

## **“Het grondbeleid laat zich leiden door de praktijk”**

*Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de  
Grondexploitatiewet voor het gemeentelijk grondbeleid.*



Danny Veenstra  
Studie Vastgoedkunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
Onnen 2008

## Colofon

Titel rapport:	<b>“Het grondbeleid laat zich leiden door de praktijk”</b> <i>Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Grondexploitatiewet voor het gemeentelijk grondbeleid.</i>
Datum:	9 oktober 2008
Omvang:	65 pagina's
Bijlagen:	Drie bijlagen
Status:	Definitief
Auteur:	D.H.D. Veenstra
Afstudeerbegeleider:	dr. P.R.A. Terpstra Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Opleiding Sociale Geografie en Planologie  
Master Vastgoedkunde  
Postbus 800  
9700 AV Groningen  
Tel: 050-3633895  
Website: <http://www.rug.nl/frw>

## Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van mijn studie Sociale Geografie en Planologie, master Vastgoedkunde, aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het document is tot stand gekomen door een klein jaar lezen, schrijven, interviewen en weer schrijven. Onderzocht is in hoeverre de invoering van de Grondexploitatiewet gevolgen heeft voor het grondbeleid van gemeenten. Daarbij is getracht inzichtelijk te maken wat voor consequenties dit heeft op de werking van de grondmarkt. Middels dit schrijven wil ik de gelegenheid aangrijpen om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van mijn onderzoeksrapport.

Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider dr. P.R.A. Terpstra bedanken voor zijn plezierige begeleiding. Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan mijn twee begeleiders van Yacht ruimtelijke ordening in Groningen vanwege de mogelijkheid tot een afstudeerplek. Jelle bedankt voor het begeleiden van het proces waarbij je er voor hebt gezorgd dat mij niets ontbrak aan onderzoeksmogelijkheden, en ook de mogelijkheid heb gekregen om een kijkje in de keuken te nemen bij Yacht, waarvoor mijn dank.

Vervolgens gaat mijn dank uit naar alle personen die hun medewerking hebben verleend aan de interviews. Zonder hen zou dit rapport niet tot stand zijn gekomen.

Ook wil ik langs deze weg nog enkele personen uit mijn directe omgeving bedanken voor hun vriendschap, belangstelling en steun. In het bijzonder mijn vriend Kris met wie ik samen deze studie heb doorlopen en waarmee ik fijne studiemomenten heb beleefd. Daarnaast wil ik de vriendengroep (Arjen, Ewoud, Maarten, Marcel en Martijn) bedanken voor de mooie (vooral nachtelijke) filosoferende momenten die we hebben beleefd. En natuurlijk niet te vergeten de zeilweekenden op de Friese meren die hopelijk een traditie gaan worden!!

Als laatste wil ik mijn vriendin Wendy bedanken dat ze het zo lang heeft kunnen uithouden tijdens mijn studietijd. Vaak zei ze "wanneer ben je nu eens klaar met je scriptie?" waarop ik vaak zei "bijna". De tijd is gekomen om een nieuwe stap te maken, na jaren met heel veel plezier te hebben gestudeerd is het fijn dat ik mij nu nuttig mag en kan maken in de maatschappij.

Onnen, augustus 2008

Danny Veenstra

## Samenvatting

Grond is, afhankelijk van de bestemming die daaraan gekoppeld is, een schaars goed waarmee geld valt te verdienen. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen door de overheid. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om publieke doelen te realiseren voert de overheid een grondbeleid.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig was de positie van de gemeente bij grondexploitaties dominant, de gemeente verwierf de grond en gaf die vervolgens op eigen voorwaarde weer uit. De nota's "Volkshuisvesting in de jaren '90" en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) hebben mede geleid tot een minder dominante positie van gemeenten op de grondmarkt en daardoor minder mogelijkheden tot regie en kostenverhaal. In deze nota's werd aangegeven dat marktpartijen zoals ontwikkelaars een sterkere rol toebedeeld moesten krijgen en werden uitleglocaties openbaar gemaakt. Deze openbaarheid heeft er toe geleid dat ontwikkelaars, beleggers en bouwbedrijven grootschalig gronden hebben aangekocht, die op deze manier hun bouwopgaven voor de toekomst trachtten veilig te stellen.

Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om bij ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en zelf locaties actief te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven. Al geruime tijd worden er signalen afgegeven dat de huidige wettelijke instrumenten, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting tekort schieten bij het kostenverhaal. Via de baatbelasting kan in de praktijk maar een deel van de kosten worden verhaald en bij het sluiten van een exploitatieovereenkomst leidt dit vaak tot langdurige onderhandelingen waarbij 'free riders' doorgaans de dans ontspringen.

Ook ontbreken er bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening waardoor onrendabele bouwlocaties vaak niet van de grond komen. Daarnaast ontbreekt een goed publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie.

'Wijziging van de Wet op Ruimtelijke Ordening inzake de Grondexploitatie' moet er voor zorgen dat gemeenten een beter publiekrechtelijk instrumentarium hebben voor het kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Daarnaast, om knelpunten bij privaatrechtelijke optreden van de gemeente op te lossen. De wet treedt op 1 juli 2008 in werking.

De nieuwe Grondexploitatiewet zal naar verwachting grote gevolgen hebben voor het gemeentelijke grondbeleid. De inzet van deze scriptie is, om inzichtelijk te maken in hoeverre gemeenten zich al bezig houden met de invoering van de Grondexploitatiewet en welke gevolgen hierdoor ontstaan voor het gemeentelijk grondbeleid. In dit kader is de volgende hoofdvraag opgesteld: "Welke gevolgen ontstaan er voor gemeenten door de invoering van de Grondexploitatiewet met betrekking tot het gemeentelijk grondbeleid en hoe implementeren ze deze wet in de organisatie". Op basis van bijeengebrachte informatie uit interviews gehouden onder gemeenten en verschillende literatuur, kan het volgende worden gezegd over de invoering van de Grondexploitatiewet.

De wet zal gemeenten volgens de wetgever ruimere mogelijkheden bieden om langs publiekrechtelijke weg regie te houden over locatieontwikkeling, zonder daartoe realisatieovereenkomsten te moeten sluiten met marktpartijen, zoals nu veel gebeurt. Onder andere de mogelijkheid om volkshuisvestingsbelangen als eisen in het bestemmingsplan op te nemen, met name eisen met betrekking tot de realisatie van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, en de mogelijkheid om in een exploitatieplan eisen te stellen aan het openbaar gebied, vergemakkelijken de regierol van gemeenten. Voor hen bestaat meer dan nu het geval is de mogelijkheid tot sturing en vervulling van een regierol bij locatieontwikkeling. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren. Gemeenten

hebben aangeven in eerste instantie zich in te blijven zetten op een actief grondbeleid, ook onder de werking van de Grondexploitatiewet. Zij gaan op dezelfde voet verder met het realiseren van ruimtelijke plannen na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Hierbij is het niet van belang wat voor huidig grondbeleid de desbetreffende gemeente hanteert. Gemeenten zijn zich bewust van de komst van de Grondexploitatiewet en zijn zich hierop aan het voorbereiden. Echter zegt het op dit moment, tijdens het schrijven van dit rapport, dat de meeste gemeenten nog veel interne keuzes moeten maken en de daaruit voortvloeiende veranderingen moeten doorvoeren.

Een grote meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven dat private samenwerking voorop staat. Daarbij geven ze aan het instrument alleen als stok achter de deur te houden wanneer onderhandelingen met private partijen stuk dreigen te lopen. Het instrument zal indien nodig ook worden ingezet om als pressiemiddel te fungeren bij onderhandelingen tussen gemeenten en private partijen. Gemeenten verwachten hierdoor een sterkere onderhandelingspositie. Deze uitspraak sluit goed aan bij het beoogde doel van de Grondexploitatiewet, waarbij is gezegd dat private samenwerking voorop staat en het instrument als stok achter de deur kan fungeren. Dit blijkt ook uit het verwachte gebruik van het instrument door de gemeenten. Echter wordt er aangegeven dat bij samenwerking tussen gemeenten en private partijen, gemeenten aan meer regels verbonden zijn dan voorheen en zodoende hun onderhandelingsvrijheid verliezen. Hierdoor is het noodzakelijk dat gemeenten in een eerder stadium moeten nadenken over hoe zij met hun grondbeleid om willen gaan en hier richting aan willen geven. In een eerder stadium moeten verschillende disciplines binnen een gemeente zoals planeconomen, bestemmingsplanjuristen, privaatrechtjuristen en projectmanagers hecht(er) met elkaar gaan samenwerken. In de ideeënfase moeten al lijnen worden uitgezet hoe de gemeente om wil gaan met het publiek en private spoor.

De verwachting onder gemeenten is dat er meer mogelijkheden zijn tot het verhalen van kosten door de werking van het nieuwe instrument. Er wordt niet gesproken dat er daadwerkelijk meer kosten worden verhaald, dit moet de praktijk gaan uitwijzen. Het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is mogelijk, de mogelijkheden van verevening kunnen hier toe bijdragen. Het is niet de verwachting dat de nieuwe wet zal leiden tot een sneller proces bij het ontwikkelen van locaties. De vele mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen plannen door belanghebbenden zijn hier een grote oorzaak van.

De wetgever heeft met de herziening van Wro en de invoering van de Grondexploitatiewet een mooi instrument bedacht waarbij het verhalen van kosten, verevening en het stellen van locatie-eisen voor woningbouw is opgenomen. Hoe dit instrument in de praktijk zal gaan functioneren is nog niet bekend. Het instrument herbergt een aantal mooie handvaten voor gemeenten om op de grondmarkt meer dan nu de regie in handen te krijgen. Hoe gemeenten het instrument willen gaan gebruiken is vrij, private samenwerking staat voorop. Vanuit de praktijk komen geluiden dat gemeenten onderkennen dat de nieuwe wet veel mogelijkheden met zich meebrengt, maar dat deze ook veel procedures kent. Daarnaast verwacht men hoge administratieve lasten en zal een omslag in het denken moeten plaatsvinden. Of gemeenten hier al een toe zijn is afwachten. Alles neigt ertoe dat gemeenten rustig afwachten wat er gaat gebeuren na de inwerkingtreding van de wet en op de huidige manier door blijven werken.

Kortom de praktijk zal moeten en uitwijzen hoe gemeenten een invulling gaan geven aan het werken met de Grondexploitatiewet!

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>6</b>
<b>Begrippenlijst:</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding Grondexploitatiewet	8
1.2 Probleem,- doel,- en vraagstelling	8
1.3 Onderzoeksopzet	9
1.4 Leeswijzer	12
<b>2 Grondbeleid en grondinstrumentarium</b>	<b>15</b>
2.1 Grondbeleid	15
2.2 Actief en faciliterend grondbeleid	15
2.3 Het huidig wettelijke instrumentarium	16
2.3.1 <i>Actieve grondpolitiek</i>	16
2.3.2 <i>Wet voorkeursrecht gemeenten</i>	17
2.3.3 <i>Onteigeningswet</i>	18
2.4 Kostenverhaal	18
2.5 Vormen van kostenverhaal	18
2.5.1 <i>Eigen uitgifte</i>	19
2.5.2 <i>Exploitatieverordening</i>	19
2.5.3 <i>Baatbelasting</i>	19
2.5.4 <i>Resumé kostenverhaal</i>	21
2.6 Aanleiding Grondexploitatiewet en tekortkoming grondinstrumentarium	21
<b>3 Werking van de Grondexploitatiewet</b>	<b>23</b>
3.1 Privaatrechtelijk spoor	24
3.1.1 <i>De anterieure overeenkomst</i>	24
3.1.2 <i>De posterieure overeenkomst</i>	24
3.2 Het publieke spoor	25
3.2.1 <i>Het exploitatieplan</i>	25
3.2.2 <i>Wat moet een exploitatieplan bevatten?</i>	25
3.2.3 <i>Op welk moment moet een exploitatieplan worden vastgesteld?</i>	26
3.2.4 <i>Bezwaar en beroep tegen een exploitatieplan</i>	27
3.2.5 <i>Openbaarheid exploitatieplan</i>	27
3.2.6 <i>Jaarlijkse herziening</i>	27
3.2.7 <i>De exploitatiebijdrage</i>	28
3.2.8 <i>Aanhouden bouwvergunning</i>	28
3.2.9 <i>Relatie exploitatieplan, bestemmingsplan, uitwerkingsplan en projectbesluit</i>	29
3.3 Kostenverhaal en systematiek	29
3.3.1 <i>Kostensoortlijst</i>	30
3.3.2 <i>Wanneer is het verhalen van kosten van toepassing?</i>	30
3.3.3 <i>Inbrengwaarde verschillende partijen</i>	31
3.3.4 <i>Opbrengsten</i>	32
3.3.5 <i>Toe te rekenen kosten</i>	32
3.3.6 <i>Te verevenen bedragen</i>	32
3.3.7 <i>Toedelen kosten aan eenheden</i>	32
3.3.8 <i>Bijdrage per vergunningaanvraag</i>	33
3.3.9 <i>Invordering bijdrage</i>	33
3.3.10 <i>Verplichting particuliere eigenaren in relatie tot exploitatieplan</i>	34

3.3.11	<i>Eindafrekening en restitutie</i>	34
3.4	Andere overheden	34
<b>4</b>	<b>Gevolgen invoering Grondexploitatiewet</b>	<b>36</b>
4.1	Mogelijkheden grondbeleid	36
4.2	Mogelijke praktijkgevolgen	37
4.3	Gevolgen grondinstrumenten	40
4.3.1	<i>Wet voorkeursrecht gemeenten</i>	40
4.3.2	<i>Onteigeningswet</i>	42
4.3.3	<i>Exploitatieverordening</i>	43
4.3.4	<i>Baatbelasting</i>	43
4.4	Europese aanbesteding	44
4.5	Resumé gevolgen invoering Grondexploitatiewet	44
<b>5</b>	<b>Implementatie Grondexploitatiewet Gemeenten</b>	<b>46</b>
5.1	Interviews in samenhang met theorie	46
5.2	Uitwerking interviews	46
5.3	Thema: algemene vragen en huidige situatie	47
5.4	Nieuwe situatie: Grondexploitatiewet en verwachte gebruik	51
5.5	Tussenconclusie interviews	59
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>60</b>
6.1	Huidige werking en tekortkoming instrumenten	60
6.2	Blik in de toekomst: De Grondexploitatiewet	60
6.3	Gevolgen op grondmarkt voor gemeenten	61
6.4	Slotbeschouwing	63
	Literatuurlijst:	64

## **Bijlagen:**

Bijlage 1 : Hoofdstuk 6 Wro, “wetsvoorstel inzake de Grondexploitatiewet”

Bijlage 2 : Bijlage 3 Memorie van Toelichting

Bijlage 3 : Interviewlijst



## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding Grondexploitatiewet

Grond is, afhankelijk van de bestemming die daaraan gekoppeld is, een schaars goed waarmee geld valt te verdienen<sup>1</sup>. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen door de overheid. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, en om publieke doelen te realiseren voert de overheid een grondbeleid<sup>2</sup>.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig was de positie van de gemeente bij grondexploitaties dominant, de gemeente verwierf de grond en gaf die vervolgens op eigen voorwaarde weer uit. Door de economische recessie gedurende de jaren '70 en begin jaren '80 hebben gemeenten hun grondbezit aan de markt verkocht om op die manier hun hoofd boven water te kunnen houden. De grote voorraden grond die ze door het actieve beleid hadden verworven drukten steeds groter op de gemeentelijke begroting. De nota's "Volkshuisvesting in de jaren '90" en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) hebben mede geleid tot een minder dominante positie van gemeenten op de grondmarkt. In deze nota's werd aangegeven dat marktpartijen zoals ontwikkelaars een sterkere rol toebedeeld moesten krijgen en werden uitleglocaties openbaar gemaakt. Deze openbaarheid heeft er toe geleid dat ontwikkelaars, beleggers en bouwbedrijven grootschalig gronden hebben aangekocht, die op deze manier hun bouwopgaven voor de toekomst trachtten veilig te stellen.

Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om bij ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en zelf locaties actief te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven. Al geruime tijd worden er signalen afgegeven dat de huidige wettelijke instrumenten tekort schieten bij kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen aan een ontwikkeling. Vaak wordt maar een deel van de kosten verhaald en bij het sluiten van overeenkomsten leidt dit vaak tot langdurige onderhandelingen waarbij 'free riders' de dans ontspringen (Memorie van Toelichting, 2005). Ook ontbreken er bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening waardoor onrendabele bouwlocaties vaak niet van de grond komen. Het wetsvoorstel 'wijziging van de Wet op Ruimtelijke Ordening inzake de Grondexploitatie' moet er voor zorgen dat gemeenten een beter publiekrechtelijk instrumentarium hebben voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Daarnaast om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen<sup>3</sup>.

Het wetsvoorstel is op 1 september 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 7 juli 2006 unaniem door de Tweede Kamer aangenomen. Momenteel ligt het voorstel ter beoordeling in de Eerste Kamer. De wet treedt op 1 juli 2008 in werking.

De inzet van deze scriptie is, om inzichtelijk te maken in hoeverre gemeenten zich al bezig houden met de invoering van de Grondexploitatiewet en welke gevolgen hierdoor ontstaan voor het gemeentelijk grondbeleid.

---

<sup>1</sup> VROM, Nota Grondbeleid, 2001. p. 23

<sup>2</sup> VROM, Nota Grondbeleid, 2001. p. 23

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, memorie van toelichting, p.2, vierde alinea



## 1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

De nieuwe Grondexploitatiewet zal naar verwachting grote gevolgen hebben voor het gemeentelijke grondbeleid. De centrale vraag die is ontstaan bij gemeenten is, hoe om te gaan met de veranderende wetgeving en welke gevolgen zal dit hebben voor het gemeentelijk grondbeleid. Door middel van dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de gevolgen die ontstaan voor gemeenten door de invoering van de nieuwe wet.

Om inzicht te verkrijgen in de gevolgen voor het gemeentelijk grondbeleid door de invoering van de Grondexploitatiewet is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*“Welke gevolgen ontstaan er voor gemeenten door de invoering van de Grondexploitatiewet met betrekking tot het gemeentelijk grondbeleid, en hoe implementeren ze deze wet in de organisatie?”*

Bovenstaande probleemstelling zal antwoord moeten geven aan het doel van het onderzoek. Het doel van het onderzoek is geformuleerd in de volgende doelstelling:

*“Inzichtelijk maken van wat de gevolgen zijn voor gemeenten met betrekking tot het grondbeleid, dit door de invoering van de Grondexploitatiewet”.*

Naast het formuleren van een probleemstelling zijn er een aantal deelvragen geformuleerd die kunnen helpen om het doel van het onderzoek inzichtelijker te maken. De volgende vragen zijn geformuleerd:

- Wat is de aanleiding geweest voor de invoering van de grondexploitatiewet?
- Wat zijn de huidige grondinstrumenten en hoe werken deze in de praktijk?
- Wat zullen de gevolgen zijn voor het kostenverhaal door gemeenten onder de werking van de nieuwe grondexploitatiewet?
- Moeten gemeenten hun huidig beleid aanpassen?
- Hoe werkt de grondexploitatiewet?
- Zijn er verschillen bij gemeenten te constateren over de invoering van de wet?

## 1.3 Onderzoeksopzet

Een onderzoeksopzet is nodig om de lezers en gebruikers inzicht te geven over hoe het onderzoek is verricht. Tevens maakt het onderzoek het ook mogelijk om het onderzochte te controleren. In een onderzoek is er sprake van een centrale vraag, deze vraag loopt als een rode draad door het onderzoek en wordt geformuleerd in de doelstelling.

In grote lijnen zijn er 3 verschillende soorten onderzoeken te onderscheiden (Baarda en De Goede, 2000) te weten; beschrijvend, explorerend en toetsend. Het type onderzoek dat wordt uitgevoerd is deels beschrijvend en deels explorerend. Kenmerkend voor een beschrijvend onderzoek is dat er een beschrijving wordt gemaakt van de werkelijkheid (Baarda en De Goede, 2006). In dit onderzoek wordt een beschrijving gemaakt van de werking van de huidige grondinstrumenten en de tekortkoming hiervan, deze tekorten geven mede aanleiding om een nieuw grondinstrument te introduceren. Daarnaast kan een het explorerend deel van dit onderzoek antwoordt geven op de

doelstelling van deze scriptie. Met een explorerend onderzoek wil je tot verklaringen en samenhangen van verschillen variabelen komen<sup>4</sup> (Baarda en De Goede, 2000). In dit onderzoek worden verklaringen en samenhangen gezocht over de werking van de Grondexploitatiewet en hoe de te interviewen gemeenten deze implementeren.

Het onderzoek is te verdelen in een theoretisch en empirisch deel. Waarnemen zonder een theoretisch gezichtspunt is niet mogelijk (Segers, 1999). Voordat met het daadwerkelijke onderzoek kan worden aangevangen wordt er eerst een theoretisch kader opgesteld. Het theoretisch onderzoek bestaat uit een bureauonderzoek. Bureauonderzoek is een onderzoeksstrategie die gebruikt maakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal. Er is geen direct contact met het onderzoeksobject. Tevens wordt materiaal veelal voor andere doeleinden gebruikt dan waarvoor het in eerste instantie werd geproduceerd. Het doel van een bureauonderzoek kan omschreven worden als het plaatsen van de problematiek in een breder context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen (Verschuren en Doorewaard, 2000).

In het empirisch deel van het onderzoek wordt de theoretische kennis getoetst aan de feitelijke gegevens (Segers, 1999). Dit deel van het onderzoek bestaat uit een veldonderzoek onder gemeenten. Bij veldonderzoek worden gegevens verzameld in het veld. Het doel van een veldonderzoek is de waargenomen verschijnselen in het veld te beschrijven, te interpreteren en indien gewenst te verklaren. De onderzoeker neemt deel aan de activiteiten die hij/ zij bestudeert en tracht op een dergelijke wijze de benodigde informatie te vergaren ('t Hart et. Al., 1998, p. 265).

### *Afbakening en verantwoording onderzoek*

De ontwikkelingen die in het verleden in het grondbeleid hebben plaatsgevonden worden geëvalueerd aan de hand van interviews met ambtenaren die specialisten in grondzaken zijn. Daarnaast worden de ambtenaren om hun visie en verwachtingen over het huidige grondinstrumentarium en de aankomende Grondexploitatiewet gevraagd.

Het type interview dat het meest geschikt is voor het vergaren van dergelijke informatie is een open interview (Segers, 1999). Een open interview leent zich goed voor dit type onderzoek omdat de respondenten naar hun visie over de ontwikkelingen in het verleden en mogelijke ontwikkelingen in de toekomst wordt gevraagd waarbij zij zelf aangeven wat de redenering achter deze visie is. De interviews worden half gestructureerd en half open afgenomen, dit om de verwerking van de interviews overzichtelijk en meetbaar te houden. Vanwege de arbeidsintensiteit is het niet mogelijk, en niet wenselijk, een groot aantal interviews te houden. Om rekening te houden met de onderzoeksmogelijkheden en het representatief houden van het onderzoek zullen 14 professionals met verschillende achtergronden, die werkzaam zijn bij gemeenten, naar hun visie gevraagd worden. De gemeenten worden onderscheiden op grootte van hun inwonersaantallen, dit om verschillen en/of samenhangen te ontdekken over de implementatie van de wet. Er zal een groep van gemeenten worden benaderd die groter zijn dan 100.000 inwoners en één of twee groepen gemeenten die kleiner zijn dan 100.000 inwoners. Om de tijd en kosten te besparen worden alleen gemeenten in Noordoost Nederland aangedaan. In het verdere verloop van het onderzoek worden alleen uitspraken gedaan over deze gemeenten. Deze groep is representatief voor gemeenten in Noordoost Nederland. Een verklaring, verschil of samenhang tussen de verschillende gemeenten zal moeten blijken uit de interviews die worden afgenomen.

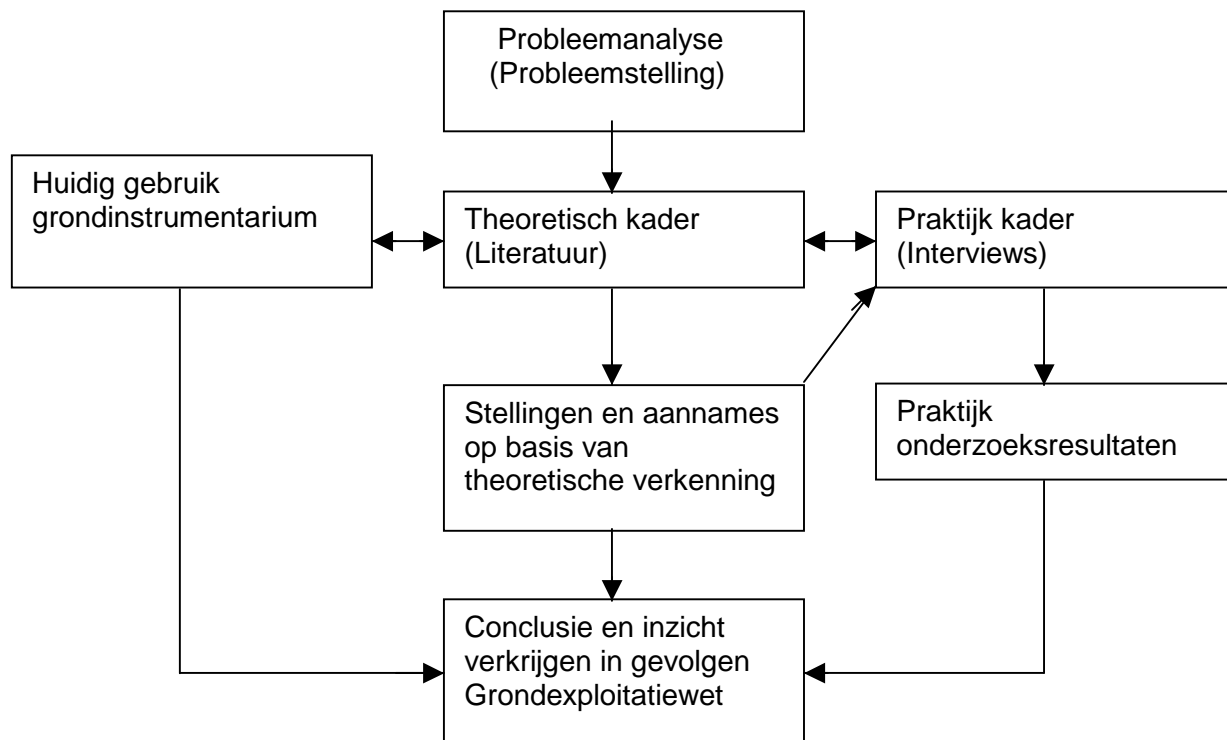
---

<sup>4</sup> Baarda en de Goede, methoden en technieken, p. 21

## Conceptueel Model

Wanneer er met een onderzoek wordt aangevangen moet er een goede basis zijn. Met het conceptueel model wordt er vorm gegeven aan een onderzoek. Het geeft aan wat, wie en hoe het onderzoek zijn vorm krijgt. Het onderzoek wordt in onderstaand model op globale wijze geschetst en geeft de opbouw en samenhang weer.

