaan op de vrijkomende agrarische gebouwen in restrictieve gebieden. Er wordt geconstateerd dat in blauwe koers gebieden het restrictief beleid soms op gespannen voet staat met de in deze gebieden voorgestane ruimtelijke en economische integratie van verschillende functies. Om deze reden:

"(...) wordt nu onderscheid gemaakt tussen enerzijds de nieuwbouw voor woningen en bedrijvigheid, waarvoor dezelfde restricties blijven gelden, en anderzijds het benutten van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen, waarvoor nu enige gerichte ontwikkelingsruimte geboden wordt. In dat laatste geval worden de restricties niet meer strikt gekoppeld aan de agrarische bedrijfsvoering of aan het beheer van

14 In het Kabinetsstandpunt van de Vinex wordt het onderscheid tussen de gebieden waarvoor het rijk dan wel de provincie het beleid invult nader toegelicht. "De regering benadrukt dat geen verschil bestaat in de mate waarin een restrictief beleid wordt gevoerd, maar in de ruimte die het rijk laat voor de vormgeving ervan. In bepaalde gebieden is een scherp restrictief beleid in verband met de verstedelijkingsdruk zo belangrijk dat in geen enkele kern verstedelijking buiten de vastgestelde contouren kan worden aanvaard. Voorzover er binnen die contouren onvoldoende groei mogelijk is, moet die worden opgevangen in de nabijgelegen stadsgewesten. Voor andere gebieden wordt ruimte gelaten voor een eigen provinciale invulling van het beleid. Daarbinnen kan de provincie desgewenst regionale opvangkernen aanwijzen die naast de stadsgewesten de verstedelijkingsdruk helpen opvangen." Ministerie van VROM, *Vierde nota voor de ruimtelijke ordening extra; kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6, p. 30.

het gebied ter plaatse."¹⁵

Voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen in gebieden waaraan een andere koers is toegekend geldt dus het beginsel van het restrictief beleid dat geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking mag plaatsvinden. Deze beleidslijn van het rijk is nog in ontwikkeling.

■ *Met betrekking tot het Groene Hart wordt een specifiek restrictief beleid gevoerd*
In de Vinex is hierover het volgende te lezen:

"Ten behoeve van het restrictieve beleid voor het Groene Hart is de begrenzing van het Groene Hart aangegeven (...). Binnen dit gebied zal verscherpt worden toegezien op effectuering van het restrictieve beleid. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht worden daarom gevraagd in een voor maart 1995 vast te stellen (partiële) streekplanherziening per kern een uiterste bebouwingscontour aan te geven, zulks rekening houdend met op grond van geldende bestemmingsplannen te honoreren uitbreidingsbehoefte van gevestigde bedrijven."¹⁶

"Voor wat betreft glastuinbouw in het Groene Hart mag – behoudens voor de eigen behoefte van het boomteeltcentrum Boskoop – in ruimtelijke plannen geen nieuwe plancapaciteit voor uitbreiding worden opgenomen. Verder wordt de genoemde provincies gevraagd voor medio 1992 aan te geven in hoeverre zij bereid zijn tot het schrappen of temporiseren van bestaande streekplan capaciteit voor uitbreiding van glastuinbouw die nog niet is vastgelegd in goedgekeurde bestemmingsplannen, alsmede welke stappen zij zullen ondernemen ten behoeve van reductie van de ruimte voor glastuinbouw in verouderde bestemmingsplannen."¹⁷

Voor het eerst wordt een concrete, nauwkeurige begrenzing van het Groene Hart aangegeven. Het vrijhouden van het gebied binnen deze begrenzing vereist, door de zeer hoge verstedelijkingsdruk, een speciale aanpak. In een brief aan de Tweede Kamer (januari 1995) gaf de Minister van VROM aan dat bij de actualisering van de Vinex het Groene Hart niet bij de verstedelijkingsmodellen wordt betrokken.¹⁸

De operationalisering van het restrictief beleid zou in beginsel vrij eenvoudig kunnen zijn. Bundeling van verstedelijking in stadsgewesten moet worden bewerkstelligd door regulering van stedelijke functies in de open ruimte (stedelijke ontwikkeling wordt tegengegaan; restrictie). Dit moet worden ondersteund door stimulering in de stadsgewesten (hier bouwt men extra voor de opvang van de verstedelijkingsdruk op de landelijke gebieden; concentratie).

15 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6, p. 96.

16 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid*, 's-Gravenhage, 1993, p. 55.

17 Zie noot 12.

18 Minister van VROM, *Uitvoering en actualisering van het ruimtelijk beleid, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal dd. 12 jan. 1995*, 's-Gravenhage. De Minister geeft hierin aan dat "het principe van concentratie in de stadsgewesten en restrictief beleid daarbuiten" gehandhaafd blijft. Ook het "contrast tussen het grootstedelijke milieu enerzijds en rust, natuur en frisse lucht in het open middengebied anderzijds" blijft zij als een essentiële ruimtelijke kwaliteit van het Randstadgebied beschouwen.

Afbeelding 2 Begrenzing Groene Hart (bron: RPD 1996)



2.2 Evaluatie van het restrictief beleid

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven is het hier boven beschreven restrictief beleid recent geëvalueerd.¹⁹ De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het aangescherpte beleid dat het rijk voor ogen staat bij de provincies onvoldoende vorm heeft gekregen. Dit is onder meer te wijten aan het onvoldoende consequent aansturen op deze aanscherping en het feit dat het restrictief beleid in overleg met beleidspartners geen onderdeel uitmaakte van een integrale strategie voor stedelijke én landelijke gebieden. Ander rijksbeleid op departementaal niveau blijkt op het niveau van doelstellingen overeen te komen met het restrictief beleid, maar bij de instrumentatie van het rijksbeleid wordt het restrictief beleid onvoldoende in de overwegingen betrokken.

Ook wordt geconstateerd dat het restrictief beleid een negatieve connotatie heeft, terwijl er toch meerdere positieve doelstellingen aan ten grondslag liggen. De nadruk ligt teveel op het regulerende – verbiedende – aspect ten behoeve van de verstedelijking, waardoor (het stimuleren van) activiteiten ter handhaving en verbetering van het de kwaliteiten van het landelijk gebied onvoldoende tot uitdrukking komen.

Tot slot blijken bepaalde instrumenten – als bijvoorbeeld de Huisvestingswet en de Wet Voorkeursrecht – niet voldoende toegesneden te zijn op het restrictief beleid.

2.3 Toekomstig beleid

De Minister van VROM heeft, mede naar aanleiding van de evaluatie, besloten met kracht vast te houden aan het restrictief beleid conform de Vinex, zowel voor de rijks- als de provinciale restrictieve gebieden.

Dit betekent onder meer:

- In rijksrestrictieve gebieden sturen op stedelijk ruimtebeslag middels maximale bebouwingscontouren, met als uitgangspunt nultoevoeging buiten de contouren.
- In provinciale restrictieve gebieden, zeker in gebieden met hoge landschappelijke en ecologische kwaliteiten wordt het hanteren van contouren voorgestaan, maar ook andere uitwerkingsvormen worden geaccepteerd. Uitgangspunt is concentratie van de groei van het stedelijk ruimtebeslag in de stadsgewesten en zo nodig in regionale opvangkernen.

Bij de actualisering van de PKB-Vinex zullen de verschillende vormen van restrictief beleid te weten het rijksbufferzonebeleid, het rijksrestrictief en het provinciaal restrictief beleid conform de Vinex, het provinciaal restrictief beleid volgens het streekplan en het bundelingsbeleid worden toegelicht, zowel wat betreft doelstellingen als operationalisering en vormgeving. Daarbij zal de relatie met de Huisvestingswet²⁰ en de contourenbenadering worden toegelicht. De Huisvestingswet en de Financiële Verhoudingswet²¹ worden

19 Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid, doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vno/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

20 Deze relatie wordt beschreven in paragraaf 3.2.

21 Zie paragrafen 3.2 en 3.6.

beide afgestemd op het ruimtelijk restrictief beleid.

Om te komen tot een betere afstemming tussen het ruimtelijk restrictief beleid met (potentieel) relevante beleidsinstrumenten van andere departementen heeft de Rijksplanologische dienst dit onderzoek aan de KUN uitbesteed. Doel van dit onderzoek is dat de Rijksplanologische dienst op basis van dit rapport de meest kansrijke aanbevelingen identificeert.

3 Instrumentatie restrictief beleid

In de rijksdocumenten wordt een veelheid van instrumenten, inclusief planfiguren en planelementen, genoemd die geacht worden (mede) invulling te geven aan het restrictief beleid. In dit hoofdstuk wordt hiervan een overzicht gegeven. De lijst is vrij uitgebreid geworden daar deze ook instrumenten ter opvang van de verstedelijkingsdruk uit de restrictieve gebieden (ten behoeve van de realisering van Vinex-lokaties) omvat. Deze instrumenten werken bij wijze van spreken ‘via de band’. Afbakening heeft plaats gevonden aan de hand van het criterium dat een instrument direct een bijdrage dient te leveren aan het realiseren van één of meerdere doelstellingen van het restrictief beleid. Bepaalde beleidsnota’s, projecten en acties die slechts indirect een bijdrage leveren aan een van de doelstellingen zijn daarom niet opgenomen in de lijst. We zijn ons bewust dat deze afbakening een aantal ‘grijze’ gebieden over laat. Dit illustreert de sterke verwevenheid van de doelstellingen van het restrictief beleid met andere onderdelen van ruimtelijk relevant rijksbeleid en daarmee het enigszins hachelijke karakter van deze exercitie ‘het’ instrumentarium uit te prepareren. Al snel krijgt men de indruk te maken te hebben met een ‘mer à boire’ omdat in principe (bijna) alle instrumenten wel ingezet kunnen worden ter versterking van het restrictief beleid. Het hier gehanteerde criterium helpt in ieder geval een – zij het grofmazig – onderscheid mogelijk te maken. Voorbeelden van instrumentarium dat zich in het grijze gebied bevindt zijn de mogelijke groei-impuls die uitgaat van de huidige koppeling tussen de bezoldiging van bestuurders en ambtenaren en de grootte van de gemeente (qua inwonersaantal), ook kan het instandhouden van het draagvlak voor bepaalde voorzieningen voor een gemeente een impuls tot groei zijn. Zo hanteert het Ministerie van OCenW een opheffingsnorm voor basisscholen.²²

De instrumenten zijn in dit hoofdstuk gerangschikt aan de hand van het ‘domein’ – de ‘beleidsfeer’ – waaruit ze voortkomen. Onderscheid is gemaakt in instrumenten die specifiek met het oog op restrictief beleid zijn ontwikkeld. Deze instrumenten en planelementen zijn ondergebracht in het domein restrictief beleid en in instrumenten vanuit andere domeinen die wel van invloed (zowel positief als negatief) zijn op het restrictief beleid, maar niet expliciet daarvoor ontwikkeld. Hierbij is onderscheid gemaakt in de domeinen volkshuisvesting, economie, mobiliteit, inrichting landelijk gebied, financieel bestuurlijk en cultuurhistorische waarden. Beleidsnota’s (die soms een kaderstellend karakter hebben) zijn ondergebracht bij de betreffende domeinen. Ook zijn de ‘kaders’ opgenomen waarbinnen gebiedsgericht beleid als onderdeel van een totaalpakket gebiedsgerichte maatregelen nader wordt vormgegeven. Het gaat hier om de Nadere Uitwerkingen, ROM-gebieden en Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL’s). De filosofie achter

22 Gebaseerd op de leerlingdichtheid, de uiterste ondergrens is 23 leerlingen. Wet op het basisonderwijs, artikel 107.

de eerste twee is die van de zogenaamde diagonale coördinatie, waarbij gezamenlijke visievorming en gecoördineerde inzet van instrumenten tussen bij het gebied betrokken actoren wordt nagestreefd. Bij de WCL's gaat het primair om een integratie van rijksbeleid voor deze gebieden. Onder de noemer kaders zijn naast deze gebiedsgerichte instrumenten ook meer thematische projecten en acties ondergebracht die een rol (kunnen) spelen in de vormgeving van het restrictief beleid, zoals de projecten Voorbeeldplannen Vierde nota, Stad & Milieu en Kwaliteit op locatie.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met drie overzichten waarin per domein de belangrijkste instrumenten zijn opgenomen. Het eerste schema betreft de aard (sturingsmodel en sturingstype) van de instrumenten. Het tweede geeft aan welke doelstelling van het restrictief beleid ondersteund wordt en het derde geeft een overzicht van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de aansturing en de doelgroepen waarop de instrumenten gericht zijn.

Typering instrumentarium

Bij de inventarisatie is een nadere rubricering aan ieder instrument toegevoegd waarbij de volgende onderdelen zijn opgenomen:

1 domein instrument

Hierbij gaat het om de 'beleidssfeer' waaruit het instrument voorkomt en welke instantie de aansturing van het instrument verzorgt.

2 aard instrument

Voor een rubricering van de aard van het instrument is een onderverdeling in drie elementen aangebracht.

Sturingsmodel:

aangesloten is bij de driedeling van Van der Doelen²³ naar verschillende sturingsmodellen waarop gedragsbeïnvloeding plaats kan vinden:

- door middel van economische begunstiging: economische sturing;
- door dreiging met sanctionering: juridische sturing;
- door het appelleren aan emoties en geloofsovertuiging: communicatieve sturing.

Sturingstypering:

hier is aangesloten bij de indeling van Snellen²⁴ met betrekking tot instrumenten-aanwending in interactieprocessen, waarbij kan worden ingespeeld op opvattingen, uitkomsten, gezagsverhoudingen en/of gedragingen. Hij onderscheidt vier sturingstypen:

- sturing door gezamenlijke beeldvorming: (indirect besturen, ook wel de regie van het netwerk), sturing is een zaak van beeldvorming en symbolische interactie, waarbij in het bijzonder de keuze-definitie van de actoren centraal staat;

23 Doelen, F.C.J. van der, *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*, dissertatie Universiteit Twente, Enschede, 1989.

24 Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, inaugurele rede KUB, Alphen aan den Rijn, 1987.

- sturing met parameters: hierbij wordt gestuurd door middel van het neerleggen van enkele 'key operating norms' (sleutelparameters). Centraal element is de gerichtheid op uitkomsten, de wijze waarop, wordt overgelaten aan de aangesproken actoren;
- sturing door structurering: hierbij wordt gestuurd door middel van het beïnvloeden van de relaties tussen actoren, zodanig dat kan worden verwacht dat het gewenste gedrag wordt uitgelokt;
- sturing door procedurering: hierbij richt de sturing zich op het neerleggen van procedurevoorschriften waaraan de afwegings- en/of besluitvormingsprocessen moeten voldoen.

Categorie:

hiervoor is een koppeling aangebracht met de drie hoofddoelstellingen van het restrictief beleid:

- beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden;
- vermijding van onnodige mobiliteit;
- versterking van het stedelijk draagvlak.

De instrumenten kunnen aan één of meerdere doelstellingen een bijdrage leveren. Tegelijkertijd kan een onderscheid worden aangebracht in stimulerende (van gewenste ontwikkelingen) en regulerende (van ongewenste ontwikkelingen) instrumenten.

3 doelgroep instrument

In deze rubriek wordt aangegeven op welke actor het instrument (in hoofdzaak) is gericht.

4 betekenis van het instrument voor het restrictief beleid

In deze rubriek wordt de betekenis die het instrument kan hebben voor het restrictief beleid aangegeven. Deze betekenis wordt uitgedrukt in ondersteunend of belemmerend voor het restrictief beleid.

3.1 Domein Restrictief Beleid

In de Vinex zijn de instrumenten aangewezen die kunnen worden ingezet voor de realisatie van de doeleinden van het restrictief beleid. Deze instrumenten kunnen worden omschreven als het directe instrumentarium van het restrictief beleid. Ten behoeve van het restrictief beleid heeft het rijk bestuurlijke afspraken gemaakt met de provincies, ook zijn er Vinex-convenanten tot stand gekomen die belangrijk zijn voor de opvang van de verstedelijkingsdruk. Het restrictief beleid wordt echter vooral geacht via de 'gewone' weg van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door te werken. Hierbij gaat het om de doorwerking van het rijksbeleid in de provinciale plannen en uiteindelijk in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Het rijk houdt toezicht op de uitvoering van het provinciale en gemeentelijk beleid en beschikt over interventiemogelijkheden indien het regeringsbeleid dat vordert.

- Aanwijzing restrictieve gebieden

In de Vinex zijn rijks- en provinciale restrictieve gebieden aangewezen. Het onderscheid tussen de rijks- en provinciale restrictieve gebieden heeft te maken met de bevoegdheid

ten aanzien van de nadere vormgeving van het restrictief beleid. In provinciale restrictieve gebieden is de provincie vrij ten aanzien van de vormgeving van het restrictief beleid. De provincie kan zo nodig provinciale opvangkernen aanwijzen, die naast de stadsgewesten de verstedelijkingsdruk helpen opvangen. In de rijksrestrictieve gebieden is de verstedelijkingsdruk zo groot dat het rijk scherper toeziet op de handhaving en wordt geen toename van het stedelijk ruimtebeslag buiten de contouren van de kernen toegestaan.

- | | |
|--------------|---|
| 1 Domein: | Restrictief Beleid.
Ministerie VROM. |
| 2 Aard: | sturingsmodel: juridisch.
typering: sturing door parameters en procedurering.
categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen. |
| 3 Doelgroep: | provincies en gemeenten. |
| 4 Betekenis: | ondersteunend. |

- *Bebouwingscontouren*

In de (rijks-)restrictieve gebieden wordt in beginsel geen toename van het stedelijk ruimtebeslag toegestaan buiten de bebouwingscontouren. Deze bebouwingscontouren vormen een middel om het sturen op stedelijk ruimtebeslag mogelijk te maken. Bebouwingscontouren zijn verplicht in rijksrestrictieve gebieden en worden door de provincies in streekplannen aangegeven. Ze worden getrokken rond de bestaande kernen in (rijks-)restrictieve gebieden, waarbij ruimte wordt gelaten voor de nog resterende plancapaciteiten. Binnen de contouren wordt het aan de gemeenten overgelaten hoe zij wensen om te gaan met de hen resterende ruimte. In provinciale restrictieve gebieden is de provincie vrij in de nadere vormgeving van haar restrictief beleid, bebouwingscontouren worden aanbevolen, maar zijn niet verplicht.

- | | |
|--------------|---|
| 1 Domein: | Restrictief Beleid.
Ministerie VROM (RPD). |
| 2 Aard: | sturingsmodel: juridisch.
typering: sturing door parameters en procedurering.
categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen. |
| 3 Doelgroep: | provincies en gemeenten. |
| 4 Betekenis: | ondersteunend. |

- *Vinex-lokaties*

De Vinex-lokaties worden geacht de verstedelijkingsdruk van de restrictieve gebieden af te halen. Hiermee beoogt het rijk de gebieden met landschappelijke, ecologische, recreatieve en agrarische functies te vrijwaren van toenemende verstedelijking. Daarnaast verwacht het rijk dat via het restrictief beleid een krapte op de woningmarkt ontstaat en dat er geen concurrentie met de Vinex-lokaties optreedt ('weglek').

- | | |
|--------------|---|
| 1 Domein: | Restrictief Beleid.
Ministerie VROM (RPD). |
| 2 Aard: | sturingsmodel: economisch en juridisch.
typering: sturing door parameters en structurering.
categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen. |
| 3 Doelgroep: | provincies en gemeenten. |
| 4 Betekenis: | ondersteunend. |

- *Specifiek beleid voor het Groene Hart*

Voor het eerst is voor het Groene Hart een begrenzing aangegeven, waarmee het rijk tot uitdrukking brengt dat zij zich ten aanzien van dit gebied nadrukkelijker inzet en zelf de verantwoordelijkheid neemt. Reden hiervoor is de zeer grote verstedelijkingsdruk op dit gebied. De instrumentatie van deze component uit de Vinex loopt hoofdzakelijk via bestuurlijke overeenstemming / afspraken (waaronder ook over glastuinbouw), de bebouwingscontouren en verscherpt toezicht.

1 Domein:	Restrictief Beleid. Ministerie VROM (RPD).
2 Aard:	sturingsmodel: juridisch. typering: sturing door parameters en procedurering. categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen.
3 Doelgroep:	provincies en gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

Om het beleid met betrekking tot het Groene Hart van een extra impuls te voorzien heeft Minister de Boer in 1995 de zogenaamde Groene-Hart-gesprekken georganiseerd. Daarin werd expliciet aandacht gevraagd voor de positie van het Groene Hart als groene contra-maal van de Randstad. De gesprekken hadden tot doel het bestaande beleid onder de aandacht te brengen, het draagvlak voor een duurzame groene impuls af te tasten en ideeën voor de toekomstige inrichting en een betere uitvoering van bestaande projecten te genereren. Daarbij hoorde ook een discussie over wonen en werken in het Groene Hart waarbij het restrictief beleid een belangrijke rol speelt.

- *Bestuurlijke afspraken*

Het rijk heeft voor zowel de realisering van de Vinex-lokaties als het reguleren van stedelijke functies in de open ruimte gebruik gemaakt van bestuurlijke afsprakenkaders. Voor het restrictief beleid gaat het om de volgende afspraken:

- afsprakenkader restrictief beleid Randstad (mei 1991) en het resultaat van de uitwerking van het restrictief beleid voor het Groene Hart, Samenvattend verslag overleg Rijk-RRHU-RORO inzake het restrictief beleid Groene Hart (november 1993);
- afsprakenkader restrictief beleid rijk en provincie Gelderland (januari 1995);
- bestuurlijk overleg Minister-Noord-Brabant in het kader van de streekplanherziening (juli 1992).

Deze afspraken over het restrictief beleid zijn ook in de Vinex-uitvoeringsconvenanten opgenomen.

1 Domein:	Restrictief Beleid. Ministerie VROM (RPD).
2 Aard:	sturingsmodel: economisch en juridisch. typering: sturing door parameters en structurering. categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen.
3 Doelgroep:	provincies.
4 Betekenis:	ondersteunend.

Het rijk heeft ernaar gestreefd de afspraken ten aanzien van de Vinex-lokaties uiteindelijk vast te leggen in uitvoeringsconvenanten. In deze uitvoeringsconvenanten, die zijn ondertekend door de betrokken ministers c.q staatssecretarissen (VROM, LNV, V&W, EZ en

BiZa) en de betrokken provincies c.q. stadsgewesten, zijn onder meer afspraken neergelegd met betrekking tot de bouwopgave en fasering daarvan.

1 Domein:	Restrictief Beleid. Ministerie VROM (RPD), LNV, V&W, EZ, BiZa.
2 Aard:	sturingsmodel: juridisch, communicatief en economisch. typering: sturing door beeldvorming, parameters en procedurering. categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen.
3 Doelgroep:	stadsgewesten en provincies.
4 Betekenis:	ondersteunend.

- Toezicht en interventiemogelijkheden

Het rijk heeft ten gevolge van procedurele vereisten de mogelijkheid om toe te zien op de doorwerking en handhaving van het rijksbeleid in provinciale en gemeentelijke plannen. Daarnaast heeft de minister de mogelijkheid, indien planologische of bestuurlijke belemmeringen een rol spelen, te interveniëren. Het toezicht verloopt via de inspecteurs van de ruimtelijke ordening, die zijn belast met het toezicht op de doorwerking van het rijksbeleid in de plannen van de provincies en gemeenten. In beginsel worden alle plannen van de provincies en gemeenten aan de inspecteurs toegezonden. De inspecteurs zijn ambtshalve lid van de provinciale planologische commissie. De minister heeft daarnaast op grond van de WRO de beschikking over een aantal interventiemogelijkheden. De minister kan Provinciale Staten c.q. de gemeenteraad verplichten om binnen een bepaalde termijn een streekplan (art. 6.2 WRO) respectievelijk een bestemmingsplan (art. 37.1 WRO) vast te stellen of te herzien. De minister kan voorts, indien Provinciale Staten (art. 6.6 WRO) c.q. de gemeenteraad (art. 38.2 en 38.3 WRO) niet voldoen aan de verplichting van de minister, in de plaats treden van PS, GS respectievelijk de gemeenteraad (indeplaatstreding) en kan aanwijzingen geven over de inhoud van streek- en bestemmingsplannen indien het Regeringsbeleid of bovengemeentelijke belangen dat vorderen (art. 6.2 en 37.2 WRO). Bovendien beschikt de minister over de vervangingsbevoegdheid (art. 29 WRO): de minister kan, indien strijdigheid met het nationale beleid wordt geconstateerd, de goedkeuring van GS van een bestemmingsplan vervangen door een eigen besluit.

1 Domein:	Restrictief Beleid. Ministerie VROM (RPD).
2 Aard:	sturingsmodel: juridisch. typering: sturing door structurering. categorie: regulerend ten aanzien van de drie doelstellingen.
3 Doelgroep:	provincies en gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

3.2 Domein Volkshuisvesting

Ook via het instrumentarium van de Volkshuisvesting kunnen de doelstellingen van het restrictief beleid worden gerealiseerd. Zo wordt in de Vinex expliciet een belangrijke rol toebedeeld aan de Huisvestingswet. Eveneens wordt op grond van subsidiestromen de realisatie van de Vinex-lokaties bespoedigd en/of vergemakkelijkt. Bepaalde elementen van het volkshuisvestingsbeleid die binnen dit domein passen worden hier niet verder uitgewerkt. Zijdelings kunnen zij evenwel van invloed zijn op het restrictief beleid. Te denken valt aan het Trendrapport en de Trendbrief waarin de nieuwbouwbehoefte en de

verdeling van de nieuwbouwwoningen wordt uitgewerkt. Belangrijk is ook de regionalisering van de volkshuisvesting. Verder zijn er acties gericht op de herstructurering van de bestaande woningvoorraad (nota 'Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst'), op vergroting van het herbergend vermogen van de voorraad en op het bevorderen van doorstroming (scheefheidsbestrijding).

