

# Heldere Kijk voor strategische spelers in het spel van grondbeleid

## De nieuwe Grondpolitiek

J. Kikkert  
Masterscriptie Vastgoedkunde  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Studentnummer: 1589326

Groningen 2008



rijksuniversiteit  
groningen

Titel:	<b>Heldere kijk voor strategische spelers in het spel van grondbeleid</b>
Ondertitel:	<i>De nieuwe Grondpolitiek</i>
Datum:	5 januari 2008
Status:	Definitief
Omvang:	81 pagina's
Bijlagen:	10 bijlagen
Auteur:	Jos Kikkert
Opdrachtgeverschap:	Grontmij, Ruimte en Vastgoed
Kader:	Afstuderen RuG, Ruimtelijke Wetenschappen Master Vastgoedkunde
Begeleiding RuG:	dr. P.R.A. Terpstra Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Begeleiding vanuit Grontmij:	M.A.W. Koning, Teamleider Ruimte en Vastgoed Mr. H.G.J. Koers, Teamleider Vastgoed en Recht D. Steinvoot, Grondbeleid M.J.R. Braaksma, Adviseur Ruimtelijke Economie

# Voorwoord

Voorwoorden worden door mij zelden geschreven en zijn, tot nu toe, bijna altijd een afsluiting van een belangrijk evenement in mijn prille leven. Zo ook dit voorwoord, dat een woord vooraf is aan mijn scriptie. Deze scriptie vormt de afronding van mijn studie Vastgoedkunde aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit rapport is het resultaat van mijn afstudeerstage die ik in het tweede en derde kwartaal van 2007 bij Grontmij in Houten heb gelopen. Tijdens deze periode heb ik onderzoek gedaan naar de invulling van de posities door de overheden en de marktpartijen die ten opzichte van elkaar zouden kunnen veranderen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Dit heeft geresulteerd in het voor u liggend rapport.

Ten tijde van het schrijven van mijn scriptie heb ik regelmatig stil gestaan bij een tekst die ik ooit eens gelezen had van Oscar Wilde, schrijver en dichter:

*"I choose my friends for their good looks, my acquaintances for their good characters, and my enemies for their intellects. A man cannot be too careful in the choice of his enemies."*

Mijn 'enemies' heb ik bij de totstandkoming van dit onderzoeksrapport zeer zorgvuldig gekozen en wil ik in mijn voorwoord graag met naam en toenaam benoemen.

Allereerst wil ik graag mijn afstudeerbegeleiders van Grontmij noemen. De heer Mark Koning, de heer mr. Harold Koers en de heer Deany Steinvoot wil ik graag hartelijk bedanken voor hun begeleiding tijdens het onderzoek en hun vernieuwende inzichten. Tevens bedank ik alle andere medewerkers van Grontmij Houten voor hun hulp en gezelligheid.

Natuurlijk gaat mijn dank ook uit naar mijn afstudeerbegeleider van Rijksuniversiteit Groningen, de heer dr. P.R.A. Terpstra voor de intensieve en prettige wijze van begeleiden.

Voor mijn onderzoek ben ik het hele land doorgereisd en heb ik verschillende interviews afgenomen. Alle beleidsmedewerkers, ambtenaren en projectontwikkelaars die de tijd voor mij hebben genomen om inzicht te geven in hun vakgebied wil ik hartelijk danken voor hun tijd en interesse.

At last but not least wil ik graag een aantal naasten bedanken. Mijn goede vriend Marinus die absoluut onmisbaar is geweest bij het produceren van mijn scriptie, wil ik danken voor zijn gastvrijheid, uitmuntende kookkunsten en talloze middagen precisie werk. Het opstellen van dit rapport heeft veel tijd en energie gekost en is regelmatig ten koste gegaan van mijn vriendin Djonie met wie ik al maanden niet meer romantisch heb gecommuniceerd. Tevens mijn sportmaat Anton heeft regelmatig nul op rekest gekregen. Hartelijk dank voor jullie steun en begrip!

Mijn ouders hebben zich vaak afgevraagd hoeveel studies er nog zullen volgen. Voorlopig verlaat ik de schoolbanken en wil ik ervaring op doen in de praktijk. Nooit uitgeleerd ben ik inmiddels begonnen aan een traineetraject aangeboden door zeven noordelijke kopstukken. De garantie dat ik uitgestudeerd ben kan ik vooralsnog niet afgeven.....

Jos Kikkert  
Groningen, maart 2008

# Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling bij dit onderzoek	1
1.3 De onderzoeksopzet	2
2. Een theoretisch kader voor de Grondpolitiek	5
2.1 Grondpolitiek	6
2.1.1 Ruimtelijk ordeningsbeleid	6
2.1.2 Volkshuisvesting	8
2.1.3 Grondbeleid	10
2.1.4 Dit alles Grondpolitiek	13
2.2 De spelers op de markt	13
2.2.1 Het speelveld	14
2.2.2 De spelers	14
2.3 De Rol van de overheid	15
2.4 Rolverdeling tot +/- 1990	19
3. Instrumentarium	20
3.1 Realiseren van ruimtelijk beleid	20
3.1.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening	20
3.1.2 Streekplannen (provincie)	22
3.1.3 Structuurplannen (gemeenten)	23
3.1.4 Bestemmingsplan, cq art. 19 (gemeenten)	24
3.2 Gebruik van Actief grondbeleid door gemeenten	24
3.2.1 Minnelijke verwerving	25
3.2.2 Wetvoorkeursrecht gemeenten	25
3.2.3 Onteigeningswet	26
3.3 Facilitair grondbeleid door gemeenten	26
3.3.1 Verordening overeenkomst	27
3.3.2 Samenwerkingsovereenkomsten	27
3.4 Wie zijn de spelers in het ruimtelijke ontwikkelingsproces?	28
3.4.1 Overheden	29
3.4.2 Rolverdeling	32
4. Waarom nieuw instrumentarium	35
4.1 Knelpunten in het huidige stelsel	35
4.1.1 Grondbeleid	36
4.1.2 Aanleiding tot een nieuw Wro	38
4.1.3 Nota ruimte	39
4.2 Problemen in de onderlinge samenhang van het grondinstrumentarium	42
4.3 Slot	46
5. Huidig recht	47
5.1 Aanpak onderzoek	47
5.1.1 Het bijeenbrengen van theorie en interviews	47
5.2 Provincie	48
5.3 Gemeenten	49
5.4 Marktpartijen	52

6.	Nieuw recht	53
6.1	Wijzigingen tegen het licht gehouden	53
6.1.1	Structuurvisies	53
6.1.2	Bestemmingsplan en de Inpassingsplan	55
6.1.3	Beheersverordening (gemeente)	56
6.1.4	Projectbesluit (gemeente, provincie, Rijk)	57
6.1.5	Algemene regels en aanwijzingen van provincies en rijk	58
7.	Interviews	60
7.1	Inleiding	60
7.2	Provincie	61
7.3	Gemeente	64
7.4	Marktpartijen	67
8.	Conclusie	70
8.1	Inleiding	70
8.2	Ontwikkeling grondpolitiek	70
8.3	De aanleidingen en veranderingen	71
8.4	Rolverdeling	71
8.5	Slotconclusie	73
	Samenvatting	76
	Literatuurlijst	78
	Lijst van figuren en tabellen	84
	Bijlagen:	
-	Bijlage I: Interviewvragen provincie	86
-	Bijlage II: Interviewvragen gemeente	88
-	Bijlage III: Interviewvragen marktpartij	93
-	Bijlage IV: Overzicht R.O. nota's vanaf 1961-1990	97
-	Bijlage V: Bestemmingsplan cq. Art.19 procedures	98
-	Bijlage VI: Wetvoorkeursrecht Gemeenten	100
-	Bijlage VII: Onteigeningswet	102
-	Bijlage VIII: Samenwerkingsovereenkomsten	105
-	Bijlage IX: Samenwerkingsovereenkomst vormen	106
-	Bijlage X: Uitwerking; rol van gemeente bij structuurplannen	107

# 1 Inleiding

## 1.1 AANLEIDING

In september 2006 stond in de Volkskrant een artikel met de titel 'Gemeente kan bouw regisseren'. In dit artikel zegt Sybilla Dekker: "Als minister van VROM heb ik gemeenten een aantal aanvullende instrumenten geboden, namelijk de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de **Grondexploitatiewet** en de nieuwe **Wet ruimtelijke ordening (Wro)** inclusief de planschaderegeling." Verder vertelt zij dat er voldoende ruimte is voor gemeenten om haar regiefunctie weer op te nemen. Deze regiefunctie waren ze begin jaren tachtig deels verloren doordat de machtsverhoudingen binnen de grondpolitiek veranderden. In de jaren daarna ontstond er veel discussie over het ruimtelijk beleid en verschenen er regelmatig rapporten en adviezen over een gewenste nieuwe aanpak. Het resultaat is dat de nieuwe aanpak, zoals Sybilla Dekker beschrijft, naar verwachting op 1 juli 2008 in werking zal treden.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet de huidige posities van alle overheden (het Rijk, de provincie en de gemeenten) versterken en/of voorzien in een nieuwe rol binnen de grondpolitiek. Daarnaast beïnvloeden, in de huidige samenleving, ook de private- en maatschappelijke partijen het overheidsbeleid steeds sterker. Daarom is grondpolitiek steeds meer een samenspel van verschillende partijen die het ruimtelijk beleid willen en kunnen bepalen.

De grondpolitiek bestaat uit meerdere elementen. Dit onderzoek gaat in op één van die elementen: het ontwikkelen van vastgoed. Ook hierin is het samenspel van de overheden en marktpartijen van groot belang voor de kwaliteit van de ontwikkeling. Daarom is het belangrijk vast te stellen wat de mogelijkheden van het 'nieuwe' beleidsinstrumentarium zijn, binnen het samenspel van de vastgoedontwikkeling.

## 1.2 DOELSTELLING VAN DIT ONDERZOEK

Doel van dit onderzoek is om duidelijk te krijgen of de posities en de strategieën van de overheden en de marktpartijen, door de invoering van het 'nieuwe' instrumentarium, ten opzichte van elkaar veranderen.

De doelstelling van dit onderzoek is drieledig. Ten eerste zal inzichtelijk gemaakt worden welke 'mankementen' het 'huidige' instrumentarium vertoont en tot welke 'nieuwe' instrumenten dat heeft geleid. Ten tweede zal dit onderzoek in beeld brengen welk effect het invoeren van het nieuwe instrumentarium heeft op de praktijk van de vastgoedontwikkeling. In het derde deel zal duidelijk worden hoe in de praktijk de positionering van de partijen zich gaat verhouden en hoe deze partijen daarop reageren.

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt:

- Veranderen de posities (rolverdeling) en de strategieën van de overheden en de marktpartijen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening?

De antwoorden op onderstaande vragen zullen een ondersteunende rol hebben bij het vinden en formuleren van het antwoord op het gestelde doel.

<b>1.</b>	<b>Hoe heeft de grondpolitiek zich, de afgelopen decennia, ontwikkeld met betrekking tot het vastgoed?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat wordt er verstaan onder grondpolitiek?</li> <li>- Wat zijn de doelen van de betrokken partijen binnen de grondpolitiek?</li> <li>- Hoe verhouden de instrumenten zich tegenover elkaar (andere beleidsvelden)?</li> <li>- Welke ontwikkeling heeft de regelgeving doorgemaakt op het gebied van grondpolitiek?</li> <li>- Welke vormen zijn er voor de partijen te onderscheiden op het gebied van grondpolitiek?</li> </ul>
<b>2.</b>	<b>Welke invloed heeft het "huidige" instrumentarium, in het vastgoedontwikkelingsproces, op de rollen van alle partijen?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke instrumenten kunnen de grondmarkt beïnvloeden?</li> <li>- Uit welke onderdelen bestaat het vastgoedontwikkelingsproces?</li> <li>- Welke rollen hebben alle partijen binnen het vastgoedontwikkelingsproces?</li> </ul>
<b>3.</b>	<b>Waarom wordt het 'nieuwe' instrumentarium aangeboden aan de overheden?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke wijzigingen vinden plaats in het 'nieuwe' instrumentarium?</li> <li>- In hoeverre kan het gebruik van het 'huidige' instrumentarium bijdragen aan de rolverdeling van de partijen?</li> <li>- Welke 'nieuwe' instrumenten kunnen de oorzaak zijn voor een veranderende rolverdeling?</li> </ul>
<b>4.</b>	<b>Is het 'nieuwe' instrumentarium aanleiding voor de partijen om een andere rol te spelen in het vastgoedontwikkelingsproces?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe zien alle partijen hun nieuwe rol/posities in de grondmarkt bij gebruik van het 'nieuwe' instrumentarium?</li> <li>- Verandert het strategisch beleid van de partijen binnen het vastgoedontwikkelingsproces?</li> <li>- Waaraan hebben de partijen behoefte om zich beter te kunnen positioneren in de grondmarkt?</li> </ul>

### 1.3 DE ONDERZOEKSOPZET

De instrumenten onder het huidige recht zijn: *De Wet op de Ruimtelijke Ordening, Onteigeningrecht, Exploitatieverordening* en *De Wet voorkeursrecht gemeenten*. Dit onderzoek kijkt naar de nieuwe wet '**Wet ruimtelijke ordening**'. Deze zal naar verwachting op 1 juli 2008 in werking treden, inclusief de Grondexploitatiewet als onderdeel van de Wro.

De Wro is opgebouwd uit diverse grondbeleidsinstrumenten. In het kader van dit onderzoek, 'het gebruik van het 'nieuwe' instrumentarium in het vastgoedontwikkelingsproces', zal zowel het verhalen van kosten als belastingen niet aan bod komen. Daarom wordt het grondbeleidsinstrument 'baatbelasting' niet behandeld vanwege de vorm ervan; het verhalen van belasting.

#### *Afbakening onderzoek*

Het is belangrijk om duidelijk de grenzen van een onderzoek te bepalen. Dit onderzoek is als volgt afgebakend:

- Dit onderzoek richt zich niet op de regelgeving als zodanig, maar op de betekenis ervan voor het vastgoedontwikkelingsproces en de betrokken partijen;



- Dit onderzoek richt zich allereerst op de overheden die het 'nieuwe' instrumentarium kunnen gebruiken en toepassen. Daarnaast wordt er gekeken naar de overige actieve partijen op de grondmarkt en hoe zij kunnen inspelen op het gebruik van het instrumentarium door de overheden;
- Inzichten in kosten en belastingen worden niet behandeld.

### *Onderzoeksaanpak*

In de literatuur is er veel aandacht voor grondverwervinginstrumentarium, al dan niet lovend of kritisch. Uit de voorstudie naar dit onderwerp blijkt echter dat er niet veel bekend is over de samenhang van de grondpolitiek en de definitie ervan. Een onderzoek, betreffende deze problematiek, vraagt om voorwaarden te stellen aan de methode van dit onderzoek.

Dit onderzoek kan ingericht worden in drie dimensies (Van der Zee, 2004, p.169):

- naar de vraagstelling van dit onderzoek
- naar de plaats waar de gegevens verzameld worden
- naar het aantal deelnemende respondenten

In de literatuur en in de wetenschapsvelden wordt er onderscheid gemaakt tussen toegepast en fundamenteel onderzoek. Toegepast onderzoek, ook wel praktijkgericht onderzoek genoemd, moet direct bruikbare kennis opleveren. Bij fundamenteel onderzoek is het uitgangspunt voornamelijk de interesse om kennis te vergroten of om de nieuwsgierigheid te bevredigen. Hoewel de motivatie van dit onderzoek enerzijds voortkomt uit mijn interesse voor het probleem en anderzijds de actualiteit de reden is dat Grontmij mij in dit onderwerp ondersteunt, is het doel van dit onderzoek dat het direct bruikbare kennis oplevert om hieruit de juiste conclusies te kunnen trekken.

Om die reden zal er dan ook toegepast onderzoek plaatsvinden. Gekeken zal worden hoe de praktijk functioneert, waarom er veranderingen plaatsvinden en hoe de partijen daarop zullen reageren. Gezien de aard van het probleem en de doelstelling is dit onderzoek voornamelijk onderzoeken en vergelijkend van aard. Onderzoekend omdat er weinig recent basismateriaal voor handen is en vergelijkend omdat er voornamelijk aandacht geschonken wordt aan het grondverwervinginstrumentarium van 'oud' en 'nieuw' en/of recentelijk ingevoerde instrumentarium. De nadruk zal liggen op de verschillen in hanteerbaarheid door de partijen van het 'huidige' en 'nieuwe' instrumentarium.

Een tweede dimensie is informatieverzameling. Dit kan zowel door bureauonderzoek als empirisch onderzoek, beide methoden worden gebruikt in dit onderzoek. Empirisch onderzoek vindt plaats in de vorm van veldonderzoek. Vragen, over zwakten en sterkten van instrumenten bijvoorbeeld, zullen door middel van open veldonderzoek (face-to-face interviewtechniek) worden beantwoord. Beschrijving van het instrumentarium vindt plaats door het opvragen en bestuderen van al bestaande en/of door anderen bijeengebrachte gegevens (Verschuren en Doorewaard 2000, p.147-149). Het aantal respondenten zal in evenwicht met de partijen zijn.

De opzet van dit onderzoek bestaat uit zes fasen. Per fase wordt de benodigde informatie beschreven en de manier waarop deze verzameld zal worden. Tevens staan de methoden en technieken die zijn toegepast nader omschreven. Het hele proces en daarmee dit onderzoek, zal leiden tot conclusies en aanbevelingen.

<b>Fase</b>	
<b>I</b>	<p><b>Probleem kader ; grondpolitek</b></p> <p>Het probleemkader ligt in een spanningsveld tussen overheden en overige partijen in de grondpolitek. Overheden als de makers van de regelgeving en de uitvoerders van de instrumenten. De overige partijen als de (niet-) publieke partijen die investeren in grondexploitatie en/of vastgoedontwikkelingen, die daarbij een winstdoelstelling of strategische posities beogen (en als zodanig commercieel belang hebben bij een ontwikkeling).</p> <p><i>Wijze van informatieverzameling:</i> literatuuronderzoek</p>
<b>II</b>	<p><b>Theoretisch kader</b></p> <p>Een beschrijving van het 'huidige' instrumentarium en de werking ervan. Aspecten die aan de orde komen zijn: de essentie van grondbeleid, de spelers en hun rol en de te onderscheiden vormen binnen het grondbeleid.</p> <p><i>Wijze van informatieverzameling:</i> literatuuronderzoek</p>
<b>III</b>	<p><b>Praktijkanalyse ; Heden</b></p> <p>Gegevens, uit de literatuurstudie over de werking van het instrumentarium, worden aangevuld met inzichten over de doeltreffendheid van de instrumenten. De inzichten worden verkregen door gesprekken met deskundigen en literatuuronderzoek. Met name zullen visies met betrekking tot het functioneren van de instrumenten in kaart worden gebracht.</p> <p><i>Wijze van informatieverzameling:</i> interviews met gemeenten en (semi-) private partijen, literatuuronderzoek</p>
<b>IV</b>	<p><b>Praktijkanalyse ; Waarom nieuwe regelgeving</b></p> <p>Duidelijk zal worden waarom nieuwe regelgeving noodzakelijk is. Problemen, ontstaan uit de huidige regelgeving, worden aan de hand van literatuur en deels uit gesprekken met deskundigen beschreven.</p> <p><i>Wijze van informatieverzameling:</i> interviews met deskundigen, literatuur</p>
<b>V</b>	<p><b>Praktijkanalyse ; Nieuwe regelgeving</b></p> <p>Wijzigingen, ten opzichte van de huidige regelgeving, worden bekeken vanuit de theorie en deels vanuit de gesprekken met deskundigen. Hier zal duidelijk worden hoe het instrumentarium voor overheden en (semi-) private partijen zal uitpakken.</p>
<b>VI</b>	<p><b>Positie van Partijen</b></p> <p>De verzamelde gegevens, vanuit de theorie en de praktijk, leiden tot een beschrijving van de, eventueel, veranderende rol van de partijen. Aan de partijen zal duidelijk gemaakt worden aan welke kennis en expertise zij behoefte hebben om optimaal gebruik te kunnen maken van de aangeboden instrumenten.</p>

# 2 Een theoretisch kader voor de Grondpolitiek

Al sinds jaar en dag is grond een thema dat veel mensen bezig houdt. Al in de tijd van ver voor Christus werd grond als machtsmiddel ingezet om letterlijk en figuurlijk de vruchten te kunnen plukken. Letterlijk door de opbrengst van de grond door het te bewerken en figuurlijk door de machtspositie die met een bepaalde hoeveelheid grond verworven werd.

Door alle eeuwen heen heeft “de beperkte grond” daarna geleid tot vele dilemma's en uiteindelijk tot de invoering van de onteigeningswet in 1851. De schaarste aan grond betekent dat er continu keuzes gemaakt moeten worden en dat diverse belanghebbenden strijden om de aanwending (bijv. landbouw, industrie, woningbouw en recreatie) van de beschikbare grond. Één van die belanghebbenden is de overheid.

De ideologische tegenstelling tussen het liberalisme en het socialisme<sup>1</sup> binnen de overheid zijn echter basis voor meningsverschillen over de aanpak in Grondbeleid. Ten tijde van Thorbecke leidde dit in 1866 zelfs tot een conflict over de koloniale grondpolitiek waardoor het toenmalige kabinet viel (Kabinet Thorbecke II). Na de 2<sup>e</sup> Wereldoorlog kwamen meerdere kabinetten ten val, waaronder het kabinet Den Uyl (1973-1977). Dit omdat men het onder andere niet eens kon worden over de vraag welke middelen gebruikt moesten worden om optimaal grondgebruik te bereiken (J. de Vries, 1989, p7).

Het grondbeleid maakt deel uit van het door het Rijk gevoerde Ruimtelijk ordeningsbeleid. In de nota Ruimte is door het kabinet gekozen om dit Ruimtelijk ordeningsbeleid zoveel mogelijk in één nota onder te brengen. De keuze hiervoor is in de nota Ruimte als volgt weerlegd: *om de overlap tussen de verschillende beleidsterreinen en het aantal aparte nota's terug te dringen, moet dit meer helderheid bieden voor burgers, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en het zal moeten zorgen voor meer samenhang in het ruimtelijk relevante (sector)beleid.*

Om het begrip grondbeleid helder te kunnen formuleren, onderzoekt dit hoofdstuk het Ruimtelijk ordeningsbeleid van de afgelopen decennia. Voor het juiste perspectief worden zowel de onderdelen “ruimtelijk beleid”, “volkshuisvestingsbeleid” en het “grondbeleid” behandeld. Dit omdat het grondbeleid niet zonder de twee andere onderdelen gezien kan worden. (Needham, 2000, p.18-19)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De liberale principes met betrekking tot de inrichting van de samenleving zijn lange tijd inzet geweest van politieke strijd. Volgens S.W. Couwenberg.... Is het de liberale staatstheorie de belangrijkste ideologische grondslag en inspiratiebron geworden van het westerse politieke stelsel.

<sup>2</sup> Wigmans (1995, p.3) geeft aan dat het al een politieke keuze is om het grondbeleid niet als een zelfstandig onderwerp van beleid te zien, maar het te beschouwen als een onderdeel van een ruimer beleid, Ruimtelijk beleid.

Hoewel de Grondpolitiek meer behelst dan de drie onderdelen onder het ruimtelijk ordeningsbeleid, wordt in het theoretisch kader eerst een beeld gevormd van de totstandkoming van die grondpolitiek.

Sinds het ontstaan van de grondpolitiek staan er meerdere wetsvoorstellen in de grondpolitiek centraal, die ook vandaag de dag actueel zijn. Deze wetsvoorstellen, en recente uitvoeringen hiervan, vormen echter slechts een deel van de Grondpolitiek (De Vries, 1989, p.7)<sup>3</sup>. In het kader van dit onderzoek is gekozen om de wetten/wetsvoorstellen te behandelen die in de indeling van het Ruimtelijk ordeningsbeleid aan de orde komen.

In dit hoofdstuk zal de grondpolitiek geanalyseerd worden door het benoemen van de ontwikkelingen, van de drie onderdelen van het Ruimtelijk ordeningsbeleid, in de afgelopen eeuw. Vervolgens worden de overheid en de spelers/partijen op de markt belicht. Tot slot zullen de te onderscheiden vormen van het (te voeren) grondbeleid aan bod komen.

## 2.1 GRONDPOLITIEK

### 2.1.1 RUIMTELIJK ORDENINGSBELEID

Zowel de verschuivingen in het algemeen politiek beleid, als de veranderingen in de Nederlandse economie hebben door de tijd heen samen het ruimtelijk ordeningsbeleid van nu vormgegeven. Voor de geschiedenis van de vorming van "de ruimtelijke ordening" kunnen we terug gaan naar het ontstaan van de eerste steden in de Middeleeuwen. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de ontwikkelingen vanaf de 20<sup>e</sup> eeuw. Dit hoofdstuk begint rond 1900 als de intrede van de Woningwet plaatsvindt, één van de belangrijkste gebeurtenissen in de geschiedenis van de grondpolitiek. De ontwikkelingen vanaf het jaar 2000 vindt u in de volgende hoofdstukken.

Door de erbarmelijke omstandigheden voor de burgers aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw wordt de overheid gedwongen om in te grijpen en zij introduceert in 1901 de Woningwet. Op basis van het uitbreidingsplan, dat in de Woningwet als instrument werd aangeboden, konden gemeenten overeenkomsten afdwingen om bouwvergunningen te verlenen. De Woningwet bracht tevens met zich mee dat de onteigeningswet van 1851 aangepast werd om zo stadsuitbreiding en krotopruijing mogelijk te maken. Door de invoering van beide wetten werd het voeren van actief grondbeleid (Overwater, 2002, p19) mogelijk. De dominante grondexploitatie door particulieren en grondspeculanten kon nu aangepakt worden. Daarnaast kwam de overheid met de eerste streekplannen, omdat "ruimtelijke ontwikkeling" de gemeentegrenzen begonnen te overschrijden.

Ruim 50 jaar later was de 2<sup>e</sup> wereldoorlog de aanleiding van de vraag naar een nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit beleid moest bijdragen aan herstel van de oorlogsschade, aan het opheffen van de woningnood en aan het scheppen van een nieuwe economische basis (5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening, 2001). Met als feiten de geboortegolf na de oorlog, een sterke concentratie van bevolking en de verslechterende levensomstandigheden, werd er in de "eerste Nota" (1960) vorm gegeven aan de nieuwe regelgeving.

---

<sup>3</sup> De grondpolitiek heeft betrekking op de bindende beslissingen die over deze doelstellingen en middelen wordt genomen.

In de periode na de wederopbouw werd de rol van de gemeente op het gebied van woningbouw steeds groter. De overheid, waaronder de gemeente, ging steeds meer regelen op het gebied van huisvesting en ruimtelijke ordening. Door het woningtekort nam de woningproductie in de jaren zestig enorm toe (Nycolaas, 1974, p.91). Het gemeentelijk grondbeleid was daardoor in het bijzonder gericht op het omzetten van agrarische gronden naar bouwrijpe grond. Door tekort aan deze bouwrijpe grond en de op aanbod-georiënteerde marktsituatie stonden gemeenten sterk om de kosten voor het bouwrijp maken, te verhalen in de prijsstelling (Wigmans, 1995, p.6).

In 1965 treedt dan de "Wet op de ruimtelijke ordening" in werking en krijgt het ruimtelijk ordeningsbeleid een eigen wettelijk fundament. De wet en de wijzigingen in de onteigeningswet geven de gemeenten nog meer handvaten tot het voeren van actief grondbeleid.

Kort daarna wordt in 1966, door een sterk aanhoudende groei van de bevolking en de verwachting dat dit ingrijpende gevolgen zouden hebben op de ruimtelijke ordening, de Tweede nota geïntroduceerd. Hoewel men uitging van een stijgende woningproductie en economische groei in deze nota, liepen de gemeenten echter al tegen hun gemeentegrenzen aan. Hierdoor waren er hoge grondprijzen ontstaan en zou groei na 1970 erg moeilijk worden.

De aanhoudende suburbanisatie en de verwachting dat de verwachte groei van de bevolking sterk zou meevallen was in 1974 echter de aanleiding voor een nieuwe Derde Nota. De verwachte groei in de woningbouwproductie was omgeslagen in een stagnerende bouwproductie en de verminderde economische groei had geleid tot afzetproblemen in de woningbouw. Het bouwbeleid dat in de jaren zestig uitging van onbegrensde bouw mogelijkheden en particulier initiatief veranderde naar een beleid dat ingekaderd werd door ruimtelijk ordeningsbeleid (Van der Schaar, 1987, p. 378).

In de jaren 80 neemt de druk op de woningmarkt verder toe door de economische recessie en maatschappelijke veranderingen zoals de individualisering. (Groetelaers, 2004, p.19). Daarnaast beïnvloedden de Europese ontwikkelingen, in het kader van één Europa, en de bezinning op de concurrentiepositie van Nederland eind jaren 80 sterk het regeringsbeleid. De Vierde nota over de ruimtelijke ordening had dan ook als belangrijk uitgangspunt de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland. Met deze intrede van marktwerking in combinatie met de verwachte economische groei, kwam er met een terugtrekkende overheid een meer marktgericht grondbeleid. (Wigmans, 1995, p.7).

Toen de verwachte economische groei inderdaad een feit werd aan het eind van de jaren 80 werd al snel de vraag gesteld of de 4<sup>e</sup> nota wel voldeed aan de toenemende zorg voor kwaliteit en aan de milieuvraagstukken die door een aantrekkende economie onderbelicht worden. In de Vierde Ruimtelijke ordening Extra (Vinex) werden deze vraagstukken verder uitgewerkt. Deze nota formuleerde voor het ontwikkelen van bouwlocaties inrichtingsprincipes waaraan de uitleglocaties moesten voldoen. In convenanten werd vastgelegd dat bouwen buiten de stadsgewesten voorkomen moest worden om de Vinex uitleglocaties voorrang te geven. Door de aantrekkende economie kon het Rijk zich permitteren om in het beleid de vraag naar woningen en bedrijfsruimten te centreren op Vinex-locaties waardoor concurrentie gewaarborgd werd en een zeker woningtekort werd gegarandeerd (Priemus, 2000, p.43). In de Vinex nota werd net als in zijn voorganger marktwerking nagestreefd. Er werd echter een grotere rol voor de marktpartijen, te meer

door het aanwijzen van de Vinex-locaties in de nota's, werden de marktpartijen bediend met Vinex-uitleglocaties (privaatmonopolie).

De reden om in 2000 de ruimtelijke ordening te herzien was onder andere het gebrek aan instrumentarium dat het uitgestippelde beleid, zoals in de 4<sup>e</sup> nota was opgenomen, ondersteunde. Daarnaast waren andere redenen de kritiek die geuit werd op de kwaliteit van de woningen en openbare ruimten, de slechter wordende prijs-kwaliteitverhoudingen en de differentiatie in de bebouwing. (Groetelaers, 2004,p.59).

### 2.1.2 VOLKSHUISVESTING

Bij het begrip volkshuisvesting gaat de gedachte niet altijd direct uit naar het grotere geheel (het ruimtelijk beleid), waarbij de instrumenten van het grondbeleid de doelstellingen van de volkshuisvesting moeten verwezenlijken. Deze verweving die is ontstaan in het ruimtelijk beleid is soms moeilijk te onderscheiden. Met de benaming van het huidige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is het ruimtelijk beleid afgedekt in de Nederlandse politiek. In de loop der jaren is het ministerie regelmatig van naam veranderd, mede door de veranderende benaderingen van de zittende kabinetten. Dit geeft aan dat er een steeds andere invulling gegeven wordt aan ruimtelijk beleid.

Maar niet alleen de benaming van het ministerie is in de afgelopen decennia veranderd, ook de maatschappelijke vraagstukken van nu zijn niet te vergelijken met die van honderd jaar geleden. Tot de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw was er vrijwel geen overheidsbemoeienis op het gebied van volkshuisvesting, nu is er bijna elke kabinetsperiode een veranderd nieuw beleid met betrekking tot de gewenste marktinterventie<sup>4</sup> door de overheid.

De grondgedachte achter al deze beleidsveranderingen is verwoord in artikel 22 van de grondwet, waarin de overheid verantwoordelijk gesteld wordt voor de kwantiteit van de woningbouw<sup>5</sup>. Tot aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw was deze grondgedachte niet vanzelfsprekend voor de overheid. Aldus De Klerk (1998, p.13) was er geen overheidsturing (laissez-faire) op het gebied van het ontwikkelen van stedenbouw en volkshuisvesting tot de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw. In 1901 wordt de Woningwet door de overheid aangenomen waarin kwaliteitsverbetering van de woningbouw en volkshuisvesting centraal staat. Vanaf deze periode mengt de overheid zich actief in het kwaliteitsvraagstuk dat nu aan de orde is gekomen bij het bouwen van woningen. Om het beleid uit te kunnen voeren werden de woningbouwverenigingen gesteund door financiële garanties om zo de kwalitatief hoogwaardigere woningbouw te bevorderen.

De periode tussen de invoering van de Woningwet en de 2<sup>e</sup> Wereldoorlog kenmerkt zich door cyclische economische groei, woningbouwproductie en verbeterde huisvesting. Van der Schaar schrijft in zijn boek 'de huisvestings situatie in Nederland 1900-1982' (1986) de positieve verbetering van de huisvesting toe aan de marktontwikkelingen. Hij schrijft: *"deze verbetering was niet het gevolg van beleid, want dit beleid had slechts marginale betekenis, maar bovenal het resultaat van marktontwikkelingen."*

---

<sup>4</sup> Een regelmatig veranderende kijk door de overheid op marktinterventie laat vaak een verschuiving zien tussen marktregulering door de overheid en het overlaten aan de vrije markt. De daarbij gepaarde instrumenten werden dan ook veelvuldig op een andere manier ingezet.

<sup>5</sup> Art. 22, lid 2. De bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.

Na de 2<sup>e</sup> Wereldoorlog breekt een periode aan van wederopbouw. Voor dit herstel werd door de overheid "Het ministerie van Openbare Werken" opgericht om de taken te bundelen voor een voorspoedige wederopbouw en hervatting van de woningproductie. Van weinig overheidsbemoeienis drukte de overheid nu een zwaar stempel op de volkshuisvesting om de nieuwe vijand, de woningnood, te verslaan. De overheid startte in deze periode met het benoemen van woningproductieaantallen. Om de gewenste aantallen te halen werkte de overheid met subsidieregelingen<sup>6</sup> om nieuwbouw te stimuleren. Niet alleen de subsidies (objectsubsidies<sup>7</sup>) maar ook regelgeving en woningcontingentering, onder voorwaarde dat er aan sociale woningbouw en minimumkwaliteitseisen werd voldaan, werden door de overheid aangedragen om te garanderen dat er voldoende productie ontstond. Door deze maatregelen werd de bemoeienis van de overheid steeds groter en onder de mom van woningnood rechtvaardig bevonden.

De woningbouwproductie vond echter in de jaren zeventig een tegenstander van formaat, de economie. Een stagnerende economische groei veroorzaakte een verminderende vraag naar woningen waardoor een overcapaciteit ontstond (Groetelaers, 2004, p.19). In deze periode veranderde het bouwbeleid. De gedachte uit de jaren zestig dat uitging van onbegrensde bouwmogelijkheden en particulier initiatief werd vervangen door de gedachte naar een bouwbeleid dat ingekaderd werd door het ruimtelijk ordeningsbeleid (Groetelaers, 2004, p.19, Van der Schaar, 1987, p. 378).

Halverwege de jaren tachtig vond er een omslag plaats in de woningnood en in het publieke klimaat. Onder de kabinetten Lubbers veranderde het beleid. (Van der Schaar, 1987, p.24). Als reactie op de afnemende woningnood werd niet meer de woningproductie centraal gezet maar het budgetteren van publieke middelen. De politieke veranderingen werden pas duidelijk na de verschijning van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)', waarin het volkshuisvestingbeleid opnieuw werd uitgezet. Er werd gekozen voor een verdere decentralisatie van bevoegdheden en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Inhoudelijk richtte het beleid zich op een versterking van marktwerking, op decentralisatie van besluitvorming en verzelfstandiging van woningbouwverenigingen.

In de nota Mensen, Wensen, Wonen wordt op p.7 de hierboven beschreven uiteenzetting betreffende de volkshuisvesting kortstondig samengevat: *de volkshuisvesting verscheen als beleidsterrein eerst als sociale opgave, na de oorlog als bouwopgave en in de jaren tachtig en negentig als organisatieopgave om orde op zaken te stellen binnen het departement en in de verhoudingen binnen de volkshuisvesting.* Met de nota Wonen heeft het kabinet zijn visie op het wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw bekend gemaakt. De nota is als een handreiking gebruikt voor het nieuwe beleid dat, met de nota Ruimte en de wetwijzigingen betreffende Wet op de Ruimtelijke Ordening, vorm heeft gekregen. Deze handreiking zorgt er echter tegelijk ook voor dat instrumenten en instituties achterhaald zijn en/of aangepast moeten worden en/of nieuwe beleidsinstrumenten moeten worden gevormd om de toekomstige huisvesting te kunnen reguleren.

---

<sup>6</sup> Het hart van het overheidsbeleid werd gevormd door een huur- en subsidiebeleid. (Van der Schaar, 1987). De schaarste aan woningen heeft geleid tot huurprijsbeheersing en één van de belangrijkste redenen hiervoor was om de loonkosten laag te houden, zodat een internationale sterke concurrentiepositie opgebouwd kon worden. Zie hier ook overeenkomsten met de nota's die geschreven zijn in het kader van de ruimtelijke ordening.

<sup>7</sup> Het verschil tussen vraagprijs en kostprijs werd door de overheid gesubsidieerd. De onrendabele exploitatie.

### 2.1.3 GRONDBELEID

Aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld dat ook grondbeleid één van de drie onderdelen is van het Ruimtelijk Ordeningsbeleid. Deze indeling heeft grondbeleid een plek gegeven maar niet het ontstaan verklaard of een definitie gegeven. De vorige paragrafen hebben beschreven hoe de aandacht vanuit de overheid voor "Ruimtelijke ordening" en "Volkshuisvesting" is ontstaan. Het ontstaan van deze aandacht is de oorzaak dat zowel de overheid als de marktpartijen "grondbeleid" zijn gaan ontwikkelen. De verschillende partijen geven echter aan dit begrip "grondbeleid" ieder een eigen definitie en invulling.

Maar waarom heeft de overheid grondbeleid gedefinieerd en gebruikt ze het om te interveniëren op de grondmarkt?

#### Grond tot beleid

Het interveniëren op de grondmarkt door de overheid is vanaf de 19e eeuw langzaam gegroeid. Door veranderingen op de grondmarkt is ook het grondbeleid veranderd. De grondmarkt kent een sterke samenhang met de volkshuisvesting en heeft dan ook sterk gereageerd op de opvattingen hierover. Veranderingen op de grondmarkt zijn daarnaast ook sterk afhankelijk van de kenmerken van de grond zelf.

Door veel auteurs zijn er verschillende redenen gegeven waarom grond een uniek product is. Volgens Korthals Altes (1998, p11) is grond een zeer duurzaam product, maar volgens het Ministerie van VROM (2001) tevens ook een schaars product. Het Centraal Planbureau (1999, p.31) voegt alle kenmerken samen van grond en vat hieruit een reden samen waarom interventie door de overheid noodzakelijk is<sup>8</sup>. Volgens Groetelaers (2004) moeten we echter naast het unieke karakter van de grond ook rekening houden met het eigendomsrecht van de grond. Zij geeft aan dat het eigendomsrecht het meest omvattende recht is dat men op een zaak kan hebben. Dit als kenmerk van grond en de daarmee samenhangende onteigeningswet heeft van grond de laatste jaren een gewild product op de grondmarkt gemaakt.

Een andere eigenschap van grond is de functie die deze vervuld. Door eigenschappen van gronden te veranderen, kunnen gronden als drager van een bepaalde functie hoger worden gewaardeerd. De hogere grondprijzen (TSL, jaargang 19, Nr.2) en de problemen rondom de kenmerken van grond, zorgden ervoor dat de overheid na de 2<sup>e</sup> Wereldoorlog startte met het ontwikkelen van grondbeleid en het voeren van een grondpolitiek (de Vries, 1989, p.7).