**Figuur 1. Conceptueel model**



## Toelichting conceptueel model

Het bovenstaande model bestaat uit een aantal onderdelen die in de aankomende hoofdstukken worden behandeld. Allereerst wordt beschreven welke grondinstrumenten gemeenten tot hun beschikking hebben om hun ruimtelijk beleid te kunnen voeren. De werking van deze instrumenten evenals de tekortkomingen hiervan worden beschreven. De tekortkomingen van de huidige grondinstrumenten hebben mede aanleiding gegeven om een nieuw grondinstrument voor kostenverhaal bij locatieontwikkeling in te voeren. Bij het theoretische kader zal op basis van literatuur de Grondexploitatiewet worden beschreven, de werking hiervan, maar ook voor -en nadelen van de nieuwe wet. Onder het praktijkkader vallen de interviews die worden afgenomen. Aan de hand van deze interviews, die worden afgenomen bij professionals die werkzaam zijn bij gemeenten en die zich met de invoering van de grondexploitatiewet bezighouden, worden praktijksituaties geschetst. Uiteindelijk zal op grond van theorie en praktijk worden uiteengezet wat de te verwachten gevolgen zijn voor het grondbeleid van gemeenten door de invoering van de nieuwe wet.

## 1.4 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk één wordt de probleem, doel- en vraagstelling beschreven, daarna wordt stil gestaan bij het soort onderzoek welke is uitgevoerd en de methodiek hiervan. Afsluitend is de leeswijzer van deze scriptie.

In hoofdstuk twee wordt beschreven welke grondinstrumenten gemeenten hanteren om hun beleid te kunnen uitvoeren, maar ook hoe deze in de praktijk werken. Er wordt kort beschreven welke tekortkomingen deze grondinstrumenten hebben in het huidige tijdperk. Aansluitend wordt de introductie van een nieuw grondinstrument geïntroduceerd, te weten: de Grondexploitatiewet.

In hoofdstuk drie wordt de nieuwe Grondexploitatiewet toegelicht, onder andere zal het exploitatieplan worden behandeld, de werking van de exploitatiebijdrage en er zal worden stilgestaan bij de werking van de wet onder het publiek en private spoor.

In hoofdstuk vier wordt in kaart gebracht wat de theoretische gevolgen zijn voor gemeenten door de invoering van de nieuwe wet. Het doorvoeren van veranderingen in andere grondinstrumenten door de nieuwe Wro wordt ook toegelicht.

In hoofdstuk vijf wordt de implementatie van de Grondexploitatiewet door gemeenten beschreven. Hiervoor zullen de gehouden interviews een grote bron van informatie vormen. Het verwachte gebruik van de wet zal door gemeenten worden uitgewerkt. Als laatste zal een korte toelichting worden gegeven op de gevolgen die gemeenten mogelijk staan te wachten. In hoofdstuk zes zal tot slot de mogelijke conclusies en aanbevelingen worden aangedragen. En zal er een algemeen beschouwend verhaal worden gegeven over het uitgevoerde onderzoek en de verkregen inzichten over de nieuwe wet.

**Begrippenlijst:** (VROM, 2004)

Anterieure overeenkomst: overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel.

Bovenplanse verevening: verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.

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 voorzieningen: voorzieningen die (indirect) van nut zijn voor het exploitatiegebied, bijvoorbeeld een ringweg in de buurt waardoor het exploitatiegebied ontsloten wordt.

Exploitatiebijdrage: de door een particuliere eigenaar op grond van een anterieure of posterieure overeenkomst, dan wel via de bouwvergunning aan de gemeente verschuldigde vergoeding in de kosten van de grondexploitatie

Exploitatieplan: een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen. Een plan als bedoeld in artikel 6.12 Wro

Exploitatiegebied: als zodanig aangewezen gebied in het exploitatieplan

“Free riders”: private partijen die wel profiteren van algemene voorzieningen die de gemeente aanlegt, maar hieraan niet meebetalen.

Gronduitgifte categorieën: gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen.

Inbrengwaarde: De inbrengwaarde wordt gebaseerd op de onteigeningswaarde, dit is de waarde die men moet betalen volgens art. 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Dit is de verkeerswaarde (waarde in het vrije commerciële verkeer) voor gronden die onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen. (Invoeringswet Wro, 2007) Tot deze keuze is gekomen omdat de wetgever voor de bepaling van de inbrengwaarde zocht naar een objectivering van de verwervingskosten. De inbrengwaarde wordt gelijkgesteld aan de werkelijke waarde van grond, want deze waarde komt ook voor vergoeding in aanmerking bij onteigening.

Kostensoorten: voor het kostenverhaal wordt in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kosten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. De kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.

Kostenverhaal: het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere

de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning (zie exploitatiebijdrage)

Locatie-eisen: de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, evenals de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro)

Particuliere eigenaar: een eigenaar van een eigendom in een exploitatiegebied

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 (artikel 1.1.1, lid 1, sub g Bro)

Posterieuze overeenkomst: overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, van een exploitatieplan

Projectbesluit: besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.

Structuurvisie: een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.

Uitwerkingsplan: (soms ook: uitwerking besluit van burgemeester van het bestemmingsplan) en wethouders waarbij het bestemmingsplan nader wordt uitgewerkt (artikel 3.6, lid 1, sub b Wro)

Woningbouwcategorie : een in het Bro aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waaromtrent in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld.

## Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	ontwerp Besluit ruimtelijke ordening (nieuwe Bro)
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
BW	Burgerlijk Wetboek
GrexW	Grondexploitatiewet (Staatsblad 2007, 271)
Ow	Onteigeningswet
Wed	Wet op de economische delicten
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet), inclusief Grondexploitatiewet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oude wet)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten
Ww	Woningwet

## Hoofdstuk 2 Grondbeleid en grondinstrumentarium

### 2.1 Grondbeleid

In deze paragraaf wordt het, door de overheid gevoerde, grondbeleid behandeld. Op de grondmarkt wordt er ingegrepen door de overheid. Dit ingrijpen, doet de overheid door het voeren van een grondbeleid. Deze ingreep op de grondmarkt komt vooral tot uiting via het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het direct ingrijpen op de grondmarkt door de overheid komt tot uiting in bestemmingsplannen. Het grondbeleid bestaat uit instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De doelstelling van de overheid met het grondbeleid is om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen<sup>5</sup>. Tevens wordt grondbeleid gevoerd om het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik<sup>6</sup>. Het grondbeleid is geen doel op zich, maar een belangrijk middel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Grondbeleid is nodig om te zorgen voor voldoende aanbod van gronden voor goedkope woningen, vrije kavels, bedrijventerreinen, groen en andere publieke voorzieningen. Om deze doelstellingen te bereiken zet de overheid beleidsinstrumenten in. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om bij ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren, zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven. Met het ruimtelijk instrumentarium heeft de overheid een belangrijke middel in handen om de hoeveelheid grond per functie te beïnvloeden, en daarmee ook in belangrijke mate de grondprijzen<sup>7</sup>.

Er zijn vele vormen en beschrijvingen gemaakt van het gemeentelijk grondbeleid. In de praktijk blijkt dat grondbeleid op vele verschillende manieren wordt gedefinieerd. In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende definitie van grondbeleid:

*Grondbeleid is het direct en indirect, met inzet van financiële en juridische instrumenten, bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling.* (De Ommelander Rekenkamer, 2005)

### 2.2 Actief en faciliterend grondbeleid

Bij de sturing van het grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. In het eerst geval verwerft de overheid zelf grond, ontwikkelt en verkoopt zij deze. Publieke instrumenten die daarbij gehanteerd kunnen worden zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet. Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich tot de regulering van activiteiten van de private sector. Bestaande instrumenten die hierbij worden gehanteerd zijn het bestemmingsplan, de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. De laatste twee instrumenten worden veelal gebruikt voor het verhalen van kosten.

Het voordeel van een actief grondbeleid is dat publieke doelen als kostenverhaal, bevordering concurrentie en particulier opdrachtgeverschap relatief eenvoudig te realiseren zijn. Een nadeel van actief grondbeleid is het gevaar dat gemeenten te veel vanuit winstoogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen gaan opereren. Ook speelt het probleem van “dubbele petten”, de overheid is zowel speler als regulator op de grondmarkt. Dit vraagt om voldoende transparantie waarbij het voeren van een actief beleid alleen voor het realiseren van publiek doelen is weggelegd<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> VROM, Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid, 2001, p.9

<sup>6</sup> Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, grond voor beleid, eindrapportage juli 2000, p.9

<sup>7</sup> VROM, Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid, 2001, p.39

<sup>8</sup> VROM, Nota Grondbeleid, 2001. p. 33



De nadelen van het actief grondbeleid samen met een steeds grotere rol van particuliere partijen en Publieke-Private Samenwerkingen (PPS) is een belangrijke reden om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken<sup>9</sup>.

Omdat alle belanghebbenden binnen een exploitatiegebied behoren bij te dragen aan door de overheid aangebracht voorzieningen, is er een sterk instrument voor kostenverhaal nodig. Het verhalen van kosten is eenvoudiger wanneer zij de grond zelf in handen heeft.

Bij faciliterend grondbeleid proberen gemeenten afspraken te maken met ontwikkelaars die de gronden voor haar eigen rekening gaat exploiteren. In de afgelopen jaren zijn er allerlei vormen van samenwerking ontstaan tussen gemeenten en ontwikkelaars. Een vorm van een samenwerking is het “*bouwclaim-model*”. In de praktijk streven ontwikkelaars en aannemers naar aaneengesloten bouwblokken. In veel situaties schrijven gemeenten verkavelingen voor wat deze uitwerking voor ontwikkelaars praktisch onhaalbaar maakt. Het bouwclaim-model kan in vele gevallen uitkomst bieden. De ontwikkelaars brengen hun gronden in tegen een bepaalde (vaak lage) prijs bij de gemeente. De gemeente verschaft in ruil hiervoor een bouwclaim voor een bepaald aantal woningen, van een bepaald type, in bepaalde delen van een ontwikkeling. Daarbij kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt. De gemeente zorgt voor het bouwrijp maken van het betreffende gebied en geeft de kavels in overeenstemming met de bouwclaim uit aan de ontwikkelaars. In overeenkomsten kunnen zowel het kostenverhaal als locatie-eisen worden geregeld. Op grond van een model-exploitatieovereenkomst kan een dergelijke overeenkomst in de zin van de exploitatieverordening worden beschouwd<sup>10</sup>. De wettelijk grondslag voor een exploitatieovereenkomst is te vinden in artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO).

## 2.3 Het huidig wettelijke instrumentarium

Het huidige wettelijke grondbeleidinstrumentarium bestaat uit twee publiekrechtelijk instrumenten voor de grondverwerving. Te weten: *het voorkeursrecht* en *de onteigening*.

Daarnaast zijn er twee instrumenten voor grondexploitatie, te weten: de *exploitatieovereenkomst op een exploitatieverordening* en *de baatbelasting*.

Wanneer gemeenten gronden actief proberen te verwerven zal volgens de Memorie van Toelichting de Wet Voorkeursrecht Gemeenten vaak worden gebruikt bij het verwerven van gronden. Wanneer minnelijke verwerving niet slaagt, kan de gemeente aansturen op onteigening. Als dat niet mogelijk is omdat een particuliere eigenaar zelf bereid is om de gronden te realiseren, kan de gemeente terugvallen op instrumenten die horen bij het faciliterend grondbeleid.

### 2.3.1 Actieve grondpolitiek

Bij actieve grondpolitiek is er in feite sprake van een productieproces gericht op het vervaardigen van bouwrijpe gronden. Dit productieproces bestaat uit de aankoop van gronden, het bouwrijp maken en de uitgifte hiervan. Het initiatief van deze actieve grondpolitiek gaat uit van de gemeente, de doelstelling van actieve grondpolitiek biedt voor de gemeente een aantal voordelen:

- Actieve grondpolitiek biedt de mogelijkheid tot directe en maximale sturing van de uitvoering van het ruimtelijke beleid.
- Bij actieve grondpolitiek kunnen in beginsel alle productiekosten (alle kosten van grondexploitatie) worden doorberekend in de uitgifteprijs.
- De grondexploitatie is voor risico van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente de mogelijkheid heeft een positief bedrijfsresultaat te boeken (ten gevolge van verschillen tussen kostprijs en uitgifteprijs en/of versnelde uitgifte van gronden). De “enige” begrenzing die bij deze vorm van kostenverhaal van belang is, is de markt: de

<sup>9</sup> VROM, Nota Grondbeleid, 2001, p. 33

<sup>10</sup> Memorie van Toelichting, 2005, p. 4

prijs van de uitgeefbare grond wordt bepaald door de vraag en de prijs die de consument bereid is te betalen.

### 2.3.2 *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Gemeenten kunnen gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (kortweg: Wvg) Door het vestigen van een voorkeursrecht krijgen gemeenten het recht van de eerste onderhandelingen en koop wanneer een grondeigenaar tot verkoop wil overgaan.

Voorwaarden om tot het voorkeursrecht over te gaan is dat het gebruik moet gaan afwijken van de dan geldende bestemming, dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een gebied welke de bestemming wonen meekrijgt en de huidige bestemming agrarisch is. Alleen bij binnenstedelijk gebruik hoeft onder bepaalde omstandigheden deze voorwaarden niet te gelden. Hier wordt geen verdere aandacht aan besteed in dit onderzoek.

Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een ruimtelijke onderbouwing nodig, dat kan een gemeentelijk ruimtelijke ordeningsplan zijn, bijvoorbeeld een “structuurplan” een “bestemmingsplan” of een “ontwerp van een ruimtelijk plan”. Zelfs voordat er een plan is kan een voorkeursrecht worden gevestigd, dit kan alleen wanneer een vestiging vanuit een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling onderbouwd kan worden.

#### *Vestigingsprocedure*

Het huidige Wvg kent een ingewikkelde vestigingsprocedure, waarbij het gemeentebestuur na het eerste vestigingsbesluit voortdurend nieuwe vestigingsbesluiten moet nemen om het voorkeursrecht te kunnen blijven continueren. Het gaat in totaal om zeven vestigings- en verlengingsbesluiten van afwisselend B en W en de Gemeenteraad. In de praktijk worden deze besluiten vaak allemaal door gemeenten genomen. Omdat het opstellen van bestemmingsplannen veel tijd en energie kost, en er hierdoor lange vestigingsbesluiten nodig zijn. Tegen al deze besluiten staat bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Gemeenten moeten op basis van artikel 4.8 Awb belanghebbenden in de gelegenheid stellen om voorafgaand aan elk vestigingsbesluit hun zienswijzen hierop in te kunnen dienen, met uitzondering van het eerste vestigingsbesluit<sup>11</sup>.

Bekendmaking van voorkeursrechten gebeurt volgens art. 3.40 en 3.41 Awb. De voorkeursrechtbesluiten treden in werking op de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging bekend is gemaakt.

Intrekking van het voorkeursrecht geschiedt op basis van artikel 5 lid 1 Wvg. Hier is bepaald dat B en W het verlopen voorkeursrecht terstond moeten doen vervallen. B en W nemen daartoe een besluit tot vervallenverklaring. Het voorkeursrecht eindigt pas zodra B en W van dit besluit een aantekening bij de permanent ter inzage liggende stukken heeft geplaatst<sup>12</sup>. Het vervallen van rechtswege is van toepassing wanneer een gemeente te lang stilzit. Dit kan voorkomen wanneer een gemeente niet tijdig zorgt voor een opeenvolgend ruimtelijk besluit. Artikel 6 lid 1 Wvg bepaalt dat het voorlopige voorkeursrecht van B en W van rechtswege vervalt binnen 3 maanden of zoveel eerder als een voorkeursrecht ingevolge artt. 3, 4 of 5 Wvg van de gemeenteraad in werking treedt. Het voorkeursrecht blijft vervolgens 3 jaren van kracht. Binnen deze 3 jaar zal de gemeente een nieuw ruimtelijk besluit moeten hebben genomen.

De geldigheid van een vestiging hangt af van het soort vestigingsgrondslag. De looptijd van het vestigen van een voorkeursrecht tot aan de vaststelling van een bestemmingsplan kan ongeveer zes jaren duren<sup>13</sup>. Omdat de termijnen van de Wvg kort zijn moeten gemeenten daadkrachtig en snel handelen, en daardoor bereid te zijn met de verkopende partij om de

<sup>11</sup> Zie de uitzonderingen in art. 4.11 sub a en c Awb

<sup>12</sup> ABRvS 19 november 1998, BR 1999, p. 138 (Bleiswijk); ABRvS 6 september 2006, LJN AY7581 (Helmond).

<sup>13</sup> Acht weken (art. 8a Wvg ) plus twee jaar (art. 8 Wvg ) plus vijf maanden (art. 6 Wvg) plus twee jaar (art. 2 lid 1 Wvg) plus één jaar (art. 2 lid 4) plus vijf maanden (art. 6 Wvg met ontwerpbestemmingsplan)

waarde op een transparante manier (bijvoorbeeld door een taxateur) te laten bepalen. Deze procedures nemen mogelijk kosten met zich mee voor gemeenten.

Momenteel kunnen alleen gemeenten een voorkeursrecht vestigen, dit zal gaan veranderen wanneer de nieuwe Wro in werking zal gaan treden. Op dat moment zal het voorkeursrecht ook ingrijpend veranderen, dit wordt later toegelicht in hoofdstuk vier.

### 2.3.3 *Onteigening*

Wanneer gemeenten niet slagen in minnelijke verwerving, dan kunnen gemeenten door middel van onteigening ook gronden verwerven. De huidige onteigeningswet kent een aantal mogelijkheden om te onteigenen, onteigening is mogelijk bij het handhaven van een bestaande bestemmingsplan of een nieuw te realiseren plan, daarnaast is er een door de kroon goedgekeurd gemeentelijk onteigeningsbesluit nodig<sup>14</sup>.

Wanneer de planologische grondslag onherroepelijk is geworden mogen gemeenten beginnen met het gerechtelijke deel van de onteigeningsprocedure. De onteigening mag geen doorgang vinden wanneer de eigenaar zelf bereid en in staat is om de plannen te realiseren. Men spreekt dan over “zelfrealisatie”. De overheid kan dan wel eisen stellen aan de wijze waarop het plan uitgevoerd kan worden, dit kan bijvoorbeeld gaan over de fasering van de bebouwing of het type woningen die er gerealiseerd dienen te worden.

Voordat er tot onteigening kan worden overgegaan, zal er al snel een tijdspad ontstaan van 1½ jaar voordat er daadwerkelijk van eigendomsoverdracht sprake kan zijn.

Bij deze onteigeningen zal een gemeente voor een geschikte onteigeningsgrondslag moeten zorgen, dit kan in de vorm van een bestemmingsplan of een bouwplan<sup>15</sup>.

## 2.4 Kostenverhaal

Vanuit de gedachte van een goede verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied behoren alle belanghebbenden, aan wie de baten toevallen, evenredig bij te dragen aan de door de gemeente aangebrachte voorzieningen. Daarom is een goede regeling van het verdelen van deze kosten belangrijk.

Het begrip kostenverhaal kent meerdere definities, onder kostenverhaal verstaat onder andere (v.d. Heyden, 2007), *“Het verhalen van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut die worden gerealiseerd in het kader van ruimtelijke plannen. Tot dergelijke voorzieningen behorende kosten van wegen, riolering, openbare verlichting, etc.*

*Uitgangspunt voor kostenverhaal is dat de kosten van deze voorzieningen van openbaar nut voor rekening van de gemeente zijn”.*

Binnen dit kostenverhaal kan de gemeente alleen maar de kosten verhalen voor zover deze uiteindelijk voor haar rekeningen komen. Deze omschrijving van kostenverhaal legt dan ook een directe relatie tussen kostenverhaal en de economische uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

In het verleden hebben gemeenten getracht op allerlei manieren het verhalen van de kosten van openbare voorzieningen te realiseren, zoals het koppelen van de voorwaarde tot het betalen van een bedrag aan het wijzigen van een bestemmingsplan, verlenen van een bouwvergunning of vrijstelling en toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De rechter heeft de creativiteit van de gemeente diverse malen getoetst, de conclusie uit deze uitgebreide jurisprudentie is dat kostenverhaal mogelijk is via actieve grondpolitiek, de exploitatieverordening en de baatbelasting.

## 2.5 Vormen van kostenverhaal

Bij het hanteren van het gemeentelijk grondbeleid kunnen twee wegen worden ingeslagen, het actief of faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich tot de regulering van activiteiten van de private sector. Bestaande instrumenten die hierbij

---

<sup>14</sup> Art. 79 OW

<sup>15</sup> Onteigeningswet, art. 77 OW

worden gehanteerd om kosten te kunnen verhalen zijn *de exploitatieovereenkomst* en de *baatbelasting*. Wanneer een gemeente een actief grondbeleid voert dan zal eigen uitgifte het eerste instrument zijn welke de gemeente hanteert. Instrumenten die gehanteerd kunnen worden voor het verhalen van kosten zijn dus eigen uitgifte, de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. Kostenverhaal via de exploitatieverordening of baatbelasting is pas aan de orde wanneer private partijen ook bereid en in staat zijn om hun gronden zelf te exploiteren (men spreekt dan van zelfrealisatie). Indien blijkt dat deze partijen de, door de gemeente, gewenste vorm van uitvoering van het bestemmingsplan van deze gronden niet kunnen realiseren, heeft de gemeente de mogelijkheid om de gronden te onteigenen.

## 2.5.1 Eigen uitgifte

De makkelijkste manier voor gemeenten om kosten te verhalen is door middel van eigen uitgifte. Dit is de traditionele manier waarop gemeenten in de grondmarkt opereren vanuit het verleden. Bij eigen uitgifte verwerft de gemeenten gronden, maakt deze bouwrijp en geeft deze uit. In de uitgifteprijs worden de kosten die gemeenten hebben gemaakt verdisconteerd. Op deze manier kan de gemeente in principe al haar kosten die zij heeft gemaakt verhalen. Volgens de Memorie van toelichting houden vele en vooral grote gemeenten zich intensief bezig met het actief ontwikkelen van bouwlocaties. Deze gemeenten beschikken vaak over een eigen grondbedrijf, verwerven grond, leggen infrastructuur aan en zorgen voor het bouwrijp maken voordat ze de gronden uitgeven.

## 2.5.2 Exploitatieverordening en exploitatieovereenkomst

De tweede vorm van kostenverhaal is de exploitatieverordening. De exploitatieverordening is gebaseerd op artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en regelt op welke wijze de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden door private partijen. Ter uitvoering hiervan sluiten de gemeente en de private partij op basis van de exploitatieverordening een overeenkomst waarin de gemeente zich verplicht tot de aanleg van de voorzieningen van 'openbaar nut' en de private partij zich verplicht tot het betalen van een exploitatiebijdrage aan de gemeente. Het sluiten van de exploitatieovereenkomst vereist dat beide partijen wilsovereenstemming hebben over de wijze van exploitatie, het is geen dwingend instrument. De wet geeft de gemeente veel vrijheid om in de exploitatieverordening deze eisen in te kleuren en aan te vullen. Ook bij de procedure heeft de gemeente veel vrijheid. De VNG heeft een model exploitatieverordening opgesteld die de meeste gemeenten hebben overgenomen<sup>16</sup>. De 'voorzieningen van openbaar nut' zijn in de modelverordening omschreven.

Uit het arrest van de Hoge Raad van 16 februari 1996 (gemeente Uden) blijkt dat gemeenten bij de toepassing van de exploitatieverordening gebonden zijn aan de formele en materiële voorwaarden van deze verordening. De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat, *'indien in een exploitatieovereenkomst de bepalingen van de exploitatieverordening niet in acht worden genomen, dit tot gevolg heeft dat de gemeente haar in die overeenkomst neergelegde aanspraak op een financiële bijdrage niet geldend kan maken'*.

Wanneer een gemeente voor een dergelijke situatie komt te staan, en zij minder financiën van private exploitanten ontvangt dan kan daardoor de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan onder druk komt te staan. Door de strakke inkadering via de exploitatieverordening moeten gemeenten die niet naar de wet contracteren zich in het huidige stelsel zorgen maken voor acties uit onverschuldige betaling.

## 2.5.3 Baatbelasting

In gevallen waarin er geen samenwerking is geweest en de gemeente de ruimtelijke planologische ontwikkelingen fysiek mogelijk heeft gemaakt en tot op heden geen afspraken heeft kunnen maken over het verhalen van kosten is er nog één mogelijkheid tot het verhalen van kosten, door middel van het heffen van baatbelasting. Baatbelasting wordt gezien als het sluitstuk van kostenverhaal en wordt in het algemeen toegepast als

<sup>16</sup> Memorie van Toelichting, 2005, p. 4

kostenverhaal via actieve grondpolitiek of exploitatieovereenkomst niet mogelijk is. Dit betekent dat in het geval de gemeente en de exploitant geen overeenkomst (kunnen) sluiten, de gemeente als laatste redmiddel voor kostenverhaal toepassing kan geven aan baatbelasting. Binnen bestaande wettelijke kaders is er geen ander middel beschikbaar.

