


Een onderzoek naar de effectiviteit van de Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie bij stedelijke transformatieprojecten

# EEN STERK VERHAAL

Masterthesis Environmental & Infrastructure Planning  
Christiaan Nieuwenhuizen



# De Grondexploitatiewet

Een onderzoek naar de effectiviteit van de Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanning als sturingsfilosofie bij stedelijke transformatieprojecten

Naam afstudeerder:	Christiaan Nieuwenhuizen
Studentnummer:	1403613
Opleiding:	Master Environmental & Infrastructure Planning Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Landleven 1 9747AD Groningen
Jaar:	2010
Begeleider:	prof. dr. ir. P. Ike
Tweede begeleider:	S. Lenferink MSc
Weusthuis en Partners:	C. Weusthuis



Afbeelding omslag: Beatrixkwartier, Den Haag. In 2006 is deze transformatie gereedgekomen. De oorspronkelijke bebouwing uit de jaren '60 en '70 was sterk verouderd en aan vervanging toe. Het doel bij het Beatrixkwartier was een nieuwe woon- en kantoorlocatie te ontwikkelen als onderdeel van Den Haag Nieuw Centrum. Projecten in dit gebied zijn: Steltloper, Prinsenhof, Centre Court, Groene- en Zilveren Toren en Haagse poort.  
Fotograaf: Lorenzo Fanchi

## Voorwoord

“Het was mij lang niet onverschillig”, zou mijn opa op een moment als dit zeggen. Het schrijven van deze scriptie was mij zeker lang niet onverschillig. Om het contact met de (planologische) realiteit te versterken en ervaring op te doen in het werkveld leek het me leuk om bij een bedrijf af te studeren. Na een goed gesprek met Coen Weusthuis ben ik aan de slag gegaan bij Weusthuis en Partners en heb ik me verdiept in de Grondexploitatiewet.

De Grondexploitatiewet is op 1 juli 2008 in werking getreden als onderdeel van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Voordat ik aan mijn afstudeeronderzoek begon wist ik vrij weinig van deze nieuwe wet. Het was daarom ook even wennen om me de wereld van grondexploitaties met termen als kostenverhaal, binnenplanse en bovenplanse verevening en uitgiftecategorieën eigen te maken. Een hoop lezen, denkwerk en gesprekken met deskundigen hebben hierbij veel geholpen.

De combinatie van afstuderen met een stage kan ik iedereen die voor deze keuze staat van harte aanbevelen. Ik heb naast het verrichten van mijn afstudeeronderzoek meegemaakt wat planologie in de praktijk inhoudt. Bij wie ligt het initiatief voor gemeentelijke plannen? Hoe komen gemeentelijke plannen daadwerkelijk tot stand? Wat zijn de rollen van de verschillende belanghebbenden? - vragen die vanuit de collegebanken lastig te beantwoorden zijn. Om de theorie beter te begrijpen is een stage daarom, denk ik, van veel toegevoegde waarde bij een academische opleiding.

De grondexploitatie is het proces waarbij gronden geschikt worden gemaakt voor bebouwing. Het is een onderdeel van de realisatie van bouwplannen. In dit onderzoek heb ik de effectiviteit van de Grondexploitatiewet onderzocht. De Grondexploitatiewet is geïntroduceerd om duidelijkheid te scheppen over de rollen van gemeente en particulieren bij de grondexploitatie in het geval dat deze partijen samen moeten werken. Het gaat voornamelijk om eisen die gemeenten mogen stellen aan de particuliere grondexploitatie en de verdeling van kosten over de betrokkenen. Dit is een wezenlijk onderdeel van ruimtelijke planning. Sterker nog, ruimtelijke planning valt of staat met de grondexploitatie. Ik hoop dat ik dit inzicht gedurende het lezen van de komende bladzijden weet over te brengen.

Ik bedank graag een aantal mensen zonder wie deze scriptie niet geworden was tot wat zij nu is. Allereerst de medewerkers van Weusthuis en Partners en in het bijzonder Coen Weusthuis die mij de mogelijkheid heeft gegeven om stage te lopen en altijd bereid is geweest om inhoudelijke en persoonlijke ondersteuning te geven. Daarnaast Paul Ike en Sander Lenferink die vanuit de faculteit zich door mijn teksten heen hebben geploegd om deze van commentaar te voorzien. Ook de geïnterviewden wil ik bedanken voor het maken van tijd en het beschikbaar stellen van de informatie die ik nodig had. Daarnaast natuurlijk mijn goede vrienden, opa en oma en neven en nichten. Ten slotte bedank ik mijn zussen en mijn vader en moeder, de stabiele basis waar ik altijd op terug kan vallen.

Christiaan Nieuwenhuizen

Groningen, januari 2010

## Samenvatting

In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de Grondexploitatiewet effectief wordt toegepast door gemeenten bij transformatie naar woonlocaties (cq. stedelijke herstructurering) met het gebruik van de *anterieure overeenkomst* en het *exploitatieplan*. Daarnaast wordt inzicht gegeven in hoeverre de werking van de wet past binnen de ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie. Deze sturingsfilosofie wordt door de rijksoverheid in de Nota Ruimte (2006) voorgesteld. Omdat ontwikkelingsplanologie zijn doorwerking zal vinden in wet- en regelgeving zullen de kenmerken hiervan ook herkenbaar moeten zijn binnen de Grondexploitatiewet. Om de effectiviteit te meten zijn de doelstellingen van de wet uit de Memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet gehaald. Daarnaast is een theoretische analyse gemaakt van ontwikkelingsplanologie. De kenmerken van ontwikkelingsplanologie zijn vergeleken met de wetsinstrumenten en doelstellingen uit de Grondexploitatiewet. Voor het empirisch onderzoek zijn een vijftal cases onderzocht waarbij de Grondexploitatiewet is toegepast. Daarnaast zijn hierover en over de Grondexploitatiewet in het algemeen verschillende interviews afgenomen.

Het onderzoek is ingekaderd met de analyse van stedelijke transformatieprojecten met als doel het realiseren van woonlocaties. Transformatieprojecten zijn van zichzelf vaak financieel verliesgevend wegens de hoge grondkosten en grote saneringen die zich op transformatielocaties voor kunnen doen. Omdat dit de realisatie van transformatieprojecten bemoeilijkt is het interessant deze projecten voor onderzoek naar de Grondexploitatiewet te gebruiken. De kosten van de grondexploitatie zijn namelijk een belangrijk onderdeel van de Grondexploitatiewet.

De grondexploitatie heeft tot doel het beschikbaar maken van gronden voor bebouwing. Na de uitgifte van gronden worden bouwprogramma's gerealiseerd waarmee ruimtelijke plannen tot stand komen. Sinds eind jaren '80 voeren gemeenten een meer teruggetrokken rol bij de grondexploitatie omdat de benodigde gronden voor ruimtelijke plannen vaker in handen zijn van particuliere grondeigenaren. Wanneer een grondexploitatie door particulieren wordt uitgevoerd en de gemeente een faciliterende rol heeft, wordt dit een particuliere grondexploitatie genoemd.

De voornaamste reden voor de introductie van de Grondexploitatiewet was de problematiek van de particuliere grondexploitaties onder de voorgaande wetgeving, de baatbelasting en exploitatieverordening. Het was voor gemeenten bij de particuliere grondexploitatie vaak onzeker of het verhaal van gemaakte kosten (voor o.a. openbare voorzieningen) zou slagen. Gemeenten waren afhankelijk van de medewerking van particulieren bij het realiseren van ruimtelijke doelstellingen en zij hadden geen mogelijkheid om publiekrechtelijke zaken af te dwingen. Naast deze knelpunten heeft de wetgever in de Memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet nog een aantal knelpunten beschreven. Hieronder vallen een gebrek aan transparantie bij de particuliere grondexploitatie, een tekort aan invloed van derde-belanghebbenden, weinig particulier opdrachtgeverschap, lange onderhandelingen, het ontbreken van een onderliggend gemeentelijk grondbeleid en te weinig concurrentie op bouwplannen. Er was behoefte aan een eenvoudiger middel voor het verhalen van kosten en zekerheid bij het kostenverhaal. Met de Grondexploitatiewet dienen deze knelpunten te worden opgelost. De hoofd-doelstelling van de wet luidt:

*“Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij de particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. (...) In het wetsvoorstel dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente gesteld kunnen worden (...) en dient transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroot te worden en waar mogelijk dient concurrentie en marktwerking versterkt te worden.”*

Daarnaast is met het verschijnen van de Nota Ruimte de ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie geïntroduceerd. De kenmerken van ontwikkelingsplanologie zijn onder andere het stimuleren van ruimtelijke ontwikkelingen, een overheid die één van de spelers op de grondmarkt is, ontwerpgerichte plannen, gebiedsgerichte en interactieve planvorming. Hiertegenover staat toelatingsplanologie, waarbij het stellen van kaders centraal staat.

Om de doelstellingen te kunnen behalen heeft de wetgever een aantal nieuwe instrumenten in het leven geroepen: de *anterieure overeenkomst*, het *exploitatieplan* en de *posterieure overeenkomst*. De

wetgever beoogt in eerste instantie het gebruik van een anterieure overeenkomst (afgesloten voor vaststelling van het bestemmingsplan) om afspraken vast te leggen tussen gemeenten en particulieren bij de grondexploitatie. Er bestaat veel vrijheid wat betreft de inhoud die partijen overeen kunnen komen in een anterieure overeenkomst. Indien geen anterieure overeenkomst wordt afgesloten voor de particuliere grondexploitatie en geen andere eisen hoeven te worden gesteld aan de particuliere grondexploitatie (artikel 6.12 Wro) dient een *exploitatieplan* te worden vastgesteld (tegelijk met het bestemmingsplan). Een exploitatieplan bevat een exploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende percelen. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering van werkzaamheden. De gemeente kan deze zaken publiekrechtelijk afdwingen met het exploitatieplan.

Wat betreft het kostenverhaal dient voldaan te worden aan de drie criteria *profijt*, *proportionaliteit* en *toerekenbaarheid*. De te verhalen kosten mogen daarnaast niet hoger zijn dan de gemaakte opbrengsten van de particulier (artikel 6.16 Wro). Ten slotte kan de gemeente na het vaststellen van het bestemmingsplan een posterieure overeenkomst sluiten waarin binnen de kaders van het exploitatieplan afspraken verder gedetailleerd vastgelegd kunnen worden.

De wetgever verwacht dat zowel gemeenten als particulieren liever tot een anterieure overeenkomst komen vanwege de rigiditeit van het exploitatieplan. Wanneer partijen er niet uitkomen moet er alsnog een exploitatieplan worden opgesteld. Gemeenten kunnen voor de particuliere grondexploitatie het exploitatieplan bovendien als stok achter de deur gebruiken bij de onderhandelingen voor een anterieure overeenkomst.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de wetgever er voor een groot deel in geslaagd is de doelen van de Grondexploitatiewet te behalen en de knelpunten onder de voormalige wetgeving op te lossen. In de gemeentelijke praktijk van particuliere grondexploitaties is echter nog een aantal verbeteringen mogelijk. Daarnaast blijkt dat de Grondexploitatiewet een vorm van ontwikkelingsplanologie mogelijk maakt, maar toelatingsplanologie niet uitsluit.

De hoofddoelstelling van de wet is voor een groot deel gerealiseerd met de komst van het exploitatieplan. Hiermee hebben gemeenten een middel om publiekrechtelijk eisen af te dwingen bij de particuliere grondexploitatie. Het verhalen van kosten is daarnaast verplicht gesteld, dit kan niet meer ontlopen worden door particulieren (artikel 6.12 Wro). Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) neemt daarnaast onduidelijkheden weg wat betreft het soort kosten dat publiekrechtelijk verhaald mag worden, een andere belangrijke doelstelling van de wet. De openbaarheid van het exploitatieplan en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die op de anterieure overeenkomst van toepassing is vergroten de transparantie van particuliere grondexploitaties.

Het onderzoek toont aan dat de overheid er deels in is geslaagd een eenvoudiger middel voor kostenverhaal te introduceren. Met de anterieure overeenkomst slagen gemeenten erin op eenvoudige wijze kosten te verhalen; het exploitatieplan is een stuk complexer. Bovendien is de hoogte van kostenverhaal met het exploitatieplan onzeker vanwege de lastig in te schatten opbrengsten en kosten van de particuliere grondexploitatie. Deze kunnen na vaststelling van het exploitatieplan wijzigen.

Uit dit onderzoek is verder gebleken dat gemeenten het exploitatieplan wel gebruiken als stok achter de deur bij de onderhandelingen, bijvoorbeeld om onderhandelingen te bespoedigen. Maar het opstellen van een exploitatieplan is een tijdrovende bezigheid. Het opstellen van een exploitatieplan is voor een gemeente lastiger, kost meer tijd en is dus duurder dan het ontwerpen van een anterieure overeenkomst.

Daarnaast is uit het onderzoek duidelijk geworden dat gemeenten hun handelen en het beleid onvoldoende laten structureren door de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet hen biedt. Gemeenten lijken hiervoor nog onvoldoende ingevoerd in de Grondexploitatiewet. Wanneer een anterieure overeenkomst wordt afgesloten leidt dit niet tot problemen. Bij het opstellen van een exploitatieplan bestaan echter onduidelijkheden. Uit het onderzoek blijkt ook dat niet alle ontwikkelaars voldoende op de hoogte zijn van wat de consequenties van de Grondexploitatiewet voor hen zijn.

De Grondexploitatiewet past bij het idee van ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie dankzij de mogelijkheden die de wet biedt voor contractvorming en verevening. Daarnaast is het meest passende instrument bij ontwikkelingsplanologie de anterieure overeenkomst. Het gebruik hiervan wordt door de wetgever gestimuleerd. Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten hier in eerste instantie ook voor kiezen. Wanneer toch een exploitatieplan wordt opgesteld ontstaat een meer op toelatingsplanologie gebaseerd proces.

Hoewel gemeenten betere middelen in handen hebben bij de particuliere grondexploitatie valt er nog winst te behalen. Dit onderzoek leidt daarom tot de aanbeveling om gemeenteambtenaren een cursus aan te bieden waarin diverse particuliere grondexploitaties behandeld worden. Daarnaast is het van belang dat verder onderzoek wordt gedaan naar de wijze waarop de Grondexploitatiewet, in het bijzonder het exploitatieplan, in de praktijk wordt gebruikt. Hieruit kan naar voren komen op welke wijze de systematiek van het plan verbeterd kan worden.

# Inhoudsopgave

<b>1. Introductie .....</b>	<b>13</b>
1.1 Inleiding – een nieuwe wet.....	13
1.2 Aanleiding – nieuwe instrumenten.....	16
1.3 Probleemstelling – een effectieve wet?.....	17
1.4 Doel van het onderzoek .....	17
1.5 Vraagstelling .....	19
1.6 Methodologie .....	19
1.7 Leeswijzer .....	21
<b>Deel A: Context en theorie .....</b>	<b>23</b>
<b>2. Gemeentelijke grondbeleid en de grondexploitatie.....</b>	<b>24</b>
2.1 Inleiding .....	24
2.2 Waarom ingrijpen in de grondmarkt?.....	24
2.3 Transformatie van bebouwd gebied .....	26
2.4 Actoren .....	28
2.5 Actief grondbeleid .....	29
2.5 Faciliterend grondbeleid .....	30
2.6 Relevante wetgeving inzake Grondexploitatie .....	33
Samenvattend .....	36
<b>3. Particuliere grondexploitaties onder de baatbelasting en exploitatieverordening ...</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding .....	37
3.2 Voorkeursvolgorde grondbeleid.....	37
3.2 Exploitatieverordening .....	38
3.3 Baatbelasting .....	39
3.4 Problemen en knelpunten baatbelasting en exploitatieverordening.....	39
Samenvattend .....	42
<b>4. Particuliere grondexploitaties onder de Grondexploitatiewet in theorie .....</b>	<b>43</b>
4.1 Inleiding .....	43
4.2 Aanleiding.....	43
4.3 De instrumenten: anterieure overeenkomst, exploitatieplan en posterieure overeenkomst .....	43
4.4 Doelen .....	47
4.5 Verwachtingen met betrekking tot de Grondexploitatiewet.....	48
4.6 De Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie .....	49
Samenvattend .....	54
<b>Deel B: Empirisch onderzoek .....</b>	<b>56</b>
<b>5. Particuliere grondexploitaties onder de Grondexploitatiewet in de praktijk .....</b>	<b>57</b>
5.1 Inleiding .....	57
5.2 Methodologie .....	57
5.4 Case 1 – <i>Project X</i> , gemeente Y .....	59
5.5 Case 2 – <i>Grietmanshof</i> , St.-Annaparochie, het Bildt.....	63
5.6 Case 3 – <i>De Driehoek</i> , Borne.....	65
5.7 Case 4 – <i>Centrum Lage Zijde</i> , Alphen aan de Rijn .....	69
5.8 Case 5 - <i>De Holwert-Zuid</i> , Coevorden .....	71
5.9 Interviews .....	72

<b>Deel C: Analyse en conclusies .....</b>	<b>75</b>
<b>6. Analyse en beschouwing onderzoeksresultaten.....</b>	<b>76</b>
6.1 Direct opgelost .....	76
6.2 Oplossingen afhankelijk van de praktijk .....	77
6.3 Onopgelost? .....	79
6.4 Doelstelling wetgeving.....	80
Kostenverhaal in de anterieure overeenkomst .....	81
De Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie in praktijk.....	82
<b>7. Conclusie .....</b>	<b>83</b>
7.1 Inleiding .....	83
7.2 Conclusies .....	83
7.3 Beperkingen.....	86
7.4 Aanbeveling .....	86
<b>Referentielijst.....</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage 1 Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) .....</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage 2 Wet ruimtelijke ordening – afdeling Grondexploitatiewet.....</b>	<b>94</b>
<b>Bijlage 3 Analyseschema particuliere grondexploitaties .....</b>	<b>100</b>



## Figuren

Figuur 1. Instrumenten uit de Grondexploitatiewet .....	15
Figuur 2. Onderzoeksopzet Grondexploitatiewet .....	18
Figuur 3. Hoofdstukindeling onderhavig onderzoek .....	22
Figuur 4. Gemeentelijke rol bij grondexploitatie .....	30
Figuur 5. Overeenkomsten onder actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.....	32
Figuur 6. Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie. Wigmans, 2002.....	32
Figuur 7. Wetgeving actief en faciliterend grondbeleid.....	36
Figuur 8. Voorkeursvolgorde grondbeleid VNG. Smaalen, 1994 .....	37
Figuur 9. Verplichte onderdelen van het exploitatieplan. Brand, van Gelder en van Sandick, 2008	44
Figuur 10. Processchema locatie-ontwikkeling onder de Wro. Brand, van Gelder en van Sandick, 2008.....	46
Figuur 11. Plankaart project X in Y .....	59
Figuur 12. Indicatieve verkavelingschets Grietmanhof. Bestemmingsplan "Grietmanshof", St.-Annaparochie .....	63
Figuur 13. Artist impression "de Driehoek". Bestemmingplan "de Driehoek", Borne .....	65
Figuur 14. Plankaart Centrum Lage Zijde met westelijk centrumgebied en oostelijk woongebied. Herijkt Masterplan Centrum Lage Zijde Alphen aan de Rijn, 2007.....	69
Figuur 15. Plangebied de Holwert-Zuid, SAB, Arnhem .....	71

## Begrippenlijst

### **Anterieure overeenkomst**

Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten **vóór** de vaststelling van een planologische maatregel

### **Besluit ruimtelijke ordening (Bro)**

Het Bro is een nadere uitwerking van de Wro en bevat onder meer bepalingen over bestemmingsplannen, tegemoetkoming in schade, grondexploitatie

### **Exploitatieopzet**

Financieel overzicht bij de grondexploitatie, een overzicht van kosten en opbrengsten

### **Exploitatieplan**

Door de gemeenteraad vast te stellen plan als bedoeld in artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening. Bevat een exploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen

### **Grondexploitatie**

De verwerving van gronden, het geschikt maken van gronden voor bebouwing en bewoning en de uitgifte van gronden

### **Grondexploitatiewet**

Onderdeel en toevoeging aan nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel voegt de afdeling 6.4 over de grondexploitatie toe aan de Wro. Het wetsvoorstel is in 2005 ingediend en in 2007 aangenomen. Het is tegelijk met de nieuwe Wro op 1 juli 2008 in werking getreden

<b>Kostenverhaal</b>	Het verhalen van de kosten van de grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied
<b>Kostensoortenlijst</b>	Lijst met alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen bij de particuliere grondexploitatie
<b>Locatie-eisen</b>	De in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro)
<b>Planologisch/ruimtelijk - besluit/maatregel</b>	Besluit gemeenteraad betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit
<b>Particuliere grondexploitatie</b>	Grondexploitatie uitgevoerd door particuliere grondeigenaren in het exploitatiegebied
<b>Posterieure overeenkomst</b>	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten <b>ná</b> de vaststelling van een exploitatieplan
<b>Verevening</b>	Het naar evenredigheid verdelen van kosten en opbrengsten van de verschillende delen in het exploitatiegebied
<b>Wet ruimtelijke ordening</b>	De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is op 1 juli 2008 in werking getreden ter vervanging van de oude WRO. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. Ook regelt de Wro de verhoudingen tussen de verschillende overheden en bestuursorganen in Nederland, zoals waterschappen, gemeenten, provincies en het Rijk

**Woningbouwcategorie**

Een in het Bro aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waaromtrent in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld

*“The opportunities and constraints individuals face in any particular situation, the information they obtain, the benefits they obtain or are excluded from, and how they reason about the situation are all affected by the rules or absence of rules that structure the situation.” (Ostrom, 2005)*

# 1. Introductie

## 1.1 Inleiding – een nieuwe wet

Sinds 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet van kracht, als onderdeel van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). De Grondexploitatiewet is ontworpen om gemeenten betere middelen in handen te geven voor het bereiken van beleidsdoelen bij grondexploitaties indien zij daarbij moeten samenwerken met particuliere ontwikkelaars.

De verwerving, de uitgifte van gronden en het geschikt maken van gronden voor bebouwing en bebouwing wordt grondexploitatie genoemd. Als een gemeente of ontwikkelaar voornemens is een stuk grond te ontwikkelen, moeten de benodigde gronden hiervoor door middel van de grondexploitatie geschikt worden gemaakt. De grondexploitatie is daarom een belangrijk onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke plannen.

Het doel van de grondexploitatie is dus het realiseren van gronden die voor bebouwing geschikt zijn (Van den Brand, 1996). Dat is geen doel op zich, maar een middel om de doelstellingen uit andere beleidsvelden, zoals volkshuisvesting, natuur en milieu, te bereiken. Op deze gronden worden bijvoorbeeld sociale woningbouw gerealiseerd, een park aangelegd of bestaande bouw aangepast en verbeterd. Met de grondexploitatie dragen gemeenten bij aan de realisatie van ruimtelijke plannen, ruimtelijke kwaliteit en een rechtvaardige verdeling van kosten en baten die ontstaan als gevolg van realisatie van de ruimtelijke plannen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 2). Hoge grondkosten maken ruimtelijke plannen onuitvoerbaar (Brand, Bregman, & de Groot, 2006). De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in grote mate afhankelijk van de effectiviteit van de grondexploitatie.

Door de groeiende aanwezigheid van marktpartijen op de grondmarkt sinds de jaren '80 is de grondexploitatie bovendien van karakter veranderd. Voorheen voerden gemeenten de grondexploitatie vaak zelfstandig uit, overeenkomstig hun eigen eisen en doelstellingen. Tegenwoordig zijn er in toenemende mate marktpartijen betrokken bij de grondexploitatie en nemen gemeenten hierbij de rol van facilitator op zich (Van den Brand, Van Gelder, & Van Sandick, 2008).

Een grondexploitatie die (deels) door particulieren, marktpartijen of projectontwikkelaars wordt uitgevoerd, wordt de *particuliere grondexploitatie* genoemd. De gemeente dient haar doelstellingen in de gevallen van een particuliere grondexploitatie samen met marktpartijen te verwezenlijken omdat zij niet alle gronden in eigen bezit heeft. Marktpartijen hebben namelijk het recht tot zelfrealisatie van het grondeigendom als zij dat wensen en daartoe in staat zijn (art. 79 Ontheffingswet). Indien hierbij sprake is van tegengestelde belangen met betrekking tot de beoogde ontwikkeling tussen marktpartijen en de gemeente kan dit tot problemen leiden. Daarnaast zijn er voor de gemeente zowel mét als zonder samenwerking met marktpartijen kosten verbonden aan de grondexploitatie, o.a. wegens de aanleg van openbare voorzieningen, grondwerkzaamheden en administratieve en voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de ruimtelijke plannen. De wetgever is van mening, dat marktpar-

tijen die baat hebben bij de grondexploitatie en hierbij opbrengsten genereren, ook bij moeten bijdragen aan de kosten. De gemeente moet deze kosten kunnen verhalen. Gemeenten moeten daarnaast in staat zijn om bij particuliere grondexploitaties specifieke eisen te stellen om zo hun eigen beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Grondexploitatie is reeds een aantal jaren een prominent aanwezig onderwerp in de politiek; al in het begin van de jaren '90 worden nieuwe wetten en regels aangekondigd om de grondexploitatie beter te begeleiden (Van den Brand, Bregman en de Groot, 2006). De voormalige wet- en regelgeving was niet toereikend gebleken om gemeentelijke eisen te kunnen stellen en om gemaakte kosten terug te krijgen in geval van particuliere grondexploitaties (Priemus, 2007). Daarom heeft de overheid in 2007 besloten de wet- en regelgeving met betrekking tot de particuliere grondexploitatie aan te passen en een aantal nieuwe wetsinstrumenten te introduceren.

De nieuwe wetgeving, de Grondexploitatiewet, moet gemeenten in staat te stellen, ondanks de aanwezigheid van marktpartijen beter te sturen op de particuliere grondexploitatie en te zorgen voor een beter kostenverhaal. In de Memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet worden de doelstellingen van de wet als volgt geformuleerd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 2):

*“Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. Het privaatrechtelijke spoor blijft voorop staan. Bij het kostenverhaal blijven de huidige methoden van gemeentelijk kostenverhaal via gronduitgifte en samenwerking en afspraken met projectontwikkelaars in principe in stand. Het privaatrechtelijk optreden van de gemeente zal iets ruimer worden ingekaderd. Het publiekrechtelijk instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd fungeert als stok achter de deur.”*

Gemeenten hebben met de Grondexploitatiewet in eerste plaats een betere mogelijkheid om privaatrechtelijke afspraken te maken door middel van het sluiten van een *anterieure overeenkomst* (het privaatrechtelijke spoor). In de *anterieure overeenkomst* kunnen vele afspraken worden gemaakt over de grondexploitatie, hiertoe hebben de exploitant en gemeente zelf de vrijheid. Indien een *anterieure overeenkomst* wordt gesloten hoeft er geen *exploitatieplan* te worden opgesteld, in de wettekst staat dit als volgt geformuleerd (artikel 6.12 Wro):

*De gemeenteraad kan bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6 Wro, eerste lid, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien:*

- a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is;*

b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en

c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.

Door middel van het nieuw geïntroduceerde planfiguur, het *exploitatieplan*, legt de overheid, in tegenstelling tot de *anterieure overeenkomst*, eenzijdig eisen op waaraan particuliere ontwikkelaars moeten voldoen (het publiekrechtelijke spoor). Het *exploitatieplan* bevat in ieder geval (Artikel 6.13, Wro):

- a. een kaart van het exploitatiegebied;
- b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- c. een exploitatieopzet.

In de exploitatieopzet wordt onder andere een raming van kosten en opbrengsten gemaakt, het tijdvak waarbinnen de exploitatie van gronden plaats zal vinden, de fasering van de uit te voeren werken en de wijze van toerekening van kosten aan de uit te geven gronden. In de *anterieure overeenkomst* is de gemeente dus vrij om deze en meer zaken te regelen. Daarnaast heeft de gemeente ook nog de mogelijkheid om nadat een exploitatieplan is vastgesteld een aantal zaken te regelen, zoals bijvoorbeeld de betalingstermijn voor het kostenverhaal. De overeenkomst waarmee dit geregeld kan worden heet de *posterieure overeenkomst*.



Figuur 1. Instrumenten uit de Grondexploitatiewet

Een *exploitatieplan* dient te worden vastgesteld op gronden waarop een bouwplan voorgenomen is (artikel 6.12 lid 1 Wro). Onder een bouwplan wordt verstaan:

- a. de bouw van één of meer woningen;
- b. de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;



e. de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m<sup>2</sup> bedraagt;

f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m<sup>2</sup>.

Indien het kostenverhaal bij een particuliere grondexploitatie al anderszins verzekerd is, bijvoorbeeld omdat er een *anterieure overeenkomst* is afgesloten, en geen verdere eisen gesteld hoeven te worden aan de grondexploitatie, hoeft er geen *exploitatieplan* opgesteld te worden (artikel 6.12 lid 2 Wro). Het kostenverhaal wordt in dat geval met een *anterieure overeenkomst* verzekerd en voor aanvang van het op te stellen *exploitatieplan* gesloten. Daarmee omzeilt die *anterieure overeenkomst* de plicht tot het opstellen van een *exploitatieplan*. De bedoeling van de wetgever is dat het exploitatieplan als een 'stok achter de deur' werkt voor particuliere ontwikkelaars bij het vormen van een *anterieure overeenkomst* (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 3).

In het vervolg van dit hoofdstuk zal verder worden uitgewerkt hoe het onderzoek is opgezet. In paragraaf 1.2 komt naar voren wat de aanleiding van het onderzoek is. Vervolgens worden de doelen, de probleemstelling, onderzoeksvragen en methoden van onderzoek beschreven.

## 1.2 Aanleiding – nieuwe instrumenten

De inhoud en de reikwijdte van het *exploitatieplan* geeft de onderhandelingsruimte aan voor de overeenkomsten die gemeenten met particulieren bij de grondexploitatie kunnen sluiten voor de betrokken partijen. Specifieke vrijheden zijn voor particulieren in het exploitatieplan veel kleiner dan bij het sluiten van een *anterieure overeenkomst*. Bij de onderhandelingen over de *anterieure overeenkomst* kunnen gemeenten de rigiditeit van het *exploitatieplan* gebruiken als dreigmiddel om particulieren te overtuigen tot het sluiten van de overeenkomst (Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008). Indien specifieke eisen moeten worden gesteld aan de grondexploitatie of het kostenverhaal niet verzekerd is met een overeenkomst, dient bovendien een *exploitatieplan* te worden opgesteld. Zowel gemeenten als particulieren kunnen er tijdens de onderhandelingen dus voor kiezen het *exploitatieplan* af te wachten.

Het gebruik van het exploitatieplan vereist een grondige voorbereiding en afstemming van verschillende gemeentelijke beleidssectoren op elkaar. Particuliere exploitanten kunnen in beroep gaan tegen het exploitatieplan als ze het er inhoudelijk niet mee eens zijn. Indien gemeenten gebruik maken van het exploitatieplan zorgt de invoering van de Grondexploitatiewet voor een toegenomen werklast voor gemeenten bij particuliere grondexploitaties (Vaan & Loo, 2009). Gemeenten lijken daarnaast nog niet goed te weten hoe zij deze nieuwe instrumenten kunnen en moeten inzetten (Congres structuurvisies, Groningen 2009). In hoeverre het instrumentarium de beoogde doelen uit de Grondexploitatiewet behaalt is dus onzeker.

## Een nieuwe sturingsfilosofie

Naast deze nieuwe wet- en regelgeving heeft de overheid te kennen gegeven voor een nieuwe strategie op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling te kiezen; een ‘dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijke beleid’ (Nota Ruimte, 2006). Deze beleidskeuze markeert een verandering van *toelatingsplanologie* naar *ontwikkelingsplanologie* en dient als een stimulans voor de ruimtelijke ontwikkeling. De overheid wil hiermee in het beginsel een einde maken aan het stellen van normen en wil daarmee de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland ‘van het slot’ halen door nieuwe ontwikkelingen en initiatieven aan te moedigen. Samenwerkingsverbanden tussen de overheid en marktpartijen staan bij ontwikkelingsplanologie voorop. De Grondexploitatiewet geeft met de anterieure overeenkomst de ontwikkelingsplanologie een impuls.

### 1.3 Probleemstelling – een effectieve wet?

Het is onzeker of de doelen die in de Grondexploitatiewet ten aanzien van particuliere exploitaties gesteld zijn, worden bereikt met het gebruik van de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan. Daarnaast is het de vraag of het exploitatieplan als ‘stok achter de deur’ wordt gebruikt door gemeenten. De wetgever heeft verwachtingen ten aanzien van het gebruik van de middelen uit de Grondexploitatiewet. Een belangrijke vraag hierbij is of de praktijk van particuliere grondexploitaties en het gebruik van deze middelen, verloopt zoals beschreven in de Memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet. De vraag rijst daarnaast in hoeverre de instrumenten uit de Grondexploitatiewet, die bedoeld zijn voor een sterkere gemeentelijke sturing bij particuliere grondexploitaties, aansluiten bij de filosofie van ontwikkelingsplanologie. Immers, met ontwikkelingsplanologie komt de nadruk bij projecten juist te liggen op ruimtelijke kwaliteit en gecombineerde ruimtelijke doelstellingen en een overheid die zich bij nieuwe initiatieven opstelt als partner naast bedrijven en ondernemingen (Warbroek, 2008).

### 1.4 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken in hoeverre de Grondexploitatiewet effectief wordt toegepast door gemeenten bij particuliere grondexploitaties voor transformatie naar woonlocaties (cq. stedelijke vernieuwing en stedelijke herstructurering) met het gebruik van de *anterieure overeenkomst* en het *exploitatieplan*. Tevens wordt beoogd inzicht te geven in hoeverre de werking van de wet past binnen de ontwikkelingsplanologie die door de rijksoverheid in de Nota Ruimte (2006) wordt voorgesteld als sturingsfilosofie.

## Inkadering

In dit onderzoek staan particuliere grondexploitaties centraal bij de transformatie van woongebieden. Bij stedelijke transformatie is vaak sprake van de aanwezigheid van verschillende grondeigenaren die soms uitgeplaatst moeten worden en zijn er vaak hoge kosten, bijvoorbeeld door de noodzakelijke sloop van bestaande bebouwing (Dinteren, Krabben, & Kruif, 2009). Transformatievraagstukken vragen daarom om een meer sturende werking van gemeenten om deze mogelijk te maken dan bij loca-

tie-ontwikkeling. Bij locatie-ontwikkelingen zijn private partijen juist eerder bereid mee te werken omdat ze samen met de gemeente min of meer dezelfde doelstellingen hebben, namelijk het tot ontwikkeling brengen van een aangewezen locatie. Daarnaast zijn de winstmogelijkheden bij locatie-ontwikkeling vaak groter dan bij transformatie van woongebieden (Nota Grondbeleid, 2001). Naast deze inkadering wat betreft ruimtelijke vraagstukken, wordt het onderzoek naar de Grondexploitatie-wet verder ingekaderd door de posterieure overeenkomst vrijwel buiten beschouwing te laten. Dit onderzoek spitst zich toe op de fase die leidt tot een beslissing over een exploitatieplan, dus op de keuze voor een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk optreden. De posterieure overeenkomst is in dat kader niet relevant.

## 1.5 Vraagstelling

Op basis van het bovenstaande is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

***In hoeverre worden de doelen uit de Grondexploitatiewet bereikt met het gebruik van de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan bij de transformatie van bebouwd gebied naar woonlocaties en in hoeverre past dit bij de sturingsfilosofie ontwikkelingsplanologie?***

Voor beantwoording van de hoofdvraag worden een viertal deelvragen beantwoord.

- a) *Op welke wijze verliep de particuliere grondexploitatie in het geval van transformatie van bebouwd gebied onder de oude wetgeving, te weten exploitatieverordening en de baatbelasting?*

Het is nuttig om te weten wat de achtergrond van de Grondexploitatiewet is, daar geeft de beantwoording van de eerste deelvraag inzicht in. Uit de beantwoording van de eerste deelvraag komen een aantal knelpunten naar voren die onder de oude wetgeving voorkwamen.

- b) *Welke doelen worden bij de particuliere grondexploitatie in het geval van transformatie van bebouwd gebied nagestreefd onder de Grondexploitatiewet en welke instrumenten worden hierbij geboden?*

Ten aanzien van de knelpunten onder de oude situatie heeft de wetgever doelstellingen geformuleerd die met de Grondexploitatiewet verwezenlijkt dienen te worden. Deze doelstellingen zullen in de tweede deelvraag worden geanalyseerd evenals de instrumenten die hierbij door de wetgever geboden worden.

- c) *Welke verwachtingen heeft de wetgever ten aanzien van het gebruik van de instrumenten uit de Grondexploitatiewet?*

Om de doelstellingen te verwezenlijken heeft de wetgever een aantal instrumenten geschapen in de Grondexploitatiewet. Ten aanzien van het gebruik van deze instrumenten heeft de wetgever de verwachting dat ze doeltreffend zijn.

- d) *In hoeverre past de Grondexploitatiewet bij ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie?*

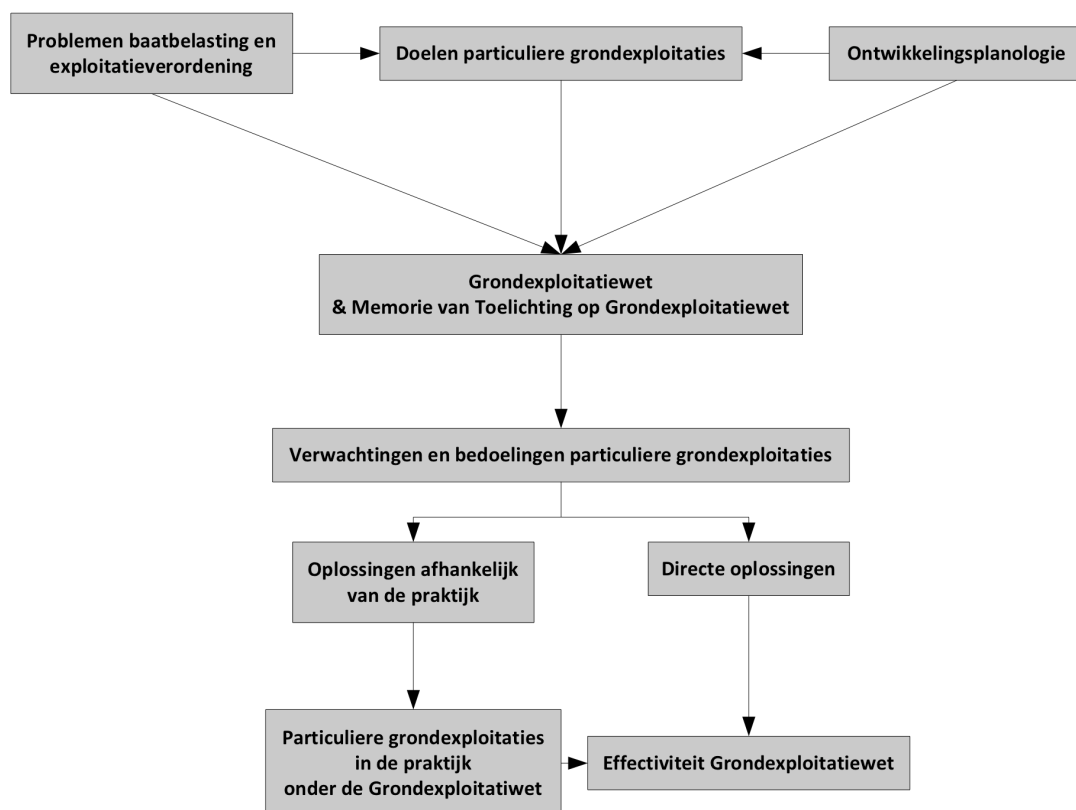
Deze deelvraag dient ertoe inzichtelijk te maken wat het begrip ontwikkelingsplanologie inhoudt en in hoeverre de ideeën hierover overeenkomen met de instrumenten en doelen zoals deze in de Grondexploitatiewet geformuleerd zijn.

## 1.6 Methodologie

Voor dit onderzoek zijn vijf cases waarbij de Grondexploitatiewet is gebruikt geanalyseerd en zijn interviews met deskundigen afgenomen. Bij de cases waarbij anterieure overeenkomsten zijn aange-

gaan wordt zowel, indien mogelijk, de inhoud van deze overeenkomsten geanalyseerd als de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. Bij vastgestelde *exploitatieplannen* voor de transformatie van woongebieden wordt niet gekeken naar de inhoud, maar alleen naar de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Het *exploitatieplan* is, zoals gezegd, een publiekrechtelijk instrument waarmee gemeentelijke doelen kunnen worden afgedwongen; hierbij worden doelen die met de Grondexploitatiewet zijn bepaald dus rechtstreeks gehaald. Het effect van het gebruik van een exploitatieplan bij transformatie van woongebieden verschilt van het effect van anterieure overeenkomsten. Bij anterieure overeenkomsten bestaat meer vrijheid in vergelijking met het exploitatieplan. Het is interessant om te zien of van deze vrijheid gebruik wordt gemaakt. Daarnaast blijkt dat gemeenten meer van de mogelijkheid gebruik maken om *anterieure overeenkomsten* te sluiten dan de wetgever heeft verwacht (Santing & Sheer Mahomed, 2009).

Knelpunten uit de oude situatie, onder exploitatieverordening en baatbelasting, zijn aanleiding geweest tot de Grondexploitatiewet. Daarnaast heeft het idee van ontwikkelingsplanologie invloed gehad op de vorm en inhoud van de Grondexploitatiewet. Beide zijn terug te vinden in de doelen en middelen van de Grondexploitatiewet en de verwachting ten aanzien van het gebruik van deze middelen. Uiteindelijk worden de middelen uit de Grondexploitatiewet in de praktijk door gemeenten ingezet bij particuliere grondexploitaties. Het gebruik van deze middelen en de uitwerking hiervan,



Figuur 2. Onderzoeksopzet Grondexploitatiewet

vergeleken met de gestelde doelen en verwachtingen, tonen de effectiviteit van de wet (zie figuur 2)

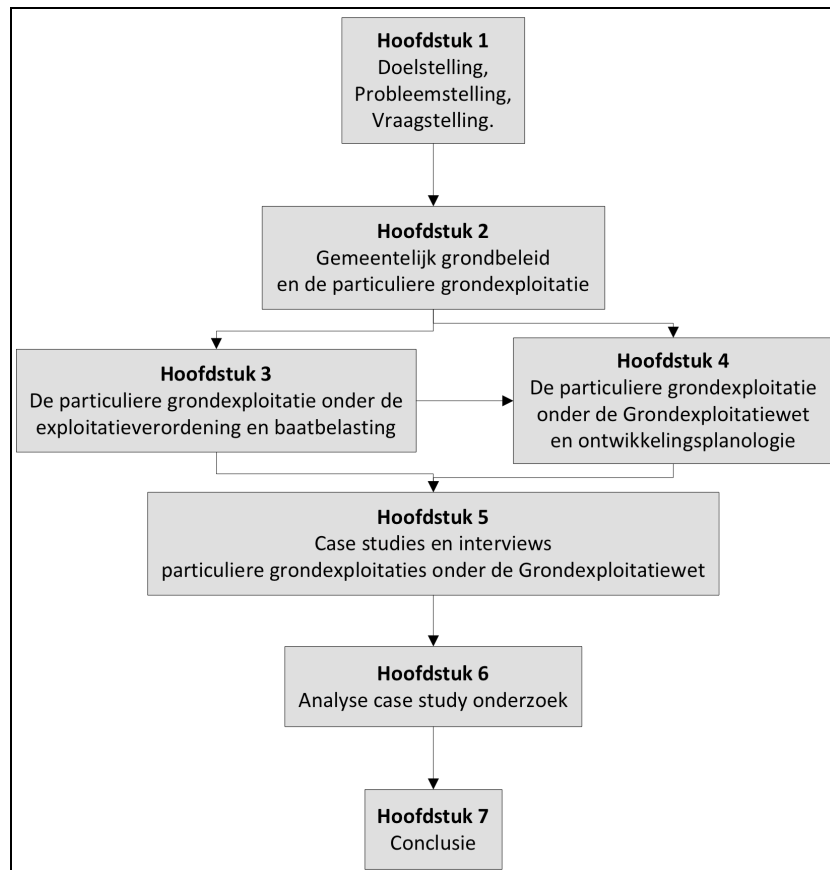
Om de effectiviteit van de Grondexploitatiewet te beoordelen worden geanalyseerd:

- I. de problemen die bestonden onder de voorgaande wetgeving (baatbelasting en exploitatieverordening)
- II. de doelen, verwachtingen en bedoelingen die de overheid gesteld heeft bij de Grondexploitatiewet

De problemen en doelen worden voor het grootste deel uit de Memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet gehaald. Deze vormen vervolgens indicatoren voor de analyse van particuliere grondexploitaties in de praktijk. Bij de analyse van de cases wordt allereerst bepaald wat de gemeentelijke doelen waren bij aanvang van het proces van de particuliere grondexploitatie. Daarnaast wordt bekeken welke keuzes worden gemaakt om de doelen na te streven bij aanvang van het proces van grondexploitatie en waarom voor deze wijze is gekozen. De aandacht gaat hierbij uit naar de rol van de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan in dit proces. Dan zal blijken of de verwachtingen die de wetgever heeft ten aanzien van de werking van de Grondexploitatiewet in de praktijk uitkomen en of het exploitatieplan inderdaad werkt als “stok achter de deur”.

## 1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn aanleiding van dit onderzoek evenals het doel, de vraagstelling en methodologie toegelicht. In het tweede hoofdstuk is een verdere verdieping gegeven in het gemeentelijk grondbeleid en de mogelijkheden die gemeenten hebben om hierbij te sturen. De particuliere grondexploitatie onder de oude wetgeving komt aan bod in het derde hoofdstuk, de knelpunten die hierbij bestonden worden hier geschetst. Met de problemen uit de oude situatie vormt het derde hoofdstuk een opmaat naar hoofdstuk vier, waarin de nieuwe instrumenten bij de particuliere grondexploitatie onder de Grondexploitatiewet worden besproken, de bijbehorende doelstellingen, en de wijze waarop de Grondexploitatiewet de problemen uit de oude situatie dient op te lossen. Daarnaast wordt het verband tussen ontwikkelingsplanologie en de Grondexploitatiewet in dit hoofdstuk beschouwd. In hoofdstuk 5 worden aan de hand van de in kaart gebrachte indicatoren de interviews en anterieure overeenkomsten besproken. In hoofdstuk 6 wordt op basis van de antwoorden uit het vorige hoofdstuk een analyse gemaakt van de praktijk van particuliere grondexploitaties met de vorming van anterieure overeenkomsten. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens de hoofdvraag beantwoord.



Figuur 3. Hoofdstukindeling onderhavig onderzoek

Ter bevordering van de leesbaarheid van dit onderzoek wordt in het vervolg van dit onderzoek het woord ‘Grondexploitatiewet’ afgekort tot ‘Grexwet’.

## 2. Gemeentelijke grondbeleid en de grondexploitatie

### 2.1 Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk naar voren is gebracht, dient de grondexploitatie ertoe gronden beschikbaar te maken voor bebouwing. De grondexploitatie is een onderdeel van de uitvoering van gemeentelijke plannen; in onderhavig onderzoek is dit beperkt tot de transformatie van bebouwd gebied naar woonlocaties.

De grondexploitatie hangt nauw samen met het gemeentelijke grondbeleid en de grondpolitiek. Gemeentelijk grondbeleid is het grondgebruik binnen de gemeentelijke doelstellingen waarbij de door de gemeente te maken productiekosten naar evenredigheid van “profijt” worden verdeeld (Klaassen en Van den Brand, 1991). Bij de transformatie van bebouwd gebied is het dus van belang dat de gemeente haar doelstellingen kan realiseren en dat de eventueel betrokken particuliere ontwikkelaars meedragen in de kosten naar evenredigheid van profijt dat zij bij de ontwikkeling hebben. Dit komt overeen met de belangrijkste doelen uit de Grexwet, waar een beter publiekrechtelijk instrument voor locatie-eisen en een sterker kostenverhaal voorop staan (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 3). Onder grondpolitiek verstaan Klaassen en Van den Brand (1991) ‘de binnen het gemeentelijk grondbeleid te maken keuzes met betrekking tot de toepassing van het instrumentarium ten aanzien van grondverwerving, kostenverhaal en gronduitgifte’. Dit zijn dus de specifieke keuzes die worden gemaakt door de gemeente met betrekking tot het grondbeleid; de wijze waarop het grondbeleid gevoerd wordt.

De grondexploitatie is slechts een onderdeel van ruimtelijke planning en van het gemeentelijk grondbeleid. Om de grondexploitatie beter te begrijpen is het belangrijk een beeld te hebben van de context waarbinnen de grondexploitatie plaatsvindt en van de regelgeving die op het grondbeleid van toepassing is. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de transformatie van bebouwd gebied, de vormen van gemeentelijk grondbeleid, relevante wet- en regelgeving en de contracten die gemeenten met particulieren kunnen sluiten bij de grondexploitatie.

### 2.2 Waarom ingrijpen in de grondmarkt?

Overheidsingrijpen in de grondmarkt wordt als noodzakelijk gezien omdat zuivere marktwerking leidt tot externe effecten. Externe effecten zijn effecten die onbedoeld ontstaan en schade veroorzaken bij personen of belangenhebbenden die niet direct betrokken zijn bij ontwikkelingen op de grondmarkt. Gedacht kan worden aan aantasting van natuur en milieu met de aanleg van een woonwijk of fabriek. Bovendien kan marktwerking voor een maatschappelijk ongewenste ruimtelijke inrichting zorgen als particulieren vanuit eigenbelang opereren. Buitelaar (2008) stelt dat het de taak van de gemeente is om verval van de stad tegen te gaan en daarnaast te zorgen voor impulsen die leiden tot sociale en economische ontwikkelingen. Actief ingrijpen in de grondmarkt door de overheid wordt dus noodzakelijk geacht. De overheid geeft in de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) drie doelstellingen bij ingrijpen in de grondmarkt:



- *Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.* Grond is nodig om de doelen te verwezenlijken die met bestemmingsplannen gesteld worden.
- *Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.* Bij de ontwikkeling van een locatie worden verschillende kosten gemaakt, door de overheid voornamelijk bij de aanleg van openbare voorzieningen. De opbrengsten kunnen ook verschillen, bij nieuwe woningbouwprojecten wordt vaak meer verdiend dan bij transformaties. De overheid initieert en stimuleert deze transformaties daarom vaak.
- *Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en marktwerking op de grondmarkt.* Deze gecombineerde doelstelling past binnen de ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie die de overheid sinds de introductie van de Nota Ruimte hanteert. Hierbij zijn marktwerking en zeggenschap kernbegrippen.

De verschillende actoren, zoals particulieren, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, overheden en semi-overheidsinstellingen (bijvoorbeeld woningcorporaties) hebben vaak tegengestelde belangen op de grondmarkt. Voor de vraag welk grondbeleid de gemeente gaat voeren is het dus belangrijk de grondposities in kaart te brengen (VROM, 2001). Indien de gemeente meer zeggenschap wil bij het realiseren van bestemmingsplannen kan zij de gronden verwerven, als dit op verzet stuit van particuliere ontwikkelaars kan de grond worden onteigend. Dit is echter een proces dat veel energie en tijd vergt. Een tussenvorm is het faciliterend grondbeleid, waarbij de gronden in eigendom blijven van particulieren en de gemeente hierbij een faciliterende rol vervult om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Zowel in het geval dat de gemeente de openbare voorzieningen aanlegt als wanneer dit door een particuliere partij wordt gedaan, dient de gemeente de publieke zorg voor deze voorzieningen op zich te nemen. Gemeenten stellen in beide gevallen eisen bij de aanleg van deze voorzieningen, bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitseisen (Smaalen, 1994).

Eerder is al in het kort verwezen naar de veranderende rol van de gemeente in de grondexploitatie sinds midden van de jaren '80. Gemeenten voerden voor deze tijd voornamelijk actief grondbeleid in het kader van de wederopbouw en lieten de uitvoering van projecten onder strikte voorwaarden aan overheidsgelieerde instellingen zoals Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat en corporaties (Huffstad, 2005).

Om het woningtekort na de Tweede Wereldoorlog weg te werken werd door gemeenten voornamelijk actief grondbeleid gevoerd. De gronden werden door de gemeenten aangekocht, bouwrijp gemaakt en eventuele openbare voorzieningen werden aangebracht. Vervolgens werden de gronden verkocht aan derden, die na de gronduitgifte bestemmingen realiseerden. Gemeenten hebben vaak een eigen bedrijf (het grondbedrijf) of een afdeling grondzaken om deze activiteiten uit te voeren (Priemus en Louw, 2000).

Gemeenten werden door de economische crisis vanaf eind jaren '80 geconfronteerd met risico's van waardevermindering van gronden en met een toenemend aantal particuliere ontwikkelaars dat strategische grondposities innam. Aan de basis van deze verandering lagen drie belangrijke problemen: de structurele werkloosheid, de tekorten van de staat en veel te lage bedrijfswinsten (van der Cammen en de Klerk, 2003). De kabinetten onder minister-president Lubbers hadden twee uitgangspunten om hier iets aan te doen. Ten eerste diende marktwerking versterkt te worden en ten tweede moesten de overheidstekorten worden teruggedrongen. Met het vergroten van de marktwerking werd beleidseffectiviteit versterkt en werden burgers en bedrijfsleven gestimuleerd tot het nemen van meer initiatief. De verzorgingsstaat had immers geleid tot een afwachtende, soms luie maatschappelijke houding. Met invoering van het profijtbeginsel werd beoogd consumenten voor overheidsdiensten te laten betalen en hierdoor een afweging te laten maken van het nut van de goederen en hen gevoelig te maken voor de kosten die verbonden waren aan de diensten die de overheid aanbiedt.

Door deregulering, verzelfstandiging en privatisering van overheidsinstellingen werden kosten verder bespaard. Staatssecretaris Heerma beoogde in de volkshuisvesting de verantwoordelijkheden tussen staat en samenleving te herijken door eigenwoningbezit te stimuleren en woningcorporaties te verzelfstandigen voor het bouw-, huur- exploitatiebeleid. Mede door deze beleidsveranderingen kozen gemeenten voor een meer teruggetrokken rol bij grondexploitaties. De gemeente trad steeds meer op als facilitator van ruimtelijke ontwikkelingen; een particulier exploiteerde de grond en de gemeente verwierf slechts gronden die nodig waren voor aanleg van voorzieningen van openbaar nut (Klaassen en Van den Brand, 1991). Het kwam zelfs voor dat openbare voorzieningen niet meer door gemeenten, maar door particulieren werden aangelegd.

Vanaf de jaren '80 namen steeds meer particulieren dus grondposities in, waarmee de overheid genoodzaakt was samen te werken. Ook bij de grondexploitatie werd de gemeente geconfronteerd met de aanwezigheid van particulieren. "Betalen en bepalen" was niet langer overheidsmonopolie, maar in handen gekomen van verschillende actoren.

### 2.3 Transformatie van bebouwd gebied

In de gemeentelijke planningspraktijk zijn verschillende soorten ruimtelijke plannen te onderscheiden. Naast het plannen van nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe woonlocaties, speelt planning van transformaties binnen gemeenten een grote rol. Hierbij gaat het om 'planmatig sterk ingrijpen in de ruimtelijke inrichting op buurt- of wijkniveau om achterstandssituaties te voorkomen' (Spit en Zoete, 2003). Naast de term *transformatieprocessen*, die in dit onderzoek wordt gehanteerd, worden ook andere termen gebruikt om gelijksoortige processen aan te duiden. Zo wordt er vaak gesproken over stedelijke vernieuwing, stedelijke herstructurering of stedelijke transformatieprocessen.

De wens tot verandering of omvorming van de locatie staat bij transformaties centraal. Met fysieke ingrepen in de stad wordt geprobeerd economische en sociale doelen te bereiken en verpaupering

van woonwijken tegen te gaan. Aangezien grond in Nederland schaars is heeft de overheid zichzelf tot doel gesteld om een groot aantal woningen niet op nieuwe locaties te realiseren maar bestaande locaties te transformeren (Buitelaar, 2008). In de structuurvisie *Randstad 2040* wordt de noodzaak tot binnenstedelijke transformaties expliciet onderstreept:

*“Met meer woningen in het bestaande bebouwde gebied kan worden bijgedragen aan de vitaliteit van de steden en verkleint de stedelijke druk op de in de Randstad aanwezige groene open ruimtes. Een aantrekkelijke vormgeving is daarbij essentieel. Daarnaast zijn bundeling en het optimaal benutten van de stedelijke ruimte (zonder dat dit ten koste gaat van groen en ruimtelijke kwaliteit) nodig voor het kunnen aanbieden van een concurrerend voorzieningenniveau (op alle schaalniveaus) en om een extra impuls te kunnen geven aan de bereikbaarheid per openbaar vervoer (OV).”* (VROM, 2009)

Er bestaan twee soorten transformaties van binnenstedelijke locaties (Buitelaar, 2008). Bij *functieveranderinglocaties* maakt de functie die de locatie heeft plaats voor een andere, nieuwe functie, bijvoorbeeld een oud fabrieksgebouw dat geschikt wordt gemaakt voor bewoning. Bij *herstructureeringslocaties* verandert niet de functie van de locatie maar de ruimtelijke kwaliteit; de locatie voldoet niet meer aan de eisen van de huidige tijd. Vaak vinden deze twee vormen van transformatie tegelijk plaats, een bestaande locatie verandert zowel van functie als kwaliteit. In dit onderzoek worden zowel functionele als kwalitatieve transformaties als onderzoekssubject gebruikt (Buitelaar, 2008).

Stedelijke transformatie is niet nieuw, al voor de Tweede Wereldoorlog vormde het een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening. In steden werd veel gedaan aan het saneren van kwalitatief minderwaardige woningen en verpauperde woonwijken. Daarnaast werd in steden met de komst van de auto ingrijpende maatregelen genomen om straten en wegen autovriendelijk te maken (Van der Cammen en De Klerk, 1993).

Transformatie van bebouwd gebied is vaak een moeizaam proces in vergelijking met de ontwikkeling van nieuwe locaties. De eigendomsverhoudingen met betrekking tot de benodigde gronden zijn daar een belangrijke oorzaak van (zie volgende paragrafen). Daarnaast zorgen hoge binnenstedelijke grondprijzen ervoor dat transformatieprojecten minder goed van de grond komen. De kosten van binnenstedelijke gronden die nodig zijn voor transformatie zijn vaak hoog door de bebouwing die er al op aanwezig is, in tegenstelling tot voornamelijk agrarische gronden die nodig zijn voor ontwikkeling van nieuwe locaties. De waarde van de te verwerven gronden voor aanvang van de transformatie van de locatie verschilt weinig van de grondwaarde na transformatie waardoor de winst vaak laag is. Daarnaast is door de hoge verwervingsprijzen van de gronden, (eventuele) saneringskosten en bouwkosten de grondexploitatie vaak zelfs niet sluitend. Door de woningdichtheid te vergroten binnen het plangebied of voor goedkopere bouwmaterialen te kiezen kan de opbrengst in die gevallen worden vergroot, of het verlies verkleind. Om verpaupering te voorkomen wordt het maken van verlies op de grondexploitatie tot op zekere hoogte geaccepteerd door gemeenten.

## 2.4 Actoren

Bij stedelijke transformatieprojecten zijn verschillende partijen betrokken, zogenoemde actoren. Spit en Zoete (2003) delen actoren vanuit overheidsperspectief in en spreken over *shareholders*, *stakeholders* en *stockholders*. De *stakeholders* zijn in dit geval de grondeigenaren, projectontwikkelaars worden onder de *stockholders* geplaatst en belangengroepen bij de *shareholders*. Huffstad (2005) maakt een zelfde soort onderscheid tussen de partijen op basis van de verschillende belangen: publieke belangen, private belangen en burgers en belangengroepen. Teisman (1992) deelt actoren op basis van de invloed die zij op de besluitvorming uitoefenen. Een actor zit in een *interactiepositie* wanneer deze eigen doelen nastreeft door medewerking te verkrijgen van andere actoren die in het bezit zijn van de juiste middelen. Actoren die zich in de *prikkelpositie* bevinden proberen vanaf 'de zijlijn' invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces door andere actoren prikkels te geven. De *interventiepositie* wordt ingenomen door actoren die in het bezit zijn van middelen en daarmee macht hebben om in te grijpen in het besluitvormingsproces. In het Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur wordt de indeling van Teisman verder uitgewerkt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998):

- *Selector*: actor die over bepaalde zaken beslist. Bijvoorbeeld: Gemeenteraad of parlement.
- *Initiator*: actor die het initiatief neemt tot een bepaald proces. Bijvoorbeeld: Gemeente of particuliere investeerder.
- *(co-) financier*: actor die de financiële middelen inbrengt. Bijvoorbeeld: Rijkswaterstaat of een private partij.
- *Facilitator*: actor die het proces organiseert en coördineert. Bijvoorbeeld: een projectmanager.
- *Stimulator*: actor die het proces in een bepaalde richting beïnvloedt. Bijvoorbeeld: de media.
- *Katalysator*: actor die de voortgang van het proces ondersteunt. Bijvoorbeeld: onderzoek van een wetenschappelijke instelling.
- *Passieve actor*: actor die niet deelneemt in het proces, bewust of onbewust.

Verschillende actoren kunnen grondposities hebben binnen het plangebied bij aanvang van het transformatieproject. Met al deze actoren dient de gemeente tot afspraken te komen, of indien dat niet lukt een exploitatieplan op te stellen (zie hoofdstuk 4). In onderhavig onderzoek worden alle actoren anders dan de gemeente bedoeld wanneer gesproken wordt over particulieren. Voor de analyse van de grondexploitatie is het noodzakelijk de verschillende belangen die de actoren hebben in kaart te brengen. Deze, vaak tegenstrijdige, belangen van de betrokken actoren zijn voor een groot deel bepalend voor de uitkomst van de grondexploitatie en de wijze waarop de gemeente de instrumenten van de Grexwet in zal zetten.

In de volgende twee paragrafen zal het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid verder worden toegelicht. Daarnaast zullen de overeenkomsten worden besproken die bij beide vormen van grondbeleid kunnen worden gesloten.

## 2.5 Actief grondbeleid

Het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid wordt bepaald door de mate waarin particulieren een rol spelen bij de binnenstedelijke transformatie. Bij een actief grondbeleid exploiteert de gemeente de gronden zelf, de gemeente heeft of verkrijgt in dit geval de grond voor ontwikkeling volledig in haar eigen bezit. De kosten die gemaakt worden bij de grondexploitatie worden in dat geval in de uitgifteprijs van de gronden (verkoopprijs) verwerkt zover de marktwaarde dat toelaat. Actief grondbeleid geeft de gemeente dus de mogelijkheid de gemaakte kosten van bouw- en woonrijp maken en aangelegde voorzieningen in de verkoopprijs van de gronden te berekenen en op die manier te verhalen. De overheid stelt zich hierbij op als marktpartij.

Actief grondbeleid heeft een aantal voordelen (Klaassen en Van den Brand, 1991). Zoals hierboven beschreven, is een groot voordeel het terug verdienen van de gemaakte kosten voor openbare voorzieningen en bouwrijp maken. De gemeente heeft directe invloed op de uitvoering van het bestemmingsplan door zelf het moment (fasering) te kiezen waarop de gronden worden uitgegeven voor bebouwing en hieraan eisen te stellen. Daarnaast heeft de gemeente dankzij het zelfrealisatierecht dat bestaat op grondeigendom de volledige zeggenschap over wat er op de verworven gronden gebouwd wordt. Een ander voordeel is dat een deel van de opbrengsten die worden verkregen bij het uitgeven van de gronden kan worden gebruikt voor andere projecten die verliesgevend zijn, zoals bijvoorbeeld de aanleg van sociale woningbouw of natuurgebieden (verevening). Gemeenten kunnen grote winsten maken bij de uitgifte van de gronden als deze tussen de periode van aankoop en verkoop sterk in waarde zijn gestegen. Aan de andere kant vormt dit een groot risico: de gronden kunnen sterk in waarde dalen waardoor de gemeente met grote verliezen achterblijft. Naast de financiële risico's is een nadeel van actief grondbeleid het 'dubbele petten probleem', waarbij de gemeente zowel de regelgever als speler op de grondmarkt is. Er kan een interne strijd ontstaan over te maken keuzes wanneer het winstogmerk van de gemeente conflicteert met beleidsinhoudelijke doelstellingen.

Het moment van aankopen van de gronden is dus van groot belang. Indien de gemeente te vroeg aankopen doet zal zij met renteverliezen achter kunnen blijven. De prijs van de gronden kan opgedreven worden als de gemeente te laat aanvangt met het verwerven van de gronden. In het geval dat het economisch klimaat ongunstig is kan de gemeente ook blijven zitten met onverkoopbare gronden.

Het voeren van actief grondbeleid heeft naast de mogelijkheid tot het voeren van regie en kostenverhaal een aantal andere voordelen (VROM, 2001). Er kan gebruik worden gemaakt van prijsvragen voor woonbouwplannen en de gronden kunnen worden geveild na uitvoering van de grondexploitatie.

Daarnaast kan de gemeente beslissen gronden ter beschikking te stellen voor particulier opdrachtgeverschap.

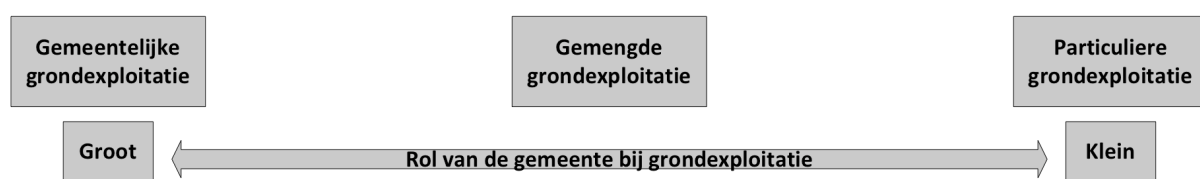
Regie bij ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijkheid tot kostenverhaal zijn dus de belangrijkste voordelen van het voeren van een actief grondbeleid. Met de partij aan wie de gemeente de gronden uitgeeft sluit de gemeente vaak een overeenkomst. De gronduitgifte-overeenkomst en de bouwclaim-overeenkomst zijn hierbij de meest voorkomende overeenkomsten.

#### Gonduitgifte-overeenkomst

De gronduitgifte-overeenkomst vormt het besluit van een succesvol gevoerd actief grondbeleid. Indien de gemeente alle gronden in het te transformeren gebied heeft verworven kan zij deze uitgeven aan particulieren door middel van een gronduitgifte-overeenkomst nadat deze bouwrijp zijn gemaakt. In deze overeenkomst verzekert de gemeente het kostenverhaal evenals andere eisen die zij met de transformatie gerealiseerd wil hebben, zoals locatie-eisen en het tijdstip waarop de plannen uitgevoerd worden. De gronduitgifte-overeenkomst kan alleen worden afgesloten indien de gemeente alle benodigde gronden heeft verworven en valt dus onder actief grondbeleid.

#### Bouwclaimovereenkomst

De gemeente spreekt in een bouwclaimovereenkomst af de gronden van de particulier te kopen in ruil voor het recht van de particulieren om op (een aantal) bouwrijp gemaakte kavels een bouwplan te realiseren. De particulier koopt de gronden na bouwrijp maken terug tegen de gemeentelijke uitgifteprijs, waarin de gemeente de gemaakte kosten kan verwerken. Naast het feit dat hiermee het kostenverhaal afgedekt is, kan de gemeente ook invloed uitoefenen op de fasering en afspraken maken met de particuliere ontwikkelaar over locatie-eisen en woningbouwcategorieën (Brand, Gelder, en Sandick, 2008).



Figuur 4. Gemeentelijke rol bij grondexploitatie

## 2.5 Faciliterend grondbeleid

De gemeente voert een faciliterende rol met betrekking tot de grondexploitatie indien ze de gronden voor het transformatieproject niet (of deels) verwerft, maar deze in handen van marktpartijen laat. Het initiatief met betrekking tot de grondexploitatie ligt bij de particuliere grondexploitant. Dit kan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, een vereniging, stichting, of een particuliere grondeigenaar zijn. De gemeente verwerft bij faciliterend grondbeleid enkel de gronden waarop zich openbare voorzieningen bevinden of waar deze gerealiseerd dienen te worden. In een aantal gevallen nemen de particuliere

ontwikkelaars ook de aanleg van openbare voorzieningen voor hun rekening. Toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden van de particuliere grondexploitatie is in elk geval een gemeentelijke taak. De gemeente maakt dus kosten voor het scheppen van randvoorwaarden bij de particuliere grondexploitatie.

De voordelen van faciliterend grondbeleid hebben veel te maken met de nadelen van actief grondbeleid en spitsen zich vooral toe op de verhouding tussen het risico en zeggenschap bij de grondexploitatie. Zo geeft de gemeente de gronden niet zelf uit, in tegenstelling tot actief grondbeleid, waardoor financiële tegenvallers voor de gemeente uit blijven. De gemeente heeft in het uiterste geval de gronden in bezit die nodig zijn voor de aanleg van openbare voorzieningen. Daarnaast is het niet de gemeente die eventueel met onverkoopbare gronden blijft zitten, maar zijn dit de marktpartijen.

Particulieren zijn aangewezen op de gemeente wat betreft de toewijzing van een planologische maatregel (o.a. het bestemmingsplan), eventueel openbare voorzieningen of infrastructurele ontsluiting van het exploitatiegebied. Om die reden dienen particuliere exploitanten afspraken te maken met de gemeente. Deze afhankelijkheid geeft de gemeente de mogelijkheid om sturing uit te oefenen op marktpartijen bij de grondexploitatie. Een aantal nadelen van faciliterend grondbeleid worden geweten aan een gebrekkig instrumentarium dat de gemeente heeft om te sturen op de grondexploitatie. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op deze knelpunten bij de particuliere grondexploitatie (en dus het faciliterend grondbeleid) onder de voormalige wetgeving. In het hoofdstuk dat daarop volgt wordt beschreven op welke wijze de Grexwet beoogt deze knelpunten op te lossen.

De overeenkomsten die tussen gemeente en particuliere exploitanten kunnen worden gesloten zijn de *publiek-private samenwerkingsovereenkomst*, de *concessie-overeenkomst* en de *exploitatie-overeenkomst*.

#### Publiek-private samenwerkingsovereenkomst

Gemeente en particulieren kunnen gezamenlijk een grondexploitatie uitvoeren door een gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) op te richten, dit wordt ook het joint-venture model genoemd. Hier werken gemeente en particulieren samen in een nieuw gevormde organisatie. Deze vorm van samenwerken wordt een publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. De mate van overheidsoptreden kan in een PPS constructie in verschillende gradaties voorkomen. Wanneer zowel de gemeente als particulieren in het bezit zijn van gronden binnen het plangebied is dit een veel voorkomende samenwerkingsconstructie.

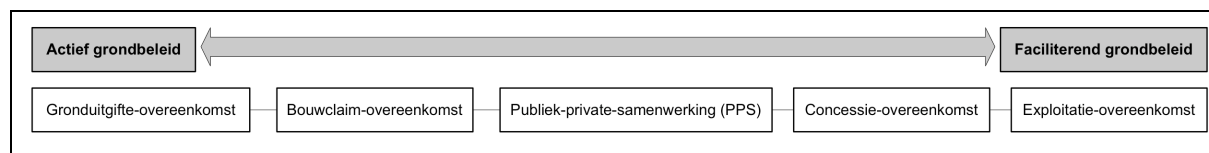
#### Concessie-overeenkomst

Indien een particulier zelf alle gronden wenst te transformeren zonder de gemeente kan een concessie-overeenkomst worden afgesloten. Hierin spreekt de gemeente met de particuliere ontwikkelaar af dat zij de bouwactiviteiten zal toestaan en een planologische maatregel zal nemen onder afgesproken voorwaarden. Het is voor de particuliere ontwikkelaar noodzakelijk deze toestemming te hebben, dit geeft de gemeente een middel in de concessie-overeenkomst verdere afspraken te maken omtrent

de uitvoering van de transformatie. De gemeente kan bijvoorbeeld eisen stellen aan de kwaliteit van de openbare ruimte, eventuele aanbesteding van openbare werken en het eigendom en overdracht van de openbare ruimte na voltooiing van de werkzaamheden. De gemeente kan daarnaast afspreken dat de particulier bijdraagt in de door haar gemaakte kosten middels een exploitatiebijdrage (Brand, Gelder, en Sandick, 2008).

### Exploitatie-overeenkomst

De exploitatieovereenkomst kan worden afgesloten indien de gemeente een deel van de grondexploitatie voor haar rekening neemt, in tegenstelling tot de concessieovereenkomst, waarbij de particuliere ontwikkelaar alle onderdelen van de grondexploitatie uit het plangebied voor haar eigen rekening neemt. Bijvoorbeeld als de gemeente de infrastructuur en een deel van de voorzieningen in de openbare ruimte die in het transformatieplan besloten liggen aanlegt, kan zij voor het verhaal van de kosten van deze voorzieningen een exploitatie-overeenkomst sluiten met de particuliere ontwikkelaar (Brand, Gelder, en Sandick, 2008).



Figuur 5. Overeenkomsten onder actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid

### Exploitatieopzet

Een grondexploitatie, met of zonder particulieren, wordt in elk geval begeleid door een grondexploitatie-opzet. Een grondexploitatie-opzet is de begroting van de grondexploitatie en bevat de opbrengsten en kosten van de grondexploitatie. De voornaamste opbrengsten van de grondexploitatie worden gevormd door de uitgifte van de gronden en eventuele subsidies, voornaamste kosten zijn verwervingskosten, bouw- en woonrijp maken en plankosten (Buitelaar, 2008). Hieronder is een overzicht van de exploitatie-opzet.

Kosten	Opbrengsten
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwerving</li> <li>- Ontruiming</li> <li>- Tijdelijk beheer</li> <li>- Sloopwerken</li> <li>- Bouwrijp maken</li> <li>- Woonrijp maken</li> <li>- Bodemsanering</li> <li>- Omslagkosten</li> <li>- Apparaatkosten</li> <li>- Overige kosten</li> <li>- Rentekosten</li> </ul>	<p><u>Gronduitgifte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Woningen sociale sector</li> <li>- Woningen marktsector</li> <li>- Kantoren</li> <li>- Bedrijven</li> <li>- Winkels</li> </ul> <p><u>Gemeentelijke bijdragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reserve grondbedrijf</li> <li>- Fondsen/Voorzieningen</li> <li>- Bijdrage algemene dienst</li> </ul>

Figuur 6. Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie. Wigmans, 2002



## 2.6 Relevante wetgeving inzake Grondexploitatie

### Grondeigendom en zelfrealisatierecht

Grondeigendom is een belangrijke factor bij de transformatie van bebouwde gebieden. Zonder de benodigde gronden, of medewerking van grondeigenaren, is het niet mogelijk om de transformatieplannen uit te voeren. Grondeigenaren zijn bevoegd om gronden zelf te transformeren als ze hiertoe bereid en in staat zijn, het zelfrealisatierecht. In stedelijke gebieden zijn de gronden vaak in handen van verschillende actoren, het grondeigendom is versnipperd. Eigendomsverhoudingen zijn in veel gevallen bepalend voor het slagen van transformatieplannen (Buitelaar, 2008). Gemeenten moeten vaak met veel partijen onderhandelen en kunnen hierbij stuiten op verzet of worden geconfronteerd met hoge vraagprijzen voor de gronden. Het is van belang dat de gemeente grondeigenaren zo ver krijgt mee te werken met de transformatieplannen of bereid krijgt gronden te verkopen. Omdat plannen vaak een groter gebied beslaan dan dat van een enkele grondeigenaar is dit een lastig proces. In het uiterste geval kan de gemeente besluiten over te gaan tot het onteigenen van de benodigde gronden om plannen te realiseren, vaak is het gebruik van de onteigeningsprocedure als dreigmiddel al voldoende (Buitelaar, 2008).

Uit hetzelfde onderzoek van Buitelaar is gebleken dat grondeigendomsverhoudingen zowel fysieke als niet-fysieke effecten hebben op stedelijke transformaties. In een aantal gevallen worden de plannen aangepast aan de verworven en niet-verworven percelen. De oorspronkelijke ruimtelijke structuur is hierdoor goed zichtbaar in de transformatieplannen. Bijvoorbeeld omdat een plan 'om een kavel wordt heen gelegd' van een eigenaar die niet wenst mee te werken. De verwervingskosten, die gekoppeld zijn aan grondeigendommen, leiden indirect ook tot fysieke effecten. Als de verwervingskosten hoog zijn en de grondexploitatie daardoor niet sluitend, wordt vaak gekozen voor een grotere bebouwingsdichtheid, bijvoorbeeld een appartementencomplex in plaats van grondgebonden woningen.

Wat betreft het grondeigendom zal de Grexwet geen nieuwe regels bieden aan gemeenten. Daarvoor zijn zij nog afhankelijk van de welwillendheid van particulieren om te ontwikkelen en kunnen ze, indien er geen bereidheid tot medewerking bestaat, de Onteigeningswet en Wet Voorkeursrecht Gemeenten gebruiken voor verwerving van de gronden. De Grexwet biedt, als gezegd, wel de mogelijkheid voor gemeenten om particulieren die mee willen werken aan de transformatieprojecten beter te sturen.

### Onteigeningswet en Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Wie in het bezit is van de gronden bepaalt, binnen de grenzen van het bestemmingsplan, wat wordt gebouwd en wanneer wordt gebouwd. Bij de particuliere grondexploitatie zijn het grondeigenaren die de grondexploitatie uitvoeren. De gemeente kan proberen de gronden die nodig zijn voor het uitvoeren van de plannen in bezit te krijgen als actief grondbeleid gewenst is. Dit kan gebeuren door onteigening van gronden toe te passen of een voorkeursrecht te plaatsen op de gewenste gronden, indien de eigenaar niet bereid is de gronden te verkopen.

Het uitgangspunt bij het gebruik van de Ontheingingswet is dat de grondeigenaar na onteigening in dezelfde vermogens- en inkomenspositie verkeert als voor de verkoop (Raad Landelijk Gebied, 2008). Er zijn voor de gemeente drie voorwaarden gekoppeld aan de onteigening van de gronden voor realisatie van ruimtelijke plannen (Van den Brand en Klaassen, 1991):

- de grondeigenaar is niet bereid om de plannen op de gronden te realiseren
- de grondeigenaar is niet in staat om de plannen op de gronden te realiseren
- de grondeigenaar wil de planuitvoering niet ter hand nemen conform het gemeentelijk beleid inzake vorm en wijze van uitvoering

Er gelden daarnaast een beperkt aantal titels waarop besloten mag worden gronden te onteigenen. In het belang van de ruimtelijke ontwikkeling mag onteigend worden om (VROM, 2006):

- een bestemmingsplan uit te voeren
- een bestaande situatie overeenkomstig een bestemmingsplan te handhaven
- een bouwplan uit te voeren
- een bouwwerk uit te voeren volgens artikel 27 en 28 van de Wet op de Stads- en Dorps- vernieuwing (WSDV)
- oppervlakten te ontruimen
- ontruimde en onbewoonbaar verklaarde woningen en andere niet meer in gebruik zijnde gebouwen te verwijderen
- te komen tot uitvoering van een (Rijks-) project als bedoeld in artikel 39a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro).

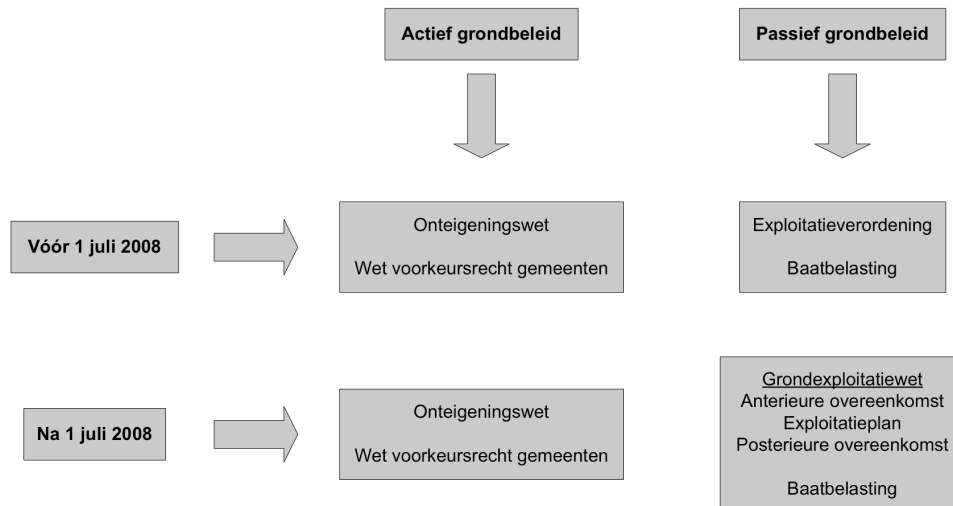
De onteigeningprocedure bestaat uit twee delen, een administratieve procedure en een gerechtelijke procedure. In de administratieve procedure worden de gronden die onteigend zullen worden aangewezen en wordt er door de gemeenteraad een besluit tot onteigening genomen. Dit besluit moet door de regering worden goedgekeurd. Nadat dit gebeurd is kan de gerechtelijke procedure in werking worden gesteld met de dagvaarding van de te onteigenen partij. De rechter beslist uiteindelijk over de onteigening en de schadeloosstelling (VROM, 2006). Met name binnen de landbouw is onteigenen een gevoelig onderwerp en wordt het gezien als 'afpakken van eigendom'. Echter, in minder dan 5% van de gevallen wordt de gerechtelijke procedure van de onteigening afgerond en slechts de administratieve procedure gestart.

Vaak wordt het instrument onteigening gebruikt als drukmiddel voor de realisatie van ruimtelijke plannen, zodat op minnelijke basis gronden kunnen worden verworven tegen betaling van een bedrag op basis van volledige schadeloosstelling. Dit bedrag ligt doorgaans hoger dan de marktprijs,

de verkeerswaarde, van gronden. Indien er geen besluit is genomen tot onteigening kunnen gronden tegen marktwaarde worden verworven. Hogere bedragen worden als staatssteun aangemerkt. De kans dat grondeigenaren met dit lage bedrag akkoord gaan is klein. Ook kan met grondeigenaren bij aanvang worden afgesproken een onteigeningsprocedure in werking te stellen zodat het bedrag op basis van volledige onteigening wordt betaald. De gerechtelijke procedure van de Onteigeningswet wordt in deze gevallen niet in werking gesteld. Het gebruik van de onteigening als middel om de voortgang van ruimtelijke planning te bewaken wordt tegenwoordig meer geaccepteerd (VROM, 2006).

Naast de Onteigeningswet bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om met de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) een betere uitgangspositie te krijgen op de grondmarkt (Dossier Grondbeleid 2009). Rijk, provincies of gemeenten kunnen op gronden en opstallen het voorkeursrecht vestigen indien het huidige gebruik van de gronden afwijkt van de beoogde bestemming. Het plaatsen van een voorkeursrecht kan gebeuren na de vaststelling van het ruimtelijk besluit bestemmingsplan of inpassingsplan of al eerder, na vaststelling van het projectbesluit of structuurvisie. Als het besluit tot plaatsing voorkeursrecht genomen is, dient dit bekend te worden gemaakt in de Staatscourant. Indien de grondeigenaar de gronden wil verkopen is hij verplicht deze eerst aan te bieden aan rijk, provincie of gemeente. De overheid heeft dus een voorrangspositie bij de verkoop van deze gronden. De gedachte achter de Wvg is dat gemeenten in staat moeten zijn strategisch grondaankopen te doen indien ze actief grondbeleid wensen te voeren. Hierdoor kunnen ontwikkelingen en planuitvoering worden versneld en gronden voor een gunstige prijs worden verworven.

De Onteigeningswet en Wvg vormen een middel voor de gemeente om beter te sturen bij het verwerven van gronden voor het uitvoeren van plannen. Deze wetgeving kan door gemeenten worden ingezet indien ze actief grondbeleid wil voeren. Het gebruik van deze wetgeving komt niet voor in het geval van particuliere grondexploitaties maar kan wel worden gebruikt als stok achter de deur om grondeigenaren te stimuleren mee te werken aan gemeentelijke plannen.



Figuur 7. Wetgeving actief en faciliterend grondbeleid

### Samenvattend

Gemeentelijke transformatieprojecten worden gerealiseerd om binnenstedelijke ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en functies te veranderen. Transformaties zijn vaak complex door de aanwezigheid van meerdere actoren met verschillende belangen binnen het plangebied. Hoge grondprijzen en eventuele overige kosten zorgen ervoor dat de opbrengsten van de transformatieprojecten laag zijn, of zelfs lager zijn dan de kosten. Vanwege de vaak hoge kosten en de wens van gemeenten om doelstellingen te bereiken is hun rol bij binnenstedelijke transformatie van belang. De gemeente kan ervoor kiezen om de benodigde gronden voor de transformatie te verwerven, dit heet actief grondbeleid. Met het voeren van actief grondbeleid heeft de gemeente geen afhankelijkheden ten opzichte van andere actoren en kan ze haar eigen doelstellingen realiseren. Gemeenten kunnen de Wvg en Onteigeningswet gebruiken bij het verkrijgen van de benodigde gronden.

Wanneer particulieren het initiatief nemen voor de transformatie is de rol van de gemeente faciliterend. De gemeente zorgt dan voor de randvoorwaarden van de grondexploitatie en het toezicht op de uitvoering hiervan. Bij de particuliere grondexploitatie dient de gemeente samen te werken met meerdere actoren en is ze hiervan deels afhankelijk voor de realisatie van haar doelstellingen. De bouwclaim-overeenkomst, concessie-overeenkomst, exploitatie-overeenkomst en publiek-private samenwerkingsovereenkomst vormen de belangrijkste overeenkomsten die de gemeente met particulieren kan sluiten bij een particuliere grondexploitatie. Sinds de jaren '80 is de rol van de gemeenten steeds vaker faciliterend door de opkomst van particulieren op de grondmarkt.

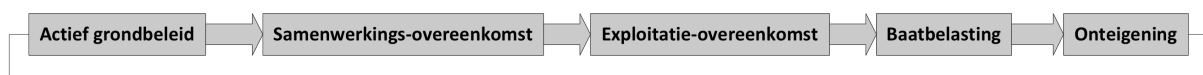
## 3. Particuliere grondexploitaties onder de baatbelasting en exploitatieverordening

### 3.1 Inleiding

Vóór het in werking treden van de Grexwet beschikten gemeenten over de baatbelasting en de exploitatieverordening om te sturen op particuliere grondexploitaties. Op basis van de exploitatieverordening, nadat een bekostigingsbesluit was genomen door de gemeenteraad, was de gemeente in staat met particuliere exploitanten contracten af te sluiten over de grondexploitatie. De exploitatie-overeenkomst en baatbelasting waren er vooral op gericht kosten van voorzieningen van openbaar nut te verhalen op de particuliere ontwikkelaars. Voor het sluiten van een exploitatie-overeenkomst was vanzelfsprekend samenwerking met particuliere exploitanten nodig, de baatbelasting kon eenzijdig door de gemeente worden opgelegd. Kwalitatieve eisen als fasering van plannen of gewenste woningbouwcategorieën, konden door de gemeente niet publiekrechtelijk worden opgelegd aan particuliere exploitanten (Van den Brand, Van Gelder, en Sandick, 2008). Daarnaast was het ook niet mogelijk om publiekrechtelijke taken (bijvoorbeeld vergunningverlening) afhankelijk te stellen van de bereidheid van de particuliere exploitant tot het doen van een bijdrage aan de kosten die door de gemeente werden gemaakt bij de grondexploitatie (Smaalen, 1994). Kostenverhaal kon dus niet worden afgedwongen door de gemeente. Daarom waren gemeenten in grote mate afhankelijk van de medewerking van particuliere exploitanten en de eigen vaardigheden in onderhandelen.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het gebruik van de exploitatieverordening en baatbelasting bij particuliere grondexploitatie, dus de wetgeving vóór de inwerkingtreding van de Grexwet. Vervolgens is op basis van de Memorie van toelichting op die wet een inventarisatie van knelpunten en problemen ten aanzien van de voormalige wetgeving opgesteld.

### 3.2 Voorkeursvolgorde grondbeleid



Figuur 8. Voorkeursvolgorde grondbeleid VNG. Smaalen, 1994

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hanteerde, mede vanwege de beperkingen van de exploitatieverordening en baatbelasting, die in de inleiding gedeeltelijk aan bod zijn gekomen, een voorkeursvolgorde voor de uitvoer van de gemeentelijke grondexploitatie (Smaalen, 1994). Kort gezegd adviseerde de VNG om particuliere grondexploitaties te vermijden door ervoor te zorgen particuliere gronden in bezit te krijgen. Dat is vaak als leidraad gebruikt voor de gemeentelijke grondexploitatie.

De voorkeur van de VNG lag bij actief grondbeleid omdat de mate van sturing voor de gemeente daarbij het sterkst was. De voornaamste wijze van de grondexploitatie was een actieve grondverwer-

ving door de gemeente waarbij het kostenverhaal in de uitgifteprijs verzekerd kon worden. Indien het niet tot de mogelijkheden behoorde de gronden te verwerven, bijvoorbeeld omdat een grondeigenaar tot zelfrealisatie wilde overgaan, maar de gemeente dit wel wenste, adviseerde de VNG een gemengde grondexploitatie op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Als de particuliere grondexploitant niet bereid werd gevonden een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, kon vervolgens een exploitatie-overeenkomst worden gesloten op basis van de exploitatieverordening. Mocht dat ook niet slagen, dan werden de twee laatste middelen gevormd door heffing van baatbelasting of door onteigening. Omdat gronden na onteigening in handen van de overheid komen, is dit in principe een vorm van actief grondbeleid.

De voorkeursvolgorde is opgesteld aan de hand van de gemeentelijke praktijk van grondexploitaties en vormde volgens de VNG daarnaast ook het meest wenselijke pad dat door gemeenten doorlopen moest worden bij grondexploitaties. In eerste instantie werden particuliere grondexploitaties vermeden omdat de mate van sturing hierbij voor de gemeente te beperkt was.

Door de gemeenteraad diende in alle gevallen, zowel bij gebruik van de exploitatie-verordening als baatbelasting, een bekostigingsbesluit vastgesteld te worden voor het aangewezen exploitatiegebied. Hierin stond beschreven wat de gemaakte kosten waren en hoe deze zouden worden verhaald op de particuliere ontwikkelaars. De lijst met mogelijke openbare voorzieningen waarvan de kosten verhaald konden worden was groot; ten aanzien van de inhoud bood de exploitatieverordening en de bijbehorende procedure veel vrijheid. Na het vaststellen van het bekostigingsbesluit diende de gemeente te onderhandelen met de particuliere ontwikkelaars over de contracten met betrekking tot de voorzieningen van openbaar nut. De overeenkomsten werden vervolgens aangegaan door burgemeester en wethouders en de particuliere ontwikkelaars.

### 3.2 Exploitatieverordening

De juridische basis voor de exploitatieverordening is te vinden in artikel 42 van de WRO. Het stond zowel de gemeente als de particuliere ontwikkelaars vrij om de exploitatieverordening te gebruiken als basis voor afspraken over de particuliere grondexploitatie; de term verordening is om die reden enigszins misleidend. De exploitatieverordening maakte de weg vrij voor een te sluiten exploitatie-overeenkomst. De exploitatieovereenkomst bevatte vaak drie belangrijke elementen:

- I. Informatie over het bouwprogramma
- II. De overdracht van gronden die gebruikt worden voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut
- III. De regeling van het verhaal van de kosten van voorzieningen van openbaar nut

Blijkens de jurisprudentie is de slagingskans van de exploitatieverordening niet groot gebleken (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 5).

Particulieren waren niet verplicht een exploitatie-overeenkomst aan te gaan. Er bestond echter een aantal voordelen voor hen om dit wel te doen. De belangrijkste was dat met het sluiten van de exploitatieovereenkomst de heffing van de baatbelasting en de mogelijkheid tot onteigening voorkomen werd.

### 3.3 Baatbelasting

Als de gemeente er niet in slaagde een exploitatie-overeenkomst met particulieren te sluiten kon baatbelasting worden geheven (artikel 222, Gemeentewet). In het geval dat de particuliere ontwikkelaar niet mee wilde werken met een regeling voor het kostenverhaal was het, met name met betrekking tot de baatbelasting, van groot belang dat de gemeenteraad voor aanvang van de grondexploitatie een bekostigingsbesluit had vastgesteld. Het bekostigingsbesluit was vereist voor de gemeente om over te gaan tot kostenverhaal door middel van de baatbelasting, het bood de potentiële belastingbetaler rechtszekerheid en beschreef de begroting van kosten en opbrengsten alsmede de wijze van toerekening van kosten aan gebate onroerende zaken. Daarnaast werd in het bekostigingsbesluit het gebied aangeduid waarbinnen onroerende zaken waren gelegen. Zowel de bestaande als te bouwen onroerende zaken werden in dit bekostigingsbesluit betrokken. Indien dit niet gebeurde, kon de hele belastingverordening door de rechter onverbindend verklaard worden. Vervolgens werd een heffingsmaatstaf gekozen die aansloot bij het profijt dat een bepaalde onroerende zaak van de openbare voorziening had; het verschil tussen het kostenverhaal met de exploitatieverordening en met de baatbelasting mocht niet te groot zijn.

Vanaf het moment dat aangevangen werd met de aanleg van de openbare voorzieningen tot uiterlijk twee jaar later was het voor de gemeente mogelijk om een verordening voor de baatbelasting vast te stellen. De baatbelasting kon vervolgens ineens of gespreid worden geheven, latere wijzigingen van de onroerende zaken hadden geen verdere invloed op de heffing.

### 3.4 Problemen en knelpunten baatbelasting en exploitatieverordening

Met betrekking tot de oude wetgeving heeft de wetgever een aantal knelpunten en problemen aangegeven. In de literatuur wordt vooral gefocust op het gebrekkig kostenverhaal. Joop van den Brand wijst er echter op dat de voormalige wetgeving op meer punten te kort heeft geschoten. In de Memorie van toelichting op de Grexwet worden deze problemen benoemd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3). De knelpunten zijn in de Memorie verdeeld in de volgende categorieën:

- I. Kostenverhaal
- II. Locatie-eisen
- III. Particulier opdrachtgeverschap
- IV. Concurrentie op bouwplannen
- V. Transparantie en openbaarheid

## VI. Invloed van derde-belanghebbenden

### I. Kostenverhaal

Wat betreft het kostenverhaal staat in de Memorie van toelichting het volgende (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 6):

*‘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. Daarom is een goede regeling van het kostenverhaal essentieel. Het verhalen van kosten blijkt eenvoudig wanneer de overheid zelf de grond in handen heeft, maar bij privaat grondbezit schiet het huidige instrumentarium tekort.’*

Over de kostensoorten die wettelijk te verhalen waren met de exploitatieverordening bestond veel onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid was een bron van ergernis en vertragingen bij de particuliere grondexploitatie. Daarnaast kon het voorkomen dat eigenaren van locaties die baat hadden bij de openbare voorzieningen niet bijdroegen in de kosten hiervan, zogenoemde free-riders, omdat ze hiertoe niet gedwongen konden worden. Dit leidde ertoe dat er een groot verschil kon optreden tussen de bijdrage in de kosten van verschillende particulieren. Wanneer binnen het plangebied een onderdeel sterk winstgevend was, kon dit niet bijdragen aan het verlichten van een verliesgevende ontwikkeling elders in het gebied(verevening). Wat betreft de baatbelasting bleek vaak slechts een deel van de kosten verhaald te worden (gemiddeld ca. 60%) als dit al lukte. Gezien de jurisprudentie is daarnaast gebleken dat er vaak met succes tegen de baatbelasting in beroep kon worden gegaan waardoor de houdbaarheid van de baatbelasting niet verzekerd was. Voor gemeenten was het dus onzeker of met het gebruik van de baatbelasting kosten konden worden verhaald. Het werd bij het gebruik van de baatbelasting ook als onrechtvaardig beschouwd dat percelen die niet van bestemming wijzigden, toch werden aangeslagen voor baatbelasting omdat de eigenaren van deze percelen hier volgens de wettelijke bepaling gebaat bij waren. Wat betreft het kostenverhaal waren dus sterke nadelen verbonden aan het gebruik van de baatbelasting en de exploitatieverordening.

### II. Locatie-eisen

Met de oude wetgeving was het niet mogelijk om publiekrechtelijk locatie-eisen te stellen aan nieuwe ontwikkelingen. Locatie-eisen zijn op te nemen eisen aan ‘werken en werkzaamheden voor het bouwrijpmaken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan’ (Van den Brand, Van Gelder en Sandick, 2008). Dit kon uiteraard wel worden geregeld in een overeenkomst maar niet met een publiekrechtelijk instrument worden afgedwongen.



### **III. Particulier opdrachtgeverschap**

Een eigen huis bouwen op een aangewezen locatie komt in Nederland weinig meer voor. De overheid ziet het als haar taak om dit te stimuleren, zodat burgers ervoor kunnen kiezen zelf een huis te bouwen naar de eigen wensen en behoeftes. Onder de oude wetgeving was het voor de gemeente niet mogelijk bij de particuliere grondexploitatie publiekrechtelijk af te dwingen dat er kavels beschikbaar werden gemaakt voor particulier opdrachtgeverschap.

### **IV. Concurrentie op bouwplannen**

Aangezien het grondeigendom verbonden is met het recht tot ontwikkeling van deze gronden, kan een grondeigenaar zelf besluiten wat te bouwen (binnen de grenzen van het bestemmingsplan). Er bestond weinig concurrentie tussen bouwplannen, gemeenten konden hier geen invloed op uitoefenen indien de gronden niet in hun bezit waren. Er was daarentegen concurrentie op de grondmarkt bij de verkoop van gronden, zodra deze gronden in handen zijn van een eigenaar komt er een einde aan de concurrentie.

### **V. Transparantie en openbaarheid**

Omdat er weinig zekerheid bestond over wat er geregeld kon worden in de exploitatie-overeenkomst leidde dit soms tot langdurige onderhandelingen. Overeenkomsten werden daarnaast vaak niet openbaar gemaakt en er ontbrak een onderliggend gemeentelijke onderbouwing voor het grondbeleid. Pas in een laat stadium van de grondexploitatie was duidelijk welke instrumenten de gemeente wilde hanteren. Daarnaast hadden derden geen invloed op samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en projectontwikkelaars. In de praktijk leidde dit ertoe dat de onderhandelingsvaardigheid en de mate waarin partijen later op elkaar aangewezen waren in sterke mate het resultaat van de particuliere grondexploitatie bepaalde.

### **VI. Invloed van derde-belanghebbenden**

Over de invloed van derden staat er in de Memorie van toelichting:

*'Derden hebben in beginsel geen directe invloed op besluiten over samenwerkingsverbanden en overeenkomsten tussen een gemeente en particuliere eigenaren. Alleen via de gemeenteraad kan invloed worden uitgeoefend. Directe invloed is er pas bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een besluit over vrijstelling van een bestemmingsplan. De gemeenteraad zal echter niet snel geneigd zijn zienswijzen tegen een bestemmingsplan te honoreren in afwijking van een eerder door hen vastgestelde exploitatie- of andere overeenkomst. Bovendien leidt een gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan in afwijking van een overeenkomst er vaak toe dat partijen terug moeten naar de onderhandelingstafel, hetgeen kan leiden tot een schadeclaim van de ontwikkelaar.'*

Naast bovenstaande knelpunten zijn er nog een aantal problemen geweest die niet direct samen hangen met de instrumenten baatbelasting en exploitatieverordening of binnen bovenstaande categorieën passen:

- Het belang van marktwerking komt te weinig naar voren bij de grondexploitatie en verdient aandacht in het kader van de ontwikkelingsplanologie. Vanuit het oogpunt van de marktwerking en de gekozen herijking van regelgeving is het wenselijk om regulering terug te dringen

De overheid is van mening dat ruimtelijke ontwikkelingen gezamenlijk met marktpartijen tot stand moeten komen en wijst hierom naar het belang van marktwerking die onder de baatbelasting en exploitatieverordening lastig van de grond is gekomen.

### Samenvattend

Gemeenten hadden vóór de Grexwet de mogelijkheid om exploitatie-overeenkomsten te sluiten bij de particuliere grondexploitatie of, indien particulieren hiertoe niet bereid waren, baatbelasting te heffen. Aan deze instrumenten kleefden echter veel nadelen die in de Memorie van toelichting beschreven zijn onder de categorieën kostenverhaal, locatie-eisen, particulier opdrachtgeverschap, concurrentie op bouwplannen, transparantie en openbaarheid en invloed van derde-belanghebbenden. Naast deze nadelen vond de overheid ook dat er onder de baatbelasting en exploitatieverordening, door een overmaat aan regels, te weinig sprake was van marktwerking.

## 4. Particuliere grondexploitaties onder de Grondexploitatiewet in theorie

### 4.1 Inleiding

Met de Grexwet wil de overheid de problemen die bestonden bij het gebruik van de exploitatieverordening en baatbelasting oplossen en een aantal andere doelstellingen verwezenlijken. In dit hoofdstuk worden de doelen beschreven die de overheid zichzelf gesteld heeft bij het opstellen van de Grexwet en op welke wijze dit past bij ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie. Daarnaast wordt beschreven wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het gebruik van de middelen die in de Grexwet worden geboden. In dit hoofdstuk is een raamwerk opgesteld dat gebruikt is voor de analyse van de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen.

### 4.2 Aanleiding

Het kabinet Kok II heeft in de Nota Grondbeleid (2001) duidelijk gemaakt dat het van mening is dat de gemeente in zowel het geval van actief als faciliterend grondbeleid in staat moet kunnen zijn om te sturen op de grondexploitatie om hiermee de doelstellingen te kunnen halen. De doelstellingen uit de Nota Grondbeleid zijn:

- I. realiseren ruimtelijke doelstellingen
- II. stimuleren van kwaliteit, zeggenschap en marktwerking
- III. bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten

Deze doelstellingen vinden hun doorwerking in de doelstellingen van de Grexwet. Om deze doelen te bereiken zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld die bij faciliterend grondbeleid kunnen worden ingezet (VROM, 2001).

### 4.3 De instrumenten: anterieure overeenkomst, exploitatieplan en posterieure overeenkomst

De Grexwet verandert de praktijk van grondexploitaties met de introductie van een drietal nieuwe instrumenten: de *anterieure overeenkomst*, het *exploitatieplan* en de *posterieure overeenkomst*. Deze drie instrumenten dienen er allemaal toe afspraken te maken tussen gemeente en particulieren bij de grondexploitatie. Het sluiten van de anterieure en posterieure overeenkomst is vrijwillig, het exploitatieplan moet in een aantal gevallen en onder bepaalde voorwaarden worden vastgesteld (zie figuur 9). Een exploitatieplan dient slechts worden vastgesteld op gronden waarop een bouwplan voorgenomen is (artikel 6.12 lid 1 Wro). De anterieure overeenkomst wordt gesloten aan het begin van een project, voordat een exploitatieplan en bestemmingsplan worden opgesteld. Indien in een anterieure overeenkomst het kostenverhaal verzekerd is, hoeft geen exploitatieplan te worden opgesteld. De reikwijdte van de afspraken in een anterieure overeenkomst is groter dan in het exploitatieplan, voor

afspraken in het exploitatieplan bestaat een kader (zie figuur 9). De gemeente kan een aantal zaken met het exploitatieplan publiekrechtelijk afdwingen bij de particuliere grondexploitatie, dit naar aanleiding van de problemen onder de oude wetgeving. Alvorens dit te doen kan de gemeente of de particuliere ontwikkelaar, het exploitatieplan gebruiken als stok achter de deur bij de onderhandelingen voor een anterieure overeenkomst. Hoewel de wetgever beoogd heeft het exploitatieplan alleen voor de gemeente te laten fungeren als stok achter de deur, kan het ook zo zijn dat particulieren het exploitatieplan op die wijze gebruiken indien ze verwachten hier baat bij te hebben. Het kostenverhaal volgens het exploitatieplan kan voor een ontwikkelaar gunstig uitpakken wanneer er verliezen worden gemaakt op de grondexploitatie. De wetgever gaat er vanuit dat zowel gemeenten als particuliere exploitanten in het beginsel niet zitten te wachten op een exploitatieplan en liever een overeenkomst afsluiten vanwege de rigiditeit van het exploitatieplan (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3). Het privaatrechtelijk optreden staat dus voorop, het publiekrechtelijke werkt aanvullend.

<b>Verplichte onderdelen exploitatieplan</b>
1. Een kaart van het exploitatiegebied
2. Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijpmaken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.
3. Een exploitatieopzet met daarin: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden</li> <li>2. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de planschade</li> <li>3. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen</li> <li>4. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden</li> <li>5. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen</li> <li>6. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden</li> </ol>

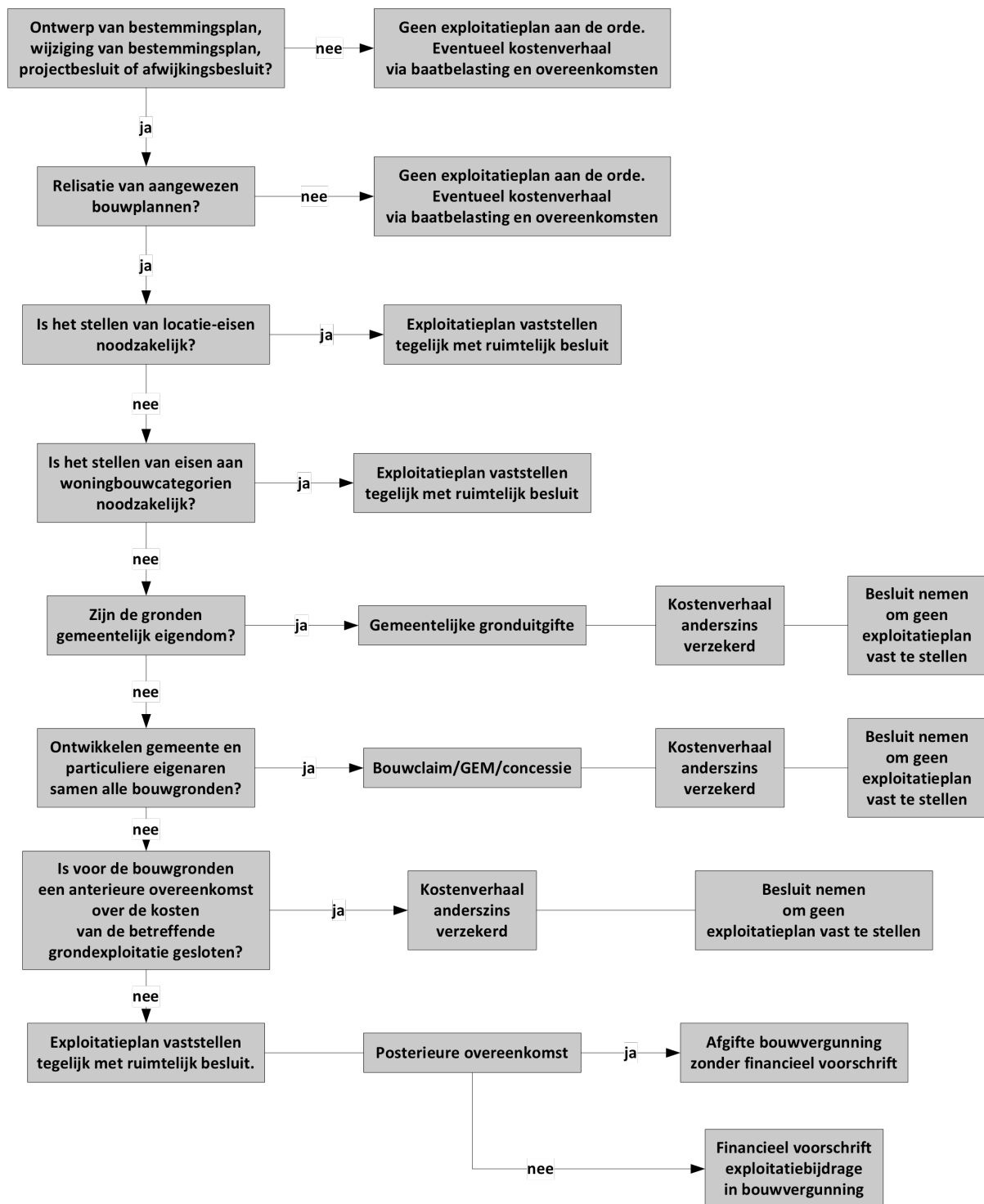
Figuur 9. Verplichte onderdelen van het exploitatieplan. Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008

Nadat het exploitatieplan is vastgesteld kan nog een posterieure overeenkomst worden gesloten. Hierbij zijn gemeenten en particulieren, anders dan bij de anterieure overeenkomst, wel gebonden aan de grenzen van het exploitatieplan. Bij de posterieure overeenkomsten is de bewegingsruimte dus kleiner, er mag niet worden afgeweken van het exploitatieplan. Wat betreft het kostenverhaal kan

in een posterieure overeenkomst ook niets worden afgesproken aangezien dit al in het exploitatieplan is geregeld. Wel kan over zaken als betalingstermijnen specifieke afspraken worden gemaakt in een posterieure overeenkomst. Figuur 10 beschrijft de verschillende stappen die doorlopen moeten worden voor een nieuw ruimtelijk besluit.

In de plaatselijke krant of het gemeentebblad moet worden bekendgemaakt dat er een overeenkomst is afgesloten. De overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en moeten dus ingezien kunnen worden.

In de Handreiking Grondexploitatiewet (Van den Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008) wordt gemeenten aangeraden voor aanvang van de onderhandelingen met particulieren over de anterieure overeenkomst een concept-exploitatieplan op te stellen. Hiermee kan de gemeente inzicht krijgen in de gevolgen van het publiekrechtelijk spoor voor de particuliere grondexploitatie. Daarnaast heeft VROM een rekenmodel op internet gezet waarmee de hoogte van het kostenverhaal bij de grondexploitatie berekend kan worden indien een exploitatieplan wordt opgesteld. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is daarnaast opgenomen welke kosten in het exploitatieplan mogen worden meegenomen voor de berekening van het kostenverhaal. Verwacht wordt dat deze kostensoortenlijst ook zal worden gebruikt bij de berekening van de bijdrage aan de grondexploitatie voor contracten tussen gemeenten en particulieren (Van den Brand, Van Gelder, en Van Sandick, 2008).



Figuur 10. Processchema locatie-ontwikkeling onder de Wro. Brand, Van Gelder en Van Sandick, 2008

### Besluit ruimtelijke ordening

Naast de introductie van de anterieure overeenkomst, het exploitatieplan en de posterieuze overeenkomst is een nieuw Bro vastgesteld. In dit Bro (zie bijlage 1) is vastgelegd welke kosten publiekrechtelijk, met gebruik van het exploitatieplan verhaald mogen worden.

#### 4.4 Doelen

De geboden instrumenten uit de Grexwet zijn ontwikkeld om een aantal doelstellingen te verwezenlijken bij de particuliere grondexploitatie. De belangrijkste doelstelling uit de Grexwet is in de Memorie van toelichting als volgt beschreven (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3 blz. 2, 8):

*“Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij de particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. (...) In het wetsvoorstel dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente gesteld kunnen worden (...) en dient transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroot te worden en waar mogelijk dient concurrentie en marktwerking versterkt te worden.”*

De specifiekere doelen zijn ook afkomstig uit de Memorie van toelichting op de Grexwet en zijn in onderhavig onderzoek verdeeld in:

- I. Kostenverhaal
- II. Locatie-eisen
- III. Marktwerking en invloed van derde-belanghebbenden

##### I. Kostenverhaal

Onder de baatbelasting en exploitatieverordening lukte het de gemeente vaak niet om kosten van openbare voorzieningen op particulieren te verhalen, zoals in vorig hoofdstuk beschreven is. De wetgever heeft een goede regeling van het kostenverhaal in de nieuwe wetgeving als essentieel beschouwd. Hierbij gaat zij uit van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied waarbij alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen evenredig bijdragen aan de gemaakte kosten binnen het exploitatiegebied. Daarnaast wordt het mogelijk om winstgevende ontwikkelingen binnen een plan meer bij te laten dragen in de kosten dan verliesgevende onderdelen (binnenplanse verevening), en zo ook tussen exploitatiegebieden onderling (bovenplanse verevening). Op basis van het verschil in kosten en opbrengsten van de onderdelen van het plan kan met het exploitatieplan berekend worden wat de verschillende bijdragen aan de kosten moeten worden. Ook dient duidelijk te zijn welke kosten wel en niet kunnen worden verhaald om procedures en onderhandelingen bij de particuliere grondexploitatie niet te vertragen.

Naast het feit dat de kosten op de kostensoortenlijst van het Bro (zie Bijlage 1) moeten staan, zijn er drie andere toetsingscriteria waaraan voldaan moet worden bij het kostenverhaal met het exploitatieplan, dit om de rechtvaardigheid van het kostenverhaal te bewaken. De criteria voor het kostenverhaal zijn:

- **Profijt:** de grondexploitatie moet nut ondervinden van de getroffen maatregelen en voorzieningen

- **Toerekenbaarheid:** de kosten zouden niet worden gemaakt zonder het plan, dus de kosten worden vanwege het plan gemaakt
- **Proportionaliteit:** de kosten worden naar evenredigheid van profijt verdeeld over de verschillende delen van het exploitatiegebied

Naast deze criteria geldt dat de bijdrage in kosten niet hoger mag zijn dan de opbrengsten die een particulier bij de grondexploitatie genereert. De eventuele winst die de betreffende particulier maakt mag de gemeente dus niet afromen. Dit kan ertoe leiden dat in het geval van een tekort op de grondexploitatie de gemeente extra zal moeten investeren wanneer een exploitatieplan wordt opgesteld, of dat in een anterieure overeenkomst een hogere bijdrage van de particulier wordt afgesproken.

## II. Locatie-eisen

In het kader van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting moeten gemeenten en provincies de mogelijkheid hebben om eisen te stellen aan de particuliere grondexploitatie. Zo moet het mogelijk zijn om kwalitatieve locatie-eisen te stellen met betrekking tot het type woning en de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast is volgens de wetgever van belang dat er een balans is tussen rode (milieu-onvriendelijke) en groen/blauwe (milieuvriendelijke) functies. Kwalitatieve eisen die gemeenten hieraan willen stellen kunnen in het exploitatieplan worden opgenomen, de mogelijkheid tot verevening zorgt ervoor dat onrendabele groen/blauwe functies eerder tot stand kunnen komen. De wetgever vindt het daarnaast belangrijk dat er meer kavels worden uitgegeven voor particulier opdrachtgeverschap; in het exploitatieplan is het mogelijk om eisen met betrekking tot de uitgifte van deze kavels op te nemen.

## III. Marktwerking en invloed van derde-belanghebbenden

Ten tijde van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog had de overheid een actieve en sterk sturende rol bij ruimtelijke ontwikkelingen, dit uitte zich in het gevoerde actieve grondbeleid. De gemeente bepaalde in grote mate welke ontwikkelingen plaats vonden. Dit wordt ook wel *toelatingsplanologie* genoemd. Naar mate meer marktpartijen zich op de grondmarkt begaven was het voor de overheid nodig om haar rol te herijken, er moest meer ruimte komen voor marktwerking. Vanuit dit oogpunt heeft de overheid zich tot doel gesteld de regelgeving hierop aan te passen en regulering terug te dringen, zodat meer marktwerking mogelijk zou zijn. Deze cultuuromslag binnen de planologie wordt ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd, de overheid stelt zich hierbij meer op als marktpartij en faciliteert nieuwe ontwikkelingen. Het gemeentelijk grondbeleid dient transparanter te worden, de gemeente dient meer openheid te geven in specifieke keuzes met betrekking tot het grondbeleid.

### 4.5 Verwachtingen met betrekking tot de Grondexploitatiewet

Priemus en Louw (2000) merken op dat het voeren van een regiefunctie hoge eisen stelt aan de gemeente. De integratie van verschillende doelstellingen vereist een samenwerking tussen verschillende



beleidsafdelingen van de gemeente. Daarnaast zullen formele procedures transparant doorlopen moeten worden en tegelijkertijd overeenkomsten moeten worden gesloten met particulieren. De overheid vervult tegelijkertijd een publieke en private rol. Het behalen van de doelstellingen is in grote mate afhankelijk van de welwillendheid van marktpartijen en de eventuele inzet van het exploitatieplan waarmee bepaalde doelen kunnen worden afgedwongen. De overheid heeft zelf te kennen gegeven dat ze verwacht dat gemeenten en particuliere partijen in eerste instantie voor de anterieure overeenkomst kiezen. In hoeverre bij tegenwerking van marktpartijen gebruik wordt gemaakt van het exploitatieplan zal voor een groot deel bepalen of doelstellingen behaald worden. Dit kan onder andere worden afgeleid uit het feit dat het exploitatieplan als stok achter de deur wordt gebruikt. Gemeenten hebben hierbij de keuze op welke wijze zij de grondexploitatie vorm willen geven, en voor welke sturingsvorm zij kiezen, of zij direct voor het exploitatieplan kiezen of inderdaad eerst een anterieure overeenkomst proberen af te sluiten. Gemeenten zijn genoodzaakt een exploitatieplan op te stellen indien grondeigenaren niet bereid zijn medewerking te verlenen aan het plan, of geen anterieure overeenkomst wensen te sluiten. In dat geval is het kostenverhaal niet 'anderszins' verzekerd.

Volledige grondverwerving is in ieder geval niet meer noodzakelijk voor het behalen van ruimtelijke doelstellingen, zoals dat onder voorgaande wetgeving wel het geval was. Voorwaarde is wel dat de gemeente beschikt over een zodanig grondbeleidsinstrumentarium zodat doeltreffend kan worden gewerkt in situaties van zowel actief grondbeleid als van meer passief of faciliterend grondbeleid (Smaalen, 1994) en dat de gemeente in staat is om het instrumentarium op effectieve wijze toe te passen.

#### 4.6 De Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie

In de Nota Ruimte heeft de regering te kennen gegeven dat de ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie zijn doorwerking zal vinden in relevante wet- en regelgeving, waaronder de Grexwet. *Ontwikkelingsplanologie* is een vorm van planologie die, sinds de Nota Ruimte in 2006 is verschenen, door de rijksoverheid gehanteerd wordt als sturingsfilosofie voor ruimtelijke ontwikkelingen. Aan de term *ontwikkelingsplanologie* worden verschillende begrippen gekoppeld: interactieve besluitvorming, gebiedsgerichte benadering, communicatieve planning en uitvoeringsgerichte planning worden veelal in één adem genoemd met ontwikkelingsplanologie. Over wat de term ontwikkelingsplanologie precies inhoudt is veel discussie gevoerd en zijn verschillende artikelen verschenen. In deze paragraaf wordt hiervan een analyse gemaakt. Deze analyse kan vervolgens gebruikt worden om te beoordelen in hoeverre de Grexwet past binnen het idee van ontwikkelingsplanologie.

Allereerst wordt beschreven wat VROM zelf onder ontwikkelingsplanologie verstaat om vervolgens te beschrijven hoe hierop gereageerd is in de wetenschappelijke vaktijdschriften en door deskundigen waarmee hierover gesprekken zijn gevoerd.

## Ontwikkelingsplanologie, een vorm van samenwerken

Het ministerie van VROM spreekt, in de Nota Ruimte, over ‘*een planologie die de speelruimte van regionale overheden vergroot en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties activeert*’ wanneer zij het heeft over ontwikkelingsplanologie. Belangrijk hierbij is dat de aandacht verschuift van ‘het stellen van beperkingen’ naar ‘het stimuleren van ontwikkelingen’. De overheid dient te fungeren als een aan marktpartijen gelijkwaardige partner die nieuwe ontwikkelingen stimuleert. De basis van ontwikkelingsplanologie is een *integrale gebiedsgerichte aanpak*, waarbij het niet gaat om de vertegenwoordiging en realisatie van enkele belangen, maar om het bereiken van *kwaliteit van het gehele gebied*. Dat betekent voor het planningsproces dat er met verschillende partijen overeenstemming moet worden bereikt over verschillende onderwerpen en samenwerking vereist is om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Een overheid die langs de zijlijn staat en ontwikkelingen tegenhoudt met het stellen van regels past niet in deze gedachte. Ook burgers zouden hierbij een kans moeten krijgen hun steentje bij te dragen aan een woonbaar en leefbaar land. Door samenwerking tussen overheden met plaatselijke belanghebbenden ontstaat een interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming met meer ruimte voor maatwerk. Tot slot, in de Nota Ruimte worden de volgende kenmerken van ontwikkelingsplanologie opgesomd:

- I. Een meestal lange, maar overzienbare periode
- II. Een pakket samenhangende projecten
- III. Gemeentelijke en sectorale grenzen overschrijdend
- IV. Gericht op uitvoering
- V. Zowel in stad als op platteland
- VI. Van begin af oog voor kosten, opbrengsten en wie wil investeren
- VII. Doelen staan voorop, niet de regels

## Ontwikkelingsplanologie, oude wijn in nieuwe zakken?

De introductie van ontwikkelingsplanologie heeft vrijwel direct tot kritische reacties geleid. Wat de overheid er precies mee bedoelde was onduidelijk. Ontwikkelingsplanologie wordt ook wel gezien als de bestaande publiek private samenwerkingsvormen in een nieuw jasje: overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers werken samen aan nieuwe ontwikkelingen en de overheid stelt de voorwaarden. Vóór de introductie van ontwikkelingsplanologie bestond deze werkwijze al en het is dus niets nieuws. Is er daadwerkelijk niets veranderd binnen de planologie of heeft de introductie van ontwikkelingsplanologie gezorgd voor een omslag in het denken?

Dammers et al. (2004) geven een andere beschrijving voor de ontwikkelingsplanologie dan die VROM voorstelt: ‘een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek in-

speelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering van plannen'. Deze definitie is uitgebreider dan die van VROM, gelet op de elementen 'maatschappelijke dynamiek', 'actieve inbreng van belanghebbenden' en 'aandacht voor uitvoering'. Het planningsproces spitst zich volgens Dammers et al. vooral toe op de *hoe* en *wie* vraag bij ontwikkelingsplanologie. *Wat, waar* en *waarom* krijgen weinig aandacht. De vraag wordt daarom opgeworpen wat de rol van de ruimte dan nog is bij ruimtelijke vraagstukken met het gebruik van ontwikkelingsplanologie. Wordt de ruimtelijke ontwikkeling gebruikt als middel om andere doelen te bereiken, of vormt het een basis en doel voor een gewenste verandering? In een tijd waar door de hoge maatschappelijke dynamiek de ruimte- en milieudruk sterk toenemen, evenals de behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid, is door deze tegenstrijdige ruimteclaims vraag naar grensverleggende vernieuwingen; kwalitatieve vernieuwingen die het niveau van een bepaalde sector of deelgebied overstijgen en die door een groot aantal betrokkenen met uiteenlopende achtergrond worden gerealiseerd. Ontwikkelingsplanologie kan er juist toe leiden dat planologen tegengestelde belangen met elkaar proberen te verzoenen waardoor plannen op basis van concessies ontstaan die weinig richting geven aan een kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling. Om die reden pleiten Dammers et al. ervoor samenhang te vinden tussen een beperkt aantal, schijnbaar tegengestelde, ruimtebehoeftes en een beperkt aantal thema's centraal te stellen zodat deze aan elkaar gekoppeld kunnen worden in een vorm die uitvoeringsgericht is en het totaal van het plan naar een hoger niveau tilt. Dammers et al. waarschuwen dus vooral voor het feit dat de kwaliteit van ruimtelijke plannen verloren gaat wanneer men er slechts op uit is overeenstemming te bereiken over een groot aantal tegengestelde belangen.

Volgens Spit is ontwikkelingsplanologie een mythe. Naast het feit dat het een containerbegrip is; ieder geeft er zijn eigen invulling aan, zijn er altijd nog toelatingsplanologen nodig die zich bezighouden met vergunningverlening. Spit ziet wel een verschuiving binnen de planologie; na de Tweede Wereldoorlog stond bij ruimtelijke ontwikkelingen vergunningverlening centraal. Vanaf eind jaren '60 kwam de coördinatieplanologie in beeld waarbij een sterke rol weggelegd was voor planmatig werken. Sinds midden jaren '90 is het proces van de planning een dominante rol gaan spelen binnen de planologie. Hierbij spelen vragen een rol als: wie betrokken moeten worden, door wie het project betaald wordt en op welke wijze het wordt uitgevoerd, zoals Dammers et al. ook constateren. Volgens Spit toont dit de toegenomen ambities binnen de planologie en de steeds hogere eisen die aan de planoloog gesteld worden. Voor de implementatie van ontwikkelingsplanologie zijn gemeenten en provincies op zoek naar 'een topper met een groot oplossend vermogen, iemand die partijen verleidt om mee te doen, (...) buiten bestaande kaders kijkt en weet hoe je partijen op de juiste wijze bespeelt' (Hendriks, 2006). Spit benadrukt verder de toenemende aandacht voor het ontwerp van het plan binnen de planologie, inhoudelijke en theoretische onderbouwing komt meer op de achtergrond te liggen. Bos et al. (2006) voeren dit punt verder met de constatering dat ontwikkelingsplanologie voornamelijk inspeelt op de maatschappelijke dynamiek, zonder dat men zich afvraagt wat die dynamiek behelst. Hierbij wordt door de auteurs een onderscheid gemaakt tussen hoogdynamische en

laagdynamische veranderingen. Indien ontwikkelingsplanologie zich alleen bezighoudt met hoogdynamische veranderingen, ontstaan door heftige kortdurende maatschappelijke veranderingsprocessen, bestaat het gevaar dat slechts rekening wordt gehouden met menselijke ruimtebehoeften op de korte termijn. In dat geval ligt bij het planningsproces de aandacht vooral bij de belangen van de betrokken partijen en de wijze waarop deze belangen in het ontwerp van het plan kunnen worden verwezenlijkt. Het accent dient echter te verschuiven van sturingsgerichte planning naar een planning die meer gericht is op het ruimtelijk object met aandacht voor zowel lange als korte termijn maatschappelijke en natuurlijke veranderingsprocessen zodat een meer duurzame uitwerking van ruimtelijke doelen mogelijk is.

Edwin Buitelaar (2009) geeft aan dat de discussie omtrent ontwikkelingsplanologie eigenlijk niet meer heel actueel is. Volgens Buitelaar is ontwikkelingsplanologie voornamelijk uitvoeringsgericht en ligt het initiatief vooral bij de overheid, waarbij onder toelatingsplanologie de initiatieven uit de maatschappij komen. De Grexwet heeft volgens Buitelaar de toelatingsplanologie versterkt met de introductie van het nieuwe planfiguur; het exploitatieplan. Omdat hierbij wordt bepaald wat kan en mag volgens de regels van het exploitatieplan. Het hangt er volgens hem wel van af op welke wijze overheden de Grexwet hanteren, wordt er bij voorbaat al gekozen voor een exploitatieplan of proberen gemeenten in eerste instantie een anterieure overeenkomst met particuliere exploitanten af te sluiten.

Samenvattend op basis van de definitie van VROM en de reacties op ontwikkelingsplanologie zijn de kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

- Van 'stellen naar beperkingen' naar 'stimuleren van ontwikkelingen'
- Overheid één van de spelers op de grondmarkt
- Maatwerk, gebiedsgericht, interactieve planvorming
- Planoloog heeft oplossend vermogen, denkt integraal en buiten kaders
- Weinig aandacht voor laagdynamische veranderingen
- Ontwerpgerichte plannen

De Grondexploitatiewet, een instrument volgens de principes van ontwikkelingsplanologie?

De Grexwet is op twee vlakken interessant ten aanzien van de ontwikkelingsplanologie. Aan de ene kant door de wijze waarop afspraken en besluiten tot stand kunnen komen, het karakter van het planningsproces, aan de andere kant door het soort eisen dat de overheid kan stellen. Het is de bedoeling geweest van de overheid de besluitvorming rond de grondexploitatie te vereenvoudigen en te versnellen, ter voorkoming van stagnatie in de uitvoering van plannen. Daarnaast maken het publiekrechtelijke en privaatrechtelijke spoor een op ontwikkeling gerichte planologie mogelijk, maar sluiten zij het stellen van strikte eisen daarnaast niet uit. Indien bij de planvorming voor de vrijheid van de

anterieure overeenkomsten wordt gekozen heeft het planproces een karakter dat veel eigenschappen van de ontwikkelingsplanologie vertoont. Hierbij bestaat dus ook het gevaar dat de belangen van de betrokken partijen voorop komen te staan en er slechts aandacht is voor hoogdynamische maatschappelijke ontwikkelingen. De overheid kan echter, in het algemeen belang, kiezen voor het publiekrechtelijk spoor door striktere eisen te stellen aan de grondexploitatie. Daarnaast kan ook gekozen worden voor een combinatie van zowel een anterieure overeenkomst en een exploitatieplan waarbij bepaalde delen van ontwikkelingen gestimuleerd worden en aan andere delen regels gesteld worden. In de Memorie van toelichting op de Grexwet wordt erop gewezen dat de anterieure overeenkomst voorop staat; hiermee geeft de overheid duidelijk de wens aan dat partijen er in overleg en onderhandelingen samen uit zullen komen, en dat er meer aandacht moet komen voor marktwerking. De mogelijkheid om de afspraken te bezegelen in een anterieure overeenkomst zijn om die reden ook vereenvoudigd vergeleken met de voorgaande wetgeving. Naast deze procedurele aspecten van de Grexwet is het ook mogelijk om inhoudelijke zaken te regelen bij de grondexploitatie die positieve gevolgen hebben voor ruimtelijke ontwikkelingen. Winstgevende ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan onrendabele delen van de grondexploitatie en er kan een fondsbijdrage worden gevraagd voor ontwikkeling van natuur. Hierdoor is het mogelijk om verschillende, soms tegengestelde, belangen bij ruimtelijke ontwikkelingen met elkaar te combineren. De aanleg van industrie en natuur binnen een gebied gaat bijvoorbeeld lastig samen, maar met de mogelijkheid om een fondsbijdrage te vragen voor natuur kan toch worden voorzien in de verwezenlijking van deze tegengestelde claims op de openbare ruimte op een andere plek.

De analyse van Spit richt zich vooral op de rol van de planoloog binnen de ontwikkelingsplanologie, waarbij onderhandelingsvaardigheid, overredingskracht en creativiteit sleutelwoorden zijn. Deze rol is wat betreft de Grexwet herkenbaar. Middels de anterieure overeenkomst hebben gemeenten de mogelijkheid om met particulieren een overeenkomst te sluiten. Binnen de overeenkomst is veel vrijheid aanwezig en kunnen tal van afspraken worden gemaakt, dit maakt het voor gemeenten mogelijk om op zoek te gaan naar creatieve oplossingen voor ruimtelijke en financiële problemen. De planoloog heeft hier inderdaad taak als onderhandelaar of probleemoplosser zoals Spit die beschrijft, waarbij van de planoloog steeds meer wordt verwacht dat hij of zij een 'alles-kunner' is. Echter, wanneer wordt gekozen voor het publiekrechtelijk spoor is er sprake van een meer op toelatingsplanologie gerichte procedure waarbij het stellen van regels en kaders voorop staat. De planoloog is hierbij in mindere mate een onderhandelaar, een adequate uitvoering van de wetten en regels volgens een vast stramien is hier van toepassing. In beide gevallen is het van belang dat de planoloog goed op de hoogte is van wat mogelijk is met de Grexwet. Aangezien de procedures, vereisten en mogelijkheden van de wet bijzonder complex zijn en er nog weinig ervaring is met de wet eist dit veel kunde en energie van planologen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de overheid met de introductie van de Grexwet poogt de grip op de particuliere grondexploitatie te verbeteren en waar nodig te versterken. De overheid heeft niet zozeer de intentie regels aan te scherpen en harde eisen te stellen, maar wil dit ook niet uitsluiten. In

eerste instantie is het de bedoeling dat de overheid als partner met verschillende belanghebbenden afspraken maakt omtrent de grondexploitatie. Indien dat niet lukt kan de overheid besluiten in te grijpen door met het exploitatieplan striktere regels te stellen aan de grondexploitatie.

- I. De Grexwet stimuleert ontwikkelingen met het gebruik van de vrijheden uit de anterieure overeenkomst, maar maakt het ook mogelijk om door de gemeente harde eisen te laten stellen
- II. Bij de onderhandelingen kan de overheid als partner van andere partijen optreden
- III. Binnenplanse en bovenplanse verevening maken het mogelijk voorrang te geven aan laagdynamische ontwikkelingen boven hoogdynamische ontwikkelingen
- IV. Voor het aangaan van een anterieure overeenkomst moet een planoloog putten uit creativiteit en oplossend vermogen. Het exploitatieplan biedt hardere kaders en minder ruimte voor creativiteit. In beide gevallen moet de planoloog genoeg kennis van de Grexwet hebben

## Samenvattend

De verwachting is dat met de Grexwet een aantal gestelde doelen verwezenlijkt kunnen worden bij de particuliere grondexploitatie. De doelstellingen uit de Memorie van toelichting zoals die in paragraaf 4 zijn beschreven zijn hieronder puntsgewijs samengevat.

- I. Het realiseren van de drie hoofddoelstellingen uit de Nota Grondbeleid (2001) moet onder zowel actief als faciliterend grondbeleid mogelijk zijn. Deze hoofddoelstellingen zijn:
  - realiseren ruimtelijke doelstellingen
  - stimuleren van kwaliteit, zeggenschap en marktwerking
  - bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten
- II. Er moet duidelijkheid bestaan over de verhaalbare kosten om langdurige onderhandelingen en gerechtelijke procedures te voorkomen
- III. In het kader van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting dient het publiekrechtelijk stellen van kwalitatieve locatie-eisen met betrekking tot uitgiftecategorieën, zoals vrije kavels en sociale woningbouw, en inrichting van openbare ruimte mogelijk te zijn.
- IV. Verevening van kosten binnen een complex om integrale ontwikkeling mogelijk maken, zodat onrendabele delen van ontwikkelingen uitgevoerd worden
- V. Sprake moet zijn van een balans tussen rood en groen/blauw: een balans die integraal wordt uitgewerkt in de planvorming, realisatie en financiering
- VI. Voorkomen van stagnatie in de uitvoering van plannen door van tevoren helderheid te hebben over de aard en omvang van de toe te rekenen voorzieningen, alsook het hebben van

een adequaat publiekrechtelijk instrument in geval gemeenten en particuliere ontwikkelaars privaatrechtelijk niet tot overeenstemming kunnen komen

Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft de overheid het exploitatieplan, de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst geïntroduceerd. De verwachting is dat gemeenten en particulieren in eerste instantie zullen kiezen om een anterieure overeenkomst af te sluiten bij de particuliere grondexploitatie. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn dat dit de minste moeite kost voor gemeenten en omdat bij het opstellen van anterieure overeenkomsten veel vrijheid bestaat over de te maken afspraken. De doelstellingen uit de Grexwet passen bij het idee van ontwikkelingsplanologie zoals de overheid beoogt te introduceren als sturingswijze bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij vormt de anterieure overeenkomst het meest passende instrument door het open karakter en de vrijheden die bestaan bij het opstellen van de inhoud ervan. Daarnaast biedt de Grexwet een aantal wetteksten die bijdragen aan het integreren van tegengestelde ruimtelijke belangen, zoals de mogelijkheid tot verevening. Echter, een meer op toelatingsplanologie gebaseerde sturing wordt niet uitgesloten indien het exploitatieplan wordt ingezet. In hoeverre doelstellingen verwezenlijkt worden zal afhangen van het gebruik van de wet door gemeenten in de praktijk van de particuliere grondexploitaties. Indien gemeenten direct kiezen voor het exploitatieplan ontstaat een planvorming op basis van toelatingsplanologie, indien gekozen wordt voor het aangaan van anterieure overeenkomsten zal een proces ontstaan dat meer op ontwikkelingsplanologie lijkt.

## 5. Particuliere grondexploitaties onder de Grondexploitatiewet in de praktijk

### 5.1 Inleiding

De wetgever heeft met het introduceren van het exploitatieplan gemeenten een middel gegeven om financiële en ruimtelijke doelen af te dwingen bij de particuliere grondexploitatie. Tegelijkertijd verwacht de wetgever dat gemeenten het exploitatieplan minder inzetten dan de anterieure overeenkomst (hoofdstuk 4). Bij het opstellen van een anterieure overeenkomst kunnen gemeenten echter wel dreigen met het opstellen van een exploitatieplan om meer druk uit te oefenen op de onderhandelingen. Daarnaast kan de anterieure overeenkomst gebaseerd worden op het exploitatieplan, bijvoorbeeld bij de berekening van de exploitatiebijdrage van particulieren. Het kan ook voorkomen dat voor delen van de grondexploitatie een anterieure overeenkomst wordt afgesloten en voor andere delen een exploitatieplan geldt. Wat betreft de afspraken die gemaakt kunnen worden zijn er dus vele mogelijkheden.

In dit hoofdstuk wordt het empirisch onderzoek beschreven van een vijftal praktijkgevallen waarbij de Grexwet is toegepast. Hierbij is een drietal grondexploitaties waarbij anterieure overeenkomsten zijn opgesteld en een drietal gevallen waarbij een exploitatieplan is opgesteld (en daarnaast eventueel een anterieure overeenkomst).

### 5.2 Methodologie

De problemen die onder de oude wetgeving bestonden zijn in hoofdstuk 3 aan bod gekomen, de doelen en verwachtingen van de Grexwet, evenals de ideeën van ontwikkelingsplanologie, zijn in hoofdstuk 4 besproken. Deze drie componenten hebben hun weerslag gehad op de ontwikkeling en inhoud van de Grexwet. Van elk van deze componenten moeten delen zijn terug te vinden bij de particuliere grondexploitatie wanneer de Grexwet van toepassing is. Om de particuliere grondexploitatie daarop te analyseren is een raamwerk opgesteld waarin deze problemen van de oude wetgeving, deze doelen van de huidige en de ideeën van ontwikkelingsplanologie zijn opgenomen. Dit raamwerk zal worden gebruikt bij de analyse van de verschillende cases (zie bijlage 3). Er is voor een case study gekozen in combinatie met interviews om zo voldoende diepgang te krijgen en achtergrond informatie te verzamelen bij het verloop van de particuliere grondexploitaties.

#### Anterieure overeenkomsten

Van drie anterieure overeenkomsten die zijn gesloten tussen particulieren en de gemeente bij de herstructurering van bestaand stedelijk gebied is een inhoudelijke analyse gemaakt. Bij de overeenkomsten wordt gekeken in hoeverre de gemeente kosten verhaald heeft die in de Bro terugkomen. Daarnaast is onderzocht hoe de onderhandelingen zijn verlopen. Voorafgaande hieraan zal worden gekeken wie de betrokken belanghebbenden waren en wat hun doelen waren. Op deze wijze wordt het



verloop van de onderhandelingen en de uiteindelijke inhoud van de anterieure overeenkomsten vergeleken.

### Exploitatieplannen

Bij de exploitatieplannen zal alleen worden gekeken naar de motivatie voor vaststelling. De gedachte hierachter is dat exploitatieplannen van zichzelf een minimum kennen aan inhoudelijke afspraken, dit is voor het meten van de effectiviteit van de wet minder relevant.

Voor de analyse van de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen zijn de benodigde beleidsdocumenten geanalyseerd en interviews afgenomen met betrokkenen bij deze projecten. Na de analyse van deze cases wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de Grexwet in de beschreven gevallen toegepast is en in hoeverre de doelstellingen van de wetgever hierbij behaald worden.

### Interviews

Voor analyse van de verschillende cases zijn een aantal algemene gesprekken gevoerd met betrokkenen. Daarnaast zijn een aantal algemene interviews gehouden over de werking van de Grexwet met personen die vanuit verschillende werkvelden met de wet te maken hebben.

### 5.3 Onderzoeksubjecten

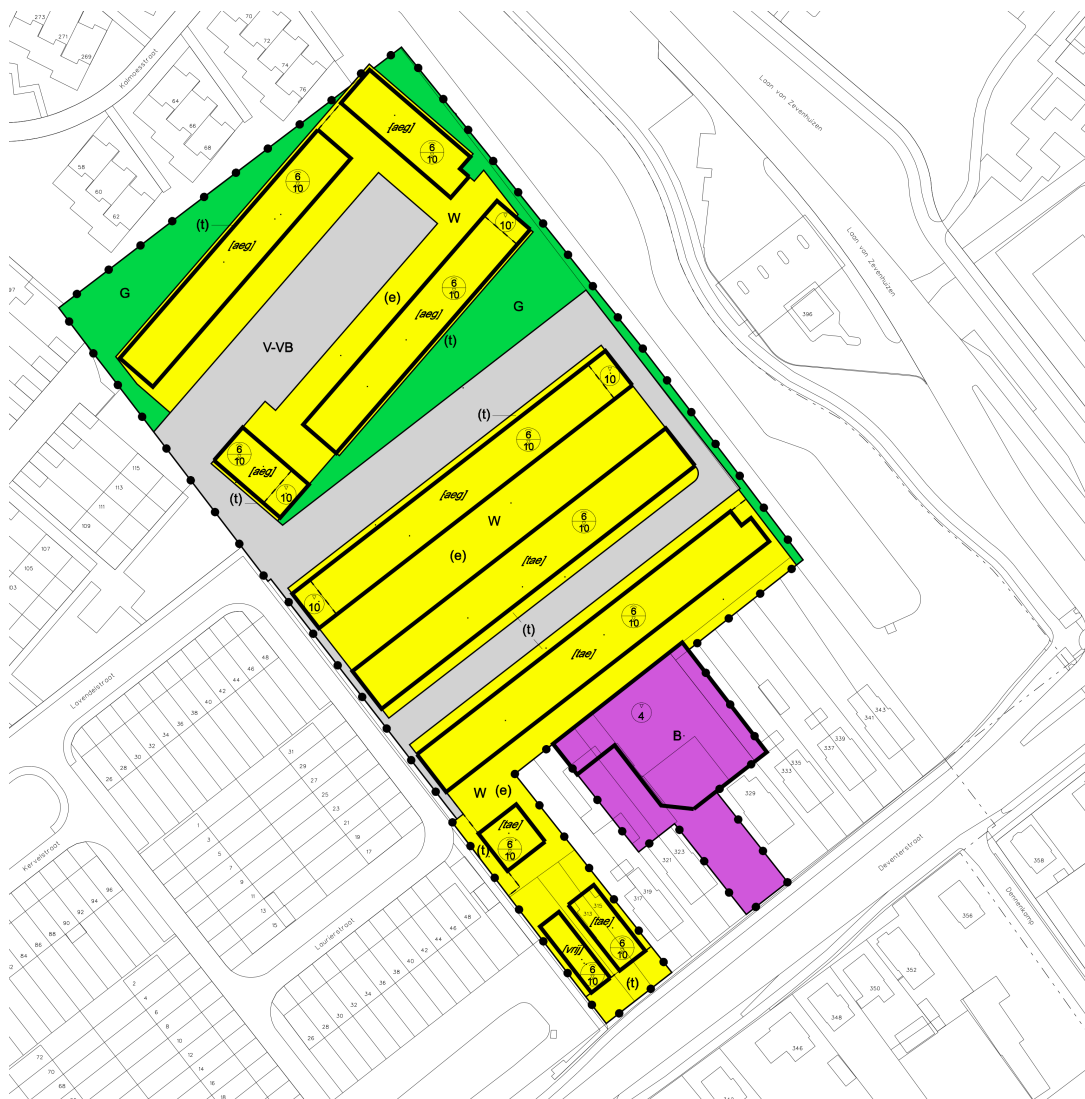
Voor de analyse zijn vijf willekeurige gemeentelijke transformatieprojecten gekozen. De anterieure overeenkomst die gesloten is in Alphen aan de Rijn kon niet verkregen worden, deze is dus niet inhoudelijk geanalyseerd. De eerste case is geanonimiseerd in dit onderzoek omdat de inhoud van de anterieure overeenkomst gevoelig ligt. Voor deze case is een interview gehouden met de assistent-projectleider van het project.

<b>Case</b>	<b>Overeenkomst / Exploitatieplan</b>
<i>Project X, gemeente Y</i>	Anterieure overeenkomst
<i>Grietmanshof, gemeente het Bildt, St.-Annaparochie</i>	Anterieure overeenkomst
<i>De Driehoek, gemeente Borne</i>	Anterieure overeenkomst
<i>Centrum Lage Zijde, gemeente Alphen aan de Rijn</i>	Anterieure overeenkomst - Exploitatieplan
<i>De Holwert-Zuid, gemeente Coevorden</i>	Anterieure overeenkomst - Exploitatieplan

## 5.4 Case 1 – Project X, gemeente Y

### Inleiding en kenmerken van het plan

<b>Gemeente</b>	Y
<b>Aantal inwoners</b>	Ca 150.000
<b>Bouwplan</b>	81 woningen, 2 hectare
<b>Grondeigenaren</b>	1
<b>Aantal ontwikkelaars</b>	1
<b>Grondexploitatie op basis van:</b>	anterieure overeenkomst
<b>Totaal verhaalde kosten:</b>	€94.000



Figuur 11. Plankaart project X in Y

In het originele plan was gekozen voor 157 woningen met een woontoren van 22 verdiepingen. Nadat bleek dat de bouwkosten van de woontoren onderschat waren, er geen goede markt was voor de appartementen van de toren en de bodemsanering van de locatie groter bleek te zijn dan gedacht is deze uit het plan geschrapt.

### Gemeentelijke doelen

Het initiatief van dit plan lag bij de eerste ontwikkelaar die in het bezit was gekomen van de gronden. De gemeente wilde graag meewerken aan de herstructurering van het terrein, de ontwikkeling ligt binnen de beleidslijnen van de verschillende gemeentelijke sectoren. Daarnaast is het in het belang van de gemeente om braakliggende fabrieksterreinen te transformeren tot woonlocaties, dit komt het leefklimaat en ruimtelijke kwaliteit van een gemeente ten goede. Er was een specifiek plan voor deze ontwikkeling waarover onderhandeld is door gemeente en ontwikkelaars.

### Inhoud anterieure overeenkomst

Ten aanzien van de anterieure overeenkomst zijn de volgende publiekrechtelijk te verhalen kosten uit het Bro terug te vinden:

- 6.2.4c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- 6.2.4d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstellen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- 6.2.4g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- 6.2.4h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- 6.2.5c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- 6.2.5f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

Wat betreft de publiekrechtelijk af te dwingen locatie-eisen komen de volgende punten terug in de anterieure overeenkomst:

- Publiekrechtelijk stellen van kwalitatieve locatie-eisen met betrekking tot:
  - uitgiftecategorieën
  - inrichting van openbare ruimte in het kader van:

- ruimtelijke kwaliteit
- volkshuisvesting
- 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;
- Eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied; regels omtrent het uitvoeren van de werken en werkzaamheden

### Totstandkoming anterieure overeenkomst

Met de verhuizing van 'fabriek Z' kwam het terrein waar deze oorspronkelijk gevestigd was vrij. Om de fabriek uit te breiden was het voor 'fabriek Z' nodig om een nieuwe locatie te vinden, de bestaande was daarvoor niet geschikt. Om die reden werd gekozen voor een locatie elders in Y. Een ontwikkelaar die het oorspronkelijke terrein in eigendom had gekregen na de verhuizing, wenste over te gaan tot herstructurering en de bouw van een woonwijk.

De oorspronkelijke ontwikkelaar heeft zich teruggetrokken tijdens het planproces en het terrein is door een commanditaire vennootschap overgenomen. Tegen het oorspronkelijke plan, met de woontoren, is door omwonenden veel bezwaar gemaakt. Onder de omwonenden bestond de angst dat de gekozen ontsluitingswegen de verkeerstoename, die met de bouw van een groot aantal woningen en appartementen ontstaat, niet aan zou kunnen. Zoals gezegd is deze woontoren uiteindelijk uit het plan geschrapt om verschillende redenen. Hiermee was het bezwaar van de omwonenden ook weggenomen.

De ontwikkelaar had voor de introductie van de Wro al overeenstemming bereikt met de gemeente over de inhoud van een contract. Met de komst van de Wro was het nodig dit contract om te bouwen tot een anterieure overeenkomst. De bestaande overeenkomst is hiervoor nagenoeg intact gebleven, er zijn een aantal artikelen gewijzigd of aangepast. De onderhandelingen voor het contract zijn tamelijk moeizaam verlopen. Vanwege de oplopende kosten van de gronden van het gebied was de ontwikkelaar er alles aan gelegen om het plan spoedig te realiseren. Tegelijkertijd heeft de ontwikkelaar het onderste uit de kan proberen te halen bij de onderhandelingen voor het contract. Tijdens de onderhandelingen heeft de gemeente gedreigd met het opstellen van een exploitatieplan. De ontwikkelaar wilde voorkomen dat er een exploitatieplan werd opgesteld dus dit heeft effect gehad. Ondanks het dreigement heeft de gemeente zelf niet de intentie gehad een exploitatieplan op te stellen omdat er teveel onzekerheden in zaten wat betreft de te verhalen kosten. Het exploitatieplan had in ongunstig uit kunnen pakken voor de gemeente aangezien het project verliesgevend is. Blijkbaar is de ontwikkelaar hiervan niet op de hoogte geweest, of was deze voornemens het plan snel te realiseren. Na

een jaar van onderhandelen over het contract is de anterieure overeenkomst uiteindelijk gesloten. Inmiddels is begonnen met het bouwrijpmaken van de transformatielocatie.

## 5.5 Case 2 – Grietmanshof, St.-Annaparochie, het Bildt

### Inleiding en kenmerken van het plan

<b>Gemeente</b>	het Bildt
<b>Aantal inwoners</b>	10.916
<b>Bouwplan</b>	23 woningen, 0,65 hectare
<b>Grondeigenaren</b>	1
<b>Aantal ontwikkelaars</b>	1
<b>Grondexploitatie op basis van:</b>	anterieure overeenkomst
<b>Totaal verhaalde kosten:</b>	€6000,-

Met de verhuizing van woningcorporatie Wonen Noordwest Friesland in St.-Annaparochie is de oude bedrijfslocatie vrijgekomen. Samen met de ontwikkelaar VDM Woningen is het plan opgezet om daar 23 woningen te bouwen. De locatie wordt begrensd door woningbouw langs de Wieringerstraat, de Steven Huygenstraat, de Westfrisestraat en de Grietmansstraat.



Figuur 12. Indicatieve verkavelingschets Grietmanshof. Bestemmingsplan "Grietmanshof", St.-Annaparochie

### Gemeentelijke doelen

De gemeentelijke doelen voor dit project zijn voor een deel afgeleid van het provinciaal *Streekplan Fryslân*. In de beleidsnotitie *Wenjen 2000+* zijn de richtgetallen voor woningbouw aangegeven. In de gemeente het Bildt mogen ongeveer 260 nieuwe woningen worden gebouwd de komende jaren.

In *Woonplan Het Bildt* staan de verdere uitgangspunten ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van het wonen. De woningcorporatie had een specifiek bouwplan dat voldeed aan de eisen die door de gemeente gesteld waren.

#### Inhoud anterieure overeenkomst

Wat betreft de anterieure overeenkomst zijn de volgende publiekrechtelijk te verhalen kosten (Bro) terug te vinden:

- 6.2.4a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- 6.2.4b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;

Wat betreft de publiekrechtelijk af te dwingen locatie-eisen komen de volgende punten terug in de anterieure overeenkomst:

- 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;

#### Totstandkoming anterieure overeenkomst

Het project Grietmanshof is een initiatief van de Wonen Noordwest Friesland. Op de oude bedrijfslocatie was de woningstichting voornemens een woningbouwproject te ontwikkelen. Om dat mogelijk te maken is de hulp van de gemeente ingeroepen. De gemeente en de woningstichting zijn via verschillende projecten met elkaar betrokken, waarvan dit er één is. Later is de aannemer VDM bij het project betrokken om mee te dragen in de risico's van het project.

Het project is rond 2005 geïnitieerd. Er stond toen weinig druk op het proces dat daardoor niet heel snel verliep. Intern bij de woningstichting was er discussie over het plan en het aantal en soort woningen. De gemeente had hierbij een meedenkende rol. Uiteindelijk is met vrij weinig problemen gekozen voor de huidige invulling van het plan. Wat betreft de invulling van het plan konden de gemeente en ontwikkelaar elkaar goed vinden, van beide partijen was er de wil om er samen uit te komen. Omdat de partijen met elkaar op een lijn zaten was het voor de gemeente niet nodig om het exploitatieplan in te zetten als stok achter de deur, of dreigmiddel. Daarnaast heeft de gemeente geen grondposities binnen het gebied en zijn er alleen plankosten gemaakt voor onder andere het opstellen van het bestemmingsplan. Dit zijn tevens de enige kosten die verhaald zijn.

Inmiddels is begonnen aan de bouw van de woningen in Grietmanshof. De verwachting is dat in april 2010 de eerste bewoners hun nieuwe huizen kunnen betrekken.

## 5.6 Case 3 – De Driehoek, Borne

### Inleiding en kenmerken van het plan

<b>Gemeente</b>	Borne
<b>Aantal inwoners</b>	21.305
<b>Bouwplan</b>	50 appartementen, 2000 m <sup>2</sup> commerciële ruimte, ca. 65 parkeerplaatsen
<b>Grondeigenaren</b>	1
<b>Aantal ontwikkelaars</b>	1
<b>Grondexploitatie op basis van:</b>	anterieure overeenkomst
<b>Totaal verhaalde kosten:</b>	€18.000,-

Vanaf 2002 worden door verschillende partijen gesprekken gevoerd over een te transformeren locatie in het centrum van Borne. Het plangebied wordt globaal begrensd door de Stationsstraat, Nieuwe Kerkstraat en Hofstraat en krijgt de naam 'de Driehoek'. Het concrete bouwplan voorziet in de bouw van twee panden, beide voorzien van een parkeerkelder, commerciële ruimten op de begane grond en appartementen in meerdere lagen daarboven. In totaal gaat het om de bouw van ongeveer 50 appartementen en ca. 2000 m<sup>2</sup> commerciële ruimte.



Figuur 13. Artist impression "de Driehoek". Bestemmingplan "de Driehoek", Borne



## Gemeentelijke doelen

In de Nota van Uitgangspunten 'de Driehoek' zijn de hoofdambities met betrekking tot het plan beschreven. Een van de hoofdambities is het zorgen voor meer ruimtelijke eenheid in het bestaande winkelcentrum, met daarnaast een meer geconcentreerd winkelaanbod evenals een verrijking van de branches in het centrum van Borne.

De gemeentelijke doelen voor wat betreft het centrum van Borne zijn afkomstig uit het streekplan van de provincie Overijssel en de structuurvisie van de gemeente Borne. In het streekplan Overijssel 2000+ zijn de hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling voor de lange termijn voor Overijssel aangegeven. De hoofddoelstelling van het streekplan is het versterken van de internationale concurrentiepositie van de stadsgewesten door een consequent beleid te voeren dat gericht is op het concentreren van bevolking, woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen.

In de structuurvisie centrum Borne is vastgelegd wat de uitgangspunten zijn voor de ruimtelijke structuur van het centrum van Borne: het verder concentreren van winkelvoorzieningen, het versterken van de ruimtelijke structuur en het verbinden van gebieden in het centrum met het kernwinkelgebied vallen hieronder. Om de eenheid van het kernwinkelgebied van Borne te versterken dient vooral de rand van dit gebied kwalitatief te worden verbeterd. Van het beeldkwaliteitplan zijn de relevante aspecten in het bestemmingsplan vevat.

Over de ontwikkeling vermeldt het bestemmingsplan:

*“De voorgestelde ontwikkeling past grotendeels binnen de kaders zoals de gemeente Borne deze heeft gesteld in de Nota van uitgangspunten uit 2005. De ontwikkeling van commerciële ruimten zorgt voor een versterking van het kernwinkelgebied van Borne, terwijl er ook wordt voorzien in woningen voor de doelgroep uit het woonbeleid. Er is sprake van een ontwikkeling die door de gevelindeling de sfeer uitstraalt van kleinschalige en individuele bouw waardoor het karakter van het centrumgebied behouden blijft. De inrichting van het openbare terrein blijft gehandhaafd.”*

De gemeente heeft een Distributie Planologisch Onderzoek (DPO) laten verrichten om te analyseren of overbewinkeling ontstaat met de aanleg van het plan en of het gehele winkelvoorzieningsniveau hierdoor wordt ontwricht. Uit het onderzoek is gebleken dat de voorgestelde aanleg van commerciële ruimtes past binnen de verwachte vraag. Op basis van een ander onderzoek uit 2003 is gebleken dat de hoeveelheid commerciële ruimte gedaald is en dat het centrum van Borne op commercieel gebied goed functioneert en uitbreiding hiervan dus mogelijk is.

In het woonplan wordt het woonbeleid van de gemeente Borne beschreven. De belangrijkste doelstellingen hierbij zijn de afstemming van het woningaanbod op kwalitatieve en kwantitatieve vraag, afstemming van de nieuwbouw met bestaande woningbouw en het bevorderen van een gedifferentieerd woningbestand.

Het plan past dus binnen het beleid van de gemeente om de centrumfunctie van Borne te versterken. Op dit moment heeft het plangebied van de Driehoek een zwakke functie en voegt het weinig toe aan het centrum van Borne. Door het gebied te transformeren krijgt het centrum een nieuwe impuls.

Het plan, de Driehoek, is vanuit verschillende beleidssectoren onderbouwd en past binnen de verschillende geschetste kaders. Dit heeft geresulteerd in een specifiek bestemmingsplan en een specifiek bouwplan.

#### Inhoud anterieure overeenkomst

In de anterieure overeenkomst zijn de volgende publiekrechtelijk te verhalen kosten (Bro) terug te vinden:

6.2.4g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;

6.2.4h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;

Betreffende de publiekrechtelijk af te dwingen locatie-eisen komen de volgende punten terug in de anterieure overeenkomst:

- Publiekrechtelijk stellen van kwalitatieve locatie-eisen met betrekking tot:
  - uitgiftecategorieën
  - inrichting van openbare ruimte in het kader van:
    - ruimtelijke kwaliteit
    - leefbaarheid
    - volkshuisvesting
- Een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;

#### Totstandkoming anterieure overeenkomst

Het grondeigendom in het centrum van Borne was versnipperd voordat het project opgestart werd. Bij aanvang van het project in 2002 waren er drie partijen die de voortrekkersrol op zich namen en de gesprekken voerden met de bestaande grondeigenaren. Deze bestonden uit de ontwikkelaar Ten Tije Groep, Stichting Woonbeheer Borne en de gemeente Borne. De gemeente bezat een deel van de locatie, stichting Woonbeheer een deel en er waren een aantal particuliere grondbezitters. De gevoerde onderhandelingen hebben de grondposities doen veranderen; stichting Woonbeheer heeft na het sluiten van contracten met verschillende eigenaren het hele gebied in eigendom gekregen exclusief één winkelpand. De ontwikkeling van dit winkelpand wordt ook in het bestemmingsplan meegenomen, maar met deze eigenaar heeft de gemeente een aparte overeenkomst gesloten. De Ten Tije Groep is later uit het planvormingsproces gestapt, waarna de gemeente en stichting Woonbeheer overbleven. De Ten Tije Groep heeft met stichting Woonbeheer afspraken over de daadwerkelijke

realisatie van het project, maar was bij de onderhandelingen voor het plan daarom geen partij meer. Voor het hele gebied voert Stichting Woonbeheer grondexploitatie uit.

De gemeente Borne maakt gebruik van een model voor anterieure overeenkomsten bij grondexploitaties. In dit model zijn een groot aantal zaken waarover afspraken kunnen worden gemaakt voorbereid. Het is een ruim model waar in dit geval veel onderwerpen uit konden worden gelaten omdat deze niet van toepassing waren op de gegeven situatie. Stichting Woonbeheer heeft de gehele exploitatie ter hand genomen, de gemeente heeft geen openbare voorzieningen aan moeten leggen. Om die reden komt in de anterieure overeenkomst slechts het verhaal van kosten voor die zijn gemaakt voor het opstellen van de plannen en de benodigde procedures. De onderhandelingen hiervoor zijn soepel verlopen, zowel Woonbeheer als de gemeente waren zich bewust van elkaars wederzijdse afhankelijkheden. Er was geen noodzaak om publiekrechtelijke middelen uit de Grexwet toe te passen, of hiermee te dreigen. Omdat Stichting Woonbeheer alle benodigde gronden in handen had, hoefde de gemeente slechts met de stichting een overeenkomst te sluiten.

In Borne is een inhoudelijke discussie gevoerd omtrent de invulling van het parkeergebied in het plan. De gemeente wilde vasthouden aan de gebruikelijke normen voor wat betreft de aanleg van parkeerplaatsen bij nieuwe woningbouwlocaties. Stichting Woonbeheer had aanvankelijk in het plan een aantal parkeerplaatsen opgenomen onder de gemeentelijke norm, maar na aandringen van de gemeente is besloten dit te verhogen. De gemeente heeft hierbij vooral het argument gebruikt dat wanneer er een te lage norm zou worden gehanteerd er grote kans was op bezwaar en beroep van omwonenden tegen het bestemmingsplan. Stichting Woonbeheer zag in dat dit niet wenselijk was en heeft de parkeernorm aangepast aan de door de gemeente gehanteerde standaard. Daarnaast was er in de beginfase van het project nog discussie over het soort woningen dat met het plan gerealiseerd zal worden. Na een analyse van de woningbehoefte in de gemeente en afstemming op het Woonplan en de Woonvisie, bleek het geen bezwaar dat dit voornamelijk duurdere appartementen zullen worden aangezien verwacht wordt dat hier vraag naar is. Tijdens deze discussie is het niet nodig geweest voor de gemeente een exploitatieplan op te stellen of hiermee te dreigen.

De directeur van Stichting Woonbeheer heeft zich actief opgesteld en is met omwonenden gaan praten om aan te geven wat de plannen waren. Tegelijkertijd heeft hij hierbij gevallen van planschade aangekaart en hiervoor naar oplossingen gezocht. De directeur is op de hoogte van de verschillende procedures die doorlopen worden bij transformatieprojecten bij de gemeente aangezien hij zelf ook bij de gemeente heeft gewerkt, daarnaast kent hij veel mensen bij de gemeente. De procedures en planning van het project de Driehoek zijn soepel verlopen en hebben nauwelijks vertraging opgelopen.

Het planvormingsproces is soepel verlopen en heeft geresulteerd in een anterieure overeenkomst waarin afgesproken is dat de kosten van de procedures en administratieve stappen worden vergoed door de ontwikkelaar. De bouw van de Driehoek zal begin 2010 starten.

## 5.7 Case 4 – Centrum Lage Zijde, Alphen aan de Rijn

Inleiding en kenmerken van het plan

<b>Gemeente</b>	Alphen aan de Rijn
<b>Aantal inwoners</b>	72.200
<b>Bouwplan</b>	305 woningen en commerciële ruimte
<b>Grondeigenaren</b>	+200
<b>Aantal ontwikkelaars</b>	3
<b>Grondexploitatie op basis van:</b>	Exploitatieplan en anterieure overeenkomst
<b>Totaal verhaalde kosten:</b>	?



Figuur 14. Plankaart Centrum Lage Zijde met westelijk centrumgebied en oostelijk woongebied.  
Herijkt Masterplan Centrum Lage Zijde Alphen aan de Rijn, 2007

In het masterplan centrum Lage Zijde heeft de gemeente Alphen aan de Rijn het voornemen uitgewerkt om het centrumgebied Lage Zijde te transformeren en kwalitatief te verbeteren. De eerste visie met betrekking van dit gebied dateert van 1996. In 2005 heeft de gemeenteraad opdracht gegeven voor een herijking van het plan. Op 1 november 2007 is het masterplan Centrum Lage Zijde vastgesteld door de gemeenteraad. Hierna is men overgegaan tot een bestemmingsplanwijziging voor dit gebied om het Masterplan te voorzien van een juridische basis. Het transformatiegebied is in twee delen verdeeld. Aan de westzijde van het gebied ligt het centrumgebied, aan de oostzijde het woongebied.

## Gemeentelijke doelen

In de jaren '90 maakt Alphen aan de Rijn een sterke ontwikkeling door, het aantal inwoners stijgt flink. Het centrum, dat door de Oude Rijn in twee delen wordt gedeeld, blijft achter bij deze ontwikkeling en is toe aan een kwalitatieve opwaardering waarbij het voorzieningenniveau weer het gewenste niveau krijgt. Hierbij is de gemeente van mening dat de twee delen, Hoge Zijde en Lage Zijde, meer onderlinge samenhang moeten krijgen. In het Masterplan Stadshart uit 1996 zijn de volgende drie hoofddoelstellingen van het plan beschreven:

- het versterken van de centrumpositie van Alphen aan den Rijn;
- het vergroten van de multifunctionaliteit van het centrum;
- het bevorderen van de leefbaarheid van het centrum.

Inmiddels is de transformatie van de Hoge Zijde een feit. De Hoge Zijde heeft een nieuw Stadsplein, een aantal nieuwe voorzieningen waaronder een bioscoop en theater en er is een nieuw stadhuis gerealiseerd. Op dit moment is de Lage Zijde aan de beurt, hiervoor is in 2007 het Masterplan Lage Zijde vastgesteld, binnen 10 jaar moeten de doelen hiervoor gerealiseerd zijn.

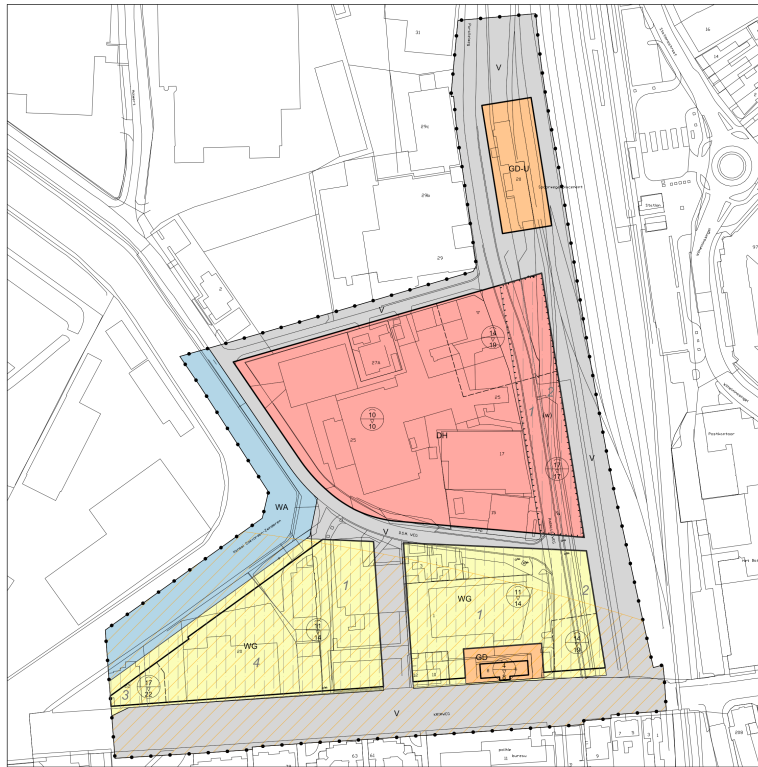
## Totstandkoming anterieure overeenkomst en exploitatieplan

Het grondeigendom binnen het plangebied was voorafgaande aan het planproces sterk versnipperd. De gemeente heeft actief grondbeleid gevoerd en op een groot aantal (ca. 200) eigendommen voorkeursrecht gevestigd middels de Wvg. Gronden in het oostelijk gedeelte van het woongebied waren deels in handen van wonenCentraal, de woningcorporatie. De onderhandelingen voor de ontwikkeling van het gebied dat de corporatie in handen had verliepen voorspoedig en hiervoor werd een anterieure overeenkomst afgesloten. Ondanks de gesloten anterieure overeenkomsten was het noodzakelijk een exploitatieplan op te stellen voor het gehele gebied omdat voor het centrumgebied nog geen concrete afspraken waren gemaakt over het kostenverhaal. Omdat, overeenkomstig de Grexwet, bij een nieuw bestemmingsplan het kostenverhaal verzekerd moet zijn is een exploitatieplan hierbij dus noodzakelijk. Tot nu toe is dat exploitatieplan nog niet gebruikt voor de transformatie van het centrumgebied, het is tijdens de onderhandelingen ook niet nodig geweest om het exploitatieplan te gebruiken als 'stok achter de deur', de betrokken partijen hebben in goed overleg een anterieure overeenkomst gesloten. Het exploitatieplan is globaal omdat een aantal gegevens nog niet beschikbaar zijn om het specifiek in te vullen. In het exploitatieplan staat vermeld dat wanneer deze gegevens er zijn het zal worden herzien met de laatste gegevens. Ten zuiden van het woongebied zal een parkeerplaats ontwikkeld worden in samenwerking met Bouwfonds, het centrumgebied zal worden ontwikkeld in samenwerking met MAB. De gemeente is voornemens de gronden bouwrijp te maken en vervolgens aan de ontwikkelaar te leveren. De ontwikkelingen zullen nog ongeveer tien jaar duren.

## 5.8 Case 5 - De Holwert-Zuid, Coevorden

Inleiding en kenmerken van het plan

<b>Gemeente</b>	Coevorden
<b>Aantal inwoners</b>	36.086
<b>Bouwplan</b>	ca. 145 woningen, ca. 6500 m <sup>2</sup> detailhandel
<b>Grondeigenaren</b>	4
<b>Aantal ontwikkelaars</b>	1
<b>Grondexploitatie op basis van:</b>	Anterieure overeenkomst- Exploitatieplan
<b>Totaal verhaalde kosten:</b>	Nog onduidelijk



Figuur 15. Plangebied de Holwert-Zuid, SAB, Arnhem

Het bedrijventerrein de Holwert-Zuid in Coevorden is sterk verouderd en staat voor een deel leeg. Om die reden heeft de gemeente besloten om samen met de ontwikkelaar Bouwfonds het gebied te transformeren naar een woongebied met een aantal commerciële functies. De woningen zullen verschillend zijn qua type; koop, huur, grondgebonden en appartementen. De commerciële ruimte zal onder andere door een aantal supermarkten worden ingevuld.

De gronden in het gebied zijn in het bezit van vier verschillende eigenaren. Op dit moment zijn de onderhandelingen tussen de verschillende partijen nog gaande.

## Gemeentelijke doelen

Voor dit project is een stedenbouwkundig plan opgesteld, een bestemmingsplan en een beeldkwaliteitplan. De gemeente heeft het zichzelf als doel gesteld om het bedrijventerrein te transformeren naar een kwalitatief hoogwaardig woongebied, om die reden wordt voor kwalitatief hoogwaardige materialen gekozen voor de inrichting van de openbare ruimte.

## Totstandkoming anterieure overeenkomst en exploitatieplan

Al in 2005 wordt een overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de belangrijkste ontwikkelaar die betrokken is bij het project. De intentie om het gebied te ontwikkelen wordt uitgesproken en in de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en overdracht van gronden. Het grootste gedeelte van de gronden komt vervolgens in het bezit van de gemeente; daarnaast zijn nog 4 andere grondeigenaren waar afspraken mee moeten worden gemaakt voor realisatie van het plan. De gemeente en ontwikkelaar spreken af dat de ontwikkelaar probeert de overige grondeigenaren over te halen de gronden te verkopen. Indien ze hier niet in slagen zal de gemeente hierin bemiddelen. Een aantal eigenaren blijkt lastig te overtuigen om de gronden te verkopen. Om die reden wordt een exploitatieplan opgesteld, de gemeente gaat eisen voor de ontwikkeling evenals het kostenverhaal publiekrechtelijk vastleggen. De gemeente heeft niet de intentie gehad om een exploitatieplan op de stellen, maar is hiertoe gedwongen door de grondeigenaren die niet bereid waren hun gronden te verkopen. Het is voor de gemeente procedureel en administratief veel werk om een exploitatieplan op te stellen. Omdat er weinig ervaring is met het opstellen van exploitatieplannen is er gebruik gemaakt van externe adviseurs. Met de ontwikkelaar heeft de gemeente voor de inwerktrading van de Wro al een samenwerkingsovereenkomst gesloten, deze wordt aangepast naar een anterieure overeenkomst conform de Wro.

Op het moment van het schrijven van dit onderzoek zijn de onderhandelingen tussen gemeente en ontwikkelaar nog gaande, de precieze uitkomst hiervan is dus nog niet bekend. Daarnaast is met de overige grondeigenaren nog geen overeenstemming bereikt, één heeft aangegeven zelf te willen ontwikkelen. Het ziet er naar uit dat het bestemmingsplan inhoudelijk globaal wordt, binnen de projectgroep wordt ermee geworsteld hoe dit in het exploitatieplan te vertalen. Er is een spanningsveld tussen aan de ene kant de wens tot het bewaren van vrijheden in het plan en aan de andere kant de zorg om genoeg afspraken vast te leggen waar de verschillende grondeigenaren zich aan dienen te houden.

## 5.9 Interviews

Sinds de introductie op 1 juli 2008 wordt veel ervaring opgedaan met de Grexwet en zijn er steeds meer voorbeelden van de toepassing van de Grexwet in de praktijk. Aan de hand van een aantal gesprekken met praktijkdeskundigen wordt hier in deze paragraaf inzicht in gegeven.

### Een vernieuwde praktijk?

Volgens Edwin Buitelaar wordt er bij particuliere grondexploitaties op dezelfde voet verder gewerkt, zoals dat vóór de wet ook ging. De wet zit gemeenten daarbij niet in de weg. Er blijken ook minder exploitatieplannen te zijn vastgesteld dan verwacht door de wetgever. Dit wijst erop dat het kostenverhaal dus op andere wijze verzekerd is, aldus Buitelaar. Buitelaar en van der Heijden zijn beiden gemeenten tegengekomen die de praktijk van particuliere grondexploitaties onder de Grexwet voort willen zetten. Hoewel deze gemeenten in de 'ontkenningsfase' zitten voelen ze in toenemende mate aan dat ze niet om het gebruik van de Grexwet heen kunnen.

Volgens Theo van der Heijden zijn de omstandigheden, voornamelijk de grondeigendomsposities en het aantal grondeigenaren, waaronder plannen worden gerealiseerd bepalend voor de inzet van de Grexwet. Bij aanwezigheid van veel grondeigenaren wordt eerder gekozen voor een exploitatieplan. Edwin Buitelaar ondersteunt deze stelling en zegt dat daarnaast de belangen van de betrokken partijen een grote rol spelen bij de planontwikkeling. Wanneer er grote verschillen bestaan in deze belangen zal de gemeente ook eerder geneigd zijn publiekrechtelijke middelen in te zetten. Aan de andere kant zijn partijen vaak via verschillende projecten met elkaar verbonden en merkt Buitelaar dat het de bestuurscultuur, vooral bij kleinere gemeenten, is om met elkaar tot overeenstemming te komen. Dat in tegenstelling tot gebieden waar een grote groep ontwikkelaars actief is en de gemeente de drang om er 'in goed overleg' uit te komen minder voelt omdat er keuzemogelijkheid is om met verschillende ontwikkelaars in zee te gaan.

### Stok achter de deur?

Van der Heijden voelt dat marktpartijen over het algemeen niet zitten te wachten op het exploitatieplan; ze zijn hierbij niet blij met de beperkingen die ze ermee opgelegd krijgen. De eerste case van dit onderzoek bevestigt dat en daarnaast heeft Marieke Seip dit ondervonden bij een project waar zij betrokken bij is. In de initiatiefase van dit project is afgesproken dat de gemeentelijke kosten voor rekening van de drie betrokken particuliere exploitanten is. Bij het opstellen van de verdeelsleutel voor verdeling van kosten over de drie partijen zijn meningsverschillen ontstaan. Seip beschrijft dat de partijen de druk voelen van het exploitatieplan, het wordt als een tijd- en energierovend middel gezien, de partijen sluiten liever een anterieure overeenkomst. De gemeente heeft hierbij aangegeven niet eindeloos te zullen onderhandelen en het exploitatieplan niet zal schuwen. Ook Jacqueline de Booij heeft bij een project ondervonden dat de gemeente het exploitatieplan gebruikt heeft als middel om meer druk te zetten op de onderhandelingen. In eerste instantie was de gemeente hierbij niet op de hoogte van de mogelijkheid tot het opstellen van het exploitatieplan en de wijze waarop het ingezet kon worden.

De Booij geeft verder aan dat het exploitatieplan voor gemeenten ook negatief uit kan pakken. Door de maximering van kosten (de gemeente kan niet meer kosten verhalen dan een particulier aan opbrengsten genereert) kan het voorkomen dat de gemeente uiteindelijk opdraait voor grote verliezen die bij de particuliere grondexploitatie ontstaan. Ze wijst erop dat dit kan komen doordat de Grexwet



ontwikkeld is in een tijd dat het in Nederland in economisch opzicht voor de wind ging en er niet op hele grote verliezen bij de grondexploitatie gerekend werd. Ook dit wordt door de eerste case bevestigd, waarbij de gemeente er eigenlijk zeker van was dat het exploitatieplan voor haar niet gunstig uit zou vallen. De Booij heeft zelf bij een project te maken met een grondeigenaar die het exploitatieplan afwacht omdat deze verwacht hier baat bij te hebben.

#### De Grexwet en gemeentelijke professionaliteit

Volgens van der Heijden zijn grote gemeenten beter voorbereid op de Grexwet dan kleinere gemeenten aangezien ze vaak meer specifieke kennis in huis hebben. Dat is een essentieel punt volgens van der Heijden. Gemeenten dienen in een vroeg stadium van het planproces op de hoogte te zijn van de omstandigheden waaronder de plannen worden ontwikkeld. Indien er problemen worden voorzien, bijvoorbeeld vanwege particulieren die niet bereid zijn tot medewerking, is het noodzakelijk een exploitatieplan achter de hand te hebben. Hierop moet de gemeente inhoudelijk en procedureel voorbereid zijn en dient het beleid van de verschillende gemeentelijke sectoren op verschillende punten uitgewerkt te zijn. Hoewel grote gemeenten over het algemeen meer kennis in huis hebben is bij kleinere gemeenten het contact tussen de verschillende afdelingen vaak eenvoudiger tot stand te brengen. Hierdoor kan overleg sneller gevoerd worden. Zoals Coen Weusthuis het formuleert: 'bij kleine gemeenten zijn de mensen de afdelingen'.

Een aantal gemeenten ontwikkelt zich in de professionaliteit van de Grexwet, er zijn veel cursussen die gegeven worden. De gemeente Den Haag en Borne hebben een model anterieure overeenkomst opgesteld waarin een groot aantal zaken geregeld wordt. In beide modelovereenkomsten zijn de mogelijke kostensoorten opgenomen, het is een breed model waar dus in geschrapt kan worden.

#### Denken vanuit de Grondexploitatiewet

Theo van der Heijden geeft aan dat een aantal gemeenten het conceptuele denken vanuit de Grexwet nog niet onder de knie heeft. Veel gemeenten denken vanuit het project waar zij aan werken, dat vormt de basis. In plaats van na te denken wat met de wet mogelijk is, wordt de Grexwet benaderd vanuit de gedachte 'wat moeten we in het kader van de Grexwet met dit project?'. Wanneer een anterieure overeenkomst wordt gesloten levert dit geen problemen op, maar wanneer de gemeente een exploitatieplan moet opstellen is zij genoodzaakt zich in de wet te verdiepen. Hiertoe worden gemeenten gedwongen wanneer een grondeigenaar niet bereid is mee te werken of wanneer er nog geen regeling is wat betreft het kostenverhaal.

## 6. Analyse en beschouwing onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de doelstellingen van de Grexwet worden behaald bij particuliere grondexploitaties in de praktijk. Een aantal doelstellingen zijn rechtstreeks behaald met de introductie van Grexwet, een aantal andere doelstellingen is afhankelijk van het gebruik van de wet in de praktijk. De directe oplossingen worden eerst besproken, daarna wordt aandacht besteed aan de praktijkgevallen.

### 6.1 Direct opgelost

Doordat de Grexwet mogelijkheden schept die onder de voormalige wetgeving niet bestonden, zijn een aantal problemen direct opgelost. Hieronder vallen de volgende zaken:

- *Locatie-eisen konden niet adequaat met bestaande publiekrechtelijke instrumenten worden afgedwongen*

Met de introductie van het exploitatieplan, is het voor gemeenten mogelijk om locatie-eisen te stellen aan de particuliere grondexploitatie. Ook in de anterieure overeenkomst kunnen hierover afspraken worden gemaakt tussen partijen, zij het vrijwillig.

- *Baatbelasting bleek een lastig te hanteren instrument en slechts een deel van de kosten waren te verhalen (ca. 60%)*

Het kostenverhaal is verplicht gesteld in de Grexwet (artikel 6.12 Wro). De hoogte van het kostenverhaal is in de anterieure overeenkomst niet vastgelegd, wat betreft het exploitatieplan mogen niet meer kosten worden verhaald dan de maximale opbrengsten.

- *Met baatbelasting konden alleen kosten van fysieke elementen verhaald worden, er bestond onduidelijkheid over het soort fysieke elementen*

Het nieuwe Bro geeft inzicht in de kosten die verhaald mogen worden middels het exploitatieplan, deze reiken verder dan de fysieke elementen. In de anterieure overeenkomst kunnen nog meer kosten verhaald worden, zij het vrijwillig.

- *Bij de baatbelasting kon de onverbindendverklaring ervoor zorgen dat alle niet-onherroepelijke aanslagen vervielen en geïnde bedragen moesten worden terugbetaald; het bleef vaak lang onzeker voordat de aanslagen onherroepelijk waren*

Kostenverhaal is verplicht gesteld in de Grexwet (artikel 6.12 Wro), voor de gemeente is deze onzekerheid dus verdwenen. De hoogte van het kostenverhaal kan wel verschillen, bijvoorbeeld tussen wat wordt afgesproken in een anterieure overeenkomst en wat in een exploitatieplan geregeld is. Tegen het exploitatieplan, en dus de hoogte van het kostenverhaal, kan daarnaast beroep en bezwaar worden ingediend.

- *De mogelijkheid bestond dat particulieren de bijdrage in kosten ontlepen (free-riders)*

Het verhalen van kosten op particuliere exploitanten is verplicht gesteld in de Grexwet (artikel 6.12 Wro).

- *Verevening van kosten was niet mogelijk, waardoor onrendabele delen van de ontwikkeling vaak niet gerealiseerd werden*

Winstgevende delen van de grondexploitatie dragen naar verhouding meer bij in de kosten dan verlieslijdende delen (volgens de toetsingscriteria *profijt*, *proportionaliteit* en *toerekenbaarheid*). Hierdoor wordt het mogelijk onrendabele delen van de ontwikkeling tot stand te brengen.

- *Het werd als onrechtvaardig ervaren dat percelen waarvan de bestemming niet wijzigde ook aangeslagen werden voor baatbelasting*

Bij toepassing van de Grexwet dragen slechts die delen van de grondexploitatie mee in de kosten die voldoen aan de criteria *profijt*, *toerekenbaarheid* en *proportionaliteit*. Locaties waar de kosten niet aan toegerekend kunnen worden, dragen niet mee in de kosten.

- *Er was een gebrek aan transparantie voor derden bij de grondexploitatie. Grondcontracten werden niet openbaar gemaakt.*

Anterieure overeenkomsten worden door burgermeester en wethouders met particuliere exploitanten afgesloten en vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Dit houdt in dat overeenkomsten in te zien zijn voor burgers indien zij dit verlangen. Het exploitatieplan moet goedgekeurd worden door de gemeenteraad, en dient met ingang van 1 januari 2010 digitaal beschikbaar te zijn via het internet (VROM, 2007).

## 6.2 Oplossingen afhankelijk van de praktijk

Naast bovenstaande problemen is er een aantal problemen die met de Grexwet opgelost dienden te worden, maar afhankelijk zijn van het gebruik van de wet:

- *Het sluiten van exploitatieovereenkomsten leidde tot lange onderhandelingen door de afwezigheid van een goed publiekrechtelijk instrument*

Het exploitatieplan wordt geïntroduceerd als een middel om het planningsproces en de onderhandelingen, onder druk te zetten. Er zijn echter een aantal procedures verbonden aan het exploitatieplan die tijdrovend kunnen zijn. Daarnaast kost het opstellen van het exploitatieplan veel tijd omdat hiervoor inhoudelijk veel gemeentelijke beleidszaken op elkaar moeten worden afgestemd en het exploitatieplan bestand moet worden gemaakt tegen gerechtelijke procedures. Indien een anterieure overeenkomst wordt gesloten kunnen procedures vlotter verlopen aangezien geen bekostigingsbesluit meer hoeft worden genomen door de gemeenteraad. In de gevallen waar het project relatief eenvoudig was, zoals de Driehoek en Grietmanshof, bleken er weinig problemen en werd een anterieure

overeenkomst afgesloten. Bij meer complexe projecten, zoals de Holwert en Alphen aan de Rijn, is een exploitatieplan vastgesteld. Bij deze projecten was het volgens de wet noodzakelijk om het exploitatieplan vast te stellen (artikel 6.12 Wro); het is niet toegepast als middel om de onderhandelingen te verkorten. Seip en de Booij hebben in de praktijk meegemaakt dat het exploitatieplan is gebruikt als middel om druk te zetten op de onderhandelingen.

- *Er ontbrak vaak een onderliggend beleid voor het gemeentelijk grondbeleid waardoor pas in een later stadium duidelijk was welke instrumenten de gemeente wilde hanteren.*

De gemeenten die betrokken zijn bij de geanalyseerde cases hebben met de introductie van de Grexwet geen veranderingen aangebracht in het grondbeleid. Er is dus niet gekozen voor een nieuwe strategie bij het grondbeleid met de introductie van de Grexwet. Deze constatering wordt onderbouwd met de bevinding van Edwin Buitelaar: gemeenten gaan op oude voet verder. Dit houdt ook verband met het feit dat gemeenten het conceptuele denken nog niet goed onder de knie hebben, er wordt niet gedacht vanuit de mogelijkheden van de wet. De gemeentelijke praktijk bij de onderzochte cases laat zich leiden door projecten waarbij vanuit het project doelstellingen worden nagestreefd. In de onderzochte cases is niet naar voren gekomen dat gemeenten vanuit een strategisch perspectief met onderliggend grondbeleid onderhandelingen voeren. Tijdens de onderhandelingen wordt duidelijk welke instrumenten de gemeente wil hanteren.

- *De behoefte aan een eenvoudiger middel voor het verhalen van kosten en zekerheid bij het kostenverhaal (baatbelasting was een ingewikkeld instrument met grote kans op vormfouten)*

Het exploitatieplan wordt in de onderzochte cases niet gezien als eenvoudig middel voor het verhalen van kosten. Met de verplichting in de wet tot het verhalen van kosten bij particuliere grondexploitaties, indien nodig met gebruik van een exploitatieplan, hebben gemeenten meer zekerheid gekregen wat betreft het kostenverhaal. Wel moet worden opgemerkt dat nog niet bekend is hoe procedures tegen het exploitatieplan zullen verlopen.

Daarmee is de zekerheid van het kostenverhaal met het exploitatieplan nog niet duidelijk. Uit de cases en interviews blijkt dat wanneer een anterieure overeenkomst wordt gesloten aan de verplichting tot kostenverhaal zonder veel problemen wordt voldaan. Wanneer er echter voor het exploitatieplan wordt gekozen is het kostenverhaal ingewikkelder en kost het meer energie en tijd om dit te regelen. Als gemeenten meer ervaring hebben opgedaan met het exploitatieplan en eventuele gerechtelijke uitspraken bekend zijn kan dit ertoe leiden dat ook het exploitatieplan als een eenvoudig middel voor kostenverhaal wordt beschouwd en gebruikt.

- *Verkorte onderhandelingen door de aanwezigheid van een publiekrechtelijk instrument*

Het exploitatieplan is het aangewezen instrument om de onderhandelingen te verkorten, door ermee te dreigen. Zoals uit de eerste case en interviews blijkt, wordt dit in de praktijk ook zo gebruikt. In hoeverre dit dreigement de onderhandelingen uiteindelijk verkort is de vraag, grote discussiepunten

leidden nog steeds tot lange onderhandelingen. Bovendien, wanneer het exploitatieplan daadwerkelijk wordt ingezet moet de gemeente veel werk verzetten en dat kost tijd.

- *Een toename van particulier opdrachtgeverschap*

In de bestudeerde cases zijn geen afspraken gemaakt over particulier opdrachtgeverschap. Ondanks het stimuleringsbeleid van de overheid komt dit in de onderzochte cases niet van de grond.

- *Meer concurrentie tussen bouwplannen*

Bij de particuliere grondexploitaties die onderzocht zijn is geen concurrentie tussen bouwplannen aangetroffen. In alle gevallen was er slechts één ontwikkelaar waarmee gewerkt werd. In de Holwert is de verwachting dat één van de grondeigenaren zelf zal ontwikkelen en niet open staat voor een anterieure overeenkomst maar hij zal zich moeten houden aan de richtlijnen van het exploitatieplan. Ook hier is geen sprake geweest van concurrentie tussen bouwplannen.

### 6.3 Onopgelost?

Van een aantal doelstellingen en problemen is niet geheel duidelijk geworden uit dit onderzoek hoe deze met het gebruik van de Grexwet opgelost zijn:

- *De overdracht van gronden tussen gemeenten en particulieren voor de aanleg van openbare voorzieningen verliep vaak moeizaam*

Hoe de overdracht van gronden tussen gemeenten en particulieren voor aanleg van voorzieningen eenvoudiger wordt gemaakt met de Grexwet is niet geheel duidelijk.

- *Bij de baatbelasting bleek het lastig te voldoen aan vormvoorschriften*

Er zijn nog te weinig beroepszaken om hier uitspraken over te kunnen doen.

- *Door zelfrealisatierecht vond vooral concurrentie op grondmarkt plaats en niet tussen bouwplannen*

Wat betreft concurrentie tussen bouwplannen zal er naar verwachting niet veel veranderen bij particuliere grondexploitaties met de komst van de Grexwet. Alleen wanneer gemeenten gronden in eigendom hebben kunnen ze ervoor kiezen verschillende bouwplannen met elkaar te laten concurreren. De Grexwet biedt geen instrumenten die ertoe leiden dat bij particuliere grondexploitaties meer concurrentie mogelijk is tussen bouwplannen. De concurrentie vindt voornamelijk plaats tussen partijen die de gronden in eigendom willen krijgen.

## 6.4 Doelstelling wetgeving

In hoeverre bij de cases aan de doelstelling van de wetgeving is voldaan wordt in deze paragraaf geanalyseerd. De hoofddoelstelling uit het Memorie van toelichting op de Grexwet is als volgt geformuleerd:

*“Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij de particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. (...) In het wetsvoorstel dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente gesteld kunnen worden (...) en dient transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroot te worden en waar mogelijk dient concurrentie en marktwerking versterkt te worden.”*

### Publiekrechtelijk instrumentarium

De relatieve eenvoud van het project de Driehoek uit Borne heeft het niet noodzakelijk gemaakt om gebruik te maken van de publiekrechtelijke instrumenten die de Grexwet biedt. Daarnaast lagen de belangen van de gemeente en stichting Woonbeheer op één lijn, beide hadden de ambitie om het centrumgebied te transformeren. De directeur woonbeheer was bekend met planologische procedures en regels, eventueel beroep en bezwaar van burgers werd door goed overleg uit de weg gegaan. Het grondeigendom was versnipperd maar door stichting Woonbeheer is bijna alles opgekocht. De gemeente heeft een faciliterende rol gespeeld en alleen kosten verhaald voor planologische procedures. Er is geen aanleiding geweest voor de gemeente om gebruik te maken van publiekrechtelijke instrumenten uit de Grexwet.

Net als bij de Driehoek is Grietmanshof voor de gemeente een relatief eenvoudig project geweest, ook hier heeft de gemeente een faciliterende rol gehad en zijn alleen kosten verhaald die gemaakt zijn voor de planologische procedures. Er was bij Grietmanshof geen aanleiding om gebruik te maken van het publiekrechtelijk instrumentarium.

Het project in Coevorden is een voorbeeld waarbij de gemeente genoodzaakt is gebruik te maken van het publiekrechtelijke instrumentarium dat de Grexwet biedt. In dit geval zijn er een aantal grondeigenaren die niet bereid zijn om met de gemeente een overeenkomst te sluiten. De gemeente zal daarom met het exploitatieplan alle gewenste ontwikkelingen vastleggen waar de particuliere exploitanten zich aan zullen moeten houden. Het is niet de wens van de gemeente om de afspraken op deze manier vast te leggen en het kostenverhaal op deze wijze te regelen, maar ze wordt ertoe gedwongen. Uit de overige cases en uit de interviews blijkt ook dat gemeenten liever een anterieure overeenkomst sluiten om zichzelf geen onnodige lasten te bezorgen en het complexe exploitatieplan te vermijden. Pas wanneer het noodzakelijk is een exploitatieplan op te stellen, omdat een particulier geen anterieure overeenkomst wil sluiten, of omdat er nog geen andere regeling is wat betreft het kostenverhaal, zoals in Alphen aan de Rijn, is de gemeente volgens de wet genoodzaakt een exploitatieplan op te stellen.

De gemeente Alphen aan de Rijn wilde voor de gehele ontwikkeling anterieure overeenkomsten afsluiten maar was hiertoe niet in staat omdat nog niet voor het gehele plan een ontwikkelaar aanwezig was. Voor het gehele gebied werd wel een bestemmingsplan vastgesteld. Hierdoor is de gemeente genoodzaakt geweest een exploitatieplan op te stellen voor de transformatielocatie.

Uit de cases en interviews blijkt dat het exploitatieplan, indien nodig, wordt gebruikt als stok achter de deur bij de onderhandelingen. Tegelijkertijd blijkt ook dat het exploitatieplan als stok achter de deur kan worden gebruikt door ontwikkelaars, bij project X had dit voor de ontwikkelaar gunstig uit kunnen vallen. Wellicht is het aan de beeldvorming van het exploitatieplan te danken dat ontwikkelaars ervan uitgaan dat het negatief voor ze uitpakt. Wanneer ontwikkelaars zich hier beter in verdiepen en het duidelijk wordt dat een exploitatieplan financieel aantrekkelijk is, zou dit ertoe kunnen leiden dat er meer exploitatieplannen opgesteld worden. Planologie in Nederland verschuift dan in de richting van een vorm van toelatingsplanologie op basis van de normen van het exploitatieplan. Uit de interviews blijkt wel dat één ontwikkelaar zich verdiept heeft in de werking van de Grexwet voor een specifiek project. Het voordeel dat ontwikkelaars kunnen behalen met het exploitatieplan spitst zich vooral toe op de financiële regeling van het exploitatieplan, de overige eisen uit het exploitatieplan zijn vaak niet in het voordeel van de ontwikkelaars. Omdat deze eisen uit het exploitatieplan de flexibiliteit van het bouwplan beperken, zitten particuliere ontwikkelaars hier vaak niet op te wachten. Wat dat betreft zal de gemeente altijd een dreigmiddel houden. Daarnaast zullen alle belanghebbenden niet akkoord gaan met een plan dat voor hen financieel nadelig is. Wanneer het exploitatieplan voor gemeenten tot gevolg heeft dat er grote financiële compensaties moeten worden gedaan zullen ze wel twee keer denken voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Dat projecten tot stagnatie komen is ook onder de Grexwet mogelijk.

Wanneer een exploitatieplan wordt vastgesteld dient dit openbaar te worden gemaakt. Bij een aantal van de cases is de anterieure overeenkomst niet openbaar gemaakt, gemeenten zijn hier blijkbaar terughoudend in. Hoewel er dus geen volledige openheid is, is dit verklaarbaar vanuit de gevoeligheid van de afspraken en de waarde van de informatie voor andere ontwikkelaars.

### Marktwerking

Wat betreft de marktwerking zijn Grietmanshof en de Driehoek goede voorbeelden van projecten waarbij het initiatief vanuit de markt is gekomen en de gemeente een ondersteunende rol heeft gespeeld. Bij deze twee projecten blijkt dat de Grexwet de praktijk van grondexploitaties vereenvoudigt wanneer betrokken partijen welwillend zijn.

### Kostenverhaal in de anterieure overeenkomst

Voor bepaling van het kostenverhaal met de anterieure overeenkomst is bij de Driehoek en Grietmanshof alleen gekeken naar de gemeentelijke kosten. Voor de Driehoek en Grietmanshof heeft dit geleid tot het verhaal van enkel plankosten. Bij project X zijn er in de anterieure overeenkomst inhoudelijk meer afspraken gemaakt en is het kostenverhaal groter. De onderhandelingen bij project X zijn

moeizamer verlopen dan bij de Driehoek en Grietmanshof, daarnaast omvat project X een groter bouwplan met meer woningen. De gemeente heeft bij project X meer eisen willen stellen in de anterieure overeenkomst dan bij de Driehoek en Grietmanshof is gebeurd.

### De Grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie in praktijk

In deel B is op basis van een theoretische analyse van ontwikkelingsplanologie en de Grexwet in kaart gebracht in hoeverre de instrumenten uit de Grexwet passen bij het idee van ontwikkelingsplanologie. De conclusie daaruit is dat met de Grexwet ontwikkelingen worden gestimuleerd doordat gemeenten zich als partner van marktpartijen opstellen en met hen anterieure overeenkomsten aangaan. Dit is in lijn met ontwikkelingsplanologie. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in eerste instantie op deze wijze te werk gaan, maar wanneer belangen van de gemeente en andere partijen te ver uit elkaar liggen is de gemeente geneigd of genoodzaakt over te stappen op een vorm van toelatingsplanologie, middels het exploitatieplan. Het tweeledige karakter van de Grexwet met aan de ene kant het private spoor dat bij ontwikkelingsplanologie past en aan de andere kant het publiekrechtelijk instrumentarium dat op toelatingsplanologie lijkt, heeft op deze manier dezelfde uitwerking in de praktijk. De toepassing van de instrumenten bepaalt de planologie die bedreven wordt. Het is hierbij noodzakelijk dat een planoloog zowel het onderhandelen als het toepassen van het publiekrechtelijk instrumentarium machtig is.



## 7. Conclusie

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de effectiviteit van de Grondexploitatiewet - met het gebruik van de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan - bij de transformatie van bebouwd gebied naar woonlocaties onder de loep genomen. Daarnaast is inzicht gegeven in hoeverre het gebruik van beide instrumenten uit de Grondexploitatiewet past bij ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie. Naast de beantwoording van de hoofdvraag wordt in dit hoofdstuk een aantal beperkingen van het onderzoek besproken en aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

### 7.2 Conclusies

Uit dit onderzoek is gebleken dat de wetgever er voor een groot deel in geslaagd is de doelen van de Grondexploitatiewet te behalen en de knelpunten onder de voormalige wetgeving op te lossen. In de gemeentelijke praktijk van particuliere grondexploitaties bestaat echter nog een aantal mogelijkheden tot verbetering. Daarnaast blijkt dat de Grondexploitatiewet een vorm van ontwikkelingsplanologie mogelijk maakt, maar toelatingsplanologie niet uitsluit.

Gemeenten hebben met de komst van het exploitatieplan een publiekrechtelijk middel om specifieke eisen af te dwingen bij de particuliere grondexploitatie. Hiermee is een aantal aspecten uit de hoofddoelstelling van de Grondexploitatiewet gerealiseerd. Zo kunnen gemeenten in het exploitatieplan diverse eisen opnemen die zij aan de particuliere grondexploitatie willen stellen. Een belangrijk nadeel onder de oude wetgeving, namelijk dat niet op alle exploitanten kosten werden verhaald, wordt voorkomen met de verplichting tot het verhaal van kosten (artikel 6.12 Wro). In het exploitatieplan moet daarnaast volgens de wet een regeling voor het kostenverhaal worden opgenomen (artikel 6.13 lid 1c Wro) die een rechtvaardige verdeling van kosten over de exploitanten beoogt (*toetsingscriteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid*). Daarnaast neemt het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) onduidelijkheden weg ten aanzien van de publiekrechtelijk te verhalen kosten, die onder de oude wetgeving bestonden. Het exploitatieplan moet openbaar gemaakt worden en op anterieure overeenkomsten is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing. Dit vergroot de transparantie van particuliere grondexploitaties vergeleken met de oude wetgeving.

Een andere doelstelling van de wet was het creëren van een eenvoudiger middel voor het kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties. Hierin is de wetgever gedeeltelijk geslaagd. Als publiekrechtelijk instrument schoot de baatbelasting tekort vanwege de grote kans op vormfouten; het was een ingewikkeld instrument. Uit dit onderzoek is gebleken dat wanneer gebruik wordt gemaakt van de anterieure overeenkomst, deze doelstelling wordt gehaald. In de anterieure overeenkomst is het mogelijk om relatief eenvoudig en snel afspraken vast te leggen over de particuliere grondexploitatie. Het exploitatieplan wordt daarentegen door gemeenten ervaren als een complex en tijdrovend instrument. Er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over de uiteindelijke uitkomst van het kostenverhaal met het exploitatieplan. De kosten en opbrengsten van het project zijn vooraf lastig in te schat-

ten en na vaststelling van het exploitatieplan veranderen deze vaak. Deze argumenten tegen het exploitatieplan wegen in de onderhandelingen zwaarder dan de mogelijkheden die het gemeenten biedt wat betreft het publiekrechtelijk optreden bij de particuliere grondexploitatie. In tegenstelling tot de verwachting van de wetgever is niet de rigiditeit, maar de complexiteit en onzekerheid van het exploitatieplan de voornaamste reden om het links te laten liggen.

Ten aanzien van de lengte van de onderhandelingen over de particuliere exploitatie is het exploitatieplan door de wetgever beoogd als stok achter de deur, om zo onderhandelingen te bespoedigen. Het is uit deze studie gebleken dat het ook op die wijze door gemeenten wordt ingezet, terwijl gemeenten tegelijkertijd zelf liever geen exploitatieplan willen vaststellen vanwege de problemen die hierbij komen kijken.

Bij de analyse van de cases is gebleken dat een aantal factoren bij de particuliere grondexploitatie van belang is bij de keuze van betrokkenen voor een anterieure overeenkomst. Wanneer de belangen van de actoren min of meer gelijk zijn wordt voorkeur gegeven aan een anterieure overeenkomst en komt er geen exploitatieplan aan te pas. Indien meer partijen betrokken zijn bij de particuliere grondexploitatie is de kans op tegengestelde belangen groter en daarmee ook de kans op een exploitatieplan.

Daarnaast is duidelijk geworden dat er een groot verschil bestaat in last voor de gemeente tussen het afsluiten van een anterieure overeenkomst en het vaststellen van een exploitatieplan. De anterieure overeenkomst is vrij qua inhoud en afspraken. Wanneer een exploitatieplan wordt vastgesteld moet echter een groot aantal inhoudelijke koppelingen worden gemaakt tussen verschillende beleidssectoren van de gemeente. Bovendien zijn gemeenten geneigd om deze eisen gedetailleerd uit te werken in het exploitatieplan. Dit wordt gedaan om grondeigenaren die niet welwillend zijn, voor wie om die reden het exploitatieplan wordt opgesteld, geen kans te geven het exploitatieplan anders te interpreteren. Gemeenten proberen op die manier eventuele mazen in het exploitatieplan te dichten.

Het is gebleken dat gemeenten hun handelen en het beleid onvoldoende laten structureren door de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet hen biedt. De wet vormt spelregels voor projecten waaraan voldaan wordt, maar functioneert nog onvoldoende als kader voor het onderliggende strategische grondbeleid, zoals dit door de wetgever beoogd is. Daarnaast lijken gemeenten onvoldoende ingevoerd en voorbereid op de Grondexploitatiewet. Wanneer een anterieure overeenkomst wordt gesloten leidt dit nauwelijks tot problemen. Echter, wanneer een exploitatieplan moet worden opgesteld, blijken onduidelijkheden te bestaan. Een aantal gemeenten heeft een model ontwikkeld voor anterieure overeenkomsten; er wordt op praktisch niveau gewerkt aan de implementatie van de wet. Daarnaast hebben veel gemeenteambtenaren een cursus of instructie gekregen in de Grondexploitatiewet, maar voor de complexiteit van de wet en de specifieke verschillen van elke afzonderlijke grondexploitatie is dit niet voldoende.

Een aantal ontwikkelaars is onvoldoende op de hoogte van de financiële consequenties die de Grondexploitatiewet voor hen heeft. In één van de cases lijdt de ontwikkelaar verlies op de grondexploitatie en moet deze daar bovenop bijdragen in het kostenverhaal van de gemeente. Dit kostenverhaal tussen de gemeente en de ontwikkelaar is in een anterieure overeenkomst vastgelegd. Als de ontwikkelaar niet voor de anterieure overeenkomst had gekozen, maar een exploitatieplan had laten vaststellen, was dit voor hem wellicht gunstiger uitgevallen wat betreft het kostenverhaal. Gemeenten mogen van de gemaakte kosten met het exploitatieplan immers maximaal de opbrengsten verhalen (artikel 6.16 Wro). De ontwikkelaar was hiervan niet op de hoogte en heeft, zonder er inhoudelijke kennis van te hebben, het exploitatieplan vermeden. De gemeente heeft hierbij gedreigd met een exploitatieplan waarvan de uitkomst voor haar niet zeker was. Uit het onderzoek blijkt dat één andere, grotere, ontwikkelaar zich wél verdiept heeft in de Grondexploitatiewet voor een specifiek project en hiervoor een interne analyse heeft gemaakt. Hoewel de ontwikkelaars over het algemeen weinig weet lijken te hebben van de Grondexploitatiewet, zag die ontwikkelaar hierbij het belang voor zichzelf beter in.

Wat betreft de ontwikkelingsplanologie is gebleken dat de Grondexploitatiewet een op ontwikkeling gerichte ruimtelijke planning mogelijk maakt, voornamelijk met het gebruik van de anterieure overeenkomst. Bovendien kunnen, dankzij binnenplanning en bovenplanning, onrendabele ontwikkelingen beter tot stand komen met de Grondexploitatiewet. Daarentegen heeft het rigide karakter van het exploitatieplan sterke gelijkenissen met de kaderstellende toelatingsplanologie. Hierbij staat het stellen van kaders en opleggen van regels centraal: "Wat kan en mag?". Ondanks de onderhandelingen houden gemeenten de mogelijkheid om een exploitatieplan op te stellen en hiermee publiekrechtelijk eisen af te dwingen. Hoewel per particuliere grondexploitatie de wederzijdse afhankelijkheden van de verschillende partijen verschillen, heeft de gemeente hiermee altijd een voordeel. Het gebruik van de verschillende instrumenten uit de Grondexploitatiewet bepaalt het uiteindelijke karakter van de particuliere grondexploitatie en in hoeverre dit past bij ontwikkelingsplanologie. Dit zal per geval verschillen, afhankelijk van de omstandigheden.

Wanneer gemeenten meer gevoel krijgen voor het gebruik van de Grondexploitatiewet - met name het exploitatieplan - en daarnaast inzichten hoe deze wet op strategisch en beleidsmatig vlak kan worden gebruikt verder worden ontwikkeld, kan dit zorgen voor een effectievere en efficiëntere inzet van de Grondexploitatiewet. Hiertoe kunnen gemeenten door ontwikkelaars gedwongen worden indien de ontwikkelaars zich verder verdiepen in de wet en beter aanvoelen in welke opzichten zij hier baat bij hebben.

Hoewel gemeenten dus betere middelen in handen hebben en een sterkere rol hebben bij de particuliere grondexploitatie dan onder de oude wetgeving, valt er voor beide partijen nog winst te behalen.

### 7.3 Beperkingen

Voor dit onderzoek moet een aantal beperkingen in ogenschouw worden genomen. Zo zijn slechts vijf particuliere grondexploitaties geanalyseerd en vier algemene interviews gehouden. Hierdoor is het lastig om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de Grondexploitatiewet.

Verder is voor de analyse van de diverse cases alleen met gemeentelijke medewerkers gesproken en niet met ontwikkelaars. Dit maakt het lastig uitspraken te doen over de wijze waarop ontwikkelaars hierbij met de Grondexploitatiewet zijn omgegaan.

### 7.4 Aanbeveling

Op basis van het hiervoor beschreven onderzoek is een meer en grondiger onderzoek naar de effectiviteit van de Grondexploitatiewet aan te bevelen (op het moment van het schrijven is het Planbureau voor de Leefomgeving bezig met een ex-durante onderzoek). Omdat gemeenten niet de enige belangrijke actor zijn bij particuliere grondexploitaties dient daarnaast in beeld te worden gebracht hoe ontwikkelaars met de Grondexploitatiewet omgaan.

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat op gemeentelijk niveau wat betreft de kennis van de Grondexploitatiewet verbetering mogelijk is. Voor de gewenste voortgang van ruimtelijke ontwikkelingen is het van belang dat voor aanvang van een project duidelijk is wat de mogelijkheden van de wet zijn en wat de verscheidene belangen en doelen van de betrokkenen zijn. Wanneer de gemeente hiermee tijdens het proces geconfronteerd wordt kan dit voor veel vertraging zorgen. Het is om die reden aan te bevelen dat gemeentelijke medewerkers beter geoefend raken in de diverse aspecten van de Grondexploitatiewet. Gedacht kan worden aan een beknopte opleiding waarin specifieke gevallen van particuliere grondexploitaties behandeld worden. Door hier aandacht aan te schenken krijgen gemeenteambtenaren meer gevoel voor de mechanismen en mogelijkheden van de Grondexploitatiewet.

## Referentielijst

- Alexander, E. (2000). Governance and transaction costs in planning systems: a conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control of the case of Israel. *Environment & Planning*, 28, pp. 755-776.
- Bauwer, M. (2008). Is er nog wel reden tot optimisme? *Eigen Huis Magazine*, december 2008, pp. 10-11.
- Bos, R., Knaap van der, W., Hagen, J. (2006). Ontwikkelingsplanologie gaat óók over ruimte en dynamiek. *ROM - Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine*, pp. 36-37.
- Brand, J. van den (1996). Handboek Grondzaken. VNG Uitgeverij.
- Brand, J. van den, Klaassen, A. (1991). Het gemeentelijk grondbeleid. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Brand, J. van den, Bregman, A., Groot, J. de (2006). *De Grondexploitatiewet: Enkele verkenningen*. Vereniging voor Bouwrecht.
- Brand, J. van den, Gelder, E. van, Sandick, H. van (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Bruijn, J. de, Heuvelhof, E. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid - Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Buitelaar, E. (2008). *Stedelijke transformatie en Grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buitelaar, E. et al. (2006). *Sturend vermogen en woningbouw*. Utrecht: DGW/Nethur partnership.
- Buitelaar, E., Kam, G. de (2009). Steering local housing production: evaluating the performance of governance structures. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24 (2), pp. 185-201.
- Boelens, L., Spit, T., Wissink, B. (2006) *Planing zonder overheid, een toekomst voor planning*. Rotterdam: 010 uitgeverij
- Bouwfonds MAB, (2007) *Sterk in grondexploitatie. Samenwerken in integrale gebiedsontwikkeling*. Via [www.bouwfonds.nl](http://www.bouwfonds.nl)
- Cammen, H. van der, Klerk, L. de (2003). *Ruimtelijke Ordening - Van Grachtengordel tot VINEX-Wijk*. Utrecht: Het Spectrum.
- Damers, E., Verwest, F. Staffhorst, B., Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie; lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Denters, B. Heffen, O. van, Huisman, J., Klok, P. (2003). *The rise of interactive governance and quasi-markets*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dinteren, J. van, Krabben, E. van der, Kruif, J. de (2009). Geen revolutie op de grondmarkt. *PropertyNL Magazine*, 4, 6 maart, pp. 27-29.
- Ekkers, P. (2006). Van volkshuisvesting naar woonbeleid. Den Haag: Sdu.
- Falch, D., de Jonge, D., Prins, M. (2005). De ontwikkelingsplanologie in de praktijk. *Real Estate*, 39, pp. 22-26
- Groetelaers, D. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling - Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: Delft University Press.

- Groot, J. de, Crince le Roy, R., Hoekstra, J., Oost, T. (2008) *Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet*. Den Haag: instituut voor Bouwrecht
- Hendriks, M. (2006). Ruimtelijke processen als vertrekpunt. *ROM - Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine*, 24, pp. 32-33.
- Hertogh, M., Huls, N., Wilthagen, A. (1998) *Omgaan met de onderhandelende overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hijmans, E.R., (1996). *Recht rond grondtransacties. Juridisch handboek voor het grondbedrijf. Boek II*. Enschede: Vereniging van grondbedrijven
- Huffstadt, M. (2005). *Regie Stedelijke Vernieuwing: Praktijk, Theorie en Onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Jong, S. de, Drillenburg Lelijved, S., Aarts, N. (2007). Bepaalt de rechter hoe Nederland eruit komt te zien? *Openbaar bestuur*, 17, pp. 24-27
- Kickert, W. (1993). *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Sams H.D. Tjeenk Willink
- McGinnis, M., Ostrom, E. (2000). *Polycentric games and institutions. Readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Michigan: University of Michigan
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1998). *Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Moerkamp, J. (2008). Geld wordt duurder. *Aedes Magazine*, 23, pp. 34-38.
- Needam, B. (1982). Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkelin een gespannen verhouding. Assen: van Gorcum
- Nirov (2005). *Ontwikkelingsplanologie: van plannen naar uitvoeren. Privaat wat kan, publiek wat moet*. Den Haag: Nirov
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, New Yersey: Princeton University Press.
- Opdam, P. (2006). De ecologische hoofdstructuur. Een proeve van ontwikkelingsplanologie? *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 87 (2). pp. 38 - 42.
- Priemus, H. (25 mei 2007). Breek het monopolie van de projectontwikkelaars. *NRC Handelsblad* .
- Priemus, H., Louw, E. (2000). Gemeentelijk Grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid. *Stedelijke Regionale Verkenningen*. Delft: Delft University Press.
- Raad Landelijk Gebied. (2008). *De mythologie van onteigening - Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van Ecologische Hoofdstructuur*. Raad Landelijk Gebied.
- Santing, J., Sheer Mahomed, G. (2009). Eén jaar Wro. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 8, augustus, pp. 686-695.
- Smaalen, W. van (1994). *Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie*. Alphen aan den Rijn: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Spit, T. Zoete, P. (2003). *Gepland Nederland - Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op de besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Terpstra, P., Santing, J. (2007) De grondexploitatiewet in de praktijk. Toekomst voor publiek-private samenwerking. *B&G*, 34, nr. 2, pp. 22-28

Tweede Kamer. Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30 218 nr. 3.

Vaan, M. de, Loo van der, D. (2009, januari). Grexwet niet de oplossing voor financiering van groen en water. *Landwerk*, pp. 36-40.

Viersen, V. (2007) *De Grondexploitatiewet: oplossing voor grondexploitatie of bron van nieuwe knelpunten?* Afstudeerscriptie master staats- en betuursrecht. Rotterdam: Erasmis Universiteit

VNG (1999). *De wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk. Vragen en antwoorden over de toepassing van de wvg.* Den Haag: VNG uitgeverij

Voogd, H. (1999). *Facetten van de planologie.* Alphen aan den Rijn: Samsom.

VROM. (2001). *Nota Grondbeleid.* Den Haag: VROM.

VROM. (2006). *Onteigenen - Handreiking voor de praktijk.* Den Haag: VROM.

VROM, LNV, VenW en EZ. (2006). *Nota Ruimte.* Den Haag.

VROM (2007). *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening; digitale plannen verplicht.* Den Haag, VROM.

VROM. (2009). *Uitvoering Structuurvisie Randstad 2040 aangepast.* Den Haag: VROM.

Warbroek, B. (2008). Onbetaalbare ruimtelijke ordening. *Binnenlands Bestuur*, 3 oktober, pp. 30-31.

Wigmans, G. (2002) *De grondexploitatie. Kosten opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie.* Delft: Publikatieburo Bouwkunde, Faculteit Bouwkunde.

Wijnen, G., Renes, W., Storm, P. (1996). *Projectmatig werken.* Utrecht: Het Spectrum B.V.

Wissink, G.A. (1982). *Ruimtelijke ordening als mensenwerk. Maatschappelijke processen en de rol van planning en beleid.* Assen: Van Gorcum

## **Interviews**

Benno Meijer, P. S. (12 januari 2010). Financieel projectmedewerker, projectbureau 'Stadshart'. Grondexploitatie Centrum Lage Zijde, Alphen aan de Rijn. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Booij, J. de (9 december 2009). Adviseur Weusthuis en Partners. Interview inzake project de Holwert. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Buitelaar, E. (30 november 2009). Onderzoeker Planbureau voor de leefomgeving. Algemeen interview inzake Grondexploitatiewet. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Heijden, T. van der (2009, september 23). Adviseur VD2 advies. Algemeen interview inzake de Grondexploitatiewet. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Lenten, J. van (4 december 2009). Grondexploitatie Centrum Lage Zijde, Alphen aan de Rijn. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Polman, A. (10 december 2009). Senior juridische medewerker gemeente Borne. Interview inzake project de Driehoek, Borne. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Seip, M. (6 januari 2009). Adviseur Weusthuis en Partners. Algemeen interview inzake Grondexploitatiewet. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Steeg, R. van (6 januari 2009). voormalig directeur AM ontwikkeling. Interview inzake Grondexploitatiewet en ontwikkelaars. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

Terpstra, W. (14 december 2009). Gemeente het Bildt. Interview inzake project Grietmanshof. (C. Nieuwenhuizen, interviewer)

### **Websites**

Nederlandse Vereniging van Banken. (2006, augustus). *NVB*. Opgeroepen op maart 18, 2009, van <http://www.nvb.nl/index.php?p=26727>

Gemeente Borne. *Bestemmingsplan 'De Driehoek'*. [www.borne.nl](http://www.borne.nl)

Gemeente het Bildt. (2009). *Bestemmingsplan St.-Annaparochie - Grietmanshof*. [www.hetbildt.nl](http://www.hetbildt.nl)

Neprom. (2005). *Ontwikkelingsplanologie vraagt om andere houding*. Opgeroepen op 12 28, 2009, van Neprom: <http://www.neprom.nl/viewer/file.aspx?fileinford=60>

VNG. *Toelichting modelverordening baatbelasting*. Opgehaald van [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/BEL/III\\_baatbelasting\\_toelichting\\_mv\\_20060808.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/BEL/III_baatbelasting_toelichting_mv_20060808.pdf)

VROM. (2009). Opgeroepen op oktober 7, 2009, van Dossier Grondbeleid huidige Wet Voorkeursrecht Gemeenten: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21754>



# Bijlage 1 Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro)

## Afdeling 6.2. Grondexploitatie

### Artikel 6.2.1

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

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m<sup>2</sup> bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m<sup>2</sup>.

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

### Artikel 6.2.3

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

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

### Artikel 6.2.4

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

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;

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

#### **Artikel 6.2.5**

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

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

#### **Artikel 6.2.6**

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

## Bijlage 2 Wet ruimtelijke ordening – afdeling Grondexploitatiewet

### Afdeling 6.4. Grondexploitatie

#### Artikel 6.12

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

2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien:

a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is;

b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en

c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.

3. De gemeenteraad kan de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, of bij een besluit bij een besluit als bedoeld in artikel 3.10, vierde lid, delegeren aan burgemeester en wethouders.

4. Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, de wijziging, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, waarop het betrekking heeft.

5. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen. Burgemeester en wethouders van deze gemeenten leggen het vastgestelde plan gelijktijdig ter inzage. In afwijking van artikel 3.8, derde lid, vangt de in dat lid genoemde termijn aan na vaststelling van het exploitatieplan door alle betrokken gemeenteraden.

6. Bij een exploitatieplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, in werking is getreden. Bij het exploitatieplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van dit verbod.

#### Artikel 6.13

1. Een exploitatieplan bevat:

a. een kaart van het exploitatiegebied;

b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;

c. een exploitatieopzet, bestaande uit:

1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;

2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;

3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen;

4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;

5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;

6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

2. Een exploitatieplan kan bevatten:

a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;

b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;

c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;

d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid.

3. Voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kunnen de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

4. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

5. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.

6. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.

9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van het exploitatieplan en nadere regels worden gesteld over:

a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;

b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en

c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.

10. De voordracht voor een krachtens het achtste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is

geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

#### Artikel 6.14

1. Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving tevens geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied en voorts langs elektronische weg wordt verzonden.

2. Burgemeester en wethouders delen binnen vier weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijk mede dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld en verzenden deze mededeling voorts langs elektronische weg

#### Artikel 6.15

1. Een exploitatieplan wordt na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.

2. Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, treedt niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.

3. Bij een herziening van een exploitatieplan is artikel 6.14, eerste lid, niet van toepassing en kan de mededeling, bedoeld in artikel 6.14, tweede lid, achterwege blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
- b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;
- c. een vervanging van de ramingen van de kosten door gerealiseerde kosten, of
- d. andere niet-structurele onderdelen.

#### Artikel 6.16

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

#### Artikel 6.17

1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een bouwvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

2. Burgemeester en wethouders stellen bij de bouwvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de bouwvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsre-

geling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

#### Artikel 6.18

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

#### Artikel 6.19

De per bouwvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, wordt berekend door het aantal gewogen eenheden en gedeeltes van eenheden, dat in het exploitatieplan is toegedeeld aan de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, dan wel indien dat tot een hoger aantal leidt, het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in de vergunningaanvraag, te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid en dit bedrag te verminderen met:

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

#### Artikel 6.20

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

5. Tegen een besluit omtrent de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage kan beroep worden ingesteld.

#### Artikel 6.21

1. Burgemeester en wethouders kunnen terstond na het overschrijden van de termijn van betaling van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, besluiten dat het bouwen niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Zij stellen de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Burgemeester en wethouders kunnen na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Artikel 5:26, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

3. Indien niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, de desbetreffende bijdrage door de gemeente is ontvangen, kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

#### Artikel 6.22

1. Een gemeente verstrekt een aan de vergunninghouder verschuldigde financiële bijdrage indien de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend.

2. Op het verstrekken van een bijdrage als bedoeld in het eerste lid is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

#### Artikel 6.23

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

#### Artikel 6.24

1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;

b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2. Na vaststelling van een exploitatieplan nemen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen.

3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

4. Artikel 6.4a, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een overeenkomst heeft gesloten over grondexploitatie waarin een regeling van verhaal van planschade is opgenomen.

#### Artikel 6.25



1. Indien provinciale staten met toepassing van artikel 3.26, eerste lid, een inpassingsplan vaststellen, of met toepassing van artikel 3.27 een projectbesluit nemen of een besluit als bedoeld in artikel 3.41 nemen, treden provinciale staten voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «gemeente» telkens gelezen: provincie.

2. Indien Onze Minister met toepassing van artikel 3.28, eerste lid, een inpassingsplan vaststelt, of met toepassing van artikel 3.29, een projectbesluit neemt of een besluit als bedoeld in artikel 3.42 neemt, treedt hij voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «de gemeente» of «een gemeente» telkens gelezen: het Rijk.

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

## Bijlage 3 Analyseschema particuliere grondexploitaties

<b>Problemen voorgaande wetgeving:</b>
Locatie-eisen konden niet adequaat met bestaande publiekrechtelijke instrumenten worden afgedwongen
Baatbelasting bleek een lastig te hanteren instrument en slechts een deel van de kosten waren te verhalen (ca. 60%)
Met baatbelasting konden alleen kosten van fysieke elementen verhaald worden, er bestond onduidelijkheid over het soort fysieke elementen
Bij de baatbelasting kon de onverbindendverklaring ervoor zorgen dat alle niet-onherroepelijke aanslagen vervielen en geïnde bedragen moesten worden terugbetaald, het bleef vaak lang onzeker voordat de aanslagen onherroepelijk waren
Het sluiten van exploitatieovereenkomsten leidde tot lange onderhandelingen door de afwezigheid van een goed publiekrechtelijk instrument
De mogelijkheid bestond dat particulieren de bijdrage in kosten ontliepen (free-riders)
Verevening van kosten was niet mogelijk, waardoor onrendabele delen van de ontwikkeling vaak niet gerealiseerd werden
Particulier opdrachtgeverschap kwam slecht van de grond, het bleek lastig om afspraken te maken met ontwikkelaars over het beschikbaar stellen van kavels voor vrij opdrachtgeverschap
De overdracht van gronden tussen gemeenten en particulieren voor de aanleg van openbare voorzieningen verliep vaak moeizaam
Bij de baatbelasting bleek het lastig te voldoen aan vormvoorschriften
Het werd als onrechtvaardig ervaren dat percelen waarvan de bestemming niet wijzigde ook aangeslagen werd voor baatbelasting
Door zelfrealisatierecht vond vooral concurrentie op grondmarkt plaats en niet tussen bouwplannen
Er was een gebrek aan transparantie voor derden bij de grondexploitatie. Grondcontracten werden niet openbaar gemaakt. Er ontbrak vaak een onderliggend gemeentelijk beleid voor het grondbeleid waardoor pas in een later stadium duidelijk was welke instrumenten de gemeente wilde hanteren.
<b>Doelen Grexwet</b>
Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij de particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. (...) In het wetsvoorstel dient buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente gesteld kunnen worden (...) en dient transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroot te worden en waar mogelijk dient concurrentie en marktwerking versterkt te worden.
Het realiseren van de drie hoofddoelstellingen uit de nota grondbeleid (2001) moet onder zowel actief als faciliterend grondbeleid mogelijk zijn. Deze hoofddoelstellingen zijn: - realiseren ruimtelijke doelstellingen

<ul style="list-style-type: none"> <li>- stimuleren van kwaliteit, zeggenschap en marktwerking</li> <li>- bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten</li> </ul>
Er moet duidelijkheid bestaan over de verhaalbare kosten om langdurige onderhandelingen en gerechtelijke procedures te voorkomen
In het kader van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting dient het publiekrechtelijk stellen van kwalitatieve locatie-eisen met betrekking tot uitgiftecategorieën, zoals vrije kavels en sociale woningbouw, en inrichting van openbare ruimte mogelijk te zijn.
Verevening van kosten binnen een complex om integrale ontwikkeling mogelijk maken, zodat onrendabele delen van ontwikkelingen uit worden gevoerd
Sprake moet zijn van een balans tussen rood en groen/blauw: een balans die integraal wordt uitgewerkt in de planvorming, realisatie en financiering
Voorkomen van stagnatie in de uitvoering van plannen door van tevoren helderheid te hebben over de aard en omvang van de toe te rekenen voorzieningen, alsook het hebben van een adequaat publiekrechtelijk instrument in geval gemeenten en particuliere ontwikkelaars privaatrechtelijk niet tot overeenstemming kunnen komen