In de loop van de tijd werden de gemeenten door de overheid in de gelegenheid gebracht om actief grondbeleid te kunnen voeren: vroegtijdige aankoop van ruwe bouwgrond, vaak vooruitlopend op de aanwijzing van de bouwlocatie in streek-, structuur- en bestemmingsplan. Vervolgens konden de percelen beperkt uitgegeven worden tegen kostprijs of marktprijs aan particulieren wanneer de bestemmingen gerealiseerd waren. De betreffende percelen werden vooral aan corporaties uitgegeven of door de gemeente zelf in bezit gehouden (IBO grondbeleid, 2000, p.26).

Als gevolg van de recessie in de jaren '70 daalde de waarde van de woningen en kwam er een einde aan de belangstelling in de woningbouw. Gemeenten leden aanzienlijke verliezen

---

<sup>8</sup> Vanwege de specifieke kenmerken van grond en het publieke karakter van sommige functies van grond wordt in Nederland overheidsbemoeienis met de grondmarkt noodzakelijk geacht.



door het actieve grondbeleid dat ze voerden en moesten samen met de marktpartijen afhaken. Als reactie ging de overheid over op het aloude bekende instrument van subsidiering van de woningbouw. Door de daling van de grondprijzen werd echter de andere kant van de medaille zichtbaar. Gemeenten konden tegen gematigde prijzen en door het instrument van onteigening weer de beheersing over de grondmarkt opeisen (Korthals, 1998, p.9).

In de jaren tachtig verandert de houding van de overheid; marktwerking en interventie op de grondmarkt vindt plaats. Dit komt mede door het aantrekken van de economie en een andere rolverdeling die plaatsvindt door de Nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig', welke aanstuurt op een beleidsomslag in de verhoudingen tussen overheid, marktpartijen en burgers. De markt moet zijn werking doen en op basis van deze gedachte worden subsidies voor de grondaankoop en –exploitatie verlaagd en worden de risico's van het Rijk bij de grondexploitatie beperkt (IBO, 2000, p.26-27).

Een veranderende burger, die dankzij een lage hypotheekrente meer kan eisen, en stijgende bouwkosten van nieuwe woningen in combinatie met een kleine woningvoorraad brengt een ander speelveld met zich mee (Groetelaers, 2004, p.31). Door het aantrekken van de prijzen van de woningmarkt ontstonden er prijsverschillen tussen de gebruikerswaarde van de agrarische gronden (op basis van onteigening) en de verkeerswaarde. Eveneens het intrekken van subsidies door de overheid op de sociale woningbouw aan de toegelaten woningverenigingen hebben er toe geleid dat het verwerven van agrarische gronden weer aantrekkelijk werd voor de marktpartijen om toekomstige woningbouw te realiseren (Korthals Altes, 1998, p.9). De gemeenten gingen er echter uit van de veronderstelling dat de exploitatierekening van bouwlocaties sluitend te maken er, net als in het verleden, subsidies van het Rijk nodig waren (IBO Grondbeleid, 2000, p.27).

Door de komst van de Vinex nota werd er door het aanwijzen van gronden door de gemeenten verondersteld dat er mogelijkheden waren voor een actief grondbeleid. De nota voorzag door het geconcentreerd bebouwen van aangewezen Vinex-locaties in een kunstmatig gecreëerde schaarste en de daarbij horende hogere grondprijzen moesten toekomen aan de gemeenten (Overwater, 2002, p.25). Door het niet tijdig aankopen van de gronden door de gemeenten, men wachtte op zekerheid van het Rijk over eventuele geboden subsidies, en het publiekelijk maken van de locaties werden de gronden echter door marktpartijen aangekocht.

Door de stijging die plaatsvond in de uitgifteprijzen van de door de gemeente uitgegeven bouwgrond, werden marktpartijen geattendeerd op het belang van gronden en de te behalen winsten. Door de residuele waardemethodiek toe te passen kon de maximale prijs bepaald worden die de marktpartij voor de grond wil betalen. Deze omslag in denken zorgde ervoor dat marktpartijen weer actief werden op de grondmarkt. Er moet echter een nuance aangebracht worden bij het aankopen van gronden door marktpartijen. Veelal op verzoek van gemeenten hadden zij gronden op uitleglocaties aangekocht omdat vanuit de nota gestuurd werd op samenwerking met marktpartijen. Gaandeweg werd het verwerven van grondposities noodzakelijk om zich staande te houden in de markt en om bouwposities te verkrijgen of tot ontwikkeling van hun gronden te komen.

Het beginsel van zelfrealisatie (Wet op de Ruimtelijke Ordening) bracht de ontwikkelaars in de positie om hun gronden te ontwikkelen volgens de bestemmingsplannen. Een andere

optie om tot ontwikkeling te komen was om gronden aan de gemeenten te verkopen in ruil voor een bouwclaim.

Door de verandering van rolverdeling op de grondmarkt die hier plaatsgevonden heeft is de beheersbaarheid van het grondbeleid voor de overheid afgenomen (Korthals Altes, 1998, p.10). Enerzijds werd deze rolverdeling door het beleid van de overheid, gericht op samenwerking met marktpartijen, in de hand gewerkt. Volgens de overheid kan het ruimtelijk ordeningsbeleid namelijk alleen gestalte krijgen door samenwerking tussen overheden onderling en door samenwerking met overheden en particulieren. Anderzijds had het instrumentarium van de WRO ervoor moeten zorgen dat het beleid en de woningmarkt gereguleerd werden en dat grondposities de gemeenten toekwamen. De geapprecieerde marktwerking door de overheid moest op de woningmarkt plaatsvinden waarbij de consument en de kwaliteit van de woning centraal stonden.

#### Grondbeleid gedefinieerd

In de intreerede van Korthals Altes voor zijn benoeming aan de TU Delft, wordt grondbeleid als marktinterventie gedefinieerd. Bij interventie moet het er om gaan dat de consequenties van de specifieke interacties beter zijn dan de alternatieve mogelijkheden (Korthals Altes 1998). De marktinterventie door de overheid heeft als doel het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik.

Deze interventie door de overheid op het gebied van ruimtelijk beleid kent een wispelturig ontstaan en is door de jaren heen door velen bekritiseerd. Zoals al aan het begin van dit hoofdstuk duidelijk werd, gaan we hier uit van het feit dat grondbeleid een onderdeel is van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit sluit aan bij de zienswijze van de VROM die het grondbeleid ziet als 'overheidsbeleid dat gericht is op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht' en daarbij onderdeel is van het Ruimtelijk ordeningsbeleid.

Groetelaers haalt echter Wigmans aan die stelt dat de doelstellingen van grondbeleid afhankelijk zijn van de betekenis die de overheid binnen de maatschappelijke verhoudingen aan de stad geeft (2004, p.33). De manier van interventie, door middel van grondbeleidsinstrumentarium, op de grondmarkt is afhankelijk van politieke- en markt specifieke eigenschappen. Groetelaers zelf richt zich op het ingrijpen op de grondmarkt door de overheid om doelgericht te kunnen handelen met het daarvoor bestemde grondbeleidsinstrumentarium.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de volgende **definitie van grondbeleid**: "het beleid dat het instrumentarium doelbewust gebruikt om (nog niet) bereikte ruimtelijke doelstellingen te realiseren en (blijvend) te sturen." Hierbij ga ik niet uit van een "markt met volledig vrije mededinging" (=zonder overheidsregels) maar ga ik uit van een markt die niet kan werken zonder regels voor het marktverkeer. De regels van de overheid beïnvloeden de werking van de markt en hiermee bepaalt zij de manier waarop de markt werkt. Haar publiekrechtelijke uitvoeringsmacht kunnen andere regels invoeren die van invloed zijn op de werking (Segeren, 2005, p.32). Het belang van de overheid bij het gevoerde ruimtelijk ordeningsbeleid veronderstelt dat een volledige mededinging op de grondmarkt niet mogelijk is om het beleid te kunnen bewerkstelligen.

Nu in de vorige alinea de definitie van "grondbeleid" zoals deze gebruikt zal worden in dit onderzoek bekend is, hier tot slot nog de afbakening van het "grondbeleid" in dit onderzoek.

Om tot de kern van het probleemveld door te dringen wordt de economische benadering, zoals markt, prijsvorming en productie van bouwgrond, *als onderwerp* in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Hoewel dit samen met de politieke, juridische en sociale componenten wel de essentie van het grondbeleid vormt is hier niet voor gekozen omdat deze benadering niet tot het probleemveld doordringt. Indien noodzakelijk voor het onderzoek zullen specifieke economische componenten natuurlijk niet achterwege gelaten worden.

#### 2.1.4 DIT ALLES GRONDPOLITIEK

De sturing, door middel van instrumentarium, die bij de definitie van het grondbeleid naar voren is gekomen, heeft betrekking op de bindende beslissingen die over deze doelstellingen en middelen worden genomen (De Vries, 1989, p.7). De hieruit gehaalde definitie voor grondpolitiek zegt, dat het geheel van denkbeelden over doelstellingen en middelen gericht is op een zo verantwoord mogelijk gebruik van de grond. Deze definitie van grondpolitiek is voornamelijk gericht op de beschrijving van de standpunten van de politieke partijen over de middelen die bij grondbeleid gebruikt moesten worden.

Groetelaers bespreekt uitgebreid de sturing in haar proefschrift waarbij zij aangeeft dat het moeilijker is geworden voor de overheid om het gedrag en het handelen van actoren te beïnvloeden en om hun gedragingen te sturen. De verandering in sturing kunnen afgeleid worden uit een veranderde grondmarkt waarbij meer partijen actief zijn geworden en de veranderende denkbeelden vanuit de politiek (Groetelaers, 2004, p.54). In dit onderzoek wordt echter niet ingegaan op de verschillende politieke standpunten maar de definitie geeft wel aan dat ook de politieke denkbeelden een belangrijk sturingselement zijn in de grondpolitiek.

Noordanus en Beukema definieerden grondpolitiek als "het vervullen van de regiefunctie voor het ruimtelijk inrichtings- en ordeningsbeleid". De regiefunctie, waarbij de drie publieke lichamen de uitvoering in handen hebben, bepaalt de beschikkingsmacht die de overheden hebben om ruimtelijke doelen te realiseren. Daar de drie publieke lichamen allemaal hun invloed kunnen uitoefenen op de grondpolitiek (het beleid met betrekking tot de handel en eigendom van de grond) komen ze in dit onderzoek als spelers aanbod.

## 2.2 DE SPELERS OP DE MARKT

Om met de woorden van de heer Korthals Altes te spreken; "Om de effecten van een interventie te kunnen inschatten is het noodzakelijk kennis te hebben van het gedrag van partijen op de grondmarkt (Korthals Altes, p.11)." De volgende vraag is dan om te bepalen welke elementen het gedrag beïnvloeden. In de vorige paragraaf hebben we kunnen zien dat economische veranderingen een grote rol hebben gehad in de sturing van het woningaanbod. De sturing vond plaats vanuit de Nederlandse overheid door middel van een actieve rol op de grondmarkt. Het interveniëren vindt plaats door het ontwikkelen van beleidsinstrumentarium dat de markt moet sturen.

De ontwikkeling van de instrumenten heeft niet stil gestaan en is dan ook voortdurend door de overheid aangepast op de situaties om doelbewust de grondmarkt te sturen. Door marktpartijen is er steeds geanticipeerd op dit beleid om economisch voordeel te behalen of om de voortzetting van bedrijfsactiviteiten te garanderen. Markteconomische ontwikkelingen hebben daarnaast ook de marktpartijen doen bewegen op de grondmarkt: handel

vanwege de te behalen waardeinstijgingen. Het kopen van de grond voor eigen gebruik, waarbij de gebruikswaarde de doorslag geeft, en/of vanuit een bedrijfsfilosofie waarbij de "sociale kwestie" kunnen andere overwegingen zijn om te handelen op de grondmarkt.

De subparagrafen bespreken achtereenvolgens het speelveld en de spelers.

## 2.2.1 HET SPEELVELD

De grondmarkt heeft in historisch perspectief jaren lang een productieproces gekend waarbij gemeenten de gronden verworven, de grond bouwrijp maakten en/of bebouwden, waarna de uitgifte plaatsvond en de winsten of verliezen inzichtelijk werden. Dit productieproces; Inkoop – productie – verkoop is in de loop der jaren duidelijk anders ingevuld. Het uitgangspunt waarbij de gemeenten de gronden in bezit hadden is verschoven naar "wie het eerst komt, wie het eerst maalt". Het in bezit hebben van grond beïnvloedt het distributieproces en bepaalt wie de volgende kan zijn in het proces.

Binnen het speelveld zijn drie spelers te onderscheiden: potentiële aanbieders, regelgevers en vragers. Dit onderscheid is vooral van toepassing op de woningmarkt vanaf het moment dat grond verworven is en er invulling gegeven gaat worden aan de gronden. Hieronder een overzicht van de te onderscheiden spelers.

### Het speelveld

---

#### **De aanbieders:**

- overheden, woningcorporaties, projectontwikkelaars, institutionele beleggers, uitponders, particuliere verhuurders

#### **De regelgevers:**

- EU, rijk, provincie, gemeente

#### **De vragers**

- uiteenlopende categorieën o.b.v. leefstijlen en sociaal economische kenmerken.

De vraag is echter of het speelveld voor alle gronden hetzelfde is. In 'de markt doorgrond' (Segeren, Needham, Groen, 2005) wordt terecht de vraag gesteld of er in Nederland één grondmarkt bestaat of dat er verschillende deelmarkten zijn. Zij stellen indien er sprake is van segmentering dat er sprake kan zijn van meerdere deelmarkten. Door vraag naar grond voor een bepaalde activiteit kan het zijn dat de grond niet aan de gestelde eisen kan voldoen. Gronden kunnen hierdoor door hun ligging of bodemgesteldheid ingedeeld worden in deelmarkten. Een andere mogelijkheid is dat deelmarkten kunnen ontstaan doordat gronden door een bestemmingsplan niet gebruikt mogen worden voor bepaalde activiteiten. Het mogelijke gebruik van de gronden bepalen welke spelers er interesse hebben om te participeren op deze markten. Agrarische gronden trekken andere spelers aan wanneer deze niet als uitleggebieden worden aangewezen.

## 2.2.2 DE SPELERS

In de vorige subparagraaf is duidelijk geworden dat de invulling van het speelveld afhankelijk is van de deelmarkt waar naar gekeken wordt. De spelers en vragers op een agrarische deelmarkt zijn anders dan op bijvoorbeeld de woningmarkt.

Segeren (2006) geeft aan dat deelmarkten elkaar beïnvloeden en dat het verstandig is om de deelmarkten los van elkaar te onderzoeken. Immers door de regelgeving die er bestaat voor de verschillende deelmarkten, maakt dit het handelen van de verschillende partijen anders. Voor dit onderzoek waarbij het gebruik van instrumentarium tot het ontwikkelen van vastgoed centraal staat, lopen in dit onderzoek de deelmarkten van agrarische en woningbouw door elkaar.

Voor het onderzoek is het belangrijk om de spelers te bepalen die invloed kunnen uitoefenen op het ontwikkelen van vastgoed. De spelers die we dan kunnen onderscheiden zijn overheden, woningcorporaties, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, speculanten en institutionele beleggers. Onder overheden kan onderscheid gemaakt worden in Rijk, provincies en gemeenten. Overigens kan regelgeving vanuit de Europese Unie invloed hebben op de regelgeving afgegeven door de Nederlandse overheid. In de vorige paragraaf vindt u deze partijen overzichtelijk in een tabel. Tot slot de vragers: In de woningmarkt spreken we van een consumentenvraag, die afhankelijk is van onder andere de sociaal economische kenmerken en leefstijlen. De vragers op de agrarische markt zijn in te delen in vier groepen: de landbouwers, de overheid, institutionele beleggers en projectontwikkelaars (bouwers, speculanten) (Segeren, 2005, p.37).

## 2.3 DE ROL VAN DE OVERHEID

Door de woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening is de rol van de overheid steeds prominenter geworden in de 20e eeuw. Binnen de overheid hadden we al het onderscheid gemaakt naar Rijk, provincies en gemeenten en in de WRO wordt dit onderscheid benadrukt. Er worden drie bestuurslagen onderscheiden die elk een taak toebedeeld gekregen hebben op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. De drie bestuurslagen kennen tevens elk een planologisch beleid. De hiërarchie tussen de overheden zijn echter nogal eens van vorm gewijzigd in de loop van de tijd.

De betrokkenheid van de afzonderlijke spelers ligt voornamelijk in het instrumentarium waarover zij kunnen beschikken. Het Rijk had voornamelijk een regel scheppende rol waarbij zij privaatrechtelijk en publiekrechtelijk de markt aanstuurt.

De gemeenten hadden voornamelijk een groot aandeel in de grondmarkt en daardoor invloed op de werking van deze markt. Bij de behandeling van de onteigeningswet in 1954 verklaarde de regering: 'dat de gemeente op de markt voor bouwrijpe grond veelal een monopoliepositie inneemt, terwijl op de markt voor ruwe bouwgrond de gemeenten de voornaamste, zo niet de enige kopers zijn' (Overwater, 2002, p.21). Het Rijk en de provincie hebben invloed op het ruimtelijk beleid. Daar de grondmarkt daar een onderdeel van is, bepaald hun eigen beleid tevens hun eigen positie op de grondmarkt.

### **Rijk**

De betrokkenheid van het Rijk ligt veelal besloten in het maken van beleid en het uitdragen van het rijksbeleid naar lagere overheden. Het beschikbaar stellen van gelden als (stimulerings)subsidies voor volkshuisvestingsdoeleinden om sociale woningbouw te bemoedigen, waren een andere mogelijkheid van het Rijk om op de grondmarkt een rol te spelen. Met betrekking tot het ruimtelijk beleid had het Rijk voornamelijk de hand in het vaststellen van beleidsplannen als de nota's voor de ruimtelijke ordening na de 2e Wereldoorlog. De stem van de rijksplanologische dienst, nu VROM, telde zwaar mee in het ontwikkelen van beleid. Door het gebruik van een Planologische Kern Beslissing (PKB) wordt

een locatie aangewezen en de ruimtelijke ontwikkeling beschreven. Deze vastgelegde PKB's werden verder ingevuld door de provincies.

Het rijk kan tot op de dag van vandaag slechts op één manier actief deelnemen aan de grondmarkt en dat is met het grondbeleidsinstrument "onteigening". Door de jaren heen hebben verschillende rijksdiensten op deze manier deelgenomen aan de grondmarkt. Diverse vastgoeddiensten die zich bezig hielden met de koop en beheer van gronden en gebouwen (VROM) zijn de afgelopen jaren samengevoegd en verder ontwikkeld.

### **Provincie**

De tweede bestuurslaag in Nederland wordt gevormd door de provincies. Binnen het kader van het ruimtelijk beleid is aan de provinciale overheid een beperkt takenpakket toebedacht met daarin voornamelijk coördinerende en adviserende taken. De rol van de provincie ligt daarmee in het bijzonder in het vormgeven van de streekplannen, die locaties aan de hand van de PKB bepalen, waardoor een kader gevormd wordt voor het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau.

Het ruimtelijkeorderingsbeleid, hetgeen sturing krijgt door de streekplannen, kent een relatie met het provinciale volkshuisvestingsbeleid waarbij een belangrijke taak is weggelegd op het gebied van vestigings- en verstedelijkingsbeleid. Tevens is het de taak van de provincie om als toezichthouder op te treden waar het gaat om het gevoerde ruimtelijke beleid door de gemeenten en regio's. Grondposities door de provincies geschieden voornamelijk in het kader van de provinciale taken zoals de aanleg van infrastructuur en natuur- en recreatiegebieden.

### **Gemeente**

Vanaf de gemeentewet in 1851 speelt de gemeente een rol op de grondmarkt. In die tijd was de rol echter vaak afhankelijk van de grootte van de gemeente. De invoering van de woningwet in 1901 bepaalde dat de grote gemeenten de plicht kregen om te voorkomen dat open terreinen volgebouwd werden en de uitbreidingsplannen dienden daar rekening mee te houden (Groetelaers, 2004, p.23). De grote gemeenten hadden vaker een grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf die de gronden verwierven, waarna zij bouwrijp werden gemaakte en/of andere functies kregen toebedeeld.

Anders dan de kleinere gemeenten konden zij dus actief deelnemen op de grondmarkt. De benadering van de grondmarkt werd door de kleine gemeenten voornamelijk gezocht in het regisseren van het veld, waarbij de productie van bouwgrond aan marktpartijen werd overgelaten (Priemus, 2000, p.3).

Bij de uitvoering van grondbeleid kunnen twee vormen worden onderscheiden in het voeren gemeentelijk grondbeleid. De eerste benadering is daar waar de aankoop en exploitatie van grond overgelaten wordt aan marktpartijen. Dit beleid wordt passief of faciliterend beleid genoemd. De gemeenten wendden haar publiekrechtelijke bevoegdheden aan om aan marktpartijen kaders te stellen. Actief grondbeleid beslaat veelal een actieve houding van de gemeente waarbij zij zich als private partij gedraagt en gronden zelf verwerft, ontwikkelt en verkoopt. Bij deze houding tracht de gemeente op directe wijze de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren.

Actief grondbeleid door de gemeenten kan in meerdere vormen tot uiting komen. We onderscheiden het koopmodel, bouwclaimmodel en joint venture-model. Hetzelfde geldt

voor faciliterend grondbeleid, waarbij een exploitatieovereenkomst en het concessiemodel het faciliterend beleid vorm kunnen geven.

### **Overige spelers; corporatie**

Eén van de allereerste spelers die zich in lieten met het ontwikkelen van vastgoed waren de particuliere woningbouwverenigingen. De vaak uit overwegend sociale idealen ontstane verenigingen waren bijeengekomen particulieren, notabelen en/of kerken. Met de komst van de Woningwet in 1901 werd een fundament gelegd voor het woningcorporatiebestel. Als een corporatie aan bepaalde voorwaarden voldeed, werd men erkend en kwamen zij zo in aanmerking voor subsidies en exploitatiebijdragen van de overheid. Één van de belangrijkste voorwaarde was voor de corporaties dat zij uitsluitend voor de volkshuisvesting werkzaam waren. Daarnaast mocht de winst alleen ten goede komen van de volkshuisvesting. Naast de particuliere verenigingen hadden de gemeenten zelf gemeentelijke woningbedrijven die naast de corporaties kwamen te staan. De rol van de corporatie werd voornamelijk uitgezet door de richtlijnen en subsidies die zij ontvingen van het Rijk.

Met de komst van een wijziging in de Woningwet (1975) werd de groei en de inbreng van corporaties groter. Door het vervallen van de terugbetalingsplicht van de ontvangen exploitatiesubsidies konden ze zich onafhankelijker opstellen ten opzichte van gemeenten. Een andere verandering was dat gemeentelijke woningbedrijven pas mochten bouwen indien de plaatselijk werkzame corporaties het lieten afweten. Daarnaast werden de objectsubsidies gelijk getrokken om zo normale marktverhoudingen te bewerkstelligen. Onder andere deze factoren hebben er toe geleid dat de corporaties van nietszeggende spelers veranderden in monopolisten binnen de sociale huursector.

Het in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) ingezette beleid, gericht op een grotere zelfstandigheid van corporaties, werd versneld door het afbouwen van subsidies (1991) en de bruteringsoperatie. Zo werden ze volledig zelfstandig (Ekkers, 2002, p. 144-154).

### **Particulieren**

Van de particuliere bouwer wordt verwacht dat deze de allereerste speler is geweest op de grondmarkt. Hoewel zij de gronden vaak verkregen hadden van "de gemeenten", verkavelden ze deze zelf en voorzagen ze deze van de benodigde voorzieningen zoals straten en omliggende stadswallen (Overwater, 2002, p.16-17). Deze gronden waren vaak aangekocht om stadsuitbreiding te realiseren. Door de tijden heen zijn de gronden echter voor particuliere bouwers steeds moeilijker verkrijgbaar. Dit kwam door de gestelde kaders, waarbinnen slechts beperkte kavels ter beschikking kwamen.

### **Institutionele belegger**

De eerste institutionele beleggers hechtten veel waarde aan het bezit van grond. Vooral kerken kochten veel grond en kregen deels de gronden door legaten in hun bezit. Ook historische landgoederen kunnen aangemerkt worden als bezittingen van institutionele beleggers.

Andere, maar minder lang actief, zijn de 'moderne' institutionele beleggers. De gronden die zij verwerven zijn niet gebaseerd op historische waarden maar op beleggingswaarde (Segeren, 2005, p.41). Afhankelijk van hun portefeuille worden agrarische gronden, of gronden met een zekere potentie tot uitleg aangeschaft naast andere beleggingen en obligaties.

Een ander institutionele belegger is de belegger in onroerend goed. Deze belegt veelal een deel van zijn vermogen in direct dan wel indirect onroerend goed met het doel om uit de exploitatie van het o.g. en de eventuele verkoop een stroom geldelijke opbrengsten te realiseren. Zij verwerven voornamelijk o.g. in de fasen na de initiatieffase van ontwikkelaars.

### **Bouwbedrijf, speculant, ontwikkelaar**

Spelers als bouwbedrijven en speculanten zijn er al sinds het bestaan van de grondmarkt. In die tijd waren de bouwbedrijven echter nog vooral de uitvoerders van de uit te voeren bouwwerkzaamheden terwijl de gronden vaak verworven werden door opdrachtgevers. Pas later gingen ook zij over op het werven van gronden waarvan verwacht werd dat in de toekomst de functie veranderd zou worden (naar uitleglocaties). Hiermee werden voor het bouwbedrijf bouwstromen bewerkstelligd om zo mogelijk de continuïteit van het bedrijf te garanderen.

Speculatief handelen is voornamelijk aanwezig op de markt van landbouwgrond, waarbij in de toekomst een functieverandering voor woningbouw of bedrijventerreinen verwacht wordt. Dat speculeren niet alleen in het bloed zit van particulieren laat het volgende stukje zien; *"de speculatieve woningbouw werd door de gemeente met kunst en vliegwerk in haar eigen stratenplannen geperst. Gerrit Jan de Jongh (1845-1917), directeur Gemeentewerken van 1879 tot 1910, ontwikkelde een praktijk die drie elementen omvatte: de bouw van huizen binnen de rooilijnen van de gemeentelijke stratenplannen, aansluiting van de huizen – volgens de bouwverordening – op riolering en waterleiding en stratenaanleg volgens de gemeentelijke richtlijnen. Dit deed de gemeente door zelf her en der 'sleutelpercelen' aan te kopen. .... Met de stratenaanleg verdiende de gemeente op sluwe wijze geld. .... Bovendien gaf het bezit van een sleutelperceel de gemeente de mogelijkheid om de toegang van het particulier plan tot de openbare weg af te sluiten (De Klerk, 1999, p.13)."*

De speculanten die in de meeste literatuur met betrekking tot het grondbeleid worden behandeld, ook wel free-riders genoemd, hebben echter als doel de gronden met winst te verkopen. Een ander kenmerk wordt genoemd dat zij wel willen profiteren van de bovenwijkse voorzieningen, maar weigeren om een financiële bijdrage te leveren.

De definitie van "de projectontwikkelaar" is als volgt, volgens de Neprom, Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen: "zij houdt zich hoofdzakelijk of uitsluitend bezig met de ontwikkeling van onroerend goed, welke marktconform ontwikkelt en realiseert". Een definitie van projectontwikkeling is hier ook op zijn plaats omdat overige marktpartijen steeds vaker als ontwikkelaar deelnemen op de grondmarkt.

Volgens Nozeman (College aantekeningen, 2006, (2003)) is bij projectontwikkeling sprake van 'alle activiteiten gericht op het toevoegen van waarde aan een locatie door, voor eigen rekening en risico, nieuw vastgoed te realiseren dan wel functiewijziging van bestaand vastgoed tot stand te brengen.

Aan de hand van deze definitie kan er binnen de branche van ontwikkelaars onderscheid worden gemaakt naar aard en mate van binding met het ontwikkelingsproces. Zo zijn er bouwers, financiers (cost-selling), corporaties (voordelige financiers), beleggers, overheid (wanneer private partijen niet willen of kunnen) en overige, zoals Ns Vastgoed. Al deze partijen zouden weer geschaard kunnen worden in drie soorten; traders, investors en service. De traders zijn de zuivere ontwikkelaars die indien zij het vastgoed ontwikkelen en gerealiseerd hebben, het verkopen aan derden. De investors (developer) zijn de ontwikkelende beleggers, die naast het ontwikkelen en realiseren van het vastgoed het gaan



exploiteren. Onder de service worden de ontwikkelaars gerekend die in opdracht realiseren en ontwikkelen en hiervoor een fee ontvangen, een voorbeeld hiervan is Katz & Waalwijk.

## 2.4 ROLVERDELING TOT +/- 1990

Het speelveld is nu voorzien van spelers maar de posities zijn nog niet bekend. In de oorspronkelijke situatie heeft de gemeente een monopolie op het gebied van het aanbieden van gronden. Door actief grondbeleid kochten de gemeenten de gronden op, gaven er een woningbouwbestemming op. Vervolgens werden deze gronden in opdracht van de gemeenten bouw –en woonrijp gemaakt zodat ze doorverkocht konden worden aan de eindgebruikers. Tot aan de Vinex nota is dit de uitgangssituatie waarbij de marktpartijen, elk met hun eigen doelstellingen, voornamelijk gefocust zijn op het realiseren van bouwproductie en vrijwel alleen bouwrijpe gronden afnemen en aankopen.

Door de verschillende doelstellingen van de marktpartijen zijn de verschillende fasen in het woningproductieproces in deze uitgangssituatie nog van elkaar gescheiden en komen ze pas aan bod in het eind van het ontwikkelingsproces<sup>9</sup> van een bouwwerk.

Hieronder de rolverdeling van de verschillende marktpartijen tot ongeveer 1990:

- Corporaties worden door hun statutaire beperkingen, die alleen gewijzigd kunnen worden door toestemming van de minister, beperkt in hun werkgebied en zijn voornamelijk werkzaam binnen één gemeente. Hun statutaire beperkingen zorgen ervoor dat corporaties zorgdragen en verantwoordelijk zijn voor sociale woningbouw binnen hun werkgebied. Zij konden de gronden voornamelijk tegen gereduceerde prijzen verwerven van de gemeente. De gemeente kan deze gereduceerde prijzen realiseren door binnenplanse verevening van grondgebonden woningen.
- In het kader van particulier opdrachtgeverschap konden particulieren vrije kavels verwerven van de gemeenten om woningen naar eigen inzicht (moesten wel voldoen aan de welstand) en onder eigen beheer te laten bouwen.
- Institutionele beleggers verworven de gronden om duurdere segmenten van koop en huurbouw te realiseren. De beleggers maakten voornamelijk plannen over de te bouwen segmenten en de kwalitatieve eigenschappen voor het project. In samenspraak met gemeenten, projectontwikkelaars en bouwers werd er dan gezocht naar de juiste verhoudingen om te ontwikkelen op de bouwrijpe gronden van de gemeente.
- De projectontwikkelaars bebouwden de gronden met bouwprojecten die voldeden aan de randvoorwaarden die gesteld waren aan de bouwlocatie.
- Aan het eind van de bouwkolom komen de bouwers die voornamelijk voor rekening en in opdracht van alle partijen de gronden bebouwden.

De situatie tot 1990 was zodanig dat de gemeenten de bouwrijpe gronden in bezit hadden en vrij waren in de keuze van de koper. De gemeente heeft volgens Segeren (2006, p. 91) hiermee de macht om woningbouwprogramma's te bepalen en de andere marktpartijen te selecteren.

---

<sup>9</sup> Zie hiervoor paragraaf 3.4

# 3 Instrumentarium

In dit hoofdstuk staat het instrumentarium, dat de drie bestuurslagen ter beschikking hebben om hun grondbeleid te voeren, centraal. Doordat elk van deze drie bestuurslagen allemaal een eigen takenpakket heeft op het gebied van "ruimtelijk grondbeleid", is het gebruik en de vorm van het instrumentarium voor elk verschillend. De verschillende vormen van de instrumenten, die in dit hoofdstuk beschreven worden, bepalen het huidige grondbeleid en het speelveld van de partijen.

Het recht dat gebruikt kan worden om sturing mogelijk te maken, kan ook wel "het recht tot ruimtelijke ordening" genoemd worden. Onderdelen van dit recht zijn: 'Wet op de Ruimtelijke Ordening', 'Ontheffingswet', 'Exploitatieverordening' en 'Wet voorkeursrecht gemeenten'. In dit hoofdstuk wordt dit tot het deel van het recht gerekend waarvoor de overheid het juridische kader en instrumentarium biedt om zo het ruimtelijk orderingsbeleid te kunnen voeren. Tevens bepaald de overheid de regels omtrent het gebruik van die instrumenten.

In de eerste paragraaf worden de instrumenten van de WRO, die de provincie en de gemeente aangereikt krijgen, behandeld. De tweede en de derde paragraaf zullen de twee verschillende vormen van grondbeleid behandelen en de daarbij ook de mogelijke manieren om dit grondbeleid te realiseren.

## 3.1 REALISEREN VAN RUIMTELIJK BELEID

Voor het realiseren van het ruimtelijk beleid hebben tal van overheidsorganen en –diensten op alle niveaus een zekere invloed. Deze paragraaf geeft eerst een beknopte beschrijving van de WRO. Daarna zullen de direct, bij het grondbeleid, betrokken bestuurlijke behandeld worden waarbij de nadruk ligt op de instrumenten die de WRO hun ter beschikking stelt.

### 3.1.1 WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

Er bestaan vele definities voor het begrip "ruimtelijke ontwikkeling". Een heldere definitie door de wet van 5 juli 1962, Wet op de Ruimtelijke Ordening, wordt echter niet gegeven. In Memorie van Antwoord (MvA) wordt het begrip van ruimtelijke ordening als volgt vermeld: 'het leidinggeven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen'. Het reikt te ver voor het onderzoek om alle definities te bespreken die in de literatuur aan de ruimtelijke ordening zijn gegeven. Duidelijk is dat de overheidsinterventie gericht is op het afwegen en coördineren van ruimtelijke ontwikkelingen die uitmonden in het leggen van bestemmingen en het regelen van grondgebruik. (Berg, Lubach, 2004, p.53). Omdat voor elk niveau de Wet op de Ruimtelijke Ordening een andere invulling heeft wordt hieronder de ruimtelijke ordening op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau behandeld<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Aan de hand van de indeling die gemaakt is in 'Bouwrecht in kort bestek' en op basis van Struiksma en Besseling (2004) 'De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening'.

### **Ruimtelijke ordening op nationaal niveau**

De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het beleid dat op rijksniveau gevoerd wordt en zijn plichten zijn terug te vinden in artikel 2 WRO. Op dit niveau worden planologische kernbeslissingen vastgesteld die bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid.

Een structuurschets kan getypeerd worden als een instrument van 'facetplanning', waarbij een bepaald aspect van verschillende overheidsactiviteiten centraal staat. In het kort bevat een structuurschets de hoofdlijnen en beginselen voor één of meerdere aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid. Een structuurschema bevat hoofdlijnen en beginselen van algemeen belang voor het nationaal ruimtelijk beleid die betrekking hebben op een bepaalde sector van het rijksbeleid. Dit wordt ook wel sectorplanning genoemd (Berg, 2004, p.55). Het geheel van hoofdlijnen en beginselen wordt aangeduid met de term 'planologische kernbeslissingen' (PKB's). De mate van gebonden aan de PKB's is altijd enigszins omstreden geweest. De enige duidelijkheid die er bestaat is dat burgers niet door een PKB gebonden kunnen worden. Dit betekent echter niet dat ze geen belang hebben voor grondgebruikers en bedrijven.

Door veel onduidelijkheid over welke onderdelen als besluit gezien moesten worden en in hoeverre deze bindend waren voor de lagere overheden, werd er veel aan de rechter overgelaten. Met de komst van een herziene versie van de WRO in april 2000, is het begrip 'concrete beleidsbeslissing' in de WRO geïntroduceerd (Berg, 2004, p56, Art.1 WR). Het gevolg hiervan is dat de Minister op basis van de concrete beleidsbeslissingen het ruimtelijk beleid van lagere overheden kan beïnvloeden.

Daarnaast bevat de WRO ook de mogelijkheid om via de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister invloed uit te oefenen op de provinciale streekplannen en bestemmingsplannen. Mocht er sprake zijn van bovengemeentelijk belang bij een bestemmingsplan dan kan de Minister op basis van art. 40 WRO (Nimby-vrijstelling) ingrijpen, indien er in de naaste toekomst maatschappelijke belangen afgewogen moeten worden. Deze vrijstelling, not in my backyard, kan echter pas ingesteld worden als er sprake is van bovengemeentelijke belangen en moet de besluitvorming volgens de minister vastgelopen zijn. Één uitzondering op deze regel is wanneer er sprake is van grote zwaarwegende provinciale- of rijksbelangen die in het geding dreigen te komen. Meestal zijn zware protesten vanuit de bevolking hiervan de oorzaak, zoals bij een asielzoekerscentrum of mestverwerkinginstallatie.

### **Ruimtelijke ordening op provinciaal niveau**

De provincie vervult op het gebied van de ruimtelijke ordening de taak als "gate-keeper". Veelal heeft de provincie een intermediaire positie tussen Rijk en gemeenten en heeft ze daarin een belangrijke coördinerende rol te vervullen (Van Buuren, 2006, p.323). Als provincie kan er met een aanwijzingsbevoegdheid invloed uitgeoefend worden op gemeentelijk bestemmingsplan (Art. 37 lid 4, WRO) maar kan zij op dezelfde wijze door het Rijk eveneens een aanwijzing ontvangen (Art. 6 WR). Een andere vorm waardoor het gemeentelijk ruimtelijk beleid kan worden beïnvloed is het provinciaal toezicht op gemeentelijke bestemmingsplannen (art. 28 lid1 WRO).

Het streekplan heeft binnen het provinciaal ruimtelijk beleid een centrale plaats. Naast het streekplan bestaan er nog enkele andere wettelijke provinciale plannen die het ruimtelijk beleid van de provincie vorm kunnen geven. Voor het onderzoek reiken ze te ver maar door de verwevenheid met het streekplan en de juridische betekenis wil ik ze u niet onthouden.

Het gaat hier om het milieubeleidsplan, waterhuishoudingplan en het verkeers- en vervoersplan.

Het streekplan<sup>11</sup> heeft veel weg van een PKB en is niet bindend voor de burgers. Eveneens als bij de PKB is het mogelijk om concrete beleidsbeslissingen op te nemen in het plan, die bindend zijn voor de gemeentebesturen (art.4a lid1 WRO). Verder kan op basis van de WRO de gemeente verplicht worden een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. De provincie kan daarbij aanwijzingen geven over het bestemmingsplan, indien deze als beginsel zijn opgenomen in een streekplan (Art. 37 lid 4&5 WRO).

### **Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau**

Het enige direct bindende plan voor burgers is het gemeentelijke bestemmingsplan. In de woningwet wordt gestalte gegeven aan het bindende karakter van het bestemmingsplan door een relatie te leggen tussen vergunning en bestemming. Dit brengt de eerste bindende factor met zich mee: de toetsingsgrondslag. Een vergunning kan worden geweigerd indien een voorgenomen bouwwerk in strijd is met het bestemmingsplan<sup>12</sup>. Ten tweede kan het bestemmingsplan voorschriften bevatten waarin gebruiksverboden zijn omschreven die bij overtreding strafbaar gesteld kunnen worden.

De bevoegdheid tot het vaststellen (Art. 7&10 WRO) van de ruimtelijke plannen berust bij de gemeenteraad en de voorbereiding (Art. 9 lid 1 WRO) bij het college van B. en W.

De WRO verleent in Art. 7 de gemeenteraad de bevoegdheid om een structuurplan vast te stellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven. Het structuurplan, dat als blauwdruk zou dienen, zou als voorloper worden gebruikt voor een bestemmingsplan. Voornamelijk worden structuurplannen gebruikt in het kader van stedelijke vernieuwing.

### **3.1.2 STREEKPLANNEN (PROVINCIES)**

Het streekplan werd voor het eerst wettelijk geregeld in de Woningwet van 1931. Hierin was het streekplan een intergemeentelijk plan dat werd opgesteld door de daarin deelnemende gemeenteraden. Het streekplan moest goedgekeurd worden door de Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie. Het streekplan was toen juridisch bindend voor de betrokken gemeentebesturen en de uitbreidingsplannen (bestemmingsplannen) moesten met het streekplan in overeenstemming worden gebracht (Van Buuren, 2006, p. 325).

De Wet op de ruimtelijke ordening van 1965 gaf een andere invulling aan het begrip streekplannen. Het streekplan werd een beleidsplan waarin de provincie het ruimtelijk beleid moest uitstippelen. De gemeenteraad moest het uitgestippelde ruimtelijke beleid met daarin de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in bindende bestemmingsplannen vertalen.