De baatbelasting is geregeld in artikel 222 van de Gemeentewet, hierin staat *“ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen, die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van het onroerende zaak genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting wordt geheven, waarbij de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen”*. De baatbelasting kan niet worden geheven als de lasten al via een overeenkomst worden verhaald.

Wat betekent dit nu concreet?

De baatbelasting wordt aangeduid als een *‘profijtbelasting’*, dit betekent dat onroerende zaken voordeel moeten hebben van de aan te leggen of aangelegde voorzieningen van openbaar nut. Indien er geen voordeel is, kan de onroerende zaak niet worden belast. Wanneer de onroerende zaak geen of ten opzichte van andere onroerende zaken minder voordeel heeft, dient dit in de hoogte van de belasting tot uitdrukking te komen. Een concreet voorbeeld is de aanleg van een weg. Indien een onroerende zaak reeds ligt aan een goede openbare weg, levert een nieuw aan te leggen weg voor deze onroerende zaak in het algemeen geen baat op. De kosten die de gemeente op grond van de baatbelasting in rekening mag brengen dienen betrekking te hebben op voorzieningen. De wetgever heeft dit begrip niet gedefinieerd. Duidelijk is wel dat deze voorzieningen van *‘openbaar nut’* moeten zijn en *‘niet uitsluitend een individueel belang moeten dienen’*. Een bruggetje dat een individuele woning ontsluit kan dan ook niet als een openbare voorziening in het kader van de baatbelasting worden aangemerkt.

Hoe werkt het in de praktijk?

Het opleggen van de baatbelasting gebeurt in drie fasen. Voordat de voorzieningen worden getroffen moet de gemeenteraad een *‘bekostigingsbesluit’* nemen. Hierin wordt aangegeven wat het gebied is waar belasting over wordt geheven, en in welke mate aan de voorzieningen verbonden kosten door middel van de baatbelasting worden verhaald.

De gemeenteraad dient binnen twee jaar nadat de voorzieningen volledig zijn voltooid met het vaststellen van een verordening baatbelasting voor het heffen van de belasting.

Als laatste stap dient de gemeente binnen drie jaar na de heffing de belastingaanslagen op te leggen.

Uit de praktijk is volgens de Memorie van Toelichting (2005) gebleken dat het een lastig instrument is om te hanteren met een laag rendement voor kostenverhaal. In de praktijk blijkt vaak maar 70% van de verhaalbare kosten ook daadwerkelijk te kunnen worden verhaald. Hoe komt dit? Het rendement van het verhalen van kosten bij baatbelasting is laag omdat onder *‘voorzieningen van openbaar nut’* alleen *‘fysieke voorzieningen’* worden verstaan zoals, riolering, wegen en verlichting. Met de baatbelasting kunnen niet worden verhaald de bovenwijkse voorzieningen, planschade, kosten voor het opstellen van plannen en het volgen van procedures, fondsbijdragen en vereveningsbijdragen.

Ook blijkt het voldoen aan de juiste vormvoorschriften een groot struikelblok. Uit de Memorie van Toelichting blijkt het moeilijk te zijn om nauwkeurig het gebied aan te geven waarbinnen onroerende zaken gebaat zijn. Verder is er ook onduidelijk over welke kosten verhaald kunnen worden. Over bovengenoemde punten is uitgebreide jurisprudentie ontstaan.

Hieruit blijkt dat het onverbindend verklaren van de belastingverordening er toe leidt dat alle nog niet onherroepelijke aanslagen vervallen en dat de gemeente de geïnde bedragen moet terugbetalen.



## 2.5.4 Resumé kostenverhaal

Uit het voorgaande kunnen een aantal conclusie worden getrokken over de bestaande situatie en het verhalen van kosten. Vanuit de gedachte van een goede verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied, behoren alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen evenredig bij te dragen aan de door de gemeente aangebrachte voorzieningen. Daarom is een goede regeling van het verdelen van deze kosten belangrijk.

Wanneer de gemeente zelf gronden in eigendom heeft is het verhalen van kosten niet een groot probleem, dit is echter anders wanneer de grond in particulier eigendom is, dan schiet het huidige instrumentarium tekort. Vanuit het oogpunt van kostenverhaal heeft de gemeente belang bij het zoveel mogelijk toepassen van actieve grondpolitiek. De exploitatieverordening is bindend voor de gemeente en verplicht zich tot het beperken van het verhaal van de kosten die in de exploitatieverordening zijn vermeld. Deze vorm maakt een beperkter verhaal van kosten mogelijk dan bij actieve grondpolitiek. Bij de exploitatieovereenkomst is niet duidelijk welke kosten wettelijk verhaald kunnen worden. In de praktijk bepalen onderhandelingsvaardigheden van de partijen en de mate waarin partijen ook in de toekomst op elkaar aangewezen zijn vaak het resultaat van de onderhandelingen. Soms worden er meer kosten verhaald dan wettelijk is toegestaan, we spreken dan van baatafoming door de gemeente. In andere gevallen trekt de ontwikkelaar aan het langste eind of haalt deze achteraf zijn bijdrage weer terug door de overeenkomst aan te vechten op punten die in strijd zijn met het wettelijk kader. De baatbelasting leidt tot het gevolg dat gemeenten nog minder kosten kan verhalen dan bij de exploitatieverordening mogelijk is. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat slechts 70 % van de gemaakte kosten via baatbelasting kan worden verhaald. Deze aflopende mogelijkheden van kostenverhaal kunnen de economische uitvoerbaarheid dan nadrukkelijk beïnvloeden. Wanneer de gronden in bezit van private partijen zijn, schieten de huidige instrumenten tekort. Zo is het niet duidelijk welke kosten 'wettelijk' verhaald mogen worden en kunnen 'free riders' niet aangepakt worden.

## 2.6 Aanleiding Grondexploitatiewet en tekortkoming huidige instrumenten

Voordat de inhoudt van de Grondexploitatiewet wordt behandeld zal kort worden toegelicht wat de aanleiding is van een nieuw grondinstrument en het niet goed functioneren van het huidige grondinstrumentarium. In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig was de positie van de gemeente bij grondexploitaties dominant. De gemeente verwierf de grond en gaf die vervolgens op eigen voorwaarden weer uit. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat sinds eind jaren tachtig steeds meer gronden zijn verworven door particuliere ontwikkelaars. Dit omdat in de toenmalige 'Nota Ruimte' is aangegeven dat overheden minder actief gronden moesten verwerven. Dit heeft mede geleid tot een minder dominante positie van gemeenten op de grondmarkt en daardoor minder mogelijkheden tot regie en kostenverhaal.

Op 10 januari 2001 is er de nieuwe Nota Grondbeleid "Op grond van nieuw beleid" uitgebracht. In deze nota zijn een aantal doelstelling geschetst, de doelen zijn onder andere:

- **Het realiseren van ruimtelijke doelstellingen;**
- **het stimuleren van kwaliteit, zeggenschap, en marktwerking, en**
- **het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten.**

Of er bij het realiseren van die doelstellingen actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie. "Overheden moeten voor beide rollen voldoende geëquipeerd zijn" (Memorie van Toelichting, 2005).

Een ander doel van het kabinet is om een groot percentage nieuwe woningen uit te geven in particulier opdrachtgeverschap (VROM, 2001). Dit vereist dat er voldoende kavels beschikbaar komen. Volgens de Memorie van Toelichting zijn er weinig gemeenten die gronden beschikbaar stellen voor particulier opdrachtgeverschap. Ook blijkt het in de praktijk lastig te zijn om hier goede afspraken over te maken met ontwikkelaars die gronden in bezit

hebben, wanneer gemeenten wel gronden beschikbaar willen stellen voor particulier opdrachtgeverschap.

In de praktijk blijkt dat het huidige wettelijke instrumentarium voor het gemeentelijk kostenverhaal te weinig handvaten heeft geboden. Het wetsvoorstel 'wijziging van de Wet op Ruimtelijke Ordening inzake de Grondexploitatie' moet er voor zorgen dat gemeenten een beter publiekrechtelijk instrumentarium hebben voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Daarnaast om knelpunten bij privaatrechtelijke optreden van de gemeente op te lossen<sup>17</sup>. In de Memorie van Toelichting (2005) worden een aantal aanleidingen genoemd voor het wetsvoorstel.

Onderstaand is een korte opsomming van een aantal *tekortkomingen* die aanleiding geven om de Grondexploitatiewet zijn intrede te laten doen:

- De exploitatieovereenkomst leidt vaak tot langdurige onderhandelingen.
- Huidige grondinstrumenten schieten tekort bij het verhalen van kosten.
- Met de Baatbelasting kunnen maar een deel van de totale kosten verhaald worden.
- Via de Baatbelasting komen alleen kosten van de fysieke voorzieningen in aanmerkingen.
- Bij particuliere grondexploitatie is er geen publiekrechtelijk instrument voor verevening, waardoor onrendabele plannen mogelijk niet worden gerealiseerd.
- Particulier opdrachtgeverschap komt niet voldoende van de grond.
- Gemeenten hebben geen publiekrechtelijk instrument om locatie-eisen te stellen bij particuliere grondexploitatie
- "Free riders" kunnen niet goed aangepakt worden.

Gemeenten maken vaak hoge kosten bij het bouwrijp maken van een locatie. Wanneer particuliere eigenaren daar posities hebben wil de gemeente die kosten kunnen verhalen, soms lukt dit maar vaak niet voldoende. Al geruime tijd worden er signalen afgegeven dat de huidige wettelijke instrumenten, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting tekort schieten bij kostenverhaal. Via de baatbelasting kan in de praktijk maar een deel van de kosten worden verhaald en bij het sluiten van een exploitatieovereenkomst leidt dit vaak tot langdurige onderhandelingen waarbij 'free riders' vaak de dans ontspringen. Ook ontbreken er bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening waardoor onrendabele bouwlocaties vaak niet van de grond komen. Daarnaast ontbreekt ook een goed publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Dit is wel zeer wenselijk vanuit oogpunt van de volkshuisvesting volgens de (Memorie van Toelichting, 2005). Wanneer gemeenten en ontwikkelaars afspraken maken over locatie-eisen, kosten, fasering en realisatie van bouwlocaties, en deze afspraken in een exploitatieovereenkomst worden gesloten gaan deze vaak het wettelijk kader te buiten. Een aantal locatie-eisen kunnen niet in een publiekrechtelijk kader worden neergelegd omdat hier geen grondslag voor is (Memorie van Toelichting, 2005).

---

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, memorie van toelichting, p.2, vierde alinea



## Hoofdstuk 3 Werking van de Grondexploitatiewet

Al bijna 12 jaar wordt om een nieuwe wet voor kostenverhaal gevraagd. In 1998 is er een wetsvoorstel, dat voorzag in een grondexploitatieheffing, gestrand na een zeer negatief advies van de Raad van State. In de Nota Grondbeleid van 2001 is een nieuwe poging aangekondigd in de vorm van een verplichte exploitatievergunning voor alle locaties, in 2002 is er begonnen met het maken van een wetsvoorstel, in 2003 is dit in concept voorgelegd aan tal van deskundigen en belangenorganisaties. Dat concept ontving veel kritiek, onder andere van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het belangrijkste punt was dat een verplichte vergunning tot onnodige lasten leidde. Naar aanleiding van de kritiek is er een aangepaste voorstel gemaakt waarin een gemengd privaat en publiek stelsel van kostenverhaal is gewaarborgd. In oktober 2004 is het wetsvoorstel door de Ministerraad vastgesteld, en in februari 2005 heeft de Raad van State advies uitgebracht.<sup>18</sup> Het algemene oordeel van de Raad viel negatief uit omdat deze het wetsvoorstel gecompliceerd vond. Aan de kritiek op onderdelen van het voorstel kon echter tegemoet gekomen worden zonder het wetsvoorstel ingrijpend aan te passen.<sup>19</sup> Zo heeft het wetsvoorstel dan ook op 1 september 2005 de Tweede Kamer bereikt en is de invoering op 1 juli 2008.

Doelstelling van het wetsvoorstel is als volgt te omschrijven:

***“Het wetsvoorstel wil gemeenten een meer op eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen” (Memorie van Toelichting, 2005).***

Hierbij staat vrijwillige samenwerking voorop, in het nieuwe wetsvoorstel is daarom gekozen voor handhaving van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor. Uitgangspunt van de Grondexploitatiewet is dat gemeenten en ontwikkelaars overeenkomsten kunnen blijven sluiten. Het privaatrechtelijke spoor staat voorop. De grondexploitatiewet sluit daarmee aan bij de huidige praktijk. De Grondexploitatiewet voorziet echter met een nieuw publiekrechtelijk instrument in een ‘stok achter de deur’, die beschouwd kan worden als een krachtiger terugvaloptie dan momenteel voorhanden is omdat het uitoefenen van de regie kan worden versterkt en er ruimere mogelijkheden zijn voor kostenverhaal.

De wet legt een basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Dat is nodig, omdat gelet op de jurisprudentie, betwijfeld kan worden of zonder wettelijke basis een gemeente overeenkomsten kan sluiten over grondexploitatie met daarin bepalingen over kostenverhaal<sup>20</sup>. Zoals gezegd legt de wet een stevige basis tussen gemeenten en private grondeigenaren wat betreft de overeenkomsten over de grondexploitatie. Daarin kunnen onder andere kostenverhaal, locatie-eisen en bovenplanse verevening worden geregeld.

Bij dit hoofdstuk is uitgegaan van het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel van 7 juli 2006 en welke tijdens het schrijven van dit rapport ter behandeling in de Eerste Kamer ligt<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2004/2005, 30218, nr. 4

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2004/2005, 30218, nr. 4

<sup>20</sup> Hoge Raad, 2 mei BR 2003, P. 611 e.v. (Nunspeet)

<sup>21</sup> Kamerstukken I, 2005/2006, 30 218 A

## 3.1 Het privaatrechtelijk spoor

De Grondexploitatiewet mag dan als hoofddoel hebben het creëren van een (nieuw) instrument van publiekrechtelijk kostenverhaal, de wetgever stelt het privaatrechtelijke spoor voorop. Alleen in artikel 6.24 van de grondexploitatiewet wordt over het privaatrechtelijke spoor geschreven. Uit die bepaling blijkt dat we na de invoering van de Grondexploitatiewet twee soorten privaatrechtelijke overeenkomsten zullen kennen: *De anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst*.

### 3.1.1 De anterieure overeenkomst

Gemeenten kunnen overeenkomsten blijven sluiten met ontwikkelaars, overeenkomsten die worden gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan worden 'anterieure overeenkomsten' genoemd. In deze anterieure overeenkomsten kunnen gemeenten en ontwikkelaars afspraken neerleggen over kostenverhaal, verevening en locatie-eisen. Dit zijn dezelfde zaken die ook in een exploitatieplan kunnen worden geregeld.

Ten aanzien van de anterieure overeenkomst, bestond nog veel onduidelijkheid<sup>22</sup>. Wordt deze fase nu wel of niet beheerst door de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, en door de kostensoortenlijst, of is er sprake van een ongelimiteerde contractvrijheid? In de Memorie van Antwoord (2007) zegt de minister van VROM dat de contractvrijheid niet onbepert is. De criteria die gelden voor het publiekrechtelijke spoor kunnen in beginsel ook een goed handvat vormen voor anterieure private contracten, zij fungeren als referentie bij de contractvorming, en hebben een 'schaduwwerking'.<sup>23</sup> Daarbij wordt toegevoegd dat de kostensoortenlijst en de drie criteria niet direct van toepassing zijn op contracten, zodat de gemeente en de ontwikkelaar in het anterieure spoor ook buiten de kostensoortenlijst mogen treden. Dit kan als gevolg hebben dat de gemeente een hogere inschatting van de kosten kan neerleggen dan zij in een exploitatieplan zou hebben gedaan. Ook zou de gemeente kostensoorten kunnen toevoegen die niet in de lijst staan, en kwaliteitseisen met betrekking tot de grondexploitatie stellen die niet direct betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen van de desbetreffende locatie. Dergelijke elementen kunnen volgens de regering naar redelijkheid worden toegevoegd aan een contract<sup>24</sup>.

Wanneer er een overeenkomst is gesloten tussen gemeente en wederpartij en er ook een exploitatieplan wordt vastgesteld, blijft het contract geldend, en mag er in beginsel geen publieke kostenverhaal plaatsvinden. Publieke kostenverhaal kan alleen plaatsvinden wanneer het contract nog niet is nagekomen op het moment dat de bouwvergunning wordt verleend. In deze situatie kan publieke kostenverhaal plaatsvinden op basis van de exploitatiebijdrage (art. 6.17 lid 1).

### 3.1.2 De posterieure overeenkomst

De reikwijdte van de posterieure overeenkomst is wel helder. In art. 6.24 Wro is bepaald dat Burgemeester en Wethouders na de vaststelling van een exploitatieplan, bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht moeten nemen.

Onderwerpen uit het exploitatieplan mogen dan contractueel wel worden uitgewerkt; 'vergeten' onderdelen van een exploitatieplan kunnen niet alsnog contractueel worden geregeld. De posterieure overeenkomst wordt dus wel beheerst door de begrenzing die vastgestelde exploitatieplan geeft, en meer in het algemeen door de drie criteria profijt,

<sup>22</sup> Zie J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de Groot, a.w., p. 20-25; J. Struiksmā, 'Contractsvrijheid door de Grondexploitatiewet?', WPNR 2006-6689, p. 821.

<sup>23</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D, p. 20.

<sup>24</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D, p. 6.

toerekenbaarheid en proportionaliteit<sup>25</sup> en de in het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) neer te leggen kostensoortenlijst.

## 3.2 Het publiekrechtelijk spoor

De Grondexploitatiewet moet als een stok achter de deur fungeren, het privaatrechtelijk handelen (samenwerkingsovereenkomst) staat voorop en het publiekrechtelijke instrumentarium werkt aanvullend (Memorie van Toelichting, 2005). De voorkeur ligt dus bij een vrijwillige samenwerkingsovereenkomst. Lukt het gemeenten en private partijen niet om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, dan stelt de gemeente een exploitatieplan vast.

### 3.2.1 Het exploitatieplan

Wanneer kan het instrument van de grondexploitatiewet ingezet worden? De Grondexploitatiewet kent de hoofdregel dat de gemeenteraad een exploitatieplan vaststelt voor gronden waarop een bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangewezen bouwplan is voorgenomen. (Art. 6.12 Wro)

Het wetsvoorstel voorziet in alle gevallen waar dat aan de orde is, dat de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie verhaald worden en dat locatie-eisen worden gesteld. De Memorie van Toelichting zegt hierover:

*“Die gevallen worden bij Algemene maatregel van Bestuur aangewezen en betreffen in principe alle nieuwbouwplannen voor woningen en andere hoofdgebouwen. Daarnaast kan kostenverhaal aan de orde zijn bij grote uitbreidingen van bestaande gebouwen, gedacht wordt aan uitbreidingen van ten minste vijftig procent en bij forse functiewijzigingen van bestaande gebouwen, gedacht wordt aan functiewijzigingen van gebouwen met een vloeroppervlakte van tenminste 1000m<sup>2</sup>”* (Memorie van toelichting, 2005).

In bepaalde gevallen kan de gemeenteraad besluiten om geen exploitatieplan vast te stellen, het tweede lid van deze bepaling bevat de uitzonderingsgronden.

In artikel 6.12 lid 2 Wro is opgenomen dat de gemeenteraad kan besluiten om geen exploitatieplan vast te stellen wanneer:

1. Het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is; en
2. Het niet noodzakelijk is om een tijdvak te bepalen waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden of een fasering te bepalen voor de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en/ of koppelingen daartussen.
3. Het niet noodzakelijk is om eisen te stellen voor de werken en werkzaamheden met betrekking tot het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte almede de regels voor de uitvoering van genoemde werken en werkzaamheden (locatie-eisen) of om de voorschriften van een bestemmingsplan of projectbesluit nader uit te werken met betrekking tot de uitvoerbaarheid<sup>26</sup>.

Samengevat is dit in de eerste plaats het geval als het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden ‘anderszins verzekerd’ is, waarbij gedacht moet worden aan de situatie dat de gemeente alle gronden in het plangebied in eigendom heeft en overgaat tot gronduitgifte, of in het tweede geval dat de gemeente voor het vaststellen van een ruimtelijk plan private partijen heeft gecontracteerd en over alle gronden in het plangebied overeenkomsten over de grondexploitatie heeft gesloten.

### 3.2.2 Wat moet een exploitatieplan bevatten?

Wanneer een gemeente op het moment van vaststelling van een bestemmingsplan het kostenverhaal niet ‘anderszins verzekerd’ heeft, of het stellen van locatie-eisen noodzakelijk

<sup>25</sup> Art. 6.13, lid 5.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2, artikel 6:12 is gewijzigd.

vindt, geldt de verplichting een exploitatieplan vast te stellen. Het exploitatieplan is een apart plan die tegelijkertijd met het bestemmingsplan dien te worden vastgesteld.

Volgens art. 6:13, lid 1, Wro bevat het exploitatieplan in ieder geval de volgende onderdelen:

- Een kaart van het exploitatiegebied
- Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied.
- De aanleg van nutsvoorzieningen
- De inrichting van de openbare ruimte in het exploitatiegebied alsmede een exploitatieopzet.

De exploitatieopzet bevat onder meer een overzicht van de geraamde kosten en de geraamde opbrengsten. De toerekening van de kosten vindt plaats aan de hand van de hoogte van de uitgifteprijs. Aan de gronden met de hoogste kavelprijzen kunnen de hoogste kosten worden toebedeeld. De uitgifteprijs moeten marktconform worden vastgesteld door de gemeente<sup>27</sup>. Een exploitatieplan kan locatie-eisen bevatten met betrekking tot het bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast kan de gemeente in het exploitatieplan bepalingen laten opnemen over de fasering en de koppeling van bepaalde onderdelen van de uitvoering van werkzaamheden. Er mag worden bepaald in welk jaar een bepaalde fase van het bouwplan uitgevoerd mag worden. Ook mag de gemeente eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën vastleggen, te weten sociale woningbouw, en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Voor deze woningbouwcategorieën kan een percentage worden opgenomen in het bestemmingsplan. De eisen kunnen in het exploitatieplan worden opgenomen. Er kan per perceel worden aangegeven wat er gebouwd moet worden<sup>28</sup>.

### 3.2.3 Op welk moment moet een exploitatieplan worden vastgesteld?

Het eerste exploitatieplan voor locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie, in artikel van 6:12 lid 4 Wro staat:

*“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 3.31, waarop het bestemmingsplan betrekking heeft.”*

Een bestemmingsplan of projectbesluit verschaft een directe bouwtitel. Het is niet wenselijk dat na vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit er nog rechtsonzekerheid is over het kostenverhaal en locatie-eisen. Een exploitatieplan mag ook niet vooruitlopend op het planologisch besluit worden vastgesteld (Memorie van Toelichting, 2005), dit kan tot problemen leiden wanneer een exploitatieplan zou afwijken van een bestemmingsplan.

Op de voorbereiding van een exploitatieplan is net als een bestemmingsplan de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat het ontwerp exploitatieplan voor een periode van 6 weken ter inzage wordt gelegd. (3:16 Awb) In deze periode kan een belanghebbende mondeling of schriftelijk haar zienswijze bekendmaken. (3:15 Awb) Voorafgaand aan de ter inzage legging dient deze ter inzage legging aangekondigd te worden in één of meer dag-, nieuws of huis aan huis bladen of op andere geschikte wijze. (3:12 Awb) Dit geeft een belanghebbende gelegenheid om kennis te nemen van het voornemen tot het opstellen van een exploitatieplan. Daarnaast dienen de eigenaren van de percelen en opstallen van het te ontwikkelen gebied, als vermeld in het Kadaster, in kennis te worden gesteld van de ter inzage legging. (art. 6.14 lid 1 jo art 3:13 Awb)

<sup>27</sup> Art. 6:13 Wro

<sup>28</sup> VROM, de Grondexploitatiewet, nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties, april 2007

### 3.2.4 *Bezwaar en beroep tegen een exploitatieplan*

Het bestemmingsplan of projectbesluit en het bijbehorende exploitatieplan moeten parallel in procedure gebracht worden en als één besluit aangemerkt worden. Een ieder kan tegen een ontwerp exploitatieplan een zienswijze indienen. Na vaststelling van het exploitatieplan kunnen alleen belanghebbenden een beroep indienen.

Tegen het besluit tot vaststellen van het exploitatieplan staat beroep open, belanghebbenden kunnen binnen zes weken een beroepsschrift indienen tegen het besluit. (3:44 Awb)

Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit. Bij een bestemmingsplan is er rechtstreeks beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij een projectbesluit beroep op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer een bestemming wordt goedgekeurd, terwijl het exploitatieplan sneuvelt, dan zou er gebouwd kunnen worden zonder dat de gemeente de kosten kan verhalen. Andersom zou onthouding van goedkeuring aan een bestemming, waarop veel kosten verhaald kunnen worden, de exploitatie op losse schroeven kunnen zetten (Memorie van toelichting, 2005).

### 3.2.5 *Openbaarheid exploitatieplan*

De hoofdregel in de Wet openbaarheid bestuur (Wob) is, dat publiekrechtelijk plannen openbaar zijn. Dit geldt ook voor het exploitatieplan. De vraag is echter of alle informatie uit een exploitatieplan openbaar moeten worden gemaakt. Wanneer het belang van het verstekken van informatie niet opweegt tegen de financiële belangen van een overheidsorgaan is een openbaarmaking volgens 'artikel 10, tweede lid, onder b van de Wob' niet nodig. Dit kan bij een exploitatieplan aan de orde zijn, er zou gedacht kunnen worden aan sommige inbrengwaarden, en de raming van kosten van verwerving en aanbestedingen. Wanneer gemeenten deze gegevens wel openbaar moet maken dan kan haar positie bij onderhandelingen over de aanbesteding van werken en de verwerving van gronden haar een zwakkere positie geven. Ten aanzien van de transparantie van de grondexploitatie wordt gesteld door de Tweede Kamer, (2006) dat door de versterking van het faciliterend grondbeleid en de meldingsplicht van overeenkomsten de transparantie van het ontwikkelingsproces zal toenemen<sup>29</sup>.

Voor huidige en toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, dat tot de betaling van een exploitatiebijdrage bij de verlening van een bouwvergunning verplicht. Daarom worden alle eigenaren geïnformeerd over het ontwerp en vastgestelde exploitatieplan. Er wordt voor alle percelen in een exploitatieplan waarop een exploitatiebijdrage rust, een aantekening ingeschreven in de openbare registers. Gekozen is voor opneming in het gemeentelijk register van publiekrechtelijk beperkingen op grond van de *Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpd)*, dat binnenkort in werking zal treden. Indien dit register niet op tijd is, zal tijdelijk worden gekozen voor kadastrale registratie<sup>30</sup>.

### 3.2.6 *Jaarlijkse herziening*

Grondexploitaties zijn dynamisch en worden regelmatig aangepast doordat inzichten en kosten kunnen veranderen gedurende de looptijd van plannen. Daarom is bepaald dat exploitatieplannen jaarlijks herzien moeten worden. Een jaarlijkse herziening sluit goed aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek. Een herziening kan los van het bestemmingsplan plaatsvinden. Indien de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, zoals de vervanging van een raming van kosten door werkelijke gemaakte kosten, kan volstaan worden met een eenvoudig procedure. Als een herziening van het exploitatieplan alleen op ondergeschikte wijze (dus geen fundamentele wijzigingen) wordt aangepast dan is er geen procedure en geen mogelijkheid tot beroep.

<sup>29</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D, p. 4

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 20 en p. 38



Om te kunnen bepalen of er beroep openstaat tegen de herziening van een exploitatieplan, dient te worden bepaald welke delen van het exploitatieplan fundamenteel zijn en welke niet. In de wet (art. 6.15 lid 3) worden de volgende herzieningen genoemd waartegen geen beroep openstaat.

Voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- Uitwerking en detaillering van ramingen van kosten en opbrengsten;
- Aanpassingen van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden voor indexering;
- Vervanging van ramingen van gemeentelijke kosten door gerealiseerde kosten;
- Andere niet structurele onderdelen.

Wanneer het exploitatieplan wel fundamentele wijzigingen doormaakt staat er weer beroep en bezwaar open tegen deze fundamentele wijzigingen in het exploitatieplan. (art 6.15 Wro)

### 3.2.7 De exploitatiebijdrage

Wanneer is er betaling verschuldigd? Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning. Degene die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een rekening met daarop de exploitatiebijdrage voor het bouwplan wat hij heeft aangevraagd. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen, tenzij anders is afgesproken.

In artikel 6.17 Wro is de hoofdregel neergelegd voor het betalen van de exploitatiebijdrage, hier staat dat:

*“Burgemeester en Wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een bouwvergunning voor een aangewezen bouwplan met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is”.*

Het kan voorkomen dat in de grondexploitatie meer kosten zijn toegedeeld aan een perceel dan dat er opbrengsten zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer er zeer hoge verwervingskosten en kosten van bodemsanering zijn. In zo'n geval zal een aanvrager geen exploitatiebijdrage behoeven te betalen, maar heeft hij recht op een bijdrage uit de grondexploitatie. De gemeente is pas verplicht die bijdrage te verstrekken, nadat op het perceel alle in het exploitatieplan voorzien werken zijn uitgevoerd, Art. 6:20 Wro.

### 3.2.8 Aanhouden bouwvergunning

Een exploitatieplan vormt een grondslag voor kostenverhaal via de bouwvergunning, maar heeft een aantal andere rechtsgevolgen. In de Woningwet wordt geregeld dat een bouwvergunning geweigerd zal worden bij strijd met een exploitatieplan, dit zal worden geregeld in artikel 50a van de Woningwet. In de praktijk zullen vooral bepalingen over faseringen en koppeling aanleiding kunnen geven tot een weigering van de bouwvergunning. In de Woningwet zal voorts geregeld worden dat zolang een exploitatieplan niet onherroepelijk is, Burgermeester en Wethouders een aanvraag om een bouwvergunning kunnen aanhouden. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente met grote financiële tegenvallers wordt geconfronteerd. Burgermeester en Wethouders kunnen de aanhoudingsplicht wanneer zij dit wensen, zonder procedure, doorbreken. Wanneer het kostenverhaal al grotendeels is zeker gesteld en het een aanvraag betreft van een eigenaar die gecontracteerd heeft, is er geen goede reden meer om de bouwvergunning aan te houden. De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking, ze gelden voor een ieder. Om te zorgen dat een ieder zich er ook aan moet houden, zal het exploitatieplan net zoals bij een bestemmingsplan wel een verbodsbepaling moeten bevatten, die inhoudt dat het verboden is werken en werkzaamheden uit te voeren in strijd met het exploitatieplan. Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan zal worden aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

### 3.2.9 *Relatie exploitatieplan, bestemmingsplan, uitwerkingsplan en projectbesluit*

Ten aanzien van de relatie tussen bestemmingsplan en exploitatieplan wordt nu door de regering erkend dat (bijvoorbeeld) een gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan, het gehele exploitatieplan in zijn val zou kunnen meeslepen, al wordt daaraan toegevoegd dat de specifieke gevolgen door de rechter zullen moeten worden beoordeeld.<sup>31</sup> Het risico dat een dergelijke situatie zou ontstaan waarbij een bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk rechtskracht zou verkrijgen, zonder dat het gekoppelde exploitatieplan onherroepelijk is geworden wordt opgevangen door middel van de Invoeringswet in te voegen nieuwe art. 50a Woningwet, zal er een aanhoudingsplicht gaan gelden voor aangewezen bouwplannen, indien er geen grond is om de vergunning te weigeren, maar het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Deze aanhouding duurt voort totdat een exploitatieplan onherroepelijk is geworden. Burgemeester en wethouders kunnen daartoe overgaan indien een ingesteld beroep geen gevolgen kan hebben voor de toetsing van het bouwplan of de aan de bouwvergunning te verbinden voorschriften, dan wel als de gevolgen naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opwegen tegen het belang dat met verlening van de bouwvergunning is gediend.<sup>32</sup>

De begrenzing van een binnengemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van een bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit niet te buiten gaan (Memorie van Toelichting, 2005). Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling nog enkele onzekerheden kent, of er meer flexibiliteit is gewenst dan kan worden volstaan met een globaal nog uit te werken bestemmingsplan.

Wanneer de ontwikkelingen van een aangrenzend gebied, die ruimtelijk en financieel samenhangt met het exploitatiegebied, en nog niet voldoende is uitgewerkt om in het globale bestemmingsplan op te nemen, dan hoeft dit niet automatisch te betekenen dat de mogelijke kosten van dit gebied niet meer zijn te verhalen. Wanneer er kosten zijn gemaakt buiten het exploitatiegebied en deze ten dele aan de exploitatie valt toe te kennen dan kunnen deze in het exploitatieplan worden opgenomen onder de post bovenplanse kosten (Memorie van Toelichting, 2005).

De begrenzing van een exploitatieplan kan verschillen van een bestemmingsplan of een projectbesluit. Vaak zullen gerealiseerde bestemmingen buiten een exploitatiegebied vallen. Daarnaast kan een bestemmingsplan meerdere exploitatieplannen bevatten bij losstaande inbreidingslocaties (Memorie van Toelichting, 2005). Een intergemeentelijk exploitatieplan van meerdere gemeenten valt dan binnen meerdere bestemmingsplannen.

### 3.3 Publiekrechtelijk kostenverhaal en systematiek

Kostenverhaal tot doel heeft om de door de gemeente gemaakte kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse verevening (Memorie van Toelichting, 2005).

Om dit in goede banen te kunnen leiden zonder te veel verstoringen op de grondmarkt en afwentelmechanismen te ontwijken moeten de inbrengwaarden, kosten en opbrengsten zo veel mogelijk geobjectiveerd worden. (het objectief vaststellen van kosten en waarden)

Naast het kostenverhaal regelt de nieuwe wet ook binnenplanse verevening. Bij binnenplanse verevening kunnen kosten worden verrekend binnen de locatie, hierdoor is het ontwikkelen van onrendabele delen mogelijk. Dit is nodig voor een goede integrale ontwikkeling van een locatie. Bij de berekening van de kosten en opbrengsten wordt uitgegaan van objectief vastgestelde prijzen en waarden die in het vrij maatschappelijke verkeer door een redelijke handelende partij gehanteerd kunnen worden. Kort gezegd; er worden er marktprijzen opgevoerd. De nieuwe grondexploitatiewet voorziet ook in mogelijkheden tot bovenplanse verevening. Van bovenplanse verevening is er sprake

<sup>31</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D, p. 14-15.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2, p. 50.



wanneer winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of regio (Memorie van Toelichting, (2005). Het beeld wordt geschetst dat in de praktijk het gemeentelijk grondbedrijf er vaak voor zorgt dat er binnen de gemeente verevend wordt tussen locaties. Dit gebeurt actief of samen met marktpartijen, zodat onrendabele locaties ontwikkeld kunnen worden zonder dat er uit de algemene reserves van de gemeente geput hoeft te worden. Naast herstructureringslocaties gaat het vaak ook om de realisatie van groen- en recreatieprojecten.

Het publiekrechtelijk instrument uit de grondexploitatiewet biedt voor kostenverhaal en verevening op het regionaal niveau de mogelijkheid het kosten waar nodig dwingend te verhalen. Het privaatrechtelijk instrument biedt daarnaast de mogelijkheid om in posterieure overeenkomsten overige afspraken te maken over vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

### 3.3.1 *Kostensoortlijst*

Ten behoeve van het kostenverhaal wordt bij Algemene Maatregel van Bestuur een limitatieve kostensoortlijst vastgesteld, die gebaseerd is op een lijst van VNG en NEPROM uit 2000. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de al 40 jaar bestaande rechtsonzekerheid over kostensoorten bij contracten en de baatbelasting.

De lijst wordt in het besluit ruimtelijke ordening vastgelegd, ook wel Bro genoemd. De mogelijke kostensoortenlijst is als bijlage 3 aan de Memorie van Toelichting toegevoegd.

Kostensoorten van de grondexploitatie zijn onder andere (in willekeurige volgorde):

- De inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied
- De kosten van het bouw- en woonrijp maken;
- De kosten van aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen;
- De kosten van milieu- en archeologisch onderzoek;
- De kosten van bodemsanering;
- De kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen;
- De kosten van infrastructuur openbare vervoersvoorzieningen;
- De geraamde kosten van planschade;
- De kosten van bovenwijkse voorzieningen;
- De kosten van compensatie van in het gebied verloren gegaan natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen.

### 3.3.2 *Wanneer is het verhalen van kosten van toepassing?*

Bij een bepaalde locatie kunnen alle kosten die op de kostensoortlijst staan in principe verhaald worden, maar voor ze daadwerkelijk in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog twee toetsen doorstaan. In de eerste plaats moeten ze voldoen aan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria, te weten: profijt, toerekenbaarheid, en proportionaliteit.

**Profijt:**

De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

**Toerekenbaarheid:**

Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, bijvoorbeeld via gebruikstarieven, zijn niet toerekenbaar.

Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water, en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen.

**Proportionaliteit:**

Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

In de tweede plaats wordt er gekeken of de locatie de kosten kan dragen.

Om het totale kostenverhaal te berekenen worden alle kosten van de grondexploitatie die aan de criteria voldoen, bij elkaar opgeteld. Daarna worden de totale grondopbrengsten berekend. Vervolgens worden de totale kosten en opbrengsten vergeleken. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, dan kunnen de totale kosten verhaald worden, maar geen hoger bedrag dan die kosten. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. De gemeente mag die winst niet afromen. Als de totale kosten hoger zijn dan de totale opbrengsten is er een probleem, dan mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Dit vormt een belangrijke rem op het kostenverhaal. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel - economisch niet uitvoerbaar is. De gemeente kan in zo'n geval kiezen om via posterieure contracten of uit de eigen reserves een onrendabel plan alsnog sluitend te maken of het plan aan te passen.

De kosten worden verdeeld over alle percelen die grondopbrengsten opleveren. Per grond uitgiftecategorie wordt aan de hand van de uitgifteprijs vastgesteld wat de relatieve bijdrage is. Bestemmingen met een hoge uitgifteprijs betalen meer dan bestemmingen met een lage. De bedoeling daarvan is dat een locatie in zijn geheel kan worden ontwikkeld, dus ook de onrendabele delen. Er is daardoor sprake van "binnenplanse verevening" tussen rendabele en onrendabele delen.

### 3.3.3 Inbrengwaarde verschillende partijen

Zoals eerder vermeld dient de inbrengwaarde van alle gronden in het exploitatiegebied objectief te worden vastgesteld, dit betekent dat er vanuit werkelijk betaalde prijzen (marktprijzen) geobjectiveerd wordt. Bij het opstellen van het exploitatieplan moeten alle gronden worden getaxeerd, en wel door dezelfde onafhankelijke deskundige(n) De gemeente moet dus al zeer vroegtijdig in het plan- en ontwikkelproces die taxaties laten uitvoeren die zij in de huidige situatie bij onteigening zelf hadden gedaan.

Omdat bij de grondexploitatie wordt uitgegaan van vrijwillige exploitatie van eigenaren door particuliere eigenaren, is aangesloten bij de grondwaarde die men bij de Wvg hanteert. Wanneer sprake is van onteigening levert aansluiting op de verkeerswaarde problemen op, omdat gemeenten dan kunnen blijven zitten met niet verhaalbare kosten, terwijl deze kosten wel nodig zijn voor de grondexploitatie. De schadeloosstelling bij onteigening kan immers hoger uitvallen dan de verkeerswaarde. Daarom wordt bij percelen die onteigend zijn of waar voor een onteigeningsbesluit is genomen, of die op onteigeningsbasis zijn verworven, aangesloten op de onteigeningswaarde (Memorie van toelichting, 2005).

### 3.3.4 *Opbrengsten*

Tot de opbrengsten van het in exploitatie brengen van de in de exploitatieopzet begrepen gronden worden gerekend de ramingen van:

- De opbrengst uit subsidies en bijdragen van derden, met uitzondering van de subsidies en bijdragen van de gemeente dan wel van de genot hebbenden krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden;
- De opbrengst uit uitgifte van gronden;
- De opbrengst van andere dan de kostenelementen, voor zover deze worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

In het exploitatieplan wordt er voor de berekening van de opbrengsten en kosten uitgegaan dat de gemeente de gehele grondexploitatie ter hand neemt (Memorie van Toelichting, (2005). Onder 'bijdragen van derden' wordt verstaan een bijdrage van nutsbedrijven in bepaalde soorten aanlegkosten en niet een vergoeding op grond van een bouwvergunning.

### 3.3.5 *Toe te rekenen kosten*

De aan het exploitatiegebied toe te rekenen kosten worden vastgesteld door de totale kosten van de grondexploitatie, met inbegrip van de inbrengwaarden van de gronden, bij elkaar op te tellen. Op basis van de exploitatieopzet zullen kan vervolgens een kostenopzet worden opgesteld, die aangeeft welke exploitatiekosten verhaald en verevend kunnen worden. In veel gevallen zullen kosten die onderdeel uitmaken van de totale exploitatieopzet niet of niet volledig behoren te worden omgeslagen over de percelen in het exploitatiegebied.

De kosten van een rondweg in het exploitatiegebied die mede ten goede komt aan andere delen van de gemeente, zal maar voor een deel op de begroting voor het exploitatiegebied drukken. Van alle kosten in een exploitatieopzet zal moeten worden aangegeven of en in welke mate van ze ten laste van de exploitatiegebied komen. Van dit totale toe te rekenen bedrag worden nog door de gemeente (nog te) ontvangen subsidies en bijdragen van derden afgetrokken (Memorie van Toelichting, 2005).

### 3.3.6 *Te verevenen bedragen*

De volgende stap in het verhalen van kosten is het bepalen van het bedrag dat maximaal kan worden verhaald. Dit gebeurt door de te verhalen kosten van de grondexploitatie af te zetten tegen de opbrengsten daarvan. Zijn de verhaalbare kosten hoger dan de opbrengsten, dan wordt geen hoger bedrag verhaald dan de opbrengsten. (artikel 6:13 Wro) Dit betekent dat een tekort op de exploitatie in beginsel voor gemeenten blijven. Zijn de verhaalbare kosten lager dan de opbrengsten, dan wordt uitgegaan van die kosten. Dit komt overeen met het uitgangspunt dat kostenverhaal geen instrument mag worden waarmee de gemeente baten van een grondexploitatie kan afromen. Hierdoor weten particuliere eigenaren welke kosten ze moeten bijdragen en worden ze niet geconfronteerd met meer kosten dan ze kunnen dragen.

### 3.3.7 *Toedelen kosten aan eenheden*

Vervolgens worden de kosten omgeslagen over het exploitatiegebied. Daarbij wordt een onderscheid aangebracht in de uitgiftecategorieën, waarbij wordt aangesloten op het draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel. De categorieën met de hoogste opbrengst moeten het meest bijdragen aan de grondexploitatie. Wanneer dit niet zou gebeuren en alle kavels even hoog worden aangeslagen, dan zullen vrije kavels zeer winstgevend zijn en sociale woningbouwkavels zwaar verliesgevend zijn voor die eigenaar. Een mogelijk gevolg hiervan is dat een deel van het plan waarschijnlijk niet ontwikkeld wordt en de gemeente met een tekort in de grondexploitatie blijft zitten.

De gemeente zal moeten bepalen in welke verhoudingen de verschillende uitgiftecategorieën de kosten moeten dragen, deze verhouding hangt af van de uitgifteprijs. Een vrije sector woning zou bijvoorbeeld vier keer zoveel kunnen bijdragen dan een sociale woning. Om de kosten te kunnen omslaan moeten alle categorieën in dezelfde basiseenheid.

## Voorbeeld

Een gemeente wil samen met andere grondeigenaren een nieuwbouwwijk ontwikkelen met recreatieve voorzieningen, infrastructuur en groen. De gemeente stelt een begroting op voor een verdeling van de kosten onder de betrokken partijen. Er wordt begonnen met de basiseenheden en gewogen basiseenheden te definiëren. De gewogen basiseenheid wordt vastgesteld aan de hand van de uitgifteprijs.

**Figuur 2. Toedelen van eenheden**

Basiseenheden	Gewogen basiseenheid
100m <sup>2</sup> volkstuinten = 1	0,1
1 sociale huurwoning = 1	1
1 vrije sectorwoning = 1	4

(Bron: VROM)

De cijfers moeten naast de totale bouwprogramma worden gelegd, dit leidt tot een rekensom.

10 vrije sectorwoningen hebben een waarde van,  $10 \times 4 = 40$  gewogen basiseenheden.  
50 sociale huurwoningen hebben een waarde van,  $50 \times 1 = 50$  gewogen basiseenheden.  
10.000m<sup>2</sup> volkstuinten hebben een waarde van  $100 \times 0,1 = 10$  gewogen basiseenheden.  
Totale waarde in gewogen basiseenheden is = 100 gewogen basiseenheden.

Vervolgens worden de totale kosten gedeeld door het aantal gewogen basiseenheden om de exploitatiebijdrage per gewogen eenheid vast te stellen. Als de grondexploitatiekosten bijvoorbeeld € 2.000.000,- zouden bedragen, dan wordt er als volgt gerekend;  $\frac{€ 2.000.000,-}{100} = € 20.000,-$

Als een bouwvergunning wordt verstrekt voor 2 vrije sectorwoningen, dan is de exploitatiebijdrage van de particuliere eigenaar in dit rekenvoorbeeld  $2 \times 4 \times € 20.000,- = € 160.000,-$ . Van deze € 160.000,- worden de inbrengwaarde van de grond en de grondexploitatiekosten die de eigenaar zelf maakt op zijn perceel nog afgetrokken.

Deze methodiek garandeert volgens de Memorie van Toelichting (2005) dat kostenstijging bij een herziening van een exploitatieplan moeten worden omgeslagen over alle gewogen eenheden. Als bijvoorbeeld de totale kosten met 15% stijgen, dan stijgen de kosten per gewogen eenheid ook met 15%. De meerkosten kunnen hierdoor niet worden verhaald op een deel van de eenheden.

### 3.3.8 Bijdrage per vergunningaanvraag

Van de bedragen per vergunningaanvraag die uit de berekening komt worden nog verschillende bedragen afgetrokken om tot het uiteindelijke bedrag te komen. In de eerste plaats wordt de inbrengwaarde van het eigen perceel in mindering gebracht omdat de gronde niet worden ingebracht. Daarnaast worden de kosten die door de eigenaar van het perceel zijn gemaakt betreffende de grondexploitatie in mindering gebracht. Dit omdat de gemeente deze kosten voor de gronden niet heeft gemaakt, terwijl daar wel vanuit wordt gegaan bij de berekeningen.

### 3.3.9 Invordering bijdrage

Bij het verhalen van kosten kan het om zeer grote bedragen gaan, een belangrijk aspect hierbij is de invorderbaarheid. Omdat er bij insolvente vergunninghouders en faillissementen er wellicht kans is dat er niet aan de betalingsverplichting wordt voldaan is het belangrijk de het kostenverhaal te waarborgen. Het incasseren van de opbrengst van de grondexploitatie gaat tegelijkertijd met het afgeven van een vergunning en de start van de bouw.

Aan het niet betalen van de exploitatiebijdrage zijn uiteraard sancties verbonden. Wanneer de vergunninghouder niet tijdig betaalt kunnen Burgermeester en Wethouders meteen een

besluit tot stilleggen van de bouw nemen. Indien vervolgens binnen 3 maanden nog steeds niet betaald wordt kunnen Burgermeester en Wethouders de bouwvergunning intrekken. Burgermeester en Wethouders kunnen overigens ook na verloop van een maand na het verstrijken van de betalingstermijn bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen (Memorie van Toelichting, 2005). Het is voor een koper van belang om te weten of er op een perceel een plicht rust tot betaling van een bijdrage in het kostenverhaal. Daarom is bepaald dat in een publiek register een aantekening komt van de percelen waarop het kostenverhaal van het exploitatieplan betrekking heeft.

### *3.3.10 Verplichting particuliere eigenaren in relatie tot kostenverhaal*

Uit de systematiek van kostenverhaal komt naar voren dat bij particuliere grondexploitatie de percelen waarop hoge kosten en lage opbrengsten rusten een netto bijdrage uit de exploitatie ontvangen. De percelen waarop een hoge opbrengst en lage kosten rusten deze een netto bijdrage leveren. Het is echter niet gewenst dat een bijdrage ontvangen kan worden nadat het exploitatieplan is vastgesteld, de ontvanger dient eerst aan zijn verplichtingen inzake de grondexploitatie betreffende zijn perceel te hebben voldaan. (art.6.20 Wro) Ook het sluiten van een overeenkomst met de gemeente over de overdracht van een perceel of een gedeelte daarvan met een openbare bestemming valt onder deze verplichting (Memorie van Toelichting, 2005).

### *3.3.11 Eindafrekening en restitutie*

De gemeenteraad moet binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen een afrekening van dat exploitatieplan vaststellen. (art. 6.20 lid 1) Bij de Invoeringswet overweegt de regering dat de afrekening van een exploitatieplan toch meer als een uitvoeringshandeling dan als een beleidsmatige activiteit valt te kwalificeren. Dat is reden om voor te stellen dat de afrekening - in alle gevallen - niet door de gemeenteraad plaatsvindt, maar door burgemeester en wethouders. Dit kan betekenen dat het College van Burgermeester en Wethouders meer beslissingsbevoegdheden en werkzaamheden zullen krijgen door de Grondexploitatiewet

Bij het opleggen van de exploitatiebijdrage aan particuliere eigenaren wordt veel gewerkt met ramingen van kosten. Het kan zijn dat achteraf deze ramingen in werkelijkheid anders uit vallen dan ze geraamd zijn. Dit kan zowel lager als hoger zijn. In de praktijk zou dit betekenen dat de nadelen en voordelen van verkeerde ramingen aan de gemeente toe vallen. "In beginsel past het niet in het systeem van de gemeente om meer kosten te verhalen dan er werkelijk gemaakt zijn" (Memorie van Toelichting, 2005).

Voor zover de bereikte besparing een marge van vijf procent niet te boven gaan, behoeft geen restitutie plaats te vinden. Als er wel restitutie moet plaatsvinden, mag de gemeente het bedrag onder de drempelwaarde behouden. Dit systeem bevat enerzijds stimulansen voor een gemeente om de kosten goed te ramen en in de hand te houden. En doet anderzijds in voldoende mate recht aan de principes van kostenverhaal. (Memorie van Toelichting, 2005).

## 3.4 Andere overheden

In de invoeringswet voor de nieuwe Wro wordt naast bevoegdheden tot het toepassen van het publiekrechtelijk deel van de grondexploitatiewet ook de bevoegdheid worden opgenomen voor de provincie om in een overeenkomst over grondexploitatie afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, gekoppeld aan de bevoegdheid tot het vaststellen van een provinciaal bestemmingsplan of projectbesluit. Dit zal vorm krijgen door een nieuwe artikel toe te voegen aan de reeds voorgestelde. Naar verwachting zal dit artikel 6.25 van de Wro worden (Invoeringswet Wro, 2007).

Indien nu Provinciale Staten een inpassingsplan vaststellen of een projectbesluit nemen, treden Provinciale Staten voor de toepassing van de bij of krachtens afdeling 6.4 ('grondexploitatie') gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad, en Gedeputeerde Staten in de plaats van burgemeester en wethouders. Stelt de minister een inpassingsplan vast of neemt deze een projectbesluit, dan treedt hij voor de toepassing van de afdeling over grondexploitatie in de plaats van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders. Dit nieuwe art. 6.25 Wro wordt als volgt toegelicht:

*'het ligt in de rede dat, indien de provincie of Onze Minister een inpassingsplan vaststellen of een daaraan voorafgaand projectbesluit nemen, zij daarbij ook de verantwoordelijkheid nemen voor de grondexploitatie van dat plan of dat besluit.'* (Invoeringswet Wro, (2007)



## Hoofdstuk 4      Gevolgen invoering Grondexploitatiewet

Dat de vorming van een nieuw publiekrechtelijk instrument als de Grondexploitatiewet veel veranderingen met zich meebrengt is bij veel gemeenten duidelijk geworden, wat minder duidelijk is, welke veranderingen dit zijn. In dit hoofdstuk zal een beschrijving plaatsvinden van een aantal belangrijke en minder belangrijke veranderingen door de invoering van de Grondexploitatiewet. Ook worden de veranderingen van het huidige grondinstrumentarium kort toegelicht om een overzichtelijk beeld te krijgen van een nieuwe situatie die zal ontstaan na de invoering van de Grondexploitatiewet.

### 4.1      Mogelijkheden grondbeleid

Nu de mogelijkheid van een exploitatieovereenkomst gehandhaafd wordt, kunnen gemeenten hun huidige praktijk voortzetten en er voor kiezen het nieuwe instrument alleen in te zetten ten aanzien van 'free riders'. Sommige zullen dan uiteindelijk kiezen voor een overeenkomst is de verwachting van de Minister. Zoals eerder is vermeld wordt het opstellen van een exploitatieplan niet de gangbare praktijk maar een stok achter de deur net zoals de baatbelasting bij uitleglocaties. Een gemeente kan er ook voor kiezen direct het publiekrechtelijk pad te bewandelen. Dit kan het geval zijn wanneer op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen zaken kan of wil doen met particuliere eigenaren, of wanneer de gemeentelijke inzet vaststaat en onderhandelen overbodig is (Memorie van Toelichting, 2005).

#### *Gevolgen administratieve -en bestuurslasten*

Uit het onderzoek uitgevoerd door de overheid naar administratieve lasten van het wetsvoorstel komt naar voren dat de onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars eenvoudiger zullen worden. Dit kan leiden tot minder lange onderhandelingen en dus tijdswinst. Ook op een andere wijze kan er een versnelling optreden, een gemeente kan er voor kiezen een bestemmingsplan op te stellen terwijl er nog geen exploitatieovereenkomst is getekend. Anderzijds kan er vertraging in het bouwproces ontstaan, dit wanneer er gewacht op de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst en deze in een laat stadium vastlopen, waardoor alsnog een exploitatieplan moet worden vastgesteld (Memorie van Toelichting, 2005). Het toepassen van het wetsvoorstel neemt bestuurslasten met zich mee voor de gemeente. Deze lasten dienen echter te worden afgezet tegen de lasten die de huidige wetgeving oplevert. "Het zal voor een gemeente goedkoper zijn een exploitatieplan op te stellen dan een baatbelasting verordening" (Memorie van Toelichting, 2005). Een exploitatieplan kan gebaseerd worden op een exploitatieopzet voor een locatie. Een baatbelasting verordening vraagt om een nieuwe (extra) kostenopstelling, terwijl er ook nog ingewikkelde keuzes met betrekking tot de begrenzing van het gebate gebied gemaakt moeten worden. De overige administratieve en procedurele kosten zullen elkaar volgens de (Memorie van Toelichting, 2005) niet veel ontlopen.

In het kader van de rechtsbescherming wordt wel een verandering verwacht. De lasten van beroep en eventueel hoger beroep tegen het exploitatieplan zullen waarschijnlijk lager zijn dan de bestuurslasten van bezwaarschriften, beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad tegen de baatbelastingaanslagen (Memorie van Toelichting, 2005).

Het voorstel heeft overigens ook gevolgen voor de taakverdeling tussen college en raad. Bij het exploitatieplan heeft de gemeenteraad een prominente rol tussen. Bij een exploitatieovereenkomst heeft de raad in beginsel geen stem meer. Het wetsvoorstel kan tenslotte leiden tot wijziging in de verhouding tussen rijke en gemeenten (Memorie van toelichting, 2005).



## *Gevolgen voor de rechtelijke macht*

Bij de administratieve lasten is aangegeven dat er door eigenaren waarschijnlijk veel gebruik gemaakt zal worden van de rechtsbescherming tegen het exploitatieplan, dit omdat er geen overeenstemming is bereikt en het om grote bedragen kan gaan. Naar verwachting betreft het ongeveer 91 beroepen bij rechtbanken en 100 beroepen en hoger beroepen bij de Raad van State tegen exploitatieplannen (Memorie van Toelichting, 2005). Tevens is de verwachting dat er meer beroepen tegen bouwvergunningen zullen plaatsvinden dan nu het geval is, dit omdat de afrekening van de bij te dragen kosten aan een locatie via de bouwvergunning wordt geregeld. De praktijk moet dit echter uitwijzen.

## *Publieke-private samenwerking*

Het is van belang dat overheden en private partijen samenwerken aan ruimtelijke ontwikkelingen. De praktijk heeft geleerd dat een eenzijdige aanpak vaak niet tot optimale resultaten leidt (Memorie van Toelichting, 2005). Een eenzijdige aanpak door de overheid bergt het risico dat er onuitvoerbare plannen worden vastgesteld. Een eenzijdige aanpak door marktpartijen bergt het risico dat de publiek belangen onvoldoende worden gewaarborgd. Dit punt heeft volgens de wetgever zwaar meegewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Naar verwachting zal de Grondexploitatiewet een positief effect hebben op publieke-private samenwerking, omdat free riders adequaat kunnen worden aangepakt en er meer duidelijkheid komt over kosten en locatie-eisen die de gemeente kan stellen (Memorie van Toelichting, 2005).

## *Ruimtelijke kwaliteit*

Wat betreft de inrichting en het beheer van de openbare ruimte verwacht de regering van de mogelijkheden om in het exploitatieplan regels op te nemen een positief effect. Mede door het verbeterde kostenverhaal met een verbeterde financiële positie van de gemeente, wordt een versterking van de ruimtelijke kwaliteit in het openbaar gebied verwacht. Doordat het wetsvoorstel via het kostenverhaal goede mogelijkheden biedt voor binnenplanse verevening, kunnen economisch minder sterke functies beter ontzien worden. Bovendien maakt de binnenplanse verevening het mogelijk ook onrendabele delen van de locaties ontwikkeld kunnen worden, waardoor de totale kwaliteit kan toenemen (Memorie van toelichting, 2005).

## 4.2 Mogelijke praktijkgevolgen Grondexploitatiewet

Aan de hand van een aantal voorbeelden en vragen wordt getracht mogelijke praktijkgevolgen door de invoering van de Grondexploitatiewet in kaart te brengen

### *Voorbeeld 1*

De gemeente sluit een overeenkomst met een projectontwikkelaar, zonder zekerheden te bedingen of andere afspraken te maken waardoor de financiële bijdrage is zeker gesteld. De gemeente vindt het niet nodig om een exploitatieplan vast te stellen want zij kent de ontwikkelaar goed en heeft goede ervaringen met deze. De gemeente acht de bijdrage voldoende veilig gesteld.

De ontwikkelaar gaat echter failliet voordat hij de exploitatiebijdrage aan de gemeente heeft betaald terwijl de gemeente de voorzieningen al (voor een deel) heeft aangelegd.

De gemeente kan haar kosten nu niet meer verhalen. Er zijn geen zekerheden bedongen, geen contract en geen exploitatieplan op basis waarvan de gemeente kosten kan verhalen. Ook kan een eventuele rechtsopvolger of nabij gelegen eigenaren niet tot kostenverhaal worden gedwongen. Het wetsvoorstel biedt namelijk geen mogelijkheid om, indien geen exploitatieplan is vastgesteld, alsnog een overeenkomst af te dwingen over kostenverhaal<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Preadvis van de vereniging van Bouwrecht: De grondexploitatiewet; enkele verkenningen van J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de groot (2006)

Daarnaast geeft de minister aan in de memorie van antwoord dat wanneer een bestemmingsplan is vastgesteld zonder een exploitatieplan, de mogelijkheid tot kostenverhaal niet meer aanwezig is<sup>34</sup>.

## *Voorbeeld 2*

In deze situatie heeft de gemeente wel een exploitatieplan vastgesteld, maar de gemeente legt geen exploitatiebijdrage op bij het afgeven van de bouwvergunning. Dit omdat de kostenverhaal door een overeenkomst is verzekerd volgens de gemeente.

Wanneer de ontwikkelaar na de afgifte van de bouwvergunning wederom failliet gaat zit de gemeente met hetzelfde probleem indien zij geen zekerheden heeft bedwongen.

Het is aan de gemeente te bepalen wanneer zij acht de grondexploitatie voldoende verzekerd te vinden. Een rechtsoptvolger van de failliete ontwikkelaar/ eigenaar kan de plannen alsnog realiseren zonder dat er kosten verhaal op de nieuwe eigenaar plaatsvindt. De rechtsoptvolger is niet gebonden aan de overeenkomst tussen de gemeente en de failliete ontwikkelaar/ eigenaar, en kan de bouwvergunning op zijn naam doen stellen zonder daar een financiële voorwaarde aan te koppelen<sup>35</sup>.

Wanneer gemeenten bij het nemen van het planologisch besluit nog een lopende overeenkomst hebben over de betreffende grondexploitatie, en zij mag aannemen dat de wederpartij deze overeenkomst nakomt dan wordt aan het begrip 'anderszins verzekerd' voldaan (art. 6.12). Wanneer de gemeente vindt dat de nakoming van deze afspraken niet voldoende is veilig gesteld, dan is er niet voldaan aan het criterium en moet er een exploitatieplan worden vastgesteld.

## *Voorbeeld 3*

Op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan is er nog niet een definitieve overeenkomst gesloten maar de onderhandelingen lopen nog. De gemeente heeft het idee dat ze wel uit de onderhandelingen met de ontwikkelaar komen. Om deze reden besluit de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen zonder exploitatieplan. De gemeente acht op basis van de onderhandelingen de bijdrage 'anderszins verzekerd'.

Indien de overeenkomst echter nooit tot stand komt, kan ook in deze situatie geen kosten verhaal (meer) plaatsvinden<sup>36</sup>.

## *Voorbeeld 4*

In dit geval kunnen we spreken over een omgekeerde situatie.

Een gemeente en een grondeigenaar sluiten in een vroeg stadium van de planontwikkeling een overeenkomst, over onder andere, kostenverhaal. Omdat de gemeente de grondeigenaar goed kent en goede ervaring met deze heeft besluiten ze geen zekerheden te stellen, de grondeigenaar is hiermee bekend.

Op het moment dat de gemeente een besluit moet nemen over de vaststelling van het bestemmingsplan, komt zij erachter dat de overeengekomen bijdrage eigenlijk veel te laag is. Daarop besluit de gemeente een exploitatieplan vast te stellen en een (aanvullende) exploitatiebijdrage van de eigenaar te verlangen bij de verlening van de bouwvergunning. De gemeente kan menen dat zij de exploitatie met betrekking tot het kosten verhaal niet genoeg verzekerd vinden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze actie van de gemeente is toegestaan, echter is de vraag of een dergelijke actie van de gemeente bij beroep op de algemene beginselen van goed bestuur stand zal houden<sup>37</sup>.

Gelet op bovenstaande voorbeelden moeten gemeenten niet te licht omgaan met sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten. Het sluiten van een overeenkomst zorgt er niet automatisch voor dat het verhaal van kosten (anderszins) is verzekerd.

<sup>34</sup> memorie van antwoord, p. 26, derde alinea

<sup>35</sup> Bouwrecht 2006-6, Rechtsopvolging bij bouwvergunningen en vrijstelling, L.C. Knijff

<sup>36</sup> Preadvies van de vereniging van Bouwrecht: De grondexploitatiewet; enkele verkenningen van J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de groot (2006), p. 30

<sup>37</sup> Preadvies van de vereniging van Bouwrecht: De grondexploitatiewet; enkele verkenningen van J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de groot (2006) p. 31

Wanneer eenmaal een planologisch besluit is genomen zonder dat er een exploitatieplan is vastgesteld, dan is de mogelijkheid tot kosten verhaal niet meer aanwezig. Gemeenten doen er verstandig aan om toch een of andere garantie te bedwingen bij dergelijke situaties. Bijvoorbeeld een bankgarantie, hypotheekrecht of iets dergelijks. Voorbeelden hoe hier mee in de praktijk om te gaan kunnen zijn, dat de grondeigenaar/ontwikkelaar wordt verplicht zijn eigen bijdrage te hebben voldaan voordat de bouwvergunning wordt verleend. Daarnaast is het verstandig om nadat er een exploitatiebijdrage is ontvangen, te starten met de openbare voorzieningen.

### *Verhoudingen tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke spoor*

Een privaatrechtelijke overeenkomst kan worden gesloten voordat de gemeente een exploitatieplan besluit op te stellen maar ook nadat een exploitatieplan is opgesteld<sup>38</sup>. Vanaf het moment dat het exploitatieplan is vastgesteld, is dit plan de basis voor nadien gesloten overeenkomsten<sup>39</sup>. De vraag is hoe en of deze twee wegen goed naast elkaar kunnen werken en of dit niet leidt tot rechtsongelijkheid. Hieronder worden een tweetal verwachte praktijksituaties geschetst.

### *Voorbeeld 1*

Stel een gemeente heeft met, een van de grondeigenaren binnen een te ontwikkelen gebied dat groter is dan alleen het grondgebied van deze eigenaar, een overeenkomst gesloten over kostenverhaal. De gemeente denkt dat deze deal een goede is, haar kosten lijken voor een groot deel vergoed te worden door deze partij.

De gemeente is niet meer verplicht om voorafgaand aan een dergelijke overeenkomst (openbare) inzage te verstrekken in de exacte omvang van de te verhalen kosten. Dit in tegenstelling tot de huidige praktijk. De schattingen kunnen zeer globaal zijn.

Kan de gemeente dan besluiten om niet met andere partijen binnen dit gebied een overeenkomst te sluiten en geen exploitatieplan op te stellen omdat zij vindt dat de kosten anderszins genoeg verzekerd zijn. Mag dit, en waarom moet één eigenaar wel betalen en andere eigenaren niet?

De minister heeft een toelichting gegeven op een dergelijke situatie waarin zij zegt dat wanneer eenmaal een bestemmingsplan is vastgesteld zonder exploitatieplan de mogelijkheid tot kosten verhaal niet meer aanwezig is.

Indien de noodzaak bestond om wel een exploitatieplan op te stellen, dan handelt de gemeente in strijd met de wet door dit niet te doen. Derden kunnen dit aanvechten indien zij in beroep gaan tegen het bestemmingsplan of projectbesluit voor de betreffende locatie<sup>40</sup>.

De minister heeft over bovenstaande situatie het volgende te zeggen. Het is niet mogelijk dat één contractant voor voldoende kostenverhaal zorgt binnen een exploitatiegebied, waardoor voor resterende ontwikkelingen in het gebied geen exploitatieplan vastgesteld hoeft te worden. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is moet nog blijken.

### *Voorbeeld 2*

Een ander situatie die zich voor kan doen is de volgende; een gemeente sluit in een vroeg stadium met een eigenaar in een gebied met meerdere grondeigenaren een overeenkomst ten behoeve van het kostenverhaal. Vervolgens besluit de gemeente een exploitatieplan op te stellen zonder eerst met de overige grondeigenaren in gesprek te zijn geweest voor een overeenkomst. Hoe moet om worden gegaan wanneer deze grondeigenaren ook een overeenkomst hadden willen sluiten omdat zij nu bijvoorbeeld een hogere bijdrage moeten betalen op basis van het exploitatieplan?

De memorie van toelichting stelt dat het privaatrechtelijk spoor voorop blijft staan, de wet biedt niet een mogelijkheid om van de gemeente een overeenkomst af te dwingen met

<sup>38</sup> Preadvis van de vereniging van Bouwrecht: De grondexploitatiewet; enkele verkenningen van J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de groot (2006) p. 15

<sup>39</sup> artikel 6: 24 lid 2 Wro

<sup>40</sup> Invoeringswet Wro, artikel 8.2 nieuw lid

betrekking tot kostenverhaal. Ook bevat het wetsvoorstel geen onderhandelingsplicht voor gemeenten<sup>41</sup>. Voor een overeenkomst tussen twee partijen is er altijd een overeenstemming nodig. De overige grondeigenaren kunnen met een beroep op het gelijkheidsbeginsel bezwaar indienen tegen de bouwvergunning, en de specifiek daaraan gekoppelde exploitatiebijdrage. Dit lijkt echter niet veel kans van slagen te hebben omdat de gemeente vrij is om een privaatrechtelijk overeenkomst te sluiten maar niet verplicht is.

### *Conclusie praktijkvoorbeelden*

Uit het bovenstaande blijkt dat het laten bestaan van een vrijblijvend privaatrechtelijk spoor naast de publiekrechtelijke spoor rechtsongelijkheid tot gevolg kan hebben. De gemeente heeft de mogelijkheid om met de grondeigenaren verschillende afspraken te maken, waardoor één eigenaar een betere deal kan maken met de gemeente dan een ander. Daarnaast kan kostenverhaal op basis van de exploitatieplan worden aangewend wanneer blijkt dat de overeenkomst onvoldoende waarborg biedt voor het verhalen van kosten.

## 4.3 Gevolgen huidige grondinstrumentarium

Door de herziening van de WRO en de komst van de Grondexploitatiewet zullen er een aantal instrumenten verdwijnen of aangepast worden. Hieronder volgt een beschrijving van de grootste veranderingen die ontstaan bij het huidige grondinstrumentarium.

### *4.3.1 Gevolgen Wet voorkeursrecht gemeenten*

Het doel is om de wet aan te passen aan de nieuwe Wro. In de éérste plaats is een wijziging van planologische vestigingsgrondslagen in de Wvg noodzakelijk geworden om dat de Wro andere planfiguren introduceert. In de tweede plaats krijgen nu ook het rijk en de provincies beschikking over de voorkeursrechtbevoegdheid. In de derde plaats worden de vestigingsgrondslagen in de Wvg vereenvoudigd.

Het gemeentelijk structuurplan, het regionaal structuurplan en de het stadvernieuwingsplan keren in de nieuwe Wro niet terug. Dit is wel van belang voor de Wvg omdat deze ruimtelijke plannen kunnen dienen als vestigingsgrondslagen voor een voorkeursrechtbesluit. Onder de werking van de nieuwe Wro en de nieuwe Wvg zal de structuurvisie als vestigingsgrondslag van een voorkeursrecht kunnen dienen.

Onder werking van de nieuwe Wro kunnen bij een bestemmingsplan gebieden worden aangewezen waarbinnen bouwwerken dienen te worden gemoderniseerd of vervangen. Zolang dit niet is gemoderniseerd of vervangen dan kan dit aangemerkt worden als afwijkend van het bestemmingsplan. Deze afwijking kan ook als vestigingsgrondslag dienen.

Nieuw is ook dat projectbesluiten kunnen gaan dienen al vestigingsgrondslagen.

De nieuwe vstigingsprocedure in de Wvg zal dus drie vestigingsgrondslagen kennen: de structuurvisie, het bestemmingsplan, en eventueel aan het bestemmingsplan voorafgaand projectbesluit. Bulletin RO Totaal, nr. 6, (2007)

Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn in het nieuwe systeem nog slechts twee vestigingsbesluiten nodig. Wanneer gemeenten een eerste voorkeur willen vestigen, dan kunnen Burgermeester en Wethouders op basis van artikel 6 Wvg op korte termijn een voorlopig voorkeursrechtbesluit nemen. Een onderliggend besluit is daarbij niet vereist. De gemeenteraad moet vervolgens binnen 3 maanden een definitief voorkeursrechtbesluit nemen, om verval van rechtswege van het voorkeursrecht te voorkomen. Daarna kan de gemeenteraad kiezen uit vier verschillende definitieve voorkeursrechtbesluiten, afhankelijk van de vraag of dat er een ruimtelijk besluit onder vigeur van de Wro beschikbaar is.

---

<sup>41</sup> Memorie van antwoord, p. 7 derde alinea, p. 8 laatste alinea

1. Wanneer nog geen enkel ruimtelijk besluit is genomen (dus geen structuurvisie, projectbesluit of bestemmingsplan), kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen ingevolge art. 5 Wvg (nieuw) In het voorkeursrechtbesluit wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot vaststelling van een structuurvisie. Dit voorkeursrecht blijft voortduren zolang de gemeenteraad maar tijdig blijft zorg dragen voor opvolgende ruimtelijke besluiten. Binnen drie jaar moet ingevolge art. 9 lid 5 Wvg (nieuw) een ruimtelijk besluit zijn genomen. Wanneer tijdig een structuurvisie is vastgesteld, moet ingevolge art. 9 lid 3 Wvg (nieuw) binnen drie jaar een projectbesluit of bestemmingsplan zijn vastgesteld, Wanneer tijdig een projectbesluit is genomen, moet ingevolge art. 9 lid 2 binnen de termijn genoemd in art. 3.13 lid 1 of lid 2 Wro een bestemmingsplan zijn vastgesteld. Het voorkeursrecht vervalt in dat geval ingevolge art. 9 lid 1 van rechtswege tien jaar na inwerkingtreding van het bestemmingsplan, ook wanneer het bestemmingsplan nog niet (geheel) is uitgevoerd. Dat is een groot verschil met de huidige Wvg. Onder de huidige Wvg blijft het voorkeursrecht voor onbepaalde tijd voortduren, zolang het bestemmingsplan nog niet is uitgevoerd<sup>42</sup>.
2. Wanneer een structuurvisie is vastgesteld, kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen. (art. 4 Wvg (nieuw). Dit voorkeursrecht blijft voortduren zolang de gemeenteraad maar tijdig blijft zorg dragen voor de opeenvolgende ruimtelijke besluiten, dit kan het projectbesluit of het bestemmingsplan zijn. (art. 9 lid 3 Wvg)
3. Wanneer een projectbesluit is genomen, kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen. (art. 3 Wvg (nieuw). Ook dit voorkeursrecht blijft voortduren zolang de gemeenteraad maar zorg draagt voor tijdige vaststelling van een bestemmingsplan. (art. 9 lid 2 Wvg)
4. Wanneer een bestemmingsplan is vastgesteld, kan de gemeenteraad eveneens een voorkeursrecht vestigen ingevolge art. 3 Wvg (nieuw).

Bekendmaking van voorkeursrechten gebeurt niet meer volgens de artt. 3.40 en 3.41 Awb., maar volgens art. 7 lid 1 Wvg (nieuw) doen Burgermeester en Wethouders van de terinzagelegging van voorkeursrechtbesluiten mededeling in de Staatscourant, in een of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente verspreid worden en voorts op de gebruikelijke wijze. Voorkeursrechtbesluiten treden in werking de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging bekend is gemaakt. Dit is onder de huidige Wvg niet anders en behoeft geen verdere bespreking.

Een groot verschil is dat de nieuwe Wvg termijnoverschrijdingen bestraft met het vervallen van rechtswege van het voorkeursrecht, zie art. 9 Wvg (nieuw). De oude Wvg bepaalt op de voet van art. 5 lid 1 dat B en W het verlopen voorkeursrecht terstond moeten doen vervallen. B en W nemen daartoe een besluit tot vervallenverklaring. Het voorkeursrecht eindigt pas zodra B en W van dit besluit een aantekening bij de permanent ter inzage liggende stukken hebben geplaatst<sup>43</sup>. Ook een verschil is verder dat het voorkeursrecht van rechtswege vervalt binnen tien jaar na inwerkingtreding van het bestemmingsplan, voor zover de aan de betrokken gronden toegekende bestemming nog niet is uitgevoerd<sup>44</sup>.

In het nieuwe systeem kan het voorkeursrecht op twee manieren eindigen: door *intrekking* door B en W, en door *vervallen van rechtswege*. Daarnaast kan een voorkeursrecht ook vervallen door herroeping in bezwaar door een bestuursorgaan (art. 7.11 lid 2 Awb) of door vernietiging door de bestuursrechter (art. 8.72 lid 4 Awb). Dit gaat te ver door in het algemeen bestuursrecht, daarom wordt dit verder niet toegelicht.

---

<sup>42</sup> In Wvg-terminologie: zolang het gebruik blijft afwijken van de bestemming, zie art. 5 lid 1 Wvg (oud). Zie voor het overgangsrecht voor bestaande voorkeursrechten de artt. 9.4.1-9.4.5 Invoeringswet Wro.

<sup>43</sup> ABRvS 19 november 1998, BR 1999, p. 138 (Bleiswijk); ABRvS 6 september 2006, LJN AY7581 (Helmond).

<sup>44</sup> Art. 9 lid 1 Wvg.



Het nieuwe art. 9c Wvg bevat een herhalingsverbod en is gebaseerd op het huidige art. 9 Wvg. Art. 9c Wvg zegt het volgende: '*Gronden die zijn aangewezen ingevolge artikel 2 in samenhang met artikel 3, 4 of 5, artikel 6 of artikel 9a, eerste lid, kunnen niet binnen twee jaar na het intrekken of het van rechtswege vervallen van zodanige aanwijzing opnieuw ingevolge een zodanig besluit worden aangewezen.*' De toelichting op dit artikel is summier<sup>45</sup>. Vermoedelijk is het volgende bedoeld. Wanneer een voorkeursrecht van rechtswege is vervallen, mag niet binnen twee jaar een voorkeursrecht worden gevestigd dat (1) dezelfde vestigingsgrondslag heeft als het vervallen voorkeursrecht, of dat (2) evenals het vervallen voorkeursrecht geen vestigingsgrondslag heeft.

### *Vestiging meerdere overheden*

De Wro introduceert ook voor provinciebesturen en het Rijk de bevoegdheid om bestemmingsplannen (inpassingsplannen geheten) vast te stellen<sup>46</sup> en projectbesluiten te nemen<sup>47</sup>. Volgens de wetgever behoren daarbij ook uitvoeringsbevoegdheden, zoals de voorkeursrechtbevoegdheid, reden waarom deze in de Invoeringswet Wro in de vorm van de artt. 9a en 9b aan de Wvg worden toegevoegd. De regeling voor het Rijksvoorkeursrecht berust op dezelfde uitgangspunten als die van het provinciaal voorkeursrecht.

Art. 9b Wvg (nieuw) bevat een conflictregeling om problemen rond gelijktijdig geldende voorkeursrechten afkomstig van verschillende bestuurslagen op te lossen. Art. 9b lid 1 Wvg (nieuw) bepaalt dat bij inwerkingtreding van een provinciaal voorkeursrecht een eventueel geldend anterieur gemeentelijk voorkeursrecht vervalt.

Om de overgang van het oude (vigerende) en nieuwe Wvg goed te laten verlopen is in afdeling 9.4 van de Invoeringswet Wro het overgangsrecht voor de Wvg geregeld.

De wettelijke looptijden van de desbetreffende artikelen (artt. 8a, 8, 6 en 2 Wvg oud) die voor de inwerkingtreding van de invoeringswet Wro zijn gevestigd worden gewijzigd.

### *resumé*

De nieuwe vestigingsprocedure zorgt voor de gewenste lastenverlichting voor de overheid en de burger. Het gemeentebestuur behoeft altijd slechts twee vestigingsbesluiten te nemen en moet er vervolgens voor zorgen dat de opvolgende ruimtelijke besluitvorming tijdig plaatsvindt. Ook biedt de nieuwe regeling meer bescherming aan de burger tegen termijnoverschrijdingen.

### *4.3.2 Gevolgen onteigening*

In de invoeringswet Wro worden een aantal voorgestelde aanpassingen gedaan voor de Onteigeningswet (Ow). Allereerst stelt de Invoeringswet voor om in artikel 54g OW (nieuw) te regelen dat een termijn van twee maanden waarbinnen gedagvaard moet worden begint te lopen op het moment van bekendmaking van het Koninklijk Besluit tot onteigening. Deze termijnwerking was eerder per ongeluk gesneuveld in bij de inwerkingtreding van de Aanpassingswet Uniforme Aanbestedingen (UOV) per 1 juli 2005.

Ten tweede wordt artikel 61 Ow verruimd. Dit artikel biedt de onteigende de mogelijkheden om zijn eigendom terug te vorderen wanneer niet binnen drie jaren na het onteigeningsvonnis een aanvang met het werk waarvoor een onteigend is gemaakt, of nadat het werk langer dan drie jaar heeft stil gelegen of blijkbaar niet tot stand zal worden gebracht. Aan artikel 61 Ow wordt een tweede lid toegevoegd. Dat bepaalt dat onder het werk waarvoor wordt onteigend mede wordt verstaan "niet ingrijpende aanpassingen of aanpassingen van geringe omvang van het werk die passen binnen het kader ter uitvoering waarvan tot onteigening wordt overgegaan" Deze aanpassing is volgens de Memorie van Toelichting met name bedoeld om koudwatervrees voor een bouwplanonteigening weg te nemen. Vaak doet zich een probleem voor dat tijdens de procedure nog geringe

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 60.

<sup>46</sup> Art. 3.26 Wro (door Provinciale Staten); art. 3.28 Wro (door de minister).

<sup>47</sup> Art. 3.27 Wro (door Provinciale Staten); art. 3.29 Wro (door de minister).



aanpassingen in dat bouwplan worden aangebracht, waardoor mogelijk schadeclaims ontstaan als gevolg van het niet exact uitvoeren van het plan op basis waarvan is onteigend.

Als derde punt introduceert de nieuwe Wro een aantal nieuwe planfiguren waaronder het inpassingsplan (het provinciale bestemmingsplan) en het projectbesluit (in plaats van het huidige artikel 19 WRO) dat ook door de provincie kan worden genomen. Zowel ter uitvoering van een inpassingsplan als een projectbesluit kan tot onteigening worden overgegaan. Hiertoe wordt artikel 77 Ow gewijzigd. Als gevolg van deze laatste nieuwe onteigeningstitel is bouwplan onteigening niet meer nodig, deze wordt geschrapt.

Ook kan tenslotte als laatste wijziging worden genoemd de versnelling van de onteigeningsprocedure. Bij de huidige bestemmingsplanontteigening moet, zolang het bestemmingsplan c.q. het uitwerkingsplan niet onherroepelijk is, er in het raadsbesluit tot onteigening een ontbindende en opschortende voorwaarden worden opgenomen dat niet tot dagvaarding zal worden overgegaan. Op dit punt zal de onteigening een belangrijke wijziging ondergaan. In artikel 3.36b Wro wordt bepaald dat de dagvaarding in een gerechtelijke onteigeningsprocedure reeds kan worden uitgebracht, nadat een bestemmingsplan- of een inpassingsplan, dan wel een projectbesluit, gelijktijdig met een exploitatieplan is vastgesteld, voor zover geen beroep is ingesteld tegen het onderdeel dat betrekking heeft op de grond die onderwerp is van dagvaarding.

Echter het onteigeningsvonnis mag niet eerder worden ingeschreven dan nadat het bestemmingsplan, het inpassingsplan of projectbesluit onherroepelijk is geworden. Van een echte versnelling zal in de praktijk dan ook nauwelijks sprake zijn<sup>48</sup>.

De reeds enige jaren geleden aangekondigde herziening van de Onteigeningswet laat nog altijd op zich wachten. Ook de bovengenoemde veranderingen dragen onvoldoende bij aan de gewenste vereenvoudiging en betere leesbaarheid van de wet. Westendorp-Frikkee, (2007)

#### 4.3.3 *Gevolgen exploitatieverordening*

In artikel 6.23 van de Grondexploitatiewet is bepaald dat de gemeenteraad met betrekking tot de grondexploitatie een verordening kan vaststellen die bepalingen kan bevatten met betrekking tot de procedure voor het tot stand komen van een overeenkomst over de grondexploitatie en de inhoud daarvan. In de huidige situatie schrijft art. 42 WRO voor dat iedere gemeente verplicht een exploitatievergunning heeft, dat zal na 1 juli 2008 nog slechts facultatief zijn. De bestaande exploitatieverordening komt na 1 juli 2008 niet per direct te vervallen, maar de rechtsgrond onder deze verordening bestaat niet langer meer.

Het zou een onwenselijk gevolg zijn als het privaatrechtelijk kostenverhaal voor deze situatie krachteloos wordt. Indien bedoeld zou zijn om het nieuwe werking onmiddellijk van toepassing te doen worden in dergelijke situaties, zou expliciet gekozen moeten worden ofwel gelding van een privaatrechtelijk spoor alsof een exploitatieplan al zou zijn vastgesteld (genormeerd met kostensoortlijst en criteria), ofwel een juist een doorlopend anterieur spoor (omdat nooit meer een exploitatieplan zal worden vastgesteld), alsdan derhalve zonder deze normen.

Vanuit een oogpunt echter van het gelijkheidsbeginsel, en omdat de financieel-economische onderbouwing van het al vastgestelde bestemmingsplan daarop is afgestemd, zou het goed verdedigbaar zijn om voor deze 'oude gevallen' ook de bestaande verordening ex. Artikel 42 WRO te blijven hanteren.

#### 4.3.4 *Gevolgen baatbelasting*

Als een particuliere eigenaar geen bouwvergunning nodig heeft, maar de overheid wel ten bate van die particulier voorzieningen treft, en de kosten hiervan wel verhaald dienen te worden dan blijft in aanvulling op het exploitatieplan de baatbelasting wel noodzakelijk.

<sup>48</sup> Grondzaken in de praktijk, 2007, nummer 1, pag. 19

Enkele voorbeelden hiervan zijn de aanleg van een parkeerplaats of de herinrichting van een winkelstraat, waarbij de gemeente de kosten (gedeeltelijk) in rekening wil brengen bij de winkeliers die hier van profiteren. Om het dubbel opleggen van kosten en het doorkruisen van het vergunningsstelsel te voorkomen, zal indien nodig in de Gemeentewet worden bepaald dat in een exploitatiegebied kosten welke verhaald zijn of behoren te worden met toepassing van een bouwvergunning niet verhaald kunnen worden via de baatbelasting (Memorie van Toelichting, 2005). De introductie van het kostenverhaal via de bouwvergunning heeft dus tot gevolg dat de baatbelasting niet meer kan worden toegepast in exploitatiegebieden voor kosten welke met de bouwvergunning verhaald zijn of kunnen worden. Dit betekent leidt tot een inperking van het werkingsgebied van de baatbelasting (Memorie van Toelichting, 2005)

#### 4.4 Europese aanbesteding

Bij het bouwrijp maken en inrichten van de openbare ruimte zal in veel gevallen de Nederlandse en Europese regelgeving met betrekking tot het aanbesteden van openbare werken aan de orde zijn. Bij grote locaties wordt al gauw de Europese drempelwaarde van € 5.000.000 overschreden. Wanneer dit het geval is dan is de richtlijn 93/97 van de Raad van Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, is in Nederland geïmplementeerd via de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en het daarop berustende Besluit overheidsaanbestedingen. Op 31 maart 2004 is een herziening van de richtlijn vastgesteld.<sup>49</sup>

De richtlijn is niet alleen relevant voor situaties waarin de overheid als opdrachtgever optreedt. Wanneer particuliere eigenaren door een overeenkomst met de gemeente als opdrachtgever voor de aanleg van openbare werken kunnen optreden dan is de regelgeving ook van toepassing blijkt uit jurisprudentie.<sup>50</sup>

Het hof heeft geconcludeerd dat wanneer de richtlijn van toepassing is op een bepaald werk, de vraag wie eigendom heeft, niet relevant is voor de verplichting tot aanbesteden conform de richtlijn. Wanneer een particuliere eigenaar zelf de openbare werken wil realiseren, mag de gemeente de opdracht in zo'n geval dus niet zonder toepassing aan de richtlijn te geven aan de eigenaar te gunnen. (Memorie van Toelichting, 2005)

Het wetsvoorstel laat nadrukkelijk de mogelijkheid open dat particuliere eigenaren als opdrachtgever voor openbare werken functioneren en zelf een aannemer selecteren. Wanneer de richtlijn van toepassing is op een bepaald werk, dan dient de richtlijn te worden nageleefd en kan de gemeente de opdracht alleen laten uitvoeren door een gegadigde die met inachtneming van de richtlijn de opdracht verworven heeft. (Memorie van Toelichting, 2005)

#### 4.5 Resumé gevolgen Invoering Grondexploitatiewet

##### Mogelijkheden Grondexploitatiewet

De wet zal gemeenten ruimere mogelijkheden bieden om langs publiekrechtelijke weg regie te houden over locatieontwikkeling, zonder daartoe realisatieovereenkomsten te moeten sluiten met marktpartijen, zoals nu veel gebeurt. Onder andere de mogelijkheid om volkshuisvestingsbelangen als eisen in het bestemmingsplan op te nemen, met name eisen met betrekking tot de realisatie van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, en de mogelijkheid om in een exploitatieplan eisen te stellen aan het openbaar gebied, vergemakkelijken de regierol van gemeentes. Voor hen bestaan meer dan nu het geval is de

<sup>49</sup> Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, levering en diensten, PbEG 30-4-2004.

<sup>50</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2001, zaak C-399/98, Ordine etc./Commune di Milano, Jur. 2001, p. I-05409, NJ 2002, 11

mogelijkheden tot sturing en vervulling van een regierol bij locatie cq. gebiedsontwikkeling zonder dat zij noodzakelijkerwijs hun toevlucht dienen te nemen tot een actief grondbeleid. Wellicht dat gemeenten onder werking van de nieuwe Grondexploitatiewet meer genegen zullen zijn om met faciliterend grondbeleid te volstaan (Ubink, 2007).

Een eerste belangrijke verbetering ten opzichte van het huidige stelsel door bij afzonderlijk AMvB de aard en omvang van verhaalbare kosten vast te stellen. Grondslag voor het huidige stelsel is dat alleen kosten van “voorzieningen van openbaar nut” kunnen worden verhaald, en dan ook nog uitsluitend voorzover die percelen binnen een exploitatiegebied vallen. Een tweede belangrijke verbetering -of beter gezegd- een verruiming ten opzichte van het huidige stelsel is de mogelijkheid van de verevening tussen exploitatiegebieden. (Eigen onderzoek, 2008)

De introductie van de Grondexploitatiewet in gemeentelijke organisaties vraagt een tijdige en grondige voorbereiding (Nijland, 2007). Omdat met de nieuwe wetgeving beoogd is dat de positie van de gemeente op de grondmarkt sterker gaat worden, kan er in de gemeente mogelijk meer nadruk worden gelegd op het vervullen van een regierol. In lang niet alle gevallen ligt daarom voor de hand om de klassiek actieve ondernemende rol via aankoop, bewerking van grond en verkoop van bouwrijpe grond voor de hand. Die klassieke rol werd door de gemeente ter hand genomen om vele redenen die vrijwel alle te maken hebben met het kunne uitoefenen van de gewenste invloed op het gebruik van grond (Nijland, 2007). In een eerder stadium moeten verschillende disciplines binnen een gemeente zoals planeconomen, bestemmingsplanjuristen, privaatrechtsjuristen en projectmanagers hecht(er) met elkaar gaan samenwerken. In de ideeënfase moeten al lijnen worden uitgezet hoe de gemeente om wil gaan met het publiek en private spoor. Daarna moet er consequent regie worden gevoerd op deze uitgezette strategie en tactiek (Nijland, 2007).

Het publiek spoor noodzaakt de gemeente tot het maken van een exploitatieplan, dit is een nieuwe rechtsfiguur. Het exploitatieplan moet worden ondersteund door verschillende documenten. Een van die pijlers is een beleidsstuk waarin is onderbouwd hoeveel woningen, kantoren, bedrijven, winkels en vele andere worden toebedeeld aan de locatie waarvoor het exploitatieplan wordt gemaakt. Een ander belangrijk document dat onmisbaar is, is een hecht doortimmerde inhoudelijke en financiële visie hoe de gemeente omgaat met onder andere bovenplanse kosten en het verhalen van kosten (Nijland, 2007).

## Hoofdstuk 5 Implementatie Grondexploitatiewet gemeenten

In dit hoofdstuk zal een beschrijving van de praktijk worden gegeven waar die in het voorgaande alleen maar theoretisch van aard waren. Er zal worden geïnterviewd hoe het instrument van de grondexploitatiewet naar verwachting in de praktijk zal gaan werken. Kortom, welke voor- en nadelen worden verwacht van de wet, en wat voor impact zal het hebben op het gemeentelijke grondbeleid en de uitvoering daarvan.

### 5.1 Interviews in samenhang met theorie

In het kader van mijn onderzoek naar de te verwachten gevolgen van de Grondexploitatiewet is er allereerst een literatuurstudie gedaan. Aan de hand van de wet, artikelen, internet en wetenschappelijke studies is er getracht om de werking van de Grondexploitatiewet te beschrijven. Daarnaast, welke voor- en nadelen, er aan de werking van het instrument hangen. Om vanuit de praktijk een mening te kunnen vormen over de werking en verwachting van de Grondexploitatiewet zijn er veertien interviews gehouden met professionals die bij een gemeente werken die met de Grondexploitatiewet in hun werkzaamheden te maken krijgen.

De interviews zijn gehouden onder de volgende gemeenten en zijn geselecteerd op de inwonersaantallen van de gemeente waarin zij werkzaam zijn. Grotere gemeenten die zijn benaderd zijn: Groningen, Leeuwarden, Zwolle, en Emmen. De middelgrote gemeenten zijn: Assen, Smallingerland, Heerenveen, Hoogeveen en Deventer. En de kleinere gemeenten zijn: Aa en Hunze, Meppel, Raalte, Dronten, Veendam en De Wolden.

Er is gekozen om een selectie te maken van drie verschillende groepen. Deze groepen gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun inwonersaantallen. De verwachting is dat grotere gemeenten de Grondexploitatiewet anders implementeren dan kleinere gemeenten. Daarnaast is de verwachting dat de grote en stedelijke gemeenten meer expertise in huis hebben, en hierdoor makkelijker de wet kunnen invoeren in hun organisatie. Ook is de verwachting dat grotere gemeenten vaker met meer verschillende private partijen te maken hebben. Aan de hand van de vragenlijsten en interviews moet blijken of er verbanden en of verschillen tussen de onderscheiden groepen gemeenten zullen ontstaan.

### 5.2 Uitwerking Interviews

De Interviews zijn opgebouwd uit een aantal thema's te weten: de "huidige situatie" van instrumenten die gemeenten hanteren om hun ruimtelijke doelstellingen te creëren. Daarnaast is er ook gevraagd of gemeenten hun kosten verhalen en welke instrumenten zij hiervoor hanteren. Het tweede thema bestaat uit een aantal vragen die zijn gesteld naar de "verwachtingen" van de nieuwe Grondexploitatiewet en welke gevolgen deze zal gaan hebben voor gemeenten.

De interviews zullen aan de hand van de vragen stapsgewijs worden uiteengezet en toegelicht. Waar mogelijk wordt de koppeling tussen theorie en praktijk gelegd en vergeleken. Dit om na te gaan of de verwachtingen en de visies van de geïnterviewde personen aansluiten op de doelstellingen van de wetgever.

## 5.3 Thema: algemene vragen en huidige situatie

Er zijn een zestal vragen opgesteld om een beeld te schetsen van de huidige werking van instrumenten die worden gehanteerd.

1. Wat voor (strategisch) grondbeleid hanteert uw Gemeente en welke Grondbeleidsinstrumenten hanteert u om uw ruimtelijke doelstelling te realiseren? (vb. Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening)  
Waarom heeft u voor een dergelijk Grondbeleid gekozen?

Tabel 1: Beleid en gehanteerde verwervingsinstrumenten

Gemeente	Beleid (actief of faciliterend)	Wvg van toepassing	Onteigening
Heerenveen	actief	ja	nee
Smallingerland	faciliterend	ja	nee
Leeuwarden	actief	nee	nee
Dronten	actief	ja*	nee
Meppel	actief	ja	nee
De Wolden	actief	nee	nee
Hoogeveen	actief	ja	ja
Assen	actief	ja	ja
Emmen	faciliterend	ja	nee
Veendam	actief	ja	ja
Zwolle	actief	ja	ja
Groningen	faciliterend	ja	ja
Raalte	actief	ja	nee
Aa en Hunze	faciliterend	nee	nee

\* Dronten heeft de Wvg in het verleden ingezet maar deze worden niet verlengd.

Uit de tabel blijkt dat de grote meerderheid aangeeft een actief beleid te hebben of voeren, van de 14 respondenten hebben 4 gemeenten aangegeven een faciliterend beleid te voeren. Wat niet uit de tabel komt is dat er in werkelijkheid meer gemeenten zijn die zowel actief als faciliterend beleid voeren. Dit heeft te maken in welke situatie zij zitten en met welke partijen zij om tafel zitten. De grotere gemeenten hebben aangegeven dat zij in het stedelijk gebied genoodzaakt zijn om vaak faciliterend op te treden omdat zij hier weinig tot geen grondposities hebben. Wanneer er gesproken wordt over buitenstedelijke gebieden zijn hier meer mogelijkheden voor gemeenten. In deze buitenstedelijke gebieden komt het vaker voor dat zij gronden hebben verworven en hier een actieve regie op kunnen voeren. Ook komt het voor dat ze gezamenlijk met andere partijen, die daar ook gronden hebben, overeenkomsten sluiten. Deze zijn in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten en PPS constructies. Voor de meerderheid van de gemeenten die aangeven een actief beleid te voeren geldt in de praktijk vaak het volgende: "actief waar het kan, faciliterend waar het niet kan". Door een veranderende marktwerking zijn gemeenten volgens de respondenten genoodzaakt om mee te gaan in dit proces en hun beleid en werkwijze hier op aan te passen.

Uit de tabel blijkt ook dat de meerderheid ook gebruik maken van het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten en een minderheid het instrument van onteigening toepast. Uit de interviews blijkt dat de meeste respondenten aangeven de Wvg en de onteigening te gebruiken als stok achter de deur. In de praktijk proberen gemeenten er in de minne uit te komen met partijen. Wanneer het instrument Wvg niet nodig is om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren dan wordt deze ook niet gebruikt, uit vraag 3 van de interview blijkt dat de respondenten over het algemeen niet geheel tevreden zijn over de werking van beide instrumenten.

2. Welke grondbeleidsinstrumenten hanteert u bij het verhalen van kosten bij de realisatie van ruimtelijk plannen?
- exploitatieovereenkomst (verordening)
  - actief grondbeleid voeren (en dus kosten per m2 verhalen)
  - via de baatbelasting
  - anders

Tabel 2: Instrumenten voor het verhalen van kosten

Gemeente	Exploitatie overeenkomst	Kosten per m2 verhalen	Overige overeenkomst	Baatbelasting	Overig/ anders
Heerenveen	ja	ja	nvt	nee	nvt
Smallingerland	ja	ja	minnelijk	nee	bouwclaim
Leeuwarden	ja	ja	samenwerking	nee	bouwclaim
Dronten	ja	ja	samenwerking	nee	nvt
Meppel	ja	ja	nvt	nee	nvt
De Wolden	ja	nee	nvt	nee	nvt
Hoogeveen	ja	ja	samenwerking	nee	nvt
Assen	ja	ja	nvt	ja	extra*
Emmen	ja	ja	nvt	achter de hand	nvt
Veendam	ja	ja	private overeenkomst	nee	extra*
Zwolle	ja	ja	nvt	nee	bouwclaim
Groningen	ja	ja	private overeenkomst	nvt	nvt
Raalte	ja	ja	nvt	nvt	nvt
Aa en Hunze	ja	ja	nvt	nee	nvt

Uit tabel 2 komt naar voren dat alle respondenten gebruik maken van de exploitatieverordening en de daarbij horende exploitatieovereenkomsten. Ook wordt het verhalen van kosten in de vierkante meter prijs verdisconteerd bij uitgifte van gronden, dit door alle gemeenten behalve bij de gemeente De Wolden. Uit de interviews is niet naar voor gekomen dat zij kosten verhalen via vierkante meters uitgeefbare grond.

Uit de tabel blijkt ook dat ongeveer de helft van alle gemeenten aangeven een vorm van samenwerking te hanteren waarbij het kostenverhaal is gewaarborgd.

De baatbelasting wordt door de meerderheid van de gemeente niet gebruikt. Wanneer de baatbelasting wel wordt gehanteerd dan wordt deze als laatste mogelijkheid gebruikt om nog kosten te kunnen verhalen. De gemeente Assen verkoopt gronden die niet in het grondbedrijf zitten, bijvoorbeeld een stukje openbaar gebied dat een ontwikkelaar nodig heeft, om zo extra inkomsten te verkrijgen. De gemeente Veendam probeert een vastgoedexploitatie vast te stellen, om via de opbrengsten uit het vastgoed inkomsten te halen die met de grondexploitatie verrekend kunnen worden.



### 3. Wat vindt u van de werking van deze instrumenten in de praktijk?

Tabel 3: Werking van de instrumenten in de praktijk

Gemeente	Samenwerking	Bouwclaim-model	Uitgifte per m2	Exploitatie overeenkomst	Baatbelasting
Heerenveen	Nvt.	Goed	Goed	voldoende	Nvt.
Smallingerland	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Nvt.
Leeuwarden	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Nvt.
Dronten	Voldoende	Nvt.	Voldoende	Nvt.	Nvt.
Meppel	Voldoende	Nvt.	Voldoende	Voldoende	Nvt.
De Wolden	Voldoende	Nvt.	Nvt.	Voldoende	Nvt.
Hoogeveen	Onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Nvt.
Assen	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Emmen	Onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Nvt.
Veendam	Goed	Goed	Voldoende	Nvt.	Nvt.
Zwolle	Nvt.	Voldoende	Goed	voldoende	Nvt.
Groningen	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Nvt.
Raalte	Voldoende	Voldoende	Goed	Onvoldoende	Nvt.
Aa en Hunze	Voldoende	Nvt.	Goed	Onvoldoende	Nvt.

Uit de tabel komt naar voren dat van alle instrumenten die de gemeenten voorhanden hebben om hun ruimtelijke doelstellingen te realiseren, alleen de actieve uitgifte goed werkt. Echter hebben maar drie gemeenten aangegeven dat zij vinden dat dit goed werkt, de overige respondenten hebben dit niet genoemd of vinden de werking voldoende. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij de werking van een aantal instrumenten voldoende vinden, dit geldt onder andere voor actieve uitgifte, de exploitatieovereenkomst, en de bouwclaim model. Daarnaast geeft ongeveer de helft van de respondenten aan dat zij het functioneren van de instrumenten die zij voor handen hebben niet goed werken. De gemeente Hoogeveen geeft als toelichting dat de politiek hoge verwachtingen heeft van de instrumenten maar deze in de praktijk niet goed werken. De gemeente Emmen vindt het logge instrumenten die als stok achter de deur dienen. De exploitatieovereenkomst zorgt voor veel discussie wat tot een moeizaam proces leidt, daarnaast behelst het instrument een groot aantal risico's welke tot onverschuldigde betaling kunnen leiden.

### 4. In de praktijk heeft u misschien met private partijen te maken die zelf plannen willen realiseren. Hoe gaat u daar in de praktijk mee om?

Tegenwoordig is het niet meer vanzelfsprekend dat gemeenten alle gronden waar zij plannen op willen realiseren in handen hebben, wanneer dit het geval is zijn gemeenten er vaak op aangewezen om met private partijen te onderhandelen of samen te werken. Tijdens het interview is er gevraagd hoe de gemeenten omgaan met private partijen die zelf plannen willen realiseren. Uit de interviews zijn meerdere uiteenlopende antwoorden gegeven, samenwerkingsverbanden, het bouwclaim-model en realisatieovereenkomsten zijn hier enkele voorbeelden van. De gemeente Heerenveen probeert altijd zelf grond te verwerven, lukt dit niet dan werken ze met het bouwclaim-model, ook de gemeente Assen preferereert dit instrument. Bij de gemeente Leeuwarden worden de wederzijdse belangen vastgelegd in een overeenkomst, welke als basis dient voor een samenwerking. Zowel bij de gemeente Dronten, De Wolden, Hoogeveen, Groningen en Aa en Hunze wordt ook de samenwerking gezocht wanneer een private partij zich beroept op zelfrealisatie. De gemeente Zwolle respecteert de plannen van private partijen wanneer dit past in de beleidsvisie of het bestemmingsplan, wanneer dit niet mogelijk is worden er middelen gebruikt. Bij de gemeente Meppel worden er stedenbouwkundige randvoorwaarden aan een plan gekoppeld. Past de realisatie niet in de plannen of de beleidsvisie dan zal er ook door de gemeente geen medewerking worden verleend. Naast het sluiten van een overeenkomst probeert de gemeente in het bestemmingsplan te reguleren wat openbare ruimte moet worden en wat er

bebouwd mag worden. Bij de gemeente Emmen is dit afhankelijk van de invulling van de plannen. Er wordt meegewerkt, of het plan dient aangepast te worden of er wordt niet meegewerkt. De gemeente Veendam sluit altijd een bepaalde vorm van een overeenkomst af met marktpartijen. De eerder genoemde samenwerkingsverbanden, bouwclaim-model en realisatieovereenkomsten zijn hier voorbeelden van.

5. Waarschijnlijk werkt uw gemeente ook samen met private partijen. Op basis van welke criteria selecteert u deze partijen?
- op basis van prestatie afspraken die gemaakt zijn (vb. met corporaties)
  - de inkomsten die de gemeente kan genereren
  - via ontwerpwedstrijden
  - op basis van ingenomen grondposities van ontwikkelaars.
  - anders

Tabel 4: Selectiecriteria

Gemeente	Prestatie afspraken	Opbrengsten	Ontwerp wedstrijden	Grondposities	overig
Heerenveen	ja	nee	nee	ja	Joint-venture huidige relaties
Smallingerland	ja	nee	nee	ja	nee
Leeuwarden	ja	nee	ja*	ja	nee
Dronten	ja	ja	ja	ja	regelgeving aanbesteding
Meppel	ja	nee	ja	ja	regelgeving aanbesteding
De Wolden	ja	nee	ja	ja	nee
Hoogeveen	ja	nee	ja	ja	regelgeving aanbesteding
Assen	ja	ja	ja	ja	nee
Emmen	ja	nee	nee	ja	samenwerking overeenkomst
Veendam	ja	nee	ja	ja	regelgeving aanbesteding
Zwolle	ja	nee	nee	ja	eigen selectie protocol
Groningen	ja	nee	ja	ja	regelgeving aanbesteding
Raalte	ja	nee	nee	ja	regelgeving aanbesteding
Aa en Hunze	ja	ja	ja	ja	regelgeving aanbesteding

\* Gemeente Leeuwarden heeft eenmalig een ontwerpwedstrijd als criterium gehanteerd

Uit de tabel blijkt dat alle gemeenten hebben aangegeven dat zij op basis van (prestatie)afspraken met private partijen samenwerken. Voor alle gemeenten geldt dat zij met private partijen te maken hebben wanneer zij plannen willen ontwikkelen. Verder komt naar voren dat er een aantal gemeenten ook private partijen selecteren op basis van de opbrengsten die gemeenten kunnen verwachten wanneer zij samenwerken met deze private partijen. De gemeente Aa en Hunze heeft aangegeven dat zij deze methode hanteren om de exploitatie positief te laten uitkomen.

Ongeveer de helft van de respondenten geven aan dat zij private partijen selecteren op basis van een ontwerpwedstrijd, op deze manier kunnen gemeenten partijen selecteren op kwalitatieve of economisch voordelige plannen.

De aanbestedingsregels krijgen ook steeds een belangrijkere rol bij de selectie van partijen. Gemeenten moeten transparant handelen en moeten vaak grote projecten via de aanbestedingsregels aanbesteden. Hierdoor wordt het in de praktijk bemoeilijkt om partijen te selecteren op basis van goede ervaringen of contacten uit het verleden. Uit de tabel blijkt dat een grote meerderheid van de gemeenten hebben aangegeven deze weg te volgen. De gemeente Zwolle heeft als enige gemeente een eigen selectieprotocol ontwikkeld waarmee zij partijen selecteren. Deze selectiemethode selecteert partijen onder andere op basis van referentie opdrachten die ontwikkelaars hebben gerealiseerd, en of een ontwikkelaar solvabel is.

## 5.4 Nieuwe situatie: Grondexploitatiewet en verwacht gebruik

6. Wat voor veranderingen verwacht u in het gehanteerde grondbeleid van uw gemeente? Zal het strategisch gebruik van uw grondbeleid ook gaan veranderen door de grondexploitatiewet? Bijv. van actief naar faciliterend grondbeleid.

Tabel 5: Verwachte veranderingen beleid?

Gemeente	Beleid	Verwachte verandering	toelichting
Heerenveen	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder, beleid moet wel veranderen, sluit niet aan op praktijk.
Smallingerland	faciliterend	nee	Blijft faciliteren waar nodig
Leeuwarden	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder, maatwerk zal boventoon voeren bij plannen
Dronten	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder
Meppel	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder, maatwerk zal boventoon voeren bij plannen
De Wolden	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder
Hoogeveen	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder, maar proberen meer regie te voeren door locatie-eisen
Assen	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder, kijken naar betere opties.
Emmen	faciliterend	ja	Komt nieuw grondbeleid
Veendam	actief	nee	Nieuw beleid gevormd, samenwerking staat voorop
Zwolle	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder
Groningen	faciliterend	nee	Gaan op zelfde voet verder
Raalte	actief	nee	Gaan op zelfde voet verder
Aa en Hunze	faciliterend	nee	Gaan op zelfde voet verder, proberen wel meer regie te gaan voeren.

Uit de tabel komt naar voren dat alle gemeenten behalve de gemeente Emmen hun beleid niet op korte termijn gaan aanpassen door de komst van de grondexploitatiewet. Inzichten kunnen wel veranderen wanneer de wet een tijd in werking is, volgens de gemeente Meppel. Momenteel is de gemeente Emmen bezig om de invloeden van de nieuwe wet in kaart te brengen en hun beleid daar op aan te passen, er zal in 2008 dan ook een nieuw grondbeleid gevormd gaan worden. Ook de gemeente Leeuwarden zal een nieuw grondbeleid formuleren

in 2008. Maatwerk zal hierin de leidraad worden volgens de gemeente, wat kan resulteren dat er per plan wordt bekeken welke actie en beleid hier het beste op zijn plaats is.

Uit de vraag is verder naar voren gekomen dat het merendeel van de gemeenten ten opzichte van de huidige methoden van werken weinig verandert en zij op dezelfde voet verder gaan met het realiseren van ruimtelijke plannen. Hierbij is het van geen belang wat voor grondbeleid de desbetreffende gemeente hanteert.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat ze wel meer maatwerking verwachten in de werkzaamheden en beleid. Gemeenten blijven proberen om er samen met private partijen kwalitatieve plannen te ontwikkelen. In de toekomst is het niet ondenkbaar dat de gemeente vaker faciliterend gaat optreden, dit is echter afhankelijk per situatie.

## 7. Wat zijn in uw ogen goede en minder goede punten van de grondexploitatiewet?

Tabel 6: Goede en minder goede punten

Gemeente	Goede punten	Minder goede punten
Heerenveen	Verhalen van kosten beter	Veel administratie/ Door transparantie minder winst
Smallingerland	Wet streeft eerlijke kostenverdeling/ hogere opbrengsten mogelijk	Veel administratie/ Ook beleidsmatige veranderingen
Leeuwarden	Duidelijke lijst verhalen kosten	Veel administratie en rompslomp
Dronten	Verhalen van kosten beter	Stroperig proces rondom wetgeving
Meppel	Verhalen van kosten beter/ Meerdere ontwikkelingen	Stroperig proces rondom wetgeving/ slechte communicatie van wetgever
De Wolden	Geen mening	Juiste probleem wordt niet aangepakt.
Hoogeveen	Verhalen van kosten beter/ betere sturingsmogelijkheden	Wet te vatbaar voor bezwaar en beroep.
Assen	Eerder nadenken over beleid en strategie van gemeente	Totale omslag in denken en handelen van gemeente
Emmen	Eerder nadenken over beleid/ drukmiddel bij onderhandeling	Transparantie zorgt voor bezwaar opgevoerde kosten.
Veendam	Betere sturingsmogelijkheden/ verevening mogelijk/ procesversnelling	Meer tijd nodig voor voorfase/ dubbele en veel administratie voor publieke achtervang
Zwolle	Betere sturingsmogelijkheden/ grotere transparantie/ verhalen van kosten beter/ stok achter de deur	Achteraf negatieve verrekening van kostenverhaal/ te vatbaar voor bezwaar en beroep
Groningen	Betere onderhandelingsmogelijkheden/ stok achter de deur	Opstellen exploitatieplan veel last/ te vatbaar voor bezwaar en beroep
Raalte	Kostenverhaal beter geregeld/ meer sturingsmogelijkheden	Wet te vatbaar voor bezwaar en beroep
Aa en Hunze	Jaarlijkse herziening plannen zorgt voor goede boekhouding/ eerder en beter badenken over plannen/ samenwerking beter	Veel administratie/ complete verandering in denken en handelen door gemeente

In tabel 6 vindt een grote opsomming plaats van een positieve en negatieve punten van de grondexploitatiewet. Er zijn een aantal overeenkomsten tussen respondenten van gemeenten. Een belangrijk positief punt dat wordt genoemd is dat het kostenverhaal beter is geregeld met de nieuwe wet dan met de huidige instrumenten. Ook veel respondenten geven aan dat zij verwachten een betere uitgangspositie te hebben bij onderhandelingen met private partijen, en het instrument hierbij als stok achter de deur kunnen hanteren. Ook de

betere sturingsmogelijkheden van het woningbouwprogramma worden enkele keren genoemd door de respondenten. Gemeenten kunnen in bestemmingsplannen regelen welke woningbouwtypen zij waar wensen door hiervoor percentages op te nemen in deze plannen. Een groot negatief punt welke door meerdere respondenten wordt ervaren is de grote administratieve last die de nieuwe wet met zich meebrengt. Daarnaast wordt vaak aangegeven dat plannen die onder de nieuwe wet vallen erg vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Doordat er op vele punten bezwaar en beroep ingesteld kan worden door belanghebbenden, kan dit het proces vertragen. Door een aantal respondenten is ook aangegeven dat de invoering van de wet een totale omslag in het denken en handelen van gemeenten wordt vereist. De praktijk moet nog gaan uitwijzen of gemeenten daar klaar voor zijn.

8. Welke onderdelen van de wet zullen bij het gebruik naar verwachting de grootste knelpunten opleveren?
- bepalen exploitatiegrenzen
  - bepalen basiseenheden
  - bepalen inbrengwaarden
  - bepalen gewichten
  - aanvulling/overig;

Tabel 7: Knelpunten onderhandelingen met private partijen

Gemeente	Bepalen exploitatiegrenzen	Bepalen basiseenheden	Bepalen inbrengwaarden	Bepalen gewichten	Aanvulling/overig
Heerenveen	ja	ja	ja	ja	Nee
Smallingerland	nee	nee	nee	nee	Discussie bovenwijkse voorzieningen
Leeuwarden	nee	nee	ja	nee	Woningbouwprogramma
Dronten	ja	nee	nee	nee	Stedenbouwkundig plan nodig bij exploitatie.
Meppel	ja	ja	ja	ja	Nee
De Wolden	nvt.	nvt.	nvt.	nvt.	Kunnen geen inschatting maken/ ruimtelijke invulling gebied
Hoogeveen	ja	ja	ja	ja	Nee
Assen	ja	nee	nee	nee	Afstemming ruimtelijk beleid met grondbeleid/ transparantie exploitatie
Emmen	nee	nee	nee	nee	Nee
Veendam	nee	nee	nee	nee	Nee
Zwolle	nee	ja	nee	nee	Nee
Groningen	nee	nvt.	nvt.	nvt.	Kunnen geen inschatting maken
Raalte	ja	ja	ja	ja	Meeste discussie inbrengwaarden
Aa en Hunze	nee	nee	ja	ja	nee

Uit de tabel komen een aantal punten naar voren over de belangrijkste twist- en knelpunten die gemeenten verwachten bij onderhandeling onder de werking van de grondexploitatiewet. Een aantal respondenten geven aan dat ze alle bovenstaande punten als knelpunten zien. Wanneer gemeenten niet transparant handelen en andere eenheden voor kosten en opbrengsten hanteren zal dit leiden tot veel discussie. Het goed onderbouwen van de kosten en het laten vaststellen van bepaalde eenheden en de waarde hiervan door een derde kan hier uitkomst in bieden. Ook een aantal gemeenten hebben aangegeven geen van bovenstaande punten als knelpunten te zien. De gemeente Assen heeft als grootste knelpunt

genoemd de onderlinge afstemming tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid. Bijvoorbeeld tussen structuurvisie en grondbeleid. “Het bepalen van de exploitatiegrenzen is wel een knelpunt, zeker als de ervaring met exploitatieplannen nog ontbreekt”.

In tegenstelling tot de gemeente Assen verwacht de gemeente Emmen minder knelpunten door het transparanter optreden van gemeenten. De gemeente Veendam werkt nu ook al op met deze kengetallen en verwacht dat er voor hun in de praktijk niet zoveel zal veranderen. Naast de vier beoogde antwoordmogelijkheden hebben gemeenten ook andere mogelijke knelpunten aangedragen. Zo verwacht de gemeente Smallingerland grote discussie over de bovenwijkse voorzieningen, zij geven aan dat elke gemeente een kosten-baten analyse zou moeten maken om een strategische positie in te kunnen nemen. “Het onderbouwen van je kosten is heel belangrijk, dit vermijdt discussie en zorgt voor transparantie”. Ook is door een respondent aangegeven dat ontwikkelaars vaak een andere invulling van een gebied voor ogen hebben dan een gemeente, dit leidt nu ook al tot veel discussie maar zal een discussiepunt blijven.

- De overheid verwacht een aantal van 91 exploitatieplannen per jaar voor alle gemeenten in Nederland (Memorie van Toelichting, 2005), Hoe vaak denkt u gebruik te gaan maken van de Grondexploitatiewet?

Tabel 8: Aantal exploitatieplannen

Gemeente	Aantal exploitatieplannen	toelichting
Heerenveen	twee plannen	Geen toelichting
Smallingerland	enkele plannen	Private samenwerking staat voorop
Leeuwarden	enkele plannen	Private samenwerking staat voorop
Dronten	Enkele plannen	Private samenwerking staat voorop
Meppel	enkele plannen	Private samenwerking staat voorop
De Wolden	alle plannen	Schatting door overheid te weinig.
Hoogeveen	Enkele keren	Actief kosten verhalen/ Private samenwerking staat voorop
Assen	één p.j.	Private samenwerking staat voorop
Emmen	Niet bekend	Private samenwerking staat voorop
Veendam	Niet bekend	Private samenwerking staat voorop
Zwolle	Niet bekend	Private samenwerking staat voorop
Groningen	Niet bekend	Private samenwerking staat voorop
Raalte	Niet bekend	Private samenwerking staat voorop
Aa en Hunze	Niet	Private samenwerking staat voorop

Uit tabel 8 blijkt dat een overgrote meerderheid van alle respondenten heeft aangegeven dat private samenwerking voorop staat. Een aantal respondenten gaven ook aan het instrument alleen als stok achter de deur te houden wanneer onderhandelingen met private partijen stuk dreigen te lopen. Het instrumentarium zal ook worden ingezet om als pressiemiddel te fungeren bij onderhandelingen tussen gemeenten en private partijen geven enkele respondenten aan. Of dit zal leiden tot het maken van een exploitatieplan zal afhangen van de onderhandelingsvaardigheden van de betrokken partijen die in de voorfase zullen worden gevoerd. In tegenstelling tot de overige respondenten is alleen door de gemeente De Wolden vermeld dat zij deze schatting van 91 exploitatieplannen per jaar voor alle gemeenten aan de krappe kant vindt. Bij het merendeel van de plannen van de gemeente wordt verwacht het instrument in te moeten zetten, dit omdat ze niet verwachten via de private weg er uit te komen met een ontwikkelaar. De gemeente Aa en Hunze verwacht “weinig tot geen” gebruik te gaan maken van de wet, dit gezien de omvang van de gemeente volgens de respondent.

- Het functioneren van de huidige grondbeleidsinstrumenten (lees; kostenverhaal) hebben mede aanleiding gegeven voor de nieuwe wet. Wat zijn in uw



ogen de belangrijkste gevolgen door de invoering van de Grondexploitatiewet voor de positie van de gemeente met betrekking tot het maken van overeenkomsten met private partijen bij locatieontwikkeling?

- gevolgen rol van gemeenten in de grondmarkt
- andere onderhandelingspositie
- snellere procesvorming bij ontwikkelingen
- mogelijkheid tot ontwikkelingen onrendabele plannen
- mogelijkheid tot verhalen van meer kosten
- aanvulling;

Tabel 9: Grootste gevolgen invoering Grondexploitatiewet

Gemeente	Andere rol op markt	Andere handels positie	Snellere Proces- vorming	Ontwikkeling (nieuwe) onrendabele plannen	Meer kosten- verhaal	Anders/ aanvulling
Heerenveen	ja	ja	nee	Ja, nu ook al	Ja	Gemeenten worden meer aan regels gebonden
Smallingerland	nee	nee	nee	nee	nee	Meer samenwerking tussen partijen
Leeuwarden	nee	nee	nee	nee	Ja	Locatie-eisen stellen mogelijk
Dronten	nee	nee	nee	nee	Ja	geen
Meppel	ja	ja	ja/nee	ja	Ja	geen
De Wolden	ja	nee	nee	nee	nee	Fundamenten zijn niet veranderd
Hoogeveen	ja	ja	ja/nee	ja	Ja	Politiek bewuster van keuzes
Assen	ja	ja	ja	ja	Ja	Locatie-eisen stellen mogelijk
Emmen	ja	ja	nee	nee	Ja	geen
Veendam	nee	ja	ja	ja	Ja	geen
Zwolle	nee	ja	nee	ja	ja/nee	geen
Groningen	nee	ja	nee	ja	Ja	geen
Raalte	nee	ja	nee	nee	Ja	geen
Aa en Hunze	nee	ja	ja	ja	Ja	geen

Aan de hand van een aantal antwoordcategorieën zijn in tabel 9 gegevens verwerkt die aangeven wat de grootse gevolgen zijn voor de positie van gemeenten op de grondmarkt, door de invoering van de wet. Uit de tabel blijkt dat bijna alle respondenten verwachten dat er meer mogelijkheden zijn tot het verhalen van kosten door de werking van het nieuwe instrument. Er wordt niet gesproken dat er daadwerkelijk meer kosten worden verhaald, dit moet de praktijk gaan uitwijzen.

Het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is, volgens de helft van de respondenten mogelijk dat mogelijkheden van verevening kunnen hier toe bijdragen.

Uit de interviews blijkt dat een meerderheid van de gemeenten niet verwacht dat de nieuwe wet tot een sneller proces zal leiden bij het ontwikkelen van locaties. Dit is volgens de respondenten de oorzaak van de vele mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen plannen door derden en belanghebbenden. Ook wordt er verwacht dat er een andere onderhandelingspositie zal ontstaan voor gemeenten wanneer zij met private partijen om tafel zitten. Hierbij wordt aangegeven dat ze een sterkere onderhandelingspositie voor gemeenten verwachten, wanneer gemeenten en partijen er niet op de private manier uit

komen zal het publieke instrument ingezet worden. Dit geeft de gemeenten een extra dwangmiddel ten opzichte van private partijen om samen uit de onderhandelingen te komen. Naast de mogelijke antwoordcategorieën zijn er ook een aantal andere te verwachten veranderingen naar voren gebracht. Een tweetal gemeenten geven aan dat zij het stellen van locatie- eisen bij plannen een grote verandering vinden ten opzichte van de huidige werking. Verder wordt aangegeven dat er veranderingen worden verwacht in de samenwerking tussen gemeenten en private partijen, daarnaast worden gemeenten aan meer regels verbonden en verliezen hierdoor hun onderhandelingsvrijheid, ook wordt aangegeven dat gemeenten in een eerder stadium moeten nadenken over hoe zij met hun grondbeleid om willen gaan en hier “handen en voeten” aan willen geven. De gemeente De Wolden geeft aan dat door de komst van de wet ze de Grondexploitatiewet hebben aangepast zonder de fundamenten aan te hebben gepast. De kracht van de eigendomspositie wordt onderschat en daardoor hebben gemeenten nog steeds geen dwingend stuur, hierdoor is verpaupering is nog steeds mogelijk.

11. Verwacht u dat ontwikkelaars actief mee zullen denken/werken bij ruimtelijke plannen, of verwacht u dat zij achterover gaan leunen en afwachten op het exploitatieplan en de daarbij horende invulling van het plan?

Tabel 10: Samenwerking met private partijen

Gemeente	Actief meedenken	Achterover leunen	toelichting
Heerenveen	ja	nee	Ontwikkelaar verandert niet
Smallingerland	nee	ja	Is de verwachting, geldt niet voor alle ontwikkelaars
Leeuwarden	ja	nee	Ervaringen uit verleden
Dronten	ja	nee	Ontwikkelaar verandert niet
Meppel	ja	nee	Ontwikkelaar zoekt grens op
De Wolden	ja	nee	Zijn ook speler op de markt
Hoogeveen	ja	nee	Denken actief mee
Assen	ja/ nee	Nee/ ja	Dit geldt voor grote ontwikkelaars, kleine reageren andersom.
Emmen	nee	ja	Ontwikkelaars moeten niks, hebben vrijheid.
Veendam	nee	ja	Uit eerdere ervaringen
Zwolle	ja	nee	Ontwikkelaars gaan voor zekerheid
Groningen	ja	nee	In belang van ontwikkelaars om mee te denken over plannen.
Raalte	ja	nee	Gezamenlijke realisatie plannen
Aa en Hunze	nee	ja	Partijen zoeken de voordeligste weg op, publiek of privaat.

Uit de tabel blijkt dat 10 van de 14 respondenten aangeven dat zij verwachten dat de private partijen niet gaan afwachten wat er zal gaan komen, maar dat zij in het voortraject van ontwikkelingen mee willen denken over de planvorming. Hierbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen de grotere ontwikkelaars en de kleinere. De grotere partijen zijn vaker en eerder geneigd de samenwerking te zoeken en proberen hun opgebouwde relaties te behouden en tot kwalitatieve ontwikkelingen, dit tot in tegenstelling tot de kleinere ontwikkelaars die vaker voor winstmaximalisatie gaan, ongeacht de kwalitatieve ontwikkelingen in een gebied. Opvallend is dat de gemeente Emmen als enige in de categorie van de grotere gemeenten verwacht dat ontwikkelaars achterover gaan leunen en niet de samenwerking zoeken bij de invulling van ruimtelijke plannen. Tot de partijen die verwachten dat ontwikkelaars niet actief mee denken zitten voornamelijk kleinere

gemeenten. Ook wordt door een aantal respondenten aangegeven dat door de aankomende wet, de ontwikkelaars niet anders zullen opereren in de markt als voorheen. “De spelregels worden aangepast” merkt de gemeente Dronten op. Volgens de gemeente Aa en Hunze is de verwachting is dat kleinere partijen de zogenaamde ‘free riders’ gaan uitzoeken welke weg voor hun het voordeligst is, het publieke of private spoor.

12. Verwacht u dat onrendabele plannen uit het verleden nu een grotere kans van slagen hebben door de invoering van de grondexploitatie wet en de daarbij horende verhaalsmogelijkheden? Waarom denkt u dat?

Tabel 11: Realisatie onrendabele plannen

Gemeente	Uitvoering onrendabele plannen door invoering wet	Toelichting
Heerenveen	nee	Geldkwestie, worden nu ook onrendabele plannen gerealiseerd.
Smallingerland	nee	Insteek zal zijn om financieel haalbare plannen te realiseren
Leeuwarden	nee	Door gelimiteerde kostenverhaal, blijft negatieve exploitatie negatief
Dronten	nee	Beleid is geen onrendabele plannen te realiseren
Meppel	nee	Dit kan ook op andere methoden
De Wolden	nee	Fundamentele proces wordt niet aangepakt
Hoogeveen	nee	Gemeente moet eerst water bij de wijn doen
Assen	ja	Deel van winst van vastgoedontwikkeling in grondexploitatie stoppen, gebeurt nu al
Emmen	nee	Onrendabel blijft onrendabel
Veendam	ja	Door woningbouwprogramma op te nemen
Zwolle	ja	Door middel van verevening
Groningen	ja	Door middel van verevening
Raalte	nee	Onrendabel blijft onrendabel
Aa en Hunze	ja	Door middel van verevening

Uit tabel 11 blijkt dat er 5 van de 14 respondenten zijn die aangeven dat zij verwachten dat door de invoering van de grondexploitatie wet onrendabele plannen eerder gerealiseerd zullen worden. vier van deze respondenten geven aan dat zij door de mogelijkheden van verevening (tussen plannen) eerder mogelijkheden zien in het realiseren van deze onrendabele plannen. De redenen waarom onrendabele plannen uiteindelijk niet worden gerealiseerd veranderen sterk per gemeente en respondent.

De gemeente Heerenveen geeft aan dat zij nu ook onrendabele plannen realiseren wanneer deze nodig zijn, Volgens de respondent zal in hun afweging in het realiseren van plannen de aankomende wet niets in veranderen. Bij een andere gemeente is de werkwijze momenteel dat het maken van een kwalitatief plan belangrijker is dan de kosten die er mee gemoeid worden, dit leidt er wel eens toe zijn dat een plan achteraf negatief blijkt uit te vallen. De insteek van deze gemeente is om in de toekomst eerst de kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken voordat een plan wordt ontwikkeld. Dit heeft als gevolg dat het beslismoment voor deze gemeente gaat verschuiven naar een eerder stadium in het ontwikkelingsproces, aan de hand van de exploitatie wordt besloten of een plan gerealiseerd gaat worden. De verwachting is dat deze gemeente minder plannen zal gaan realiseren. De gemeente Assen geeft aan dat zij een ontwikkelaar kan proberen te verleiden een deel van de winst van de vastgoedontwikkeling in het tekort op de grondexploitatie te stoppen, op deze manier wordt nu ook al met corporaties gewerkt.

De gemeente Veendam geeft als enige aan dat door het opnemen van percentages 'soorten' woningbouw te benoemen in plannen dit kan leiden tot het realiseren van onrendabele gedeelten in een plan.

13. Zal uw gemeente de kostensoortlijst die voor het exploitatieplan als uitgangspunt wordt genomen ook als leidraad hanteren bij private overeenkomsten? Kunt u dit toelichten?

Tabel 12: Kostensoortlijst bij private overeenkomsten

Gemeente	Kostensoortlijst	Toelichting
Heerenveen	ja	Zal als basis dienen
Smallingerland	ja	Zal als basis dienen, proberen meer te verhalen
Leeuwarden	ja	Nu al in nota bovenwijks
Dronten	nee	Er zal geprobeerd worden meer te verhalen
Meppel	ja	Op zijn minst
De Wolden	ja	Tegenspeler heeft ook kennis van de lijst
Hoogeveen	ja	Op zijn minst, proberen meer te verhalen
Assen	ja	Aangevuld met kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen
Emmen	ja	Moet nog uitgewerkt worden
Veendam	ja	Nu al in nota bovenwijks
Zwolle	ja	1 op 1 aan kostenlijst om risico te vermijden van onverschuldigde betaling
Groningen	ja	Doet de gemeente nu al
Raalte	ja	Op zijn minst, proberen meer te verhalen
Aa en Hunze	ja	Dit zorgt voor duidelijkheid

Wat opvalt aan tabel 12 is dat de gemeente Dronten als enige gemeente heeft aangegeven dat zij de lijst niet als uitgangspunt zullen hanteren, maar dat zij meer kosten proberen te verhalen dan de lijst aangeeft. Volgens de respondent worden dan de inzet van de kosten van de lijst en de eventueel meer te verhalen kosten inzet van discussiepunten. Verder blijkt uit de tabel dat er meerdere respondenten aangeven meer kosten proberen te verhalen dan met de kostensoortlijst mogelijk is. Ook zijn er een tweetal respondenten die hebben aangegeven nu al met een dergelijke lijst te werken en deze in hun nota bovenwijks hebben verwerkt.

De gemeente Zwolle heeft als enige gemeente aangegeven dat zij de kostensoortlijst 1 op 1 zal gaan hanteren, zij willen geen onnodige risico's lopen en tegen onverschuldigde betalingen aanlopen. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat meerdere gemeenten verwachten dat er in de nieuwe situatie in het private spoor minder valt te verhalen dan de huidige, dit omdat gemeenten en private partijen de kostensoortlijst als leidraad zullen gebruiken voor private afspraken. Private partijen weten wat wettelijk mogelijk is om te verhalen door gemeente wanneer deze een exploitatieplan zou opstellen. Hierdoor kunnen partijen makkelijk nagaan welke weg het voordeligst is voor hun, privaat of publiek.

14. Het maken van een exploitatieplan neemt (volgens verwachting) veel tijd en expertise in beslag, hoe verwacht u daar binnen uw organisatie op in te spelen?

Wanneer gemeenten er tijdens de onderhandeling niet uit komen met private partijen of wanneer zij op voorhand geen onderhandelingen willen aangaan bij het realiseren van nieuwe plannen, dan moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Het maken van een dergelijk plan neemt naar verwachting veel tijd en expertise in beslag. Aan de respondenten is gevraagd hoe zij verwachten hierop in te spelen binnen hun organisatie. Een aantal gemeenten hebben aangegeven dat zij projectteams hebben samengesteld die bestaan uit

ambtenaren afkomstig van verschillende vakdisciplines. Deze projectteams zijn ieder op hun eigen wijze bezig met de implementatie van de nieuwe Wro waar de grondexploitatiewet onderdeel van uitmaakt. Een aantal van deze gemeenten hebben of halen een externe deskundige in huis om ze te assisteren met het implementeren van de nieuwe wet en het opstellen van een exploitatieplan. Een aantal andere respondenten hebben aangegeven dat zij verwachten geen exploitatieplan op te stellen. Gemeente De Wolden en gemeente Aa en Hunze hebben niet de middelen en expertise in huis om een exploitatieplan op te stellen, en gaan dit naar verwachting uitbesteden aan een externe partij.

15. In hoeverre is uw organisatie bezig met de invoering van de grondexploitatiewet, en wat gaat u organisatie nog doen om zich voor te bereiden? Wat voor interne gevolgen heeft dit?

In de literatuur wordt aangegeven dat de nieuwe Wro naar verwachting op 1 juli 2008 in werking treedt. Vanaf dat moment gaan nieuwe plannen onder de werking van de nieuwe Wro vallen. Gevraagd is aan gemeenten hoe zij hun organisatie hier op voorbereiden zodat deze bij de inwerkingtreding van de wet gereed zijn om deze tot uitvoering te brengen. Zoals in vraag 14 is aangegeven hebben een aantal gemeenten projectteams opgesteld die zich bezighouden met de implementatie van de nieuwe wet in hun organisatie, deze worden bijgestaan door verschillende externe bureaus. De meerderheid van de gemeenten volgen cursussen en bezoeken symposia en lezen vakliteratuur over de grondexploitatiewet, om hier inzicht in te verkrijgen. Een aantal van de respondenten geven aan dat hun nota grondbeleid in 2008 wordt herzien, dit zal onder andere gebeuren bij de gemeente Heerenveen, Leeuwarden, Emmen, en Assen. Bij de overige gemeenten is dit niet expliciet aangegeven. Uit de interviews komt naar voren dat er incompany trainingen worden gevolgd door meerdere gemeenten, deze worden door specialistische bureaus verzorgd. Drie van de kleinere gemeenten geven aan dat zij verwachten dat een externe partij deze invoering gaat begeleiden voor hun organisatie, daarnaast geven ze alle drie aan ook nieuwe medewerkers te zoeken waarbij de implementatie van de wet een onderdeel van hun functie uitmaakt.

## 5.5 Resumé interviews

Uit de interviews zijn meerdere zaken naar voren gekomen. Zo valt op dat de bijna alle gemeenten hebben aangegeven dat zij op dezelfde voet door blijven werken na de inwerkingtreding van de nieuwe grondexploitatiewet. Uit de interviews komt ook naar voren dat de grote meerderheid van de gemeenten hun grondbeleid moeten aanpassen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat gemeenten zich bewust zijn van de komst van de Grondexploitatiewet en zich hier op aan het voorbereiden zijn. Een grote meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven dat private samenwerking voorop staat. Daarbij geven ze aan het instrument alleen als stok achter de deur te houden wanneer onderhandelingen met private partijen stuk dreigen te lopen. Het instrument zal indien nodig ook worden ingezet om als pressiemiddel te fungeren bij onderhandelingen tussen gemeenten en private partijen. Gemeenten verwachten hierdoor een sterkere onderhandelingspositie. Er wordt aangegeven dat bij samenwerking tussen gemeenten en private partijen, gemeenten aan meer regels verbonden zijn dan voorheen en hun onderhandelingsvrijheid verliezen. De verwachting onder gemeenten is dat er meer mogelijkheden zijn tot het verhalen van kosten door de werking van het nieuwe instrument. Het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is mogelijk, de mogelijkheden van verevening kunnen hier toe bijdragen. De nieuwe wet zal niet tot een sneller proces zal leiden bij het ontwikkelen van locaties is de verwachting. De vele mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen plannen door belanghebbenden zijn hier een grote oorzaak van.

## Hoofdstuk 6

## Conclusie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de belangrijkste conclusies cq. gevolgen door de invoering van Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet is onderdeel van de nieuwe Wro, welke op 1 juli 2008 in werking treedt. Getracht is, inzichtelijk te maken wat de gevolgen voor gemeenten op de grondmarkt zullen zijn door de invoering van de wet. In dit kader is er een blik geworpen op de werking van de huidige instrumenten op de grondmarkt, de werking van de aankomende Grondexploitatiewet en theoretische achtergronden over de invoering van de wet. Door interviews bij gemeenten af te nemen is getracht de koppeling te maken tussen theorie en praktijk.

### 6.1 Huidige werking en tekortkomingen instrumenten

Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om bij ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren, zelf locaties actief te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven. Al geruime tijd is duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt in artikel 42 een wettelijke grondslag voor exploitatieverordeningen, op grond waarvan de gemeente exploitatieovereenkomsten kan sluiten met particuliere eigenaren. Voor het geval geen overeenkomst tot stand komt kan de gemeente via de baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet de kosten van voorzieningen van openbaar nut verhalen op alle eigendommen die door de voorzieningen gebaat zijn. In de praktijk blijkt de wettelijke basis voor de exploitatieovereenkomst te beperkt te zijn en is er veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal. Dat leidt regelmatig tot langdurige onderhandelingen en naderhand tot terugvorderingacties uit onverschuldigde betaling. Teruggrijpen op de baatbelasting is geen aantrekkelijke optie, omdat het een ingewikkeld instrument is, waarbij vaak iets mis gaat en bovendien maar een deel van de kosten kan worden verhaald. Dit leidt er bovendien toe dat zogenoemde 'free riders' vaak de dans kunnen ontspringen.

Ook ontbreken in het huidige stelsel de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties vaak niet gerealiseerd dreigen te worden. Verder ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit, vanuit het oogpunt van volkshuisvesting, zeer wenselijk is. Vooral particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond. Ook bij de overdracht en inrichting van gronden die voor openbare ruimte bestemd zijn treden knelpunten op. Een aanpassing van het wettelijk instrumentarium is dus nodig, zeker nu steeds meer locaties particulier ontwikkeld worden.

Het wetsvoorstel 'wijziging van de Wet op Ruimtelijke Ordening inzake de Grondexploitatie' moet er voor zorgen dat gemeenten een beter publiekrechtelijk instrumentarium hebben voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie en om knelpunten bij privaatrechtelijke optreden van de gemeente op te lossen.

### 6.2 Blik in de toekomst: De Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet zal gemeenten ruimere mogelijkheden bieden om langs publiekrechtelijke weg regie te houden over locatieontwikkeling, zonder daartoe realisatieovereenkomsten te moeten sluiten met marktpartijen, zoals nu veel gebeurt. Onder andere de mogelijkheid om volkshuisvestingsbelangen als eisen in het bestemmingsplan op te nemen. Met name eisen met betrekking tot de realisatie van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, en de mogelijkheid om in een exploitatieplan eisen te stellen aan het openbaar gebied, vergemakkelijken de regierol van gemeenten. Voor gemeenten ontstaat straks meer dan nu het geval is de mogelijkheden tot sturing en vervulling van een



regierol bij locatieontwikkeling zonder dat zij hun toevlucht dienen te nemen tot een actief grondbeleid. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren. Gemeenten hebben aangegeven in eerste instantie in te blijven zetten op een actief grondbeleid, ook onder de werking van de Grondexploitatiewet. Die keuze hangt nauw samen met de mogelijkheid om zo grip te houden op de ontwikkelingen. Omdat deze werkwijze van oudsher diep ingeburgerd is in het Nederlandse systeem van locatieontwikkeling, is te verwachten dat deze aanpak voorlopig nog wel een rol zal blijven spelen. Steeds meer gemeenten kiezen ook voor samenwerking met andere (vooral private) partijen. Sommige gemeenten voelen zich misschien door grondposities in die situatie geduwd, maar er wordt ook vaak een meerwaarde verwacht in de vorm van risicodeling en expertiseoverdracht.

Het is van belang dat overheden en private partijen samenwerken aan ruimtelijke ontwikkelingen. De praktijk heeft geleerd dat een eenzijdige aanpak vaak niet tot optimale resultaten leidt. Een eenzijdige aanpak door de overheid bergt het risico dat er onuitvoerbare plannen worden vastgesteld. Een eenzijdige aanpak door marktpartijen bergt het risico dat de publieke belangen onvoldoende worden gewaarborgd. Dit punt heeft volgens de wetgever zwaar meegewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Naar verwachting zal de Grondexploitatiewet een positief effect hebben op publieke-private samenwerking, omdat 'free riders' adequaat kunnen worden aangepakt en er meer duidelijkheid komt over kosten en locatie-eisen die de gemeente kan stellen.

De wetgever geeft aan dat het kostenverhaal beter wordt geregeld met de nieuwe wet dan met de huidige instrumenten. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten dit ook verwachten. Ook verwachten ze betere sturingsmogelijkheden van het woningbouwprogramma, in exploitatieplannen kan geregeld worden welke woningbouwtypen zij waar wensen door hiervoor percentages op te nemen. Het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is mogelijk, de vereveningsmogelijkheden kunnen hier toe bijdragen. Doordat het wetsvoorstel via het kostenverhaal goede mogelijkheden biedt voor binnenplanse verevening, kunnen economisch minder sterke functies beter ontzien worden. Bovendien maakt de binnenplanse verevening het mogelijk ook onrendabele delen van de locaties ontwikkeld kunnen worden, waardoor de totale kwaliteit kan toenemen.

### 6.3 Gevolgen op de grondmarkt voor gemeenten

Zoals eerder vermeld, blijft de mogelijkheid van het opstellen van een exploitatieovereenkomst gehandhaafd onder de nieuwe Wro. Hierdoor kunnen gemeenten hun huidige praktijk voortzetten en er voor kiezen het nieuwe instrument alleen in te zetten ten aanzien van 'free riders'. Het opstellen van een exploitatieplan is niet de gangbare praktijk maar een stok achter de deur net zoals de baatbelasting bij uitleglocaties. Wanneer gemeenten privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten moet hier niet te licht mee om worden gegaan, het sluiten van een overeenkomst zorgt er niet automatisch voor dat het verhalen van kosten is verzekerd. Wanneer eenmaal een planologisch besluit is genomen zonder dat er een exploitatieplan is vastgesteld, is de mogelijkheid tot het verhalen van kosten niet meer aanwezig. Gemeenten doen er verstandig aan om toch een of andere garantie te bedwingen bij dergelijke situaties.

Gemeenten hebben aangegeven dat private samenwerking voorop staat. Daarbij geven ze aan het instrument alleen in te zetten wanneer onderhandelingen met private partijen stuk dreigen te lopen. Het instrumentarium zal indien nodig ook worden ingezet om als pressiemiddel te fungeren bij onderhandelingen tussen gemeenten en private partijen. Deze uitspraak sluit goed aan bij het beoogde doel van de Grondexploitatiewet, waarbij is gezegd dat private samenwerking voorop staat en het instrument als stok achter de deur kan fungeren. Dit blijkt ook uit het verwachte gebruik van het instrument door de gemeenten. De meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven dat zij verwachten het instrument daadwerkelijk enkele keren in te zetten. Gemeenten verwachten dat de private partijen veelvuldig de samenwerking gaan zoeken. Onderscheid is te maken tussen kleinere en

grotere gemeenten. Kleinere gemeenten verwachten de noodzaak voor het inzetten van het instrument in mindere mate. Wanneer gemeenten een exploitatieplan opstellen is de verwachting dat dit veel tijd en expertise in beslag neemt. Gemeenten zijn druk bezig om deze expertise binnen te halen. Wanneer kleinere organisaties een exploitatieplan moeten opstellen zullen ze dit naar verwachting uitbesteden.

De verwachting onder gemeenten is, dat er meer mogelijkheden zijn tot het verhalen van kosten door de werking van het nieuwe instrument. Er wordt niet gesproken over dat er daadwerkelijk meer kosten worden verhaald, dit moet de praktijk gaan uitwijzen. De meerderheid van de betrokken gemeenten gaan wel proberen meer kosten te verhalen dan met de kostensoortlijst mogelijk is. Echter verwachten gemeenten dat er in de nieuwe situatie in het private spoor minder valt te verhalen dan de huidige, dit omdat gemeenten en private partijen de kostensoortlijst als leidraad zullen gebruiken bij onderhandelingen. Private partijen weten welke kosten wettelijk verhaald mogen worden door gemeenten wanneer deze een exploitatieplan zouden opstellen. Hierdoor kunnen deze partijen makkelijk nagaan welke weg het voordeligst is voor hun, de private of de publieke. Dit duldt op tegenstrijdigheden. Enerzijds wordt door gemeenten geprobeerd meer kosten te verhalen door kosten op te voeren buiten de kostensoortlijst, anderzijds wordt verwacht minder kosten te kunnen verhalen. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe hier invulling aan gegeven wordt.

Het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is mogelijk, de mogelijkheden van verevening kunnen hier toe bijdragen. Het is niet de verwachting dat de nieuwe wet zal leiden tot een sneller proces bij het ontwikkelen van locaties. De vele mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen plannen door belanghebbenden zijn hier een grote oorzaak van. Ook wordt er verwacht dat er een andere onderhandelingspositie zal ontstaan voor gemeenten wanneer zij met private partijen om tafel zitten. Hierbij wordt aangegeven dat ze een sterkere onderhandelingspositie voor gemeenten verwachten, wanneer gemeenten en partijen er niet op de private manier uit komen zal het publieke instrument ingezet worden. Dit geeft de gemeenten een extra dwangmiddel ten opzichte van private partijen om samen uit de onderhandelingen te komen. Deze bevindingen komen ook uit de theorie naar voren. Wel wordt er aangegeven dat bij samenwerking tussen gemeenten en private partijen, gemeenten aan meer regels verbonden zijn dan voorheen en hun onderhandelingsvrijheid verliezen. Hierdoor is het noodzakelijk dat gemeenten in een eerder stadium moeten nadenken over hoe zij met hun grondbeleid om willen gaan. In een eerder stadium moeten verschillende disciplines binnen een gemeente zoals planeconomen, bestemmingsplanjuristen, privaatrechtsjuristen en projectmanagers hecht(er) met elkaar gaan samenwerken. In de ideeënfase moeten al lijnen worden uitgezet hoe de gemeente om wil gaan met het publiek en private spoor.

Een grote meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven een actief beleid te hebben of te voeren. In de praktijk blijkt dat er in werkelijkheid meer gemeenten zijn die zowel actief als faciliterend beleid voeren. Dit heeft te maken in welke situatie zij verkeren en met welke partijen ze om tafel zitten. Voor de meerderheid van de gemeenten die aangeven een actief beleid te voeren geldt in de praktijk vaak het volgende: "actief waar het kan, faciliterend waar het niet kan". Verder is naar voren gekomen dat de meerderheid van de gemeenten ten opzichte van de huidige methodiek van werken weinig veranderingen gaan doorvoeren. Zij gaan op dezelfde voet verder gaan met het realiseren van ruimtelijke plannen. Hierbij is het van geen belang wat voor grondbeleid de desbetreffende gemeente hanteert.

Een belangrijk positief punt dat wordt genoemd door de wetgever is, dat het kostenverhaal beter wordt geregeld met de nieuwe wet dan met de huidige instrumenten. Gemeenten verwachten dit ook. Ook verwachten ze betere sturingsmogelijkheden van het woningbouwprogramma. Daarnaast is het eerder realiseren van onrendabele plannen onder de werking van de nieuwe wet is, volgens een aantal gemeenten ook mogelijk. De mogelijkheden van verevening kunnen hier toe bijdragen. Hierin verandert wel iets in de

denkwijze over het uitvoeren van onrendabele plannen ten opzichte van de huidige praktijk. Negatieve punten van de wet zijn de grote administratieve last die deze met zich meebrengt en de vatbaarheid van bezwaar en beroep bij nieuwe plannen door belanghebbenden. Doordat er op vele punten bezwaar en beroep ingesteld kan worden door belanghebbenden, kan dit het proces vertragen. Gemeenten dienen goed in te spelen op deze inzichten.

## 6.4 Slotbeschouwing

De invoering van de Grondexploitatiewet kan verstrekkende gevolgen hebben op de grondmarkt waar gemeenten en private partijen actief zijn. De invoering van de Grondexploitatiewet vraagt van gemeenten een tijdige en grondige voorbereiding. De wetgever heeft met de herziening van de Wro en de invoering van de Grondexploitatiewet een mooi instrument bedacht waarbij het verhalen van kosten, verevening en het stellen van locatie-eisen voor woningbouw is opgenomen. Hoe dit instrument in de praktijk werkelijk zal gaan functioneren is nog niet bekend. Het instrument herbergt een aantal mooie handvaten voor gemeenten om op de grondmarkt meer dan nu de regie in handen te krijgen. Hoe gemeenten het instrument willen gaan gebruiken is vrij, private samenwerking staat voorop. Vanuit de praktijk komen geluiden dat gemeenten onderkennen dat de nieuwe wet veel mogelijkheden met zich mee brengt, maar dat deze ook veel procedures kent. Daarnaast verwachten gemeenten hoge administratieve lasten en zal een omslag in het denken moeten plaatsvinden. Of gemeenten hier al een toe zijn is afwachten. Alles neigt ertoe dat gemeenten rustig afwachten wat er gaat gebeuren na de inwerkingtreding van de wet en op de huidige manier door blijven werken.

Kortom de praktijk zal moeten uitwijzen hoe gemeenten een invulling gaan geven aan het werken met de Grondexploitatiewet!!

## Bronnenlijst:

Baarda, D.B. & Goede, M.P.M., de (2000), *Basisboek Methoden en Technieken; Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Houten, Stenfert Kroese

Brand, J.A.M., van den, (1999) 'Fiscaal kostenverhaal: de noodzaak tot verbetering'. Tijdschrift *Bouwrecht* afl. september.

BBV, (2008) 'Notitie grondexploitatie', Januari 2008.

Groeteleers, D.A., (2004), 'Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie'. Delft, Delft University Press, 2004.

Groot, mr. J.F., de (2007), 'De Grondexploitatiewet na de invoeringswet Wro', *Bouwrecht*, nr. 6, Juni 2007.

Heijden, T.J.E.A., van der (2005), 'De nieuwe Grondexploitatiewet in vogelvlucht', Bulletin RO Totaal, december 2005.

Hovius, mr. T.E. en mr. G.K. Slagter (2007), 'De Memorie van antwoord Grondexploitatiewet; verhelderende antwoorden?', *Vastgoedrecht*, nr. 3, 2007, p. 81-87.

Ministerie VROM (2001), *Nota grondbeleid: op grond van nieuw beleid*.

Ministerie VROM (2007), *De grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocatie*, april 2007

Mus, mr. J.B., (2007), 'De invoeringswet Wro en de Wet voorkeursrecht gemeenten', *Bouwrecht*, nr. 6, 2007

Nederhoed, P. (2004), *Helder rapporteren; Een handleiding over het opzetten en schrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen*, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum

Nijland, H. (2007), *Nieuwsbrief Grondzaken*, nr. 2, mei 2007, SDU Uitgevers, p. 2-3.

Sandick, H.W., van (2007), 'De grondexploitatiewet in en kokosnotedop', VROM, 2007

Santing, J-W. (2006) 'Grondexploitatiewet: Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer?' Master thesis voor de master Vastgoedkunde Rijksuniversiteit Groningen.

Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties belangen en strategieën van grondeigenaren*, Ruimtelijk Planbureau, 2007.

Ten Have, F. (2006), 'Gemeenten onvoldoende voorbereid op Grondexploitatiewet.' *B&G*, jrg. 33, nr. 12, p. 20-23.

Terpstra, dr. P.R.A. (2002), 'De gemeente van producent naar regisseur?' *B&G* jrg. 29, nr. 2, p 17-19.

Terpstra, dr. P.R.A. en J. W. Santing MSc. RE (2007), *De Grondexploitatiewet in de praktijk, toekomst voor publiek-private samenwerking*, B&G februari 2007

Tweede Kamer, vergaderjaren 2004-2005 en 2005-2006, 30 218. Stukken betreffende de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Ubink, A.M., (2007) De gemeentestem, no. 7274, 19 mei 2007, Kluwer, p. 289.

Verschuren, P. en H. Doorewaard (2000), 'Het ontwerpen van een onderzoek', Utrecht, Lemma, 2000.

Vroom, Ir. W. A. W. (2006), *De inbrengwaarde in de Grondexploitatiewet*, Vastgoedrecht 6-2006.

Wigmans, G. (2002), *De Grondexploitatie; kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de Grondexploitatie*, Publicatiebureau Delft.

Wigmans, G. (1995), *Grondbeleid en marktorientatie; risicobeoordeling in de grondexploitatie*, 2<sup>e</sup> herziene druk, Publicatiebureau Faculteit der Bouwkunde, Universiteit Delft.

Zundert, dr. J. W., van, (2007), *Dilemma's van de Grondexploitatiewet*, Bulletin RO Totaal, februari 2007

## Interviews gehouden onder de volgende gemeenten: (op volgorde van datum)

- Gemeente Heerenveen (26 oktober 2007)
- Gemeente Smallingerland (26 oktober 2007)
- Gemeente Leeuwarden (30 oktober 2007)
- Gemeente Dronten (30 oktober 2007)
- Gemeente Hoogeveen (1 november 2007)
- Gemeente Meppel (1 november 2007)
- Gemeente De Wolden (1 november 2007)
- Gemeente Assen (2 november 2007)
- Gemeente Emmen (6 november 2007)
- Gemeente Veendam (8 november 2007)
- Gemeente Zwolle (8 november 2007)
- Gemeente Groningen (12 november 2007)
- Gemeente Raalte (13 november 2007)
- Gemeente Aa en Hunze (22 november)

## Websites:

- <http://www.vrom.nl>, dossier Grondbeleid (meerdere data)
- <http://www.vng.nl> (meerdere data)
- <http://www.tudelft.nl> (meerdere data)
- <http://www.vvg.nl> (meerdere data)
- <http://www.rpd.nl> (21-6-2007)
- <http://www.tauw.nl> (meerdere data)
- <http://www.overheid.nl> (meerdere data)
- <http://www.wetten.nl> (meerdere data)
- <http://www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl> (meerdere data)