- *Huisvestingswet*

In de Vinex²⁵ staat beschreven dat de Huisvestingswet het benodigde instrumentarium zal bieden voor de uitvoering van het restrictief beleid. Met dit doel is in de Huisvestingswet (Staatsblad 548, 1992) opgenomen dat gemeenten met toestemming van GS de toegang tot de woningmarkt mogen beperken door ten aanzien van woningzoekenden de eis van regionale binding te hanteren. Daarmee wordt de toestroom van woningzoekenden zonder economische of maatschappelijke binding aan de regio beperkt. De Huisvestingswet maakt het voorts mogelijk dat gemeenten met toestemming van GS ten aanzien van woningzoekenden de eis van lokale binding hanteren indien gemeenten als gevolg van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid zodanig beperkt worden in hun uitbreidingsmogelijkheden dat slechts geringe uitbreiding mogelijk is. Indien aan dit planologisch toetsingscriterium is voldaan, mogen gemeenten met toestemming van GS bovendien de toestroom naar duurdere koop- en/of huurwoningen reguleren. Met betrekking tot de interpretatie van de term 'geringe mogelijkheden tot uitbreiding' zijn problemen gerezen²⁶, waardoor dit instrument ten behoeve van de uitvoering van het restrictief beleid slechts een beperkte rol heeft kunnen spelen. Inmiddels is een wijziging van de Huisvestingswet op komst. De vaste Kamercommissie VROM heeft op hoofdlijnen ingestemd met de uitgangspunten van de gewijzigde wet, waardoor het mogelijk wordt de wet direct toe te snijden op het restrictief beleid. Uitgangspunt daarbij is dat hantering van bindingseisen in beginsel alleen is voorbehouden aan gemeenten in restrictief beleidsgebied. Tevens zijn met het IPO en de VNG gesprekken gevoerd over de toepassingsmogelijkheden. Ter tegemoetkoming aan deze beide groepen is onderscheid aangebracht tussen rijksrestrictieve gebieden en rijksbufferzones enerzijds en provinciale restrictieve gebieden anderzijds. Voor de rijksbufferzones en rijksrestrictieve gebieden dient het restrictief beleid middels bebouingscontouren te zijn vastgelegd, ten aanzien van de provinciale restrictieve gebieden is sprake van meer vrijheid. Contouren hebben voor deze gebieden ook de voorkeur, maar andere uitwerkingsvormen zijn mogelijk mits deze in het streekplan duidelijk toetsbaar en handhaafbaar zijn vastgelegd en gemotiveerd. Bovendien dient in de streekplanperiode tot een vergelijkbare beperking van het stedelijk ruimtebeslag van (onder meer) de woningvoorraad te worden gekomen. De kooprijsgrens wordt gesteld op f 300.000,-- . Boven deze grens dient sprake te zijn van een vrije vestiging van een ieder, privaatrechtelijke regelingen zijn daarom ook boven deze grens niet meer toegestaan.

25 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs 5-6, p. 31.

26 In KB 94.006480 (18 augustus 1994), heeft de Kroon het besluit van GS Utrecht vernietigd, voorzover daar goedkeuring is verleend aan het hanteren van een kooprijsgrens van f 250.000,- in de Huisvestingsverordening van de gemeente De Ronde Venen. In totaal heeft de Kroon tien van deze vernietigingsbesluiten genomen.

- 1 Domein: Volkshuisvesting.
Ministerie VROM (DGVH).
- 2 Aard: sturingsmodel: juridisch.
typering: sturing door procedurering en structurering.
categorie: regulerend ten aanzien van aantasting ecologische en landschappelijke waarden en het versterken van het stedelijk draagvlak.
- 3 Doelgroep: provincie en gemeente.
- 4 Betekenis: na de wetswijziging ondersteunend.

- Besluit lokatiegebonden subsidies

Ten behoeve van de grondkostensubsidie is een regeling ingesteld waarmee regio's een lump-sum subsidie kunnen krijgen voor de grondexploitatie van de woningbouw. De subsidie, voor de periode van tien jaar, bedraagt ongeveer 50% van het begrootte tekort op de grondexploitatie in uitleggebieden. Hier tegenover staan bepaalde prestatie-eisen, zoals het (laten) bouwen van een bepaald aantal woningen in een bepaalde samenstelling. Met deze specifieke subsidie probeert de rijksoverheid voldoende voorwaarden te creëren voor een verwezenlijking van de in de uitvoeringsconvenanten neergelegde afspraken.

- 1 Domein: Volkshuisvesting.
Ministerie VROM (DGVH).
- 2 Aard: sturingsmodel: economisch.
typering: sturing op parameters.
categorie: stimulerend ten aanzien van het versterken van het stedelijk draagvlak.
- 3 Doelgroep: (provincies en) gemeenten.
- 4 Betekenis: ondersteunend.

- Besluit woninggebonden subsidies

Ten aanzien van de realisatie van de bouwopgave die aan de stadsgewesten is toebedeeld, wordt aan een gedifferentieerde wijkopbouw een groot belang gehecht. Door middel van herstructurering moet (middel)dure nieuwbouw (in de bestaande stad) kunnen concurreren met het aanbod in de Vinex- en restrictieve gebieden. De realisering van woningen in de marktsector op te herstructureren lokaties in de bestaande stad en op de uitleggebieden zal niet probleemloos zijn. Wijkdifferentiatie ten aanzien van de nieuw te bouwen woningen staat voorop. BWS-subsidies zijn dan ook allereerst van belang voor het realiseren van wijkdifferentiatie in de Vinex-uitleggebieden door een deel van die Vinex-nieuwbouwwoningen bereikbaar te maken voor huishoudens met lagere inkomens. Het overheersende accent op ongesubsidieerde nieuwbouw in Vinex-uitleggebieden vergroot evenwel het risico van het 'wegzuigen' van koopkrachtige vraag van stadsbewoners naar Vinex- en restrictieve gebieden en dus een toenemende 'tweedeling' (sociale segregatie, 'beter gesitueerden' vestigen zich op de Vinex-lokaties aan de rand van de steden en in de restrictieve gebieden, de lagere inkomensgroepen blijven achter in (het centrum van) de steden). Het BWS-budget biedt daarom een specifieke ondersteuning aan de categorie herstructureringsnieuwbouw in de bestaande stad. Hierbij gaat het om een gerichte inzet van middelen ter compensatie van de lokatiespecifieke extra-kosten voor deze woningen in de marktsector.²⁷

²⁷ Trendbrief, 17 november 1995, pp. 26-27.

1 Domein:	Volkshuisvesting. Ministerie VROM (DGVH).
2 Aard:	sturingsmodel: economisch. typering: sturing op parameters. categorie: stimulerend ten aanzien van het versterken van het stedelijk draagvlak.
3 Doelgroep:	(provincies en) gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

- *Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV)*

De uitgangspunten van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, zoals in de wet vastgelegd, bestaan uit inspanningen, op stedenbouwkundig, op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, herinrichting of verbetering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied. Enige concentratie van bebouwing, in het oorspronkelijke wetsvoorstel nog opgenomen, is niet meer vereist, zodat ook bebouwing in het buitengebied onder de definitie kan worden begrepen.²⁸ Nieuwbouw valt niet onder de werkingssfeer van deze wet, tenzij het gaat om de opvulling van open gaten. De gelden worden in het kader van decentralisatie rechtstreeks toegedeeld aan provincies en gemeenten.

1 Domein:	Volkshuisvesting. Ministerie VROM (DGVH).
2 Aard:	sturingsmodel: economisch. typering: sturing op parameters. categorie: stimulerend (ten aanzien van het versterken van het stedelijk draagvlak).
3 Doelgroep:	(provincies en) gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

3.3 Domein Economie

Het restrictief beleid strekt zich ook uit over de lokatie van bedrijvigheid, respectievelijk economische ontwikkeling. Het domein economie blijkt evenwel voor het restrictief beleid nauwelijks relevante instrumenten te bevatten. Het ABC-lokatiebeleid wordt beschreven bij het domein mobiliteit. Het beleid ten aanzien van de bodemsanering van vervuilde bedrijventerreinen en het beleid ter sanering en verplaatsing van glastuinbouw heeft indirect een relatie met het restrictief beleid maar wordt hier niet verder uitgewerkt. Ten aanzien van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen in het landelijke gebied is beleid in voorbereiding.²⁹

Het Ministerie van Economische Zaken bracht in 1994 'Ruimte voor Economische Activiteit' uit. Het beschrijft de historische en verwachte ruimtelijke ontwikkeling van economische activiteiten en van het beschikbare en voorziene aanbod van bedrijfslokaties.

28 Klaassen, A.W., *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag, 1994, p. 128.

29 VROM start najaar 1996 een (interne) discussie over dit onderwerp in het kader van 'stedelijke functies in het landelijk gebied'. Andere thema's die in daarin aan bod komen zijn: permanente bewoning van recreatiewoningen en kleinschalige nieuwbouw in het buitengebied (*Achtergrondnotitie stedelijke functies in het landelijk gebied*, RPD, 30-08-96).

De (verwachte) vraag strookt zowel kwantitatief als kwantitatief niet met het aanbod. Naast onvoldoende reservering, gebrekkige planningstechnieken en complicerende elementen in het rijksbeleid wordt daarvoor de stapeling van ruimtelijke aanspraken op grond van overheidsbeleid als belangrijke factor aangemerkt. De nota doet geen uitspraken over de meest wenselijke ontwikkeling. De nota 'Ruimte voor Regio's' (1995) pleit voor voldoende ruimte voor economische activiteit en ontwikkeling in de Randstad. De ruimtelijk-economische structuur en dynamiek moeten zoveel mogelijk bijdragen aan de internationale concurrentiepositie van Nederland en aan de benutting van regionale economische potenties.

Beide nota's van Economische Zaken beschrijven ontwikkelingen die een mogelijke bedreiging voor (het draagvlak voor) het restrictief beleid in kunnen houden. Het instrument StiREA (Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit), de opvolger van BOB (bedrijfsomgevingsbeleid), dient gemeenten te stimuleren nieuwe bedrijfsterreinen te ontwikkelen of bestaande terreinen te revitaliseren. Regionale samenwerking op de bedrijfslokatiemarkt zou middels een betere afstemming van het aanbod kunnen leiden tot een zuiniger ruimtegebruik. Specifieke instrumenten die een mogelijke ondersteuning dan wel bedreiging voor het restrictief beleid kunnen inhouden worden echter niet genoemd.

3.4 Domein Mobiliteit

Het domein mobiliteit kan ruim worden opgevat, waardoor ook bijvoorbeeld het bundelingsbeleid en de OV-subsidiestromen eronder kunnen worden begrepen. Vooral het ABC-lokatiebeleid lijkt verband te hebben met de doelstelling van het restrictief beleid die gericht is op vermindering van onnodige mobiliteit. Hierdoor heeft het ook raakvlakken met het ruimtelijk beleid ten aanzien van bedrijvigheid. Naast het ABC-lokatiebeleid is ook sturing mogelijk via het Infrafonds en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De SVV-II doelstelling 'beperking van de automobiliteit' wordt hierin uitgewerkt middels toetsingskaders. Uitbreiding van verstedelijking of andere ruimtevrage functies worden niet gehonoreerd met subsidies voor de aanleg van benodigde infrastructuur als ze niet passen binnen de criteria van deze toetsingskaders. Hiermee worden lokatiekeuzes beïnvloed in de richting van bundeling in stadsgewesten. Buiten de stadsgewesten zal men zelf voor ontsluiting zorg dienen te dragen als er niet gebundeld gebouwd wordt. Het rapport 'Visie op verstedelijking en mobiliteit' (1995) pleit voor bundeling van verstedelijking in stadsgewesten middels het optimaal benutten van de mogelijkheden van intensief ruimtegebruik (bouwen in bestaand stedelijk gebied en met hoge dichtheden) en functie-menging ook dienen locaties op afstand groot genoeg te zijn om een bundeling van vervoerstromen te kunnen realiseren. De nota 'Samen werken aan bereikbaarheid' (1996) richt zich op een versnelling van de maatregelen uit het SVV-II met name voor een goede bereikbaarheid van de Randstad. Nieuwe instrumenten worden niet genoemd.

Op dit moment (oktober 1996) ligt bij de Tweede Kamer een wijzigingsvoorstel voor het Besluit personenvervoer. Hierin wordt een decentralisatievoorstel gedaan aangaande de subsidies voor openbaar vervoer. Indien de Kamer akkoord gaat krijgen lagere overheden per 1 januari 1997 meer verantwoordelijkheden en grotere budgetten voor openbaar vervoer. Een nieuw instrument dat hiermee beschikbaar komt voor gebieden waar de

kostendekkingsgraad van openbaar vervoer problematisch is, is het zogenaamde collectieve vraagafhankelijke vervoer. Hiermee komt voor deze gebieden waar op dit moment openbaar vervoer niet exploitabel is toch een vorm van openbaar vervoer beschikbaar.

- *Het ABC-Lokatiebeleid*

In de Vinex wordt de bezorgdheid over het milieu en de groei van de automobilititeit tot uitdrukking gebracht in de nadruk op het beperken van het niet-noodzakelijk autoverkeer. In het mobiliteitsbeleid wordt daartoe een sterke nadruk op de onderlinge nabijheid van functies gelegd. Centraal staat dan ook het situeren van wonen, werken en voorzieningen in, aan en nabij de centrale steden. Meer in het bijzonder zijn voor lokaties een bereikbaarheidsprofiel en voor categorieën van bedrijven en voorzieningen een mobiliteitsprofiel uitgewerkt.³⁰ Dit mobiliteitsbeleid, algemeen aangeduid als het ABC-lokatiebeleid, dankt zijn naam aan de bereikbaarheidsprofielen die zijn onderverdeeld in A-, B- en C-lokaties. Aan de lokatie-profielen zijn parkeernormen verbonden. De uitvoering van het ABC-lokatiebeleid vindt plaats aan de hand van onderhandelingen over de lokatiekeuzes en op basis van deze parkeernormen, die uitgewerkt moeten worden in de project- en bestemmingsplannen. Het rijk zet zwaar in op het lokatiebeleid, getuige het vervangingsbesluit van de Minister van VROM (gemeente Harlingen).³¹

1 Domein:	Mobiliteitsbeleid. Ministeries VROM en V&W.
2 Aard:	stuuringsmodel: juridisch. typering: sturing op parameters. categorie: regulerend ten aanzien van het vermijden van onnodige mobiliteit.
3 Doelgroep:	(provincies en) gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

3.5 Domein Inrichting Landelijk Gebied

Het instrumentarium dat betrekking heeft op de inrichting van het landelijk gebied is in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) in een kader geplaatst. Dit structuurschema heeft de status van een planologische kernbeslissing en bevat het ruimtelijk beleid van het rijk aangaande het landelijk gebied. In het structuurschema worden onder andere de volgende instrumenten genoemd: rijksbufferzones, Randstadgroenstructuur, strategische groenprojecten, landinrichting en EHS. In de Vinex wordt de visie voor de gewenste ontwikkeling van het landelijk gebied uitgewerkt in het koersenbeleid.

Het Structuurschema Groene Ruimte kondigde de *Nieuwe Landgoederen* aan. Het betreft complexen met een woongebouw van allure met minimaal 5 hectare openbaar toegankelijk bos. Het is nog niet duidelijk waar nieuwe landgoederen worden toegestaan, waarschijnlijk niet in rijksrestrictieve gebieden. De toelaatbaarheid in provinciaal restrictieve gebieden

30 Zie hiervoor *Werkdocument Geleiding van mobiliteit door een lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen* (1990), een gezamenlijk product van de ministeries van VROM, EZ en V&W.

31 De gemeente Harlingen wilde op een buiten de bebouwde kom gelegen bedrijfsterrein zelfstandige kantoren toestaan, de minister achtte deze mogelijkheid in strijd met het lokatiebeleid en heeft hiervoor voor het eerst gebruik gemaakt van een vervangingsbesluit (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimtelijke verkenningen 1995*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag, p. 114).

staat nog ter discussie. De Visie Stadslandschappen, een discussienota van LNV (1995), beoogt nieuwe ideeën over de versterking van de samenhang tussen stad en land te genereren en te toetsen. Eén van genoemde initiatieven betreft de *Nieuwe buitenplaatsen*, complexen bestaande uit woon- kantoor- en/of utiliteitsgebouwen met een omringend park. Er wordt gestart met zes experimenten om te bezien of nieuwe buitenplaatsen een meerwaarde kunnen opleveren voor de kwaliteit van de groene ruimte.

- *Bufferzones, Randstadgroenstructuur (RGS), strategische groenprojecten en het koersenbeleid*

De uitvoering van het bufferzonebeleid, bedoeld om het aaneengroeien van de steden in de Randstad te voorkomen, is in handen van het Ministerie LNV en VROM. Hiertoe zijn financiële middelen gereserveerd voor aankoop van gronden voor functieverandering. Het restrictief beleid en het bufferzone-beleid zijn qua doel en werkwijze enigszins vergelijkbaar, hoewel het bij bufferzones om kleinere gebieden gaat die vanuit dit beleid ook ingericht worden (bij restrictieve gebieden is dit alleen voor het Groene Hart het geval). Bufferzones zijn aanzienlijk harder dan restrictieve gebieden, omdat er middelen voor grondverwerving aan gekoppeld zijn.³²

Het bufferzonebeleid is nauw verbonden met de Randstadgroenstructuur (gezamenlijke opzet door Ministerie van VROM en LNV, 1985). In de RGS wordt een richting aangegeven voor de ontwikkeling van de recreatie-, bos- en natuurgebieden waar stedelijke ontwikkelingen in de Randstad raken aan open ruimte.

In het Structuurschema Groene Ruimte worden Strategische Groenprojecten voorgesteld. De strategische groenprojecten die binnen de Randstad zijn gelegen maken in samenhang met de bufferzones (voor zover gelegen in het Groene Hart) en de RGS onderdeel uit van het verstedelijkingsconcept voor de Randstad: verstedelijking op de ring, bufferzones tussen de grote stadsgewesten en het openhouden van het Groene Hart.³³

Het koersenbeleid bevat een rijkswisie op de gewenste toekomstige ontwikkelingsrichting van het landelijk gebied, die is onderverdeeld in vier ontwikkelingsrichtingen, ieder aangeduid met een kleur. Per kleur is een ‘koers’ uitgezet. Aan het koersenbeleid is geen specifiek instrumentarium verbonden. Daarom is de doorwerking van deze koersen in sectornota's en streek- en bestemmingsplannen van belang.

1 Domein:	Inrichting landelijk gebied. Ministerie LNV en VROM.
2 Aard:	sturingsmodel: economisch en communicatief. typering: sturing door gezamenlijke beeldvorming en parameters. categorie: stimulerend ten aanzien van de ecologische en landschappelijke waarden.
3 Doelgroep:	rijk, provincies en gemeenten.
4 Betekenis:	ondersteunend.

32 Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid, doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995, p. 36.

33 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimtelijke verkenningen; Balans van de Vierde nota ruimtelijke Ordening (Extra)*, Den Haag, 1994, p. 55.

3.6 Domein Financieel Bestuurlijk

In dit domein wordt een aantal instrumenten beschreven die betrekking hebben financiële en bestuurlijke aspecten relevant voor het restrictief beleid. Er wordt in dit domein niet nader ingegaan op de initiatieven tot regionale samenwerking. In principe kan regionale samenwerking op een groot aantal terreinen leiden tot efficiënt en zuiniger ruimtegebruik in restrictieve gebieden. Te denken valt aan afspraken over een optimale verdeling van woningbouwcontingenten en (strategisch) regionaal woningvoorraadbeheer, de segmentering en uitgifte van bedrijventerreinen, gemeenschappelijke recreatievoorzieningen e.d.

- Gemeentefonds / Provinciefonds

Het Gemeentefonds is gebaseerd op de Financiële-Verhoudingswet (Fvw). Hoofddoelstelling van het Gemeentefonds is een zodanige toedeling van middelen aan gemeenten, dat een voor iedere gemeente gelijkwaardige voorzieningencapaciteit wordt bereikt. Op basis van de huidige berekeningswijze wordt meer uitgekeerd als een gemeente uitbreidt. Het Gemeentefonds is een gesloten systeem, waardoor een nulgroei van de woningvoorraad vanuit financieel oogpunt nadelig is. Hiermee werkt de Gemeentefonds-systematiek het restrictief beleid tegen. De Minister VROM heeft getracht een einde te maken aan de meer dan evenredige uitkering uit het Gemeentefonds bij de bouw van extra woningen.³⁴ Een wijziging van de uitkeringssystematiek is in voorbereiding en zal naar verwachting 1 januari 1997 in werking treden. De Eerste Kamer moet deze wet nog behandelen. Deze gewijzigde wet komt tegemoet aan een aantal in de praktijk gevoelde problemen. De herverdeeldeffecten van de nieuwe Fvw worden vooral bepaald door het sterker wegen van sociale factoren en de centrumfunctie. Daarnaast wordt het belang van het aantal woonruimten voor het verdeelstelsel van de Fvw verminderd, zodat een sterke premie op groei komt te vervallen. Op dit moment is nog onduidelijk wat precies de financiële consequenties zullen zijn van de gewijzigde Fvw voor gemeenten in restrictieve gebieden. Als deze zich in de toekomst zouden voordoen, dan kan hiermee rekening worden gehouden bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van de Fvw. Voor het restrictief beleid betekent de aangepaste verdeelsleutel een ondersteuning.

Op grond van het Provinciefonds kunnen gelden worden ingezet om projecten te realiseren in het buitengebied. In de meeste gevallen gaat het om bovenlokale belangen, waarvoor de provincie de aangewezen instantie is.

1 Domein:	Financieel Bestuurlijk. Ministeries BiZa en Financiën.
2 Aard:	sturingmodel: economisch. typering: sturing door parameters. categorie: stimulerend, hoewel niet direct op te hangen aan een van de drie doelstellingen van het restrictief beleid.

34 Zie hiervoor *Stedebouw & Ruimtelijk Ordening*, 1996, nr. 1, pp. 9 t/m 11. Vanuit VROM is getracht de verdeelsleutel aan te passen om compact bouwen en het behoud van de open ruimte te bevorderen. Vooralsnog is dit nog niet gebeurd. De minister hierover bij de afsluiting van de Groene Hart gesprekken: "Verder moeten wij compact bouwen en behoud van de open ruimte bevorderen. Uiteraard zijn de algemene en globale verdeelsleutels van het Gemeentefonds voor dat soort doelen niet expliciet bedoeld. Toch zal ik de beheerders van het Gemeentefonds (staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Financiën) vragen om komend jaar, samen met mij, de mogelijkheden te bekijken die er zijn om het verdeelstelsel hieraan aan te passen."

- 3 Doelgroep: gemeenten.
 4 Betekenis: huidige regeling belemmerend.
 wijziging (inwerkingtreding 1 januari 1997) ondersteunend.

- Grondpolitiek, Wet voorkeursrecht

Tot voor kort betrof de werkingssfeer van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) aangewezen stadsvernieuwingsgebieden, sinds de wijzigingsvoorstellen³⁵ vallen ook Vinex-lokaties onder de toepassing van de Wvg, teneinde de verstedelijkingsdoelstellingen te kunnen waarmaken.³⁶ Gemeenten hebben in de nieuwe Wvg de mogelijkheid gekregen om als eerste bouwgrond te kopen mits de geplande woningbouw voortvloeit uit provinciaal of rijksbeleid, en niet als slechts de eigen behoefte in het geding is. Het gaat dus om gemeenten met een substantiële verstedelijkingstaakstelling. Overigens wordt de gemeente geacht reële marktprijzen te betalen. Dit betekent dat de Wet voorkeursrecht gemeenten niet van toepassing is voor gemeenten in restrictieve gebieden die geen taakstelling hebben.

- 1 Domein: Financieel Bestuurlijk.
 Ministerie BiZa.
 2 Aard: sturingsmodel: economisch en juridisch.
 typering: sturing door parameters.
 categorie: stimulerend ten aanzien van de versterking van het stedelijk draagvlak.
 3 Doelgroep: gemeenten.
 4 Betekenis: voorgestelde regeling ondersteunend.

- Gemeentelijke herindeling

De lopende gemeentelijke herindelingsvoorstellen (zoals bijvoorbeeld in Noord-Brabant) beogen onder meer de grotere gemeenten voldoende mogelijkheden te bieden voor het ontwikkelen van nieuwe bouwlokaties. Het is in belangrijke mate bedoeld als ondersteuning voor de gemeenten die momenteel 'klem' zitten en op hun gemeentelijk grondgebied geen uitbreidingsmogelijkheden bezitten.³⁷ De gemeentelijke herindeling kan in instrumentele zin een bijdrage leveren aan de bouwopgave die aan stadsgewesten is toebedeeld om de verstedelijkingsdruk op te vangen. Het wettelijk instrumentarium bestaat uit de regels van de Wet algemene regels herindeling (ARHI).

- 1 Domein: Financieel Bestuurlijk.
 Ministerie BiZa.
 2 Aard: sturingsmodel: juridisch.
 typering: sturing door structurering.
 categorie: regulerend ten aanzien van de versterking van het stedelijk draagvlak.
 3 Doelgroep: gemeenten.
 4 Betekenis: voorgestelde regeling ondersteunend.

35 Wetsvoorstel wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten, Tweede Kamer 24 235, nr 3, 17-06-95.

36 Op 1 juli 1996 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

37 Het betreft hier wel gemeenten met een woningbouwtaakstelling.

3.7 Domein Cultuurhistorische Waarden

De recent uitgebrachte uitgangspuntennotitie voor het cultuurbeleid 1997-2000: 'Pantser of ruggegraat' kondigt de komst aan van een landelijke beleidsnota cultuurhistorische waarden. Deze zal van betekenis zijn voor de restrictieve gebieden.

