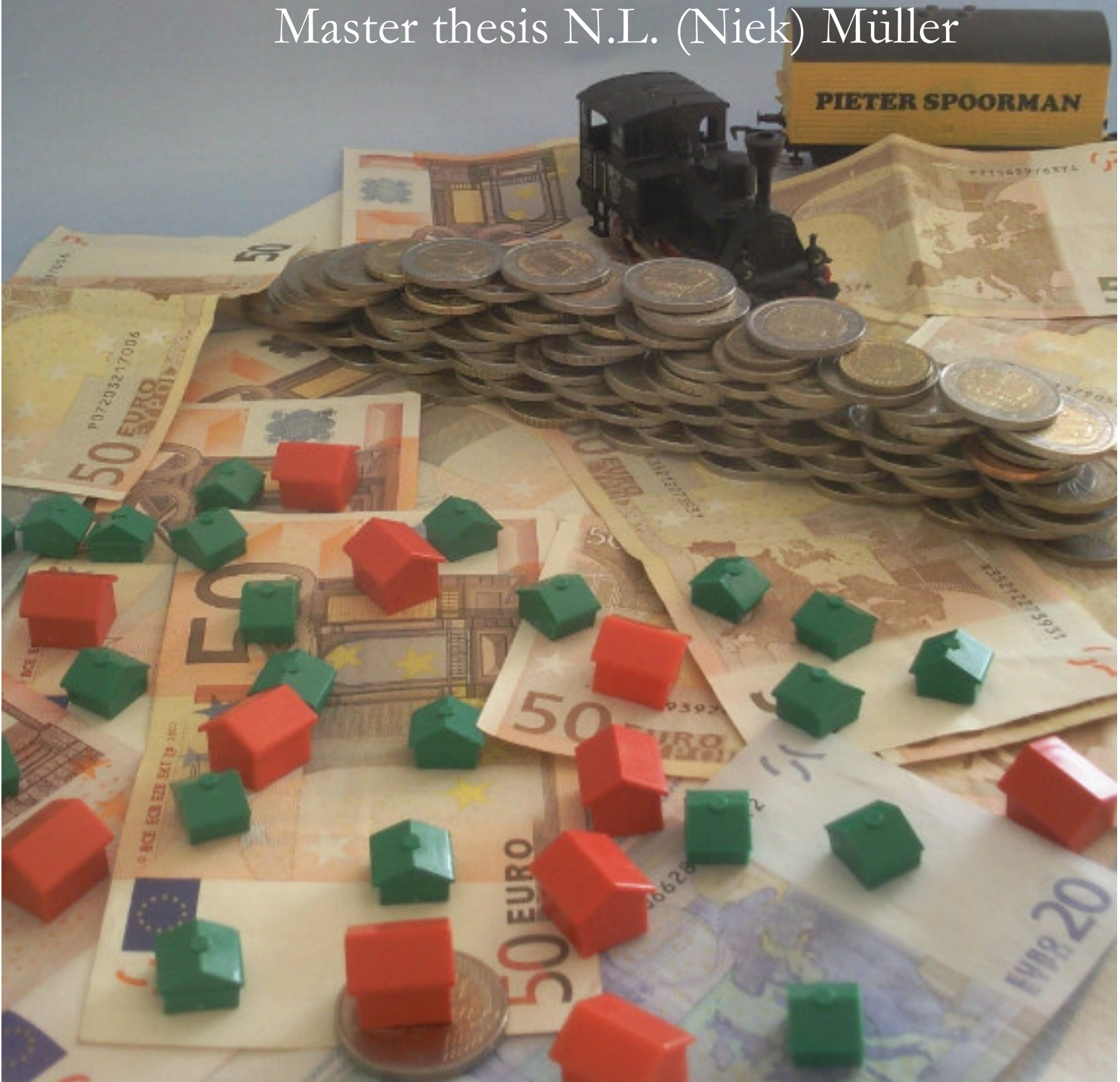


De Grondexploitatiewet, een winst voor externe veiligheid?

Master thesis N.L. (Niek) Müller



De Grondexploitatiewet, een winst voor externe veiligheid?

Master thesis N.L. (Niek) Müller

Naam afstudeerder:	Niek Leonard Müller
Studentennummer:	1676032
Universiteit:	Rijksuniversiteit Groningen 9700 AV Groningen Nederland
Faculteit:	Ruimtelijke Wetenschappen
Master:	Environmental and Infrastructure Planning
Afstudeerperiode:	23 maart tot en met 25 juli 2009
Begeleider:	prof. dr. ir. P. Ike

Voorwoord

Na mijn studeerperiode in Arnhem aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, waar naar vier jaar mij het diploma Werktuigbouwkunde werd overhandigd, ben ik naar Groningen verhuisd. In Groningen ben ik begonnen aan het schakelprogramma voor de master Environmental and Infrastructure Planning, ook bekend als Technische Planologie. Inmiddels ben ik aan het einde van deze studie gekomen. Voor de afstudeerperiode heb ik een leuk bedrijf en interessant onderwerp gezocht om bij en aan af te studeren.

Mijn eerste woord van dank gaat uit naar Oranjewoud dat mij tijdens het afstuderen heeft voorzien van een werkplek gezellige collega's. Daarbij wil ik de collega's ook bedanken voor hun commentaar bij de scriptie en de motivering die ik van hun kreeg. Speciaal wil ik mijn begeleider vanuit Oranjewoud; Jeroen Eskens, bedanken die ook tijdens zijn vakantie nog tijd vrijmaakte om mijn verslag door te nemen.

Het onderzoek is ook uit de praktijk bij Oranjewoud ontstaan. Zoals bij veel nieuwe dingen reageert de omgeving daarop. Zo werkte het ook bij nieuwe Grondexploitatiewet. De nieuwe Wet geeft nieuwe mogelijkheden en roept daarbij vragen op. Een geschikte kans voor een adviesbureau als Oranjewoud om daarbij hun relaties te adviseren over deze Wet. Mede door vragen uit de praktijk ontstond de vraag of het mogelijk was om kosten voor externe veiligheid te verhalen met behulp van de nieuwe Wet. Door de insteek met externe veiligheid werd er een nieuwe blik geworpen op de Grondexploitatiewet die nog niet eerder was onderzocht.

Het tweede woord van dank gaat uit naar de mensen die tijd hebben vrijgemaakt voor mijn interviews, immers was zonder hun het nooit gelukt om de inhoud van mijn scriptie en het gebruik van de Grondexploitatiewet te toetsen aan de praktijk.

Als laatste wil ik de aandacht schenken aan de mensen, in het speciaal Rolf Müller, die als buitenstaanders een andere blik wierpen op de scriptie. Zij hebben altijd het verslag, met plezier, nagelezen en daarbij onduidelijkheden aangestipt.

Arnhem, 25 juli 2009

Niek L. Müller

Summary

A new spatial law has been introduced in 2008. This Act includes new possibilities for value capturing. These possibilities are described in the ground development Act (GreX). However it is not yet clear whether it is possible to recover costs for external security (EV). In order to clarify this, this study is done in which five questions were drafted and were answered.

The first part of the research report shows that it is righteous to recover costs. This is observed in other countries as well: for example value capturing is used for infrastructure. There are also several theoretical justifications mentioned. One of those arguments was given by B. Kruijt and B. Needham (1980).

The cost for EV will be recovered from the land development. The developments are taking place when the function of a piece of land changes. For example agricultural land is changed into land for housing. The ground will increase in value because houses are more valuable than agriculture products. This is because the land value depends on the products that stand on it.

If the function of land changes and it is owned by municipalities, the revenue will go to the municipalities. These municipalities then can use the revenue for EV in the area. When the land is owned by private developers they want to retain as much revenue as possible. In order to receive money for public facilities, the municipalities have a number of instruments. Since 2008 the GreX is one of those instruments.

The GreX controls costs on three fairness criteria, benefit, accountability and proportionality. Attributable means, inter alia, that costs recovered through another source can't be recovered through the GreX. In addition, the costs are controlled with a list (kostensoortenlijst). If cost types are not listed, they can not be recovered. However, in practice financial space of a project determines the possibilities for value capturing.

To analyze the characteristics of EV measures, and whether it is possible to recover the costs for EV with the GreX, the external security of the Netherlands is analyzed. In the Netherlands there are two approaches for expressing EV, the location-based (i.e. individual) risk (PR) and societal group risk (GR). The PR is visualized with contours and the GR in an FN-curve (frequency of the disaster and number of expected victims-curve). The PR and GR are both expressible in a map and are spatially relevant. Measures for EV can be recovered by using the GreX. However, costs for protecting buildings can't be recovered.

Also important is the use of the new Act. In terms of EV, both public, private parties and legal experts expect that the GreX can be used to recover cost. In addition, there has been no lawsuit yet (2008). This indicates that the GreX so far has recovered the costs that were written in the policy of the municipalities.

On the basis of this thesis it is recommended to first establish a regional plan first that includes all the relevant matters for the EV. Then, it has to be verified that the costs can't be recovered from another source. Finally, the costs have to be checked with the three reasonability criteria and the list (kostensoortenlijst). Then the cost can, with the GreX, be recovered from the revenue of developments.

Samenvatting

Sinds 2008 is er een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met deze Wet is het onder andere mogelijk om kosten te verhalen op private ontwikkelaars. De mogelijkheid is beschreven in de Grondexploitatiewet (GreX). Het is echter niet duidelijk of het ook mogelijk is om kosten te verhalen voor externe veiligheid (EV). Om duidelijkheid te krijgen is dit onderzoek gedaan waarbij vijf deelvragen zijn opgesteld en zijn beantwoord.

Als eerste komt in het onderzoek naar voren dat het gerechtvaardigd is om kosten te verhalen. Dat het gerechtvaardigd is wordt duidelijk doordat men in andere landen ook kosten verhaald voor bijvoorbeeld infrastructuur. Daarnaast zijn er ook verschillende theoretische motiveringen genoemd door onder andere B. Kruijt en B. Needham (1980).

De kosten, voor EV, worden verhaald op de opbrengsten uit ontwikkelingen. De ontwikkelingen vinden plaats doordat een stuk grond van functie veranderd. Zo kan een stuk grond eerst voor agrarisch gebruik dienen en daarna voor woningbouw. Hierdoor mogen er huizen worden gebouwd en wordt de grond meer waard. Dit komt doordat de grondwaarde afhankelijk is van de producten die erop staan.

Als de grond van functie veranderd en in bezit is van gemeenten komen de opbrengsten toe aan gemeenten. Deze gemeenten kunnen dan de opbrengsten gebruiken om de EV in het gebied verhogen. Echter wanneer de gronden in bezit zijn van ontwikkelaars zullen deze zelf zoveel mogelijk opbrengsten willen behouden. Om toch gelden vrij te maken voor openbare voorzieningen heeft de gemeente een aantal instrumenten. Sinds 2008 is hier de GreX bij gekomen.

De GreX toetst kosten aan de drie redelijkheidscriteria; profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Toerekenbaar betekend onder andere dat kosten die via een andere bron vergoed kunnen worden niet via de GreX verhaald mogen worden. Daarnaast moeten de kosten voorkomen op een lijst (kostensoortenlijst). Als kosten soorten niet op deze lijst staan mogen ze niet verhaald worden. Echter blijkt uit de praktijk dat vooral de financiële ruimte binnen een project bepalend is voor de mogelijkheden om kosten te verhalen.

Om te bestuderen wat de eigenschappen zijn van EV maatregelen en of deze in aanmerking komen om verhaald te worden via de GreX is het externe veiligheidsbeleid van Nederland geanalyseerd. In Nederland zijn het plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR) de twee begrippen om de veiligheid mee uit te drukken. Het PR laat zich uitdrukken in contouren en het GR in een FN-curve (calamiteitfrequentie afgezet tegen het verwachte aantal doden). Het PR en het GR zijn beide uit te drukken op kaart en ruimtelijk relevant. Maatregelen voor EV zouden dan ook via de GreX verhaald moeten kunnen worden. Echter kunnen kosten voor het beveiligen van gebouwen niet verhaald worden.

Belangrijk is ook het gebruik van de nieuwe Wet. Op het gebied van EV zouden zowel overheid, private partijen en juridische deskundigen verwachten dat de GreX kan worden gebruikt om kosten mee te verhalen. Daarnaast is er nog geen jurisprudentie. Dit geeft aan dat met de GreX tot nu toe alle, in het beleid vast gelegde, kosten heeft verhaald.

Op basis van dit rapport wordt aanbevolen om voor het maken van de GreX eerst een structuurvisie te schrijven met daarin alle relevante zaken voor de EV. Daarna moet worden gecontroleerd of deze kosten te verhalen zijn via andere bronnen. Als laatste zullen de kosten getoetst moeten worden aan de drie redelijkheidscriteria en de lijst. Vervolgens kunnen dan de kosten worden verhaald op de opbrengsten uit ontwikkelingen.

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	15
1.1	INLEIDING	15
1.2	AANLEIDING	16
1.3	DOELEN	16
1.4	ONDERZOEKSVRAGEN.....	17
1.5	LEESWIJZER	17
2	MOTIVERING	19
2.1	INLEIDING	19
2.2	AFWEGING.....	19
2.3	ANGELSAKSISCHE LANDEN	20
2.4	BEVINDINGEN	22
3	GRONDMARKT	23
3.1	INLEIDING	23
3.2	GRONDTHEORIEËN	23
3.3	NEDERLANDS GRONDBELEID.....	25
3.4	GEMEENTELIJK NIVEAU	26
3.5	ONTWIKKELAARS.....	27
4	VERHALEN VAN KOSTEN	29
4.1	INLEIDING	29
4.2	PRIVATE AFSPRAKEN	29
4.3	BAATBELASTING	29
4.4	EXPLOITATIEOVEREENKOMST.....	29
4.5	GRONDEXPLOITATIEWET.....	30
4.6	VERWACHTE REACTIES GRONDEXPLOITATIEWET	32
5	EXTERNE VEILIGHEID	33
5.1	INLEIDING	33
5.2	BELEID	33
5.3	RUIMTELIJK RELEVANT	34
5.4	FINANCIERING	35
6	TOETSING AAN DE PRAKTIJK	37
6.1	INLEIDING	37
6.2	FICTIEF VOORBEELD	37
6.3	OVERHEID	38
6.4	PRIVATE PARTIJEN.....	39
6.5	JURIDISCH.....	39
6.6	RESULTAAT	39
7	CONCLUSIE	41
7.1	INLEIDING	41
7.2	CONCLUSIES	41
7.3	AANBEVELINGEN	42
	BIJLAGE 1:	51

Afkortingen

BDUR	Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
EV	Externe veiligheid
fN-curve	Calamiteitfrequentie afgezet tegen het verwachte aantal doden
GR	Groepsrisico
GreX	Grondexploitatiewet
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILO	Milieukwaliteit in de leefomgeving
NEPROM	Vereniging van Nederlandse projectontwikkeling maatschappijen
NMP4	Vierde Nationaal Milieubeleidsplan
OW	Onteiningswet
PPS	Publiek-private samenwerking
PR	Plaatsgebonden risico
RIVM	Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten van Amerika
WKO	Warmte koude opslag
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965/1985)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (2008)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

1 Introductie

1.1 Inleiding

De *Grondexploitatiewet (GreX)* is een nieuw middel dat de overheid - gemeenten - meer controle moet geven over te ontwikkelen gronden. Op basis van de GreX kan er financiering gevonden worden voor onder andere planoverschrijdende kosten¹. De GreX is door de wetgever gecreëerd, omdat oudere wettelijke instrumenten tekort schoten. Zo konden via een baatbelasting (zie ook paragraaf 4.3) niet alle kosten verhaald worden (Sandick 2005).