Anno 2007 bepaalt artikel 4a lid WRO dat de provinciale staten (PS) voor één of meerdere gehele gebieden van de provincie een streekplan kan opstellen. In dit streekplan is de toekomstige ontwikkeling van het gebied in hoofdlijnen aangegeven. Voor zowel de gemeenten als het provinciaal bestuur geldt dat het streekplan niet juridisch bindend is. Als er echter sprake is van 'concrete beleidsbeslissingen' in een streekplan gelden die als juridisch bindend voor de gemeenten.

---

<sup>11</sup> Hierover meer in paragraaf 3.1.2

<sup>12</sup> Hierover meer in paragraaf 3.1.4

Van Buuren (2006, p. 327) onderscheidt drie verschillende functies van het streekplan: de beleidsvormende, de toetsings –en de integratiefunctie. Voor een duidelijk overzicht wil ik deze drie functies hieronder aan de orde stellen:

1. beleidsvormende functie: de provincie (PS) kan in het streekplan haar ruimtelijk beleid vormgeven en aan anderen, in de eerste plaats gemeentebesturen, kenbaar maken. Voor de provinciale ruimtelijke ordening is het streekplan het centrale beleidskader.
2. toetsingfunctie: deze functie ziet toe op de rol die het streekplan vervult als beoordelingskader voor de Gedeputeerde Staten bij hun besluit over de goedkeuring van bestemmingsplannen en overige beoordelingen waarbij een eventuele verklaring van geen bezwaar door GS is vereist.
3. integratiefunctie: hier gaat het om de verticale en horizontale integratie van het afstemmen van beleid. Zoals al eerder is besproken vervult de provincie een intermediaire rol tussen Rijk en gemeenten en bij verticale integratie is de afstemming tussen deze overheden aan de orde. Bij horizontale integratie is dat naast het streekplan meerdere wettelijke plannen bestaan die niet op elkaar afgestemd zijn en dat daarbij het streekplan niet uitsluitend de afstemming regelt. Met andere woorden de afstemming van plannen en beslissingen vinden plaats op het zelfde bestuursniveau.

De geldigheid van het streekplan is in het beginsel 10 jaar en moet dan worden herzien, art. 5 WRO. Art. 4a WRO geeft opdracht aan de Gedeputeerde Staten, indien zij intenties hebben om een streekplan op te stellen, dat bij de voorbereiding overleg gepleegd dient te worden met alle bij het plan betrokken bestuursorganen. De Gedeputeerde Staten plegen bij de voorbereiding van het streekplan overleg met zowel de provinciale planologische commissie als alle betrokken gemeentebesturen. Voor een verdere uitwerking van de streekplanprocedure in verschillende fasen verwijs ik u naar Van Zundert 2004.

### 3.1.3 STRUCTUURPLAN (GEMEENTEN)

In het structuurplan geeft de gemeente toekomstige ontwikkelingen aan door het beschrijven van hoofdlijnen die het ruimtelijk beleid vastleggen. De bevoegdheid voor het vaststellen van een structuurplan ligt bij de gemeenteraad en is door de wetgever oorspronkelijk bedoeld om als een blauwdruk te dienen voor een bestemmingsplan, waarin de hoofdlijnen nader bepaald worden.

Het structuurplan biedt de gemeente de mogelijkheid om een visie te geven op de door haar gewenste toekomstige ontwikkelingen zonder dat hier rechten aan ontleend kunnen worden. In het structuurplan kunnen bijvoorbeeld aanwijzingen met betrekking tot bestemmingen van gronden worden gegeven.

Dit kan van belang zijn voor de gemeenteraad bij verkoop van gronden op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten<sup>13</sup>. Verder is het structuurplan de basis voor de onderbouwing bij een vrijstellingsbesluit als bedoeld in art. 19 WRO en moet daarbij inzicht bieden in de beoogde ontwikkelingen.

---

<sup>13</sup> Hierover meer in paragraaf 3.2.2

#### 3.1.4 BESTEMMINGSPLAN, CQ ART. 19 (GEMEENTEN)

Door het maken van een bestemmingsplan wordt sturing gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot de locatieontwikkeling op gemeentelijk niveau. Het vaststellen van het bestemmingsplan is een publieke bevoegdheid van de gemeenteraad. Voor de gebieden buiten de bebouwde kom is het voor de gemeenten verplicht om een bestemmingsplan vast te stellen. Voor het grondgebied binnen de bebouwde kan er overigens eveneens een bestemmingsplan vastgesteld worden. Met het 'bestemmen van' wordt bedoeld, het bepalen van het doel van het gebruik van de grond (Berg, 2004, p.64).

Zoals in de vorige paragraaf al is vermeld, is alleen het bestemmingsplan direct bindend voor de burger. Het eigendomsrecht van een stuk grond wordt aan banden gelegd door het bestemmingsplan. Dit houdt niet in dat een bestemmingsplan onbeperkt eisen en geboden kan bevatten om de grond te gebruiken volgens het gewijzigde bestemmingsplan. Er zijn echter wel mogelijkheden voor de gemeenten, mochten zij het nodig achten, om af te wijken van bestaande bestemmingen. Om nu te spreken van "een niet aan te tornen beleid" van de gemeente gaat te ver, maar er is wel sprake van een voornaamste ruimtelijk ordeningsinstrument waarmee een gemeente een bepaalde ontwikkeling van een gebied kan sturen.

Mocht de gemeente vooruit willen lopen op een ontwikkeling dan kan een artikel 19-procedure doorlopen worden. Dit houdt in dat vooruitlopend op een bestemmingsplan de gemeente een voorbereidingsbesluit neemt waardoor ontwikkelingen gedurende de aanhouding (een jaar) tegengegaan worden die in strijd zijn met de nieuwe plannen. In afwachting van de vaststelling van het bestemmingsplan kan B & W, met toestemming van GS, een vergunning afgeven voor een bouwwerk.

Voor de gemeenteraad zijn er twee vormen van een bestemmingsplan te onderscheiden: een gedetailleerd en een globaal bestemmingsplan. Bij gedetailleerde plannen bestaat duidelijkheid door de nauwkeurige omschrijvingen van de te verwachten ontwikkelingen in een gebied. Voor de belanghebbenden leiden deze plannen tot meer rechtszekerheid. Globale plannen kunnen daarentegen langere tijd actueel zijn doordat zij ruimte laten voor onvoorziene ontwikkelingen. Vrijstellingsprocedures zullen door de ruimte minder voorkomen en bieden min of meer een betere bescherming van de belangen en rechten van burgers. Voor een verdere uitwerking van deze twee vormen wordt verwezen naar bijlage V.

### 3.2 GEBRUIK VAN ACTIEF GRONDBELEID DOOR GEMEENTEN

De gemeenten kunnen kiezen voor een passieve of een actieve opstelling in het ontwikkelen van grondbeleid. Bij een passieve opstelling worden de vergunningsaanvragen afgewacht door de gemeente en onderneemt ze zelf geen actie. Als de gemeente een zelfstandig belang heeft bij de realisering van een locatie en er geen vrijwillige medewerking is of men zich niet willen voegen naar het bestemmingsplan kan overgegaan worden op actief beleid. Er wordt dan getracht om de gronden via verwerving in eigendom te krijgen. Mocht dit niet lukken op een minnelijke manier dan kan er overgegaan worden tot onteigening. Daarnaast kan er een voorkeursrecht op basis van de "Wet voorkeursrecht gemeenten" gevestigd worden om invloed uit te kunnen oefenen op de grondmarkt. Hierna worden eerst de actieve instrumenten besproken en vervolgens de instrumenten met betrekking tot het passieve beleid.

### 3.2.1 MINNELIJKE VERWERVING

Het minnelijk verwerven ofwel kopen van de grond is voor de gemeente de eerste mogelijkheid om gronden te verwerven. Koop zal de eerste en ook de enige privaatrechtelijke weg zijn die uitvoering van bestemmingsplannen mogelijk maakt. Al eerder werd duidelijk dat gemeenten gronden aankochten met betrekking tot uitbreidingsgebieden rondom steden en binnen de stadsmuren. Op basis hiervan zou je kunnen herleiden dat overheden bevoegd zijn om gronden te kopen maar er kan ook een wettelijke basis zijn voor het handelen van de overheden. In dit onderzoek wordt er volstaan met het aanstippen van enkele belangrijke punten omtrent de privaatrechtelijke uitvoering van het bestemmingsplan.

Het handelen van overheden is gebonden aan regels zoals die te vinden zijn in het Burgerlijk Wetboek art. 2: een gemeente is een rechtspersoonlijkheid. Door art. 3:14 van het Burgerlijk Wetboek is de overheid indien zij privaatrechtelijk handelt, rechtstreeks gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Overwater (2002, p.38) betreft Art. 3:1 lid 2 bij deze wetregel en geeft ermee aan dat deze bepalingen grote invloed hebben op de wijze waarop de gemeente zich bij de uitgifte van grond tegenover de afnemers dient te gedragen. Overwater vermeldt in dezelfde publicatie dat de overheid zich aan regels dient te houden bij het gebruikmaken van het privaatrecht, de doorkruisingleer, de redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De vraag of de overheid gebruik mag maken van het privaatrecht wanneer voor het bereiken van beleidsdoeleinden een publiekrechtelijke weg openstaat wordt de doorkruisingleer of tweewegenleer genoemd. Hierbij gaat het voornamelijk om beleidsovereenkomsten waarbij de gemeente gebruik maakt van haar privaatrechtelijke bevoegdheden, waaronder haar eigendomsrecht, voor de verwezenlijking van publieke doelen die veelal ook langs publiekrechtelijke weg gerealiseerd kunnen worden. Het vaak bevatten van voorwaarden die rechtstreeks gevolgen hebben voor het ruimtelijk beleid, maakt ze tot beleidsdocumenten<sup>14</sup>. Beknopt betekent dit dat de gemeente langs privaatrechtelijke weg andere beperkingen aan het gebruik van gronden kan stellen dan via de publiekrechtelijke weg (bestemmingsplan).

Daarnaast wordt er redelijkheid en billijkheid van een ieder verwacht, die gebruik maakt van het privaatrecht art. 3:2 BW. Daarnaast wordt verwacht dat het bestuur haar bevoegdheid, die haar toekomt op grond van het burgerlijk recht, toetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur en dat dit niet in strijd is met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht, art. 3:14 BW (Overwater, 2002, p.38).

### 3.2.2 WETVOORKEURSRECHT GEMEENTEN

De wet schept de mogelijkheid voor gemeenten om alvast, voordat het aan onteigening toe is, een voorkeursrecht te vestigen op daartoe aangewezen gronden. Het voorkeursrecht leidt niet, zoals bij onteigening, tot een gedwongen eigendomsoverdracht. Voorkeursrecht legt een beperking op de beschikkingsbevoegdheid van de grondeigenaar. Bij het leggen van voorkeur is de verkoper volgens art. 10 lid 1 verplicht om hun eigendom allereerst aan te bieden aan de gemeente zodat deze in de gelegenheid gesteld wordt om de grond te kopen. Het dient bij te dragen aan een sterkere positie van de gemeente op de

---

<sup>14</sup> Van Buuren, 2006, p146, het gaat hier te ver om de tweewegenleer geheel uit te leggen en verwijst dan ook naar Van Buuren en Overwater die hier geheel een betoog over houden.

ontwikkelingsmarkt bij het verwezenlijken van ruimtelijk orderingsbeleid. Ongewenste verkopen moeten tegen gehouden worden door het vestigen van voorkeur tijdens het planvormingsproces.

Het vestigen van voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan in het komende structuur- of bestemmingsplan een **niet**-agrarische bestemming is toebedacht. Daarnaast moet het bestaande gebruik van die gronden afwijken van de nieuwe bestemming (art. 2 Wvg). Een uitzondering op deze regels is als er sprake is van gronden die in een structuurplan of in een stadsvernieuwingsplan als stads- en dorpsvernieuwing zijn aangewezen. Bijlage VI bevat een uitgebreide beschrijving van de wet.

### 3.2.3 ONTEIGENINGSWET

'Onteigenen is emotie': Dat is wat De Vries schreef in zijn proefschrift 'Grondpolitiek en kabinetscrisis' over de emoties en spanningen die de onteigeningswet in de grondpolitiek te weeg hadden gebracht en die drie kabinetformaties hadden beïnvloed. Niet alleen in de politiek kunnen de emoties hoog oplopen maar ook bij degene die op de lijst staat om onteigend te worden.

Het onteigenen staat niet op zichzelf en kent zijn grondslag in de grondwet. Art. 14 lid 1 GW stelt voorwaarden aan het gebruik van onteigening. Eveneens in het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is weerlegd dat 'alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom' (art. 10). Er valt niet zomaar te onteigenen en het Burgerlijke wetboek voegt daaraan toe dat het eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben (art. 5.1 lid 1 BW).

In paragraaf 3.1.4 is het bestemmingsplan besproken. Een fundamentele beperking die het bestemmingsplan heeft, is dat de eigenaar niet kan worden verplicht de aangewezen bestemming te ontwikkelen. En evenmin wordt het gemeentebestuur door het bestemmingsplan juridisch verplicht om de bestemde gronden te ontwikkelen (Van Buuren, 2006, p6). Daar het ruimtelijk orderingsrecht geen juridische rechten aan het bestemmingsplan bindt, ontstaat er een probleem als de eigenaar van de grond geen medewerking verleent. Hierin biedt de Onteigeningswet de benodigde bevoegdheden om de gronden te verwerven om de belegde bestemmingen te ontwikkelen.

Het doel van onteigenen is het ontnemen van eigendom en zakelijke rechten ten bate van de onteigenaar, meestal overheid, indien het publiek belang dit vordert (art. 1 en 4 Ow). Indien een eigenaar zelf bereid en in staat is om het bestemmingsplan uit te voeren, op een wijze die de gemeente voorstaat, kan er volgens jurisprudentie niet onteigend worden. Voor een nadere uitwerking van de wet volgt een verwijzing naar bijlage VII.

## 3.3 FACILITAIR GRONDBELEID DOOR GEMEENTEN

Faciliterend grondbeleid beperkt zich tot het reguleren en aanwenden van de publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheid ten behoeve van activiteiten van de marktpartijen. Marktpartijen dienen zich bij facilitair grondbeleid aan een aantal publiekrechtelijke beperkingen te houden, de exploitatieverordening en de baatbelasting. In deze paragraaf zal echter alleen ingegaan worden op de exploitatieverordening.



### 3.3.1 VERORDENING OVEREENKOMST

Op grond van artikel 42 van de WRO is de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van een exploitatieverordening. Centraal hierin staan de kosten van de voorzieningen en openbaar nut welke ten laste van de gronden kunnen worden gebracht. De voorschriften hierover beschrijven zowel het aandeel van de kosten en de wijze waarop deze kosten verhaald kunnen worden. Deze verplichting zorgt daarmee voor de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de toekomst deel zullen uitmaken van de ruimtelijke ontwikkelingen.

*Dijkstra (2006, p.393) omschrijft het rechtskader van de exploitatieverordening als volgt: anders dan bijvoorbeeld de bouwverordening, is de exploitatieverordening geen regeling, waardoor aan de burger rechtstreeks verplichtingen worden opgelegd. Het is geen wet in materiële zin. Een exploitatieverordening legt alleen het beleid vast met betrekking tot de overeenkomsten, die de gemeente met grondexploitanten zal sluiten. Men zou kunnen stellen dat de verordening slechts een bekendmaking is, onder welke privaatrechtelijke voorwaarden op een bepaald punt medewerking van de gemeente kan worden verkregen. De verordening strekt ter verhoging van de rechtszekerheid voor de burger, die als grondexploitant wil optreden.*

Samengevat zegt hij dat kosten verhalen via een exploitatieverordening alleen op vrijwillige basis tot stand kan komen tussen een gemeente en de burger als eigenaar. Op basis van de exploitatieverordening komt een exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de grondexploitant tot stand. Op basis van de overeenkomst kan de gemeente allereerst de grondexploitant dwingen om de bestemde gronden voor openbare doeleinden (wegen en plantsoenen) af te staan en ten tweede dat de exploitant een deel van de kosten betaalt van de productiekosten van de bouwgrond. Mochten er kosten zijn opgenomen die niet in overeenstemming zijn met de exploitatieverordening zouden deze nadien als een onverschuldigde betaling kunnen worden teruggevorderd<sup>15</sup> en dienen wat betreft de inhoud en totstandkoming in overeenstemming te zijn met de bepalingen van de verordening.

### 3.3.2 SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

Hiervoor blijkt dat de exploitatieovereenkomst voortvloeit uit een exploitatieverordening. Er is echter geen regelgeving die beschrijft hoe een exploitatieovereenkomst er uit moet zien. Veelal wordt deze overeenkomst samengevat in een samenwerkingsovereenkomst. De oorzaak hiervan is dat het niet altijd mogelijk is voor overheden om bepaalde gronden te verwerven omdat de eigenaar deze zelf wil ontwikkelen of dit door een andere marktpartij laat doen. Dit uitgangspunt kan een basis zijn voor overheden om samen te werken met de grondeigenaren.

Overheden kunnen met één of meerdere eigenaren een overeenkomst sluiten om de gronden te ontwikkelen, waarbij één van de overheden zich verplicht om bepaalde publiekrechtelijke middelen in te zetten. Kwaliteitsvoorwaarden van openbare voorzieningen en de benodigde kosten zoals in de exploitatieverordening worden ook vastgelegd. Overwater (2002, p.113) benoemt meerdere overeenkomsten waarmee een samenwerking beschreven kan worden; een intentie-, raam- en samenwerkingsovereenkomst. Indien overgegaan wordt tot een vorm van samenwerkingsovereenkomst spreken we van een Publiek Private Samenwerking (PPS).

---

<sup>15</sup> Van Zundert, 2006, 113 aantekening art. 42 zie ook jurisprudentie

De keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm komt meestal voort uit de mate waarin de overheden risico's willen dragen. Tevens spelen aspecten van aanbestedingsrechtelijke en fiscale aard een rol in deze beslissing. Indien overheden niet risicodragend willen deelnemen, kunnen er rechten bedongen worden met betrekking tot zeggenschap en controle in een samenwerkingsovereenkomst. In dat geval is er geen sprake van een overeenkomst met een juridische entiteit.

Wanneer overheden risicodragend deelnemen in een samenwerking zijn er meerdere samenwerkingsvormen mogelijk met een juridische entiteit (art. 5 boek 2 BW). De Gesloten samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen, die een juridische entiteit verkrijgen, sluiten een exploitatieovereenkomst met de gemeente. In bijlage VIII vindt u een korte beschrijving van de uitwerkingen van de verschillende overeenkomsten.

### **3.4** WIE ZIJN DE SPELERS IN HET RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSPROCES?

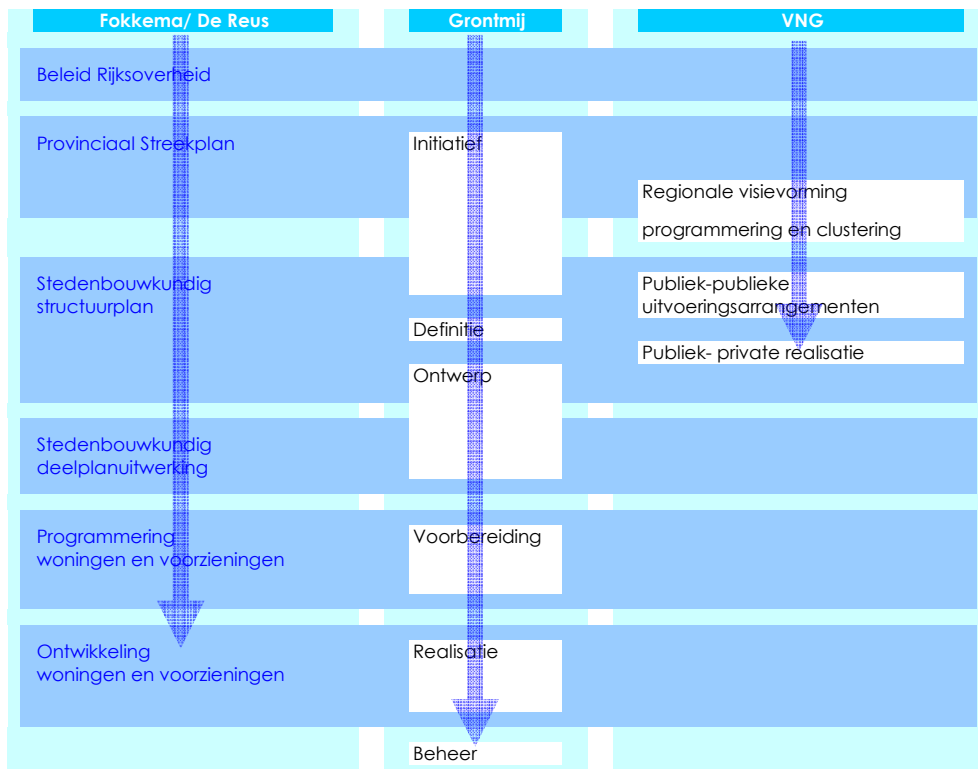
Hiervoor is gebleken dat de rol van de overheden er voornamelijk op gericht is om via juridische-, financiële instrumenten en plannen de grondmarkt te sturen ten behoeve van het ruimtelijk beleid. Marktpartijen en burgers worden via de plannen en regels geïnformeerd en kunnen hun gronden conform deze regels gebruiken en ontwikkelen. Daar waar de overheid tracht de marktpartijen te sturen zijn er ook marktpartijen die niet graag gestuurd worden. Deze partijen hebben in de afgelopen jaren kennis opgedaan van de markt en zijn in staat om marktontwikkelingen te benutten.

In deze paragraaf verkennen we de rolverdeling tussen de overheden en marktpartijen. Aan de hand van het planontwikkelingstraject van een bouwwerk worden de rollen besproken. Dit planontwikkelingstraject wordt door allerlei regels, beleid en procedures van buiten het ruimtelijke ordeningskader beïnvloed. Milieuwetten vanuit Nederland en Europese milieurichtlijnen en verdragen beïnvloeden het traject. In het onderzoek wordt gekeken naar de rolverdeling die ontstaat door de regelgeving vanuit de ruimtelijke ordening.

Er is beperkte literatuur beschikbaar waar het gaat om het ruimtelijk ontwikkelingsproces waarin fasen en schaalniveaus onderscheiden worden en die het proces tot aan het eindproduct beschrijven. VNG onderscheidt in haar handreiking 'Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken' een tweedeling in de regionaal ruimtelijke ontwikkelingsprocessen: het regionale schaalniveau en het schaalniveau van concrete bovenlokale projecten (VNG, 2005, p.15-16).

Op regionaal niveau vindt de vertaling van ambities plaats naar een ruimtelijke visie en komt men tot een programmering voor een gebiedsontwikkeling. Bij de "concrete bovenlokale projecten" is er sprake van publiek-publieke en publiek-private uitvoeringsarrangementen. Hier worden feitelijke projecten benoemd en worden er concrete afspraken gemaakt over ontwerp, uitvoering en financiering. Een andere indeling die plaatsvindt en als algemeen gebruik aanvaard wordt is een indeling naar fasen: initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie, beheer (Grontmij, 2007). Deze indeling begint in hetzelfde stadium als het regionale schaalniveau van de VNG, waarbij de initiatief fase als eerste aanvangt en waarbij planologische, procedurele en verkenningen plaatsvinden evenals de intentieovereenkomst. Deze gaat echter verder daar waar de VNG ophoudt met het beschrijven van het ontwikkelingsproces.

Voor een volledig beschrijving van het hele ontwikkelingsproces, van Rijk tot uitvoering, kan aangesloten worden bij de fasering die Fokkema en De Reus in hun essay hanteren: 'Gebiedsontwikkeling: naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt' (p.2).



Figuur 1: Ontwikkelingsprocessen gerelateerd aan de indeling van Fokkema en de Reus

In bovenstaand figuur worden de verschillende processen naast elkaar weergegeven. Het ontwikkelingsproces doorloopt doorgaans alle stappen, elk volgens zijn eigen proces. Voor elk proces geldt volgens de figuur dat de stappen achtereenvolgens doorlopen worden. Dit is in de praktijk echter niet altijd het geval. Voor het onderzoek is het van belang dat de stappen een referentie vormen voor de wijze waarop gebiedsontwikkeling tot ontwikkeling komt en ze moeten inzicht geven in de fasen waar de partijen zich bevinden. Voor het onderzoek wordt het ontwikkelingsproces van Fokkema en De Reus gehanteerd.

### 3.4.1 OVERHEDEN

Het ontwikkelingsproces volgens Fokkema en de Reus start met het beleid van de rijksoverheid, waarin het Rijk in hoofdlijnen de inrichting van de grond bepaalt door middel van de beleidsnota's over de ruimtelijke ordening en de sectorale structuurschema's. De locaties worden nauwkeuriger vastgelegd in het provinciaal streekplan en hierin worden de woon –en groengebieden en de ontsluitingen voor infrastructuur aangegeven. Het streekplan vormt hierdoor een kader voor het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau. Aan de hand van dit kader kan getoetst worden of het bestemmingsplan conform de gewenste streekplanontwikkeling is opgesteld.

Bij het opstellen van het streekplan speelt de provincie de hoofdrol en kunnen gemeenten en het Rijk hun zienswijze bekend maken. Op dit niveau is er voornamelijk sprake van publiek-publieke samenwerking waarbij de locatie in overleg met provincie en regionale

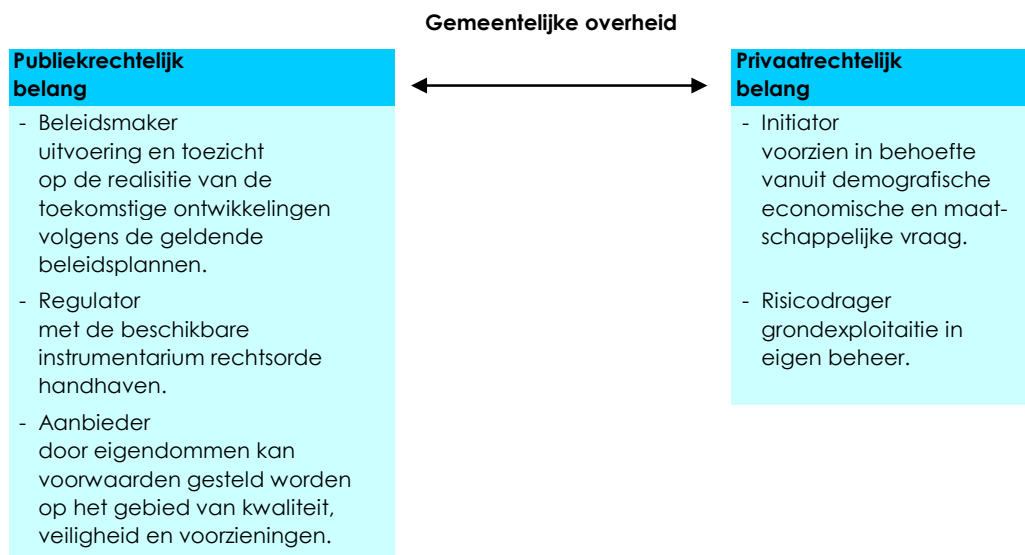
bestuursorganen wordt ingekaderd. Daarop volgend wordt uit de kaders die gesteld zijn het stedenbouwkundige structuurplan of masterplan opgesteld.

### Stedenbouwkundig structuurplan

In het stedenbouwkundig structuurplan wordt globaal het programma vastgelegd (voorzieningen, kantoren, woningen en dergelijke), worden woonmilieus beschreven en worden de structuurbepalende elementen en de hoofdinfrastructuur vastgelegd. Tevens worden zaken betreffende planning, fasering en exploitatie vastgelegd. De vervolgstap hierop is een globaal bestemmingsplan. De betrokken partij bij het opstellen van het bestemmingsplan is de gemeente waarbij de bevoegdheid van het opstellen bij de gemeenteraad ligt. Het opstellen van het stedenbouwkundig plan kan behalve door de gemeente ook door marktpartijen worden beïnvloed. Partijen kunnen bij de grondverwerving betrokkenheid bij het opstellen van het plan afdwingen. Ondanks de private grondverwervingen zijn het de gemeenten die vaak de belangen en ambities in een stedenbouwkundig plan uitwerken en bepalen hoe de samenwerkingsovereenkomsten vorm krijgen: bouwclaimmodel, concessiemodel of joint-venture<sup>16</sup>.

Voordat de gemeente gebruik kan maken van haar bevoegdheden in het ontwikkelingsproces, moet zij nagaan welke belangen zij behartigen in dit proces: publiekrechtelijke of privaatrechtelijke belangen. Pas daarna kan een strategie bepaald worden. Bewustwording van haar belangen is nodig omdat de gemeente in overeenkomsten met partijen als een private partij verplichtingen aan gaat terwijl anderzijds het publiekrechtelijk belang behartigd moet worden.

Publiekrechtelijk kan de gemeente als beleidsmaker, regulator en aanbieder optreden. Vanuit privaatrechtelijk oogpunt kan de gemeente optreden als initiator en risicodragers. Op de volgende pagina vindt een schema met hierin de betekenis van deze begrippen.



Tabel 1: Belangen van de overheid

Voor de strategiekeuze kan grondbezit een factor zijn. Twee uitersten van elkaar die beiden tot een andere strategie leiden, zijn het volledig grondbezit door marktpartijen of het

<sup>16</sup> Zie voor een nadere omschrijving bijlage IX

volledige grondbezit door de gemeente. De strategie die de gemeente wil hanteren hangt mede af van de mate van regie die de gemeente wil voeren en de risico's die ze bereid zijn hierbij te lopen. Vaak komt het voor dat een mengvorm van passief en actief wordt toegepast als het gaat om ontwikkelingen. Bij beide methoden komt samenwerking tussen gemeentelijke overheden en marktpartijen voor.

#### Stedenbouwkundige deelplanuitwerking

Nadat de stedenbouwkundige structuur in de vorm van een structuurplan is vastgelegd en de velden in deelplannen zijn verdeeld en in het masterplan verwerkt zijn, volgt een gedetailleerd stedenbouwkundige invulling. Het bevat een stedenbouwkundige opzet, infrastructuur binnen de wijk en een uitwerking van de woonmilieutypen in het plan. Het masterplan zal in verschillende deelplannen, clusters, velden of vlekken worden opgedeeld en in de tijd gefaseerd. In deze fase kan er gekozen worden door de gemeente om de deelplannen uit te laten werken door marktpartijen, binnen de gemeentelijke gestelde kaders, waarbij de gemeente zorg draagt voor het publiekelijk belang.

Marktpartijen zouden hier stedenbouwkundigen in de arm kunnen nemen en het traject van planvorming tot en met de realisatie, binnen de gestelde kaders, voor hun rekening kunnen nemen. In de praktijk zijn het echter veelal de gemeenten die het stedenbouwkundig plan op stellen. Ook hier hangt het af van de gekozen samenwerking wie van de partijen welke onderdelen voor zijn/haar rekening neemt.

#### Programmering woningbouw en voorzieningen

De gedetailleerde stedenbouwkundige uitwerking vindt plaats in deze fase door middel van het invullen van de deelplannen. Een sluitende grondexploitatie geldt hierbij als uitgangspunt. In de deelplannen worden vervolgens de verkaveling, nadere invulling van de infrastructuur en voorzieningen, maar ook de architectonische beeldkwaliteit uitgewerkt. Hierbij worden tevens de locaties van de kantoren, winkels en eventuele andere voorzieningen vastgelegd. Gemeenten bepalen hier de woningbouwprogrammering aan de hand van de volkshuisvestingsplannen en visies.

Een verdeling van het aandeel in de woningbouwprogrammering vindt plaats en indien van toepassing worden de maximale verkoopprijzen bepaald. Marktpartijen kunnen in deze fase weinig invloed uitoefenen op de ontwikkelingen rond de woningbouwprogrammering. Het kan voorkomen dat marktpartijen, in ruil voor het recht om vrije sectorwoningen te mogen bouwen, sociale woningbouw aan corporaties moeten leveren.

#### Ontwikkeling woningen en voorzieningen

Uiteindelijk vindt de uitvoering plaats van de te ontwikkelen woningen en voorzieningen. Details als de indeling van de woningen, materiaalgebruik, architect, het uitwerken van de infrastructuur en de verkoopprijzen worden ingevuld en vastgelegd. Gemeenten staan hier vaak nog aan het roer wat betreft het invullen van deze details; daar waar marktpartijen vaak de uitvoering aan de hand van de gemeentelijke kaders voor rekening nemen. De belangen van de consument, i.d.g. nieuwe bewoners mogen niet uit het oog worden verloren.

### 3.4.2 ROLVERDELING

Vanaf het moment dat de Vinex locaties bekend werden gemaakt door de Vinex nota(1992) en in ontwikkeling werden gebracht, kreeg de gemeente op de grondmarkt een andere rol. Gronden werden niet meer vanzelfsprekend door gemeenten gekocht maar marktpartijen begonnen met gronden te kopen waar toekomstige ontwikkelingen verwacht werden. Aan de hand van de nota konden de toekomstige te ontwikkelende locaties achterhaald worden. Niet alleen op deze manier werden locaties aangekocht maar soms werden marktpartijen uitgenodigd om samen met de gemeenten de ruwe gronden aan te kopen. Vanaf dit moment kan de eerste verschuiving geconstateerd worden op het speelveld die door de overheid is ingezet. De marktpartijen gaan echter verder dan alleen de aangewezen locaties, ze kopen ook vaker gronden buiten de aangewezen Vinex locaties.

#### Corporaties

In de loop der jaren hebben corporaties zich ontwikkeld door de bruteringsoperaties (1995) van semioverheidsinstellingen tot volwaardige zelfstandige ondernemingen. Sinds deze operatie zijn de corporaties verantwoordelijk geworden voor hun eigen financiële gezondheid en continuïteit. Als doelstelling en wettelijke taak kennen de corporaties echter nog steeds het huisvesten voor de sociale doelgroepen. Door de vrijheden die de corporaties nu hebben, zijn ze zich ook gaan toeleggen op investeringsmogelijkheden als commerciële activiteit (Van der Wouden, 2006).

Hoewel dit onderzoek niet een uitgebreide beschrijving van de corporaties toelaat - over de voor en de tegens - is het wel van belang om te melden dat door de ophef van een aantal beperkingen de werkvelden van de corporaties zijn uitgebreid. Corporaties zijn zich gaan richten op commerciële projecten als duurdere huur- en koopwoningen, meestal in eigen beheer. Dit en andere regelingen die het mogelijk maakten om gronden langer in het bezit te mogen houden hebben er toe geleid dat gronden werden gekocht waar een toekomstige ontwikkeling werd verwacht. Mede door de financieringsconstructies en het vermogen kunnen de corporaties concurreren met de overige marktpartijen en kunnen ze flexibel handelen op de grondmarkt. Lokale bekendheid op de markt en het opgebouwde netwerk binnen hun gemeente zorgen voor een bekendheid op het gebied van gemeentelijk beleid en de situaties op de woon- en grondmarkt (De Kam en Needham in Tijdschrift voor de volkshuisvesting, 2002, p. 35-40).

Doordat gronden steeds vaker in het bezit zijn van de corporaties zijn zij, in het model van Fokkema, in de positie gekomen om in de fase van het stedenbouwkundig structuurplan een samenwerkingsvorm aan te gaan met meerdere actoren in die fase. Daar waar ze voorheen pas in "de programmering van de woningbouwproductie" aan bod kwamen, worden ze nu steeds eerder betrokken bij de ontwikkelingen van gebieden in deelplanuitwerkingen.

#### Institutionele belegger

In de situatie voor de Vinex Nota werden de gronden meestal door de gemeenten aan de beleggers toegewezen, voordat zij deze gronden gingen verwerven. Door de veranderende posities op het speelveld na de nota kopen beleggers steeds minder vaak gronden van de gemeente en komen andere marktpartijen zoals de corporaties op de markt. De beleggingen in het vastgoedsegment "woningen" betreffen voornamelijk het duurdere huursegment. Steeds vaker treden de beleggers toe tot de grondmarkt door gronden te verwerven waar een toekomstige ontwikkeling wordt verwacht.

Volgens Segeren (2006, p. 108) kwam de verandering van de strategie van institutionele beleggers vrij laat waardoor hun grondposities op Vinex-locaties nog betrekkelijk vrij weinig zijn. Doordat de institutionele beleggers nu wervers van de grond zijn, verplaats hun plaats in het proces van de ontwikkelingsfase naar de fase van het structuurplan met een toenemende sturing daarin. Uit de casus van Segeren valt op te maken dat de beleggers de bouwproductie in de ontwikkelingsfase uitbesteden aan bouwers. Door de grondposities gaat het om de claims om te mogen bouwen.

#### Bouwers, Projectontwikkelaars

De bouwers worden hier samen met de projectontwikkelaars genoemd omdat na de nota steeds meer bouwers, naast hun kernactiviteiten, ontwikkelingsprojecten gingen opzetten. Dit omdat ook zij grondposities gingen werven en zo hebben zij zich ontwikkeld tot professionele ontwikkelaars. Door deze veranderende markt zijn projectontwikkelaars op zoek gegaan naar andere inkomstenbronnen. Segeren(2006, p98) noemt dit rent-seeking.

Door de veranderende situaties ontstonden bij de projectontwikkelaars nieuwe strategieën om de grond –en woningmarkt te betreden. Segeren (2006) onderscheidt er drie; het in een vroeg stadium kopen van ruwe bouwgrond, het schuiven in de opbrengsten en kosten in een bouwplan, en het stellen van aanvullende voorwaarden bij de verkoop van grond. In het kort worden ze hieronder behandeld.

Het kopen van ruwe bouwgrond in een vroeg stadium stelt de ontwikkelaar in staat om in het structuurplan samenwerkingsverbanden af te dwingen. Met de vroeg verworven gronden kunnen wel samenwerkingsverbanden worden afgedwongen in het structuurplan maar echt mee beslissen over het stedenbouwkundig structuurplan is volgens Fokkema en De Reus (2002) in deze fase niet echt sprake van.

Indien projectontwikkelaars de gronden in een later stadium hebben verworven, zal de ontwikkelaar veranderen van strategie en gaan schuiven met de opbrengsten en kosten. Door het later verwerven van de gronden is het aankoopbedrag namelijk vaak hoger en dat moet gecompenseerd worden met de grond- en/of woningbouwexploitatie. In deze situatie proberen projectontwikkelaars vaak in de stedenbouwkundige deelplanuitwerking de planvorming aan te passen. Dit doen ze door de aankoopkosten door te schuiven naar de gemeente, het aantal woningen in een plan te beïnvloeden, de bouwtypen aan te passen en de kwaliteit van de woonomgeving te verminderen.

De laatste strategie is het stellen van aanvullende voorwaarden. Dit is een grondstrategie die in een vroeg stadium is gevormd maar waarbij de grond tegen een lager bedrag, dan het aankoopbedrag, aangeboden en verkocht wordt aan de gemeente (disagio). Door voorwaarden te stellen stemmen de ontwikkelaars in met een lagere verkoopprijs en hopen uit de opbrengsten van de te bouwen woningen de verliezen te compenseren: de zogenaamde bouwclaim. Andere voorwaarden kunnen zijn: het mogen bouwen van de gunstigste bouwtypen, het alleenrecht in een plangebied en/of het mogen bouwen op andere locaties dan daar waar de gronden worden ingebracht.

De ontwikkelaars zitten hierbij ook in de fase van het stedenbouwkundig structuurplan. Door de uitgekozen samenwerkingsvorm, waarschijnlijk bepaald door de gemeente, hebben zij de gronden moeten aanbieden tegen een lager bedrag maar met gunstige voorwaarden ter compensatie.

### Overheid en partijen

De regulering voor het ruimtelijk beleid begint vaak op rijksniveau waar de richtlijnen worden opgesteld voor de omvang en plaats van woningbouwlocaties (Nota Vinex). Een vervolg vindt plaats in de provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen.

De gemeente had, voor de Vinex nota, een duidelijke plaats in het speelveld en was aanjager, vormer en beleidsbepaler bij de ontwikkeling van uitleggebieden en stedelijke ontwikkeling. Zij waren het sterkst actief in het stedenbouwkundig masterplan waarin de plannen werden ontwikkeld en waar begonnen werd met het verwerven van gronden indien nodig. In de volgende fase - de deelplanuitwerking - bepaalde de gemeente voornamelijk de planologische bestemming en de randvoorwaarden. De marktpartijen kwamen dan pas voor het eerst aan bod in de fase van de programmering en ontwikkeling.