- Monumentenwet

De aanwijzing van een beschermd monument geschiedt, al dan niet op verzoek van belanghebbenden, door de Minister van OCenW. Onderscheid is aangebracht tussen individuele monumenten en stads- en dorpsgezichten. De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten geschiedt door de Ministers van VROM en OCenW. De zorg voor de bescherming van de monumenten dient beslag te krijgen in het bestemmingsplan. Het verlenen van vergunningen met betrekking tot verstoren of wijzigen van archeologische monumenten is de bevoegdheid van de Minister van OCenW. Op grond van de monumentenwet kunnen mogelijk beperkingen worden opgelegd aan verdichtingsplannen. Hiermee zou bouwen binnen de bestaande bebouwde kom problematisch kunnen worden. Uiteraard heeft de monumentenwet tot doel monumenten te behouden en als zodanig de aantasting van landschappelijke waarden (dorpsgezichten, boerderijen, kasteelplaatsen, hunnebedden) te beperken.

- | | |
|--------------|--|
| 1 Domein: | Cultuurhistorische Waarden.
Ministeries OCenW en VROM. |
| 2 Aard: | stuuringsmodel: juridisch.
typering: sturing door parameters.
categorie: regulerend. |
| 3 Doelgroep: | gemeenten. |
| 4 Betekenis: | ondersteunend (mogelijk belemmerend bij inbreidingsplannen). |

3.8 Kaders

Onder de noemer kaders zijn hier twee categorieën instrumenten opgenomen die min of meer door de eerder behandelde domeinen heenlopen. Het betreft gebiedsgericht beleid (waarbinnen als onderdeel van een totaalpakket gebiedsgerichte maatregelen nader worden vormgegeven) en thematische projecten als de projecten Voorbeeldplannen Vierde nota, Stad & Milieu en Kwaliteit op locatie. Het is ondoenlijk hier alle projecten uitputtend te behandelen. Tot op zekere hoogte kan ook een aantal van de beleidsnota's die eerder bij de domeinen zijn opgenomen tot deze categorie gerekend worden. Te denken valt aan de nota 'Ruimte voor economische activiteit', de nota 'Ruimte voor regio's' en het rapport 'Visie op verstedelijking en mobiliteit'. Dit illustreert nog eens de sterke verwevenheid van restrictief beleid-doelstellingen met ander beleid en daarmee de afbakeningsproblematiek. Een beperkt aantal projecten wordt in deze paragraaf kort toegelicht.

- De Nadere Uitwerkingen

De Nadere Uitwerkingen, die in de Vno (deel a) werden aangekondigd, zijn bedoeld om met de provincie en gemeenten afspraken te kunnen maken over de uitwerking van het rijksbeleid. In de Vno (deel d) wordt de nadere uitwerking aangeduid als een gezamenlijke visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De medewerking

van het rijk bestaat vooral uit het gecoördineerd inzetten van bestaande rijksmiddelen voor het realiseren van projecten. De nadere uitwerkingen zijn geen instrument waarmee een inhoudelijk doel wordt nagestreefd. Ze dienen vooral de (diagonale) coördinatie te vergemakkelijken. De nadere uitwerkingen Groene Hart, Brabant/Limburg en Rivierengebied bevatten ontwikkelingsperspectieven, die door overheden, belangenorganisaties en het bedrijfsleven gezamenlijk zijn opgesteld. In deze uitwerkingen worden voor deelgebieden natuurontwikkelingsprojecten (Gelderse Poort), deelwatersysteem aanpak (NUBL) en een toeristisch recreatieve groei ontwikkeld. Hiermee kunnen specifieke ecologische en landschappelijke waarden worden versterkt.

1 Domein:	Kaders. Ministerie VROM.
2 Aard:	sturingsmodel: economisch en communicatief. typering: sturing door parameters en gezamenlijke beeldvorming. categorie: stimulerend ten aanzien van de beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden.
3 Doelgroep:	provincies, gemeenten en belangenorganisaties.
4 Betekenis:	ondersteunend.

- ROM-gebiedenbeleid

In de VNO is voor een tiental gebieden met belangrijke milieuvraagstukken een geïntegreerd gebiedsgerichte benadering via het ruimtelijk en milieubeleid voorgesteld. Het gaat hierbij om gebieden waar oorzaak en gevolg van de milieuvraagstukken zich binnen hetzelfde gebied afspelen.³⁸ In grote lijnen vertoont de aanpak veel overeenkomsten met de nadere uitwerkingen. Verondersteld wordt op basis van vrijwilligheid te komen tot samenwerking en overeenstemming over een gecoördineerde en doelgerichte inzet van instrumenten, uiteindelijk uitmondend in een plan van aanpak. De ROM-gebieden aanpak kan ertoe leiden dat de kwaliteit van landelijk gebied (op onderdelen) wordt verbeterd waardoor in de open ruimten natuur, recreatie en landschappelijke functies kunnen worden ontwikkeld.

1 Domein:	Kaders. Ministeries VROM en LNV.
2 Aard:	sturingsmodel: communicatief, economisch. typering: sturing door gezamenlijke beeldvorming en parameters. categorie: stimulerend ten aanzien van de beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden.
3 Doelgroep:	provincies, gemeenten, belangenorganisaties en bedrijfsleven.
4 Betekenis:	ondersteunend.

- Waardevolle Cultuur Landschappen

In het Structuurschema Groene Ruimte heeft het Ministerie van LNV het gebiedsgerichte beleid ten aanzien van de Waardevolle Cultuur Landschappen vormgegeven. Deze Waardevolle Cultuur Landschappen³⁹ vormen een verzameling gebieden (naar analogie

38 De in dit verband van belang zijnde ROM-gebieden zijn: het Groene Hart, Peel/Midden-Brabant, Gelderse Vallei, Mergelland en IJmeer. De overige zijn: Drents Plateau, ZO-Friesland, Kanaalzone, Rijnmond en Schiphol.

39 De in dit verband van belang zijnde Waardevolle Cultuur Landschappen zijn: Veluwe, Waterland, Midden-Brabant; de overige zijn: Zuidwest-Friesland, Noord-Drenthe, Vecht-Regge, Noordoost-Twente, Graafschap, Winterswijk, Zak van Zuid-Beveland en Midden-Limburg.

van de ROM-gebieden) waar LNV een (integrale) gebiedsgerichte aanpak voorstaat.⁴⁰ Deze Waardevolle Cultuur Landschappen zijn grotendeels gelegen binnen de blauwe, deels ook groene koers.⁴¹

1 Domein:	Kaders. Ministerie LNV.
2 Aard:	sturingsmodel: communicatief. typering: sturing door gezamenlijke beeldvorming. categorie: stimulerend ten aanzien van de beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden.
3 Doelgroep:	provincies, gemeenten en (belangenorganisaties).
4 Betekenis:	ondersteunend.

- *Thematische projecten*

De projecten die hier beschreven worden hebben alle raakvlakken met het restrictief beleid, meestal 'via de band', dus middels het stimuleren van compact bouwen in hoge dichtheden of via een kwaliteitsimpuls in het landelijk gebied. De beschreven projecten zijn niet uitputtend, maar geven zicht op lopende acties. De projecten zijn niet opgenomen in de overzichtlijsten van paragraaf 3.9 omdat de ondersteunende functie voor het restrictief beleid beperkt is. Al deze thematische projecten indiceren in ieder geval dat verschillende departementen actief bezig zijn middels financiële en op communicatieve sturingsprincipes gebaseerde projecten de kwaliteitsdiscussie rond het stedelijk en landelijk gebied fors te stimuleren. Deze projecten dienen daarmee doelen die ook aan het restrictief beleid ten grondslag liggen.

Het *Project Stad & Milieu*⁴² biedt handreikingen voor een oplossing van de zogeheten paradox van de compacte stad en heeft daarmee raakvlakken met het restrictief beleid. Die paradox houdt in dat het creëren van een goed woon- en leefklimaat soms moeilijk in overeenstemming blijkt te brengen met alle milieuregels. Compacte steden combineren op een betrekkelijk klein grondgebied een hoog voorzieningenniveau, werkgelegenheid en woonfuncties en ze sparen kostbare natuur en landschap. Maar anderzijds staat de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving onder druk door vervuiling, hinder en een tekort aan groen en open ruimte. Gemeenten krijgen met dit project meer vrijheid en verantwoordelijkheid om een integrale afweging te maken en gebiedsgericht maatwerk te leveren. Milieuaspecten dienen in het vroegste stadium van het planproces meegewogen te worden, afwijken van milieunormen kan onder bepaalde voorwaarden acceptabel zijn. Het verlies aan milieukwaliteit dient dan wel gecompenseerd te worden met bijvoorbeeld extra ruimtelijke kwaliteit. Momenteel wordt gewerkt aan een nadere uitwerking en uitvoering van het Plan van Aanpak Stad & Milieu en aan de voorbereiding van experimenten.

40 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Gebiedenderwijs; Rapportage Projectgroep Gebiedsgericht Beleid*, juni 1995, p.8.

41 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimtelijke verkenningen 1994; Balans van de Vierde nota ruimtelijke Ordening (Extra)*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag, p. 76.

42 Stad & Milieu is een project van het Ministerie van VROM (DGM en RPD), de VNG, het IPO en het Ministerie van EZ.

Het *Project Kwaliteit op locatie* heeft tot doel het bevorderen van een hoge kwaliteit op de Vinex-lokaties door de uitwisseling van kennis en ervaring. Centrale thema's zijn duurzaam bouwen en wonen, bouwen in hogere dichtheden en functiemenging, de relatie tussen bestaand en nieuw stedelijk gebied en proceskwaliteit. Middels dit project kan de concurrentiepositie van Vinex-lokaties ten opzichte van lokaties in restrictieve gebieden bevorderd worden.⁴³

Het *Project Voorbeeldplannen* (Rijksplanologische Dienst) was gericht op het verbeteren van de dagelijkse leefomgeving. Er zijn bijna 600 ideeën verzameld, waarvan er 52 zijn uitgewerkt in een voorbeeldplan. Er zijn voorbeeldprojecten gericht op het verbeteren van de stedelijke kwaliteiten, waardoor de concurrentiekracht ten opzichte van lokaties in het landelijk gebied verbetert. Er zijn ook voorbeeldprojecten gericht op 'werklocaties en mobiliteit' en op 'planning in het landelijk gebied' die bijdragen aan de doelstellingen van het restrictief beleid.

Tot slot zijn er nog acties te noemen als het interdepartementale *Stimuleringsprogramma intensief en meervoudig ruimtegebruik* (Ministeries van VROM, LNV, V&W en OCenW) en *Nieuwe economische dragers in het landelijk gebied* (Rijksplanologische Dienst) die raakvlakken hebben met het restrictief beleid.

3.9 Resumé

Op grond van de inventarisatie blijkt dat nagenoeg alle instrumenten in potentie (een of meer doelstellingen van) het restrictief beleid ondersteunen. Slechts één van de instrumenten zou mogelijk belemmerend kunnen werken (de Monumentenwet). Hierbij wordt uitgegaan van de instrumenten zoals die eruit zien (of zullen zien) na eventuele aanpassing. De Huisvestingswet wordt momenteel (oktober 1996) herzien en de Financiële Verhoudingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn zeer recent herzien. Deze herzieningen c.q. wijzigingen geven op grond van de in dit hoofdstuk uitgevoerde inventarisatie aanleiding te veronderstellen dat deze instrumenten (een of meerdere doelstellingen van) het restrictief beleid ondersteunen. Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat bepaalde instrumenten die ontworpen zijn om de doelstellingen van het restrictief beleid te ondersteunen, in de praktijk bij een verkeerde of gebrekkige inzet, contraproductief kunnen werken. Als bijvoorbeeld de Vinex-lokaties niet op tijd tot stand komen, kan er een grote druk op de restrictieve gebieden ontstaan. Dat komt omdat er vaak sprake is van 'communicerende vaten' tussen het verstedelijkingsbeleid en restrictief beleid.

De inventarisatie van instrumenten die van invloed kunnen zijn op het restrictief beleid wordt hier aan de hand van enkele overzichten afgesloten. De belangrijkste instrumenten zijn hiertoe op verschillende manieren geordend:

43 Kwaliteit op Locatie is een project van het Ministerie van VROM in samenwerking met het NIROV, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (NOVEM) en het Ministerie van V&W.

- naar aard van het instrument (tabel 1);
- naar de drie doelstellingen van het restrictief beleid (tabel 2);
- naar de aansturing en naar de doelgroep van het instrument (tabel 3).

Voor alle duidelijkheid: de nota of thema-achtige beleidsinitiatieven en procedures zijn hierin niet opgenomen. dit heeft onder meer tot gevolg dat het domein economie ‘leeg’ blijft.

Tabel 1 geeft weer welke sturingsmodellen en sturingstypen ‘voorradijg’ zijn. De indeling in sturingsmodellen en sturingstypen vertoont enige overlap. Zo zijn alle instrumenten die ingedeeld zijn bij communicatieve sturing ook terug te vinden bij de categorie gezamenlijke beeldvorming en vice versa. Alle instrumenten die ondergebracht zijn in de categorie economische sturing zijn ook terug te vinden in de categorie sturing met parameters (maar dit geldt niet omgekeerd). Het zijn met name de kaders die (uiteraard) sterk communicatief van karakter zijn en werken met gezamenlijke beeldvorming. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat veel van de geïnventariseerde instrumenten sturen op uitkomsten (sturing door parameters). Het behoeft geen betoog dat dit een direct gevolg is van de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in ons land. Opvallend is dat de instrumenten uit het domein restrictief beleid alle behoren tot het juridische model. De categorie communicatieve sturing is slecht vertegenwoordigd in het domein restrictief beleid, dit geldt ook voor de gezamenlijke beeldvorming als sturingstype. Deze observatie past bij de conclusie van eerder evaluatie-onderzoek⁴⁴ dat het beleid sterk regulerend van karakter is.

Op grond van tabel 2 kan worden geconcludeerd dat, behoudens de instrumenten uit de domeinen restrictief beleid en mobiliteit, geen van de instrumenten lijkt bij te dragen aan het vermijden van onnodige mobiliteit. Van twee instrumenten is het onduidelijk of en op welke wijze een bijdrage aan de doelstellingen van het restrictief beleid wordt geleverd: de Monumentenwet is weliswaar ook gericht op de beperking van de aantasting van landschappelijke waarden, maar zou mogelijk belemmerend kunnen werken middels een beperking van de inbreidingsmogelijkheden. De recent gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten is nu ook op Vinex-lokaties van toepassing en ondersteunt daarmee het tijdig realiseren van deze lokaties. De wijziging kwam echter mogelijk te laat tot stand omdat de meeste gronden reeds zijn aangekocht. Bovendien kan de Wet voorkeursrecht helaas niet toegepast worden in restrictieve gebieden (waar het werken met bebouwingscontouren speculatie op kan roepen) waardoor de betekenis van deze wet voor het restrictief beleid beperkt blijft.

Tabel 3 geeft inzicht in de actoren die (eerst)verantwoordelijk zijn voor de aansturing van een instrument en tot welke doelgroepen het instrument zich richt. Duidelijk wordt uit het overzicht dat VROM de belangrijkste sturingsactor is. De provincies en de gemeenten zijn vrijwel steeds de aangesproken actoren. Opvallende afwezige bij de sturingsactoren is EZ. Marginaal is de invloed van OCenW via de Monumentenwet en mogelijk via de opheffingsnorm voor basisscholen. LNV is belangrijk als sturingsactor waar het gaat om de Inrichting van het Landelijk Gebied en de kaders. Bij het domein restrictief beleid valt op dat VROM zich slechts tot overheidsactoren richt.

⁴⁴ Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid, doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vno/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

Tabel 3.1 Aard van de instrumenten

Domein	Planfiguur / -element / instrument		Sturingsmodel*			Sturingstype**			
			1	2	3	A	B	C	D
Restrictief Beleid	Vinex	Aanwijzing restrictieve gebieden							
		Bebouwingscontouren							
		Vinex-lokaties							
		Bestuurlijke Afspraken: - Afsprakenkaders restrictief beleid - Uitvoeringsconvenanten							
	Specifiek beleid voor Groene Hart								
	Doorwerking en handhaving	Streekplannen							
		Bestemmingsplannen							
		Interventiemogelijkheden							
Volkshuisvesting	Huisvestingswet								
	Besluit lokatiegebonden subsidies								
	Besluit woninggebonden subsidie								
	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing								
Economie									
Mobiliteit	ABC-Lokatiebeleid (Vinex en SVV-2)								
Inrichting Landelijk Gebied	Structuurschema Groene Ruimte en Vinex	Bufferzones							
		Randstadgroenstructuur							
		Strategische Groenprojecten							
		Koersenbeleid							
Financieel-bestuurlijk	Gemeentefonds (Financiële-verhoudingswet)								
	Wet voorkeursrecht gemeenten								
	Gemeentelijke herindeling								
Cultuurhistorische Waarden	Monumentenwet								
Kaders	Nadere Uitwerkingen								
	Waardevolle Cultuur Landschappen								
	ROM-gebieden								

* Sturingsmodel: 1 Economische sturing
2 Juridische sturing
3 Communicatieve Sturing

** Sturingstype: A Gezamenlijke beeldvorming
B Sturing met parameters
C Sturing door structurering
D Sturing door procedurering

Tabel 3.2

Instrumenten en doelstellingen van het restrictief beleid

Domein	Planfiguur / -element / instrument		Doelstelling *		
			1	2	3
Restrictief Beleid	Vinex	Aanwijzing restrictieve gebieden			
		Bebouwingscontouren			
		Vinex-lokaties			
		Bestuurlijke Afspraken: - Afsprakenkaders restrictief beleid - Uitvoeringsconvenanten			
		Specifiek beleid voor Groene Hart			
	Doorwerking en handhaving	Streekplannen			
		Bestemmingsplannen			
Interventiemogelijkheden					
Volkshuisvesting	Huisvestingswet				
	Besluit lokatiegebonden subsidies				
	Besluit woninggebonden subsidie				
	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing				
Economie					
Mobiliteit	ABC-Lokatiebeleid (Vinex en SVV-2)				
Inrichting Landelijk Gebied	Structuurschema Groene Ruimte en Vinex	Bufferzones			
		Randstadgroenstructuur			
		Strategische Groenprojecten			
		Koersenbeleid			
Financieel-bestuurlijk	Gemeentefonds (Financiële-verhoudingswet)				
	Wet voorkeursrecht gemeenten				
	Gemeentelijke herindeling				
Cultuurhistorische Waarden	Monumentenwet				
Kaders	Nadere Uitwerkingen				
	Waardevolle Cultuur Landschappen				
	ROM-gebieden				

* De grijsstinten geven weer aan welke doelstelling het betreffende instrument bijdraagt:

- 1 beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden;
- 2 vermijding van onnodige mobiliteit;
- 3 versterking van het stedelijk draagvlak.

Tabel 3.3

Aansturing en doelgroepen van de instrumenten

Domein	Planfiguur / -element / instrument	Aansturing	Doelgroep	
Restrictief Beleid	Vinex	Aanwijzing restrictieve gebieden	VROM (RPD)	prov. en gem.
		Bebouwingscontouren	VROM (RPD)	prov. en gem.
		Vinex-lokaties	VROM (RPD)	prov. en gem.
		Bestuurlijke Afspraken: - Afsprakenkaders restrictief beleid - Uitvoeringsconvenanten	VROM (RPD)	prov.
			VROM (RPD)	stadsgew. en prov.
	Specifiek beleid voor Groene Hart	VROM (RPD)	prov. en gem.	
	Doorwerking en handhaving	Streekplannen	VROM (RPD)	prov.
		Bestemmingsplannen	VROM (RPD)	gem.
		Interventiemogelijkheden	VROM (RPD)	prov. en gem.
Volkshuisvesting	Huisvestingswet	VROM (DGVH)	prov. en gem.	
	Besluit lokatiegebonden subsidies	VROM (DGVH)	prov. en gem.	
	Besluit woninggebonden subsidie	VROM (DGVH)	prov. en gem.	
	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing	VROM (DGVH)	prov. en gem.	
Economie				
Mobiliteit	ABC-Lokatiebeleid (Vinex en SVV-2)	VROM en V&W	prov. en gem.	
Inrichting Landelijk Gebied	Structuurschema Groene Ruimte en Vinex	Bufferzones	LNV en VROM	rijk
		Randstadgroenstructuur	VROM en LNV	rijk
		Strategische Groenprojecten	LNV	prov.
		Koersenbeleid	VROM	prov. en gem.
Financieel-bestuurlijk	Gemeentefonds (Financiële-verhoudingswet)	BiZa en Fin.	gem.	
	Wet voorkeursrecht gemeenten	BiZa	gem.	
	Gemeentelijke herindeling	BiZa	gem.	
Cultuurhistorische Waarden	Monumentenwet	OCenW en VROM	gem.	
Kaders	Nadere Uitwerkingen	VROM	prov., gem. en overige	
	Waardevolle Cultuur Landschappen	LNV	prov., gem. en overige	
	ROM-gebieden	VROM en LNV	prov., gem. en overige	

4 Reacties uit de praktijk

In hoofdstuk 3 zijn de instrumenten op rijksniveau geïnventariseerd die mogelijk een rol kunnen spelen in de uitvoering van het restrictief beleid. In de praktijk blijken veel van deze instrumenten evenwel niet ten behoeve van het restrictief beleid ingezet te worden of daarmee in verband te worden gebracht. Dit zou kunnen liggen aan het feit dat betrokken departementen en andere beleidsactoren niet op de hoogte zijn van de mogelijke invloed van deze instrumenten op het restrictief beleid. Ook is het mogelijk dat zij geen behoefte voelen aan de inzet van eigen instrumenten ten behoeve van het restrictief beleid, waarmee zowel het draagvlak voor het restrictief beleid als zodanig, als het draagvlak voor de inzet van de betrokken instrument in het geding kan zijn.

Om de mogelijkheden tot verbetering, aanscherping dan wel verbeterde inzet van het instrumentarium te verkennen is een workshop met vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen gehouden en zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van provincies en gemeenten.⁴⁵ Van de resultaten wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan. Daarbij wordt dezelfde structuur aangehouden als in het voorgaande hoofdstuk: de bevindingen worden per domein beschreven en toegelicht aan de hand van de verschillende instrumenten binnen het betreffende domein. Onderscheid is aangebracht in drie hoofdgroepen van respondenten: de departementale vertegenwoordigers, de provinciale respondenten en de gemeentelijk respondenten. Waar de workshop en/of de interviews indicaties opleverden ten aanzien van leemten in de instrumentatie, of suggesties voor verbetering van instrumenten, wordt daarop ingegaan.

Vooraf nog een belangrijke constatering. Hoewel in dit onderzoek de instrumentatie van het restrictief beleid centraal heeft gestaan, bleken de diverse gesprekspartners de gelegenheid aan te grijpen om het restrictief beleid zelf en daarmee het draagvlak voor het beleid ter discussie te stellen. Deze draagvlak-discussie valt buiten het bestek van dit onderzoek. Toch kan hieraan niet voorbij worden gegaan omdat tijdens de workshop, maar meer nog in de vraaggesprekken met provincie- en gemeente-vertegenwoordigers, gebleken is, dat de draagvlak-problematiek de antwoorden op de hoofdvraag van het onderzoek gekleurd heeft. Meningsvorming over de mogelijkheden tot verbetering, aanscherping en verbeterde inzet van het instrumentarium bleek voor nogal wat respondenten een ‘brug te ver’, zoals ook uit de onderstaande beschrijvingen zal blijken.

45 Zie lijst van respondenten.

4.1 Domein Restrictief Beleid

Binnen het domein restrictief beleid zijn de volgende instrumenten in principe inzetbaar: het aanwijzen van restrictieve gebieden, het door de provincies aangeven van bebouwingscontouren, Vinex-lokaties, specifiek beleid voor het Groene Hart, bestuurlijke afspraken en de toezicht en interventiemogelijkheden die samenhangen met de WRO/Bro.

- *Aanwijzing restrictieve gebieden*

Door middel van de geografische afbakening van restrictieve gebieden heeft het rijk duidelijk gemaakt voor welke gebieden het rijks- dan wel het provinciaal restrictief beleid geldt.

In de workshop zijn door de departementale vertegenwoordigers geen opmerkingen gemaakt over de begrenzing of aanwijzing van restrictieve gebieden. Blijkbaar wordt dit als primaire verantwoordelijkheid van de Rijksplanologische Dienst gezien. LNV merkte wel op dat haar beleid en instrumentarium is toegesneden op de kwaliteiten en specifieke karakteristieken van bepaalde gebieden, zoals bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur. De begrenzingen van de restrictieve gebieden komen hier niet mee overeen. Slechts indien restrictieve gebieden en 'LNV'-gebieden samenvallen (in geografische zin) zou LNV-instrumentarium een mogelijke ondersteuning kunnen bieden voor het restrictief beleid.

De provincies maakten wel opmerkingen over deze begrenzingen. Utrecht gaf aan dat op de begrenzing van het Groene Hart de nodige kritiek valt te geven. De aanwezige landschappelijke en ecologische waarden van de door het rijk aangewezen gebieden zouden niet de aan de provincie opgelegde vergaande beperkingen rechtvaardigen. Naar haar idee zou een meer selectieve benadering beter bij de doelstellingen passen, waarbij expliciet de gebieden worden aangewezen die absoluut gevrijwaard dienen te blijven van bebouwing. Noord-Brabant is momenteel (1996) bezig met een heroriëntatie op haar verstedelijkingsbeleid; het groeiklasse-beleid staat ter discussie. Men zoekt een andere benaderingswijze, de huidige voorstellen gaan — net als het vigerende groeiklassebeleid — (vooralsnog) voorbij aan de in de Vinex beschreven begrenzingen voor de provinciaal restrictieve gebieden.