Op één juli 2008 is de - in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen - GreX in werking getreden. Deze wet heeft een *voorgeschiedenis* met in 1996 de herziene Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De herziene Wvg uit 1996 zorgde ervoor dat het recht om als eerste een perceel te kopen ook buiten de bebouwde gemeentekern(en) toepasbaar was. Dit recht is op grote schaal toegepast voor de VINEX-uitleglocaties (Ashouwer 1999). In 2001 kwam de Nota Grondbeleid uit met als uitgangspunt het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en een betere verdeling van kosten. Daarna kwam de aanzet voor het aanpassen van het grondbeleid in de Nota Ruimte van 2004. Het beleid was voornamelijk gebaseerd op medewerking van private partijen en was afhankelijk van specifieke kenmerken (Terpstra en Santing 2007).

Bij het ontwikkelen van gebieden zijn gemeenten - en andere overheidsorganen - afhankelijk van de medewerking van andere partijen. Deze afhankelijkheid is vaak wederzijds en daarom wordt er onderhandeld. Na de onderhandelingen kunnen de afspraken worden vastgelegd in een exploitatieplan, opgenomen in een bestemmingsplan. Het oude bestemmingsplan was echter *niet te koppelen* aan financiële middelen. Hierdoor was het vastleggen van afspraken in contracten complex. Het was complex, omdat de eisen in een bestemmingsplan een bestuurskundige rechtshandeling zijn en de financiële aspecten rond een project privaat rechtelijk zijn (Rij 2006). Met de GreX is bij ontwikkeling van nieuwe bestemmingen in een bestemmingsplan verplicht voor gemeenten om kosten te verhalen² op particuliere grondexploitatie. Tenzij het gelukt is om vooraf een overeenkomst te sluiten (Brand et al. 2008). Hierdoor kan de nieuwe wet dienen als 'stok achter de deur' waardoor de *free riders*³ overeenkomsten met gemeenten nakomen (Terpstra en Santing 2007). Als de overeenkomst vooraf afgesloten is mag deze ook bijdragen aan plan overschrijdende kosten (Brand et al. 2008).

In dit hoofdstuk zal de aanleiding, doelen, en onderzoeksvragen toegelicht worden. In de aanleiding wordt ingegaan op het raakvlak tussen externe veiligheid (EV) en de GreX. Daarna wordt het doel van de GreX en van dit onderzoek weergegeven. Waarna de onderzoeksvragen met daarbij de methode voor het antwoorden van de vragen wordt behandeld. Aansluitend komt de leeswijzer van het hele rapport aan bod.

¹ *Planoverschrijdende kosten* zijn kosten die niet enkel toekomen aan één gebied maar nut hebben voor een groter gebied. Een voorbeeld van kosten die planoverschrijdend zijn bijvoorbeeld een ontsluitingsweg of openbare voorziening (Gemeente Arnhem 2005).

² Het gaat bij het *verhalen van kosten* om kosten die worden gemaakt op basis van exploitatieovereenkomsten. Deze overeenkomsten worden gesloten tussen gemeenten en ontwikkelaars (Tweede Kamer 2005a en paragraaf 4.5). Het gaat hier om kosten zoals groenvoorzieningen, bodemsaneringen en het bouw- en woningrijp maken (Overheid.nl 2009).

³ *Free riders* (meelifters) zijn private partijen die handelen om de meeste winst voor hun zelf te behalen. Bij deze winst worden de maatschappelijk kosten niet meegerekend waardoor de free rider profiteert van investeringen van anderen (Stanford 2003).

1.2 Aanleiding

In veel steden wordt het gebied rondom het centraal station ontwikkeld. Het realiseren van het gebied vraagt om een grote investering. Een investering door marktpartijen, maar ook door de overheid. Een deel van deze investeringen zijn te herleiden tot het verbeteren van de externe veiligheid in de stationsomgeving. Een gebiedsontwikkeling zoals deze vormt de aanleiding voor dit onderzoek, naar de Grondexploitatiewet (GreX) en externe veiligheid (EV)⁴. Er kan vooraf worden bestudeerd of plan overschrijdende kosten verdeeld mogen worden over verschillende betrokken partijen. Veiligheidsmaatregelen moeten ervoor zorgen dat treinen, die chemische stoffen vervoeren, een minder grote risicofactor vormen voor veel steden. Bij veiligheidsmaatregelen gaat het vaak om bronmaatregelen. Bij een gebied rondom een station zou er bij bronmaatregelen gedacht kunnen worden aan het minder hard laten rijden van treinen; de treinen een andere route te laten rijden en aanpassing van het spoor zijn het meest effectief, maar deze kan de gemeente niet sturen. Oplossingen die meer betrekking hebben op de ontwikkeling van de ruimte zijn onder andere een geluidsscherm met splinterwerend glas, gebouw gebonden oplossingen en een veiligheidszone (Bakker 2008). Ook valt te denken aan blus- en ventilatiesystemen. Het toepassen van deze maatregelen vraagt investeringen door de overheid (Eskens 2009). *Vraag is in welke mate de overheid deze investeringen kan verhalen via het exploitatieplan*⁵. Bij gebiedsontwikkeling komen verschillende maatregelen voor, die in een nieuwe situatie genomen kunnen worden. Het gaat bij deze ontwikkeling over kosten voor externe veiligheid, die wellicht verhaald kunnen worden op andere partijen met behulp van de Grondexploitatiewet (GreX).

1.3 Doelen

Een oude exploitatieverordening (zie ook paragraaf 4.4) leidde tot langdurige onderhandelingen (Sandick 2005). Invoering van de Grondexploitatiewet (GreX) kan deze onderhandelingen vereenvoudigen. Door de invoering van de GreX wil de overheid ook meer transparantie bereiken. Deze transparantie leidt tot inzicht voor alle partijen. Hierdoor ontstaan er eerlijkere en betere concurrentie. De regering streeft ook naar een regeling die recht doet aan de belangen van zowel gemeenten als particuliere eigenaren en derden zoals omwonenden (Brand et al. 2008 en Laan 2007). Verder is de doelstelling van de GreX het bieden van een goede regeling voor het *verhalen van kosten*, binnenplanse verevening⁶ en enkele eisen bij particuliere grondexploitatie. Particuliere grondexploitanten zijn private ondernemers die in het bezit zijn van een stuk grond en die deze na bestemmingswijziging zelf willen en kunnen exploiteren. Belangrijk bij het stelsel van de GreX is dat deze rechtszekerheid biedt én free riders niet meer de kans geeft het verhalen van kosten te ontwijken (Brand et al. 2008).

Dit onderzoek richt zich op kosten voor externe veiligheid (EV) - zoals kosten voor geluidsschermen met splinterwerend glas. Het doel van dit onderzoek is het krijgen van inzicht in de mogelijkheden om deze kosten door te berekenen aan particuliere grondexploitanten. De mogelijkheden zijn daarbij divers op basis van verschillende middelen die een gemeente gebruikt. Bij actief grondbeleid hebben gemeenten zelf de

⁴ "Externe veiligheid; kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongevoerd voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is" (Besluit externe veiligheid inrichtingen 2009)

⁵ In een *exploitatieplan* worden alle kosten voor het exploiteren van een gebied opgenomen. Bij de kosten staan de invulling die projectontwikkelaars moeten geven aan bijvoorbeeld: groenvoorzieningen, bodemsanering en het bouw- en woonrijp maken. Een exploitatieplan wordt opgesteld samen met een bestemmingsplan (Overheid.nl 2009).

⁶ Bij binnenplanse verevening wordt het van inbrengwaarden en uitgifteprijs van percelen verrekend. De meer rendabele percelen betalen dan mee aan de ontwikkeling van de minder rendabele percelen (Brand et al. 2008).

gronden in bezit en kunnen deze zelf ontwikkelen. Bij faciliterend grondbeleid is de grond in bezit van particuliere partijen en maken de gemeenten een kader waarbinnen ontwikkeld kan worden. Zo is het mogelijk om met actief grondbeleid de opbrengsten zelf te besteden, terwijl bij faciliterend grondbeleid de kosten verhaald moeten worden.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

- *Welke kosten voor externe veiligheid (EV) kunnen publiek worden verhaald op particuliere grondexploitanten?*

Ter ondersteuning van de hoofdvraag zijn deelvragen opgesteld. Om antwoord te krijgen op de deelvragen zijn er verschillende kwalitatieve onderzoeken uitgevoerd.

De deelvragen van het onderzoek zijn:

- *Welke tradities zijn er om kosten te verhalen op grondexploitanten?*

Om antwoord te vinden op deze vraag is er gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek. Hierbij is gekeken naar de motiveringen om juist wel of niet kosten te verhalen bij particuliere grondexploitanten. Daarnaast kan een referentiekader worden verkregen door het bestuderen van de Angelsaksische traditie.

- *Hoe werkt de grondmarkt in theorie en welk beleid gebruikt de overheid in het algemeen?*

Het literatuuronderzoek besteedt aandacht aan theorieën die de waarde van de grond beschrijven. Daarnaast komt het Nederlandse grondbeleid aan bod waarbij specifiek wordt ingegaan op de rol van gemeenten en private ontwikkelaars.

- *Welke instrumenten zijn specifiek beschikbaar voor faciliterend grondbeleid?*

Bij faciliterend grondbeleid worden gemeenten een afhankelijkheid van ontwikkelaars. Juist voor beantwoording van de hoofdvraag worden instrumenten die in deze situatie ingezet kunnen worden omschreven. De Grondexploitatiewet (GreX) is onderdeel van dit instrumentarium. Om aandacht te schenken aan het faciliterend grondbeleid is hier ook een literatuuronderzoek naar gedaan.

- *Hoe ziet het externe veiligheidsbeleid er uit in Nederland?*

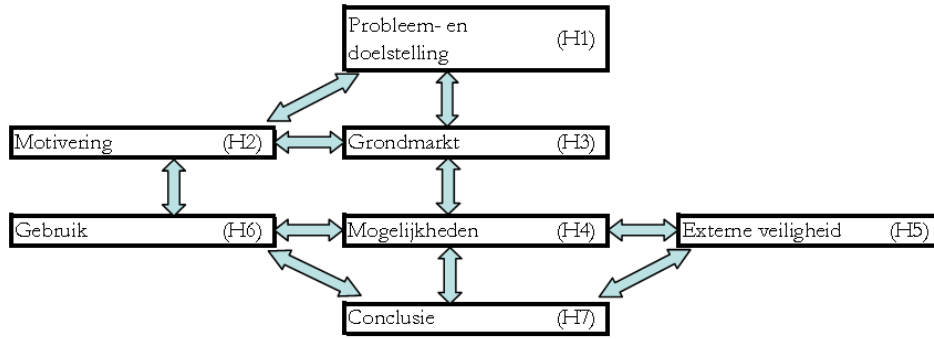
Voor het koppelen van de Grondexploitatiewet (GreX) aan externe veiligheidsmaatregelen is het van belang om ook een literatuuronderzoek te doen naar het externe veiligheidsbeleid in Nederland. Er zal hierbij worden ingegaan op het beleid met betrekking tot ruimtelijke maatregelen.

- *Hoe wordt de Grondexploitatiewet (GreX) in de praktijk gebruikt, voor externe veiligheid (EV)?*

Als laatste zullen de resultaten van de literatuur onderzoeken worden getoetst aan de praktijk. Dit gebeurt aan de hand van een fictief voorbeeld. Aan de hand van dit voorbeeld zullen private partijen, overheid en overkoepelende organen worden geïnterviewd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee komen verschillende motiveringen en instrumenten die in de Verenigde Staten van Amerika (VS) en Engeland worden gebruikt voor het verhalen van kosten aan bod. Hoofdstuk drie gaat in op de Nederlandse grondmarkt. Hierbij wordt inzicht in de grondmarkt verkregen en de wijze waarop opbrengsten in deze markt tot stand komen. Deze opbrengsten kunnen dienen om de kosten - voor maatschappelijke faciliteiten - te dekken. Daarop volgend wordt in hoofdstuk vier de mogelijkheden van de Nederlandse overheid besproken, op deze markt, door een analyse van de het instrumentarium voor grondbeleid te maken. Hoofdstuk vijf zal ingaan op het externe veiligheidsbeleid. Dit beleid wordt vanaf het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) worden weergegeven. In hoofdstuk zes worden het grondbeleid en externe veiligheidsbeleid gekoppeld met een fictief voorbeeld. Dit voorbeeld wordt behandeld aan de hand van interviews. De conclusie zal in hoofdstuk zeven antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en deelvragen.



Figuur 1.1: Schematische weergave van de methodologie en hoofdstukken

2 Motivering

2.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk is ingegaan op wat, hoe en waarom dit onderzoek plaats vindt. In dit hoofdstuk wordt antwoord gezocht naar de motiveringen voor het verhalen van kosten. Hierbij wordt naast een theoretische achtergrond ook gekeken naar de insteek van Angelsaksische landen. In de tweede paragraaf zal worden ingegaan op de vraag of waardestijging enkel particuliere grondeigenaren toekomt, paragraaf drie gaat in op de Engelse middelen voor het verhalen van kosten en die van de Verenigde Staten van Amerika (VS).

2.2 Afweging

Op 22 maart 1977 viel het kabinet-Den Uyl over de waarderingsmethode voor ruwe bouwgrond bij onteigening. Het idee was dat niet het individu maar de gemeenschap de winsten van de bestemmingswijziging moesten krijgen (Marlet 1999). Het kabinet-Van Agt I ging uit van een meer praktische waarderingsmethode. Op basis van het meest winstgevend gebruik werd een verkeerswaarde⁷ bepaald voor de Onteigeningswet (OW) (Wolff 2006).

Het besluit wie de opbrengsten bij een bestemmingswijziging toekomen is complex. Er zijn zowel redenen waarom wel of juist niet kosten verhaal kunnen worden. In 1980 gaan B. Kruijt en B. Needham in op de motivering *voor het verhalen van kosten*, ze noemen daarbij verschillende afwegingen:

- de eigenaar levert geen tegenprestatie waardoor er onverdiende voordelen worden toebedeeld (ook Doherty 2009);
- door het ontwikkelen van een gebied worden er voordelen verkregen voor de eigenaar waar deze niet direct aan mee betaald. Voor het ontwikkelen van een nieuw gebied worden bijvoorbeeld door de overheid verschillende typen infrastructuur aangelegd;
- zonder het verhalen van kosten zou het niet mogelijk zijn om kosten te reserveren voor maatschappelijke voorzieningen zoals sociale woningbouw (ook Amborski en Smolka 2000);
- daarnaast kan het verhalen van kosten puur dienen als overheidsinkomen. Hierbij komt dat belasting op gronden geen prijsverhogend effect heeft zoals bij andere producten, het aanbod kan immers ook niet afnemen;
- door het verhogen van belastingen zouden nieuwe gronden kunnen worden ontwikkeld waardoor het aanbod van gronden hoger wordt. Doordat het aanbod wordt verhoogd daalt de prijs. Hierdoor wordt de vraag naar bouwgronden beter beantwoord (Kruijt en Needham 1980).

In 2003 worden deze motivering uitgebreid met afwegingen van M.O. Smolka en F. Furtado:

- het feit dat bestemmingsverandering verwacht wordt is dat nog geen reden om ook meer te betalen voor gronden;
- door het verhalen van kosten worden de grondmarkten tussen agrarische gronden en gronden met als functie wonen gescheiden, waardoor beide markten kunnen blijven functioneren als individuele vrije markten (Furtado en Smolka 2003).

