

Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars?



Een onderzoek naar de invloed van de Grondexploitatiewet op het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden.

Masterthesis Planologie
Sietse Breeman

Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars?

Een onderzoek naar de invloed van de Grondexploitatiewet op het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden.

Naam afstudeerder: Sietse Breeman
Studentnummer: 1430238
Opleiding: Master Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1
9747AD Groningen
Jaar: 2010
Begeleider: drs. T. Van der Meulen

Afbeelding voorblad: Uitbreidingswijk De Held in Groningen. De Held is een voorbeeld van een uitbreidingswijk waar de onderhandelingen tussen gemeente en grondeigenaar niet soepel zijn verlopen.

Fotograaf: Suzanne Matrosov-Vruggink.

Voorwoord

Deze masterthesis vormt het slotstuk van mijn studie Planologie. In de afgelopen collegejaren heb ik veel aspecten van de planologie als wetenschap en van het onderzoeksobject de ruimtelijke ordening voorbij zien komen. Wat me het meest heeft geïnteresseerd tijdens mijn studie is de situatie op de Nederlandse grondmarkt. Het is op de grondmarkt waar de waarde van een bepaald perceel door een enkele bestemmingswijziging meerdere malen over de kop kan gaan. Deze waardeverhogingen vormen, in combinatie met de wetgeving op de grondmarkt, in mijn ogen de basis voor een machtsstrijd tussen gemeenten en particuliere grondeigenaren.

Vanuit deze gedachte ben ik begonnen met mijn scriptie over 'macht op de grondmarkt'. Na een omweg via het begrip macht en een nadere definiëring van het begrip markt, ben ik terecht gekomen bij de wetgeving op de Nederlandse grondmarkt. Het onderwerp van mijn afstudeeronderzoek werd de Grondexploitatiewet. Het is vervolgens mijn insteek geweest om te onderzoeken, in hoeverre de gemeentelijke machtspositie op de grondmarkt is veranderd als gevolg van de Grondexploitatiewet. De titel van een artikel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2007 vatte mijn gedachtegang mooi samen: 'Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars' (<http://www.vng.nl/eCache/DEF/65/515.html>). Ik heb zodoende besloten de titel van het artikel over te nemen, maar een vraagteken toe te voegen.

In een periode van intensief literatuuronderzoek heb ik geprobeerd me de Grondexploitatiewet eigen te maken. Vervolgens ben ik in contact gekomen met verschillende gemeenten binnen de provincie Drenthe. Ik had dit contact niet in mijn eentje kunnen leggen, en wil bij dezen de heer Gras en mevrouw Snippe van de gemeente Borger-Odoorn bedanken, die me in contact hebben gebracht met de heer Diekema van de Provincie Drenthe. Via de heer Diekema en veel hulp van de Drentse gemeenten heb ik de nodige cases gevonden voor mijn praktijkonderzoek. Ik wil dan ook graag de heer Diekema en alle geïnterviewden hartelijk danken voor hun onmisbare hulp aan mijn afstuderen.

Ook vanuit de universiteit heb ik de nodige begeleiding gehad. Mijn dank gaat uit naar drs. Van der Meulen, die als mijn afstudeerbegeleider me op het juiste pad heeft gehouden in tijden dat ik verdwaald was in sociologische machtstheorieën en economische marktbeschrijvingen.

Als laatste gaat mijn dank natuurlijk uit naar mijn ouders en Jans, die het mogelijk hebben gemaakt om mijn studie te kunnen volgen. Zij zijn, net als mijn broer Coen, de rest van de familie en mijn vriendengroep altijd een grote steun voor me geweest. Als laatste gaat nog een speciaal woord van dank uit naar Jacob Jan, die me mijn hele studietijd heeft bijgestaan en mede verantwoordelijk is voor een flink aantal studiepunten die op mijn naam staan.

Groningen, september 2010

Sietse Breeman

Samenvatting

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van de wet is afdeling 6.4 over grondexploitatie. Deze afdeling staat beter bekend als de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet is ingevoerd omdat gemeenten sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw hun monopoliepositie op de Nederlandse grondmarkt voor woningbouw hebben verloren. Gemeenten zijn hierdoor veel vaker dan voor de jaren negentig veroordeeld tot het voeren van faciliterend in plaats van actief grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid moeten gemeenten op een andere manier dan via de gronduitgifte tot kostenverhaal kunnen komen. Ook willen gemeenten regie kunnen voeren op de woningbouw op het gemeentelijk grondgebied. Gemeenten proberen hun woonprogramma's te volgen en stellen graag kwaliteitseisen aan de ontwikkeling van gebieden.

Om gemeenten de mogelijkheid tot kostenverhaal en het voeren van een regierol te geven hebben gemeenten de beschikking over juridische instrumenten. Vóór de Wro konden gemeenten de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst gebruiken om op vrijwillige basis overeenkomsten te sluiten met particuliere grondeigenaren. In deze overeenkomsten stonden afspraken over: het bouwprogramma; de aanleg van voorzieningen van openbaar nut; en de bijdrage die de exploitant aan de gemeente betaalde voor de gemaakte en te maken gemeentelijke kosten.

Mochten gemeente en grondeigenaar het niet eens worden over de inhoud van de exploitatieovereenkomst, dan kon de gemeente de baatbelasting inzetten. De baatbelasting was een publiekrechtelijk instrument dat erop gericht was gemeentelijke kosten voor openbare voorzieningen te verhalen op degenen die ervan profiteerden. De baatbelasting had een aantal nadelen. Het was een juridisch ingewikkeld instrument en niet alle kosten konden ermee verhaald worden (VROM, 2001). Hierdoor bleek de baatbelasting in de praktijk weinig te worden gebruikt.

De veranderende situatie op de grondmarkt voor woningbouw en het gebrekkige publiekrechtelijk instrumentarium bij faciliterend grondbeleid vormden de belangrijkste aanleiding voor de Grondexploitatiewet. De wet moet de knelpunten die bestonden onder de oude wetgeving van exploitatieovereenkomst en baatbelasting wegnemen. De doelstelling van de Grondexploitatiewet luidt dan ook als volgt: "dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie' (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr.3).

De Grondexploitatiewet is op het moment van schrijven ruim twee jaar in gebruik. De verwachtingen van de wet zijn hooggespannen en de wet zal waarschijnlijk een verbetering betekenen voor het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol. De wet moet zijn waarde echter in de praktijk bewijzen. In dit onderzoek wordt gekeken of de wet ook de verbeteringen heeft gebracht die beoogd waren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Leidt de Grondexploitatiewet tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitlegggebieden?

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze hoofdvraag is de Grondexploitatiewet eerst vanuit de literatuur bestudeerd. De verwachtingen vanuit de literatuur zijn vanuit gemeentelijk oogpunt positief te noemen. De belangrijkste conclusies komen voort uit een ex-ante evaluatie (Van Dinteren et al., 2008) en een ex-durante evaluatie (Buitelaar, 2010) van de Grondexploitatiewet. De conclusies ten opzichte van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol zijn de volgende:

- gemeenten hebben vooral in het publiekrechtelijk spoor met het exploitatieplan betere mogelijkheden tot kostenverhaal te komen dan onder het oude regiem. Wel is het een vorm van minimum kostenverhaal, en gaat de voorkeur uit naar het privaatrechtelijk spoor;
- de mogelijkheden die gemeenten hebben gekregen voor het stellen van eisen aan woningbouwcategorieën, het stellen van locatie-eisen en het vaststellen van faseringsafspraken dragen bij aan de gemeentelijke regiefunctie. Het ontbreken van mogelijkheden tot bovenplanse verevening in het publiekrechtelijk spoor is wel een gemis;
- het grondexploitatieproces lijkt niet veel sneller te verlopen dan onder het oude regiem. Dit komt doordat in het privaatrechtelijke spoor eigenlijk niet zoveel veranderd is en in het publiekrechtelijk spoor problemen worden verwacht met de inbrengwaarden en de toegenomen beroepsmogelijkheden.

In het empirisch deel van dit onderzoek zijn vier cases behandeld. Bij elk van de cases is er sprake van een uitleggegebied voor woningbouw waarbij de Grondexploitatiewet van toepassing is geweest. De vier cases vallen alle binnen de provincie Drenthe. De Provincie Drenthe heeft in haar Provinciaal Omgevingsplan II een aantal richtlijnen vastgesteld waar de Drentse gemeenten rekening mee moeten houden met de uitvoering van hun woonbeleid (Provincie Drenthe, 2003). De provincie geeft aan dat het van belang is om de woningbouw af te stemmen op de bovenlokale woonvoorkeuren van de inwoners van de gemeenten. Ook wil de provincie dat 40 procent van de woningbouw wordt gerealiseerd via particulier opdrachtgeverschap.

Hoewel er in sommige delen van Drenthe de komende jaren krimp zal optreden, is er toch nog sprake van een aanzienlijke woningbouwopgave. Deze opgave is echter de afgelopen twee jaar, als gevolg van de economische crisis, naar beneden bijgesteld.

Uit de analyse van de vier cases is een aantal conclusies te trekken op het gebied van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol onder de Grondexploitatiewet. De wet voorziet in een degelijk kostenverhaal. Gemeenten hebben het gevoel dat de kosten die ze willen verhalen, ook verhaald kunnen worden. Het gebrek aan bovenplanse verevening wordt niet ervaren als een groot nadeel. Dit komt onder andere doordat het ingewikkeld is om de juiste waarde te schatten van verevening. Het bepalen van de juiste waarde van onderdelen van het exploitatieplan blijkt in de praktijk vaak lastig, mede omdat er nog een gebrek aan jurisprudentie bestaat. Over het algemeen bestaat er bij gemeenten tevredenheid over het kostenverhaal onder de Grondexploitatiewet. Doordat gemeenten met het exploitatieplan een sterker publiekrechtelijk instrument hebben gekregen, is hun regiefunctie ook versterkt. Niet enkel door de mogelijkheden tot binnenplanse verevening en het stellen van locatie-eisen, maar vooral als pressiemiddel in de onderhandelingen met particuliere grondeigenaren. Hierdoor is de free rider-problematiek volledig verdwenen en is de gemeente zelfs in staat gebieden te ontwikkelen die onder de oude wetgeving niet ontwikkeld hadden kunnen worden.

Concluderend kan gesteld worden dat de Grondexploitatiewet inderdaad een verbetering is voor het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden. Hoewel anterieure overeenkomsten weinig verschillen vertonen vergeleken met de exploitatieovereenkomsten uit de WRO, zijn de onderhandelingen over de inhoud van de overeenkomsten toch veranderd. Doordat gemeenten met het exploitatieplan een sterk publiekrechtelijk instrument achter de hand hebben zijn ze verzekerd van kostenverhaal, het voeren van een minimale maar bevredigende regie en kunnen free riders niet langer de dans ontspringen. In vergelijking met de baatbelasting is dit een grote verbetering te noemen.

De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dan ook doordat gemeenten een sterke 'stok achter de deur' hebben, ze beter in staat zijn om tot kostenverhaal te komen en regie te voeren bij particuliere grondexploitatie.

Begrippenlijst

anterieure overeenkomst	overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel
binnenplanse verevening	de op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden
bovenwijkse voorziening	voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden
bovenplanse verevening	het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied
inbrengwaarde	kostenpost die bestaat uit de waarde van een perceel grond, de waarde van de opstallen, de bijbehorende sloopkosten en administratieve kosten bij overdracht
locatie-eisen	de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijpmaken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan
particulier opdrachtgeverschap	situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk - volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning

**planologisch besluit (ruimtelijk besluit,
planologische maatregel of ruimtelijke
maatregel)**

besluit betreffende de vaststelling van een
bestemmingsplan, wijzigingsplan,
projectbesluit of projectafwijkingbesluit

posterieure overeenkomst

overeenkomst tussen gemeente en
particuliere eigenaar over
grondexploitatie, gesloten na de
vaststelling van een exploitatieplan

Inhoudsopgave

1	Inleiding	10
1.1	Aanleiding.....	10
1.2	Doelstelling en vraagstelling.....	11
1.3	Methode en opzet.....	11
2	Theoretisch kader	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	De grondmarkt.....	13
2.3	De grondmarkt voor woningbouw.....	15
2.4	Het besluitvormingsproces bij particuliere grondexploitatie.....	17
2.5	Gemeentelijk grondbeleid.....	21
2.6	Resumé.....	22
3	Relevante wetgeving rond grondexploitatie	23
3.1	Inleiding.....	23
3.2	Grondbeleidsinstrumenten.....	23
3.3	Het oude systeem van exploitatieovereenkomst en baatbelasting.....	24
3.4	Knelpunten oude systeem.....	25
3.5	Resumé.....	27
4	Faciliterend grondbeleid onder de Grondexploitatiewet	28
4.1	Inleiding.....	28
4.2	Aanleiding en doelstellingen Grondexploitatiewet.....	28
4.3	Hoe werkt de Grondexploitatiewet?.....	29
4.4	De anterieure overeenkomst.....	32
4.5	Het exploitatieplan.....	37
4.6	De posterieure overeenkomst.....	39
4.7	Verwachte effecten van de Grondexploitatiewet.....	39
4.8	Resumé.....	41
5	De Grondexploitatiewet in de praktijk	42
5.1	Inleiding.....	42
5.2	Context en methodologie.....	42
5.3	Case 1: Groote Veen, Eelde.....	44
5.4	Case 2: Nieuwveense Landen, Meppel.....	48
5.5	Case 3: Kloosterveen, Assen.....	52
5.6	Case 4: Dorpsuitbreiding Fluitenberg.....	54
5.7	Analyse resultaten.....	56
5.8	Resumé.....	57
6	Conclusies en aanbevelingen	59
6.1	Inleiding.....	59
6.2	Beantwoording deelvraag 1.....	59
6.4	Beantwoording deelvraag 2.....	59
6.5	Beantwoording deelvraag 3.....	60
6.6	Beantwoording hoofdvraag.....	60
6.7	Aanbevelingen.....	61
	Referenties	62
	Bijlagen	64
	Bijlage 1: Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening.....	64
	Bijlage 2: Afdeling 6.2 van het Besluit ruimtelijke ordening.....	70

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet in werking getreden. De wet is ingevoerd als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, zie bijlage 1). De wet moet gemeenten 'een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie' (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3). De Grondexploitatiewet was nodig omdat gemeenten niet langer de dominante partij op de grondmarkt zijn en het oude beleidsinstrumentarium bij particuliere grondexploitatie tekortschoot.

De dominantie van gemeenten op de grondmarkt vóór begin jaren negentig van de vorige eeuw werd gekenmerkt door hun actieve rol op deze markt. Gemeenten bezaten meestal de bouwgrond en hadden hierdoor alle mogelijkheden om het gewenste ruimtelijk beleid te kunnen voeren. Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is deze situatie veranderd. In deze periode zijn particuliere partijen, met name projectontwikkelaars, steeds vaker en grootschaliger grondposities gaan innemen op de grondmarkt (De Regt, 2003). Hierdoor is de gemeentelijke rol op de grondmarkt veranderd van een zeer actieve naar een meer faciliterende rol. Gemeenten moeten wel nog steeds ruimtelijk beleid voeren. Omdat gemeenten via het bestemmingsplan altijd betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, en dus bij grondexploitatie, maakt de gemeente ook altijd kosten bij grondexploitatie. In de oude situatie, waarbij de gemeente de gronden ook weer zelf uitgaf, werden deze kosten gedekt door de winst bij grondexploitatie. Bij particuliere grondexploitatie maakt een gemeente nog steeds kosten, maar vallen de winsten toe aan de particuliere grondeigenaar. In dit geval zal een gemeente haar gemaakte kosten proberen te verhalen op de particuliere grondeigenaar. Om dit te kunnen doen, moeten gemeenten wel een adequaat wettelijk instrumentarium hebben.

Vóór de Grondexploitatiewet hadden gemeenten twee mogelijkheden om tot kostenverhaal te komen. Als eerste was er de exploitatieovereenkomst. Dit was een overeenkomst waarin een gemeente en een particuliere grondeigenaar afspraken konden vastleggen over allerlei aspecten van de grondexploitatie. De afspraken werden gemaakt op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening. De exploitatieverordening bevatte een eisenpakket waaraan een particuliere grondexploitatie moest voldoen om gemeentelijke medewerking te krijgen. De exploitatieovereenkomst bood gemeenten en particuliere eigenaren dus een kader om op vrijwillige basis afspraken over de grondexploitatie te maken.

Als gemeente en particuliere eigenaar het niet eens konden worden, kon de gemeente baatbelasting heffen om tot kostenverhaal te komen. Het ruimtelijk beleid moest dan op een andere manier worden verzekerd. Met de baatbelasting konden gemeenten particuliere eigenaren dwingen tot het meebetalen aan bepaalde voorzieningen. In de praktijk bleek het echter een juridisch ingewikkeld, lastig te hanteren instrument. Hierdoor konden in sommige gevallen zogenaamde free riders helemaal onder het kostenverhaal uitkomen (Van den Brand et al., 2008; De Regt, 2003; Segeren, 2007). Als de baatbelasting wel werd gebruikt, konden over het algemeen niet meer dan zestig procent van de gemaakte kosten worden verhaald (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3).

De Grondexploitatiewet moet verbetering brengen in de situatie van exploitatieovereenkomst en baatbelasting. Hierdoor moeten gemeenten beter in staat zijn hun kosten te verhalen en een regiefunctie te vervullen bij particuliere grondexploitatie. De wet is op het moment van schrijven bijna twee jaar in gebruik, en de eerste gevolgen van de wet zouden in de praktijk zichtbaar moeten worden.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of de Grondexploitatiewet daadwerkelijk leidt tot een verbeterd kostenverhaal voor gemeenten en een verbetering van de gemeentelijke regiefunctie bij particuliere grondexploitatie. Om het onderzoek in omvang af te bakenen, komt de focus te liggen op uitleggebieden. Dit zijn gebieden die ten behoeve van stadsuitbreiding een nieuwe functie krijgen. Het gaat in dit onderzoek om gebieden die veranderden van agrarisch gebied naar een nieuwbouwwijk.

De doelstelling vertaalt zich naar de hoofdvraag van dit onderzoek:

Leidt de Grondexploitatiewet tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden?

Om de hoofdvraag in zijn geheel te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Hoe verliep het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre waren gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden onder de oude wetgeving van exploitatieovereenkomst en baatbelasting?*
2. *Hoe zouden het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol moeten functioneren bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden volgens de doelstellingen van de Grondexploitatiewet?*
3. *Hoe verloopt het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre zijn gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden in de praktijk onder de Grondexploitatiewet?*

1.3 Methode en opzet

Om antwoorden te vinden op de vraagstelling zullen twee onderzoeksmethoden worden gehanteerd. De eerste twee onderzoeksvragen zullen grotendeels worden beantwoord aan de hand van literatuurstudie. Hierdoor zal inzicht worden gekregen in het besluitvormingsproces rond particuliere grondexploitatie en de wetgeving die erbij van toepassing is. De verschillen tussen de oude wetgeving en de Grondexploitatiewet zullen worden behandeld. Deze verschillen zullen in het empirisch deel van dit onderzoek ook naar voren komen. Hiermee zullen de noodzaak, de doelstellingen en verwachte effecten van de Grondexploitatiewet aan bod komen.

Om deze verwachte effecten te kunnen vergelijken met de opgetreden effecten zal een aantal cases worden behandeld. De cases zullen bestaan uit uitleggebieden waar sprake is van particuliere grondexploitatie. Door middel van interviews met betrokkenen en deskundigen zal worden onderzocht wat het effect van de Grondexploitatiewet is geweest voor het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regiefunctie bij de particuliere grondexploitatie.

Dit rapport is verdeeld in een aantal hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk komen in de volgende hoofdstukken aan bod:

- Hoofdstuk twee bevat de context en het theoretisch kader van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse grondmarkt beschreven, en zal dieper worden ingegaan op de grondmarkt voor woningbouw op uitleglocaties. Het onderhandelingsproces dat plaatsvindt bij grondexploitatie op deze uitleglocaties zal vervolgens aan bod komen, met een beschrijving van de belangrijkste spelers in dit proces en de rollen die ze kunnen innemen. Hierdoor moet duidelijk worden met welke partijen gemeenten te maken hebben bij grondexploitatie en wat voor rollen deze partijen, en gemeenten zelf, kunnen spelen. De rollen die gespeeld kunnen worden resulteren in verschillende mogelijkheden voor gemeenten om een bepaald type grondbeleid te voeren. Deze typen van grondbeleid vormen de basis voor hoofdstukken drie en vier, waarin wordt ingegaan van de rol die wetgeving speelt bij gemeentelijk grondbeleid.
- Hoofdstuk drie geeft een beschrijving van relevante wetgeving en beleidsinstrumenten rond grondexploitatie. Er zal een overzicht worden gegeven van de wetgeving die van toepassing is bij actief en faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Vervolgens zal dit hoofdstuk zich richten op de wetgeving en beleidsinstrumenten die gemeenten tot hun beschikking hadden vóór de Grondexploitatiewet. Het hoofdstuk sluit af met de knelpunten die onder deze wetgeving bestonden.
- Hoofdstuk vier bevat een inhoudelijke beschrijving van de Grondexploitatiewet. De aanleiding en doelstellingen van de wet worden besproken, waarna een uitleg wordt gegeven van de manier waarop de wet beoogt te werken. Er zal dieper worden ingegaan op de verschillende instrumenten die de wet biedt. De beoogde en verwachte effecten van de wet worden tot slot behandeld.
- Hoofdstuk vijf gaat over het empirisch onderzoek. Een viertal cases, woonwijken op uitleggebieden, zal worden behandeld. De invloed van de Grondexploitatiewet op het besluitvormingsproces in de behandelde cases zal worden onderzocht. Hiervoor zal een vergelijking worden gemaakt met de resultaten die uit het besluitvormingsproces waren gekomen onder het oude systeem.
- Hoofdstuk zes bevat de conclusies van dit onderzoek. Er zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoek.

2 Context en theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven dat gebruikt wordt bij het empirisch onderzoek. Om het theoretisch kader te begrijpen zal eerst de context bij grondexploitatie worden beschreven. De context dient als achtergrondinformatie, maar heeft ook grote invloed op sociale processen, zoals besluitvormingsprocessen (Healey, 2007). Zoals in het vorige hoofdstuk al werd gesteld, is er de afgelopen twintig jaar een aantal zaken veranderd in het besluitvormingsproces rond grondexploitatie. De oorzaken van deze veranderingen worden gevonden in de situatieverandering op de grondmarkt. Deze situatieverandering zal een leidraad vormen voor het eerste deel van dit hoofdstuk. De grondmarkt in zijn geheel zal aan bod komen, waarna de focus wordt gelegd op de grondmarkt voor woningbouwlocaties. Het empirische deel zal zich ook richten op grondexploitatie op woningbouwlocaties.