Hoewel de verschuiving op de grondmarkt aanwezig is, is in het ontwikkelingsproces een groot verschil tussen de marktpartijen en overheden doordat voornamelijk de gemeente vasthoudt aan haar politieke doelstellingen. Door de grondposities komen de marktpartijen wel tijdig in het planproces terecht, maar zijn ze niet in staat om te anticiperen in het ontwikkelingsproces en deel uit te maken van het planproces.



# 4 Waaronom nieuw instrumentarium

## 4.1 KNELPUNTEN IN HET HUIDIGE STELSEL

Met de Nota Ruimte zet de Rijksoverheid in 2004 in op een nieuw ruimtelijk beleid door middel van algemene uitgangspunten als: ontwikkelingsplanologie, decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid. Voornamelijk de wijze van sturing moest veranderen aldus de rijksoverheid en in de nota is daarom onderscheid gemaakt tussen rijksverantwoordelijkheden en die van andere partijen. Provincies en gemeenten worden in het kader van de nota geacht om in hun beleid rekening te houden met deze PKB. Zoals in de nota (2006,p.21) staat is 'de PKB voor het Rijk de basis voor de beoordeling van het beleid van de andere overheden en het Rijk zal daarop toetsen'. De nota staat echter niet op zichzelf maar kent als vele andere beleidstukken en planologische kernbeslissingen een aanleiding.

Na de komst van de Vierde nota was er al snel een vernieuwing van het grondbeleid nodig en de Vierde nota Extra (Vinex) 1995 moest zorgen voor deze vernieuwing en dusdanig dat deze de eerste tien jaar niet meer bijgesteld hoefde te worden. Nog voordat de eerste uitvoeringsopdrachten waren gegeven, bleek aanvullend beleid nodig te zijn: een Vijfde Nota. Volgens Overwater (2002, p. 28) heeft de overheid tijdens het schrijven van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening een goede zet gedaan door het onderwerp grondbeleid los te koppelen van de Vijfde Nota. Er is voor het eerst sprake van een beleidsnota over het grondbeleid die bruikbare instrumentarium biedt en hiermee verschillende nota's dient:

- het bieden van instrumenten voor de aanpak van Vinex knelpunten;
- voor de Nota Wonen worden instrumenten geboden die het particulier opdrachtgeverschap moeten stimuleren, de marktwerking moeten bevorderen en een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de woningbouw garanderen;
- stimuleren van regionale samenwerking, waarbij het Rijk aan PPS kan deelnemen en beperkte voorkeursrecht aan Rijk en provincie verleent.

De eerste aanzet tot het veranderen van het instrumentarium vindt zo oorsprong in de Nota Grondbeleid. De Vijfde Nota die tegelijk met de Nota Grondbeleid werd uitgebracht is door een kabinetwisseling geen lang leven beschoren. Bij de aanstelling van het nieuwe kabinet is er een andere visie, een liberale sturingsfilosofie, ontstaan op de ruimtelijke ontwikkelingen die in de Nota Ruimte (2004) zijn vertaald in de term gebiedsontwikkeling. Hierbij is er voldaan aan de wens van het kabinet Balkenende II om beleid uit te brengen dat een visie toont op de ruimtelijke ontwikkelingen en de bijbehorende doelstellingen voor de komende decennia. Doordat de Nota Grondbeleid en Ruimte de kaders en knelpunten binnen het grondbeleid hebben benoemd voor een herziening van de WRO en aansluitende wetgeving, worden beide beschreven. In de volgende paragraaf worden de problemen in combinatie met het grondinstrumentarium besproken.

#### 4.1.1 GRONDBELEID

Het Rijk heeft door het loskoppelen van het Grondbeleid van de Ruimtelijke ordening een instrument ontwikkeld om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, en om daarbij publieke doelen te realiseren. Daarnaast geeft het Rijk de nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid (2001, p.9) dan ook aan dat het belangrijkste doel is om de aansluiting tussen die publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren.

De beoogde concurrentie om de grond en de kwaliteitsverhogende concurrentie op de grond die werd gepromoot in de Nota Vinex, vonden niet plaats. Door de gewijzigde marktverhoudingen die na de Vinex ontstonden werden de gemeenten beperkt in hun regiefunctie om locatieontwikkelingen te kunnen blijven beheersen. De oorzaak hiervan lag in het instrumentarium dat voornamelijk gericht was op een markt waar de overheid de overhand heeft. Dit en de ruimtelijke en sectorale doelstellingen van de overheid in het nieuwe beleid (Vijfde nota), hebben gevraagd om aanpassingen in het grondbeleid.

Het uitgangspunt van de overheid in de nota is dat het grondbeleid gericht moet zijn op het realiseren van ruimtelijke doelstellingen. In het kort kent de nota de volgende doelstellingen:

- het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt

Voor het bereiken van deze doelstellingen wordt in de nota het bestaande instrumentarium besproken en de vraag of deze nog wel voldoet en waar mogelijk moeten worden aangepast. Voor het onderzoek is het belangrijk om de gewijzigde verhoudingen tussen de overheden en marktpartijen te onderzoeken. Hierom wordt er gekeken naar de voorstellen die de nota geeft met betrekking tot het instrumentarium en de sturingsverhoudingen en worden de instrumenten inhoudelijk niet uitvoerig behandeld.

De overheid onderscheidt voor het voeren van grondbeleid twee vormen, het actieve grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De overheid maakt in de Nota Grondbeleid geen duidelijke keuze voor een vorm maar merkt wel op dat vaak een mengvorm van actief en faciliterend voorkomt. Uit de nota valt echter wel op te maken dat ze licht de voorkeur geeft aan faciliterend grondbeleid vanwege de 'dubbele petten' problematiek: enerzijds de rol van de overheid bij actief grondbeleid als speler op de markt en anderzijds als regulator van de markt. 'Als de overheid een faciliterend grondbeleid voert, is er geen onduidelijkheid over de pet die ze draagt, maar is het lastiger om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid (2001, p38)'.

Onder het kopje sturingsfilosofie (2001, p.11-12) stelt de nota dat de nadelen van actief grondbeleid in combinatie met een verschuiving naar samenwerking met marktpartijen (publiek – privaat) een belangrijke reden zijn om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken. Het bestaande instrumentarium wordt niet in staat geacht om publieke doelen te realiseren en om gewenste ontwikkelingen af te dwingen(p.60). Met dit als uitgangspunt bevat de nota Grondbeleid maatregelen om de mogelijkheden voor zowel actief als faciliterend grondbeleid te versterken voor de overheden en om hiervoor op deze manier voldoende toe te rusten(p.31).

### Exploitatieverordening

Bij de onderhandelingen die gemeenten na de veranderende marktverhoudingen steeds vaker met marktpartijen voerden, hadden ze beperkte instrumenten ter beschikking en waren ze daarom aangewezen op vrijwillige medewerking van de marktpartijen. Deze onderhandelingen liepen vaak vast op het onderwerp kosten of doordat een grondeigenaar over wilde gaan tot zelfrealisatie.

Doordat het huidige instrumentarium, met name de baatbelasting, te kort schiet bij privaat grondbezit was en is het moeilijk voor de gemeenten om kosten voor gemeenschappelijke voorzieningen te verhalen op de marktpartijen. Onduidelijkheid bestaat er over welke kosten er wettelijk verhaald mogen en kunnen worden op de marktpartijen en hoe de onttrekkers van de kosten aangepakt kunnen worden. Voor het oplossen van deze gebreken, zowel het kosten verhaal (o.a. baatbelasting en de free-riders) als de planuitvoeringsproblematiek bij de zelfrealisatie, wordt een voorstel tot grondexploitatiewetgeving in de nota voorgesteld.

Dit zal met name de regiefunctie binnen het faciliterend grondbeleid van de gemeenten moeten versterken. Doordat de reikwijdte van art. 42 WRO, waarbij de gemeenten verplicht worden een exploitatieverordening vast te stellen, door jurisprudentie wordt ingeperkt, is een wijziging van dit artikel volgens de nota op zijn plaats (p. 58).

### Verwerving

Het uitgangspunt van gemeentelijke grondeigendom moet in principe het realiseren van publieke doelen zijn, waarbij het tijdig verwerven van gronden van grote waarde is. Indien dit niet lukt staat de gemeente enkele verwervingsinstrumentarium (voorkeursrecht, onteigening) ter beschikking dat enkel en alleen wordt ingezet indien realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt tegengewerkt. De nota Grondbeleid signaleert hier een aantal knelpunten die om verandering en verbetering vragen. De Wvg zou aan alle gemeenten moeten toekomen en de onteigeningswet zou integraal herzien moeten worden. Hierbij moet de aandacht gericht zijn op het vereenvoudigen en stroomlijnen van de procedures. Een belangrijk onderwerp daarnaast is dat de Nota Grondbeleid aanraadt om het Rijk en de provincie na de Fundamentele Herziening van de WRO nieuwe bevoegdheden te geven (projectprocedures, bestemmingsplanbevoegdheden). Hieraan zou de bevoegdheid van het onteigeningsinstrumentarium gekoppeld worden.

Naast deze wijzingen van het instrumentarium wordt er in de Nota Grondbeleid aandacht besteed aan kwaliteit, zeggenschap en marktwerking. De Tweede Kamer en de Nota Grondbeleid komen tot de conclusie dat door het zelfrealisatiebeginsel de marktpartijen vooral op grondposities concurreren in plaats van de gewenste plankwaliteit te leveren (p.68). In dit verband wordt van de gemeente verwacht om de concurrentie te bevorderen. Bij publiek grondbezit wil het Rijk concessiemodellen en tendersystemen door middel van prijsvragen stimuleren. Om kwaliteit, zeggenschap en marktwerking verder uit te werken acht de overheid transparantie van belang bij de ontwikkeling van de verworven gronden. Het verdient de aanbeveling dat gemeenten hun actief grondbeleid beperken tot het verwerven van gronden en bij de ontwikkeling zich beperken tot het opstellen van programma's van eisen, aldus de overheid(p.79).

Concluderend wordt er met deze nota een aanzet gegeven tot het moderniseren van het instrumentarium van het grondbeleid met betrekking tot het actieve en faciliterend grondbeleid. Hier vloeit uit voort dat er gevraagd wordt om aanpassingen in de WRO. De doelstelling van de fundamentele herziening van de WRO is om tot een effectievere manier van werken te komen, het handhavinginstrumentarium te verstevigen en de rol van het bestemmingsplan te versterken.

#### 4.1.2 AANLEIDING TOT EEN NIEUW WRO

Al vele malen is er een nieuwe WRO opgesteld om vervolgens na de inwerkingtreding weer herzien te worden. Zo is er in 1985 geprobeerd om de wet slagvaardiger te maken. Vanuit het parlement is in 1999 nu de vraag naar een fundamentele herziening van de WRO ontstaan. Volgens enkele organisaties betrof de wet onduidelijkheden omtrent het vraagstuk van de verantwoordelijkheden binnen de overheden. Als aanvullend commentaar wordt genoemd dat de instrumenten een minder sterke rol hadden gekregen. Er moest meer ingespeeld kunnen worden op de ontwikkelingen en verschuivingen van de grondmarkt. Er was alleen nog een sturende rol weggelegd voor de WRO als de instrumenten flexibeler en slagvaardiger ingezet konden worden.

In de discussienota Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijk Ordening (ministerie van VROM 2000) wordt geconstateerd dat vooral het bestemmingsplan te traag en beperkt is om in de huidige situatie als sturingsinstrument te kunnen fungeren. De VROM-raad brengt in 2000 in 'Het instrument geslepen' advies uit over de voorstellen van een herziene WRO en over enkele verbeteringen binnen het grondbeleid. Voornamelijk Artikel 19 WRO staat ter discussie in relatie met bestemmingsplannen. De VROM-raad stelt hier bij "het ombouwen naar een zelfstandige projectprocedure" een aantal kanttekeningen. Omdat volgens de VROM-raad de behoefte om af te wijken van het bestemmingsplan groter is naarmate het bestemmingsplan ouder wordt, werpt deze (projectprocedure)maatregel wellicht barrières op.

In 2001 werd een concept van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) gelanceerd en gepubliceerd om zo bij de behandeling van het derde deel van de Vijfde nota inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen op het gebied van de Wro. Speerpunt in het concept waren een 'snellere en meer integrale' besluitvorming, dit vanwege de veranderende verhouding tussen alle partijen en door de schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens wordt voorgesteld om de zelfstandige projectprocedure (2000) af te schaffen omdat de bestemmingsplanprocedures verkort en vereenvoudigd kunnen worden zodat het bestemmingsplan weer een centrale rol krijgt.

Op 18 januari 2002 stemt de ministerraad in met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een paar maanden later komt de Raad van State, het wetsvoorstel was voor advies ook naar de Raad van State gestuurd, met haar advies dat de WRO een lappendeken was geworden en een herziening nodig was. Na het advies van de Raad van State en de reacties van de minister is duidelijk dat er een fundamentele herziening van de WRO noodzakelijk is. In mei 2003 wordt het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening naar de Tweede Kamer gestuurd en de planning was dat de nieuwe Wro eind 2005 in werking zou treden.

### 4.1.3 NOTA RUIMTE

Met de komst van de Nota Ruimte wordt er door het Rijk aangestuurd op een andere uitvoering van ruimtelijke ordening waarbij de overheden, voortkomend uit de decentralisatie, andere taken zullen gaan uitvoeren.

Voor de invoering van de Nota Ruimte werd voornamelijk de "toelatingsplanologie" gehanteerd. De opgestelde regels, richtlijnen, contouren en subsidies van de ministeries vormden daarbij het kader waarbinnen ontwikkeling mocht plaatsvinden. Met de Nota Ruimte is het begrip "ontwikkelingsplanologie" ontstaan en kreeg het een centrale plek kreeg in het ruimtelijk beleid. De Nota Ruimte maakt dit zichtbaar door het belang van gebiedsgerichte ontwikkeling te onderstrepen: *'deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie' (Ruimtelijk Planbureau 2004, p. 27)'*. Een aansluitende definitie van het RPB voor ontwikkelingsplanologie, luidt als volgt: *"een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (RPB, 2004, p.27)"*.

De ontwikkeling die de overheid met de Nota Ruimte op het oog heeft, is een overheid die door het krijgen van een andere rol en nieuwe bevoegdheden beter in staat is om haar taken uit te voeren en haar verantwoordelijkheden te nemen. Door de nadruk op ontwikkelingsplanologie in de nota te leggen, stuurt het Rijk aan op een andere rol van provincies en gemeenten in het ontwikkelingsproces van vastgoed. Daar waar eerst de nadruk lag op het reguleren, is de VROM nu van mening dat de provincies en gemeenten meer op hoofdlijnen moeten sturen. Om hun bevoegdheden te ondersteunen is er aldus de nota aanleiding om, in aanvulling op de Nota Grondbeleid, het grondbeleidsinstrumentarium opnieuw te bezien (p.40).

Bij bepaling van eventuele wijzigingen in het grondbeleidsinstrumentarium gelden volgens het kabinet de volgende uitgangspunten:

- Instrumenten voor grondbeleid staan overheden ter beschikking.
- Vrijwillige samenwerking tussen overheid en burger heeft de voorkeur.
- Instrumenten dienen alleen te worden ingezet tegen burgers en bedrijven indien zij niet mee willen werken aan de realisatie van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen, en zij profiteren van overheidsinvesteringen.
- Instrumenten moeten bijdragen aan ontwikkelkracht van het ruimtelijk beleid en de doelen voor de woningproductie (incl. prijs-kwaliteitverhouding).
- Er dient evenwicht te zijn in instrumenten voor actief en faciliterend grondgebruik.
- Bij een adequaat instrumentarium voor faciliterend grondbeleid is er geen noodzaak voor overheden om zelf actief op de grondmarkt te opereren.
- Transparantie van financiële stromen wordt gewaarborgd.
- De urgentie van nieuwe instrumenten zal duidelijk aanwezig moeten zijn, gelet op de nadruk op deregulering.

*(Groetelaers, 2006, p.2, Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte)*

Als criteria geldt dat het instrumentarium alleen tot de beschikking van de overheid staat ten opzichte van de partijen als dit noodzakelijk is. Noodzakelijk is het indien de partijen niet volgens bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen willen realiseren en zij wel baat ondervinden van overheidsinvesteringen. Uitgaand van een evenwichtig aanbod van instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid, zal bekeken moeten worden welke instrumenten er bij moeten komen en/of een aanpassing vereisen.

Nota Ruimte onderscheidt een aantal keuzen wat betreft actief en faciliterend grondbeleid:

- Actief, een voorkeursrecht voor Rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectenprocedure in de nieuwe Wro
- Actief, een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van titel IV van de Onteigeningswet
- Faciliterend, vormgeven van instrumenten voor bovenlokaal kostenverhaal en compensatie

Daarnaast wil het kabinet het gebruik van financiële vereveningsmogelijkheden stimuleren tussen bestaande, herstructurerende locaties en nieuw te realiseren uitleglocaties om optimaal gebruik te maken van bestaand bebouwd gebied. De nota stelt tevens voor om een instrument te ontwikkelen waarmee provincies en gemeenten een extra voorwaarde kunnen opnemen in een overeenkomst over planologische wijziging ten behoeve van rode contouren. Het betreft de voorwaarde dat de betrokken marktpartijen de realisatie van maatschappelijk functies financieren, ook buiten het betreffende te ontwikkelen gebied.

### Gebiedsontwikkeling?

Vanwaar de opkomst van een gebiedsgerichte aanpak, omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie? Voordat hierop een antwoord te geven is bekijken we eerst de wetenschappelijke ontwikkeling van de planologie. Volgens De Roo en Voogd (2004, p.49) houdt deze ontwikkeling in belangrijke mate verband met ontwikkelingen in de filosofische discussie, de algemene wetenschappen en de sociale wetenschappen. Centraal staat een groeiende complexiteit van ons maatschappelijk bestel en ons bestuurlijk apparaat. Om een heldere kijk op de complexiteit van de fysieke leefomgeving een kleine uiteenzetting in deze paragraaf over dit onderwerp.

Door de opkomende netwerksamenleving wordt meer aandacht besteedt aan de complexiteitstheorie om de ontwikkeling van de netwerksamenleving te begrijpen en om deze te kunnen sturen. De vragen die nu opkomen zijn "wie kan er dan sturend optreden" en "hoe werkt besluitvorming"? Besluitvorming is volgens Teisman (2005, p.95) de opeenvolging van handelingen in stelsels als de fysieke context waarin leidinggevend handelen. Aan dit besluitvormingsproces geven vele besluitvormers vorm en is er geen partij die dominant sturend kan optreden. Vele verschillende partijen kunnen een machtspositie verwerven om in het ruimtelijke ontwikkelproces sturend op te treden.

Terug naar het onderzoek brengt dit ons bij de eenvoudige en complexe vraagstukken. De Roo en Voogd (2004, p.58) onderscheiden bij eenvoudige vraagstukken het gangbare beleid dat kan worden gedefinieerd als beleid van bovenaf opgelegd. Daarnaast is er volgens hen een nieuwe vorm van beleid, gebaseerd op interactie tussen betrokkenen. Door deze interactie is dit beleid gebiedspecifiek en decentraal en richt zich niet op delen maar op de hele context van het vraagstuk. Dit komt onder andere in de huidige praktijk, vanaf de jaren negentig, tot uitdrukking in gebiedsgerichte aanpak, de omgevingsplannen en de ontwikkelingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn begrippen die elkaar overlappen. Ontwikkelingsplanologie is de term die gehanteerd is en wordt in vakmatig en beleidsmatig kader. Dit begrip wordt vooral gebruikt als de tegenstelling met toelatingsplanologie belangrijk is. Gebiedsontwikkeling is de term die in gebruik genomen is voor de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie.

Die praktijk bestaat er immers uit samen met overheids- en marktpartijen een gebied te ontwikkelen en plannen tot uitvoering te brengen. Daarom wordt in het Ruimteforum gesproken van gebiedsontwikkeling (VROM 2007).

Met deze kleine introductie van complexiteittheorie kunnen we nu kijken naar de gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling van het Rijk. De gebieden worden vanuit de nota gezien als het aandachtspunt van ruimtelijke ordening in een complexe netwerksamenleving. Hiermee erkent de nota dat de maatschappij, die een zekere dynamiek heeft, verandert en dat ruimtelijke ontwikkelingen en functies met elkaar verbonden zijn. Van publieke en private actoren wordt dan ook een actieve houding verwacht in het ontwikkelingsproces (Ruimtelijk Planbureau 2004, 29).

Daarnaast ziet de nota het belang van de regionale context in. *'gebiedsgericht beleid wordt belangrijker omdat de positie van de gebieden steeds belangrijker wordt. Veel economische sociale en ruimtelijke dynamiek speelt zich immers af op dit schaalniveau* (Ruimtelijk Planbureau 2004, p. 29)'. Maar ook het belang van de uitvoeringsgerichtheid, waarbij de voorwaarden voor realisatie vroegtijdig een rol moeten spelen in het planproces, wordt ingezien. Richtlijnen, financieringscondities en instrumenten moeten de haalbaarheid van een plan kunnen bepalen.

Door een heroriëntatie in de Nota Ruimte zullen de overheden en partijen veranderingen ondergaan om integraal een gebied te ontwikkelen met als uitgangspunt een verbeterende kwaliteit van het gebied. Het gebiedsgericht plannen is vanaf de jaren negentig bekend en de overheden en partijen hebben mede door de Vinex-locaties ervaring kunnen opdoen. Hiermee is echter nog niet duidelijk wat gebiedsontwikkeling precies is. Bij een omschrijving van gebiedsontwikkeling wordt er aangesloten bij de kenmerken waarop de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) zich heeft geconcentreerd in hun rapportage:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaaleconomische opgaven: woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied.
- Gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigenbelang overstijgen.
- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie.
- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties als natuur- en milieuorganisaties.
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

Deze benadering vraagt om een andere vorm van sturing omdat ruimtelijke ontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling een bovengemeentelijk niveau bereiken. In de Nota Ruimte wordt gesteld dat de meeste ruimtelijke afwegingen spelen op gemeentelijk en provinciaal niveau, waarbij het zwaartepunt bij de gemeente ligt. De provincies krijgen een regietaak met betrekking tot onder andere bovenlokale voorzieningen (Groetelaers, 2006, p.4).

In de nieuwe Wro zal dan ook het instrumentarium van de provincies op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid versterkt moeten worden, zoals onteigening en voorkeursrecht.

## 4.2 PROBLEMEN IN DE ONDERLINGE SAMENHANG VAN HET GRONDINSTRUMENTARIUM

In de beschrijving van de bovenstaande nota's wordt het duidelijk dat de overheid beseft dat er veranderingen nodig zijn. De resultaten zijn voorstellen met betrekking tot het aangeboden instrumentarium die het ruimtelijk beleid van de verschillende overheidsniveaus moeten gaan ondersteunen. Vanuit het speelveld en het professionele circuit van auteurs komen echter geluiden op die vraagtekens plaatsen bij de door de overheid ingeslagen weg. In deze paragraaf zal hierop kort worden ingegaan voordat we in het volgende hoofdstuk de ingeslagen weg bespreken zoals die door de kamer is goedgekeurd.

### **Voorkeursrecht**

In de nota Grondbeleid werd al gesteld dat de Wvg gehandhaafd diende te worden en dat er een uitbreiding van de wet naar alle gemeenten gewenst was om zo keuze te bieden in grondbeleidstrategieën. Naar aanleiding hiervan vindt een wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten plaats die in 2004 in werking treedt en die in hoofdstuk 3.2.2 besproken is. Met de wijzigingen van art. 10 en 26 wordt gestreefd naar een waarborging van de regisserende rol. Aldus Groetelears (2004, p. 118) ligt hier meer de nadruk op de gemeentelijke doelstellingen achter het actieve grondbeleid, dan op grondverwerving zelf. Volgens Van Zundert (2006 p. 269) leidt de toepassing van deze wet overduidelijk tot een verharding in de relatie tussen de gemeente en de grondeigenaren, die door een voorkeursrecht worden getroffen.

Daar het voorkeursrecht oorspronkelijk voor gemeenten is geschreven heeft de overheid in de Nota Ruimte aangegeven dat het voorkeursrecht uitgebreid wordt naar de drie lagen van het overheidsniveau. Hierbij krijgen het Rijk en de provincies ook de mogelijkheid om een voorkeur te vestigen indien eigen belang voor ruimtelijke doeleinden dit eist. De problematiek die nu bij gemeenten speelt rondom het voorkeursrecht zal echter ongetwijfeld voor het Rijk en provincie gaan gelden. De vraag blijft of zij dan de doelstellingen centraal blijven zetten en/of een verharding van het speelveld plaats vindt in een eerder stadium van planontwikkeling. De problematiek die zich volgens meerdere auteurs afspeelt rond de Wvg worden verder niet behandeld in dit onderzoek.

### **Bestemmingsplan**

Groetelears(2004, pp. 230-231) vindt het opvallend dat in de fundamentele herziening van de WRO wordt voorgesteld om de zelfstandige projectprocedure af te schaffen en het bestemmingsplan centraal te zetten. Zij onderbouwt dit met uitspraken van Spit uit zijn intreedere (2003). Zij vond dat het ingevoerde instrument van 2000 juist inspeelde op het oneigenlijke gebruik van de anticipatiemogelijkheid uit artikel 19, waardoor er snel kon worden ingespeeld op ontwikkelingen op projectniveau. Hiermee bood dit instrument een ontwikkelingsgerichte planfiguur aan de uitvoerende partijen.

Het aanvankelijke wetsvoorstel voor een nieuwe Wro waarin geen handhaving van deze procedure werd aanbevolen kende veel weerstand. Niet alleen Groetelears maar vele marktpartijen en gemeenten hebben er op aangedrongen om toch een vorm van een projectbesluit op te nemen in het wetsvoorstel. Met de komst van een nieuwe minister van VROM is dit verwerkt in het nieuwe voorstel van de Wro. In de vakliteratuur blijven er echter negatieve geluiden betreffende de projectprocedure. Zij zijn van mening dat door het gebruik van delegatiemogelijkheden en de bestemmingsplanbevoegdheid aan B&W toe te kennen, mits ter uitvoering van een door de raad vastgestelde structuurvisie, eenzelfde slagvaardigheid zou kunnen worden bereikt (Van Zundert, 2006, p. 149).



Het probleem dat voornamelijk sinds 2000 speelt omtrent de projectprocedure (art.19) is dat deze in zoverre niet zelfstandig is dat het tevens een bestemmingsplanwijzing mee wordt bewerkstelligd. Na het verlenen van de vrijstelling zou het bestemmingsplan waarop de vrijstelling is verleend moeten worden aangepast. Maar dit gebeurt veelal niet mede doordat de sancties op het aanpassingsplicht zwak zijn.

(Zundert, *Het bestemmingsplan*, 2006, p143)

Op het voornemen om het Rijk en de provincie bevoegdheid te geven voor het opmaken van bestemmingsplannen, wordt aarzelend gereageerd. Bregman en Lubach stellen zich de vraag 'of het wenselijk is dat voor bepaalde typen projecten per definitie op rijks- of provinciaal niveau ook bestemmings-, bebouwings –en gebruiksvoorschriften worden vastgesteld'. Dit kan volgens hen beter worden overgelaten aan gemeenten die met het maken en met de handhaving van dergelijke voorschriften veel meer ervaring hebben (Van Zundert, 2004, p76). Van Zundert daarentegen is van mening dat provincie en het Rijk hier door middel van het aantrekken van externe deskundigen uitstekend instaat zijn om plannen voor te bereiden en vast te stellen.

Dat hier enige twijfel wordt verwacht is, enigszins door de onbekendheid bij de provincies en het Rijk met actief handelen en regelgeving, te verwachten, aldus Overwater (2002). Maar in zijn uiteenzetting suggereert hij dat het zelfs de gemeenten soms te verwijten is dat ze niet op een juiste manier gebruik kunnen maken van hun ter beschikking staande instrumentarium: 'beschikken over instrumenten is één, het goed toepassen is twee.'

### **Kostenverhaal**

De meningen zijn eveneens verdeeld over de noodzaak van een Grondexploitatiewet. Segeren constateert in zijn onderzoek *'De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren'* (2007) dat door het vasthouden aan actief grondbeleid door gemeenten aanvullende voorwaarden moeten worden gemaakt. Dit alles in overeenstemming met de grondeigenaren die een waarde vertegenwoordigen die niet in geld is uit te drukken. Gemeenten lopen behoorlijke financiële risico's, 'doordat de kosten in relatie tot de potentiële winsten groter worden en het risico op verlies in de grondexploitatie toeneemt'.

Segeren is van mening dat de gemeenten, om als marktpartij te kunnen blijven opereren, in een heel vroeg stadium landbouwgrond strategisch aan moeten kopen, of strategische allianties moeten aangaan met andere marktpartijen. Het is dan ook de vraag of gemeenten hun dubbele rol op de grondmarkt voor woningbouw –als marktspeler én marktmeester– moet handhaven. Hij stelt dat faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente de handelingen van andere partijen beïnvloedt maar niet zelf in grond handelt, geschikter en minder risicovol is. Dit vergt echter volgens hem niet alleen een nieuw instrumentarium – nieuwe grondexploitatiewet– maar ook een andere houding van de gemeenten.

Terpstra en Santing (2007) stellen dat door de komst van de Grondexploitatiewet de positie c.q. regiefunctie, van de gemeenten wordt versterkt. Ook als er geen sprake is van relevant eigen grondbezit. Zij nuanceren dit echter direct door te stellen dat door toepassing van de wet sprake kan zijn van complicerende complexe, vertraging gevende, procedures en onduidelijkheden. Hiermee benadrukken Terpstra, Santing en Segeren dat het initiatief bij de gemeenten blijft en dat de wet het beste tot uitdrukking komt als ondersteuning van faciliterend grondbeleid en/of als ondersteuning bij het vrijwillig tot stand brengen van samenwerkingsovereenkomsten.

Fokkema en de Reus (2002, p.8) stellen dat nieuw wettelijk instrumentarium een einde moet maken aan twee werkwijzen. Enerzijds aan de situaties waarbij de gemeenten hun grondpositie gebruiken als private partij om contractuele eisen te stellen en hun grond pas verkopen als gedetailleerde plannen bekend zijn. Anderzijds aan de situatie waarbij gemeenten op basis van 'vrijwillige' afspraken haar wil opleggen aan partijen. Zij stellen dat er een einde moet komen aan de verschillen tussen de gemeente als private partij en als publieke partij. De discussie moet gaan over de taken en bevoegdheden van de gemeente, waarbij de gewenste marktwerking leidraad dient te zijn om daarna het wettelijk instrumentarium aan te passen. Zij onderschrijven wel het belang van de discussie over de Wvg, de nieuwe Wro en de Exploitatiewet en dat deze nauw samenhangen met de taken en bevoegdheden die zij de gemeenten toekennen en stellen dat aanvullende eisen voor aspecten betreffende woningprogrammering, woningontwikkeling en locatieontwikkeling verboden moeten worden. Ze stellen dat er consumentgericht gehandeld moeten worden en dat in dit belang marktpartijen de vrijheid moeten krijgen om in eerdere stadium van het planproces mee te kunnen spreken. De NVB, Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers, ondersteunt deze gedachte; zij stelt 'samen met de gemeenten, maar ook met de provincies wanneer het om bovenlokale plannen gaat, marktpartijen en andere stakeholders een programma van eisen moeten vaststellen (Nvb-bouw, 2007).'

Marktpartijen moeten dus in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming betrokken worden. Hoewel deze discussie geen direct verband lijkt te hebben met het onderzoek is het toch zeker van belang omdat de positie van de overheden hier ter discussie wordt gesteld. Daarnaast wordt tevens gesteld dat marktpartijen in een eerder stadium van het ontwikkelingsproces, zoals die is beschreven in hoofdstuk 3, toe moeten worden gelaten.

Priemus erkent, in het tijdschrift Buildingbusiness van maart 2007 (Van bouwkartel naar grondpositie), dat de regiefunctie thuis hoort bij de 'professionele opdrachtgevers'. Zijn argumenten zijn de veranderende markt van toelating naar gebiedsontwikkeling en de ingenomen grondposities door marktpartijen. Hij stelt dat private grondposities leiden tot een effectieve uitschakeling van de concurrentie op de bouwmarkt. 'Loskoppelen van grondeigendom en bouwrechten zou de kwaliteit en het democratisch gehalte van de ruimtelijke inrichting en de gebiedsontwikkeling verbeteren.' Hiermee geeft hij direct een draai aan het zelfrealisatiebeginsel en de bouwclaims; 'er is alle aanleiding voor bezinning op het zelfrealisatiebeginsel en het fenomeen van de bouwclaims.'

Needham pleit in het essay 'Doe maar streng- Overheidsregels en de werking van de grondmarkt(2004, p.7)' om de flexibiliteit in de toepassing van de regels op de grondmarkt terug te dringen. Hij stelt voor dat de gemeente geen actief grondbeleid meer mag voeren. Hiermee bedoelt hij min of meer dat het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht moet worden ontkoppeld om dit te kunnen bewerkstelligen<sup>17</sup>. Deze vraagstukken vallen buiten de beschouwing van het onderzoek maar hieruit kan opgemaakt worden dat de voorgestelde wijzigingen in de Nota Grondbeleid en Ruimte geleid hebben tot vele standpunten.

Op basis van de grondexploitatiewet kunnen de gemeenten straks locatie-eisen in bestemmingsplannen opnemen en hier zit nu net het probleem volgens de NVB. Met deze locatie-eisen is het volgens de vereniging niet meer mogelijk om de exploitatie sluitend te krijgen omdat de vrije sector de drager is van alles binnen de grondexploitatie.

---

<sup>17</sup> Het kabinet is het hier echter niet mee eens en heeft haar standpunt bekend gemaakt in de publicatie

'Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties'. Hierin stelt ze niet te willen tornen aan het recht op zelfrealisatie.

Schaarste, hogere huizenprijzen en langere wachttijden bij huurwoningen zullen volgens de NVB het gevolg zijn. Primair ligt de oplossing in de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties en niet in een nóg meer knellende regelgeving. 'Alleen als er voldoende bouwlocaties zijn, is de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de volkshuisvesting gewaarborgd.'

### **Sturing**

De overkoepelende organisatie van de 12 provincies, de IPO, vindt dat een nieuwe aanpak, gekenmerkt door ontwikkeling in plaats van ordening, van provinciaal ruimtelijk beleid nodig is (IPO, 2001, p.7). Met deze nieuwe kijk op het beleid zullen de overheden bij de inrichting van de ruimte naar de ontwikkelingen om zich heen moeten kijken en vertalen naar het ruimtelijk beleid. Volgens het IPO kunnen provincies hierin een belangrijke rol vervullen bij het sturen op kwaliteit, maar moeten ze zich wel bewust zijn van veranderende verantwoordelijkheden. Dit overwegende betekent het dat de provincies voor decentralisatie zijn en dient de ruimtelijke ordening gemoderniseerd te worden waardoor de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus sterk ten opzichte van elkaar verschuift (IPO, 'Van ordenen naar ontwikkelen'. 2001,p.10). Het IPO stelt dat hoewel alle partijen hierbij betrokken moeten zijn, provincies toch in dit proces een specifieke verantwoordelijkheid moeten hebben. Provincies zijn in staat om prioriteiten te stellen die op korte termijn tegen hun belang ingaan, gemeenten en private partijen daarentegen niet. Wil men dus ruimtelijke kwaliteit behouden, moet samenwerking voorop staan.

In de Memorie van Toelichting (23 mei 2003) bij het wetsvoorstel van de nieuwe Wro wordt geconstateerd dat het vermogen om ontwikkelingen in hun ruimtelijke samenhang af te wegen in het gedrang is gekomen(p.2). Het wetsvoorstel moet de verantwoordelijkheden onder de juiste overheden verdelen naar het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan. De nieuwe Wro zal zo, met in achtneming van de verschillende belangen van alle niveaus, een goede afstemming en effectieve sturing van het ruimtelijk beleid te weeg moeten brengen. Door dus bevoegdheden aan de provincie en het Rijk als het vaststellen van 'bestemmingsplannen' te delegeren, zou een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus worden gewaarborgd(p.10).

In een persbericht van de VNG (09-03-2007) zegt de vereniging dat het positief is dat overheden actiever kunnen sturen in ruimtelijke ontwikkelingen. Ze zijn wel benieuwd hoe de provincies omgaan met de veranderingen in de planologie. Dat zij enkele gebreken aan de orde stellen in het artikel is minder van belang. In reactie (VNG.nl, 11.05.2007) op het rapport van het Ruimtelijk Planbureau geeft de VNG aan dat door de komende Grondexploitatiewet de gemeenten de instrumenten krijgen om haar gewenste doelen uit te kunnen voeren om zo het gewenste ruimtelijk beleid kunnen blijven sturen.

### 4.3 SLOT

Tot slot kunnen we in deze paragraaf concluderen dat er een nauwere verwevenheid tussen ruimtelijke ordening en het grondbeleid is ontstaan: De klassieke scheiding is achterhaald. Nieuw instrumentarium is dan ook nodig om de nota Grondbeleid op de juiste manier uit te kunnen voeren. Dit nieuwe instrumentarium is opgenomen in de Nota Ruimte.

De belangrijkste herzieningspunten van de Wro zijn:

- Structuurvisies vervangen
  - de planologische kernbeslissing (PKB) van het Rijk,
  - het streekplan van de provincies,
  - de regionale en gemeentelijke structuurplannen.
- Bestemmingsplan komt meer centraal te staan en voor het hele (gemeentelijk) grondgebied moeten bestemmingsplannen gaan gelden.
- Artikel 19 vrijstelling wordt een projectbesluit.
- Sturing- en beheersinstrumenten:
  - voor de provincie: structuurvisie, algemene regels en aanwijzingen, bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit, projectbesluit.
  - voor de gemeente: structuurvisie, bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit, projectbesluit.

De nota grondbeleid bevat hiermee instrumentarium om de mogelijkheden voor zowel actief als faciliterend grondbeleid te versterken voor de overheden. Een belangrijke reden om het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid te versterken is de toenemende samenwerking met de marktpartijen. Het nieuwe instrumentarium moet in staat zijn om publieke doelen te realiseren en om gewenste ontwikkelingen af te dwingen zodat de samenwerking met de marktpartijen verder vorm kan krijgen.

# 5 Huidig recht

## 5.1 AANPAK ONDERZOEK

In deze paragraaf zal het gebruik van het huidige instrumentarium in de praktijk aan de orde komen. Er wordt gekeken hoe de instrumenten in de dagelijkse verwervingspraktijk gebruikt worden en hoe dit de positie van de partijen in het speelveld bepaald.

### 5.1.1 HET VERZAMELEN VAN THEORIE EN INTERVIEWS

Om in kaart te brengen hoe de praktijk werkt en/of de nieuwe beleidsinstrumenten uitwerking hebben op de strategie van de partijen, is het empirisch onderzoek het belangrijkste onderdeel. Om tot een totaalbeeld te komen is er gebruik gemaakt van interviews met verschillende werknemers van de partijen. Een duidelijk structuur, categorisering van de vragen, voldoende materiaal en de juiste personage binnen de marktpartijen is van groot belang.

Onderscheid in het onderzoek moet gemaakt worden tussen de huidige werking en positionering van de marktpartijen en hoe ze verwachten te gaan werken en zich te gaan positioneren. De analyse met betrekking tot het 'nu' werken en positioneren zal in dit hoofdstuk uiteengezet worden. Dit kan als nulmeting gezien worden. In het onderzoek kunnen dan ook twee thema's onderscheiden worden: het gebruik nu en de verwachting strategie van de toekomst. Voor dit hoofdstuk is het van belang de huidige strategie van de provincie en de gemeente te achterhalen en welke instrumenten op het provinciaal en gemeentelijk niveau gebruikt worden om hun strategie te ondersteunen en te bewerkstelligen. Voor het analyseren van de te verwachten strategie is een beoordeling van het nieuwe instrumentarium aan de orde en in hoeverre de partijen denken gebruik te maken van de geboden instrumenten. Hierbij moet duidelijk worden hoe de strategie wordt van de partij en hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden opgepakt door die partij (Hoofdstuk 7).