⁷ Als de waarde van de grond wordt bepaald op basis van de hoogste toekomstige waarde van de potentiële koper heet dit de *verkeerswaarde*. Het huidige gebruik bepaald de waarde voor de gebruikswaarde (Hoekstra en Kate 2000). Beide begrippen zijn dus anders dan de marktwaarde die gebaseerd is op vraag en aanbod.

Naast afwegingen voor het verhalen van kosten zijn ook afwegingen tegen het verhalen van kosten belangrijk. P.S.A. Overwater beschrijft een aantal belangrijke afwegingen *tegen het verhalen van kosten*:

- een grondwaarde verhoging kan gezien worden als teken dat er een bestemmingswijziging nodig is en niet dat een bestemmingswijziging leidt tot grondwaarde verhoging. Er moet dus publiekelijk worden ingegrepen omdat het bedrijfsleven al aan het investeren is;
- ook kan er worden gesteld dat er vóór een bestemmingswijziging een beperking op de gronden ligt, bijvoorbeeld dat deze enkel voor agrarische activiteiten kan worden gebruikt. De overheid kan volstaan met het opheffen van die beperking zodat een private partij kan investeren. Er is dus geen reden is voor het verhalen van kosten;
- daarnaast zal de winst die gemaakt wordt ook nog via andere belastingen verrekend worden. Deze opbrengsten kunnen voor verschillende maatschappelijke voorzieningen worden gebruikt. De vraag is hierbij tot hoever de overheid moet ingrijpen op individuele voor- en nadelen (ook Covarrubias 2004);
- de voordelen worden en private ontwikkelaars niet gegund. Dit omdat de voordelen groot zijn en voor iedereen zichtbaar zijn terwijl de groep bevoordeelden maar klein is (Overwater 2003).

Naast afwegingen zou er ook naar emoties moeten worden gekeken. Dit omdat eigenaren van kavels geen afstand willen doen van hun gronden, vanwege hun affectie met de gronden waardoor er een extra waardestijging plaatsvindt (Kruijt en Needham 1980). De politieke discussie speelt ook in andere landen. Om hier inzicht in de te krijgen worden in de volgende het verhalen van kosten in Engeland en de VS behandeld.

2.3 Angelsaksische landen

Het vergelijken van het grondbeleid van Nederland met andere landen is relevant. Relevante referentiekaders hierbij zijn - en altijd geweest - de Angelsaksische landen Engeland en de Verenigde Staten van Amerika (VS) (Spit en Zoete 2006). Door de ervaringen die worden opgedaan in andere landen kan in Nederland een doelmatig middel worden ingevoerd (Kruijt en Needham 1980).

In Nederland - en bijna het hele continent Europa - is het grondbeleid juridisch vastgelegd en daardoor niet flexibel. Het Nederlandse rechtstelsel stamt namelijk af van het *Napoleontische rechtstelsel*. Het systeem is erg langzaam omdat een bestemmingsplan pas na tien jaar hoeft te worden herzien. Hierdoor kan bij het indienen van een bouw aanvraag deze niet meer kloppen met de structuurvisie van een provincie. Hierdoor kunnen plannen ontstaan waarbij meer hinder dan voordelen van een structuurvisie worden ondervonden (Spit en Zoete 2006).

Engeland richt zich vooral op private ontwikkeling in plaats van controle van de overheid. En met een minder zwaar juridisch systeem kan de ruimtelijke ontwikkeling goed worden aangestuurd. Hierbij worden politieke afspraken gemaakt en gedragen door de gemeenschap. Doordat deze besluiten altijd op het moment gebeuren als er een aanvraag ligt is de toetsing altijd op basis van een actueel kader. Ook wordt het bestemmingsplan niet voor goedkeuring vergeleken met een bovenliggend plan - structuurvisie (Spit en Zoete 2006).

Zo kan er *politiek besloten* worden dat het toegestaan is om te bouwen, mits er ook is bijgedragen aan de kosten voor bijvoorbeeld een nieuwe bibliotheek. Het grondbeleid wordt hierbij niet gekoppeld aan het ruimtelijke beleid (Kruijt en Needham 1980). Wel moeten voorwaarden die gesteld worden aan private ontwikkelaars ruimtelijk relevant en redelijk zijn (Bregman en Lubach 2000).

Door het uitgeven van de gronden en zo met actief grondbeleid de waardestijging voor maatschappelijke doeleinden te gebruiken, en daarbij van ontwikkelaars een bijdrage te vragen - de ontwikkelaarsbijdrage - is het mogelijk om grote infrastructurele projecten aan te leggen (Offermans en Velde 2004). In Londen heeft de overheid een traject van 11,7 kilometer rails neergelegd, de laatste kilometers zijn vervolgens door private partijen aangelegd waarbij ze ook het gebied om het spoor mochten ontwikkelen (Covarrubias 2004).

Anders in Engeland is ook de *hoeveelheid en kwaliteit van de grond*. Dit is niet alleen zo in Engeland maar ook in de meeste andere landen. Nederland onderscheidt zich hier doordat het een van de landen met de hoogste bevolkingsdichtheid in de wereld is (Woltjer 2008). Doordat er buiten Nederland meer grond is nemen buitenlandse gemeenten en ontwikkelaars geen monopolieposities in waardoor de grondwaarde van agrarische gronden lager is. Daarnaast zijn de kosten voor openbare voorzieningen (woonrijp maken) en grondexploitatie (bouwrijp maken) ook minder in Engeland. Door lagere kosten is het makkelijker om deze te verdelen tussen overheden en ontwikkelaars (Kruijt en Needham 1980).

Ook de *Verenigde Staten van Amerika (VS)* is een land dat een andere balans heeft tussen rechtszekerheid en flexibiliteit (Spit en Zoete 2006). Daarom dient het beleid van dit land ook als voorbeeld. De grote hoeveelheid van gronden kan in de VS ook leiden tot minder in administratie vast gelegde gronden. Bij het verhalen van kosten bekend moet het wel bekend zijn van wie gronden zijn (Amborski en Smolka 2000).

In de VS wordt er tevens gekeken naar het standpunt van de samenleving, waarbij eigenlijk *alles mogelijk* is zolang er maar gecompenseerd wordt. Omdat alles mogelijk is, betekent dat niet dat er geen regelgeving is. Deze regelgeving kan zelfs zeer uitgebreid zijn. Zo is het in de VS mogelijk om de hoogte van wolkenkrabbers te bepalen op basis van schaduweffecten. Doordat de VS zo groot is, wordt de regelgeving vaak per stad gemaakt en is er een breed scala aan instrumenten. Hierbij wordt het instrumentarium dusdanig effectief gebruikt zodat inwoners zelf geen onroerend goed belasting meer hoeven te betalen (Spit en Zoete 2006).

Het *instrumentarium* voor het verhalen van kosten kan onder andere bestaan uit:

- het verhandelen van ontwikkelingsrechten. Zo kan het recht op ontwikkeling worden verboden en voor de ontwikkelaar de mogelijkheid geboden worden om dit op een andere plek wel te doen;
- belasting op wijkniveau waar de overheid investeert in voorzieningen. Zo kunnen de kosten voor nieuwe infrastructuur wordt aangelegd verhaald worden bij alle profiterende wijken (ook Milotti en Patumi 2008);
- het is mogelijk om, bouwkundige eisen te stellen door, meer belastingen te heffen op gebouwen waar minder voldaan wordt aan bijvoorbeeld energie eisen, of als er niet voldaan wordt aan eisen geen vergunning te geven (Covarrubias 2004);
- als motivering om private partijen sneller te laten ontwikkelen is het ook mogelijk om extra belastingen te heffen als bouwgronden niet bebouwd worden (RMNO 2003).

Landen als de VS en Engeland spelen vooral in op ontwikkeling op basis van samenwerking (Covarrubias 2004). Als overheid en private partijen samenwerken, worden er *stimulerende instrumenten* gebruikt (Nooteboom 1992). De VS maakt daarbij vooral gebruik bij van instrumenten om het bestemmingsplan te versoepelen. De bijdrage die een ontwikkelaar levert of de bijdrage van de overheid wordt hier niet altijd vastgelegd. Engeland speelt meer in op het ruilen van gemeentelijke gronden tegen extra voorzieningen die dan door een ontwikkelaar moeten worden aangelegd. Deze ruil kan ook plaats vinden op basis van de waarde stijging die op gronden plaats vindt of bouwvergunning in plaats van het ruilen met gronden (Spit en Zoete 2006). Als de

waardestijging gebruikt wordt voor de gemeenschap zijn dit de zogenaamde betterment fees (Kruijt et al. 1990).

Naast stimulerende instrumenten zijn er ook *dwingende instrumenten*. Bij deze instrumenten legt de overheid eisen op (Nootboom 1992). Het gaat hier om de eisen die zijn vast gelegd in een bestemmingsplan zoals: maatschappelijke voorzieningen, bijdrage aan fondsen en het ontwikkelen van minder winstgevende delen in een bestemmingsplan. Deze instrumenten worden teruggezien in Engeland en de VS (Spit en Zoete 2006).

2.4 Bevindingen

Duidelijk is dat er verschillende motieven zijn voor het verhalen van kosten voor maatschappelijke voorzieningen. Op basis van de verschillende motiveringen van Kruijt en Needham, die internationaal worden ondersteund, kan worden verondersteld dat de winst, die ontstaat door bestemmingsveranderingen, *gebruikt zou kunnen worden voor maatschappelijke voorzieningen en dus ook voor Externe Veiligheid (EV)*. De argumenten van P.S.A. Overwater zijn immers grotendeels alleen geldig als de private partijen zelf al zouden investeren in maatschappelijke voorzieningen.

Geconcludeerd kan worden dat het beleid van de Verenigde Staten van Amerika (VS) en Engeland veel flexibeler is dan dat van Nederland. Dit komt doordat besluitvormingsprocessen minder omslachtig zijn (Spit en Zoete 2006). Het *gebruiken van opbrengsten voor EV* zou ook kunnen in Engeland en de VS op basis van diverse methoden. De verschillende methoden van Engeland en de VS passen niet in het rechtssysteem van Nederland maar geven wel de rechtvaardiging voor het verhalen van kosten weer. Raakvlak van Nederland met de Angelsaksische landen is er ook door de typen instrumenten die in alle drie de landen voorkomen. In hoofdstuk drie en vier wordt er verder ingegaan op de instrumenten van Nederland.

Op basis van de verschillende afwegingen en gebruiken in Engeland en de VS kan worden geconcludeerd dat er *voldoende motivering is om kosten voor EV te verhalen op ontwikkelaars*.

3 Grondmarkt

3.1 Inleiding

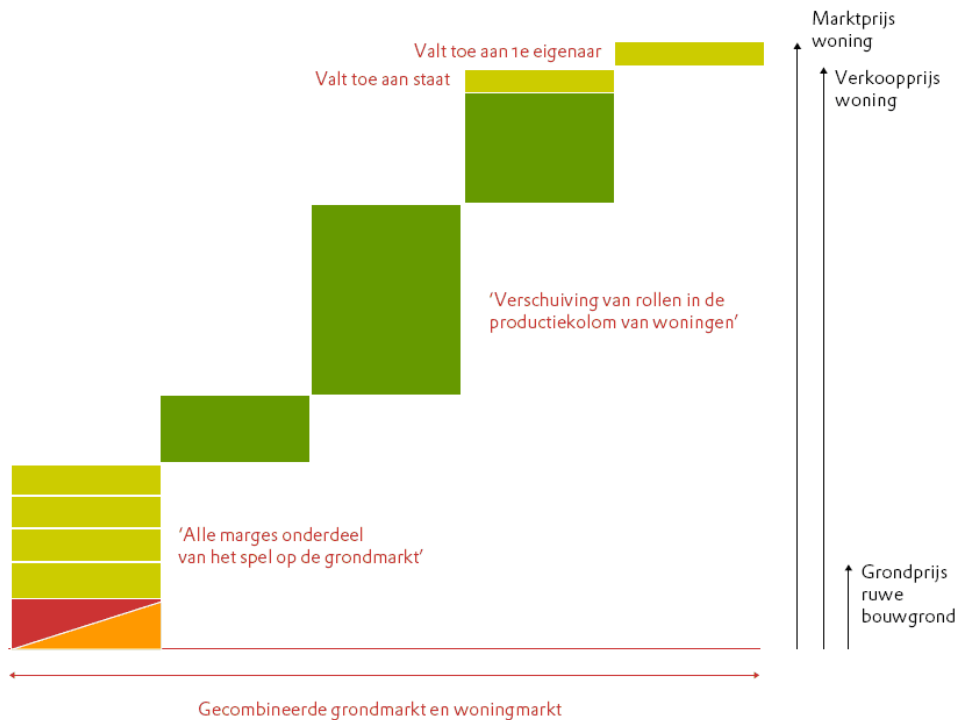
Er is inzicht verkregen in verschillende motiveringen en de insteek van Angelsaksische landen voor het verhalen van kosten. Door het verhalen van kosten wordt ingegrepen in de grondmarkt. Dit hoofdstuk zal ingaan op de werking van de grondmarkt en de oorsprong van de opbrengsten. Eerst worden de theoretische kenmerken van de grondmarkt weergegeven.

Theorieën van berekeningen voor de grondwaarde en de oorzaak van een waardestijging komen terug in de volgende paragraaf. De waardesprong kan ook dienen om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen (VROM-raad 2009) en omgekeerd. De rol die de overheid - gemeenten - actief in kan nemen op de grondmarkt komt terug in paragraaf drie en vier van dit hoofdstuk. Als een gemeente ervoor kiest om een passief grondbeleid te voeren (paragraaf 1.3), waarbij private partijen de grond exploiteren, wordt dit ook wel faciliterend grondbeleid genoemd, dit komt terug in hoofdstuk vier. De rol van private partijen op de grondmarkt komt terug in paragraaf vier.

3.2 Grondtheorieën

Het is voor dit onderzoek van belang om inzicht te krijgen hoe de Nederlandse grondmarkt in elkaar steekt. De grondmarkt werkt aan de ene kant als een standaard markt en de waarde van de grond wordt gevormd door vraag en aanbod. Aan de andere kant kent de grond *een aantal eigenschappen* waardoor het niet te vergelijken is met andere handelsproducten. Ten eerste wordt de waarde van de grond bepaald door de producten die erop staan, de zogenaamde grondrente. Hierbij wordt de grondwaarde gezien als een afgeleide van de opbrengsten van een product (Degeest 2008). Ricardo in 1817 stelde hierbij: "corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high" (Min. Fin. 2000). Anders gezegd wordt de grondwaarde residueel bepaald, waarbij de waarde van het product minus alle andere kosten de grondwaarde bepaald (Regt 2003). Ten tweede is de mogelijkheid om grond bij te maken beperkt. Wel is het mogelijk om grond tegelijk voor verschillende doeleinden te gebruiken. De derde eigenschap is dat de grond heterogeen is; elk stuk land is anders (Min. Fin. 2000). Er bestaan hierdoor niet alleen verschillen op de grondmarkt tussen de regio's - maar ook tot het niveau van percelen (Terpstra en Santing 2007). Elk stuk land heeft hierdoor ook andere eigenschappen (Min. Fin. 2000). Door deze unieke eigenschappen - en doordat land niet verplaatsbaar is - kan niet altijd het gewenste stuk grond op de gewenste plaats worden aangekocht (Luijt et al. 2003). Doordat de grond bovendien ook van gebruiksfunctie kan veranderen, zijn er verschillende functionele grondmarkten zoals de gronden ten behoeve van woningbouw en gronden ten behoeve van landbouw (Luijt 2002 en Terpstra en Santing 2007).

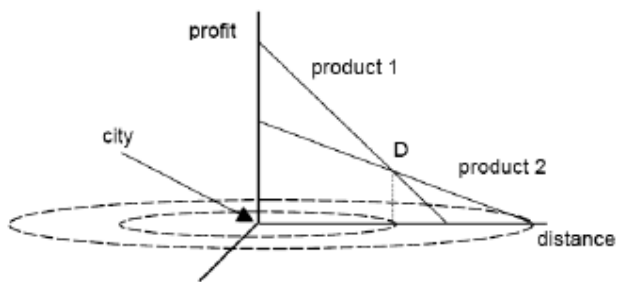
Door een wijziging in een bestemmingsplan kan het gebruik van grond veranderen. Hierdoor kan bijvoorbeeld een kavel voor agrarische doeleinden bestemd worden voor woningdoeleinden. Hierdoor verschuift de grond van de ene grondmarkt naar de andere grondmarkt. Als deze *gebruikswijziging* van bijvoorbeeld agrarisch naar wonen gaat, vindt er een grote waardestijging plaats (Centraal Planbureau 1999). Deze waardestijging die gemaakt wordt - die groter wordt gedurende de grondexploitatie - is meer dan de kosten van de grondexploitatie, zie Figuur 3.1. Door dit verschil wordt er winst gemaakt bij een bestemmingswijziging (Segeren 2007).



Figuur 3.1: Waardestijging van de grond tijdens de grondexploitatie; bron: Segeren 2007

De waarde van grond kan verklaard worden met behulp van verschillende theorieën. Het is hierbij belangrijk om zowel theorieën voor agrarische gronden als die van te bebouwen gronden in beschouwing te nemen. De voor dit onderzoek relevante waardestijging zit immers tussen deze markten.

De *grondrente* is afhankelijk van de productie (Ricardo in 1817), de afzetmarkt (Thünen in 1966) en de locatie (Desteeg 2008 en Regt 2003). De theorie van J.H. von Thünen is gebaseerd dat het bieden op een stuk land afhankelijk is van de te behalen winst. Deze winst is daarbij afhankelijk van de productiemogelijkheid en de mogelijkheid om deze te verhandelen op een markt. Producten die meer opleveren worden dichterbij het centrum van een stad ondergebracht omdat de opbrengsten van deze producten zich hogere grondprijzen kunnen veroorloven, zie Figuur 3.2 (Atzema et al. 2002 en Wheeler et al. 1998).



Figuur 3.2: Land use after Von Thünen; bron: vrije universiteit Amsterdam 2006

Belangrijk is wanneer de overheid - gemeente - de grond bestemd in een ander segment - groen, agrarisch, bedrijf en woning - er hierop duurdere productsoorten kunnen komen. Hierdoor ontstaat dan een waardevermeerdering.

De *bid rent theorie* van Wingo (in 1961) is nog een van de meest gangbare theorieën voor het verklaren van grondprijzen (Desteeg 2008). Deze theorie is gebaseerd op de theorie van

Von Thünen en daarop uitgebreid door onder andere Mills, Muth en Hamilton. Bij de bid rent theorie is het idee dat elk bedrijf hetzelfde financieel vermogen heeft waarmee grond gekocht kan worden. Een bedrijf dat meer winst maakt per vierkante meter heeft minder grond nodig voor dezelfde winst. Om dezelfde winst te maken kan deze meer betalen voor een stuk grond. Doordat de bedrijven die meer winst maken meer locatie keuze hebben, zijn deze geneigd dichter bij het centrum te gaan zitten. Hierdoor ontstaat er een hogere productiedichtheid bij het centrum (Alonso 1974 en Kruijt en Needham 1980).

3.3 Nederlands grondbeleid

Productiedichtheid - ook wel gebruiksdichtheid - komt maar gedeeltelijk terug in de praktijk (paragraaf 1.3). Het wordt niet geheel teruggevonden door *sturing van de overheid* met grondbeleid. Grondbeleid wordt daarbij gedefinieerd als doelbewuste interventie van de overheid - gemeenten - in de grondmarkt. Deze interventie dient voor voldoende woningen, werkgelegenheid en waarborging van natuur en milieu (Overwater 2002, MAB 2006 en gemeente Sint-Michiëlsgestel 2009). De overheid bestaat daarbij niet alleen uit gemeenten, provincie en Rijk maar tegenwoordig ook uit ASR vastgoed (Fortis) en ABN AMRO.

Er zijn twee verschillende typen grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Het actief kopen van gronden uit vrije wil of via onteigening met eventueel voorkeursrecht behoort tot het *actieve grondbeleid*. Bij verkoop van de gronden - eventueel na het zelf bouwrijp maken ervan - kan de gemeente de winst gebruiken voor bekostiging van bovenwijkse voorzieningen (Overwater 2002, MAB 2006 en gemeente Sint-Michiëlsgestel 2009).

Het faciliterend grondbeleid *begon* in het begin van de jaren negentig. Eerder voerden de gemeenten actief grondbeleid en bezaten tachtig tot negentig procent van de gemeentelijke gronden. Met de komst van de VINEX-locaties in 1993 kwam hier echter *verandering* in. Daarna kwam, door een motie van G. Zalm in 2002 voor, het versnellen van verkoop van Agrarische gronden, waarbij de opbrengsten werden gebruikt voor de uitvoering van het actieplan Samenwerken aan Veiligheid (Duijvesteyn 2008). Ontwikkelaars gingen gronden kopen om een marge te pakken. De marge ontstaat door het verschuiven van de functie agrarische gronden naar duurdere grondmarkt voor woningbouw (MAB 2006 en figuur 3.1). Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 3.5. Eerst zal hierop volgend het grondbeleid van de Rijksoverheid worden behandeld van de laatste jaren.

Nadeel bij *faciliterend grondbeleid* is dat de gemeente niet direct kosten kan doorberekenen voor voorzieningen. Er zijn ook voordelen: er komen financiën vrij voor bijvoorbeeld veiligheid, geen rentelasten van de gronden en de gemeente heeft geen last van een dubbelrol (Doodeman 2008). Boer (2008) sluit hierbij aan: "Voor kleine gemeenten zijn de risico's van actief grondbeleid groter. Door de wet denken ze nu: als we toch instrumenten hebben om een passief grondbeleid te voeren, waarom zouden we het dan niet doen?". Naast de voordelen voor passief grondbeleid hebben gemeenten soms simpelweg geen geld om strategisch te interveniëren met grondbeleid (VROM 2006).

De *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid* van 2001 is gemaakt, omdat - door de veranderingen in de grondmarkt - de *overheid niet langer meer de dominante partij* was op de grondmarkt. De nota moest samenhang hebben met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening omdat grondbeleid een instrument is voor ruimtelijk beleid. De Nota Grondbeleid is kadervormend voor het grondbeleid van de overheid op verschillende overheidslagen. De nota richt zich onder andere op de evenwichtige verdeling van kosten en baten tussen overheid en ontwikkelaars met grondbeleid van de overheid. Het gaat bij een goede verdeling van kosten erom dat de ene bestemming meedraagt aan de kosten van de andere (Pronk en Remkes 2001).

Op het gebied van *actief grondbeleid* heeft de nieuwe Wro als kader gediend voor de *Nota Ruimte van 2001*. Hierbij koos de nota voor nieuwe bevoegdheden voor de overheden

waaronder een voorkeursrecht voor Rijk en provincies en een onteigeningsbevoegdheid voor provincies (Groetelaers et al. 2006 en Groot 2004).

Naast het actief grondbeleid wijdt de Nota Ruimte ook uit over faciliterend grondbeleid. Hierbij wordt er aandacht besteed aan de behoefte voor een instrument om *kosten te verhalen ten behoeve van regionale plannen*. Het gaat hier om het kunnen afdwingen van bijdragen voor bovenlokale kosten. Hierbij richt de overheid zich op maatschappelijk belangrijke functies (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen) naar aanleiding van de Motie-Geluk (TK 2004-2005, 29435, nr. 68). De overheid gaat naast de mogelijkheden van nieuwe wetgeving ook kijken naar de rol van het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf (Groetelaers et al. 2006 en Groot 2004). Met de nieuwe wetgeving wordt niet alleen met actief maar ook met faciliterend grondbeleid de mogelijkheid geboden om kosten voor bovenwijkse voorzieningen te kunnen verrekenen met ontwikkelaars, waaronder free riders (meelifters) - zie ook paragraaf 4.5.

Zoals de term *free riders* voor ontwikkelaars terug kwam in de Nota Ruimte van 2001, wordt deze categorie ontwikkelaars ook als probleem terug gevonden in de *Nota Ruimte van 2005 (Ruimte voor ontwikkeling)*. Voor financiering van grondexploitatie wordt er gesproken over publiek-private samenwerking (PPS). De Grondexploitatiewet (Grex) wordt hier als instrumentarium gezien om nieuwe woningbouw als financiering te gebruiken voor de maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van die nieuwe woningen. Het nieuwe instrument wordt zeker gezien als oplossing van het free riders probleem (VROM 2009a).

3.4 Gemeentelijk niveau

Een gemeente is een van de *belangrijkste spelers op de grondmarkt*. De gemeente is daarbij niet alleen kaderstellend maar ook ontwikkelaar (Keers en Scheele-Goedhart 2008). Gemeenten hebben extra kansen wanneer met een actief grondbeleid en bestemmingswijzigingen de waarde stijging binnen de gemeente blijft. Deze stijging kan dan direct worden gebruikt voor betaling van de door haar zelf gewenste openbare voorzieningen. Bij actief grondbeleid wordt er onder andere gedacht aan grondbezit. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet (OW) zijn middelen om grond in bezit te kunnen krijgen. Als de gronden in bezit zijn van een gemeente komen de winsten door bestemmingswijziging voornamelijk ten goede van de zelf te ontwikkelen gebieden en de bovenwijkse voorzieningen. Deze twee wetten (dwingende instrumenten) zullen in deze paragraaf worden behandeld. Middelen op het gebied van faciliterend grondbeleid worden in hoofdstuk vier weergegeven.

De *onteigeningswet* (OW) kent zijn verankering in het Europees (Protocol EVRM) en Nederlands recht (Artikel 14 lid 1 Grondwet). Als de vereisten van beide worden samengevat kunnen er drie eisen gesteld worden aan onteigening: ten eerste moet er een algemeen belang zijn, daarnaast moet de rechthebbende schadevrij worden gesteld en tenslotte moeten betrokken partijen voldoen aan de door de wet gestelde voorschriften (Graaf-Kouijzer 2006). De meeste onteigening in Nederland vindt plaats voor infrastructurele trajecten (Sluysmans en Van der Werf 2005). Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) - aanwijzing versnelde onteigening - duurt het minder lang om de grond in bezit te krijgen via de OW dan voorheen (Verdaas 2009).

Sinds de invoering van de *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)* is deze in veel gemeenten toegepast (70% van nieuwe ontwikkelingen vindt plaats op voorkeurslocaties). Het doel van de Wvg is de *versterking van gemeentelijke regierol* en minder prijsstijging op uitbreidingslocaties door grondspeculanten. Grondspeculanten kopen en verkopen gronden op locaties waar een bestemmingswijziging wordt verwacht. Doordat de gemeente zijn of haar voorkeur uitsprekt over een stuk grond kan deze niet meer worden verkocht. Doordat de grond niet meer kan worden doorverkocht aan andere

partijen dan de gemeente zal hij minder snel in waarde stijgen. Naast deze concrete doelen geeft de Wvg in het algemeen gemeenten een sterke onderhandelingspositie voor publiek-private samenwerking (PPS) en werkt de wet tegen snippervorming van grondgebieden (Wolff et al. 2000 en Wolff 2001). Bij deze versnippering van het land hebben meerdere eigenaren het recht tot exploitatie van de grond verdeeld over één exploitatiegebied (Dijk 2009). Hiermee proberen ontwikkelaars onderling hun risico's te spreiden en de positie van een gemeente te verzwakken (Duivesteijn 2008).

Bij de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) hebben er een aantal veranderingen plaatsgevonden, zo ook bij de Wvg. Het is tegenwoordig al mogelijk om *op basis van een structuurvisie* gebruik te maken van het voorkeursrecht (Lucassen 2008).

Als de grond in bezit is van de gemeente, door aankoop met het Wvg of de OW, is het mogelijk voor de gemeente om deze gronden met winsten te verkopen. Nadat de gemeente via het bestemmingsplan de functie wijzigt van agrarische bestemming naar woningbouw zal de waarde van deze gronden immers stijgen (Greef 2005). De *gronduitgifte* kan dan gebruikt worden om deze waardesprong financieel te benutten. De gemeente kan ook nog zelf de grond bouwrijp en woonrijp maken en - als private partij - *aan ontwikkelaars verkopen*. De winsten die ook op deze manier behaald worden, kunnen worden geïnvesteerd in openbare voorzieningen (Santing 2006).

3.5 Ontwikkelaars

Naast het beleid van de overheid op de grondmarkt zijn er ook andere spelers op deze markt; ontwikkelaars en beleggers. Ontwikkelaars richten zich hierbij op de zogenaamde *warmer gronden* (Santing 2006). Deze warme gronden zijn gebieden waarop binnen korte tijd een bestemmingswijziging wordt verwacht. Met deze wijziging kunnen de financiële opbrengstmogelijkheden voor de ontwikkelaars sterk toenemen.

Nu het grondbeleid van de gemeenten vaker faciliterend dan actief wordt uitgevoerd is de *markt aantrekkelijk* voor projectontwikkelaars en beleggers (Regt 2003). Er wordt een verschuiving gezien van beleggers van de aandelen naar het onroerend goed (Regt 2003). Deze verschuiving wordt versterkt door de kredietcrisis van 2008 (Desteege 2008). De ontwikkelaars en beleggers zijn geen nieuwe spelers op de grondmarkt, maar wel een steeds groter wordende groep. Deze groep werkt soms samen door nieuwe stukken grond aan te kopen en deze te verdelen (zie paragraaf 3.4). Door het verdelen van gronden vindt er versnippering plaats. Hiermee worden de kansen en risico's tussen verschillende ontwikkelaars verspreid. Deze versnippering verspreid en vergroot ook de hindermacht van deze ontwikkelaars (Duivesteijn 2008). Bij de tegenwerking biedt de Grondexploitatiewet (GreX) een oplossing door versnelde onteigening, waardoor er sneller ontwikkeld kan worden (Verdaas 2009). Daarnaast biedt de GreX een beter inzicht - transparantie - in de kosten ten opzicht van de baatbelasting. Dit inzicht kan eerlijke concurrentie tussen ontwikkelaars bevorderen (Boerema 2007).

Ontwikkelaars zien bestemmingsplannen van gemeenten vaak als te gedetailleerd en zien *beleid liever in hoofdlijnen* gevormd. Bovendien vinden ontwikkelaars instrumenten zoals de GreX eenzijdig, omdat zij hier zelf weinig invloed op hebben (Huisman 2004).

4 Verhalen van kosten

4.1 Inleiding

Nu er inzicht is in de grondmarkt en het algemene grondbeleid van de Nederlandse overheid op dit gebied worden in dit hoofdstuk verschillende instrumenten voor het verhalen van kosten weergegeven. De instrumenten zijn stimulerend en dwingend. Deze instrumenten zijn belangrijk omdat gemeenten niet altijd het bezit van de gronden zullen hebben. Met behulp van de instrumenten is het dan toch mogelijk om de kwaliteit van een nieuw gebied te waarborgen. In de volgende vier paragrafen van dit hoofdstuk wordt uitgebreid over de instrumenten, waaronder de Grondexploitatiewet (GreX), voor het faciliterend grondbeleid. Daarna worden de verwachtingen ten aanzien van de GreX weergegeven.

4.2 Private afspraken

Doordat marktpartijen steeds meer gronden in bezit krijgen is het in de praktijk zo dat gemeenten en marktpartijen *samen een locatie ontwikkelen*. Daarbij wordt vaak - ook in het buitenland (Covarrubias 2004) - gebruik gemaakt van private overeenkomsten. Ter ondersteuning van de onderhandelingen heeft de overheid daarbij een aantal instrumenten ter beschikking gesteld (Groetelaers 2004).

De meeste voorkomende methode om de samenwerking uit te voeren is publiek-private samenwerking (PPS). Het samenwerken heeft als doel *waardevermeerdering en efficiëntiewinst* (VROM 2002). Bij gebiedsontwikkeling is dit duidelijk. Landeigenaren kunnen hun land zelf ontwikkelen en met de gemeenten overleggen hoe de bestemming verandert. Daarbij moeten marktpartijen en overheid beide hun risico's en verantwoordelijkheden nemen. Door de samenwerking ontstaat er dan een, financieel en maatschappelijk, winstgevend product (Min. Fin. 2005), een gezamenlijke visie en tijdswinst (Graaf 2008).

PPS gaat een stuk verder dan het *ruimtelijk planologisch mandaat* van een bestemmingsplan. Met behulp van dit planologische mandaat kan de gemeente namelijk alleen maar de afspraak maken om een inspanningsverplichting aan te gaan (Huisman 2006). Bij een PPS worden afspraken gemaakt die resultaatgericht zijn en bij een mandaat zijn afspraken enkel inspanningsgericht. Het mandaat grijpt aan bij de situatie genoemd in hoofdstuk één waarbij de mogelijkheden om publiek private afspraken niet gemaakt kunnen worden (Rij 2006). Met de Grondexploitatiewet (GreX) hebben gemeenten een extra stok achter de deur PPS (Santing en Terpstra 2007). De PPS biedt hier mogelijkheden omdat gemeenten en marktpartijen samen privaatrechtelijk investeren in een project.

4.3 Baatbelasting

De baatbelasting is afkomstig van de oude baatbelasting van 1983 en bouwgrondbelasting. Tegenwoordig is de baatbelasting opgenomen in de Gemeentewet, artikel 222. De belasting wordt - jaarlijks - *gegeven wanneer er baten worden ondervonden* van een bepaalde voorziening (Brug et al. 2005). Met invoering van de Grondexploitatiewet (GreX) wordt de baatbelasting overbodig (Huisman 2006). De overbodigheid wordt veroorzaakt doordat de GreX een uitbreiding is van het aantal verhaalbare kosten - ten opzichte van de baatbelasting (Brand et al. 2006). Het CDA vond dat de baatbelasting aangepast moest worden, dit omdat de baatbelasting en de GreX momenteel sommige zaken dubbel in rekening kunnen brengen (Tweede Kamer 2005b).

4.4 Exploitatieovereenkomst

Naast de baatbelasting is ook de exploitatieovereenkomst een methode voor het vrijmaken van gelden ten behoeve van het exploitatiegebied. Hierbij richt de

overeenkomst zich op *voorzieningen van openbaar nut*. Deze voorzieningen sluiten aan op de voorzieningen zoals deze zijn opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De kostensoortenlijst in het Bro is namelijk gebaseerd op de groslijst van kosten die gebruikt werden bij exploitatieovereenkomsten (Hijmans 2008 en Jager 2007).

4.5 Grondexploitatiewet

Het is mogelijk om kosten te verhalen met de Grondexploitatiewet (GreX) (Baaré et al. 2009). De GreX is afdeling 6.4 in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). *Voorafgaande aan de GreX* zijn er de laatste jaren verschillende voorstellen gedaan voor verbetering van het verhalen van kosten in het grondbeleid. Hierbij wordt voorgesteld door onder andere:

- Th. G. Drupsteen en anderen, in 1988, om kosten te verhalen via belastinginstrumenten;
- onderzoeksbureau Nyfer, in 1999, om een heffing op winsten door bestemmingswijziging;
- P. de Haan, in 2000, om een heffing bij de grondexploitatie als stok achter de deur,
- H. Priemus en E. Louw sluiten zich hierbij aan en daarnaast stellen zij voor om lijst met mogelijke kostensoorten in de wetgeving op te nemen. Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen is het hierbij belangrijk om ook bovenplanse verevening mogelijk te maken;
- Interdepartementaal Beleidsonzoek, in 2000, om vergunning of heffing als stok achter de deur te hebben;
- door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt, in 2000, voorgesteld om een limitatieve lijst van kostenposten te maken, redelijkheidscriteria te ontwikkelen en exploitatievergunningstelsel vorm te geven;
- en in 2004 wordt hier door VROM aan toegevoegd dat voor deze zaken een wettelijke grondslag moet komen, A.G. Bregman en D.A. Lubach sluiten zich hierbij in 2000 aan (Tweede Kamer 2005a).

Op basis van onder andere deze adviezen is er een hoofdstuk opgenomen in de Wro genaamd: GreX. In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende aspecten van de GreX.

In de GreX wordt verwezen naar een kostensoortenlijst (Tweede Kamer 2005a). In deze lijst zijn alle kosten opgenomen die verhaald mogen worden via de GreX. *Kosten die niet op de lijst staan mogen niet worden verhaald* (Brand et al. 2008). De lijst is gebaseerd op het voorstel van de VNG en NEPROM (Tweede Kamer 2005a). Deze lijst is in zijn volledigheid opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), zie hiervoor Bijlage 1. Het is wel mogelijk om privaat rechtelijk - bijvoorbeeld via PPS - andere kosten te verhalen.

Hoewel er in de Motie-Geluk (zie paragraaf 3.3 en TK 2004-2005, 29435, nr. 68) externe veiligheid (EV) niet wordt benadrukt, wordt er in de Bro verwezen naar kosten die in aanmerking komen om publiekrechtelijk verhaald te kunnen worden. Het gaat hierbij om de kosten voor: milieukundige onderzoeken; het beperken van *externe veiligheidscontouren* (Bro artikel 6.2.4 d), geschikt maken van de omgeving voor bijvoorbeeld brandweervoertuigen en bluswatervoorzieningen; en - extra - brandkranen (Artz et al. 2009). De genoemde veiligheidscontouren worden in de literatuur en ook in de praktijk verschillend geïnterpreteerd. Zo stelt het Interprovinciaal Overleg (IPO) in 2006 dat er een verschil is tussen *risicocontouren* en *veiligheidscontouren*. Dit verschil ontstaat doordat risicocontouren berekend moeten worden en dat veiligheidscontouren door het bevoegde gezag - mits ruimer - zelf mogen worden vastgesteld (Aarts et al. 2006). Doordat veiligheidscontouren zelf door gemeenten kunnen worden vastgesteld zijn er veel maatregelen die invloed op de omvang en ligging ervan zouden kunnen hebben.

Bij het verkleinen van contouren wordt voor geluid onder andere gebruik gemaakt van geluidwallen en maatregelen bij de ontvanger. Bij EV zijn er echter alleen *bronmaatregelen*

mogelijk (zie ook paragraaf 1.2). Het afdwingen van bronmaatregelen via een bestemmingsplan is zeer discutabel, dit omdat bronmaatregelen niet in de ruimtelijk vast gelegd kunnen worden (Eskens 2009).

Naast het feit dat kosten die verhaald kunnen worden in de kostenlijst moeten zijn opgenomen zijn er nog drie eisen waar kosten aan moeten voldoen om te kunnen worden verhaald. Deze drie staan onder andere beschreven in de Handreiking Grondexploitatiewet: *profijt* (nut van maatregel); *toerekenbaarheid* (een causaal) en *proportionaliteit* (kosten naar verhouding verdelen over de gebruikers). Deze drie eisen zouden vooral moeten worden bestudeerd bij bovenlokale kosten. Dit omdat kosten binnen het exploitatiegebied aan deze criteria zullen voldoen. Als het mogelijk is om kosten te verhalen vanuit een andere bron mogen deze niet worden doorberekend via de Grex (Brand et al. 2008).

In de handreiking van VROM (2007b) wordt ten aanzien van de verantwoordingsplicht voor groepsrisico belangrijke eisen gesteld om veiligheidsbeleid te verankeren in een ruimtelijk besluit. De eerste eis stelt dat maatregelen voor EV in bestemmingsplannen *ruimtelijk relevant* moeten zijn. De tweede eis geeft aan dat als een situatie verandert de veiligheid moet worden meegenomen in de besluitvorming voor de *nieuwe situatie* (VROM 2007b).

De redelijkheidscriteria blijken echter niet leidend te zijn. In de praktijk is vooral de *financiële ruimte binnen het project* leidend. Naast eisen ten aanzien van de financiële ruimte, wordt gesteld dat kosten moeten bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling (Wolf 2006). Daarnaast mogen de kosten niet meer zijn dan de opbrengsten van het plan (VROM 2007a).

Voor het *gebied waar nieuwe bestemmingen komen*, kan een exploitatieplan worden opgesteld. Op basis van dit exploitatieplan voldoen alle voorzieningen binnen het bestemmingsplan aan de genoemde redelijkheidscriteria. Echter mogen niet meer kosten worden verhaald dan dat er winsten zijn (Brand et al. 2008).

Op het gebied van bovenlokale (bovenwijkse, meerwijkse) kosten is de *structuurvisie belangrijk*. Als de voorzieningen buiten het gebied liggen maar wel voor het exploitatiegebied van belang zijn, moeten deze zijn opgenomen in de structuurvisie. De overschrijdende kosten van het exploitatiegebied mogen op basis van een structuurvisie in een fonds worden verrekend (Brand et al. 2008). Een fonds - dat ontstaat door het verhalen van kosten - kan ook buiten het exploitatiegebied dienen ter compensatie van bijvoorbeeld verloren natuur (Priemus 2008). De uitgaven van het fonds kunnen worden geregeld via het investeringsprogramma dat opgenomen wordt in de structuurvisie (Brand et al. 2008).

Naast het publieke spoor kent de Grex ook het *private spoor*. Het publieke spoor dient vooral als 'stok achter de deur' het private spoor biedt meer mogelijkheden. En kent twee verschillende overeenkomsten. Het gaat hierbij om *anterieure en posterieure afspraken*. Anterieure afspraken worden voor en posterieure na het vaststellen van het exploitatieplan gemaakt. Het belangrijkste verschil is dat bij anterieure overeenkomsten ook afspraken over financiële bijdragen buiten het plan gebied gemaakt mogen worden (Brand et al. 2008). Publiek-private samenwerking (PPS) is een voorbeeld van een anterieure overeenkomst. Bij deze private afspraak staat - anterieure - samenwerking tussen marktpartijen en de overheid voorop (VROM 2002).

Naast de private ontwikkelaars die voor of na het vaststellen van een exploitatieplan afspraken maken zijn er ook *free riders*. Deze groep private ontwikkelaars maken geen afspraken, komen afspraken niet na of beperken kosten tot een minimum. Met de Grex

zouden deze ontwikkelaars tot het verleden moeten behoren (Tweede Kamer 2005a en Brand et al. 2008).

4.6 Verwachte reacties Grondexploitatiewet

Nu de voor dit onderzoek belangrijke onderdelen van de Grondexploitatiewet (GreX) zijn behandeld, worden de eerste reacties besproken. De reacties zijn van belang omdat deze bepalend zijn voor de verwachte effecten van de GreX. BAM (2007) ziet mogelijkheden op verschillende aspecten zoals kwaliteit van de woonomgeving, transparantie van het gemeentelijke grondbeleid en samenwerking met de gemeenten. Dit komt niet alleen omdat er meer verplichtingen zijn voor ontwikkelaars maar ook voor gemeenten. Ook anderen zijn *positief* over de GreX: Alhoewel het beleid van fondsbijdragen vaak verouderd is (Bruinsma 2006) zijn toch op het gebied van het voorkeursrecht veel gemeenten actief (Overwater en Westendorp-Frikkee 2008). Daarbij wordt verwacht dat de GreX meer kansen biedt voor actief grondbeleid dan de Wvg (Herder en Tulner 2005). Op basis van de Wvg die momenteel veel wordt gebruikt is het te verwachten dat de GreX ook veel gebruikt gaat worden. Ook positief is dat het free riders probleem tot het verleden zal behoren aldus N. de Jager (2007).

Ook is op te merken dat de GreX alleen moet dienen als 'stok achter de deur' en niet altijd moet leiden tot het volgen van het publiek rechtelijk spoor (Lente et al. 2006 en Werner 2006). Het publiek rechtelijk spoor neemt immers veel tijd in beslag terwijl dit nodig hoeft te zijn. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM 2007a) sluit hierbij aan door te stellen dat de GreX leidt tot private afspraken. Met deze private afspraken kunnen dan alle voordelen van publiek-private samenwerking (PPS) worden benut.

De Vereniging van Nederlandse projectontwikkeling maatschappijen (NEPOM) stelt dat er onduidelijkheden zijn over de tijdsduur waarbij kosten nog toerekenbaar zijn (Fokkema 2007). Deze onduidelijkheid bestaat ook over de kosten, in de praktijk worden andere kosten privaat rechtelijk verrekend dan in de kostenlijst zijn aangegeven (Wolff et al. 2006). Wat opvallend is omdat de kostenlijst is gebaseerd op de groslijst van voorkomende kosten bij exploitatieovereenkomsten. Al deze onduidelijkheden kunnen de private afspraken belemmeren omdat niet duidelijk is welke kosten wel en niet verhaalbaar zijn.

5 Externe veiligheid

5.1 Inleiding

Het externe *veiligheidsbeleid* in Nederland is wederom actueel geworden door onder andere de vuurwerkramp in Enschede van 2000. Door de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt aangegeven dat externe veiligheid (EV) eerder moet worden meegenomen in het proces voor het indelen van de ruimte.

Helaas bestaat er geen samenleving zonder risico's. Wel kunnen de risico's zo laag mogelijk gehouden worden. Gelukkig staat veiligheid hoog op de politieke agenda en neemt het Rijk veiligheid op in de rijksbegroting. Omdat een honderd procent veilige samenleving niet bestaat zullen altijd keuzes moeten worden gemaakt. Er zijn wel mogelijkheden om het niveau van veiligheid uit te drukken. Met behulp van deze mogelijkheden kunnen de keuzes worden beargumenteerd. Voor het externe veiligheidsbeleid zijn er twee verschillende begrippen om de veiligheid mee uit te drukken: het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR).

Bij de ontwikkeling van een gebied worden de gevolgen van een ramp vaak groter. Dit komt doordat het gebied om een risicobron dichter bevolkt wordt. Er worden vaak opbrengsten uit deze ontwikkeling verworven door ontwikkelaars en of gemeenten (hoofdstuk 3). *De gemeente moet de nieuwe situatie verantwoorden*. Bij het verantwoorden moet op zorgvuldige wijze worden gekeken naar het verhoogde risico. Maatregelen om het verhoogde risico terug te dringen tot het oude niveau of zelfs te verlagen zouden vanuit opbrengsten uit de ontwikkelingen betaald kunnen worden.

In het vorige hoofdstuk zijn al verschillende relaties gelegd met EV. Het ging daarbij om het externe veiligheidsbeleid en de externe veiligheidscontouren. Dit hoofdstuk zal ingaan op deze zaken. Naast de invulling van het externe veiligheidsbeleid dat hierop volgend aan bod komt, zullen ook de ruimtelijke relevantie en de financiering van het externe veiligheidsbeleid worden toegelicht.

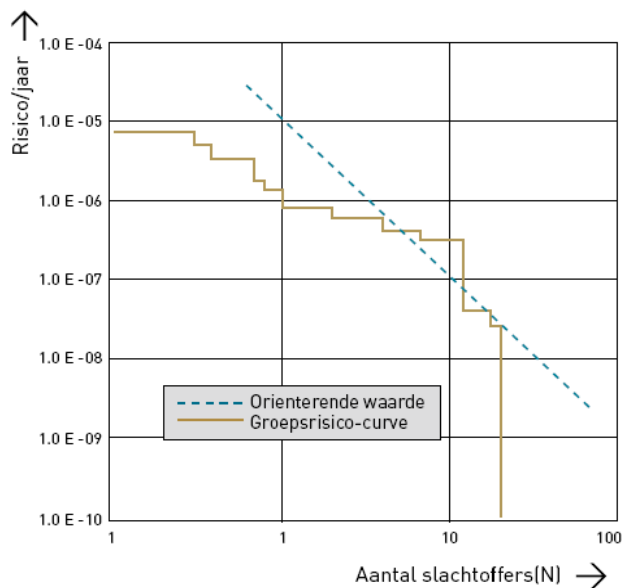
5.2 Beleid

Omdat het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) onder andere aangeeft dat kosten voor het beperken van externe veiligheidscontouren mogen worden doorberekend is het van belang om goed inzicht te krijgen in deze contouren.

De normering betreffende het *plaatsgebonden risico (PR)* is onder andere vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Het contour geeft de overlijdenskans per jaar voor het individu aan. Deze kans is topografisch uit te drukken in verschillende contouren (Ale et al. 1996). Een PR contour geeft de kans per jaar dat iemand dodelijk wordt getroffen door een ongeluk. De meest belangrijke contouren zijn de 10^{-5} (eens in de 100.000 jaar) en het 10^{-6} in het Bevi. De contouren worden bepaald met de aanname dat personen onbeschermd zijn, zo kunnen deze contouren ook enkel door bronmaatregelen beperkt worden. Een ander contour wordt bepaald door de 1% letaliteitafstand. De 1% letaliteitafstand geeft het gebied aan waarbinnen, na een ongeluk, 1% van de mensen komt te overlijden.

Naast PR berust het externe veiligheidsbeleid in Nederland ook op het *groepsrisico (GR)*. Het GR moet tussen de bron en de letaliteitafstand worden bepaald. De waarden van dit groepsrisico wordt op berekend op basis van verschillende aspecten, zo gaat het niet alleen om de impact - PR - maar ook om de gevolgen. Het is daarom dat dit risico meerdere afwegingen vergt. Het GR is echter niet in contouren uit te drukken. Het Groepsrisico wordt uitgedrukt met behulp van de fN-curve. In een grafiek wordt met

behulp van de fN-curve wordt het aantal personen van een groep en de cumulatieve kans dat deze groep slachtoffer wordt van een ongeval. De fN-curve wordt daarbij niet vergeleken met een grenswaarde maar geijkt aan de oriëntatiewaarde. Voor het groepsrisico wordt eerst een gebied opgedeeld in verschillende kaartvakken (van bijvoorbeeld 100 bij 100 meter) welke worden gebruikt voor het samenstellen van de grafiek, zie figuur 5.1.



Figuur 5.1: Voorbeeld fN-curve bron: VROM 2007b

Op basis van de uitkomsten kan bepaald worden of het GR aanvaardbaar is. Het gaat hier om een politiek gemotiveerde aanvaardbaarheid waarbij het advies van de brandweer moet worden meegenomen voor het bepalen van de veiligheid van een gebied. Met behulp van factoren kan het aantal fictieve slachtoffers van een ongeval worden beperkt. Het gaat hierbij onder andere om de zelfredzaamheid van slachtoffers en bestrijdbaarheid van de gevolgen van een ramp (VROM 2007b). Omdat het GR niet in contouren is uit te drukken vallen maatregelen voor onder andere zelfredzaamheid niet onder artikel 6.2.4 d van de Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) geeft aan dat niet alleen de directe impact van een ongeluk van belang is maar ook de gevolgen (VROM 2001). De gevolgen van rampen en *rampenbestrijding* worden nader beschouwd in het handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM 2007b) (zie ook paragraaf 4.5). Echter komt de kwaliteit en capaciteit van rampenbestrijding niet terug in de vorm van contouren. Omdat het voor nieuwe inwoners van een wijk toch de veiligheid gewaarborgd moet worden zouden de kosten kunnen vallen onder kosten voor de volksgezondheid (Niezink 2009). De factoren voor het GR zouden positieve invloed moeten hebben voor rampenbestrijding.

5.3 Ruimtelijk relevant

Externe veiligheid (EV) is afhankelijk van de *afstand vanaf een risicobron* en het gebied dat daarbij betrokken wordt, kortom ruimtelijk relevant. Deze ruimteclaim is van belang voor opname in het bestemmingsplan (Fokkema 2007). De ruimtelijke relevantie van EV kan beleidsmatig worden toegelicht in het bestemmingsplan (Knippenberg 2006).

5.4 Financiering

Voor het maken en handhaven van beleid heeft externe veiligheid (EV) verschillende bronnen voor financiën. Zo heeft EV ook zijn eigen artikel (XI.2.2.8): in de rijksbegrotingen is het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR) (Min. Fin. 2009). Dat EV zijn eigen financiën heeft blijkt ook uit de Programmafianciering 2006-2010 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), die dient voor uitvoeren van beleid (VROM 2009b). Uit de *financiën van VROM en het Rijk* kunnen verschillende kosten voor het maken van beleid gedekt worden. Naast de financiën uit het Rijk wordt veiligheid ook begroot bij gemeenten. Hierbij kunnen de kosten voor EV maatregelen betaald worden uit een *gemeentefonds* (Veiligheidsberaad 2009). Voor het maken van beleid zijn er dus verschillende bronnen, voor het uitvoeren van fysieke planmaatregelen blijft dit echter achter. Het is dus terecht om kosten via de Grondexploitatiewet te verhalen op ontwikkelaars.

6 Toetsing aan de praktijk

6.1 Inleiding

Er zijn verschillende zaken die met een literatuurstudie niet kunnen worden onderzocht. Zo hangen de gevolgen van de Grondexploitatiewet (GreX) af van het *gebruik van de mogelijkheden van de GreX* door gemeenten (Verdaas 2007). Tijdens toetsing van het gebruik kan meteen getoetst worden of de verwachte motivering wordt terug gevonden in de praktijk. Om de mogelijkheden en motivering te toetsen wordt er in dit hoofdstuk gewerkt met een fictief voorbeeld. In dit voorbeeld zullen voorzieningen voor externe veiligheid (EV) getroffen worden. Bij een interview werd aan de geïnterviewden gevraagd of de kosten voor de voorzieningen geheel dan wel gedeeltelijk verhaald kunnen worden op de opbrengsten uit een waardesprong. Na de maatregelen voor EV worden er andere maatregelen voorgelegd, deze dienen als referentiekader. De geïnterviewden zijn geselecteerd op hun ervaring met de GreX. De geïnterviewden zijn gezocht op basis van de organisaties die zij vertegenwoordigen. Zo zijn er private partijen, overheden en juristen geïnterviewd.

In dit hoofdstuk zal eerst het fictieve voorbeeld aan bod komen, daarna de reacties en vervolgens de resultaten van toetsing aan de praktijk.

6.2 Fictief voorbeeld

Het fictieve voorbeeld dat is voorgelegd aan verschillende partijen is algemeen gehouden - niet gekoppeld aan de context - zodat partijen hun argumentatie waarom voorzieningen wel of niet door berekend kunnen worden zelf konden onderbouwen. Hierdoor worden de verwachte mogelijkheden (Verdaas 2007) en de motivering getoetst.

In het voorbeeld hebben provincie en gemeente ambitieuze plannen op het gebied van energie en water voor de nieuwe woonwijk (binnen blauwe lijn). Ten zuiden van deze woonwijk is ook een industriegebied gelegen. De woonwijk wordt ingesloten door twee kanalen en een spoorweg. Voor de aanleg van de nieuwe woonwijk zullen nieuwe ontsluitingswegen gerealiseerd moeten worden en moeten de veiligheidsrisico's van vervoer van gevaarlijke stoffen over de kanalen en spoor en van de nabij gelegen industriegebieden beperkt worden.

Om deze visie voor de wijk te verwezenlijken heeft de gemeente een structuur- en beleidsvisie opgesteld. Bij deze visies is een schets gemaakt zie Figuur 6.1. In de beleidsvisie externe veiligheid (EV) is samen met de veiligheidsregio besloten om met verschillende oplossingen de EV *te verbeteren*. Hierbij worden de volgende fictieve maatregelen getroffen om de EV in de wijk te verhogen:

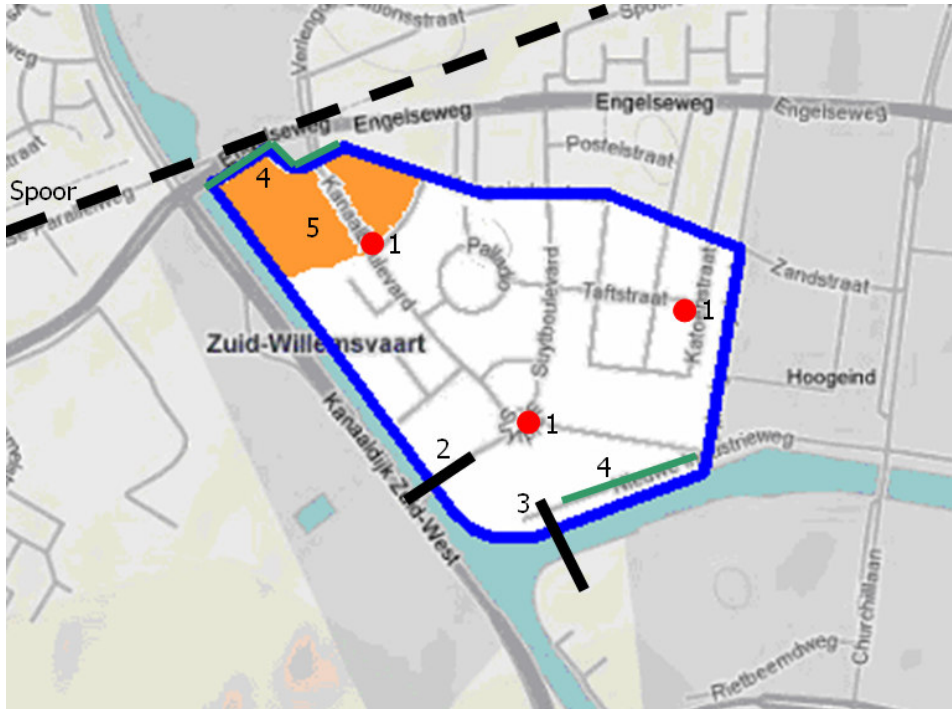
1. aanbrengen brandkranen (rode punten);
2. mogelijkheid tot vluchten door extra autobrug west zijde (zwarte lijn);
3. rampenbestrijding door tweede extra brandweerbrug zuid zijde (zwarte lijn);
4. aanbrengen explosie werende schermen bij spoor en aanleg plaats (groene lijnen);
5. en huizen voorzien van brand- en explosiewerend glas (oranje zone).

Naast de oplossingen voor de veiligheidsproblematiek spelen er ook *andere oplossingen* die naar voren komen in de structuurvisie van de gemeente:

6. warmte koude opslag (WKO) met woningen en kantoren voor een betere energie prestatie op locatie;
7. huizen worden op het zuiden georiënteerd voor zonne-energie;
8. industrie voorzien van extra grote aansluiting voor water in verband met uitbreidingsmogelijkheden (Rietbeemdweg);

9. en de private ontwikkelaar mee laten betalen aan een basisschool voor alle nieuwe kinderen in de wijk.

Kosten voor deze voorzieningen dienen te komen uit de winsten die worden gemaakt door de private ontwikkelaars - die alle gronden in bezit hebben - van de nieuwe woonwijk. Deze kosten worden verhaald met behulp van de Grex.



Figuur 6.1: Schets van het fictieve voorbeeld

6.3 Overheid

Bij de overheid is getracht om partijen te spreken op *verschillende lagen* binnen de overheid. Het fictieve voorbeeld is voorgelegd aan gemeenten en één provincie. De gemeenten en provincie zullen de Grondexploitatiewet (Grex) kunnen gaan gebruiken. Daarom is hun reactie belangrijk om te kijken of de Grex voor de maatregelen gebruikt gaat worden. Bij het Rijk (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) is gezocht naar toelichting achter de Grex. De mening van het Rijk is belangrijk omdat het Rijk de regelgeving maakt en hierdoor kunnen de maatregelen getoetst worden aan de context van de Grex.

De gemeenten waren het erover eens dat de eerste vier maatregelen kunnen worden verhaald met behulp van de Grex. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft hierbij aan dat het om maatregelen gaat op basis van artikel 6.2.5 i uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Echter bij de vijfde maatregel was het bij de een gemeente bekend dat deze oplossing niet mag op basis van artikel 122 van de Woningwet. Dat dit niet mag sluit ook aan op de memorie van toelichting van de Grex. Hierin staat dat er geen kosten voor gebouwen mogen worden doorberekend (Tweede Kamer 2005a).

Voor de laatste vier maatregelen wordt een *totaal ander gebruik* van de Grex zichtbaar bij de beide gemeenten. Zo zouden oplossingen ruim geformuleerd kunnen worden zodat ze toerekenbaar zijn, de kosten voor de oplossingen kunnen dan via een fonds of compensatie worden verrekend. Wel waren beide gemeenten erover eens dat de school (oplossing 9) niet publiek rechtelijk verhaalbaar is. Dit komt doordat kosten voor opstalontwikkelingen, waaronder scholen, niet verrekend mogen worden (Brand et al. 2008).

Ook de *provincie* vond dat de eerste vijf maatregelen verhaald konden worden via de Grex. Naast de kostensoortenlijst (paragraaf 4.5) wordt aangegeven dat het hier om *nieuwe situatie gaat* waarbij het risico ontstaat. De laatste vier maatregelen konden echter niet worden verhaald dit omdat de kosten niet voorkwamen in de kostensoortenlijst en allemaal extra waren.

Bij het voorleggen van het fictieve voorbeeld bij het *Rijk* is contact gelegd met verschillende afdelingen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Afdeling financiën van *VROM stond positief* tegen over het verhalen van kosten met behulp van Grex.

Daarnaast werd door de afdeling ruimtelijk ordening van VROM erop gewezen dat de verantwoording op basis van de *drie redelijkheidscriteria* (paragraaf 4.5) belangrijk is.

6.4 Private partijen

Bij het afnemen van de interviews kwam al snel naar voren dat sommige partijen te klein zijn om zich te verdiepen in de Grondexploitatiewet (Grex). Andere partijen die wel reageerden vermelden dat altijd *eerst naar een private overeenkomst* wordt toegewerkt.