Bij gemeenten, die in de restrictieve gebieden gelegen zijn, riepen de begrenzingen de meeste reacties op. Slechts in een beperkt aantal gevallen zouden in de directe nabijheid van de kernen ecologische of natuurwaarden aanwezig zijn. Het bieden van beperkte uitbreidingsmogelijkheden hoeft daarom niet ten koste te gaan van deze waarden. Het gedoseerd toelaten van uitbreidingen zou goed kunnen samengaan met het beschermen van landschappelijke en ecologische waarden. Het aanwijzen van grote aaneengesloten gebieden waar uitbreiding van verstedelijking niet wordt toegelaten werd hiermee bekritiseerd. De meeste kritiek kwam van de gemeente Alphen aan den Rijn en de kleinere gemeenten Schoonhoven en Neerijnen. Deze kritiek komt overeen met die van de provincie Utrecht op de begrenzing van het Groene Hart. De gemeenten zien meer mogelijkheden in een selectieve aanwijzing en begrenzing van restrictieve gebieden, gebaseerd op de aanwezige of eventueel te ontwikkelen ecologische en landschappelijke waarden. Schoonhoven zou deze benadering dan willen toepassen op heel Nederland en niet op de gebieden die momenteel te maken hebben met een grote verstedelijkingsdruk. De

betreffende gemeenten zouden in een aantal gevallen juist door middel van het bebouwen van een uitlegge gebied aan een kern een kwaliteitsimpuls aan de omgeving willen kunnen geven. Het zou dan wel het bebouwen van restgebieden betreffen (bijvoorbeeld ingeklemd door infrastructuur).

- *Specifiek beleid Groene Hart*

De belangrijkste elementen van dit beleid zijn de directe bemoeienis van de minister (Groene Hart-gesprekken), de bestuurlijke afspraken en de (exacte) begrenzing die in de Vinex is vastgelegd. Voor een belangrijk deel loopt het beleid voor restricties in het Groene Hart via de bebouwingscontouren en de bestuurlijke afspraken over beperkingen van de groei van de verstedelijking. De Vinex-lokaties in de stadsgewesten dienen de verstedelijkingsdruk van het gebied op te vangen.

De vertegenwoordiger van V&W betreurde dat haar departement niet betrokken was bij de aanpak van het Groene Hart zoals deze vorm heeft gekregen in de Vinex. Hierdoor zou een kans zijn gemist om aan de hand van een belangendiscussie gezamenlijke doelstellingen te vinden. De overige deelnemers maakten over het Groene Hart-beleid geen opmerkingen.

De provincie Utrecht liet zich over dit beleid kritisch uit: de directe bemoeienis van de minister zou zich niet verhouden met de verdeling van taken en bevoegdheden tussen rijk en provincie. Bovendien zou het draagvlak voor het beleid bij provincies en gemeenten negatief beïnvloed zijn door de gedetailleerde betrokkenheid en bemoeienis van het rijk.

De respondenten van de Groene Hart-gemeenten bevestigden dit laatste. Zij gaven aan dat het langzaam en moeizaam opgebouwde vertrouwen in de provincie Zuid-Holland beschadigd is door de interventie van de minister in het provinciale beleid. De provincie Zuid-Holland heeft veel geïnvesteerd (gedurende de streekplanherziening Oost) in een benadering waarbij de argumentatie achter het beleid voorop heeft gestaan. Deze provinciale benadering heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat gemeentelijke claims werden gehonoreerd, die in strijd bleken te zijn met eerder gemaakte afspraken met het rijk.

Daarnaast meende de gemeente Alphen aan den Rijn dat het Groene Hart-beleid in sterke mate is gefrustreerd door de kabinetsbeslissing omtrent de Hoge Snelheids Lijn door het Groene Hart. Dit zou het eenzijdig schenden van afspraken betekenen. De betrokken gemeentelijke portefeuillehouders krijgen hierop veel commentaar van de bevolking. Zij vinden het ook moeilijk de opgelegde groeibeperkingen aan de bevolking uit te leggen.

- *Bestuurlijke afspraken*

De opmerkingen van de respondenten zijn reeds besproken bij het Groene Hart-beleid.

- *Bebouwingscontouren*

De bebouwingscontouren dienen in rijksrestrictieve gebieden te worden toegepast, in provinciaal restrictieve gebieden is de provincie daartoe niet verplicht. Dit instrument dient het sturen op ruimtegebruik mogelijk te maken. Hiermee kan afstand worden genomen van het sturen op aantallen. Binnen de contouren zou aan de gemeenten overgelaten kunnen worden hoe zij wensen om te gaan met de resterende ruimte binnen de contour.

De vertegenwoordiger van het DGM maakte zich zorgen over de toenemende ruimteconsumptie en zag wel mogelijkheden in de sturingsfilosofie die achter de bebouwingscontouren steekt. Het sturen op ruimtegebruik zou het mogelijk maken op te treden tegen lage dichtheden. De DGVH-vertegenwoordiger signaleert dat het werken met bebouwingscontouren een belemmering kan zijn voor lange-termijnplanning van investeringen wanneer de tijdhorizon van investeringen waarover (nu) beslist moet worden verder reikt dan de huidige ruimtelijke planhorizon (2005).

Ingegeven door de wens voor een uniforme aanpak hanteert de provincie Utrecht in haar streekplan bebouwingscontouren voor zowel de rijks- als de provinciaal restrictieve gebieden. De provincie maakt daarbij gebruik van een flexibele hantering van dit instrument. De Utrechtse bebouwingscontouren worden elastisch toegepast ('als een touwtje'). De oppervlakte die binnen de contour ligt is bekend maar de begrenzing kan verschuiven. Deze flexibele hantering is in de besprekingen over de herziening van de Huisvestingswet met het IPO en de VNG ter sprake gesteld. Utrecht is niet bang voor 'ongebreidelde' inbreiding, het mechanisme van zelfsturing zou te vergaande inbreidingsplannen voorkomen, daar de eigen bevolking (eventueel via de gemeenteraad) deze niet accepteert. Binnen de provincie bestaan hiervan voorbeelden. Toch betekent het hanteren van contouren niet dat het sturen op aantallen verleden tijd is, de provinciale contingenten spelen nog steeds een belangrijke rol.

De provincies Gelderland en Noord-Brabant lieten zich minder positief uit over het instrument van bebouwingscontouren. Gelderland is echter wel gehouden deze contouren voor haar rijksrestrictief gebied (het Centraal Veluws Natuurgebied) in het streekplan op te nemen. Gelderland en Noord-Brabant waren van mening dat door het restrictief beleid zo sterk te concentreren op de aanpak van bebouwingscontouren het geheel dreigt te verworden tot een instrument-discussie, terwijl zij juist hun doelstellingen centraal willen stellen.

De gemeenten die te maken hebben met bebouwingscontouren (Schoonhoven en Alphen aan den Rijn) merkten op dat zij nu met dubbele restricties worden opgezadeld: ruimtelijk en op aantallen (contingenten). Beide gemeenten gaven aan dat bebouwingscontouren best acceptabel zijn, mits zij dan ook de vrijheid zouden hebben om daarbinnen eigen beleid te voeren. Het draagvlak daarvoor lijkt aanwezig, uiteraard met de kanttekening dat er binnen de contouren nog ruimte wordt geboden. Het ontbreken van een doorkijk na 2005 vormt voor de betrokken gemeenten een probleem. Een integraal ruimtelijk beleid vereist vroegtijdige beslissingen omtrent te nemen maatregelen en investeringen. De provincie Zuid-Holland is in haar streekplan de regionale opvangkern in het Groene Hart (Alphen aan den Rijn) tegemoet gekomen door aanvullend aan de bebouwingscontouren een doorkijk na 2005 op te nemen (in de vorm van een streekplanuitwerking).

Het mechanisme van zelfsturing ten aanzien van 'ongebreidelde' inbreiding wordt ook door gemeenten opgemerkt. In Oss en Geldermalsen zou verder inbreiden tot problemen kunnen leiden, in Oss vanwege het ontbreken van een politiek draagvlak, in Geldermalsen omdat de bevolking steeds meer bezwaren maakt tegen inbreidingsvoorstellen. In beide gevallen worden de bezwaren ingegeven door de angst dat het dorps-karakter verloren zou gaan. Dit heeft ook zijn weerslag op de uitlegggebieden. De dichtheid zou daar niet te hoog mogen zijn. De meest recente uitbreiding van Oss kent een dichtheid van slechts 17

woningen per hectare. Wat eventuele consequenties (leefbaarheid, woonkwaliteit, etc.) zijn van inbreidingen in kleine kernen is niet bekend.

Alle gemeenten die in restrictief gebied zijn gelegen gaven aan te maken te hebben met speculatie. Eventuele definitieve bebouwingscontouren zouden dit probleem groter maken.

- *Vinex-lokaties*

Het rijk zorgt via het bevorderen van de realisatie van Vinex-lokaties voor het opvangen van de verstedelijkingsdruk.

In de workshop vroeg de vertegenwoordiger van V&W aandacht voor een andere en alternatieve verstedelijkingsoptie (de corridorbenadering). Hierin zou ook uitgegaan worden van de doelstellingen van restrictief beleid, maar worden de nieuwe woongebieden ontwikkeld langs transportassen. De DGM-vertegenwoordiger merkte op dat, hoewel de kleinere gemeenten te maken hebben met bouwrestricties, de kwaliteit van hun woonaanbod aansluit bij de woonwensen van de consument. De lage dichtheden waarin de kleine kernen bouwen is hiervan een belangrijke gevolg.

De drie provincies constateerden dat het tot ontwikkeling brengen van Vinex-lokaties (nog) niet leidt tot een afname van de druk op de restrictieve gebieden. Een belangrijke verklaring zou de trage ontwikkeling van deze lokaties zijn. Weglek van de vraag van Vinex-lokaties naar kleine kernen treedt naar het oordeel van Tilburg zeker op. Kleine kernen hebben niet te maken met hoge aanloopkosten en lange procedure-tijden en kunnen in prijsstelling concurreren. Ook de kleinere gemeenten beaamden dit (in andere bewoordingen). De woonprojecten die zij bouwen sluiten beter aan bij de woonwensen van de consument. Woonwensen zouden onmogelijk via instrumenten kunnen worden tegengehouden of veranderd, deze wensen vinden toch wel hun weg.

Het aanwijzen van Vinex-lokaties heeft speculatie in de hand gewerkt. In de uitleggebieden zijn dan ook speculanten actief. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Tilburg werkt bijvoorbeeld met vaste projectontwikkelaars, die steeds in kleine porties bouwmogelijkheden worden geboden. Dit leidt ertoe dat de gemeente niet in een onderhandelings situatie terecht komt.

Het ontwikkelen van de uitleggebieden verloopt soepeler dan de inbreidingslokaties. Apeldoorn meende dat dit in belangrijke mate te wijten is aan de beperkte financiële bijdragen (zie domein volkshuisvesting).

- *Doorwerking en handhaving*

Via de gangbare lijn van de WRO dienen de beleidslijnen van het restrictief beleid te worden opgenomen.

Noch de departementale, noch de provinciale vertegenwoordigers hebben hierover opmerkingen gemaakt.

Eerder is de opmerking van Tilburg over de lange procedure-tijden al genoemd. Hier wordt volstaan met de opmerking van deze gemeente dat dit mede te wijten zou zijn aan de procedurele vereisten van de WRO. Voorts werd van gemeentelijke zijde gewezen op

de mogelijkheden van een scherper provinciaal toezicht om weglek te kunnen voorkomen (vooral van grotere gemeenten).

Samenvattend:

Betrokken beleidsactoren geven aan dat een meer selectieve begrenzing, gebaseerd op de aanwezige of te realiseren landschappelijke en ecologische waarden wenselijk is. Dit kan er eveneens toe leiden dat in instrumentele sfeer het restrictief beleid en het beleid ten aanzien van de inrichting van het landelijk gebied elkaar kunnen versterken. Door het merendeel der rijksrespondenten wordt dit domein gerekend tot een expliciete VROM- (lees RPD-) aangelegenheid. De detailbetrokkenheid van het rijk wordt als storend ervaren en draagt niet bij tot een verbeterd draagvlak voor de uitvoering van het restrictief beleid. Hoewel door middel van de bebouwingscontouren strikt gestuurd zou kunnen worden op het ruimtegebruik, heeft in de praktijk deze sturing nog niet overal invulling gekregen. Sturing vindt daarnaast nog steeds plaats via de contingenten, ook daar waar contouren zijn getrokken. Gemeenten met uiterste bebouwingscontouren ervaren zo een dubbele restrictie: er wordt gestuurd op ruimtebeslag én op aantallen. Voor de gemeenten met bebouwingscontouren is het ontbreken van een doorkijk na 2005 een belangrijk probleem. Bebouwingscontouren kunnen in de praktijk aanleiding geven tot discussies (bijvoorbeeld topografische discussies omtrent de dikte van de lijn op de kaart), waarbij de doelstellingen uit beeld geraken. Er bestaat twijfel of de overheid wel bij machte is om de wensen van de woonconsument door middel van instrumenten te sturen.

4.2 Domein Volkshuisvesting

In algemene zin heeft een aantal respondenten (departementaal en provinciaal) kanttekeningen geplaatst bij de ontwikkelingen in de volkshuisvesting. Waar voorheen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting hand in hand gingen, hebben met name de decentralisatie en liberalisering binnen de volkshuisvesting deze koppeling aanzienlijk ‘losser’ gemaakt. Voor de ruimtelijke ordening heeft dit consequenties want een belangrijke ‘bondgenoot’ is gedeeltelijk weggevallen. Deze constatering heeft meer gevolgen voor het verstedelijkingsbeleid dan voor het restrictief beleid. Maar via het verstedelijkings-spoor heeft het uiteindelijk ook betekenis voor het restrictief beleid. De betrokkenen gaven niet expliciet aan welke consequenties dit precies heeft, maar het beschikbare volkshuisvestings-instrumentarium zou minder ondersteunend zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid.

De instrumenten in dit domein zijn de Huisvestingswet (en de voorgenomen wijziging daarvan), het Besluit lokatiegebonden subsidies, het Besluit woninggebonden subsidies en de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing.

- *Huisvestingswet (Hvw)*

In het voorstel tot aanpassing van de Huisvestingswet wordt het mogelijk gemaakt voor koopwoningen onder de f 300.000,- en huurwoningen onder de f 1048,- bindingseisen te stellen in een gemeentelijke huisvestingsverordening. Deze beperkingen aan de vrije vestiging kunnen na de komende wetswijziging in beginsel alleen worden opgelegd indien de gemeente is gelegen in restrictief beleidsgebied.

Naar aanleiding van de negatieve ervaringen met de huidige Huisvestingswet stelt de vertegenwoordiger van DGVH dat vooralsnog onzeker is of bij gemeenten en provincies in de praktijk voldoende draagvlak voor de komende wetswijziging zal bestaan.

Zowel bij de provinciale als de gemeentelijk respondenten bleek onduidelijkheid te bestaan over de inhoud en betekenis van de voorgestelde wijzigingen. De belangrijkste onduidelijkheid betreft de hoogte van de kooprijsgrens en de voorwaarden waaronder men gebruik mag maken van de Huisvestingswet. Deze onduidelijkheid zou aanleiding geven tot ruis en leiden tot onzekerheid bij de diverse beleidsactoren. Vooringenomen standpunten lijken een objectieve beoordeling van de nieuw geboden mogelijkheden in de weg te staan. De negatieve ervaringen in het verleden met de Huisvestingswet vormen een belemmering voor een objectieve beoordeling van de wijzigingen. De provincies suggererden dat het momentum om deze veranderde wet (te zijner tijd) in de praktijk in te zetten wel eens voorbij kan zijn. Een begeleidende campagne bij inwerkingtreding van de gewijzigde wet zou daarvoor een uitkomst kunnen bieden.

Gelderland ultieme problemen met de voorgestelde aanpak ten aanzien van de kooprijsgrens. In de huidige voorstellen wordt deze kooprijsgrens via een Algemene Maatregel van Bestuur vastgesteld, waarbij ten aanzien van de maximaal te hanteren grens geen gebieds-specifieke aanpak mogelijk is (f 300.000,- is de bovengrens). Gelderland kritiseerde deze generieke aanpak en pleitte voor meer mogelijkheden voor maatwerk. Utrecht plaatste vraagtekens bij de wijze waarop deze wet zich verhoudt met de Europese regelgeving voor vrije vestiging.

Gemeenten blijken in de praktijk van alledag veelvuldig gebruik te maken van privaatrechtelijke instrumenten (voornamelijk kettingbeding). Deze handelswijze is deels ingegeven door het ontbreken van een adequate publiekrechtelijke regeling hieromtrent en deels ook door pragmatische overwegingen. In de voorgestelde wijziging wordt het hanteren van privaatrechtelijke instrumenten expliciet uitgesloten voor woningen boven de genoemde huur- en kooprijsgrens. Deze bepaling lijkt evenwel op gespannen voet te staan met de gangbare praktijk in een groot aantal gemeenten. Het ophogen van de maximale kooprijsgrens tot f 300.000,- sluit wel aan bij de in de praktijk gevoelde wensen hieromtrent. Toch kan het ophogen van deze kooprijsgrens in de toekomst aanleiding geven tot politieke discussie (al dan niet in samenhang met de internationale verdragen). In feite wordt door middel van de Huisvestingswet een vrije vestiging van kapitaalkrachten mogelijk gemaakt. Mindervermogenden worden aan voorwaarden gebonden in hun woonplaatskeuze. Dit zou politiek wel eens zeer gevoelig kunnen liggen.

Gemeenten gaven aan in de huidige beleidspraktijk al problemen te hebben met het reserveren van de woningvoorraad voor de eigen bevolking.⁴⁶ Men was verder niet hoopvol gestemd over de mogelijkheden die de gewijzigde Huisvestingswet zal bieden.

46 Een onderzoek in twee gemeenten (Barneveld en Maurik) in restrictief gebied laat echter zien dat verdringing van lokale woningzoekenden door vestigers van buitenaf zich slechts beperkt voordoet. De vestigers van buitenaf richten zich voor een belangrijk deel op de hogere prijsklasse, terwijl de lokale woningzoekenden zich voornamelijk richten op woningen tot een prijs van circa f 250.000,-. BRO Adviseurs, *Provincie Gelderland, verdringingsonderzoek*, januari 1995.

- *Besluit lokatiegebonden subsidies (BLS) en Besluit woninggebonden subsidies (BWS)*

Deze rijkssubsidies moeten de omvangrijke bouwopgave mogelijk maken (BLS) en dienen voldoende voorwaarden te scheppen voor een gedifferentieerd wijkopbouw (BWS).

De departementale vertegenwoordigers maakten over deze subsidiestromen geen opmerkingen.

De provincie Utrecht kende aan deze beide subsidies weinig betekenis toe. Gelderland betwijfelde of het BWS een bijdrage aan het versterken van het stedelijk draagvlak zou leveren. De provincie stelde het BWS als zodanig niet ter discussie, maar wel de betekenis ervan voor de doelstellingen van het restrictief beleid. Het aanbod voor de nieuwe te realiseren woonwijken in de grote steden zou naar haar idee geen probleem zijn. Het van bovenaf opleggen van een bepaalde inkomensverdeling zou niet positief uitwerken op het versterken van het stedelijk draagvlak.

De gemeenten Tilburg en Apeldoorn vonden de hoogte van de beide bijdragen te gering, met name voor het realiseren van de inbreidingslokaties. Apeldoorn betwijfelde zelfs of de inbreidingslokaties wel ontwikkeld kunnen worden. De kosten waarvoor de gemeente staat in een van de binnenstedelijke lokaties (stationslokatie) worden geraamd op circa f 30.000.000,-, de BLS bijdrage bedraagt f 700.000,-. Via doelgerichte afspraken met de woningbouwcorporaties en geholpen door de motie in de Tweede Kamer ten aanzien van de betrokkenheid van deze corporaties bij woningbouw tot een gemiddelde van f 238.000,- kan een gedifferentieerde wijkopbouw worden gerealiseerd. Tilburg gaf aan dat indien de BWS-bijdragen verder afnemen het realiseren van een gedifferentieerde wijkopbouw heel problematisch wordt.

- *Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing*

Op grond van deze wet kan een bijdrage worden gegeven aan werkzaamheden die leiden tot behoud, herstel, herinrichting of verbetering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied.

In de workshop werd dit instrument nadrukkelijk ingebracht door een vertegenwoordiger van de Rijksplanologische Dienst. Dit stimulerende instrument zou de pijn bij restrictieve gemeenten wat weg kunnen nemen.

Utrecht noemde de relatie tussen het restrictief beleid en gelden op grond van de WSDV indirect. Een gemeente kan een bedrijf met milieuhinder uit de bebouwde kom plaatsen met behulp van WSDV-gelden. De vrijkomende lokatie kan dan worden aangewend voor woningbouw. Gelderland noemde de mogelijkheid om met behulp van dit instrument projecten van de grond te trekken, op basis van een (nog te maken) inventarisatie van problemen en mogelijkheden. Het stimulerende karakter van dit instrument zou het hen mogelijk maken bestuurders enthousiast te krijgen. Hierdoor kunnen ook minder makkelijke boodschappen worden overgebracht. Ook Noord-Brabant noemde de mogelijkheden om dit instrument aan te wenden voor de realisatie van verdichtings- en inbreidingsplannen, vooral daar waar momenteel financiële belemmeringen deze plannen tegenhouden.

De gemeentelijke respondenten zagen eveneens veel mogelijkheden in dit instrument. Het zou hen in staat stellen oplossingen te vinden voor bestaande hinderlijke bedrijvigheid binnen de bebouwde kom. Twee belangrijke tekortkomingen werden hierbij aangetekend. Ten eerste zouden eventueel vrijkomende gebieden binnen de bebouwde kom niet kunnen worden aangewend voor woningbouw als de contingenten al vergeven zijn. Ten tweede zou een lange termijn planning ten aanzien van de inzet van deze gelden niet mogelijk zijn. De gelegenheid bepaalt de mogelijkheid: plannen kunnen pas worden gemaakt op het moment dat een bedrijf failliet is of als een bedrijf te kennen geeft te willen verhuizen. Indien de gemeente zelf initiatief neemt worden de verplaatsingskosten veel te hoog.

Samenvattend:

De gemeenten die in restrictieve gebieden zijn gelegen, zijn van mening dat het huidige instrumentarium niet voldoende mogelijkheden biedt om woningen te reserveren voor de eigen bevolking. De voorgestelde veranderingen in de Huisvestingswet lijken objectief gezien aan te sluiten bij de wensen van de gemeenten op dat vlak, maar de vaste kooprijsgrens wordt bekritiseerd. De gelden op basis van de WSDV lijken in de praktijk een bredere toepassing te kunnen verkrijgen en kunnen zo ook een bijdrage aan de doelstellingen van en een vergroting van het draagvlak voor het restrictief beleid leveren.

4.3 Domein Economie

Bij de workshop was het domein economie niet in de overzichten opgenomen daar de inventarisatie geen instrumentarium had opgeleverd die direct van invloed zijn op het restrictief beleid. Naar aanleiding van commentaar op het ontbreken van het domein economie is het later toegevoegd. Het ABC-lokatiebeleid wordt behandeld bij het domein mobiliteit.

De afwezigheid van specifieke instrumenten is door de vertegenwoordiger van EZ en in de interviews bevestigd. Het reguleren van de vestiging van bedrijven blijkt voor zowel gemeenten als provincies zeer problematisch te zijn. Men mist het instrumentarium hiertoe. Zo is het reserveren van bedrijfsgebouwen voor bedrijvigheid uit de eigen gemeente niet mogelijk. Na uitgifte van een bedrijfsterrein verliest men de greep daarop. Hier is een duidelijke leemte in het instrumentarium aanwezig.

Samenvattend:

Er is nadrukkelijk sprake van een ernstige leemte in het instrumentarium ter regulering van de bedrijfshuisvesting.

4.4 Domein Mobiliteit

Allereerst een algemene opmerking met betrekking tot het domein mobiliteit. Door de respondenten werd geen instrumentele relatie gelegd tussen de doeleinden van het restrictief beleid en het terugdringen van onnodige mobiliteit. Een relatie tussen het ABC-beleid en het restrictief beleid werd niet direct gezien.

- *ABC-lokatiebeleid*

Voor dit domein blijkt slechts één instrument, het ABC-lokatiebeleid, van belang te zijn voor het restrictief beleid. Het ABC-lokatiebeleid maakt het mogelijk op grond van een bereikbaarheidsprofiel voor lokaties en een mobiliteitsprofiel voor bedrijven en voorzieningen de vestigingsplaats voor bedrijven te bepalen.

De vertegenwoordiger van V&W zag het ABC-beleid als één van de beschikbare middelen voor het terugdringen van onnodige automobiliteit. De Meerjarenplanning Infrastructuur en Transport (MIT) en het Infrafonds zouden ook bijdragen aan het geleiden van lokatiekeuzes in de richting van bundeling. Zo worden compacte lokaties bewerkstelligd, waarbij de hoofdoriëntatie zich richt op openbaar vervoer. Andere vertegenwoordigers gaven hier geen reactie op, blijkbaar zag men geen relatie met het restrictief beleid.

Gelderland uitte kritiek op de generieke aanpak in de typologie en zou voor dit instrument een regionale benadering mogelijk willen maken. De huidige ABC-typologie sluit hier niet op aan. Een regionale differentiatie op basis van een regionale bedrijfsplanning vereist maatwerk en dit zou ontbreken in de huidige instrumentering. Ook Utrecht constateerde een tekortkoming in het ABC-beleid. Het instrument zou een overgangssituatie dienen te verdisconteren, waardoor een lokatie in aanleg kan worden beoordeeld op zijn uiteindelijke voorzieningenniveau.

Tilburg zag veel mogelijkheden in dit instrument, mits voldoende bestuurlijke druk wordt uitgeoefend. Het ABC-beleid kan alleen werken indien gemeenten weten dat ook andere gemeenten en provincies onverkort vasthouden aan de uitgangspunten van het ABC-lokatiebeleid. Een voorbeeld in Tilburg⁴⁷ laat zien dat, hoewel de gemeente aangaf achter de doelstellingen van het lokatiebeleid te staan, zij alleen onder druk (van de provincie) een investeerder tot een andere vestigingsplaats wist te bewegen. Tilburg wilde zich richting investeerder coöperatief opstellen en kon zich om die reden niet 'tout court' hard opstellen. In Tilburg wordt daarnaast weglek van bedrijvigheid naar België gevreesd, want daar worden minder voorwaarden gesteld aan de lokatiekeuze van het bedrijf.

Oss gaf aan op haar grondgebied geen geschikte B-lokaties voorhanden te hebben. Als gevolg van het ABC-beleid zoekt Oss in regionaal verband samenwerking om toch deze categorie bedrijvigheid binnen de regio een vestigingsplaats te kunnen bieden. Het ABC-lokatiebeleid lijkt hiermee een regionale benadering van de bedrijfsplanning uit te lokken.

Samenvattend:

Hoewel het vermijden van onnodige mobiliteit een van de drie doelstellingen van restrictief beleid vormt is de instrumentatie van deze doelstelling beperkt. In de praktijk wordt deze relatie zelfs niet gelegd.

⁴⁷ Interpolis koos oorspronkelijk voor een snelweglokatie. De IRO verzette zich tegen deze lokatie op basis van het ABC-beleid. Uiteindelijk is Interpolis op een A-lokatie terecht gekomen (stationslokatie). Zonder deze bemoeienis van rijkswege was men niet tot deze vestigingsplaatskeuze gekomen.

4.5 Domein Inrichting Landelijk Gebied

Ten aanzien van dit domein zijn in hoofdstuk drie de volgende instrumenten geïnventariseerd: bufferzones, de Randstadgroenstructuur, Strategische Groenprojecten en het Koersenbeleid.

Bij het domein restrictief beleid is al genoemd dat de vertegenwoordiger van LNV een kanttekening plaatste bij de inzet van het 'groene instrumentarium' ten behoeve van het restrictief beleid. Dit is afhankelijk van het samenvallen van restrictieve gebieden met de door LNV voor haar beleid afgebakende gebieden. Daar waar deze beleidsmatige overlap eenvoudig te maken valt (vanuit aanwezige landschappelijke of natuurwaarden) is die bereidheid aanwezig. Overigens met de kanttekening dat het LNV-instrumentarium is toegesneden op de kwaliteiten en gegevenheden van het betreffende gebied. Op doelstellingsniveau lopen restrictief beleid en het beleid ten aanzien van het landelijk gebied voor het oog gelijk op, in de realisatiefase blijkbaar onvoldoende.

De Rijksplanologische Dienst zoekt naar mogelijkheden en medestanders om de bebouwingscontouren ook in landschappelijke zin betekenis te geven vanuit de gedachte dat als de bebouwingscontour voldoende landschappelijke waarde heeft deze als 'natuurlijke' grens zal gaan werken. Ook kan een kwaliteitsimpuls van een landelijk gebied het draagvlak voor restrictief beleid vergroten. De verstedelijkingsdruk zou op die wijze eenvoudiger kunnen worden weerstaan. De medestanders worden onder meer gezocht bij LNV, maar de betreffende vertegenwoordigers gingen in de workshop hier niet op in.

Utrecht bracht te berde dat de bufferzones een goede mogelijkheid zijn het gebied tussen Hilversum en Utrecht te vrijwaren van oprukkende verstedelijking. Eveneens ziet de provincie goede mogelijkheden in de Randstadgroenstructuur, met name om recreatie en landschappelijke kwaliteit te vervlechten. De ervaringen met de realisatie van onderdelen van de Randstadgroenstructuur zijn echter nog beperkt.

Het koersenbeleid is volgens zowel Gelderland als Utrecht geen instrument dat een bijdrage kan leveren aan het restrictief beleid. Beide provincies gaven aan dat dit koersenbeleid nauwelijks aanknopingspunten biedt voor een beleid voor het buitengebied.⁴⁸

Ook de gemeenten gaven aan dat het koersenbeleid geen betekenis heeft voor hun beleid. Apeldoorn neemt het koersenbeleid braaf op in de toelichting van de bestemmingsplannen buitengebied, maar daar blijft het bij. De reden is dat men het koersenbeleid niet kan vertalen in gemeentelijk beleid. Alphen aan den Rijn gaf aan problemen te hebben met de Randstadgroenstructuur, omdat ze het gevoel heeft dat ze hiermee de tuin van de bewoners van de Randstad zou worden zonder daar veel voor terug te krijgen. De gemeente is niet bereid mee te werken aan een Randstadgroenstructuur als de gemeente vooral de lasten

48 Hier lijkt zich een herhaling te gaan voordoen van de ervaringen die ook ten aanzien van het GLE- en GEN-beleid werden gevoeld. Zie: De Lange, M.A., *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid; Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, dissertatie KU Nijmegen, 1995. Ziet voorts: Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie; evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar het provinciaal ruimtelijk beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

krijgt toebedeeld. Men is niet bereid mee te werken aan de inrichting van een gebied slechts ten dienste van de inwoners van de Randstad. Het ontbreekt de gemeente aan mogelijkheden om in het verlengde van dit project ontwikkelingen ten goede te laten komen aan Alphen aan den Rijn. De gemeente bedoelt hiermee te zeggen dat de lusten en lasten ongelijk verdeeld worden.

Tilburg heeft de relatie stad en buitengebied in haar recentste plan voor het uitleggegebied Noord-Oost sterk aangezet. Infiltratiegebieden en het verwerken van ecologische verbindingzones vormen een belangrijk vertrekpunt voor de structuur van de nieuwe wijk. Hierdoor is de bruto dichtheid van de wijk lager geworden.

In Oss wordt op dit moment een plan voorbereid om de stadsrand aan de zuidrand beter vorm te geven. De bouw van luxe woningen dient geld te genereren voor landschapsbouw. Apeldoorn probeerde voor een van haar kleine kernen een dorpsuitbreiding van een restrictieve kern (Uddel) aan te wenden om daarmee het dorp af te ronden. Deze uitbreiding is niet doorgegaan als gevolg van een bezwaar van de inspecteur ruimtelijke ordening op grond van strijdigheid met het restrictief beleid.

Samenvattend:

Restrictief beleid vindt binnen provincies en gemeenten in organisatorische zin zijn inbedding in de ‘verstedelijkingshoek’. Het ‘groene instrumentarium’ wordt hier nauwelijks toegepast want de affiniteit en de bekendheid met dit instrumentarium is beperkt. De hierboven beschreven recente ontwikkelingen in stadsrandplannen zouden hier een belangrijke integrerende rol kunnen spelen.

4.6 Domein Financieel Bestuurlijk

Voor dit domein zijn in het vorige hoofdstuk drie instrumenten geïnventariseerd: de Financiële Verhoudingswet (Gemeentefonds), de Wet voorkeursrecht gemeenten en gemeentelijke herindeling (Wet Algemene Regels Herindeling, ARHI).

- Gemeentefonds

Op grond van het gewijzigde Gemeentefonds wordt de verdeelsleutel aangepast zodat de huidige ‘premie op groei’ (hoe groter de gemeente, hoe meer geld) komt te vervallen.

In de workshop zagen diverse vertegenwoordigers geen relatie in instrumentele zin tussen dit instrument en het restrictief beleid. De vertegenwoordiger van BiZa meende ook expliciet dat die relatie niet moet worden gezocht. BiZa gaf wel aan bereid te zijn om regelmatig de consequenties van de herziene verdeelsleutels te evalueren. Indien dan blijkt dat een bepaalde categorie gemeenten (bijvoorbeeld de gemeenten in restrictieve gemeenten) onevenredig wordt geschaad door de verdeelsleutels, kunnen aanpassingen worden overwogen.

De provinciale en gemeentelijke gesprekspartners legden geen relatie tussen restrictief beleid en de uitkering op basis van het gemeentefonds. De gemeenten die op basis van de

nieuwe verdeelsleutel minder uit het Gemeentefonds krijgen uitgekeerd ageerden hier (uiteraard) tegen. Plattelandsgemeenten met relatief veel buitengebied vroegen aandacht voor het onderhoud van plattelandswegen; een kostenpost die niet in de verdeelsleutel wordt verdisconteerd. Het draagvlak van de gemeenten voor het restrictief beleid zou door de wijziging van het Gemeentefonds verkleind worden, want zij ervaren ook op dit front verliezer te zijn. Het automatisme om aan groei een positieve uitleg te geven is niet verdwenen. Stilstand wordt nog steeds gezien als achteruitgang. Groei wordt verder nog beargumenteerd met motieven als de huisvesting van de eigen bevolking en het open houden van de basisschool en de buurtwinkel.

- *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Aan gemeenten met een substantiële bouwopgave wordt een mogelijkheid geboden het voorkeursrecht te vestigen. Voor het restrictief beleid werkt dit instrument 'via de band'. Het dient tijdige realisatie van Vinex-lokaties mogelijk te maken, zodat de verstedelijkingsdruk op restrictieve gebieden afneemt.

De deelnemers aan de workshop maakten geen opmerkingen over dit instrument. De provincies merkten slechts op dat de aanpassing van dit instrument veel te laat komt. De meeste gronden zijn reeds aangekocht. Ook de gemeenten meenden dat de aanpassing veel te laat komt. Tilburg verwacht dat, ondanks het te late tijdstip van de aanpassing, dit instrument toch nog in een behoefte voorziet. Het kan een belangrijk hulpmiddel blijken te zijn om een voortvarende ontwikkeling van Vinex-lokaties mogelijk te maken.

Gemeenten die niet de mogelijkheid hebben om het voorkeursrecht te vestigen gaven aan dat ook zij te maken hebben met speculatie. Het instrument zou daarom ook in hun context van groot belang kunnen zijn. In kleine gemeenten is speculatie extra bezwaarlijk omdat hogere grondprijzen bij een gering aantal huizen relatief zwaar doortellen. De kleine, restrictieve gemeenten voelen zich (weer) achtergesteld nu zij het voorkeursrecht niet mogen toepassen. Dit heeft weer een negatieve invloed op de draagvlak voor het beleid in het algemeen.

- *Gemeentelijke herindeling*

Via gemeentelijke herindeling kunnen bestuurlijke belemmeringen worden weggenomen ingeval grote gemeenten hun bouwtaak niet kunnen realiseren.

De workshopdeelnemers gingen niet op dit instrument in.

Utrecht hanteert dit instrument, in een recent voorstel van deze provincie wordt zelfs aanpassing van de provinciegrenzen bepleit. Noord-Brabant zet dit instrument breder in, niet alleen bij een substantiële verstedelijkingstaak maar ook voor restrictief beleid. Middels gemeentelijke herindeling zou iedere gemeente tenminste een kern binnen haar grenzen moeten krijgen met voldoende bouwmogelijkheden. Indien iedere gemeente nieuwe stijl beschikt over een kern die mag groeien kan de eigen bevolking in ieder geval binnen de eigen gemeentegrenzen gehuisvest worden. Op deze wijze zoekt Noord-Brabant naar een vergroting van het draagvlak voor het opleggen van restricties aan gemeenten. Gelderland gaf aan geen mogelijkheden te zien in gemeentelijke herindeling. Nieuwe structuren zouden op termijn andere problemen oproepen. Gelezenheidssamenwerking moet hier de oplossing bieden bij eventuele problemen.

Tilburg meende dat intergemeentelijke planontwikkeling veel tijd kost; gemeentelijke herindeling zou een belangrijke versnelling hiervan kunnen betekenen.

Alhoewel gemeentelijke respondenten meenden dat de bestaande regionale samenwerkingsverbanden een goed platform bieden voor regionale afspraken op het terrein van wonen en werken, meenden zowel de kleinere als de middelgrote gemeenten dat hun onderlinge tegenstellingen de verhoudingen vaak vertroebelen. Dit staat soms beleidsmatige afstemming in de weg.

Samenvattend:

Het Gemeentefonds speelt in de beleving van de betrokken beleidsactoren geen rol van betekenis voor het restrictief beleid. Ten aanzien van de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt het betreurd dat de restrictieve gemeenten niet de mogelijkheid hebben gekregen om dit instrument te mogen aanwenden. De gemeentelijke herindeling kan volgens Noord-Brabant worden aangewend om het draagvlak voor het restrictief beleid te vergroten.

4.7 Domein Cultuurhistorische waarden

In hoofdstuk drie is voor dit domein slechts één instrument geïnventariseerd, de Monumentenwet. Deze wet zou een probleem kunnen opleveren voor inbreiding in (restrictieve) gemeenten.

- Monumentenwet

Geen van de respondenten in de workshop of in de interviews gaf aan dat dit instrument problematisch zou kunnen zijn. In de beleidspraktijk wordt die mogelijke belemmering dan ook niet als probleem aangevoeld. Mocht een eventuele inbreidingslokatie op grond van de Monumentenwet geen doorgang kunnen vinden of moeten worden bijgesteld, dan is de algemene opvatting dat de kwaliteit van het gebied er mee gebaat is.

Samenvattend:

Van een mogelijk (gevoelde) belemmering voor de uitvoering van het restrictief beleid is niets gebleken.

4.8 Kaders

De kaders bieden mogelijkheden tot diagonale coördinatie en tot een gebiedsgerichte benadering. Geïnventariseerde kaders van belang voor het restrictief beleid zijn: de Nadere Uitwerkingen (NU's), de ROM-gebieden en de Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL's).

De Ministeries van VROM (met name DGM en DGVH), EZ, V&W en LNV noemden de vele voordelen van een dergelijke aanpak. Een belangrijke reden hiervoor is dat de interdepartementale afstemming hiermee goed tot zijn recht kan komen. EZ en LNV noemden tevens als voordeel de mogelijkheid om op regionale schaal ook stimulerende maatregelen te incorporeren. EZ benadrukte in het bijzonder dat het de 'ja-nee benadering'

overstijgt.

Ook Gelderland benadrukte dit element en classificeerde de gebiedsgerichte kaders als de 'meest krachtige instrumenten'. Gelderland ziet hierin mogelijkheden doelstellingen centraal te plaatsen en afstand te nemen van de primaire oriëntatie op regels. Utrecht en Gelderland gaven aan dat 'dealen' een essentieel onderdeel van beleid is, binnen de kaders kan dit mogelijk worden gemaakt. Voorwaarde voor een goede kader-aanpak is de bereidheid ook compromissen te bereiken. De bereidheid bij het rijk om onderhandelingsruimte te laten aan de andere beleidsactoren werd door Utrecht in twijfel getrokken. Utrecht uitte naast voordelen ook een belangrijk nadeel: gevreesd wordt dat door de veelheid aan dergelijke gebiedsgerichte kaders de samenhang in het beleid zoek raakt en dat ambtelijke coördinatie problematisch wordt.

De respondenten van de gemeenten gaven aan nauwelijks ervaring te hebben met het werken met kaders. Eventuele voordelen die met deze benadering gepaard gaan, werden daarom niet onderkend. Wel is aangegeven dat instrumenten die tweezijdig werken betere uitkomsten kennen. Hiermee werd verwezen naar privaatrechtelijke instrumenten, maar de opmerking zou ook van toepassing kunnen zijn op de kaders.

Samenvattend:

Hoewel uit het materiaal niet direct blijkt dat een van de drie onderzochte kaders in directe zin bijdraagt aan het restrictief beleid, wordt wel het werken met een gebiedsgerichte aanpak positief gewaardeerd. Voor een brede toepassing van een gebiedsgerichte benadering ten dienste van het restrictief beleid zou er meer ruimte moeten worden gelaten aan gebiedsspecifieke invullingen dan thans het geval is.

5 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies van het onderzoek volgen de in hoofdstuk 1 gegeven structuur van de onderzoeksvragen. In paragraaf 5.1.1 wordt ingegaan op de inventarisatie van rijksinstrumenten die geacht worden van invloed te zijn op het restrictief beleid (de hoofdconclusies uit hoofdstuk 3). In paragraaf 5.1.2 wordt ingegaan op de ex ante toetsing van de acceptatie (de hoofdconclusies uit hoofdstuk 4) en paragraaf 5.1.3 bevat de eindconclusies. Daarbij wordt teruggekoppeld op de bij de inventarisatie gehanteerde ingangen van sturingsmodellen en sturingstypen, doeleinden van het restrictief beleid en doelgroepen. Voorts wordt daar ingegaan op de gevolgde onderzoeksopzet. Elk van de paragrafen is dusdanig opgezet dat eerst de algemene bevindingen worden gegeven om vervolgens — puntsgewijs — de afzonderlijke onderzoeksvragen te beantwoorden. Aansluitend bevat paragraaf 5.2 de aanbevelingen die wij menen op grond van deze bevindingen te moeten formuleren.

5.1 Conclusies

5.1.1 Inventarisatie

Er is sprake van een brede waaier van rijksinstrumenten, planfiguren, planelementen en beleidsnota's (kortweg: instrumenten) die van belang zouden kunnen zijn voor het restrictief beleid. Geconstateerd kan worden dat door de sterke verwevenheid met andere beleidscategorieën de afbakening van instrumenten die tot het restrictief beleid kunnen worden gerekend niet probleemloos is. Er is voor gekozen — rekening houdend met een zekere bandbreedte — het onderzoek te beperken tot die instrumenten die direct met het restrictief beleid in verband kunnen worden gebracht. Het overzicht van die instrumenten is op pagina 54 opgenomen.

De instrumenten zijn gerangschikt aan de hand van hun 'domein'. Onderscheid is gemaakt in instrumenten die specifiek met het oog op restrictief beleid zijn ontwikkeld — deze zijn ondergebracht in het domein restrictief beleid — en instrumenten van andere domeinen die wel van invloed (zowel positief als negatief) zijn op het restrictief beleid, maar niet expliciet daarvoor zijn ontwikkeld. Deze andere domeinen zijn volkshuisvesting, mobiliteit, inrichting landelijk gebied, financieel bestuurlijk en cultuurhistorische waarden. Voor het domein economie zijn geen specifieke instrumenten aangetroffen. Naast deze domeinen zijn voorts de kaders opgenomen waarbinnen restrictief beleid als onderdeel van een totaalpakket gebiedsgerichte en themaspecifieke maatregelen nader wordt vormgegeven.

Tabel 5.1 Lijst potentieel inzetbare instrumenten.

Domein	Planfiguur / -element / instrument	
Restrictief Beleid	Vinex	Aanwijzing restrictieve gebieden
		Bebouwingscontouren
		Vinex-lokaties
		Bestuurlijke Afspraken: - Afspreekkaders restrictief beleid - Uitvoeringsconvenanten
		Specifiek beleid voor Groene Hart
	Doorwerking en handhaving	Streekplannen
		Bestemmingsplannen
Interventiemogelijkheden		
Volkshuisvesting	Huisvestingswet	
	Besluit locatiegebonden subsidies	
	Besluit woninggebonden subsidies	
	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing	
Economie		
Mobiliteit	ABC-Lokatiebeleid	
Inrichting Landelijk Gebied	Structuurschema Groene Ruimte en Vinex	Bufferzones
		Randstadgroenstructuur
		Strategische Groenprojecten
		Koersenbeleid
Financieel-bestuurlijk	Gemeentefonds (Financiële-verhoudingswet)	
	Wet voorkeursrecht gemeenten	
	Gemeentelijke herindeling	
Cultuurhistorische waarden	Monumentenwet	
Kaders	Nadere Uitwerkingen	
	Waardevolle Cultuur Landschappen	
	ROM-gebieden	

De instrumenten zijn in hoofdstuk 3 op verschillende wijzen gekarakteriseerd: naar aard (sturingsmodel en sturingstype), doelstelling en aansturende actor en doelgroep. De karakterisering naar sturingsmodel (juridisch, economisch, communicatief) en sturingstype (door gezamenlijke beeldvorming, op (uitkomst)parameters, door structurering, door procedurering) vertonen enige overlap. Zo impliceert communicatieve sturing ook sturing door gezamenlijke beeldvorming en vice versa. Het economisch sturingsmodel valt voorts samen met sturing op (uitkomst)parameters. Hier gaat het omgekeerde evenwel niet op. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de geïnventariseerde instrumenten stuurt op uitkomsten (sturing door parameters). Het behoeft geen betoog dat dit mede samenhangt met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in ons land. Opvallend is dat de instrumenten uit het domein restrictief beleid alle behoren tot het juridische sturingsmodel. Dit correspondeert met het overheersende sturingstype structurering en procedurering. De categorie communicatieve sturing is hier slecht vertegenwoordigd, dit geldt ook voor de gezamenlijke beeldvorming als sturingstype. Deze observatie past bij de conclusie van het voorgaande evaluatie-onderzoek, die aangaf dat het restrictieve beleid (nog) in sterke mate een regulerend karakter draagt. Daar staat weer tegenover, dat de beleidstypen (zoals de Nadere Uitwerkingen en het ROM-gebieden beleid) die zijn ondergebracht onder ‘kaders’ (uiteraard) goed scoren op de categorieën communicatieve sturing en sturing door gezamenlijke beeldvorming.

Qua doelstelling (landschappelijke waarden, mobiliteit, stedelijk draagvlak) zijn de instrumenten uit het domein restrictief beleid (uiteraard) breed inzetbaar. In principe dragen deze bij aan elk van de drie doelstellingen. De instrumenten uit de overige domeinen zijn meer specifiek ondersteunend voor één van de doeleinden. Behoudens de instrumenten uit de domeinen restrictief beleid en mobiliteit draagt geen van de geïnventariseerde instrumenten aanwijsbaar direct bij aan de doelstelling vermijden van onnodige mobiliteit.

Qua aansturing overheerst de rol van VROM als eerstverantwoordelijke sturingsactor; alleen, zoals bij de domeinen restrictief beleid en volkshuisvesting, of in samenwerking met andere departementen. Qua doelgroep zijn de provincies en de gemeenten in vrijwel alle gevallen de aangesproken actoren. Opvallende afwezige bij de sturingsactoren is EZ (regulering van bedrijvigheid). Ook de betrokkenheid van OCenW bij het restrictief beleid is gering (onderwijs- en culturele voorzieningen). LNV is belangrijk als sturingsactor waar het gaat om de inrichting van het landelijk gebied en de kaders. Bij het domein restrictief beleid correspondeert de gerichtheid van VROM op de provincies en gemeenten met de klassieke — op regulering gestoelde — aanpak van ruimtelijke beleidsvoering ‘binnen de bestuurskolom’.

Ervan uitgaande dat de herziene Huisvestingswet en Financiële verhoudingswet in de praktijk conform de beoogde intenties zullen functioneren, heeft de inventarisatie slechts één instrument opgeleverd dat mogelijk belemmerend zou kunnen werken op de doorvoering van het restrictief beleid. Dit betreft de Monumentenwet. Deze zou een belemmering kunnen zijn voor een optimale benutting van potentiële inbreidingslokaties. Overigens wordt deze belemmering in de praktijk niet als dusdanig ervaren.

Los van deze inventarisatie moet men zich realiseren, dat het beleidsondersteunende effect van instrumenten in hoge mate bepaald wordt door de wijze van gebruik. Instrumenten die

qua aard en strekking de hoofdlijnen het restrictief beleid ondersteunen, kunnen indien daarop niet, onvoldoende of niet tijdig wordt gelet een contra-productief effect hebben. Zo is gewezen op de risico's van het te laat realiseren van Vinex-lokaties, waardoor de verstedelijkingsdruk in de restrictieve gebieden verder kan oplopen.

Puntsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen

Terugkoppeling van deze bevindingen op de onderzoeksvragen levert het volgende beeld:

(1) welke bestaande instrumenten – inclusief planfiguren – op rijksniveau kunnen, gegeven de doeleinden van het restrictief beleid, in potentie een bijdrage leveren aan een meer effectieve doorvoering van dat beleid?

(2) waarop is die bijdrage gericht?

Het samenvattend schema op blz. 54 en de toelichting daarop geeft het resultaat van de inventarisatie en de – verwachte, respectievelijk beoogde – bijdrage van de instrumenten aan het restrictief beleid. Het gedetailleerde resultaat is opgenomen in hoofdstuk 3. Bijna vijftig instrumenten die direct dan wel indirect inzetbaar zijn ten behoeve van het restrictief beleid zijn geanalyseerd en beschreven.

(3) in welke mate behoeven de betrokken instrumenten of het gebruik daarvan nadere toespitsing?

Op grond van de inventarisatie van de literatuur en de (plan)documenten zijn geen aanwijzingen gevonden voor de noodzaak tot nadere toespitsing (waarbij we er van uitgaan dat de gewijzigde Huisvestingswet en de Financiële verhoudingswet conform de intenties zullen functioneren). Wel heeft de inventarisatie indicaties gegeven dat een niet of onvoldoende gesynchroniseerd gebruik van verschillende instrumenten contra-productieve effecten kan hebben.

(4) welke instrumenten – inclusief planfiguren – op rijksniveau vormen aanwijsbaar een belemmering voor de doorvoering van het restrictief beleid?

(5) waaruit bestaat die belemmering?

(6) kan deze belemmering worden weggenomen, en zo ja hoe en door wie?

Op de mogelijke belemmerende werking van de Monumentenwet na zijn er geen instrumenten aangetroffen die een aanwijsbare belemmering vormen voor het restrictief beleid.

5.1.2 Ex ante toetsing acceptatie

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen weergegeven uit de workshop met departementale vertegenwoordigers en de vraaggesprekken met provinciaal en gemeentelijk vertegenwoordigers. Beide hadden als doel de mogelijkheden tot verbetering, aanscherping dan wel verbeterde inzet van de geïnventariseerde instrumenten te bespreken, het draagvlak daarvoor te peilen en zo nodig de lijst van inzetbare instrumenten te completeren. Deze paragraaf bevat de belangrijkste bevindingen.

Tijdens de workshop zijn nauwelijks suggesties naar voren gekomen ter aanscherping of verbetering van bepaalde instrumenten. Wel is meermalen geconstateerd dat een meer expliciet op het restrictief beleid gerichte inzet het effect van de instrumenten zou kunnen versterken. Tegelijkertijd is evenwel duidelijk geworden, dat het restrictief beleid toch primair gezien wordt als RPD-beleid: het is 'hun' beleid. De bereidheid om 'eigen' instrumenten in te zetten ter ondersteuning van het restrictieve beleid is slechts aanwezig

indien deze inzet niet de eigen beleidsdoelstellingen frustreert: men ziet het eventuele positieve effect op de doeleinden van het restrictief beleid nadrukkelijk niet als het primaire doel van de eigen beleidsactiviteiten. Ook waren de deelnemers aan de workshop in grote meerderheid van mening, dat de uitgebreide lijst van instrumenten die mogelijk-kerwijze een bijdrage kunnen leveren aan het restrictieve beleid (zonder dat die bijdrage op voorhand is verzekerd) aanleiding kan geven tot ruis. Er bleek geen behoefte te bestaan aan de ontwikkeling van nieuw instrumentarium, eerder aan een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium.⁴⁹ Een uitzondering op dit punt kan gemaakt worden voor het domein economie. Hoewel geen expliciete indicaties zijn gegeven voor te ontwikkelen instrumenten, bleek er enig draagvlak voor de conclusie dat het restrictief beleid ook ten aanzien van de beïnvloeding van de lokatie van bedrijvigheid beter geïnstrumenteerd zou moeten zijn.

Ook de provinciale en gemeentelijke respondenten zijn vrijwel unaniem in hun oordeel dat er geen behoefte is aan aanvullend instrumentarium. Integendeel. Het pleidooi gaat in dezelfde richting als tijdens de workshop: selectie en éénduidiger inzet. Daaraan wordt gekoppeld een pleidooi voor een anders gerichte inzet van de beschikbare instrumenten, leidend tot een meer selectieve benadering van restrictieve gebieden en een ruimere erkenning van de eigen verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten voor het tegengaan van ongebreidelde verstedelijking van het landelijk gebied en profilering van de aldaar aanwezige kwaliteiten.

Domein restrictief beleid

De *begrenzings van de restrictieve gebieden* blijken — zoals te verwachten — vooral bij de provinciale en gemeentelijke respondenten aanleiding te geven tot het plaatsen van kanttekeningen bij de huidige praktijk van het restrictief beleid. De (als zodanig ervaren) vergaande inperkingen van de eigen beleidsverantwoordelijkheid, die door de aanwijzing van restrictieve gebieden vanwege het rijk aan hen zijn opgelegd, worden in hun ogen lang niet altijd gerechtvaardigd door de in die gebieden aanwezige landschappelijke en/of ecologische waarden. De begrenzing wordt veelal als te grofmazig ervaren en soms ook als arbitrair. Een meer selectieve aanwijzing van de restrictieve (kern)gebieden gekoppeld aan stimuli voor complementair provinciaal en gemeentelijk beleid zou naar de mening van betrokkenen positiever kunnen uitwerken. Ook blijkt de huidige begrenzing van de restrictieve gebieden meer dan eens een effectieve koppeling van het restrictief beleid aan het instrumentarium voor de inrichting van het landelijk gebied te belemmeren, daar het Ministerie van LNV andere gebiedsbegrenzings hanteert voor haar beleid.

Ten aanzien van de *bebouwingscontouren* blijkt dat de omslag naar sturen op ruimtebeslag in de praktijk nog niet alom is geëffectueerd, al gaan de provincies met rijksrestrictieve gebieden er thans wel (deels schoorvoetend) toe over. In de praktijk blijkt evenwel dat daar waar gestuurd wordt op bebouwingscontouren, tevens ook nog gestuurd wordt op basis van contingenten. De betrokken gemeenten ervaren daarmee een dubbele restrictie: zowel in kwantiteiten als in ruimtebeslag. Dit versterkt bij gemeenten de weerstand tegen

49 Overigens zijn deze conclusies gebaseerd op de aanname dat de momenteel in aanpassing zijnde wetgeving (Huisvestingswet, Financiële verhoudingswet, Wet voorkeursrecht gemeenten) conform de intenties zullen functioneren. Het is op dit moment (september 1996) niet mogelijk om de werking van de gewijzigde wetgeving te beoordelen.

het beleid. Toch is bij gemeenten in met name de rijksrestrictieve gemeenten een groeiende bereidheid tot acceptatie van het sturen op bebouwingscontouren. Echter wel onder de voorwaarde dat aan de kernen enige mogelijkheden tot uitbreiding wordt geboden en dat - binnen die contouren de beleidsvrijheid van de gemeenten moet worden geaccepteerd. In hun ogen betekent dit dus dat het (tegelijktijd) sturen op contingenten voortaan achterwege moet worden gelaten. Niet ontkend kan worden, dat deze houding mede wordt ingegeven door de impliciete verwachting dat de huidige contouren — ondanks allerlei uitspraken van het rijk dat zulks absoluut niet het geval zal zijn — na 2005 zullen worden verruimd.

Een bijkomend punt van aandacht bij het hanteren van bebouwingscontouren is dat deze speculatie lijken uit te lokken. Dit blijkt door betrokken gemeenten moeilijk te remediëren. Immers de *Wet voorkeursrecht gemeenten* kan alleen door gemeenten worden aangewend die een substantiële bouwtaak hebben te vervullen. Overigens zijn veel gronden ter realisering van de resterende bouwvolumes binnen de contouren reeds in eigendom van de betrokken gemeenten. De restrictieve gemeenten zonder substantiële bouwtaak kunnen evenwel niet terugvallen op de *Wet voorkeursrecht gemeenten*, terwijl ook zij te kampen hebben met speculatie. Zij voelen zich in dit verband met lege handen staan. Mede overigens om dit probleem te ondervangen hanteert bijvoorbeeld de provincie Utrecht ‘elastische’ bebouwingscontouren: de totale oppervlakte binnen de contouren ligt vast; de precieze ligging van de contour niet. Hierdoor ontstaat bestuurlijk wisselgeld.

Domein volkshuisvesting

Verskillende respondenten constateren dat de mogelijkheden van het ruimtelijk beleid om via het volkshuisvestingsinstrumentarium belangrijke onderdelen van het beleid te effectueren als gevolg van veranderingen in de beleidsvoering van de volkshuisvesting — onder meer de decentralisatie en liberalisering — zijn afgenomen. Zo wordt het gebrek aan mogelijkheden voor gemeenten om woningen te reserveren voor de eigen doelgroepen (bijvoorbeeld op basis van de *Huisvestingswet*) als een belangrijke leemte ervaren. In de huidige beleidspraktijk wordt getracht hierin te voorzien middels privaatrechtelijke regelingen. Hoewel de gewijzigde *Huisvestingswet* op dit punt verbetering belooft te brengen moet toch rekening gehouden worden met de nodige scepsis bij invoering daarvan. Zo bestaat er bij de respondenten nog behoorlijk wat onduidelijkheid over de inhoud van de voorgestelde wijzigingen. Maar voor zover men daarvan een beeld heeft plaatst men vraagtekens achter de voorgestelde koppeling tussen bebouwingscontouren en de toepassing van de *Huisvestingswet* in de rijksrestrictieve gebieden. Zo’n koppeling zou in de praktijk een soepele hantering van dit instrument belemmeren. Deze scepsis wordt mede ingegeven door de ervaringen met de ‘oude’ wet. Ook daarvan was indertijd al de toezegging gedaan dat deze een bijdrage zou leveren aan het ruimtelijk beleid. De als zodanig ervaren contra-productieve effecten ervan staan de provinciale en gemeentelijke gesprekspartners nog vers in het geheugen.

Voor wat betreft het financiële volkshuisvestingsinstrumentarium achten de (gemeentelijke) respondenten de subsidie *Besluit locatiegebonden subsidies* volstrekt ontoereikend voor het tot ontwikkeling brengen van binnenstedelijk lokaties. Het onderzoek heeft geen nadere indicatie opgeleverd over de mate waarin dit effect sorteert op het restrictief beleid.

Domeinen economie en mobiliteit

Door de betrokken beleidsactoren wordt geen direct verband gelegd tussen het *ABC-lokatiebeleid* en het restrictief beleid. Hoewel erkend wordt dat de doeleinden gelijk op (kunnen) lopen en een — geslaagd — restrictief beleid een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van onnodige mobiliteit, worden — andersom — de direct op dat laatste gerichte instrumenten niet ervaren als ondersteunend aan het restrictief beleid *sec*. De relatie tussen beide blijft voor het merendeel van de respondenten derhalve onduidelijk. Daarenboven blijken de instrumenten ter mobiliteitsgeleiding via regulering van bedrijfsvestiging, zoals het bestemmingsplan en het ABC-beleid, niet altijd ‘streng’ te worden toegepast, terwijl ten aanzien van de bestaande bedrijfslokaties en het gebruik van vrijkomende bedrijfspanden geen sturingsinstrument voorhanden is. Overigens blijkt het ‘binnenhalen’ van nieuwe bedrijvigheid en dus werkgelegenheid voor gemeenten dermate aantrekkelijk, dat indien ook maar enigszins mogelijk hieraan creatief medewerking wordt verleend.

Domein inrichting landelijk gebied

De departementale vertegenwoordigers zijn zeer gedecideerd in hun beoordeling van de bereidheid tot en geschiktheid van de inzet van het instrumentarium uit dit domein voor het restrictief beleid: uit eigener beweging vindt dit niet plaats. Voornamelijk omdat het instrumentarium uit dit domein primair is toegesneden op de bescherming, handhaving dan wel verbetering van de kwaliteiten van het landelijk gebied, terwijl de restrictieve gebieden niet op grond van die insteek zijn begrensd. Waar beide corresponderen is er geen probleem. Ook wordt erkend dat — zoals gebleken is in het geval van het Groene Hart — tot wederzijdse afstemming gekomen kan worden. Maar het blote feit dat restrictieve gebieden zijn aangewezen is op zichzelf geen reden de eigen beleidscategorieën hierop af te stemmen. Dit is ook de ervaring van de gemeentelijke respondenten. Zij hechten in het algemeen weinig betekenis aan de instrumenten uit het domein inrichting landelijk gebied voor het restrictief beleid.

Domein financieel bestuurlijk

De respondenten zien geen directe relatie tussen de instrumenten vanuit dit domein en het restrictief beleid. De vertegenwoordigers van het rijk zien wel mogelijkheden ter ondersteuning van het restrictief beleid met instrumenten uit dit domein (zoals gemeentelijke herindeling en extra financiële ondersteuning voor verdichting en herstructurering binnen bebouwde kom). De provinciale en gemeentelijke respondenten noemen deze niet. Overigens geven de gemeentelijke respondenten uit restrictieve gebieden aan dat waar ze te maken hebben met speculatie, een uitbreiding van de werkingssfeer van de *Wet voorkeursrecht gemeenten* hen een steun in de rug had kunnen geven (zie ook hiervoor). Gemeenten halen van oudsher een deel van hun inkomsten uit hun grondbedrijf. Een rem op groei in combinatie met een voor kleine gemeenten ongunstigere nieuwe verdeelsleutel op het Gemeentefonds maakt dat gemeenten zich dubbel gepakt voelen. Gemeenten die in het verleden gronden hebben aangekocht als potentiële bouwgrond zouden te maken kunnen krijgen met kapitaals- en renteverlies.⁵⁰

50 Correspondentie met H. Vermeer, Groene Hart Team.

Domein cultuurhistorische waarden

Hoewel de *Monumentenwet* bij toepassing mogelijkwijs een belemmering kan vormen voor het restrictief beleid wordt dit in de praktijk, zo blijkt uit de reacties van de respondenten, evenwel niet zo ervaren. Als de *Monumentenwet* al een inbreiding in stedelijk gebied belemmert, dan is dat op grond van de kwaliteit van het betreffende gebied. In deze gevallen wordt zo'n belemmering terecht bevonden. Noch de workshop noch de vraaggesprekken leverden suggesties op ter verbetering of aanvulling van het instrumentarium uit dit domein. Overigens kan de *Monumentenwet* ook positief werken als het gaat om het beperken van de aantasting van landschappelijke waarden (dorpsgezichten, kasteelplaatsen e.d.).⁵¹

Domein kaders

Zowel de rijks- als provinciale vertegenwoordigers achten een gebiedsgerichte benadering bij uitstek geschikt om de doelstellingen van het restrictief beleid dichterbij te brengen. Het gaat dan niet in de eerste plaats specifiek om een van de drie onderscheiden kaders — de Nadere Uitwerkingen, Waardevolle Cultuur Landschappen of ROM-gebieden — maar vooral om de wijze van aanpak en de manier van werken die aan een dergelijke gebiedsgerichte benadering gepaard gaat: de idee van diagonale coördinatie en maatwerk. Hetzelfde geldt voor de themagerichte projecten. Er blijkt een groot enthousiasme voor dergelijke werkwijzen. Bij respondenten van gemeentelijk niveau is dit minder. Zij zijn relatief onbekend met dit verschijnsel, hetgeen hen verhindert tot een reële inschatting te komen over de hanteerbaarheid van zo'n aanpak voor het restrictief beleid en over de bereidheid op gemeentelijk niveau daaraan medewerking te verlenen. Wel blijkt uit de verschillende gesprekken dat het karakter van een gebiedsgerichte of themagewijze aanpak aansluit bij door hen aangedragen suggesties tot verbeteringen in de beleidsvoering (meer ruimte in overleg, tweezijdige afspraken).

Puntsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen

Terugkoppeling van deze bevindingen op de onderzoeksvragen levert het volgende beeld: (7) corresponderen de uit de inventarisatie verkregen mogelijkheden met de perceptie van de beleidscontext en wordt in de instrumentatie een leemte ervaren?

De geïnventariseerde instrumenten zijn voorgelegd aan de respondenten. In hoofdlijnen kunnen zij instemmen met de lijst van instrumenten, al hadden veel respondenten problemen met de uitgebreidheid van de lijst. Niet in alle gevallen wordt een koppeling tussen restrictief beleid en instrumenten die niet expliciet daarvoor zijn ontwikkeld gelegd of ondersteund. Toetsing van de instrumenten aan de beleidspraktijk levert geen behoefte aan uitbreiding van het instrumentarium op. De respondenten hebben eerder behoefte aan specificatie, respectievelijk toespitsing op instrumenten die werkelijk centraal staan (indirect leidend tot een selectie uit het totaal).

Alhoewel het algemeen gevoelen is dat de lijst van instrumenten geen aanvulling behoeft worden toch enkele leemten geconstateerd. De belangrijkste zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten, die niet op restrictieve gemeenten van toepassing is, het

51 Op dit moment wordt bekeken in hoeverre grotere gebieden aangewezen kunnen worden als beschermd stads- of dorpsgezicht (onder de *Monumentenwet*) of als beschermd landschapsgezicht (onder de in wijziging zijnde *Natuurbeschermingswet*). Tot nu toe zijn beide alleen toegepast op qua oppervlak bescheiden gebieden.

ontbreken van instrumentarium ter regulering van bedrijfshuisvesting en een toereikend instrumentarium voor binnenstedelijk bouwen.

(8) zien zij eventueel additionele mogelijkheden tot verbeteringen in of aanvullingen aan het beschikbare instrumentarium?

Gepleit is voor een uitbreiding van het werkingsgebied van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Concrete suggesties voor aanvullend instrumentarium op het gebied van de regulering van bedrijfshuisvesting zijn niet genoemd, waarschijnlijk mede verband houdend met een traditie van terughoudendheid bij het opleggen van beperkingen aan bedrijvigheid.

Een mogelijke aanscherping zou kunnen bestaan uit het verder doorvoeren van sturing op output (contouren) in plaats van sturing op input (contingenten). Gemeenten in rijksrestrictieve gebieden ervaren nu een dubbele restrictie. In feite wenst men ook hier een selectie uit het instrumentarium: het sturen op aantallen dient verlaten te worden als ook gestuurd wordt op contouren.

5.1.3 Eindbevindingen

De voor dit onderzoek gekozen opzet – voorbereidend desk-research (documenten- en literatuuranalyse) gevolgd door een peiling van ervaringen en meningen van bij het restrictief beleid betrokkenen (workshop met departementale vertegenwoordigers en vraaggesprekken met vertegenwoordigers van provincies en gemeenten) – maakt dat de bevindingen van de laatsten een belangrijk stempel drukken op de uitkomsten van het onderzoek. Dat was ook de bedoeling. Het onderzoek immers was erop gericht na te gaan of een aanvulling, verbetering dan wel aanscherping van het rijksinstrumentarium nodig is voor een meer effectieve doorvoering van het restrictief beleid. De mening van direct bij de uitvoering betrokkenen is in zo'n geval van eminent belang. De vraagstelling lag dan ook in het verlengde van een eerder uitgevoerde evaluatie van het restrictief beleid.⁵² Toen moest de conclusie worden getrokken, dat het restrictief beleid zoals dat in de Vinex in aangescherpte vorm had vorm gekregen nog onvoldoende doorwerking had gekregen, onder meer omdat het – in aanzet rijkelijk voorhanden – instrumentarium (nog) onvoldoende was toegesneden op het restrictief beleid (sec). Dit hing direct samen met het gevonden beperkte draagvlak voor het beleid bij andere actoren (provincies en gemeenten).

Thans moet geconstateerd worden, dat dit draagvlakprobleem ook in sterke mate de uitkomsten van dit onderzoek kleurt. Het gevolg is, dat – met de gekozen onderzoeksoptzet – een aantal van de deelvragen feitelijk onbeantwoord blijft. Het probleem met het restrictief beleid, zoals dat door betrokkenen wordt ervaren, is veel minder een zaak van instrumentatie – en zeker geen zaak van meer instrumentarium – dan van steun voor en herkenning in het beleid. Voor veel van de betrokken beleidsactoren staat dit beperkte draagvlak een beschouwing over het instrumentatievraagstuk in de weg. Het is feitelijk 'een brug te ver'. Dit werkt een aantal kanten uit. In de eerste plaats blijft de overheersende interpretatie van het restrictief beleid dat het een beleid is dat 'verboden' oplegt. Ook al

52 Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vno/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995.

wordt de eerste doelstelling achter het beleid – vrijwaren van het landelijk gebied van verdere verstedelijking – onderschreven, de wijze waarop het beleid in de praktijk uitpakt wordt eerst en vooral ervaren als beperkend: de ‘boodschap’ is negatief. In de tweede plaats blijken vertegenwoordigers van andere departementen het restrictief beleid vooral te zien als een zaak van VROM (lees: Rijksplanologische Dienst). De bereidheid de inzet van het eigen instrumentarium expliciet af te stemmen op het restrictief beleid is beperkt. Ook worden lang niet alle in de relevante beleidsstukken genoemde instrumenten gerekend tot ondersteunend voor het restrictief beleid. In de derde plaats is het primair voor het restrictief beleid ontwikkelde instrumentarium – domein restrictief beleid – sterk regulerend van karakter. De departementaal vertegenwoordigers rekenen dit tot de zorg van de ruimtelijke ordening. De provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers ervaren de wijze waarop het uitwerkt – begrenzings, contouren – als onnodig beperkend en onvoldoende rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden en de specifieke regionale en lokale omstandigheden. Als dit verder wordt uitgewerkt voor de aard van het instrumentarium, de doeleinden van het beleid en de doelgroepen ontstaat het volgende beeld.

Qua aard van het instrumentarium blijkt dat het primair voor het restrictief beleid ontwikkelde instrumentarium goed inspeelt op de drie doeleinden van het beleid. Door het regulerende karakter blijkt het evenwel zeer moeilijk communiceerbaar. Het draagvlak bij de aangesproken doelgroepen (provincies en gemeenten) blijft nog steeds beperkt. Bovendien slaagt men er nog onvoldoende in de omslag te maken van sturing op input – contingenten – naar sturing op output – ruimtebeslag inclusief ruimte voor eigen beleidsverantwoordelijkheid – en worden de ontwikkelde outputparameters – begrenzings, contouren – in hun concrete vorm ter discussie gesteld. De overige instrumenten kennen een grotere variatie qua sturingsmodel en sturingstype, al overheerst sturing op output. Deze instrumenten werken echter selectiever ten aanzien van de doeleinden van het beleid en worden door de eerstverantwoordelijke sturingsactoren – de departementen – niet in de eerste plaats met restrictief beleid in verband gebracht. Ook de provincies en gemeenten ervaren dat verband in de praktijk slechts in beperkte mate of niet. Daar waar men erin slaagt het wederzijds ondersteunende karakter van de verschillende instrumenten en daarmee de correspondentie van beleidsdoelen voor concrete situaties – gebieden of thema’s – ‘op maat’ uit te werken, rekening houdend met de eigen belangen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen, neemt het draagvlak voor het beleid navenant toe.

Qua beleidsdoelstellingen omvat het restrictief beleid een zeer breed spectrum van het ruimtelijk beleid van het rijk: verstedelijkingsbeleid, mobiliteitsbeleid en beleid voor de landelijke gebieden. De doeleinden zijn immers:

- beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden;
- vermijding van onnodige mobiliteit;
- versterking van het stedelijk draagvlak.

Deze zeer sterke verwevenheid en voortdurende ‘doorkoppeling’ van instrumenten werkt voor betrokkenen complicerend. De consequentie is immers dat er in principe een breed scala aan instrumentarium geacht wordt inzetbaar te zijn, zonder dat op voorhand die inzet zelf is gegarandeerd. De meermaals geuite wens tot selectie uit de lijst aan potentieel inzetbaar instrumentarium verdient steun. Een ingang daartoe biedt een nadere differentiatie in prioritering van de drie doeleinden van het restrictief beleid. Voortbouwend op de

bevindingen van voorgaand onderzoek⁵³ die weer bevestigd zijn in dit onderzoek, wordt derhalve geconcludeerd dat een heroriëntatie op het beleid noodzakelijk is. Het directe verband tussen restrictief beleid en de doelstelling ‘vermijden van onnodige mobiliteit’ wordt door betrokkenen niet zo ervaren. Ook al is — in theorie — te argumenteren dat een geslaagd restrictief beleid ook een mobiliteitsreducerend effect zal kunnen hebben, in de praktijk wordt dit verband niet gelegd.⁵⁴ Er is ‘correspondentie op afstand’, vooralsnog niet meer dan dat. Het zou verhelderend zijn voor de communicateerbaarheid van het restrictief beleid naar de doelgroepen als dan ook deze koppeling ‘op afstand’ wordt gezet. De doelstelling ‘versterken van het stedelijk draagvlak’ stond aanvankelijk voorop, maar door de ‘dynamiek in doelstellend gedrag’ is hij gezakt naar de derde positie. Een groot aantal acties is gericht op sterkere bundeling van de verstedelijking, waaronder alle instrumenten gericht op het realiseren van de Vinex-lokaties. Het verstedelijkingsbeleid — primair de eerste ingang voor het bereiken van deze doelstelling — lijkt op dit moment voldoende geïnstrumenteerd om deze doelstelling te kunnen realiseren. Ook deze doelstelling kan daarmee ‘op afstand’ worden geplaatst. Het welslagen van het verstedelijkingsbeleid is meer gebaat bij een positief werkend bundelingsbeleid dan een negatief werkend restrictief beleid. Anders geformuleerd: gemeenten in restrictieve gebieden zijn nauwelijks bereid bouw-beperkingen te accepteren ten behoeve van de realisatie van Vinex-lokaties. Dit ligt anders als het gaat om beperkingen die gemotiveerd worden vanuit het behoud en versterking van de kwaliteiten van hun eigen gebied.

De eerste doelstelling ‘beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden’ moet evenwel in het restrictief beleid nadrukkelijk centraal worden gesteld. Enerzijds omdat bij welslagen ervan — welhaast ‘automatisch’ — ook de corresponderende doeleinden worden gediend, maar anderzijds omdat daarmee het restrictief beleid een veel positievere lading kan krijgen dan thans het geval is. Dit vergt expliciet dat een meer directe koppeling wordt gelegd tussen het instrumentarium dat specifiek voor het restrictief beleid is ontwikkeld en het instrumentarium voor de inrichting van het landelijk gebied (zie ook onder de aanbevelingen).

Puntsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen

Terugkoppeling van deze bevindingen op de onderzoeksvragen levert het volgende beeld: (9) in welke mate dekt het aangescherpte instrumentarium de doeleinden van het restrictief beleid af?

53 Het voorgaande onderzoek (zie noot 2) toonde aan dat het sturen op de drie uiteenlopende doelstellingen onder het restrictief beleid complicerend werkte. Ter oriëntatie op een mogelijke uitweg zijn toen vier verschillende denk-modellen geschetst ter vereenvoudiging van de sturingspretenties, overigens werd daarbij geen keuze gemaakt. Elk model hield een vereenvoudiging van de sturingspretentie in, middels een focus op slechts één van de doelstellingen.

54 De balans van de mobiliteitseffecten van het restrictief beleid is nog onvoldoende onderzocht. Enerzijds wordt mobiliteit gereduceerd als mensen die in stadsgewesten werken niet in restrictieve gebieden kunnen gaan wonen. Dit geldt ook omgekeerd: mensen die in stadsgewesten wonen gaan dan niet in restrictieve gebieden werken. Anderzijds echter wordt mobiliteit gegenereerd door het weren van bedrijvigheid in restrictieve gebieden. Mensen die in restrictieve gebieden wonen dienen dan naar de stadsgewesten te reizen. Ook het concentreren van onderwijsinstellingen en van culturele en andere voorzieningen in stadsgewesten roept extra mobiliteit op voor de bewoners van restrictieve gebieden.

Deze vraag is als het ware in de lucht komen te hangen daar er nauwelijks behoefte is geuit aan aanscherping van bestaand instrumentarium. De enig gewenste aanscherping die al vaker is genoemd en waar ook veel draagvlak voor bestaat is de uitbreiding van het werkingsgebied van de Wet voorkeursrecht gemeenten zodat ook restrictieve gemeenten daar gebruik van kunnen maken. Ook bestaat er draagvlak voor het volledig verlaten van sturing op aantallen als er tegelijkertijd ook gestuurd wordt op ruimtebeslag.

(10) in hoeverre is sprake van aanwijsbare leemten in de instrumentatie?

De belangrijkste geconstateerde leemte in het instrumentarium ligt in het beperkte werkingsgebied van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De leemte in het instrumentarium ter regulering van bedrijfshuisvesting wordt wel ervaren maar veel draagvlak voor een concrete invulling hiervan lijkt er niet te zijn.

(11) in welke mate zijn betrokken actoren bereid tot inzet van het aangescherpte instrumentarium?

Deze vraag kan — evenals vraag 10 — niet worden beantwoord.

(12) in welke mate zijn aanwijsbare leemten mede een gevolg van gebrek aan draagvlak voor het restrictief beleid?

Geconstateerd is dat er een duidelijk draagvlakprobleem voor het restrictieve beleid in algemene zin is. De — beperkte — aangewezen leemten in het instrumentarium zijn hierop evenwel niet terug te voeren. Wel zal een eventuele invulling van die leemten — wederom — op het draagvlakprobleem stuiten, omdat betrokkenen het feitelijk reilen en zeilen van het restrictief beleid minder een instrumenteel dan een beleidsinhoudelijk vraagstuk achten. Er wordt weinig positief effect verwacht van een ‘instrumentele vlucht’ vooruit (meer instrumenten) maar des te meer van een heroriëntatie op het beleid in brede zin. Bij de aanbevelingen (paragraaf 5.2) wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Als algemene slotconclusie moet tenslotte worden vastgesteld dat — mede gezien deze uitkomsten — de gekozen onderzoeksopzet wellicht niet de juiste is geweest voor de beantwoording van vraagstelling. De vraagstelling, onderzoeksopzet en methodiek van het onderzoek is gericht op het instrumentatie-vraagstuk van het restrictief beleid: het reilen en zeilen van het restrictief beleid werd primair als een instrumentatievraag geïdentificeerd. Uit eerder onderzoek had evenwel de conclusie getrokken kunnen worden, dat er een wezenlijk draagvlakprobleem is. Dit is in dit onderzoek herbevestigd en heeft repercussies gehad voor de oordeelsvorming, zozeer zelfs, dat bepaalde onderzoeksvragen onbeantwoord zijn gebleven. Bij nader inzien mag de vraag gesteld worden of dit resultaat op voorhand niet was te voorzien. Een scherpere probleemformulering had duidelijker kunnen en ook moeten maken, dat — gegeven de draagvlakproblematiek — het bevragen van niet primair voor het restrictief beleid verantwoordelijke actoren maar zeer beperkt zou kunnen leiden tot meningsvorming over de noodzaak tot verbetering, aanscherping dan wel aanvulling van het instrumentarium. Reflecterend op de resultaten had de probleem-analyse moeten leiden tot een onderzoeksopzet waarin een grotere nadruk gelegd zou moeten zijn op ontwikkelingswerk: een onderzoeksopzet dus, waarbij direct toeleverend aan de opdrachtgever vooral de verkenning van een nieuwe of anders opgezette beleidsrepresentatie en -instrumentatie centraal had gestaan.

5.2 Aanbevelingen

Het vorige onderzoek naar de praktijk van het restrictief beleid leverde een aantal aanbevelingen op met betrekking tot de instrumentatie, zie onderstaand citaat. Deze worden in dit onderzoek bevestigd:

*Kader 5.1 Instrumentele aanbevelingen evaluatie restrictief beleid 1995*⁵⁵

Instrumentele aspecten

- Additionele instrumenten lijken niet noodzakelijk.
- Extra en gerichte aandacht voor het nageschakelde besluitvorming is onontkoombaar. Medewerkers moeten duidelijker geïnstrueerd worden; de interpretatiemarges van de beleidscategorieën eenduidiger; de bewaking, monitoring en registratie van afwijkingen consequenter.
- De nauwe relatie tussen de woonruimteverdeling en het restrictief beleid kan verbeterd worden. Inbreiding, herstructurering en verdichting van bestaand stedelijk gebied gekoppeld aan een zorgvuldig beheer van de voorraad dient zowel met ruimtelijke ordeningsbeleid als volkshuisvestingsbeleid gestimuleerd te worden.
- De Rijksplanologische Dienst kan – bijvoorbeeld in het kader van een voorbeeldplan, of handleiding – provincies en gemeenten houvast geven bij het zoeken naar adequate oplossingen voor de vormgeving van functionele restricties (bijvoorbeeld voor het reguleren van bedrijfsvestigingen, definiëren lokale binding).
- Met betrekking tot de uitvoering op provinciaal niveau dient de instrumentatie ten behoeve van de regulering van bedrijvigheid meer aandacht te krijgen.
- Het beschikbaar instrumentarium voor de landelijke gebieden dient gericht ingezet te worden ten behoeve van het restrictief beleid.

In het verlengde hiervan zijn onze aanbevelingen drieledig:

- 1 maak een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium ten behoeve van restrictief beleid; zet op rijksniveau in instrumenteel opzicht in op de domeinen restrictief beleid en inrichting van het landelijk gebied; zet de andere domeinen ‘op afstand’;
- 2 werk het restrictief beleid primair uit in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij nadrukkelijk ook aandacht aan het stimulerende aspect besteed zal worden;
- 3 werk daarnaast aan een aantal verbeteringen per domein, opdat eventuele contra-productieve interferenties van de diverse beleidslijnen van het rijk worden voorkomen.

5.2.1 Maak een selectie uit het potentieel inzetbaar instrumentarium ten behoeve van restrictief beleid

De instrumenten die gerangschikt zijn onder de domeinen volkshuisvesting, economie, mobiliteit, financieel-bestuurlijk en cultuurhistorische waarden worden niet meer direct toegerekend tot het restrictief beleid. Ditzelfde geldt voor de instrumenten die binnen het domein restrictief beleid zijn ondergebracht maar gericht zijn op de realisatie van Vinex-lokaties. Deze selectie houdt niet in dat deze instrumenten voortaan volledig buiten beeld dienen te blijven en evenmin dat het beleid ter zake niet wederzijds ondersteunend zou

55 Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vno/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1995, p. 7.

kunnen zijn. Voortdurend de vinger aan de pols houden voor eventuele implicaties voor de kwaliteit van de open ruimten is noodzakelijk. Maar de instrumenten zelf staan dus niet meer centraal in de beleidsvoering van het restrictief beleid. Ze staan ‘op afstand’.

Dit betekent dat het restrictief beleid voortaan met een beperkter aantal instrumenten wordt vormgegeven: met de instrumenten die expliciet daarvoor zijn ontwikkeld – de aanwijzing van restrictieve gebieden, bebouwingscontouren, doorwerking en handhaving uit het domein restrictief beleid – en met instrumenten uit het domein inrichting landelijk gebied (het instrumentarium uit het Structuurschema Groene Ruimte). Op rijksniveau worden de slaagkansen van het restrictief beleid het hoogst ingeschat indien de eerstverantwoordelijke daarvoor (VROM: lees Rijksplanologische Dienst) erin slaagt een strategische alliantie aan te gaan met LNV waar het gaat om de handhaving, bevordering en vrijwaren van de kwaliteiten van het landelijk gebied. Daarvoor dienen beschermende – regulerende – maatregelen gekoppeld te worden aan maatregelen om die kwaliteiten metterdaad te realiseren.

5.2.2 Werk het restrictief beleid primair uit in een gebiedsgerichte aanpak

Gebleken is dat het regulerende karakter van het specifieke restrictieve beleid, vooral bij gemeenten die met beperkingen geconfronteerd worden, weerstand oproept. Communicatieve en economische sturingsstrategieën zijn nog in de minderheid. Daar waar nadrukkelijk gewerkt wordt met een communicatieve strategie en het regulerend en economisch instrumentarium onderdeel is van een bredere, onderling afgestemde aanpak – in het geval van de kaders – blijkt het draagvlak voor het restrictief beleid en daarmee de bereidheid tot medewerking aanzienlijk groter te zijn. Aanbevolen wordt het restrictief beleid primair langs deze lijnen verder vorm te geven.

Het voordeel van deze aanpak is dat rekening gehouden kan worden met gebiedsspecifieke omstandigheden en dat overigens ‘generiek werkend’ instrumentarium ‘op maat’ kan worden ingezet. Ook worden de mogelijkheden voor bestuurlijk maatwerk vergroot. Deze aanbeveling komt erop neer minder in te zetten op generieke maatregelen maar juist een regionale benadering van de grond te krijgen. Beleid wordt ontworpen, uitgewerkt en uitgevoerd met betrokken actoren, die niet als ‘nageschakeld’, maar als ‘gelijkgeschakeld’ beschouwd dienen te worden.

5.2.3 Werk aan een aantal verbeteringen per domein

Los van de algemene aanbevelingen heeft het onderzoek suggesties opgeleverd om specifieke instrumenten te verbeteren. Deze staan hieronder beschreven.

Domein restrictief beleid

Het sturen op de toename van stedelijk ruimtebeslag heeft in de praktijk nog niet alom navolging gekregen. Het blijkt moeilijk los te komen van het sturen op aantallen. Het werken met woningbouwcontingenten is gebaseerd op een lange traditie, het blijkt lastig te zijn hiervan afstand te doen. Dit gaat op voor alle betrokken beleidsactoren, inclusief het rijk. In bestuurlijk overleg is aangestuurd op het hanteren van contouren, maar tegelijker-

tijd is er bijvoorbeeld voor het Groene Hart een afsprakenkader tot stand gekomen dat uitgaat van aantallen woningen. Gemeenten hebben hierdoor het gevoel met een dubbele restrictie te worden 'opgezadeld'. Dit zal moeten worden voorkomen. Het 'bestuurlijk gewicht' van *de bebouwingscontouren* hangt af van het sturingstype: op contouren of contingenten, dus op ruimtegebruik of aantallen. Dit blijft echter niet beperkt tot die bebouwingscontouren. Sturen op ruimtegebruik betekent ook dat dichtheden van meer belang worden. Hiervoor zijn nog weinig instrumenten voorhanden. Indien de insteek op ruimtebeslag prioritair wordt ligt er een belangrijke taak voor de Rijksplanologische Dienst om er op toe te zien dat dit ook daadwerkelijk van de grond komt in de praktijk. Sturen op ruimtebeslag zal gepaard moeten gaan met een grotere bestuurlijke verantwoordelijkheid voor eigen invulling door provincies en gemeenten.

Een oplossing voor de onvrede met de huidige aanwijzing van gebieden zou voorts kunnen bestaan uit het strikter afstemmen van de *begrenzings van de restrictieve gebieden* op de bescherming van aanwezige of te realiseren landschappelijke en/of ecologische waarden. Zo'n meer selectieve begrenzing van de restrictieve gebieden biedt de kans op vergroting van het draagvlak voor het beleid en op kansen om het beleid verscherpt in te zetten. Dit vereist een gezamenlijke aanpak met LNV omdat daar de kennis aanwezig is om een aangepaste begrenzing te kunnen realiseren.

Speciaal voor het *specifiek beleid voor het Groene Hart* verdient het aanbeveling enkel te sturen op contouren. Dit heeft consequenties voor het afsprakenkader restrictief beleid Groene Hart, dat dan opnieuw bekeken zou moeten worden. Die gelegenheid kan worden benut om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Groene Hart verder uit te werken en in de *bestuurlijke afspraken* tot uiting te laten komen.

Doorwerking en handhaving geven — behoudens zorg in meer algemene zin — geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

Domein volkshuisvesting

De Vinex gaat (impliciet) nog uit van de oude rol van de Volkshuisvesting. "VROM had door de omvang van de volkshuisvestingsgelden vanzelfsprekend een initiërende rol. Door de veranderende marktomstandigheden staat die positie onder druk. Het Vinex-beleid is nog gebaseerd op die voorbije rol."⁵⁶ De toekomstige ontwikkelingen op het volkshuisvestingssterrein moeten zorgvuldig worden gevolgd om de consequenties voor de ruimtelijke ordening te kunnen inschatten.

Een uitgebreide invoeringsbegeleiding bij de introductie van de gewijzigde *Huisvestingswet* is noodzakelijk. Ter overweging wordt nog meegegeven om in de wet of in de AMvB de mogelijkheid in te bouwen om de maximale kooprijsgrens regio-afhankelijk te laten zijn waardoor een gebiedsgerichte aanpak wordt mogelijk gemaakt. Dit zou onder nadere voorwaarden toegelaten moeten kunnen worden, waarbij een woningmarktonderzoek (dat inzicht biedt in regionale prijsdifferentiatie woningen, vraag en aanbod, etc.) de noodzaak daartoe zou moeten aantonen. Hier ligt een belangrijke taak voor DGVH.

56 Schrijnen, P., Liever spoorwegplanologie dan ruimtelijk beleid, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1996/4, bijlage rondom de Planologische Discussiedagen 1996, p. 7.

Gegeven de aard en vorm van het restrictief beleid (strakke bebouwingscontouren) zullen restrictieve gemeenten steeds meer geconfronteerd gaan worden met het vraagstuk van verdichting, herstructurering en inbreiding in dorpskernen. Aandacht en ondersteuning bij de organisatie van deze processen verdient aanbeveling. Door uitplaatsing van bestaande bedrijven naar een andere lokatie kan bijvoorbeeld ruimte beschikbaar komen voor woningbouw en kan tevens de kwaliteit van de woonomgeving worden verbeterd. Het onderzoek heeft indicaties opgeleverd dat goede instrumentering van een strategie van verdichting, herstructurering en inbreiding in restrictieve gemeenten van belang is als bestuurlijke incentive voor het restrictief beleid. Dit is deels een kwestie van doelgerichte inzet van beschikbaar instrumentarium: op grond van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing kunnen provincies gelden beschikbaar stellen voor deze problematiek in restrictieve gemeenten. Daarvan zijn ook goede praktijkvoorbeelden.

Anderzijds is er een gebrek aan instrumenten om ten aanzien van de dichtheden van *uitleggebieden* regelingen te treffen. Indien restrictief beleid in instrumentele sfeer meer wordt getransformeerd tot het sturen op ruimtegebruik (via de bebouwingscontouren) zal hier mogelijk in voorzien worden. Provincies kunnen overigens in principe gemeentelijke plannen toetsen op dichtheden door het opnemen van normen daartoe in het streekplan en/of de nota plantoetsing.

Domein economie

Los van 'plaatsing op afstand' bevestigt het onderzoek dat de huidige instrumenten niet of nauwelijks aangrijpingsmogelijkheden geven om invloed uit te oefenen op gebruiksmutaties in *vrijkomende bestaande bedrijfspanden* binnen de restrictieve kernen.⁵⁷ Indien — zoals breed wordt verondersteld — het ruimtelijk beleid in toenemende mate gericht zal moeten worden op het beheren van het bestaande is nadere bezinning op de wenselijkheden en mogelijkheden van daarop gericht instrumentarium nodig. Dit is evenwel niet een zaak die het restrictief beleid alleen treft.

Domein mobiliteit

Geen aanvullende aanbevelingen.

Domein inrichting landelijk gebied

Zoals reeds in het voorgaande is geconstateerd wordt een belangrijke leemte ook veroorzaakt door de geringe mogelijkheden tot parallelschakeling van het 'groene instrumentarium' en het specifieke instrumentarium voor het restrictief beleid. In de uitvoering van het ruimtelijk beleid worden beide beleidsvelden maar in beperkte mate samen genomen. Een belangrijke reden hiervoor is de van oudsher aanwezig scheiding tussen de diensten die zich bezighouden met het buitengebied en met het stedelijk gebied. Door een meer selectieve begrenzing van de restrictieve gebieden kunnen raakvlakken gezocht worden met het instrumentarium uit dit domein. Een mogelijkheid ligt in het investeren in *stads- en dorpsrandplannen* ten behoeve van kernen in de restrictieve gebieden. Hiermee kan een 'groene' contour tot stand worden gebracht, die kan gaan werken als een natuurlijke bebouwingscontour. De investering in stads- en dorpsrandplannen kan in aanvang het

⁵⁷ Deze opmerking slaat niet op vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen in het buitengebied waar in principe het bestemmingsplan een instrument kan zijn om ongewenst gebruik te weren.

karakter hebben van voorbeeldplannen, op termijn zou een investeringsregeling ontworpen kunnen worden.

Domein financieel bestuurlijk

Het tot dit domein behorende instrumentarium draagt naar het oordeel van de respondenten thans niet bij tot de doelstellingen van het restrictief beleid. Terzijde zij opgemerkt dat de Wet voorkeursrecht gemeenten uitgebreid zou kunnen worden tot restrictieve gemeenten (ter voorkoming van speculatie). Voor het hanteren van *gemeentelijke herindeling* biedt de strategie van de provincie Noord-Brabant wellicht een succesformule waarin gepoogd wordt elke – nieuw te vormen – gemeente minstens een kern met uitbreidingsmogelijkheden te geven. Tevens komt met gemeentelijke schaalvergroting de schaal van de gemeente meer in overeenstemming met de woningmarkt. Een aanvullende suggestie betreft de verdeelsleutel van het Gemeentefonds die zodanig gewijzigd zou kunnen worden dat zorgvuldig ruimtegebruik financieel voordeel oplevert.

Domein cultuurhistorische waarden

De Monumentenwet en het restrictief beleid hebben naar het oordeel van de respondenten geen relatie op het doelstellingsvlak.

Domein kaders

Geconstateerd is dat veel van de respondenten impliciet dan wel expliciet een gebiedsgerichte benadering aanbevelen voor het restrictief beleid. Dit zal aanpassing van het instrumentarium vergen, evenals een attitudewijziging op rijksniveau. Het bestaande instrumentarium is toegesneden op een generieke aanpak, waardoor een gebiedspecifieke invulling niet goed mogelijk is (voorbeelden zijn de generieke maximum koopprijsgrens (Huisvestingswet), de generieke ABC-typologie). Daarnaast vergt een gebiedsgerichte aanpak – zoals al eerder geconstateerd – de bereidheid op rijksniveau om gebiedspecifieke omstandigheden en bestuurlijke overwegingen ook daadwerkelijk een stempel te laten drukken op het gezamenlijk ingevulde restrictieve beleid. Het eenzijdig aanwijzen van gebieden past hierin niet. Aan te bevelen is een strategie die de noodzaak van gebiedsaanwijzing onverlet laat, maar de feitelijke contouren en concrete invullingen laat plaatsvinden vanuit de regionale en lokale bestuurlijk verantwoordelijken.

Epiloog

De twee hoofdaanbevelingen — op rijksniveau het restrictief beleid inbrengen in een strategische alliantie met het Ministerie van LNV en versterking van de gebiedsgerichte aanpak — zullen, in combinatie, leiden tot een meer offensieve en pro-actieve strategie voor de inrichting van het landelijk gebied. We zien deze zich al aftekenen in de ontwikkelingen in de beleidspraktijk. Zo is in de NU-ROM Groene Hart⁵⁸ geconstateerd dat restrictief beleid alléén niet in staat is ongewenste verstedelijking in restrictieve gebieden tegen te gaan en dat daarnaast gewerkt moet worden aan de inrichtingskwaliteit van het gebied. Ook het initiatief van Minister De Boer voor de zogenoemde Groene-Hart-Gesprekken is een poging de benadering van het Groene Hart om te bouwen van één, waarin primair gedacht wordt in termen van het weren van niet-toelaatbare stedelijke functies naar één, waarin primair gedacht wordt in termen van de versterking van de ‘groene’ kwaliteiten van het gebied zelf. Dit initiatief heeft veel bestuurlijke weerklank gevonden en is inmiddels geïnstitutionaliseerd in het Bestuurlijk Platform Groene Hart. Tegelijkertijd maakt dit voorbeeld duidelijk, dat, hoezeer ook allerlei beleidsuitspraken met betrekking tot datzelfde gebied al jaren de officiële beleidsstukken kleuren, daadwerkelijke bestuurlijke en maatschappelijke mobilisatie pas goed slaagt indien de implicaties van die beleidsuitspraken betrokken worden op de concrete situatie en de bestuurlijk verantwoordelijke partners om één tafel komen te zitten. Het Groene-Hart initiatief is ook in hoge mate vergelijkbaar met eerdere samenwerkingsinitiatieven in het kader van de Randstad-groenstructuur, zij het op een ander schaalniveau. Ook toen bleek het noodzakelijk de — op papier en in de doelstellingen sfeer — ‘keurig’ geregelde afstemming van allerlei rijksvoornemens te vertalen naar concrete projecten opdat deze voornemens ook konden worden gerealiseerd. Dergelijke werkwijzen vereisen — afgezien nog van het altijd aanwezige vraagstuk van de financiering van inrichtingsinitiatieven⁵⁹ — dat betrokken partijen elkaar niet langer als ‘instrument’ voor eigen beleid beschouwen, maar daadwerkelijk bereid zijn tot coproductie, waarbij primair het resultaat geldt en niet het scoren op de eigen, aanvankelijke beleidsvoornemens en doeleinden.⁶⁰

In dit opzicht doet zich een bekend dilemma voor. De verdeling van verantwoordelijkheden op en tussen de beleidsniveaus maakt dat elk van de betrokkenen in de respectievelijke beleidsdocumenten zo goed mogelijk beslagen ten ijs wil komen en ‘zijn/haar’ beleid in

58 Stuurgroep Groene Hart, *Eindrapport Nadere Uitwerking Groene Hart; Plan van aanpak ROM-beleid*. 's-Gravenhage, 1992, p. 24.

59 Zie ook: Naeff, G., Van plannenmakerij naar uitvoering is niet eenvoudig in 't Groene Hart, *ROM-Magazine*, 1996, 14/12, pp. 17-19.

60 Zie ook: Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag, 1992.

voor ‘hem/haar’ relevante termen, categorieën en voorhanden instrumenten vertaalt. Diezelfde verdeling van verantwoordelijkheden maakt tegelijkertijd dat men tot samenwerking is veroordeeld om de ‘eigen’ beleidsdoeleinden (geheel, maar meestal gedeeltelijk) metterdaad gerealiseerd te krijgen. In de beleidsdocumenten van de betrokken partijen vertaalt dit dilemma zich vrijwel altijd in een min of meer instrumentele benadering. De voorbeelden van dit instrumentalisme zijn legio, ook met betrekking tot het onderwerp van deze studie: het restrictief beleid. Stereotiep in dit verband zijn de verwijzingen over en weer in de Vinex en het Structuurschema Groene Ruimte. In de eerste zijn vele verwijzingen naar de inzetbaarheid van het ‘groene’ instrumentarium voor het restrictief beleid te vinden. In de tweede dito verwijzingen naar het r.o.-instrumentarium ter ondersteuning van het beleid met betrekking tot de veenweidegebieden, de Randstadgroenstructuur, de Waardevolle Cultuur Landschappen, enz. In beide gevallen worden voorts de provincies en gemeenten ‘verzocht’ in hun ruimtelijk beleid rekening te houden met de rijksuitspraken ter zake, deze in hun eigen beleid te vertalen, respectievelijk de gewenste ontwikkelingen niet ruimtelijk onmogelijk te maken. Daarbij is het navrant vast te moeten stellen, dat waar in de Vinex het restrictief beleid duidelijk gepositioneerd wordt op het grensvlak van het verstedelijkingsbeleid en het beleid voor de landelijke gebieden, in het SGR — ook bij zorgvuldige lezing — zegge en schrijve slechts één enkele directe verwijzing naar het restrictief beleid als zodanig is terug te vinden.⁶¹ De eerder in deze studie weergegeven kritiek van met name de provinciaal en gemeentelijk vertegenwoordigers, dat deze in hun concrete beleidspraktijk geconfronteerd worden met vele beleids- en gebiedscategorieën, die in principe wederzijds ondersteunend zouden kunnen zijn, maar de facto niet inhoudelijk noch ruimtelijk op elkaar zijn afgestemd, krijgt dan meer reliëf.

In deze studie alsook in het daaraan voorafgaande onderzoek⁶² is meermalen geconstateerd dat de problematiek van het restrictief beleid minder een zaak van instrumenten is dan van draagvlak. Anders geformuleerd: in principe zijn er wel voldoende instrumenten om het beleid te realiseren en is sprake van een algemene instemming met de filosofie achter het restrictief beleid, alleen zijn de partijen die voor die realisatie verantwoordelijk zijn het ‘domweg’ niet met elkaar eens *als het om concrete gebieden en situaties gaat*. Er blijkt geen eenduidig gedragen visie te bestaan op wat voor die gebieden en concrete situaties de gewenste ontwikkeling is. Het door het rijk geformuleerde restrictief beleid richting provincies zou verbeterd kunnen worden indien dat beleid vooral een ‘positieve’ strekking zou krijgen, directer verbonden zou worden met het concrete inrichtingsbeleid van het landelijk gebied. Vooral de zogenaamde ‘nageschakelde besluitvorming’ — i.c. het concretiseren van het restrictief beleid in gebiedsspecifieke maatregelen — behoeft aandacht.

We kunnen deze lijn doortrekken. Geconcludeerd is dat de meervoudige vervlechting van het restrictief beleid de helderheid ervan niet ten goede komt en aanbevolen is vooral in te zetten op de doelstelling ‘beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden’: vandaar de ‘strategische alliantie’ met LNV. Dit pleidooi correspondeert overigens ook met de door de RaRO bepleite meer actieve betrokkenheid van het

61 Dit betreft internationale glastuinbouwcentra (Structuurschema Groene Ruimte, 1995, p. 27).

62 Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken [1995] - *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag.

Ministerie van LNV bij de inrichting en ontwikkeling van de groene ruimte en meer in het algemeen ‘bij het ruimtelijk beleid, in het bijzonder het verstedelijkingsbeleid’.⁶³ LNV is in dat geval in plaats van instrumenteel medeverantwoordelijke, intrinsiek-medeverantwoordelijke voor het ruimtelijk beleid (inrichting, beheer en gebruik) van de groene ruimte.

In deze optiek zou het restrictief beleid niet langer als afzonderlijke beleidsoptie worden gepresenteerd en (door het rijk, lees: VROM) uitgedragen. In tegendeel, het restrictief beleid wordt constituerend onderdeel van een bredere strategie voor de inrichting, het beheer en (de sturing van) het gebruik van nog niet verstedelijkte gebieden — de groene ruimte — welke strategie in ieder geval door VROM en LNV gezamenlijk wordt uitgedragen. Deze strategie kan — analoog aan het onderscheid in rijks- en provinciale restrictieve gebieden — op twee wijzen nadere uitwerking krijgen:

- (a) in de vorm van gebiedsspecifieke samenwerkingsprojecten met provinciale en lokale besturen, belangengroeperingen en andere partijen, in die gevallen waarin directe betrokkenheid van het rijk noodzakelijk wordt geacht; het initiatief ligt dan bij het rijk;
- (b) in de vorm van daadwerkelijke sturing op afstand in gevallen waarin de verantwoordelijkheid voor verdere vormgeving wordt overgelaten aan het provinciale niveau, waar dan ook het initiatief ligt.

In beide gevallen is sprake van wat Snellen noemt: netwerksturing.⁶⁴ In beide gevallen ook zal gezamenlijke beeldvorming als basisstrategie noodzakelijk zijn. In het eerste geval zal bovendien het rijk nadrukkelijk de regie moeten voeren (sturen op structuur en procedure) en het gewenste resultaat moeten bewaken. In het tweede geval zou volstaan kunnen worden met bewaking van het resultaat (sturen op kengetallen) en zo nodig met ingrijpen indien de procesgang daartoe aanleiding geeft. In beide gevallen tenslotte zal het rijk (lees VROM en LNV) ‘zijn zaakjes op orde moeten hebben’ en gezamenlijk — en niet meer langs verschillende lijnen naast elkaar — de beleidspartners tegemoet moeten treden.

Voor het restrictief beleid betekent dit het volgende. In de eerste plaats is het noodzakelijk dat geïnventariseerd wordt hoe en waar het restrictief beleid ruimtelijk parallel loopt met inrichtings- en beheersbeleid van LNV. Dit impliceert dat letterlijk *in kaart* wordt gebracht in welke mate de restrictieve gebieden overlappen met gebiedscategorieën en beleidsprogramma’s uit het SGR en eventuele andere relevante beleidsdocumenten.⁶⁵ Hoewel verwacht mag worden dat een dergelijke screening intern, bij de departementen, heeft plaatsgevonden, wordt de buitenwacht geconfronteerd met los van elkaar gepresenteerde beleidsopties. Voor deze ‘screening’ komen onder meer in aanmerking: de aangewezen veenweidegebieden, de aangewezen gebieden met een karakteristiek open landschap, de ecologische hoofdstructuur, de aangewezen gebieden voor behoud en herstel van landschappelijke kwaliteit en te ontwikkelen en bestaand landschapspatroon, de zoekgebieden

63 Raad voor de Ruimtelijke Ordening [1995] - *Visie Stadslandschappen. Een discussiebijdrage*. Aangeboden aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 24 november 1995, Den Haag, p. 13.

64 Snellen, I.Th.M. [1987] - *Boeiend en geboeid; ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, inaugurele rede KUB, Alphen aan den Rijn.

65 Het is tekenend voor de geringe mate van operationele afstemming tussen het Vno-Vinex-beleid en SGR-beleid dat zo’n kaart tijdens dit onderzoek niet ‘op aanvraag’ door de opdrachtgever kon worden gepresenteerd. Aangezien het restrictief beleid ook niet expliciet onderwerp van aandacht is in de SGR, is zo’n kaart ook daar niet te vinden.

groot groengebied, het werkgebied Randstadgroenstructuur, de aangewezen bufferzones, de aangewezen recreatiegebieden/-projecten, de aangewezen Waardevolle Cultuur Landschappen en Strategische Groenprojecten en de gebieden aangewezen voor landinrichting. De volgende pagina geeft de kaartbeelden van de rijks- en provinciale restrictieve gebieden en van de begrenzingen van de ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen en de Nadere Uitwerkingen. Zo'n screening kan waar nodig wellicht leiden tot wederzijdse aanpassing van gehanteerde begrenzingen, of andere mineure beleidsaanpassingen. Maar belangrijker is, dat zo'n screening – in de tweede plaats – de mogelijkheid biedt om tot operationele i.c. gebieds- en lokatiespecifieke afstemming te komen van elkaars instrumenten. Anders geformuleerd: VROM kan dan zeer gericht nagaan in welke gevallen haar instrumenten van gebiedsaanwijzing en contouren gecompleteerd kunnen worden met – voor hetzelfde of aanpalende gebied – toepasbare inrichtings- en beheersinstrumenten van LNV. Al deze gebiedsaanwijzingen zijn verbonden met uitgewerkte beleidsprogramma's en prioriteitsstelling voor de inzet van inrichting en beheersinstrumenten. Tot de laatste zijn onder meer te rekenen:

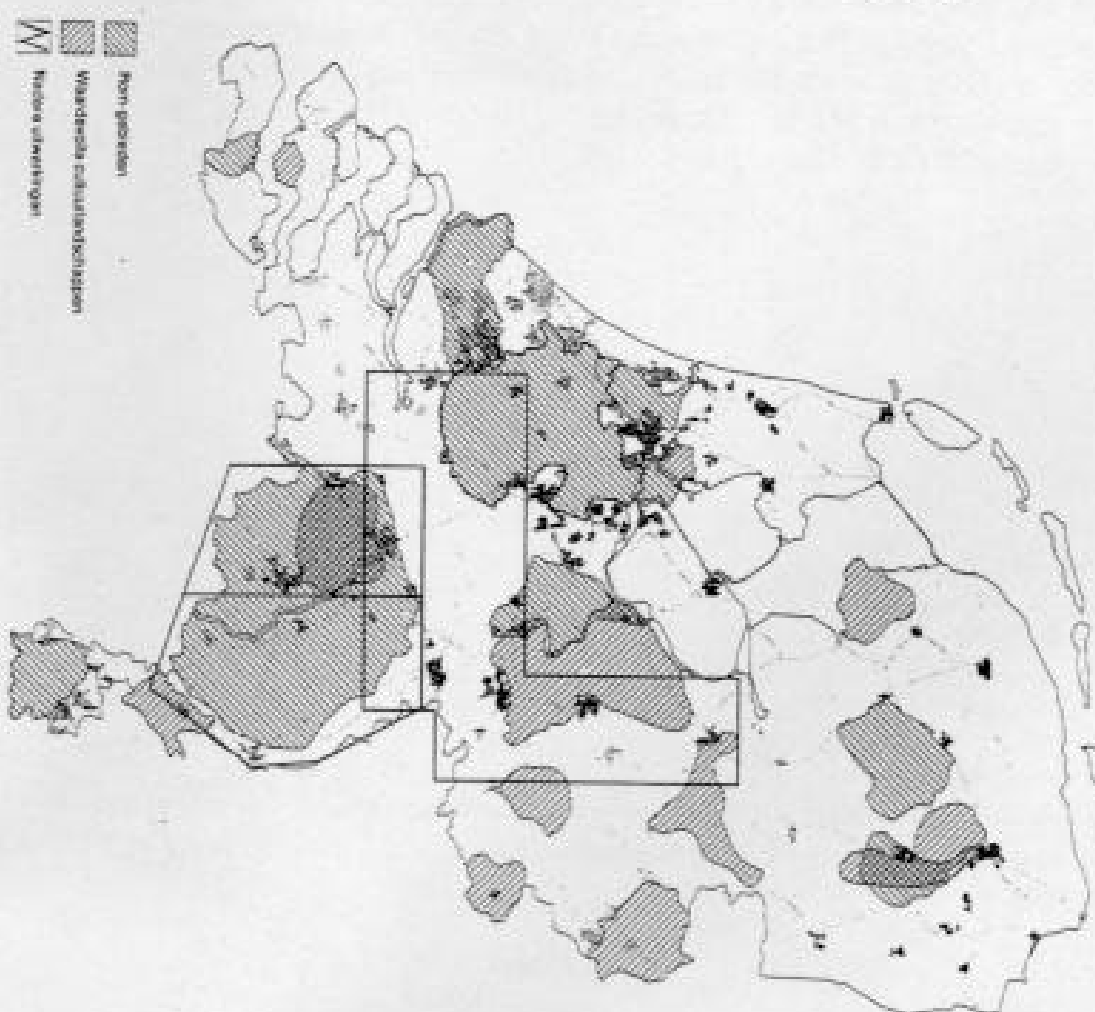
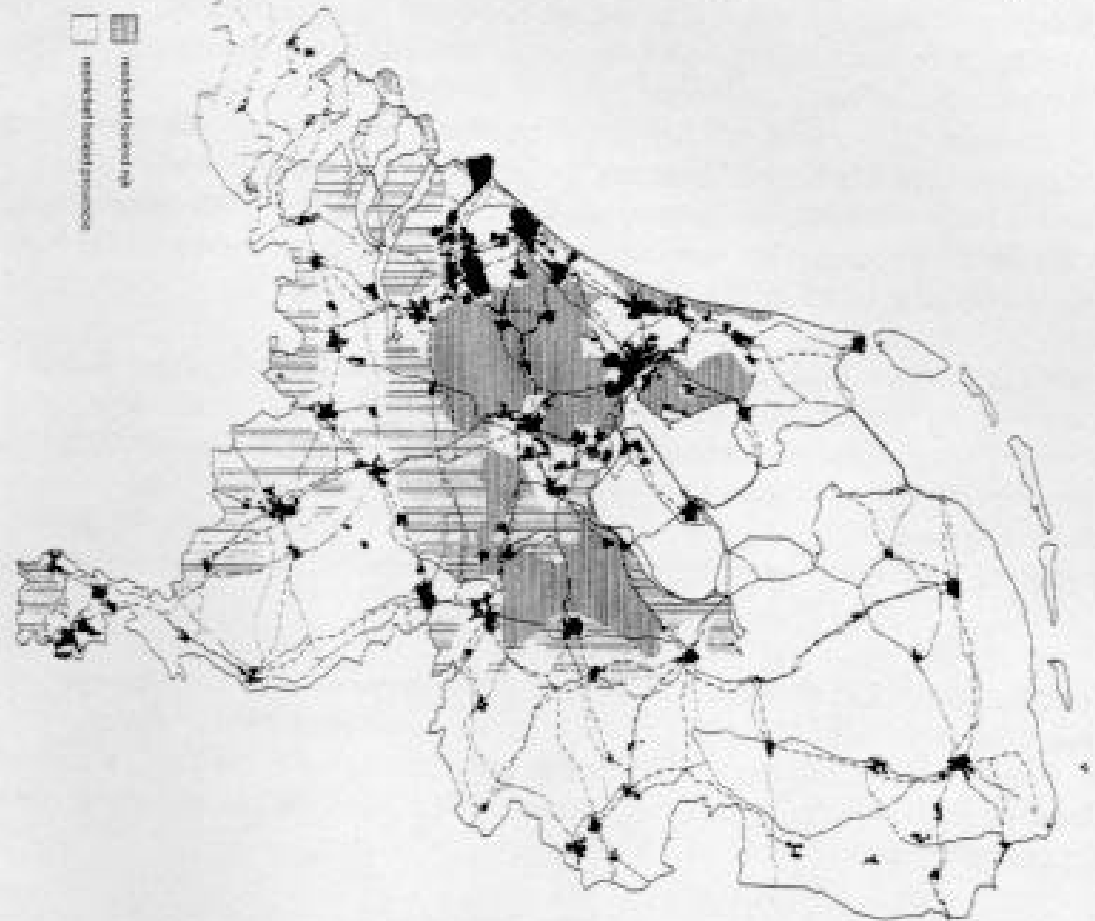
- de mogelijkheden tot aankoop – eventueel gecompleteerd met hervestigingsvergoedingen (via BBL) en in het uiterste geval onteigening;
- het landinrichtingsinstrumentarium;
- de relatienota, bergboerenregeling, bijdrageregeling bos- en landschapsbouw, de natuurbeschermingswet, de natuurbijdrageregeling, subsidies aan natuurbeschermingsorganisaties voor reservataatsbeheer, natuurbeheer en het beheer van natuurterreinen, bossen en landgoederen;
- de gebiedsperspectieven voor de Waardevolle Cultuur Landschappen en Strategische Groenprojecten (voorbeelden van de zo belangrijk en voor doorwerking kansrijk geachte kaders in termen van deze studie).

Bovendien kan screening van een aantal 'sectorale' beleidsprogramma's uit het SGR zoals met betrekking tot glastuinbouw, bollenteelt, boomteelt, basisbescherming ecologische hoofdstructuur, bufferbeleid, natuurgebieden, biotopen, enz. duidelijk maken of dit congruent is met de doeleinden van het restrictief beleid.

Deze – hier slechts schetsmatig aangeduide – screening zal duidelijk moeten maken welke kansen er zijn voor succesrijk samen-optrekken. Want – in de derde plaats – gaat het er natuurlijk om dat het rijk, in dit geval VROM en LNV samen optrekken om voor de geselecteerde gebieden ofwel zelf het initiatief te nemen tot een gebiedsspecifieke aanpak, ofwel provincies daartoe in de gelegenheid te brengen, respectievelijk deze aan te sporen invulling te geven aan de 'uitnodigingen' die ze daartoe in VINEX en SGR hebben gekregen. Het gebiedsspecifieke overzicht van de overlap van gebiedscategorieën en inzetbaar instrumentarium is daartoe een eerste, maar zeer belangrijke stap. Deze komt immers tegemoet aan de door provincies en gemeenten meermalen geuite klacht dat de (precieze) implicaties van de grote diversiteit aan rijksbeleid voor concrete situaties zo onduidelijk zijn. In plaats van een *vraag* bij deze en andere partijen neer te leggen wordt hen een *aanbod* gedaan.

Afbeelding 3

Begrenzings rijks- en provinciaal restrictieve gebieden en ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen en Nadere Uitwerkingen (bron: RPD 1996)



Bij deze aanbodgerichte strategie nog een aantal opmerkingen. Allereerst dat de bepleite koppeling van het restrictieve beleid aan een actief inrichting-, beheers- en financieel beleid niet de implicatie met zich meedraagt dat het vrijwaren van het landelijk gebied van verdere verstedelijking en daarmee het beperken van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden, alleen maar door financiële middelen zou kunnen worden verkregen. Het principe dat omwille van het algemeen belang door middel van ruimtelijke ordeningsmaatregelen bepaalde beperkingen aan het grondgebruik kunnen worden opgelegd – en dus bouwverboden etc. kunnen worden uitgevaardigd – blijft onaangetast. Door dit in een samenhangend pakket van maatregelen door te voeren is evenwel de kans op naleving en handhaving hoger in te schatten.

Daarnaast is het aan te raden in de hier bedoelde gebiedsspecifieke benaderingen nadrukkelijk meer ruimte te laten voor compensatiemogelijkheden: binnen contouren, door contouren eventueel – op grond van inhoudelijke argumenten – te verleggen en als gevolg van functie- en daarmee gebruiksverandering van bepaalde gebieden. Het rijk zal richting provincies en de provincies richting gemeenten de mogelijkheid moeten bieden op grond van lokatiespecifieke kenmerken tot aanpassing van de oorspronkelijke beleidsintenties te komen.

Voorts wordt er van verschillende kanten meer en meer op gewezen, dat wellicht een landschappelijk aangepast ‘licht stedelijk gebruik’ van het landelijk gebied – onder voorwaarden – op termijn in ieder geval ook een goede optie kan zijn om het landelijk gebied zijn karakter in overwegende mate te laten behouden.⁶⁶ Ook dit zou passen in een actieve inrichtingsstrategie voor het landelijk gebied.

Tenslotte kan niet ontkend worden dat de hier bepleite strategie een grote inspanning van het rijk zal vergen; zowel in termen van menskracht als van financiële middelen. Een inspanning die bovenop en naast alle andere op daadwerkelijke uitvoering gerichte inspanningen van het rijk komt. Het rijk zal zelf in zijn prioriteitstellingen moeten bepalen of zij deze inspanningen kan opbrengen.⁶⁷

66 We verwijzen hier onder andere naar de idee van ‘nieuwe economische dragers’ voor het landelijk gebied.

67 Zie in dit verband ook: Naeff, G., Van plannenmakerij naar uitvoering is niet eenvoudig in ‘t Groene Hart, *ROM-Magazine*, 1996, 14/12, pp. 17-19.

Respondenten

Gemeentelijke respondenten:

Alphen aan den Rijn

ing. W.D.S. van der Veen Meerstadt, wethouder / loco-burgemeester (Ruimtelijke Ordening, Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting, Woonruimte Zaken, Economische Zaken, Sportzaken)

ir. D. van der Veen, directeur Stedelijke Ontwikkeling

Apeldoorn

F. Buijserd, wethouder / loco-burgemeester (Ruimtelijke Ordening, Projectontwikkeling Binnenstad, Monumenten, Economisch Structuurbeleid)

Geldermalsen

mw. C.T.E.M. Haubrich-Gooskens, wethouder Ruimtelijke Ordening

drs. P. van der Velpen, hoofd Ruimtelijke Ordening

Maarheeze

F. van de Kant, hoofd Grondzaken

P. de Groot, medewerker dienst Ruimtelijke Ordening

Neerijnen

A. Kusters, wethouder Ruimtelijke Ordening

ing. J. Achterhof, hoofd Ruimtelijke Ordening

Oss

P. van Doornen, medewerker dienst Ruimtelijke Ordening

Schoonhoven

mw. M. Holst-Brink, wethouder Ruimtelijke Ordening

drs. H.F. Bouwmans, hoofd Sector Ruimte

Tilburg

ir. F.G.H. Gijsbers, sectorhoofd Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

drs. J. Vromans, hoofd Ruimtelijke Planning

Provinciale respondenten:

Provincie Gelderland

mw. ir. M. Teer, directeur Dienst RWG

drs. J. van der Stoep, hoofd Afdeling Ruimtelijke Ordening

drs. C.W.H. Smolders, hoofd Afdeling Bouwen en Wonen

Provincie Noord Brabant

H.A.J.M. Keeris, hoofd Stedelijke Planning

Provincie Utrecht

drs. A. Everts, directeur Dienst Ruimte en Groen

Departementale respondenten:

drs. D.J.A. Bolsterlee, Ministerie VROM, Inspectie Volkshuisvesting Zuid-Holland
ing. A.R. van den Bos, Ministerie VROM, Regionale Inspectie Milieuhygiëne Gelderland
drs. M.H.J.M. van Heck, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn, centraal
E. Hüner, Ministerie VROM, Rijksplanologische Dienst
mw. drs. J.H.M.P. van Keep, Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie BFO
mw. drs. M.J.M. Knops, Ministerie VROM, Rijksplanologische Dienst
mw. dr. N.A.M.G. Rozijn, Ministerie van Verkeer & Waterstaat
ir. G. Schoemaker, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dir. Noordwest
mr. R. Vlaanderen, Ministerie VROM, Directoraat Generaal Milieubeheer
ir.drs. H.M. Voorendt, Ministerie VROM, Inspectie Ruimtelijke Ordening West
mw. drs. L. Wassink, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, centraal
drs. H.R. Ziekenoppasser, Ministerie van Economische Zaken

Literatuur

BRO Adviseurs [1995] - *Provincie Gelderland, verdringingsonderzoek*, Vught

Doelen, F.C.J. van der [1989] - *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*, dissertatie Universiteit Twente, Enschede

Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen [1995] - *Koersen tussen rijk en provincie; evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar het provinciaal ruimtelijk beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Hilterman, F. [1990] - *Regionaal beleid voor de jaren 1991-1994; nadruk op voorwaardescheppend beleid*, B&G (uitgave van de Bank Nederlandse Gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten), december 1990, pp. 19-21

Hollander, B. den, H. Kruythoff en R. Teule [1996] - *Woningbouw op Vinex-lokaties: effect op het woon-werkverkeer in de Randstad*, OTB, Stedelijke en Regionale Verkenningen nr. 9, Delftse Universitaire Pers

Klaassen, A.W. [1994] - *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag

Lange, M.A. de [1995] - *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid; verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, dissertatie KU Nijmegen, 1995

Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken [1995] - *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie Vino/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Uitvoering en actualisering van het ruimtelijk beleid, *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal dd. 12 jan. 1995*, 's-Gravenhage

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1995] - Minister de Boer blijft bij open Groene Hart; binnen vastgestelde contouren is meer mogelijk dan we denken. Verkorte weergave van de toespraak van Minister De Boer bij de afsluiting van de Groene Hart Gesprekken, *Stedebouw & Ruimtelijk Ordening*, 1996, nr. 1, pp. 9 t/m 11

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij [1995] - *Gebiedsgericht instrumentarium; verslag workshop*

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij [1995] - *Gebiedenderwijs; rapportage Projectgroep Gebiedsgericht Beleid*

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1995] - *Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: planologische kernbeslissing*

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1995] - *Buiten leven in Nederland; deel 1, Plattelanders aan het woord*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, deel d: regeringsbeslissing, Tweede Kamer, 1989-1990, 20 992, nrs. 15-16

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal voor het Vervoer [1995] - *Visie op verstedelijking en mobiliteit; een bouwsteen voor de actualisering van het ruimtelijk beleid na 2005*, 's-Gravenhage

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Derde nota over de ruimtelijke ordening; Nota landelijke gebieden*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1976-1977, 14 392, nrs. 1-2

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Kabinetsstandpunt*, 's-Gravenhage, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1993] - *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, 's-Gravenhage

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1994] - *Ruimtelijke Verkenningen 1994; Balans van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1995] - *Ruimtelijke Verkenningen 1995*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [1996] - *Randstad en Groene Hart; De Groene Wereldstad*, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer en Waterstaat [1990] - *Werkdocument Geleiding van mobiliteit door een lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij [1985] *Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur*, 's-Gravenhage

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en provincie Gelderland, *Afsprakenkader restrictief beleid rijk en provincie Gelderland*, 's-Gravenhage, 13 januari 1995

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Randstadprovincies vertegenwoordigd door het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, *Samenvattend verslag overleg Rijk-RRHU-RORO, inzake het restrictief beleid Groene Hart*, 's-Gravenhage, 10 november 1993

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Randstadprovincies vertegenwoordigd door het Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, *Afsprakenkader restrictief beleid Randstad*, 's-Gravenhage, 13 mei 1993

Naeff, G. [1996] - Van plannenmakerij naar uitvoering is niet eenvoudig in 't Groene Hart, *ROM-Magazine*, 14/12

Prinssen J. en J. Roosen [1993] - *Restrictief beleid in de ruimtelijke ordening; onderzoek in twee cases en workshops*, ITS, Nijmegen

Projectgroep VROM/LNV mogelijkheden stimulering verplaatsing glastuinbouw [1996] - *concept eindrapport*

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening [1994] - *Advies over wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten*, Den Haag

Raad voor de Ruimtelijke Ordening [1995] - *Visie Stadslandschappen. Een discussiebijdrage*. Aangeboden aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 24 november 1995, Den Haag

Schrijnen, P., Liever spoorwegplanologie dan ruimtelijk beleid, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1996/4, bijlage rondom de Planologische Discussiedagen 1996

SGBO, SC-DLO en IBN-DLO [1996] - *Interactie Stad - land; uitdagingen voor beleid en onderzoek*, Den Haag

Snellen, I.Th.M. [1987] - *Boeiend en geboeid; ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, inaugurele rede KUB, Alphen aan den Rijn

Staatsblad 1992, nr 548, *Huisvestingswet*

Straten, A. van, B.G. Strootman, M.G. Berkhof [1996] - *Het Groene Hart in retrospectief; Evaluatie Groene-Hart-beleid 1950-1995*, in opdracht Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Stuurgroep Groene Hart [1992] - *Eindrapport Nadere Uitwerking Groene Hart; Plan van aanpak ROM-beleid*. 's-Gravenhage

Teeuw, J. [1994] - *Restrictief beleid uit de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra; studie ter voorbereiding op evaluatieonderzoek in het kader van het evaluatieprogramma Vino/Vinex*, Rijksplanologische Dienst

Teisman, G.R. [1992] *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag

Wijzigingsvoorstel Wet voorkeursrecht gemeenten, *Tweede Kamer* 24 235, nr 3, 27-06-1995

Recente Nijmeegse Planologische Cahiers

Laak, N. op de

Stadsecologie, januari 1992

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 41

Keulen, C. van & P.D.J Ekkers

Woonomgeving en Emancipatie, augustus 1992

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 42

Dekker, A., P.D.J. Ekkers, T. Ganzevles & N. Muller (red.)

Gerrit Wissink: Dertig jaar universitair planoloog, januari 1993

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 43

Martens, K.

Ruimtelijke Ordening: Instrument voor Milieubeleid? De betekenis van het gemeentelijk planologisch instrumentarium voor milieuproblemen van de stad, augustus 1993

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 44

Jansen-Verbeke, M.C. & R.J.A.P. Spee

Toeristenstromen in Noord-West Europa, een verkennende studie van het regionale kaartbeeld, maart 1994

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 45

Kerstens, M.

Doorwerking: Over de pretenties en potenties van een evaluatie-criterium, november 1994

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 46

Voet, P.

De openbaar vervoer- en fietsvriendelijke woonwijk: Tussen droom en werkelijkheid, oktober 1995

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 47

Krogt, R. van der & R. Verhage

Een verkenning van de samenhang tussen duurzaam transport en ruimtelijke inrichting, augustus 1996

Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 48

Needham, D.B. & P.D.J. Ekkers (red.)

Physical Planning and Environmental Policy in The Netherlands: A guide to
English-language publications (second edition), september 1996
Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 49

Wisserhof, J.

Landelijk gebied in Onderzoek: Ontwikkeling en toepassing van een interdiscipli-
nair conceptueel kader, oktober 1996
Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 50

Exemplaren van deze Cahiers zijn verkrijgbaar via:

Secretariaat vakgroep planologie
Katholieke Universiteit Nijmegen
Postbus 9108
6500 HK Nijmegen
Tel: 024-3612099
Fax: 024-3611842
E-mail: A.Vos@BW.KUN.NL