Voor het empirisch onderzoek is er onderscheid gemaakt tussen de overheden en marktpartijen. Met betrekking tot de overheden zijn de interviewkandidaten (gemeente, provincie), gekozen op basis van hun relaties met grondbeleidkwesties als uitleggebieden, herstructureringslocaties en op basis van hun geografische ligging. De opzet is om vijf provincies, vijf gemeenten en vijf marktpartijen te benaderen. Daarbij is gekozen voor een combinatie van telefonische, schriftelijke en mondelinge interviews op basis van een gestructureerde vragenlijst (zie bijlagen I, II en III). De vragenlijst is in de mondelinge interviews als leidraad gebruikt waardoor de vragen ontleenbaar bleven en er ruimte ontstond voor verdieping. Indien de respondent dit wenste, zijn de vragen schriftelijk aangeboden. Tevens is er gebruik gemaakt van kort bondige interviews met marktpartijen, waarin de vragenlijst deels behandeld is. De interviews zijn gehouden onder ambtenaren van de provincies en gemeenten en werknemers van de marktpartij.

De respondenten c.q. geïnterviewden zijn gekozen op basis van hun kennis met betrekking tot het grondbeleid, WRO en de nieuwe Wro. Dit bracht met zich mee dat er soms meerdere respondenten aan tafel zaten en dat er soms enige kennis ontbrak met betrekking tot een instrument of beleidsregel. Om iedereen te spreken op het gebied van grondpolitiek was niet haalbaar, omdat er veel mensen zich met grondpolitiek bezig houden. Daarnaast speelt een veelvuldig gebruikt argument 'van een gebrek aan tijd' ook dit onderzoek parten.

In de volgende paragrafen zal eerst een inleiding gegeven worden op de benaderde partijen. Vervolgens komen het huidige gebruik van de instrumenten en de strategie van de genoemde partijen aan de orde komen.

## 5.2 PROVINCIE

Sturing, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn door de Nota Grondbeleid en Nota Ruimte opgenomen in de nieuwe Wro voor de gemeenten, provincie en Rijk. In dit onderzoek wordt alleen met provincies gesproken over hun rol in gebiedsontwikkeling en hun beleid ten aanzien van grond. In het eerste deel van de interviews is voornamelijk gevraagd naar het grondbeleid van de provincies, indien zij dit voeren, en hoe zij deelnamen in het ontwikkelingsproces. De provincies zijn geselecteerd aan de hand van de regio's (Noord, Oost, Zuid en West) van Nederland.

- Noord-Nederland: Groningen en Friesland
- Oost-Nederland: Gelderland
- Zuid-Nederland: Limburg
- West-Nederland: Utrecht en Zuid-Holland

De provincie Limburg is speciaal gevraagd omdat zij ver gevorderd is in het doorvoeren van vernieuwingen dat door het ministerie van VROM niet onopgemerkt is gebleven. Daarnaast is de provincie Gelderland benaderd vanwege het voorstel voor een gedragslijn dat zij op 28 februari 2007 hebben gedaan: 'Gedragslijn voor toepassing van de nieuwe Wro in Gelderland'.

Voor vier van de genoemde provincies geldt dat zij een nota grondbeleid of een notitie hebben. De overige provincies laten weten dat zij deze niet hebben. Voor de provincie Gelderland geldt dat zij meerdere notities kennen voor verschillende afdelingen binnen de provincie maar niet één specifiek voor het ontwikkelen van vastgoed. Zij onderscheiden wegen en verkeer, milieu en water en het landelijk gebied. De andere provincies kennen één grondbeleidnota maar kopen uiteindelijk op dezelfde basis daar dezelfde gronden voor als de provincie Gelderland. De provincies geven aan dat tot nu toe alleen nog gronden zijn aangekocht voor blauwe en groene functies en/of voor infrastructurele functies als wegen.

De provincie Zuid-Holland laat weten dat in 2004 er een nota grondbeleid is opgesteld mede naar aanleiding van de Nota Ruimte. Door in te springen op de ontwikkelingen op het gebied van regionale gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte heeft de provincie een meer actieve taak wat betreft de regievoering op dit gebied op zich genomen. Ook voor de provincie Utrecht was de Nota de reden om in 2005 het grondbeleid te herzien en aan te passen aan de doelstellingen van de Nota Ruimte. Voor beide provincies was dit ook het moment om de organisaties te herorganiseren. Nieuwe deskundigheid werd aangetrokken en nieuwe afdelingen waren een feit.

Een vreemde eend in de bijt is de provincie Limburg die haar beleid in 2001 al drastisch heeft veranderd. Om antwoord te geven op vragen vanuit de Limburgse samenleving is de provincie een heroriëntatietraject gestart om een meer ontwikkelingsgerichte aansturing van de ruimtelijke ordening mogelijk te maken. In 2001 heeft ze haar eerste Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) opgesteld waarin het beleid voor de inrichting en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in Limburg is vastgesteld. Vanuit de gedachte dat het beleid voortdurend in beweging is heeft zij 5 jaar later, in 2006, een nieuwe POL opgesteld.

Het gehanteerde grondbeleid is bij de provincies een overwegend "actief beleid". De gronden worden voornamelijk voor wegen en ecologische hoofdstructuren verworven, maar de gemeenten zien het actief verwerven van gronden zeker als een mogelijk instrument bij regionale gebiedsontwikkeling. Zij geven wel aan dat het inzetten van actief grondbeleid beperkt moet worden tot de projecten waarbij de belangen van de provincie aan de orde zijn of komen.

### **Conclusie**

Ondanks dat niet alle provincies een geschreven grondbeleid hanteren, wordt in alle provincies grondbeleid gevoerd. Gronden worden voornamelijk op minnelijke wijze verworven in het kader van blauwe en groene functies, dan wel infrastructurele projecten als wegen. Enkele provincies geven aan dat zij tevens door samenwerking met gemeenten de gemeentelijke instrumenten als onteigening en voorkeursrecht hierbij hanteren en vestigen. Alle provincies geven aan dat zij voor rode contouren c.q. uitleggebieden waarbij woningen gebouwd zouden worden nog nooit hun instrumenten hebben gebruikt. Wel werden gronden als verevening ingezet tussen blauwe en groene functies of ter verplaatsing van agrarische activiteiten.

## **5.3** GEMEENTEN

De aan het onderzoek deelnemende gemeenten zijn onderdeel van twee regio's: de regio Noord (Groningen en Friesland) en de regio West (Utrecht). De gemeenten zijn gekozen op het aantal inwoners omdat er verwacht wordt dat er afhankelijk van de grootte een ander grondbeleid gehanteerd wordt en dit een ander gebruik van instrumenten vereist. In de regio Noord is de gemeente Groningen als grootste gemeente geïnterviewd en is er een aantal kleine gemeenten telefonisch benaderd met de vraag of zij een vorm van grondbeleid voert. In de provincie Friesland heeft de gemeente Smallingerland telefonisch enkele vragen beantwoord. Voor de Regio West zijn de middelgrote gemeenten "Zeist, Woerden en Veenendaal" benaderd. De gemeente Utrecht is als grootste gemeente geïnterviewd. Vervolgens is gekeken in welke mate er uitleggebieden in de gemeenten aanwezig zijn.

### **Grondbeleid**

Het gebruik van de instrumenten door de gemeenten hangt af van de vorm van het gehanteerde grondbeleid. De vorm van het grondbeleid hangt vervolgens af van de manier waarop de gemeente deel wil nemen in de grondpolitiek en de uitgangspunten die zij hierbij inneemt. Om hier inzicht in te krijgen is eerst gevraagd of de gemeenten een grondbeleid nota hebben opgesteld of dat er wellicht een vorm van een notitie grondbeleid bestaat. Uit de interviews blijkt dat alle gemeenten een nota grondbeleid hebben opgesteld. Één van de gemeenten gaf geen inzicht in hun nota; deze was alleen voor intern gebruik. De gemeenten geven aan overwegend "actief grondbeleid" te voeren, iets waar ze de voorkeur aan geven, maar ze geven allemaal aan dat het ook afhankelijk is van het soort project en de locaties.

### **De redenen van actief beleid**

De beweegredenen voor een actief grondbeleid zijn over het algemeen hetzelfde. Ze komen voort uit "het kunnen meespelen", "het kunnen sturen in het ontwikkelingsproces" en "de regie kunnen voeren over het proces". Daarnaast is het kunnen afdwingen en beïnvloeden van de kwaliteit van de projecten voor sommige gemeenten een reden om actief te verwerven (Zeist en Veenendaal). De gemeente Veenendaal laat in haar gemeentelijk grondbeleid nota weten dat het gekozen actieve grondbeleid zowel een ruimtelijk als een financieel doel dient. Het ruimtelijke doel van het grondbeleid is het produceren van (bouw)grond voor de realisatie van een gewenste ruimtelijke inrichting. Het financiële doel van het gemeentelijke grondbeleid is het waar mogelijk realiseren van winst en waar nodig beperken van verliezen op grondcomplexen(p.5)(geldt ook voor gemeente Utrecht).

De overige gemeenten noemen dit financiële doel niet en zien alleen het ruimtelijke doel als zodanig, maar delen mee dat een gewin natuurlijk meegenomen is. Zij zijn het dan ook niet eens met de uitspraak van de heer Derksen, directeur van het Ruimtelijk Planbureau, dat gemeenten blijven proberen grond aan te kopen omdat ze in hun achterhoofd de enorme winsten hebben die twintig tot dertig jaar geleden gerealiseerd konden worden. Zelfs de gemeenten die winstdoelstellingen in hun nota grondbeleid hebben, zien dit niet als waar (Utrecht en Veenendaal). Dat de gemeenten financiële risico's lopen zien zij trouwens niet als obstakel om actief grondbeleid te voeren. De gemeente Zeist geeft toe dat de doelstellingen, ruimtelijk doel versus financieel doel, niet altijd overeenkomen. In de praktijk betekent dit volgens de gemeente Zeist dat bijna elke grondexploitatie verliesgevend is.

### **Actief beleid in combinatie met faciliterend beleid**

De gemeenten geven aan gebruik te zullen maken van haar instrumenten indien dit nodig is om speculatie (doordat gronden niet zijn verworven maar de plannen in gevorderde planfase/stadium zijn) door grondeigenaren te voorkomen. Dit is één van de kenmerken van actief grondbeleid. De gemeenten geven echter aan onder sommige omstandigheden, bijvoorbeeld grote risico's, de marktpartijen in staat te stellen om de ontwikkeling te realiseren binnen de gestelde kaders. In het bijzonder de gemeente Zeist gaf aan dat hier binnen de gemeente sprake van is. Mede door het feit dat de gemeente omgeven is door Ecologische Hoofdstructuren (EHS) kan er soms voldaan worden door kaders te stellen aan de ontwikkelaars van de gronden, waardoor zij wel de regie op zich kunnen nemen.

Enkele kleine gemeenten hebben in een telefonisch interview aangegeven dat de voorkeur voornamelijk uit gaat naar faciliterend grondbeleid, mede omdat er niet voldoende kennis in huis is en/of doordat er te weinig ambtenaren zijn om vormen van actief grondbeleid mogelijk te maken.

### **Verwerving van gronden**

Indien de gemeente grond verwerft gaat in alle gevallen de voorkeur uit naar het minnelijk verwerven. Enkele gemeenten gaven aan dat er alleen maar minnelijk verworven wordt. Enkele gemeenten hanteren minnelijke verwerving doordat er weinig uitleglocaties zijn. Voor de gemeenten Veenendaal en Zeist geldt dat er weinig uitleglocaties zijn buiten de steden en dorpen en dat de meeste woningbouw binnenstedelijk plaats vindt.

Het argument dat het vestigen van het voorkeursrecht prijsopdrijvend werkt, wordt door veel gemeenten genoemd als argument om dit niet te doen. Voor de gemeenten Utrecht en Groningen ligt dit gebruik van Voorkeursrecht anders en zij geven aan dat hier wel gebruik



van is gemaakt. De gemeente Groningen geeft aan dat de Wvg echter te laat kwam omdat de kaarten toen al geschud waren. Bij de overige gemeenten is de Wvg de afgelopen jaren (meer dan 15 jaar) niet gebruikt of is onlangs voor het eerst de Wvg gevestigd (Zeist). De minnelijke verwerving is volgens de geïnterviewden de snelste weg om de gronden in handen te krijgen. In enkele gevallen is door de gemeenten onteigening gebruikt waarbij alleen de gemeenten Utrecht en Groningen zich nog een voorval konden herinneren.

Met betrekking tot het verwerven is een verschil tussen middelgrote en grote gemeenten waarneembaar. Alle gemeenten spreken hun voorkeur uit voor minnelijke verwerving maar de grote gemeenten zijn sneller in staat en bereid tot het gebruik van de instrumenten voorkeur en onteigening. Hierbij wordt het voorkeursrecht overigens het meest gebruikt.

### **Gebiedontwikkeling**

De gemeenten hebben binnen hun grenzen ook gebiedsontwikkelingen bepaald. Hun rol in de gebiedsontwikkelingen is verschillend ingevuld. In de besproken ontwikkelingen waren voornamelijk marktpartijen betrokken en konden zij ook afhankelijk van het project een uitvoerende rol spelen en/of de regie in eigen hand houden. De provincies worden niet genoemd als partij met betrekking tot gebiedsontwikkeling waarin woningbouw was betrokken. Betrokkenheid van de provincies kwam alleen daar voor bij het ontwikkelen van ecologische hoofdstructuren. Een aantal gemeenten (telefonische interviews) in de regio Noord gaf aan dat de provincie betrokken was, maar dit ging dan om de gemeenten van de Blauwe Stad. In situaties van gebiedsontwikkeling geven de gemeenten vaak aan dat vanwege het kostenverhaal actief grondbeleid gevoerd wordt. Door het hebben van grondposities staan de gemeenten volgens hun zeggen sterker in de onderhandelingen met betrekking tot de exploitatiekosten.

In de gemeente Groningen werden in het verleden marktpartijen in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces geconsulteerd. De andere gemeenten daarentegen lieten weten dat als in het stedenbouwkundig plan de kaders vastgesteld waren er vervolgens overgegaan werd tot het betrekken van de partijen. Daarbij probeerden de gemeenten meestal de sturing in de keuze van de overeenkomstvorm te behouden.

Opgemerkt kan worden dat door de omstandigheden op de grondmarkt de gemeenten steeds meer een voorkeur krijgen voor het samenwerken met marktpartijen bij het realiseren van gebiedsontwikkeling. Samenwerking voornamelijk op het gebied van het kostenverhaal komt veelvuldig voor om dit zo veel mogelijk af te kunnen stemmen. Vooral als de gronden zijn verworven door marktpartijen, kent samenwerking prioriteit om de kosten te kunnen beheersen.

### **Instrumentarium**

Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de respondenten tevreden is met het huidige instrumentarium. Verbeteringen zijn volgens sommigen op zijn plaats, maar een ander vindt het een voldongen feit wanneer het nieuwe instrumentarium zijn intrede doet. Maar allen zijn het er over eens dat het arbeids- en kennisintensieve instrumenten zijn, waardoor het instrumentarium zelden gebruikt wordt. Daarnaast wordt het gebruik van het instrumentarium door de ambtenaren en haar bestuurders als een impopulaire laatste strohalm gezien, waar geen vrienden mee gemaakt worden. Dit staat tevens het veelvuldig gebruik van de instrumenten in de weg.

## 5.4 MARKTPARTIJEN

Van oudsher zijn marktpartijen betrokken bij het ontwikkelen van vastgoed. Zij zijn zich steeds professioneler gaan ontwikkelen en zijn nu steeds vaker betrokken bij gebiedsontwikkelingen. Om die reden mogen ze dan ook in dit onderzoek niet ontbreken. Er wordt hun gevraagd op welke wijze zij de toekomstige ontwikkelingen zien waarbij het instrumentarium verdeeld wordt over de verschillende overheidslagen. Eveneens wordt hun gevraagd of zij hun strategie aan zullen passen aan de nieuwe mogelijkheden die het instrumentarium te bieden heeft.

Voor dit onderzoek zijn mondelinge interviews afgenomen met twee ontwikkelaars: één ontwikkelaar met corporatie associatie en één ontwikkelende bouwer met een projectontwikkeling. De partijen zijn landelijk en regionaal opererende ontwikkelaars. Aan de marktpartijen is gevraagd op welke manier zij nu hun ontwikkelingen en acquisities uitvoeren. In het tweede gedeelte van de interviews is gevraagd hoe zij aan kijken tegen de nieuwe ontwikkelingen en/of er nieuwe kansen voor hen liggen.

Op de vraag hoe de marktpartijen hun orderportefeuille gevuld krijgen, geven de partijen aan dat dit door het innemen van grondposities, prijsvragen en op uitnodiging tot stand komt. Samenwerken met woningcorporaties is voor een van de partijen ook een manier van acquisitie en de overige partij geeft te kennen dat er ook één op één en door selectie opdrachten worden verworven. Één van de partijen laat weten dat zij tot een jaar of 5 geen grondposities innamen. Door de bouwfraude affaire is er wat veranderd. Tevens geven zij aan dat zij bij hun acquisitie altijd ingestoken hebben op kwaliteit en open grondexploitaties, waardoor goede communicatie mogelijk is. Aan pure prijsvragen, volgens Europese aanbestedingen, wordt niet deelgenomen, maar wel als prijsvragen in het teken staan van kwaliteit.

De marktpartijen geven aan dat zij uitzien naar een open en transparante aanbesteding. Voor de ontwikkelaar, die verbonden is aan de corporatie, geldt dat zij beperkt wordt in haar werkgebied. Deze werkgebiedbeperking wordt opgelegd door de geografische ligging van de corporatie.

# 6 Nieuw recht

## 6.1 WIJZIGINGEN TEGEN HET LICHT GEHOUDEN

De nieuwe Wro kent enkele veranderingen ten opzichte van het wetsvoorstel van 2003. Met het wetsvoorstel in 2003 is een aanzet gegeven voor de herziening van het huidige WRO en bevat tal van punten waardoor er een wezenlijk andere regeling is geboren. Als uitgangspunt is genomen dat duidelijk moet zijn welke bestuurslaag in het ruimtelijk beleid verantwoordelijk is. Hierbij hoort een verdeling van bevoegdheden en aanvullende instrumenten om de taken uit te kunnen voeren.

Ondertussen is de Wro behandeld en goedgekeurd door de Eerste Kamer. Ten opzichte van de behandeling en het wetsvoorstel van 2003 kent de Wro enkele veranderingen. Bij de behandeling van de Wro is gebruik gemaakt van de wet zoals deze is gepubliceerd in Staatsblad 2006, 566.

Zoals in het vorige hoofdstuk al genoemd hebben het Rijk en de provincies er enkele bevoegdheden bij gekregen. In het kader van het onderzoek worden de bevoegdheden van het Rijk alleen genoemd terwijl de bevoegdheden van de gemeente en de provincie centraal staan.

### 6.1.1 STRUCTUURVISIES

Om een goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren is het voor het Rijk, de provincies en gemeenten onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening mogelijk structuurvisies vast te stellen. Deze structuurvisies vervangen de planologische kernbeslissingen van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen.

De bevoegdheid tot het vaststellen van structuurvisies ligt bij de gemeenteraad en Provinciale Staten en is zelfbindend voor het vaststellende overheidsorgaan. Met de komst van de nieuwe Wro is er geen hiërarchische relatie tussen de structuurvisies van Rijk, provincie en gemeenten ontstaan. De kern van een structuurvisie is het formuleren van beleidsdoelen en inzicht geven in de manier waarop deze beleidsdoelen worden verwezenlijkt door het vaststellende overheidsorgaan. De structuurvisies kennen primair een intern structurerende functie: de uitvoerende organen zullen bij het nemen van besluiten de structuurvisie als leidraad nemen en in beginsel dienovereenkomstig handelen. Structuurvisies kunnen door het Rijk en de provincie gebruikt worden om de aard en omvang van maatschappelijke vraagstukken te omschrijven. Daarnaast kunnen de structuurvisies benut worden om aan te geven welk beleid ingezet wordt en welke bevoegdheden daarbij benut zullen worden.

Zoals beschreven komt de structuurvisie o.a. ter vervanging van de planologische kernbeslissing en het streekplan. In de huidige situatie bevatten deze plannen bindende elementen voor burgers en bestuursorganen. Door concrete beleidsbeslissingen kregen Rijk

en provincie mogelijkheden tot de uitvoering van deze beslissingen. In de nieuwe Wro wordt afbreuk aan dit systeem gedaan en kennen de structuurvisies geen bindende elementen meer voor burgers en bestuursorganen. De structuurvisie kent wel een politiek-bestuurlijke bindende werking waardoor strijdige structuurvisies van verschillende bestuurslagen voorkomen dient te worden.

Net als in de Nota Ruimte en Grondbeleid staat in de nieuwe Wro overleg voorop. Dit zal dan ook als grondslag dienen voor de medewerking van verschillende overheidslagen om tegenstrijdigheden in structuurvisies te voorkomen. De MvT (2003) geeft hierbij aan dat bestuurlijke medewerking van andere overheidsniveaus bevorderd kan worden door afstemming. Al tijdens het totstandkomingsproces van de structuurvisie is het belangrijk om te investeren in horizontale en verticale afstemming en coördinatie van beleid(p.14).

Niet alleen is het van belang om de overheidslagen te betrekken in een vroeg stadium van de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid, hetzelfde geldt voor de burgers en maatschappelijke organisaties. In het ontwerpbesluit van 3 mei 2007 wordt zelfs aangegeven dat door deze partijen vroegtijdig te betrekken en te laten meedenken over de formulering van het beleid er zo voldoende draagvlak kan ontstaan. De BRO betreft hierbij de Gemeentewet art. 150 waarbij de gemeenten een verordening moeten vaststellen. Deze verordening bevat regels over de manier waarop belanghebbenden betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Voor de provincie is een vergelijkbare regeling terug te vinden in de Provinciewet art.147. De overheid laat hiermee zien dat zij het belangrijk vinden dat belanghebbenden worden betrokken bij de totstandkoming van structuurvisies en dat dit vastgelegd dient te worden in een gemeentelijke of provinciale verordening.

Als het Rijk en de provincie het nodig achten om beleidsonderdelen vast te leggen dan kan dit in juridisch bindende regelingen. Het gaat hier om het kunnen blokkeren van uitvoeringsbesluiten van overheden door een reactieve<sup>18</sup> aanwijzing. Voor de provincie en het Rijk is er de bevoegdheid op proactief<sup>19</sup> haar ruimtelijk beleid vast te stellen in structuurvisies. Als de gemeente willen afwijken van een door het Rijk en/of provincie opgestelde structuurvisie, is hiervoor een bijzondere motivering nodig. Zie voor reactieve en proactieve aanwijzing hoofdstuk 6.1.5.

In het wetsvoorstel van 2003 werd uitgegaan van een niet wettelijke verplichting tot het opstellen van een structuurvisie die het grondgebied van het vaststellende overheidorgaan zou beslaan. Straks bij de invoering van de wet zal met de Invoeringswet Wro wel deze wettelijke verplichting ontstaan. Er zal voor het hele grondgebied één of meerdere structuurvisies moeten worden vastgesteld.

Inhoudelijk is de structuurvisie een beleidsnota waarin de vaststellende overheid haar beleidsdoelstellingen en de wijze waarop zij die doelen wil realiseren vastlegt. Voor de gemeenten betekent dit dat de structuurvisie, als bestuurlijk document, vertaald kan worden naar juridische bindende bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Daarnaast

---

<sup>18</sup> Indien de provincie in haar visie geen instrumenten voor realisatie van haar provinciaal ruimtelijk beleid heeft benoemd, kan zij gebruik maken van de reactieve aanwijzing indien zij een vastgestelde bestemmingsplan wil blokkeren.

<sup>19</sup> Hierbij wordt het provinciaal ruimtelijk beleid in de structuurvisie voorzien van wijze en met welke instrumenten het beleid gerealiseerd dient te worden: proactieve aanwijzing.

fungeert de structuurvisie als grondslag voor de aanvragen van projectbesluiten of tot het aanpassen van bestemmingsplannen.

## 6.1.2 BESTEMMINGSPLAN EN HET INPASSINGSPLAN

Voor een heldere beschrijving van deze paragraaf is het van belang om te weten dat bestemmingsplannen van het Rijk en de provincie inpassingsplannen heten. Eerst zal het inpassingsplan voor het Rijk en provincie behandeld worden en vervolgens het bestemmingsplan voor de gemeente.

<b>WRO (huidig)</b>	<b>De (nieuwe) Wro</b>	
<u>Bestemmingsplan:</u> * gebaseerd op artikel 10 * bepaalt bestemmingen van gronden en opstallen * eens in de 10 jaar herzien * binden voor burger en overheid	<u>Bestemmingsplan:</u> * verplicht voor gehele grondgebied * eens in de 10 jaar herzien, verlengingsbesluit mogelijk * indien een bestemmingsplan niet wordt herzien en er geen verlengingsbesluit kunnen er geen leges worden geheven	<u>Accenten:</u> * handhaving v.h. rechtstreeks bindend recht * afschaffing van de inspraakprocedure * afschaffing van de preventieve goedkeuring van het bestemmingsplan * bekorting van de bestemmingsplanprocedure * handhaving van het projectbesluit * invoering van de structuurvisie als planfiguur op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau * afschaffing van de PKB en het streekplan * afschaffing van de concrete beleidsbeslissing * invoering van de rijks- en provinciale instructiebevoegdheid via a.m.v.b. of verordening * invoering van rijks- en provinciale bestemmingsplannen * nieuw hoofdstuk Grondexploitiewet
<u>Bestemmingsplanprocedure</u> * overleg (art.10 Bro) en inspraak conform inspraakverordening * ontwerp 6 weken ter inzage * vaststelling door raad * plan 6 weken ter inzage * goedkeuring gedeputeerde staten * plan 6 weken ter inzage * beroep bij Raad van State	<u>Bestemmingsplanprocedure:</u> * ontwerp 6 weken ter inzage * vaststelling door raad * beroep bij Raad van State * Goedkeuring door gedeputeerde staten vervalft.	

Tabel 2: Overzicht verschillen WRO en Wro (bron: VROM)

Met de nieuwe Wro wordt, voor de provincie en het rijk, de rechtstreekse en zelfstandige bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen geïntroduceerd. Artikel 3.26 van de wet maakt het mogelijk dat, indien er sprake is van provinciale belangen, een inpassingsplan kan worden vastgesteld door Provinciale Staten. Dit kan alleen als de betrokken gemeenteraad is gehoord, met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. Dit geldt op dezelfde manier voor het Rijk (art.3.28). Waar het nationale belangen betreft, kan de Minister een inpassingsplan vaststellen voor de daarbij betrokken gronden met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad en van de provincie. Het Rijk en de provincie kunnen hiermee zelfstandig besluiten om een inpassingsplan vast te stellen zonder dat daarbij de gemeente de plannen hoeft te steunen.

Met betrekking tot de procedures van het inpassingsplan geldt dat na het onherroepelijk worden hiervan het inpassingsplan deel uit maakt van het gemeentelijke bestemmingsplan (art. 3.26 derde lid en 3.28 lid 3). In artikel 3.27 worden in lid 2 de bepalingen over het gemeentelijk bestemmingsplan van toepassing verklaard op de procedure. De verantwoordelijkheden, voor actualisering, liggen hierdoor bij de gemeente. Na het vaststellen van het inpassingsplan door Rijk en provincie wordt dezelfde status aan het plan toegekend als dat van een gemeentelijk bestemmingsplan.

Zo biedt het bestemmingsplan voor het de twee overheidslagen toetsingskaders voor de aanvragen van vergunningen en voor de vestiging van voorkeursrechten en onteigening. Gedeputeerde Staten kunnen hier in beginsel in de plaats treden van burgemeester en wethouders (art.3.26 lid 2) waardoor Gedeputeerde Staten vergunningen kunnen verlenen.

## Gemeente

De gemeente zal door de nieuwe Wro voor haar hele gemeentelijk grondgebied de verplichting krijgen om bestemmingsplannen op te stellen (art.3.1). Om de gewenste ontwikkelingen te sturen en mogelijk te maken, kunnen er regels opgesteld worden wat betreft het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Tevens krijgt de gemeente de ruimte om regels ten aanzien van woningbouwcategorieën op te stellen. Hierbij dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen te worden en de regels moeten opgesteld worden in percentages van de woningbouwcategorieën die gerelateerd aan het plangebied moeten zijn.

Bestemmingsplannen hoeven niet meer zoals in het huidige recht ter goedkeuring aan de provincie aangeboden te worden. De provincie krijgt een andere rol en toetst niet meer achteraf de bestemmingsplannen.

### 6.1.3 BEHEERSVERORDENING (GEMEENTE)

Een ander nieuw instrument dat door de Wro geboden wordt aan de gemeente, naast het bestemmingsplan, is het opnemen van beheersverordeningen die gebieden waar niet of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten. Deze regeling moet zorgen voor minder bestuurslasten bij gemeenten en toch een voldoende mate van planologische regeling bieden (Nijmeijer, 2006). Op het hele gemeentelijk grondgebied kan uit de wet de intentie voortvloeien voor gemeenten om bestemmingsplannen op te stellen. Indien voor een bepaald grondgebied, volgens wettelijk voorschrift, geen bestemmingsplan is vereist kan er een beheersverordening opgesteld worden. Dit om toch te voldoen aan de wettelijke eis dat gemeenten voor hun hele grondgebied één of meerdere planologische regelingen moeten hebben vastgesteld.

Artikel 3.40 stelt dat een beheersverordening alleen kan worden vastgesteld voor die delen van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Hiermee wordt door de Wro de gemeenten een eenvoudig instrument geboden dat in plaats van een bestemmingsplan kan worden toegepast in laagdynamische (weinig te verwachten toekomstige ontwikkelingen) gebieden (BRO, nota van toelichting 2006). Als basis van een beheersverordening zal in de meeste gevallen een structuurvisie gebruikt worden. Voor die gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen verwacht wordt, kan zoals in de vorige alinea al gesteld is, een beheersverordening opgesteld worden. Mocht blijken uit een structuurvisie dat er wel ruimtelijke ontwikkelingen gepland zijn kan de gemeente hier van afwijken en toch een beheersverordening opstellen en eventueel hierin een 'binnenplanse' of 'buitenplanse' ontheffing opnemen.

De gemeenten zijn ook bij de beheersverordeningen verplicht om binnen een termijn van tien jaar deze te herzien. Ook hier geldt namelijk dat wanneer dit niet gebeurt, de bevoegdheid tot het vorderen van leges vervalt voor marktpartijen die binnen het desbetreffende grondgebied van de verordening vallen.

#### 6.1.4 PROJECTBESLUIT (GEMEENTE, PROVINCIE, RIJK)

Het projectbesluit, zoals opgenomen in de nieuwe Wro, kent geen sterke afwijkingen van de huidige projectprocedure. De nieuwe projectprocedure had volgens de memorie van toelichting(p.34) nagenoeg de zwaarte van een bestemmingsplanherziening gekregen. Het verkorten van procedures tot aanpassing van een bestemmingsplan zal moeten leiden tot een betere toepassing van het projectbesluit in de nieuwe Wro.

Het nieuwe projectbesluit heeft de volgende kenmerken:

- de gemeenteraad (of na delegatie: burgemeester en wethouders) kan voor de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen (3.10)
- het besluit kent een ruimtelijke onderbouwing van het project en vormt een toetsingskader voor de bouwvergunning en overige vergunningen(3.10)
- er is geen voorafgaande verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten meer vereist, maar krijgen de mogelijkheid om hun zienswijze in te dienen (3.11)
- de beslistermijn wordt 12 weken(3.11)
- een verzoek om voorlopige voorziening gedaan gedurende de beroepstermijn heeft een schorsende werking (art.8.4)
- (art.3.14) mocht er binnen een jaar een ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage worden gelegd dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit, kunnen zienswijzen daartegen geen betrekking hebben op het deel van het bestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in het projectbesluit (Van Zundert, 2006, p.149)

In de nieuwe Wro is een bepaling opgenomen die het belang van een snelle vastlegging van het bestemmingsplan door de gemeente ondersteunt en tegelijk garandeert. De bepaling is dat burgemeesters en wethouders binnen een jaar, nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden, een ontwerp voor een bestemmingsplan, waarin het project is ingepast, ter inzage (art.3.13) moeten leggen. Indien niet voldaan wordt aan de eis om binnen de gestelde termijn een bestemmingsplan vast te stellen, is in artikel 3.13 lid 3 een sanctie voor de gemeente bepaald. Deze sanctie houdt in dat de bevoegdheid tot het vorderen van verstrekte diensten, bijvoorbeeld leges, verband houdend met het projectbesluit, kan worden opgeschort totdat het bestemmingsplan is vastgesteld. Indien niet alsnog binnen 6 maanden een bestemmingsplan is vastgesteld dan wordt de genoemde bevoegdheid tot vorderen ingetrokken.

Betreffende artikel 19 zijn er een aantal wijzigingen die bij moeten dragen aan een kortere projectprocedure. Vrijstellingen die onder het huidige recht gelden, komen in het projectbesluit niet meer terug. Waar onder art.19 nog verschil gemaakt werd tussen het vrijstellingsbesluit waarvoor een verklaring van geen bezwaar nodig was en één waar deze verklaring niet noodzakelijk was, is dit in het nieuwe projectbesluit niet het geval. De beslistermijn is in het nieuwe projectbesluit, met 12 weken, langer dan onder art.19 indien niet een verklaring (van geen bezwaar) noodzakelijk was. Daarentegen is de termijn korter dan onder art.19 indien er wel een verklaring van geen bezwaar nodig was.

Voor de provincie gaat gelden dat zij op basis van artikel 3.27 lid 1 een projectbesluit ten behoeve van provinciaal belang kan nemen. Het Rijk kan op basis van artikel 3.29 lid 1 door de Minister, na de gemeenteraad en Provinciale Staten gehoord te hebben, een projectbesluit laten nemen indien het nationaal belang dit vergt. De bepalingen wat betreft het projectbesluit voor het Rijk, provincie en gemeente zijn dezelfde.

Als de provincie gebruik maakt van een projectbesluit zal zij binnen een jaar met een ontwerp voor een inpassingsplan moeten komen dat betrekking heeft op het grondgebied waarop het projectbesluit vervolgens betrekking heeft. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven valt het inpassingsplan onder het gemeentelijk bestemmingsplan maar is het de provincie die na het projectbesluit de volgende stappen moet doorlopen.

#### 6.1.5 ALGEMENE REGELS EN AANWIJZINGEN VAN PROVINCIES EN RIJK

De nieuwe Wro staat in het teken van het bieden van instrumentarium aan de verschillende overheidsniveaus. Één van de nieuwe instrumenten is de bevoegdheid om algemene regels op te stellen voor de lagere overheden door provincie en Rijk. Dit is mogelijk door middel van een verordening die eisen kan stellen aan de planologische besluiten van lagere overheden. Artikel 4.1 maakt, voor het waarborgen van een goed ruimtelijk beleid, het mogelijk dat door een provinciale verordening regels opgesteld kunnen worden die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en projectbesluiten. De gestelde regels kunnen ook gelden voor één of meer aangegeven gebieden of categorieën van gebieden binnen het grondgebied van de provincie.

Op deze manier biedt de Wro de mogelijkheid aan de provincie om bij een provinciale ruimtelijke verordening regels te stellen betreffende de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Deze regels dienen door de gemeenteraad, binnen een jaar tenzij in de verordening anders bepaalt, na inwerkingtreding opgenomen te worden in een bestemmingsplan of een beheersverordening. Met dit instrument kan volgens de memorie van toelichting door de provincies duidelijkheid verstrekt worden naar bestuursorganen en indirect naar burgers en maatschappelijke organisaties met inachtneming van de normen, waaraan de bestuursorganen zich dienen te houden.

Een instrument dat is gebleven, is de aanwijzing voor de provincie en Rijk in artikel 4.2 en 4.4: de bevoegdheid om een gemeenteraad te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. Voorwaarde voor het inzetten van dit beleid moet weer de noodzaak zijn om in te grijpen vanwege de belangen van het ruimtelijk beleid. Mocht de provincie in moeten grijpen als een gemeente een aanwijzing niet opvolgt moet er rekening worden gehouden met een proactieve (art.4.2 of 4.4) en reactieve aanwijzing (art.3.8 zesde lid).

De proactieve aanwijzing vloeit voort uit de structuurvisie waarin de provincie het provinciale ruimtelijk beleid voor een gebied neerlegt, en op welke wijze en met welke instrumenten het beleid wordt gerealiseerd. Indien sprake is van het niet opvolgen van een proactieve aanwijzing zijn hier geen sancties aan verbonden omdat de bewuste artikelen over het niet of niet tijdig opvolgen niets vermelden. De provincie kan dan gebruik maken van haar bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot stand te brengen.

Artikel 3.8 lid 6 kan worden gebruikt als de provincie geen proactieve aanwijzingen heeft vastgesteld en er vanuit provinciaal belang toch geacht wordt om te handelen naar bescherming van het algemeen belang. Wel wordt in dit artikel bepaald; dat bij een reactieve aanwijzing Gedeputeerde Staten in de motivering de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die hen beletten het



betrokken provinciaal onderscheidenlijk nationaal belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen, vermelden.

Er kan ook sprake zijn van een reactieve aanwijzing omdat de provincie of het Rijk aangenomen hebben dat gemeenten vrijwillig overgingen tot het overnemen van beleid vermeld in de structuurvisies. In dit geval leidt dit ertoe dat het niet gewenste onderdeel, geen deel uit blijft maken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Vooral nog wordt aangenomen dat Gedeputeerde Staten gaan handelen wanneer het ontwerp-bestemmingsplan indruist tegen provinciale belangen en dat zij hiervoor zienswijzen indienen. Mocht de gemeenteraad deze niet implementeren en/of slechts gedeeltelijk overnemen, kan er een reactieve aanwijzing worden gegeven door de Gedeputeerde Staten.

# 7 Interviews

## 7.1 INLEIDING

De grondbeleidsinstrumenten kunnen, in het kader van de Nota Ruimte en de Nieuwe Wro, door de overheden voor meerdere beleidsvelden gebruikt worden. In dit onderzoek staan de nieuwe beleidsinstrumenten voor het ontwikkelen van vastgoed centraal maar wordt ook rekening gehouden met het gebruik van de instrumenten voor andere doeleinden.

Voor het onderzoek zijn twee zaken belangrijk. Allereerst is het belangrijk om de verschillende doelen die nagestreefd kunnen worden door de partijen te onderscheiden. Daarnaast is het belangrijk om begrippen te definiëren, die soms verwarring kunnen opleveren in het gebruik.

Er zijn een aantal doelen gesteld in de Nota Grondbeleid en de Nota Ruimte die in hoofdstuk 4 reeds aan de orde zijn gekomen en die de basis zijn voor het onderzoek. In het onderzoek staan vooral de veranderende posities van de partijen centraal. Om deze duidelijk in beeld te krijgen worden hier de uitgangspunten van de nota's aan de orde gesteld:

- De overheden hebben de beschikking over instrumenten voor het grondbeleid
- Voorkeur gaat uit naar een vrijwillige samenwerking tussen overheden en partijen
- Het instrumentarium staat alleen de overheden ter beschikking ten opzichte van partijen indien zij niet volgens bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen willen realiseren en zij baat hebben bij overheidsinvesteringen
- Gepast instrumentarium voor faciliterend grondbeleid maakt actief verwerven van gronden overbodig

Daarnaast benoemt de Nota Ruimte "gebiedsontwikkeling" (ontwikkelingsplanologie) als nieuwe invalshoek voor het ruimtelijk beleid. Het steeds vaker voorkomen van gemeenteoverschrijdende projecten en het koppelen van blauwe en groene functies aan de rode functies zijn hiervan de oorzaak. Omdat dit thema regelmatig terugkomt in de interviews met betrokkenen, vindt u hieronder de definitie van "gebiedsontwikkeling" zoals deze bedoeld is in de interviews. Tevens wordt het begrip grondpositie omschreven om ook hierin vermenging van verschillende interpretaties te voorkomen.

Gebiedsontwikkeling: *Het gezamenlijk tot stand brengen van ruimtelijke ontwikkelingen waarin verevening kan plaatsvinden tussen blauwe, groene en rode contouren.*

Grondpositie: *de mogelijkheid om juridische eigendom te verwerven op grond van een gesloten overeenkomst voor een potentiële planontwikkelaar en/of potentiële planontwikkelaar die juridische eigendom heeft verworven op een potentiële uitleglocatie en/of partijen die afspraken hebben gemaakt met een grondeigenaar over ontwikkeling.<sup>20</sup> Planontwikkelaar kan zijn in dit onderzoek de provincie, gemeente of de marktpartij.*

---

<sup>20</sup> Mede ontleend aan de definitie van grondpositie die gebruikt is in het eindrapport 'Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten' (2004) door H. Wolff en D. Groetelaers in opdracht van VROM.