Op het publiek rechtelijke vlak werd bij de eerste vijf oplossingen een andere reactie gegeven als door de gemeenten. Waarbij de gemeenten vonden dat de kosten voor de oplossing verhaald konden worden, werd door de private partijen aangegeven dat sommige echter alleen deels verhaald konden worden. Bij de vijfde maatregel werd wel een andere motivering gegeven. *Zo zouden maatregelen aan gebouwen wel mogen, omdat het invloed is vanaf buitenaf.* Dit is in tegenstelling van wat de Memorie van Toelichting, van de Grex, aangeeft. Hierin staat dat kosten voor gebouwen niet verhaald mogen worden. Bij de laatste vier maatregelen waren de private partijen het oneens. Zo werd door één private partij aangegeven dat alle maatregelen verhaald konden worden. De tweede private partij vond daarentegen dat dit niet kon, maar dat het in de praktijk gemeenten de kosten wel opnamen in het bestemmingsplan. Naast deze kanttekening werd ook aangegeven dat met zoveel eisen er waarschijnlijk ergens anders meer te verdienen is. Ontwikkelaars zonder grondposities zullen dan geneigd om andere ontwikkellocaties op te zoeken. Deze maar zeker de ontwikkelaars die wel grondposities hebben zullen de confrontatie aangaan met de gemeente om het verhalen van kosten zoveel mogelijk te beperken.

6.5 Juridisch

Nu de praktijk ervaring verschillende resultaten oplevert is het belangrijk om te weten wat er door de rechter uitgesproken over dit grijze gebied. Echter zijn er nog geen uitspraken geweest, wat ook de reden kan zijn voor deze verschillende resultaten. Omdat er geen resultaten bekend zijn hebben er interviews plaatsgevonden bij de afdeling LEGAL van Oranjewoud. De afdeling geeft aan dat maatregelen goed onderbouwd moeten worden op basis van de drie redelijkheidscriteria (paragraaf 4.5). De conclusie is uiteindelijk dat er *maatregelen voor externe veiligheid (EV) verhaalbaar zijn via de Grondexploitatiewet (Grex)*. Dit komt omdat de kosten voor EV waarschijnlijk vallen onder kosten de volksgezondheid (LEGAL 2009).

6.6 Resultaat

Het wordt duidelijk dat de praktijk een *verspreid beeld* laat zien over het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet (Grex). Omdat de wet pas sinds kort is ingevoerd is er nog weinig ervaring mee. Partijen zijn zich dan ook nog aan het verdiepen in de verschillende mogelijkheden van de Grex. Ook doordat er nog geen jurisprudentie over de Grex is, is er een grijs gebied. Op het gebied van externe veiligheid (EV) lijkt dit gebied klein. Voor de invulling van het grijze gebied is het nog afwachten op de eerste uitspraken van de

rechter. Op het gebied van EV is het gebruik gestroomlijnd, zie Figuur 6.2. En kan gesteld worden dat de Grex gebruikt kan worden voor maatregelen voor EV.

Overzicht gebruik		Gemeente 1	Gemeente 2	Provincie	Private partij 1	Private partij 2
Externe veiligheid						
Brandkranen	1	ja	ja	ja	deels	ja
Burg west	2	ja	ja	ja	ja	deels
Brug oost	3	ja	ja	ja	deels	ja
Schemen	4	ja	ja	ja	deels	ja
Bouwkundig	5	nee	ja	ja	nee	ja
Andere oplossingen						
WKO	6	nee	ja	nee	ja	nee
Zonne-energie	7	ja	nee	nee	ja	nee
Water	8	nee	ja	nee	ja	nee
School	9	nee	deels	nee	ja	nee

Figuur 6.2: Overzicht van gebruik bij het fictieve voorbeeld

Wel is opvallend dat de onderbouwing van het gebruik verschilt. Zo gaan de gebruikers uit van de kostensoortenlijst terwijl juridisch en door het Rijk gekeken wordt naar de drie redelijkheidscriteria.

Bij de uitvoering van de Grex door gemeenten zijn er nog geen rechtzaken geweest. Dit betekent dat ontwikkelaars geen reden zien om dit nieuwe instrument aan te vechten omdat het verkeerd wordt gebruikt. Onder deze ondernemers zijn dus geen free riders meer die proberen onder afspraken en regelgeving uit te komen. Hierdoor kan gesteld worden dat de *Grex werkt als 'stok achter de deur'*.

Daarnaast lijkt een *argumentatie* waarom kosten verhaald mogen worden tot die tijd het belangrijkste. Immers de verschillende argumenten achter antwoorden kan door een gedegen verhaal worden gestroomlijnd. Bij het beargumenteren zou dan vooral moeten worden gelet op de drie redelijkheidscriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit).

Bij de geïnterviewden waren er geen mensen die negatief waren over de Grex. Wel werd er, vooral door de private partijen, aangegeven dat er in praktijk gebruik gemaakt wordt van private overeenkomsten waardoor de Grex weinig effecten zal hebben in de praktijk. Dit gebrekkige gebruik, en het nieuwe karakter van de Grex, kunnen de reden zijn voor het nog niet aanwezig zijn van private partijen of overheden die voor op lopen op het gebied van de Grex. Daarbij waren de partijen nog bezig met zich te verdiepen in de mogelijkheden van de Grex. Wel had *iedereen het gevoel uit de voeten te kunnen met de Grex*.

7 Conclusie

7.1 Inleiding

Sinds 2008 is er een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met deze wet is het meer dan voorheen mogelijk om kosten te verhalen op private ontwikkelaars. De mogelijkheid is beschreven in de Grondexploitatiewet (GreX). De GreX dient dankzij deze mogelijkheden als 'stok achter de deur' en moet leiden tot de oplossing van het free riders probleem, zie ook hoofdstuk één. In dit onderzoek is specifiek ingegaan op de mogelijkheid om kosten te verhalen voor externe veiligheid (EV). De resultaten van dit onderzoek zullen in dit hoofdstuk aan bod komen. Er wordt daarbij antwoord gegeven op de vragen:

- Is het gerechtvaardigd om kosten te verhalen op grondexploitanten?
- Waardoor en hoe zijn er kosten te verhalen bij grondexploitatie?
- Welke instrumenten zijn beschikbaar voor faciliterend grondbeleid?
- Hoe ziet het externe veiligheidsbeleid er uit in Nederland?
- En hoe wordt de GreX in de praktijk gebruikt, voor EV?

Deze vragen corresponderen met de voorgaande hoofdstukken twee tot en met zes. Daarna zal worden weergegeven hoe kosten voor EV het best kunnen worden verhaald met onder andere de GreX. Naast de aanbevelingen over het toepassen van de GreX zullen daaropvolgend nog andere aanbevelingen worden gegeven.

7.2 Conclusies

Uit de verschillende motiveringen die gevonden worden, lijkt het *gerechtvaardigd om kosten te verhalen* op grondexploitanten. Deze mening wordt gedeeld door de Angelsaksische landen Engeland en de Verenigde Staten van Amerika (VS). In deze landen is het zeer gebruikelijk om kosten voor infrastructuur te verhalen op ontwikkelaars van nieuwe bedrijventerreinen. Het Nederlandse rechtsysteem is anders dan die in de Angelsaksische landen maar biedt ook mogelijkheden voor het verhalen van kosten, mede dankzij de Grondexploitatiewet (GreX).

De *winsten* die gemaakt worden ontstaan *door een bestemmingswijziging*. De winsten zijn zo groot, omdat de functie wonen meer oplevert dan een agrarische functie. De kosten zijn te verhalen voor voorzieningen als de gemeente een actief grondbeleid voert. Bij actief grondbeleid worden meer opbrengsten bij de ontwikkeling gegenereerd omdat de waarde stijging bij grondspeculatie ook niet plaatsvindt.

Opvallend is wel, dat wanneer het beleid van gemeenten wordt bestudeerd er *verschillende redenen zijn waarom wel of niet voor een actief beleid gekozen wordt*. Een van de redenen om geen actief beleid te voeren is de kosten die aan investeringen verbonden zijn. Daarnaast zijn onder andere door beleid van het Rijk verschillende redenen geweest om grond te verkopen waardoor actief grondbeleid niet meer mogelijk was. Hierdoor beweegt het Rijk indirect gemeenten om een faciliterend grondbeleid te voeren.

De meeste gebruikte vorm voor het ontwikkelen van gebieden is de publiek-private samenwerking (PPS). Hierbij zijn er verschillende mogelijkheden om de baten en lasten van een ontwikkeling te verdelen. Bij een goede verdeling worden er zoveel mogelijk voordelen verkregen voor zowel de ontwikkelaar als gemeente zelf. Dit komt onder andere omdat het publiekrechtelijk spoor van een exploitatieplan opstellen veel tijd in beslag neemt. Nadeel is echter wel dat als bepaalde aspecten niet worden vastgelegd er het risico van free riders blijft. Voordeel van de GreX is dat bij onderhandelingen de gemeente tegenwoordig een *sterke onderhandelingspositie* heeft. Deze onderhandelingspositie wordt ook sterker naarmate de gemeente zelf meer gronden in bezit heeft.

Als de gemeente geen actief grondbeleid voert zal deze, om toch kosten te verhalen, een faciliterend grondbeleid moeten voeren. Voor de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) waren hier voor al verschillende instrumenten in gebruik. Met de komst van de Grex is het instrumentarium uitgebreid. De Grex is een nieuw instrument dat in samenwerking met private partijen is ontwikkeld. Omdat zowel publieke en private partijen tevreden moesten zijn is het een *complex instrument* geworden.

Ondanks het limitatieve karakter van de lijst laat hij ruimte over voor interpretatie. Daarnaast blijkt de lijst de verschillende gestelde criteria ondergeschikt aan de *financiële ruimte*. Hierbij kunnen er meer kosten worden verhaald bij meer winst gevende ontwikkelingen ongeacht de criteria. Het gaat dus vaak niet zozeer om welke kosten er verhaald worden maar meer om de hoogte van de kosten.

Door de ruime interpretatie van de limitatieve lijst zijn vrijwel alle denkbare kosten voor EV verhaalbaar. Wat een belangrijk verschil is ten opzichte van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening is dat kosten boven het bouwbesluit niet meer verhaald kunnen worden. Voor het publiek rechtelijk verhalen van kosten moet er goed worden gelet op de eisen waar kosten aan moeten voldoen.

Om de externe veiligheid (EV) in Nederland te controleren worden er verschillende gebieden omlijnd met contouren. Deze gebieden geven de ruimtelijke relevantie van EV aan. Deze contouren zijn ruimtelijk, echter het groepsrisico dat ook ruimtelijk is wordt niet uitgedrukt met contouren. Naast deze contouren is er ook beleid om de gevolgen na een ramp te controleren, dit komt wel terug in het groepsrisico (GR). Om het beleid van EV goed uit te voeren is er een financieel stelsel dat dit ondersteunt. De kosten voor het fysiek ingrijpen in de omgeving voor EV zouden kunnen worden verhaald met de Grex.

In de praktijk is er een groot verschil tussen de waarnemingen tussen verschillende deelnemers van de interviews. Meer duidelijk is er over de kosten voor het verhogen van de EV. In de praktijk is het mogelijk om de *Grex te gebruiken voor het verhalen van kosten voor EV*. Belangrijk is een goede onderbouwing van de maatregelen, ruimtelijke relevantie en de relevantie buiten het plangebied. Daarnaast komt uit de praktijk naar voren dat alle kosten die verhaald worden, de winsten van een ontwikkeling verminderen waardoor ontwikkelaars geneigd raken om op andere locaties te investeren.

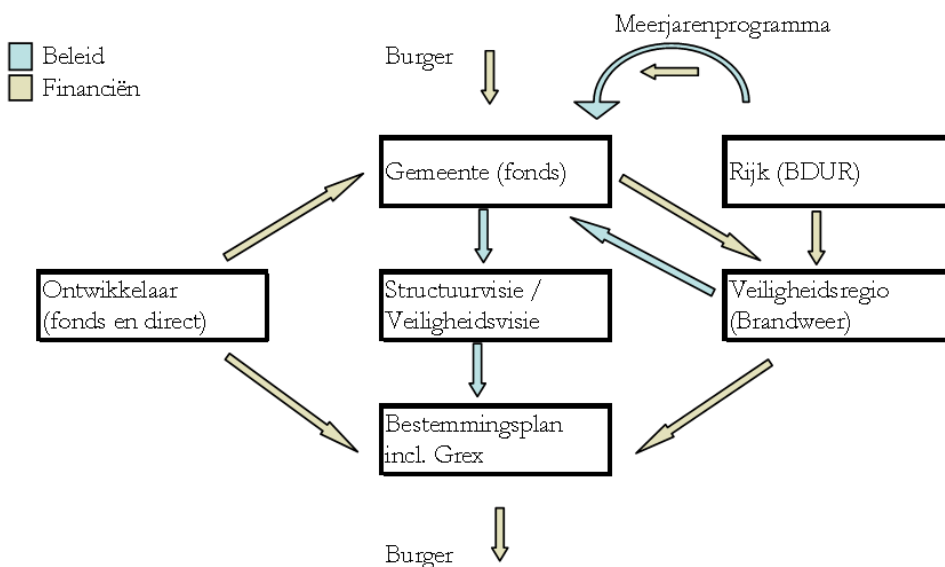
Ook komt in de praktijk naar voren dat men nog zoekende is naar de verschillende aspecten en mogelijkheden van de Grex. Daarbij is vaak jurisprudentie de bron voor het afbakenen van grijze gebieden. Deze jurisprudentie is er echter nog niet maar dat geeft wel aan dat de *Grex tot nu dient als 'stok achter de deur'*. Er zijn namelijk nog geen free riders geweest die het tot een rechtzaak hebben laten komen.

7.3 Aanbevelingen

Door het verkregen inzicht in de Grondexploitatiewet (Grex) is het mogelijk om een aanbeveling te doen hoe kosten voor externe veiligheid (EV) kunnen worden verhaald. Met een goed beleid en voldoende financiën kan de veiligheid van de burgers worden verhoogd. Voor het verhalen van kosten voor externe veiligheid met behulp van de Grex moeten er een aantal stappen worden ondernomen (zie ook Figuur 7.1):

- Omdat de ruimtelijke relevantie van EV waarschijnlijk planoverschrijdend is, moeten de maatregelen ten eerste worden vastgelegd in de een structuurvisie.
- Nadat alle maatregelen hierin zijn geregeld zullen de kosten eerst via een andere manier verhaald moeten worden, namelijk via investeringen van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio heeft verschillende bronnen om het geld vandaan te halen.
- Als de veiligheidsregio geen gelden kan geven omdat het om een nieuwe situatie gaat, zal de private ontwikkelaar moeten worden aangesproken. Voor het

verhalen van de kosten op de private ontwikkelaar zal bewezen moeten worden dat de kosten profijtelijk en toerekenbaar zijn aan de ontwikkelaar. Daarnaast zullen de kosten naar proportie worden doorberekend aan de private ontwikkelaar.



Figuur 7.1: Schematische weergave van beleid en financiën

Om het beleid voor EV te maken kan het de gemeente gebruik maken van *financiën van het Rijk*, zoals het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR). Voor de inhoud van het gemeentelijk externe veiligheidsbeleid moet de gemeente zich houden aan kaders van het rijk en moet advies inwinnen van de veiligheidsregio.

Naast de basis de basis drie stappen zijn er *talrijk varianten* denkbaar voor het verhalen van kosten voor EV. Zo kan een ontwikkelaar meebetalen door direct te investeren in het nieuwe gebied of te betalen aan een gemeentelijk fonds. Dit fonds kan tevens worden gevuld met gemeentelijke belastingen op de inwoners van de hele gemeente.

Naast het voordeel van het samenwerken is het aan te raden om *gronden te kopen* voordat er al verschillende grondexploitanten de grond prijs hebben opgevoerd. Door versnippering van gronden waarbij gronden onderling verkocht worden is het ook mogelijk dat ontwikkelaars gronden opnieuw in bezit krijgen waardoor er al een marge van de winst terecht komt bij ontwikkelaars. Deze marge valt buiten de opbrengsten van de ontwikkeling.

Ook is het interessant om het beleid van *EV te vergelijken met andere milieu thema's* zoals geluid. Geluidshinder heeft namelijk overeenkomst met EV. Zo zijn de invloeden van geluid tijdsgebonden en zijn de effecten minder op een grotere afstand van de bron. Door de vergelijking kan worden gezien of het grijze gebied van kosten ook bij dit milieuthema bestaat.

Naast het verhalen van kosten op opbrengsten zou ook kunnen worden gekeken naar maatregelen die de opbrengsten verlagen. Hierbij valt te denken aan de *ligging van gebouwen* wordt meegenomen in het kader van EV in plaats van zonne-energie. Dit heeft bijvoorbeeld als voordeel dat drukgolven na een explosie zich heel anders voorplanten als deze gestuurd en verspreid worden in plaats van dat deze direct tegen een huizenblok komt. Dit zou voordelen kunnen opleveren voor EV.

Bronnen

Literatuur

- Aarts K., M. van Kemenade en M. van de Ven (2006) Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen - Veiligheidscontour, IPO (Interprovinciaal Overleg), Den Haag
- Ale B.J.M., G.M.H. Laheij en P.A.M. Uijt de Haag (1996) Handrekenmethode voor het groepsrisico bij Externe Veiligheid, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven
- Ale B.J.M. (2003) Risico's en veiligheid - Een historische schets, TUDelft, Delft
- Alonso W. (1974) Location and Land Use: toward a general theory of land rent, Harvard University Press., Harvard
- Amborski D. en M.O. Smolka (2000) Value capture for development: an inter-american comparison, Lincoln institute of land policy, Cambridge
- Artz T., R.H.E. Bronckers en A. van Elk (2009) Visie externe veiligheid Breda, Oranjewoud, Oosterhout
- Ashouwer A.J. (2001) Toepassing en beperkingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de gemeentelijke praktijk, Gemeente Amersfoort, Amersfoort
- Atzema O., J. Lambooy, T. van Rietbergen en E. Wever (2002) Ruimtelijke Economische Dynamiek, Uitgeverij Coutinho b.v., bussum
- Baaré D., H. van der Cammen, H. Gerritsen en M. Simons (2009) Gebiedsontwikkeling krachten gebundeld - Gebiedsontwikkeling nader belicht, Graficiënt Printmedia, Laren
- Bakker M. (2008) Presentatie Grex wet en veiligheid, Gemeente Breda, Breda
- BAM (2007) Sterk in grondexploitatie - Samenwerken in integrale gebiedsontwikkeling, Bouwfonds MAB ontwikkeling, Amersfoort
- Bregman A.G. en D.A. Lubach (2000) Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrument, Kluwer, Deventer
- Bruinsma D. (2006) Gemeenten onvoldoende voorbereid op Grondexploitatiewet, B&G december 2006
- Boerema M. (2007) De grondexploitatiewet - de risico's en invloed op marktpartijen, Van Wijnen Holding N.V., Zwolle
- Brand J.A.M. van den, A.G. Bregman en J.F. de Groot (2006) De Grondexploitatiewet - Enkele verkenningen, IBR Instituut voor Bouwrecht, Den Haag
- Brand J.A.M. van den, E. van Gelder en H. van Sandinck (2008) Handreiking Grondexploitatiewet, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Bruisma D. (2004) Kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen in: B&G december 2004
- Burg M.P. van der, G. Groenewegen, F.J.H.L. Makkinga, J.A. Monsma en G.I. Sheer-Mahomed (2005) Compendium gemeentelijke belastingen, Kluwer B.V., Groningen
- Centraal Planbureau (1999) De grondmarkt - Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid, Sdu uitgevers, Den Haag
- Covarrubias A. (2004) Using land value capture to fund rail transit extensions in Mexico city and Santiago de Chile, Massachusetts institute of technology, Boston
- Degeest L. (2008) De dynamische relatie tussen de prijzen van beschikbare bouwgronden en de woningprijzen, Katholieke universiteit Leuven, Leuven
- Doodeman M. (2008) Gemeenten stappen af van actief grondbeleid, Sdu Uitgevers bv, Den Haag

- Doorn F.A. van en M.E. Pietermaat-Kros (2008) RO bij de hand - De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, instrumentarium en proces, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Duivesteijn A. van (2008) Dankwoord Adri van Duevesteijn bij de uitreiking van de Rotterdam-Maaskantprijs 2008 op 17 oktober, Rotterdam
- Fokkema J. (2007) Zienswijze Bro, NEPROM, Amsterdam
- Furtado F. en M.O. Smolka (2003) The Value Capture Debate in Latin America In Land Lines juli 2003, Lincoln institute of land policy, Cambridge
- Geel P.L.B.A. (2006) beleidskader groepsrisico, VROM, Den Haag
- Gemeente Arnhem (2005) Nota Grond(ig) bezien, Gemeente Arnhem, Arnhem
- Gemeente Sint-Michielsgestel (2009) Nota Grondbeleid, gemeente Sint-Michielsgestel, Sint-Michielsgestel
- Graaf K. de (2008) Alleen ga je sneller, samen kom je verder - De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, Veenman Drukkers, Rotterdam
- Graaf-Kouijzer M.S. de (2006) Onteigening: Volledige schadeloosstelling fictie of werkelijkheid?, Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam
- Greef J. de (2005) Gronduitgifteprijsen op uitleglocaties, OTB, Delft
- Groetelaers D.A. (2004) Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie, Delft University Press, Delft
- Groetelaers D.A., H.D. Ploeger en H.E. van Rij (2006) Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte, OTB, Delft
- Groot M. de (2004) Nederland op weg naar 2030 - Hoofdlijnen van de Nota Ruimte, AKD Prinsen Van Wijmen, Amsterdam
- Herder S. en P. Tulner (2005) Is straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk?, B&G april 2005
- Hijmans E.R. (2009) De exploitatieovereenkomst in de overgang, Tauw, Deventer
- Hoekstra J. en B.S. ten Kate (2000) Gemeentelijke grondvererving, Kluwer, Deventer
- Huisman C.J. (2004) Gebiedsuitbreiding voor projectontwikkelaar?, NEPROM, Voorburg
- Huisman J.J. (2006) Value Capturing Toepassing bij gebiedsontwikkeling in Nederland, TU Delft, Delft
- Jager N. de (2007) De nieuwe grondexploitatiewetgeving: Perspectief of negatief?, Gemeente Arnhem, Arnhem
- Keers G. en J. Scheele-Goedhart (2008) Het belang van een duidelijk afwegingskader, Tijdschrift voor de volkshuisvesting 2008/1, Nirov, Den Haag
- Knippenberg H. van (2006) Beleidsvisie externe veiligheid, DHV, Amersfoort
- Kruijt B. en B. Needham (1980) Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk, H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/Antwerpen
- Kruijt B., B. Needham en T. Spit (1990) Economische grondslagen van grondbeleid, Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, Amsterdam
- Laan D. van der (2007) Grondexploitatiewet: alle partijen komen anders om tafel, BuildingBusiness mei 2007
- Lente H.L.M. van, J.L. Reijnen en H.J.R. Hoogmoed (2006) De nieuwe grondexploitatiewet: een effectieve stok achter de deur?, Vereniging Voor Grondbedrijven, Den Haag
- Lucassen R.J. (2008) Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd, CMS Derks Star Busmann, Amsterdam

- Luijt J. (2002) De grondmarkt in segmenten 1998-2000, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag
- Luijt J., T. Kuhlman, en J. Pilkes (2003) Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk; Stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag
- MAB (2006) Grondbeleid in Nederland, Platijn Casparie, Capelle aan den IJssel
- Ministerie van Financiën (2000) Grond voor beleid - Eindrapportage Interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid, Werkgroep IBO grondbeleid, Den Haag
- Ministerie van Financiën (2005) Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Kenniscentrum PPS, Den Haag
- Nootedoom L. (1992) Andere grondpolitiek - nieuwe instrumenten?, UU, Utrecht
- Offermans R.N. en D.M. van de Velde D.M. (2004) Value Capturing Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Overwater P.S.A. (2002) Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid, Kluwer B.V., Groningen
- Overwater P.S.A. (2003) Aan wie komt de meerwaarde van grond toe in relatie tot een planologische bestemmingswijziging? Aan de overheid of de eigenaar? In: Natuurlijk van belang, Kluwer B.V., Groningen
- Overwater P.S.A. en C.A.C. Westendorp-Frikkee (2008) Eerste praktijk ervaringen met afdeling grondexploitatie, Land- en Tuinbouwbulletin 2008 nummer 8 pagina 1-4, Kluwer B.V., Groningen
- Priemus H. (2008) Naar meer flexibiliteit op de woning markt, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting jaargang 2008 nummer 1 pagina 22-26, NIROV, Den Haag
- Pronk J.P. en J.W. Remkes (2001) Nota Grondbeleid op grond van nieuw beleid, Sdu uitgevers, Den Haag
- Regt W.J. de (2003) De grondmarkt in gebruik - Een studie over de grondmarkt ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering, RIVM, Bilthoven
- Rij E. van (2006) De realiteit van Rood voor Groen, Technische Universiteit Delft, Delft
- RMNO (2003) A Quest for partners in research on multifunctional and intensive landuse, RMNO, Den Haag
- Sandick H.W. van (2005) De grondexploitatiewet in een kokosnotedop, VROM, Den Haag
- Santing J. (2006) Grondexploitatie wet; Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer?, Overwater Grondbeleid Adviesbureau, Strijen
- Segeren A. (2007) De grondmarkt voor woningbouwlocaties, Nai uitgevers, Den Haag
- Sluysmans J.A.M.A. en W.J.E. van der Werf W.J.E. (2005) Verweer in de administratieve onteigeningsfase, Een analyse van de Koninklijke Besluiten tot onteigening'. In: Bouwrecht, jaargang 42, nr. 9, september 2005, pp 767-778
- Spit T. en P. Zoete (2006) Ruimtelijke Ordening in Nederland, Sdu uitgevers, Den Haag
- Terpstra P.R.A. en J.W. Santing (2007) De grondexploitatiewet in de praktijk. B&G, 34e jrg. nr. 2 pp. 22-28
- Tweede Kamer (2005a) Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, vergaderjaar 2005–2006, 30 218, nr. 3

- Tweede Kamer (2005b) Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, vergaderjaar 2005–2006, 30 218, nr. 5
- Verdaas C. (2007) interview in Nieuwsbrief GEW, Van Heijst en partners, Zwolle
- VROM (2001) Een wereld en een wil - werken aan duurzaamheid - Nationaal Milieubeleidsplan 4, VROM, Den Haag
- VROM (2002), Kennisboek Milieu in stedelijke vernieuwing, VROM, Den Haag
- VROM (2006) Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling, VROM, Den Haag
- VROM (2007a) De Grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties, VROM, Den Haag
- VROM (2007b) Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, VROM, Den Haag
- VROM (2007c) Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen, VROM, Den Haag
- VROM-raad (2009) Grond voor kwaliteit, VROM-Raad, Den Haag
- Werkgroep Externe Veiligheid (2007) Extern Veiligheidsbeleid gemeente Haaksbergen 2006-2010, Gemeente Haaksbergen, Haaksbergen
- Werner (2006) Wro en Grondexploitatiewet, VROM, Den Haag
- Wheeler J.O., P.O. Muller, G.I. Thrall en T.J. Fik. (1998) Economic Geography, John Wiley en Sons Inc., New Jersey
- Wolff H.W. de (2001) De Wet voorkeursrecht gemeenten geëvalueerd, TU Delft ,Delft
- Wolff H.W. de (2006) De Grondexploitatiewet en de verwervingskosten, Nirov, Den Haag
- Wolff H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong en W. Korthals Altes (2000) Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten ,Delft University Press, Delft
- Wolff H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong en W. Korthals Altes (2004) Financiering van regionale ontwikkeling uit de grondexploitatie ,Delft University Press, Delft
- Wolff H.W. de, J. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong en W. Korthals Altes (2006) Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling ,Delft University Press, Delft

Internet

- Besluit externe veiligheid inrichtingen (2009) website bezocht op 7 juli 2009,
http://wetten.overheid.nl/BWBR0016767/geldigheidsdatum_07-07-2009
- Boer (2008) website bezocht op 22 juli 2009,
<http://www.wetruimtelijkeordening.net/news.php?extend.50>
- Doherty M. (2009) Funding public transport development through land value capture programs, website bezocht op 8 juli 2009,
http://www.cooperativeindividualism.org/doherty-matthew_land-value-capture.pdf
- Milotti A. en Patumi N. (2008) "Value capture" as a method to fund transport infrastructure: a comparison of three cases, website bezocht op 9 juli 2009,
http://www.pse.ens.fr/axes/medad/ICFTI3-JT10-Digital_Program/Papers/PatumiMilotti2008.pdf
- Ministerie van financiën (2009) Rijksbegroting 2009 bezocht op 24 juli 2009,
http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/begroting,kst119607b_15.html
- Overheid.nl (2009) website bezocht op 23 juli 2009,
http://overheidsloket.overheid.nl/index.php?p=product&product_id=901437
- Stanford (2003) website bezocht op 22 juli 2009, <http://plato.stanford.edu/entries/free-rider/>
- Veiligheidsberaad (2009) website bezocht op 25 juli 2009,
<http://www.veiligheidsberaad.nl/smartsite.dws?ch=WVB&id=70653>
- Verdaas C. (2009) website bezocht op 28 mei 2009,
http://www.lokaalbestuur.nl/main.php?id=nieuws_id=750
- Vrije universiteit Amsterdam (2006) website bezocht op 8 juli 2009,
<http://www.feweb.vu.nl/gis/ModellingLand-UseChange/ExerciseVonThunen.pdf>
- VROM (2009a) Samenvatting Nota Ruimte - Ruimte voor ontwikkeling,
<http://www2.vrom.nl/notaruimte/0101010000.html#>
- VROM (2009b) Externe veiligheid bezocht op 24 juli 2009
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=35665>

Interviews

- Blokland E. (2009) Arnhem - Klaassen horeca
- Bruin R. de (2009) Gorichem - Van Oord Nederland B.V.
- Dijk T. van (2009) Groningen – Rijksuniversiteit Groningen
- Eskens J. (2009) Oosterhout (nb.) - Oranjewoud B.V.
- Gerwen M. (2009) Oosterhout (nb.) - Oranjewoud B.V.
- LEGAL Oranjewoud (2009) Oosterhout (nb.) - Oranjewoud B.V.
- Niezink G.J.P. (2009) Deventer - Oranjewoud B.V.
- Oosterom R. (2009) Arnhem - Provincie Gelderland
- Sandick H. van (2009) Den Haag - VROM
- Verduijn P. (2009) Arnhem - Giesbers Gebiedsontwikkeling
- Verhoeven H. (2009) Eindhoven - Gemeente Eindhoven
- Wijk-Westdorp B. van (2009) Breda - Gemeente Breda
- Wit P. de (2009) Arnhem - Klaassen Vastgoed
- Woltjer J. (2008) Groningen - Rijksuniversiteit Groningen