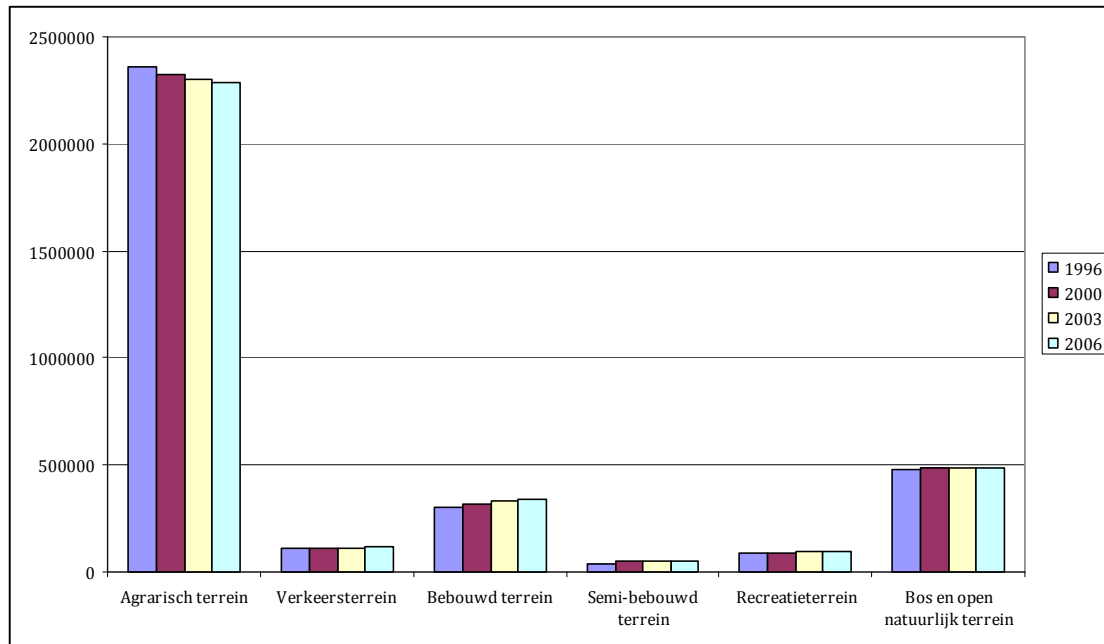
Het tweede deel van dit hoofdstuk zal een meer theoretisch opgezette analyse bevatten van wat zich afspeelt in het besluitvormingsproces rond grondexploitatie. Er zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende actoren in het besluitvormingsproces, welke rollen deze actoren kunnen spelen, welke middelen ze tot hun beschikking hebben en aan welke spelregels ze gebonden zijn. Hierdoor zal onder andere duidelijk moeten worden wat de 'gemeentelijke regierol' precies inhoudt bij grondexploitatie. Deze beschrijving zal als achtergrond dienen voor de verschillende typen grondbeleid die gemeenten tot hun beschikking hebben.

2.2 De grondmarkt

De grondmarkt is de plek waar aanbieders van grond een koper vinden. Wat de grondmarkt onderscheidt van andere markten, is het product dat er wordt verhandeld, grond. Grond heeft een aantal kenmerken die de markt uniek maken. Zo is grond niet of nauwelijks produceerbaar, maar ligt het aanbod min of meer vast (met uitzondering van toekomstige inpolderingen of landaanwinningen op zee). Ook heeft elk stuk grond een unieke ligging en is het van unieke kwaliteit (CPB, 1999). Doordat grond onverplaatsbaar is, is de omgeving van een stuk grond van grote invloed op de waarde ervan. Zo zal een stuk akkerland dat in agrarisch gebied ligt, waardevoller zijn voor een boer dat wanneer hetzelfde stuk grond naast een chemische fabriek ligt. Aan de andere kant kan een stuk akkerland dat in aanmerking komt voor stadsuitbreiding juist in waarde stijgen. Deze omgevingsinvloeden op de waarde van een stuk grond, worden ook wel externe effecten genoemd (De Regt, 2003). Al deze bijzondere eigenschappen van grond vormen samen de basis voor de relatief grote overheidsbemoeienis op de grondmarkt. Als de overheid geen grote rol zou spelen op de grondmarkt, zou het landschap waarschijnlijk snel verrommelen en ongestructureerd worden ingevuld.

De bemoeienis van de overheid uit zich het duidelijkst in bestemmingsplannen. Ieder stuk grond in Nederland heeft een bepaalde bestemming, en daardoor is er sprake van een grote functiescheiding (Terpstra en Santing, 2007). Dit houdt in dat er op een stuk akkerland met een agrarische bestemming geen woningen mogen staan en vice versa. Door deze duidelijke functiescheiding is de grondmarkt in Nederland ook gesegmenteerd. Segeren (2007) onderscheidt vier deelmarkten: de grondmarkten voor landbouw, natuur, bedrijventerreinen en woningbouw. Deze markten opereren min of meer los van elkaar.

Doordat iedereen weet dat je geen kantoren mag bouwen op een stuk grond met een natuurbestemming, is er geen sprake van concurrentie tussen de verschillende deelmarkten. Er kan wel sprake zijn van prijsbeïnvloeding van de ene grondmarkt op de andere. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan is de waardeinstijging van een stuk landbouwgrond dat de schijn heeft een uitbreidingslocatie voor woningbouw te worden.



Figuur 2.1: Veranderingen in het bodemgebruik 1996-2006 per ha. Bron: CBS (2010).

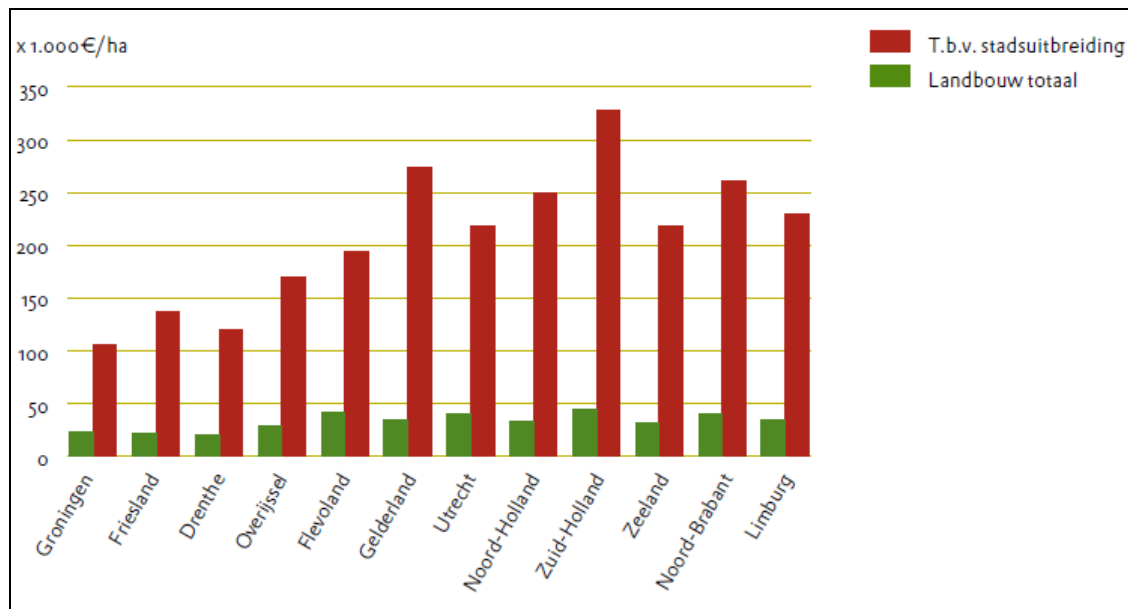
Het totale aanbod op de vier deelmarkten samen vormt het totale areaal in Nederland. In de praktijk is per saldo alleen de grondmarkt voor landbouw aanbieder voor de andere deelmarkten (zie figuur 2.1). Hoewel de landbouw nog steeds bijna zeventig procent van het Nederlandse bodemgebruik uitmaakt, is het de enige sector waarvan de totale oppervlakte de afgelopen decennia is gekrompen.

In de inleiding van dit hoofdstuk werd al gesteld dat de focus van dit onderzoek ligt op één van de vier deelmarkten op de grondmarkt; de grondmarkt voor woningbouw. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Grondexploitatiewet is geschreven voor deze markt (Van Dinteren et al., 2008). De Grondexploitatiewet is een voorbeeld van een faciliterend grondbeleidsinstrument. Op de andere drie deelmarkten, de grondmarkten voor landbouw, natuur en bedrijventerreinen, is er nauwelijks of geen sprake van faciliterend grondbeleid. De grondmarkt voor landbouw is een markt waarop grond wordt aangeboden met een agrarische bestemming. Deze grond is interessant voor agrariërs, maar niet voor andere grondgebruikers. Op de grondmarkt voor natuur wordt meestal landbouwgrond gekocht dat een nieuwe bestemming krijgt als natuurgebied. Het Rijk en de provincies zijn de enige aankopers op deze markt, en zij doen dit om de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) te kunnen realiseren. De overheid speelt op deze grondmarkt dus een hele actieve rol, van faciliterend beleid is geen sprake. Ook op de grondmarkt voor bedrijventerreinen speelt de overheid een hele actieve rol, maar op deze markt zijn het de gemeenten die de grond aankopen. De reden dat er nauwelijks andere partijen actief zijn op deze grondmarkt, is omdat gemeenten de grond over het algemeen aanbieden onder de marktwaarde.

Gemeenten doen dit om te concurreren met andere gemeenten omdat ze bedrijvigheid aan willen trekken. Hierdoor is er voor andere partijen geen geld te verdienen op deze grondmarkt. De grondmarkt voor woningbouw is een heel ander verhaal, en zal behandeld worden in de volgende paragraaf.

2.3 De grondmarkt voor woningbouw

De grondmarkt voor woningbouw is dus één van de deelmarkten van de Nederlandse grondmarkt. Wat deze deelmarkt onderscheidt van de andere deelmarkten zijn de grote invloed van marktpartijen en de hoge prijs van grond voor woningbouw ten opzichte van grond uit de andere deelmarkten. Grond met een woonbestemming is al gauw vier tot tien keer zoveel waard dan grond met een agrarische bestemming (De Regt, 2003; CPB, 1999; Segeren, 2007), wat ook blijkt uit figuur 2.2.



Figuur 2.2: Gemiddelde prijs verhandelde landbouwgrond per provincie(2005). Bron: Segeren (2007).

Dit prijsverschil is te verklaren uit de manier waarop de grondprijs berekend wordt op de grondmarkt voor woningbouw. De prijs wordt bepaald aan de hand van de zogeheten residuele waarde-methode. Deze methode houdt kort gezegd in dat de waarde van een stuk grond bepaald wordt door wat er op de grond verdiend kan worden. Zoals de bekende econoom Ricardo al in 1817 opmerkte: 'the price of corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of corn is high' (Ricardo in: De Regt, 2003). De prijs voor grond met de bestemming woningbouw is zodoende hoog, omdat huizen in Nederland relatief duur zijn. In de praktijk wordt de grondwaarde berekend door het verschil tussen de opbrengstwaarde van de woning en de kosten van de aanwending van de woning te bepalen.

Als een stuk grond de bestemming woningbouw krijgt, stijgt de grond zodoende in waarde. Dit verschijnsel is de basis voor de activiteit van marktpartijen op de grondmarkt voor woningbouw. Er valt veel geld te verdienen als iemand eigenaar is van een stuk agrarische grond dat de bestemming woningbouw krijgt. Zodoende zijn allerlei partijen betrokken op de grondmarkt voor woningbouw: agrariërs, projectontwikkelaars, corporaties,

bouwbedrijven, institutionele beleggers, grondspeculanten en verschillende overheden (Segeren, 2007). De verhoudingen tussen de verschillende spelers op de grondmarkt voor woningbouw zijn de afgelopen 20 jaar veranderd.

De situatieverandering

De grondmarkt voor woningbouw is veranderd sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra uit 1991, beter bekend als de VINEX. Vóór de VINEX bezaten gemeenten een monopoliepositie op de markt. Ze kochten ruwe bouwgrond, maakten de grond bouwrijp en verkochten de bouwrijpe grond vervolgens, met een winstmarge dankzij bestemmingswijziging, aan door hun gekozen projectontwikkelaars (Segeren, 2007).

In de VINEX werden echter uitbreidingslocaties voor heel Nederland aangewezen. Hierdoor kregen andere marktpartijen, naast gemeenten, de nodige informatie om grond met een toekomstige woningbouwbestemming aan te kopen. Aangezien er geld was te verdienen met deze grond, hebben andere marktpartijen grootschalig grond aangekocht. Het gemeentelijk monopolie werd door deze ontwikkeling doorbroken. Dit had voor gemeenten twee belangrijke gevolgen: ten eerste missen gemeenten de voorheen vanzelfsprekende winst uit bestemmingswijziging en ten tweede hebben gemeenten rekening te houden met de andere marktpartijen bij de uitvoering van hun ruimtelijk beleid.

In sommige gevallen zullen gemeenten met hun ruimtelijk beleid goed aansluiting kunnen vinden bij de wensen van de 'nieuwe' grondeigenaren, in andere gevallen zal er sprake zijn van conflicterende belangen. Zo zijn er situaties bekend dat grondeigenaren weigeren mee te betalen aan maatschappelijke voorzieningen, zoals ontsluitingswegen en groenvoorzieningen, die worden gerealiseerd door gemeenten. Deze partijen staan beter bekend als 'free riders' (Teisman, 1998). Om de nieuwe situatie verder te kunnen verduidelijken, zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste spelers op de grondmarkt voor woningbouw.

De spelers op de grondmarkt voor woningbouw

Segeren (2007) benoemt in zijn onderzoek naar belangen en strategieën van grondeigenaren op de grondmarkt voor woningbouw drie belangrijke spelers: agrariërs, gemeenten en eindgebruikers. Hieronder zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste eigenschappen van de verschillende spelers.

Agrariërs

Agrarische grond vormt het grootste deel van het aanbod van grond dat geschikt kan worden gemaakt voor woningbouw. Hierdoor spelen agrariërs een belangrijke rol als aanbieders van ruwe bouwgrond. Segeren (2007) merkt op dat agrariërs steeds beter geïnformeerd zijn over de nieuwe situatie op de grondmarkt. Hierdoor zijn ze steeds beter in staat om een aanzienlijk deel van de winst door bestemmingswijziging naar zich toe te trekken.

Gemeenten

Waar agrariërs en andere marktpartijen meer invloed hebben gekregen op de grondmarkt voor woningbouw, hebben gemeenten hun macht de afgelopen jaren zien slinken. Ondanks dit gegeven houden veel gemeenten vast aan hun oude manier van werken (Segeren, 2007). Ze proberen nog steeds zelf ruwe bouwgrond aan te kopen om het vervolgens bouwrijp weer te verkopen. Doordat andere marktpartijen grootschalig grondposities hebben

ingenomen, zijn de prijzen voor ruwe bouwgrond echter sterk gestegen. Dit maakt het voor gemeenten lastig hun beleid succesvol te kunnen handhaven.

Om toch een gedegen ruimtelijk beleid te kunnen voeren, moeten gemeenten meer concessies doen aan de nieuwe grondeigenaren. Zo komt het veel voor dat gemeenten grond aankopen van een projectontwikkelaar in ruil voor een bouwclaim. Dit houdt in dat de gemeente de grond krijgt, maar de ontwikkelaar een recht krijgt voor het bouwen van een aantal woningen. Hierdoor is de ontwikkelaar verzekerd van inkomsten. De gemeente is echter steeds minder in staat om winst te maken in het woningbouwproces, en zal in sommige gevallen moeite hebben om de grondexploitatie financieel rendabel te krijgen.

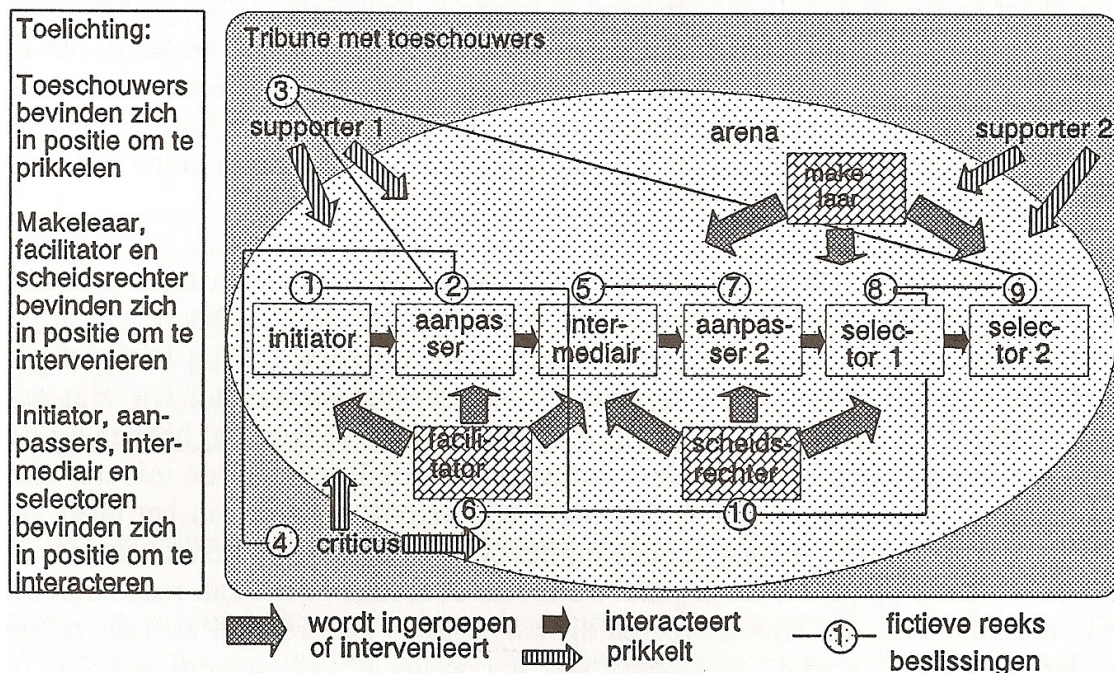
Eindgebruikers

Onder eindgebruikers worden ook wel de 'andere' marktpartijen verstaan. Het gaat hier om projectontwikkelaars, institutionele beleggers, bouwbedrijven en woningbouwcorporaties. Dit zijn de partijen die de groep particuliere grondeigenaren vormen in de komende hoofdstukken. Sinds het eind van de jaren '80 hebben deze partijen op grote schaal grondposities ingenomen op de grondmarkt voor woningbouw. Anders gezegd hebben deze partijen hun aandacht verlegd van het kopen van bouwrijpe grond van gemeenten naar ruwe bouwgrond van agrariërs. Door de grote waardestijging bij bestemmingswijziging was het voor deze partijen in veel gevallen rendabel om te speculeren op zogeheten 'warme' grond. Dit is grond die de schijn heeft op korte termijn gebruikt te gaan worden voor woningbouw. Doordat deze partijen vaak al grond bezitten voordat de grondexploitatie van start gaat, hebben ze met de grond een machtig middel in de onderhandeling met gemeenten. Hierdoor hebben ze meer mogelijkheden dan in de oude situatie om hun voorkeuren te realiseren. Zo zullen projectontwikkelaars graag dure koopwoningen bouwen met een grote winstmarge, wat vaak niet overeenkomt met het woningbouwplan van de gemeente (Segeren, 2007).

2.4 Het besluitvormingsproces bij particuliere grondexploitatie

Op het moment dat grondposities zijn ingenomen, begint het besluitvormingsproces dat moet leiden tot de realisatie van een beleidsproject, zoals een nieuwe woonwijk. De betrokken partijen bij deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn vanaf dit moment grotendeels tot elkaar veroordeeld. Gemeenten kunnen hun doelstellingen niet realiseren als iemand anders de grond bezit en een grondbezitter heeft de gemeente nodig voor vaststelling van het bestemmingsplan. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid (Bressers en O'Toole, 1998).

Teisman (1995) beschrijft deze situatie als de vorming van een nieuwe beleidsarena (zie figuur 2.3). In de beleidsarena zijn alle actoren aanwezig die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces over het beleidsproject. De verschillende actoren kunnen verschillende posities innemen, gebaseerd op de mogelijkheden die een actor tot zijn beschikking heeft. Healey (2007) geeft aan dat de beleidsarena wordt omgrensd door de institutionele beperkingen van de arena. Deze institutionele beperkingen worden onder andere gevormd door de wettelijke kaders waarbinnen alle actoren opereren.



Figuur 2.3: Een reeks beslissingen als een rollenspel in de beleidsarena. Bron: Teisman (1995).

Posities

Teisman (1995) onderscheidt drie posities die een actor kan hebben in een beleidsarena: interactieve, prikkelende en interveniërende posities. Een interactieve positie kenmerkt zich doordat een actor op een actieve communicatieve manier probeert zijn doelstellingen te realiseren. Door samenwerking te zoeken met andere actoren probeert hij de middelen te krijgen die hij nodig heeft. In het geval van grondexploitatie hebben gemeente en grondeigenaar een interactieve positie. Een opmerking hierbij is dat de actor, naarmate zijn doelstellingen ambitieuzer zijn, ook meer afhankelijk wordt van de andere actoren in de beleidsarena. Een prikkelende positie is weggelegd voor een actor die niet via interactie zijn doelstellingen kan nastreven. Deze actoren kunnen door positieve en negatieve prikkels (de zogeheten carrots en sticks) te gebruiken andere actoren proberen te beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan zijn bewonersorganisaties die de komst van een nieuwe woonwijk proberen tegen te houden. Een interveniërende positie is voor iemand die de spelregels binnen de beleidsarena vaststelt en die als onafhankelijke derde partij probeert na te leven. Hierbij valt te denken aan de wettelijke regels bij grondexploitatie die worden vastgesteld door de wetgever. De actoren met een interveniërende positie maken het spel dat de interacterende actoren spelen, mogelijk.

Rollen

De hierboven beschreven posities die actoren kunnen innemen, worden bepaald door de mogelijkheden die actoren hebben. Welke inbreng de actoren vervolgens daadwerkelijk hebben in het besluitvormingsproces, is afhankelijk van de rollen die ze gaan spelen. Teisman (1995) onderscheidt negen verschillende rollen:

- Initiator: heeft een bepaalde doelstelling voor het project maar beschikt zelf niet over alle benodigde middelen om het project zelf te realiseren. Geeft het startschot voor het project.
- Supporters: geven (financiële) steun aan het project, omdat ze denken er baat bij te gaan hebben.
- Aanpassers: actoren die middelen in bezit hebben die nodig zijn om het project te laten slagen, maar zelf geen direct belang hebben bij het project.
- Critici: verwachten nadelen als gevolg van het project en proberen het zodoende tegen te werken.
- Selectoren: nemen bindende beslissingen om de voortgang in de besluitvorming te realiseren.

In de loop van het besluitvormingsproces kan blijken dat de initiator buitenspel komt te staan. Hij kan bijvoorbeeld genoeg nemen met het initiatief op zich of niet in de positie zijn om nog een rol van betekenis te kunnen spelen. Wel is het dan van belang dat iemand zijn taak als stuwende kracht overneemt, de intermediair.