Naast het thema "gebiedsontwikkeling" wordt ook in dit hoofdstuk het thema "verwachtingsstrategie" omschreven. Dit thema levert een belangrijke bijdrage om een beeld te kunnen vormen van de posities van de overheden en marktpartijen ten opzichte van elkaar. Vragen over de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden, het gebruik en de verwachtingen van de nieuwe instrumenten en de rollen van de partijen in het ontwikkelingsproces komen aan bod.

Voor de interviewgesprekken met de gemeente en provincie is begonnen met een hypothese. Voor het gebruik van een hypothese moet er voldoende grond aanwezig zijn, want zij is bepalend voor de richting van een onderzoek. Met de hypothese wordt een voorlopig antwoord gegeven op een vraag. Omdat de interviews voor de verschillende partijen elk een aparte inslag hebben en ze samen inzicht moeten geven over de uiteindelijke rolverdeling, is er voor gekozen om het interview te beginnen met een hypothese om richting te geven. De hypothese die voor de interviews is gebruikt; De gemeente/provincie gaat facilitair grondbeleid voeren op basis van de nieuwe Wro.

## 7.2 PROVINCIE

Onder het huidige recht had de provincie behalve het minnelijke verwerven nog geen beschikking over de traditionele verwervingsinstrumenten zoals deze voor de gemeente gelden. Als de provincie het geboden instrumentarium gaat inzetten kan de provincie beleid maken en uitvoeren. Met andere woorden: de nieuwe Wro geeft de provincie de ruimte om zelf te beslissen of de, in de wet geboden, instrumenten ingezet gaan worden. Hiermee is de weg vrij om als een actieve publieke ontwikkelaar op te treden. In het tweede gedeelte van de interviews wordt de provincies gevraagd hoe zij hun nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaan oppakken en uitvoeren.

De provincie Limburg heeft het over een nieuw tijdperk: de Nota Ruimte en de nieuwe Wro luiden een tijdperk met een nieuwe sturingsfilosofie in. Belangrijk kenmerk van die sturingsfilosofie is dat overheden samen met maatschappelijke organisaties en marktpartijen zowel planvorming als uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen ter hand nemen. Limburg is één van de drie provincies die aangeeft dat zij naar aanleiding, en ter voorbereiding, op de nieuwe Wro gehandeld heeft en een nieuwe grondbeleid nota of notitie heeft opgemaakt. De handreiking van de provincie Limburg speelt in op de nieuwe instrumenten die geboden worden en zullen naar verwachting ook gebruikt worden om toezicht op de uitvoering en handhaving van de ruimtelijke regelgeving te houden (p.81 deel 2 handreiking). De handreiking van de provincie Limburg is tot dusver het meest vergaand in het beschrijven van wat de nieuwe Wro betekent voor het toezicht, handhaving en haar verantwoordelijkheden.

De provincies Friesland en Gelderland geven aan dat de nieuwe Wro een aanleiding was om zich te bezinnen op het provinciaal grondbeleid. In het geval van de provincie Friesland heeft het geleid tot een nieuw provinciaal grondbeleid en bij de provincie Gelderland tot een gedragslijn voor de provincie met betrekking tot de nieuwe Wro. De provincie Gelderland kiest voor een gedragslijn en herschrijft de Wro voor de provincie waarbij geen standpunten ingenomen worden die in strijd zijn met haar provinciale belangen. Een beschrijving van provinciale belangen vindt hier niet plaats. De respondent geeft aan dat er de stille wens is om een grondbeleid op te stellen maar dat dit een aparte discussie is naast de Wro. Bij de Gedeputeerde Staten leeft echter wel de ambitie om een grondbeleid op te stellen, maar zij zijn zoekende in haar doelstelling hoe grondbeleid kan worden toegepast.

Ook de provincie Groningen is zoekende. In 2001, naar aanleiding van de nota Grondbeleid, is de discussie gestart bij de Raad van State over "wat en hoe" het grondbeleid eruit moet komen te zien. Dit is echter bij een discussie gebleven en niet omgezet in een concreet plan. Wel hopen ze binnenkort met een startnotitie te komen waarin een kader weergegeven wordt en welke wegen mogelijk zijn onder de nieuwe Wro.

De provincie Utrecht geeft aan niet te verwachten dat de Wro aanleiding is tot het herzien van het grondbeleid. Zij verwachten dat het bestaande actieve grondbeleid gehandhaafd blijft en dat de nieuwe instrumenten een aanvulling en/of verbetering zijn om handhaving en uitvoering mogelijk te maken. Er wordt tevens voorzichtig de verwachting uitgesproken dat actief grondbeleid minder toegepast zal worden met de komst van de nieuwe Wro: waarom gronden aankopen als je op een andere manier de kosten kunt dekken?

Zuid-Holland geeft te kennen dat er in 2008 een nieuwe nota komt die naar verwachting in het teken komt te staan van de vraag: wat zijn nu echt 'provinciale' verantwoordelijkheden? Naar verwachting zal dit een stevig debat geven vanwege de keuze die gemaakt moet worden over de hoeveelheid verantwoordelijkheden die de provincie voor haar rekening moet nemen. Het antwoord kan niet direct gevonden worden in de aanpassing van de Wro, omdat hierin niet concreet staat beschreven of de provincie verantwoordelijk is. Daarnaast vraagt de Nota Ruimte alleen aan de provincie of de provincie de regie wil nemen. De keuzes zullen dus genomen moeten worden door de bestuurders zelf.

#### Instrumentarium

Gebiedsontwikkelingen komen steeds vaker voor en provincies vervullen, al dan niet gewenst, hier vaak een rol in. De provincies geven aan dat het van het project afhankelijk is hoe zij hun rol vorm geven. Dit kan uiteenlopen van risicodragend tot het dienen als een klankbord.

De provincie Zuid-Holland geeft aan dat bij gebiedsontwikkelingen actief gronden worden verworven en dat door het nieuwe instrumentarium dit niet anders zal worden. Maar zoals in alle andere provincies zal er eerst gestuurd worden op samenwerking met gemeenten. Gelderland geeft te kennen dat hier nog geen invulling aan gegeven kan worden, maar dat er sprake zal kunnen zijn van bewuste risicoparticipatie in gebiedsontwikkelingen. Utrecht geeft aan dat haar optreden anders kan worden doordat er steeds meer steden naar elkaar toe groeien en gemeenteoverschrijdend zijn. Hierdoor kan het provinciaal belang in gevaar komen. Ingrijpen met het instrumentarium kan dan niet uitgesloten worden.

Om inzicht te krijgen in het te verwachten gebruik van het voorkeursrecht, onteigening, exploitatieplan en het geven van aanwijzingen, is aan de provincies gevraagd of zij er al over nagedacht hebben om deze te gaan gebruiken. De helft van de provincies geeft aan dat er wel over nagedacht is, maar dat er nog geen concrete plannen zijn. Alle provincies beamen dat zij wel mogelijkheden zien. Gelderland geeft aan dat door de steeds grotere belangen bij gebiedsontwikkeling er duidelijker doelen gesteld moeten worden en dat deze bescherming nodig hebben. Deze bescherming kan mogelijk door het gebruik van de Grex-wet gegarandeerd worden. Zij verwachten dat dit instrument in gebruik zal toenemen. De provincie Utrecht verwacht dat ook het exploitatieplan een helder inzicht kan geven in het samenwerkingsproces.

Het gebruik van het voorkeursrecht en onteigening worden in sommige provincies al gebruikt door middel van samenwerking met gemeenten, daar alleen gemeenten gebruik kunnen maken van deze instrumenten. Maar alle provincies zijn zich bewust dat het gebruik van deze instrumenten door de provincie als zeer politiek gevoelig ervaren kan worden; hier zal men dan ook niet snel toe overgaan. De respondent van de provincie Zuid-Holland laat weten dat wanneer er aanwijzingen worden gegeven, er ingegrepen wordt in een lokaal bestuur. De provincies geven aan dat het instrumentarium als een stok achter de deur gezien moet worden, maar dat hier niet het antwoord in opgesloten zit om ontwikkelingen te versnellen en/of draagvlak te creëren voor het plan.

### Gebiedsontwikkeling

De provincies geven te kennen dat een actieve rol van de provincie, met de provincie als publieke ondernemer, vraagt om kennis van het functioneren van de markt en de manier van werken met marktpartijen. Enkele provincies geven wel aan dat zij hier ervaring mee hebben. Toch geven de meeste provincies aan niet de taak van de gemeente over te willen nemen en dat samenwerking met de verschillende partijen voorop staat. 'Daar waar de beste partij de regiefunctie op zich kan nemen moet deze dat doen' (Dhr. Maas).

Mocht er sprake zijn van provinciaal en/of regionaal belang waar de provincies zich verantwoordelijk voor voelen, geven de provincies aan dat er overwogen zal worden om hun instrumentarium te gebruiken. Gelderland, Limburg en Friesland hebben dit ook duidelijk omschreven in hun nota's, waar de provincie zich primair verantwoordelijk voor voelt, is zij bereid beleidsuitvoerende instrumenten in te zetten. Provincie Friesland zet een zogenaamde Provinciale Instrumenten Koffer in, waarin de nieuwe instrumenten voor integrale gebiedsontwikkeling worden beschreven, zodat bij elk project de juiste instrumenten kunnen worden ingezet (Nei Provinsjaal Grûnbelied, Friesland). In het geval van gebiedsontwikkeling geven de provincies aan om samen te willen werken en publiekprivaat te willen stimuleren.

Aan de provincies is gevraagd of bij structuurvisie marktpartijen zouden worden uitgenodigd. In eerste instantie worden door alle provincies de gemeenten betrokken bij het ontwikkelen van gebieden. Limburg geeft aan dat: "provincie en gemeente in een vroeg stadium een gezamenlijke perceptie van het project vormen; zowel ambtelijk (projectleider) als bestuurlijk. Wanneer het project dit vereist, zal er samen gezorgd worden voor een snelle afstemming met woningcorporaties of ontwikkelaars over de bereidheid te participeren in het project, om de slaagkans te vergroten". Friesland kiest in haar nota er uitdrukkelijk voor dat gemeenten in eerste instantie het loket zijn: aanspreekpunt voor corporaties, projectontwikkelaars en belangengroepen en dat zij de intensiteit van communicatie en interactie bij planvorming bepalen.

Zuid-Holland geeft aan dat deze omslag al vanaf 2004 is gemaakt en dat ruimtelijke ontwikkelingsplanologie en (risicodragend) samenwerken met andere overheden en/of private partijen daarin een centrale, katalyserende rol spelen. In haar nota schrijft zij dat 'vanuit de scharnierfunctie tussen Rijk en gemeenten en tussen overheden en markt de provincie in haar uitvoeringsrol veelal samenwerkt met anderen'. De provincie geeft ook te kennen dat de gemeenten hier eerst aan moesten wennen maar dat langzamerhand het besef komt bij gemeenten dat de provincie een serieuze meedenkende partij is en dat zij er van overtuigd raken dat zij meer verantwoordelijkheden moeten dragen in samenwerkende gebiedsontwikkelingen waarbij de provincie betrokken is. Drie provincies merken op dat zij steeds vaker in gebiedsontwikkelingen als een gelijkwaardige partij optreden naast de gemeenten.

De overige provincies geven aan dat er nog niet nagedacht is over het betrekken van marktpartijen op het niveau van structuurvisies. Ook is nog geen besluit genomen over de vraag of er, bij betrokkenheid van marktpartijen, afspraken gemaakt moeten worden waarin staat dat de gemeente niet gebonden is aan het advies van de marktpartij.

Ook is aan de provincies gevraagd hoe zij gebiedsontwikkeling tot stand zien komen en welke rol zij voor de provincie zien weggelegd in deze ontwikkeling. Door de meervoudige doelstellingen en het centraal stellen van een groter gebied is het een grote opgave om synergie tussen meerdere marktpartijen te verkrijgen. Doordat het tevens maatwerk is, geven de provincies aan dat de betrokkenheid en hoedanigheid per situatie kan verschillen. Maar indien er besloten is tot een risicodragend participeren door de provincie, wordt door drie van de provincies gekozen voor een sturende positie in de samenwerkingsconstructie/ontwikkelingsmaatschappij. Het hebben van grondposities wordt door een provincie aangedragen om een sturende en/of regiefunctie te vervullen. De provincies Utrecht en Groningen geven aan dat er nog geen duidelijke keuzes zijn gemaakt over de opstelling ten aanzien van gebiedsontwikkeling en geven aan dat er eerst politiek draagvlak gecreëerd moet worden.

### Conclusie

De meerderheid van de provincies geeft aan dat zij nagedacht heeft over de rol in de grondpolitiek en het bijkomende instrumentarium. Afhankelijk van de provinciale belangen bij gebiedsontwikkeling zal zij kiezen voor een vorm van grondbeleid. Duidelijke definieerbare belangen worden, met uitzondering van de provincie Limburg, door geen van de provincies gegeven. Wel geven ze te kennen dat indien provinciale belangen in het geding zijn de provincies haar verantwoordelijkheden zullen dragen en hiernaar zullen handelen.

Over wanneer en hoe het instrumentarium te gebruiken is, is bij alle provincies niet of nauwelijks nagedacht. Enkele provincies hebben aangegeven dat zij er organisatorisch nog niet op voorbereid zijn en dat de kennis ontbreekt om het overzicht te hebben van de mogelijkheden die het instrumentarium biedt. Overigens denken de meesten dat zij met behulp van het nieuwe instrumentarium zich actiever gaan begeven op de grondmarkt.

De provincies geven aan dat in eerste instantie niet de positie van de gemeente wordt overgenomen; maar indien gemeenten niet willen handelen naar provinciaal belang en/of de doelstellingen te ver uiteen liggen, wordt overwogen om het instrumentarium in te zetten.

## **7.3** GEMEENTE

In het eerste gedeelte van de interviews wordt gevraagd of het instrumentarium voldoet en/of er een visie is op het te voeren grondbeleid. In de meeste gevallen hanteert de gemeente een nota grondbeleid of is er een notitie aanwezig.

In het verloop van de interviews is er gevraagd of de nieuwe Wro met haar instrumenten de aanleiding is om haar visie op het grondbeleid te vernieuwen. Voor drie van de gemeenten is dit geen aanleiding voor een nieuwe visie. De gemeente Veenendaal zal haar grondbeleid alleen wijzigen als de marktomstandigheden dit strikt noodzakelijk maken. De gemeenten Groningen en Woerden geven aan dat het nog onzeker is of er tot een herziening overgegaan wordt en zijn van mening dat de praktijk moet uitwijzen of de instrumenten werken.

De gemeenten Groningen en Woerden verwachten dat ze actief grondbeleid blijven voeren. De gemeente Woerden geeft echter aan dat met de nieuwe Grex-wet er meerdere mogelijkheden zijn bij het maken van exploitatieovereenkomsten, zodat er niet meer automatisch gekozen hoeft te worden voor een actief grondbeleid om te kunnen sturen. Maar ook hier zal de praktijk uit moeten wijzen of het zo werkt.

Zeist geeft aan dat er een concept nota grondbeleid is opgesteld. Deze heeft ze voor het eerst zelf opgesteld daar de eerdere notitie door externe bedrijven werd opgesteld. Zij geeft aan dat deze voornamelijk 'eng' was en dat deze niet uitweidend genoeg was. De nieuwe Wro met haar Grex-wet zijn hierin opgenomen en zijn afgelopen najaar opgestuurd naar de raad. In dit nieuwe model is duidelijk de keuze gemaakt voor een actief grondbeleid. Hier wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenstedelijk en buitengebieden, maar wordt er gestreefd naar een stevige positie voor de gemeente dat ook door gebruik van andere middelen tot stand gebracht kan worden. Zoals de meeste gemeenten wil de gemeente Zeist met haar grondbeleid voornamelijk via de minnelijke weg verwerven. Ook Zeist zal de nieuwe instrumenten bij voorkeur gebruiken als stok achter de deur.

De in het onderzoek gebruikte definitie voor ontwikkelingsplanologie is de definitie van Nirov: *'de uitvoering en het interactief ontwikkelen, uit samenwerking voortkomend en kunnen rekenen op steun van de betrokkenen.'* De gemeenten is gevraagd naar de manier waarop zij gebiedsontwikkeling tot stand zien komen, in welke rol zij zichzelf en de andere partijen zien. Op de vraag wie de regiefunctie heeft, indien er sprake is van gebiedsontwikkeling, geven alle gemeenten aan dat zij deze regiefunctie bij de gemeenten neer willen leggen. Indien er bovengemeentelijke belangen zijn, geven twee gemeenten de voorkeur aan samenwerking tussen gemeenten. Als er sprake is van provinciale belangen, geeft één gemeente aan de regiefunctie bij de provincie neer te willen leggen.

Op één gemeente na geven alle gemeenten aan dat marktpartijen zich bij hun taak moeten houden voor wat betreft de uitvoering en financiële risico's. Samenwerking staat voorop in gebiedsontwikkeling, maar de gemeente zal voornamelijk het programma, kwaliteit en planning moeten bewaken mede doordat marktpartijen niet voldoende juridische kennis hebben. Zeist geeft te kennen, indien er zich marktpartijen voordoen die de regiefunctie op zich willen nemen, dat zij dit niet tegenhoudt zolang de marktpartijen binnen de kaders van de gemeente blijven.

De gemeenten hebben al aangegeven dat het grondbeleid niet aangepast is door de komst van de nieuwe Wro en/of door de focus op gebiedsontwikkeling. Ook de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de gemeente en de andere overheidsniveaus hebben niet geleid tot een ander gemeentelijk beleid. Het vaker toepassen van instrumentarium is niet een verwachting, mede doordat er al meerdere jaren projecten als gebiedsontwikkeling worden uitgevoerd. Het, volgens de heer Derksen, meer moeten aansturen op plankwaliteit in plaats van op het actief verwerven van gronden, zal tot faciliterend grondbeleid moeten leiden, met de Nota Ruimte als grondslag. Het actief voeren van grondbeleid wordt in dit kader toch gezien als middel om meer te kunnen afdwingen en om zo meer invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de projecten.

Het blijft volgens de Gemeente Woerden een kwestie van risico-inschatting. Faciliterend grondbeleid kan voor kleinere gemeenten, volgens de middelgrote en grote gemeenten, meer aan de orde komen. Enkele gemeenten denken dat zij met facilitair grondbeleid meer kunnen doen.

## Instrumentarium

Grond is een essentiële productiefactor in het ontwikkelingsproces van vastgoed, maar is tevens een schaars product. In de verschillende interviews is gevraagd hoe de gemeenten tegen het nieuwe instrumentarium van de nieuwe Wro aankijken. Uiteenlopende reacties zijn het gevolg.

De gemeenten zien een kleine verkorting van de formele procedures, omdat er geen goedkeuring meer van provinciale GS nodig is. Daarnaast verwachten enkele gemeenten dat binnenstedelijke locaties, door de komst van nieuwe instrumenten, sneller tot stand moeten kunnen komen. Veel partijen verwachten door de aanpassingen van het instrumentarium geen ander gebruik, maar zien het echt als een stok achter de deur. Een toename in het gebruik zal er naar verwachting niet van komen.

De mogelijkheden met betrekking tot de nieuwe grondexploitatiewet worden als positief ervaren door de meeste gemeenten. Toch betwijfelen de gemeenten of het genoeg is om de marktpartijen over de streep te kunnen trekken: het is nog maar de vraag of de nieuwe Wro de oplossing is met betrekking tot de grondexploitaties. De meeste gemeenten geven dan ook aan dat "het samen eruit komen" de voorkeur krijgt. Binnen de meeste geïnterviewde gemeenten is het echter nog niet duidelijk hoe er gewerkt gaat worden met het nieuwe exploitatieplan en zijn er nog geen concrete afspraken gemaakt over directe invoering van het exploitatieplan. Enkele gemeenten vragen zich hardop af of het nieuwe instrumentarium bij actief grondbeleid wel gebruikt moet gaan worden. Omdat het gebruik nogal politiek beladen en geen populair bestuurlijk middel is, zal men inderdaad niet of nauwelijks tot actie overgaan.

Het exploitatieplan kent ook de mogelijkheid om locatie-eisen op te stellen om zo sociale woningbouw en particuliere opdrachtgeverschap toe te wijzen aan de gronden. De helft van de gemeenten geeft aan dat hier in eerste instantie samenwerking voorop zal staan en dat gebruik van locatie-eisen niet wenselijk is. De gemeente Woerden geeft aan dat zij zich nog moet bezinnen over de inhoud van het exploitatieplan. De gemeente Veenendaal verwacht er zeker gebruik van te willen maken en de gemeente Groningen ziet dit ook gebeuren. Beide gemeenten dragen aan dat marktpartijen alleen geïnteresseerd zijn in de verdien Capaciteiten van de hogere segmenten, waardoor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap geen kans krijgen. Groningen betoogt zelfs dat dit de kans is om dit meer in balans te krijgen. Volgens de meerderheid zal de functie van marktpartijen hierbij geen rol spelen. Twee gemeenten geven aan dat zij zich hier nog over moeten buigen. Zeist geeft aan dat er afspraken gemaakt zijn met de woningbouwverenigingen; als er woningen gebouwd worden in algemene zin, heeft zij voorrang op alle andere partijen.

De stelling dat gemeenten hun instrumentarium, bestemmingsplannen en structuurvisies anders gaan gebruiken voor hun hele grondgebied wordt als niet realistisch ervaren. De gemeenten dragen aan dat hier niet voldoende ruimte voor is. Tijdsplanning, in verband met opstellen bestemmingsplannen, is een factor en leidt tot teveel mogelijkheden ten opzichte van wat programmatisch (volgens het programma) nodig is. Dit kan leiden tot een groter volume dan de markt kan opnemen.

Met de structuurvisies voor de gemeenten krijgen zij een nieuw instrument om de voorgenomen ontwikkeling van het gebied in hoofdlijnen vast te leggen. In de Nota Ruimte wordt een samenwerking voorop gesteld en wordt beoogd dat belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht worden.



Hierop wordt de vraag gesteld of de gemeenten, de marktpartijen en provincies hierbij zullen betrekken. Volgens de gemeenten beschrijven de structuurvisies de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten. Allemaal geven ze aan dat onderlinge afstemming binnen de structuurvisies van de beleidsvorming en beleidsuitvoering door middel van bestuurlijk overleg tot stand zal komen. De provincies zijn door sommige gemeenten al betrokken of worden erbij betrokken vanwege het overschrijden van gemeentelijke grenzen. Ook kan het zijn dat provinciaal beleid de gemeenteliks structuurvisie doorkruist. Over het algemeen geven alle partijen aan om de provincies te willen betrekken bij de keuzes die gemaakt worden in de structuurvisies, de gemeente Zeist wil de provincie alleen om commentaar vragen.

Met betrekking tot de marktpartijen geven twee gemeenten aan dat zij deze marktpartijen denken te gaan betrekken bij de uitwerking van de structuurvisies. Hierin wordt gekeken welke locaties in beeld komen voor herontwikkeling. De overige gemeenten zien niet eerder een rol weggelegd voor de marktpartijen dan bij de uitvoering van de visies en nadat deze openbaar zijn gemaakt.

#### Conclusie

Nieuwe keuzes ten aanzien van het grondbeleid zijn bijna niet gemaakt en meer dan de helft van de respondenten verwacht dat er niks zal veranderen aan de vorm. De nieuwe Wro is voor vele gemeenten geen aanleiding geweest om organisatorische veranderingen door te voeren. Ook zal in het algemeen het betrekken van marktpartijen en provincies in het proces van gebiedsontwikkeling en bij het planproces niet eerder in het proces gebeuren.

## **7.4** MARKTPARTIJEN

Marktpartijen zijn gevraagd naar hun voorkeur wat betreft de samenwerking met overheden. Daarnaast is gevraagd of zij ook veranderingen verwachten in hun eigen positie en/of zij zich anders gaan positioneren.

De eerste vraag had betrekking op de gewenste houding van de gemeenten ten opzichte van het grondbeleid. De marktpartijen geven aan dat er een voorkeur bestaat voor een faciliterende rol van de gemeente waarbij de gemeente de kaders stelt, planologisch faciliteert en goede voorwaarden schept waardoor zij het goed kunnen regisseren. De marktpartijen kopen de gronden en organiseren de hele ontwikkeling. Aan het eind leveren zij de openbare ruimte op aan de gemeente. Één van de partijen geeft als onderliggende gedachte aan, dat het beter is dat de gronden niet bij de gemeenten terecht komen omdat grondontwikkelingen steeds vaker naar aanbestedingachtige vormen riekt.

Een andere ontwikkelaar geeft aan dat zij het liefst ziet dat gemeenten plannen op kwaliteit gaan selecteren. De ontwikkelaars zien een systeem waarin een quotering aan de grond wordt gegeven en dat grond is gekoppeld aan de vrij-op-naam-prijs (hoe duurder de woning wordt, hoe meer je voor de grond betaalt en verschillen per sector), waarbij ingezet wordt op kwaliteit. Dit zou een makkelijke controleerbare grondprijs op moeten leveren.

Aan de partijen is gevraagd of men ook gebruik gaat maken van haar recht op zelfrealisatie, indien grondposities in bezit zijn. De partijen geven aan dat zij het bij voorkeur niet zover laten komen. Één van de partijen geeft aan dat zij alleen gronden kopen waarvan het bijna zeker is dat er een bestemming op komt. Een andere partij geeft aan dat zij gronden verwerft op knooppunten en ander potentiële locaties, maar dat bij het ontwikkelen van de gronden samenwerking met de gemeenten voorop gesteld wordt.

De meeste partijen vinden het verstandig als de gemeenten het 'harmonisatie' model toe gaan passen bij zelfrealisatie. Niemand is immers gebaat bij conflicten: de tegenwerkende partij komt toch wel aan tafel. Zij zien hierin met de nieuwe wetgeving een goede basis om de concurrentie eerlijker te maken.

Hierboven is al genoemd dat één van de marktpartijen heeft aangegeven dat zij graag een andere vorm van grondprijs berekening ziet. Zij ziet in de residuele grondwaardeberekening geen toekomst om de woningproductie en -kwaliteit te verbeteren. Volgens de marktpartij ziet de gemeente de residuele berekening niet als een prijs/product verhouding van de grond. Zij ziet het in liever in twee fasen. De marktwaarde van de grond waarbij residueel terug wordt gerekend (wat moet er gebeuren om tot die bouwrijpe grond te komen) en waar met de marktwaarde winst kan worden gemaakt in de opstalexploitatie. Laat dit de projectontwikkelaar toekomen, omdat zij de risico's nemen. Volgens hun zeggen wordt hierdoor vermeden dat de gemeente pas op de plaats moet maken op het einde van de rit, doordat bijvoorbeeld het plan niet door gaat door de economische ontwikkelingen en/of een aantrekkende/stijgende rente en bouwkosten. Door het in twee fasen te splitsen kan de gemeente de ontwikkelaar de winst gunnen als het hem lukt om er meer woningen op te zetten of duurder te verkopen. Als gemeente loopt zij niet het risico, omdat zij de grond verkoopt op basis van residuele grondwaarde (marktniveau). De grondexploitatie /overeenkomst is hierbij van belang om vast te stellen wat de residuele waarde van de grond is en waar de gemeente de grond voor kan verkopen. De risico's komen hierbij niet voor de gemeenten maar zij behalen op deze manier ook geen winst.

De marktpartijen is ook gevraagd in welk stadium zij graag betrokken willen worden. Alle van de gesproken partijen geven aan bij het starten van planontwikkeling mee te willen praten. De marktpartijen geven wel aan dat het in het belang van de gemeenten is om een marktconsultatie te houden, maar dat zij in een overeenkomst moeten vaststellen dat er geen verplichtingen uit voortkomen. Voor de marktpartijen is het zo vroeg mogelijk aan tafel komen een doel op zich en een manier om zich te kunnen onderscheiden van de concurrent. Ze geven te kennen dat het ook beter zal zijn voor het doorzien van de markt en om een zo hoog mogelijke planologische kwaliteit te kunnen behalen. Zij zijn van mening dat de discussies over plankwaliteit gevoerd moeten worden wanneer de grondexploitatie op tafel ligt en deze nog bespreekbaar is. Wil de gemeente een bepaald doel halen, dan zal ze dit in het begin moeten formuleren in randvoorwaarden en ook in de grondexploitatie moeten vastleggen.

Ook aan de marktpartijen is gevraagd hoe zij gebiedsontwikkeling tot stand zien komen. Alle geven aan dat het primair een taak van de overheid is. De marktpartijen geven aan dat zij van mening zijn dat de regie in gebiedsontwikkeling niet aan hun toebedeeld dient te worden. Als er sprake is van binnenstedelijke herstructurering vinden ze dit geen probleem. Samenspraak in de planvorming wordt wel op prijs gesteld. De marktpartijen zien graag meer regie van de gemeente en provincie bij gebiedsontwikkeling, waarbij zij de kaders en randvoorwaarden moeten aangeven waarbinnen de marktpartijen kunnen ontwikkelen. Voor de provincie zien de partijen een grote rol weggelegd bij bovenregionale plannen. Zij hopen dat de provincie een stimulans voor de gemeenten kan worden om gebiedsontwikkelingen sneller te doen laten verlopen. De partijen geven wel aan dat zij de rol van de overige partijen nog moeten leren kennen en dat zij in het verleden hier nog weinig mee te maken hebben gehad.

### Instrumentarium

Van de instrumenten die de overheden straks ter beschikking staat, hebben de marktpartijen de meeste verwachtingen van de Grex-wet. Zij zien enerzijds het belang in van een goede regeling over het kostenverhaal en anderzijds dat dit tot een eerlijkere concurrentie kan leiden. Overigens hebben de marktpartijen niet het gevoel dat er veel zal gaan veranderen of dat er nu eerder voorkeursrechten worden gevestigd op grondgebieden. Zij verwachten met samenwerken meer te bereiken op het gebied van plankwaliteit en doelstellingen dan met het toepassen van instrumenten door de gemeenten. Volgens de marktpartijen wordt met de grondexploitatie wet alles in de eerste fase bespreekbaar gemaakt. De gemeente wordt zo gedwongen om keuzes te maken en de ontwikkelaar openheid van zaken te geven.

### Conclusie

Samenwerking is het sleutelwoord voor de marktpartijen om meer te bereiken op het gebied van gebiedsontwikkelingen. De verwachtingen van de nieuwe instrumenten zijn niet hoog, maar marktpartijen hopen wel dat deze gaan leiden tot snellere procedures en een soepeler besluitvorming.

Tot een andere grondstrategie van de marktpartijen zal de nieuwe Wro niet leiden. Zij zullen, indien zij dit nodig achten, gronden verwerven en bij het ontwikkelen de gemeenten en provincies betrekken. Marktpartijen hopen wel dat de gemeenten en provincies hen eerder betrekken in het planproces, zodat er meer op kwaliteit geconcurrereerd kan worden, maar ook om onverwachte kosten in de exploitatie te kunnen opvangen.

Daarnaast stellen ze dat het vertrouwen tussen de overheden en de marktpartijen meer zal moeten groeien. Overheden zullen meer kennis in huis moeten halen en de marktpartijen zullen als klankbord moeten gaan dienen. De overheden moeten open en transparant worden zodat marktpartijen hun visie kunnen geven. Het is in ieders belang dat er een goede ontwikkeling komt. Daarnaast missen de marktpartijen een leider die de ontwikkeling kan organiseren en die keuzes kan maken in het proces.

# 8 Conclusie

## 8.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk staat in het teken van de belangrijkste resultaten en conclusies van dit onderzoek. De probleemstelling, zoals genoemd in het eerste hoofdstuk, waar dit onderzoek een antwoord op geeft, is de volgende:

- Veranderen de posities (rolverdeling) en de strategieën van de overheden en de marktpartijen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening?

In dit kader is eerst het gebruik van het huidige instrumentarium aan de orde gesteld: Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet (Ow). Daarnaast is de aanleiding tot nieuw instrumentarium in kaart gebracht. Vervolgens zijn de nieuwe bevoegdheden, verantwoordelijkheden en het nieuwe instrumentarium van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) onderzocht. Voorafgaand aan deze oriëntaties zijn de theoretische achtergronden van de huidige instrumenten in kaart gebracht.

## 8.2 ONTWIKKELING GRONDPOLITIEK

In hoofdstuk 2 staat het ruimtelijk beleid centraal en is deze besproken aan de hand van een aantal beleidsdocumenten die vorm hebben gegeven aan het ruimtelijk beleid en aanzet hebben gegeven tot de ingeslagen weg. Het volgende kan hier worden geconcludeerd:

- Vanaf het begin van het ontstaan van ruimtelijk orderingsbeleid heeft overheidsbeleid een regulerend karakter getoond. Gaandeweg blijken de verhoudingen aan veranderingen onderhevig te zijn geweest en is de rol van de overheid veranderd. Andere invalshoeken hebben de verhoudingen tussen overheden gewijzigd en hebben de verhoudingen tussen marktpartijen en de overheid getroffen.
- Economische en maatschappelijke veranderingen hebben een grotere nadruk gelegd op de marktwerking. De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening heeft aanzet gegeven tot deelname van marktpartijen bij het invullen van ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het accent is gaandeweg verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. Kwaliteit van de woningen moet voorop staan bij het ontwikkelingsproces met als accent dat er nu voldoende woningen bij gebouwd moeten worden om prijsstabiliteit te bewerkstelligen.
- De grondmarkt is door de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) op de kop gezet. Transparantie, openheid en instrumenten in de beleidsnota hebben er toe geleid dat de posities van gemeenten gewijzigd zijn van een monopolist tot marktspeler. Samenwerking met marktpartijen werd onderdeel van de strategie van gemeenten.
- De gemeente speelt een grote actieve rol op de grondmarkt, door actief gemeentelijk grondbeleid of op basis van een faciliterende rol. De gemeente heeft zich doorgaans in het ruimtelijke ontwikkelingsproces gepositioneerd als actieve publieke ontwikkelaar.

### 8.3 DE AANLEIDINGEN EN VERANDERINGEN

Problemen op het gebied van grondbeleid vinden hun weerslag in beleidsnota's van het Rijk.

- De Nota Grondbeleid en de Nota Ruimte geven de aftrap voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening en invulling aan een nieuw instrumentarium van het grondbeleid.
- Nieuwe keuzes zijn gemaakt voor het ruimtelijk beleid. Verantwoordelijkheden worden toebedeeld aan de decentrale overheden. De verhoudingen Rijk en overheden zullen veranderen door deregulering en decentralisatie. Het accent komt te liggen op sturing door Rijksoverheid op hoofdlijnen in de Nota Ruimte en een eigen verantwoordelijkheid voor elke bestuurslaag.
- Instrumenten worden aan de bestuurslagen ter beschikking gesteld om actief en faciliterend grondbeleid uit te oefenen. Het ruimtelijk ontwikkelingsproces moet hiermee op gang worden gebracht. Daarbij worden verevening en kostenverhaal binnen gebiedsontwikkelingen mogelijk gemaakt.
- Provincies krijgen sturingsmogelijkheden om deel te nemen aan ruimtelijke ontwikkelingen op de grondmarkt en verantwoordelijkheden komen aan de provincies toe.

### 8.4 ROLVERDELING

In hoofdstuk 5 zijn de rolverdelingen van de partijen zichtbaar geworden onder het huidige instrumentarium. In hoofdstuk 7 zijn de verwachtingen over het gebruik aan bod gekomen. Hier werd verschillend over gedacht. Om een antwoord op de vraag te geven of 'het 'nieuwe' instrumentarium aanleiding is voor de partijen om een andere rol te spelen in het vastgoedontwikkelingsproces', komen de conclusies uit de verkenningen aan bod.

Provincies gaan, al dan niet naar aanleiding van de nieuwe Wro of de Nota Ruimte, een actievare rol spelen op de grondmarkt. Zij hebben zich beraden op de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bij enkele provincies zijn organisatorische aanpassingen doorgevoerd om in te spelen op haar nieuwe taken, nu de toetsende rol minder is geworden. Expertise wordt aangetrokken of een andere vorm van projectbenadering wordt onderzocht. Slechts de helft van de provincies blijkt echt voorbereid te zijn op hoe zij hun nieuwe rol gaan oppakken en hier organisatorische invulling aan gaan geven. Verwacht had mogen worden dat provincies meer aandacht hadden besteed aan dit vraagstuk om hun nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden op 1 juli 2008 invulling te geven. In eerste instantie had dit al op 1 januari 2008 moeten gebeuren.

Daarnaast zijn er, op een enkele provincie na, door provincies nog geen provinciale belangen vastgesteld waarbij een duidelijke keuze gemaakt wordt over de manier waarop ze hun instrumenten gaan inzetten. Uit het onderzoek blijkt dat de provinciale rol bij gebiedsontwikkeling niet gericht zal zijn op het inzetten op het onderdeel 'vastgoed'. Het zal meer gericht zijn op het behoud van verevening en kostenverdeling bij de verschillende contouren die het geheel van een gebiedsontwikkeling omvatten.

Verder blijkt uit het onderzoek dat de provincies, indien de provinciale belangen in het geding komen, met behulp van de instrumenten hun actieve optreden kracht bij zullen zetten. Het inzetten van haar instrumenten als onteigening en voorkeursrecht, om rode contouren te bewerkstelligen en verwerving van gronden mogelijk te maken, zullen zij in eerste instantie overlaten aan de gemeenten. Het samenwerken met de verschillende overheidslagen en de expertise bij de gemeenten op deze vlakken zijn de genoemde redenen voor de provincie. Dat de provincie hier een mogelijkheid laat liggen om de free-riders en zelfrealisatie in een vroeg planstadium aan te pakken, wordt nog niet beseft. Het samenwerken met de overheidslagen staat voorop. Daarbij worden politieke onpopulaire maatregelen als het vestigen van voorkeursrecht liever niet over de hoofden van bestuurders van andere bestuursniveaus genomen. Zoals het er nu naar uitziet zullen de mogelijkheden van de geboden instrumenten nauwelijks benut worden om gronden voor vastgoedontwikkelingen tot stand te brengen. De rol van de provincie zal zeker veranderen en zal door enkele provincies actief opgepakt worden om gronden voor hun provinciale belangen te verwerven.

Ook de gemeenten hebben nog niet voldoende voorbereidingen getroffen wat betreft het gebruik van nieuw instrumentarium, zo blijkt uit het onderzoek. Door de Nota Ruimte, en al ver daarvoor, hebben zij zich 'gedwongen' geheroriënteerd op hun posities en zijn zij meer gaan samenwerken met partijen op het gebied van gebiedsontwikkeling. Het onderzoek wijst uit dat door het versterken en vernieuwen van de instrumenten de gemeenten niet een andere benadering ten opzichte van hun te voeren grondbeleid hebben geformuleerd. Er zijn enkele gemeenten die wel hun nota's veranderd en gedetailleerder omschreven hebben en duidelijk keuzes hebben gemaakt. Maar wijzigingen van hun gevoerd grondbeleid heeft dit niet tot stand gebracht.

Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat zij, in eerste instantie, actief grondbeleid blijven voeren. Volgens eigen zeggen worden er meer resultaten mee behaald in onderhandelingen met partijen op het gebied van kwaliteit en kostenverhaal. Dit is overigens ook een reden geweest voor de provincies om aan te geven dat zij zich actief gaan oriënteren op het grondbeleid. Minnelijke verwerving blijft daarbij de voorkeur houden bij het aankopen van gronden. Inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten blijkt een middel te zijn die bij gebiedsontwikkelingen nog wel eens gebruikt wordt. Dit zorgt echter vaak voor politieke spanningen bij bestuurders die liever hiervan geen gebruik maken. In het geval van binnenstedelijke ontwikkelingen worden veel vaker voorkeursrechten gevestigd.

Ten aanzien van de Grondexploitatiewet hebben de gemeente redelijke hoge verwachtingen. Ze zien dit als een sterke stok achter de deur bij onderhandelingen om een het best mogelijke resultaat voor alle partijen tot stand te brengen. Het is mogelijk om vooraf gebruik te maken van het instrument Grondexploitatieplan, waarbij duidelijke kaders vastgesteld worden. In beginsel zullen de meeste gemeenten en provincies bij een bestemmingsplan en inpassingsplan niet een dergelijk plan opstellen. Zowel de gemeenten als de provincies willen inzetten op een samenwerking met de partijen, indien dit niet lukt wordt er alsnog een exploitatieplan opgemaakt.

Door de veranderende rol van de provincie kan er verwacht worden dat zij eerder betrokken wordt bij gebiedsontwikkelingen die buiten de grenzen van de gemeenten liggen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de provincies echter niet eerder zullen betrekken, omdat de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten door middel van bestuurlijk overleg tot stand zal komen. Gemeenten zullen, indien er provinciale belangen zijn, de provincie betrekken.

Hieruit blijkt dat de gemeenten de provincie nog niet als een speler zien die betrokken kan worden bij gebiedsontwikkelingen binnen hun grenzen. Hierdoor blijven kansen liggen. Hierbij kan men denken aan het eerder kunnen inzetten van provinciale subsidies voor projecten en andere bijdragen aan de plannen. Vooral bij gemeentegrensoverschrijdende plannen, die steeds vaker voorkomen door het naderen van de gemeentegrenzen met rode contouren, liggen kansen voor provincies. Ze kunnen hierin hun provinciale belangen zoals woningbouwproductie, plankwaliteit en Ecologische Hoofdstructuren verwezenlijken.

Om voor de gemeente inzichtelijk te maken welke belangen spelen bij de provincie, moet de provincie gebruik maken van duidelijk omschreven provinciale belangen. De gemeenten kunnen aan de hand hiervan bij gemeenteoverschrijdende plannen bepalen welke belangen de provincie heeft en deze dus vroegtijdig in het planproces betrekken. Hierdoor kan het vroegtijdig inzetten van de instrumenten op meerdere gemeentelijke grondgebieden mogelijk worden. Dit zou een versnelling van het ruimtelijke ontwikkelingsproces tot stand kunnen brengen en een andere verhouding met betrekking tot de plankwaliteit. Dit vraagt om een proactieve houding van de provincie bij het opstellen van structuurvisies.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij gebiedsontwikkeling samenwerking met marktpartijen en verschillende overheidsniveaus in de praktijk al vaak aan de orde is.

Het antwoord op de vraag in welk stadium de partijen betrokken worden bij de planvorming om onderhandelingen over kwaliteit, doelstellingen en belangen mogelijk te maken, is vaak verschillend en wordt als lastig ervaren door zowel gemeenten als provincies. Gemeenten willen, in het algemeen, de partijen niet eerder betrekken dan bij de programmering van de woningbouw en voorzieningen. De structuurvisies zullen door de overheden niet gebruikt worden om inzichten te verkrijgen van de marktpartijen en de daarbij behorende plankwaliteiten. Ook de wensen van de consumenten spelen geen rol hierin.

Beide overheidsniveaus geven aan dat zij in betrokkenheid van marktpartijen een tweetal problemen zien. Ten eerste, indien marktpartijen gevraagd worden om hun visie neer te leggen voor ontwikkelingen in gebieden, moeten beide overheidsniveaus tot een selectie van marktpartijen overgaan. De marktpartijen mogen tegelijkertijd hieruit niet de verwachting opmaken dat zij bij voorbaat betrokken worden bij deze ontwikkelingen. Ten tweede geven zij aan dat marktpartijen zo voorkennis opdoen van de gebieden die rode contouren zullen gaan bevatten en dat zij hierop zullen kunnen gaan anticiperen.

Marktpartijen geven aan dat zij graag inspraak willen in structuurvisies om zo te werken aan kwaliteit. Ze zien alleen mogelijkheden als de overheden hun uitnodigen om bij het invullen van de structuurvisies aan te schuiven. Het innemen van grondposities blijft voor een deel van de partijen nog steeds een manier om hun huidige activiteiten voort te zetten en zullen in de toekomst hiermee doorgaan. Toch zien zij graag dat de overheden meer gaan inspelen op prijsvragen waarbij marktpartijen kunnen concurreren op plankwaliteit.

## 8.5 SLOTCONCLUSIE

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de grondmarkt een nieuwe speler kent in de vorm van de provincie. Als nuance moet gemaakt worden dat de provincies al eens actief waren op de grondmarkt voor aankopen van gronden voor Ecologische Hoofdstructuren. De provincies hebben in bijna alle gevallen een actieve grondbeleidstrategie bepaald waarbij zij een rol kunnen opeisen bij gebiedsontwikkeling.

Het is niet te verwachten dat er een rol weggelegd is voor het innemen en/of gebruiken van gronden voor vastgoed door de provincies. De wegen van gemeenten kunnen echter, door de actieve rol van de provincie, doorkruist worden.

De marktpartijen willen proberen om in eerdere fasen van het ontwikkelingsproces invloed uit te kunnen oefenen. Als het aan de gemeenten ligt zullen hierin echter geen veranderingen ten aanzien van de huidige situatie plaatsvinden. De provincies geven daarnaast aan dat zij, mede vanwege het interne gebrek aan kennis op het gebied van gebiedsontwikkelingen en woningmarkten, marktpartijen willen benaderen om hun visie te vernemen bij gebiedsontwikkelingen.

Verschuivingen van de spelers zullen door het inzetten van instrumentarium niet plaatsvinden. Dit komt omdat de overheden aangeven dat zij het instrumentarium niet zullen inzetten tenzij aansturing op samenwerking niet uitpakt zoals door de betrokken overheid gewenst is. Als de overheden de vernieuwde/nieuwe instrumenten niet denken in te gaan zetten dan hebben deze voor de marktpartijen ook geen functie.

Het is niet waarschijnlijk dat de provincies een stevige rol kunnen innemen bij het vroegtijdig aankopen van gronden bij een gewenste ontwikkeling. Dit is een gemiste kans om bij gebiedsontwikkelingen concurrentie, met betrekking tot plankwaliteit, te bevorderen zoals gewenst door de Nota Ruimte. De rollen van de spelers zullen voornamelijk gelijk blijven. Marktpartijen zullen grondposities blijven innemen en proberen eerder betrokken te raken bij structuurvisies van gemeenten en/of provincies. De gemeenten houden vast aan hun actieve grondbeleid en zullen marktpartijen en provincies niet bij voorbaat eerder betrekken bij structuurvisies en de ter beschikkingstaande instrumenten inzetten. Provincies nemen een actieve grondbeleidstrategie aan. Hierbij geven zij aan dat in beginsel de gemeenten grondbeleidsinstrumenten inzetten.

Antwoord op de probleemstelling:

- Veranderen de posities (rolverdeling) en de strategieën van de overheden en de marktpartijen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening?

Er komt een marktspeler bij in de vorm van de provincie. Veranderingen ten opzichte van de strategie van de gemeenten en de marktpartijen zijn er niet te verwachten. Gemeenten geven aan dat zij voornamelijk vast blijven houden aan het actieve grondbeleid en zien geen redenen om met het nieuwe instrumentarium faciliterend grondbeleid toe te passen, hoewel de marktpartijen er wel om vragen. Marktpartijen zien eveneens door de komst van de nieuwe Wro ook geen aanleidingen om hun strategie te veranderen. Hoogstens zullen zij nu nog meer proberen om betrokken te raken bij structuurvisies van de overheden. Daarnaast zullen zij kennis willen maken met de provincie omdat dit een nieuwe speler gaat worden. De provincie zal met haar nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden een rol kunnen opeisen bij gebiedsontwikkelingen die eerder voornamelijk door gemeenten op zich werden genomen. Dit kan dan ook tot wrijving leiden tussen gemeente en provincie.

Het inzetten van de instrumenten is niet populair bij overheidsbestuurders en ingrijpen zal hierdoor minder snel het geval zijn. Willen de provincies een rol en de gemeenten een sterkere rol opeisen bij gebiedsontwikkelingen, zullen er politici moeten opstaan die zich sterk maken voor de ontwikkeling. Zij moeten hun gezicht hieraan durven te verbinden. Hierdoor kan de ontwikkeling een uitstraling krijgen.



Zolang de overheden hun geboden instrumenten niet gaan inzetten om plankwaliteit te bevorderen, zullen de posities van marktpartijen op de markt niet veranderen en zullen zij grondposities in blijven nemen. De overheden zullen duidelijke keuzes moeten maken in hun beleid. Indien zij vroegtijdig besluiten om actief grondbeleid te voeren, zullen zij in een vroeg stadium hun instrumenten in moeten zetten om alle gronden te verkrijgen waardoor zij exploitaties sluitend kunnen krijgen. Indien niet gekozen wordt voor het inzetten van instrumentarium zullen de overheden moeten kiezen voor een faciliterende rol waarbij plankwaliteit in duidelijke kaders aan de marktpartijen gedefinieerd kunnen worden. De nieuwe Wro heeft er niet toe geleid dat er nieuwe posities door de bestaande actoren op het speelveld worden ingenomen, maar hooguit dat het instrumentarium voor het merendeel oude wijn in nieuwe zakken is.

#### Conclusies:

- Er zijn krachtige leiders nodig die gebiedsontwikkeling gaan dragen en besluiten durven te nemen aan provinciale zijde; ook al zou dit hun politieke imago kunnen schaden. Zij zouden gemeenten en marktpartijen over de streep kunnen trekken. Hierbij lijkt het dat de instrumenten niet gebruikt worden door provincies vanwege de impopulariteit van de instrumenten bij bestuurders.
- Alle provincies zijn niet voorbereid op de mogelijkheden die de nieuwe Wro hun biedt. Zij zullen zich moeten gaan afvragen welke rol zij met betrekking tot het ontwikkelen van vastgoed willen innemen.
- Mogelijkheden om marktpartijen in een eerder stadium de pas af te snijden worden niet benut. Voorkeursrecht zal voornamelijk gevestigd worden door de gemeenten. Juist door vervroegen van het voorkeursrecht in samenspraak met gemeenten kunnen marktpartijen eerder buitenspel gezet worden.
- Een andere wijze van grondberekeningen zou er bij kunnen dragen dat een andere rol van provincies en gemeenten wordt toebedeeld, namelijk een faciliterende rol.
- Provinciale belangen zijn bij veel provincies nog niet bekend of omschreven. Dit is onduidelijk voor de gemeenten en partijen waar de belangen van de provincie liggen. De provincie Limburg is hierop een uitzondering. Een proactieve houding is gewenst.
- Provincies zullen actiever gaan deelnemen bij gebiedsontwikkelingen waarbij de wegen van gemeenten doorkruist kunnen worden. Het lijkt er echter op dat de provincies het gebruik en het inzetten van grondbeleidsinstrumenten overlaten aan de gemeenten. Het grootste deel van de overheden geeft aan dat in eerste instantie actief grondbeleid de inzet vormt, maar dat per project bepaald zal worden welke vorm van grondbeleid gewenst is.
- Marktpartijen willen bij structuurvisies gehoord worden om plankwaliteit te bevorderen en om mogelijke latere verhaalkosten te vermijden. Reële plannen zouden hierdoor in eerder stadium kunnen ontstaan. Daarnaast geven ze aan dat de nieuwe instrumenten geen aanleiding zijn voor het heroriënteren op de grondmarkt. De meeste marktpartijen geven aan dat zij hun grondposities zullen blijven innemen, ondanks de eerdere mogelijkheden van de overheden om instrumenten in te zetten.
- De provincie wordt marktspeler. Gemeenten zullen de regie vaker over moeten laten aan de provincie. De marktpartijen zullen eerder in het planproces betrokken moeten worden. Samenwerking met alle partijen zal voorop staan en zal steeds meer aan de orde komen.

# Samenvatting

Wil ik meespelen? Dit is de vraag, die de provincie en gemeente zich moeten stellen, als zij overwegen om aan het spel mee te doen. Het antwoord ligt echter zelden voor de hand; het is maar al te gemakkelijk om een verkeerd beeld te krijgen van wat het betekent om aan een spel mee te doen. De reden hiervoor is dat altijd wanneer er aan een spel wordt deelgenomen, het spel daarmee verandert. Hier is niets aan te doen: het is een nieuw spel geworden omdat door het deelnemen de rolverdeling is veranderd.<sup>21</sup>

Dat de provincie zich zeker deze vraag moet stellen is een eerste conclusie. Deelname aan het spel van grondbeleid heeft voor de provincie consequenties waarover niet goed nagedacht wordt. Het spel dat ze jaren heeft geobserveerd is anders geworden doordat zij door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gaat deelnemen aan het spel. De provincie zal zich bewust moeten zijn van de meerwaarde die zij kan inbrengen in situaties als gebiedsontwikkeling. Het moet duidelijk zijn welke doelen beoogd worden; wat haar belangen zijn bij deelname; wie heeft profijt van de deelname van de provincie en kan er eventueel door een wijzigende rolverdeling het spel veranderd worden?

De Nota ruimte staat op een vorm van samenwerking bij de gebiedsgerichte aanpak waarbij alle betrokkene participeren bij integrale ontwikkeling. Deze samenwerking is zaken doen als in een spel waarbij elkaars belangen in acht genomen moeten worden. De heer Maas van de provincie Zuid-Holland merkte op dat de provincie niet ten koste van alles aan tafel gaat, zodat de andere betrokkenen handenwrijvend achterover kunnen leunen.

De provincie zal haar eigen belang moeten afwegen bij het instappen van het spel; evenals de gemeente en de marktpartijen. Uit het onderzoek komt naar voren dat alle partijen het belang van samenwerken inzien en dat het eigen belang daarbij niet uit het oog verloren mag worden. Elke partij zal zich bewust moeten zijn van het feit dat "goede zaken doen" ten koste kan gaan van anderen. Maar voorop moet staan dat het beter is om het publieke belang te dienen. Kwalitatieve goede plannen komen te goede aan de marktpartijen doordat hogere winsten behaald kunnen worden, overheden verevening kunnen laten plaatsvinden voor blauwe en groene contouren en waarbij het kostenverhaal sluitend is.

Samengevat kunnen we uit het onderzoek concluderen dat de provincies niet zijn voorbereid op de mogelijkheden die de nieuwe Wro hun biedt. Zij zullen zich moeten gaan afvragen welke rol zij met betrekking tot het ontwikkelen van vastgoed willen innemen. Provinciale belangen zijn bij veel provincies nog niet bekend of omschreven. Zo is onduidelijk voor de gemeenten en partijen waar de belangen van de provincie liggen.

Provincies zullen actiever gaan deelnemen bij gebiedsontwikkelingen waarbij de wegen van gemeenten doorkruist kunnen worden. Het lijkt er echter op dat de provincies het gebruik en het inzetten van grondbeleidsinstrumenten zal overlaten aan de gemeenten. Het grootste deel van de overheden geeft aan dat in eerste instantie actief grondbeleid de inzet is, maar dat per project bepaald zal worden welke vorm van grondbeleid gewenst is.

---

<sup>21</sup> Ontleend aan 'Spelen met de concurrent' , B.J. Nalebuff

De provincie wordt marktspeeler. Gemeenten zullen de regie vaker over moeten laten aan de provincie. De marktpartijen zullen eerder in het planproces betrokken moeten worden. Samenwerking met alle partijen zal voorop staan en zal steeds meer aan de orde komen.

Er zijn krachtige leiders nodig die gebiedsontwikkeling gaan dragen en besluiten durven nemen aan provinciale zijde; ook al zou dit hun politieke imago kunnen schaden. Zij zouden gemeenten en marktpartijen over de streep kunnen trekken. Hierbij lijkt het dat de instrumenten niet gebruikt worden door provincies vanwege de impopulariteit van de instrumenten bij bestuurders.

Mogelijkheden om marktpartijen in een eerder stadium de pas af te snijden worden niet benut. Voorkeursrecht zal voornamelijk gevestigd worden door de gemeenten. Juist door vervroegen van het voorkeursrecht in samenspraak met gemeenten kunnen marktpartijen eerder buitenspel gehouden worden. Marktpartijen willen bij structuurvisies gehoord worden om plankwaliteit te bevorderen en om mogelijk latere verhaalkosten te vermijden. Reële plannen zouden hierdoor in een eerder stadium kunnen ontstaan. Daarnaast geven ze aan dat de nieuwe instrumenten geen aanleiding zijn voor het heroriënteren op de grondmarkt. De meeste marktpartijen geven aan dat zij hun grondposities zullen blijven innemen, ondanks de eerdere mogelijkheden van de overheden om instrumenten in te zetten.

De nieuwe Wro heeft er niet toe geleid dat er nieuwe posities door de bestaande actoren op het speelveld worden ingenomen, maar hooguit dat het instrumentarium voor het merendeel oude wijn in nieuwe zakken is.

## Literatuurlijst:

### Interviews:

Bemog:	Dhr. J.E. Jansen
Rabobank:	Dhr. A.C.M. Goos
Fortis:	Dhr. B. van der Gijp
Latei en de Alliantie:	Dhr. H. Langevoort
Gemeente Groningen:	Dhr. H. Slagter
Gemeente Veenendaal:	Dhr. J. Feskens
Gemeente Woerden:	Dhr. F. Krabbendam
Gemeente Zeist:	De heren C.H. Schuurmans en B. Gangelhof
Provincie Friesland:	Dhr. Postma
Provincie Gelderland:	Dhr. J. Gelinck
Provincie Groningen:	Dhr. A. van Schaik
Provincie Utrecht:	De heren P.J. Hageman en W. van der Meij
Provincie Zuid-Holland:	Dhr. A. Maas

### Nota's/ Notities

Gemeente Groningen:	Nota Grondbeleid 2004, Onmisbaar gereedschap voor ruimtelijke planning, november 2004
Gemeente Veenendaal:	Nota grondbeleid juni 2005
Gemeente Woerden:	Vaste grond voor beleid,
Provincie Friesland:	Notitie, Nei Provinsjaal Grûnbelied,
Provincie Gelderland:	Voorstel, Gelderland en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, februari 2007
Provincie Groningen:	Collegeprogr. 2007-2011, Groningen, Sociaal en Slagvaardig
Provincie Limburg:	Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling, deel I en II, januari 2007
Provincie Utrecht:	Actief provinciaal Grondbeleid, 26 april 2005
Provincie Zuid-Holland:	Nota Grondbeleid 2004, Koersbepaling, oktober 2004

### Literatuur aangaande onderzoeksmethoden en wijze van rapporteren

- Baarda, D.B. en M.P.W. de Goede (2006), *Basisboek methoden en technieken*. Houten: Stenfert Kroese/educatieve partners
- Eco, U (2003), *Hoe schrijf ik een scriptie?*, 11<sup>e</sup> druk Amsterdam: Bert Bakker
- Nederhoed, P. (2000), *Helder rapporteren*, 7<sup>e</sup> druk. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum
- Verschuren, P.J.M. (1988), *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het spectrum
- Zee, F. van der (2004), *Kennisverwerving in de Empirische Wetenschappen*. Groningen: BMOOO

### Literatuur aangaande theoretisch kader Grondpolitiek

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, (2005), *De praktijk van gebiedsontwikkeling: tussenrapportage van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Lysias Consulting Group BV.
- Berg, M.A.M.C. van den, et al, (2004), *Bouwrecht in kort bestek*, vijfde druk, Deventer: Kluwer

- Buuren, P.J.J. van, et al, (2006), Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, 5<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer.
- Centraal Planbureau (1999), De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid, Den Haag: Sdu Uitgevers/ Centraal Planbureau.
- Dijkstra, O.A., (2006), Inleiding Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 9<sup>e</sup> druk, Nieuwekerk aan den IJssel: O.A. Dijkstra
- Ekkers, P., (2002), Van volkshuisvesting naar woonbeleid, Den Haag, SDU Uitgevers.
- Ekkers, P., (2006), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag, SDU Uitgevers.
- Fokkema, J. en C. de Reus, (2002), Gebiedsontwikkeling: Naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt, Voorburg: Neprom, (essay).
- Groetelaers, D.A., (2004), Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie, Delft: Delft University Press, (Proefschrift Technische Universiteit Delft).
- Grontmij, (2007), Thuis in locatieontwikkeling, De Bilt: Grontmij
- Hof, C.M. van den, (1976), Aspecten van grondbeleid, 's Gravenhage: VUGA-boekerij.
- Hollenberg, A. , (1978), Grondpolitiek in Nederland, overzicht van wetten, regelingen, programma's, discussies en cijfers, Doetinchem: C. Misset bv.
- Huisman, C. (2004), Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar? Voorburg: Neprom.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid., (2000), Grond voor beleid: eindrapportage interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid, Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Kalt, N. (2006), *Grondzaken doen*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- Keers, G.P, (1989), Het rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900: een historisch onderzoek, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Klaassen, A.W., (2002), Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk, 7<sup>e</sup> herz. Druk, 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Klerk, L. de, (1999), Mooi werk: geschiedenis van de Maatschappij voor Volkswoningen, Rotterdam 1909-1999, Rotterdam: Uitgeverij 010
- Koeman, N.S.J et.al (2006), *Omgaan met Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing
- Korthals Altes, W.K., (1998), Grondbeleid als marktinterventie, Delft: Delft University Press, (Intreerede Technische Universiteit Delft).
- Melenhorst, D.G.B. , (2005), Regelgeving in de planontwikkelingsfase, Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Ministerie van VROM, (1989), Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, (2000), Mensen, wensen, mensen: Nota Wonen, Den Haag, Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM, (2004), Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, (2001), Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid. Den Haag: Ministeries van VROM en Financiën.
- Ministerie van VROM, (2006), De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM, (2006), Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM, et al (2005), De nota ruimte, ieder zijn rol, Den Haag: Ministerie van Vrom et al.
- Ministerie van VROM, et al, (2007) Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, een praktische routebeschrijving, Den Haag: Ministerie van VROM
- Nalebuff, B.J. en A.M. Brandenburger, (1996), Spelen met de concurrent (coöpetitie), speltheorie als strategisch wapen, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Needham, B., (1995), De gronden van ons bestaan, ruimtelijk beleid voor een klein, dichtbevolkt land, Nijmegen: Mediagroep K.U. Nijmegen (Rede Katholieke Universiteit Nijmegen).

- Needham, B., (2005), Een andere marktwerking, een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid, Rotterdam: NAI Uitgevers, (Ruimtelijk Planbureau).
- Nijmeijer, A.G.A., (2006), De beheersverordening in de Wro: een verkennend onderzoek naar de reikwijdte en de toepassingsmogelijkheden van de beheersverordening, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Overwater, P.S.A., (2002), Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid, wie de grond heeft, die bouwt, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Priemus, H. en E. Louw, (2000), Gemeentelijk grondbeleid, regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid, Delft: Delft University Press, (Stedelijke en regionale verkenningen nr. 25)
- Roo, G. de en H. Voogd, (2004) Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Ruimtelijk Planbureau, (2004), Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Schaar. J. van der, (1986), De huisvestingssituatie in Nederland, 1900-1982, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Schaar. J. van der, (1987), Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, Delft: Delftse Universitaire Pers, (Proefschrift Technische Universiteit Delft).
- Segeren, A. et al, (2005), De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Segeren, A., (2007), De grondmarkt voor woningbouwlocaties, belangen en strategieën van grondeigenaren, Rotterdam: Veenman Drukkers.
- Struiksmā, J. (2000), Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Struiksmā, J. en H.J.M. Besselink, (2004), De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Alphen aan den Rijn: Kluwer (publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 32)
- Terpstra, P.R.A. (1988), Gemeentelijk grondbeleid, Zeist: Vonk uitgevers
- Velde, J. van der, (2001), Handhaving in de ruimtelijke ordening, beleid en instrument, Alphen aan den Rijn: Kluwer, (Praktijkreeks ruimtelijke ordening, NIROV).
- VNG, (2005), Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken: Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten, Den Haag: VNG uitgeverij.
- Vries, J. de, (1989), Grondpolitiek en kabinetcrises, (proefschrift Rijksuniversiteit Leiden).
- VROM Raad, (2000), Het instrument geslepen: voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie, Den Haag: Ministerie van VROM
- Wigmans, G., (1995), Grondbeleid en marktorientatie: risicobeoordeling in de grondexploitatie, 2<sup>e</sup> herz. Druk, Delft: publikatieburo, Faculteit der Bouwkunde, Technische Universiteit delft
- Wolff, H. de en D. Groetelaers, (2004) Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten, analyse van optie- en koopovereenkomsten, Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- Wolff, H. de, et al, (2000), Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft: Delft University Press.
- Wolff, H. de, et al, (2006), Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Wouden, R. van der, et al, (2006), Verkenning van de ruimte 2006, ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, Rotterdam: NAI Uitgevers
- Zundert, J.W. van, (2004), Het bestemmingsplan, een juridische bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening, 11<sup>e</sup> herz. druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Zundert, J.W. van, (2006), Het bestemmingsplan, een juridische bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening, 12<sup>e</sup> herz. Druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer

## Jurisprudentie

- HvJ EG 18 januari 2007, zaak C-220/05
- Besluit ruimtelijke ordening, nota van toelichting, 2006
- Wet ruimtelijke ordening, memorie van toelichting, mei 2003
- Wet ruimtelijke ordening (Stb. 566) inclusief Grondexploitatiewet (Stb. PM), 2006
- De Wet ruimtelijke ordening beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro, april 2007

## Artikelen

- NVB-Bouw, Gebiedsontwikkeling: rood en groen is goed zaken doen, 07 februari 2007, [www.nvb-bouw.nl](http://www.nvb-bouw.nl)
- Fiso de Zeeuw aanvaardt Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling; Communicatie cruciaal voor Succes, (2007), Inaugurale rede Friso de Zeeuw Technische Universiteit Delft, juni/juli *Vastgoedmarkt*, p. 28-29.
- Helleman, G., Een gat in de markt, de rol van marktpartijen in de stedelijke vernieuwing, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (2005), nr. 5, p. 42-46
- Kam, de G. en B. Needham, Woningcorporaties op de grondmarkt, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (2002), nr. 3, p. 35-40
- Ritsema van Eck, W. en J. Hebly, De Europese les van Roanne, Het Financieel Dagblad 3mei 2007, sectie recht en belastingen, p.9
- Savelkoul, H., Het grondbedrijf?, *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (2002), nr. 3, p. 29-34
- Terpstra, P.R.A. en J.W. Santing, De Grondexploitatiewet in de praktijk, toekomst voor publiek-private samenwerking, *B&G*, februari 2007, p. 22-27.
- Tulner, P. en S. Herder, Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk?, *B&G*, april 2005, p. 5-9
- Buurman, J., et al, Wetenschappelijke bijdragen: Ruimtelijk beleid en grondprijzen in het landelijk gebied, *TSL*, jaargang 19, Nr. 2, p.73-90.
- Gemeente kan bouw regisseren, *Volkskrant*, 4 september 2006

## Internet

[www.am.nl](http://www.am.nl)  
[www.bam.nl](http://www.bam.nl)  
[www.bouwfonds.nl](http://www.bouwfonds.nl)  
[www.fortisvastgoed.nl](http://www.fortisvastgoed.nl)  
[www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)  
[www.gemeente.groningen.nl](http://www.gemeente.groningen.nl)  
[www.houten.nl](http://www.houten.nl)  
[www.latei.nl](http://www.latei.nl)  
[www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)  
[www.provinciegroningen.nl](http://www.provinciegroningen.nl)  
[www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)  
[www.rabovastgoed.nl](http://www.rabovastgoed.nl)  
[www.smallingerland.nl](http://www.smallingerland.nl)  
[www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)  
[www.veenendaal.nl](http://www.veenendaal.nl)  
[www.woerden.nl](http://www.woerden.nl)  
[www.zeist.nl](http://www.zeist.nl)  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)  
[www.nvb-bouw.nl](http://www.nvb-bouw.nl)  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

# Lijst van figuren en tabellen

## Figuren

- Figuur 1: Ontwikkelingsprocessen ..... p.29

## Tabellen

- Tabel 1: Belangen van de overheid. p.30
- Tabel 2: Overzicht verschillen WRO en Wro. p.55



# Bijlagen

- Bijlage I:	Interviewvragen provincie	p.84
- Bijlage II:	Interviewvragen gemeente	p.86
- Bijlage III:	Interviewvragen marktpartij	p.91
- Bijlage IV:	Overzicht R.O. nota's vanaf 1961-1990	p.95
- Bijlage V:	Bestemmingsplan cq. Art.19 procedures	p.96
- Bijlage VI	Wetvoorkeursrecht Gemeenten	p.98
- Bijlage VII	Onteigeningswet	p.100
- Bijlage VIII	Samenwerkingsovereenkomsten	p.102
- Bijlage IX	Samenwerkingsovereenkomst vormen	p.103
- Bijlage X	Uitwerking; rol van gemeente bij structuurplannen	p.104

# Bijlage I Interviewvragen provincie

Interviewvragen : Provincie \_\_\_\_\_

---

Hypothese: Op basis van de nieuwe Wro ligt het voor de hand dat de provincie facilitair grondbeleid gaat voeren.

## 1.

Vraag: Is er een grondbeleid opgesteld binnen de provincie?

- Is dit een actieve of faciliterende grondbeleid. Waar ging de keuze naar uit?
- Hoe worden de gronden voornamelijk verworven binnen de provinciegrenzen?
  - Minnelijke verwerving
  - Onteigening (Ow)
  - Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

## 2.

Vraag: Heeft de provincie zich al georiënteerd op een nieuwe positie op de grondmarkt met betrekking tot vastgoed?

- Indien de provincie over zal gaan tot het vaststellen van een provinciaal grondbeleid nota, welke ruimtelijke doeleinden worden dan beoogd?
- Zou het de bedoeling kunnen zijn om actief te gaan deelnemen in gebiedsontwikkelingen, zoals Meerstad en de Blauwe stad in de gemeente en provincie Groningen, waarbij de provincie de gronden gaat verwerven, voorkeur gaat vestigen of gaat onteigenen?

## 3.

In de nieuwe Wro wordt de voorkeursrechtbevoegdheid naast de gemeenten ook aan het Rijk en de provincie toegekend. Het voorkeursrecht is gekoppeld aan de eigen ruimtelijke bevoegdheden van de provincies en het rijk, de structuurvisie, het inpassingsplan en het projectbesluit.

Vraag: Het vestigen van voorkeursrecht is toegestaan indien provinciale belangen dit eisen en als binnen een afzienbare tijd het inpassingsplan of projectbesluit wordt vastgesteld.

Verwacht de provincie dat de GS gebruik zal maken van haar bevoegdheden?

## 4.

Vraag: Hoe bereidt de provincie zich voor om de instrumenten actief in te zetten om grondbeleid mogelijk te maken?

**5.Structuurvisies:** Hiermee wordt beoogd dat belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht worden.

Vraag: Gaat de provincie bij het opstellen van structuurvisies over tot het uitnodigen van marktpartijen om ze te betrekken bij het ontwikkelen en het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling?

**6.Exploitatieplan:** In beginsel is dit exploitatieplan niet nodig indien er een overeenkomst bestaat tussen de ontwikkelende partij en provincie.

Twee opties biedt de grondexploitatiewet voor de gemeentelijke overheid:<sup>22</sup>

1. De gemeente gaat de wet gebruiken als ondersteuning voor het tot stand brengen van private overeenkomsten met marktpartijen;

2. De wet wordt gebruikt als ondersteuning bij een faciliterend grondbeleid zoals de wet is beoogd door de rijksoverheid. De gemeente bepaalt vooraf welke ontwikkelingen ze in het gebied wil en de grondexploitatiewet helpt bij het verhalen van een deel van de kosten bij de marktpartijen.

Vraag: Aangezien er geen wettelijke verplichting bestaat om eerst overeenstemming met marktpartijen te bereiken, zal er dan door de provincie meer aangestuurd worden op een overeenkomst met partijen of zal er eerder worden ingegaan op een exploitatieplan?

**7.Gebiedsontwikkeling:** Heeft tot doel een ingreep in de fysieke omgeving te verrichten die tot een nieuwe situatie leidt met een hoge gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Met de nieuwe regelgeving wordt het voor provincies makkelijker om naast de gemeenten de rol van opdrachtgever op zich te nemen in gebiedsontwikkeling.

Vraag: Hoe ziet de provincie deze ontwikkeling?

- Hoe ziet de provincie de mogelijkheden om de regiefunctie te vervullen in relatie tot regeldichtheid, meerdere betrokken actoren en recente (Europese ) aanbestedingsregels?
- Hoe ziet de provincie gebiedsontwikkeling tot stand komen?
- Bestaat er een voorkeur voor samenwerkingsverbanden als PPS, concessiemodel?

---

<sup>22</sup> Segeren, 2007, p. 124

# Bijlage II Interviewvragen gemeente

**Interviewvragen: Gemeente** \_\_\_\_\_

---

Hypothese: Op basis van de nieuwe Wro ligt het voor de hand dat de gemeente facilitair grondbeleid gaat voeren.

## 1.

Vraag: Is er een grondbeleid opgesteld binnen de gemeente?

- Is dit een actieve of faciliterende grondbeleid. Waar ging de keuze naar uit?
- Hoe worden de gronden voornamelijk verworven binnen de gemeentegrenzen?
  - Minnelijke verwerving
  - Onteigening (Ow)
  - Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

## 2.

Vraag: Biedt het huidige instrumentarium voldoende slagkracht?  
Hoe denkt men over de komst van de nieuwe de Wro?

- Indien het instrumentarium niet voldoet, waar ligt dat dan aan?
- Kan er ook gezegd worden dat het instrumentarium wel voldoet onder de huidige WRO, maar dat er niet voldoende kennis in huis is om goed gebruik mogelijk te maken?

## 3.

**Gebiedsontwikkeling** of ontwikkelingsplanologie is de invalshoek als het aan de Rijksoverheid ligt.

Definitie (Nirov) ontwikkelingsplanologie:

Ontwikkelingsplanologie is het interactief ontwikkelen van integrale en op uitvoering gerichte gebiedsafspraken, die per definitie uit samenwerking voortkomt, tot maatschappelijke meerwaarde leiden en kunnen rekenen op 'commitment' van betrokkenen.

De ruimtelijke ordening en grondbeleid komen door de Nota Ruimte en de Nota Grondbeleid met betrekking tot instrumentarium in een grotere samenhang te liggen. Met de komst van de nieuwe Wro zijn de instrumenten bekendgemaakt en zal dit de overheden meer slagkracht moeten geven.

Vraag: Komt er een herziening op het bestaand grondbeleid of wordt het beleid geheel vernieuwd? Actief of passief?

*Beoogd: Actief brengt veel kosten en financieringskosten met zich mee en wellicht door nieuw instrumentarium overwegen gemeenten om meer de regiefunctie toe te passen.*

#### 4.

##### Aanleiding

Directeur Wim Derksen van het Planbureau: "Gemeenten blijven proberen grond aan te kopen, omdat ze in hun achterhoofd de enorme winsten hebben van twintig tot dertig jaar geleden. Ze denken dat ze sterk staan met eigen grond, maar in feite lopen ze daarmee grote financiële risico's. Gemeenten zijn er nog niet achter dat het veel verstandiger is om geen grond aan te kopen, maar te zorgen dat de grond van anderen op een goede wijze wordt bebouwd."

Een échte oplossing zal de nieuwe wet echter niet bieden, verwacht het Ruimtelijk Planbureau. Daarvoor zou je de concurrentie onder projectontwikkelaars moeten bevorderen. Gemeenten zouden bijvoorbeeld veel meer locaties kunnen aanwijzen waar ooit gebouwd mag worden. Ruim bestemmen heet dat. Dat geeft gemeenten de macht om, onvriendelijk gezegd, de projectontwikkelaars tegen elkaar uit te spelen. Wim Derksen: "Nu is het vaak zo dat je nergens anders kunt bouwen dan op die ene locatie. Als er meerdere locaties zijn, zijn al die grondeigenaren concurrenten. En als er concurrentie is, kun je als gemeente eisen stellen."

Met deze opmerking van dhr. Derksen wijst hij met een beschuldigde vinger naar gemeenten dat zij niet ruim bestemmen. In de Wro gelden de bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van de gemeente en kunnen voorlopige bestemmingen worden aangewezen waardoor ruimer bestemmen kan worden toegepast. Hierdoor zouden grondeigenaren concurreren en zal niet, zoals beoogd door de Rijksoverheid, concurrentie om de bouwontwikkeling (marktselectie in concurrentie) plaatsvinden.

Vraag: Gezien de eerste opmerking van dhr. Derksen zou het dan zo kunnen zijn dat het resultaat optimaler wordt als de gemeente faciliterend optreedt?

- wat denkt u van de gedachtengang dat hiermee ruimer bestemmen als mogelijkheid kan worden gezien en dat hier een groter publiek belang mee gediend kan worden?
- Waar zou de regiefunctie bij gebiedsontwikkeling plaats moeten vinden?
- Indien gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, op welke manier zou dit tot stand moeten komen?
- Naar welke samenwerkingsverbanden gaat de voorkeur uit?

#### 5.

Indien de grond in eigendom is van marktpartijen en er geen vestiging van voorkeursrecht mogelijk is, te laat of niet gevestigd, is actieve grondexploitatie toch mogelijk. Het bouwclaimmodel kan hierin mogelijkheden bieden. De gemeente gaat in overleg met de marktpartijen en koopt de niet-bouwrijpe grond aan, maakt deze bouw- en/ of woonrijp en verkoopt de bouwrijpe kavel terug aan de marktpartij.

Bij deze onderhandelingspositie moet een verantwoorde grondexploitatie mogelijk gemaakt worden door het verschil tussen inkoop van de grond en verkoop van de bouwrijpe kavel.

Voor de marktpartijen geldt dat steeds vaker het gebruik van een residuele grondwaardeberekening wordt toegepast. De mogelijke plankosten worden zo berekend.

Vraag: De **residuele grondwaardeberekening** brengt met zich mee dat de plankosten min of meer op voorhand door de kopende marktpartij geschat kan worden. Deze berekening maakt hen min of meer afhankelijk van de overheden en geeft deze laatste een sterke uitgangspositie.

- Hoe berekent de gemeente de grondwaarde? Zal dit met de komst van de nieuwe Wro veranderen?
- Is de gemeente in staat om de instrumenten actief in te zetten om grondbeleid mogelijk te maken?

*Beoogd: inrichting van de organisatie hier op afgestemd of moet er kennis ingekocht worden, zo ja welke is dan straks nodig.*

## 6.

**Structuurvisie:** Beoogd wordt dat belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht worden.

Vraag: Gaat de gemeente bij het opstellen van structuurvisies over tot het uitnodigen van marktpartijen om ze te betrekken bij het ontwikkelen en het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling?

Onderlinge afstemming binnen de structuurvisies van de beleidsvorming en beleidsuitvoering zal doormiddel van bestuurlijk overleg tot stand moeten komen.

- Wordt er binnen de gemeente overwogen om de provincie eerder in het proces van het vaststellen van structuurvisies te betrekken?

## 7.

**Exploitatieplan:** In beginsel is dit exploitatieplan niet nodig indien er een overeenkomst bestaat tussen de ontwikkelende partij en gemeente.

Twee opties biedt de grondexploitatiewet voor de gemeentelijke overheid <sup>23</sup>:

1. De gemeente gaat de wet gebruiken als ondersteuning voor het tot stand brengen van private overeenkomsten met marktpartijen;
2. De wet wordt gebruikt als ondersteuning bij een faciliterend grondbeleid zoals de wet is beoogd door de rijksoverheid. De gemeente bepaalt vooraf welke ontwikkelingen ze in het gebied wil en de grondexploitatiewet helpt bij het verhalen van een deel van de kosten bij de marktpartijen.

Vraag: Aangezien er geen wettelijke verplichting bestaat om eerst overeenstemming met marktpartijen te bereiken, zal er dan door de gemeente meer aangestuurd worden op een overeenkomst met partijen of zal er eerder worden ingegaan op een exploitatieplan?

---

<sup>23</sup> Segeren, 2007, p. 124

## 8.

In het exploitatieplan kunnen locatie-eisen worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte. Bovendien kunnen er andere locatie-eisen worden vastgesteld als sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Deze kunnen dan vastgelegd worden in een volkshuisvestingnota met zo mogelijk percentages voor verschillende locaties of type locaties. Dit alles zal in een bestemmingsplan moeten resulteren.

**Vraag:** Indien een deel van de beoogde gronden waar toekomstige ontwikkelingen plaats zouden kunnen vinden al verworven zijn door marktpartijen, in hoeverre wil de gemeente het exploitatieplan gaan gebruiken om de locatie-eisen als sociale woningbouw en particuliere opdrachtgeverschap toe te delen aan de gronden van de marktpartijen?

- In hoeverre wil de gemeente het exploitatieplan gaan gebruiken in de meer opleverende duurdere segmentbouw, rekening houdend met algemene beginselen van behoorlijk bestuur?  
*(indien een percentage woningbouw wordt toegekend, zal dit in beginsel ook op eigen gronden invloed hebben)*
- De hoedanigheid van de aanvrager kan een rol spelen bij de toetsing aan eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan. In hoeverre wil de gemeente vergunningaanvragers hieraan toetsen indien zij al grondposities innemen?

## 9.

De huidige WRO beschrijft in art. 19 de regeling dat B en W een vrijstelling kunnen verlenen in door de provincie aangegeven categorieën van gevallen, al dan niet met een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten. In de nieuwe Wro wordt deze vervangen door het projectbesluit.

**Projectbesluit:** Indien een bepaalde ontwikkeling of project niet is toegestaan wordt in bestemmingsplan en een dergelijke activiteit toch wenselijk wordt geacht, kan doormiddel van projectbesluit de overheden het bestemmingsplan gefaseerd laten intreden.

**Vraag:** Indien er bestemmingsplannen herzien dienen te worden, gaat dan de voorkeur uit naar de huidige art. 19 of is men blij met de komst van het nieuwe projectbesluit?

## 10.

### **Wet voorkeursrecht gemeenten**

**Vraag:** Wordt er vaker gebruik gemaakt van de Wvg, na de wijziging van 2005?

- Zou bij het inwerking treden van de nieuwe Wro het voorkeursrecht eerder gevestigd worden?

## 11.

### **Actief of passief**

Uit vele onderzoeken van gerespecteerde auteurs (Korthals Altes, Van Segeren) blijkt dat gemeenten vaak vasthouden aan het voeren van een actief grondbeleid in combinatie met strategisch samenwerken met andere marktpartijen. Vaak wordt volgens de auteurs de risico's met betrekking tot het actief grondbeleid voor lief genomen en verwacht men financieel gewin uit deze acties.

Stelling: Sommige gemeenten hebben dubbele petten: zijn marktspeler en marktmeester. Door het actief deelnemen, strategische gronden vroegtijdig aan te kopen of het aangaan van strategische allianties met marktpartijen ontstaan problemen.

Vraag: Leidt deze problematiek naar een voorkeur tot faciliterend grondbeleid?

## 12.

### **Uitvoering**

Vraag: Hoe denkt de gemeente te voldoen aan de nieuwe eisen met betrekking tot structuurvisies, bestemmingsplannen en exploitatieplannen?

## 13.

### **Ontwikkelingsproces**

Gemeenten kunnen zonder een exploitatieovereenkomst een bestemmingsplan opstellen en indien de overeenkomst met de partijen niet het wenselijke effect heeft, kan er een exploitatieplan opgesteld worden.

Vraag: Vermoedt de gemeente dat het ontwikkelingsproces versnelt en eenvoudiger kan worden doorlopen door gemeenten en partijen indien er aangestuurd wordt op exploitatieovereenkomsten?

- Is het vanuit de positie van de gemeente wenselijk om overeenkomsten te sluiten?



# Bijlage III Interviewvragen marktpartij

Interviewvragen : **Marktpartij** \_\_\_\_\_

---

1.

## **Actief of passief grondbeleid door gemeenten?**

Uit vele onderzoeken van gerespecteerde auteurs (Korthals Altes, Van Segeren) blijkt dat gemeenten vaak vasthouden aan het voeren van een actief grondbeleid in combinatie met strategische samenwerkingen met andere marktpartijen. Vaak wordt volgens de auteurs de risico's bij het actief voeren van grondbeleid voor lief genomen en verwacht men financieel gewin uit deze acties. Ten aanzien van marktpartijen suggereren de auteurs dat zij zich vasthouden aan het actief voeren van grondbeleid door gemeenten, omdat zij zo hun kosten doeltreffend af kunnen wentelen op de gemeente en/of consumenten en indien zij in bezit zijn van grond op de juiste locatie, de bouwproductie voor een deel verzekerd is.

Vraag: Welke houding prefereert u als marktpartij van de gemeente ten opzichte van het grondbeleid?

- Verwacht u meer gebaat te zijn bij een faciliterende rol (regiefunctie van de gemeente) of een actieve rol?
- Wat is het effect hiervan op jullie als marktpartij?

2.

## **Zelfrealisatiebeginsel**

In de nieuwe Wro verandert er niets met betrekking tot het beroep op zelfrealisatie.

Vraag: In hoeverre zou u als marktpartij hier gebruik van blijven maken, indien er grondposities zijn en/of overeenkomsten met grondeigenaren?

3.

Indien de grond in eigendom is van marktpartijen en er geen voorkeursrecht mogelijk is, te laat of niet gevestigd, is actieve grondexploitatie toch mogelijk voor gemeenten. Het bouwclaimmodel kan hierin mogelijkheden bieden. De gemeente gaat in overleg met de marktpartijen en koopt de niet-bouwrijpe grond aan, maakt deze bouw- en/of woonrijp en verkoopt de bouwrijpe kavel terug aan de marktpartij.

Bij deze onderhandelingspositie moet een verantwoorde grondexploitatie mogelijk gemaakt worden door het verschil tussen inkoop van de grond en verkoop van de bouwrijpe kavel. Voor de marktpartijen geldt dat steeds vaker het gebruik van een residuele grondwaardeberekening wordt toegepast. De mogelijke plankosten worden zo berekend.

Vraag: De **residuele grondwaardeberekening** brengt met zich mee dat de plankosten min of meer op voorhand door de kopende marktpartij geschat kan worden. Deze

berekening maakt hen min of meer afhankelijk van de overheden en geeft deze laatste een sterke uitgangspositie.

- Indien er een afhankelijkheid bestaat, is die dan wel gewenst? Hoe wordt daarop ingespeeld?

#### 4.

Vraag: Wat is de betekenis van de nieuwe Wro voor de grondstrategie?

NIEUWE WRO

#### 5.

**Structuurvisie:** Hiermee wordt beoogd dat belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar gebracht worden.

Vraag: In welk stadium zou u als marktpartij betrokken willen zijn?

- Is dit ook een strategische overweging?

#### 6.

**Exploitatieplan:** In beginsel is dit exploitatieplan niet nodig indien er een overeenkomst bestaat tussen de ontwikkelende partij en de gemeente.

Twee opties biedt de grondexploitatiewet voor de gemeentelijke overheid:<sup>24</sup>

1. De gemeente gaat de wet gebruiken als ondersteuning voor het tot stand brengen van private overeenkomsten met marktpartijen;
2. De wet wordt gebruikt als ondersteuning bij een faciliterend grondbeleid zoals de wet is beoogd door de rijksoverheid. De gemeente bepaalt vooraf welke ontwikkelingen ze in het gebied wil en de grondexploitatiewet helpt bij het verhalen van een deel van de kosten bij de marktpartijen.

Vraag: Op welk van de twee opties zult u als onderneming aansturen? Of ziet u liever dat de exploitatiekosten worden vastgesteld?

#### 7.

Gemeenten, provincie en het Rijk krijgen de mogelijkheid om voorkeursrechten op eerdere tijdstippen vast te leggen.

Vraag: In hoeverre kan deze situatie leiden tot het niet meer verwerven van gronden?

---

<sup>24</sup> Segeren, 2007, p. 124



11.

**Gebiedsontwikkeling:** Heeft tot doel een ingreep in de fysieke omgeving te verrichten die tot een nieuwe situatie leidt met een hoge gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Vraag: Een onzekere overheid en recent verwachte wijzigingen in regelgeving vraagt om initiatief vanuit de marktpartijen om gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Bent u het hiermee eens?

- De Zeeuw stelt in zijn inaugurele rede van 20 juni 2007 dat marktpartijen meer regie van de overheid verwachten. Bent u het hier mee eens?
- Kan het zo zijn dat 'regionale' gebiedsontwikkeling straks beter door provincies tot stand kan komen en dat de provincies regiefunctie op zich nemen?
- In welke samenwerkingsvorm ziet u gebiedsontwikkeling het liefst tot stand komen?

12.

Vraag: Biedt het huidige instrumentarium voldoende slagkracht aan de gemeente of is men blij met de nieuw veranderende opzet van de Wro waarbij nieuwe veranderende instrumentarium aangeboden wordt?

- Indien het instrumentarium niet voldoet, waar ligt dat volgens u dan aan?
- Kan er ook gezegd worden dat instrumentarium wel voldoet onder de huidige WRO, maar dat er niet voldoende kennis is in huis bij de gemeenten om goed gebruik mogelijk te maken?

13.

In het exploitatieplan kunnen locatie-eisen worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte. Bovendien kunnen er andere locatie-eisen worden vastgesteld als sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Deze kunnen dan vastgelegd worden in een volkshuisvestingnota met zo mogelijk percentages voor verschillende locaties of type locaties. Dit alles zal in een bestemmingsplan moeten resulteren.

Vraag: Indien een deel van de beoogde gronden waar toekomstige ontwikkelingen plaats zouden kunnen vinden al verworven zijn door marktpartijen, in hoeverre verwacht u dat gemeenten het exploitatieplan gaan gebruiken om de locatie-eisen als sociale woningbouw en particuliere opdrachtgeverschap toe te delen aan de gronden van de marktpartijen?

## Bijlage IV      Overzicht Ruimtelijke Ordening nota's vanaf 1961- 1990

### **1<sup>e</sup> Nota inzake de Ruimtelijke Ordening      1961**

De eerste nota werd de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling geschetst vanuit de economische-geografische positie van Nederland binnen Europa. Er werd sterk geloofd in de maakbaarheid van de fysieke ruimte en een evenwichtige spreiding van bevolking stond door de vrees voor congestie centraal. Door een sterke drang tot voltooiing van de wederopbouw die na de 2<sup>e</sup> W.O. ter hand was genomen bestond er politiek gezien een groot eensgezindheid en was de samenleving sociaal-cultureel

### **2<sup>e</sup> Nota over de Ruimtelijke Ordening      1966**

Met de verwachting dat het aantal inwoners voor het jaar 2000 in Nederland 20 tot 21 miljoen inwoners zou zijn, werd er in de nota van 1966 gebundelde deconcentratie als antwoord aangevoerd. Andere nieuwe beleidsdoelstellingen werden geformuleerd als: stedelijke milieudifferentiatie en een netwerk van autowegen. Verder werden er groeikernen aangewezen en kernen die niet mochten groeien.

### **3<sup>e</sup> Nota over de Ruimtelijke Ordening      1973-'83**

Veel ruimtelijke principes uit de vorige nota werden gecontinueerd maar er waren ook nieuwe inzichten ontstaan die geleid hebben tot stadsvernieuwing en een effectief uitvoeringsinstrumentarium voor de nieuwe verstedelijking. Verder bevatte de derde nota voor het eerst beleid voor het landelijk gebied. Een aanvulling op het stadsgewest was het tot stand brengen van een vervoersconcept tussen uitbreidingskernen en de centrale stad.

### **4<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke ordening      1988**

De vierde nota is geschreven met in het achterhoofd hebbende een terugtrekkende overheid. Deze filosofie had met name voor de uitvoering van de strategieën gevolgen. De overheid stuurde op minder maakbaarheid door publieke actoren maar ging over naar het sturen op een nieuwe balans en rolverdeling tussen overheid en marktpartijen. De beleidstrategieën die centraal stonden in de 4<sup>e</sup> Nota waren het uitbuiten van economische kansen in internationaal perspectief, het versterken van de concurrentiekracht en het vormgeven van ruimtelijk kwaliteit.

### **4<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke ordening Extra (Vinex) 1990**

In de aanvulling ( de Extra) heeft het Rijk meer aandacht besteedt aan de uitvoering van het beleid (sleutelprojecten, Vinex-convenanten), leefbaarheid, mobiliteitsreductie (ABC-beleid) en milieu (koersenbeleid). Tevens werden voorkeurlocaties (Vinex-locaties dan wel uitbreidings-locaties) aangewezen waarop de door de overheid geformuleerde woningbouwopgave plaats mocht vinden.

## Bijlage V Bestemmingsplan cq Art. 19 procedure

In de bestuurlijke- en omgevingsliteratuur worden verschillende visies met betrekking tot de functies van een bestemmingsplan gezien vanuit het ruimtelijk beleid. Van Buuren et al. bezien drie verschillende functies; planningsfunctie, programmafunctie en de normeringsfunctie. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de indeling die Van Zundert (2006) en anderen in de planologische literatuur aan het bestemmingsplan geeft, te weten: <sup>25</sup>

1. planningsfunctie: beschrijven van gewenste toekomstige ontwikkelingen in een bepaald gebied;
2. sturingsfunctie: sturing geven van overheidswege aan het ruimtegebruik;
3. democratische functie: door deze bevoegdheden zoveel mogelijk aan de gemeenteraad toe te kennen wordt de lokale democratie versterkt;
4. rechtsbeschermingsfunctie: door de procedures die ten aanzien van de totstandkoming van het bestemmingsplan in de WRO zijn vastgelegd wordt gewaarborgd dat betrokkene in meerdere fasen van de besluitvorming voor hun belangen en rechten kunnen opkomen.

Het bestemmingsplan bestaat uit een aantal onderdelen, welke af te leiden zijn uit artikel 10 lid 1 WRO en uit artikel 12 lid 1 Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) 1985. Hetgeen de volgende zijn (Van Buuren, 2006, p.22):

1. één of meer kaarten waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden worden aangewezen;
2. voorschriften waarin de bestemmingen omschreven worden, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden genoemd, die aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend (doeleindomschrijving);
3. 'voor zover nodig' voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen gronden en van de zich daarop bevindende opstallen;
4. 'voor zover nodig' voorschriften omtrent de uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid en de bevoegdheid nadere eisen te stellen;
5. desgewenst: een zogeheten beschrijving in hoofdlijnen<sup>26</sup>.

De plankaart geeft met behulp van belijningen aan waar de begrenzingen van de verschillende bestemmings- en bebouwingsvlakken liggen en daarop berustende bestemming. Een echte betekenis aan het bestemmingsplan komt echter bij het invullen van de doeleindenomschrijving, waarbij per bestemming uitgewerkt wordt voor welk doel of doeleinden de gronden gebruikt mogen worden.

De voorschriften, zoals in het derde punt vernoemd, kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan naast de plankaart en de doeleindenomschrijvingen. Deze voorschriften kunnen worden onderverdeeld in bebouwingsvoorschriften, aanlegvoorschriften en gebruiksvoorschriften.

Bebouwingsvoorschriften hebben betrekking op de aard, nadere situering, hoogte, diepte, aantal bouwlagen, etc. van bouwwerken. Op basis van art. 14 WRO is de mogelijkheid gegeven om aanlegvoorschriften te kunnen opnemen in het bestemmingsplan. Ook wordt dit wel het aanlegvergunningstelsel genoemd. De WRO stelt als voorwaarden in art. 14 dat het opstellen van het voorschrift noodzakelijk is als het gaat om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt door de

---

<sup>25</sup> De kern van de regelgeving met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan is te vinden in art. 10 WRO jo en art. 12 Bro

<sup>26</sup> In een bestemmingsplan kunnen een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan het doel of doeleinden wordt nagestreefd (Van Buuren, 2006, p.29) .

verwezenlijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming en/ of ter handhaving en ter bescherming van ene verwezenlijkte bestemming als in het plan omschreven. Uitvloeiingen van werkzaamheden zijn het aanleggen van en/ of verharden van wegen, afgraven of egaliseren van gronden, etc.

Gebruiksvoorschriften hebben als taak het beschermen van de vastgestelde bestemmingen en heeft in die zin een belangrijke taak binnen het bestemmingsplan dat zonder opname van dit voorschrift strijdige gebruik van gronden en opstallen met de gelegde stemming niet verboden is (Van Buuren, 2006, p.26-27).

Al eerder bespraken we al dat de gemeenten op basis van art. 10 WRO een bestemmingsplan moet vaststellen voor het gebied dat niet tot een bebouwde kom behoort. Verder geeft art. 10 lid 1 WRO ons dat er een bestemming wordt gegeven in een plan voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. Hier is een stukje beleidsvrijheid ontstaan voor gemeenten daar de wetgever niet een definitie van een goede ruimtelijke ordening heeft gegeven. De gemeenteraad zal dan na een grondige bestudering en na afwegen van de belangen een bestemming moeten leggen op een gebied, waarbij de rechter in een bestemmingsplanprocedure alleen een toetsende rol kan vervullen of de gemeenteraad niet te ver is gegaan in haar beleidsvrijheid.

Verder vloeit voort uit art. 10 lid 1 WRO dat er geen eisen gesteld kunnen worden aan de invulling van de opgedragen bestemming als wie de bewoners mogen zijn of wie de gronden in eigendom mogen hebben.

Voor de gemeenteraad zijn er twee vormen van een bestemmingsplan te onderscheiden: een gedetailleerde bestemmingsplan en een globale. In een gedetailleerd plan liggen bestemmingen nauwkeurig omschreven vast en leidt dit tot een meer strikter planologisch beleid. Daarnaast kent de gemeenteraad het globaal plan waar algemene bestemmingen en voorschriften de bovenhand hebben die gebruikersvrijheid met betrekking tot de invulling van de grond tot gevolg hebben. De keuze die gemeenteraden stuurt is de rechtzekerheid die beoogd wordt bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Bij gedetailleerde plannen bestaat vaker duidelijkheid door de nauwkeurige omschrijvingen van de te verwachten ontwikkelingen in een gebied. Deze keuze biedt de belanghebbende een grote mate van rechtzekerheid omdat duidelijker is wat de gemeenteraad voor ogen heeft. Echter, onvoorziene planologische ontwikkelingen, die van onmiskenbaar belang is voor de gemeente, kunnen wellicht niet inpasbaar meer zijn in het bestaande plan. Deze schijnbare duidelijke rechtzekerheid brengt met zich mee dat indien aanpassing gewenst is dat het bestemmingsplan gewijzigd moet worden of een vrijstelling verleend dient te worden. Naast een aantal andere vrijstellingen als art. 15 WRO, indien er voorzien was van 'binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid', art. 17, tijdelijke mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling, is art. 19 WRO de meest vergaande bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling. Artikel 19 WRO geeft de gemeenteraad voor de realisering van een project de bevoegdheid vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan, mits dat project voorzien is van een goede ruimtelijke onderbouwing (Berg, 2006, p.68). Een goede onderbouwing is volgens de wet een gemeentelijke structuurplan. Indien deze niet aanwezig is zal een gemotiveerde relatie blootgelegd moeten worden tussen de toekomstige invulling van het gebied en de geldende bestemming.

Een globaal plan kan door zijn ruime beschrijvingen en doeleindenomschrijvingen een betere bescherming bieden aan de belanghebbende doordat een bestemmingsplanprocedure meer rechtzekerheid kan bieden dan een vrijstellingsprocedure.

## Bijlage VI Wetvoorkeursrecht Gemeenten

### Vestiging

Het gemeentelijk voorkeursrecht wordt gevestigd door het raadsbesluit van de gemeenten, waarbij gronden met toekomstige ontwikkelingen worden aangewezen. Hierbij dient er rekening te worden gehouden met de wettelijke inschrijvingen en verwijzingen. Het besluit van de gemeente dient op grond van een vastgesteld structuurplan, bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan te worden genomen. Echter, hierop kan een uitzondering worden gemaakt door de geboden mogelijkheid in art. 6 Wvg dat burgemeester en wethouders aan de raad een voorstel kunnen overwegen om reeds voor de vaststelling van het structuurplan of bestemmingsplan een voorkeursrecht te vestigen. Het voorstel kent dezelfde rechtsgevolgen als het raadsbesluit. De artikelen 8 en 8a Wvg bieden eveneens mogelijkheden aan de gemeenteraad en B en W om tot een vervroegde vestiging van het voorkeursrecht over te gaan.

Een besluit van voorkeursvestiging op basis van een structuurplan bedraagt twee jaren, en is eenmaal met één jaar te verlengen (art. 2 lid 4 Wvg). Indien een bestemmingsplan ten grondslag ligt, geldt in beginsel dat het voorkeursrecht geldt tot het moment waarop het bestemmingsplan wordt verwezenlijkt. In het kort houdt het in dat het voorkeursrecht als grondslag het structuurplan kent en dat gedurende twee jaren dat het structuurplan geldig is, er een bestemmingsplan moet zijn en dat dit ten hoogstens met één jaar verlengd kan worden.

Het aanbieden van de grond aan de gemeente door de verkoper op basis van art. 10 Wvg die de verkoper verplicht de grond aan te bieden aan de gemeente, kent een aantal uitzonderingen (art. 10 lid 2 Wvg). Deze lopen uiteen van verdeling van een huwelijksgemeenschap tot een openbare executoriale verkoop. Het 3<sup>e</sup> lid van art. 10 kent de meest relevante uitzondering voor de verkoper waarin staat dat de vervreemding ingevolge een overeenkomst of verplichting betreffende een onroerende zaak voor zover de koper en de prijs in de overeenkomst zijn vermeld, de overeenkomst in de openbare registers is ingeschreven en de vervreemding plaatsvindt binnen zes maanden na de inschrijving (art. 10 lid 3 en 4 Wvg). Dit kan overigens slechts eenmaal in de drie jaar gebruikt worden. Een sanctie, op de aanbiedingsplicht van de verkoper (art. 10), wordt in art. 26 Wvg neergelegd als zijnde dat de gemeente de rechtelijke macht kan inschakelen om de nietigheid in te roepen van rechtshandelingen 'die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in deze wet regelde voorkeurspositie'.

In het kort nog even de aanbiedingsprocedure die volgens de Wvg gevolgd moet worden om het voorkeursrecht te kunnen vestigen.

De verkoper dient aan B en W schriftelijk opgave te doen van de gronden, het dan wel of niet uitmakende van een complex van gronden, die de verkoper wil vervreemden. B en W moeten hierop binnen acht weken melden of de gemeente in beginsel wil verwerven. Mocht het besluit van B en W zijn dat er niet tot aankoop wordt overgegaan, dan is de verkoper/ eigenaar vrij om gedurende drie jaren de grond aan derden te verkopen. Mocht B en W de aangeboden grond wel willen verwerven dan zullen zij in onderhandeling met de verkoper moeten treden.

Wanneer de verkoper en de gemeente niet tot een nader overeen te komen prijs komen dan kan de eigenaar vorderen dat er door deskundigen een advies op basis van de werkelijke waarde van het goed (overeenkomstig art. 40b-40f van de Ontheffingswet) wordt uitgebracht. Na het advies van de deskundigen is het aan het B en W om op basis van art. 17 Wvg de keuze te maken of de rechtbank verzocht wordt om een oordeel over de prijs te geven, dat zij akkoord gaat met de geadviseerde prijs of dat zij de verkoper mededeelt dat zij afziet van de aankoop. In het laatste geval staat de verkoper weer drie jaar vrij om aan derden te vervreemden.



Indien de verkoper/ eigenaar van de grond zelf, of in samenwerking met derden, wil ontwikkelen en overgaat op zelfrealisatie heeft jurisprudentie uitgewezen dat er geen aanbiedingsplicht aan de gemeente geldt, mits de eigenaar in staat is om mee te werken aan realisatie van de grond volgens gemeentelijke beleid. Hierbij mag er dus niet voldaan worden aan het hierboven vernoemde art. 26 Wvg. Als criteria voor het voldoen aan art. 26 Wvg heeft de Hoge Raad aangegeven dat er geen sprake mag zijn van verkapte grondverkoop (de beschikkingsmacht en het economisch belang wordt overgedragen aan derden en de eigenaar verkrijgt een vaste vergoeding) en dat de gemeente de gronden zou verwerven indien deze aan de gemeente te koop waren aangeboden.

## Bijlage VII    Onteigeningswet

Voor het onderzoek is het van belang om de onteigening te beperken tot de kern van het onderzoek. Hiervoor is het van belang om te weten dat de Onteigeningswet een tweetal procedures kent die het onteigenen bij rechterlijke vonnis en de schadeloosstelling regelen. De procedure kan onderverdeeld worden in een bestuurlijk (ook wel administratieve) deel en een gerechtelijk deel.

*Administratieve procedure:* In het bestuurlijke deel zal eerst het belang van onteigening bepaald moeten worden. Aan de hand van een aantal voorbereidende administratieve procedures, dan wel een rechtstreekse aanwijzing bij Koninklijk Besluit, wordt door de gemeente en/of een ander publiekrechtelijk lichaam een onteigeningsbesluit genomen die door de Kroon goedgekeurd dient te worden. Dit alles vormt de administratieve procedure. De Onteigeningswet kent een viertal van deze procedures, ook wel titels genaamd.

*Gerechtelijke procedure:* indien de onteigende partij niet volgens een minnelijke overeenkomst (art. 17 Ow) tot overeenstemming kan komen, kan de onteigende partij zich wenden tot de rechterlijke macht en een vordering tot onteigening instellen. De procedure speelt zich in eerste instantie af voor de rechtbank (art. 18 lid 1 OW) en op de procedure zijn de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing (art. 2 Ow). Hierop is echter een aantal uitzonderingen die in art. 3 Ow worden genoemd. Bij deze procedure moet in acht worden genomen dat het uitgangspunt bij onteigenen is dat er een volledige vergoeding van alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt, plaats vindt (art. 40).

Binnen het kader van dit onderzoek is Titel IV van belang waarin de onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting wordt behandeld. Deze procedure maakt het mogelijk om bij besluit van de gemeenteraad, onder goedkeuring van de Kroon, onteigening mogelijk te maken (Zundert, 2006, p. 647). In hoofdzaak zal de administratieve procedure aan de orde komen, en met name de regels en de onteigeningsgronden met betrekking tot het bestemmingsplan. Met betrekking tot de gerechtelijke procedure wordt er genoeg mee genomen om te volstaan met een verwijzing naar Titel I en aanverwante artikelen.

### Titel IV

Artikel 77 lid Ow geeft aan op welke gronden onteigening mogelijk is en wie er gebruik van kunnen maken. Hiervan kunnen gebruikmaken een gemeente, andere publiekrechtelijke lichamen of een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Bij een andere publiekrechtelijk lichaam kan gedacht worden aan een waterschap en bij een rechtspersoon is er sprake van een op grond van de Woningwet toegelaten instelling die werkzaam is ten behoeve van de volkshuisvesting. Maar ook de Staat der Nederlanden kan onteigenen.

Lid 1 van artikel 77 Ow geeft aan dat er onteigend mag worden overeenkomstig een bestemmingsplan om deze uit te voeren en/ of te handhaven en de uitvoering van bouwplannen. Bij onteigening overeenkomstig een bestemmingsplan wordt er in beginsel uitgegaan van een goedgekeurd bestemmingsplan, maar dat is niet beslist noodzakelijk. De Kroon kan genoeg nemen met een vastgesteld bestemmingsplan ten tijde van het te nemen onteigeningsbesluit door de raad. Het raadsbesluit zal in die gevallen twee voorwaarden moeten bevatten, namelijk (Struiksmā, 2000, p.300):

1. de opschortende voorwaarde: dat niet tot dagvaarding in de civiele procedure zal worden overgegaan, voordat onherroepelijk is beslist over goedkeuring van het bestemmingsplan;
2. de ontbindende voorwaarde: dat het onteigeningsbesluit vervalt indien het bestemmingsplan niet in hoogste instantie wordt goedgekeurd.

Gronden die door de gemeenteraad aangewezen worden en die buiten de grenzen van het bestemmingsplan vallen, geen onherroepelijke goedkeuring bevatten en waarop een herziening of wijziging van het geldende plan ter voorbereiding ligt, mogen niet onteigend worden. Onteigening is alleen mogelijk om het uiteindelijke bouwwerk te realiseren en de bestemming is pas uitgevoerd wanneer dit bouwwerk is voltooid (Zundert, 2006, p.649). Er kan niet onteigend worden wanneer de gronden en opstallen al volledig in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. Voor binnenstedelijke vernieuwing, als stadsvernieuwingsgebieden, kan de Kroon een uitzondering maken en toetst zij een dergelijk onteigening aan het belang van de Volkshuisvesting.

De toetsingsgronden voor het bestemmingsplan door de Kroon zijn dat de uit te voeren werken overeenkomstig het geldende bestemmingsplan, voldoen aan de daarop rustende voorschriften en dat indien er sprake is van een toetsing op een voorlopige bestemmingsplan en dat deze niet op redelijk termijn verstrijkt.

#### Vorbereidingsprocedure

Het nog niet aan bod gekomen artikel 11 WRO in paragraaf 3.1.4 bestemmingsplan geeft aan dat uit te werken bestemmingsplannen dienen te worden voorzien van een planuitwerking (wat zullen de toekomstige ontwikkelingen worden van de bestemming) ten tijde van de openbare voorbereidingsprocedure. Mochten er wijzigingen plaatsvinden, dient er rekening gehouden te worden door de gemeenteraad bij het vaststellen van het uitwerkingsplan. De Kroon kan hier geen goedkeuring aan kan geven indien er geen gelegenheid is geweest voor belanghebbenden om hun zienswijze tegen het onteigeningsplan in te dienen.

In artikel 80 wordt als verantwoordelijk bestuursorgaan de gemeenteraad benoemd en is de Algemene Wet Bestuursrecht op de voorbereiding van de beslissing tot onteigening van de gemeenteraad afdeling 3.4 van toepassing; ook wel Uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het verloop van deze procedure is als volgt (art. 77- art 86 Ow):

- terinzagelegging; bekendmaking onteigeningsstukken in de krant;
  - terinzagelegging van de stukken, minimaal 4 weken;
  - mogelijkheid tot het horen van belanghebbenden;
- besluit gemeenteraad tot onteigening en deze ter goedkeuring voordragen aan de Kroon;
  - binnen 6 maanden na afloop tervisielegging;
  - tegelijkertijd;
- onteigeningsbesluit gedurende minimaal 4 weken ter visie leggen en bekend maken;
- na advies van de Raad van State moet binnen 9 maanden de Kroon een besluit overwegen.

Mocht er niet binnen zes maanden een raadsbesluit en de bijbehorende stukken aan de Kroon zijn voorgedragen vervalt het raadsbesluit tot onteigening. Tevens vervalt een door de Kroon goedgekeurd raadsbesluit tot onteigening als het niet binnen een termijn van twee jaar een minnelijke verwerving en/ of rechterlijke dagvaarding tot gevolg heeft. Deze bepalingen hebben tot doel dat een gemeentebestuur de voortgang van een onteigening niet kan vertragen dat tot schade van de betrokken eigenaren kan leiden (Zundert, 2006, p.659).

De Kroon beslist ingevolge artikel 79 Ow aan de hand van een viertal criteria of de onteigening terecht is. Daarbij wordt getoetst aan volkshuisvestingsbelang, het ruimtelijke ontwikkelingsbelang en het publiek belang. Tevens zal er getoetst worden of de onteigening voldoende noodzakelijk dan wel urgent is. Mocht er sprake zijn van dat de eigenaar van de grond het bestemmingsplan wil en kan uitvoeren zoals de gemeente voor ogen heeft, kan de Kroon van mening zijn dat aan het laatste niet voldaan wordt. De eigenaar verweert zich op het zelfrealisatiebeginsel.

## Bijlage VIII Samenwerkingsovereenkomst

Overwater (2002, p.113) benoemt meerdere overeenkomsten waarlangs een samenwerking in een overeenkomst besloten kan worden:

1. een intentieovereenkomst: hierin worden de gezamenlijke uitgangspunten, de afzonderlijke uitgangspunten, een procedure en tijdsduur voor de verdere onderhandelingen en de intentie tot het sluiten van een raam- en samenwerkingsovereenkomst weergegeven.
2. raamovereenkomst: voor het gehele samenwerkingsgebied wordt overeengekomen hoe en onder welke voorwaarden partijen zullen gaan onderhandelen over een samenwerkingsovereenkomst.
3. samenwerkingsovereenkomst: een gedetailleerd, al dan niet per deelplan, hoe, wanneer, wat, op welk kwaliteitsniveau er gebouwd zal worden en welke publieke middelen en/ of bevoegdheden de gemeente zo nodig in zal zetten.

Overige uitwerkingen van de overeenkomsten met een juridische entiteit:

### *Naamloze Vennootschap (NV) of Besloten Vennootschap (BV)*

Bij een vennootschap is er sprake van een beperkte aansprakelijkheid van de aandeelhouders, de partijen, tot het bedrag van de intrinsieke waarde van de aandelen. Hierbij zijn de partijen niet aansprakelijk voor de schulden van de vennootschap en bestaat alleen de mogelijkheid tot het kwijtraken van de inleggeden. Bij een NV is er sprake van dat de aandelen aan toonder zijn en makkelijk overdraagbaar. Deze vorm komt voor bij publiek private samenwerkingen in het joint-venture model met als eigenschap 'aandelen op naam'. Indien er sprake is van een BV zijn de aandelen op naam en in beginsel niet overdraagbaar aan derden. Verschil tussen een NV en een BV zit in het gestort kapitaal (is bij een BV lager) en aan een NV worden zwaardere eisen aan het bekendmaken van jaarverslagen gesteld.

### *Commanditaire Vennootschap (CV)*

Een CV kent twee soorten vennoten, te weten de commanditaire (stille) vennoten en de beherende vennoten. De beherende verzorgen de dagelijkse leiding met bijbehorende vertegenwoordiging van de CV en zijn hoofdelijk aansprakelijk voor het geheel van schulden. De commanditaire vennoot is slechts een inbrenger van gelden en kent geen verdere aansprakelijkheid voor schulden.

### *C.V./ B.V. – constructie*

Hierbij richten de overheden en marktpartijen samen een commanditaire vennootschap op waarbij de partijen als commanditaire vennoten gelden inbrengen in de CV. Een op te richten BV door de partijen zal als beherende vennoot optreden. Het voordeel dat zich hier voordoet is dat de partijen als commanditaire vennoten alleen hun inbreng kunnen verliezen en door de BV zijn zij beperkt in hun aansprakelijkheid.

## Bijlage IX Samenwerkingsovereenkomst vormen

De keuze waarop de gemeenten kunnen aansturen zijn:

### Bouwclaimmodel

Indien de gemeente van de grondexploitatie een geheel gemeentelijke aangelegenheid wil maken, kan dat het sterkst benaderd worden door een bouwclaimmodel. In dit model worden de gronden verkocht door de marktpartijen, al dan niet met een geldelijk verlies, aan de gemeente en krijgen daarvoor bouwclaims (het recht om een aantal woningen te bouwen). Het initiatief van planvorming ligt bij de gemeente. Kopen van de gronden, het bouwrijp maken gebeurt hierbij door de gemeente waarnaar deze worden afgenomen door de marktpartijen die de ontwikkelingen binnen de gestelde kaders van de gemeente kunnen volbrengen. De grondexploitatie ligt hier in de handen van de gemeente. De baten en de lasten komen aan de gemeente toe evenals de uitvoering van de ruimtelijke inrichting.

### Joint-venture

In dit model wordt door de gemeente en de marktpartijen een gezamenlijke onderneming opgericht, een grondexploitatiemaatschappij (GEM) of een Ontwikkelingsmaatschappij, die de gronden gaat verwerven binnen het plangebied. De gronduitgifte vindt plaats nadat de gronden bouw- en woonrijp zijn gemaakt in opdracht en voor rekening van de onderneming en komen voornamelijk ten goede aan de deelnemende partijen. De grondexploitatiemaatschappij kan samengebracht worden in een juridische entiteit (zie vorige paragrafen), waarbij de commanditaire vennootschap de meest voorkomende vorm van entiteit is in het model. Het model vergt dat de marktpartijen en gemeente gezamenlijk verantwoording nemen voor de exploitatie en dat de inbreng, zeggenschap en het risico verdeeld worden, vaak in gelijke mate. Na realisatie van het plan, worden de gronden voor openbare ruimten overgedragen aan de gemeente die hiervan het beheer op zich nemen.

### Concessiemodel

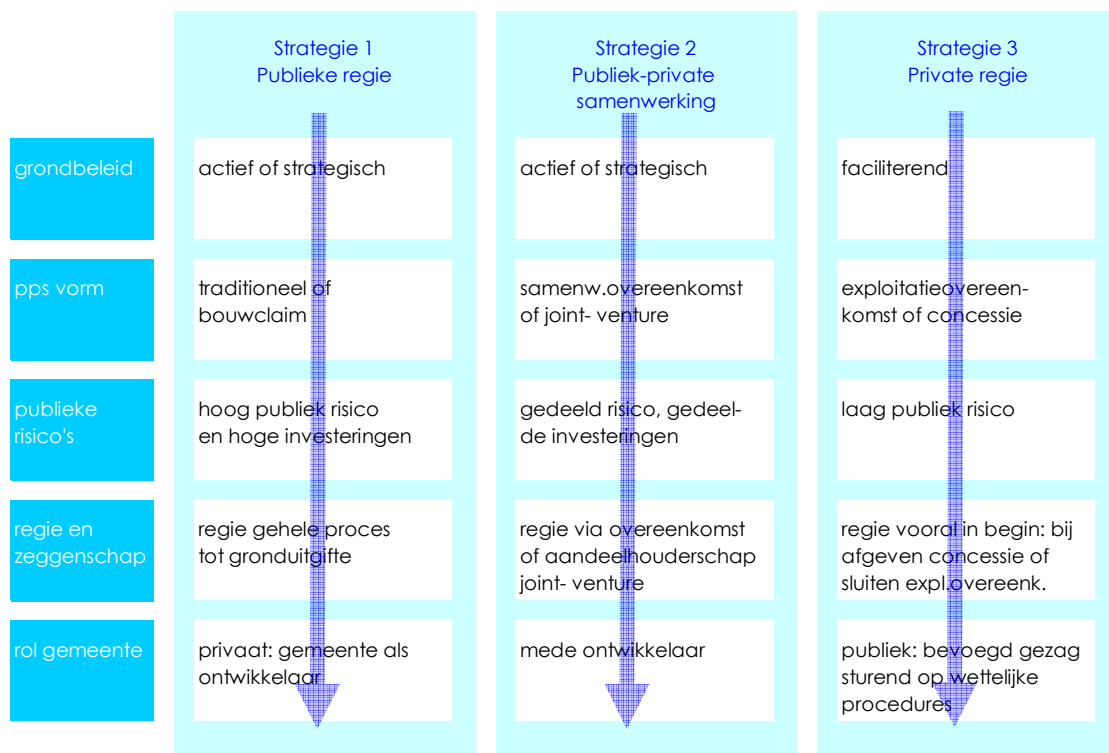
Mocht de gemeente geen gronden volledig in eigendom hebben, kan zij aan het programma en stedenbouwkundigplan eisen stellen en de uitvoering en de verwerving aan de marktpartijen overlaten. De deelplannen die rusten op de te ontwikkelende gronden worden door middel van openbare aanbesteding overgedragen aan marktpartijen. Na realisatie van de plannen worden de openbare ruimten overgedragen aan de gemeenten. De risico's met betrekking tot de grondexploitatie en de ontwikkeling liggen in handen van de marktpartijen.

## Bijlage X    Uitwerking; rol van gemeente bij structuurplannen

Indien de gemeente kiest voor publieke regie en daarbij de gronden in volledig eigendom tot ontwikkeling wil brengen kan zij via actief grondbeleid de gronden verwerven. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de publiekrechtelijke instrumenten als de Wet voorkeursrecht gemeenten of onteigening. Mocht volledige verwerving niet mogelijk of niet aan de orde zijn, waarbij de gronden in handen kunnen zijn van publieke en private partijen, maar de gemeente wel regie wil voeren en bereid is risico's te dragen, kan de gemeente kiezen voor de vorm van een bouwclaim.

Kiest de gemeente voor het verwerven van gronden op vooral strategische plekken, dit vanwege beleidsmatige overwegingen om beperkt actief grondbeleid te voeren, om invloed en sturing op de planontwikkeling te kunnen uitoefenen, kan er gekozen worden, vanwege het gezamenlijke belang van de grondeigenaren bij de ontwikkeling, voor een publiek-private constructie (PPS). Hierbij richten de partijen een joint-venture op in de vorm van een GEM of een Ontwikkelingsmaatschappij. Bij de hierboven genoemde strategieën en bijbehorende samenwerkingsvormen kan de gemeente verschillende rollen vervullen. Als publiekrechtelijke rechtspersoon moet de gemeente de wettelijke procedures doorlopen en zal het publiekelijk maatschappelijk belang moeten worden behartigd, anderzijds heeft zij voortvloeiend uit de overeenkomst taken en verantwoordelijkheden als privaatrechtelijk rechtspersoon.

Een andere strategie die min of meer gedwongen voort kan komen uit het niet in bezit hebben van gronden, kan een vorm zijn waarbij de regie via publieke instrumentarium en de sturing op basis van wettelijke kaders vorm worden gegeven (faciliterend grondbeleid). De gemeente kan hier kiezen uit het overeenkomen van een exploitatieovereenkomst of een concessiemodel, waarbij de verwerving en uitvoering uitbesteed wordt.



Figuur 2: Gemeentelijke strategieën (Gebaseerd op een model van VNG, Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken)