

Grondexploitatiewet

Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer?

"Een onderzoek naar het verwachte strategische gebruik door publieke en private partijen"



Master thesis Master Vastgoedkunde
Jan-Willem Santing



Grondexploitatiewet:

Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug)
aan het roer?

"Een onderzoek naar het verwachte strategische
gebruik door publieke en private partijen"

Jan-Willem Santing

Grondexploitatiewet:

Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug)
aan het roer?

"Een onderzoek naar het verwachte strategische
gebruik door publieke en private partijen"

Strijen, oktober 2006

Jan-Willem Santing (s1511165)

Opleiding:

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke
Wetenschappen
Master Vastgoedkunde

Opdrachtgever:

Overwater Grondbeleid Adviesbureau

Begeleider Overwater Grondbeleid Adviesbureau

mr. G.I. Shari Sheer Mahomed

Begeleider Rijksuniversiteit Groningen

dr. P.R.A. Terpstra
prof.dr. E.F. Nozeman

"De buitenspelregel is nog steeds even oneerlijk als onlogisch en op de keper beschouwd eigenlijk niet fatsoenlijk toe te passen. Er is continu gedonder over. Geen mens weet waar hij aan toe is.

Ruud Doevendans, www.voetbalzone.nl

Regel 11: Buitenspel

1)

Een speler bevindt zich in buitenspelpositie als hij dichterbij de doellijn van de tegenpartij is dan de bal, tenzij:

- a) hij zich op zijn eigen speelhelft bevindt; of*
- b) hij niet dichterbij de doellijn van de tegenpartij is dan minstens twee tegenstanders*

2)

Buitenspel zijn als zodanig is geen overtreding.

Een speler zal alleen wegens buitenspel worden gestraft, als hij, naar het oordeel van de scheidsrechter, op het moment dat één van zijn medespelers door de bal wordt geraakt of deze speelt, actief bij het spel is betrokken door:

- a) in te grijpen in het spel; of*
- b) een tegenstander in diens spel te beïnvloeden; of*
- c) voordeel te trekken uit de buitenspelpositie.*

3)

Een speler zal voor zijn buitenspelpositie niet worden gestraft:

- a) alleen omdat hij zich in buitenspelpositie bevindt;*
- b) als hij de bal rechtstreeks ontvangt uit een doelschop, een hoekschop of een inworp.*

4)

Als een speler strafbaar buitenspel staat, moet de scheidsrechter een indirecte vrije schop toekennen, die door een speler van de tegenpartij moet worden genomen vanaf de plaats waar de overtreding plaatsvond, behalve wanneer de overtreding is begaan in het doelgebied van de tegenpartij. In dit geval moet de vrije schop genomen worden vanaf elk willekeurig punt gelegen binnen het doelgebied.

Officiële beslissingen

1)

Of een speler buitenspel is, moet niet worden beoordeeld naar het ogenblik dat deze de bal ontvangt, maar naar het ogenblik dat de bal hem wordt toegespeeld door een medespeler. Een speler die zich niet in buitenspelpositie bevindt wanneer één van zijn medespelers hem de bal toespeelt of een vrije schop neemt, komt dan ook niet in buitenspelpositie, indien hij naar voren loopt, terwijl de bal naar hem onderweg is.

2)

Een speler die gelijk staat met de voorlaatste tegenstander of met de laatste twee tegenstanders staat NIET buitenspel.

Bron: www.digisport.nl

"FIFA-baas Blatter wil de buitenspelregel vereenvoudigen en daardoor het voetbal aantrekkelijker maken"

Algemeen Dagblad, 15 februari 2005

Voorwoord

Het instellen en invoeren van regels en wetten gebeurt met een ideaal beeld van de uitvoering ervan voor ogen. In de praktijk moet vervolgens blijken in hoeverre dit ideaal beeld bereikt wordt en of de regels en wetten worden nageleefd zoals bedoeld.

De grondmarkt en het grondbeleid kennen ook een flink aantal regels en wetten die er voor moeten zorgen dat het ideaalbeeld nageleefd wordt en de gedragingen van de betrokken partijen zich binnen de gestelde grenzen afspelen.

Op 1 september 2005 is er een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie, hierna Grondexploitatiewet, bij de Tweede Kamer ingediend. Hiermee wordt een nieuwe regel aan de bestaande regels toegevoegd. In deze Thesis is het verwachte strategische gebruik van gemeenten en private partijen van de Grondexploitatiewet onderzocht. Tevens is onderzocht of dit verwachte strategische gebruik overeenkomt met het doel dat de wetgever voor ogen heeft bij het opstellen van de regels.

De Master Vastgoedkunde aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen te Groningen die ik de afgelopen periode heb gevolgd, kent ook een aantal regels waaraan de studenten zich dienen te houden, zoals het schrijven van een Master Thesis. Aan die regel heb ik me middels deze thesis gehouden.

Aan sommige regels van de Master Vastgoedkunde heb ik me niet gehouden. Zo is de regel dat het Master programma een jaar duurt. Het is me niet gelukt om die regel na te leven. Niet tot mijn spijt overigens. Naast regels kent het studentenleven ook een aantal gewoonten. Het is steeds minder regel, maar in mijn ogen een zeer goede gewoonte, om naast de studie ook een aantal nevenactiviteiten te ontplooiën. Afgelopen jaar heb ik dit gedaan in de vorm van een bestuurjaar van FRESH, The Foundation for Real Estate Students from Holland. Door dit bestuursjaar ben ik in contact gekomen met Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen waar ik de afgelopen periode aan deze thesis heb mogen werken. Ik heb de afgelopen periode als zeer leerzaam ervaren en kijk er met erg veel plezier op terug.

Ik wil mijn begeleider Shari Sheer Mahomed, en de overige collega's binnen het kantoor bedanken, voor de plezierige begeleiding de scherpe analyses. Daarnaast wil ik Peter Overwater bedanken voor de leerzame brainstormsessies en de betrokkenheid gedurende de afgelopen periode. Ik hoop dat we dit tijdens mijn dienstverband binnen het bedrijf zo kunnen continueren. Daarnaast wil ik ook de heer Terpstra van de Rijksuniversiteit te Groningen bedanken voor zijn kritische blik en begeleiding en de geïnterviewden die hun medewerking aan deze thesis hebben. Het waren in mijn ogen erg boeiende en leerzame gesprekken.

Eveneens wil ik mijn ouders en overige familieleden bedanken voor hun steun, interesse en motivering. Ook mijn vrienden wil ik bedanken voor de feedback, afleiding en de nuttige gedachtewisselingen.

Jan-Willem Santing
Strijen, oktober 2006

Samenvatting

De grondmarkt is de markt waar de grond wordt gekocht, ontwikkeld en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, voert de overheid een grondbeleid. Het grondbeleid is voor de overheid een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Om dit beleid goed ten uitvoer te brengen maakt de overheid gebruik van een aantal grondbeleidsinstrumenten. In de 70er en 80er jaren werd er voor het overgrote deel sociale woningbouw gerealiseerd wat als een taak van de overheid werd beschouwd. De overheid was de dominante partij op de grondmarkt en hierdoor in staat om via het actieve grondbeleid haar doelstellingen te realiseren en grondexploitatie als een bron van inkomsten te gebruiken. De komst van de Vierde Nota Extra heeft de dominante positie van de overheid op de grondmarkt versneld aangetast. Voorafgaand aan de Vierde Nota Extra was de trend van de terugtrekkende overheid al gaande.

Private grondverwerving is na de Vierde Nota Extra flink toegenomen. De verhouding tussen publieke en private partijen op de grondmarkt is hierdoor in een aantal jaren drastisch gewijzigd. Gevolg hiervan is dat samenwerking tussen private en publieke partijen aan de orde van de dag is en een steeds belangrijkere rol gaat spelen bij locatieontwikkeling.

Bij locatieontwikkelingen moet een aantal openbare voorzieningen worden aangelegd. Deze voorzieningen worden veelal aangelegd door de overheid. Hiervoor worden aanzienlijke kosten gemaakt door de overheid. De kosten van deze aanleg wenst deze te verhalen.

Huidige situatie

Indien de gemeente niet alle grond in eigendom heeft, geschiedt het kostenverhaal via de exploitatieovereenkomst en via een heffing baatbelasting. In de praktijk worden tussen gemeenten en ontwikkelaars overeenkomsten gesloten waarin naast het kostenverhaal ook andere aspecten geregeld worden zoals, grondtransacties, woningbouwprogramma en verdeling van kosten en opbrengsten.

De instrumenten worden niet goed gebruikt en zijn in sommige gevallen in de ogen van de wetgever gebrekkig. De overheid is hierdoor niet in staat om bepaalde ontwikkelaars te dwingen mee te betalen aan de kosten van voorzieningen van openbaar nut. Partijen die, in de ogen van de overheid, niet of niet voldoende mee betalen aan de kosten van de voorzieningen van openbaar nut, maar wel profiteren van de aangelegde voorzieningen worden free-riders genoemd. Daarnaast komt het voor dat gemeenten kosten opvoeren die, in ogen van de ontwikkelaars, niet vallen onder de voorzieningen van openbaar nut en derhalve niet voor verhaal in aanmerking komen. Er is discussie over de kosten die gemeenten kunnen verhalen. Onduidelijk is welke posten onder de noemer van kosten van de grondexploitatie geschoven kunnen worden en daarmee voor verhaal in aanmerking komen.

Publieke en private partijen zijn het er over eens dat er een duidelijke wettelijke regeling voor het kostenverhaal moet komen en dat het instrumentarium niet voldoet en verbeterd dient te worden.

Op 1 september 2005 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie- veelal Grondexploitatiewet genoemd- aan de Tweede

Kamer aangeboden en op 7 juli 2006 aangenomen en ter behandeling naar de Eerste Kamer gezonden. Op het moment van schrijven heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel nog niet behandeld.

Opzet thesis

Geïnterviewd is wat de verwachte gevolgen voor locatieontwikkeling zijn bij toepassing van de Grondexploitatiewet. Daarnaast is bekeken hoe het verwachte strategische gebruik door publieke en private partijen zich verhoudt in vergelijking met de doelstellingen van de wetgever.

De Grondexploitatiewet moet, volgens de doelstellingen van de wetgever, een publiekrechtelijk instrument zijn voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particulier grondexploitatie. Daarnaast wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen.

De Grondexploitatiewet hoeft niet gebruikt te worden indien het kostenverhaal verzekerd is via een vrijwillig te sluiten samenwerkingsovereenkomst.

Het proces van samenwerking in de huidige situatie kan worden opgedeeld in een drietal fasen:

- Fase I Grondeigendom en het verwerven van een positie
- Fase II Onderhandelingen over de samenwerking en uitvoering
- Fase III Uitvoering en realisatie van de bouwlocatie

Waarbij de grootste problemen in de praktijk zich met name voordoen in de tweede fase.

In een (groot) aantal gevallen maken partijen die zich bewust zijn van de mogelijkheden die de instrumenten bieden geen gebruik van de instrumenten, omdat dat tot suboptimale oplossingen leidt, maar dreigen ze met het inzetten van de instrumenten en worden procedures opgestart. De wetgever is van mening dat er in de huidige situatie een aantal knelpunten is in het proces.

Doelstellingen van de wetgever

Om deze knelpunten weg te nemen is op dit moment het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijk Ordening inzake grondexploitatie (Grondexploitatiewet) in behandeling bij de Eerste Kamer. Bij de introductie van het wetsvoorstel zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen
- verevening binnen een complex moet er voor zorgen dat een locatie integraal ontwikkeld kan worden, waarbij ook de onrendabele delen worden meegenomen
- er dient duidelijkheid te zijn over de verhaalbare kosten om zo de nadelige effecten in de vorm van lange onderhandelingen en procedures te voorkomen
- een goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op het realiseren van vrije kavels en sociale woningbouw
- knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente moeten worden opgelost
- er dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen (technisch en gericht op het woningbouwprogramma) door de gemeente gesteld kunnen worden

- Grondexploitatiewet moet fungeren als een stok achter de deur, vrijwillige samenwerking staat voorop
- transparantie van het grondbeleid dient vergroot te worden
- daar waar mogelijk moet de concurrentie en marktwerking versterkt worden
- voorkomen van stagnatie in de uitvoering.

Doordat de wet veelomvattend is, is er een complexe regeling voor het kostenverhaal ontstaan. Niet alleen de marktpartijen en de gemeenten maar zelfs ook de Minister is deze mening toegedaan.

Het verwachte strategische gebruik door publiek en private partijen

Op basis van bestudering van de wetteksten, simulaties en een aantal expertinterviews is een beeld ontstaan van het verwachte strategische gedrag van publieke en private partijen. Hieruit valt te concluderen dat marktpartijen en gemeenten niet snel geneigd zullen zijn het instrument daadwerkelijk in procedure te gaan brengen, maar de onderhandelingen zullen laten leiden door de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet.

Opvallend is dat er ten aanzien van het strategische gebruik van de Grondexploitatiewet verschillende percepties zijn bij de private en publieke partijen. De private partijen geven nadrukkelijk aan voort te willen gaan op de huidige praktijk van vrijwillige samenwerking en zijn tevreden met de kostensoortenlijst en het feit dat de free-riders bij toepassing van de Grondexploitatiewet ook mee moeten betalen. Tevens wordt er door de private partijen vanuit gegaan dat de private en publieke partijen gezamenlijk de plannen zullen blijven maken. De partijen die voornamelijk actief zijn voor gemeenten verwachten dat de gemeenten meer zelfstandig plannen zullen gaan maken en de mogelijkheden om deze af te dwingen ook zullen benutten. De invloed die de private partijen op de planvorming hebben kan daardoor afnemen.

Verder is opvallend dat er tussen de private partijen ook een verschil in perceptie is ten aanzien van de snelheid van het proces. Waar de Neprom verwacht dat er door de Grondexploitatiewet sneller onderhandeld kan worden, gaat de NVB er van uit dat de Grondexploitatiewet per saldo tot vertragingen zal gaan leiden.

Het verwachte strategische gebruik en de doelstellingen van de wetgever

Door de gekozen systematiek is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen toegenomen. Om het exploitatieplan te vermijden, zal er samengewerkt moeten worden. Het feit dat partijen individueel kunnen dreigen met het tot stand laten komen van het exploitatieplan (de door partijen minst wenselijke situatie), waardoor de gehele locatieontwikkeling stil kan komen te liggen, zal er tevens voor zorgen dat het belang en noodzaak van wederzijds vertrouwen toeneemt. Wanneer een van de partijen individueel niet vrijwillig tot overeenstemming komt is het kostenverhaal niet *anderszins* verzekerd en moet er een exploitatieplan worden opgesteld, geldend voor de gehele locatie. In deze situatie is er een doorbreking mogelijk, waardoor de partijen die wel tot overeenstemming zijn gekomen een bouwvergunning verleend kunnen krijgen.

De noodzaak om samen te werken neemt door de Grondexploitatiewet toe. Dit geldt met name voor de marktpartijen onderling. Een gemeente zal niet voor één marktpartij een exploitatieplan willen opstellen, terwijl er met de overige marktpartijen wel tot overeenstemming gekomen kan worden. Om dit te voorkomen zal de gemeente de onderhandelingen met de marktpartijen gezamenlijk willen voeren en niet met elk van de

partijen afzonderlijk. De gemeente heeft een instrument in handen om zowel vrijwillig als afdwingbaar 100% kosten te verhalen. Het afdwingbare traject is echter complex en heeft, onder andere door de vertraging die er opgelopen kan worden, niet een efficiënte locatieontwikkeling tot gevolg. Dat gemeenten in staat zijn om actief grondbeleid te voeren zonder dat vereist is dat gemeenten eigenaar van de grond moet zijn, doet daar niets aan af.

Ten aanzien van de onduidelijkheden van het kostenverhaal wordt er met de Grondexploitatiewet een limitatieve kostensoortenlijst geïntroduceerd. Er is met de lijst duidelijkheid over de soorten kosten die verhaald kunnen worden. Of hiermee ook de lange onderhandelingen en procedures tot het verleden behoren is de vraag. Er zal discussie ontstaan over de gehanteerde kengetallen en verwachtingspatronen in de onderhandelingen. Daarnaast zullen de criteria, profijt, proportionaliteit, en toerekenbaarheid in de praktijk tot onduidelijkheden en discussie leiden.

Gevolgen voor locatieontwikkeling

Doordat de risico's van een negatieve of een tegenvallende grondexploitatie bij de gemeente komen te liggen zal deze minder snel bereid zijn om financieel kwetsbare plannen in procedure te brengen. De kwetsbare gebieden zijn die gebieden waarbij ondanks de integrale ontwikkeling en verevening van de rendabele en onrendabele delen er alsnog sprake is van een negatieve grondexploitatie.

In die gevallen heeft de gemeente twee opties. Of zelf bijdragen aan de kosten, of het plan aantrekkelijker maken voor de private partijen door middel van verdichting. Het plan zal in procedure kunnen worden gebracht wanneer er met hulp van private partijen, die winst kunnen maken met de opstalexploitatie, tot een akkoord gekomen kan worden over het negatieve deel van de grondexploitatie.

Met de Grondexploitatiewet ontstaat een positievere situatie ten aanzien van de integrale ontwikkeling en is de kans groter dat locaties integraal ontwikkeld worden.

In de exploitatietechnisch meest kwetsbare gebieden (de onrendabele delen) zal de Grondexploitatiewet echter geen oplossing bieden en niet zorgen voor een integrale ontwikkeling, eerder ervoor zorgen dat ook het rendabele deel niet van de grond komt. Wanneer de onrendabele delen en rendabele delen samen niet minimaal kostendekkend zijn te maken zal er een impasse kunnen ontstaan. Gemeenten zullen niet geneigd zijn om een exploitatieplan op te stellen, het negatieve deel blijft dan voor eigen rekening en ontwikkelaars zullen niet meer willen betalen dan wettelijk vereist is.

Locatieontwikkeling is en blijft ook door de Grondexploitatiewet een proces dat gezamenlijk het meest efficiënt doorlopen kan worden, hierbij is het wederzijds een kwestie van geven en nemen. Door niet alleen de eigen doelstellingen na te streven en deze als centraal uitgangspunt te nemen, maar oog te hebben voor het gezamenlijke belang kan er voor beide partijen sprake zijn van een win-win situatie. Dat hierbij niet het maximale rendement kan worden behaald dient geaccepteerd te worden.

Publiek en private partijen zullen een keuze moeten maken:

Gaan voor goud, met kans op blik of gaan voor gegarandeerd zilver.

De optie die het meest gekozen wordt, zal het wetsvoorstel Grondexploitatiewet gaan bepalen.

Hoofdstuk 1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Overwater Grondbeleid Adviesbureau.....	20
1.3 Leeswijzer.....	21
Hoofdstuk 2 Onderzoeksaanpak	22
2.1 Conceptueel ontwerp.....	22
2.1.1 Probleemkader	22
2.1.2 Probleemstelling	24
2.1.3 Doelstelling	24
2.1.4 Onderzoeksmodel	25
2.1.5 Toelichting onderzoeksmodel	25
2.1.6 Afbakening.....	26
2.1.7 Vraagstelling	27
2.2 Onderzoekstechnisch ontwerp.....	28
2.2.1 Onderzoeksstrategieën	28
2.2.2 Onderzoeksmethoden- en technieken.....	30
Hoofdstuk 3 Grond en grondbeleid	31
3.1 Grond en de grondmarkt.....	31
3.1.1 De grond gesegmenteerd	32
3.1.2 Grondprijs en overheidsbeleid.....	33
3.1.3 Grondprijs en grondwaarde	34
3.2 Grondbeleid	35
3.2.1 Actief en faciliterend grondbeleid.....	36
3.2.2 Beleidsnota's	38
3.2.3 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra.....	38
3.2.4 Nota Grondbeleid	39
3.2.5 Nota Ruimte.....	40
3.3 Beleidsinstrumenten.....	42
3.3.1 Padafhankelijkheid	43
3.3.2 Grondbeleidsinstrumenten.....	44
3.4 Kostenverhaal	44
3.4.1 Instrumentarium kostenverhaal	45
3.4.2 Kostenverhaal via gronduitgifte.....	45
3.4.3 Kostenverhaal via de exploitatieovereenkomst	46
3.4.4 Kostenverhaal via de baatbelasting.....	49
3.4.5 Resumé.....	53
Hoofdstuk 4 Het proces van locatieontwikkeling, de samenwerkingsvorm	54
4.1 De casus.....	54
4.2 Fase I Grondeigendom en het verwerven van een positie.....	55
4.2.1 Wet voorkeursrecht gemeenten.....	56
4.2.2 Strategische aankopen.....	56
4.2.3 Periode tussen innemen grondpositie en onderhandelingen	58

4.3	Fase II Onderhandelingen over de samenwerking en uitvoering	58
4.3.1	Onderhandelingen	59
4.3.2	Wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen.....	61
4.3.3	Onteigening en zelfrealisatie	61
4.3.4	Kostenverhaal via de samenwerkingsovereenkomst	63
4.3.5	Free-rider	63
4.3.6	Kostenverhaal via de baatbelasting.....	65
4.4	Fase III Uitvoering en realisatie gebied	65
4.5	Samenvatting proces van onderhandelen.....	67
Hoofdstuk 5 Grondexploitatiewet		68
5.1	Voorgeschiedenis Grondexploitatiewet	68
5.2	Aanleiding Grondexploitatiewet en tekortkomingen huidige instrumenten ..	72
5.3	Doelstellingen.....	72
5.3.1	Kostenverhaal	74
5.3.2	Verevening	75
5.3.3	Locatie-eisen	76
5.4	Procedurele beschrijving	81
5.4.1	In welke gevallen mag de Grondexploitatiewet gebruikt worden?	81
5.4.2	Is het verplicht de Grondexploitatiewet te gebruiken voor de aangewezen bouwplannen?	82
5.4.3	Moet er nog een exploitatieverordening worden opgesteld?	83
5.4.4	Is het mogelijk om privaatrechtelijk en publiekrechtelijke kostenverhaal te combineren?	84
5.4.5	Is het mogelijk om een bouwvergunning te verlenen zolang exploitatieplan nog niet onherroepelijk is?	87
5.4.6	Wanneer moet het exploitatieplan worden vastgesteld?	88
5.4.7	Welke mogelijkheden zijn er om tegen exploitatieplan zienswijzen in te dienen?	88
5.4.8	Wordt het exploitatieplan openbaar gemaakt?	89
5.4.9	Hoe wordt kenbaar gemaakt dat een exploitatieplan van toepassing is in een gebied?	89
5.4.10	Hoe wordt een exploitatieplan opgesteld wanneer er een globaal bestemmingsplan wordt vastgesteld?	90
5.4.11	Is gedurende de grondexploitatie herziening van het exploitatieplan mogelijk?	90
5.4.12	Is het mogelijk beroep aan te tekenen tegen herziening van het exploitatieplan?	91
5.4.13	Wanneer moet de exploitatiebijdrage worden voldaan?	91
5.4.14	Wat zijn de gevolgen van niet tijdige betaling van de exploitatiebijdrage? ..	92
5.4.15	Welke kosten komen voor verhaal in aanmerking?	92
5.4.16	Wanneer komen de te maken kosten voor verhaal in aanmerking?	94
5.5	Inhoudelijke beschrijving	95
5.5.1	Uit welke onderdelen bestaat het exploitatieplan?	95
5.5.2	Voor welk gebied gaat het exploitatieplan gelden?	96
5.5.3	Welke werken en werkzaamheden zullen worden verricht?	96
5.5.4	Hoeveel kosten zijn te verhalen?	97
5.5.5	Wanneer vindt de exploitatie van de gronden plaats?	98

5.6	Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend?.....	99
5.6.1	Welke basiseenheden worden er gebruikt?.....	100
5.6.2	Hoeveel dienen de verschillende soorten bebouwing bij te dragen in de kosten?	101
5.6.3	Hoe wordt omgegaan met de fasering binnen de grondexploitatie?.....	102
5.6.4	Inventarisatie kosten en opbrengsten	102
5.6.5	Hoe wordt de exploitatiebijdrage per exploitant berekend?.....	103
5.7	Resumé	103
Hoofdstuk 6 Interviewresultaten verwacht gebruik		105
6.1	Geïnterviewde partijen.....	105
6.2	Praktijksimulatie	105
6.3	Onderzoeksresultaten	107
6.3.1	Sterke en zwakke punten Grondexploitatiewet	107
6.3.2	Grondexploitatiewet veelvuldig gebruikt?.....	109
6.3.3	Effecten van het gebruik van de Grondexploitatiewet	112
6.3.4	Welke onderdelen zullen de grootste knel en twistpunten opleveren	115
6.3.5	Hoe zal er om worden gegaan met de 5% restitutieregeling	116
6.4	Verwerking onderzoeksresultaten	117
6.5	Tussen conclusie interviews	118
Hoofdstuk 7 Strategisch gebruik en doelstellingen van de wetgever		119
7.1	Doelstellingen wetgever	119
7.2	Verwacht strategisch gebruik	120
7.2.1	Onderhandelingen	120
7.2.2	Rendabele en onrendabele locaties	121
7.2.3	Kostensoortenlijst	122
7.2.4	Profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid	123
7.2.5	Ramingen	123
7.3	Vergelijk verwacht strategisch gebruik en doelstellingen wetgever	124
7.4	Verwachte gevolgen van strategisch gebruik voor locatieontwikkeling.....	130
Conclusies		133
Ten slotte		135
Literatuurlijst		137
Bijlagen		Error! Bookmark not defined.
Bijlage 1	Voorgeschiedenis totstandkoming Grondexploitatiewet	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 2	Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 3	In AmvB op te nemen lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten .	Error! Bookmark not defined.

Bijlage 4	Spelsimulaties en interviewvragen.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 5	Mogelijkheden opvoeren kosten tot opbrengspotentie	Error! Bookmark not defined.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op 22 maart 1977 viel het Kabinet Den Uyl *dankzij* het grondbeleid. De behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel dat de Ontheffingswet moest vernieuwen leidde tot de val van het Kabinet Den Uyl.

Op 1 september 2005 is het wetsvoorstel wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie, hierna de Grondexploitatiewet, bij de Tweede Kamer ingediend.¹

Op 7 juli 2006 is de Grondexploitatiewet aangenomen door de Tweede Kamer en ter behandeling naar de Eerste Kamer gestuurd, *ondanks* de val van het Kabinet Balkenende II op 30 juni 2006. Er is sinds 1977 het nodige gebeurd, ook op het gebied van de regelgeving binnen het grondbeleid. De regelgeving en wetten zijn in de afgelopen jaren meerdere malen aangepast. Op dit moment zijn de voorbereidingen gaande om nieuwe regelgeving te introduceren; de Grondexploitatiewet.

De Grondexploitatiewet is een publiekrechtelijk instrument voor kostenverhaal, locatie-eisen en verevening bij particuliere grondexploitatie. In de huidige praktijk doen er zich in de ogen van de wetgever een aantal knelpunten voor. De Grondexploitatiewet moet een oplossing bieden voor deze knelpunten.

In deze scriptie is geïnventariseerd welke mogelijke gevolgen ontstaan door de inzet van de Grondexploitatiewet bij locatieontwikkeling door publieke en private partijen, afgezet tegen de doelstellingen van de wetgever.

1.1 Aanleiding

In 1990 is de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra uitgebracht met als één van de doelstellingen bevordering van de marktwerking door commerciële partijen meer in te schakelen bij de woningbouw. In de ogen van de overheid is deze doelstelling niet gehaald en zorgde het beleid zelfs voor het tegenovergestelde effect. De concurrentie speelde zich met name af op de grondmarkt. Op de woningmarkt was er veelal concurrentie om de markt, in plaats van op de markt. Inmiddels zijn de *Nota Grondbeleid*, *Op grond van nieuw beleid* en de *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling* uitgebracht. In de Nota Grondbeleid wordt door de overheid opgemerkt dat de Vierde Nota Extra in de ogen van de overheid zijn beoogde doelstellingen niet heeft gehaald:

"Het streven naar meer marktwerking in de woningbouw had het paradoxale effect dat door het innemen van grondposities potentiële concurrenten vroegtijdig buitenspel werden gezet. In een aantal gevallen kwam ook de regiefunctie van gemeenten in het gedrang. In de praktijk ontstaan daardoor problemen met het verhalen kosten (en met free-riders² bij bouwprojecten in het bijzonder), het realiseren van kwaliteit en duurzaamheid en de integraliteit van planontwikkeling"³

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 1-18

² Onder free-riders wordt in de Nota Grondbeleid verstaan, partijen die een grondpositie hebben in het exploitatiegebied, maar die in de ogen van gemeente en provincie onvoldoende mee willen betalen aan de aanleg van voorzieningen van openbaar nut.

³ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001 p. 26

Sinds de Vierde Nota Extra zijn de verhoudingen op de grondmarkt drastisch gewijzigd. Van de dominante positie van de overheid is geen sprake meer.⁴ Samenwerking tussen private en publieke partijen neemt steeds meer toe en is aan de orde van de dag. Sinds de invoering van de Vierde Nota Extra is de regelgeving is echter niet meer aangepast en voldoet op een aantal terreinen niet meer. De maatregelen als geformuleerd in de Nota Grondbeleid moeten hier verandering in brengen en het grondbeleidsinstrumentarium moderniseren en toerusten op de eisen van vandaag⁵. Een van de belangrijkste wijzigingen die bij moet dragen aan deze doelstelling is de invoering van de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet is een publiekrechtelijk instrument voor kostenverhaal, locatie-eisen en verevening.

In deze scriptie is geïnventariseerd wat de verwachte gevolgen zijn voor locatieontwikkeling bij toepassing van de Grondexploitatiewet. Daarnaast is geïnventariseerd hoe de Grondexploitatiewet strategisch zal worden gebruikt door zowel publieke als private partijen bij locatieontwikkeling. Aan het eind van de scriptie is bekeken of de verwachte toepassing van de Grondexploitatiewet overeenkomt met de doelstellingen van de wetgever. Naast een analyse van de Grondexploitatiewet, is het tevens van belang om te achterhalen welke mogelijkheden van kostenverhaal er in het verleden zijn geweest, welke voorstellen er zijn gedaan en wat de mogelijkheden van het huidige instrumentarium zijn.

1.2 Overwater Grondbeleid Adviesbureau

Deze scriptie is uitgevoerd onder begeleiding van Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen. Overwater Grondbeleid Adviesbureau is een onderdeel van Overwater Strijen.

Kantoor Overwater bestaat reeds meer dan 200 jaar en bestaat uit de afdelingen:

- Overwater Kenniscentrum Grondbeleid
- Overwater Grondbeleid Adviesbureau
- Overwater Rentmeesterkantoor
- Overwater Natuurschoonwet en Rijksmonumenten

De vier afdelingen werken samen onder het adagium: "Kennis, advies en uitvoering in één hand"

Het Grondbeleid Adviesbureau adviseert bij het realiseren van veranderingen in het grondgebruik en het daarbij toepassen van de grondbeleidsinstrumenten.

Kerncompetentie van het Grondbeleid Adviesbureau is:

Het in onderlinge samenhang (turn key) toepassen van grondbeleidsinstrumenten op basis van het concept Sturend Grondbeleid (het in onderlinge samenhang, strategisch toepassen van de grondbeleidsinstrumenten)

De werkzaamheden bestaan o.a. uit taxeren, het planmatig aankopen van onroerende zaken, adviseren over en toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten, het maken

⁴ Huisman, C. *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar*, p.5

⁵ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001 p. 26

van planschaderisicoanalyses, het opstellen van en adviseren over samenwerkingsovereenkomsten, adviseren over en toepassen van de Onteigeningswet inclusief het berekenen van schadeloosstellingen en het adviseren en toepassen van baatbelasting.

Het Grondbeleid Adviesbureau houdt zich bezig met het toepassen van de grondbeleidsinstrumenten bij locatieontwikkeling gericht op ontwikkeling van de locatie.

1.3 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht. Hierbij komen achtereenvolgens de probleem- en doelstelling, het onderzoeksmodel en de afbakening aan de orde. Een beschrijving van de toegepaste onderzoeksstrategieën en onderzoeksmethoden en technieken zullen het hoofdstuk afsluiten.

In hoofdstuk drie wordt het grondbeleid van de overheid behandeld. Allereerst wordt ingegaan op de kenmerken van grond en de grondmarkt. Vervolgens zijn het grondbeleid en de bijbehorende beleidsnota's besproken. Tevens worden in hoofdstuk drie de huidige instrumenten van kostenverhaal besproken.

In hoofdstuk vier wordt het proces van grondexploitatie beschreven. Hierbij wordt ingegaan op de totstandkoming van de samenwerking tussen private en publieke partijen en de invloed van grondeigendom hierop, evenals de rol en de belangen van publieke en private partijen hierin.

Hiermee is het kader beschreven waarbinnen het verdere onderzoek zal plaatsvinden.

In hoofdstuk vijf zal een uitvoerige analyse plaatsvinden van de Grondexploitatiewet. Hierbij komen de doelstellingen van de wetgever, een inhoudelijke en procesmatige beschrijving van het wetsvoorstel aan bod. Hiermee zijn de verwachtingen en bedoelingen van de wetgever ten aanzien van de Grondexploitatiewet duidelijk in kaart gebracht.

Het verwachte strategische gebruik door de publieke en private partijen wordt in hoofdstuk zes behandeld. Aan de hand van een aantal expertinterviews is getracht dit te achterhalen. De expertinterviews zijn gehouden met de Neprom, NVB, Gemeente Apeldoorn, VD2 Advies en Fakton. Hiermee is de visie verkregen van de belangenorganisaties ontwikkelaars, adviesbureaus die voornamelijk actief voor gemeenten zijn en een adviesbureau actief voor zowel gemeenten als projectontwikkelaars. Bij de interviews zijn een aantal simulaties gebruikt. De simulaties moeten inzicht bieden in de gevolgen van het gebruik van de Grondexploitatiewet in de verschillende situaties.

In hoofdstuk zeven worden het verwachte strategische gebruik en de doelstellingen van de wetgever met elkaar vergeleken. Daarnaast zijn de gevolgen van het strategische gebruik voor locatieontwikkeling uiteengezet.

Tot slot worden conclusies getrokken op basis van de voorgaande hoofdstukken en aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de gehanteerde onderzoeksaanpak besproken en toegelicht. Met dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven voor de gekozen methode van onderzoek. Aan de basis van het onderzoek staat het onderzoeksontwerp. Hierin worden keuzes gemaakt en gemotiveerd waarom de keuzes zijn gemaakt. Onderzoek is een langdurig en complex proces waarbij een planmatige aanpak vereist is. Door deze planmatige aanpak wordt getracht een samenhangend geheel van activiteiten te ontplooiën, dat uitmond in zinnige en verantwoorde inzichten. Om dit te bewerkstelligen is bij de opzet van het onderzoek gebruik gemaakt van verschillende handboeken.⁶ Dit hoofdstuk is het resultaat van voortschrijdend inzicht gedurende het proces. Naarmate het onderzoek vorderde zijn formuleringen aangescherpt en regelmatig zaken toegevoegd en verwijderd.

2.1 Conceptueel ontwerp

Met het conceptueel ontwerp wordt vormgegeven aan het onderzoek. Het bepaalt wat, waarom en hoeveel men gaat onderzoeken. In deze paragraaf zal achtereenvolgens worden ingegaan op het probleemkader, de probleemstelling, de doelstelling, het onderzoeksmodel, de afbakening en de vraagstelling van het onderzoek.

2.1.1 Probleemkader

De grondmarkt is de markt waar de grond wordt gekocht, ontwikkeld en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, voert de overheid een grondbeleid.⁷ Het grondbeleid is voor de overheid een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Om dit beleid goed ten uitvoer te brengen maakt de overheid gebruik van een aantal grondbeleidsinstrumenten. In de 70er en 80er jaren werd er voor het overgrote deel sociale woningbouw gerealiseerd wat als een taak van de overheid werd beschouwd. De overheid was de dominante partij op de grondmarkt en hierdoor in staat om via het actieve grondbeleid haar doelstellingen te realiseren en grondexploitatie als een bron van inkomsten te gebruiken. De komst van de Vierde Nota Extra heeft de dominante positie van de overheid op de grondmarkt versneld aangetast. Voorafgaand aan de Vierde Nota Extra was de trend van de terugtrekkende overheid al gaande.

Private grondverwerving heeft na de Vierde Nota Extra een enorme vlucht genomen. De verhouding tussen publieke en private partijen op de grondmarkt is hierdoor in een aantal jaren drastisch gewijzigd. Gevolg hiervan is dat samenwerking tussen private en publieke partijen aan de orde van de dag is en een steeds belangrijkere rol gaat spelen bij locatieontwikkeling.

Bij locatieontwikkelingen moeten een aantal openbare voorzieningen worden aangelegd. Deze voorzieningen worden veelal aangelegd door de overheid. Hiervoor worden aanzienlijke kosten gemaakt door de overheid.

⁶ Verschuren P. en Doorewaard H. *Het ontwerpen van een onderzoek*, 3^e druk, Utrecht 2004 en Baarda en de Goede, *Methoden en Technieken*

⁷ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001 p. 9

De kosten van deze aanleg moeten verhaald worden. De wenselijkheid van het verhaal van deze kosten wordt door de overheid als volgt geformuleerd:

*"Vanuit de gedachte van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied behoren alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen, evenredig bij te dragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen"*⁸

Thans gebeurt het kostenverhaal bij particulier grondeigendom via de exploitatieverordening, via samenwerkingsovereenkomsten of de baatbelasting. Deze instrumenten worden niet goed gebruikt en zijn in sommige gevallen in de ogen van de wetgever gebrekkig. De overheid is hierdoor niet in staat om bepaalde ontwikkelaars te dwingen mee te betalen aan de kosten van voorzieningen van openbaar nut. Deze partijen staan bekend als free-riders. Deze 'free-riders' zijn aanleiding voor de nodige discussie over aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium. Daarnaast komt het voor dat gemeenten kosten opvoeren die, in ogen van de ontwikkelaars, niet vallen onder de voorzieningen van openbaar nut en derhalve niet voor verhaal in aanmerking komen. Er is discussie over de kosten die gemeenten kunnen verhalen. Onduidelijk is welke posten onder de noemer van kosten van de grondexploitatie geschoven kunnen worden en daarmee voor verhaal in aanmerking komen.

De samenwerking en bijbehorende afspraken in het kader van de ontwikkeling van bouwlocaties worden meestal in privaatrechtelijke overeenkomsten vastgelegd. In de praktijk blijkt dat hier telkens een aantal terugkerende knelpunten optreden, onder andere op het vlak van het kostenverhaal.⁹ Naast de knelpunten bij de samenwerkingsovereenkomsten zijn er, in de ogen van de overheid, een aantal knelpunten ten aanzien van de baatbelasting en de exploitatieverordening. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Grondexploitatiewet wordt er met betrekking tot het huidige instrumentarium een aantal conclusies getrokken wat de wenselijkheid voor verbetering en aanpassing van het instrumentarium moet rechtvaardigen.¹⁰

Al sinds de hernieuwde discussie die in 1990 is ingezet over het kostenverhaal is het grondbeleidsinstrumentarium ten aanzien van het kostenverhaal nog niet aangepast waardoor er nog steeds discussie en onduidelijkheid is. Publieke en private partijen zijn het er echter over eens dat er een duidelijke wettelijke regeling voor het kostenverhaal moet komen en dat het instrumentarium niet voldoet en verbeterd dient te worden.¹¹ Al vanaf 1994 is de overheid, onder andere in samenwerking met de Neprom en NVB, bezig met een dergelijke regeling wat geleid heeft tot een wetsvoorstel in 1997 voor een exploitatieheffing. Na negatief advies van de Raad van State is besloten het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer aan te bieden.¹²

Hierna is er gestudeerd op een nieuwe wettelijke regeling voor kostenverhaal. De meest recente ontwikkeling betreft de Grondexploitatiewet.

⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 6

⁹ Zie o.m. F.H.A.M. Thunissen, 'Juridische aspecten van kostenverhaal, verhaal van exploitatiekosten, een verward verhaal' BR 1999, p. 733-741, en Brand, J.A.M., van den, 'Fiscaal kostenverhaal: de noodzaak tot verbetering', Bouwrecht nr. 9 en Groot, E.W.J. de, en Veen, G.A., van der, 'Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan', Bouwrecht, nr 8, 2003

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 6-9.

¹¹ o.a. Brief van de Minister van VROM inzake het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde Nota Extra (Kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5)

¹² Kamerstukken II 1998/98, 25600 XI, nr. 53

Op 1 september 2005 is dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie- veelal Grondexploitatiewet genoemd- aan de Tweede Kamer aangeboden. en op 7 juli 2006 aangenomen en ter behandeling naar de Eerste Kamer gezonden.¹³ Op het moment van schrijven heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel nog niet behandeld. De Grondexploitatiewet moet een publiekrechtelijk instrument zijn voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particulier grondexploitatie. Daarnaast wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen.¹⁴

2.1.2 Probleemstelling

Zoals hierboven reeds aangegeven zijn partijen het er over eens dat er een duidelijke regeling van kostenverhaal moet komen en er een einde aan free-rider gedrag moet worden gemaakt. Voor velen is het onduidelijk wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel en hoe het nieuwe instrument strategisch gebruikt moet gaan worden bij locatieontwikkeling ten opzichte van de overige grondbeleidsinstrumenten.

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

Wat zijn de verwachte gevolgen voor locatieontwikkeling bij toepassing van de Grondexploitatiewet en hoe zal deze wet naar verwachting strategisch worden ingezet door publieke en private partijen en hoe verhoudt zich dit met de doelstellingen van de wetgever?

2.1.3 Doelstelling

Het onderzoek beoogt de strategische mogelijkheden die private en publieke partijen hebben bij de inzet van het nieuwe instrumentarium in kaart te brengen, evenals de effecten hiervan.

De doelstelling van het onderzoek is:

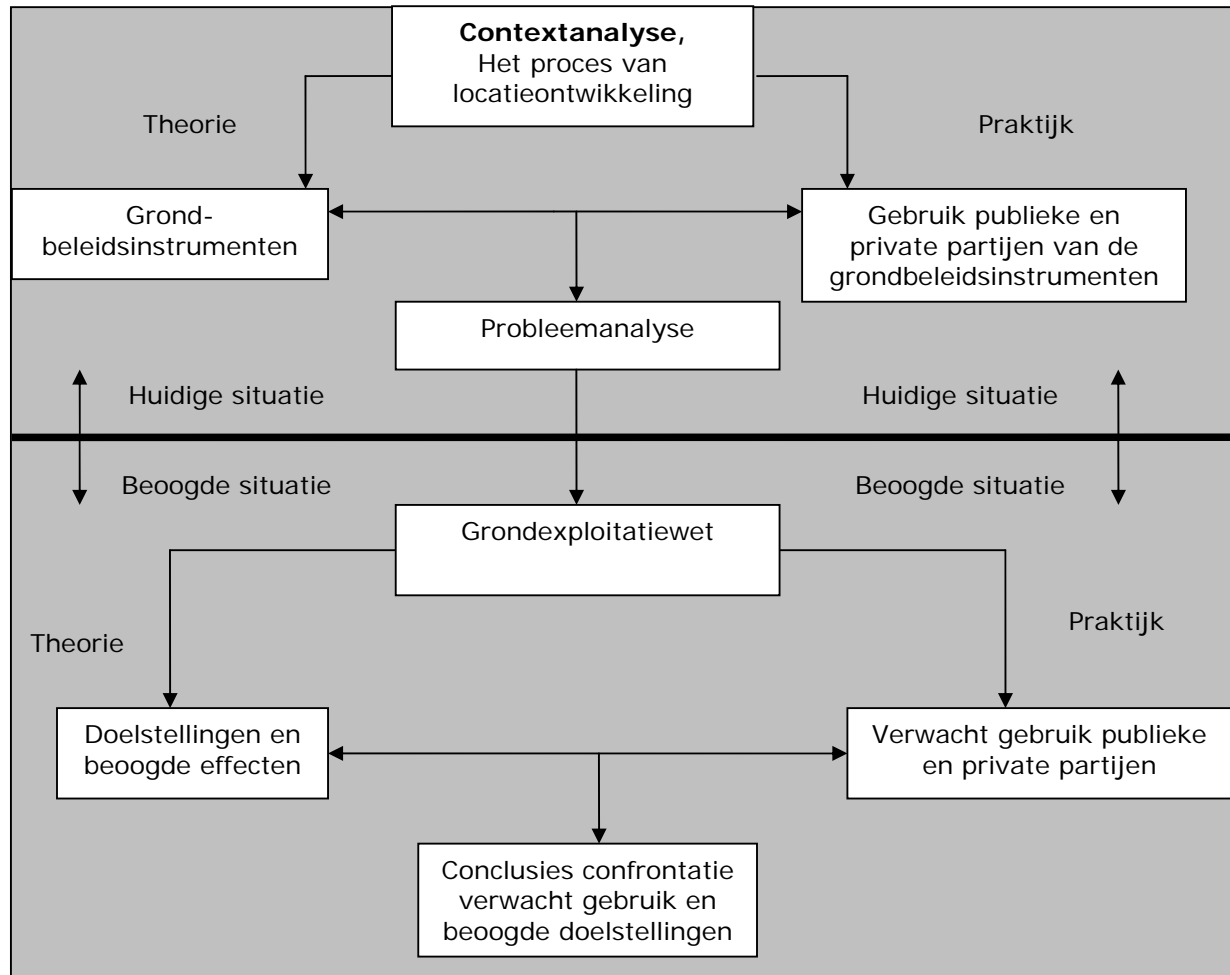
- Inzicht krijgen in de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet en de gevolgen hiervan voor locatieontwikkeling ten opzichte van de door de wetgever geformuleerde doelstellingen.
- Het verkrijgen van inzicht in het verwachte (strategisch) gebruik van de Grondexploitatiewet door zowel private als publieke partijen bij locatieontwikkeling/ontwikkeling van bouwlocaties.

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 1

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting, p.2

2.1.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoek kan op globale wijze worden gestructureerd in onderstaand onderzoeksmodel. Dit model geeft de bouw en samenhang van het onderzoek weer.



Figuur 2.1 Onderzoeksmodel

2.1.5 Toelichting onderzoeksmodel

Bovenstaand onderzoeksmodel bestaat uit een aantal onderdelen. De onderdelen zullen achtereenvolgens in de volgende hoofdstukken worden behandeld.

Het beleid en de daarbij behorende beleidsinstrumenten die de overheid ten dienste staan bij het realiseren van haar doelstellingen komen in hoofdstuk 3 aan bod. Het gebruik van de instrumenten door de publieke en private partijen komen in hoofdstuk 4 aan bod, alsmede de contextanalyse, waarbij het proces van locatieontwikkeling zal worden behandeld. De probleemanalyse vormt de inleiding van hoofdstuk 5 en is vanuit het standpunt van de wetgever opgenomen. Het standpunt van de wetgever ten aanzien van het gebrekkig functioneren van de grondbeleidsinstrumenten wordt in de praktijk op een aantal punten betwist en kan op onderdelen wellicht worden weerlegd. Dit valt echter buiten het bereik van deze thesis en is daarom niet behandeld.

De probleemanalyse van de wetgever is als uitgangspunt genomen omdat de Grondexploitatiewet is opgesteld op basis van deze probleemanalyse. Na de

probleemanalyse zal het overige gedeelte van hoofdstuk 5 besteed worden aan de inhoudelijke en procedurele beschrijving van de Grondexploitatiewet en de doelstellingen van de wetgever. Het verwachte gebruik is behandeld in hoofdstuk 6. Op basis daarvan zijn de beoogde doelstellingen vergeleken met het verwachte strategische gebruik in hoofdstuk 7. Op die manier is nagegaan of het verwachte gebruik overeen komt met de doelstellingen van de wetgever en in beeld gebracht wat de gevolgen van het gebruik zijn voor locatieontwikkeling.

Het theoretische gedeelte van het onderzoek bestaat uit de analyse van het grondbeleid, waarbij het beleid van de afgelopen jaren aan de orde komt en de instrumenten van kostenverhaal die de overheid hierbij ten dienste staan. Op basis van bestudering van onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de overheid en beleidsdocumenten is dit deel tot stand gekomen. Daarnaast bestaat het theoretische gedeelte uit een analyse van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

Het praktische gedeelte van het onderzoek behandelt de verwachte effecten en gevolgen van de toepassing van de Grondexploitatiewet. Door middel van expertinterviews is getracht de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet te achterhalen. Uit de expertinterviews moet naar voren komen hoe de verschillende partijen het instrument gaan gebruiken bij de locatieontwikkeling. Daarnaast is er bij de interviews gebruik gemaakt van een spelsimulatie die de gevolgen van de Grondexploitatiewet in de verschillende situaties inzichtelijk moet maken. Met behulp van de expertinterviews en de spelsimulaties worden de gevolgen van de Grondexploitatiewet in kaart gebracht alsmede het strategische gebruik ervan.

Op basis van bovenstaande analyses vindt een confrontatie plaats tussen de doelstellingen van de wetgever het (verwachte) gebruik ervan door publieke en private partijen.

2.1.6 Afbakening

Alvorens het onderzoek te beginnen dient er een goede afbakening van het onderzoeksveld gemaakt te worden.

Ten aanzien van het grondbeleid zijn er de laatste jaren de nodige ontwikkelingen gaande. Deze scriptie zal betrekking hebben op het aspect kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie en de doelstellingen die aangekondigd zijn in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

De Grondexploitatiewet is een nieuw publiekrechtelijk instrument en brengt verandering in het huidige wettelijke instrumentarium voor kostenverhaal. Daarnaast wordt een publiekrechtelijk kader geschapen voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie en bevat het wetsvoorstel een regeling voor particulier opdrachtgeverschap.

Kostenverhaal via de gronduitgifte in de zin van het klassieke actieve grondbeleid valt buiten het bereik van het onderzoek. Deze methodiek, waarbij de overheid grond koopt, bouwrijp maakt en de kosten hiervan en de kosten van de voorzieningen van openbaar nut verdisconteert in de grondprijs bij uitgifte, levert ten aanzien van het kostenverhaal weinig problemen op.

Het verwerven van de grond is in het geval van actief grondbeleid veelal het probleem. De problematiek hieromtrent kan wellicht aanleiding zijn voor een ander onderzoek,

maar zal hier niet behandeld worden. Het probleem van de 'dubbele petten' waarbij de overheid een ruimtelijk belang en een financieel belang moet zien te verenigen zal in het onderzoek wel worden betrokken.

Daarnaast zal het onderzoek zich richten op het realiseren van nieuwe bouwlocaties in het kader van locatieontwikkeling. Stedelijke herstructurering zal eveneens niet in het onderzoek worden betrokken. Stedelijke herstructurering is een complex proces waarbij vele actoren betrokken zijn en de problematiek erg veelzijdig is. De problematiek van het kostenverhaal speelt hier ook, echter de tegengestelde belangen tussen de verschillende grondeigenaren speelt hier een grotere rol. Daarnaast is er in de stedelijke herstructurering in veel gevallen geen sprake van een sluitende grondexploitatie.

In de probleemstelling wordt gesproken over publieke en private partijen. Deze beide ruim geformuleerde begrippen verdienen enige specificatie. In Nederland voeren, naast gemeenten, zowel het Rijk als provincies grondbeleid. Het Rijk is grootgrondbezitter en houdt zich voornamelijk bezig met aan- en verkoop en beheer van gronden en gebouwen. Provincies fungeren als toezichthouder van gemeentelijk en regionaal ruimtelijk beleid. Daarnaast heeft de provincie een rol wanneer er locatieontwikkeling tussen meerdere gemeenten en regio's plaatsvindt. Ten aanzien van grondexploitaties en kostenverhaal is echter de rol van gemeenten het grootst. In het onderzoek zal dan ook met name worden ingegaan op de gevolgen van de Grondexploitatiewet voor de gemeentelijke overheid.

Onder private partijen wordt verstaan, eigenaren van grond die als doel met de grond hebben, het realiseren van een nieuwe bouwlocatie. In de praktijk komt het erop neer dat het hier veelal projectontwikkelaars en bouwondernemingen betreft die reeds grondposities hebben ingenomen. Woningcorporaties zijn ook te rangschikken onder private partijen, maar worden in het onderzoek niet meegenomen. Woningcorporaties zijn in het overgrote deel van de gevallen betrokken bij stedelijke herstructurering en zijn hier veelal de partij met het grootste grondbezit. Zoals al vermeld valt kostenverhaal bij de stedelijke herstructurering buiten het bestek van dit onderzoek.

2.1.7 Vraagstelling

Om de gekozen doelstelling te bereiken is vooraf een aantal onderzoeksvragen opgesteld. In dit onderzoek staan een viertal vragen centraal, welke samen de hoofdvragen van dit onderzoek vormen.

Aan de hand van het onderzoeksmodel kunnen de volgende vragen worden geformuleerd:

- A. Welke ontwikkelingen met betrekking tot kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie hebben zich het afgelopen decennium voorgedaan?
 - a. Wat zijn de motieven geweest voor het invoeren van het kostenverhaal?
 - b. Welke methoden van kostenverhaal staan de overheid ten dienste?
 - c. In welke gevallen doen de grootste knelpunten zich voor en waar bestaan deze knelpunten uit?

- B. Hoe tracht de overheid de gesignaleerde knelpunten van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie weg te nemen en wat zijn hierbij de doelstellingen van de wetgever?
 - a. Welke oplossingen zijn er in het verleden aangedragen?

- b. Wat zijn de verwachtingen van de wetgever met de Grondexploitatiewet?
- C. Wat zijn de gevolgen van het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet?
- a. Hoe reageren de marktpartijen op het wetsvoorstel
 - b. Wat zijn de grootste verschillen ten opzichte van de huidige situatie van kostenverhaal?
 - c. Wat heeft de Grondexploitatiewet voor gevolgen voor de rol van publieke partijen?
- D. In hoeverre komt het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet door publieke en private partijen overeen met de doelstellingen van de wetgever?
- a. Welke methodiek van kostenverhaal heeft de voorkeur voor publieke en private partijen en wat zijn hier de beweegredenen voor?
 - b. Kan de Grondexploitatiewet bijdragen aan een tijdige en efficiënte locatieontwikkeling?

2.2 Onderzoekstechnisch ontwerp

Met het onderzoekstechnische ontwerp wordt aangegeven op welke manier de doelstellingen uit het conceptueel ontwerp zijn gerealiseerd. Het legt vast op welke manier het onderzoek heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf zal derhalve achtereenvolgens worden ingegaan op de toegepaste onderzoeksstrategieën, gehanteerde onderzoeksmethoden- en technieken en tenslotte de geraadpleegde bronnen.

Voor de verzameling van het onderzoeksmateriaal is gebruik gemaakt van meerdere verschillende strategieën, technieken en bronnen. In dit verband wordt wel gesproken over triangulatie; er worden verschillende bronnen geraadpleegd alvorens tot conclusies te komen. In dit onderzoek is zowel sprake van datatriangulatie (gebruik van meerdere verschillende databronnen) als van methodologische triangulatie (gebruik van meerdere, verschillende onderzoeksstrategieën en technieken).

2.2.1 Onderzoeksstrategieën

De keuze voor de onderzoeksstrategie krijgt vorm door een aantal beslissingen te nemen. Het betreft hier ten eerste de keuze voor de breedte of voor de diepgang, waarbij de breedte generalisering mogelijk maakt en de keuze voor diepgang vraagt om detaillering en een sterke onderbouwing met een minimum aan onzekerheid. Een tweede beslissing betreft de vraag of het onderzoek is te kwantificeren, waarbij de bevindingen vooral worden weergegeven in tabellen, grafieken, cijfers en berekeningen of dat een kwalitatief onderzoek meer geschikt is. Bij het kwalitatieve onderzoek wordt er vooral beschouwend en verbaal gerapporteerd. Tot slot dient er een keuze gemaakt te worden tussen empirisch onderzoek of bureauonderzoek. Bij empirisch onderzoek worden zelf gegevens verzameld. Op basis van een analyse van deze gegevens komt men tot uitspraken te komen en bij bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal.

In de literatuur worden een aantal strategieën onderscheiden.¹⁵ In de praktijk worden veelal meerdere strategieën in één onderzoek gebruikt. Voor dit onderzoek is met name gebruik gemaakt van bureauonderzoek, casestudy en het experiment. Hieronder zal beargumenteerd worden waarom voor deze strategieën is gekozen, met daarbij een korte beschrijving van elke strategie.

Bureauonderzoek

Een bureauonderzoek is een onderzoekstrategie waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal. Hierbij is er geen direct contact met het onderzoeksobject en veelal wordt het materiaal vanuit een ander perspectief gebruikt dan waarmee het geproduceerd is. Het doel van bureauonderzoek kan worden omschreven als het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen. Bij de totstandkoming van deze scriptie heeft bureauonderzoek een belangrijke rol gespeeld in de voorbereidende fase. Het richtte zich met name op de ontwikkelingen van het kostenverhaal in de loop der tijd en het grondbeleid van de overheid.

Vaak heeft een beleidsactiviteit, zoals het wetsvoorstel Grondexploitatiewet, plaats als reactie op onverwachte ontwikkelingen of niet voorziene gevolgen van eerder beleidshandelen. Nieuwe vormen van beleid willen deze niet voorziene problemen oplossen, waarbij tevens onbedoelde neveneffecten optreden die niet altijd van tevoren zijn onderkend. Deze stap herhaalt zich een aantal malen en wordt padafhankelijkheid genoemd¹⁶

Om het huidige wetsvoorstel Grondexploitatiewet goed te kunnen plaatsen is derhalve bureauonderzoek vereist waarbij eerdere maatregelen en voorstellen de revue passeren.

Casestudy

Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele objecten of processen. Een casestudy wordt gekenmerkt door een klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, meer diepte dan breedte, een selectieve steekproef, kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden en een open waarneming op locatie. Daarnaast wordt met een casestudy getracht een integraal beeld te krijgen van het object als geheel. Met name bij onderzoeken gericht op verandering van een bestaande situatie is dat een voordeel. Om een goede beschrijving van het locatieontwikkelingsproces te verkrijgen is een casestudy geschikt.

Experiment

Een experiment is hét type onderzoek waarmee ervaring kan worden opgedaan met nieuwe te creëren situaties of processen en waarmee nagegaan kan worden wat de effecten zijn. In de praktijk zijn er vele varianten van experimenten, waarvan nabootsing er één is. Een experimentele onderzoeksstrategie is geschikt voor een evaluatieproject, bijvoorbeeld wanneer de effectiviteit van bepaald overheidsbeleid moet worden vastgesteld. Daarnaast is experimenteren in de zin van nabootsen geschikt wanneer men toekomstige ontwikkelingen wil verkennen. Daarnaast kan dit onderzoek worden ingezet om erachter te komen hoe mensen of bepaalde zaken reageren in een nieuwe omgeving of wanneer in een bepaalde situatie wijzigingen worden aangebracht.

¹⁵ o.a. Verschuren, P. en Doorewaard, H., Het ontwerpen van een onderzoek, derde druk, 2000, Lemma, Utrecht en Swanborn, P.G., Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek, Uitgeverij Boom, 2004, Amsterdam/Utrecht

¹⁶ Ekkers, P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002

Bovenstaande kenmerken van een experiment maken deze onderzoeksstrategie uitermate geschikt bij het onderzoek naar het strategische gebruik van de Grondexploitatiewet.

2.2.2 Onderzoeksmethoden- en technieken

Om relevante gegevens te verzamelen en te analyseren zijn binnen elke onderzoeksstrategie nieuwe keuzes gemaakt met betrekking tot de te hanteren onderzoeksmethoden en technieken. In deze paragraaf zal beargumenteerd worden waarom deze methoden en technieken zijn gekozen.

Literatuuronderzoek

Met behulp van literatuuronderzoek is het mogelijk om snel een groot aantal gegevens te verzamelen. Daarnaast is het een middel om het onderzoek in een bredere context te plaatsen waarbij de achtergronden van de problematiek aan bod komen. Naast snelheid, is betrouwbaarheid ook een van de redenen geweest voor het doen van literatuuronderzoek. In de loop der jaren zijn er veel onderzoeken, rapporten, artikelen en boeken verschenen met grondbeleid en kostenverhaal als centraal thema. Deze informatie levert een goed beeld op van de problematiek en de ontwikkeling hiervan in de loop der jaren.

Casestudy

Ten aanzien van de casestudies zijn er verschillende mogelijkheden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de casestudy te gebruiken om de huidige gang van zaken bij het locatieontwikkelingsproces in kaart te brengen. De casestudy is hiermee ondersteunend aan het literatuuronderzoek.

Spelsimulatie

Het experiment is een goede manier om de effecten van de grondexploitatiewet te achterhalen. Ten aanzien van het experiment zijn er vele variaties denkbaar. Aangezien het in dit onderzoek gaat om het achterhalen van de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet is er gekozen voor nabootsing in de vorm van spelsimulatie. Om toekomstige ontwikkelingen te verkennen is spelsimulatie uitermate geschikt. De spelsimulatie maakt het tevens mogelijk om zelf allerlei gebeurtenissen en voorschriften in te bouwen waarna de gevolgen hiervan kunnen worden bestudeerd. Ten aanzien van grondexploitatie en daarmee samenhangend grondeigendom zijn er een groot aantal verschillende situaties in de praktijk voorhanden. In dit onderzoek is er voor gekozen om de situaties op hoofdlijnen te onderwerpen aan de spelsimulatie en zo de belangrijkste gevolgen voor de praktijk in kaart te brengen.

Expertinterviews

De expertinterviews maken ook deel uit van het onderzoek om op een informele manier meer inzicht in de problematiek en de aangedragen oplossingen te krijgen. Daarnaast maakt een interview het mogelijk om ten tijde van het gesprek nieuwe of aanvullende vragen te stellen om zo dieper op bepaalde zaken in te kunnen gaan. De interviews zijn afgenomen bij personen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de Grondexploitatiewet en bij personen die vanuit de dagelijkse praktijk partijen adviseren over het inzetten en gebruik van grondbeleidsinstrumenten. De expertinterviews zijn ondersteunend aan de spelsimulaties en worden gebruikt om het verwachte gebruik in de gegeven simulaties te achterhalen.

"Een maatschappelijk probleem is de discrepantie die bestaat tussen een maatstaf, een norm of een beginsel en een maatschappelijke situatie, die oorzaken daarvan of de verwachte ontwikkeling daarin"

Hoogerwerf, 1993

Hoofdstuk 3 Grond en grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kenmerken van grond en de grondmarkt alsmede de redenen voor het voeren van grondbeleid door de overheid. Nadat beschreven is waarom de overheid grondbeleid voert, zal de ontwikkeling van dit beleid in de loop der jaren worden behandeld, aan de hand van de verschillende beleidsnota's. Daarnaast zullen de huidige instrumenten van kostenverhaal worden behandeld.

3.1 Grond en de grondmarkt

Alvorens in te gaan op het grondbeleid zullen eerst de kenmerken van grond en de grondmarkt worden behandeld.

De grondmarkt is een aparte markt. Enerzijds functioneert de grondmarkt net als andere markten en komt de prijs tot stand op basis van vraag en aanbod. Dat de grondmarkt toch een aparte markt is, is te verklaren door het product dat op de markt verhandeld wordt. Elk stuk grond heeft een unieke ligging en specifieke eigenschappen waardoor de grondmarkt geen homogene markt is waarbij goederen onderling verwisselbaar zijn. Grond kan niet los worden gezien van zijn ligging en eigenschappen van de directe omgeving van het betreffende gebied. Het bestanddeel grond zelf is verplaatsbaar, echter de locatie niet. Het is de gebondenheid aan de locatie, de eigenschappen van die locatie en de omliggende gebieden die ervoor zorgen dat de grondmarkt geen homogene markt is.

Het gebruik van de grond heeft invloed op de waarde van omliggende gebieden. Zo is de waarde van bouwgrond naast een fabriek heel anders bij afwezigheid van de fabriek. Daarnaast spelen, behalve de ligging, ook de kenmerken van de bodemhuishouding een rol. Wanneer grond bijvoorbeeld vervuild is, is de grond minder geschikt om te gebruiken voor woningbouw. De kwaliteit van de bodemhuishouding bepaalt voor een deel de gebruiksmogelijkheden en is daarmee ook van invloed op de waarde van de grond.¹⁷

Daarnaast ligt het aanbod op de markt nagenoeg vast. Grond is niet, of alleen met zeer grote inspanningen beperkt produceerbaar. De hoeveelheid grond is gelimiteerd. Dit maakt grond schaars. Niet alle grond is voor alle doeleinden even geschikt, dit zorgt voor verschillen in de vraag. Niet alleen door de mate waarin grond geschikt is om te gebruiken ontstaat er schaarste, met name ook de regelgeving veroorzaakt schaarste. Geboden en verboden omtrent het gebruik beperken het gebruik van de gronden. In bestemmingsplannen wordt bepaald voor welke doeleinden de gronden aangewend kunnen worden. Het bestemmingsplan beperkt de gebruiksmogelijkheden tot de aangewezen categorieën. Met het bestemmingsplan kan dus invloed worden uitgeoefend op de gebruiksmogelijkheden van de grond. Hiermee heeft het bestemmingsplan een grote invloed op de markt en kan het de schaarste tussen de categorieën beïnvloeden.

¹⁷ W.J. de Regt, *de grondmarkt in gebruik*, in opdracht van het RIVM, Bilthoven 2003, p. 13

3.1.1 De grond gesegmenteerd

Wanneer er gesproken wordt over grond en de markt, zijn de gebruiksmogelijkheden van de grond, de vraag naar het product dat daardoor kan worden voortgebracht en de prijs die onder invloed van de vraag op de markt tot stand komt, onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De gebruiksmogelijkheden zijn niet voor alle gronden gelijk. Deze gebruiksmogelijkheden worden in Nederland met name bepaald door de bestemming die er aan de gronden wordt gegeven in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Met de bestemming wordt bepaald waarvoor de grond gebruikt mag worden. Daarnaast worden de gebruiksmogelijkheden beïnvloed door de (bodem)eigenschappen van de grond. Ook deze eigenschappen zijn niet voor alle gronden gelijk. Zo is kleigrond voor bepaalde toepassingen geschikter dan veengrond. De gronden kunnen door maatregelen wel geschikt gemaakt worden voor het beoogde gebruik. Hiervoor dienen wel werkzaamheden worden uitgevoerd die de nodige kosten met zich mee brengen. De mogelijkheden om de grond aan te wenden zijn dus beïnvloedbaar, waar echter wel kosten tegenover staan. Vervuilde grond is in eerste instantie niet geschikt voor woningbouw. Na bodemsanering en de hiermee gepaard gaande kosten, kan de grond echter wel gebruikt worden voor woningbouw. De gebruiksmogelijkheden worden dus bepaald door enerzijds de bestemming die aan de grond gegeven wordt en daarnaast de geschiktheid van de grond om deze te gebruiken volgens de bestemming.

In het bovenstaande wordt er gesproken over het gebruik van de grond. Grond wordt gezien als productiefactor. Door grond te zien als productiefactor wordt de waarde ervan bepaald door de goederen en diensten die ermee kunnen worden voortgebracht, nu en in de toekomst. Deze theorie gold al in 1817 toen Ricardo hier het volgende over opmerkte:

*'The price of corn isn't high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of the corn is high'*¹⁸

De waarde van de grond wordt bepaald door de aanwending van de grond en de prijs van het eindproduct dat er mee wordt voortgebracht. De prijs van het eindproduct, bijvoorbeeld woningen, wordt bepaald door de vraag naar en het aanbod van woningen.

Om de werking van de grondmarkt in het juiste perspectief te plaatsen, kan grond als halfproduct beschouwd worden binnen de productiekolom van de woning. Er kan dan onderscheid worden gemaakt naar ruwe bouwgrond, welke de grondstof is, en naar bouwrijpe grond, het halfproduct. Met de woning op de kavel ontstaat het eindproduct woning+kavel. Bij een marktgerichte benadering bepaalt de marktwaarde van de woning de overige waarden in de productiekolom; de vrij op naam prijs van de woning bepaalt dus de grondprijs en niet andersom.¹⁹

In de bestemmingsplannen worden er verschillende bestemmingen aan grond gegeven. Door deze verschillende bestemmingen en verschillende eindproducten, elk met zijn eigen vraag en aanbod, is de grondmarkt gesegmenteerd en zijn er verschillende deelmarkten.

¹⁸ Ricardo, D., *On the principles of political economy and taxation*, 1996, Great mind series, Prometheus books, New York, oorspronkelijke uitgave 1817

¹⁹ A. Oude Ophuis en Th. Stauttner, 'Prijs, kwaliteit en beleid. Spanning en ontspanning op de grondmarkt', in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 6 (2000), 4-5 p. 36-41

De belangrijkste deelmarkten zijn:

- grond voor woningbouw
- grond voor kantoren of bedrijfsterreinen
- grond met agrarische bestemming
- grond met groene bestemming

De prijzen tussen deze deelmarkten verschillen. Binnen de deelmarkten kan er een verdere verdeling plaatsvinden naar type bebouwing, welke ook verschillen qua prijs. De prijs voor grond met extensieve woningbouw en de prijs voor grond met intensieve woningbouw kunnen enorm verschillen. De opbrengstpotentie per vierkante meter neemt toe, naarmate deze vierkante meter intensiever benut kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van een flatgebouw. Door de intensievere benutting zijn de inkomsten die gegenereerd kunnen worden per vierkante meter hoger. Daardoor is de prijs per vierkante meter hoger.



Afbeelding 3.1 Intensieve en extensieve benutting per vierkante meter

Naast een verdeling van de grondmarkt in segmenten op basis van het gebruik, is er ook sprake van een (sterke) geografische segmentering. De lokale vraag en aanbodverhoudingen naar het voort te brengen product zorgen er, naast bovengenoemde factoren ook voor dat de prijzen regionaal verschillend zijn. Zo is de prijs voor grond met een woonbestemming gelegen nabij een grote stedelijke kern veelal veel hoger dan wanneer de grond gelegen is in landelijk gebied.²⁰

3.1.2 Grondprijzen en overheidsbeleid

Zoals eerder opgemerkt is het de bestemming van de grond die de gebruiksmogelijkheden bepaalt. Het is de overheid die, middels haar ruimtelijke ordeningsbeleid de bestemmingen bepaalt en zo invloed uitoefent op het grondgebruik in Nederland. Met haar beleid, verwoord in verschillende nota's geeft ze haar visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Door het kunnen vastleggen en bepalen van de bestemmingen, heeft de overheid ook invloed op het aanbod binnen een deelmarkt. Met het ruimtelijke instrumentarium heeft de overheid een belangrijk middel in handen om de hoeveelheid grond per functie te beïnvloeden, en daarmee ook in belangrijke mate de grondprijzen.²¹ Vanaf de eerste rijksnota ruimtelijke ordening is er bij de benutting van de ruimte een spanningsveld geweest tussen de stedelijke (bevolkings)groei en het behoud van groene gebieden in Nederland. Het beginsel van de gebundelde

²⁰ Centraal Planbureau, *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag, 1999 p. 52

²¹ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 39

deconcentratie, waarbij zowel een te vergaande spreiding als een te vergaande concentratie worden afgewezen, heeft hierin in de loop der jaren een rol gespeeld. Een omslag in het verstedelijkingsbeleid is ingezet met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. In deze nota wordt de concentratie vooropgezet, waarbij nieuwe ontwikkelingen zo dicht mogelijk tegen of in bestaande stedelijke gebieden dienen te liggen. Hiervoor zijn concrete locaties aangewezen. In dezelfde nota wordt de nadruk gelegd op restrictief beleid. Daar waar de verstedelijking natuurlijke kwaliteiten bedreigt, dienen de ecologische en landschappelijke waarden zoveel mogelijk te worden beschermd. In het ruimtelijke beleid wordt door de overheid de nadruk gelegd op zuinig ruimtegebruik. In de Nota Ruimte worden de locaties niet meer van boven af aangewezen. Er worden rond steden en stadsgewesten contouren getrokken waarbinnen nieuwe ontwikkelingen tot stand zouden moeten komen.

Door het restrictieve ruimtelijke beleid is er sprake van een kunstmatige schaarste aan bouwgrond.²² Deze schaarste heeft invloed op de prijsvorming op de woningmarkt. In de discussie over de woningmarkt in Nederland en de voorkomende wachttijden wordt deze kunstmatige schaarste vaak als één van de oorzaken aangehaald. Daarnaast zijn de regelgeving en de lange procedures ook debet aan de woningnood.

3.1.3 Grondprijs en grondwaarde

De prijs van grond wordt in grote mate bepaald door de prijs van de goederen en diensten die er mee kunnen worden voortgebracht. Tussen de deelmarkten agrarisch en wonen ontstaan, door gunstigere aanwendingsmogelijkheden van wonen en krapte op de (bestaande bouw en nieuwbouw) woningmarkt grote prijsverschillen. Hier wordt door partijen op geanticipeerd door gronden aan te kopen waarvan verwacht wordt dat de agrarische bestemming in de (nabije) toekomst een woonbestemming wordt. Wanneer er veranderingen van extensieve gebruiksmogelijkheid naar intensieve gebruiksmogelijkheden, als gevolg van een bestemmingswijziging, optreden heeft dit een sterk prijsopdrijvend effect. Door deze intensievere gebruiksmogelijkheden valt er ineens met hetzelfde stuk grond een hogere opbrengst te genereren. Ten aanzien van de grondprijs en grondwaarde worden een aantal begrippen gebruikt. In de praktijk worden er een groot aantal grondprijsystemen gebruikt bij woningbouw.²³

Residuele waarde methode

Bij de residuele waarde methode wordt de waarde van grond afgeleid van de opbrengsten en kosten van de bestemming die op de grond wordt gerealiseerd. De residuele waarde is het verschil tussen de VON-prijs en de bouwkosten (inclusief bijkomende kosten en inclusief BTW). Bij de residuele waarde komt de relatie tussen de waarde van de grond en de daarop te realiseren bestemming zeer duidelijk naar voren. Een stijging van de Vrij op Naam prijs, bij gelijkblijvende bouwkosten, heeft een stijging van de waarde van de grond tot gevolg. Hiermee wordt de waarde van de grond bepaald door hetgeen er gerealiseerd kan worden op de grond. De vraag naar het product dat gerealiseerd kan worden bepaald de waarde van de grond. De winstgevendheid van de bestemming bepaalt de waarde van de grond. Bij realisatie van een woning met een geschatte VON-prijs van € 375.000,-, waarvan € 245.000,- bouwkosten, bedraagt de

²² zie hiervoor o.a. Zembla 24 februari 2005. A.H. Kalt onderstreept dit in artikel van Moolen, J. van der en Stauttner, T. *Het ontwikkelingsbedrijf als procesmanager*, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2000 p. 32-35

²³ Bureau Middelkoop, *Transformatie naar kwaliteit*, Amsterdam 1999

residuele grondwaarde € 130.000,-. Wanneer de VON prijs stijgt tot € 390.000,- en de bouwkosten blijven gelijk, stijgt de residuele grondwaarde tot € 145.000,-

Comparatieve methode

Naast de residuele methode kan de waarde van grond ook worden bepaald door middel van de comparatieve methode. Hierbij dienen vergelijkbare stukken grond als maatstaf voor het bepalen van de waarde. Deze comparatieve methode wordt vaak gebruikt als aanvulling en ondersteuning op andere methoden. De comparatieve methode kan worden gebruikt om de uitkomsten van andere prijssystemen, zoals de residuele waarde en de kostprijsbenadering, te toetsen. Er wordt gecontroleerd of de uitkomsten (bij benadering) overeenkomen.

Het voordeel van de comparatieve methode is dat snel tot een beeld van de waarde gekomen kan worden en er een beeld verkregen wordt van marktconforme opbrengsten. Een nadeel van de comparatieve methode is dat er wel sprake moet zijn van vergelijkbare locaties. In de praktijk komen locaties nooit identiek overeen. Hier dient bij het bepalen van de waarde rekening mee gehouden te worden.

Grondquote

Bovenstaande methoden worden gebruikt om de waarde van de grond te bepalen. Daarnaast kan de prijs van de grond op een aantal manieren worden berekend. Een van de methoden om de grondprijs te bepalen is de grondquote. Bij de grondquote-methode wordt de grondprijs vastgesteld als percentage van de VON prijs. Bedraagt deze quote 30%, en bij een woning met een VON-prijs van € 350.000,- dan heeft de woning een grondprijs van € 105.000,-.

Kostprijsbenadering

Bij de kostprijsbenadering wordt de prijs van grond vastgesteld op basis van de totale grondkosten. Deze bestaan uit verwerving, bouwrijp maken, woonrijp maken en overige plankosten. Met de kostprijsbenadering kan de minimum prijs bepaald worden die een gemeente moet ontvangen om geen verlies te maken. De kostprijs en de residuele waarde verschillen van elkaar. De residuele waarde gaat uit van de opbrengsten en bij de kostprijsbenadering worden de kosten als uitgangspunt genomen.

Wanneer beide systematieken gebruikt worden bij de gronduitgifte, kan bepaald worden wat de minimum opbrengst moet zijn om geen verlies te maken en wat het maximum bedrag is dat er, op basis van de residuele methode, gevraagd kan worden.

3.2 Grondbeleid

In deze paragraaf wordt het door de overheid gevoerde grondbeleid behandeld. Dit beleid is geanalyseerd op basis van verschillende beleidsnota's. In deze nota's worden er door de overheid ten aanzien van een aantal conclusies getrokken over het welslagen van beleid in de praktijk die, onder andere door marktpartijen, op een aantal punten wordt betwist. De noodzaak van aanpassing van de regelgeving en de visie over het welslagen van het VINEX-beleid vormen geen onderdeel van dit onderzoek en zullen derhalve buiten beschouwing worden gelaten. De noties die in de beleidsnota's naar voren komen zullen worden gebruikt aangezien de wetgever op basis van deze noties ook haar beleid baseert.

Op de grondmarkt wordt er ingegrepen door de overheid. Dit ingrijpen, doet de overheid door het voeren van een grondbeleid. Deze ingreep op de grondmarkt komt vooral tot uiting via het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het directe ingrijpen op de grondmarkt door de overheid komt tot uiting in bestemmingsplannen.

Het grondbeleid bestaat uit alle instrumenten die de overheid ter beschikking staan om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De overheid voert beleid om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. De doelstelling van de overheid met het grondbeleid is om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen.²⁴ Tevens wordt grondbeleid gevoerd om het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.²⁵ Het grondbeleid is geen doel op zich, maar een belangrijk middel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Om deze doelstellingen te bereiken zet de overheid beleidsinstrumenten in.

3.2.1 Actief en faciliterend grondbeleid

Voor het voeren van grondbeleid onderscheidt de overheid twee vormen, nl. actief grondbeleid en faciliterend (voorheen passief) grondbeleid. Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als een marktpartij door zelf de grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen.²⁶ Met het toepassen van actief grondbeleid kan de overheid verschillende doeleinden voor ogen hebben. Zo zal er volgens de Nota Grondbeleid een mogelijkheid ontstaan om grond beschikbaar te stellen voor particulier opdrachtgeverschap en 'creatieve' concurrentie op de woningmarkt te bevorderen door te werken met tenders, prijsvragen, veilingen, concessies en dergelijke. Daarnaast biedt een actief grondbeleid de gemeente de mogelijkheid om de prijzen waartegen de grond wordt uitgegeven te differentiëren, zodat maatschappelijk gewenste voorzieningen kunnen worden gesubsidieerd. Voorts stelt een actief grondbeleid de gemeente in staat om alle kosten die zij heeft moeten maken (verwervingskosten, kosten van bouw- en woonrijp maken en de aanleg van voorzieningen van openbaar nut alsmede plankosten, planschadevergoedingen en een winstopslag) te verdisconteren in de grondprijs.²⁷ In de Nota Grondbeleid wordt ten aanzien van het actieve grondbeleid echter ook een nadeel gesignaleerd.

Probleem bij het actieve grondbeleid is dat de overheid zowel als speler en als regulator van de markt optreedt. Het actieve grondbeleid kan leiden tot het 'dubbele petten' probleem. De Nota Grondbeleid merkt hier het volgende over op:

"De overheid die het programma definieert (de beleidsdienst), verdient ook aan locatie-ontwikkeling (het grondbedrijf). Deze dubbelrol is in de praktijk van de inrichting van het landelijk en stedelijk gebied van groot belang geweest en heeft een positieve bijdrage geleverd aan de ruimtelijke en aan de sociale kwaliteit...Bij kleinere gemeenten is de winst op de grondexploitatie van groot belang geweest om duurdere gemeentelijke voorzieningen te kunnen bekostigen. Maar de dubbelrol kan ook leiden tot het risico dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig van beleidsinhoudelijke doelstellingen

²⁴ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 9.

²⁵ Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, *grond voor beleid*, eindrapportage juli 2000, p. 9

²⁶ Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, *grond voor beleid*, eindrapportage juli 2000, p. 44

²⁷ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 36

*worden gemaakt. Dat stelt hoge eisen aan de transparantie. Een ander nadeel van actief grondbeleid is dat het financiële risico's voor de overheid met zich meebrengt*²⁸

Erkent wordt dat er met het actieve grondbeleid winst wordt gemaakt waarmee, met name in kleinere gemeenten, duurdere gemeentelijke voorzieningen zijn bekostigt maar dat de overheid dan ook tevens het financiële risico loopt.

Bij faciliterend (voorheen passief) grondbeleid laat de overheid de aankoop en exploitatie van grond over aan private partijen. De overheid beperkt zich tot haar regulerende taak waarin ze kaders schept voor activiteiten van de private sector. De ontwikkeling van projecten wordt dan overgelaten aan private partijen, waarbij deze zich dienen te houden aan het publiekrechtelijke instrumentarium en de betreffende milieu en bouwregelgeving. Naast de regelgeving heeft de overheid bij faciliterend grondbeleid instrumenten tot haar beschikking staan voor het verhalen van kosten voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut.²⁹

In de praktijk is veelal geen duidelijke scheiding tussen beide vormen van grondbeleid en is er sprake van mengvormen. In de Nota Grondbeleid wordt hierover opgemerkt dat gemeenten voor zowel actief als faciliterend geëquipeerd moeten zijn:

*"Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie en is een zaak van de betrokken overheden zelf. Het kabinet is van mening dat overheden ten behoeve van publieke doelen voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn."*³⁰

In de Nota Grondbeleid worden derhalve ook maatregelen aangekondigd die zowel het actief als faciliterend grondbeleid moeten versterken. Hiermee wordt in feite aangegeven dat er met het faciliterende grondbeleid hetzelfde bewerkstelligt moet kunnen worden als het actieve grondbeleid. Het moet voor het realiseren van de publieke doelen geen verschil uitmaken of de overheid de gronden wel of niet in bezit heeft.

Ten aanzien van de dubbele petten problematiek wordt in de Nota Grondbeleid het volgende opgemerkt:

*"Als de overheid faciliterend grondbeleid voert, is er geen onduidelijkheid over de pet die ze draagt, maar is het lastiger om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid. Immers dat kan nu nog alleen via het bestemmingsplan, de vrijwillige exploitatieovereenkomst of de baatbelasting"*³¹

Duidelijk is dat de overheid wil inzetten op het versterken van de rol van de gemeenten bij het faciliterende grondbeleid.

²⁸ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 38

²⁹ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 37

³⁰ VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 12

³¹ VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 12

3.2.2 Beleidsnota's

Bij het voeren van beleid door de overheid is het nodig om de prioriteiten en keuzes vast te leggen en te onderbouwen. Deze vastlegging en onderbouwing gebeurt in beleidsnota's. In de beleidsnota's wordt de visie van de overheid ten aanzien van een van de beleidsvelden vastgelegd. De nota's zijn uitgangspunten bij het uitvoeren van beleid en dienen als houvast en legitimering van gemaakte keuzes in de uitvoering. Ten aanzien van grondbeleid en kostenverhaal zijn de belangrijkste beleidsnota's de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, de Nota Grondbeleid en de Nota Ruimte. In deze nota's worden doelstellingen geformuleerd en keuzes gemaakt ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het geheel en het grondbeleid in het bijzonder. Het wetsvoorstel Grondexploitatiewet is een concrete uitvoering van beleid dat geformuleerd is in de Nota Grondbeleid en de Nota Ruimte. De ontwikkeling van het beleid voorafgaand aan het wetsvoorstel Grondexploitatiewet zal in deze paragraaf worden besproken.

3.2.3 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

Met de komst van de Vierde Nota Extra in 1990 werd de doelstelling van meer marktwerking vastgelegd. De overheid trachtte marktwerking te bereiken door meer concurrentie na te streven tussen commerciële marktpartijen. De sociale woningbouwopgave van de overheid was grotendeels gehaald. De kwantitatieve woningnood was achterhaald. Er moest meer kwaliteit in de plannen komen. Door meer concurrentie te stimuleren, was de veronderstelling, volgt meer kwaliteit als vanzelf. De overheid heeft hiertoe in het VINEX-beleid locaties aangewezen waar grootschalige woningbouw mocht plaatsvinden. Hier werd door marktpartijen op ingespeeld door op grote schaal grondposities in te nemen, veelal ook op verzoek van gemeenten. Hierdoor werd de concurrentie in een vroegtijdig stadium beperkt. Gevolg was dat de concurrentie zich in een eerder stadium van de ontwikkelketen ging afspelen. Er werd niet geconcurrereerd op plankwaliteit, maar om het bezit van de benodigde gronden voor realisatie van de plannen.³² De Vierde Nota Extra zorgde ervoor dat de verhoudingen op de grondmarkt aanzienlijk en versneld veranderden. De door het VINEX beleid beoogde concurrentie bleef uit en het beleid had de tegenovergestelde uitwerking. Naast het gebrek aan concurrentie kwam ook de regiefunctie van gemeenten in gedrang. In de praktijk ontstonden hierdoor onder andere problemen met het verhalen van kosten. Het VINEX-beleid heeft ervoor gezorgd dat in tien jaar tijd de min of meer monopolistische positie van gemeenten is ingeruild voor een dominante positie van projectontwikkelaars.³³ Gevolg hiervan was dat gemeenten meer en meer genoodzaakt zijn om samen te werken met de private partijen en dat faciliterend grondbeleid van steeds groter belang is geworden.

De Vierde Nota Extra en de uitwerking ervan is voor de overheid aanleiding geweest om zich te heroriënteren op de rol van de gemeentelijke overheid bij locatieontwikkeling³⁴ Daarnaast is de Nota aanleiding geweest voor de discussie over de effectiviteit van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In de praktijk bleek dat door samenwerkingsconstructies tussen ontwikkelaars en agrariërs gemeenten niet altijd hun voorkeursrecht konden uitoefenen. Het nadrukkelijk aanwijzen van de uitbreidingslocaties in combinatie met restrictief ruimtelijk beleid en spanning op de woningmarkt, leidde er toe dat de grondprijzen enorm stegen. Door een aantal partijen werd hier gebruik van gemaakt door te speculeren op bestemmingswijzigingen van agrarisch naar woondoeleinden. Deze

³² VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 26

³³ Huisman, C. *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar*, p.5

³⁴ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 26

sterke waardestijging van grond bij bestemmingswijziging heeft geleid tot een discussie over een rechtvaardige verdeling van baten en lasten. Het VINEX-beleid heeft voor de overheid een aantal ongewenste effecten gehad, wat aanleiding is geweest om zich te herbezinnen op haar beleid en modernisering van de beleidsinstrumenten.³⁵

3.2.4 Nota Grondbeleid

Op 10 januari 2001 is de *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid* gepresenteerd. In de Nota worden de doelstellingen ten aanzien van grondbeleid tot 2010 geformuleerd. Ten tijde van het verschijnen van de Nota Grondbeleid stond het grondbeleid volop in de belangstelling.

Aanleiding en doelstellingen

Als redenen voor de belangstelling voor het grondbeleid worden in de Nota Grondbeleid de volgende redenen genoemd:

- Uitbundige stijging van de grondprijzen als gevolg van de kwalitatieve spanning op de woningmarkt hebben geleid tot discussies over de rol van het grondbeleid hierin. De stijgende grondprijzen zijn van invloed op de mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren. Bovendien leidt de stijging van de grondprijzen ertoe dat wordt geanticipeerd op verdere prijsstijgingen met als gevolg een afnemende grondmobiliteit
- De totstandkoming van de Nota Ruimte maken, Ruimte delen (Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening). In deze nota is de ruimtelijke behoefte tot 2030 geformuleerd. Om de doelstellingen in de Nota Ruimte te halen, dient ruwweg een kwart van de oppervlakte van Nederland in meer of mindere mate van functie te veranderen. Een goed toegerust grondbeleidinstrumentarium voor de realisatie van het ruimtelijke beleid is hierbij essentieel
- De resultaten van een decennium lang VINEX-beleid worden zichtbaar. De kwaliteit van de zogenoemde 'VINEX-locaties' is niet onbesproken gebleven. Zo is er kritiek op de differentiatie van de bebouwing, de kwaliteit van de openbare ruimte en op de verslechterde prijs/kwaliteit verhouding van de woningen. Oorzaken die hiervoor worden aangedragen zijn, naast de spanning op de woningmarkt, gebrek aan concurrentie en een aangetaste regiefunctie³⁶ van gemeenten. Bij het opstellen van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is er behoefte aan een andere aanpak als destijds bij de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). De doelstelling om de marktwerking te bevorderen door commerciële marktpartijen meer in te schakelen bij de woningbouw is niet gerealiseerd. Ontwikkelaars en beleggers hebben in groten getale grondposities verworven nadat het Rijk de uitbreidingslocaties aangewezen had. Hierdoor werd er geconcentreerd om de markt in plaats van op de markt, waarbij grondbezit het doorslaggevend is en niet de plankwaliteit. Door het vroegtijdig innemen van grondposities werden potentiële concurrenten vroegtijdig buitenspel gezet. Daarnaast kwam ook de regiefunctie in een aantal gevallen in gedrang waardoor problemen ontstonden met het verhalen van kosten, het realiseren van kwaliteit en duurzaamheid en de integraliteit van planontwikkeling.
- Discussie over effectiviteit van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Door samenwerkingsconstructies kunnen gemeenten hun voorkeursrecht niet altijd

³⁵ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 27

³⁶ Onder regiefunctie wordt in de Nota Grondbeleid verstaan:
de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (er voor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (wordt ingericht) in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten.

uitoefenen. Daarnaast wordt er te weinig gebruik gemaakt van het bestaande instrumentarium en kan de transparantie van het gemeentelijke beleid verbeterd worden.

- Ten slotte is er discussie ontstaan over hoe om te gaan met grondspeculanten, en meer in het algemeen met de sterke waardeinstijgingen van grond bij bestemmingswijzigingen. Het heeft de vraag opgeworpen over een rechtvaardige verdeling van baten en lasten.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een integrale herbezinning op, en een modernisering van het grondbeleid in Nederland. Deze herbezinning en modernisering zijn verwoord in de Nota Grondbeleid.

In de Nota Grondbeleid worden, kort samengevat, de volgende doelstellingen genoemd:

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

Maatregelen

Om de doelstellingen als verwoord in de Nota Grondbeleid te verwezenlijken wordt een pallet aan maatregelen aangekondigd³⁷, welke grofweg als volgt zijn onder te verdelen:

- Het bestaande instrumentarium beter toepassen
- Het bestaande instrumentarium verbeteren
- Nieuw instrumentarium ontwikkelen

Om het bestaande instrumentarium te verbeteren is de Wvg uitgebreid en geldt deze inmiddels voor alle gemeenten. Daarnaast is er gekozen voor een integrale herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, gericht op handhaving, het geven van uitvoeringstaken aan Rijk en Provincie en het versterken van de rol van het bestemmingsplan. Ook de Onteigeningswet zal integraal worden herzien, gericht op stroomlijning en versnelling.³⁸ Een belangrijke stap in het moderniseringsproces is de introductie van de Grondexploitatiewet.

3.2.5 Nota Ruimte

Naast de Nota Grondbeleid bevat ook de Nota Ruimte onderdelen die hebben bijgedragen aan het waarom van de totstandkoming van de Grondexploitatiewet. In de Nota Ruimte wordt de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland gegeven en de daarbij behorende doelstellingen.

Het motto van de Nota Ruimte is: decentraal wat kan, centraal wat moet. De strekking van dit motto is dat de verantwoordelijkheid meer en meer bij gemeenten komt te liggen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. De nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Met de nota wordt een omslag beoogd in de planologie in Nederland. Het accent moet niet meer komen te liggen op toelatingsplanologie, maar op ontwikkelingsplanologie. Het kabinet

³⁷ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 121-128

³⁸ VROM, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 101

gaat daarbij uit van een dynamisch op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden.

Naast het uitgangspunt van de ontwikkelingsplanologie zijn decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid belangrijke uitgangspunten van de nota.³⁹ De nota moet met name veranderingen teweeg brengen ten aanzien van de wijze van sturing (het hoe) en niet zozeer de beleidsinhoud (het wat). Met het motto decentraal wat kan, centraal wat moet, krijgen de gemeentelijke bestemmingsplannen een centrale rol.

Over de sturingsfilosofie wordt in de Nota Ruimte het volgende opgemerkt:

“Het accent verschuift tevens van ordening naar ontwikkeling. Van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften wordt met de nota de weg ingezet naar sturing op hoofdlijnen, waarbij de verantwoordelijkheden niet bij het Rijk ligt, maar bij de decentrale overheden. Om problemen effectief aan te kunnen pakken, wordt samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven nodig geacht.”⁴⁰

Over de keuze voor ontwikkelingsplanologie zegt de Nota Ruimte:

“Met de keuze voor ontwikkelingsplanologie verschuift het accent van het stellen van beperkingen, naar het stimuleren van ontwikkelingen. Nederland gaat niet op slot, en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek.”⁴¹

Ontwikkelingsplanologie werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Doel hierbij is om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. In de Nota Ruimte wordt de visie ten aanzien van de invulling van de ontwikkelingsplanologie als volgt verwoord:

“Om invulling te geven aan de ontwikkelingsplanologie, moet de betrokken overheid zich meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven, dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. De overheid is één van de spelers.”⁴²

Het rijk ziet het als haar taak om andere overheden een adequate “gereedschapskist” voor de uitvoering te leveren, opdat de andere overheden in staat worden gesteld de uit de decentralisatie volgende taken uit te voeren. Een van de onderdelen hiervan is de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ook ten aanzien van het grondbeleid wordt er nieuw instrumentarium aangekondigd. Ten aanzien van de instrumenten van het grondbeleid zegt de Nota Ruimte het volgende:

“Bij instrumenten voor grondbeleid gaat het erom bestemmingen feitelijk te realiseren (regie) en daarbij financiële aspecten goed en eerlijk te regelen. De meeste beslissingen met betrekking tot verduidelijking en versterking van de positie van gemeenten, zijn reeds gemaakt in de Nota Grondbeleid (2001)”⁴³

³⁹ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 21

⁴⁰ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 24

⁴¹ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 36

⁴² VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 36

⁴³ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 40

In de Nota Ruimte wordt ook gesproken over de Grondexploitatiewet, onder de noemer grondexploitatieregeling. Over de noodzaak van de regeling het volgende:

“Het gebrek aan kostenverhaal en verevening op regionaal niveau is een belemmering voor ontwikkelingsplanologie. Andere overheden moeten bovendien zelf zorgen voor een groter deel van de financiering op een aantal terreinen (bijvoorbeeld groen in en om de stad).”⁴⁴

Beide noties zijn aanleiding om te bezien of het grondbeleidinstrumentarium, in aanvulling op de Nota Grondbeleid, aanpassing behoeft.

Wanneer dit aan de orde is, gelden de volgende uitgangspunten:

- Instrumenten voor grondbeleid staan overheden ter beschikking.
- Zij dienen alleen ingezet te worden ten opzichte van burgers en bedrijven indien zij niet mee willen werken aan de realisatie van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen (vrijwillige samenwerking heeft dus de voorkeur), én zij een profijt ervaren van overheidsinvesteringen.
- Instrumenten moeten bijdragen aan ontwikkelkracht van het ruimtelijk beleid en aan de doelen voor woningbouwproductie (inclusief prijs-kwaliteitverhouding).
- Er dient evenwicht te zijn in instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid
- Bij een adequaat instrumentarium voor faciliterend grondbeleid is er geen noodzaak voor overheden zelf actief op de grondmarkt te opereren
- De transparantie van financiële stromen moet gewaarborgd worden
- In het kader van de deregulering, zal de noodzaak van eventuele nieuwe instrumenten duidelijk aanwezig moeten zijn.⁴⁵

In de Nota Ruimte wordt de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening ook behandeld. Als trefwoorden bij deze wet worden genoemd; decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid. Naast deze trefwoorden, wordt de structuurvisie geïntroduceerd. Dit is een beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijk beleid kan neerleggen. In de structuurvisie kunnen beleidsdoelen worden opgenomen, die richtinggevend zijn voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten voor het bereiken van die doelen. Aan de structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma of agenda worden verbonden. De structuurvisie zelf bevat geen juridisch bindende normen.⁴⁶

Met de Nota Ruimte krijgen de decentrale overheid duidelijk meer verantwoordelijkheden. Om deze verantwoordelijkheden goed te kunnen uitvoeren, worden de beleidsinstrumenten aangepast en znodig nieuwe instrumenten geïntroduceerd.

3.3 Beleidsinstrumenten

Bij de uitvoering van beleid kan de overheid gebruik maken van een aantal instrumenten. Deze instrumenten zijn de middelen om de doelstellingen te bereiken.

Beleidsinstrumenten zijn in te delen in communicatieve, economische en juridische instrumenten. Met de instrumenten tracht de overheid de activiteiten (het gedrag) van de doelgroep doelgericht te sturen.

⁴⁴ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 40

⁴⁵ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 40

⁴⁶ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p. 49

Elk van de instrumenten heeft een stimulerende en een beperkende variant. Ten aanzien van juridische beleidsinstrumenten geldt dat er rechten aan kunnen worden ontleend, de verruimende variant. Daarnaast kan het juridische beleidsinstrument gebruikt worden om geboden en verboden op te leggen, de beperkende variant.⁴⁷

Bij de uitvoering van het beleid is de keuze uit één van de beleidsinstrumenten een belangrijke keuze. Deze keuze wordt mede beïnvloed door de uitvoerbaarheid van de verschillende alternatieven. De mate waarin de gekozen variant uitvoerbaar is, bepaalt mede de effectiviteit van het beleid. Het uitvoeringsproces moet in de keuze van de beleidsinstrumenten worden meegenomen. Hierbij kan worden teruggevallen op ervaringen die eerder met soortgelijke instrumenten zijn opgedaan.

Het voeren van beleid kan tot een aantal effecten leiden, de beleidseffecten. Het beleid wordt gevoerd met een bedoeling, dit zijn de zogenaamde beoogde effecten. De mate waarin de beoogde effecten worden bereikt, wordt de doelbereiking genoemd. De mate waarin het beleid aan de doelbereiking heeft bijgedragen wordt aangeduid als de effectiviteit van beleid. Het gevoerde beleid kan echter ook gevolgen hebben die men niet beoogde, de neveneffecten. Deze neveneffecten hoeven niet per definitie negatief te zijn. Naast deze onderverdeling in beoogde en neveneffecten, kunnen de effecten van beleid ook worden onderscheiden in voorzien en onvoorzien effecten. Het onderscheid met de vorige onderverdeling is dat effecten optreden die niet beoogd zijn, maar wel voorzien zijn.⁴⁸

Om te stimuleren/zorgen dat de uitvoering op de gewenste manier geschiedt, zijn er twee mogelijkheden. Er kan gekozen worden om het gewenste gedrag te belonen en hier gunstige condities aan te verbinden of aan het niet gewenste gedrag een sanctie te verbinden. Met de eerste optie wordt het conform de regels uitvoeren aantrekkelijk gemaakt en bij de tweede optie wordt het niet conform de regels uitvoeren onaantrekkelijk gemaakt. Bij de tweede optie wordt verondersteld dat het gevolg van de onaantrekkelijkheid om af te wijken van de regels leidt tot het opvolgen van de regels.



Afbeelding 3.1: Er zijn verschillende opties om het gewenste gedrag te bereiken

3.3.1 Padafhankelijkheid

Wanneer de overheid nieuw instrumentarium introduceert en haar beleid aanpast heeft dat een aanleiding. Vaak heeft een beleidsactiviteit, zoals het wetsvoorstel Grondexploitatiewet, plaats als reactie op onverwachte ontwikkelingen of niet voorziene gevolgen van eerder beleidshandelen. Nieuwe vormen van beleid willen deze niet voorziene problemen oplossen, waarbij tevens onbedoelde neveneffecten optreden die niet altijd van tevoren zijn onderkend. Deze stap herhaalt zich een aantal malen en wordt padafhankelijkheid genoemd.⁴⁹

⁴⁷ Van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*

⁴⁸ Blommestein, Bressers en Hoogerwerf, *Handboek beleidsevaluatie, een multidisciplinaire benadering*

⁴⁹ Ekkers, P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag, 2002 p. 5

Daarnaast kunnen de omstandigheden waaronder het beleid wordt gevoerd veranderen wat tot gevolg kan hebben dat de beleidsdoelen niet meer gerealiseerd kunnen worden. Ook dit is een aanleiding om het beleid aan te passen of nieuw beleid te schrijven. De beleidsdoelen zijn tevens aan verandering onderhevig in de loop der tijd. Het bereiken van de eerder geformuleerde doelen maakt het middel om deze doelen te bereiken overbodig, het doel is immers bereikt. Aangezien doelen bereikt worden door inzet van middelen, heeft aanpassing en herformulering van de doelstellingen veelal tot gevolg dat de middelen ook kritisch bekeken dienen te worden en zo nodig worden aangepast. De Grondexploitatiewet is te beschouwen als een reactie op de gevolgen van het VINEX-beleid.

3.3.2 Grondbeleidsinstrumenten

Het Ministerie van VROM onderscheidt de volgende instrumenten:

- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigening
- Exploatieverordening en exploitatieovereenkomst
- Baatbelasting

De eerste twee instrumenten worden gebruikt voor de verwerving van de gronden, terwijl de overige instrumenten dienen om kosten te verhalen.

In de klassieke benadering van het grondbeleid vallen de eerste twee instrumenten onder het actieve grondbeleid en de laatste twee onder het faciliterende grondbeleid. In de praktijk bestaat geen strikte scheiding van beide begrippen.

3.4 Kostenverhaal

Wanneer sprake is van actief grondbeleid, worden alle kosten die de gemeente maakt voortvloeiend uit het in exploitatie brengen van gronden verdisconteerd in de uitgifteprijs. Wanneer er sprake is van faciliterend grondbeleid zal de gemeente ook medewerking verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden. Deze medewerking wordt geconcretiseerd in de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Deze voorzieningen bepalen voor een deel de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Met de aanleg van deze voorzieningen zijn grote bedragen gemoeid. De voorzieningen van openbaar nut kunnen worden omschreven als bouwwerken en werken, geen bouwwerken zijnde, waarvan het gebruik in beginsel open staat voor een ieder en die worden gekenmerkt door hun openbare functie. Het gaat hierbij om onder andere om voorzieningen met regionale of zelfs landelijke betekenis zoals autowegen en autosnelwegen. Kenmerken van deze voorzieningen is de non-rivaliteit (gebruik door de één gaat niet ten koste van gebruik door een ander) en de non-exclusiviteit (gebruikers kunnen niet worden uitgesloten van het gebruik van het goed). Voor deze goederen is het niet mogelijk om een prijs per eenheid vast te stellen en de gebruiker naarmate van zijn gebruik te laten betalen. Toch zal de aanleg van deze voorzieningen bekostigd moeten worden. Van een deel van de hiervoor genoemde voorzieningen, zoals de aanleg van rijkswegen, worden de algemene middelen aangesproken en draagt een ieder met een auto er aan bij via de wegenbelasting. Het is voor deze voorzieningen niet mogelijk de baten toe te rekenen aan een bepaalde groep gebruikers en een bepaald gebied.

Voor een ander deel van de voorzieningen van openbaar nut kunnen, zo is de algemene opinie, de baten wel worden toegerekend aan een beperkt aantal eigenaren en genothebbende van onroerende zaken en aan een begrensd gebied. Dit betreft de

voorzieningen van openbaar nut van 'locatiegebonden' betekenis, zoals wegen en straten, parkeerplaatsen, wijkparken, openbare speelplaatsen en straatverlichting. Deze voorzieningen worden aangelegd ten behoeve van een exploitatiegebied binnen een bestemmingsplan.⁵⁰

Ten aanzien van deze voorzieningen van openbaar nut mag de gemeente de kosten van aanleg ten laste brengen van daardoor gebate onroerende zaken.

In de praktijk is het lastig om te bepalen waar de grens ligt tussen 'plaatselijke' voorzieningen, waarvan de kosten verhaalbaar zijn en 'lokale' voorzieningen, waarvan de kosten niet verhaalbaar zijn.

3.4.1 Instrumentarium kostenverhaal

Om de kosten van de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut te verhalen staan de gemeenten een aantal instrumenten ten dienste. Ten aanzien van het kostenverhaal wordt algemeen betoogd dat er sprake is van een gesloten systeem van kostenverhaal van openbare voorzieningen dat voorziet in drie mogelijkheden⁵¹. De drie mogelijkheden zijn, via de gronduitgifte waarbij de overheid als eigenaar van de grond handelt, door het vrijwillig sluiten van een exploitatieovereenkomst en door het heffen van baatbelasting.

3.4.2 Kostenverhaal via gronduitgifte

Wanneer gemeenten eigenaar van de grond is, kan zij via de gronduitgifte de kosten die gemaakt zijn voor de aanleg van de openbare voorzieningen verhalen. Deze kosten worden dan verdisconteerd in de uitgifteprijs. Bij gronduitgifte treedt de gemeente op als een private partij. De gemeente beschikt over de bevoegdheid om over grondgebruik en/of het gebruik van haar bevoegdheden te contracteren. (art. 2:1 jo art 2:5 BW) Hierbij is het uitgangspunt dat het de gemeente vrij staat om deze bevoegdheid net als elke andere partij kan gebruiken. Hierbij gelden ten aanzien van de overheid wel een aantal beperkingen. Deze beperkingen houden in dat de gemeente:

- is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit het bestuursrecht en aan de redelijkheid en billijkheid uit het civiele recht;
- bij het maken van civielrechtelijke afspraken publiekrechtelijke regelingen niet mag doorkruisen;
- zich dient te houden aan bijzondere zich tot de overheid richtende wet en regelgeving.

Wanneer een gemeente privaatrechtelijk optreedt, mag dit niet worden gedaan in strijd met de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht. Daarnaast geldt dat op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten de afdelingen 3.2 tot en met 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet.

Het is de gemeente verboden om misbruik te maken van haar bevoegdheden, ook wanneer zij privaatrechtelijk optreedt. Het privaatrechtelijk handelen van de overheid is tevens gebonden aan de eisen van de redelijkheid en billijkheid uit het Burgerlijk Wetboek.

⁵⁰ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Handboek grondzaken, van grond naar bouwgrond*, supplement, E1/1 p.2 2002

⁵¹ HR 2 mei 2003 BR 2003, p. 611 e.v. (Nunspeet)

3.4.3 Kostenverhaal via de exploitatieovereenkomst

Naast de privaatrechtelijke mogelijkheid van kostenverhaal zijn er nog twee mogelijkheden van kostenverhaal. Een van de mogelijkheden om kosten te verhalen is via een exploitatieovereenkomst. Het verschil met het kostenverhaal via de gronduitgifte is dat de gemeenten geen eigenaar van (alle) grond hoeft te zijn. De exploitatieovereenkomst wordt gesloten op basis van een exploitatieverordening, welke gemeenten verplicht zijn om op te stellen.

In een exploitatieverordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. De verordening bevat onder meer voorschriften omtrent

- de gevallen waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
- de gevallen, waarin en de wijze waarop het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze, waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

In de loop der jaren is er de nodige jurisprudentie ontstaan over de reikwijdte en vrijheid van gemeenten bij het opstellen van de exploitatieverordening en de exploitatieovereenkomst.

De Hoge Raad is in 1996 tot oordeel gekomen dat een exploitatieovereenkomst inhoudelijk moet passen binnen het kader van de exploitatieverordening en de procedurevereisten van de verordening moeten worden nageleefd⁵²

"In de Memorie van Toelichting bij de WRO is (...) opgemerkt dat de – in het wetsontwerp verplicht gestelde – exploitatieverordeningen de rechtszekerheid voor de grondeigenaren verhogen (...) Het strookt met deze strekking aan te nemen dat, zo in een exploitatieovereenkomst de bepalingen van de toepasselijke exploitatieverordening niet in acht zijn genomen, zulks tot gevolg heeft dat de gemeente haar in de exploitatieovereenkomst neergelegde aanspraak op een financiële bijdrage niet geldend kan maken"

De gemeente moet zich bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten houden aan de voorschriften die zij zich zelf heeft gesteld bij het vaststellen van haar exploitatieverordening. Wanneer de gemeente afwijkt van de bepalingen die opgenomen zijn in de exploitatieverordening, bestaat het risico dat ontwikkelaars later een beroep op onverschuldigde betaling doen bij de rechter. De rechter toetst strikt aan de juiste toepassing van de exploitatieverordening.

In gevallen waarin in afwijking van de exploitatieverordening een overeenkomst wordt gesloten en door de strikte toetsing aan de exploitatieverordening door de rechter bestaat er een aanzienlijk risico van onverschuldigde betaling.

⁵² HR 16 februari 1996, NJ 1996, 608, m.n. Ch. W. Backes, AB 1996, 280, m.n. Th. G. Drupsteen (Van Lieshout/Uden)

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model exploitatieverordening opgesteld om gemeenten houvast te bieden bij het opstellen van de verordening. De model-exploitatieverordening van de VNG (MEV) heeft een ruimer bereik dan artikel 42 WRO waarin alleen de kosten voorzieningen van openbaar nut verhaald kunnen worden. De MEV bevat een lijst met kosten die voor verhaal in aanmerking komen. Naast de kosten van voorzieningen van openbaar nut staan onder andere de volgende onderdelen ook op de lijst:

- kosten van voorzieningen van openbaar nut buiten het exploitatiegebied, voor zover de binnen het exploitatiegebied gelegen onroerende zaken door deze voorzieningen, direct dan wel indirect gebaat zijn
- kosten van planontwikkeling, planvoorbereiding, planbeheer en plantoezicht
- kosten van het gemeentelijke apparaat, voorzover die rechtstreeks aan het in exploitatie brengen van gronden kunnen worden toegerekend
- overige kosten die in beginsel ten laste van de grondexploitatie behoren te worden gebracht.

Daarnaast is het met behulp van de MEV mogelijk om de kosten naar mate van mogelijk om de kosten naar mate van profijt toe te rekenen.

Bij partijen kan de behoefte bestaan, naar aanleiding van onderhandelingen, om af te wijken van de eerder opgestelde (model) exploitatieverordening. Veel gemeenten nemen daarom in de exploitatieverordening de volgende bepaling op:

"wanneer er sprake is van een samenwerking tussen een gemeente en een exploitant die verder gaat dan het verlenen van medewerking aan het realiseren van openbare voorzieningen en een exploitant er om vraagt, er een van de model exploitatieverordening afwijkende overeenkomst gesloten kan worden."

Door opname van deze bepaling in de voorwaarden waaronder een gemeente een overeenkomst sluit, proberen gemeenten en ontwikkelaar/bouwer het risico op onverschuldigde betaling te vermijden en toch een overeenkomst te sluiten op andere voorwaarden dan oorspronkelijk door één van de partijen is aangeboden. Er wordt in de praktijk beargumenteert dat aan de verordening is voldaan als deze een voorwaarde bevat dat van de verordening kan worden afgeweken. Echter wordt tevens beargumenteert dat de model-exploitatieverordening in strijd is met de wet en artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In de praktijk worden, bij toepassing van bovenstaande bepaling naast de overige (standaard) bepalingen ook ten aanzien van de volgende onderwerpen bepalingen opgenomen:

- Locatie-eisen
- Openbare ruimte eisen
- Uitgeefbaar gebied eisen
- Woningcategorie- en prijsklasse eisen
- Bouweisen
- Zeggenschapeisen

Ten aanzien van de model-exploitatieverordening wordt in de praktijk betwist of deze rechtsgeldig is of niet. In de jurisprudentie is tot op heden op dit punt nog geen uitspraak gedaan over de inhoudelijke geldigheid van dergelijke overeenkomsten.

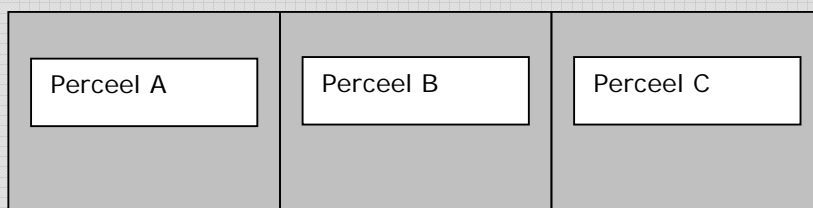
Er is ten aanzien van de model exploitatieverordening alleen jurisprudentie voorhanden over het niet juist toepassen van de verordening. Tot een inhoudelijke beoordeling is het nog niet gekomen.

Los van de vraag met welke exploitatieovereenkomst er gewerkt wordt, kan de gemeente de kosten pas verhalen op het moment dat er overeenstemming met de grondeigenaar wordt bereikt. Zonder overeenstemming kunnen de kosten niet worden verhaald.

Figuur 3.1 verevening op basis van de model-exploitatieverordening

In gemeente X worden voorzieningen aangelegd ten waarde van € 1.500.000,- ten behoeve van een te ontwikkelen locatie.

Binnen de locatie zijn drie percelen te onderscheiden, elk 10 hectare groot. Perceel A is weiland, perceel B is deels bebouwd en perceel C bestaat grotendeels uit kassen. Voor de berekening van de bijdrage per perceel, wordt van de fictie uitgegaan dat de gemeente de enige exploitant is.



De percelen kennen elk een verschillende inbrengwaarde.

Perceel A	€ 15,- per vierkante meter	€ 1.500.000,-	
Perceel B	€ 60,- per vierkante meter	€ 6.000.000,-	
Perceel C	€ 90,- per vierkante meter	€ 9.000.000,-	
Kosten aanleg voorzieningen		€ 1.500.000,-	+
Totale kosten gemeente		€ 18.000.000,-	

Gemiddelde kosten per vierkante meter € 60,-

Om kostendekkend te werken, zal de gemiddelde uitgifteprijs ook € 60,- bedragen

Bijdrage per perceel (bijdrage – inbrengwaarde = bijdrage)

Perceel A	(€ 6.000.000,- - € 1.500.000,-)	€ 4.500.000,-	
Perceel B	(€ 6.000.000,- - € 6.000.000,-)	€ 0,-	
Perceel C	(€ 6.000.000,- - € 9.000.000,-)	- € 3.000.000,-	+
Resultaat gemeente		€ 1.500.000,-	

Dit resultaat zal de gemeente volledig aanwenden voor de aanleg van de voorzieningen.

3.4.4 Kostenverhaal via de baatbelasting

De derde mogelijkheid van kostenverhaal is het opleggen van een heffing baatbelasting. De wettelijke basis van deze heffing ligt in artikel 222 Gemeentewet, luidende:

"Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven. De aan de voorzieningen verbonden lasten worden geheel of gedeeltelijk omgeslagen"

De baatbelasting maakt het mogelijk om kostenverhaal af te dwingen, er is geen overeenstemming nodig. De baatbelasting kan worden gezien als het sluitstuk binnen de instrumenten van kostenverhaal. Wanneer het gemeenten niet gelukt is om de gronden in eigendom te verwerven, wordt getracht overeenstemming te bereiken over het kostenverhaal en een exploitatieovereenkomst te tekenen. Wanneer partijen er dan ook niet uitkomen, kan de baatbelasting uitkomst bieden.

De baatbelasting is gebaseerd op het profijtbeginsel. Alleen de onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van de gemeente én die gebaat zijn door de voorzieningen aangelegd door de gemeente worden in de heffing betrokken. De grondslag voor de heffing is het daadwerkelijk gebaat zijn van de onroerende zaak door de voorzieningen. De baatbelasting kan ook gelden voor reeds bestaande bebouwing, zolang deze baat heeft bij het aanleggen van de voorzieningen.

Voorzieningen

Onder voorzieningen wordt verstaan, materiele fysieke werken die door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand worden of zijn gebracht. Een planologische maatregel, zoals een bestemmingswijziging, kan om die reden niet als een voorziening in de zin van art. 222 Gemeentewet worden aangemerkt. Het gaat bij de voorzieningen als bedoeld in de baatbelasting om voorzieningen die dienstbaar zijn aan het openbaar belang. Voor de werken of werkzaamheden die specifiek voor één onroerende zaak worden verricht of geen openbaar karakter hebben, kan geen baatbelasting worden geheven.

Aan de hand van jurisprudentie kan het volgende (niet-uitputtende) overzicht worden samengesteld van voorzieningen, waarvan de kosten door middel van heffing van baatbelasting kunnen worden verhaald:

- aanleg van grondwerken
- aanleg van rioleringswerken
- aanleg van straten, wegen en pleinen
- aanleg van milieutechnische voorzieningen (bijvoorbeeld geluidsschermen)
- aanleg van plantsoenen en andere groenvoorzieningen
- aanleg van parkeerhavens, parkeerstroken en parkeerterreinen
- aanleg van trottoirs
- aanleg van lichtmasten en brandkranen met de nodige aansluitingen

De kosten die voor verhaal in aanmerking komen zijn beperkt tot de kosten van fysieke voorzieningen.⁵³

Onderhoud of verbetering

Onderhoudswerkzaamheden kunnen niet worden aangemerkt als een voorziening waarvoor in het kader van de baatbelasting kostenverhaal kan plaatsvinden. Voor werkzaamheden die verricht worden door de gemeente die als een 'verbetering' kunnen worden aangemerkt, is kostenverhaal door middel van de baatbelasting wel mogelijk. In de praktijk is het lastig om de scheidslijn tussen verbetering en onderhoud te trekken. Zo heeft het wegwerken van achterstallig onderhoud een verbetering tot gevolg, maar kan niet als zodanig worden geschaard onder de noemer voorzieningen van art. 222 Gemeentewet.

De gemeente dient aan te tonen of er sprake is van een verbetering. Indien er bij herinrichtingwerkzaamheden zowel (groot) onderhoud als verbetering plaatsvindt, moeten de kosten daarvan worden gesplitst in onderhoudskosten en kosten van verbetering. Slechts de kosten van verbetering kunnen door middel van de baatbelasting worden verhaald.⁵⁴

Bovenwijkse voorzieningen

Bij de kostentoerekening van bovenwijkse voorzieningen stijgt de baat uit boven een bepaalde wijk. Hierbij kan gedacht worden aan bruggen en tunnels die stadsdelen verbinden of grote plantsoenen en parken die tussen twee of meer stadsdelen zijn gelegen. De meeste voorzieningen die door een gemeente worden gerealiseerd, worden aangemerkt als 'wijkse' voorzieningen, zoals de aanleg van groenvoorzieningen en herinrichting van een winkelstraat. Het stelsel van de baatbelasting brengt met zich mee dat er geen gebate onroerende zaken buiten de heffing mogen worden gelaten. Wanneer dit wel gebeurt, kan de verordening onverbindend worden verklaard aangezien er dan geen sprake is van correcte omslag van de kosten. Bij het treffen van bovenwijkse voorzieningen dient te worden onderzocht of de baat concreet toewijsbaar is aan onroerende zaken die in een bepaald gedeelte van de gemeente zijn gelegen. Wanneer vastgesteld wordt dat dit het geval is, zou een heffing baatbelasting tot de mogelijkheden van kostenverhaal kunnen behoren. Des te sterker het bovenwijkse karakter, des te lastiger is de concrete toewijsbaarheid.⁵⁵

Gebate onroerende zaken

Zoals gezegd heeft de baatbelasting betrekking op gebate onroerende zaken. Het begrip 'baat' is echter niet omschreven in art. 222 Gemeentewet. Uit de jurisprudentie en de wetgeschiedenis kan ten aanzien van baat worden opgemerkt dat sprake van baat is wanneer onroerende zaken geschikt of beter geschikt moeten worden voor bebouwing of in een voordeliger positie moeten komen te verkeren. In de loop der jaren heeft de belastingrechter een nadere invulling aan het begrip gebaat gegeven. De aanwezigheid van baat zal steeds moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden. De baat moet concreet en aantoonbaar zijn en mag niet te verwaarlozen gering zijn.

⁵³ Burg, M.P. van der e.a., *Compendium gemeentelijke belastingen*, 4^e druk, Kluwer, Deventer, 2005, p. 221

⁵⁴ o.m. HR 8 augustus 2003, nr. 36 766, *Belastingblad* 2003, blz. 974

⁵⁵ Burg, M.P. van der e.a., *Compendium gemeentelijke belastingen*, 4^e druk, Kluwer, Deventer, 2005, p. 224

De gemeente dient alle gebate objecten in de heffing te betrekken, anders is er geen sprake van een correcte omslag van de kosten. Indien niet alle gebate objecten in de heffing worden betrokken, dan is er sprake van ongelijke behandeling van gelijke gevallen door de gemeentelijke wetgever, hetgeen leidt tot een willekeurige belastingheffing en tot een onverbindend verklaring van de verordening.

Een waardestijging van de onroerende zaak kan een indicatie zijn dat er sprake is van baat. Dit is echter niet de enige indicatie. Ook zonder waardestijging van de onroerende zaak kan er sprake zijn van baat. De baat kan gelegen zijn in een betere bereikbaarheid, een gunstigere ligging en betere gebruiksmogelijkheden.

Differentiatie

Voorstelbaar is dat niet alle gebate onroerende zaken binnen het gebate gebied evenveel baat ondervinden van de aanleg van de voorzieningen. Zo kan een betere ligging van de onroerende zaak, wat het geval kan zijn als een object op korte afstand is gelegen van de voorziening leiden tot een hoger tarief. Binnen de baatbelasting is het mogelijk om de heffing te differentiëren indien niet alle objecten in dezelfde mate baat ondervinden van de getroffen voorzieningen. Er dient echter wel sprake te zijn van substantiële verschillen in de baatwerking.

Bekostigingsbesluit

Om tot heffing van de baatbelasting over te kunnen gaan, moeten de gemeente een bekostigingsbesluit nemen. Hiertoe is de gemeente wettelijk verplicht. Het besluit dient genomen te worden vóór het treffen van de voorzieningen. In het besluit moet verplicht worden aangegeven in welke mate de aan de voorzieningen verbonden lasten door middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Tevens moet het bekostigingsbesluit een aanduiding van het gebied bevatten waarbinnen de gebate onroerende zaken zijn gelegen.⁵⁶ Op het moment van vaststellen van het bekostigingsbesluit is het nog niet zeker of ook daadwerkelijk tot heffing zal worden overgegaan. Het nemen van het besluit is een formele voorwaarde om op een later tijdstip een baatbelasting te kunnen invoeren. Wordt het bekostigingsbesluit niet, of te laat genomen, is het voor gemeenten niet mogelijk om de baatbelasting te heffen.⁵⁷

Naast de verplichte onderdelen uit lid twee van artikel 222 Gemeentewet wordt in het bekostigingsbesluit doorgaans een omschrijving opgenomen van de voorzieningen die zullen worden getroffen. De mate waarin de kosten van de desbetreffende voorzieningen worden verhaald, wordt aangegeven met een percentage van de totale kosten van de voorzieningen of een kostenbedrag dat maximaal zal worden omgeslagen over de gebate objecten.

Bij de daadwerkelijke heffing van de baatbelasting is het percentage of het genoemde kostenbedrag het maximaal verhaalbare. Of de daadwerkelijke kosten hoger uitvallen is in die gevallen niet van belang. Het staat de gemeente wel vrij om de het percentage ten gunste van de belastingplichtige te verminderen.

⁵⁶ Art. 222 tweede lid, Gemeentewet

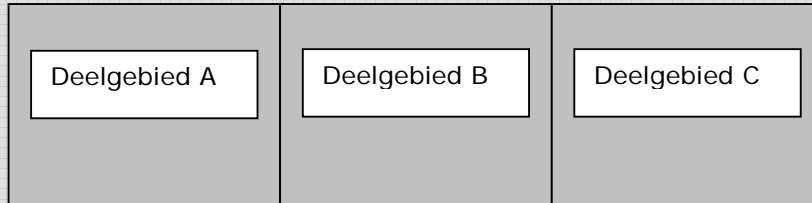
⁵⁷ Burg, M.P. van der e.a., *Compendium gemeentelijke belastingen*, 4^e druk, Kluwer, Deventer, 2005, p. 237

Aanduiding van het gebate gebied

De aanduiding van het gebate gebied kan in het bekostigingsbesluit zowel door een tekstuele omschrijving worden gedaan als met behulp van arceringen op een kaart. In het bekostigingsbesluit dient de werkelijkheid zo nauwkeurig mogelijk te worden benaderd. Om de financiële risico's voor gemeenten te vermijden, is er bij de vaststelling van het gebate gebied enige vrijheid voor de gemeente. Het gebate gebied in het bekostigingsbesluit hoeft niet exact overeen te komen met het gebied dat in de latere belastingverordening wordt opgenomen. De gemeentelijke vrijheid bij het vaststellen van de grenzen houdt op indien de gemeente een zo ruim gebied heeft aangeduid met uitsluitend als doel om de financiële risico's te vermijden

Figuur 3.2 Kostenverhaal via de baatbelasting

In gemeente X worden voorzieningen aangelegd ter waarde van € 1.500.000,-. Van deze voorzieningen wordt door onderstaand gebied in gelijke mate baat ondervonden en zijn de bestemmingen eveneens gelijk. Binnen het gebied zijn drie deelgebieden te onderscheiden, elk 10 hectare groot.



Het opleggen van een heffing baatbelasting leidt tot het volgende overzicht:

Totale kosten	€ 1.500.000,-	
<u>Oppervlakte gebaat gebied</u>	<u>300.000 m²</u>	/
Kosten per m ²	€ 5,-	
Heffing baatbelasting perceel A	€ 500.000,-	
Heffing baatbelasting perceel B	€ 500.000,-	
<u>Heffing baatbelasting perceel C</u>	<u>€ 500.000,-</u>	+
Totale kostenverhaal	€ 1.500.000,-	

Exploitatieovereenkomst en baatbelasting, een verschil?

Uit bovenstaande blijkt dat de gemeenten een drietal instrumenten van kostenverhaal ter beschikking staat. Wanneer de gemeente de grond niet in bezit heeft, is er keuze uit twee instrumenten. Bij deze keuze rijst de vraag of een van beide methoden tot een hoger kostenverhaal kan leiden. Wanneer er sprake is van een gelijk profijt van getroffen voorzieningen, mogen er geen onaanvaardbare verschillen bestaan tussen het kostenverhaal via een baatbelasting en een exploitatieovereenkomst.

In de praktijk zullen er evenwel verschillen tussen de beide methoden van kostenverhaal optreden. De exploitatieovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen partijen, waarbij er bij wilsovereenstemming tussen partijen in de praktijk meer kosten verhaald kunnen worden dan mogelijk op basis van de exploitatieverordening. Hiervoor dienen gemeenten wel de voorwaarde in de verordening op te nemen dat van de verordening kan worden afgeweken. Doet een gemeente dit niet en worden er meer kosten verhaald dan op basis van de exploitatieverordening mogelijk is, bestaat het risico op onverschuldigde betaling.

Ook met opname van de bepaling bestaat er nog steeds het risico op onverschuldigde betaling. Tot op heden is er echter nog geen uitspraak voorhanden over de rechtsgeldigheid van dergelijke overeenkomsten. Vanuit de vakliteratuur wordt deze rechtsgeldigheid echter wel in twijfel getrokken⁵⁸

3.4.5 Resumé

Uit voorstaande blijkt dat gemeenten de keuze heeft uit drie methoden van kostenverhaal. Bij toepassing van de methoden ontstaan er ten aanzien van elk van de methoden een aantal knelpunten. Zo is het probleem bij kostenverhaal via de gronduitgifte het in bezit hebben van de gronden. De private grondverwerving heeft sinds de VINEX opgave een grote vlucht genomen. In veel van de gevallen hebben marktpartijen grondposities ingenomen en is de gemeente niet de enige grondbezitter. De jurisprudentie en ontwikkeling van het zelfrealisatie beginsel in combinatie met de grondposities en opties van marktpartijen, maken het verwerven van gronden door de gemeente er niet makkelijker op. Het inzetten op onteigenen is een lange procedure die zorgvuldig doorlopen moet worden.

Kostenverhaal via de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening dient op vrijwillige basis te gebeuren. Het kostenverhaal is niet afdwingbaar. De exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening mag ook niet wezenlijk verschillen van het kostenverhaal via de baatbelasting.

Toepassing van de baatbelasting brengt een langdurige periode van onzekerheid met zich mee voor de gemeente en kent, door de zorgvuldige toetsing door de rechter, een groot afbreukrisico. Een succesvol beroep tegen een aanslag baatbelasting heeft tot gevolg dat alle aanslagen opnieuw moeten worden gedaan. Daarnaast is het in de praktijk lastig het gebate gebied aan te geven en leidt het onderscheid tussen onderhoud en verbetering tot de nodige discussie.

In de uitvoering van het kostenverhaal in de praktijk constateert de wetgever naast de hiervoor opgenoemde knelpunt nog een aantal tekortkomingen:

- via de baatbelasting kunnen maar een deel van de kosten verhaald worden;
- via de baatbelasting komen alleen de kosten van de fysieke voorzieningen voor verhaal in aanmerking;
- de exploitatieovereenkomst leidt tot langdurige onderhandelingen;
- free-riders kunnen de dans ontspringen;
- bij particulier grondexploitatie is er geen publiekrechtelijk instrument voor verevening, waardoor onrendabele delen van een bouwlocatie niet gerealiseerd dreigen te worden;
- gemeenten hebben geen publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie;
- particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond;
- Bij de overdracht en inrichting van gronden die bestemd zijn voor openbare ruimte treden knelpunten op;
- Om een goede balans tussen rood, groen en blauw te bewerkstelligen dienen locaties integraal ontwikkeld en gefinancierd te worden. Hierbij is kostenverhaal en verevening essentieel.⁵⁹

⁵⁸ Thunissen, F.H.A.M., *Verhaal van exploitatiekosten, een verward verhaal*, in tijdschrift Bouwrecht, september 1999

⁵⁹ *Kamerstukken II 2004/05*, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 4-7

Hoofdstuk 4 Het proces van locatieontwikkeling, de samenwerkingsvorm

In dit hoofdstuk zal het proces van locatieontwikkeling worden beschreven. Dit proces kan op verschillende manieren beschreven en benaderd worden. De beschrijving kan onder andere vanuit het perspectief van één van de actoren, of vanuit het perspectief van het te realiseren vastgoed/project worden gezien. Als één van de actoren in het proces centraal wordt genomen, ontstaat een beschrijving van de organisatorische werkzaamheden en handelingen van de actor. Hierbij worden de te verrichten werkzaamheden door de actor binnen het proces beschreven. Wanneer het te realiseren project/vastgoed als centraal uitgangspunt wordt genomen in de procesbeschrijving, ontstaat er een beschrijving van de verschillende fases in de planvorming en realisatie van het project en het vastgoed.

In dit hoofdstuk zal er een beschrijving worden gegeven van het proces van locatieontwikkeling met de totstandkoming van de samenwerking en de invloed die het grondeigendom hierop heeft als centraal uitgangspunt. Met dit hoofdstuk wordt niet beoogd een generieke beschrijving van het proces van locatieontwikkeling te geven die op een velerlei situaties toepasbaar is. Met dit hoofdstuk wordt getracht inzicht te verschaffen in de invloed die grondeigendom kan hebben, op het proces van locatieontwikkeling en de samenwerking tussen actoren binnen het gebied. Doel is tevens niet om een uitgebreide beschrijving te geven van de verschillende verschijningsvormen van publiek private samenwerking. De casestudy is gebruikt om een beeld te geven van de huidige situatie van kostenverhaal en samenwerking bij locatieontwikkeling. De casestudy is ondersteunend aan het uitgevoerde literatuuronderzoek en de procesbeschrijving als weergegeven door de wetgever.

4.1 De casus

Het proces van locatieontwikkeling met de totstandkoming van de samenwerking tussen publieke en private partijen is te verdelen in de volgende drie fasen:

- Fase I Grondeigendom en het verwerven van een positie
- Fase II Onderhandelingen over de samenwerking en uitvoering
- Fase III Uitvoering en realisatie van de bouwlocatie

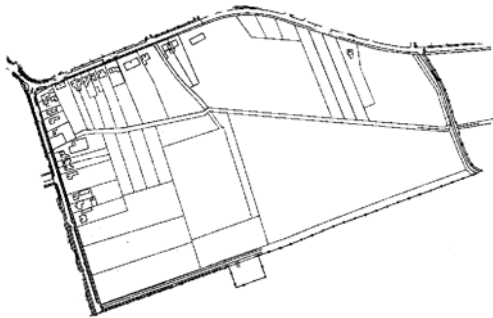
Aan de hand van de casus zullen deze fasen doorlopen worden. Tussen de fasen is geen sprake van strikte scheiding, er is sprake van overlap tussen de verschillende fasen.

Voor de casestudie is een casus geselecteerd waarbij gebruik is gemaakt van de verschillende mogelijkheden tot kostenverhaal die er op basis van de huidige wetgeving zijn. De gegevens van de casus zijn geanonimiseerd.

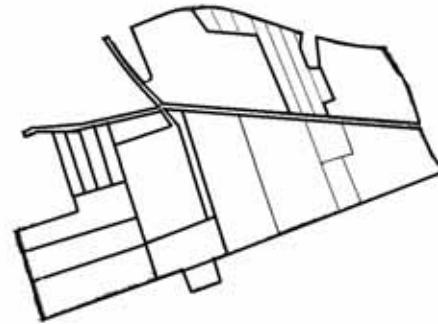
Alvorens het proces van locatieontwikkeling te beschrijven zal eerst de uitgangssituatie worden beschreven. Als uitgangssituatie is de periode genomen voordat de planvorming en betrokkenheid van private partijen aan de orde is. Het uitgangspunt is het grondeigendom van particulieren die de grond gebruiken voor de uitoefening van hun bedrijf.

De afbeeldingen hieronder laten de oorspronkelijke verkaveling zien. Afbeelding 4.1 geeft de het gehele gebied weer. Afbeelding 4.2 is een schematische weergave van het gebied waarbij de onderdelen die later niet in de ontwikkeling zullen worden betrokken zijn weggelaten.

Afbeelding 4.1: Oorspronkelijke verkaveling 1999



Afbeelding 4.1: Schematische weergave



4.2 Fase I Grondeigendom en het verwerven van een positie

Een onderdeel van de casestudie is de analyse van het grondeigendom op de betreffende locatie. Deze analyse richt zich op het verkrijgen van eigendom door private partijen die anticiperen op mogelijke ontwikkelingen in het gebied en de gemeente.

Het eigendom van een zaak is het meest veelomvattende recht dat aan zaak kan worden ontleend. Eigendom van grond geeft private partijen een sterke positie in de onderhandelingen met de gemeente over toekomstige ontwikkelingen.

Naast het feit dat grondeigendom private partijen een sterke onderhandelingspositie geeft, levert het tevens toekomstige bouwproductie op. Grond is een van de belangrijkste grondstoffen van een ontwikkelaar. Zonder grond is het voor een ontwikkelaar stukken lastiger om te gaan produceren. Met een goede voorraad grondstoffen stelt de projectontwikkelaar toekomstige productie veilig, of in ieder geval, vergroot de kans op toekomstige productie. Van de gronden die worden aangekocht is doorgaans nog niet zeker dat er gebouwd mag worden.

Net als voor private partijen is grondeigendom ook voor gemeenten zeer belangrijk. Met het grondeigendom heeft de gemeente de grootst mogelijke zeggenschap over het realiseren van een nieuwe bouwlocatie. Grondeigendom is ook voor de gemeente van belang om, bij niet volledig grondeigendom, de onderhandelingspositie te versterken.

Bij locatieontwikkeling in het buitengebied zal er veelal gebouwd gaan worden op gronden waarvan de bestemming, bij aankoop door één van de partijen, veelal agrarisch is. De bestemming zal moeten worden gewijzigd. Deze bestemmingswijziging van agrarisch naar woningbouw zorgt ervoor dat de opbrengstpotentie enorm wordt

verhoogd. Dit maakt het zowel voor gemeenten als private partijen aantrekkelijk om de gronden in agrarische staat aan te kopen. Het maakt het tevens voor partijen aantrekkelijk om te gaan speculeren met gronden. Hierbij worden de gronden niet aangekocht met het doel om in de toekomst te gaan bouwen maar om te profiteren van de waardevermeerdering als gevolg van de bestemmingswijziging.

4.2.1 Wet voorkeursrecht gemeenten

Om speculatie te voorkomen en de kans op verwerving te vergroten kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen. Het voorkeursrecht kan gevestigd worden op gronden waaraan in een ter inzage gelegd structuurplan of een ter inzage gelegd bestemmingsplan een niet agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van het plan.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) maakt het gemeenten mogelijk om, door vestiging van een voorkeursrecht, bij voorrang een onroerende zaak of een beperkt recht op een onroerende zaak te verwerven. In de Wvg is bepaald dat de eigenaar bij een voorgenomen verkoop verplicht is de onroerende zaak eerst aan de gemeente aan te bieden. Het voorkeursrecht dat door gemeenten gevestigd kan worden, blijft niet oneindig van kracht. Na het vestigen van het voorkeursrecht zal de gemeente zich in moeten spannen om de plannen voor het gebied binnen de wettelijke termijn definitief vast te stellen.

4.2.2 Strategische aankopen

Private partijen die willen ontwikkelen, zullen zoveel en zo vroeg mogelijk gronden proberen aan te schaffen. Hiermee wordt getracht om de gronden aan te kopen voordat de gemeente het voorkeursrecht vestigt. Bij het aankopen richten private partijen zich veelal op locaties waarbij de kans het grootst is dat er in de toekomst onder de meest gunstige omstandigheden geproduceerd kan worden. Het besluit om aan te kopen is deels gebaseerd op kennis van de lokale marktomstandigheden, een analyse van de gemeentegrenzen, beleidsnota's. Naast een analyse van de geformaliseerde beleidsstukken is het tevens een kwestie van ondernemersschap om te besluiten om gronden aan te kopen.

De locaties worden gekozen door een mix van de volgende elementen:

- Ruimtelijk beleid op Rijksniveau
- Provinciaal beleid
- Initiatieven en voornemens lokale overheid
- Gezond verstand
- Kennis van de lokale marktomstandigheden en eigendomsposities

Gemeenten kunnen, net als projectontwikkelaars zelf gronden aankopen voor die gebieden waar de uitbreiding gepland staat. Dit kan via een minnelijke overeenkomst met de grondeigenaren in het gebied. De gemeente kan deze aankopen doen zonder dat er een voorkeursrecht gevestigd moet zijn. De minnelijke aankoop stelt gemeenten in staat om in een vroegtijdig stadium gronden aan te kopen. Een gemeente kan, net als private partijen dus ook strategische aankopen doen, gebaseerd op interne planvoorbereidingen. De ontwikkeling van de aangekochte locaties kan dan nog een aantal jaren op zich laten wachten. Deze strategische aankoop door de gemeente blijft veelal niet onopgemerkt. Wanneer gemeenten gronden aankopen, gebeurt dit veelal met een reden en met het oog op de toekomst. De aankoop door de gemeente kan een

prijsopdrijvend effect hebben en de speculatie over toekomstige ontwikkelingen versterken. Wanneer private partijen hier lucht van krijgen, wordt er door hen veelal overgegaan tot aankoop van omliggende percelen. Ook al is er nog geen duidelijkheid over de termijn waarop ontwikkeld zal worden.

In de casus is de aankoop van gronden geanalyseerd. De analyse hiervan leert dat in relatief korte tijd gronden zijn aangekocht door partijen die ook betrokken zijn bij de uitvoering en bouw van de woningen.

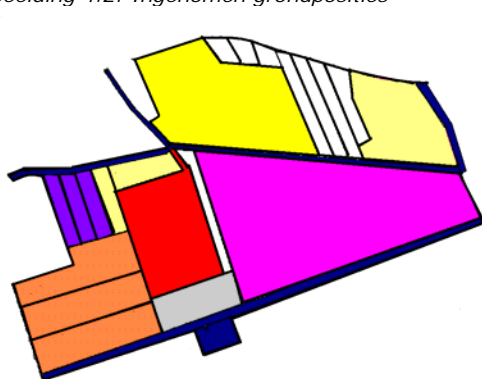
In een periode van anderhalf jaar zijn veruit de meeste gronden in het gebied aangekocht door een aantal partijen. De eerste partij heeft aangekocht in het vierde kwartaal van 1999 en heeft tevens de laagste prijs betaald. Na de eerste aankoop volgen er al binnen afzienbare tijd meerdere transacties. De prijzen die betaald zijn liggen veelal op hetzelfde niveau. Dit niveau ligt aanzienlijk boven de agrarische waarde. De betalingsvoorwaarden komen eveneens bij de verschillende transacties overeen. Bij de aankoop van de gronden is de bestemming nog agrarisch en kunnen de gronden nog niet worden aangewend voor woningbouw. Bij de betaling wordt hier rekening mee gehouden. Een deel van de prijs wordt bij het passeren van de akte betaald en het overige (in deze transacties veelal het grootste deel) bij het onherroepelijk worden van het nieuwe bestemmingsplan.

Tabel 4.1: Overzicht grondeigendom

Kleur	Aankoopdatum	Partij	Aandeel
geel	oktober 1999	Bouw/ontwikkelingscombinatie	16,68%
rood	maart 2000	Architect- stedenbouwkundig bureau	10,59%
grijs	juli 2000	Beleggingsmaatschappij	3,65%
geel	september 2000	Bouwbedrijf X	8,13%
geel	januari 2001	Bouwbedrijf X	3,21%
roze	maart 2001	Woningstichting	31,00%
oranje	juli 2002	Bouwbedrijf	15,36%
blauw	datum onduidelijk	Gemeente	11,38 %

Naast deze partijen heeft de gemeente ook een deel van de gronden in handen. Dit betreft met name de openbare wegen.

Afbeelding 4.2: Ingenomen grondposities



De partijen hebben deze gronden aangekocht in de verwachting dat er in de toekomst gebouwd zal kunnen worden.

Waarop de verwachtingen zijn gebaseerd is per partij lastig te achterhalen. Het vermoeden dat er in de toekomst op een locatie gebouwd kan gaan worden, kan voor een marktpartij al aanleiding zijn om gronden aan te kopen. Dit vermoeden kan ontstaan doordat de gemeente in het gebied gronden heeft aangekocht. Dit aankopen door de gemeente kan een signaal zijn dat de gemeente plannen heeft met het gebied. Het feit dat de gemeente hiervoor een particulier (agrariër) in het gebied benaderd heeft om te informeren of deze bereid is om zijn gronden te verkopen aan de gemeente kan het gehele proces al in werking zetten. In deze casus komt ook duidelijk naar voren dat wanneer een ontwikkelaar grond aankoopt van een agrariër ver boven de agrarische waarde dit tevens een signaal kan zijn voor andere partijen om ook grondposities in te nemen.

Per partij zal het moment waarop besloten wordt om de gronden te kopen verschillen. Zodra in een gebied bekend is dat er marktpartijen gronden aankopen van agrariërs heeft dit een prijsopdrijvend effect voor de overige gronden. In de casus valt dit ook duidelijk af te lezen. Het bedrag dat de eerste marktpartij betaald heeft, zet de trend voor de prijs van de overige gronden.

4.2.3 Periode tussen innemen grondpositie en onderhandelingen

Tussen het moment waarop de partijen de gronden hebben aangekocht en het moment waarop er onderhandeld wordt tussen de gemeenten de private partijen zit een aantal jaren. De aankopen door de private partijen kunnen gedaan zijn alvorens de gemeente is gestart met de feitelijke planvoorbereiding en inventarisatie van mogelijke gebieden. Het is niet zo dat partijen gelijktijdig dezelfde handelingen verrichten. Partijen werken in de eerste fase veelal nog onafhankelijk van elkaar en voeren een eigen agenda. Er is tussen beide partijen op dat moment nog geen sprake van formeel overleg en de verschillende grondeigenaren opereren ook nog zelfstandig en zijn elkaars concurrent. Een ieder is op dat moment uit op het verkrijgen van een zo goed mogelijke positie. De partijen opereren op dat moment vanuit het eigen belang.

4.3 Fase II Onderhandelingen over de samenwerking en uitvoering

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke partijen betrokken zijn de locatieontwikkeling en hoe die betrokkenheid is ontstaan. Nu duidelijk is welke partijen betrokken zijn bij de locatieontwikkeling zal besproken worden hoe de partijen gaan samenwerken en hoe deze samenwerking tot stand is gekomen. Opgemerkt dient te worden dat fase I en fase II hier afzonderlijk van elkaar worden besproken terwijl in de praktijk deze scheiding niet scherp aanwezig hoeft te zijn. Er is overlap tussen de beide fases. Alvorens grond wordt aangekocht kan er al enige informele afstemming met de gemeente plaatsvinden over de voornemens en mogelijke bouwlocaties. Ook zijn de mogelijkheden die private partijen hebben om, ondanks het voorkeursrecht, toch een onderhandelingspositie te krijgen niet besproken. Uit onderzoek blijkt dat er in de praktijk meerdere methoden worden gebruikt om het voorkeursrecht te omzeilen.⁶⁰

⁶⁰ Groetelears, D. en Wolff, H. de, *Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht Gemeenten*, OTB Delft, 2004

Figuur 4.1 *Praktijkvoorbeeld van onderhandelingen tussen gemeente en marktpartij*

Haaksbergen wil meer geld zien van Rabo Vastgoed

HAAKSBERGEN - Het Marktpassageplan in Haaksbergen komt alleen maar van de grond als projectontwikkelaar Rabo Vastgoed fiks water bij de wijn doet. Concreet: de projectontwikkelaar moet met meer geld over de brug komen. Dat zegt wethouder M. Diepenmaat in Tubantia over de financiële problemen die zijn gerezen rond het centrumplan.

Het plan hangt nu aan een zijden draadje', aldus de wethouder in de krant. Deze week besloot het college van Burgemeester en Wethouders nog geen besluit te nemen over het Marktpassageplan, omdat de financiën ervoor nog steeds niet rond zijn. Diepenmaat licht toe: 'Berekeningen wijzen uit dat het plan niet uit kan voor de € 2,75 mln die het college er maximaal voor kan uitgeven. Er zou een tot anderhalf miljoen euro van de gemeente bij moeten. Dat laatste wil het college niet. Het wil niet zeggen dat het geld er niet is, maar Haaksbergen heeft meer plannen. We willen ook een mooie school bouwen in de Hassinkbrink/Wissinkbrink. De Noordsingel moet worden doorgetrokken en zo zijn er nog wel meer plannen. Het zou niet verantwoord zijn meer geld aan het centrumplan te besteden', zegt wethouder Diepenmaat.

Dus hebben burgemeester en wethouders besloten dat het Marktpassageplan er alleen komt, als Rabo Vastgoed meer betaalt. Diepenmaat heeft de indruk dat de projectontwikkelaar daartoe bereid is. 'Rabo Vastgoed maakt een flinke beweging. Ik heb de indruk dat ze er alles aan willen doen dat het goed komt. De projectontwikkelaar heeft bij de eerste versie van het centrumplan al veel kosten moeten maken. Straks kunnen ze winst maken bij de opstalontwikkeling. Maar dan moet de laatste hobbel nog wel worden genomen.'

bron: www.propertynl.com 3-8-2006

4.3.1 Onderhandelingen

Het proces van onderhandelen tussen de partijen zal op een gegeven moment een aanvang nemen. Hier is geen eenduidig moment voor te bepalen. Met het aankopen van de gronden door één van de grondeigenaren en het vestigen van het voorkeursrecht zijn de voorbereidingen voor de onderhandelingen getroffen en in feite daarmee impliciet ook de onderhandelingen.

Vanaf het moment dat een private partij een positie heeft ingenomen in het gebied is het voor de gemeente duidelijk dat deze benaderd zal moeten worden om te inventariseren wat de plannen van de private partij zijn. De private partij kan de gronden onder andere hebben aangekocht voor speculatieve doeleinden of met het doel om zo toekomstige bouwproductie proberen veilig te stellen. Ook kan het doel zijn om via de grondpositie, naast bouwproductie, ook bijkomende zaken te bewerkstelligen, zoals het verrichten van het stedenbouwkundige ontwerp, bouwrijp maken van de gronden etc.

Er zal geïnventariseerd moeten worden wat de bedoelingen zijn van de verschillende partijen met de gronden.

Naast het inventariseren van de plannen van de private partij zal ook de gemeente een visie hebben over de ontwikkeling van de locatie. De mate van regie die de gemeente wil voeren kan van invloed zijn op de uitkomst van de onderhandelingen. De bedoelingen van de private partij en de bedoelingen van de gemeente kunnen verschillen. De kans bestaat dat daaruit conflicten kunnen ontstaan.

Om het proces goed te laten verlopen en niet in eerste instantie de meest gevoelige onderwerpen op tafel te leggen, is er in de casus van grof naar fijn worden gewerkt. Hierbij is er planmatig en op basis van checklists gewerkt. De partijen leggen de afspraken en uitgangspunten waar men het over eens is achtereenvolgens vast in een: intentieovereenkomst, raamovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst en realisatieovereenkomst.

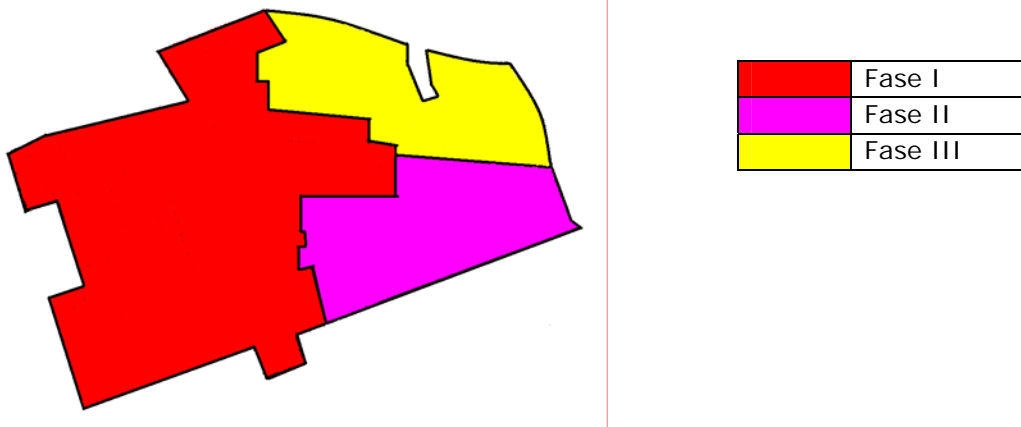
Tijdens deze onderhandelingen is over een groot aantal zaken overeenstemming moeten worden bereikt. Het gaat hierbij onder andere over:

- de uitgangspunten van de beide partijen
- of er een basis is voor samenwerking
- welke rol de gemeente zal aannemen. De regiefunctie van de gemeente wordt omschreven. De activiteiten die de gemeente voor haar rekening zal nemen
- doel van de private partijen met de gronden
- ambitieniveau binnen het gebied
- van toepassing verklaren of niet van de gemeentelijke exploitatieverordening
- verwachtingen ten aanzien van de basis waarop partijen in de samenwerking zullen participeren. Op basis van de inbreng van de gronden en naar rato waarvan de partijen bouwvolume verkrijgen
- mogelijke voorkeuren voor een juridische structuur
- de juridische structuur
- het ambitieniveau
- bepalen van een overlegstructuur
- financiële uitgangspunten
- inbreng van de gronden en verdeling van het bouwvolume
- fasering
- verdeling van de architecten, makelaarswerkzaamheden en bouwwerkzaamheden
- inbrengwaarde van de grond
- verwervingsstrategie gronden in het gebied die nog niet in bezit zijn

In de casus is er, in onderling overleg met de marktpartijen waar de gemeente mee in gesprek is, besloten om geen voorkeursrecht te vestigen. De gemeente is verantwoordelijk voor de verwerving van de overige gronden in het gebied. Over de verwervingsprijs zal afstemming plaats vinden met de marktpartijen.

Daarnaast is in de casus is ten aanzien van de fasering besloten om het gebied in 3 fasen te realiseren en voor elk van de drie gebieden een aparte realisatieovereenkomst te tekenen. Daarnaast is ten aanzien besloten dat partijen participeren naar rato van inbreng van de gronden. Partijen krijgen daarbij naar rato van de inbreng de ruwe gronden bouwrijpe grond en bouwcontingenten. Degene met het meeste grondeigendom krijgt dus ook het meeste bouwvolume. Daarnaast is over de verdeling van een aantal werkzaamheden ook overeenstemming bereikt zoals de bouwwerkzaamheden, de makelaarswerkzaamheden en de architectwerkzaamheden.

Afbeelding 4.3: Fasering van het project



4.3.2 Wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen

In het onderhandelingstraject zijn de beide partijen van elkaar afhankelijk. De partijen hebben elkaar nodig om tot een efficiënte locatieontwikkeling te komen. Om de samenwerking tussen de partijen zo optimaal mogelijk te laten verlopen, dient er gewerkt te worden op basis van een goede vertrouwensbasis. Een goede vertrouwensbasis en bewustzijn van de wederzijdse afhankelijkheid zorgt er voor dat er gebruik gemaakt kan worden van de wederzijdse expertise, er snel gewerkt kan worden en er geen negatieve energie gestoken hoeft te worden in het voeren van procedures.

Bij het onderhandelen en overleggen over de inhoud van de verschillende overeenkomsten is het vertrouwen nog gebaseerd op toezeggingen en nog niet gebaseerd op samenwerking en bindende afspraken. Het gaan samenwerken tussen de partijen gebeurt op vrijwillige basis. De partijen kunnen niet gedwongen worden om met elkaar samen te werken.

Wanneer het partijen niet lukt om op de manier van de gemeente, gegeven zijn publiekrechtelijke en financiële voorwaarden of voor een ontwikkelaar/bouwer op commerciële randvoorwaarden op aanvaardbare wijze tot samenwerking te komen, kan er geconstateerd worden dat de optimale oplossing voor het gebied als geheel niet wordt bereikt. Wanneer het partijen niet lukt om tot samenwerking te komen heeft de gemeente de mogelijkheid om een onteigeningsprocedure te starten en de ontwikkelaar kan een beroep op zelfrealisatie doen. De onteigeningsprocedure kan zorgen voor de nodige vertraging in de uitvoering en het zorgt er tevens voor dat de verstandhouding tussen partijen niet ten positieve wordt beïnvloed.

4.3.3 Onteigening en zelfrealisatie

Wanneer de onteigeningsprocedure wordt gestart door de gemeente kunnen de private partijen een beroep op zelfrealisatie doen. Inzet van de onteigening is het verkrijgen van de gronden en om vervolgens het plan te realiseren op de voorwaarden die de gemeente voor ogen staat door de gronden uit te geven. De inzet van het beroep op zelfrealisatie door de private partij is het kunnen realiseren van de bouwlocatie. De private partijen zullen een aantal argumenten kunnen inbrengen tegen het voornemen om te onteigenen door de gemeente. Bij het beroep op zelfrealisatie wordt de noodzaak om te onteigenen betwist omdat de private partij stelt zelf te kunnen en willen realiseren.

In de loop der jaren zijn er een aantal standaardverweren gevormd bij een beroep op zelfrealisatie en het onteigeningsproces.⁶¹ Naast de verweren in het kader van een beroep op zelfrealisatie zijn er nog een aantal verweren die een rol kunnen spelen bij de onteigeningsprocedure, echter in dit kader is het beroep op zelfrealisatie het meest relevant.

Bij een procedure over onteigening en zelfrealisatie worden er een drietal criteria gehanteerd bij de beoordeling van de onteigeningsprocedure:

- het aantonen van de noodzaak tot onteigening
- het wel of niet in staat zijn tot zelfrealisatie
- het wel of niet voldoende inzicht geven in de plannen en in het publiek belang zijn van de onteigening

Daarnaast worden er in de praktijk een aantal criteria gehanteerd waaraan voldaan moet worden om een succesvol beroep op zelfrealisatie te kunnen doen⁶²:

- de grondeigenaar beschikt over voldoende kennis, ervaring en geld
- de grondeigenaar verklaart bereid te zijn het plan uit te voeren zoals dat de gemeente voor ogen staat. Dit wordt onder andere aangetoond door het overleggen van plannen en een financieringsopzet
- de grondeigenaar verklaard bereid te zijn een exploitatieovereenkomst te sluiten
- de grondeigenaar is bereid grond ten behoeve van openbare voorzieningen over te dragen aan de gemeente

Wanneer een grondeigenaar een beroep op zelfrealisatie doet kan een gemeente toch succesvol onteigenen. Ook hiervoor vallen uit de jurisprudentie een aantal criteria te halen. Een gemeente kan onteigenen bij een beroep op zelfrealisatie:

- Als er sprake is van een plan dat integraal en in onderlinge samenhang moet worden ontwikkeld en de benodigde grond niet in zijn geheel in bezit is van de eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie.
- Als het gaat om grond ten behoeve van openbare voorzieningen, zoals verkeer, waterhuishouding en groen.
- Als de grond van de belanghebbenden dermate verspreid is gelegen dat van doelmatige zelfrealisering van het plan geen sprake kan zijn.
- Als de wijze van planuitvoering die de belanghebbende voor ogen staat in strijd is met de planuitvoering die de gemeente voor ogen staat.
- Indien de belanghebbende niet aan de door de gemeente voorgestane planuitvoering kan voldoen.
- Wanneer de belanghebbende niet aannemelijk maakt zich te willen conformeren aan de planuitvoering die de gemeente voor ogen staat.
- Indien de belanghebbende over te weinig grond beschikt en afhankelijk is van de medewerking van de gemeente en de gemeente niet wil meewerken, bijvoorbeeld door het overdragen van grond aan de belanghebbende.

De criteria hebben in de praktijk geleid tot de nodige jurisprudentie waardoor de uitkomsten van een onteigeningsprocedure en een beroep op zelfrealisatie lastig te voorspellen zijn.

⁶¹ Overwater, P.S.A., Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid; wie de grond heeft, die bouwt, 2002, Kluwer, Alphen aan den Rijn p. 89-95

Wanneer tijdens de onderhandelingen de partijen ver uit elkaar liggen en het er naar uit ziet dat er geen overeenstemming wordt bereikt, kan er een onteigeningsprocedure worden gestart door de gemeente. De marktpartijen zullen in dat geval een beroep op zelfrealisatie doen. Hiermee komen de partijen tegenover elkaar te staan. De gevolgen van het doorlopen van de procedure zijn onzeker en het doorlopen van de procedure kan tevens voor een impasse in de onderhandelingen zorgen. Dit is voor beide partijen niet de meest optimale situatie. In de casus is er derhalve ook geen gebruik van gemaakt. Partijen kunnen wel dreigen met het inzetten van de instrumenten om zo de eigen onderhandelingspositie te verbeteren.

Het in eigendom hebben van grond is voor de private partijen in de casus een sterke positie omdat de gemeente de onteigeningsprocedure, met een maximale looptijd van .. jaar, met succes moet doorlopen.

4.3.4 Kostenverhaal via de samenwerkingsovereenkomst

In de casus is er tussen de partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin ook over het kostenverhaal afspraken zijn gemaakt. De afspraken tussen partijen gaan verder dan op basis van de exploitatieverordening mogelijk zou zijn. Partijen hebben verklaard af te wijken van de exploitatieverordening. In de overeenkomst wordt, in ruil voor planologische medewerking van de gemeente, ook een deel bovenplanse kosten opgenomen. Door de verordening niet van toepassing te verklaren is zoveel mogelijk voorkomen dat de gemeente het risico van onverschuldigde betaling loopt. De private partijen dienen bereid te zijn om de bovenplanse kosten te dragen anders is het voor de gemeente niet mogelijk deze af te dwingen.

4.3.5 Free-rider

Naast het feit dat er met de betrokken partijen een intentieovereenkomst is getekend, zijn er ook andere partijen in het gebied actief. Na het tekenen van de intentieovereenkomst tussen de partijen is er een perceel in het gebied verkocht aan een projectontwikkelaar die niet betrokken is bij de gesprekken tussen de gemeente en de marktpartijen. Deze partij kan een beroep op zelfrealisatie doen en besluiten niet mee te doen aan de samenwerkingsovereenkomst. Om te voorkomen dat de partij niet meebetaald aan de aanleg van de voorzieningen zijn er door de gemeente een aantal acties ondernomen.

In eerste instantie wordt de ontwikkelaar uitgenodigd om deel te nemen aan de gesprekken met de overige marktpartijen. Het meest efficiënte is om de ontwikkelaar ook deel te laten nemen aan de onderhandelingen en partij te laten zijn in de samenwerkingsovereenkomst.

Wanneer de ontwikkelaar niet bereid is om samen te werken, om voor hem moverende redenen, en een beroep op zelfrealisatie doet zal de gemeente toch de kosten voor de aanleg van de openbare voorzieningen willen verhalen. Wanneer het niet lukt om tot overeenstemming te komen over de samenwerking, kan de gemeente overgaan tot onteigening. De procedure die hier voor doorlopen moet worden kan de nodige tijd in beslag nemen en het proces vertragen. Om de tijd die gemoeid is met een eventuele onteigeningsprocedure zo beperkt mogelijk te houden, wordt deze vooruitlopend op de uitkomsten van de onderhandelingen al gestart. Alvorens over gegaan kan worden tot de onteigening zal er via de minnelijke weg geprobeerd moeten worden om de gronden in eigendom te verkrijgen. De ontwikkelaar heeft, door het feit dat de onteigeningsprocedure langdurig is, de uitkomsten lastig te voorspellen zijn en de kans op een succesvol beroep op zelfrealisatie nadrukkelijk aanwezig is, een sterke positie.

Het alternatief voor de gemeente, bij het niet tot overeenstemming kunnen komen over de samenwerking of overdracht van de gronden, is niet erg aantrekkelijk. De gemeente zal een afweging moeten maken wat de voorkeur geniet, of het starten van de onteigeningsprocedure met een onzekere uitkomst, of het op korte termijn mee werken aan de eisen van de ontwikkelaar. De positie van deze ontwikkelaar die niet mee doet aan de samenwerkingsovereenkomst is daarmee sterk.

Bij een succesvol beroep op zelfrealisatie is het voor gemeenten niet mogelijk om het kostenverhaal via de exploitatieovereenkomst af te dwingen. Deze overeenkomst moet op vrijwillige basis tot stand komen. In de onderhandelingen over een eventuele samenwerking met de ontwikkelaar kan de gemeente, eventueel in overleg met de overige grondeigenaren, de fasering dermate aanpassen dat op de gronden van de zelfrealisator als laatste aan bod komen. Daarnaast kan de gemeente het woningbouwprogramma zo aanpassen dat op de gronden van de zelfrealisator de minst lucratieve bestemmingen worden gerealiseerd.

Deze beide opties betekenen dat de plannen die de gemeente al gemaakt heeft met de overige marktpartijen moeten worden aangepast. Dit kan de nodige tijd in beslag nemen en tevens ervoor zorgen dat er planologisch gezien niet de meest ideale oplossing wordt gevonden.

Afbeelding 4.4: Free-riders in het verleden. Laantje van der Gaag. Bij de aanleg van het spoor tussen Den Haag en Rotterdam kon geen overeenstemming worden bereikt over de grondprijs. Gevolg is dat het spoor om het perceel van Van der Gaag is aangelegd



Bron: www.spoorzoeker.nu

De partij die niet voornemens is, om in de ogen van de gemeente, vrijwillig (voldoende) mee te betalen aan de aanleg van de openbare voorzieningen wordt een free-rider genoemd. In de praktijk is onduidelijk in hoeveel procent van de gevallen er sprake is van free-riders.

In de casus kan de ontwikkelaar die gronden heeft aangekocht en niet met de samenwerkingsovereenkomst wenst mee te doen een bedrijfseconomische afweging maken en op basis daarvan bepalen of er een vrijwillige bijdrage wordt gedaan of dat de bijdrage in de aanleg van de voorzieningen door de gemeente moet worden afgedwongen. In het laatste geval zal het kostenverhaal via een heffing baatbelasting moeten gebeuren. De partijen die met de gemeente een samenwerkingsovereenkomst tekenen betalen meer kosten dan op basis van de exploitatieverordening mogelijk is. Hier is door deze partijen bewust voor gekozen omdat in ruil hiervoor planologische medewerking en inspraak in de inrichting van het project is verkregen. De ontwikkelaar

die niet in de samenwerkingsovereenkomst meedoet kan er voor kiezen om onder financieel aantrekkelijkere condities ook te kunnen bouwen. Deze aantrekkelijkere conditie is door middel van de aanslag baatbelasting bij te dragen aan de kosten van de aanleg van openbare voorzieningen. Hiermee kunnen in de praktijk minder kosten worden verhaald dan op basis van de exploitatieovereenkomst zou kunnen. Dit is voor de ontwikkelaar aantrekkelijker, gevolg is wel dat de partij aangemerkt kan worden als een free-rider met reputatieschade als mogelijk gevolg.

4.3.6 Kostenverhaal via de baatbelasting

Wanneer er met een van de partijen in het gebied niet vrijwillig tot overeenstemming gekomen kan worden, kan de partij door het ontbreken van overeenstemming, niet gedwongen worden om dezelfde kosten te betalen als de partijen die de overeenkomst wel getekend hebben. Toch zal de gemeente de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen ook op deze eigenaren willen verhalen. Hiervoor kan de gemeente een heffing baatbelasting opleggen. Om succesvol een heffing baatbelasting op te kunnen leggen zal de gemeente een bekostigingsbesluit moeten nemen. Hierin wordt opgenomen welke kosten de gemeente ten behoeve van de locatieontwikkeling zal maken. Dit besluit dient er voor om te voorkomen dat de gemeente kosten kan verhalen waarvan van tevoren niet is bekendgemaakt dat de kosten worden gemaakt.

Een positief punt van de baatbelasting is, dat de heffing baatbelasting afdwingbaar is. Als een van de nadelen van de baatbelasting wordt genoemd de beperkte zekerheid die de gemeente heeft wanneer er een heffing baatbelasting wordt opgelegd. Wanneer een van de partijen die is aangeslagen de heffing met succes aanvecht bij de rechter, moet ook de heffing voor alle overige partijen worden kwijtgescholden. Doordat er bij de toepassing van de baatbelasting de kosten naar rato van de baat worden omgeslagen, heeft één verkeerde aanslag tot gevolg dat de rato waarin de overige aanslagen zijn opgelegd ook niet meer klopt.

In de casus is een heffing baatbelasting niet aan de orde. Toch heeft de gemeente een bekostigingsbesluit genomen. Dit besluit is genomen omdat nog niet met alle partijen in het gebied tot overeenstemming is gekomen over het kostenverhaal. Het staat partijen vrij om een beroep op zelfrealisatie te doen. Om te voorkomen dat er geen baatbelasting kan worden geheven, wanneer er een succesvol beroep op zelfrealisatie gedaan wordt, heeft de gemeente dit besluit al genomen. De baatbelasting wordt geheven om de kosten van de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut toch te kunnen verhalen in het geval er een succesvol beroep op zelfrealisatie wordt gedaan.

4.4 Fase III Uitvoering en realisatie gebied

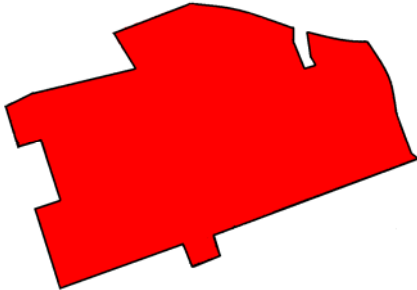
Met de partijen waarmee de gemeente de onderhandelingen is gestart is na verloop van tijd overeenstemming bereikt. Vanaf het moment dat de partijen de intentieovereenkomst hebben getekend en daarmee uitgesproken hebben dat er gewerkt zal worden aan een eventuele samenwerking, verandert de onderlinge verstandhouding.

De mate waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaar nodig hebben neemt toe naarmate het project meer en meer invulling begint te krijgen.

De partijen werken vanaf het moment dat er een samenwerkingsovereenkomst is getekend aan een gemeenschappelijk doel, namelijk het zo spoedig mogelijk en op zo efficiënt mogelijke wijze realiseren van de bouwlocatie. Op het moment dat de

samenwerkingsovereenkomst is getekend is werken de partijen samen op basis van bindende afspraken en zijn de voorwaarden waaronder er gewerkt wordt helder. De partijen zijn dan op elkaar aangewezen. Groot verschil met de eerste fase is dat er over de invulling van het project en de samenwerking en de verdeling van het bouwvolume en de kosten overeenstemming is.

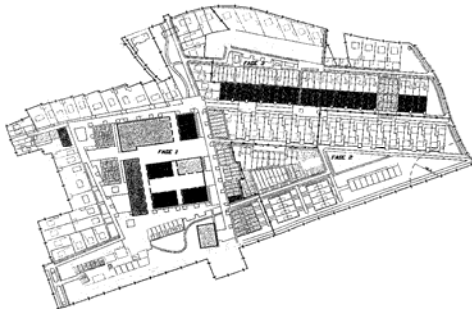
Afbeelding 4.5: Benadering van partijen. Gemeenschappelijk doel



In de casus zijn partijen overeen gekomen dat het project in drie fasen gerealiseerd zal worden. Voor elke zal een aparte realisatieovereenkomst worden opgesteld. Dit maakt het voor de partijen mogelijk om, bij wijzigende marktomstandigheden, de plannen aan te passen en wederom een aantal zaken af te stemmen.

Bij de uitvoering van de plannen doen zich tussen de contractpartijen zich veelal weinig problemen voor. De uitgangspunten en het programma zijn helder.

Afbeelding 4.6: Te realiseren bouwprogramma, het resultaat van de onderhandelingen



4.5 Samenvatting proces van onderhandelen

Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat zowel de gemeenten als de marktpartijen een aantal mogelijkheden hebben om zo goed mogelijk uit de onderhandelingen te komen. Bij de beoordeling van de uitkomsten van de onderhandelingen moet een onderscheid worden gemaakt naar het individuele resultaat van de deelnemers van de onderhandelingen en naar het resultaat voor de locatie in zijn geheel.

Wanneer de onderhandelingen tussen partijen lang duren en er geen overeenstemming kan worden bereikt op een aantal punten zullen partijen, om niet geconfronteerd te worden met onaantrekkelijke alternatieven zoals een onteigeningsprocedure, concessies moeten doen.

Voor een ontwikkelaar is het alternatief van de onteigeningsprocedure minder onaantrekkelijk dan voor de gemeente. De gemeente zal de procedures zorgvuldig moeten doorlopen en de noodzaak om te bouwen kan voor een gemeente ook groter zijn dan voor de ontwikkelaar, mits deze meerdere grondposities heeft in andere gemeenten waar de aandacht "tijdelijk" op gevestigd kan worden.

De mate waarin er concessies moeten worden gedaan is afhankelijk van de (grond)positie die je hebt als partij. Naarmate een partij in het gebied een grotere grondpositie heeft neemt de mate waarin de gemeente afhankelijk is van deze partij toe. Andersom geldt dit ook. Marktpartijen zijn sowieso afhankelijk van de gemeente omdat deze planologische medewerking moet verlenen. Het hebben van een grondpositie en de rechten die een particulier daar aan kan ontleen zorgen ervoor dat dit gebruikt kan worden om de onderhandelingen te beïnvloeden.

In de onderhandelingen over de samenwerking bij locatieontwikkeling zijn partijen van elkaar afhankelijk. De ene partij heeft in de casus het grondeigendom waaraan een aantal rechten kunnen worden ontleend, terwijl de andere partij eenzijdig in staat is om de gebruiksmogelijkheden van de gronden te beïnvloeden door middel van het wijzigen of het vaststellen van het bestemmingsplan.

De balans binnen de huidige regelgeving is min of meer gelijk, mits de grondbeleidsinstrumenten maar op een goede en adequate wijze worden ingezet. In veel van de gevallen wordt er in de huidige situatie op vrijwillige basis samengewerkt. De Neprom heeft onderzoek laten verrichten naar de resultaten van de vrijwillige samenwerkingsvormen en concludeert dat dit in veel gevallen tot goede resultaten heeft geleid.⁶³

⁶³ Neprom, *kostenverhaal in Vinex-locaties*, Kolpron consultants, Rotterdam, 2000 p. 5

"Salami is een gekruide worstsoort die je niet zo een-twee-drie naar binnen werkt. Het wordt gegeten in dunne plakjes. Dat is erg lekker. Plakje voor plakje werk je zo toch een hele worst naar binnen."⁶⁴

Hoofdstuk 5 Grondexploitatiewet

Nu het proces van locatieontwikkeling in het voorgaande hoofdstuk aan bod is gekomen, wordt in dit hoofdstuk stil gestaan bij de Grondexploitatiewet. Dat het niet meevalt een goede regeling van kostenverhaal te maken blijkt uit deze lange ontstaansgeschiedenis als beschreven in bijlage 1.

In dit hoofdstuk is er voor gekozen om de wet te beschrijven aan de hand van vragen die er tijdens het proces als in hoofdstuk 4 beschreven kunnen spelen. Er is niet voor een toelichting per artikel gekozen. Er wordt een aantal aspecten van het wetsvoorstel uitgelicht. Hierbij is van grof naar fijn gewerkt en wordt begonnen met de doelstellingen, gevolgd door een procedurele beschrijving en een inhoudelijke toelichting.

De Grondexploitatiewet is een middel om de beoogde doelstellingen te bereiken. De doelstellingen kunnen op meerdere manieren bereikt worden. Bij het opstellen van de Grondexploitatiewet zijn er gemotiveerde keuzes gemaakt. Bij het maken van deze keuzes heeft de wetgever een groot aantal deskundigen en adviesorganen geraadpleegd welke voorstellen tot verbetering van het kostenverhaal en de regiefunctie hebben gedaan. Alvorens in te gaan op het wetsvoorstel zal stil worden gestaan bij de voorgeschiedenis van de Grondexploitatiewet. Voor een uitgebreider overzicht wordt verwezen naar bijlage 1.

Bij dit hoofdstuk is uitgegaan van het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel op 7 juli 2006 en welke vervolgens ter behandeling naar de Eerste Kamer is gezonden.⁶⁵

5.1 Voorgeschiedenis Grondexploitatiewet

Deze paragraaf bevat een samenvatting van de belangrijkste adviezen en rapporten die er in de loop der tijd zijn uitgebracht in het kader van kostenverhaal en het grondbeleid in het algemeen.

De Grondexploitatiewet kent een lange voorgeschiedenis. Er wordt al jaren gewerkt aan een goede regeling van kostenverhaal. In de loop der jaren is het aantal elementen dat onderdeel uitmaakt van de Grondexploitatiewet uitgebreid. De Grondexploitatiewet bevat meer elementen dan ten tijde van de oorspronkelijke aanzet in 1994 het geval was. Ook het wetsvoorstel dat in deze scriptie is gebruikt bevat nog een aantal essentiële open einden. Zo is de kostensoortenlijst nog niet definitief vast en is nog niet zeker welke uitgiftecategorieën onderdeel van de locatie-eisen kunnen uitmaken.

Zoals vermeld heeft het huidige wetsvoorstel Grondexploitatiewet een lange ontstaansgeschiedenis en is er al vanaf 1994 aan het wetsvoorstel gewerkt.⁶⁶

⁶⁴ Schermer, K. en Wijn, M., *Vergaderen en onderhandelen*, Houten, 1999

⁶⁵ *Kamerstukken I* 2005/06, 30 218 A

⁶⁶ Brief van de Minister van VROM inzake het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra (Kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5).

Sindsdien zijn er de nodige onderzoeken en voorstellen gedaan ter verbetering van het kostenverhaal. Ondanks de adviezen is er nog geen nieuwe regelgeving, maar de adviezen hebben echter wel bijgedragen aan het huidige wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Onderdelen van de verschillende rapporten zijn opgenomen in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

In het verleden zijn er tot twee keer concrete voorstellen en standpunten van de overheidszijde gedaan. Het eerste wetsvoorstel grondexploitatieheffing sneuvelde na kritiek van de Raad van State en het tweede voorstel, de exploitatievergunning is inmiddels geïncorporeerd in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet

Uit de analyse over de wordingsgeschiedenis van de Grondexploitatiewet komt naar voren dat de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever was het terugdringen van het free-rider gedrag om zo een 100% kostenverhaal mogelijk te maken bij particuliere grondexploitatie.⁶⁷ Opvallend aan de discussie over de free-riders is dat de Minister niet in staat is om het aantal free-riders in de praktijk aan te geven.⁶⁸

Afbeelding 5.1: Free-riders, een serieus probleem of een onschuldig fenomeen?



Bron: www.thelittlerascals.net

Sinds 1994 is er een aantal doelstellingen bijgekomen welke ook zijn verwerkt in de Grondexploitatiewet. De wetgever acht het wenselijk om de mogelijkheden voor gemeentebesturen om bij grondexploitatie kosten te verhalen en eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit of realisatie van bouwlocaties te verbeteren.⁶⁹ De Grondexploitatiewet heeft dus een drieledige doelstelling, waar oorspronkelijk alleen een adequate regeling van het kostenverhaal aan de orde was.

Uit de rapporten blijkt dat er meerdere wegen en oplossingen zijn. Veelal zijn de oplossingen politiek geladen. In de rapporten worden oplossingen aangedragen en pogingen gedaan om een aantal zaken in één regeling te organiseren.

Uit de rapporten vallen de volgende zaken te concluderen:

- Er is behoefte aan duidelijkheid voor wat betreft het kostenverhaal.

⁶⁷ Brand, J.A.M., van den, en Nieuwenhuizen, R.D.J., *Grondvererving en baatbelasting "nieuwe stijl": een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid*, Nieuw-Vossemeer respectievelijk Kapel-Avezaath, 1993

⁶⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 218, nr. 6, p. 2

⁶⁹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 218, nr. 2, p. 1

- Over verevening valt uit de rapporten geen eenduidig standpunt te halen. De discussie over verevening en tot welke mate dit moet kunnen is veelal politiek geladen.
- In de rapporten wordt verschillende terminologie gebruikt voor hetzelfde onderwerp. Wat door de ene partij wordt opgevat als verevening wordt door de ander aangemerkt als baatafroming. Dit maakt het lastig om de standpunten te vergelijken. Een eenduidige formulering van de begrippen verevening en baatafroming zou een oplossing zijn.
- De rapporten gaan met name over de vraag wat rechtvaardig is in het kostenverhaal.
- De rapporten gaan niet zozeer over het feit dat er moet worden meebetaald, daar is overeenstemming over. De vraag is, waaraan moet worden meebetaald en waaraan niet.
- De rapporten gaan ook veelvuldig over de winst die ontstaat als gevolg van een bestemmingswijziging. Centrale vraag hierbij is of deze alleen toekomt aan de grondeigenaar of dat de overheid hier ook voor in aanmerking moet kunnen komen. De opvattingen hierover verschillen nogal.

Opvallend in de rapporten is dat er veelal gesproken wordt over de invulling van de grondbeleidsinstrumenten voor het kostenverhaal. De grenzen van het kostenverhaal die in de rapporten zijn gehanteerd zijn daarbij verschillend. Klaarblijkelijk is het niet eenduidig te bepalen welke kosten de overheid mag verhalen en wat ze tot haar taken moet rekenen. Dit is aanleiding voor de nodige discussie en onduidelijkheid bij partijen.

In de Kamerstukken behorende bij het wetsvoorstel Grondexploitatiewet wordt de nadruk voor de aanleiding van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet gelegd bij het tekortschieten van het huidige instrumentarium. Er wordt hiermee een tweetal zaken door elkaar gehaald. Instrumenten worden gebruikt om geformuleerd beleid ten uitvoer te brengen. Er wordt door de overheid beleid gevoerd om een aantal doelen te bereiken, waarbij de beleidsinstrumenten het middel zijn om de doelen te bereiken.

Bij de introductie van het wetsvoorstel worden er door de overheid een aantal nieuwe doelstellingen geformuleerd die met het huidige instrumentarium niet bewerkstelligd kunnen worden.

De discussie over de totstandkoming van de Grondexploitatiewet spitst zich toe op het nieuwe instrument terwijl de motivering van de wetgever in eerste instantie zou moeten gaan over de doelstellingen. De legitimatie van de Grondexploitatiewet wordt ontleend aan de werking van het huidige instrumentarium en niet aan nieuw geformuleerde doelstellingen binnen het overheidsbeleid. In de Nota Grondbeleid wordt slechts op bedekte en summiere wijze aandacht besteed aan de doelstellingen van het kostenverhaal.

Gerechtvaardigd zou zijn, wanneer de overheid eerst haar nieuwe taakomschrijving helder op papier zet en daarna de instrumenten bepaalt om dat uit te voeren. De discussie zou niet moeten gaan over *hoe* de overheid haar beleid uitvoert, maar *wat* moet de overheid als haar taak en beleid zien.⁷⁰

⁷⁰ zie hiervoor onder andere ook; Kam, G. de, *Nieuwe spelregels, instrumentarium grondmarkt behoeft andere grondslag*, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2000 p. 27-31

In de Nota Grondbeleid wordt er over het beleid het volgende opgemerkt:

*"Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie en is een zaak van de betrokken overheden zelf. Het kabinet is van mening dat overheden ten behoeve van publieke doelen voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn."*⁷¹

Hiermee wordt aangegeven dat met faciliterend grondbeleid hetzelfde bereikt moet kunnen worden als met actief grondbeleid.

*"Als de overheid faciliterend grondbeleid voert, is er geen onduidelijkheid over de pet die ze draagt, maar is het lastiger om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid. Immers dat kan nu nog alleen via het bestemmingsplan, de vrijwillige exploitatieovereenkomst of de baatbelasting"*⁷²

De mogelijkheden van het faciliterende grondbeleid moeten versterkt worden om dezelfde resultaten die met het actieve grondbeleid behaald worden te kunnen realiseren. In de Nota Grondbeleid worden de keuzes die de overheid maakt ten aanzien van de rolverdeling uiteengezet. Een onderbouwing van de gemaakte keuzes is niet expliciet opgenomen.

In het IBO rapport wordt ten aanzien van het kostenverhaal opgemerkt dat de free-riders een knelpunt vormen maar dat het probleem bij het kostenverhaal breder ligt.

*"Gemeenten willen kosten verhalen die volgens de huidige wettelijke regelingen en jurisprudentie niet kunnen worden verhaald."*⁷³

De introductie van de Grondexploitatiewet moet hier verandering in brengen. De grenzen van het kostenverhaal worden opnieuw gedefinieerd en het moet mogelijk zijn om een aantal kosten te verhalen die met de huidige regeling niet afdwingbaar verhaald kunnen worden.

Door te constateren dat er met het huidige beleid niet kan worden verhaald wat gemeenten wel willen verhalen is er echter nog geen onderbouwing van de gemaakte keuzes gegeven. Het geeft alleen aan dat het huidige instrumentarium, gegeven de nieuwe doelstelling, niet voldoet. Een expliciete herdefiniëring en onderbouwing van de taken en grenzen van het kostenverhaal is daarmee echter nog niet gebeurd.

⁷¹ VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 12

⁷² VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 12

⁷³ Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, *grond voor beleid*, eindrapportage juli 2000, p. 58

5.2 Aanleiding Grondexploitatiewet en tekortkomingen huidige instrumenten

Alvorens de inhoud van de Grondexploitatiewet te behandelen zal eerst worden ingegaan op de aanleiding voor de Grondexploitatiewet en de tekortkomingen van de huidige instrumenten die de wetgever noemt bij de introductie van het wetsvoorstel. Hiermee wordt duidelijk wat er in de huidige situatie in de ogen van de overheid niet goed gaat. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven wordt hierbij de nadruk door de wetgever gelegd op het functioneren en de eigenschappen van het huidige instrumentarium, waarmee het middel om de doelen te bereiken als uitgangspunt wordt genomen en niet de motivatie van de doelen die de overheid heeft bij het voeren van het grondbeleid.

In de Memorie van Toelichting wordt een aantal aanleidingen voor het wetsvoorstel genoemd. Het tekortschieten van het huidige instrumentarium voor kostenverhaal wordt aangedragen als aanleiding voor de Grondexploitatiewet.

De wetgever draagt de volgende tekortkomingen en aanleidingen aan:

- *"via de baatbelasting kunnen maar een deel van de kosten verhaald worden;*
- *via de baatbelasting komen alleen de kosten van de fysieke voorzieningen voor verhaal in aanmerking;*
- *de exploitatieovereenkomst leidt tot langdurige onderhandelingen;*
- *free-riders kunnen de dans ontspringen;*
- *bij particulier grondexploitatie is er geen publiekrechtelijk instrument voor verevening, waardoor onrendabele delen van een bouwlocatie niet gerealiseerd dreigen te worden;*
- *gemeenten hebben geen publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie;*
- *particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond;*
- *Bij de overdracht en inrichting van gronden die bestemd zijn voor openbare ruimte treden knelpunten op;*
- *Om een goede balans tussen rood, groen en blauw te bewerkstelligen dienen locaties integraal ontwikkeld en gefinancierd te worden. Hierbij is kostenverhaal en verevening essentieel.*"⁷⁴

5.3 Doelstellingen

De Grondexploitatiewet heeft een meervoudige doelstelling. Uit de Memorie van Toelichting komen de volgende doelstellingen naar voren.

*"Dit wetsvoorstel wil gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeenten op te lossen"*⁷⁵

Naast deze doelstellingen van de wet die expliciet worden genoemd, worden er in de toelichting nog een aantal andere doelstellingen genoemd.

⁷⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 4-7

⁷⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 2

Zo wordt ook vermeld dat de Grondexploitatiewet niet mag leiden tot vertraging in de uitvoering:

*"Benadrukt wordt het belang van het voorkomen van stagnatie in de uitvoering door vooraf helderheid te hebben over de aard en omvang van de toe te rekenen voorzieningen, als ook het voorhanden hebben van een adequaat publiekrechtelijk instrument in geval gemeenten en particuliere ontwikkelaars privaatrechtelijk niet tot overeenstemming kunnen komen"*⁷⁶

De Grondexploitatiewet heeft dus mede als doel om de stagnatie die optreedt wanneer partijen niet tot overeenstemming kunnen komen te voorkomen. Deze stagnatie duidt op de procedures die gevoerd worden op het moment dat er geen overeenstemming wordt bereikt.

Daarnaast moet de Grondexploitatiewet gaan functioneren als complement op het privaatrechtelijk spoor en zorgen voor een adequate regeling voor kostenverhaal, de kwaliteitseisen voor de locatie (inclusief particulier opdrachtgeverschap), uitgifte en beheer van de (openbare) gronden.⁷⁷

Ook moet de komst van de Grondexploitatiewet de transparantie van het grondbeleid vergroten en daar waar mogelijk de concurrentie en marktwerking versterken⁷⁸ "

Samenvattend formuleert de wetgever de volgende doelstellingen (in willekeurige volgorde) in de Memorie van Toelichting⁷⁹ :

- kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen
- verevening binnen een complex moet er voor zorgen dat een locatie integraal ontwikkeld kan worden, waarbij ook de onrendabele delen worden meegenomen
- er dient duidelijkheid te zijn over de verhaalbare kosten om zo de nadelige effecten in de vorm van lange onderhandelingen en procedures te voorkomen
- een goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op het realiseren van vrije kavels en sociale woningbouw
- knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente moeten worden opgelost
- er dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen (technisch en gericht op woningbouwprogramma) door de gemeente gesteld kunnen worden
- Grondexploitatiewet moet fungeren als een stok achter de deur, vrijwillige samenwerking staat voorop
- transparantie van het grondbeleid dient vergroot te worden
- daar waar mogelijk moet de concurrentie en marktwerking versterkt worden
- voorkomen van stagnatie in de uitvoering

⁷⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 9

⁷⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 10

⁷⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 8

⁷⁹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 8

5.3.1 Kostenverhaal

Een van de doelstellingen van de Grondexploitatiewet is gericht op het kostenverhaal. In de huidige praktijk levert dit in de ogen van de wetgever met name problemen op wanneer de overheid de gronden zelf niet bezit. De beschikbare instrumenten (baatbelasting en exploitatieovereenkomst) leveren een aantal problemen op:

"Wanneer er een exploitatieovereenkomst wordt gesloten is het niet duidelijk welke kosten verhaald kunnen worden. Het resultaat wordt in sterke mate bepaald door de onderhandelingsvaardigheid en de mate waarin partijen in de toekomst op elkaar aangewezen zijn. Ook vindt er baatafoming plaats. Dit is het geval wanneer er meer kosten in rekening worden gebracht dan wettelijk toegestaan. Het tegenovergestelde gebeurt ook, wanneer ontwikkelaars de exploitatieovereenkomst aanvechten op punten die in strijd zijn met de wet en gemeenten een deel van de bijdrage moeten terugbetalen aan de ontwikkelaar. Het vrijwillige karakter van de exploitatieovereenkomst maakt het ook niet mogelijk om free-riders aan te pakken."⁸⁰

Wanneer er kostenverhaal plaats vindt via de baatbelasting doen er zich andere problemen voor als bij de exploitatieovereenkomst. De baatbelasting is wel afdwingbaar, maar de uitvoering levert in de ogen van de wetgever problemen op:

"Het is in de praktijk een lastig te hanteren instrument met een laag rendement voor kostenverhaal. Het instrument heeft naast het feit dat het lastig te hanteren is en een laag rendement voor kostenverhaal heeft (vuistregel van 60% van de kosten) nog de volgende nadelen:

- *alleen kosten van fysieke voorzieningen van openbaar nut kunnen worden verhaald;*
- *de kosten van bovenwijkse voorzieningen, planschade, het opstellen van plannen en het volgen van procedures, fondsbijdragen en vereveningsbijdragen kunnen niet verhaald worden;*
- *het vereiste van het voldoen aan vormvoorschriften is moeilijk. Het nauwkeurig aanwijzen van het gebied waarbinnen onroerende zaken gebaat zijn is moeilijk;*
- *het wordt als onrechtvaardig ervaren dat bestaande percelen, waarvan de bestemming niet wijzigt, worden aangeslagen;*
- *verder is er onduidelijkheid over de te verhalen kosten*

Wanneer een aanslag baatbelasting in een procedure onverbindend wordt verklaard, heeft dit tot gevolg dat er geen belasting kan worden geheven in het gehele gebied en dat al geïnde bedragen moeten worden terugbetaald. Dit brengt een financieel risico met zich mee. Daarnaast is er (soms) sprake van een langdurige onzekere periode totdat de aanslagen onherroepelijk zijn. Ook is het met de baatbelasting niet mogelijk om kwalitatieve locatie-eisen te stellen".⁸¹

Door de aanpassing van de regelgeving moet duidelijk worden welke kosten verhaalbaar zijn en welke niet.

⁸⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 6

⁸¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 6

In de huidige praktijk is deze onduidelijkheid aanleiding tot gerechtelijke procedures en langdurige onderhandelingen. Duidelijkheid in de regelgeving moet hier verandering in brengen.

Deze duidelijkheid moet er komen door een limitatieve kostensoortenlijst. Bij algemene maatregel van bestuur zal definitief bepaald worden welke kosten voor verhaal in aanmerking komen. De kosten die op deze lijst voorkomen, komen voor verhaal in aanmerking. Komen de kosten niet voor op de lijst, dan komen ze ook niet voor verhaal in aanmerking.

5.3.2 Verevening

Naast een regeling voor het kostenverhaal is verevening ook één van de onderdelen van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Over de verevening zegt de Memorie van Toelichting het volgende:

"Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om publiekrechtelijk kosten binnen een locatie te verevenen. Hierbij worden de kosten binnen de locatie verrekend. De verevening wordt noodzakelijk geacht voor een integrale ontwikkeling van een locatie. Zonder verevening kunnen er onrendabele delen resteren, welke niet ontwikkeld kunnen worden. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid tot binnenplanse verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte geregeld. Aan gronden met een commerciële functie kan een hoger deel van de kosten worden toegerekend dan aan kosten met bijvoorbeeld een maatschappelijke functie."⁸²

"Doordat het wetsvoorstel goede mogelijkheden biedt voor binnenplanse verevening, kunnen economische minder sterke functies beter worden ontzien. Bovendien maakt de binnenplanse verevening het mogelijk dat ook onrendabele delen van locaties ontwikkeld kunnen worden, waardoor de totale kwaliteit kan toenemen."⁸³

Naast deze binnenplanse verevening is het tevens mogelijk om bovenplans te verevenen. De wetgever definieert bovenplanse verevening als volgt:

"Van bovenplanse verevening is sprake wanneer winstgevendende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of regio"⁸⁴

De gang van zaken in de huidige situatie wordt als volgt omschreven in de Memorie van Toelichting:

"In de praktijk zorgt het gemeentelijk grondbedrijf er meestal voor dat er binnen de gemeente verevend wordt tussen locaties die de gemeente actief of samen marktpartijen ontwikkelt, zodat onrendabele locaties ontwikkeld kunnen worden zonder dat er uit de algemene middelen geput hoeft te worden"⁸⁵

⁸² Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3. Memorie van Toelichting, p. 22

⁸³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3. Memorie van Toelichting, p. 35

⁸⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3. Memorie van Toelichting, p. 24

⁸⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3. Memorie van Toelichting, p. 24

Binnen een locatie kunnen er verschillen optreden tussen de waarde van de grond. Hierbij wordt bedoeld op de waarde die de grond heeft met het oog op de realisatie van de bouwlocatie. De kosten die gemaakt moeten worden om de gronden geschikt te maken voor gebruik in de ontwikkeling kunnen verschillen. Met name bestaande bebouwing op gronden binnen de ontwikkellocatie zorgen voor deze verschillen. Deze bebouwing moet eerst gesloopt worden voordat er nieuwbouw plaats kan vinden. Dit brengt kosten met zich mee. Ook moet er voor gezorgd worden dat de eventuele vervuiling van de gronden die opgetreden is door de bestaande bebouwing en gebruik is gesaneerd. Dit is een tijdrovende en kostbare aangelegenheid. Al deze kosten zorgen ervoor dat het voor partijen niet aantrekkelijk is om deze gronden aan te kopen met het oog op de ontwikkeling van de bouwlocatie. De voorkeur van partijen gaat uit naar onbebouwde en niet vervuilde grond. Deze gronden brengen aanzienlijk minder kosten met zich mee, waardoor er hogere rendementen kunnen worden behaald.

Daarnaast treden er verschillen op in waarde van de grond door de toekomstige bebouwing. Gronden waarop vrije sector woningen geprogrammeerd staan, vertegenwoordigen een hogere waarde dan gronden waarop sociale woningbouw geprogrammeerd is, of groenvoorzieningen en waterpartijen. Door de kosten die gemaakt moeten worden om de gronden geschikt te maken voor de toekomstige bebouwing en de verschillen in opbrengstpotentie kunnen bouwlocaties worden ingedeeld in rendabele delen en onrendabele delen.

De onrendabele delen kunnen echter zo gelegen zijn dat ze om planologische redenen toch ontwikkeld moet kunnen worden. Met name wanneer de onrendabele delen in het midden van de bouwlocatie ligt of aan de rand van de bestaande bebouwingsgrenzen is dit het geval.

Om te voorkomen dat de onrendabele delen (vervuilde grond, fabrieksgebouwen) niet worden ontwikkeld, wordt het met de Grondexploitatiewet mogelijk dat de rendabele delen bijdragen aan de kosten van de onrendabele delen.

5.3.3 Locatie-eisen

In het wetsvoorstel Grondexploitatiewet is het mogelijk om een aantal locatie-eisen te stellen. Deze eisen kunnen worden onderverdeeld in locatie-eisen ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en locatie-eisen die van toepassing zijn op de woningbouwcategorieën. Over het opnemen van de locatie-eisen zegt de wetgever het volgende:

"Met het instellen van een wettelijke regeling voor het stellen van locatie-eisen moet tevens duidelijk worden met welke aspecten de gemeente zich zou moeten bemoeien en tevens welke elementen niet door de overheid geregeld mogen worden. De rechtszekerheid op dit gebied moet hierdoor verbeterd worden. De transparantie van het grondbeleid moet met het wetsvoorstel ook vergroot worden, evenals de concurrentie en marktwerking."⁸⁶

Locatie-eisen en het exploitatieplan

De Grondexploitatiewet bestaat uit drie elementen. Het kostenverhaal, verevening en locatie-eisen. Deze eisen hebben betrekking op de wijze van uitvoering van een bestemming.

⁸⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 8

Er is voor gekozen om een aantal locatie-eisen in het bestemmingsplan op te nemen en een aantal niet. De eisen die niet zijn opgenomen in het bestemmingsplan, maar in het exploitatieplan bestaan uit de volgende onderdelen:

- Programma van eisen voor het bouwrijp maken
- eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen

Per locatie zal een specifiek programma van eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen nodig zijn. Deze eisen worden niet opgenomen in het bestemmingsplan.

"Deze eisen zijn niet in het bestemmingsplan opgenomen omdat ze grotendeels een meer technisch karakter hebben en hoofdzakelijk van belang zijn voor ontwikkelaars en eigenaren in het gebied".⁸⁷

Het kan noodzakelijk zijn om de eisen in de loop der tijd aan te passen. Met name ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte kan dit het geval zijn. Veranderende marktomstandigheden (tegenvallende vraag) moeten het mogelijk maken de kwaliteitseisen aan te passen. Wanneer deze eisen worden opgenomen in het bestemmingsplan is het niet eenvoudig om dit te bewerkstelligen. Een aanpassing zou immers ook een wijziging van het bestemmingsplan met zich mee brengen. Dit komt de flexibiliteit niet ten goede. Daarom is gekozen om de locatie-eisen op te nemen in het exploitatieplan.

Locatie-eisen en het bestemmingsplan

Naast bovengenoemde locatie-eisen die met name betrekking hebben op het bouwrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte is het met de Grondexploitatiewet mogelijk om ook eisen te stellen aan de woningbouwcategorieën.

"De categorieën die de gemeente mag hanteren in het bestemmingsplan zullen bij een Algemene maatregel van Bestuur worden aangewezen en nader gedefinieerd... zoals aangegeven wordt op dit moment gedacht aan de aanwijzing van slechts twee categorieën: sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap"⁸⁸

Waarbij voor het definiëren van particulier opdrachtgeverschap aansluiting wordt gezocht bij de definitie die het Ministerie van VROM hanteert:

"Particulier opdrachtgeverschap doet zich voor in de situatie dat een burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning"⁸⁹

In de huidige markt komen beide categorieën in de ogen van de wetgever niet voldoende van de grond. De opbrengsten van de sociale woningbouw maken dat het een oninteressante categorie woningen om te bouwen is voor ontwikkelaars.

⁸⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 12

⁸⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 5

⁸⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 5

De, in verhouding tot andere categorieën, lage opbrengsten zorgen ervoor dat veel ontwikkelaars in de onderhandelingen met de gemeente proberen deze categorie zo laag mogelijk te houden. In de huidige systematiek is het voor gemeenten niet mogelijk om de categorieën sociale woningbouw af te dwingen in de plannen. Gezien de verhoudingen op de woningmarkt en de lange wachtlijsten voor starters wordt het door de overheid wenselijk geacht om de bouw van sociale woningbouw af te kunnen dwingen.

Naast de sociale woningbouw is met de Grondexploitatiewet tevens de mogelijkheid gecreëerd om particulier opdrachtgeverschap af te dwingen en op te nemen als één van de locatie-eisen in het exploitatieplan.

De overheid acht het wenselijk dat particulieren in staat moeten zijn om zelf een woning te realiseren zonder daarbij afhankelijk te zijn van de plannen van ontwikkelaars. Om dit te bewerkstelligen moet een deel van de kavels van het exploitatiegebied verkocht worden aan particulieren. Veelal zijn ontwikkelaars hiertoe niet geneigd omdat hierdoor een deel van de opbrengsten verloren gaat. Naast het rendement dat behaald wordt met de grondexploitatie levert tevens de opstalexploitatie rendement op voor de ontwikkelaars. Wanneer er kavels verkocht worden, wordt er een deel van de opbrengsten misgelopen. In de huidige systematiek is het niet mogelijk om grondeigenaren te dwingen kavels af te staan voor particulier opdrachtgeverschap. Wanneer ontwikkelaars wel bereid zijn om kavels af te staan voor particulier opdrachtgeverschap wordt er gezocht naar compensatiemogelijkheden voor de opbrengsten die misgelopen wordt. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht in de verkoopprijs van de particuliere kavels, met als gevolg dat het voor een particulier financieel niet haalbaar is om de kavel zelf te realiseren.

De eisen ten aanzien van de locatie-eisen voor het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen zijn anders van karakter dan de eisen met betrekking tot sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. De eisen ten aanzien van het bouwrijp maken gelden met name voor de grondeigenaren en ontwikkelaars die het exploitatiegebied willen ontwikkelen.⁹⁰ Het zijn eisen gericht op de uitvoering van de werkzaamheden en de inrichting van de openbare ruimte. De locatie-eisen die betrekking hebben op de woningbouwcategorieën zijn anders van karakter. Deze gelden eveneens voor de grondeigenaren en ontwikkelaars die het gebied willen ontwikkelen, maar zijn tevens van belang nadat het gebied ontwikkeld is. De eerste categorie eisen heeft met name betrekking op het bouw- en woonrijp maken terwijl de tweede categorie eisen betrekking heeft op de bestemmingen die er aan het gebied gegeven kunnen worden.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 12*

Over het opnemen van de locatie-eisen die betrekking hebben op de uitgiftecategorieën is bij de behandeling van het wetsvoorstel veel te doen geweest. De hoogte van de percentages die er met betrekking tot de uitgiftecategorieën gesteld kunnen worden door de gemeente en de wettelijke verankering van de locatie-eisen zijn hierbij de grootste punten van discussie geweest.

In eerste instantie is er voor gekozen om de locatie-eisen ten behoeve van de uitgiftecategorieën in het bestemmingsplan percentages op te nemen. Hiervoor zijn door de wetgever de volgende argumenten aangedragen:

- *de eisen zijn niet alleen van belang voor de betreffende eigenaren in een gebied, maar ook voor eigenaren in andere locaties en voor woningzoekenden. Opname in het bestemmingsplan biedt ruime mogelijkheden aan inwoners om hun zienswijze naar voren te brengen en biedt rechtsbescherming aan alle belanghebbenden.*
- *De rechtsbescherming tegen de grondexploitatie-regeling wordt enigszins ontlast omdat derdebelanghebbenden daar dan niet meer tegen in het geweer hoeven te komen.*
- *Gemeenten die alleen de woningbouw-categorieën wil regelen hoeft niet per se het kostenverhaalsinstrument te gebruiken.*
- *Opname in het bestemmingsplan biedt een stevigere basis voor onteigening*
- *Er wordt door gemeenten al jaren gevraagd om de materie in het bestemmingsplan te kunnen regelen.⁹¹*

De voorgestelde regeling riep veel vragen op over de aantasting van de noodzakelijke flexibiliteit van het bestemmingsplan. Opname van de locatie-eisen voor het woningbouwprogramma in het bestemmingsplan zou de marktwerking kunnen beperken. Een aanpassing van het woningbouwprogramma aan de (relatief snel) veranderende marktomstandigheden zou op een wijziging van het bestemmingsplan met zich mee brengen. De wetgever heeft de regeling van het opnemen van de uitgiftecategorieën aangepast. Over deze aanpassing wordt het volgende opgemerkt:

"Bij globale nog uit te werken bestemmingsplannen kunnen gemeenten kiezen voor percentages met een bandbreedte en hoeven ze de situering nog niet op de plankkaart vast te leggen"⁹²

Tevens heeft de wetgever een aanpassing doorgevoerd voor een meer flexibeler regeling van de woningbouw-categorieën in bestemmingsplannen en exploitatieplannen. Hiertoe is bij nota van wijziging artikel 6.13 aangepast die het mogelijk maakt dat:

"een exploitatieplan een nadere invulling en detaillering kan bevatten van de eisen met betrekking tot de uitvoerbaarheid in een bestemmingsplan (welke bij algemene maatregel van bestuur worden beperkt tot sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap"⁹³ .

⁹¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 12

⁹² Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 4

⁹³ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 4

Tevens is in artikel 6.13 een zinsnede opgenomen die het mogelijk maakt om bij een globaal bestemmingsplan dat niet hoeft te worden uitgewerkt, gekozen kan worden voor een globaal exploitatieplan, mits ingevolge de fasering van het exploitatieplan nog geen bouwvergunningen kunnen worden verstrekt⁹⁴. De bepaling luidt als volgt:

*"Voor gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kan worden volstaan met een programma op hoofdlijnen voor het grondgebruik"*⁹⁵

Over de uitwerking en de invulling van de woningbouwcategorieën zegt de wetgever het volgende:

*"Wanneer er in een globaal bestemmingsplan of een nog uit te werken bestemmingsplan een globale woonbestemming is opgenomen met percentages voor de woningbouwcategorieën, kunnen deze in het exploitatieplan worden geconcretiseerd."*⁹⁶

Naar aanleiding van de aanpassing en behandeling van het wetsvoorstel zijn er verschillende amendementen (met overigens inhoudelijk dezelfde strekking) ingediend die betrekking hebben op de locatie-eisen en de uitgiftecategorieën.⁹⁷ Met de amendementen wordt beoogd dat gemeenten in staat zijn om specifieke locaties te kunnen koppelen aan bepaalde woningtypen en wordt anderzijds beoogd dat het bestemmingsplan onnodig gedetailleerd wordt en tot verdergaande juridisering van het ruimtelijk beleid leidt. Om dit bereiken wordt het volgende voorgesteld:

*"Mocht in de onderhandelingen het maken van afspraken over specifieke locaties niet lukken, dan biedt het exploitatieplan gemeenten de mogelijkheid deze locatie-eisen alsnog te stellen. Het exploitatieplan functioneert daarmee als uitvoeringsplan van hetgeen in het bestemmingsplan is vastgelegd"*⁹⁸

Door de maatregel kunnen in het bestemmingsplan de locatie-eisen worden geformuleerd die gelden voor het exploitatiegebied, zonder daarbij op detailniveau vast te leggen waar de sociale woningbouw en het particuliere opdrachtgeverschap gerealiseerd moeten worden. De onderhandelingen over de invulling van de locatie-eisen staan voorop. De gemeente kan in het exploitatieplan bepalen waar en in welke mate de verschillende uitgiftecategorieën gerealiseerd moeten worden wanneer in de onderhandelingen geen overeenstemming kan worden bereikt.

Wanneer een gemeente kiest voor het opnemen van woningbouwcategorieën, zal dit gemotiveerd moeten worden. Voor deze onderbouwing wordt de woonvisie geschikt geacht. Echter wordt het vaststellen van een woonvisie niet verplicht gesteld:

⁹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 4

⁹⁵ artikel 6.13 lid 2, sub a

⁹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 4

⁹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nrs. 15, 16 en 19

⁹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nrs. 15, 16 en 19, p. 1

"Voor zo'n onderbouwing kan een woonvisie goede diensten bewijzen. Om onnodige juridisering tegen te gaan is er van afgezien zo'n woonvisie verplicht te stellen."⁹⁹

Met de regeling wordt getracht enige flexibiliteit in te bouwen, echter wordt er tevens een onduidelijke situatie gecreëerd. Naast de onduidelijkheid omtrent de wettelijke verankering van de uitgiftecategorieën is er bij de behandeling van het wetsvoorstel eveneens gesproken over de hoogte van de percentages die gemeenten kunnen opnemen. De Minister noemt ten aanzien van sociale woningbouw het streefpercentage van 30%. Of dit percentage ook daadwerkelijk gerealiseerd zal gaan worden dient afhankelijk te zijn van de vraag:

"Het advies aan de gemeenten is om niet onverkort het percentage van 30% te realiseren, maar te kijken naar de behoefte van toekomstige generaties waarvoor de sociale woningbouw is bestemd"¹⁰⁰

Voor het percentage particulier opdrachtgeverschap van 33% dat de toenmalig Minister van VROM heeft geïntroduceerd merkt de Minister op dit aan de hoge kant te vinden en geeft aan dat het feitelijk gerealiseerde percentage particulier opdrachtgeverschap tussen 5 en 10% ligt:

"Als je kijkt naar de particuliere opdrachtgevers, zie je dat het feitelijk gerealiseerde percentage ongeveer 5 tot 10 is. De feiten liggen dus anders en daarmee onderstreep ik dat ik het belangrijk vind dat de particuliere opdrachtgevers een plek krijgen en dat zij bij de gemeentelijke bouwplannen worden betrokken. 33%, zoals de heer Remkes ooit heeft genoemd, is echter wel heel hoog."¹⁰¹

Een verdere precisering over het percentage particulier opdrachtgeverschap ontbreekt.

5.4 Procedurele beschrijving

In deze paragraaf zal door middel van vragen en beantwoording hiervan de hoofdzaken van de Grondexploitatiewet worden weergegeven.

5.4.1 In welke gevallen mag de Grondexploitatiewet gebruikt worden?

De Grondexploitatiewet is alleen te gebruiken wanneer er sprake is van een aangewezen bouwplan.

"De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen."¹⁰²

De toepassing van de Grondexploitatiewet wordt geregeld in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin de categorieën bouwplannen worden genoemd. Momenteel is deze AMvB nog niet vastgesteld zodat nog niet definitief bepaald kan worden in welke gevallen de Grondexploitatiewet toegepast kan worden. Bij de behandeling van de

⁹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 5

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 22, p.12

¹⁰¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 22, p.12

¹⁰² Artikel 6.12

Grondexploitatiewet zijn hier vragen over gesteld waarna de Minister de volgende categorieën van bouwplannen noemt:¹⁰³

- alle nieuwbouwplannen voor woningen en andere hoofdgebouwen, zoals bedrijfsgebouwen;
- bij grote uitbreidingen van bestaande gebouwen van ten minste 50%;
- bij forse functiewijzigingen van bestaande gebouwen met een vloeroppervlakte van tenminste 1000 m²;
- Gebouwen voor maatschappelijke functies;
- Verbouwingsplannen voor grote gebouwen, waarbij tevens de functie verandert.

Kassen voor grondgebonden teelt in het agrarische buitengebied zullen naar verwachting niet worden aangewezen. Kassen die in feite fungeren als bedrijfsgebouwen op een bedrijfsterrein, kunnen wel op de lijst komen.¹⁰⁴

5.4.2 Is het verplicht de Grondexploitatiewet te gebruiken voor de aangewezen bouwplannen?

In het tweede lid van art. 6.12 wordt het toepassingsbereik ingeperkt.

"Het exploitatieplan hoeft niet te worden vastgesteld indien het verhaal van de kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd is"

Hiermee wordt bedoeld op de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten of via het actieve grondbeleid. De Grondexploitatiewet kan worden ingezet voor het geval er op vrijwillige basis geen overeenstemming bereikt kan worden. De Grondexploitatiewet maakt het mogelijk om in die gevallen afdwingbaar kosten te verhalen, eisen te stellen aan:

- de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied
- de aanleg van nutsvoorzieningen
- het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied

Daarnaast kan de gemeente regels opstellen omtrent de uitvoering van de werken en werkzaamheden. Dergelijke regels en eisen zijn in veel van de vrijwillige overeenkomsten ook opgenomen. Echter met de Grondexploitatiewet zijn ze afdwingbaar door de gemeente.

De Grondexploitatiewet moet als een stok achter de deur fungeren. Het privaatrechtelijk handelen (samenwerkingsovereenkomst) staat voorop en het publiekrechtelijke instrumentarium werkt aanvullend.¹⁰⁵ De voorkeur ligt dus bij de vrijwillige samenwerkingsovereenkomst. Lukt het de betrokken partijen niet om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, stelt de gemeente een exploitatieplan vast.

¹⁰³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 10

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 21

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, Memorie van Toelichting p. 11 en nr. 22, p. 11

Het exploitatieplan bestaat uit de volgende onderdelen:

Een exploitatieplan moet in ieder geval bevatten (artikel 6.13, eerste lid):

- *een kaart van het exploitatiegebied;*
- *een omschrijving van werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een globale omschrijving;*
- *een exploitatieopzet;*¹⁰⁶

Op basis van dit exploitatieplan wordt vervolgens een exploitatiebijdrage betaald en het plan uitgevoerd volgens de eisen in het exploitatieplan en het vigerende bestemmingsplan.

De bedoeling is dat gemeenten terughoudend zullen zijn met het inzetten van de Grondexploitatiewet, de vrijwillige basis staat voorop.¹⁰⁷

Er staat in de wet echter niet dat gemeenten in eerste instantie verplicht zijn om op vrijwillige basis contracten te sluiten. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen direct een exploitatieplan op te stellen. Dat kan het geval zijn wanneer op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen zaken kan of wil doen met de particuliere eigenaar of wanneer de gemeentelijke inzet vaststaat en onderhandelen overbodig is.¹⁰⁸

5.4.3 Moet er nog een exploitatieverordening worden opgesteld?

In de huidige praktijk zijn gemeenten verplicht om een exploitatieverordening (art 42 WRO) vast te stellen.

"In een exploitatieverordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. De verordening bevat onder meer voorschriften omtrent

- *de gevallen waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;*
- *de gevallen, waarin en de wijze waarop het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze, waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen."*

Een groot aantal van deze zaken worden met de Grondexploitatiewet geregeld in het exploitatieplan. Hiermee zou de exploitatieverordening in een aantal gevallen overbodig kunnen worden. Met de komst van de Grondexploitatiewet vervalt de verplichting voor gemeenten om een exploitatieverordening vast te stellen. Echter hiermee verdwijnt de exploitatieverordening niet. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen of er een exploitatieverordening wordt vastgesteld:

¹⁰⁶ Artikel 6.13, lid 1

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 22, p. 11

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 33

*"De gemeenteraad kan met betrekking tot de grondexploitatie een verordening vaststellen, welke bepalingen kan bevatten met betrekking tot het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan."*¹⁰⁹

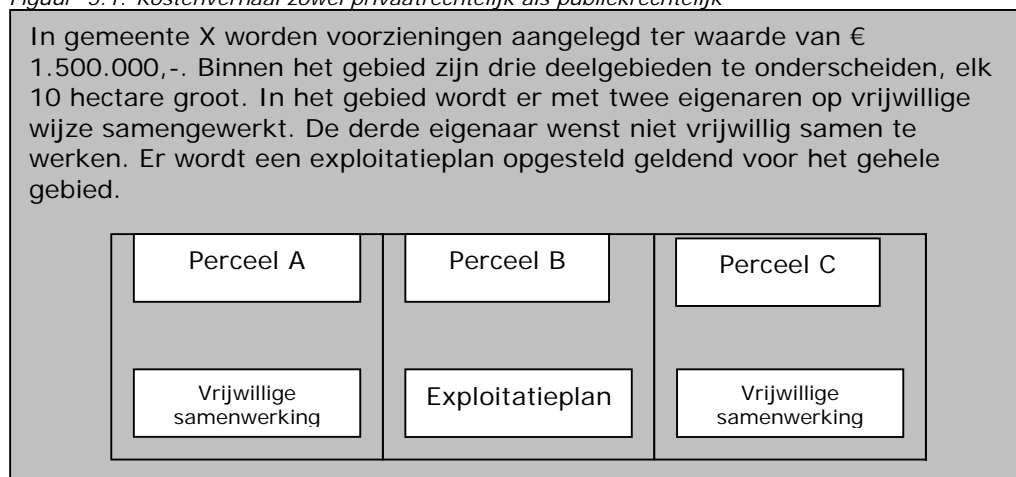
Het moet met name duidelijkheid geven over het onderhandelingsproces.

*"De bedoeling van artikel 6.23 is dat het particuliere eigenaren duidelijk wordt hoe zij met de gemeente in overleg kunnen treden en welk proces de gemeente kiest bij het sluiten van een overeenkomst."*¹¹⁰

5.4.4 Is het mogelijk om privaatrechtelijk en publiekrechtelijke kostenverhaal te combineren?

Wanneer de Grondexploitatiewet van toepassing is, is het nog steeds mogelijk voor de gemeente om op privaatrechtelijke wijze het kostenverhaal te regelen met partijen in het exploitatiegebied.¹¹¹ Wanneer er in het exploitatiegebied sprake is van verschillende grondeigenaren, kunnen de kosten die de gemeente maakt dus op verschillende manieren verhaald worden.

Figuur 5.1: Kostenverhaal zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk



Als voordeel van de samenwerkingsverbanden wordt genoemd dat in dergelijke overeenkomsten meer zaken geregeld worden en dat de gemeente meer zekerheid krijgt over de tijdige realisatie van de bestemming en tijdig kostenverhaal.¹¹² Het sluiten van samenwerkingsverbanden kan ook na activering van het publiekrechtelijke spoor om diverse redenen nog zin hebben.¹¹³

Met de keuze voor een gemengd stelsel wordt er tegemoet gekomen aan de wens van de NEPROM dat de nieuwe regelgeving niet ten koste mag gaan van de onderhandelingsruimte. De bestaande vrijheid en flexibiliteit leiden tot succesvolle samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars en goede locatieontwikkeling.¹¹⁴

¹⁰⁹ Art 6.23

¹¹⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 10

¹¹¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 10-11

¹¹² Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 10

¹¹³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 11

¹¹⁴ Neprom, *Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties*, 2000, Koplron consultants, Rotterdam

Over het naast elkaar bestaan van de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regeling wordt in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt:

*“de contractsvrijheid neemt echter aanzienlijk af, nadat het publiekrechtelijk instrumentarium is ingezet”*¹¹⁵

*“Vanaf het moment van vaststelling van het exploitatieplan is het publiekrechtelijke kader maatgevend. Bij nadien te sluiten overeenkomsten dient het exploitatieplan in acht genomen te worden. Voor onderwerpen welke in een exploitatieplan geregeld worden, zijn geen afwijkende bepalingen toegestaan. Wel mogen deze onderwerpen nader worden uitgewerkt en ingevuld in een overeenkomst. Voor onderwerpen welke in het exploitatieplan geregeld hadden kunnen worden, maar waarover in het exploitatieplan geen bepalingen zijn opgenomen, mogen geen bepalingen in een nadien te sluiten overeenkomst worden opgenomen. Voor onderwerpen die geen onderdeel kunnen uitmaken van een exploitatieplan blijft de contractsvrijheid gehandhaafd”*¹¹⁶

De samenwerkingsovereenkomst en het exploitatieplan hoeven dus niet overeen te komen. Met name de onderdelen die geen deel van het exploitatieplan kunnen uitmaken kunnen wel geregeld worden in de vrijwillige samenwerkingsovereenkomst.

Het is mogelijk om in privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken te maken over een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

“Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
*a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen”*¹¹⁷

Onder het begrip ruimtelijke ontwikkelingen kan de aanleg van maatschappelijke functies geschaard worden.¹¹⁸

Deze bijdrage dient vrijwillig tot stand te komen. De wetgever geeft aan dat deze bijdrage juist niet afdwingbaar zijn omdat dan twee afdwingbare regelingen ontstaan. De vrijwillige bijdrage blijft beperkt tot ruimtelijke ontwikkelingen die van tevoren zijn opgenomen in ruimtelijke plannen die een grondslag hebben in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeente zal, om de kosten te kunnen verhalen, de samenhang op een hoger schaalniveau tussen de rode ontwikkeling en de maatschappelijke functie moeten onderbouwen. Voor deze onderbouwing wordt de structuurvisie als meest geschikte planvorm aangewezen door de wetgever¹¹⁹

De structuurvisie is een beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijk beleid kan neerleggen. In de structuurvisie kunnen beleidsdoelen worden opgenomen, die richtinggevend zijn voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten voor het bereiken van die doelen. Aan de structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma

¹¹⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 11

¹¹⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 15

¹¹⁷ Artikel 6.24 lid 1, sub a

¹¹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 25

¹¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 18

of agenda worden verbonden. De structuurvisie zelf bevat geen juridisch bindende normen.¹²⁰

Opvallend is dat bij de invoering van de grondexploitatieheffing de Raad van State erg kritisch was over de combinatie van het publiek en privaatrechtelijk.

"De combinatie maakt het voorstel gecompliceerd en ondoorzichtig voor degenen die bij de regelingen betrokken zullen worden, hetgeen een aanmerkelijk risico, onder meer ten aanzien van de rechtsbescherming, met zich brengt"¹²¹

Ook nu is de Raad van State kritisch en noemt het voorstel op verschillende punten gecompliceerd.

"dat het voorstel een nieuw publiekrechtelijk instrument aan het bestaande instrumentarium voor kostenverhaal toevoegt, waaraan op een gecompliceerde en weinig duidelijk wijze is vorm gegeven"¹²²

De Minister erkent dat het voorstel gecompliceerd is. Er is gezocht naar alternatieven maar het noodzakelijke draagvlak hiervoor ontbrak. Daarnaast zou een exclusief publiekrechtelijk stelsel leiden tot hoge lasten.

"Er is gekozen voor een gemengd stelsel.. dat op noodzakelijk draagvlak kan rekenen.. Onvermijdelijk gevolg daarvan is een grotere complexiteit, waar betrokken partijen echter wel mee kunnen werken. Wanneer wordt gekeken naar de positieve kant van de balans, is de uiteindelijk in het wetsvoorstel ingeslagen weg behoorlijk begaanbaar."¹²³

Onduidelijk is echter wat voor invloed het gemengde stelsel heeft op de rechtsbescherming en wat voor invloed dit heeft op de rechtsgelijkheid. Over de verschillen tussen de beide regelingen zegt de Memorie van Toelichting het volgende:

"Een gemeente zal in procedures over een exploitatieplan de verschillen tussen de "planpercelen" en de "overeenkomstpercelen" moeten kunnen motiveren. Door deze wederzijdse beïnvloeding en de rechterlijke controlemogelijkheden zullen in veel situaties beide sporen convergeren. Er zullen wel altijd verschillen blijven. Zo zal een gemeente via het vrijwillige privaatrechtelijke spoor in het algemeen toch verdergaande afspraken kunnen blijven maken dan via het publiekrecht mogelijk is."¹²⁴

Erkent wordt dat partijen meer afspraken zullen maken dan wettelijk toegestaan, maar dat dit geen stand houdt bij rechterlijke procedures. Om de verschillen weg te nemen, dient dus eerst een procedure aangespannen te worden.

¹²⁰ VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, p49

¹²¹ Raad van State, advies no. W08.97.0458 d.d. 10 februari 1998

¹²² Raad van State, advies no. W08.04.0556/V d.d. 18 februari 2005

¹²³ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218 nr. 4, p. 3

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 16

Wanneer de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst sluit, dient de gemeente in de gemeentebereichten melding te maken van de gesloten overeenkomsten. De gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de gesloten overeenkomsten worden niet in het wetsvoorstel geregeld. Geopperd wordt dat de gemeente dit kan opnemen in de exploitatieverordening.¹²⁵ De vaststelling van de exploitatieverordening is echter niet langer verplicht voor gemeenten. Het kan dus voorkomen dat, wanneer er geen exploitatieverordening wordt vastgesteld de gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de overeenkomsten ook niet vastgelegd hoeven te worden.

Er dient verantwoording te worden afgelegd over de gesloten overeenkomsten in de gemeenteraad. Hierna worden de overeenkomsten opgenomen in een register, welke openbaar is.¹²⁶

5.4.5 Is het mogelijk om een bouwvergunning te verlenen zolang exploitatieplan nog niet onherroepelijk is?

Wanneer er sprake is meerdere grondeigenaren binnen een gebied kan de situatie zich voordoen dat een deel van de grondeigenaren vrijwillig tot overeenstemming komt over het kostenverhaal en een deel van de grondeigenaren niet. In dat geval is het kostenverhaal niet anderszins verzekerd en zal er een exploitatieplan moeten worden vastgesteld. De mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen het exploitatieplan kunnen er voor zorgen dat het onherroepelijk worden van het exploitatieplan enige tijd kan duren. In dit geval geldt er gedurende deze periode een aanhoudingsgrond voor de bouwvergunningverlening die zal worden opgenomen in de Woningwet:

*"Tenslotte zal een aanhoudingsgrond worden geïntroduceerd in verband met het nog niet onherroepelijk zijn van een exploitatieplan (een nieuw artikel 50a Woningwet). Voorgesteld zal worden dat burgemeester en wethouders een beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning aanhouden indien deze grondexploitatie-relevante aspecten in zich heeft en het desbetreffende exploitatieplan is nog niet onherroepelijk vastgesteld."*¹²⁷

Dit betekent dus dat, wanneer een van de grondeigenaren niet vrijwillig tot overeenstemming kan komen over het kostenverhaal, aan de overige eigenaren in het gebied, waarmee wel tot vrijwillige overeenstemming is gekomen, ook nog geen bouwvergunning kan worden verleend. Als reden voor de aanhoudingsgrond wordt aangevoerd:

*"Hiermee wordt voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen een bouwvergunning terwijl er tegelijkertijd procedures kunnen lopen tegen het aan de bouwvergunning ten grondslag liggende exploitatieplan. Overigens geldt zo'n aanhoudingsplicht niet wanneer de gemeenteraad heeft besloten geen exploitatieplan vast te stellen"*¹²⁸

¹²⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 16

¹²⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 22 p. 17

¹²⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 37

¹²⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 37

Het is echter ook mogelijk om een aanhoudingsplicht te doorbreken.

*"Ook kan de aanhoudingsplicht doorbroken worden wanneer de in het geding zijnde belangen naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opwegen tegen het belang dat is gemoeid met een versnelde vergunningverlening"*¹²⁹

Er is dus een doorbreking mogelijk, waardoor de partijen die wel tot overeenstemming zijn gekomen een bouwvergunning verleend kunnen krijgen. Hiervoor dienen burgemeester en wethouders per geval een belangenafweging te maken.

5.4.6 Wanneer moet het exploitatieplan worden vastgesteld?

Een exploitatieplan moet worden vastgesteld op het moment dat er op vrijwillige basis geen overeenstemming kan worden bereikt. Het vaststellen van het exploitatieplan dient gelijktijdig te gebeuren met het bestemmingsplan:

*"Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, de wijziging, bedoeld in artikel 3.6 eerste lid, het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.31, waarop het betrekking heeft"*¹³⁰

De beslissing om een exploitatieplan op te stellen dient dus gelijktijdig genomen te worden met het vaststellen van het bestemmingsplan. Het is niet toegestaan om vooruitlopend op een bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen of om na vaststelling van het bestemmingsplan alsnog een exploitatieplan op te stellen. Tevens is het niet mogelijk om een exploitatieplan, wanneer eenmaal vastgesteld, weer in te trekken.¹³¹

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

Wanneer het exploitatieplan is vastgesteld wordt dit bekendgemaakt in één of meer dag, nieuws of huis aan huis bladen of op andere geschikte wijze. (3:42 Awb) Daarnaast wordt de strekking van het besluit medegedeeld aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht (3:44 Awb)

5.4.7 Welke mogelijkheden zijn er om tegen exploitatieplan zienswijzen in te dienen?

Tegen het besluit tot vaststellen van het exploitatieplan staat beroep open. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken een beroepsschrift indienen tegen het besluit. (3:44 Awb) In deze periode wordt het besluit ter inzage gelegd. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen het bijbehorende

¹²⁹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 37

¹³⁰ art 6.12 lid 4

¹³¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 19

bestemmingsplan of projectbesluit. Bij een bestemmingsplan is er rechtstreeks beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij een projectbesluit beroep op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bij de ter inzage legging van het ontwerp exploitatieplan en het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan worden tevens alle stukken die betrekking hebben op het besluit ter inzage gelegd. De hoofdregel van de Wet openbaarheid bestuur zegt dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn. Dit geldt ook voor het exploitatieplan. Dit impliceert dat alle onderdelen van het exploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd. Echter de Wet openbaarheid bestuur bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft als financiële belangen van de gemeente zich daartegen verzetten. (art 10 lid 2b Wob).

5.4.8 Wordt het exploitatieplan openbaar gemaakt?

Het exploitatieplan bevat ook de exploitatieopzet met daarin opgenomen de inbrengwaarden van de gronden, verwervingskosten en de ramingen van de kosten. Wanneer deze gegevens openbaar worden kan dit nadelige gevolgen hebben voor de positie van de gemeente bij de aanbesteding van de openbare werken en bij verwerving van onroerende zaken. De geraamde prijs die de gemeente in gedachten heeft is immers bekend, wat de onderhandelingspositie van de gemeente niet ten goede komt. Gemeenten kunnen een beroep doen op artikel 10 Wob waardoor deze gegevens niet ter inzage hoeven te worden gelegd.

Echter het niet openbaar maken van deze gegevens komt de transparantie van het grondbeleid niet ten goede en kan nadelig zijn voor belanghebbenden. Met name bij de voorbereiding van het exploitatieplan speelt dit. Wanneer er door belanghebbenden beroep wordt aangetekend tegen het exploitatieplan, dienen alle gegevens, waaronder ook de financiële gegevens worden overlegd. (8:29 Awb). Het betreffende artikel 10 dat het niet verstrekken van informatie mogelijk maakt als de belangen van de gemeente zich daartegen verzetten, blijft echter onverminderd van toepassing. De rechter zal van geval tot geval een afweging moeten maken tussen het belang van openbaarmaking en het financiële of economische belang van het bestuursorgaan.

5.4.9 Hoe wordt kenbaar gemaakt dat een exploitatieplan van toepassing is in een gebied?

Voor toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, dat tot de betaling van een exploitatiebijdrage bij de verlening van een bouwvergunning verplicht. Daarom worden alle eigenaren geïnformeerd over het ontwerp en vastgestelde exploitatieplan. Verder wordt voor alle percelen waarop een exploitatiebijdrage rust, een aantekening ingeschreven in de openbare registers. Gekozen is voor opneming in het gemeentelijke register van publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, dat binnen enkele jaren in werking zal treden.¹³² Indien dit register er niet op tijd is, zal tijdelijk gekozen worden voor kadastrale registratie.

¹³² *Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 20 en p. 38*

5.4.10 Hoe wordt een exploitatieplan opgesteld wanneer er een globaal bestemmingsplan wordt vastgesteld?

"Het exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan" (art. 6.12 lid4)

Wanneer er een globaal bestemmingsplan is vastgesteld met een uitwerkingsverplichting, ontbreekt de noodzaak om een gedetailleerd exploitatieplan vast te stellen. In het wetsvoorstel is hierin voorzien door te bepalen dat het exploitatieplan voor nog uit te werken bestemmingen globaal kan zijn (art. 6.15 lid2). Daarnaast is het verboden om vooruitlopend op een uitwerkingsplan bepaalde werken uit te voeren. (art 6:12 lid6) Voor de gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld kan worden volstaan met een programma op hoofdlijnen voor het grondgebruik.¹³³ De kaart behorend bij het exploitatieplan is, in geval van een globaal bestemmingsplan, een globale kaart waarbij middels vlekken de verschillende categorieën worden aangegeven. De verkaveling is op deze kaart nog niet aangegeven. In de fase dat het exploitatieplan moet gaan dienen als basis voor de verlening van een bouwvergunning of aanleg van werken is een detaillering van de kaart nodig.¹³⁴

5.4.11 Is gedurende de grondexploitatie herziening van het exploitatieplan mogelijk?

De grondexploitatie van (grote) bouwlocaties is een langdurig en complex proces. Het gehele proces neemt veelal jaren in beslag. Tussen de aankoop van ruwe bouwgrond en de afronding van het bouwrijp maken in het exploitatiegebied verstrijkt al snel een periode van jaren, waarna de bouw zelf nog moet beginnen. Bij de grondexploitatieopzet wordt er gerekend met ramingen en een tijdsplanning voor het gehele proces. Gedurende het proces worden vrijwel altijd afwijkingen van de eerdere ramingen geconstateerd als gevolg van meevallers (bodemsanering valt goedkoper uit) en tegenvallers (niet voorziene bodemverontreiniging). Daarnaast kunnen de grondexploitatieopzet en het stedenbouwkundige plan verouderd raken als gevolg van veranderende marktvrage.

De grondexploitatie is een dynamisch proces en beslaat een groot aantal jaren. Vanaf het vaststellen van het exploitatieplan zijn alle ontwikkelingen niet te voorzien. Daarom is het mogelijk om het exploitatieplan gedurende het proces periodiek aan te passen en uit te werken.

Deze herziening dient telkens binnen een jaar na inwerkingtreding plaats te vinden, totdat alle werken, werkzaamheden en bouwwerken die voorzien zijn in het exploitatieplan zijn gerealiseerd. (art 6.15 lid 1). Tegen het vaststellen van een exploitatieplan is het mogelijk om beroep aan te tekenen. De procedure die hiermee gepaard gaat kan meer dan een jaar in beslag nemen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat het beroep tegen het "originele" exploitatieplan nog loopt terwijl dit plan al herzien moet worden. Om deze situatie te vermijden gaat de termijn van een jaar pas lopen nadat de beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden en de procedures afgerond zijn.¹³⁵

¹³³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 19 en artikel 6.15 lid 2

¹³⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 22

¹³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 6, p. 6

5.4.12 Is het mogelijk beroep aan te tekenen tegen herziening van het exploitatieplan? De herziening van het exploitatieplan is een besluit van de gemeente waartegen beroep aangetekend kan worden. Om te voorkomen dat elke wijziging van het exploitatieplan leidt tot veel procedures is in de wet een uitsluiting van beroep opgenomen tegen niet-structurele onderdelen van het exploitatieplan. Tevens dient er geen melding gemaakt te worden van de niet-structurele wijzigingen aan de grondeigenaren in het exploitatiegebied en hoeft de wijziging ook niet ter inzage gelegd te worden. Beroep tegen een herziening van een exploitatieplan staat dus open wanneer het exploitatieplan structureel gewijzigd wordt.

Om te kunnen bepalen of beroep open staat tegen een herziening van het exploitatieplan dient bepaald te worden welke onderdelen van het exploitatieplan structureel zijn en welke niet. In de wet (art 6:15 lid3) worden de volgende herzieningen genoemd waartegen geen beroep open staat¹³⁶:

Voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- *Uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;*
- *aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;*
- *vervanging van de ramingen van de gemeentelijke kosten door gerealiseerde kosten;*
- *andere niet structurele onderdelen.*

Het wetsvoorstel legt geen beperkingen op in de onderdelen van het exploitatieplan die gewijzigd kunnen worden. De aanpassing kan betrekking hebben op de kosten en opbrengsten, maar ook op de begrenzing van het exploitatiegebied. Ook de gewogen eenheden kunnen gewijzigd worden. In de wet worden alleen die wijzigingen aangewezen waar geen beroep tegen mogelijk is. Ten aanzien van al verleende bouwvergunningen blijft de aanpassing van het exploitatieplan zonder gevolgen. Aan hen zal geen extra bijdrage opgelegd kunnen worden Voor de resterende gevallen waarvoor nog een bouwvergunning moet worden verleend gaat het herziene exploitatieplan gelden.¹³⁷

Door de herziening kunnen er in het exploitatiegebied verschillen optreden in de behandeling tussen de exploitanten die voor de herziening een bouwvergunning hebben aangevraagd en de exploitanten die, door bijvoorbeeld de fasering, nog geen bouwvergunning hebben (kunnen) aanvragen.

"De nieuwe exploitatieopzet kan voordeliger zijn, maar ook nadeliger"¹³⁸

De grondeigenaar loopt hierdoor een niet door hem te beheersen risico.

5.4.13 Wanneer moet de exploitatiebijdrage worden voldaan?

In de Grondexploitatiewet wordt de betaling van de exploitatiebijdrage gekoppeld aan de verlening van de bouwvergunning. Pas wanneer de particuliere eigenaar besloten heeft te ontwikkelen en de bouwvergunning aanvraagt wordt de exploitatiebijdrage opgelegd.

¹³⁶ Artikel 6.15, lid 3

¹³⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 19

¹³⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 19

Door te kiezen voor een koppeling aan de bouwvergunning, geldt het exploitatieplan niet, voor vergunningsvrije bouwwerken. In een aantal van deze gevallen worden de kosten die gemaakt worden door de gemeente in de huidige praktijk (gedeeltelijk) verhaald op degene die baat heeft bij de door de gemeente getroffen voorzieningen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van parkeerplaatsen, herinrichting van een winkelstraat waarbij de gemeente de kosten in rekening wil brengen bij de winkeliers die van de ingreep profiteren of de aanleg van riolering in het buitengebied. In deze gevallen worden de kosten via de baatbelasting verhaald.

Aan de verlening van de bouwvergunning is, met inachtneming van het exploitatieplan, het voorschrift verbonden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is. Bij de verlening van de bouwvergunning wordt een termijn van ten hoogste vier weken vastgesteld waarbinnen de exploitatiebijdrage dient te worden betaald.¹³⁹ Hierbij kan een betalingsregeling worden opgenomen welke afhankelijk gesteld kan worden van de uitvoering van werken en bouwwerken, als bedoeld in het exploitatieplan.

5.4.14 Wat zijn de gevolgen van niet tijdige betaling van de exploitatiebijdrage?

Wanneer de gestelde termijn wordt overschreden en de volledige exploitatiebijdrage is nog niet betaald, kunnen burgemeester en wethouders besluiten de bouw stil te leggen of niet te laten beginnen. Na verloop van een maand na het verstrijken van de termijn kan de exploitatiebijdrage middels een dwangbevel worden ingevorderd. Wanneer hier geen gevolg aan wordt gegeven en de gemeente binnen drie maanden na het stopzetten van de bouw de exploitatiebijdrage nog niet is ontvangen, kan de bouwvergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

Bij het kostenverhaal kan het gaan om grote bedragen. Om het risico voor gemeenten van niet succesvolle invorderbaarheid als gevolg van een faillissement te verkleinen bij het opstellen van een betalingsregeling kunnen aanvullende zekerheden worden gevraagd. Het kan hier gaan om een bankgarantie.

5.4.15 Welke kosten komen voor verhaal in aanmerking?

In de huidige praktijk is er onduidelijkheid over de te verhalen kosten. Om aan deze onduidelijkheid een einde te maken zal bij algemene maatregel van bestuur limitatief worden aangegeven welke kostensoorten publiekrechtelijk verhaald kunnen worden. Bij het opstellen van de lijst wordt de lijst die door de VNG en de NEPROM is vastgesteld verder uitgewerkt en geactualiseerd. Tot op heden is de definitieve inhoud van de kostensoortenlijst nog niet bekend en wordt aangesloten bij de lijst van kosten uit de Memorie van Toelichting.

De kostensoortenlijst wordt aangekondigd als een limitatieve lijst van kosten, die de onduidelijkheid over het huidige kostenverhaal dient weg te nemen. Onderdeel van de kostenlijst is ook de volgende bepaling:

“de kosten van andere voorzieningen en werken voorzover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing aanmerking komen.”¹⁴⁰

¹³⁹ Artikel 6.21 lid 1

¹⁴⁰ Onderdeel g van de in de AmvB op te nemen lijst van kost, voorzieningen en opbrengsten

Door deze toevoeging aan de lijst staat niet onomstreden vast welke kosten verhaald kunnen worden en welke niet.

Wanneer de gemaakte kosten “noodzakelijk” zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden komen ze voor verhaal in aanmerking. Om dit te bepalen dient geïnterpreteerd te worden wat onder noodzakelijk verstaan wordt. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt hier niet nader ingegaan. De interpretatie van het begrip “noodzakelijk” kan het limitatieve karakter van de lijst in de loop der tijd aanzienlijk beperken.

Bij de verhaalbare kosten gaat het primair om kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de locatie te kunnen ontwikkelen. Naast grondwerken, het bouwrijp maken, riolering en infrastructuur valt daarbij ook te denken aan grondvoorzieningen, waterpartijen, trapveldjes, basketbalveldjes, speelvoorzieningen en speelweides. Het gaat hierbij om kosten van fysieke voorzieningen waarvan de wijk of een gedeelte daarvan profijt moet hebben. Tevens vallen de planontwikkelingskosten onder de verhaalbare kosten. Tevens is het mogelijk om een voorziening voor planschade op te nemen. Tot de kosten behoren in beginsel alleen de aanlegkosten. Kosten van beheer, onderhoud en vervanging van voorzieningen vallen niet onder de kosten van grondexploitatie.

Daarnaast is het mogelijk dat er voorzieningen worden getroffen buiten het exploitatiegebied die ten dienste staan aan het exploitatiegebied en geheel of gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de exploitatie. Als voorbeelden van deze bovenwijkse kosten worden genoemd:

- kosten van de aanleg van een ontsluitingsweg en brug, aanleg parkeervoorzieningen, aanleg onbebouwde recreatie en groenvoorzieningen
- compensatie buiten het gebied van verloren gegane waarden in het gebied; bijvoorbeeld natuurwaarden, verplaatsing van monumenten, compensatie van collectieve voorzieningen (groenvoorzieningen, watervoorzieningen), meestal bestaande uit de kosten van het aanleggen of verplaatsing naar elders.
- Kosten buiten het gebied ten gevolge van negatieve externe effecten; bijvoorbeeld planschade, schade door het moeten aanscherpen van een milieuvergunning, kosten van het opheffen of inperken van externe veiligheids- en geluidscontouren of stankcirkels.¹⁴¹

De volledige (voorlopige) lijst is opgenomen in bijlage 3

5.4.16 Wanneer komen de te maken kosten voor verhaal in aanmerking?

In de praktijk zal moeten worden beoordeeld of de te maken kosten verhaald kunnen worden. Hierbij gelden er drie toetsingscriteria:

- *Profijt; de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.*
- *Toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan*
- *Proportionaliteit; als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten¹⁴²*

¹⁴¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 23

¹⁴² Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 23

Het doel van de methodiek van kostenverhaal wordt als volgt omschreven:

“De categorieën met de hoogste opbrengst moet het meeste bijdragen aan de grondexploitatie”¹⁴³

Wanneer zowel bestaande locaties als de te ontwikkelen locaties profijt hebben van de voorzieningen zoals de aanleg van een groot park, dan zal bepaald moeten worden hoe de kosten over beide categorieën verdeeld moeten worden. Is er sprake van een verdeling 50% profijt voor de nieuw te ontwikkelen locatie en 50% profijt voor de bestaande locatie, dan zullen de kosten maar voor 50% ten laste van de grondexploitatie kunnen worden gebracht, zo volgt uit de interpretatie van de criteria.

5.5 Inhoudelijke beschrijving

In de vorige paragraaf is het proces beschrijven dat doorlopen moet worden bij toepassing van de Grondexploitatiewet. Met de procedurele beschrijving is inzichtelijke gemaakt aan welke voorwaarden en eisen voldaan moeten worden bij toepassing van de Grondexploitatiewet. De verschillende termijnen en vormvoorschriften kunnen bepalend zijn bij de keuze om gebruik te maken van de Grondexploitatiewet. Echter over de inhoudelijke mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt is in de vorige paragraaf nog niet gesproken. Bij de keuze om de Grondexploitatiewet toe te passen of niet, dient inzichtelijk te zijn wat de mogelijkheden ten aanzien van kostenverhaal, verevening en locatie-eisen zijn. Om de Grondexploitatiewet goed te gebruiken, is inzicht in de procedures van belang. De inhoudelijke en procedurele kant van de Grondexploitatiewet bepalen uiteindelijk of er gebruik van de wet gemaakt zal worden. Hierbij kan een afweging gemaakt worden tussen beide onderdelen. Is er op basis van de inhoud een gunstig oordeel over de mogelijkheden dan zal bekeken worden of de procedurele inspanning en mate van zorgvuldigheid en de daarmee gepaard gaande risico's of onjuiste toepassing opwegen tegen de gunstige mogelijkheden.

5.5.1 Uit welke onderdelen bestaat het exploitatieplan?

Wanneer er gebruikt gemaakt wordt van de Grondexploitatiewet dient er begonnen te worden met het opstellen van een exploitatieplan door de gemeente. In het exploitatieplan dient onder andere antwoord gegeven te worden op de volgende vragen waarbij van grof naar fijn wordt gewerkt:

- Welke gronden vallen binnen het exploitatiegebied en moeten betrokken worden bij het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen?
- Welke werken en werkzaamheden zullen worden verricht in het exploitatiegebied?
- Hoeveel kosten zijn te verhalen?
- Wanneer vindt de exploitatie van de gronden plaats?
- Hoe wordt de exploitatiebijdrage vastgesteld?

Het exploitatieplan neemt een centrale plaats in binnen de Grondexploitatiewet en is in feite een aangeklede exploitatieopzet. Het verschil met de algemeen bekende exploitatieopzet is dat er extra eisen en regels gesteld kunnen worden. Het is het toetsingskader voor het kostenverhaal en de binnenplanse verevening. Daarnaast kunnen, voor zover nodig eisen en regels voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen

¹⁴³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 27

en de openbare ruimte worden opgenomen.¹⁴⁴ Alleen via het exploitatieplan kunnen er kosten worden verhaald door deze in rekening te brengen bij de bouwvergunningverlening. Het exploitatieplan bestaat uit een aantal verplichte en een aantal facultatieve onderdelen.

Artikel 6.13 Grondexploitatiewet noemt de volgende verplichte onderdelen

Een exploitatieplan moet in ieder geval bevatten (artikel 6.13, eerste lid):

- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een globale omschrijving;
- een exploitatieopzet.¹⁴⁵

5.5.2 Voor welk gebied gaat het exploitatieplan gelden?

Om de kosten te verhalen dient eerst duidelijk gemaakt te worden binnen welk gebied de kosten verhaald kunnen worden.

Op basis van het uitgangspunt van de wetgever dat de kosten die ten behoeve van de bouwlocatie worden gemaakt, ten laste behoren te komen van degenen die de baten van de exploitatie ontvangen¹⁴⁶ dient het exploitatiegebied vastgesteld te worden. Om het gebate gebied duidelijk te maken dient in het exploitatieplan een kaart te worden opgenomen waarop het exploitatiegebied wordt aangegeven. Het gaat hier om een verkavelingskaart waarop de bestemmingen zijn aangegeven en de uitgiftecategorieën worden aangegeven. Gronden gelegen binnen het exploitatiegebied worden meegenomen bij het berekenen van de exploitatiebijdrage. Deze exploitatiebijdrage bestaat uit de gemaakte kosten die voor verhaal in aanmerking komen.

“De grenzen van het exploitatiegebied dienen zo te worden bepaald dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen.¹⁴⁷ Een exploitatiegebied kan uit niet aaneengesloten delen bestaan als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.”¹⁴⁸

Het op een juiste wijze bepalen van de grenzen van het exploitatiegebied is van groot belang aangezien het verhalen van de kosten gebaseerd is op het exploitatiegebied.

5.5.3 Welke werken en werkzaamheden zullen worden verricht?

Binnen het exploitatiegebied zullen de nodige werken en werkzaamheden ten behoeve van de grondexploitatie worden uitgevoerd. Om een goede raming van de kosten te kunnen maken dient in het exploitatieplan duidelijk aangegeven te worden welke werken en werkzaamheden verricht zullen worden in het kader van de grondexploitatie. De grondexploitatie neemt veelal meerdere jaren in beslag.

Om een adequate raming van de kosten te kunnen maken is het niet alleen van belang om duidelijk te omschrijven welke werken en werkzaamheden de kosten veroorzaken maar tevens aan te geven wanneer de kosten gemaakt worden.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 16

¹⁴⁵ art. 6.13

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 8

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 17

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 18

Voor de berekening van de exploitatiebijdrage worden de kosten contant gemaakt naar eenzelfde moment in de tijd.

5.5.4 Hoeveel kosten zijn te verhalen?

Om te bepalen hoeveel kosten toegerekend kunnen worden bij de bouwvergunningverlening wordt er een grondexploitatieopzet vastgesteld.

“Deze grondexploitatieopzet neemt de belangrijkste plaats in binnen het exploitatieplan en is de spil van het kostenverhaalsysteem”¹⁴⁹

In de grondexploitatieopzet worden de kosten in verband met de grondexploitatie afgezet tegen de opbrengsten van de grondexploitatie. Op basis van de grondexploitatieopzet worden de exploitatiebijdragen berekend die in rekening wordt gebracht bij de aanvraag van de bouwvergunning.

Aangezien het hier om kosten en opbrengsten in de toekomst gelegen en de exploitatieopzet vooraf moet worden vastgesteld, wordt er gewerkt met ramingen. De voorlopige exploitatieopzet vormt de grondslag voor door de gemeente te sluiten exploitatieovereenkomsten en andere afspraken met particuliere eigenaren van gronden in het exploitatiegebied. Nadat het exploitatieplan formeel is vastgesteld, met inbegrip van de exploitatieopzet, vormt dat het kader voor het kostenverhaal bij bouwvergunningen.

In de systematiek van de Grondexploitatiewet wordt het maximum van de te verhalen kosten bepaald door de opbrengstpotentie van het exploitatiegebied. Zijn de verhaalbare kosten hoger dan de opbrengsten, dan wordt geen hoger bedrag verhaald dan de opbrengsten. Dit betekent dat een exploitatietekort in beginsel voor rekening van de gemeente blijft. Uit de exploitatieopzet moet blijken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Blijkt de exploitatieopzet niet sluitend te zijn, zal de gemeente moeten bepalen om het tekort aan te zuiveren of partijen aan moeten geven bereid te zijn de bestemming te realiseren. Wanneer dit niet aannemelijk is, zal het plan moeten worden aangepast. Wanneer door de aanpassing van het plan er onaanvaardbare concessies aan de kwaliteit moeten worden gedaan om de exploitatieopzet sluitend te krijgen, dient te worden afgezien van het plan.¹⁵⁰

Zoals gezegd zal er veelal gewerkt worden met ramingen. Om de werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie in rekening te brengen vindt er een eindafrekening plaats na uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken. Hiertoe worden de betaalde exploitatiebijdragen herberekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Doordat plannen langjarig zijn en er tussentijds niet voorziene zaken verdragend en/of kostenverhogend werken, is het aannemelijk dat de ramingen en de werkelijke kosten niet overeenkomen. Mocht blijken dat de opnieuw berekende exploitatiebijdrage 5% lager is dan de in eerste instantie berekende exploitatiebijdrage betaald de gemeente het verschil terug. Blijkt echter dat de herberekende exploitatiebijdrage hoger is dan in eerste instantie in rekening gebracht, zijn deze kosten voor rekening van de gemeente.¹⁵¹ Deze laatste regeling is in het kader van de rechtszekerheid opgenomen en voorkomt dat particulieren in een later stadium met een naheffing worden geconfronteerd. Daarnaast worden gemeenten met deze maatregel gestimuleerd om de kosten nauwkeurig te ramen.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 22

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 22

¹⁵¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 29

In de systematiek van de Grondexploitatiewet wordt het plafond van het kostenverhaal bepaald door de opbrengstpotentie van het gebied. De exploitatiebijdrage wordt van tevoren bepaald en betaald. Achteraf worden de werkelijk gemaakte kosten vergeleken met de van tevoren betaalde kosten. Is de van tevoren berekende exploitatiebijdrage meer dan 5% hoger dan op basis van de werkelijk gemaakte kosten in rekening gebracht zou mogen worden, vindt restitutie plaats.¹⁵²

Figuur 5.1: Grenzen kostenverhaal in Grondexploitatiewet

Kosten van de voorzieningen bedragen	€ 1.000.000,-	
<u>Opbrengstpotentie van het gebied bedraagt</u>	€ 1.500.000,-	-
Resultaat van de grondexploitatie	€ 500.000,-	

Grondexploitatie is sluitend bij volledig kostenverhaal zodat de volledige kosten verhaald kunnen worden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het maximum aan kosten dat verhaald kan worden in verschillende situaties.

Kosten	Opbrengsten	Maximaal te verhalen
€ 1.500.000,-	€ 1.500.000,-	€ 1.500.000,-
€ 1.000.000,-	€ 1.500.000,-	€ 1.000.000,-
€ 1.500.000,-	€ 1.000.000,-	€ 1.000.000,-

Overzicht restitutie in de verschillende scenario's

raming kosten (1)	Werkelijke kosten (2)	Vershil (1-2)/2	Restitutie (3)
100	100	0	0
100	105	+5%	n.v.t
100	95	-5%	0
100	90	-10%	5

Bron: eigen bewerking

5.5.5 Wanneer vindt de exploitatie van de gronden plaats?

De grondexploitatie neemt een aantal jaren in beslag. Om een goed inzicht te hebben in het tijdstip waarop de werkzaamheden worden verricht moet er in het exploitatieplan een planning van de werkzaamheden worden opgesteld. Deze planning maakt ook duidelijk op welk moment van de exploitatie de grootste uitgaven moeten worden gedaan. Deze planning is onderdeel van de exploitatieopzet. Naast de planning van de werkzaamheden bestaat de exploitatieopzet uit de volgende onderdelen:

Een exploitatieopzet, bestaande uit:

- voor zover nodig, een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;

¹⁵² Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 29

- een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
- een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen;
- een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
- voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
- de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

5.6 Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend?

Om de exploitatiebijdrage uit te rekenen dient een uitgebreide systematiek gevolgd te worden. Bij de berekening wordt er vanuit gegaan dat de gemeente de volledige exploitatie voor haar rekening neemt. Alle kosten worden teruggebracht naar één moment in de tijd.

Bij de berekening van de exploitatiebijdrage worden de kosten die voor verhaal in aanmerking toegerekend aan de verschillende eenheden die in het exploitatiegebied gerealiseerd worden. De berekening van de exploitatiebijdrage is het vaststellen van de kostprijs van de voor verhaal in aanmerking komende voorzieningen. Om deze kostprijs van de voor verhaal in aanmerking komende voorzieningen te berekenen, moet er een complexe berekening worden uitgevoerd. Aan de hand van een casusvoorbeeld zal de berekening worden toegelicht.

Figuur 5.3 Bouwopgave exploitatiegebied

Winkels	Sociale woningbouw
Kantoor	
Woningen middensegment	Vrije sector woningen

Binnen het exploitatiegebied wordt de volgende bouwopgave gerealiseerd

Uitgiftecategorie	Bouwopgave
Sociale woningbouw	40 stuks
Woningen middensegment	20 stuks
Vrije sector woningen	20 stuks
Kantoor	5000 m2 bvo
Winkels	5000 m2 bvo

Bron: Eigen bewerking

5.6.1 Welke basiseenheden worden er gebruikt?

De exploitatiebijdrage wordt omgeslagen, via de bouwvergunning aan de verschillende uitgiftecategorieën. In de uitvoering kan dit voor problemen zorgen aangezien er bij de verschillende categorieën met verschillende eenheden gewerkt wordt.

Zo wordt er ten aanzien van kantoren veelal gebruik gemaakt van de maatstaf bruto vloer oppervlakte en ten aanzien van de categorie woningen worden de aantallen veelal uitgedrukt in aantallen woningen. In de grondexploitatieopzet worden de kosten in verband met de exploitatie afgezet tegen de opbrengsten van de grondexploitatie

Op basis van de grondexploitatieopzet worden de exploitatiebijdragen berekend die per verleende bouwvergunning in rekening worden gebracht. Het in kaart brengen van de opbrengsten kant is in principe geen probleem omdat er in de markt per hoeveelheidsoort een prijs tot stand komt. Het vaststellen van de kostprijs van de verschillende categorieën is ook geen probleem en kunnen per object uiterst nauwkeurig worden bepaald, de relatie tussen de kosten en het product is nadrukkelijk aanwezig. Dit is veelal ook het geval bij de kosten van de voorzieningen van openbaar nut. Het is vast te stellen en te begroten hoeveel de kosten zullen bedragen.

Het probleem is echter om de kosten, die voor verhaal in aanmerking komen, op een gelijkwaardige manier te verdelen onder en toe te rekenen aan de gebouwen en woningen in het exploitatiegebied. Dit is met name het geval wanneer er in het gebied met verschillende eenheden gerekend wordt. Om toch een evenredige verdeling over de verschillende eenheden mogelijk te maken, dienen de verschillende eenheden omgerekend te worden naar één centrale rekeneenheid. Hierna worden de overige eenheden uitgedrukt in een verhouding van deze centrale eenheid. Dit verhoudingsgetal wordt in de Grondexploitatiewet de basiseenheid genoemd.¹⁵³

Als centrale rekeneenheid wordt 1 woning genomen. De gemeente dient vervolgens te bepalen hoeveel vierkante meter bvo kantoorruimte, qua kosten die voor verhaal in aanmerking komen, overeenkomt met de kosten die toegerekend kunnen worden aan 1 woning. Dit zelfde dient te gebeuren voor alle aangewezen categorieën in het exploitatiegebied.

In de Grondexploitatiewet wordt geen dwingende aanwijzing gegeven over het omzetten van het programma in basiseenheden.¹⁵⁴ In het voorbeeld wordt de volgende verhouding tussen de eenheden opgenomen, met de woning als centrale basiseenheid.

Tabel 5.2: Omzetten bouwopgave in verhoudingen

Uitgiftecategorie	Bouwopgave	Verhoudingsgetal
Sociale woningbouw	40	1
Woningen middensegment	20	1
Vrije sector woningen	20	1
Kantoor	5000 m2 bvo	100 m2
Winkels	5000 m2 bvo	50 m2

Bron: Eigen bewerking

In het voorbeeld wordt er dus van uitgegaan dat de kostprijs van de voor verhaal in aanmerking komende posten voor 1 woning gelijk is aan 100 m2 bvo kantoor. 100m2

¹⁵³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 27

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 27

kantoor is qua bouwgrondproductie even duur als 1 woning. Ten aanzien van de winkels wordt er van uitgegaan dat de kostprijs per woning, gelijk staat aan 50 m2 bvo.

In onderstaande tabel is de geplande bouwopgave omgezet naar basiseenheden.

Tabel 5.3: Omzetten bouwopgave van verhouding naar basiseenheden

Uitgiftecategorie	Bouwopgave	Verhoudingsgetal	Basiseenheden
Sociale woningbouw	40	1	40
Woningen middensegment	20	1	20
Vrije sector woningen	20	1	20
Kantoor	5000 m2 bvo	100 m2 bvo	50
Winkels	5000 m2 bvo	50 m2 bvo	100

Bron: Eigen bewerking

5.6.2 Hoeveel dienen de verschillende soorten bebouwing bij te dragen in de kosten?

In de Grondexploitatiewet wordt, wanneer duidelijk is welke kosten aan het exploitatiegebied toegerekend kunnen worden, er onderscheid gemaakt in de bijdrage die er per uitgiftecategorie moet worden voldaan. Bij de berekening van de exploitatiebijdrage wordt hierin voorzien door het voor de gemeente mogelijk te maken gewichten toe te kennen aan de verschillende categorieën. Met behulp van de gewichten kan de gemeente de relatief meer rendabelere uitgiftecategorieën een relatief groter deel van de kosten in rekening brengen. Het verschil in de bijdrage die de verschillende categorieën moeten leveren binnen het gebied wordt bepaald op basis van de uitgifteprijs.¹⁵⁵ Wanneer een locatie profijt heeft van de voorzieningen, wordt er binnen de locatie geen onderscheid meer gemaakt in de mate van profijt die de verschillende categorieën hebben van de voorzieningen. Het onderscheid in de bijdrage wordt gemaakt op basis van de uitgifteprijs. Het onderscheid tussen de categorieën wordt gemaakt door gewichten toe te kennen aan de categorieën. Het gewicht is gerelateerd aan de uitgifteprijs.¹⁵⁶ De gewichten brengen een verhouding aan tussen de categorieën. Om willekeur te voorkomen en om de transparantie van het grondbeleid te vergroten dienen de keuzes gemotiveerd te worden door de gemeente in het grondprijsuitgiftebeleid.

Door één uitgiftesoort op 1 te stellen kunnen de andere gewichten worden bepaald. Hierbij worden de uitgifteprijzen bepaald per basiseenheid. Ten aanzien van in het voorbeeld genoemde bouwprogramma gelden de volgende gewichten en wordt de categorie woningen middensegment op als uitgangspunt genomen:

Tabel 5.4: Toekennen gewichten aan de basiseenheden

Uitgiftecategorie	Basiseenheid	Uitgifteprijs	Gewichten
Sociale woningbouw	1	€ 10.000,-	0,25
Woningen middensegment	1	€ 40.000,-	1
Vrije sector woningen	1	€ 80.000,-	2
Kantoor	100 m2	€ 28.000,-	0,7
Winkels	50 m2	€ 24.000,-	0,6

Bron: Eigen bewerking

Met behulp van de wegingsfactoren worden vervolgens de gewogen basiseenheden uitgerekend.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 27

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 27

Deze gewogen basiseenheden worden gebruikt bij de berekening van de exploitatiebijdrage. Ten aanzien van het voorbeeld worden de onderstaande gewogen basiseenheden gebruikt. Deze gewogen basiseenheden worden in het vervolg van de berekening gebruikt.

Tabel 5.5: Bepalen van de gewogen eenheden

Uitgiftecategorie	Basiseenheden	Uitgifteprijs	Gewichten	Gewogen eenheid
Sociale woningbouw	40	€ 10.000,-	0,25	10
Woningen middensegment	20	€ 40.000,-	1	20
Vrije sector woningen	20	€ 80.000,-	2	40
Kantoor	50	€ 28.000,-	0,7	35
Winkels	100	€ 24.000,-	0,6	60
Totaal				165

Bron: Eigen bewerking

5.6.3 Hoe wordt omgegaan met de fasering binnen de grondexploitatie?

De exploitatieopzet is een raming van alle kosten en opbrengsten die gedurende het project worden gemaakt. Het gehele programma zal niet op hetzelfde moment gerealiseerd worden. Het programma zal gefaseerd tot stand komen en zal een aantal jaren in beslag nemen.

De grondexploitatieopzet wordt vastgesteld op één moment in de tijd. Om rekening te houden met de factor tijd, dienen de gewogen basiseenheden contant gemaakt te worden. Met dit contant maken worden de basiseenheden gelijkgezet op één moment in de tijd. In dit voorbeeld is het contact maken van de verschillende eenheden niet verwerkt.

5.6.4 Inventarisatie kosten en opbrengsten

Binnen het exploitatiegebied zijn de kosten die voor verhaal in aanmerking komen totaal € 5.775.000,-. Op basis van de uitgifteprijsen en de basiseenheden is de totale opbrengst voor het gebied:

Tabel 5.6: Opbrengspotentie van het gebied

Uitgiftecategorie	Basiseenheden	Uitgifteprijs	Opbrengst
Sociale woningbouw	40	€ 10.000,-	€ 400.000,-
Woningen middensegment	20	€ 40.000,-	€ 800.000,-
Vrije sector woningen	20	€ 80.000,-	€ 1.600.000,-
Kantoor	50	€ 28.000,-	€ 1.400.000,-
Winkels	100	€ 24.000,-	€ 2.400.000,-
Totaal			€ 6.600.000,-

In de casus komen de opbrengsten boven de kosten uit en zijn alle kosten dus te verhalen.

Op basis van de systematiek van de Grondexploitatiewet zijn de kosten te verhalen zolang deze de grens van € 6.660.000,- niet overschrijden. (zie figuur 5.7 en voor een uitgebreidere toelichting Bijlage 5)

figuur 5.7: Grenzen aan het kostenverhaal



Bron: eigen bewerking

5.6.5 Hoe wordt de exploitatiebijdrage per exploitant berekend?

Op basis van bovenstaande gegevens kan vervolgens de exploitatiebijdrage per eenheid worden uitgerekend.

Tabel 5.7: Exploitatiebijdrage per gewogen eenheid

Totaal verhaalbare kosten	€ 5.775.000,-
Aantal gewogen eenheden	165
Exploitatiebijdrage per eenheid	€ 35.000,-

Bron: Eigen bewerking

Nadat de exploitatiebijdrage per eenheid berekend is, kan de exploitatiebijdrage per uitgiftecategorie worden berekend:

Tabel 5.8: Exploitatiebijdrage per uitgiftecategorie

Uitgiftecategorie	Gewogen eenheid	Exploitatiebijdrage per eenheid	Exploitatiebijdrage
Sociale woningbouw	10	€ 35.000,-	€ 350.000,-
Woningen middensegment	20	€ 35.000,-	€ 700.000,-
Vrije sector woningen	40	€ 35.000,-	€ 1.400.000,-
Kantoor	35	€ 35.000,-	€ 1.225.000,-
Winkels	60	€ 35.000,-	€ 2.100.000,-
Totaal	165		€ 5.775.000,-

Bron: Eigen bewerking

Uit bovenstaand rekenvoorbeeld komt naar voren dat de categorieën met de hoogste opbrengstpotentie ook de hoogste exploitatiebijdrage moet betalen. Deze exploitatiebijdrage wordt betaald op het moment dat de bouwvergunning wordt aangevraagd.

5.7 Resumé

In dit hoofdstuk is de inhoud en de werking van de Grondexploitatiewet uiteengezet op basis van de Kamerstukken.

De Grondexploitatiewet brengt een aantal veranderingen met zich mee en introduceert een aantal nieuwe elementen.

Bij het gebruik van de Grondexploitatiewet door de gemeente dienen er een aantal keuzes en afwegingen gemaakt te worden. Zo zal de mate waarin de kosten van bovenwijkse voorzieningen ook meegenomen mogen worden in het exploitatieplan

moeten worden bepaald. Ook het grondprijnsuitgiftebeleid en de woonvisie zijn elementen die de gemeente ter voorbereiding van het gebruik van de Grondexploitatiewet op orde moet hebben.

Naast de keuzes die er gemaakt moeten worden, vereist de Grondexploitatiewet dat het exploitatieplan en het bestemmingsplan tegelijkertijd moeten worden vastgesteld. Dit heeft gevolgen voor de organisatie van de gemeente. De verschillende disciplines die vanuit de gemeente betrokken zijn bij de planvorming en voorbereiding zullen in een vroeg stadium moeten samenwerken.

De Grondexploitatiewet geeft gemeenten tevens de mogelijkheid om een aantal locatie-eisen af te dwingen. Het particulier opdrachtgeverschap en de sociale woningbouw moeten met behulp van de Grondexploitatiewet van de grond komen. De Grondexploitatiewet geeft de gemeente meer regiemogelijkheden.

Behalve meer regiemogelijkheden schuilt er ook een bepaald risico in het gebruik van de Grondexploitatiewet. Dit risico geldt met name ten aanzien van de ramingen die de gemeente zal moeten opstellen.

"ik zeg tegen de juf dat het niet eerlijk is dat ze de hele klas laat na blijven terwijl maar een van deze kinderen het gedaan kan hebben. En trouwens, ik weet wie maar dat zeg ik niet want vriendinnen verraden elkaar niet"
Amit, 11 jaar, www.vpro.nl

Hoofdstuk 6 Interviewresultaten verwacht gebruik

De opzet van de Grondexploitatiewet en de werking ervan is in het vorige hoofdstuk uiteengezet. In dit hoofdstuk zal het verwachte strategische gebruik van de Grondexploitatiewet door publieke en private partijen worden uiteengezet.

6.1 Geïnterviewde partijen

Om het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet door de verschillende partijen te achterhalen zijn er een aantal expertinterviews gehouden.

De expertinterviews zijn gehouden met

- mw. drs. W.Hoven, beleidsmedewerker commercieel onroerend goed, NEPROM
- mr. F. Nuss, directeur NVB
- J.A.M. van den Brand, directeur VD2 advies
- drs. H.G.M. Nijland, adviseur strategisch grondbeleid
- Ir. A. Salemi, senior adviseur Fakton, financiële vastgoedregisseurs

Bij het selecteren van de geïnterviewden is er voor gekozen om zowel partijen te interviewen die betrokken zijn bij de Grondexploitatiewet vanuit de publieke als ook de private kant. Een tweetal van de geïnterviewden zijn actief binnen de belangenverenigingen van de bouwers/ontwikkelaars en betrokken bij grondexploitaties vanuit de private kant. Daarnaast zijn twee van de geïnterviewden in de dagelijkse praktijk actief in het adviseren van, voornamelijk en bijna uitsluitend, gemeenten. Ook is er voor gekozen om een partij te kiezen die vanuit de dagelijkse praktijk nauw betrokken is bij een groot aantal grondexploitaties, zowel vanuit publieke als ook private kant.

Een deel van de partijen die zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de Grondexploitatiewet hebben in de afgelopen periode standpunten ingenomen ten aanzien van de Grondexploitatiewet, op regelmatige basis gepubliceerd in vakliteratuur en gesproken op studiemiddagen en symposia over de Grondexploitatiewet. De partijen zijn derhalve goed op de hoogte van de inhoud van de Grondexploitatiewet en in staat om het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet te beoordelen.

6.2 Praktijksimulatie

Omdat de Grondexploitatiewet nog niet is ingevoerd is het feitelijke gebruik niet te achterhalen. Om toch het gebruik door publieke en private partijen te achterhalen is er daarom een praktijksimulatie opgezet (zie hiervoor bijlage 4) De simulatie is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het is in een simulatie onmogelijk om met alle in de praktijk voorkomende gevallen rekening te houden. Doel van de simulatie is om in grote lijnen de gedachten en visies van de geïnterviewden over het gebruik te achterhalen.

Voor de simulatie is een basis casus geformuleerd waarbij er sprake is van locatieontwikkeling in drie fasen. Het rendement tussen de fasen verschilt. Er moet verevend worden om tot een sluitende grondexploitatie te komen.

Figuur 6.1: Simulatie; uitgangspunt één grondeigenaar

Perceel A	Perceel B	Perceel C
grondeigenaar X	grondeigenaar X	grondeigenaar X

Deze basis casus is als rode draad binnen de praktijksimulatie genomen waar telkens variaties op bedacht zijn en elementen aan zijn toegevoegd. Zo is er eerst vanuit gegaan dat er sprake is van één grondeigenaar in het gebied (zie figuur 6.1). Op basis hiervan is gevraagd naar de voorkeuren voor het kostenverhaal, en de fasering. Hierbij is aan de verschillende geïnterviewden gevraagd naar de voorkeur gevraagd in de situatie dat deze optreedt als grondeigenaar en ook als gemeente.

Aan de casus is vervolgens een variabele toegevoegd. In het plan is er sprake van drie grondeigenaren die ieder een evenredig deel van het plan in bezit heeft. In de casus leidt dit er toe dat er een partij is die een rendabel deel in bezit heeft en dat er een partij is die een onrendabel deel in bezit heeft.

Figuur 6.2: Simulatie; uitgangspunt meerdere grondeigenaren

Perceel A	Perceel B	Perceel C
Rendabel deel	Onrendabel deel	Kostendekkend
grondeigenaar X	grondeigenaar Y	grondeigenaar Z

Op basis hiervan is de geïnterviewden wederom gevraagd wat de voorkeur heeft als deze optreedt als eigenaar van één van de percelen of optreedt als gemeente; vrijwillige samenwerking of kostenverhaal op basis van het exploitatieplan. Ook is gevraagd naar de voorkeur qua fasering. Verschil met figuur 6.1 is er drie verschillende uitgangspunten gelden.

Ten aanzien van de basis casus is vervolgens nog een variabele toegevoegd; de restitutie. Waarna wederom gevraagd is naar de voorkeur ten aanzien van de fasering en het toevoegen van extra kwaliteit in het plan wanneer er de situatie zo is dat er sprake kan zijn van restitutie.

De praktijksimulatie heeft gediend als de basis voor de interviews. In de interviews zijn er verschillende varianten van de praktijksimulatie besproken. De geïnterviewden is telkens gevraagd hoe er, gegeven deze praktijksimulatie, gehandeld zou worden. De praktijksimulatie is zo globaal mogelijk gehouden en er zijn zo weinig mogelijk randvoorwaarden in de simulatie betrokken. Hierdoor is het mogelijk om het effect zo puur mogelijk te meten.

Erkend wordt dat er in de praktijk een groot aantal situatie afhankelijke factoren een rol spelen die de uitkomsten en het feitelijk handelen zullen beïnvloeden. Deze factoren kunnen zijn:

- vraag/aanbod verhouding lokale woningmarkt
- bodemgesteldheid
- relatie gemeente met ontwikkelaar
- overige grondposities binnen de gemeente
- bestuurlijke agenda

Daar al deze factoren de uitkomsten van de simulatie kunnen beïnvloeden maar de effecten hiervan niet worden veroorzaakt door de Grondexploitatiewet, zijn deze buiten de simulatie gehouden. De simulatie is zo opgezet dat de effecten van de Grondexploitatiewet zo zuiver mogelijk naar voren komen.

Voordat de simulatie is opgezet, is het wetsvoorstel uitvoerig geanalyseerd en is het theoretische verwachte gebruik van de wet gebruikt. De analyse van het wetsvoorstel en de theoretische uiteenzetting hebben geleid tot het formuleren van een aantal verwachte gevolgen van het gebruik van de Grondexploitatiewet. De interviews zijn gebruikt om te achterhalen wat de standpunten van de geïnterviewden hieromtrent zijn en dienen ter verificatie. De geïnterviewden is gevraagd om zowel antwoord te geven vanuit de visie van de private partij als vanuit de visie van de publieke partij.

Op deze manier is inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende partijen van elkaar verwachten dat de Grondexploitatiewet gebruikt zal gaan worden. De resultaten van de interviews betreffen een indicatie en geven een overzicht van het theoretisch handelen van partijen. In de praktijk spelen onder andere emotie, onderlinge verstandhouding, bestuurlijke afwegingen ook een rol. Deze zaken kunnen het handelen beïnvloeden. Bij het opzetten van de simulatie is uitgegaan van rationeel handelen van de verschillende partijen en wordt geen rekening gehouden met de hiervoor genoemde invloeden.

6.3 Onderzoeksresultaten

Na uiteenzetting van de opzet en een verantwoording van de verwerking van de onderzoeksresultaten zullen de resultaten verkregen uit de interviews behandeld worden. Hierbij wordt per paragraaf een vraag en de antwoorden van de geïnterviewden behandeld. De paragraaf zal worden afgesloten met een korte conclusie.

6.3.1 Sterke en zwakke punten Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet bevat een aantal nieuwe elementen en moet duidelijkheid bieden ten aanzien van het kostenverhaal. De geïnterviewden is gevraagd naar de sterke en zwakke punten van de Grondexploitatiewet.

Neprom

Het feit dat de wet als stok achter de deur moet functioneren is een sterk punt. Een ander sterk punt van de wet is dat de verwachting is dat er door de wet sneller onderhandeld gaat worden en op die manier er uiteindelijk sneller tot contracten gekomen kan worden. Hierbij wordt verder opgemerkt dat de Neprom er veel waarde aan hecht dat de wet als stok achter de deur moet worden gebruikt en dat de vrijwillige samenwerkingsovereenkomst voorop staat.

Als zwak punt van de wet wordt de onzekerheid genoemd over de gevolgen van de wet in de praktijk. Het is voor de Neprom nog onvoldoende duidelijk of de wet ook zo gaat werken zoals beoogd wordt en goed zal werken in de praktijk. Daarnaast worden de locatie-eisen zoals oorspronkelijk in het wetsvoorstel opgenomen als zwak punt genoemd. Door het opnemen van locatie-eisen in het bestemmingsplan wordt de flexibiliteit ernstig verstoord. Indien geen markt is voor een bepaalde categorie die is vastgelegd in het bestemmingsplan, moet het bestemmingsplan met al haar procedures worden aangepast om andersoortige bouw toe te staan. Daarnaast vond de Neprom dat de balans tussen gemeenten en marktpartijen ernstig verstoord was geraakt in het voordeel van gemeenten doordat gemeenten met de locatie-eisen een belangrijk machtsmiddel in handen zouden krijgen. Deze balans is juist essentieel voor de onderhandelingspositie van beide partijen. De Neprom heeft ervoor gepleit om de locatie-eisen op een andere wijze op te nemen in het bestemmingsplan. De oplossing die er bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangedragen, daar is de Neprom tevreden mee. In het bestemmingsplan kan desgewenst in de vorm van percentages worden opgenomen hoeveel van welke categorie er gebouwd moet gaan worden. Kan daar geen onmiddellijke overeenstemming over bereikt worden tussen marktpartijen en gemeenten en komt men daardoor in de publiekrechtelijke weg van het exploitatieplan terecht, dan bestaat voor gemeenten de mogelijkheid om alsnog locatie-eisen te stellen. Hiermee wordt op voorhand starheid en gedetailleerdheid van het bestemmingsplan voorkomen.

NVB

De NVB noemt als een sterk punt van de wet dat er wat gedaan kan worden aan de free-riders. Bij het aantal free-riders in de praktijk worden echter wel vraagtekens gezet. De indruk bestaat dat het politiek opgeklapt is. Er zijn wel free-riders, dat wordt niet ontkend, alleen wordt een partij in de ogen van de NVB al gauw bestempeld als free-rider. Op het moment dat je niet tot overeenstemming kan komen met de gemeente, omdat deze te hoog in de boom zit, ben je eigenlijk in de ogen van de gemeente al een free-rider geworden.

Een ander sterk punt wat genoemd wordt door de NVB is de kostensoortenlijst. De wet geeft duidelijk aan wat er verhaald kan worden. Kanttekening is echter nog wel dat niet wordt aangegeven hoeveel kosten je mag verhalen. Onderhandelingen over de hoogte van de kosten blijven er in de ogen van de NVB altijd. De lijst wordt wel gezien als een voordeel dat het proces kan versnellen.

Daarnaast noemt de NVB het een voordeel dat je ook de minnelijke weg mag blijven gaan.

Ten aanzien van de locatie-eisen wordt het als een voordeel gezien dat het niet meer in het bestemmingsplan staat. Dit maakt het bestemmingsplan flexibeler. Door de locatie-eisen op te nemen in het exploitatieplan kunnen deze eisen wel sneller worden aangepast, dat is een voordeel. Kanttekening hierbij is dat partijen nog steeds met de locatie-eisen geconfronteerd kunnen worden. De NVB is van mening dat je de marges niet vast moet leggen maar dat dit meer aan de markt moet worden overgelaten.

Als nadeel van de Grondexploitatiewet noemt de NVB de onzekerheid op dit moment en de vertraging en procedures. Daarnaast ziet de NVB de locatie-eisen als een nadeel.

Deze kunnen de exploitatie drukken en negatief maken. Dat betekent dat ondernemers niks doen met zo'n locatie en die blijft liggen. Ook dat is een slechte zaak.

Ook is er onduidelijkheid over de vrije kavelbouw en is nog niet helemaal duidelijk hoe dat gaat werken. Ook dit brengt onzekerheid met zich mee. Ondernemers kopen nu grond om te gaan bouwen. Maar straks hoeft via de vrije kavelbouw niet meer zeker te zijn dat er ook gebouwd kan worden. Gevolg hiervan kan zijn dat je ook minder investeringen krijgt vanuit de ontwikkelaars/bouwers.

VD2 Advies

Als sterk punt van de wet wordt de helderheid genoemd en het creëren van duidelijkheid. Het spanningsveld waarin publieke en private partijen onderhandelen, wordt door de Grondexploitatiewet kleiner. De onderhandelingspositie van gemeenten wordt beter.

Daarnaast wordt als een sterk punt van de wet genoemd het verbeteren van de 'terugvaloptie' voor de gemeente. Ook in deze terugvaloptie is het kostenverhaal 100% verzekerd in tegenstelling tot de baatbelasting in de huidige situatie. Het afbreukrisico dat de baatbelasting kent, kent de Grondexploitatiewet niet zo sterk.

Daarnaast is een sterk punt dat planologie en grondbeleid aan elkaar gekoppeld worden. Met de Grondexploitatiewet wordt er aan ontwikkelingsplanologie gedaan in plaats van toelatingsplanologie. Dat is een sterk punt.

Een zwak punt van de Grondexploitatiewet is, dat het technisch complex is. Dat is niet een zwak punt van de wet, maar van het systeem. Het feit dat er blijkbaar geen eenvoudiger oplossing is, is een zwak punt. Daarnaast zal de Grondexploitatiewet in de beginfase meer procedures tot gevolg hebben.

drs. H.G.M. Nijland

Het kostenverhaal wordt duidelijker; het kostenverhaal wordt verruimd, er is een beter basis om inhoudelijke voorwaarden op te leggen; er is een beter sluitstuk in het kostenverhaal.

Fakton

Als belangrijkste sterke punten van de Grondexploitatiewet wordt de verevening genoemd. Met name het feit dat er daar een hanteerbare methodiek voor is, met de eenheden. Een ander sterk punt is dat free-riders kunnen worden aangepakt.

Een zwak punt van de Grondexploitatiewet is dat er bij de verwerving moet worden uitgegaan van de onteigeningswaarde. Met name binnenstedelijk zal dit problemen op gaan leveren.

6.3.2 Grondexploitatiewet veelvuldig gebruikt?

In de Kamerstukken wordt geschat dat er 91 exploitatieplannen zullen worden opgesteld.¹⁵⁷ De geïnterviewden is gevraagd of veel gemeenten en projectontwikkelaars geneigd zijn om het instrument Grondexploitatiewet te gebruiken of dat er veelal de voorkeur aan zal worden gegeven om privaatrechtelijk overeen te komen. Wanneer aangegeven is dat privaatrechtelijk overeen komen de voorkeur heeft, is tevens gevraagd naar de motieven hiervoor.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 35

Neprom

De visie van de Neprom is dat de Grondexploitatiewet niet of nauwelijks gebruikt zal worden. Zowel gemeenten als ontwikkelaar zitten er niet op te wachten om het proces, behorend bij de Grondexploitatiewet, in te gaan. Gemeenten en marktpartijen zullen gezamenlijk plannen blijven maken voor de invulling van de locaties.

Een enkele keer zal de wet, als stok achter de deur, gebruikt moeten worden bij lastige grondeigenaren. De meeste gevallen zullen privaatrechtelijk worden opgelost. Bij discussie en twijfel over de onderbouwing van de cijfers zal dit ook via het privaatrechtelijke spoor worden opgelost zo is de inschatting.

De voorkeur van de Neprom is om altijd te gaan voor een privaatrechtelijke vrijwillige overeenkomst met de gemeente. Ten eerste omdat het praktisch is. Het is veel minder rompslomp en je kunt veel makkelijker en veel sneller tot een overeenkomst komen. Daarbij kan je privaat toch nog net wat meer afspreken met de gemeente dan voor de wet verplicht is. Dat is voor gemeenten aantrekkelijk, maar ook de ontwikkelaars hebben daar belang bij. Als dit ertoe leidt dat er snel gebouwd kan worden en er snel afspraken gemaakt kunnen worden, dan zijn partijen bereid, mits goed onderbouwd, meer te betalen dan op basis van het exploitatieplan noodzakelijk is. Bij meerdere grondeigenaren in het gebied heeft het de voorkeur om eerst met de overige grondeigenaren tot overeenstemming te komen alvorens de stap naar de gemeente te maken.

Kleine gemeenten zullen terughoudend zijn om het te gebruiken. Door de complexiteit zal de voorkeur worden gegeven aan de huidige manier van onderhandelen. Ook projectontwikkelaars zitten niet te wachten op de rompslomp die de Grondexploitatiewet met zich mee brengt. Als het niet hoeft, dan liever niet. Geen van beide partijen is gebaat bij de complexiteit. Ontwikkelaars zullen de Grondexploitatiewet liever niet gebruiken en gemeenten ook niet, omdat deze dan het risico lopen dat alle gegevens op tafel moeten worden gelegd. Het dreigen met inzetten van de wet om zo de eigen onderhandelingspositie te verbeteren zal naar de mening van de Neprom niet veel voorkomen. Dit alternatief is voor beide partijen niet aantrekkelijk. De Neprom is van mening dat de balans tussen beide partijen goed is nu de locatie-eisen niet meer in het bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd en dat er via de vrijwillige weg en goed overleg goed uit te komen is. De Grondexploitatiewet zal alleen in uiterste gevallen gebruikt worden.

NVB

Een aantal gemeenten zal kiezen voor de zekerheid van een exploitatieplan. De NVB is van mening dat met name de kleine gemeenten dit zullen doen. Kleine gemeenten hebben vaak een zwak ambtelijk apparaat en kunnen om die reden er voor kiezen om een exploitatieplan op te stellen eventueel met behulp van adviseurs. Op die manier wordt er op zeker gespeeld.

Het onderhandelen via de vrijwillige weg zullen deze partijen vermijden.

Onderhandelingen zijn altijd veel riskanter vanwege het afbreukrisico door het duale stelsel. De wethouder loopt het risico dat de Raad hem ter verantwoording roept. Kleine gemeenten zullen dit risico wellicht proberen te vermijden en kiezen voor de zekerheid van het exploitatieplan.

De grotere gemeenten zullen juist niet geneigd zijn om de wet te gaan gebruiken. Binnen deze gemeenten is veelal meer know how aanwezig. Eerst zal er via het overleg en de onderhandelingen getracht worden tot overeenstemming te komen, het instrument kan altijd nog gebruikt worden.

De NVB geeft de voorkeur aan het zo veel mogelijk samenwerken omdat dit sneller gaat. Het traject van de Grondexploitatiewet is een langdurig traject met een aantal risico's. De meeste partijen zullen kiezen voor een samenwerkingsovereenkomst. Marktpartijen zullen eerst onderling gaan samenwerken om zo te voorkomen dat een van de partijen ervoor kan zorgen dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld. Op die manier is een gemeente ook krachtiger te benaderen. De Grondexploitatiewet zal in de onderhandelingen worden ingezet, door beide partijen, om zo de uitkomsten van de onderhandelingen te beïnvloeden. Een ontwikkelaar wil zo snel mogelijk beginnen met bouwen. Daardoor is men bereid zaken qua kostenverhaal te accepteren die men eigenlijk niet zou moeten accepteren. De voordelen van sneller bouwen wegen dan op tegen de extra kosten die betaald moeten worden.

VD2 Advies

Elke gemeente zal bij particuliere grondexploitatie de Grondexploitatiewet moeten gaan gebruiken. Gemeenten zullen intern een simulatie gaan draaien en op die manier de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet hen biedt in kaart brengen. De gemeente zal dit plan als uitgangspunt nemen en op gebiedsniveau zorgen dat het plan als zodanig sluitend is en niet zozeer op het niveau van de individuele grondeigenaar. Op basis van de simulatie zal de gemeente de onderhandelingen aangaan. Een gemeente moet immers eerst weten wat er sowieso aan kosten verhaald kan worden voordat er vrijwillig overeengekomen wordt. De gemeente zal het als sturingsinstrument van de uitkomsten van de onderhandelingen gaan gebruiken. De marktpartijen zullen, naar verwachting, eveneens intern een simulatie draaien op basis waarvan onderhandeld zal worden. Komen beide partijen niet tot overeenstemming, dan zal een gemeente niet geneigd zijn om de plannen ten gunste van de ontwikkelaar aan te passen, beneden hetgeen wettelijk mogelijk is. Een gemeente zal dan een exploitatieplan opstellen. Gemeenten en projectontwikkelaars zullen pro-actief omgaan met de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet hen biedt en onderhandelen met de mogelijkheden van het exploitatieplan achter de hand. Gemeenten zullen gaan onderhandelen op basis van het principe wat mág ik en niet zozeer op basis van hetgeen de ontwikkelaar wil. De gemeente zal meer de eigen plannen als uitgangspunt nemen in de onderhandelingen en minder geneigd zijn om deze plannen samen met de ontwikkelaars te gaan maken.

drs. H.G.M. Nijland

Een gemeente zal het exploitatieplan vanaf meet af aan bij de planvoorbereiding betrekken. Privaat contracteren heeft alleen zin wanneer een gemeente weet wat er met het exploitatieplan verhaald kan worden. Dit huiswerk zal een gemeente gedaan moeten hebben. Het vrijwillige traject is echter veel eenvoudiger dan het traject uit de Grondexploitatiewet. In de praktijk zal er veelal ook op vrijwillige wijze worden overeengekomen. Er kunnen in vrijheid afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en ontwikkelaars mits er nog geen exploitatieplan is. Het publieke spoor van de Grondexploitatiewet is erg procedureel. Met een private overeenkomst kan er langs creatieve wellicht meer worden bereikt. Hetgeen afgedwongen kan worden via het exploitatieplan zal voor gemeenten gelden als het minimum.

Via onderhandelingen over een private overeenkomst zal een gemeente dat minimum sowieso willen behalen en het liefst meer dingen willen afdwingen dan via het exploitatieplan mogelijk is. In het exploitatieplan zou een gemeente meer kunnen bereiken en aanvullende afspraken kunnen maken, bijvoorbeeld over duurzaam bouwen, energieprestatie en architectuur. Een wederpartij kan daar ook voordelen bij hebben, zoals snelheid van bouwen en duidelijkheid in een vroeger stadium.

Fakton

De grondexploitatiewet is bedoeld als stok achter de deur. Het zal vermoedelijk ook op die wijze gebruikt worden. Partijen zullen, in het algemeen er eerst naar streven om op een privaatrechtelijk wijze uit te komen, alvorens gebruik te maken van de nieuwe wet. Privaatrechtelijk heb je meer vrijheden en hoeft men minder zaken vast te leggen. Daarnaast is het sterk afhankelijk van de complexiteit en het aantal betrokken zelfontwikkelaars. Hoe meer zelfontwikkelaars, hoe eerder partijen gebruik zullen maken van de nieuwe wet

6.3.3 Effecten van het gebruik van de Grondexploitatiewet

Met het wetsvoorstel Grondexploitatiewet heeft de wetgever een aantal doelen geformuleerd en beoogt ze met de wet een aantal effecten te bewerkstelligen. De geïnterviewden is gevraagd wat de belangrijkste effecten en gevolgen zullen zijn bij het gebruik van de Grondexploitatiewet.

Naast deze vraag is de geïnterviewden tevens gevraagd wat de invloed van de Grondexploitatiewet is op de snelheid van het proces. In de Kamerstukken wordt als doelstelling genoemd dat de Grondexploitatiewet in de uitvoering niet tot vertraging mag leiden¹⁵⁸

Neprom

De inschatting van de Neprom is dat het onderhandelen tussen de partijen korter zal gaan duren. Doordat er nu een basis is en duidelijk is wat er sowieso aan kosten verhaald kan worden zullen er eerder private contracten worden afgesloten. Wanneer de wet wel gebruikt zal gaan worden dan zal dat leiden tot langere procedures. De feitelijke uitvoering van de wet met het opstellen van een exploitatieplan zal er toe leiden dat het proces langer gaat duren. De wet zal niet tot nieuwe discussiepunten leiden. De discussie wordt in de huidige situatie ook gevoerd over de hoogte van de kosten. Er zal altijd gediscussieerd worden op een aantal punten zoals de hoogte van de bijdrage en de mate van verevening. Er zullen tussen partijen goede regelingen moeten worden gemaakt om deze discussiepunten te ondervangen.

NVB

De NVB is van mening dat het op sommige punten een stuk sneller zou kunnen gaan omdat de wet meer duidelijkheid geeft dan op dit moment het geval is. De onderhandelingen over openbare voorzieningen is op dit moment een grijs gebied. Het is onduidelijk wat er wel kan en wat niet. Dat is straks duidelijker. Echter, hier staan weer andere negatieve punten tegenover die de zaak verder zullen vertragen. Per saldo is de NVB van mening, dat het langer gaat duren. Juist de eerste jaren. Zeker in het begin zal het een enorme vertraging opleveren vanwege de parameters voor de grondexploitatieberekeningen die in de praktijk nog moeten worden bepaald.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 9

Naderhand valt het misschien mee, als een ieder zijn weg heeft gevonden. Maar in het begin zullen de partijen gaan zoeken, met vertraging tot gevolg.

Het feit dat de voorkeur wordt gegeven aan de vrijwillige overeenkomst kan ook tot vertraging leiden. Partijen zullen de publiekrechtelijke weg willen vermijden en er de voorkeur aan geven om er via (langdurige) onderhandelingen uit te komen. De Grondexploitatiewet zorgt ervoor dat de machtspositie van gemeenten nog verder wordt versterkt.

Het systeem van de verevening waarbij de grondexploitatie sluitend moet zijn kan er voor zorgen dat de kleine binnenstedelijke projecten niet van de grond komen. De aard van deze plannen maakt dat ze veelal niet sluitend zijn qua grondexploitatie.

VD2 Advies

Wanneer de marktpartijen gaan inzien dat samenwerking voor allen tot het meest optimale resultaat leidt, dan heeft de Grondexploitatiewet gebiedsontwikkeling tot gevolg en niet eigendomsontwikkeling. De samenwerking heeft tot gevolg dat er partijen zijn die een deel van de winst die er individueel behaald kan worden moet worden ingeleverd. Het alternatief om individueel binnen het exploitatiegebied te gaan ontwikkelen is onaantrekkelijk. Elk van de partijen afzonderlijk kan het proces voor de gehele groep gaan vertragen door niet vrijwillig te gaan samenwerken met de gemeente. Gevolg hiervan is dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld, geldend voor het gehele gebied, met vertraging als gevolg. Doordat één van de partijen er voor kan zorgen dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld die geldend is voor het gehele gebied, ook voor degene die een vrijwillige overeenkomst heeft gesloten, zal dat vertragend werken voor het gehele gebied. De overige partijen die vrijwillig zijn overeengekomen krijgen pas een bouwvergunning verleend bij het onherroepelijk zijn van het exploitatieplan. Deze ene partij richt zich in de onderhandelingen niet alleen tegen de gemeente, maar dus ook tegen de overige grondeigenaren in het gebied. Een gemeente zal een beleidskeuze moeten maken of er wordt vastgehouden aan de eigen plannen of dat deze zullen worden aangepast aan de verschillende eigenaren en er op die manier een vrijwillige overeenkomst gesloten kan worden. Dit is een afweging die per gemeente en per locatie gemaakt zal moeten worden.

Gemeenten kunnen zwaardere regie eisen gaan stellen, ook zonder de grond in eigendom te hebben. Eigendom is daarbij minder relevant. Gevolg van de wet kan zijn dat de samenwerking niet zozeer vanuit de overheid gebeurt, wat nu verondersteld wordt, maar meer vanuit de markt.

In het begin zal het vertragend werken. De opstartfase zal langer duren. Ontwikkelaars hebben ook met grondprijzen van verwerving moeten tellen die veel hoger liggen dan straks het rendement zal zijn als je de nieuwe eisen er op los laat. De schok voor de ontwikkelaars zal eerst groot zijn.

Het feit dat gemeenten een aantal beleidsdocumenten gereed moet hebben ter onderbouwing van het exploitatieplan en de exploitatiebijdrage wordt niet gezien als vertragende factor.

De gemeenten hebben op dit moment al veel kennis en documenten, zij het nog niet publiekelijk en in beleidsdocumenten vastgelegd en zijn er op voorbereid.

De stap om het publiekelijk te maken moet nog gemaakt worden. Momenteel zijn de gemeenten de voorbereidingen hiervoor aan het treffen. Dit hoeft het proces niet te

vertragen. Als je er niet in slaagt om vantevoren contracten te sluiten dan gaat de snelheid uit het proces en moet er een exploitatieplan komen. Gemeenten zijn zich al druk aan het voorbereiden op de komst van de Grondexploitatiewet. Bij het opstellen van programma's van eisen wordt er al rekening gehouden met de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet.

drs. H.G.M. Nijland

Contractenpraktijk zal bij, gelijkwaardig kennisniveau, meer gaan lijken op de uitkomsten bij het opstellen van een exploitatieplan. Elk van de partijen weet, als het vrijwillig niet lukt, dan is het exploitatieplan het alternatief. Onder normale omstandigheden heb je dat als decor. Een ieder weet, als daar niet aan mee wordt gewerkt, komen we daar op uit.

Bij negatieve grondexploitatie, met één eigenaar, zal een gemeente geen exploitatieplan opstellen, omdat de negatieve grondexploitatie dan voor rekening van de gemeente blijft. Vanuit de ontwikkelaar zit er dan veel meer druk om te komen tot een contract. Immers een gemeente zal in die gevallen geen exploitatieplan maken en het plan niet in procedure brengen.

Ten aanzien van de snelheid van het proces zal het wisselend zijn. Bij een onwillige eigenaar kan het het proces vertraagd worden. Maar omdat de spelregels veel duidelijker zijn, zal bij normaal handelende en denkende marktpartijen sneller tot zaken gekomen kunnen worden.

Fakton

Binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven zullen door de Grondexploitatiewet niet meer haalbaar worden. Dit wordt veroorzaakt doordat de Grondexploitatiewet een minimaal sluitende grondexploitatie als randvoorwaarde stelt. Met name binnenstedelijk zal dit problemen op gaan leveren. In een groot aantal gevallen heb je met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te maken met een negatief projectresultaat. Dit wordt veelal veroorzaakt door de inbrengwaarde. Als je uit moet gaan van de onteigeningswaarde zal dit de haalbaarheid van de projecten niet ten goede komen, maar eerder verkleinen. De systematiek zegt dat je de kosten in rekening mag brengen zolang de opbrengst het kan dragen. Bij een negatief projectresultaat blijf je met een tekort zitten. De gemeente zal dit tekort moeten gaan dekken, middels subsidies of anderszins.

De Grondexploitatiewet zal heel veel processen op een gegeven moment vertragen. Onderhandelingen zullen langer duren dan nu het geval is, er zullen meer bezwaarschriften komen en er zal veel jurisprudentie ontstaan. Uiteindelijk zal het wel tot een bepaald resultaat leiden. Er kan altijd wel teruggerepen worden naar hetgeen wettelijk en juridisch is vastgelegd, echter het vraagt wel wat meer tijd en onderhandelingsgeduld.

6.3.4 Welke onderdelen zullen de grootste knel en twistpunten opleveren

De Grondexploitatiewet bevat een aantal onderdelen die in het gebruik knel en twistpunten kunnen opleveren. De geïnterviewden is gevraagd welke van de volgende zaken in het gebruik de grootste knel en twistpunten zullen opleveren:

- bepalen grenzen exploitatiegebied
- bepalen basiseenheden
- bepalen inbrengwaarden
- bepalen gewichten

Neprom

Het bepalen van de grenzen van het exploitatiegebied veranderd ten opzichte van de huidige situatie weinig. Het bepalen van de basiseenheden, inbrengwaarden en de gewichten kan in de praktijk wel tot discussies leiden. Hier zou een norm voor gevonden moeten worden om mee te rekenen. Afhankelijk van de locatie, het gebied en de kosten in het gebied zou deze norm bijgesteld kunnen worden.

NVB

Het bepalen van het exploitatiegebied zal in de praktijk wellicht meevallen. Echter het bepalen van de basiseenheden, de inbrengwaarden en de gewichten zijn allemaal lastige punten die voor discussie vatbaar zijn. De bovenwijkse voorzieningen is ook een lastig punt. Het bepalen in welke mate deze kosten moeten worden meegenomen blijft een lastig punt.

VD2 advies

Het exploitatiegebied bepalen zal niet het grootste knelpunt zijn. Het bepalen van de gewichten zal op basis van het gemeentelijk prijsbeleid, uitgewerkt naar de onderlinge gronduitgifteprijsverhoudingen binnen gebeuren. In het wetsvoorstel wordt er niet voor baat binnen het gebied gekozen. De bijdrage is rendementsgerelateerd. Het bepalen van de opbrengstpotentie van de grond is de verantwoordelijkheid van de gemeente en is een lastige klus. De gemeente zal in een vroeg stadium zich de marktkennis eigen moeten maken.

drs. H.G.M. Nijland

Bepalen van de inbrengwaarden zal het meest lastige element worden. Wanneer de onteigeningswaarde er toe leidt dat het plan niet haalbaar en/sluitend te maken is, zal een gemeente het plan niet in procedure brengen. Een gemeente kan er niet toe gedwongen komen. De gemeente zal dan een contract willen sluiten met de partijen in het gebied waarbij het tekort gedeeld wordt tussen de gemeente en de marktpartijen. Het bepalen van de basiseenheden zal vanwege het profijtprincipe aandacht vragen.

Fakton

De onderbouwing van de ramingen en de geschatte Vrij op Naam prijs door de gemeente zullen aanleiding tot discussie zijn. Daarnaast het bepalen welke kosten toegerekend kunnen worden. Gemeenten zullen deze vrij op naam prijs anders en waarschijnlijk hoger inschatten dan de ontwikkelaar zal doen. De vrij op naam prijs bepaalt indirect de bijdrage die je als ontwikkelaar moet doen. De kostenlijst zal in eerste instantie, tot de nodige discussie leiden, zo is de verwachting. Het bepalen van het aandeel bovenplanse

kosten dat toegerekend mag worden aan het gebied is erg lastig en discutabel. Dit zal er voor zorgen dat het proces langer gaat duren.

6.3.5 Hoe zal er om worden gegaan met de 5% restitutieregeling

De systematiek van de Grondexploitatiewet gaat uit van de ramingen die de gemeente maakt bij het opstellen van een exploitatieplan. De geïnterviewden is op basis van verschillende scenario's gevraagd wat de voorkeur had: extra kwaliteit in het plan of restitutie van het surplus boven de 5% wanneer er in de laatste fase van een project een surplus dreigt. De scenario's gaan uit van de positie van de gemeente en ontwikkelaar. Daarnaast is gevraagd hoe gemeenten de ramingen zullen gaan opstellen.

Neprom

Een gemeente zal realistisch moeten gaan ramen, maar zal altijd aan de veilige kant gaan zitten en zal altijd iets te hoog ramen. In de praktijk vallen de kosten veelal toch altijd weer tegen. Een gemeente zal dat goed moeten kunnen onderbouwen. Het is in het belang van de gemeente om de ramingen realistisch te houden, omdat deze uiteindelijk, bij een te hoge raming toch weer een deel moet terugbetalen. Het is voor gemeenten aantrekkelijk als deze net onder de 5% blijft zitten. Op die manier is er het beste van geprofiteerd, maar marktpartijen zullen deze ramingen uiteraard kritisch bestuderen.

NVB

Geen enkele gemeente zal te weinig willen calculeren, maar ook niet willen terugbetalen. De NVB is van mening dat gemeenten zoveel mogelijk de waarheid proberen te benaderen. De berekeningen zullen nauwkeurig moeten worden uitgevoerd wat tot gevolg heeft dat het maken van een exploitatieplan erg veel tijd gaat kosten. Een gemeente zal altijd aan de zekere kant willen zitten.

VD2 advies

Wanneer er bij het opstellen van het exploitatieplan discussie over de ramingen van de gemeente ontstaan, dan zijn ontwikkelaars hier bij wet tegen beschermt. Procederen over de feitelijke waarde van een door de gemeente opgestelde raming houdt voor een rechter geen stand. Het is en blijft een raming en daarmee tevens een risico-inschatting. Een rechtbank kan een raming niet beoordelen, tenzij er sprake is van willekeur. Het is niet juridisch en het blijft een raming van toekomstige uitgaven. Het inbrengen van de eigen ramingen door een ontwikkelaar in de procedure zal niet tot gevolg hebben dat deze zal worden overgenomen. De wet beschermt ontwikkelaars immers tegen te hoge ramingen van de gemeente.

drs. H.G.M. Nijland

Als gemeente zou je liever willen dat je terugbetaalt dan dat je later achter het net vist door een te laag vastgestelde bijdrage. Er moet een balans gezocht worden. Bij majoreren krijg je heel veel beroep tegen het exploitatieplan. Er wordt een stuk veiligheid gezocht, liever wat over houden en liever niet achter het net vissen. Gemeente zullen er geen potje van maken en excessief gaan ramen met de gedachte dat er later terugbetaald kan worden. Gemeenten zullen er wel rekening mee houden dat de gemeente niet met de nadelige gevolgen van een tegenvaller blijft zitten.

Een ontwikkelaar is via beroep en terugbetaling beschermd tegen excessieve ramingen. Gemeenten kunnen geen misbruik maken, maar de wederpartij zal ook de laatste 5%

willen binnen halen, terwijl de gemeente geneigd zal zijn om aan de veilige kant te gaan zitten.

Fakton

Gemeenten zullen hoog gaan ramen om zeker te zijn. Zolang er in de grondexploitatie nog ruimte is en het plan blijft sluitend, zou je je post onvoorzien kunnen verhogen of meer kwaliteit in het plan toevoegen. Het blijft echter vestzak broekzak, je reserveert het nu en bij een overschot moet het worden terugbetaald. De grondexploitaties zullen transparant moeten zijn. Ontwikkelaars zullen inzicht willen hebben in de onderbouwing van de ramingen en de berekende bijdrage. De ontwikkelaars zullen dit willen controleren. Dit zou theoretisch kunnen betekenen dat gemeenten 5% winst kunnen behalen op grondexploitaties.

6.4 Verwerking onderzoeksresultaten

Tijdens de interviews is een aantal standaard vragen gesteld. Elk van de partijen heeft bij verschillende punten langer of korter stilgestaan. Deels betrof het hier een aantal technische zaken zoals de rekensystematiek en deels ook de visie van partijen over een aantal niet casusgerelateerde zaken.

Er is voor gekozen om de visie van de partijen ten aanzien van het gebruik van de Grondexploitatiewet op hoofdlijnen te behandelen en deze onderling te vergelijken.

Om de hoofdlijn te bepalen zijn de interviewresultaten eerst uitgewerkt en daarna onderling vergeleken. Op basis van deze onderlinge vergelijking is ook inzichtelijk gemaakt op welke punten de visies en verwachtingen overeen komen en op welke punten er verschillen tussen de geïnterviewden optreden. Ten aanzien van de visie van de partijen dient opgemerkt te worden dat deze gekleurd kan zijn en er vanuit een eigen belang antwoord gegeven kan zijn.

Doordat de partijen (deels) vanuit het eigen belang de vragen beantwoord hebben ontstaat een beeld van de houding en verwachting ten opzichte van het gebruik van de Grondexploitatiewet. In de praktijk spelen deze belangen een nog veel grotere rol dan wellicht in de simulatie naar voren gekomen is. De op basis van de interviews gesignaleerde effecten kunnen derhalve in de praktijk juist sterker naar voren komen, mede beïnvloed door een aantal subjectieve elementen. Met behulp van de interviews is wellicht geen volledig objectief beeld ten aanzien van het verwachte gebruik verkregen, maar het geeft wel een indruk van het beeld dat de betrokken partijen van elkaar hebben. Dat het beeld dat de partijen van elkaar hebben niet volledig objectief en wellicht niet volledig gerechtvaardigd is, is van secundair belang. De perceptie ten aanzien van het gebruik door de publieke en private partijen geeft een meer waarheidsgetrouw beeld van de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet in de praktijk dan waar de wetgever van uitgaat. De wetgever gaat uit van rationeel handelen en houdt daarbij geen rekening met de emoties, onderlinge verstandhouding, bestuurlijke agenda, relatie tussen ontwikkelaar en gemeente, terwijl deze zaken wel degelijk van invloed op het succes van het locatieontwikkelingsproces. In de huidige praktijk is er immers tussen publieke en private partijen ook sprake van niet volledig objectieve en waarheidsgetrouwe, beeldvorming. Deze beeldvorming, ontstaan door onderlinge verstandhouding en emotie, kan bepalend zijn voor de uitkomsten van het ontwikkelproces en het aangaan van overeenkomsten.

Locatieontwikkeling en onderlinge samenwerking tussen partijen met verschillende (financieel) grote belangen komt tot stand op basis van wederzijds vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid.

De mate waarin wederzijds vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is, kan zijn weerslag hebben op het succesvol verlopen van het proces.

6.5 Tussen conclusie interviews

Voorafgaand aan de interviews is onderkend dat de partijen wellicht vanuit een eigen belang handelen. Tijdens de interviews is dit beeld bevestigd. Echter is met de interviews niet alleen duidelijk geworden hoe de partijen vanuit het eigen belang de Grondexploitatiewet zullen gaan gebruiken. Ook is een indruk ontstaan van de verwachtingen die de partijen van elkaar hebben over het gebruik van de Grondexploitatiewet. Dit beeld is interessanter omdat dit van invloed kan zijn op de eigen houding en handelen tijdens de totstandkoming van een samenwerkingsovereenkomst.

Opvallend is dat er ten aanzien van het strategische gebruik van de Grondexploitatiewet verschillende percepties zijn bij de private en publieke partijen. De private partijen geven nadrukkelijk aan voort te willen gaan op de huidige praktijk van vrijwillige samenwerking en zijn tevreden over de kostensoortenlijst en het feit dat er wat aan de free-riders gedaan kan worden. Tevens wordt er door de Neprom vanuit gegaan dat de private en publieke partijen gezamenlijk de plannen zullen blijven maken. De partijen die voornamelijk actief zijn voor gemeenten verwachten dat de gemeenten meer zelfstandig plannen zullen gaan maken en de mogelijkheden om deze af te dwingen ook zullen benutten. De invloed die de private partijen op de planvorming hebben kan daardoor afnemen.

Verder is opvallend dat er tussen de private partijen ook een verschil in perceptie is ten aanzien van de snelheid van het proces. Waar de Neprom verwacht dat er door de Grondexploitatiewet sneller onderhandeld kan worden, gaat de NVB er van uit dat het per saldo tot vertragingen zal gaan leiden.

Door de gekozen systematiek is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen toegenomen. Om de Grondexploitatiewet en het exploitatieplan te vermijden, zal er samengewerkt moeten worden. Het feit dat partijen kunnen dreigen met het tot stand laten komen van het exploitatieplan (de door partijen minst wenselijke situatie), waardoor de gehele locatieontwikkeling stil kan komen te liggen, zal er tevens voor zorgen dat het belang en noodzaak van wederzijds vertrouwen toeneemt.

Van de doorbrekingsmogelijkheid die er bestaat zal een gemeente gebruik kunnen maken, echter een succesvol beroep tegen het exploitatieplan heeft ook gevolgen voor het bestemmingsplan. Het exploitatieplan en het bestemmingsplan dienen gelijktijdig te worden vastgesteld. De gemeente zal ook de situatie willen vermijden dat er voor één eigenaar een exploitatieplan moet worden opgesteld.

Hoofdstuk 7 Strategisch gebruik en doelstellingen van de wetgever

Aan het begin van het onderzoek zijn de probleem en doelstelling geformuleerd. De centrale probleemstelling van het onderzoek is:

"Wat zijn de gevolgen voor locatieontwikkeling bij toepassing van de Grondexploitatiewet en hoe zal deze wet strategisch worden ingezet door publieke en private partijen in vergelijking met de doelstellingen van de wetgever?"

Deze probleemstelling is geformuleerd om de volgende doelen te bereiken:

- Inzicht krijgen in de verwachte effecten van de Grondexploitatiewet en de gevolgen hiervan voor locatieontwikkeling ten opzichte van de door de wetgever geformuleerde doelstellingen.
- Het verkrijgen van inzicht in het verwachte (strategisch) gebruik van de Grondexploitatiewet door zowel private als publieke partijen bij locatieontwikkeling/ontwikkeling van bouwlocaties.

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de volgende onderdelen van de probleemstelling worden besproken:

- doelstellingen van de wetgever met de Grondexploitatiewet
- het strategische gebruik van de Grondexploitatiewet door publieke en private partijen
- het strategische gebruik in vergelijking met de doelstellingen van de wetgever
- de gevolgen van het strategische gebruik voor locatieontwikkeling
- aanbevelingen met betrekking tot het strategische gebruik ten opzichte van de overige grondbeleidsinstrumenten?

7.1 Doelstellingen wetgever

Alvorens te kunnen beoordelen of het gebruik van de Grondexploitatiewet en de effecten die daarmee gepaard gaan ook overeenkomt met de doelstellingen van de wetgever, zijn de doelstellingen van de wetgever op een rij gezet. Deze doelstellingen zijn opgetekend uit de Kamerstukken.

De wetgever heeft zich bij het introduceren van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet de volgende doelen gesteld (in willekeurige volgorde):

- kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen
- verevening binnen een complex moet er voor zorgen dat een locatie integraal ontwikkeld kan worden, waarbij ook de onrendabele delen worden meegenomen
- er dient duidelijkheid te zijn over de verhaalbare kosten om zo de nadelige effecten in de vorm van lange onderhandelingen en procedures te voorkomen
- een goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op het realiseren van vrije kavels en sociale woningbouw
- knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente moeten worden opgelost
- er dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen (technisch en gericht op woningbouwprogramma) door de gemeente gesteld kunnen worden

- Grondexploitatiewet moet fungeren als een stok achter de deur, vrijwillige samenwerking staat voorop
- transparantie van het grondbeleid dient vergroot te worden
- daar waar mogelijk moet de concurrentie en marktwerking versterkt worden
- voorkomen van stagnatie in de uitvoering

Naast bovenstaande doelstellingen wordt in de Nota Grondbeleid ten aanzien van het grondbeleid ook de volgende doelstelling genoemd:

"Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie en is een zaak van de betrokken overheden zelf. Het kabinet is van mening dat overheden ten behoeve van publieke doelen voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn."¹⁵⁹

Deze doelstellingen zijn als uitgangspunt gebruikt bij het behandelen van de probleemstelling.

7.2 Verwacht strategisch gebruik

Op basis van bestudering van de wetteksten, simulaties en een aantal expertinterviews is een beeld ontstaan van het verwachte strategische gedrag van publieke en private partijen. Hieruit valt te concluderen dat marktpartijen en gemeenten niet snel geneigd zullen zijn het instrument daadwerkelijk in procedure te gaan brengen, maar de onderhandelingen laten leiden met de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet in gedachten.

7.2.1 Onderhandelingen

Om deze mogelijkheden helder te hebben zullen beide partijen voorafgaand aan de onderhandelingen uitrekenen of nagaan hoeveel kosten er wettelijk verhaald kunnen worden. Het exploitatieplan wordt intern gesimuleerd. De uitkomst van deze simulatie is voor beide partijen het uitgangspunt/startpunt bij de onderhandelingen.

In de onderhandelingen zullen gemeenten geneigd zijn om meer zaken te willen regelen en af te spreken dan op basis van het exploitatieplan mogelijk is. Wanneer dit ook voor de marktpartijen voordelen oplevert en de kosten die meer dan op basis van het exploitatieplan in rekening worden gebracht opwegen tegen de voordelen van de ontwikkelaar, dan zullen de private partijen hiermee akkoord gaan.

Wanneer de eisen en wensen van de gemeenten in de ogen van de private partij onredelijk zijn, zal deze wijzen op de grenzen en beperkingen van het exploitatieplan. In dit krachtenveld is de vraag of partijen er uit komen en of er veel exploitatieplannen zullen worden opgesteld. Een ontwikkelaar zal, in geval van conflict niet meer willen betalen dan wettelijk mogelijk is en de gemeente zal in die gevallen geen concessies willen doen beneden de wettelijke grens.

Door de gekozen systematiek kan elke marktpartij afzonderlijk ervoor zorgen dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld, door niet vrijwillig overeen te komen. De marktpartij kan hier op aansturen wanneer de uitkomst van de onderhandelingen in zijn

¹⁵⁹ VROM, *Nota grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, 2001, p. 12

ogen ongerechtvaardigd is of er onrendabele onderdelen op zijn grond gepland staan. De overige eigenaren in het gebied die wel vrijwillig overeengekomen zijn, kunnen hierdoor ook geen bouwvergunning verkrijgen en zijn, ondanks het feit dat er een overeenkomst is, afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen van de onwillige grondeigenaar. Deze aanhoudingsplicht kan in voorkomende gevallen doorbroken worden wanneer de in het geding zijnde belangen naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opwegen tegen het belang dat is gemoeid met een versnelde vergunningverlening.¹⁶⁰

Het feit dat één van de partijen in het gebied er voor kan zorgen dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld geeft deze partij nuisance value. De systematiek geeft marktpartijen én gemeenten allebei het instrument in handen om de wet te gebruiken als sturingsinstrument om zo de eigen positie te versterken en de onderhandelingen te beïnvloeden. Met de wet is het niet alleen meer voor marktpartijen mogelijk om dit eenzijdig te doen, maar ook voor gemeenten die het als (gelegitimeerd) dwangmiddel kunnen gaan gebruiken.

Het scenario dat één van de grondeigenaren er voor zorgt dat er een exploitatieplan komt, doordat niet vrijwillig overeen wordt gekomen, dat ook geldend/leidend is voor de overige eigenaren en de gemeente, is niet het gewenste scenario voor beide partijen. De vertragingen en procedures die dit met zich mee brengt is voor beide partijen geen aantrekkelijk alternatief. Een gemeente zal daarom pas de onderhandelingen willen starten op het moment dat de kans dat één van de partijen er voor kan zorgen dat een exploitatieplan moeten worden opgesteld uitgesloten is. Dit kan bereikt worden door onderlinge samenwerking van de marktpartijen. De marktpartijen zullen er voor moeten zorgen dat er eerst onderling overeenstemming moet zijn alvorens met de gemeente te gaan onderhandelen over het sluiten van een vrijwillige exploitatieovereenkomst. Dit zullen de marktpartijen moeten doen om te voorkomen dat alsnog één van de partijen ervoor zorgt dat een ieder afhankelijk is van het onherroepelijk worden van het exploitatieplan.

7.2.2 Rendabele en onrendabele locaties

Bij de onderlinge samenwerking tussen de marktpartijen maakt het niet uit wie de rendabele delen heeft en wie de onrendabele delen. Deze worden ingebracht in één pot die voor iedereen minimaal kostendekkend is. Dit heeft wel tot gevolg dat er marktpartijen zijn die een deel van de opbrengsten die er met de huidige wetgeving individueel (door free-rider gedrag of op individuele basis overeen te komen) kan worden behaald nu zal moeten afstaan om te kunnen ontwikkelen.

De onrendabele locaties worden alleen ontwikkeld zolang deze samen met een rendabele locatie minimaal kostendekkend te maken is. Is dit niet het geval en komt er een negatief resultaat uit, dan heeft dit tot gevolg dat het gehele gebied niet uitgevoerd zal worden, ook de rendabele delen niet. Een gemeente zal deze niet kostendekkende projecten niet op willen starten omdat het negatieve resultaat voor haar rekening blijft. Om toch de plannen te kunnen uitvoeren, zullen gemeenten het tekort moeten aanzuiveren uit eigen middelen. De vraag is of gemeenten hiertoe snel bereid zullen zijn.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 37*

Gemeenten kunnen ook privaatrechtelijk een extra bijdrage van ontwikkelaars vragen waardoor het gebied minimaal sluitend is. Zolang deze extra bijdrage rendementsverhogend werkt, zal een ontwikkelaar hiermee akkoord gaan.

De gemeente zal bij het bepalen van de exploitatiebijdrage van de ontwikkelaars de plannen qua uitgiftecategorieën kunnen aanpassen met als doel een hogere opbrengstpotentie. De hogere opbrengstpotentie geeft de gemeente ook meer ruimte om meer kosten te verhalen. Deze extra kosten die er, door het verhogen van de opbrengstpotentie, te verhalen vallen kunnen aangewend worden om het plan sluitend te krijgen. Lukt het in die gevallen ook niet om het plan sluitend te krijgen dan is de vraag of een ontwikkelaar bereid is daar bovenop nog een extra bijdrage te doen om het tekort te dekken.

Duidelijk is wel dat door de regeling het rendement dat er met een locatie te behalen valt meer en meer de besluitvorming zal gaan beïnvloeden. Door de risico's van een negatieve of een tegenvallende grondexploitatie bij de gemeente te leggen zal deze minder snel bereid zijn om financieel kwetsbare plannen in procedure te brengen. Dit zal alleen het geval zijn wanneer er met hulp van private partijen, die winst kunnen maken met de opstalexploitatie, tot een akkoord gekomen kan worden over het negatieve deel van de grondexploitatie. Ontwikkelaars zullen hiertoe vrijwillig moeten overgaan, dit kan door de gemeente niet worden afgedwongen.

Het gevaar bestaat dat er bij locaties waarbij er op basis van het exploitatieplan geen sluitende grondexploitatie mogelijk is een patstelling ontstaat tussen de private en publieke partijen.

7.2.3 Kostensoortenlijst

Dat beide partijen met behulp van de toekomstige lijst weten waar ze aan toe zijn en weten welke zaken er afgedwongen kunnen worden, wil nog niet zeggen dat daarmee de problemen zijn opgelost.

Er is met de lijst duidelijkheid over de soorten kosten die verhaald kunnen worden. Of hiermee ook de lange onderhandelingen en procedures tot het verleden behoren is de vraag. De lijst zegt niets over de hoogte van de kosten. Hier is een methodiek voor opgesteld die de private partijen moet beschermen tegen te hoge ramingen.

Wanneer is een raming te hoog, is dan de volgende vraag die beantwoord dient te worden. Partijen zullen ieder een simulatie maken en een begroting van de te maken kosten opstellen. Onafhankelijk van elkaar gemaakte simulaties met de zelfde kaders hoeft nog niet tot dezelfde uitkomsten te leiden. Het bepalen van de kengetallen/kerncijfers gebeurt onafhankelijk. De verwachtingen van de markt en de opbrengstpotentie hoeven bij ontwikkelaar en gemeente niet overeen te stemmen. Optimisme bij de een tegenover pessimisme bij de ander kan tot heel verschillende uitkomsten leiden, terwijl over hetzelfde gebied en project gesproken wordt en er met de zelfde kostensoortenlijst wordt gewerkt.

Er zal discussie ontstaan over de gehanteerde kengetallen en verwachtingspatronen in de onderhandelingen. De gemeente vindt de eigen raming waarheid, terwijl de ontwikkelaar van zijn eigen raming uitgaat. Dit punt dient in de onderhandelingen opgelost te worden om te voorkomen dat er een exploitatieplan zal moeten komen.

Wanneer er geprocedeerd wordt over de ramingen zal ongetwijfeld het uitgangspunt van de gemeente als richtlijn worden genomen en biedt de wet bescherming tegen te hoge ramingen middels de restitutie.

7.2.4 Profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid

De kostensoortenlijst is helder, maar biedt ook nog openingen. Daarnaast zullen de criteria, profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid in de praktijk tot onduidelijkheden en discussie leiden.

De wetgever geeft aan dat het in de praktijk lastig is om, bij toepassing van de baatbelasting, het gebate gebied aan te geven. Met de Grondexploitatiewet is niet langer de mate van baat het criterium om binnen een gebied een onderscheid in de bijdrage te bepalen. Baat is een lastig te hanteren begrip en leidt in de praktijk tot de nodige discussie en onduidelijkheden. In plaats van het criterium baat, gaat de gronduitgifteprijs gelden om het onderscheid tussen de hoogte van de bijdragen in een gebied te bepalen. Dit lost een deel van de onduidelijkheden op.

Om te bepalen óf er kosten voor verhaal in aanmerking komen moet er echter wel weer gebruik gemaakt worden van het begrip baat/profijt. Dit geldt met name voor de bovenplanse kosten. Er wordt met de Grondexploitatiewet dus geen afscheid genomen van het begrip baat maar de term wordt, zij het opnieuw gedefinieerd als profijt, op een hoger schaalniveau gebruikt. Bij toepassing van de Grondexploitatiewet zal bepaald moeten worden of een locatie profijt ondervindt van bijvoorbeeld de aanleg van regionaal groen. Als dit binnen een locatie al tot onduidelijkheden en discussie leidt, dan zal dit zeker op een hoger schaalniveau ook het geval zijn.

Als eenmaal is vastgesteld dat er sprake is van profijt, dient vervolgens ook nog bepaald te worden in welke mate er sprake is van profijt. Dit is om te bepalen welk deel van de kosten voor de aanleg van de bovenplanse voorzieningen ten laste van het gebied gebracht kunnen worden en welk deel uit de algemene middelen gefinancierd zal moeten worden.

De spiegelredenering van de bovenplanse kosten kan in de praktijk ook tot onduidelijkheden leiden. Wanneer er binnen een bouwlocatie voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een rotonde, wordt aangelegd en er zijn aangrenzende (reeds bestaande) locaties die ook profiteren van de aanleg van de rotonde, dient eveneens bepaald te worden in hoeverre er sprake is van profijt en de mate waarin zal moeten worden aangetoond. Is er sprake van gedeeld profijt, dan dienen de kosten ook te worden gedeeld.

7.2.5 Ramingen

De Grondexploitatiewet zorgt ervoor dat de noodzaak om vrijwillig samen te werken toeneemt. Gezien de financiële belangen van zowel gemeenten als ontwikkelaars bij inzicht in de exploitatiemodellen en de gehanteerde kengetallen, zal als gevolg van de grotere noodzaak tot samenwerking de transparantie tussen de grondeigenaren en de gemeente toenemen.

Partijen zullen de onderbouwing van gepresenteerde voorstellen willen zien. Een goed inzichtelijke boekhouding tijdens het proces is voor beide partijen van belang. Voor de gemeente omdat wanneer de kosten de ramingen overstijgen met meer dan 5% de kosten voor rekening van de gemeente blijven. Een transparante boekhouding waarbij

het proces goed te monitoren is daarbij van wezenlijk belang. Gezien het belang van de gemeente om de ramingen en werkelijk gemaakte kosten overeen te laten komen, of in ieder geval niet in het nadeel van de gemeente te laten uitvallen, zal een ontwikkelaar de boekhouding van de gemeente ook nadrukkelijk in de gaten willen houden.

7.3 Vergelijk verwacht strategisch gebruik en doelstellingen wetgever

In de vorige paragrafen zijn de doelstellingen van de wetgever en het verwachte strategische gebruik uiteengezet. In hoeverre deze overeenkomen zal is in deze paragraaf aan de orde.

Doelstelling 1

"kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen"

Door publiekrechtelijk te regelen dat het kostenverhaal voor 100% kan worden afgedwongen wanneer er niet vrijwillig wordt overeengekomen, is het alternatief voor onwillende grondeigenaren minder aantrekkelijk. Bij de bedrijfseconomische afweging die in de huidige situatie wordt gemaakt kan het voor marktpartijen financieel aantrekkelijk zijn om niet vrijwillig mee te betalen aan de voor verhaal in aanmerkingen voorzieningen. De baatbelasting kan voor die partijen een gunstiger alternatief zijn omdat via de baatbelasting slechts een deel van de kosten voor verhaal in aanmerking komen. Het alternatief voor de vrijwillige overeenkomst is qua kostenverhaal voor de gemeenten verbeterd door de Grondexploitatiewet. Het kostenverhaal is zowel vrijwillig als afdwingbaar 100% verzekerd.

In de doelstelling om de kosten ten laste te laten komen van degene die de baten ontvangen is de wetgever deels geslaagd. De kosten kunnen volledig worden verhaald, echter het vaststellen van de baten is in de praktijk lastig.

Door artikel 6.24, dat het mogelijk maakt om op vrijwillige basis overeenkomsten te sluiten over financiële bijdragen aan de grondexploitatie, mits gebaseerd op een vastgestelde structuurvisie, worden de grenzen van het kostenverhaal verruimd. De grens tussen baatafoming en verevening wordt er hierdoor niet duidelijker op. Volgens de wetgever is er sprake van baatafoming op het moment dat er meer kosten in rekening worden gebracht dan wettelijk toegestaan.¹⁶¹ Met het artikel 6.24 wordt de grens van kosten die wettelijk in rekening kunnen worden gebracht verruimd.

Doelstelling 2

"verevening binnen een complex moet er voor zorgen dat een locatie integraal ontwikkeld kan worden, waarbij ook de onrendabele delen worden meegenomen"

De Grondexploitatiewet heeft tot gevolg dat zowel de rendabele en onrendabele locaties gezamenlijk worden ontwikkeld, zolang deze locaties gezamenlijk minimaal sluitend zijn. Met de Grondexploitatiewet ontstaat een positievere situatie ten aanzien van de integrale ontwikkeling en is de kans groter dat locaties integraal ontwikkeld worden. In de exploitatietechnisch meest kwetsbare gebieden zal de Grondexploitatiewet geen oplossing bieden, eerder ervoor zorgen dat ook het rendabele deel niet van de grond komt.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 6

Als de gemeente het gebied in zijn geheel tot ontwikkeling wil brengen zal er hier veelal een planologische en ruimtelijke onderbouwing aan ten grondslag liggen. Wanneer er dan op korte termijn voor gekozen wordt om alleen het rendabele deel te ontwikkelen, komt het onrendabele deel in de toekomst ook niet van de grond wat ruimtelijk en planologisch niet wenselijk is.

Mochten de rendabele en onrendabele delen gezamenlijk niet kostendekkend te exploiteren zijn, zal de gemeente de plannen niet in procedure brengen. Eveneens is de vraag of de gemeente er in dat geval voor zal kiezen om alleen maar het rendabele deel tot ontwikkeling zal willen brengen.

Doelstelling 3

"er dient duidelijkheid te zijn over de verhaalbare kosten om zo de nadelige effecten in de vorm van lange onderhandelingen en procedures te voorkomen"

De limitatieve kostensoortenlijst moet ervoor zorgen dat er duidelijk is welke kosten verhaald kunnen worden. Door deze lijst wettelijk vast te leggen, moet het voor een ieder duidelijk zijn welke kosten voor verhaal in aanmerking komen. Vreemd genoeg is op dit moment over dit essentiële onderdeel van de Grondexploitatiewet nog geen definitieve duidelijkheid. Er is tot op heden slechts een eerste aanzet gegeven door de Minister en bij het AmvB wordt de lijst pas definitief vastgesteld. Ook deze eerste aanzet heeft een open einde, namelijk het noodzakelijksvereiste.

De wetgever is er niet in geslaagd om een duidelijkheid te scheppen over de verhaalbare kosten. Het feit dat er een limitatieve lijst beschikbaar is helpt en draagt wel aan bij aan de duidelijkheid. Echter de criteria om te bepalen of kosten in aanmerking komen zijn dermate ruim interpreteerbaar en in de praktijk lastig ten uitvoer te brengen dat nog van geval tot geval bepaald zal moeten worden of de kosten voor verhaal in aanmerking komen.

Doelstelling 4

"Goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, zoals vrije kavel bouw en sociale woningbouw"

Met de Grondexploitatiewet is het voor gemeenten mogelijk om het aandeel particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw binnen een locatie te bepalen. Dit kan ook worden afdwongen. Met de regeling krijgen gemeenten eenzijdig de mogelijkheid om het woningbouwprogramma voor een locatie te gaan bepalen. In de huidige situatie gebeurt dit veelal in gezamenlijk overleg tussen de partijen.

Met de komst van de Grondexploitatiewet hoeft er echter geen einde te komen aan dit overleg en kan het woningbouwprogramma in gezamenlijk overleg worden vastgelegd. Verschil is dat de gemeenten het door de Grondexploitatiewet ook kunnen afdwingen.

Het woningbouwprogramma dat, al dan niet in overleg, wordt vastgesteld is van invloed op de exploitatiebijdrage die er door de private partijen betaald zal moeten worden. Dit kan een rol gaan spelen in het overleg tussen de ontwikkelaars en gemeente. De argumenten die aangedragen worden voor een bepaald woningbouwprogramma kunnen, planologisch en markttechnisch van aard zijn, maar door de Grondexploitatiewet kunnen de argumenten eveneens meer dan nu het geval is financieel gekleurd zijn.

De oplossing die er in tweede instantie voor gevonden is door niet per specifieke locatie de categorieën aan te wijzen, maar voor het bestemmingsplan als geheel, is bij het ontwikkelen van de locatie een goede oplossing. De regeling maakt het mogelijk om in het (globale) bestemmingsplan marges op te nemen ten aanzien van het aandeel sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Het percentage sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap hoeft dan nog niet concreet toegewezen te zijn op kavelniveau. Dit kan in een later stadium in het uitwerkingsplan gebeuren.

Met de regeling is de flexibiliteit behouden maar kunnen de locatie-eisen, via het uitwerkingsplan, wel afgedwongen worden.

Echter wanneer de locatie eenmaal gerealiseerd is en er is behoefte om huurwoningen uit te ponden en om te zetten naar koopwoningen is onduidelijk hoe er dan gehandeld moet worden. Zolang het wijzigen van huur naar koop binnen de marges blijven die in het bestemmingsplan zijn aangegeven, levert het geen problemen op. Als er onder de minimumgrens wordt gegaan die in het bestemmingsplan wordt aangegeven kan er in de handhaving een probleem ontstaan. Onduidelijk is hoe er gehandeld dient te worden in het geval de grens, als aangegeven in het bestemmingsplan, is bereikt.

Doelstelling 5

"Knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente moeten worden opgelost"

De door de wetgever aangehaalde knelpunten zijn deels in de overige doelstellingen verwerkt. Het knelpunt ten aanzien van de exploitatieverordening en het feit dat gemeenten van de vastgestelde exploitatieverordening willen afwijken, zal hier worden behandeld.

Met de komst van de Grondexploitatiewet vervalt de verplichting voor gemeenten om een exploitatieverordening op te stellen. Hiermee verdwijnt de verordening echter niet. De gemeenten kunnen nog steeds een exploitatieverordening blijven opstellen. Onduidelijk is waarom er voor gekozen is om de exploitatieverordening facultatief te laten bestaan. Ook blijft het mogelijk om van de exploitatieverordening af te wijken. Voor de onderdelen die geen onderdeel kunnen uitmaken van een exploitatieplan blijft de contractsvrijheid gehandhaafd. Onduidelijk is wat de status is van de exploitatieverordening wanneer er meer kosten worden verhaald dan op basis van het exploitatieplan mogelijk is.

Ten aanzien van de knelpunten van privaatrechtelijk optreden van de wetgever zijn een aantal knelpunten opgelost. Door echter niet duidelijk de grenzen van hetgeen mogelijk is te kiezen, kunnen er in de praktijk knelpunten blijven optreden.

Doelstelling 6

"er dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente gesteld kunnen worden"

Door publiekrechtelijk vast te leggen welke locatie-eisen er gesteld kunnen worden is de onduidelijkheid grotendeels verdwenen. Over het kwaliteitsniveau van de locatie-eisen zal tussen partijen echter nog wel overeenstemming moeten worden bereikt.

Doelstelling 7

"Functioneren als stok achter de deur, vrijwillige samenwerking voorop"

Doordat de wet veelomvattend is, is er een complexe regeling voor het kostenverhaal ontstaan. Niet alleen de marktpartijen en de gemeenten maar zelfs ook de Minister is

deze mening toegedaan. Bij de introductie van de Grondexploitatiewet heeft de Minister echter de voorkeur gegeven aan draagvlak boven eenvoud.

Zowel de marktpartijen en de gemeenten geven aan de voorkeur te geven aan de vrijwillige samenwerking. Bij de vrijwillige samenwerking kan er sneller tot overeenstemming worden gekomen en kan er in vrijheid meer worden overeengekomen dan op basis van het exploitatieplan mogelijk is.

De Grondexploitatiewet zorgt er voor dat de noodzaak om te gaan samenwerken toeneemt. Publieke en private partijen zullen de voorkeur geven aan de vrijwillige samenwerking. Een gemeente heeft echter wel de mogelijkheid om direct het exploitatieplan in procedure te brengen, zonder de mogelijkheden voor een vrijwillige samenwerking te onderzoeken. Met name wanneer het niet waarschijnlijk is dat de private partijen onderling tot overeenstemming kunnen komen, zal een gemeente wellicht hiertoe geneigd zijn. Bij versplinterd grondeigendom, veelal in binnenstedelijke gebieden, kan het in de praktijk voor de private partijen lastig zijn om tot overeenstemming te komen.

De Grondexploitatiewet zal in de praktijk veelal gaan functioneren als stok achter de deur. Het is echter niet alleen de gemeente die de wet zo kan gaan gebruiken. Ook marktpartijen kunnen de Grondexploitatiewet als stok achter de deur gaan gebruiken.

Om de wet te kunnen gebruiken als stok achter de deur zal echter wel inzichtelijk moeten zijn welke mogelijkheden de 'stok' biedt. De Grondexploitatiewet zal niet pas uit de kast worden gehaald op het moment dat de vrijwillige samenwerking dreigt te mislukken. De Grondexploitatiewet zal de inhoud van de vrijwillige samenwerking kunnen gaan bepalen. Aangezien de gemeente op basis van de wettelijke kaders als minimum de onderhandelingen in zal gaan. De vrijwillige samenwerking staat bij de partijen voorop, maar voor de gemeenten moet deze samenwerking minimaal dezelfde uitkomsten bieden als bij het in procedure brengen van het exploitatieplan.

Door de Grondexploitatiewet is het alternatief van de vrijwillige samenwerking, voor beide partijen, niet aantrekkelijk gemaakt. Hierdoor zien partijen zich "genooddaakt" om te proberen eerst vrijwillig overeen te komen. In de doelstelling is de wetgever geslaagd.

Doelstelling 8

"Transparantie van het grondbeleid dient vergroot te worden"

De hoofdregel van de Wet openbaarheid bestuur zegt dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn. Dit geldt ook voor het exploitatieplan. Dit impliceert dat alle onderdelen van het exploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd, wat de transparantie vergroot.

Echter, artikel 10 van de Wet Openbaarheid Bestuur blijft ook van toepassing.

Dit artikel maakt het niet verstrekken van informatie mogelijk maakt als de belangen van de gemeente zich daartegen verzetten. Om toch inzicht te krijgen in de gegevens kan er beroep tegen het exploitatieplan worden ingesteld en een verzoek om inzage gedaan worden. De rechter zal dan van geval tot geval een afweging moeten maken tussen het belang van openbaarmaking en het financiële of economische belang van het bestuursorgaan.

De Grondexploitatiewet leidt er toe dat de transparantie voor de betrokken grondeigenaar en gemeente toe zal nemen. Omdat, ook bij succesvolle vrijwillige samenwerking partijen over en weer zullen willen weten waar ze aan toe zijn en inzicht willen hebben in elkaars dossier.

Echter voor niet-grondeigenaren en betrokkenen zal de transparantie hiermee niet toenemen. De vrijwillige overeenkomsten, waar door zowel publiek als private partijen de voorkeur aan wordt gegeven, hoeven niet openbaar gemaakt te worden. In deze vrijwillige overeenkomsten hebben partijen de vrijheid om aanvullende afspraken te maken. In hoeverre dit de transparantie zal vergroten valt te bezien.

Er is geopperd om de gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de vrijwillig gesloten overeenkomsten op te nemen in de exploitatieverordening. De verplichting om een exploitatieverordening op te stellen is tegelijkertijd echter ook afgeschaft en gemeenten kunnen er voor kiezen om een exploitatieverordening op te stellen. Hiermee is voor wat de transparantie betreft een schijnzekerheid gecreëerd.

Doelstelling 9

"daar waar mogelijk moet de concurrentie en marktwerking versterkt worden"

De Grondexploitatiewet vergroot de regiefunctie van gemeenten. Het stelt gemeenten in staat om eenzijdig het woningbouwprogramma vast te leggen. Gemeenten kunnen (deels) voor de marktpartijen gaan bepalen wat er gebouwd moet gaan worden. De verantwoordelijkheid voor de marktconformiteit van het woningbouwprogramma komt, bij eenzijdig vaststellen van het woningbouwprogramma, bij de gemeente te liggen.

In 1990 met de introductie van het VINEX-beleid was één van de doelstellingen bevordering van de marktwerking door commerciële partijen meer in te schakelen bij de woningbouw. In de ogen van de wetgever is dit beleid niet succesvol geweest. Met de komst van de Grondexploitatiewet en de mogelijkheid voor gemeenten om het woningbouwprogramma eenzijdig vast te stellen lijkt de wetgever nu, voor wat betreft de marktwerking, in te zetten op de gemeenten.

De Grondexploitatiewet is wat dat betreft in feite een correctie op het, in de ogen van de wetgever, niet succesvolle VINEX-beleid. Of de gemeenten wel in staat zijn om op een betere manier invulling te geven aan de gewenste marktwerking en concurrentie zal in de toekomst moeten blijken. Of de door de wetgever gecreëerde noodzaak om samen te werken meer concurrentie tot gevolg heeft is twijfelachtig.

Doelstelling 10

"voorkomen van stagnatie in de uitvoering"

Om de Grondexploitatiewet goed te kunnen gebruiken zullen gemeenten, alvorens de onderhandelingen over een vrijwillige overeenkomst te starten, moeten weten wat er met behulp van het exploitatieplan afgedwongen kan worden. Om gebruik te kunnen maken van het exploitatieplan zullen er een aantal onderwerpen beschreven moeten zijn in beleidsdocumenten (grondprijnsuitgiftebeleid en de woonvisie). Op het moment dat een gemeente de onderhandelingen start zal zij ook voorbereid moeten zijn op het eventueel maken van een exploitatieplan. Organisatorisch zullen de verschillende disciplines binnen de gemeente in een vroegtijdig stadium moeten samenwerken en overeenstemming moeten bereiken over de stedenbouwkundige invulling en de financiële consequenties ervan. Om stagnatie in de uitvoering te voorkomen zal dit binnen de gemeenten op een efficiënte manier moeten gebeuren. De complexiteit van een aantal onderdelen van het exploitatieplan kan dit frustreren. Het feit dat gemeenten risico lopen wanneer de ramingen niet goed zijn uitgevoerd zal er tevens voor zorgen dat gemeenten dit grondig willen doen.

Wanneer partijen niet op vrijwillige wijze tot overeenstemming kunnen komen kan dit, door de beroepsmogelijkheden, tot vertraging leiden. Ook wanneer partijen op vrijwillige wijze tot samenwerking willen komen zal er onderhandeld worden over de kosten die een gemeente wil verhalen.

Zolang de verstandhouding tussen de betrokken partijen goed is, kan het proces sneller verlopen.

Doelstelling grondbeleid

De doelstellingen die de wetgever formuleert ten aanzien van de Grondexploitatiewet vloeien voort uit de drie hoofddoelstellingen die geformuleerd zijn in de Nota Grondbeleid. Voor het realiseren van de drie hoofddoelstellingen wordt over de rol van de overheid het volgende opgemerkt:

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

De Grondexploitatiewet is een instrument dat de gemeenten meer regiemogelijkheden geeft. Het wetsvoorstel stelt gemeenten in staat om zonder grondeigendom een actieve grondpolitiek te voeren. Verschil is echter dat er door gemeenten hierbij geen winst kan worden gemaakt, maar dat er tevens ook geen risico wordt gelopen. Opvallend is dat er niet eenduidig vast te stellen is wat het onderscheid is tussen het begrip winst en het begrip kosten. In de Nota Grondbeleid wordt er nog gesproken over het aanwenden van de winst om duurdere gemeentelijke voorzieningen te kunnen bekostigen en dat het actieve grondbeleid vereveningsarrangementen mogelijk maakt. In de Grondexploitatiewet wordt het verevenen geïntroduceerd onder de noemer van kosten. In het verleden is er over de winsten die ontstaan bij het wijzigen van de bestemming het nodige te doen geweest. Bij de Grondexploitatiewet wordt deze discussie vermeden en niet expliciet gevoerd. Er wordt gesproken over het bekostigen van het negatieve deel van de grondexploitatie dat ontstaat bij het tot ontwikkeling brengen van een locatie. De opvatting is dat een positieve deel hier aan bij dient te dragen, zo nodig bovenplans. Er

wordt bij de Grondexploitatiewet niet gesproken over winsten, maar over kosten. Wat precies verstaan kan worden onder de noemer kosten, die ten laste van de grondexploitatie gebracht kunnen worden, verandert door de komst van de Grondexploitatiewet. Dat dit zijn weerslag heeft op de winst van de grondexploitatie wordt niet onderkend en in ieder geval ook niet benoemt.

Het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid vervaagt door de Grondexploitatiewet nog nadrukkelijker, en beweegt in de richting van het actieve grondbeleid.

De doelstelling dat er met het faciliterende grondbeleid hetzelfde bewerkstelligt moet kunnen worden als met het actieve grondbeleid, waarbij voor het realiseren van de publieke doelen niet uitmaakt of de overheid de grond in eigendom heeft of niet krijgt, met de komst van de Grondexploitatiewet nadrukkelijk vorm. De positie van gemeenten wordt sterker door de Grondexploitatiewet. Ook al is de grond niet in bezit, de gemeente is in staat om 100% kosten te verhalen, locatie-eisen te stellen ten aanzien van het bouw- en woonrijp maken én voor de uitgiftecategorieën. Met name het feit dat gemeenten in beide situaties invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het woningbouwprogramma is een versterking van de positie van de gemeente.

De mogelijkheid om bovenplans te verevenen, waarbij de rendabele locaties bijdragen aan de onrendabele locaties is een element dat door de Grondexploitatiewet ook bij het voeren van een faciliterend grondbeleid mogelijk wordt gemaakt. Deze manier van overheveling van winsten van het ene project naar het andere project is niet langer alleen mogelijk bij het actieve grondbeleid.

Het hebben van grondeigendom is, door de Grondexploitatiewet, voor een gemeente minder noodzakelijk om de regierol goed te kunnen vervullen. In de huidige praktijk is er met de beschikbare grondbeleidsinstrumenten, mits goed gebruikt, al veel afdwingbaar en hoeft het niet bezitten van gronden niet altijd een belemmering te vormen.

De Grondexploitatiewet, in combinatie met de mogelijkheid tot versnelde onteigening, zorgt er voor dat gemeenten de regie strakker in handen krijgen. Een goed gebruik van het instrument is hierbij echter wel van belang. In theorie is de Grondexploitatiewet een goed middel voor gemeenten om de regierol te versterken, echter of de gemeenten, door de complexiteit in de uitvoering, de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt ook ten volle zullen benutten is afhankelijk van de capaciteit en kunde van het ambtelijk apparaat.

7.4 Verwachte gevolgen van strategisch gebruik voor locatieontwikkeling

De Grondexploitatiewet heeft gevolgen voor het strategisch gedrag van de marktpartijen en de gemeente. Dit strategisch gedrag heeft ook gevolgen voor de locatieontwikkeling. Deze gevolgen zijn in deze paragraaf geïnventariseerd.

Het strategische gebruik van de Grondexploitatiewet heeft tot gevolg dat in de aanlooperperiode er bij gemeenten meer helderheid ten aanzien van de planvorming en de financiële draagkracht van de plannen moet zijn.

Op het moment dat er gesproken wordt over de ontwikkeling van een locatie zal een gemeente keuzes gemaakt moeten hebben over de invulling van het gebied. Een aantal onderdelen bij de gemeentelijke organisatie zullen in een vroegtijdig stadium moeten

gaan samenwerken. Het rekenen en tekenen zal parallel moeten gaan lopen, waarbij de vraag is waar het primaat ligt.

De gemeente heeft met de Grondexploitatiewet de mogelijkheid om de kosten binnen een plan op te voeren tot de opbrengstpotentie.

Figuur 7.1: Schematische opbouw woningprijs, situatie 1

Opstal exploitatie	Kosten	Winst	Totaal
	55	10	65
Grondexploitatie	Kosten	Winst	Totaal
	25	10	35
Verkoopprijs woning			100

Figuur 7.2: Schematische opbouw woningprijs, situatie 2

Opstal exploitatie	Kosten	Winst	Totaal
	55	10	65
Grondexploitatie	Kosten	Winst	Totaal
	35	0	35
Verkoopprijs woning			100

In beide voorbeelden is de opbrengstpotentie van de grondexploitatie 35. De gemeente kan in beide situaties via het exploitatieplan alle kosten verhalen. (zie voor een uitgebreide toelichting op bovenstaande bijlage 5)

Het gemeentelijk beleid welke de keuzes, (bijvoorbeeld de uitgiftecategorieën, gewichten toekennen aan de basiseenheden) die gemaakt worden in het exploitatieplan moeten rechtvaardigen dient geschreven te zijn en door de gemeenteraad goedgekeurd, alvorens de onderhandelingen kunnen starten. De gemeenten moeten zich hier op voorbereiden en kan het initiatief voor de planontwikkeling niet meer aan de private partijen overlaten.

De uitvoering van de Grondexploitatiewet is erg complex. Door de complexiteit is het "gemak" van het compromis aantrekkelijk. Er zal om het exploitatieplan te vermijden, geschoven worden in de plannen en in de kosten die een ontwikkelaar zal moeten bijdragen. De gemeente heeft bij het sluiten van dit compromis een sterkere positie gekregen. Er zal getracht worden meer overeen te komen dan op basis van het exploitatieplan mogelijk is. Marktpartijen kunnen hierop reageren en de gemeente wijzen op de grens van deze mogelijkheden en hier aan vasthouden.

Echter dit heeft tot gevolg dat een exploitatieplan moet worden vastgesteld, wat voor de marktpartijen ook niet de meest ideale optie is. Het compromis zal gesloten worden, waarbij de kans dat gemeenten meer overeenkomen dan op basis van het exploitatieplan mogelijk is, aanwezig is.

In de huidige situatie gaat een gemeente tot een compromis over omdat de uitkomst voor de gemeente onzeker is en het afbreukrisico groot. De grondexploitatiewet neemt deze onzekerheden deels weg.

Doordat de gemeente het gebied als uitgangspunt neemt voor het kostenverhaal en niet individueel met de grondeigenaren tot een sluitende overeenkomst hoeft te komen, zullen er marktpartijen zijn voor wie de uitkomst gunstig uitpakt en partijen voor wie de plannen van de gemeente niet tot het gewenste resultaat leiden.

Om te voorkomen dat er een exploitatieplan moet komen, wat tot dezelfde uitkomsten kan leiden als het vrijwillige aanbod van de gemeente zullen de marktpartijen onderling de rendabele en onrendabele delen kunnen compenseren in een onderling samenwerkingsverband.

In feite wordt hiermee het probleem van de financiering van de integrale ontwikkeling van de publieke partijen verlegt naar de private partijen. Daar waar in de huidige situatie de partijen op individuele basis een exploitatieovereenkomst kunnen sluiten zonder dat het kostenverhaal voor het gehele gebied verzekerd is, is dat met de Grondexploitatiewet niet langer mogelijk. Het contracteren op individuele basis blijft mogelijk. De kans bestaat dan echter wel dat er een partij, waarvoor de plannen van de gemeente ongunstig uitpakken, niet vrijwillig overeen wil komen en er zo er alsnog een exploitatieplan moet worden opgesteld. Het resultaat voor de gemeente blijft hetzelfde alleen kan de uitvoering langer duren.

De opbrengstpotentie van een locatie zal, mede hierdoor, steeds meer bepalend worden bij locatieontwikkeling en de invulling van de locaties bepalen. Bij de onrendabele locaties zal er een impasse ontstaan. Oorzaak van de impasse hoeft daarbij niet de ruimtelijke invulling van het plan te zijn, maar het (negatieve) rendement en de vraag wie er voor deze kosten op gaat draaien.

Conclusies

De Grondexploitatiewet is een wetsvoorstel waar door velen lang naar uit is gekeken. De jarenlange voorgeschiedenis en eensgezindheid, zowel binnen de politiek als tussen de publieke en private partijen maakt de komst van een nieuwe regeling van kostenverhaal welhaast onvermijdelijk.

Bij het opstellen van de Grondexploitatiewet is er echter te veel geprobeerd om de verschillende partijen tevreden te houden. Gevolg hiervan is dat er voor wat de uitvoering betreft een complexe regeling is ontstaan.

Bij het opstellen van de Grondexploitatiewet is het voor de free-riders, waarvan vreemd genoeg door de wetgever niet is aan te geven om hoeveel gevallen het gaat, zo onaantrekkelijk gemaakt om het ongewenste gedrag te vertonen dat dit er toe moet leiden dat dit gedrag niet meer zal voorkomen. Echter, de welwillende partijen, zowel van de publieke zijde als van de private zijde kunnen ook geconfronteerd worden met het ongewenste gedrag van een enkeling.

De noodzaak om samen te werken neemt door de Grondexploitatiewet toe. Dit geldt met name voor de marktpartijen onderling. Een gemeente zal pas de onderhandelingen willen starten op het moment dat de kans dat één van de partijen er voor kan zorgen dat een exploitatieplan moeten worden opgesteld uitgesloten is. Dit kan bereikt worden door onderlinge samenwerking van de marktpartijen.

Het compromis van de samenwerking zal er met de Grondexploitatiewet blijven. Verschil is echter dat het niet meer zal gaan om welke kosten er verhaald kunnen worden maar meer om de hoogte van de kosten.

Het is de vraag of de wetgever met de Grondexploitatiewet niet teveel is doorgeslagen. Samenwerken zal nog meer dan nu het geval is het credo worden. Groot verschil is echter dat de, wat de wetgever betreft, ongunstige balans tussen gemeenten en private partijen nu in het voordeel van de gemeenten doorslaat. De regiefunctie wordt nadrukkelijk versterkt. In feite is dit een stap terug in de tijd en een reactie op het VINEX-beleid. Goed gebruik van het instrument is echter van wezenlijk belang om de regiefunctie goed te kunnen uitvoeren. Er zal wat dat betreft een groter beroep op de kunde van gemeenten worden gedaan.

Het actieve grondbeleid zonder grondeigendom dat met de Grondexploitatiewet kan worden gevoerd is wat dat betreft een stap terug in de tijd. De wetgever zet met de Grondexploitatiewet in op gemeenten, waar in het verleden de private partijen de kans hebben gehad.

De gemeente heeft een instrument in handen om zowel vrijwillig als afdwingbaar 100% kosten te verhalen. Het afdwingbare traject is echter complex en heeft, onder andere door de vertraging die er opgelopen kan worden, niet een efficiënte locatieontwikkeling tot gevolg.

Dat de gemeente aan het einde van het traject dat met de Grondexploitatiewet doorlopen moet worden alle kosten (en wellicht meer dan wettelijk afdwingbaar) heeft kunnen verhalen zou niet de inzet van de onderhandelingen moeten zijn.

De focus van, zowel gemeenten en marktpartijen moet zich richten op de efficiënte ontwikkeling van de locatie. De winstdoelstellingen die er bij sommige gemeenten gehanteerd worden moeten hieraan ondergeschikt worden gemaakt.

Van een efficiënte locatieontwikkeling is sprake wanneer partijen zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid en er sprake is van een goede vertrouwensbasis waaronder gewerkt wordt. Er kan daarbij gebruik gemaakt worden van de wederzijdse expertise, snel gewerkt kan worden en er hoeft geen negatieve energie gestoken te worden in het voeren van procedures.

Om dit te bewerkstelligen is het van belang dat partijen in een vroeg stadium de uitgangspunten benoemen waarbij de heikle punten niet naar achteren worden geschoven. Het werken met een heldere agenda waarbij de onderdelen van de samenwerkingsovereenkomst worden besproken is daarbij van belang.

In een vroeg stadium zullen de doelstellingen en grenzen van de afzonderlijke partijen duidelijk benoemd en uitgesproken moeten worden. Hierbij dient helder en met open boeken gewerkt te worden. Wanneer er over de doelen overeenstemming is tussen de partijen kan er gezamenlijk gewerkt worden aan het realiseren van de doelstellingen, met behulp van de meest efficiënte middelen en elkaars expertise.

Locatieontwikkeling is en blijft ook door de Grondexploitatiewet een proces dat gezamenlijk het meest efficiënt doorlopen kan worden, hierbij is het wederzijds een kwestie van geven en nemen. Door niet alleen de eigen doelstellingen na te streven en deze als centraal uitgangpunt te nemen, maar oog te hebben voor het gezamenlijke belang kan er voor beide partijen sprake zijn van een win-win situatie. Dat hierbij het groepsrendement boven het individuele rendement gaat dient geaccepteerd te worden.

Ten slotte

Voorafgaand aan het schrijven van de scriptie waren er voor mij een aantal zaken onduidelijk binnen het grondbeleid. Het hoe en waarom van sommige zaken was me niet helder.

Door het maken van deze scriptie is dit deels opgelost. Het *hoe* van vele onderwerpen is me helder. Echter het *waarom* is op een aantal fundamentele punten niet beantwoord. Op een punt is het waarom van regels en gedrag van zowel publieke als private partijen helder geworden: geld.

De overheid hanteert als doelstelling in haar grondbeleid:

"Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid"

Vervolgens wordt er regelgeving ingevoerd die zegt dat de ene partij voor het gebruik van één en dezelfde rioolpijp meer moet betalen dan de ander. Is dat rechtvaardig?

Marktpartijen accepteren het feit dat er door de overheid bovenplanse kosten kunnen verhaald en dat de ene partij meer betaald voor hetzelfde nut en profijt van een voorziening. Waarom? Omdat dat in de loop der jaren zo ontstaan is en gebruikelijk is geworden. Wanneer op de man af gevraagd wordt of men het hier mee eens is, wordt minzaam gelachen en geantwoord, ach ja, zo gaat dat nou eenmaal. Over deze lankmoedige houding heb ik me zeer verbaast.

Van overheidszijde wordt hier tegen ingebracht dat het profijt schuilt in het feit dat de ene partij ook een meer rendabele ontwikkeling tot stand kan brengen in tegenstelling tot een minder rendabele ontwikkeling die zonder compensatie niet tot stand kan worden gebracht.

De vraag is dan, moet de markt deze compensatie betalen of of is dit een taak voor de overheid?

In de hele discussie over kostenverhaal en de nieuwe regelgeving worden er een aantal termen naast elkaar gebruikt en op verschillende manieren geïnterpreteerd. De volgende begrippen zijn hier exemplarisch voor en worden veelal door elkaar gebruikt:

- verevening
- baatafroming
- betaalplanologie

Een eenduidige definitie van deze termen heb ik niet kunnen vinden. De scheidslijn tussen de verschillende begrippen is erg dun. Grondbeleid is erg politiek geladen. Dit komt ook tot uitdrukking in het gebruik en uitleg van de begrippen. Wat de een verstaat onder baatafroming wordt door de ander gedefinieerd als verevening en een derde noemt het betaalplanologie. Dit zorgt voor een vertroebeld beeld en maakt het denken over een oplossing voor het kostenverhaal niet zuiver en bij uitstek politiek geladen. Wanneer de overheid de doelstellingen binnen het grondbeleid helder formuleert (en geen verdeckte termen gebruikt zoals in de Nota Grondbeleid) en de grenzen van het beleid helder definieert zal de onduidelijkheid over de begrippen wellicht kunnen worden weggenomen.

Een eenduidige definitie van de begrippen kan een boel onduidelijkheden wegnemen. Hiervoor dienen echter politiek gevoelige keuzes te worden gemaakt. Dit is bij het wetsvoorstel omzeild door het wetsvoorstel in delen aan de Tweede Kamer aan te bieden, conform de salamatactiek. De gevoeligheden, zoals de kostensoortenlijst en de uitgiftecategorieën zijn nog niet definitief en worden bij Algemene maatregel van Bestuur in een later stadium vastgesteld. Het politieke klimaat kan in de tussentijd omgeslagen zijn door de Tweede Kamer verkiezingen van 22 november 2006. Dit kan ook zijn weerslag hebben op de inhoud van de Algemene maatregel van Bestuur.

Tijden veranderen en daarmee de grenzen van hetgeen gebruikelijk is blijktbaar ook. Viel er in 1977 nog een kabinet over het grondbeleid, nu wordt er een wet, met mogelijk verstrekkende gevolgen en enkele heikele onderwerpen, aangenomen ondanks de val van het kabinet.

Als tijden veranderen en daarmee hetgeen gebruikelijk is ook, is het dan ook niet eens tijd om stil te staan bij de volgende vragen:

- Waarom worden openbare voorzieningen aangelegd door de overheid en betaald door de marktpartijen?
- Waarom worden openbare voorzieningen niet aangelegd door de markt en betaald door de overheid?
- Is het mogelijk om een kostprijs per gebruikerseenheid te bepalen voor het gebruik en/of de aanleg van openbare voorzieningen?
- Hoeveel free-riders zijn er in Nederland?
- Waarom weten we niet hoeveel free-riders er zijn?
- Waarom wordt er een wet ingevoerd voor een probleem waarvan de omvang niet bekend is?
- Waarom wordt men een free-rider?
- Hoe is dit het beste aan te pakken, zonder dat de goedwillende en betalende partijen er ook de dupe van worden?

Ik plaats een aantal vraagtekens bij het invoeren van de Grondexploitatiewet. Is dit de beste oplossing of zijn er betere methoden voor handen? Is de Valenciaanse ontwikkelingsplanologie of het principe van de bouwvelop, zoals die reeds gebruikt wordt in Amsterdam, wellicht een beter alternatief?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient eerst antwoord gegeven te worden op bovenstaande vragen. De gestelde vragen kunnen aanleiding zijn voor vervolgonderzoek. De resultaten van dit vervolgonderzoek kunnen wellicht bijdragen aan de discussie over de problematiek die speelt binnen het grondbeleid en ten aanzien van de free-riders in het bijzonder. Wanneer de Grondexploitatiewet door de Eerste Kamer wordt aangenomen zal door gebruik in de praktijk moeten blijken of de Grondexploitatiewet overeenkomt met de geformuleerde doelstellingen. Deze thesis kan wellicht als goede nulmeting hiervoor dienen.

Literatuurlijst

- Baarda en de Goede, *Methoden en Technieken, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Stenfert Kroese, tweede druk, Stenfert Kroese, Houten, 1997
- Blommestein, Bressers, en Hoogerwerf, *Handboek beleidsevaluatie, een multidisciplinaire benadering*, Alphen aan den Rijn, 1984
- Brand, J.A.M., van den, *Fiscaal kostenverhaal: de noodzaak tot verbetering*, in tijdschrift Bouwrecht, september 1999
- Brand, J.A.M., van den en Nieuwenhuizen, R.D.J., *Grondverwerving en baatbelasting "nieuwe stijl"; een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid*, Nieuw-Vossemeer respectievelijk Kapel-Avezaath, 1993
- Bregman, A.G. en Lubach, D.A., *Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, geschrift nr. 17, Bouwrecht monografieën, Kluwer, Deventer, 2000
- Bruil, D.W., Drupsteen, Th. G. en Soest, A.H. van, *Het verhaal van kosten van ruimtelijke voorzieningen*. Rijksuniversiteit Leiden, Leiden, 1988
- Bult-Spiering, M., Blanken, A. en Dewulf, G., *Handboek publiek private samenwerking*, Lemma, Utrecht, 2005
- Burg, M.P. van der e.a., *Compendium gemeentelijke belastingen*, 4^e druk, Kluwer, Deventer, 2005
- Bureau Middelkoop, *Grondprijssystemen, transformatie naar kwaliteit*, Amsterdam, 1999
- Centraal Planbureau, *De Grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag, 1999
- Ekkers, P., *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002
- Fokkema, J. en Kohsiek, J. *Kostenverhaal in de grondexploitatie: marktsector wil duidelijkheid* in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2000
- Groetelears D. en Wolff H. de, *Grondposities voor wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten, analyse van optie- en koopovereenkomsten*, Onderzoeksinstituut OTB Delft, Delft, 2004
- Groot, E.W.J. de, en Veen, G.A., van der, *Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan*, Bouwrecht, nr 8, 2003
- Have, G.G.M, ten, *Taxatieleer vastgoed*, Wolters Noordhoff, Groningen/Houten, 2003
- Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 1998
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1993
- Huisman, C. *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar*, Afstudeerscriptie in opdracht van Neprom, Voorburg, 2004

- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO), *Eindrapport Grond voor beleid*, Den Haag, 2000
- Kam, G. de, *Nieuwe spelregels, instrumentarium grondmarkt behoeft andere grondslag*, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2000
- Kalt, N., *Grondzaken doen: handen en voeten aan het grondbeleid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2006
- Koopmans L. e.a. *Overheidsfinanciën*, tiende druk, Wolters Noordhoff, Groningen, 2003
- Louw, E. en Priemus H., *Gemeentelijk grondbeleid: regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, OTB Onderzoeksinstituut, Delft, 2000
- Marlet, G.A., *Grip op de grond*. Breukelen: Nyfer, 1999
- Metrum, *Eenvoud als strategie, leereffecten van publiek private samenwerking in ruimtelijke investeringsprojecten*, Utrecht, 2005
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Nota grondbeleid: op grond van nieuw beleid*, januari, 2001
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, Den Haag, 2004
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag, 1994
- Moolen, J. van der en Stauttner, T. *Het ontwikkelingsbedrijf als procesmanager*, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2000
- Neprom, *Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties*, Kolpron Consultants, Rotterdam, 2000
- Oude Ophuis, A. en Stauttner, Th., Prijs, kwaliteit en beleid; Spanning en ontspanning op de grondmarkt', in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, juni 2000
- Overwater, P.S.A., *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, uitgave van VNO-NCW, AVBB en Neprom, 1999
- Overwater, P.S.A., *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid; wie de grond heeft, die bouwt*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002
- Regt, W.J., de, *De grondmarkt in gebruik*, in opdracht van het RIVM, Bilthoven 2003
- Ricardo, D., *On the principles of political economy and taxation*, 1996, Great mind series, Prometheus books, New York, oorspronkelijke uitgave 1817
- Schermer, K. en Wijn, M., *Vergaderen en onderhandelen*, 4^e druk, Bohn Stafleu van Loghum, Houten/Diegem, 1999
- Swanborn, P.G., *Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Uitgeverij Boom, Amsterdam/Utrecht 2004

Teulings, C., Bovenberg, L. & Dalen, H. van, *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*, University Press, Amsterdam, 2005

Thunissen, F.H.A.M., *Verhaal van exploitatiekosten, een verward verhaal*, in tijdschrift Bouwrecht, september 1999

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Handboek grondzaken, van grond naar bouwgrond*, 2002

Verschuren, P. en Doorewaard, H., *Het ontwerpen van een onderzoek*, derde druk, Lemma, Utrecht, 2000

Vries, J. de, *Grondpolitiek en kabinetscrisis*, eerste druk, proefschrift Rijksuniversiteit Leiden, 1989

VROM-raad, *Het instrument geslepen: voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*, VROM-raad, Den Haag, 2000

Lijst van interviews:

Drh. J.A.M. van den Brand, Directeur VD2 Advies, Lijksgestel, 10 augustus 2006

mr. F. Nuss, Directeur NVB, Voorburg, 22 augustus 2006

mw. drs. W. Hoven, beleidsmedewerker Neprom, Voorburg, 29 augustus 2006

ir. A. Salemi, senior adviseur Fakton, Rotterdam, 18 augustus 2006

drs. H.G.M. Nijland, adviseur strategisch grondbeleid, Apeldoorn, 23 augustus 2006

Relevante websites

www.vng.nl

www.overheid.nl

www.vvg.nl

www.neprom.nl

www.nvb.nl