- Intermediair: mobiliseert onmisbare actoren en is een drijvende kracht achter het project.
- Makelaar: probeert op niet-bindende wijze eventuele conflicten in overleg met de conflicterende partijen te overkomen.
- Arbitrator: derde partij die een bindende uitspraak doet over een conflict.
- Facilitator: actoren die zelf geen doelstellingen nastreven, maar door de inbreng en kennis een bijdrage leveren aan de besluitvorming.

Deze rollen zijn in te delen in de drie posities die een actor kan innemen. Initiator, aanpassers, selectoren en intermediair vervullen een interactieve positie. Supporters en critici kunnen enkel een prikkelende positie hebben. Makelaar, arbitrator en facilitator bevinden zich in een positie om te interveniëren. Een belangrijke opmerking bij dit verhaal is dat de posities en rollen van een actor in de tijd kunnen veranderen, afhankelijk van het verloop van het besluitvormingsproces en de wisselingen in de beleidsarena. Belangen zijn aan veranderingen onderhevig, of zoals Healey aangeeft: 'interest are not fixed' (Healey in: Allmendinger, 2008, p. 201).

Middelen

Welke positie een actor heeft en wat voor rollen hij gaat spelen, hangt af van de middelen die hij tot zijn beschikking heeft. Teisman (1995) onderscheidt zes typen middelen in het kader van ruimtelijke investeringen: autoriteit, financiën, informatie, grond, legitimiteit en commitment. Met autoriteit doelt hij op formele hiërarchische structuren, zoals de macht van de Rijksoverheid over gemeenten. De financiën spreken voor zich, zonder geld is het onmogelijk iets van de grond te krijgen. Het middel informatie heeft betrekking op de kennis die ervoor nodig is om een project in goede banen te kunnen leiden. Op de grondmarkt voor woningbouwlocaties kan gedacht worden aan kennis over de bodem, bouwkosten en huizenmarkt. In de vorige paragraaf is uitgelegd hoe belangrijk grond kan zijn bij beleidsprojecten. Teisman (1995) zegt hier zelf over: 'Er kan bijna geen spa de grond in, zonder dat de gemeente erbij betrokken is' (Teisman, 1995, p. 60). Legitimiteit kan worden gezien als het vertrouwen in de betrokken actoren, als het vertrouwen er niet is valt de basis van de beleidsarena weg en komt het besluitvormingsproces stil te liggen. Commitment uit zich in de vorm van politieke steun, die nodig is om andere actoren te mobiliseren.

Gemeentelijke regiefunctie in de beleidsarena

Actoren in een beleidsarena hebben een bepaalde positie binnen het institutionele kader, hebben bepaalde middelen tot hun beschikking en kunnen bepaalde rollen spelen. In de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) wordt aangegeven dat gemeenten een regiefunctie zouden moeten hebben bij grondexploitatie. Er zou ook gesproken kunnen worden over een regierol. 'Regie' is een term waar iedereen zich wel wat bij voor kan stellen en waarbij snel gedacht wordt aan de toneelwereld. Een regisseur is iemand die leiding heeft over een toneelstuk en andere mensen aanstuurt. Een regisseur speelt zelf niet mee in het stuk, maar heeft wel veel invloed op het verloop van het stuk. Wat dit betreft lijkt een regierol het meest op de rol van 'initiator' of 'intermediair' in Teisman's beleidsarena.

De gemeentelijke regierol is een veelgebruikte term, die door meerdere beleidsvelden is omarmd. Rutgers (2009) geeft aan dat regie een sturingsvorm is die ingezet kan worden als de drie traditionele vormen van juridische, communicatieve en economische sturing niet voor de hand liggen. Er moet dan sprake zijn van een complexe beleidsopgave met een hoge mate van interactie en onzekerheid. In het geval van particuliere grondexploitatie kan gesproken worden over zulk soort opgaven. Kleinepier et al. (1999) geven aan dat het proces bij locatieontwikkeling steeds meer een onderhandelingsproces wordt, waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn (Kleinepier et al, 1999 in: Priemus en Louw, 2000). Dit sluit aan bij de beleidsarena van Teisman zoals die eerder is gepresenteerd.

De regiefunctie in zo'n onderhandelingsproces of beleidsarena heeft dus te maken met de mogelijkheid om te sturen. Priemus en Louw (2000) hebben een analyse van het begrip regiefunctie gemaakt zoals die in de Memorie van Toelichting van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten wordt gebruikt. Ze komen tot de conclusie dat 'de [gemeentelijke] regiefunctie betrekking heeft op de (directe) beïnvloeding van de wijze waarop een ruimtelijk plan concreet wordt uitgevoerd en het moment waarop de bestemming wordt gerealiseerd' (Priemus en Louw, 2000, p. 6).

Met deze definitie wordt al wat helderder wat regie is, het heeft te maken met het beïnvloeden van wat er gebouwd gaat worden en in welk tijdsperspectief dat moet zijn. De Wolff (1998) geeft een meer pragmatische omschrijving van de gemeentelijke regiefunctie en onderscheidt het begrip in drie categorieën doelstellingen:

- *Doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik:* doelstellingen op het terrein van volkshuisvesting, stedenbouw, het economisch beleid en milieudoelstellingen. Het gaat hier voornamelijk om het geven van sturing aan ruimtelijke ordening en inrichting. Kwaliteitseisen met betrekking tot deze doelstellingen vallen hieronder, net als eisen over milieukwaliteit. Ook niet-ruimtelijke programmapunten als de differentiatie tussen koop en huurwoningen of de prijsdifferentiatie van woningen horen bij deze doelstellingen.
- *Financiële doelstellingen:* het verhalen van de gemeentelijke kosten of het maken van winst.
- *Procesdoelstellingen:* het op gang brengen en houden van de ruimtelijke ontwikkeling. Het samenwerken met andere partijen, de initiërende rol van de gemeente en het vermijden van tijdverlies staan centraal.

Samenvattend kan de gemeentelijke regiefunctie worden beschouwd als het sturen van de wijze waarop een ruimtelijk plan wordt uitgevoerd, de inhoud van het plan en het tijdvak waarbinnen het plan moet worden uitgevoerd.

2.5 Gemeentelijk grondbeleid

Typen grondbeleid

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd gesteld, hebben gemeenten de mogelijkheid tot twee verschillende typen grondbeleid: actief en faciliterend. Gemeenten zijn lange tijd gewend geweest om een actief grondbeleid te voeren, wat inhoudt dat gemeenten zelf de grond verwerven waar ze ruimtelijke ontwikkelingen wensen. Faciliterend grondbeleid kan gezien worden als het tegengestelde van actief grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid bezit de gemeente zelf geen grond, maar probeert de gemeente op andere manieren ruimtelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. In veel gevallen zal er echter sprake zijn van verscheidene grondeigenaren en hiervoor zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Deze vormen van grondbeleid zijn in te delen in een spectrum van actief naar faciliterend grondbeleid (Segeren, 2007). Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick (2008) geven een overzicht van de verschillende soorten overeenkomsten binnen het grondbeleid.

- *Gronduitgifteovereenkomst*: de gemeente koopt in een vroeg stadium de grond aan waar ze woningbouw wil realiseren. Vervolgens maakt de gemeente zelf de grond bouw- en woonrijp en verkoopt de gronden aan de eindgebruikers (projectontwikkelaars, bouwers, woningbouwcorporaties en particulieren).
- *Bouwclaimovereenkomst*: de grondeigenaar verkoopt de ruwe bouwgrond aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim. De bouwclaim houdt in dat de oorspronkelijke eigenaar het recht krijgt om voor een equivalent van de oppervlakte verkochte grond, woningen te bouwen en percelen terug te kopen van de gemeente. De prijs van de kavels wordt vooraf bepaald en de gemeente maakt de grond bouw- en woonrijp.
- *Publiek private samenwerkingsovereenkomst*: de gemeente en de grondeigenaar (of grondeigenaren) richten samen een grondexploitatie maatschappij op. De grondexploitatie maatschappij regelt vervolgens het hele proces van grondexploitatie. Deze constructie staat beter bekend als het joint-venture model.
- *Exploitatieovereenkomst*: de gemeente legt (onderdelen van) de openbare ruimte en de benodigde infrastructuur aan, de grondeigenaar draagt zorg voor de overige aspecten van de grondexploitatie.
- *Concessieovereenkomst*: de particuliere grondeigenaar wil zelf de locatie ontwikkelen en de gemeente verleent de benodigde planologische maatregel (bestemmingswijziging).

Voor welke vorm van grondbeleid gekozen zal worden bij de exploitatie van een gebied, hangt van diverse factoren af. Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren is gekomen, hangt de gang van zaken in een besluitvormingsproces onder andere af van de verschillende actoren en de rol die ze willen en kunnen spelen, gemeenten hebben oftewel te maken met verschillende grondeigenaren, die elk hun eigen belangen hebben. Voor welke strategie uiteindelijk wordt gekozen, hangt onder meer af van de middelen die de actoren tot hun beschikking hebben. Gemeenten hebben voor actief en faciliterend grondbeleid verschillende instrumenten. Deze instrumenten zullen worden behandeld in de komende twee hoofdstukken.

2.6 Resumé

In dit hoofdstuk is de schakel gemaakt van de grondmarkt naar de beleidsarena bij grondexploitatie. De verschillende deelmarkten die samen het totale grondaanbod in Nederland vormen zijn aan bod gekomen en de grondmarkt voor woningbouwlocaties is uitgebreider behandeld. Op deze grondmarkt zijn de verhoudingen sinds de VINEX veranderd, gemeenten hebben hun monopoliepositie verloren en hebben rekening te houden met de wensen van andere grondbezitters. Deze ontwikkelingen hebben hun doorwerking gehad in de beleidsarena bij grondexploitatie. De positie van gemeenten is veranderd ten opzichte van andere belanghebbende partijen. Hierdoor zijn de rollen die een gemeente kan spelen in het besluitvormingsproces bij grondexploitatie ook veranderd, alsmede de strategieën die een gemeente kan bedrijven bij het voeren van grondbeleid. Wel wordt van gemeenten een regiefunctie verwacht, die zich uit in doelstellingen over het grondgebruik, financiën en procesmatige onderdelen.

De Grondexploitatiewet verandert op verschillende manieren de verhoudingen binnen de beleidsarena bij grondexploitatie. Met de komst van de Grondexploitatiewet worden de spelregels in de arena veranderd. Hiernaast geeft de Grondexploitatiewet gemeenten nieuwe middelen. De wet is er namelijk op geënt om gemeenten een sterkere regiefunctie te geven in het geval dat ze zelf niet alle grond bezit. Het belangrijkste effect van de Grondexploitatiewet is dan ook dat gemeenten andere grondbezitters kan dwingen mee te betalen aan door de gemeente gemaakte kosten. Aan de andere kant worden gemeenten door de nieuwe spelregels verplicht te komen tot dit kostenverhaal. Dit houdt in dat gemeenten niet meer af kunnen zien van het verhalen van hun kosten op andere grondbezitters. Ook dit zal de verhoudingen binnen de beleidsarena beïnvloeden.

Het volgende hoofdstuk zal een overzicht geven van de wetgeving bij particuliere grondexploitatie vóór de Grondexploitatiewet. Het hoofdstuk kan gezien worden als een beschrijving van de institutionele beperkingen van de beleidsarena bij grondexploitatie. Er zal ook worden uitgelegd over welke middelen gemeenten beschikken bij faciliterend grondbeleid om kosten te kunnen verhalen en te proberen de regiefunctie te vervullen.

3 Relevante wetgeving rond grondexploitatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de wetgeving rond grondexploitatie voordat de Grondexploitatiewet werd ingevoerd. Hiermee zal geprobeerd worden een antwoord te vinden op de eerste deelvraag van dit onderzoek:

Hoe verliep het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre waren gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden onder de oude wetgeving van exploitatieovereenkomst en baatbelasting?

De focus van dit hoofdstuk zal liggen op de instrumenten die gemeenten voor de Grondexploitatiewet tot hun beschikking hadden. Eerst zal een algemeen stuk over gemeentelijk grondbeleid aan bod komen. Er zal worden ingegaan op actief en faciliterend grondbeleid, en het instrumentarium dat gemeenten bij de verschillende vormen voorhanden hebben of hadden.

Na het algemene stuk zal dieper worden ingegaan op de instrumenten die gemeenten hadden bij faciliterend grondbeleid. Deze instrumenten waren de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. Eerstgenoemde is een instrument op vrijwillige basis, de baatbelasting is een publiekrechtelijk instrument. Zoals al eerder genoemd in dit rapport is het van belang dat de wetgeving gemeenten de mogelijkheid geeft tot het voeren van een goed ruimtelijk beleid, zonder er zelf financieel te erg op achteruit te gaan. Hierdoor zullen ze in staat moeten zijn de gewenste regiefunctie te kunnen uitvoeren. In hoeverre de oude wetgeving hieraan voldoet wordt behandeld bij de knelpunten van het oude systeem. Hieruit zal de aanleiding van de Grondexploitatiewet naar voren komen, die inhoudelijk wordt behandeld in hoofdstuk vier.

3.2 Grondbeleidsinstrumenten

Actief grondbeleid

Om actief grondbeleid te kunnen voeren hebben gemeenten een aantal instrumenten tot hun beschikking: minnelijke verwerving, onteigening en gemeentelijk voorkeursrecht (Priemus en Louw, 2000). Wanneer een gemeente grond minnelijk verwerft, koopt de gemeente de grond van een particuliere eigenaar. Er is sprake van een zakelijke transactie en de gemeente treedt op als een private partij. Als een grondeigenaar niet wil verkopen, heeft de gemeente de mogelijkheid de grond te onteigenen. Hiervoor moet wel voldaan worden aan de eisen voor onteigening die gesteld worden in de Onteigeningswet. Gemeenten hebben met de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) de mogelijkheid om een voorkeursrecht op een stuk grond te plaatsen, voordat de ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Het voorkeursrecht houdt in dat de eigenaar van het stuk grond, als hij de grond wil verkopen, het eerst te koop moet aanbieden aan de gemeente voordat hij het aan een andere partij mag verkopen.

De combinatie minnelijke verwerving, onteigening en gemeentelijk voorkeursrecht lijken gemeenten alle mogelijkheden te geven om een actief grondbeleid te voeren als ze dat wil. Er zijn echter twee beperkende factoren aan dit verhaal: financiën en het zelfrealisatiebeginsel. Het spreekt voor zich dat gemeenten niet altijd genoeg financiële middelen hebben om alle grond aan te kopen die ze graag zou willen aankopen. Soms is een

gemeente vanuit financieel oogpunt afhankelijk van een grondbezitter. De tweede beperkende factor is het zelfrealisatiebeginsel. Dit beginsel houdt in dat een grondeigenaar, mits hij in staat en welwillend is het ruimtelijk beleid van de gemeente uit te voeren, niet onteigend kan worden (Needham en Geuting, 2006). Ook in deze situatie is de gemeente afhankelijk van de grondeigenaar.

Faciliterend grondbeleid

In de situaties waarbij een gemeente niet om één of meer grondeigenaren heen kan, is de gemeente veroordeeld tot het voeren van faciliterend grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente de kaders schept waarbinnen de grondeigenaren tot exploitatie overgaan. Ook voor faciliterend grondbeleid hebben gemeenten een aantal instrumenten tot hun beschikking. In de huidige situatie is dit de Grondexploitatiewet. In de situatie voor de Grondexploitatiewet waren dit de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening en de baatbelasting. Iedere gemeente was verplicht een exploitatieverordening op te stellen, waar de voorwaarden in stonden waaronder een gemeente mee zou werken aan particuliere grondexploitatie. Op basis van deze verordening kon de gemeente exploitatieovereenkomsten sluiten met particuliere grondeigenaren. Kwamen gemeente en eigenaar niet tot een overeenkomst, dan kon de gemeente baatbelasting heffen. De twee faciliterende beleidsinstrumenten exploitatieovereenkomst en baatbelasting zullen in de komende paragraaf nader worden uitgewerkt.

3.3 Het oude systeem van exploitatieovereenkomst en baatbelasting

In de situatie voor de Grondexploitatiewet had de gemeente dus twee faciliterende grondbeleidsinstrumenten tot haar beschikking bij particuliere grondexploitatie. Eén daarvan was een instrument op basis van vrijwillige onderhandeling tussen grondeigenaar en gemeente, de exploitatieovereenkomst. Als er geen vrijwillige overeenkomst gemaakt kon worden, kon de gemeente een deel van haar kosten verhalen via de baatbelasting. Door de invoering van de Grondexploitatiewet en de verplichtingen die de wet voor gemeenten met zich meebrengt, zal de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening waarschijnlijk komen te verdwijnen en de baatbelasting waarschijnlijk nog weinig worden gebruikt in de praktijk. Dit betekent echter niet dat de instrumenten met de invoering van de Grondexploitatiewet abrupt verdwijnen, ze blijven bestaan en waar ze in gebruik zijn verandert er door de Grondexploitatiewet niets aan de afspraken die al gemaakt zijn. Met andere woorden moeten gemeenten met deze twee systemen naast elkaar zien te leven.

Exploitatieovereenkomst

Op basis van artikel 42 in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) waren gemeenten verplicht een exploitatieverordening op te stellen. In de exploitatieverordening werden de voorwaarden vastgelegd waaronder een gemeente medewerking zou verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking kwamen. Op basis van de exploitatieverordening kon een gemeente een exploitatieovereenkomst sluiten met een exploitant. Een exploitatieovereenkomst kon allerlei afspraken bevatten, maar bevatte in het algemeen afspraken over:

- het bouwprogramma;
- de aanleg van voorzieningen van openbaar nut; en

- de bijdrage die de exploitant aan de gemeente betaalde voor de gemaakte en te maken gemeentelijke kosten.

Een exploitatieovereenkomst was een privaatrechtelijk instrument, wat inhield dat een gemeente niemand kon dwingen tot het komen van een overeenkomst. Als gemeente en exploitant niet tot een overeenkomst konden komen, kon de gemeente haar kosten publiekrechtelijk verhalen via de baatbelasting.

Baatbelasting

Op grond van artikel 222 van de Gemeentewet kon een gemeente 'de kosten van voor haar rekening komende openbare voorzieningen verhalen door de kosten naar rato van de baat om te slaan over de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen door de voorzieningen gebate onroerende zaken' (Overwater, 2002). Met andere woorden kon de gemeente via de baatbelasting haar gemaakte kosten voor openbare voorzieningen verhalen op degenen die ervan profiteerden. Wanneer een gemeente besloot baatbelasting te gaan heffen, moest ze een gebied aanwijzen waarbinnen de grondeigenaren baat ondervonden. In dit gebied moesten vervolgens alle kosten op alle grondeigenaren, naar rato, verhaald worden. Om dit te kunnen doen moest de gemeente voor de aanvang van de bouw van de voorzieningen het bekostigingsbesluit nemen. Hierin stond een beschrijving van de kosten en baten in het heffingsgebied en werd de verrekening van de kosten uiteengezet.

Gemeenten waren echter niet verplicht tot het gebruik van de baatbelasting, wat inhield dat gemeenten niet altijd over hoefden te gaan op kostenverhaal. Onder de Grondexploitatiewet bestaat deze verplichting wel, maar daarover later meer.

3.4 Knelpunten oude systeem

In de Nota Grondbeleid uit 2001 (VROM, 2001) worden de knelpunten van het systeem van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting geschetst. Bij evaluatie van beide instrumenten valt direct op dat er in de praktijk weinig gebruik werd gemaakt van de baatbelasting. Het bleek een lastig te hanteren instrument te zijn, en dat er maar een beperkt gedeelte van de gemaakte kosten mee te verhalen was. Eén van de redenen hiervoor was dat baatbelasting gericht was op het verhalen van fysieke kosten in bestaande situaties. Hierdoor schoot de baatbelasting bij nieuwbouwprojecten tekort (VROM 2001). Kosten van bovenwijkse voorzieningen, kosten van opstallen van het bestemmingsplan, planschade, vereveningsbijdragen en fondsbijdragen konden ook niet worden verhaald met de baatbelasting.

Doordat de baatbelasting een onhandig instrument was, werden afspraken over kostenverhaal in de meeste gevallen gemaakt in de exploitatieovereenkomst. Omdat de exploitatieovereenkomst op vrijwillige basis tot stand kwam, waren exploitant en gemeente aangewezen op hun onderhandelingscapaciteiten en onderlinge verhoudingen. Er was geen strikte publiekrechtelijke basis voor de exploitatieovereenkomst, en geen nuttig publiekrechtelijk dwangmiddel, dat de baatbelasting had moeten zijn. Deze situatie heeft een aantal knelpunten teweeg gebracht, die uiteen worden gezet in de Memorie van toelichting van de Grondexploitatiewet. In de Memorie van toelichting wordt ingegaan op het kostenverhaal, locatie-eisen, particulier opdrachtgeverschap, concurrentie bij locatieontwikkeling en bouwplannen, transparantie en openbaarheid en de invloed van derdebanghebbenden. Deze knelpunten zullen nader worden toegelicht.

Kostenverhaal

De wetgever is van mening dat de kosten en de baten binnen een exploitatiegebied rechtvaardig verdeeld zouden moeten worden. Alle belanghebbenden die baat hebben bij de door de overheid aangebrachte voorzieningen, zouden hieraan evenredig bij moeten dragen. Wanneer er sprake is van actief gemeentelijk grondbeleid zijn gemeenten hiertoe in staat, maar bij faciliterend grondbeleid niet voldoende. Dit komt doordat het onduidelijk is welke kosten er wel en niet verhaald kunnen worden met de exploitatieovereenkomst. Zoals hierboven al is opgemerkt bepalen de onderhandelingsvaardigheden en de mate waarin exploitant en gemeente in de toekomst op elkaar aangewezen zijn grotendeels het resultaat van het kostenverhaal. Hierdoor kan het voorkomen dat één van beide partijen teveel betaalt, en de ander te weinig.

Een ander belangrijk probleem met het kostenverhaal zijn de zogeheten free riders. Dit zijn grondexploitanten die geen exploitatieovereenkomst willen aangaan en proberen de baatbelasting aan te vechten. Hierdoor kunnen ze het hele gemeentelijk kostenverhaal in sommige gevallen ontduiken. Hoewel de free riders op nationale schaal slechts ongeveer vijf procent van de grondeigenaren vormen (VROM, 2001), kunnen ze voor individuele projecten toch voor veel problemen zorgen.

De baatbelasting is naast een onhandig, ook een riskant instrument voor gemeenten. Als een gemeente een fout maakt in het bepalen van de grondslag voor de baatbelasting, en dit wordt aangevochten, is de gemeente verplicht om de belasting terug te geven aan alle eigenaren van alle percelen in het exploitatiegebied. Een laatste belangrijk nadeel van de baatbelasting is dat alle eigenaren die baat ondervinden van de gemeentelijke investeringen in het exploitatiegebied moeten worden belast volgens de baatbelasting. Hierdoor moeten ook eigenaren van bestaande woningen worden belast, wat een hoop weerstand oproept.

Locatie-eisen

Locatie-eisen zijn eisen ten aanzien van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijpmaken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in een exploitatiegebied (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr.3). Afspraken over locatie-eisen kunnen worden gemaakt in een exploitatieovereenkomst. Deze afspraken gaan wel vaak het wettelijk kader te buiten. Een aantal locatie-eisen kan niet goed publiekrechtelijk worden vastgelegd.

Particulier opdrachtgeverschap

Een doel van het kabinet is om bij woningbouw een 'aanzienlijk percentage' van de kavels via particulier opdrachtgeverschap in te vullen. Het Rijk geeft in de Nota 'Mensen, Wensen, Wonen' uit 2000 aan dat ze een derde deel van het aandeel nieuwbouw in Nederland via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wil zien worden. Dit komt onder de oude wetgeving niet tot stand. Ook bij actief grondbeleid van de gemeente wordt deze doelstelling vaak niet gehaald, en bij faciliterend grondbeleid geldt hetzelfde.

Concurrentie bij locatieontwikkeling en ontwikkeling bouwplannen

Door het zelfrealisatierecht, wat een grondeigenaar het recht geeft om zelf zijn grond te ontwikkelen, is het grondbezit van groot belang bij de ontwikkeling van een bouwplan. Men kan nauwelijks om een grondbezitter heen, waardoor er meer sprake is van concurrentie om het grondbezit dan om de kwaliteit van een bouwplan. Segeren (2007) verwoordde dit als concurrentie *om* de grond, in plaats van concurrentie *op* de grond.

Transparantie en openbaarheid

Het oude systeem was weinig transparant voor mensen die niet direct in het besluitvormingsproces waren betrokken. Zo hoefden gemeenten de exploitatieovereenkomsten en grondcontracten niet openbaar te maken. Doordat tegelijkertijd de exploitatieverordening geen heldere kaders bood, was het gemeentelijk grondbeleid over het algemeen iets dat achter gesloten deuren plaatsvond. Voor mensen zonder direct belang was het onderhandelingsproces bij grondexploitatie vaak niet transparant, en zelfs de gemeenteraad kreeg er vaak weinig van mee.

Invloed van derdebelanghebbenden

Een derde partij kon slechts invloed uitoefenen op het onderhandelingsproces tussen gemeente en ontwikkelaar via de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt echter ook het bestemmingsplan vast, alleen hiertegen kan een derdebelanghebbende formeel bezwaar maken. De gemeenteraad zal, nadat ze net een exploitatieovereenkomst heeft vastgesteld, echter niet snel ingaan tegen het vaststellen van een bestemmingsplan dat de eigen exploitatieovereenkomst mogelijk maakt. Hiernaast leidt een wijziging in het belang van een derde partij tot een nieuwe onderhandelingsronde voor gemeente en ontwikkelaar. Zelfs als de ontwikkelaar geen schadeclaim hiertegen indient, zal de nieuwe onderhandelingsronde de gemeente hoe dan ook geld kosten.

3.5 Resumé

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de relevante wetgeving rond grondexploitatie en de juridische instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben bij actief en faciliterend grondbeleid. De actieve instrumenten bestaan uit minnelijke verwerving, onteigening en het gemeentelijk voorkeursrecht. Deze instrumenten bieden gemeenten voldoende mogelijkheden tot het voeren van actief grondbeleid, maar dit betekent niet dat gemeenten altijd actief grondbeleid kunnen voeren. Ze worden hierin beperkt door hun eigen financiële middelen en door het zelfrealisatierecht. Dit houdt in dat een grondeigenaar, hij mits hij in staat en welwillend is het ruimtelijk beleid van de gemeente uit te voeren, niet onteigend kan worden.

De instrumenten bij faciliterend grondbeleid bestaan uit de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening en de baatbelasting. Deze instrumenten blijken gedeeltelijk te werken, maar er zijn belangrijke knelpunten. De belangrijkste knelpunten vormen zich rond de onderwerpen: kostenverhaal, locatie-eisen, particulier opdrachtgeverschap, concurrentie bij locatieontwikkeling en ontwikkeling bouwplannen, transparantie en openbaarheid en de invloed van derdebelanghebbenden.

De knelpunten van deze instrumenten vormen de aanleiding voor de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet is dan ook zo ingericht, dat de wet vooral op deze punten verbeteringen moet brengen. In het volgende hoofdstuk zal de Grondexploitatiewet inhoudelijk worden behandeld en zullen de verwachte effecten van de wet duidelijk worden.

4 Faciliterend grondbeleid onder de Grondexploitatiewet

4.1 Inleiding

Sinds 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet als onderdeel van de Wro van kracht geworden. Uit voorgaand hoofdstuk is gebleken dat de bestaande wetgeving rond faciliterend grondbeleid zo zijn gebreken kende. De Grondexploitatiewet moet daar verandering in gaan brengen. Om erachter te komen op welke wijze dit zou moeten gebeuren wordt in dit hoofdstuk gezocht naar een antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

Hoe zouden het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol moeten functioneren bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden volgens de doelstellingen van de Grondexploitatiewet?

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de aanleiding en de doelstellingen van de Grondexploitatiewet. Hiermee zullen de beoogde effecten van de wet worden verhelderd. Vervolgens zal worden ingegaan op de werking van de Grondexploitatiewet. Er wordt begonnen met een overzicht van het proces dat bij de Grondexploitatiewet plaatsvindt, waarna de drie instrumenten die de wet biedt aan bod komen. Deze instrumenten zijn de privaatrechtelijke anterieure en posterieure overeenkomst en het publiekrechtelijke exploitatieplan.

Het laatste deel van dit hoofdstuk bevat de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet vanuit de literatuur. Deze verwachte effecten zullen worden gekoppeld aan de doelstellingen van de wet. Op basis van deze koppeling zullen in hoofdstuk vijf de onderzoeksvragen van het empirische deel worden geformuleerd.

4.2 Aanleiding en doelstellingen Grondexploitatiewet

De eerste vraag die een nieuwe wet oproept is die waarom de wet wordt ingevoerd. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden is de belangrijkste reden hiervoor het ontbreken van een effectief publiekrechtelijk beleidsinstrumentarium voor gemeenten bij particuliere grondexploitatie. Dit was echter al langer bekend. Reeds in 1994 is een initiatief genomen om tot een nieuwe wet te komen die moest voorzien in een beter gemeentelijk kostenverhaal. Het toenmalige wetsvoorstel is echter in 1998 gestrand na een negatief advies van de Raad van State. In de Nota Grondbeleid uit 2001 is een nieuwe poging tot een wetsvoorstel gelanceerd, die uiteindelijk heeft geresulteerd in de Grondexploitatiewet van 1 juli 2008. De invoering van de Grondexploitatiewet kan gezien worden als één van de middelen die zijn ingezet om te komen tot de doelstellingen van de Nota Grondbeleid. Deze doelstellingen zijn:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid, en;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking (VR0M, 2001).

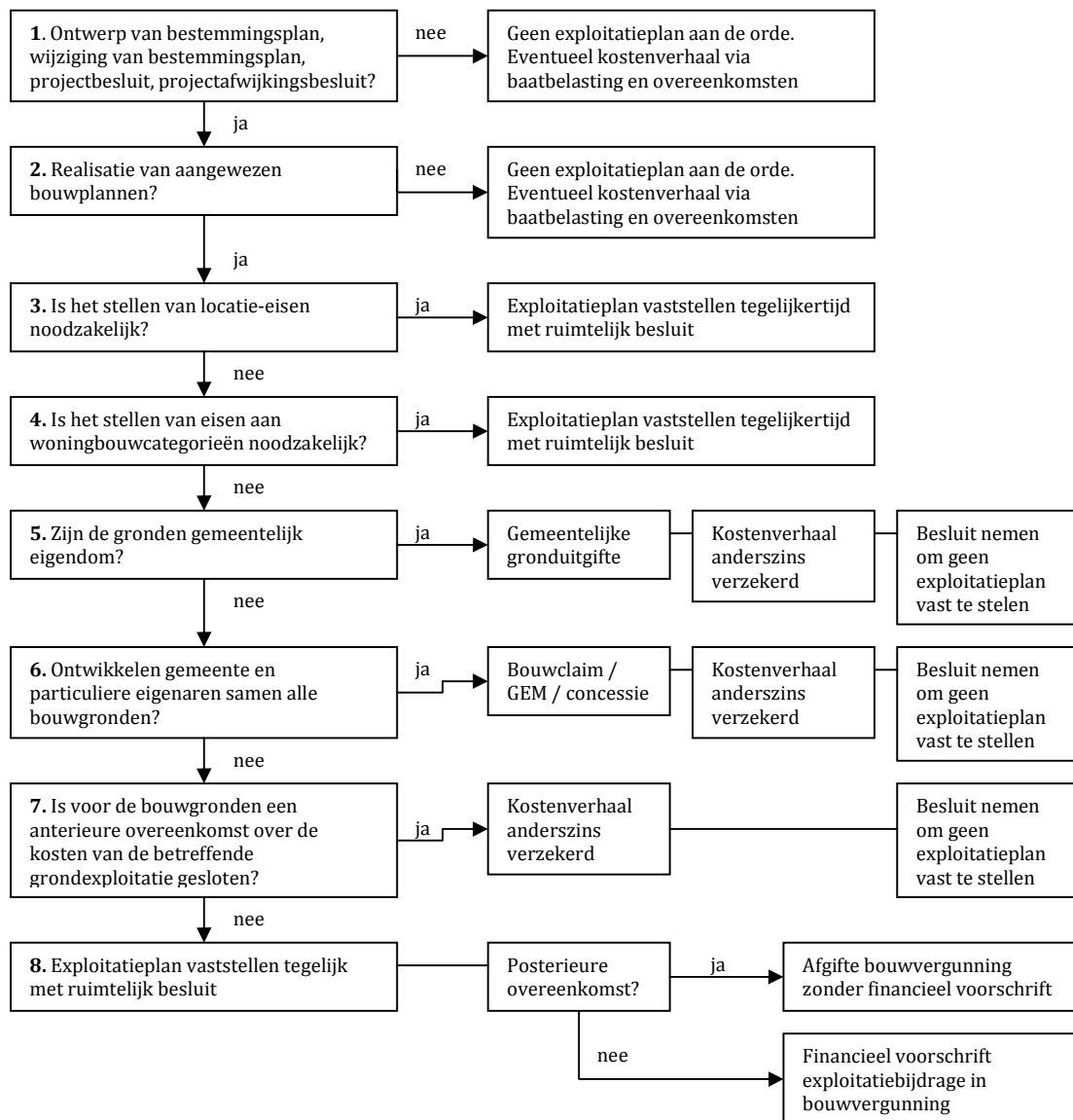
De Grondexploitatiewet is er dus om een aantal redenen. In de Memorie van toelichting van de Grondexploitatiewet worden de doelstellingen van de wet als volgt beschreven: 'dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie' (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr.3). Uit de doelstelling komt onder andere de wens tot verevening naar voren. Dit houdt in dat de kosten en baten binnen een plangebied zo worden verdeeld, dat ook de onrendabele delen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan groenvoorzieningen, sociale woningbouw e.d. Op welke manier de Grondexploitatiewet in genoemde doelstellingen probeert te voorzien zal in de komende paragraaf worden behandeld.

4.3 Hoe werkt de Grondexploitatiewet?

In de Handreiking Grondexploitatiewet (Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008) wordt uitgelegd hoe de wet in de praktijk zal moeten werken. De inhoudelijke beschrijving van de wet in dit hoofdstuk is geschreven met behulp van deze handreiking.

De Grondexploitatiewet is opgebouwd uit twee sporen: een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor. Hiervoor is gekozen om gemeenten en andere partijen de mogelijkheid te geven vrijwillig tot een exploitatieovereenkomst te komen. Hoewel de wet gemeenten verplicht tot kostenverhaal, hoeven gemeenten dus niet altijd de publiekrechtelijke weg te bewandelen. Het ministerie van VROM spreekt juist de voorkeur uit voor het privaatrechtelijke spoor, waarbij gemeenten en andere partijen vrijwillig tot een overeenkomst komen.

Hoe de Grondexploitatiewet werkt, is te zien in het processchema in figuur 4.1. Dit processchema geeft weer wanneer het privaatrechtelijk spoor van toepassing is en wat daarbij komt kijken en hetzelfde komt naar voren voor het publiekrechtelijk spoor. In deze paragraaf zal aan de hand van de verschillende vragen in het processchema worden uitgelegd hoe de Grondexploitatiewet in de praktijk zal moeten werken.



Figuur 4.1: Processchema locatie-ontwikkeling na inwerkingtreding Wro. Bron: Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick (2008).

1. De Grondexploitatiewet is alleen van toepassing bij een viertal ruimtelijke besluiten: het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan en het vaststellen of wijzigen van een projectbesluit. Dit houdt in dat de gemeente alleen als er sprake is van één van deze vier ruimtelijke besluiten verplicht is tot het maken van een exploitatieplan.
2. Er is in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), dat gezien kan worden als een nadere uitwerking van de Wro, een aantal bouwplannen opgenomen waarop de Grondexploitatiewet van toepassing is:
 - de bouw van één of meer woningen;
 - de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;

- de uitbreiding van een hoofdgebouw met ten minste 1000 m² of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aangesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat bouwplannen waarvoor een bouwvergunning kan worden verleend op grond van een vorig planologisch besluit zijn uitgezonderd.

Deze indeling van bouwplannen is erg ruim, volgens het Bro kan er nog geen huis gebouwd worden zonder dat er een exploitatieplan gemaakt moet worden. Er is dan ook een andere manier om onder het exploitatieplan uit te komen. Er is in de Wro opgenomen dat er geen exploitatieplan gemaakt hoeft te worden, indien het kostenverhaal anderszins verzekerd is en er geen locatie-eisen of eisen aan woningbouwcategorieën worden gesteld. Op deze eisen wordt bij vraag drie en vier ingegaan, maar het is van belang nogmaals te constateren dat, wanneer een gemeente een kostendekkende overeenkomst kan sluiten in een exploitatiegebied, de gemeente niet meer verplicht is tot het maken van een exploitatieplan.

3. Als het stellen van locatie-eisen noodzakelijk is, dienen deze te worden opgenomen in het exploitatieplan. Onder locatie-eisen worden eisen verstaan met betrekking op de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijpmaken.
4. Op dezelfde manier als bij de locatie-eisen kan het stellen van eisen aan woningbouwcategorieën noodzakelijk worden geacht. In het Bro zijn hiervoor drie woningbouwcategorieën aangewezen: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap. In een exploitatieplan kan bijvoorbeeld een minimum aantal sociale huurwoningen worden vastgelegd.
5. Als alle gronden in een exploitatiegebied eigendom zijn van de gemeente, is het niet nodig een exploitatieplan vast te stellen. De gemeente kan zelf zorg dragen voor de noodzakelijke locatie-eisen en de eisen voor woningbouwcategorieën en het kostenverhaal wordt geregeld in de prijs die de gemeente vraagt bij de uitgifte van de gronden. Dit sluit aan bij de gedachte dat de Grondexploitatiewet ontworpen is om het gemeentelijk instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken, en niet is ontworpen voor actief grondbeleid.
6. Zoals hierboven al werd aangegeven, bestaat er de mogelijkheid voor gemeente en grondeigenaren om op vrijwillige basis tot een overeenkomst over kostenverhaal te komen. Deze overeenkomst wordt in de Wro een anterieure overeenkomst genoemd en kan naast afspraken over kostenverhaal ook afspraken bevatten over tijdvak, fasering, locatie-eisen en eisen over woningbouwcategorieën. Ook voor de anterieure overeenkomsten geldt: als de overeenkomst het kostenverhaal regelt en de noodzakelijke locatie-eisen en eisen voor woningbouwcategorieën bevat, hoeft er geen exploitatieplan worden vastgesteld.
7. In een anterieure overeenkomst wordt het kostenverhaal van de gemeente anderszins verzekerd. Een anterieure overeenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en particuliere grondeigenaren waarin allerlei afspraken kunnen worden gemaakt over grondexploitatie. De anterieure overeenkomst zal verderop in dit hoofdstuk nader worden toegelicht.

8. Als er sprake is van een ontwerp/wijziging van een bestemmingsplan of projectbesluit en een gemeente kan niet met alle grondeigenaren tot een vrijwillige overeenkomst komen, dan is de gemeente genoodzaakt een exploitatieplan vast te stellen. Het exploitatieplan bevat de nodige kaders voor de exploitatie van een gebied, zoals de hierboven besproken locatie-eisen en de eisen voor woningbouwcategorieën. Het belangrijkste onderdeel van het exploitatieplan is het deel waarin de gemeentelijke kosten worden verhaald op de andere grondeigenaren. Nadat het exploitatieplan is vastgesteld, kunnen gemeente en grondeigenaren nog steeds op vrijwillige basis tot een overeenkomst komen. Dit is de posterieure overeenkomst, en heeft als verschil met de anterieure overeenkomst dat de posterieure overeenkomst binnen de kaders van het exploitatieplan moet blijven. Er kan niet meer worden afgeweken van bijvoorbeeld de eisen voor woningbouwcategorieën, waardoor beide partijen minder speelruimte hebben dan binnen een anterieure overeenkomst. Als gemeente en grondeigenaar nog steeds geen overeenkomst op vrijwillige basis kunnen sluiten, worden de gemeentelijke kosten zoals vastgesteld in het exploitatieplan verhaald op de grondeigenaar bij de uitgifte van de bouwvergunning.

Uit het processchema hierboven komen drie instrumenten naar voren. De anterieure overeenkomst, de posterieure overeenkomst en het exploitatieplan. Deze instrumenten bevatten alle drie afspraken over gemeentelijk kostenverhaal, de noodzakelijke locatie-eisen en eisen aan woningbouwcategorieën. Dit betekent echter niet dat de instrumenten onderling geen verschillen vertonen. Om deze reden worden de verschillende overeenkomsten in de komende paragrafen nader beschreven.

4.4 De anterieure overeenkomst

Inhoud van de anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een vrijwillige overeenkomst die tot stand komt in de beginfase van een project. Van de overeenkomsten die worden geboden in de Grondexploitatiewet zal deze overeenkomst waarschijnlijk het meest voorkomen (Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008). Doordat de anterieure overeenkomst vroegtijdig wordt gesloten, heeft deze overeenkomst een aantal voordelen. Zo hebben gemeente en particuliere grondeigenaren vroegtijdig helderheid over de ontwikkeling van de locatie, de hoogte van exploitatiebijdragen, het te realiseren bouwprogramma en de bijzondere locatie-eisen. De anterieure overeenkomst is onderdeel van het privaatrechtelijke spoor van de Grondexploitatiewet en bij deze overeenkomst zijn de onderhandelende partijen dus niet gebonden aan de publiekrechtelijke kaders van de Grondexploitatiewet. Dit houdt in dat er meer en andersoortige afspraken gemaakt kunnen worden dan binnen het publiekrechtelijke kader. Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick geven een overzicht van afspraken en bepalingen die gemaakt kunnen worden in een anterieure overeenkomst:

Afspraken over de kosten van de grondexploitatie van de locatie

Om afspraken te kunnen maken over de kosten van grondexploitatie zal een gemeente eerst inzicht moeten krijgen in de te verwachte kosten van een project. Ook zal de gemeente een schatting moeten kunnen maken van een juiste verdeling van deze kosten over de verschillende grondeigenaren in het exploitatiegebied. Om tot een juiste kostenraming te komen kan een gemeente een concept-exploitatieplan opstellen. In dit plan worden de

verwachte kosten van de gemeente bepaald en hieruit moet duidelijk worden welke eigenaar wat voor bijdrage zal moeten leveren om de grondexploitatie vanuit gemeentelijk oogpunt rendabel te maken. De gemeente zal op moeten letten dat ze niet te weinig kosten probeert te verhalen, en de particuliere eigenaar moet in het oog houden dat hij niet te veel betaalt. In beide gevallen is er achteraf geen recht op wettelijke teruggave van het verschil. Bij het publiekrechtelijke exploitatieplan is dit anders, maar dat komt verderop in dit hoofdstuk aan bod. Wel kunnen gemeente en particuliere eigenaar een afrekenbeding in de overeenkomst opnemen, waarin terugbetaling van overschotten geregeld wordt. Ook kunnen er in de overeenkomst afspraken worden gemaakt over welke kosten verhaald worden, zonder te definiëren hoe hoog deze kosten zullen zijn.

Planschadekosten

Afspraken over het verhalen van planschadekosten kunnen op drie manieren gemaakt worden in een anterieure overeenkomst:

- op basis van een raming van de planschadekosten;
- op basis van een raming, met een verrekening op basis van nacalculatie; of
- op basis van nacalculatie.

Kosten voor bovenwijkse voorzieningen

Onder voorzieningen worden in het Bro verstaan: het bouw- en woonrijpmaken, de nutsvoorzieningen, rioleringen, wegen, onbebouwde openbare parkeergelegenheden en straatmeubilair. Deze voorzieningen kunnen in het exploitatiegebied te vinden zijn, maar ook daarbuiten. Deze voorzieningen worden ook wel bovenwijkse voorzieningen genoemd. Denk bijvoorbeeld aan een weg die meerdere wijken (exploitatiegebieden) ontsluit. Hoewel deze voorzieningen niet enkel nuttig zijn voor één exploitatiegebied, kan in een anterieure overeenkomst toch naar verhouding een deel van de kosten voor de voorziening worden verhaald. De juiste verhouding zal waarschijnlijk worden gevonden door toepassing van de drie kostenverhaalscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Deze criteria komen bij de beschrijving van het exploitatieplan uitgebreid naar voren.

Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

In een anterieure overeenkomst kunnen bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen. Hoewel er geen eenduidige definitie bestaat van ruimtelijke ontwikkeling binnen de Wro, gaat het hier om ontwikkelingen als natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur (Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008). Een belangrijk aspect van deze bijdragen is dat de ontwikkelingen niet in het exploitatiegebied plaats hoeven te vinden. Wel moeten de ontwikkelingen zijn opgenomen in een structuurvisie. Door deze eigenschappen is het voor gemeenten mogelijk geworden om tot bovenplanse verevening te komen. Dit houdt in dat de gemeente exploitatieoverschotten van de ene locatie gebruikt om elders de exploitatie sluitend te krijgen. Deze mogelijkheid bestaat enkel in de anterieure overeenkomst, voordat een exploitatieplan is opgesteld.

Bepalingen over zekerheidstelling betaling

Een essentieel onderdeel van elke betalingsovereenkomst is de zekerheidstelling van betaling. Stel dat een particuliere eigenaar failliet gaat terwijl het project nog loopt, mag het niet zo zijn dat de gemeente met een tekort komt te zitten. Dit kan tot gevolg hebben dat een project niet meer financieel haalbaar is en dat de gemaakte kosten verloren zijn gegaan. Opmerkelijk is dat deze bepalingen niet verplicht worden in de Wro.

Bepalingen over tijdvak en fasering

Om een duidelijke overeenkomst te kunnen maken moeten er afspraken gemaakt worden over het tijdvak waarbinnen de grondexploitatie voltooid zal moeten zijn. Ook moeten er afspraken gemaakt worden over de fasering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen alsmede de koppelingen tussen deze onderdelen. Als de gemeente deze afspraken noodzakelijk acht, moeten ze worden opgenomen in de anterieure overeenkomst, anders moet de gemeente alsnog een exploitatieplan opstellen.

Bepalingen over locatie-eisen

De term locatie-eisen is al eerder gevallen in dit hoofdstuk, maar wordt net als het hierboven beschreven 'ruimtelijke ontwikkelingen' niet gedefinieerd in de Wro. Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick (2008) geven een beschrijving; locatie-eisen zijn volgens hen:

- eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van een exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- regels over het uitvoeren van de onder het vorige aandachtspunt bedoelde werken en werkzaamheden.

Bepalingen over woningbouwcategorieën

Een gemeente kan in een anterieure overeenkomst bepalingen over woningbouwcategorieën opnemen. Het gaat hierbij om sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Voor elke categorie kan een minimaal of maximaal percentage worden vastgesteld dat gerealiseerd dient te worden. Op deze manier kan voor een exploitatiegebied bijvoorbeeld het aantal kavels voor particulier opdrachtgeverschap bepaald worden.

Bepalingen in verband met het doorlopen van planologische en andere procedures

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten voordat de planologische procedure die moet voorzien in de ruimtelijke ontwikkeling wordt gestart. Met andere woorden wordt eerst de overeenkomst gesloten, waarna het bestemmingsplan of projectbesluit wordt gewijzigd dan wel vastgesteld. Hierdoor is er op het moment van het sluiten van de overeenkomst nog geen zekerheid over het definitief worden van de planologische maatregel. Tegen een planologische maatregel kan namelijk publiekrechtelijk in beroep worden gegaan. Als het beroep gegrond is, kan de gemeente soms niet alle afspraken in de anterieure overeenkomst nakomen. Om deze reden dient er in elke anterieure overeenkomst een voorbehoud worden opgenomen ten aanzien van toekomstig publiekrechtelijk handelen, uitspraken van de bestuursrechter over ruimtelijke maatregelen, een exploitatieplan en andere publiekrechtelijke besluiten ter uitvoering van de overeenkomst.

Andere inhoudelijke bepalingen en algemene bepalingen

Er kunnen veel afspraken en bepalingen in een anterieure overeenkomst worden opgenomen. Daar elke locatie zijn eigen specifieke kenmerken heeft, hangt het van de locatie af wat voor afspraken en bepalingen wel en niet worden opgenomen. Voorbeelden van 'andere' inhoudelijke bepalingen zijn: de overdracht van gronden aan gemeente, ketting- en boetebedingen, schaderegelingen, tussentijdse beëindiging van de overeenkomst, geschillenregelingen et cetera.

Typen anterieure overeenkomsten

Bovenstaand overzicht van mogelijke afspraken en bepalingen in een anterieure overeenkomst geeft enkel de mogelijkheden binnen de anterieure overeenkomst aan. Het is niet zo dat al deze afspraken in elke anterieure overeenkomst voor zullen komen. Elke anterieure overeenkomst zal gemaakt worden aan de hand van de specifieke eigenschappen van de betreffende locatie. Een belangrijke factor hierbij is de grondpositie van de gemeente. Deze factor bepaalt in grote mate hoe actief of juist faciliterend het type anterieure overeenkomst zal zijn. De typen anterieure overeenkomsten zijn in te delen van actief naar faciliterend en komen overeen met de overeenkomsten uit paragraaf 2.5: gronduitgifteovereenkomst, bouwclaimovereenkomst, publiek-private samenwerkingsovereenkomst, exploitatieovereenkomst en concessieovereenkomst. Voor welk type overeenkomst wordt gekozen hangt af van de grondpositie van de gemeente, de welwillendheid van particuliere eigenaren en de locatie-eigenschappen. Hoe actief of faciliterend een anterieure overeenkomst uiteindelijk zal zijn, hangt ook af van de opgenomen afspraken in de overeenkomst. Het is zodoende niet altijd zo dat een concessieovereenkomst meer faciliterend zal zijn dan een exploitatieovereenkomst. Dit gegeven wordt verduidelijkt in figuur 4.2.

Actief grondbeleid	Deels actief grondbeleid en deels facilitair grondbeleid	Facilitair grondbeleid
Volledig gemeentelijke grondpositie	Deels gemeentelijke grondpositie	Volledig private grondposities (zelfrealisatie)
Anterieure fase → anterieure overeenkomsten		
gronduitgifte-overeenkomsten	(deels) gronduitgifte-overeenkomsten (actief-grondbeleid) (Gemeente)	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst)
anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via 'andere' anterieure overeenkomsten
	(deels) bouwclaimovereenkomsten (actief grondbeleid)	
	ook (deels) anderszins verzekerd via gemeentelijke gronduitgifte	
	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (facilitair grondbeleid)	
	(deels) anderszins verzekerd via 'andere' overeenkomsten	

Figuur 4.2: Vormen van grondbeleid en de daarbij aan de orde zijnde anterieure overeenkomsten. Bron: Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick (2008).

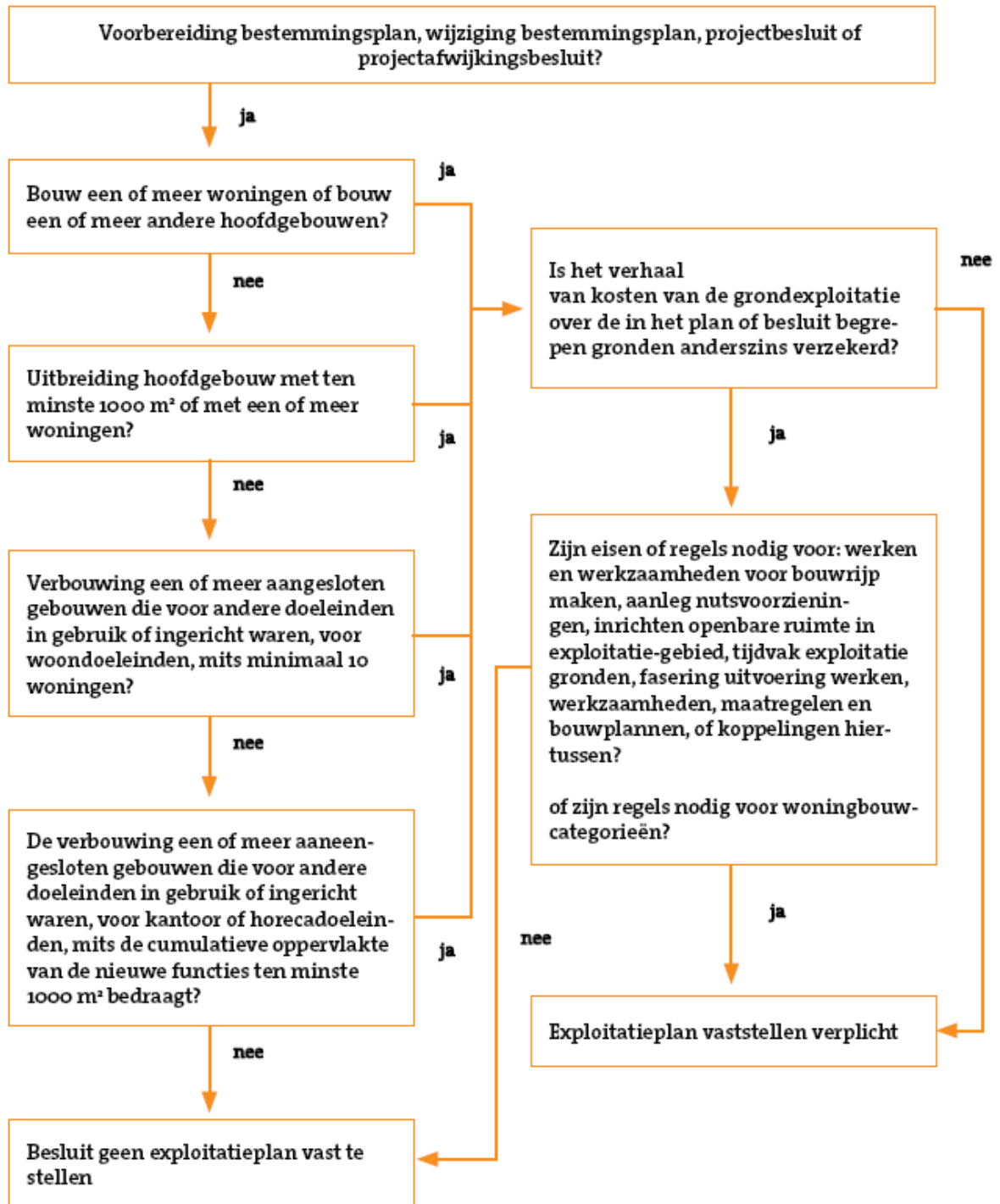
In deze paragraaf zijn de inhoud en verschillende typen anterieure overeenkomsten beschreven die mogelijk zijn binnen de kaders van de Grondexploitatiewet.

Een laatste belangrijke opmerking over de anterieure overeenkomst is dat het College van Burgemeester en Wethouders kennis moet geven van het feit dat ze een overeenkomst over grondexploitatie zijn aangegaan. Ze moeten bekend maken dat er een overeenkomst over grondexploitatie is aangegaan en op welke percelen de overeenkomst van toepassing is. De inhoud van de overeenkomst hoeft niet openbaar gemaakt te worden.

Als een gemeente met één of meer particuliere grondeigenaren niet tot een anterieure overeenkomst kan komen, is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen (zie figuur 4.1). Wat een exploitatieplan inhoudt wordt in de volgende paragraaf behandeld.

4.5 Het exploitatieplan

Het exploitatieplan is onderdeel van het publiekrechtelijk spoor van de Grondexploitatiewet. Een exploitatieplan dient in een aantal gevallen gemaakt te worden. Figuur 4.3 geeft een overzicht van wanneer dit het geval is.



Figuur 4.3: Beslisschema exploitatieplan. Bron: Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick (2008).

Een exploitatieplan bestaat uit een aantal onderdelen, die zijn in te delen in verplichte en facultatieve onderdelen. De verplichte onderdelen zijn:

- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- een exploitatieopzet, met daarin:
 - voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
 - een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de planschade;
 - een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de hierboven bedoelde ramingen;
 - een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
 - voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en zo nodig koppelingen hiertussen;
 - de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

Ieder exploitatieplan dat gemaakt zal worden moet dus deze drie onderdelen bevatten. Hiernaast hebben gemeenten de mogelijkheid facultatieve onderdelen op te nemen in een exploitatieplan, die vooral gericht zijn om de gemeenten kwalitatieve eisen te kunnen laten stellen aan de uitvoering van voorzieningen.

Met andere woorden staat er in een exploitatieplan wat er wanneer gaat gebeuren in welk gebied, en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Hiermee komen we tot de kern van het exploitatieplan, het rammen van de kosten en opbrengsten in het exploitatiegebied. Dit is van groot belang, aangezien de gemeente niet via de publiekrechtelijke weg te laag geraamde kosten alsnog kan verhalen. Aan de andere kant is het wel zo dat een particuliere grondeigenaar teveel betaalde kosten terug kan vorderen. Een juiste raming van de kosten in het exploitatiegebied is voor gemeenten dus van groot belang. De vraag is enkel: welke kosten kunnen worden verhaald en hoe worden deze kosten geraamd?

De eerste opmerking hierbij is dat de kosten opgenomen moeten zijn in de kostensoortenlijst in afdeling 6.2 van het Bro (zie bijlage 1). Hoewel deze lijst zeer uitgebreid is, kunnen kosten die niet op deze lijst voorkomen, niet via het exploitatieplan worden verhaald. De kosten worden getoetst aan drie criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Met profijt wordt bedoeld dat de locatie nut moet ondervinden van de te nemen maatregelen, werken of voorzieningen. Toerekenbaarheid gaat om het verband tussen de exploitatie en de te verwachten kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen moeten een gevolg zijn van de ontwikkelingen in het exploitatiegebied. De proportionaliteit geeft de verdeling van de kosten aan. Zo zullen de kosten van een bovenwijkse voorziening maar voor een gedeelte toe te rekenen zijn aan een bepaald exploitatiegebied.

Het exploitatieplan geeft de kaders aan waarbinnen publiekrechtelijk kostenverhaal plaats kan vinden en biedt de basis voor eventuele posterieure overeenkomsten en kostenverhaal via de bouwvergunning. Het exploitatieplan is dan ook een openbaar document, waartegen beroep kan worden aangetekend. Het exploitatieplan zal jaarlijks worden geactualiseerd.

4.6 De posterieure overeenkomst

Nadat het exploitatieplan is vastgesteld door de gemeenteraad, bestaat er nog steeds de mogelijkheid voor gemeente en particuliere eigenaar om tot een vrijwillige overeenkomst te komen. Deze overeenkomst wordt de posterieure overeenkomst genoemd. De inhoud van deze overeenkomst dient binnen de kaders van het exploitatieplan te vallen. Er mogen geen afspraken in worden gemaakt die in strijd zijn met het exploitatieplan. Ook mogen er geen afspraken worden gemaakt over zaken die niet in het exploitatieplan worden behandeld. Als er bijvoorbeeld geen afspraken over woningbouwcategorieën in het exploitatieplan zijn opgenomen, kunnen hier in de posterieure overeenkomst ook geen afspraken meer over worden gemaakt. Buiten deze beperkingen lijkt de posterieure overeenkomst in grote mate op de eerder besproken anterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst kan afspraken bevatten over de exploitatiebijdrage, zekerheidstelling betaling, locatie-eisen, woningbouwcategorieën, tijdvak en fasering. Hiernaast zijn er nog andere bepalingen mogelijk zoals bepalingen over de overdracht van gronden aan de gemeente, ketting- en boetebedingen, geschillenregelingen et cetera.

Net als bij de anterieure overeenkomst kan aan de posterieure overeenkomst op verschillende manieren vorm worden gegeven. De verschillende typen overeenkomsten zijn: de gronduitgifteovereenkomst, bouwclaimovereenkomst, PPS-overeenkomst, exploitatieovereenkomst en concessieovereenkomst.

De afspraken die in de posterieure overeenkomst gemaakt worden, komen dus voor een groot deel overeen met de afspraken die in een anterieure overeenkomst worden gemaakt. Dit houdt ook in dat het kostenverhaal in een posterieure overeenkomst 'anderszins verzekerd' kan zijn, waardoor er geen kostenverhaal via de bouwvergunning plaats hoeft te vinden.

Als een posterieure overeenkomst is gesloten, maakt de gemeente dit bekend en legt de overeenkomst ter inzage.

4.7 Verwachte effecten van de Grondexploitatiewet

De doelstellingen van de Grondexploitatiewet zijn in dit hoofdstuk uitgebreid naar voren gekomen. Gemeenten zouden betere mogelijkheden tot kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen moeten krijgen bij particuliere grondexploitatie. De vraag of dit ook is gelukt, staat centraal in dit onderzoek. Uit het empirisch deel zal moeten blijken of de Grondexploitatiewet van waarde is gebleken bij de geselecteerde cases. Vanuit de theorie is ook al het een en ander geschreven over de effecten die de Grondexploitatiewet naar verwachting zal hebben. Van Dinteren et al. hebben in 2008 reeds een ex-ante evaluatie van de wet gedaan. Ze komen tot een aantal conclusies die betrekking hebben op de grondmarkt voor woningbouw:

- De Grondexploitatiewet biedt waarschijnlijk voldoende mogelijkheden voor gemeenten om een goede regie te kunnen voeren, mits er sprake is van voldoende opbrengsten ten opzichte van de kosten. De regiefunctie wordt versterkt door de mogelijkheden tot het afdwingen van woningbouwcategorieën, locatie-eisen en faseringsafspraken. Aangezien vooral op uitleglocaties nog winst kan worden gemaakt, zal de Grondexploitatiewet op die locaties het meest effectief zijn.
- Het opstellen van exploitatieplannen zal meer gaan voorkomen dan de wetgever had verwacht. Dit is een gevolg van het grote aantal grondeigenaren in veel

plangebieden. Het is hierdoor waarschijnlijk dat er met ten minste één grondeigenaar geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten, waardoor een exploitatieplan verplicht wordt voor de gemeente. Dit levert een extra druk op het ambtelijk apparaat ten opzichte van de oude situatie.

- De transparantie van het gemeentelijk grondbeleid voor de burger zal aan de ene kant toenemen doordat exploitatieplannen openbare documenten zijn. Aan de andere kant zal de transparantie afnemen door het toenemende aantal 'postzegel'-bestemmingsplannen. Dit zijn bestemmingsplannen op kleine geografische schaal in plaats van globale bestemmingsplannen en zijn een gevolg van de verplichte koppeling van het exploitatieplan aan het bestemmingsplan.
- De 'inbrengwaarden' van gronden die gebruikt worden in de Grondexploitatiewet kunnen tot problemen leiden. Als de inbrengwaarden van bepaalde gronden lager worden ingeschat dan de prijs die de eigenaar ervoor heeft betaald, kunnen vertragingen in het onderhandelingsproces optreden.
- Doordat het zelfrealisatiebeginsel onveranderd blijft, zal grondbezit ook in de toekomst een sterk bepalende factor zijn bij grondexploitatie. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat de concurrentie op de grondmarkt en de efficiëntie van die markt toe zal nemen. De concurrentie zal waarschijnlijk meer om grondbezit blijven gaan, dan om kwaliteit van bouwplannen.

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft reeds een evaluatie gedaan naar de Grondexploitatiewet. Deze ex-durante evaluatie is onderdeel van een evaluatie van de gehele Wro. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn (Buitelaar, 2010):

- De doelstellingen van het publiekrechtelijk kostenverhaal zijn gehaald doordat gemeenten verplicht zijn tot kostenverhaal. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het publiekrechtelijk kostenverhaal op basis van de kostensoortenlijst een vorm is van minimum kostenverhaal.
- Volledig kostenverhaal is op binnenstedelijke locaties lastiger dan op uitbreidingsgebieden, omdat de inbrengwaarden van de gronden en de sloopkosten hoger zijn.
- Het verplicht verhalen van (kleine) kosten waar de gemeente geen behoefte aan heeft, leidt wel tot problemen. De belasting op het ambtelijk apparaat kan in gevallen van kleine kosten onevenredig groot zijn.
- Bovenplanse kosten worden nog nauwelijks verhaald vanwege het gebrek aan geconcretiseerde bovenplanse ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisies.
- Het privaatrechtelijk spoor geniet duidelijke voorkeur boven het publiekrechtelijk spoor. Het publiekrechtelijk spoor wordt alleen ingezet bij erg gefragmenteerd grondbezit of als een gemeente zich nadrukkelijk passief wil opstellen. Het exploitatieplan en de verplichte jaarlijkse herziening ervan worden als omslachtig ervaren.
- Posterieure overeenkomsten worden nauwelijks gebruikt.
- Free riding lijkt onder de Grondexploitatiewet te zijn verdwenen.
- Het voorkomen van langdurige procedures lijkt niet van de grond te komen. In het privaatrechtelijke spoor is er niet zoveel veranderd. Bij het publiekrechtelijke spoor worden er discussies gevoerd over inbrengwaarden, wat kan leiden tot vertragingen. Ook zijn de mogelijkheden tot beroepsprocedures toegenomen in het publiekrechtelijk spoor. Dit kan ook leiden tot vertragingen.

- Locatie-eisen worden opgenomen in exploitatieplannen, eisen aan woningbouwcategorieën in mindere mate. Wel geven gemeenten aan dit in de toekomst meer te willen gaan doen.
- Onder de WRO bestond er onduidelijkheid over welke kosten een gemeente kon opnemen in een exploitatieovereenkomst. De kostensoortenlijst uit het Bro heeft daar verandering in gebracht. Toch gaat de voorkeur uit naar de anterieure overeenkomst, waarin andersoortige kosten kunnen worden opgenomen.

4.8 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding, doelstellingen, inhoud en verwachte effecten van de Grondexploitatiewet behandeld. De Grondexploitatiewet moet leiden tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, de mogelijkheid bieden tot het stellen van locatie-eisen en binnenplanse verevening mogelijk maken. De drie instrumenten die de wet biedt, de anterieure en posterieure overeenkomsten en het exploitatieplan moeten voorzien in die doelstellingen.

De twee evaluaties van de Grondexploitatiewet die in dit hoofdstuk zijn aangehaald bevatten belangrijke voorlopige conclusies over de effectiviteit van de wet. In dit onderzoek staat het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regiefunctie centraal. De conclusies uit de twee evaluaties bevatten nuttige informatie over deze punten:

- Gemeenten hebben vooral in het publiekrechtelijk spoor met het exploitatieplan betere mogelijkheden tot kostenverhaal te komen dan onder het oude regiem. Wel is het een vorm van minimum kostenverhaal, en gaat de voorkeur uit naar het privaatrechtelijk spoor.
- De mogelijkheden die gemeenten hebben gekregen voor het stellen van eisen aan woningbouwcategorieën, het stellen van locatie-eisen en het vaststellen van faseringsafspraken dragen bij aan de gemeentelijke regiefunctie. Het ontbreken van mogelijkheden tot bovenplanse verevening in het publiekrechtelijk spoor is wel een gemis.
- Het grondexploitatieproces lijkt niet veel sneller te verlopen dan onder het oude regiem. Dit komt doordat in het privaatrechtelijke spoor eigenlijk niet zoveel veranderd is en in het publiekrechtelijk spoor problemen worden verwacht met de inbrengwaarden en de toegenomen beroepsmogelijkheden.

Op basis van deze voorlopige conclusies kan gezegd worden dat de Grondexploitatiewet een verbetering lijkt te geven voor het gemeentelijk kostenverhaal en een versterking voor de gemeentelijke regiefunctie is. De Grondexploitatiewet lijkt te voorzien in de doelstellingen waarvoor ze geschreven is. Of dit in het empirisch deel van dit onderzoek ook zo blijkt te zijn wordt in het volgende hoofdstuk duidelijk.

5 De Grondexploitatiewet in de praktijk

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de Grondexploitatiewet en het proces rond grondexploitatie uitgebreid behandeld. Vanuit een theoretisch perspectief is gekeken naar het besluitvormingsproces rond grondexploitatie om vervolgens de stap te maken naar gemeentelijk grondbeleid en de juridische instrumenten die gemeenten voorhanden hebben bij grondexploitatie. De Grondexploitatiewet is het instrument dat centraal staat in dit onderzoek. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de wet waarschijnlijk voor een groot deel zal voldoen aan haar doelstellingen. Zo zal het gemeentelijk kostenverhaal verbeteren en zal de regiefunctie van gemeenten versterkt moeten zijn. De belangrijkste vraag in dit onderzoek is of dat ook in de praktijk zichtbaar is en wordt verwoord in de derde deelvraag, die een leidraad zal vormen door dit hoofdstuk:

Hoe verloopt het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre zijn gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden in de praktijk onder de Grondexploitatiewet?

Om een antwoord te kunnen geven zal een viertal cases gepresenteerd worden. De cases zijn uitleggebieden waarbij de Grondexploitatiewet van toepassing is geweest. Door betrokkenen bij de grondexploitatie van de cases te interviewen wordt een beeld gevormd van de manier waarop de Grondexploitatiewet gebruikt wordt in de praktijk. Hierdoor zal duidelijk worden in hoeverre de Grondexploitatiewet ook wordt ervaren als een verbetering voor het gemeentelijk kostenverhaal en de regiefunctie.

In de komende paragrafen zullen de verschillende cases worden beschreven. Hierbij zullen algemene kenmerken van het exploitatiegebied worden behandeld, waarna wordt ingegaan op de manier waarop de Grondexploitatiewet gebruikt is. Hierbij komt naar voren voor welk instrument (privaat of publiekrechtelijk spoor) is gekozen en waarom. Ook zal er vanuit gemeentelijk oogpunt worden gekeken of gemeenten hun eigen doelstellingen hebben kunnen realiseren met behulp van de Grondexploitatiewet.

Op basis van de bevindingen uit de cases zullen conclusies worden getrokken over het gemeentelijk kostenverhaal en het voeren van een regiefunctie.

5.2 Context en methodologie

Context: Provincie Drenthe

Bij de selectie van de cases is de aandacht gericht op cases binnen de provincie Drenthe. Hiervoor is gekozen om inzicht te krijgen in de ervaringen met de Grondexploitatiewet in een relatief klein geografisch gebied. Hiernaast bestond er bij de Provincie Drenthe interesse in een onderzoek naar de effecten van de Grondexploitatiewet binnen de grenzen van de provincie.

De provincie Drenthe bestaat sinds de gemeentelijke herindeling in 1998 uit twaalf gemeenten. Het belangrijkste ruimtelijke beleidsdocument dat de provincie schrijft is het provinciaal omgevingsplan, ook wel POP genoemd. De provincie Drenthe heeft op het moment van schrijven al het derde POP uitgebracht, de omgevingsvisie Drenthe. In deze

contextbeschrijving zullen echter de doelstellingen uit het tweede provinciaal omgevingsplan, POP II, worden behandeld. Dit omdat de cases die in dit onderzoek worden behandeld een deel van hun oorsprong vinden in het POP II. De omgevingsvisie Drenthe richt zich op toekomstige ontwikkelingen en is daarom op de behandelde cases minder van toepassing. Er zal vooral worden ingegaan op de woonprogramma's uit het POP II. In deze woonprogramma's wordt de strategie van de provincie ten aanzien van het huisvesten van Drenthe's 490.000 inwoners uitgezet.

In het POP II stelt de provincie Drenthe een aantal doelen ten aanzien van de woonprogramma's binnen de provincie (Provincie Drenthe, 2003). De doelstellingen voor de lange termijn zijn:

- het aanbieden van woonmilieus die aansluiten bij de vraag, en;
- de woonkwaliteit te verbeteren in gebieden die nog niet over voldoende aantrekkingskracht beschikken, maar daar wel de potentie voor hebben.

De planperiode van het POP II is van 2003 tot ergens tussen 2010 en 2015. Voor deze periode heeft de provincie ook een aantal doelstellingen vastgelegd. De provincie wil woonmilieus ontwikkeld zien worden die afgestemd zijn op bovenlokale woonvoorkeuren en waarmee knelpunten in het functioneren van de woningmarkt worden opgelost (Provincie Drenthe, 2003). Ook streeft de provincie naar de realisatie van 40 procent van de woningbouw via particulier opdrachtgeverschap. De provincie legt het initiatief tot het behalen van deze doelstellingen bij de twaalf gemeenten neer. Gemeenten zullen hiervoor woonplannen moeten maken, waarin op planmatige en samenhangende wijze het woonbeleid van de gemeente vorm moet krijgen.

Hoewel de bevolking in bepaalde delen van de provincie Drenthe krimp zal gaan vertonen, groeien andere gebieden nog wel. Dit in combinatie met de huishoudensverkleining leidt ertoe dat er nog steeds een vraag is naar een vergroting van het woningaanbod in de provincie. De provincie Drenthe geeft aan dat er in de periode van 2000 tot 2014 nog ongeveer 33.000 woningen gebouwd zouden moeten worden. Hierbij moet vermeld worden dat in de tussentijd de economische crisis de woningbouw sterk heeft beïnvloed. Hierdoor zijn in veel gevallen de woningbouwopgaven naar beneden bijgesteld.

Methodologie

De cases die verderop in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn nieuwbouwplannen in uitleggebieden waar sprake is van particulier grondbezit. Om inzicht te krijgen in het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol zijn interviews afgenomen met betrokken bij de betreffende gemeenten. De interviews hebben net als de behandeling van de cases verderop alle dezelfde structuur. De keuze voor welk instrument, de anterieure overeenkomst of het exploitatieplan, staat centraal. Dit bepaalt onder meer tot in hoeverre gemeenten in staat zijn tot kostenverhaal te komen en hun regierol te vervullen. Om deze begrippen inzichtelijk te krijgen zijn eerst de doelstellingen van de gemeenten in kaart gebracht, waarna wordt gereflecteerd in hoeverre de doelstellingen al behaald zijn of behaald zullen worden in de nabije toekomst.

Tijdens de interviews is steeds het vergelijk getrokken met de wetgeving onder de WRO. Zo moet duidelijk worden welke doelstellingen de gemeenten in de cases wel en niet zouden kunnen hebben behaald onder de oude wetgeving. Hierdoor zullen uiteindelijk antwoorden gegeven kunnen worden op de hoofdvraag van dit onderzoek.

5.3 Case 1: Groote Veen, Eelde

Groote Veen is een uitleggegebied tussen het dorp Eelde en de landgoederenzone ten Oosten van Eelde. Het gebied wordt om deze reden ontwikkeld als een planconcept met het thema 'landgoed'. Het plangebied is ongeveer 28 ha groot, waarvan 16,6 ha nieuw ontwikkeld wordt. Groote Veen moet voorzien in de bouw van circa 200 woningen. Ook wordt er een multifunctionele accommodatie ontwikkeld (zie figuur 5.1).

Aantal grondeigenaren: 5

Instrument: Exploitatieplan en anterieure overeenkomst



Figuur 5.1: Stedenbouwkundig plan Groote Veen. Bron: Gemeente Tynaarlo (2007).

Doelstellingen gemeente Tynaarlo

In het bestemmingsplan Groote Veen is te lezen dat de gemeente Tynaarlo zichzelf een aantal doelstellingen heeft gesteld in haar huidige beleid. Zo dient bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk rekening gehouden te worden met het waterplan, het accommodatiebeleid, landschapsontwikkelingsplan, milieubeleidsplan en verkeer- en vervoersplan.

Ook met het woonplan van de gemeente moet rekening worden gehouden, dit plan bevat de volgende doelstellingen:

- verhoging aantal seniorenhuurwoningen;
- nieuwbouw gezinswoningen in de huursector (vanwege herstructurering);
- het realiseren van een evenwichtige mix tussen huur/koop en senioren-gezinswoningen;
- door herstructurering woningen creëren in de koopsector;
- het realiseren van woonzorg-woningen voor senioren.

In de startnotitie Groote Veen wordt de wens uitgesproken voor de bouw van ongeveer 360 woningen en een winst van ongeveer €900.000,- te genereren.

Besluitvormingsproces rond instrumentkeuze

De gemeente Tynaarlo heeft een exploitatieplan opgesteld omdat er in de initiatieffase van het plan in 2006 sprake was van een groot aantal grondeigenaren in het gebied. Hierdoor was het kostenverhaal niet verzekerd en was de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen.

De gemeente Tynaarlo streeft, ondanks het ontwerpen van een exploitatieplan, actief grondbeleid na. Hierom is vlak voor de bekendmaking van de plannen in Groote Veen op alle gronden in het plangebied het gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd. De gemeente heeft tot doel gehad om alle gronden in het gebied te verwerven, behalve het grondgebied van eigenaar D (zie figuur 5.2).



Figuur 5.2: Eigendomssituatie Groote Veen 08-12-2009. Bron: Gemeente Tynaarlo (2009).

Eigenaar D heeft een beroep gedaan op zelfrealisatie en heeft een anterieure overeenkomst kunnen sluiten met de gemeente. De gemeente had op het grondgebied van eigenaar D geen ingewikkelde plannen, waardoor de onderhandelingen met eigenaar D soepel verliepen. De inhoud van de anterieure overeenkomst is gemaakt onder dezelfde voorwaarden als de opzet van het exploitatieplan. Hierdoor heeft de gemeente dezelfde afspraken kunnen maken met de grondeigenaar als in een exploitatieplan, maar hoeft het exploitatieplan niet jaarlijks herzien te worden.

Op het moment van schrijven heeft de gemeente alle gronden, met uitzondering van eigenaar D, weten te verwerven. De gemeente heeft dit getracht minnelijk te doen, maar was bereid tot onteigening over te gaan. Eigenaar B was in het begin van de onderhandelingen niet welwillend en dreigde met zelfrealisatie. De gemeente vond zelfrealisatie niet mogelijk en bereidde zich voor op een onteigeningsprocedure. In de onderhandelingen met eigenaar B heeft de gemeente het exploitatieplan in kunnen zetten als 'stok achter de deur', om de grondeigenaar te overtuigen zijn grond te verkopen. De grondeigenaar heeft uiteindelijk besloten zijn grond te verkopen aan de gemeente waarmee de noodzaak tot onteigening verviel.

De gemeente geeft aan dat ze met de Grondexploitatiewet een nuttig instrument in handen heeft om tot kostenverhaal te komen en een redelijke regiefunctie te kunnen voeren. Belangrijk voor de gemeente zijn afspraken die gemaakt kunnen worden over de fasering van werkzaamheden, het stellen van eisen aan woningbouwcategorieën en het stellen van overige locatie-eisen.

Ondanks deze mogelijkheden houdt de gemeente Tynaarlo vast aan actief grondbeleid. De reden hiervoor is dat de gemeente verdergaande eisen aan woningen wil stellen dan het Bouwbesluit voorschrijft. Deze eisen kunnen niet worden opgenomen in het exploitatieplan, waardoor de gemeente ervoor kiest om zelf grond aan te kopen. Ook ondervangt de gemeente met deze strategie de noodzaak tot jaarlijkse herziening van het exploitatieplan, wat financiële risico's met zich meebrengt. Hierdoor loopt de gemeente zelf eerst wel een financieel risico bij de grondexploitatie. Dit risico is echter te dragen aangezien woningbouw in uitleggebieden over het algemeen winstgevend is.

Behalen doelstellingen gemeente

De gemeente is in staat gebleken om het gewenste percentage sociale woningbouw te realiseren in het plangebied. Het exploitatieplan is hierbij van kleine invloed geweest, aangezien de gemeente zelf het overgrote deel van de grond in bezit heeft.

Over particulier opdrachtgeverschap werd weinig gesproken in het exploitatieplan, dit komt mede doordat de gemeente gewend is een deel van haar kavels aan te bieden aan de vrije sector. De gemeente geeft aan dat particulier opdrachtgeverschap in de plattelandsgemeenten in Noord-Nederland al langere tijd wel van de grond komt.

Over binnenplanse verevening wordt in het exploitatieplan nauwelijks gesproken, dit wordt dan ook geregeld door het actieve grondbeleid van de gemeente. Van bovenplanse verevening is geen sprake, ook dit wordt opgevangen door de winsten uit de grondexploitatie. De gemeente geeft aan dat er in plattelandsgemeenten überhaupt weinig sprake is van bovenplanse verevening.

In plaats van 360 woningen zal Groote Veen in ongeveer 200 woningen voorzien. Dit is een keuze geweest van de gemeente, onder andere omdat de woonopgave is herzien en de gemeente zich sterk richt op woningkwaliteit.

Door een financiële tegenvaller bij het archeologisch onderzoek is de verwachte winst van ongeveer €900.000,- gedaald naar ongeveer €400.000,-.

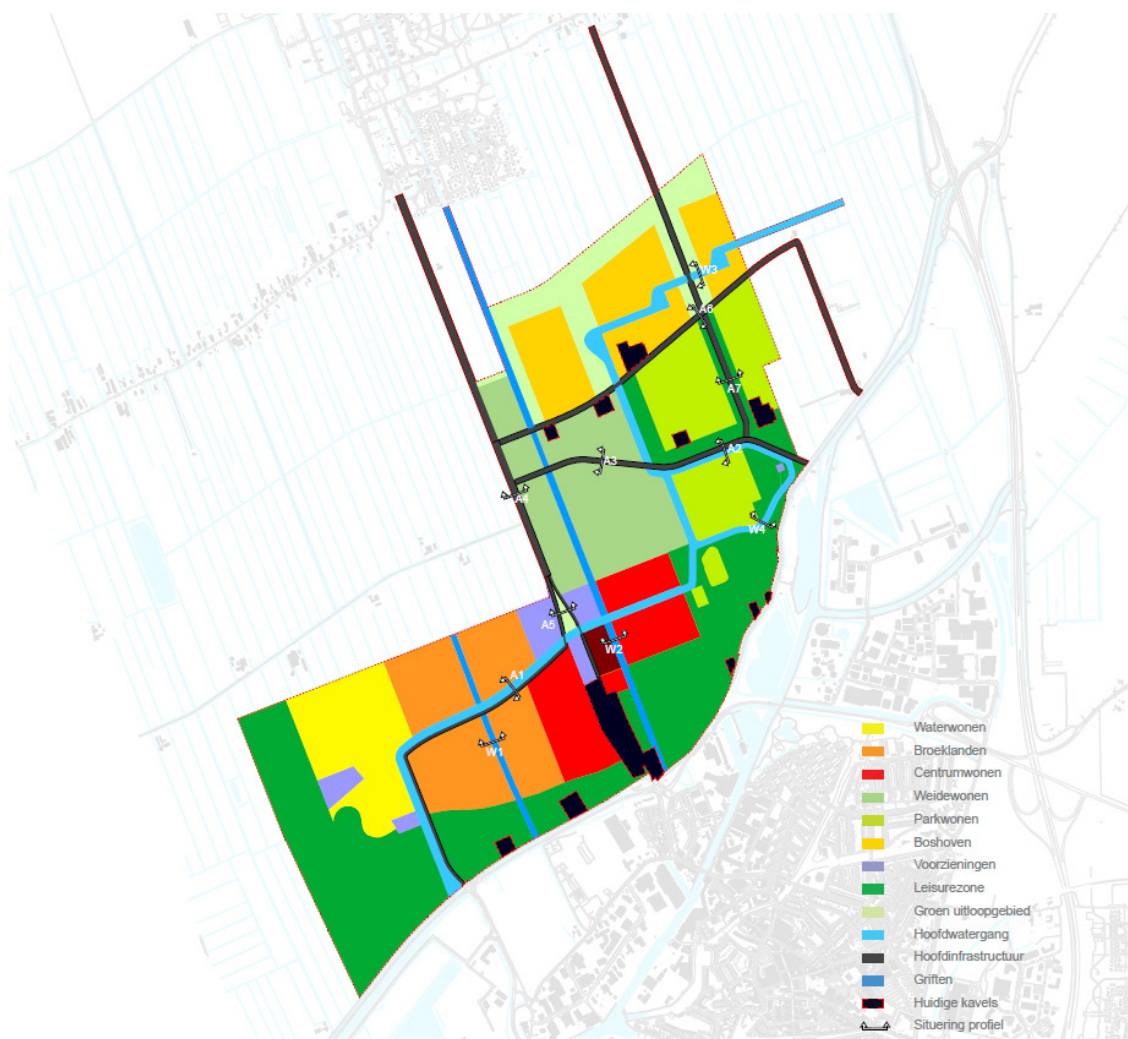
De Grondexploitatiewet en het exploitatieplan zijn volgens de gemeente Tynaarlo een goede toevoeging aan het grondbeleidsinstrumentarium, en worden voornamelijk gebruikt als onderhandelingsmiddel bij actief grondbeleid.

5.4 Case 2: Nieuwveense Landen, Meppel

Nieuwveense Landen is een uitleggegebied aan de noordwestzijde van de stad Meppel. Het totale plangebied (zie figuur 5.3) beslaat een oppervlakte van 736 ha. Het gebied moet voorzien in een totaal van 3000 woningen. De woningen worden ingedeeld in een aantal woonmilieus.

Nieuwveense landen zal in verschillende fasen ontwikkeld worden. De gemeente Meppel is zich aan het voorbereiden op de eerste fase, waarin 400 woningen gebouwd zullen worden. Aantal grondeigenaren eerste fase: 2

Instrument: Exploitatieplan of anterieure overeenkomst



Figuur 5.3: Stedenbouwkundig plan Nieuwveense Landen. Bron: Gemeente Meppel (2010).

Doelstellingen gemeente Tynaarlo

Met Nieuwveense Landen wil de gemeente Meppel in de toekomstige woningbehoefte van de stad voorzien. Hiernaast geeft de gemeente aan dat, zoals het er nu uitziet, Nieuwveense Landen de laatste uitleglocatie van de gemeente Meppel zal zijn. Om deze redenen moet Nieuwveense Landen voldoen aan de kwalitatieve woningbehoefte in en om Meppel en zal de wijk een lang leven moeten kennen. Hierom wordt extra aandacht besteed aan de

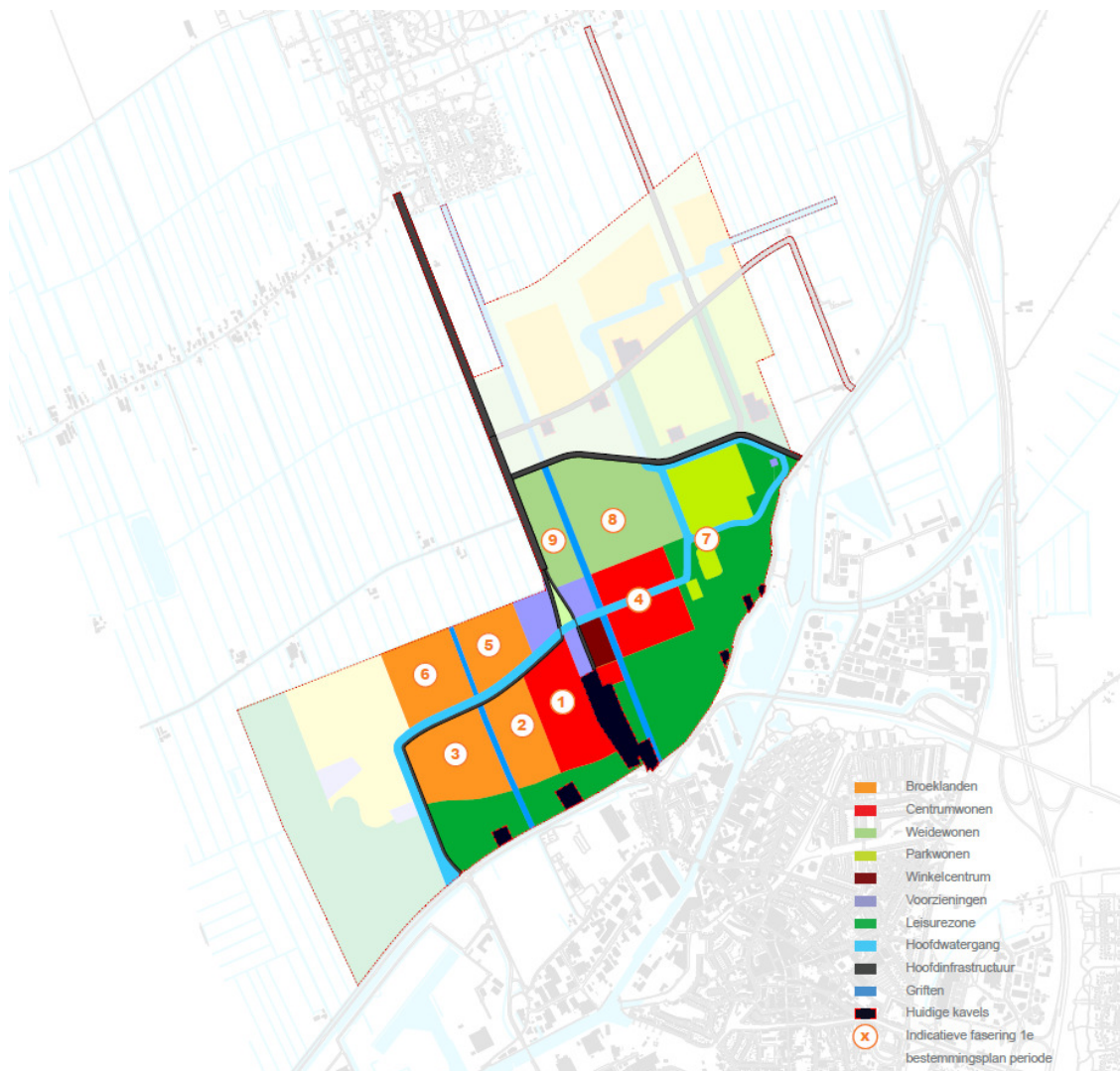
duurzaamheid van de wijk. De gemeente geeft in het voorontwerp bestemmingsplan de aandachtspunten voor Nieuwveense Landen aan:

- gevarieerde woonmilieus;
- oriëntatie op Meppel;
- benutten opstreckende verkaveling, griften en houtsingels.

De gevarieerde woonmilieus moeten ook zorgen voor een goede verdeling van woningcategorieën in het plangebied. Het gaat hier om een goede verdeling tussen koop- en huur, woningtypen en speciale categorieën als particulier opdrachtgeverschap en sociale huur- en koopwoningen. De gemeente Meppel heeft gekozen om het woningbouwprogramma in bandbreedtes op te nemen in het voorontwerp bestemmingsplan. Hierdoor kan de gemeente tijdens de ontwikkeling van het gebied rekening houden met marktontwikkelingen.

Besluitvormingsproces rond instrumentkeuze

Zoals hierboven al is vermeld wordt Nieuwveense Landen in fases ontwikkeld (zie figuur 5.4).



Figuur 5.4: Indicatieve fasering Nieuwveense Landen. Bron: Gemeente Meppel (2010).

In het voorontwerp bestemmingsplan Nieuwveense Landen wordt enkel het ingekleurde deel in figuur 5.4 bestemd. De transparante delen zullen volgen in een tweede bestemmingsplan.

In fase één worden de gebieden ten westen van de verkeersader ontwikkeld (nummers 1, 2, 3, 5 en 6 in figuur 5.4). In deze fase zijn er twee grondeigenaren in dit gebied, de gemeente Meppel en een woningcorporatie. De gemeente Meppel is voornemens een anterieure overeenkomst te sluiten met de woningcorporatie en heeft er vertrouwen in dat dit zal lukken. De voorkeur voor een anterieure overeenkomst komt niet alleen vanuit de Grondexploitatiewet, maar ook uit de eigen ambities van de gemeente Meppel. De gemeente geeft aan dat ze het prettiger vindt om op vrijwillige basis tot een overeenkomst te komen. Dan weet iedereen waar hij aan toe is. Bij een exploitatieplan is dit volgens de gemeente niet het geval, aangezien er bezwaarmogelijkheden bestaan. Als er bezwaar gemaakt wordt tegen een exploitatieplan betekent dit een verlies van tijd, geld en energie.

Wel is de gemeente Meppel bezig met de voorbereidingen voor een exploitatieplan. Dit doet de gemeente omdat ze wil weten wat de minimaal te verhalen kosten zijn en zodat ze voorbereid is als er een exploitatieplan gemaakt moet worden. Ook vormt het eventuele exploitatieplan een pressiemiddel bij onderhandelingen over anterieure overeenkomsten.

Dit pressiemiddel verwacht de gemeente nodig te hebben wanneer ze het oostelijk deel van het plangebied wil gaan ontwikkelen (nummers 4, 7, 8 en 9 in figuur 5.4). In dit gebied verwacht de gemeente te maken te krijgen met free rider gedrag. Eén van de grondbezitters in dit gebied is een ontwikkelaar die de reputatie heeft een moeilijke onderhandelingspartner te zijn. De gemeente Meppel verwacht dat het exploitatieplan vooral in deze situatie als een effectief onderhandelingsmiddel kan worden gebruikt. Vooralsnog richt de gemeente zich echter op het westelijk deel van het plangebied.

Behalen doelstellingen gemeente

De gemeente Meppel verwacht en probeert anterieure overeenkomsten te sluiten met de verschillende grondeigenaren in het plangebied. Met deze anterieure overeenkomsten weet de gemeente waar ze aan toe is, aangezien de overeenkomsten in grote lijnen hetzelfde zijn als de exploitatieovereenkomsten uit de WRO. In deze overeenkomsten heeft de gemeente haar doelstellingen kunnen behalen en verwacht dit in de toekomst ook te kunnen doen.

Zo heeft de gemeente bandbreedten bepaald voor de percentages sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Ook heeft de gemeente met name duurzaamheidseisen gesteld aan het bouwprogramma en is de fasering duidelijk. De gemeente is over deze eisen tevreden.

Mocht er toch een exploitatieplan vastgesteld moeten worden in Nieuwveense Landen, dan heeft de gemeente Meppel er vertrouwen in dat haar doelstellingen alsnog behaald kunnen worden. De Grondexploitatiewet voorziet volgens de gemeente in alle eisen m.b.t. kostenverhaal, het stellen van locatie-eisen en verevening. De gemeente is bezig met het maken van een structuurvisie en het vernieuwen van de Nota bovenwijkse werken, zodat in de toekomst ook bovenplanse verevening verzekerd kan worden.

De gemeente Meppel heeft echter ook een aantal kritiekpunten op de Grondexploitatiewet. Zo wordt de wet vooral rekenkundig als ingewikkeld ervaren. Bijvoorbeeld het bepalen van de inbrengwaarden is erg lastig, zelfs de onafhankelijke taxateurs die zich hiermee bezig

houden weten vaak niet precies wat te doen. Hierdoor vergt het voorbereiden van een exploitatieplan erg veel tijd en geld, wat weer lastig is uit te leggen aan de andere grondeigenaren in een plangebied.

Door de ingewikkeldheid van de wet is de wet volgens de gemeente Meppel wellicht ongeveer twintig jaar te laat. De gemeente geeft aan dat de meeste uitleggebieden in Nederland reeds ingevuld zijn, en dat de wet begin jaren '90 beter tot zijn recht was gekomen. In de toekomst zal volgens de gemeente vooral binnenstedelijk worden opgeknapt, waar de Grondexploitatiewet niet goed gebruikt kan worden in verband met de macro-aftopping (een gemeente kan niet meer kosten verhalen dan de opbrengsten toelaten).

De Grondexploitatiewet zit volgens de gemeente Meppel in theorie erg goed in elkaar, maar is in de praktijk soms bijna onwerkbaar.

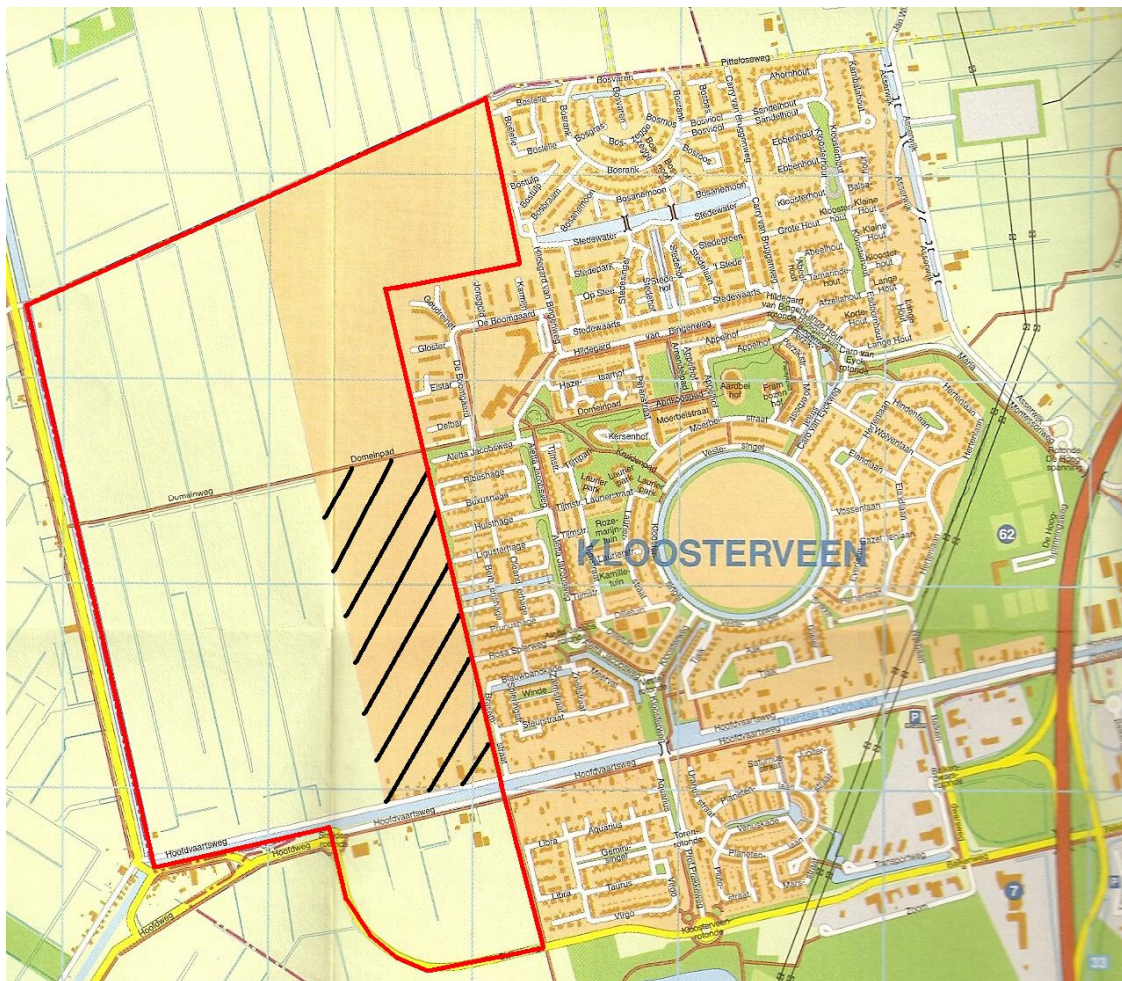
5.5 Case 3: Kloosterveen, Assen

De uitbreidingswijk Kloosterveen in Assen is één van de grote uitleggebieden binnen de provincie Drenthe. De wijk moet voorzien in de woonbehoeften van alle doelgroepen en alle woonstijlen van de 20^e eeuw zullen in de wijk terug moeten zijn te vinden.

De wijk is gedeeltelijk gerealiseerd (zie figuur 5.5) en zal in zijn totaliteit ongeveer 6500 woningen gaan tellen. De eerste grote fase is gerealiseerd, de gemeente Assen is nu bezig met de voorbereidingen voor Kloosterveen II, waar ongeveer 1000 woningen komen.

Aantal grondeigenaren: 3

Instrument: Exploitatieplan en/of anterieure overeenkomsten



Figuur 5.5.: Plattegrond Kloosterveen. Het rood omlinjde gebied wordt nog ontwikkeld. In het gearceerde deel bevindt zich een ontwikkelaar waarmee de onderhandelingen stroef verlopen. Bewerking van: Gemeente Assen (2009).

Doelstellingen gemeente Assen

De gemeente Assen heeft een relatief grote woningbouwopgave voor de komende tien jaar. Uit het Woonplan van de gemeente (Gemeente Assen, 2010) blijkt dat er in 2020 rond de 10400 woningen gerealiseerd moeten zijn. Kloosterveen II speelt hier met 1000 woningen een grote rol in. Wel moet hierbij worden verteld dat de woningbouwopgaven in heel de provincie Drenthe naar beneden zijn bijgesteld als gevolg van de economische crisis.

In het Woonplan wordt aangegeven dat de gemeente Assen particulier opdrachtgeverschap echt van de grond wil krijgen en minstens 30% van de nieuwbouw hiervoor zal gebruiken. Ook bestaat er een flinke vraag naar huurwoningen, ongeveer 31%. Een belangrijke kwaliteitseis is dat Kloosterveen II CO2-neutraal moet worden.

Besluitvormingsproces rond instrumentkeuze

Op het moment van schrijven is de gemeente Assen de exploitatie van Kloosterveen II aan het voorbereiden. Er is sprake van verscheidene grondeigenaren in het gebied. Het gaat hier om een aantal particulieren en een aantal projectontwikkelaars. De gemeente Assen streeft in eerste instantie actief grondbeleid na, maar de aanwezigheid van projectontwikkelaars maakt dit lastig. De gemeente is dan ook van plan om anterieure overeenkomsten te sluiten met de aanwezige projectontwikkelaars.

Er is echter een projectontwikkelaar in het plangebied aanwezig die grond bezit in het gearceerde gedeelte in figuur 5.5. Deze grondpositie is cruciaal, aangezien het aansluit op het stuk dat al gerealiseerd is. De onderhandelingen met deze ontwikkelaar lopen erg stroef. De gemeente houdt er rekening mee dat ze een exploitatieplan zal moeten opstellen. Voor welk deel van het plangebied het eventuele exploitatieplan zal moeten gaan gelden is nog niet duidelijk.

Behalen doelstellingen gemeente

Het exploitatieproces in Kloosterveen II is nog niet echt gestart. De eerste onderhandelingen vinden plaats, maar er zijn nog geen definitieve anterieure overeenkomsten gesloten. Ook is er nog geen exploitatieplan vastgesteld. Toch denkt de gemeente Assen haar eisen t.a.v. sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap en CO2-neutraliteit te kunnen behalen. Ze zal deze eisen vastleggen in een concept-exploitatieplan, dat wordt opgesteld nog voordat de onderhandelingen met een grondeigenaar beginnen. Door deze werkwijze is de gemeente Assen ook in staat haar eisen te behalen als er geen anterieure overeenkomst gesloten kan worden.

De ontwikkelaar waarmee de onderhandelingen stroef verlopen zal waarschijnlijk in eerste instantie geen anterieure overeenkomst willen sluiten. De gemeente Assen geeft aan dat het exploitatieplan in dit geval een erg welkom instrument is, maar dat ze het instrument nog niet heeft hoeven inzetten. Met het exploitatieplan verwacht de gemeente ook op de grond van deze ontwikkelaar haar doelstellingen te kunnen realiseren. De gemeente geeft aan dat dit onder de oude WRO niet had gekund. Vóór de Grondexploitatiewet had de gemeente of om de grond van de ontwikkelaar heen moeten bouwen, of de gemeente had op een andere plek op haar grondgebied haar woningopgave moeten voldoen. De Grondexploitatiewet maakt het bij deze case mogelijk om een gebied te ontwikkelen dat onder de oude WRO niet ontwikkeld had kunnen worden.

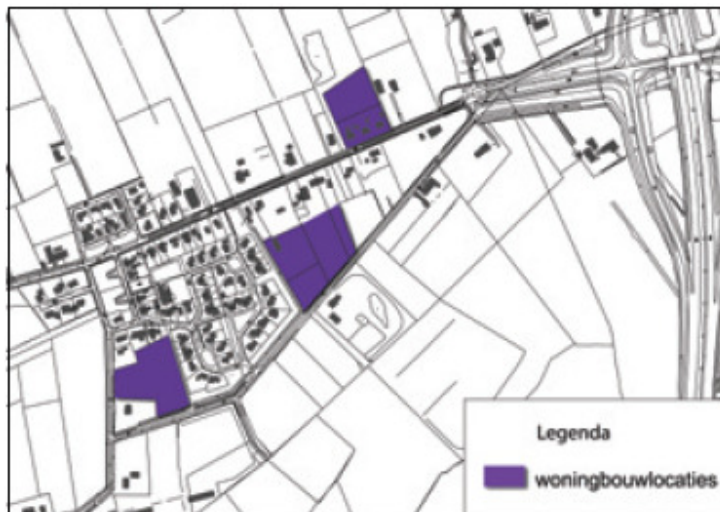
De Grondexploitatiewet werkt volgens de gemeente Assen perfect, en is met name belangrijk als stok achter de deur.

5.6 Case 4: Dorpsuitbreiding Fluitenberg

Uit de Nota Wonen 2005-2015 blijkt dat de gemeente Hoogeveen een tekort verwacht aan het woningtype 'dorps wonen' (Gemeente Hoogeveen, 2005). Mede om deze reden heeft de gemeente het project 'Woningbouw dorpen' in gang gezet en wordt er in de dorpen rond Hoogeveen uitgebreid. Fluitenberg is een van die dorpen. Rond het dorp zullen ongeveer 40 woningen gerealiseerd worden op verschillende locaties (zie figuur 5.6).

Aantal grondeigenaren: 3

Instrument: anterieure overeenkomsten



Figuur 5.6: Woningbouwlocaties Fluitenberg. Bron: Gemeente Hoogeveen (2008).

Doelstellingen gemeente Hoogeveen

De gemeente streeft een aantal kwaliteitseisen na bij het uitbreiden van de dorpen (Gemeente Hoogeveen, 2005):

- Tussen 10 en 20 procent van de nieuwbouw moeten starterswoningen (tot 150.000 euro) zijn. De kwaliteit van de woningen is hierbij zeer belangrijk. Dit kunnen rijwoningen zijn maar ook 2 onder 1 kapwoningen.
- Tussen 30 en 40 procent van de opgave dienen levensloopbestendige / flexibele woningen te zijn waarbij alle dagelijkse levensbehoeftevoorzieningen op de begane grond te vinden zijn. Deze woningen vallen in de prijsklasse betaalbaar tot maximaal 214.500 euro.
- Dit laat 50% voor de vrije sector. Hiervan dient 20% betaalbaar en 30% duur te zijn. Dit zijn vooral 2 onder 1 kapwoningen (betaalbaar) en vrijstaande woningen (duur).

De starterswoningen en levensloopbestendige woningen worden vooral projectmatig gebouwd. De vrije sector wordt aan de markt overgelaten. Aandachtspunt is de gewenste huur/koop verhouding, dit zal per dorp verschillen. Belangrijk is daarbij monitoring en marktonderzoek.

Besluitvormingsproces rond instrumentkeuze

Deze case is de enige waarbij de gemeente zelf geen grondpositie bezit binnen het plangebied. De grond is in handen van een woningcorporatie, een projectontwikkelaar en een particuliere eigenaar. De gemeente Hoogeveen is weliswaar gewend een actief

grondbeleid te voeren, maar de grondeigenaren hebben allen een beroep op zelfrealisatie gedaan. Hierdoor is de gemeente veroordeeld tot het voeren van faciliterend grondbeleid.

De gemeente Hoogeveen is op het moment van schrijven met alle grondeigenaren in vergevorderde onderhandeling over anterieure overeenkomsten. De gemeente heeft zelf een voorkeur voor de anterieure overeenkomsten, omdat ze het gevoel heeft hiermee haar doelstellingen te kunnen bereiken en bekend is met het instrument. Dit omdat de anterieure overeenkomst weinig anders is dan de exploitatieovereenkomst onder de oude WRO.

Het is echter niet zo dat er geen weet is van het exploitatieplan bij de gemeente Hoogeveen. De grondeigenaren in het plangebied zijn wel op de hoogte gebracht van de verplichting voor de gemeente een exploitatieplan op te stellen indien er geen anterieure overeenkomsten gesloten konden worden. Het bleef echter bij het op de hoogte brengen, het exploitatieplan is verder niet ingezet als pressiemiddel in de onderhandelingen. Zodoende is er ook geen concept-exploitatieplan opgesteld. De gemeente vertrouwt erop dat ze op vrijwillige basis afspraken kan maken met grondeigenaren. De gedachte hierbij is: 'een ontwikkelaar wil ook graag bouwen'.

Behalen doelstellingen gemeente

De gemeente Hoogeveen heeft met de uitbreiding van Fluitenberg het gevoel dat ze haar doelstellingen heeft kunnen behalen. Het gewenste percentage particulier opdrachtgeverschap is behaald. Ook de sociale woningbouw wordt verzorgd en de uitbreiding wordt in het landschap ingepast zoals de gemeente het graag ziet. De kosten voor deze doelstellingen zijn naar tevredenheid verhaald op de grondeigenaren.

Onder de oude WRO had de gemeente waarschijnlijk dezelfde aanpak gehanteerd en was ze tot dezelfde resultaten gekomen in Fluitenberg. Toch geeft de gemeente Hoogeveen aan dat er sinds de Grondexploitatiewet iets is veranderd in de manier waarop de gemeente nieuwe projecten benadert. Voordat de gemeente onderhandelingen gaat voeren met grondeigenaren denkt ze beter na over de ontwikkelingen die de gemeente zelf wenst in het gebied. In het verleden kon het wel eens voorkomen dat de gemeente slechts een bestemmingsplan vaststelde voor het plan van een projectontwikkelaar. Nu is de gemeente veel meer bezig met haar eigen visie, en voelt ze zich gesterkt in haar regierol.

5.7 Analyse resultaten

De bevindingen uit de hierboven beschreven cases moeten worden geanalyseerd om conclusies te kunnen trekken in het volgende hoofdstuk. Om een analyse te kunnen maken zullen de belangrijkste thema's in dit onderzoek, het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol, de leidraad vormen. Bij het kostenverhaal zal worden gekeken in hoeverre gemeenten het gevoel hebben gehad dat de kosten die gemaakt zijn naar redelijkheid zijn verhaald op de andere grondeigenaren. Ook zal gekeken worden naar verevening.

De gemeentelijke regierol wordt bij de analyse gescheiden in twee componenten, zoals dat in hoofdstuk twee ook gebeurd is. Aan de ene kant zijn er doelstellingen omtrent het grondgebruik. Dit zijn de doelstellingen omtrent het bouwprogramma, de fasering, locatie-eisen en woningbouwcategorieën. Aan de andere kant bestaan er procedurele doelstellingen. Het gaat hier met name om het versnellen van het proces bij grondexploitatie en het tegengaan van free rider-gedrag.

Kostenverhaal

Het gemeentelijk kostenverhaal is in alle vier de cases succesvol geweest. De gemeenten in alle vier de cases hebben een duidelijke voorkeur voor de anterieure overeenkomst. Via deze overeenkomst hebben gemeenten het gevoel dat ze de kosten kunnen verhalen die ze willen verhalen. Ook biedt de anterieure overeenkomst de zekerheid dat afspraken over het kostenverhaal niet achteraf bijgesteld hoeven te worden, wat bij het exploitatieplan wel het geval is. Mocht een gemeente toch een exploitatieplan moeten opstellen, dan hebben gemeenten het gevoel dat ze ook via deze weg de kosten die ze willen verhalen ook kunnen verhalen. De kostensoortenlijst in het Bro wordt als omvattend ervaren. Mede hierdoor is het mogelijk voor gemeenten om het exploitatieplan in te zetten als pressiemiddel in de onderhandelingen met een grondeigenaar. Dit is een verwacht effect van de Grondexploitatiewet bij faciliterend grondbeleid en is terug te zien in case twee. Het exploitatieplan kan echter ook bij actief grondbeleid worden gebruikt als pressiemiddel. Dit was het geval in case één, waar een grondeigenaar mede door de druk van het exploitatieplan toch besloot zijn grond te verkopen aan de gemeente en af te zien van zelfrealisatie.

Verevening is onderdeel van het kostenverhaal, en ook hier bestaat tevredenheid over bij gemeenten. Het gaat hier dan om binnenplanse verevening, waarbij minder lucratieve onderdelen van een plangebied worden opgevangen door de winstgevendende gebieden. Gemeenten zijn hierdoor in staat maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen.

Bovenplanse verevening is niet mogelijk met de Grondexploitatiewet, maar hiervoor bestaat ook een kleine wens bij gemeenten. Het publiekrechtelijk vragen van een bijdrage voor de ontwikkeling van een gebied waar een grondeigenaar zelf niet bij betrokken is, wordt meestal niet als redelijk ervaren. Ook zal de hoogte van de bijdrage zeer moeilijk vast te stellen zijn. Niet alleen deze kosten zijn moeilijk vast te stellen. In de praktijk blijkt dat het vaststellen van bepaalde kosten als inbrengwaarden en de proportionaliteit van bovenwijkse voorzieningen niet makkelijk is. Dit komt vooral door een gebrek aan jurisprudentie en zal in de toekomst waarschijnlijk verbeteren.

Regierol

Doelstellingen omtrent het grondgebruik

De gemeentelijke regierol komt het duidelijkst tot uiting in het stellen van kwalitatieve eisen aan het plangebied. Het gaat hier om de eisen ten aanzien van het bouwprogramma, de fasering, locatie-eisen en woningbouwcategorieën. In de vier cases werd de regierol onder de Grondexploitatiewet positief ervaren. Door de komst van het exploitatieplan kunnen gemeenten publiekrechtelijk eisen stellen waar een grondeigenaar niet omheen kan. Een voorbeeld hiervan zijn de percentages sociale woningbouw en particulier oprachtgeverschap. In alle cases bestond tevredenheid over deze percentages en hebben gemeenten het gevoel hun doelstellingen te kunnen behalen. Ook doelstellingen ten aanzien van het bouwprogramma worden gehaald. Gemeenten zijn in staat kwalitatief hoogwaardige woningen te bouwen. Er dient hierbij opgemerkt te worden dat gemeenten ook enigszins worden geholpen door de economische crisis. Hierdoor zijn marktpartijen er niet zeker van dat ze alle woningen die ze bouwen ook snel kunnen verkopen. Hierdoor zijn marktpartijen meer genoodzaakt te kijken naar de kwalitatieve woningbehoefte in een gebied, wat aansluit bij de wensen van de gemeenten. Om dezelfde reden ligt de nadruk ook binnen plangebied meer op kwaliteit, zo wordt er veel ingezet op duurzaam bouwen. Hoewel de Grondexploitatiewet hier de mogelijkheden voor biedt, vindt de gemeente Tynaarlo in case één de mogelijke eisen nog niet hoog genoeg. Ze noemt dit dan ook als één van de redenen om vast te houden aan actief grondbeleid.

De fasering van bouwprogramma's wordt ook gedeeltelijk geholpen door de economische crisis. Naast de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt, en die als voldoende worden ervaren, wordt er ten tijde van schrijven meer rekening gehouden met fasering van bouwplannen. Omdat bouwers niet zeker weten of de gebouwde woningen wel verkocht gaan worden, is het nuttig om na een bepaalde fase het project voor onbepaalde tijd te kunnen stoppen, zonder een kale vlakte achter te laten.

Doelstellingen omtrent het planproces

Op de vraag of de Grondexploitatiewet leidt tot een versnelling van de procedures is geen eenduidig antwoord te formuleren. Aan de ene kant is de free rider-problematiek compleet ondervangen. Dit is het punt waarop de Grondexploitatiewet het best tot zijn recht komt. Free riders kunnen al aan het begin van het planproces geconfronteerd worden met een eventueel exploitatieplan, wat een eind maakt aan langdurige moeizame onderhandelingen. Aan de andere kant brengt het exploitatieplan onzekerheid met zich mee over de duur van het proces. Doordat de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen het exploitatieplan aanwezig is, zou dit het proces juist kunnen vertragen. Dit wordt in case twee als reden genoemd om het exploitatieplan te vermijden en vooral te proberen anterieure overeenkomsten te sluiten.

5.8 Resumé

In dit hoofdstuk is het praktisch onderdeel van dit onderzoek beschreven. Vier cases zijn behandeld en de resultaten uit de cases zijn geanalyseerd. Geconcludeerd kan worden dat de Grondexploitatiewet in grote lijnen goed lijkt te werken. Het gemeentelijk kostenverhaal functioneert naar behoren en gemeenten hebben het gevoel versterkt te zijn in hun regierol. Toch grijpen gemeenten niet snel naar het exploitatieplan. In de meeste gevallen blijven gemeenten in principe actief grondbeleid voeren. Als dit niet mogelijk is door het zelfrealisatierecht, proberen ze via anterieure overeenkomsten afspraken te maken met

grondeigenaren. Dit sluit aan bij de opzet van de Grondexploitatiewet en betekent voor gemeenten onder andere dat ze op veel gebieden vast kunnen blijven houden aan de manier van werken van voor de Grondexploitatiewet. Het exploitatieplan wordt vooral gebruikt als pressiemiddel en is van grote waarde als de spreekwoordelijke 'stok achter de deur'. De conclusies uit dit hoofdstuk zullen in het volgende hoofdstuk worden vergeleken met de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken, in een poging om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

leidt de Grondexploitatiewet tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden?

Om een antwoord te kunnen geven zullen de drie deelvragen in volgorde worden behandeld, waarna de hoofdvraag zelf aan bod komt. Conclusies uit het literatuur- en empirisch onderzoek zullen worden gebruikt om een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling. Op basis van deze antwoorden zullen als afsluitend deel van dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan worden. Deze aanbevelingen zullen vooral gericht zijn aan het adres van gemeenten.

6.2 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag één luidt als volgt:

hoe verliep het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre waren gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden onder de oude wetgeving van exploitatieovereenkomst en baatbelasting?

Gemeenten waren onder de oude WRO in veel gevallen goed in staat om tot kostenverhaal te komen en regie te voeren bij particuliere grondexploitatie. Gemeenten konden met de exploitatieovereenkomst over alle nodige onderwerpen rond grondexploitatie afspraken maken met grondeigenaren. Gemeenten waren hiervoor vaak wel aangewezen op haar eigen onderhandelingsvaardigheden en de mate waarin exploitant en gemeente in de toekomst op elkaar aangewezen zouden zijn.

Als gemeente en grondeigenaar niet tot een exploitatieovereenkomst konden komen, kon de gemeente het instrument baatbelasting inzetten. Dit instrument werkte echter niet naar behoren. De baatbelasting was een juridisch ingewikkeld instrument, waarmee maar een deel van de gemaakte kosten door de gemeente verhaald konden worden. Ook konden er geen locatie-eisen of eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën mee worden gerealiseerd. De mogelijkheid tot regie voor gemeenten werd hierdoor beperkt. Hiernaast misten gemeenten door de gebrekkige baatbelasting een spreekwoordelijke 'stok achter de deur' bij de onderhandelingen met een grondeigenaar.

6.4 Beantwoording deelvraag 2

De tweede deelvraag spitst zich toe op de doelstellingen van de Grondexploitatiewet:
hoe zouden het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol moeten functioneren bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden volgens de doelstellingen van de Grondexploitatiewet?

De doelstelling van de Grondexploitatiewet wordt als volgt geformuleerd in de Memorie van Toelichting van de wet: 'dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van

vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie' (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr.3). De Grondexploitatiewet richt zich dus vooral op een verbetering van het publiekrechtelijk instrumentarium, om de knelpunten van de baatbelasting weg te nemen.

Het gemeentelijk kostenverhaal zal door het exploitatieplan beter moeten verlopen en gemeenten moeten in staat zijn om hun gemaakte kosten naar redelijkheid te kunnen verhalen. Hiertoe dragen de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit bij. Door de verplichting tot kostenverhaal moet de free rider-problematiek worden ondervangen. Dit zou onder de Grondexploitatiewet niet meer mogelijk moeten zijn.

De regierol van gemeenten moet ook verbeteren als gevolg van de mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen en het mogelijk maken van binnenplanse verevening. Hierdoor moeten gemeenten in staat zijn kwalitatieve eisen te stellen aan een ruimtelijke ontwikkeling. Indien gemeenten hun eisen degelijk onderbouwen, is een grondeigenaar verplicht de eisen ook te realiseren.

6.5 Beantwoording deelvraag 3

De derde deelvraag is onderzocht in het empirisch deel van dit onderzoek en luidt:

hoe verloopt het gemeentelijk kostenverhaal en in hoeverre zijn gemeenten in staat tot het voeren van regie bij particuliere grondexploitatie op uitleggebieden in de praktijk onder de Grondexploitatiewet?

Het gemeentelijk kostenverhaal vindt onder de Grondexploitatiewet vooral plaats via anterieure overeenkomsten. Dit is ook de bedoeling geweest van de wetgever. Gemeenten zijn met de anterieure overeenkomsten in staat om de kosten die ze willen verhalen ook te kunnen verhalen. Als een gemeente geen anterieure overeenkomst kan sluiten met een grondeigenaar is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen. Hoewel er in de cases geen exploitatieplan definitief vastgesteld is, zijn gemeenten wel bezig met het instrument. Een conceptexploitatieplan wordt veelal opgesteld om mee te nemen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Gemeenten verwachten dat ze, als een exploitatieplan vastgesteld moet worden, ze tot een bevredigend kostenverhaal kunnen komen. Dit komt vooral doordat de kostensoortenlijst uitgebreid is. Wel bestaat er onduidelijkheid over het bepalen van de juiste hoogte van de kosten via de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dit komt door een gebrek aan jurisprudentie en de ingewikkeldheid van het instrument zelf.

Over de gemeentelijke regierol onder de Grondexploitatiewet bestaat ook tevredenheid. Doordat gemeenten locatie-eisen kunnen stellen en de mogelijkheid hebben tot binnenplanse verevening kunnen gemeenten hun doelstellingen ook realiseren zonder zelf grondeigenaar te zijn. Door de Grondexploitatiewet zijn sommige gemeenten zelfs meer gaan nadenken over hun eigen wensen, voordat de onderhandelingen met grondeigenaren beginnen. Hierbij moet wel vermeld worden dat gemeenten wellicht worden geholpen door de effecten van de economische crisis.

6.6 Beantwoording hoofdvraag

Bovenstaande conclusies uit literatuur en empirisch onderzoek moeten samen leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek:

leidt de Grondexploitatiewet tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de gemeentelijke regierol bij particuliere grondexploitatie in uitleggebieden?

Het antwoord op deze vraag luidt een (bijna) volmondig 'ja'. Vergeleken met de situatie onder de WRO zijn zowel het kostenverhaal als de gemeentelijke regierol verbeterd door de invoering van de Grondexploitatiewet. Hoewel anterieure overeenkomsten weinig verschillen vertonen vergeleken met de exploitatieovereenkomsten uit de WRO, zijn de onderhandelingen over de inhoud van de overeenkomsten toch veranderd. Doordat gemeenten met het exploitatieplan een sterk publiekrechtelijk instrument achter de hand hebben zijn ze verzekerd van kostenverhaal, het voeren van een minimale maar bevredigende regie en kunnen free riders niet langer de dans ontspringen. In vergelijking met de baatbelasting is dit een grote verbetering te noemen.

De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dan ook doordat gemeenten een sterke 'stok achter de deur' hebben, ze beter in staat zijn om tot kostenverhaal te komen en regie te voeren bij particuliere grondexploitatie. Zelfs als het exploitatieplan niet vastgesteld hoeft te worden.

6.7 Aanbevelingen

Uit de beantwoording van de hoofd- en deelvragen is duidelijk geworden dat de Grondexploitatiewet naar behoren functioneert. De effecten die werden beoogd met de wet zijn nagenoeg allemaal gerealiseerd. Toch houden veel gemeenten vast aan een actief grondbeleid. Gemeenten ervaren deze vorm van beleid nog steeds als de manier om de meeste controle te hebben over de ontwikkelingen op hun grondgebied. Dit fenomeen roept de vraag op of het maatschappelijk gewenst is om het zelfrealisatierecht af te schaffen, dan wel om te vormen. Dit is echter een ingewikkeld onderwerp, waar zonder uitgebreid onderzoek geen standpunt over ingenomen kan worden.

Wat rest zijn aanbevelingen over de werking van de Grondexploitatiewet. Zoals de gemeente Meppel al aangaf is het werken met het exploitatieplan soms erg ingewikkeld. Dit is te verklaren door het gebrek aan ervaring met het taxeren van inbrengwaarden en het werken met de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Een deel van deze problematiek zal verdwijnen met de tijd, als gevolg van de toename in jurisprudentie. Als aanbeveling kan enkel worden gesteld dat medewerkers van gemeenten die werken met de Grondexploitatiewet elkaar kunnen helpen. Door elkaars problematiek te leren kennen worden oplossingen wellicht sneller gevonden.

Referenties

Literatuur

- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*. Basingstoke: Palgrave.
- Brand, van den J., E. van Gelder en H. van Sandick (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bressers, H. en L. O'Toole (1998), "The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective". *Journal of Public Policy*. 18:3 pp. 213-139.
- Buitelaar, E. (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS (2010), *Bodemgebruik in Nederland vanaf 1996*. <http://statline.cbs.nl/> (bezoekt op 15-04-2010).
- CPB (1999), *De grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gemeente Assen (2010), *Woonplan Assen 2010-2030: Een stad voor iedereen*. Assen: Gemeente Assen.
- Gemeente Hoogeveen (2005), *Nota Wonen 2005-2015: Niet het vele is goed, maar het goede is veel*. Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen.
- Gemeente Hoogeveen (2008), *Beslisdocument Fase I Fluitenberg*. http://www.hoogeveen.nl/Wonen_en_Omgeving/Bouwen/Woningbouw_dorpen/Fluitenberg (bezoekt op 04-10-2010).
- Gemeente Meppel (2010a), *Stedenbouwkundig plan Nieuwveense Landen Meppel*. http://www.meppel.nl/default/meppelinontwikkeling/nieuwveenselanden/id_62652 (bezoekt op 22-08-2010).
- Gemeente Meppel (2010b), *Voorontwerp bestemmingsplan Nieuwveense Landen*. http://www.meppel.nl/default/meppelinontwikkeling/nieuwveenselanden/id_62652 (bezoekt op 22-08-2010).
- Gemeente Tynaarlo (2007), *Stedenbouwkundig programma van eisen*. <http://www.grooteveen.nl> (bezoekt op 25-07-2010).
- Gemeente Tynaarlo (2009), *Exploitatieplan Grootte Veen*. <http://www.grooteveen.nl> (bezoekt op 25-07-2010).
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*. Londen: Routledge.
- Ministerie van VROM (2000), *Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen: Wonen in de 21^e eeuw*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=13542> (bezoekt op 12-05-2010).
- Ministerie van VROM (2001), *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=1048> (bezoekt op 27-01-2010).
- Ministerie van VROM, *Dossier Grondexploitatiewet*. http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21753#tocBK_19 (bezoekt op 06-04-2010).
- Needham, B. en E. Geuting (2006), *Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel, economische effecten*. <http://hdl.handle.net/2066/45776> (bezoekt op 16-06-2010).
- Overwater, P. (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid: Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*. Delft: Delft University Press.

- Provincie Drenthe (2003), *POP II: Voorontwerp Provinciaal Omgevingsplan*. Assen: Provincie Drenthe.
- Regt, de W. (2003), *De grondmarkt in gebruik: Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering*. http://www.pbl.nl/nl/publicaties/mnp/2003/De_grondmarkt_in_gebruik_Een_studie_over_de_grondmarkt_ten_behoef_van_MNP-beleidsonderzoek_en_grondgebruiksmodellering.html (bezocht op 18-03-2010).
- Rutgers, P. (2009), "Regie en samenwerking: over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving." In: Huitema, D., M. van Griethuizen, B. Steur en E. Weststeijn (red.), *Hoezo, samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, pp.47-58.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau en Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Teisman, G. (1995), *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij B. V. Tweede druk.
- Teisman, G. (1998), *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij B. V. Derde druk.
- Terpstra, P. en J. Santing (2007), "De Grondexploitatiewet in de praktijk". *B & G*. 34:2 pp. 22-28.
- Tweede Kamer. Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3.
- VNG (2007), *Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars*. <http://www.vng.nl/eCache/DEF/65/515.html> (bezocht op 15-06-2010).

Interviews

- Gemeente Tynaarlo: dhr. B. Aardema
- Gemeente Meppel: dhr. J. Veeloo en dhr. J. Kloosterman
- Gemeente Assen: dhr. R. Buursma en dhr. H. Langendijk
- Gemeente Hoogeveen: dhr. D. Doornbos, mevr. J. van Slochteren en mevr. A. Helder

Bijlagen

Bijlage 1: Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening

Bron:

http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/tekst_bevat_grondexploitatie/geldigheidsdatum_09-09-2010#Hoofdstuk6_Afdeling64

- **Afdeling 6.4. Grondexploitatie**

- **Artikel 6.12**
 - 1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.
 - 2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:
 - a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is;
 - b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en
 - c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.
 - 3. De gemeenteraad kan de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, of bij een besluit als bedoeld in artikel 3.10, vierde lid, delegeren aan burgemeester en wethouders.
 - 4. Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, de wijziging, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, waarop het betrekking heeft.
 - 5. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen. Burgemeester en wethouders van deze gemeenten leggen het vastgestelde plan gelijktijdig ter inzage. In afwijking van artikel 3.8, derde lid, vangt de in dat lid genoemde termijn aan na vaststelling van het exploitatieplan door alle betrokken gemeenteraden.
 - 6. Bij een exploitatieplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, in werking is getreden. Bij het exploitatieplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van dit verbod.

- **Artikel 6.13**
 - 1. Een exploitatieplan bevat:
 - a. een kaart van het exploitatiegebied;
 - b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;

- c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
 - 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
 - 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
 - 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1° tot en met 3° bedoelde ramingen;
 - 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
 - 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
 - 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.
- o 2. Een exploitatieplan kan bevatten:
 - a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;
 - b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;
 - d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid;
 - e. regels met inachtneming waarvan burgemeester en wethouders van bij het exploitatieplan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen.
- o 3. Voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kunnen de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.
- o 4. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.
- o 5. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.
- o 6. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.
- o 7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.
- o 8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.

- 9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van het exploitatieplan en nadere regels worden gesteld over:
 - a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
 - b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
 - c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.
 - 10. De voordracht voor een krachtens het achtste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.
- **Artikel 6.14**
 - 1. Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving tevens geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied en voorts langs elektronische weg geschiedt.
 - 2. Burgemeester en wethouders delen binnen vier weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijk mede dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld en voorts geschiedt de kennisgeving langs elektronische weg. In afwijking van artikel 3:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zijn op een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan de artikelen 3:40, 3:42, 3:43, 3:44 en 3:45 en afdeling 3.7 van die wet van toepassing.
 - **Artikel 6.15**
 - 1. Een exploitatieplan wordt na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.
 - 2. Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, treedt niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.
 - 3. Bij een herziening van een exploitatieplan is artikel 6.14, eerste lid, niet van toepassing en kan de mededeling, bedoeld in artikel 6.14, tweede lid, achterwege blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:
 - a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
 - b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;
 - c. een vervanging van de ramingen van de kosten door gerealiseerde kosten, of
 - d. andere niet-structurele onderdelen.

- **Artikel 6.16**

Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

- **Artikel 6.17**

- 1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een bouwvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, of een bouwvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.
- 2. Burgemeester en wethouders stellen bij de bouwvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de bouwvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

- **Artikel 6.18**

- 1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.
- 2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.
- 3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
- 4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.
- 5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal.

- **Artikel 6.19**

De per bouwvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, wordt berekend door het aantal gewogen eenheden en gedeeltes van eenheden, dat in het exploitatieplan is toegedeeld aan de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, dan wel

indien dat tot een hoger aantal leidt, het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in de vergunningaanvraag, te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid en dit bedrag te verminderen met:

- a. de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven;
- b. de kosten die in verband met de exploitatie van de betreffende gronden door de aanvrager zijn gemaakt, welke kosten voor de berekening van het te verhalen bedrag niet hoger kunnen zijn dan de raming van die kosten in het exploitatieplan.

- **Artikel 6.20**

- 1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stellen burgemeester en wethouders een afrekening van dat exploitatieplan vast.
- 2. Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, bedoeld in artikel 6.18, tweede en derde lid, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.
- 3. Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger.
- 4. Indien ten minste negentig procent van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, wordt op verzoek van degene die ten tijde van betaling van een exploitatiebijdrage als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger, met betrekking tot de desbetreffende exploitatiebijdrage een afrekening opgesteld en gevolg gegeven aan het derde lid.
- 5. Tegen een besluit omtrent de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage kan beroep worden ingesteld.

- **Artikel 6.21**

- 1. Burgemeester en wethouders kunnen terstond na het overschrijden van de termijn van betaling van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, besluiten dat het bouwen niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Zij stellen de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.
- 2. Burgemeester en wethouders kunnen na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Artikel 5:26, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.
- 3. Indien niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, de desbetreffende bijdrage door de gemeente is ontvangen, kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

- **Artikel 6.22**
 - 1. Een gemeente verstrekt een aan de vergunninghouder verschuldigde financiële bijdrage indien de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend.
 - 2. Op het verstrekken van een bijdrage als bedoeld in het eerste lid is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

- **Artikel 6.23**

De gemeenteraad kan met betrekking tot de grondexploitatie een verordening vaststellen, welke bepalingen kan bevatten met betrekking tot de procedure voor het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan.

- **Artikel 6.24**

- 1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
 - a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;
 - b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.
- 2. Na vaststelling van een exploitatieplan nemen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen.
- 3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.
- 4. Artikel 6.4a, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een overeenkomst heeft gesloten over grondexploitatie waarin een regeling van verhaal van planschade is opgenomen.

- **Artikel 6.25**

- 1. Indien provinciale staten met toepassing van artikel 3.26, eerste lid, een inpassingsplan vaststellen, of met toepassing van artikel 3.27 een projectbesluit nemen of een besluit als bedoeld in artikel 3.41 nemen, treden, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of besluit provinciale staten voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «gemeente» telkens gelezen: provincie.
- 2. Indien Onze Minister met toepassing van artikel 3.28, eerste lid, een inpassingsplan vaststelt, of met toepassing van artikel 3.29, een projectbesluit neemt of een besluit als bedoeld in artikel 3.42 neemt, treedt hij, vanaf de

terinzagelegging in ontwerp van het plan of besluit voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «de gemeente» of «een gemeente» telkens gelezen: het Rijk.

- 3. Indien Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, met toepassing van artikel 3.35 een inpassingsplan vaststelt, of een projectbesluit neemt, treedt, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of besluit Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en Onze Minister of Onze aangewezen Minister in de plaats van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «de gemeente» of «een gemeente» telkens gelezen: het Rijk.

Bijlage 2: Afdeling 6.2 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Bron: http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/geldigheidsdatum_07-06-2010#Hoofdstuk6

- **Afdeling 6.2. Grondexploitatie**

- **Artikel 6.2.1**

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².

- **Artikel 6.2.2 [Vervallen per 01-03-2009]**

- **Artikel 6.2.3**

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

- **Artikel 6.2.4**

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

- **Artikel 6.2.5**

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

- **Artikel 6.2.6**

Met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.2.4, onder g tot en met j, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van een project.

- **Artikel 6.2.7**

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten derde, van de wet, worden gerekend de ramingen van de opbrengsten:

- a. van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. van bijdragen en subsidies van derden;
- c. welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

- **Artikel 6.2.8**

In de in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de wet bedoelde exploitatieopzet wordt vermeld welk percentage van de totale kosten, met uitzondering van de kosten bedoeld in artikel 6.2.4, onder f, gerealiseerd is.

- **Artikel 6.2.9**

De in artikel 6.13, tweede lid, onder c, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op het in overeenstemming met de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden.

- **Artikel 6.2.10**

De in artikel 6.13, tweede lid, onder d, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op:

- a. het aantal en de situering van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;
- b. de categorieën woningzoekenden, die voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen;
- c. de methode van toewijzing van kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
- d. de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een door een onafhankelijke taxateur vastgestelde prijs die is aanvaard door de gemeente en de verkoper, of van een veiling onder toezicht van een notaris;
- e. het sluiten van een overeenkomst tot vervreemding van een kavel voor particulier opdrachtgeverschap en de overdracht van de voor de kavel verstrekte bouwvergunning, tot aan het moment van voltooiing van de bouw van de woning;
- f. regels betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen.

- **Artikel 6.2.11**

Een exploitatieplan gaat vergezeld van een toelichting, welke tenminste bevat:

- a. een aanduiding van het ruimtelijk besluit, waarmee het exploitatieplan verbonden is;
- b. een toelichting op de functie van het exploitatieplan, en
- c. een toelichting bij de begrenzing van het exploitatiegebied;

alsmede, voor zover van toepassing, een toelichting bij:

- d. de locatie-eisen;
- e. de regels voor woningbouwcategorieën;
- f. de overige regels in het exploitatieplan;

- g. de exploitatieopzet;
- h. de kosten per soort;
- i. de bovenwijkse kosten;
- j. de kosten voor toekomstige ontwikkelingen;
- k. de opbrengstcategorieën en prijzen;
- l. de wijze van toerekening, en
- m. indien de exploitatieopzet een tekort vertoont, een omschrijving van de wijze waarop het tekort wordt gedekt.

- **Artikel 6.2.12**

Binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 van de wet leggen burgemeester en wethouders een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage.