

Masterthesis Vastgoedkunde

*Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen*

*In samenwerking met
Deloitte Real Estate Advisory*

Hoe presteren Grondbedrijven?

“Een onderzoek naar processen en perspectieven van Grondbedrijven.”



Deloitte.

Auteur : T.A. Huijben

Studentnummer : s1644343

Datum : december 2008

Colofon

Titel: Hoe presteren Grondbedrijven?
Ondertitel: Een onderzoek naar processen en perspectieven van Grondbedrijven.
Omvang: 64 pagina's (inclusief bijlagen)
Bijlage: 7 bijlagen
Status: Eindversie

Auteur: T.A. Huijben
T.A.Huijben@student.rug.nl

Onderwijsinstelling: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Afstudeerrichting Vastgoedkunde
Landleven 1 Postbus 800
9747 AD Groningen 9700 AV Groningen
Tel: 050-363 3895
Internet: <http://www.rug.nl/frw>



Eerste begeleider universiteit

Prof. Dr. J.G. Lambooy
j.lambooy@geo.uu.nl

Tweede begeleider universiteit

Prof. Dr. E.F. Nozeman
e.f.nozeman@rug.nl

Afstudeerbedrijf: Deloitte Real Estate Advisory
Orteliuslaan 1041 Postbus 85104
3528 BE Utrecht 3508 AC Utrecht
Tel: 030-299 5500
Internet: <http://www.deloitte.nl>



Begeleider Deloitte Real Estate Advisory

Drs. J.F. de Miranda
fdemiranda@deloitte.nl

Datum: December 2008

Samenvatting

Grondbeleid is opnieuw, of eigenlijk nog steeds, een actueel en politiek gevoelig onderwerp. De grote financiële belangen spelen hierbij een belangrijke rol. Automatisch staat daarmee het Grondbedrijf¹ in de schijnwerpers. Toch zijn er geen eenduidige indicatoren waar het presteren van een Grondbedrijf op beoordeeld kan worden. Daarnaast speelt de vraag of de verschillende stakeholders wel beschikken over de juiste informatie om het Grondbedrijf te kunnen beoordelen, want het Grondbedrijf wordt vaak gezien als een black box (Keers et al., 2003). Om een beter inzicht te verkrijgen in de gemeentelijke organisatie is in 2002 de wet dualisering gemeentebestuur en in 2004 het Besluit Begroting en Verslaglegging provincies en gemeenten (BBV) geïntroduceerd. Toch brachten deze twee ontwikkelingen nog niet de instrumenten om het presteren van Grondbedrijven inzichtelijk te maken. Inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijven is dan ook het doel van deze Masterthesis. In dit kader is de volgende hoofdvraag gedefinieerd:

“Aan de hand van welke (meetbare) indicatoren kan het presteren van Grondbedrijven worden beoordeeld?”

Als basis voor het behalen van het onderzoeksdoel en het beantwoorden van de hoofdvraag is het referentiemodel Grondbedrijven opgesteld. De basis voor dit referentiemodel Grondbedrijven ligt in het verrichte literatuuronderzoek omtrent het grondbeleid en de Grondbedrijven en overleg met deskundigen. Verder is het 7S-model van McKinsey (Peter en Waterman, 1983) een inspiratiebron. Uiteindelijk zijn na de verkregen inzichten onder de dertig grootste Nederlandse gemeenten, het Grondbedrijvenonderzoek uitgevoerd. Voor dit onderzoek zijn per gemeente vier stakeholders middels een elektronische vragenlijst bevraagd. De vier stakeholders; gemeente bestuur (verantwoordelijk wethouder grondzaken), hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontoller en (senior) planeconoom, zijn bepaald aan de hand van het linkage-model van Grunig en Hunt (1984).

Grondbeleid

Voor dit rapport is de volgende definitie van het begrip grondbeleid gehanteerd:

“Het gemeentelijk beleid, dat er op gericht is om veranderingen in het grondgebruik te realiseren door het verwerven, (tijdelijk) beheren, (her)inrichten en uitgeven van gronden, ter verwezenlijking van doelstellingen op de diverse terreinen van overheidszorg.”

Overheden interveniëren op de grondmarkt met als doel maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen. Hierbij gaat het niet alleen om het realiseren van een bepaald ruimtegebruik, maar ook om een juiste verdeling van kosten en baten voor de ruimtelijke inrichting (IBO, 2000).

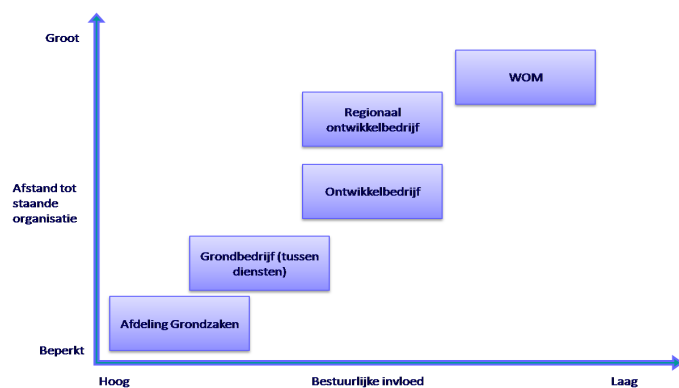
Historisch gezien heeft het grondbeleid vele veranderingen ondergaan. De inwerkingtreding van de Wro medio 2008 is de laatste wijziging. Deze continue verandering heeft grote invloed op de context waarin Grondbedrijven opereren. Daarnaast hebben ook de gemeenteraden invloed op de context waarbinnen Grondbedrijven werken, zoals het opstellen van een nota grondbeleid of de keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid.

¹ De term ‘Grondbedrijf’ is een verzamelbegrip voor de gemeentelijke afdeling grondzaken, het gemeentelijke grondbedrijf en het gemeentelijke ontwikkelingsbedrijf.

Grondbedrijf

Het Grondbedrijf is de organisatorische eenheid binnen de gemeente die de primaire verantwoordelijkheid van het te voeren grondbeleid draagt. Iedere gemeente heeft een vrije keuze in de positionering van het Grondbedrijf. Het verzamelbegrip Grondbedrijf is opgebouwd uit afdelingen grondzaken, grondbedrijven en (regionale) ontwikkelbedrijven. Figuur a, geeft de afstand tot de gemeentelijke organisatie en de bestuurlijke invloed weer.

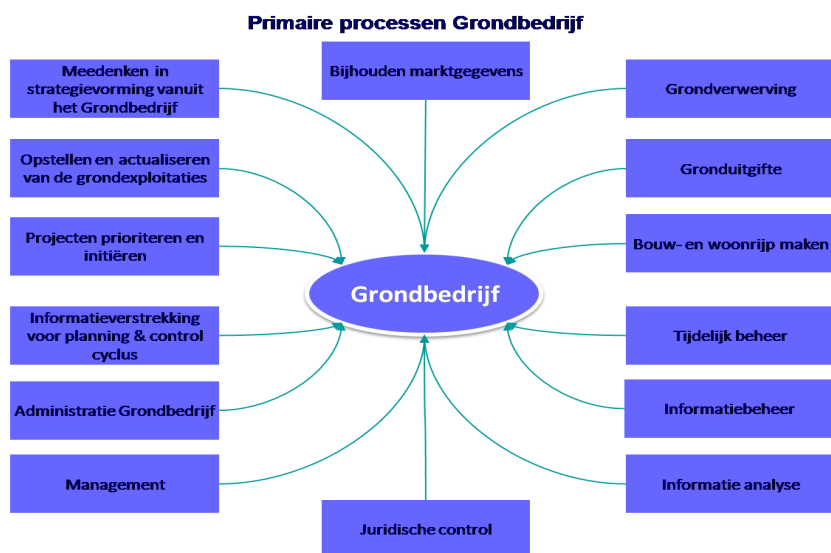
Figuur a: Positionering Grondbedrijf (Ten Have et al., 2007)



Om de werkzaamheden van Grondbedrijven inzichtelijk te maken zijn voor deze Masterthesis in figuur b, de primaire Grondbedrijf processen in kaart gebracht op basis van recente onderzoeken van Deloitte FAS/REA bij de gemeente Eindhoven (2006) en Almere (2008).

Figuur b: primaire processen Grondbedrijf (bron: eigen illustratie)

Tot slot werken Grondbedrijven steeds vaker samen met marktpartijen. Deze samenwerking, publiek private samenwerking (PPS), is bedoeld om ruimtelijke doelstellingen zoals woningbouw te realiseren. Naast actief (publieke ontwikkeling) en faciliterend (private ontwikkeling) grondbeleid zijn er drie samenwerkingsvormen met marktpartijen te onderscheiden; concessiemodel, bouwclaimmodel en het joint-venturemodel.



Tot slot werken Grondbedrijven steeds

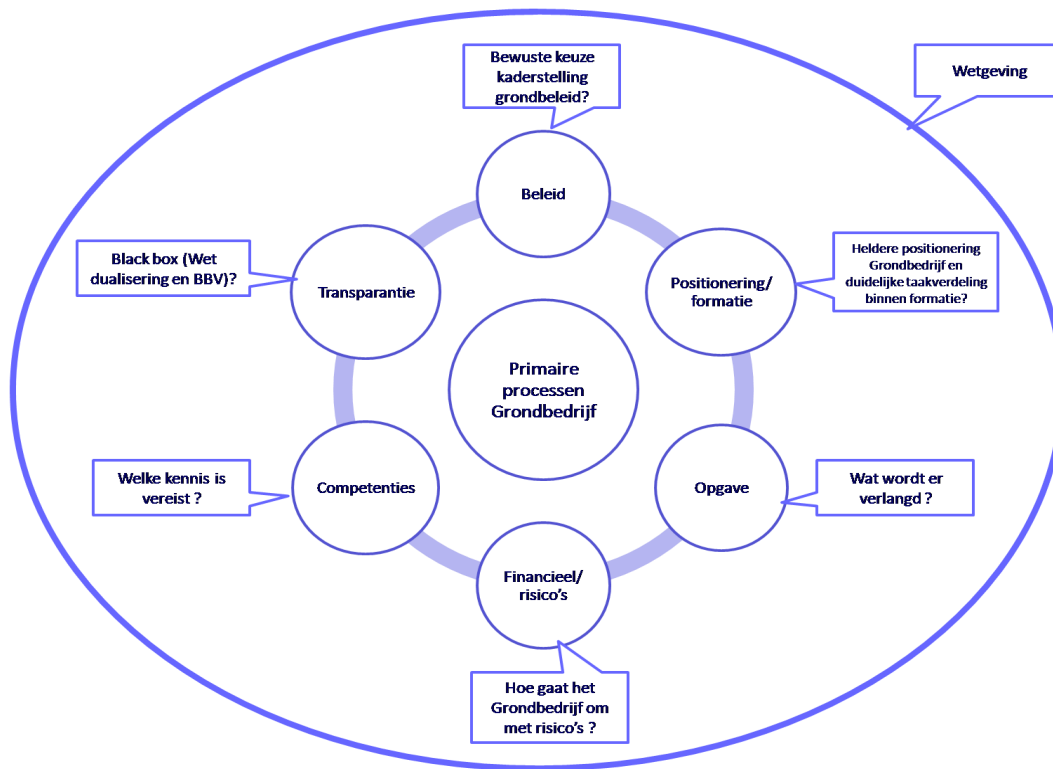
vaker samen met marktpartijen. Deze samenwerking, publiek private samenwerking (PPS), is bedoeld om ruimtelijke doelstellingen zoals woningbouw te realiseren. Naast actief (publieke ontwikkeling) en faciliterend (private ontwikkeling) grondbeleid zijn er drie samenwerkingsvormen met marktpartijen te onderscheiden; concessiemodel, bouwclaimmodel en het joint-venturemodel.

Referentiemodel Grondbedrijven

Aan de hand van de literatuurstudie en na overleg met deskundige is het referentiemodel Grondbedrijven opgesteld, figuur c. Centraal in het model staan de primaire Grondbedrijf processen uit figuur b. Om deze processen zijn een zestal perspectieven geplaatst die bepalend zijn voor het Grondbedrijf en die te samen het presteren van het Grondbedrijf bepalen. Tot slot wordt het geheel omsloten door de wetgeving welke betrekking heeft op het Grondbedrijf.

Als uitgangspunt voor een goed presterend Grondbedrijf geldt dat de zes perspectieven uit het referentiemodel Grondbedrijven in balans horen te zijn. Uiteraard gaat het daarbij niet alleen om het Grondbedrijf, maar ook om de samenhang tussen de perspectieven en de betreffende stakeholders uit het linkage-model. Een helder uitgewerkt perspectief stelt de stakeholders in staat snel en inzichtelijk af te lezen in hoeverre de doelstellingen effectief worden gerealiseerd en dus hoe het Grondbedrijf presteert.

Figuur c: Referentiemodel Grondbedrijven (bron: eigen illustratie)



Conclusie

Voor het Grondbedrijvenonderzoek zijn onder de dertig grootste gemeenten vier stakeholders per gemeente geënquêteerd. De betreffende stakeholders zijn geselecteerd aan de hand van het Linkage-model van Grunig en Hunt (1984). De beoordeling van het presteren van het Grondbedrijf heeft geen opvallende uitschieters aan het licht gebracht. Alle stakeholders beoordeelden het presteren van het Grondbedrijf met een voldoende. Wel is duidelijk geworden dat de senior planeconoom de bindende factor is binnen het Grondbedrijf. Verder is aangetoond dat de laatste drie jaar de focus van de prestaties van het Grondbedrijf lag bij drie perspectieven, te weten:

- Opgave;
- Financieel/risico;
- Transparantie.

Inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijven is met het onderhavig onderzoek in beeld gebracht. Het doel van het onderzoek is hiermee behaald. De gewenste indicatoren zijn in het referentiemodel Grondbedrijven omgezet in perspectieven. Hierdoor ontbreekt de gewenste directe meetbaarheid van Grondbedrijven. Toch is het mogelijk het presteren van Grondbedrijven dankzij de perspectieven indirect te beoordelen. Tot slot is het belangrijk om te onderstrepen dat de samenhang tussen de perspectieven ze afhankelijk maakt van elkaar. Zo geeft een mooi financieel resultaat nog geen goed presterend Grondbedrijf en goed beleid is een belangrijke basis maar nog geen garantie voor een goed presteren. Het goed presteren van het Grondbedrijf is alleen gewaarborgd als de zes perspectieven in balans zijn.

Voorwoord

Het voorliggend rapport is het resultaat van een studie naar het presteren van Grondbedrijven. Dit rapport is het afsluitend onderdeel van de master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. Naast het doel om het presteren van Grondbedrijven inzichtelijk te maken, is het aantonen van voldoende academische kennis en kunde dankzij dit onderzoek gediend.

Dat rapport is in zijn huidige vorm niet zonder hulp en advies van ander tot stand gekomen. Daarom wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken enkele dankwoorden tot hen te richten die bereid waren tot het delen van inzichten en kennis met mij.

Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider, namens de universiteit, J. Lambooy ontzettend bedanken. U interesse, enthousiasme en goede bereikbaarheid in combinatie met een kritische houding werkte zeer motiverend en verhelderend.

Ten tweede gaat mijn dank uit naar alle collega's van Deloitte Real Estate Area Development. Dankzij deze collega's heb ik het gedurende mijn afstudeerperiode ongelooflijk naar mijn zin gehad. Niet alleen kon ik bij hen terecht voor inhoudelijke feedback voor mijn onderzoek, ook een goed gesprek of een moment van ontspanning gingen zij niet uit de weg.

In het bijzonder wil ik mijn begeleider bij Deloitte, Frank de Miranda, bedanken voor de plezierige begeleiding en de scherpe analyses. Dankzij deze feedback was het mogelijk steeds weer een stap voorwaarts te maken met mijn onderzoek.

Ten derde, maar daarom niet minder, gaat mijn dank uit naar alle personen die medewerking hebben verleend aan mijn onderzoek. Zonder de respondenten van mijn Grondbedrijvenonderzoek zou dit rapport niet tot stand zijn gekomen of in ieder geval een stuk minder interessant zijn geworden.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun, interesse en motivering. Ook mijn vrienden dank voor de feedback, afleiding en de nuttige gedachten wisselingen.

Tom Huijben

Oosterhout, december 2008

Inhoudsopgave

Colofon	I
Samenvatting	II
Voorwoord	V
Inhoudsopgave	VI
Overzicht figuren en tabellen	VIII
Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet	- 1 -
1.1 Inleiding	- 1 -
1.2 Onderzoeksdoel en vraagstelling	- 3 -
1.3 Onderzoeksopzet	- 5 -
1.4 Afbakening	- 7 -
1.5 Onderzoeksstrategieën en methode van onderzoek	- 8 -
1.6 Opdrachtgever	- 9 -
1.7 Leeswijzer	- 9 -
Hoofdstuk 2: Gemeentelijk grondbeleid	- 10 -
2.1 Inleiding	- 10 -
2.2 Definitie grondbeleid	- 10 -
2.3 Doelstellingen grondbeleid	- 11 -
2.4 Ontwikkelingen (gemeentelijke) grondbeleid	- 12 -
2.5 Zakelijke grondmarkt	- 15 -
2.6 Actief en faciliterend grondbeleid	- 16 -
2.7 Grondbeleid en BBV	- 19 -
2.8 Grondbeleid en dualisme	- 20 -
2.9 Conclusie	- 21 -
Hoofdstuk 3: Grondbedrijf	- 22 -
3.1 Inleiding	- 22 -
3.2 Historie Grondbedrijf	- 22 -
3.3 Positionering Grondbedrijf	- 23 -
3.4 Processen Grondbedrijf	- 25 -
3.5 Grondexploitatie modellen	- 27 -
3.6 Grondprijsmethoden	- 32 -
3.7 Conclusie	- 33 -

Hoofdstuk 4: Referentiemodel Grondbedrijven	- 34 -
4.1 Inleiding	- 34 -
4.2 Referentiemodel Grondbedrijven	- 35 -
4.3 Zes perspectieven Grondbedrijf	- 36 -
4.4 Voortzetting onderzoek	- 37 -
Hoofdstuk 5: Grondbedrijvenonderzoek	- 38 -
5.1 Inleiding	- 38 -
5.2 Linkage-model	- 38 -
5.3 Onderzoeksproces	- 40 -
5.4 Vragenlijsten stakeholders	- 40 -
5.5 Uitkomsten Grondbedrijvenonderzoek	- 42 -
5.6 Interpretaties prestaties Grondbedrijven	- 45 -
5.7 Conclusies	- 46 -
Hoofdstuk 6: Conclusie	- 47 -
6.1 Algehele conclusie	- 47 -
6.2 Beantwoorden hoofdvraag en deelvragen	- 49 -
6.3 Vervolgonderzoek	- 51 -
Literatuurlijst	- 52 -
Afkortingen	- 55 -
Bijlagen	- 56 -
Bijlage 1: De dertig grootste gemeenten qua inwoners aantallen	- 56 -
Bijlage 2: Vragenlijst bestuur	- 57 -
Bijlage 3: Vragenlijst hoofd Grondbedrijf	- 58 -
Bijlage 4: Vragenlijst senior planeconoom	- 61 -
Bijlage 5: Vragenlijst vakdienstcontroller	- 62 -
Bijlage 6: Grondbedrijvenonderzoek: respons	- 63 -
Bijlage 7: Grondbedrijvenonderzoek: Beoordeling presteren Grondbedrijf	- 64 -

Overzicht figuren en tabellen

Figuren:

- Figuur 1: Onderzoeksopzet pagina: -5-
- Figuur 2: Positionering Grondbedrijf pagina: -25-
- Figuur 3: Primaire processen Grondbedrijf pagina: -27-
- Figuur 4: Overgang grondexploitatiemodellen pagina: -28-
- Figuur 5: 7S-model McKinsey pagina: -34-
- Figuur 6: Referentiemodel Grondbedrijven pagina: -35-
- Figuur 7: Linkage-model pagina: -38-
- Figuur 8: Beoordeling Grondbedrijven pagina: -43-

Tabellen:

- Tabel 1: Zuiver actief grondbeleid versus zuiver faciliterend grondbeleid pagina: -19-
- Tabel 2: Rolverdeling raad en college pagina: -21-
- Tabel 3: Vergelijking grondexploitatiemodellen pagina: -31-
- Tabel 4: Perspectieven Grondbedrijf pagina: -37-
- Tabel 5: Perspectieven Grondbedrijf versus prestaties Grondbedrijf pagina: -44-
- Tabel 6: Dertig grootste gemeenten pagina: -56-
- Tabel 7: Respons: stakeholders Grondbedrijvenonderzoek pagina: -63-
- Tabel 8: Respons: gemeenten Grondbedrijvenonderzoek pagina: -63-
- Tabel 9: Beoordeling presteren Grondbedrijf pagina: -64-

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoekopzet

Het doel van dit onderzoek is inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijven¹. In Hoofdstuk één wordt het doel van deze Masterthesis verder geïntroduceerd en het onderwerp van het onderzoek nader belicht. De te beantwoorde onderzoeksvraag wordt gesteld en haar deelvragen. Na de methode van onderzoek wordt het hoofdstuk afgesloten met de leeswijzer die de hoofdlijnen van de Masterthesis beschrijft.

1.1 Inleiding

Grondbeleid is opnieuw, of eigenlijk nog steeds, een actueel en politiek gevoelig onderwerp. De grote financiële belangen spelen hierbij een belangrijke rol. Automatisch staat daarmee het Grondbedrijf in de schijnwerpers. Ondanks deze belangstelling slaagt het Grondbedrijf er in veel gemeenten slecht in duidelijk te maken wat het doet. De verschillende actoren van het Grondbedrijf hebben allemaal een mening over het presteren van het Grondbedrijf. Toch zijn er geen eenduidige indicatoren waar deze beoordeling op gebaseerd is. Dit ontbreken creëert een onduidelijke situatie. Daarnaast is het maar de vraag of de verschillende actoren wel beschikken over de juiste informatie om een oordeel te geven over het presteren van het Grondbedrijf. Dit vermoeden wordt versterkt omdat het Grondbedrijf wordt gezien als een black box (Keers et al., 2003, p.8). De Wet dualisering gemeentebestuur en Besluit Begroting en Verslaglegging provincies en gemeenten (BBV) waren twee belangrijke aanzetten om deze onduidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie weg te nemen.

1.1.1 Wet dualisering gemeentebestuur

In Nederland is er is dus een trend in de opvatting dat het Grondbedrijf een minder gesloten organisatieonderdeel moet worden, meer transparantie en openheid moet er komen om bijvoorbeeld de prestatie van het Grondbedrijf te kunnen beoordelen. Deze benadering werd versterkt door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze nieuwe wet, ingevoerd op 7 maart 2002, beoogt door een duidelijker rolverdeling tussen gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders de herkenbaarheid van het lokale bestuur en daarmee ook het politieke karakter ervan te versterken . Door de invoering van de wet wijzigde de Gemeentewet (Gem.w) zodanig dat de gemeenteraad vooral kaderstellende en controlerende taken kreeg. De gemeenteraad stelt sindsdien de kaders vast waarbinnen het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) de gemeente bestuurden. En de gemeenteraad controleert de wijze waarop het college van B&W zijn taken verricht (Van den Bosch, 2003).

Hierdoor ontstaat een 'dualistisch bestel' of 'dualisme'. Raad en college vervullen ieder een eigen rol, wat de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van gemeenten ten goede komt: Het college houdt zich bezig met bestuur, de raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.

¹ In dit rapport is de term 'Grondbedrijf' een verzamelbegrip voor de gemeentelijke afdeling grondzaken, het gemeentelijke grondbedrijf en het gemeentelijke ontwikkelingsbedrijf.

De belangrijkste punten uit de Wet dualisering gemeentebestuur zijn (Joseph, 2003):

- Kaderstellende rol gemeenteraad;
- De ontvlechting van het wethouderschap en het raadlidmaatschap: wethouders mogen niet langer tegelijkertijd raadslid zijn. Ook niet-raadsleden kunnen wethouder worden;
- De versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de raad. De raad heeft op dit vlak een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen (bijvoorbeeld een onderzoeksrecht en een recht op ambtelijke bijstand), terwijl bestaande bevoegdheden wettelijk en laagdrempelig worden verankerd (bijvoorbeeld het recht van initiatief en het recht van amendement);
- De verplichte invoering voor alle gemeenten van een rekenkamer(functie) en een griffier ter ondersteuning van de raad.

Naast de bovengenoemde intenties heeft de wet tot doel om de betrokkenheid en deelname van burgers te vergroten.

Vijf jaar na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur geeft de scheiding van bestuurstaken (voor het college) en kaderstellend beleid maken (voor de raad) nog steeds problemen. Veel gemeenteraden kampen met de vraag hoe zij, naast gebruik van grote en grove instrumenten als programmabegrotingen en bestemmingsplannen voor tientallen beleidsgebieden kaders moeten vaststellen. Het feit dat raadsleden parttimers zijn en lang niet alle benodigde informatie hebben maakt het in gebreke blijven van de raad enigszins begrijpelijk (Hartman, 2005). Toch blijkt uit het wettelijk verplichte evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet Dualisering gemeentebestuur, uitgevoerd door Berenschot in 2004, dat een meerderheid van de raadsleden overwegend positief zijn over de effecten van de dualisering. De afstand tussen de raad en het college is vergroot en dat heeft de raad onafhankelijker gemaakt van het college en daarmee ook zijn invloed op de raad vergroot. Desalniettemin is er een vermindering van de politieke stabiliteit van het gemeentebestuur. Dit kenmerkt zich in de toename van conflicten tussen raad en college en het groot aantal wethouders dat de afgelopen jaren het veld heeft moeten ruimen (Hornis, 2005).

De kaderstellende rol van de raad heeft voor het Grondbedrijf invloed op het te voeren beleid, de ruimtelijke kaders (welke opgave speelt er) en welke risico's het Grondbedrijf mag lopen legt de raad vast in de financiële kaders.

Tot slot wil ik opmerken dat het dualisme de samenwerking op regionaal niveau kan frustreren. Wanneer het B&W het regionale belang boven het lokale belang stellen, kunnen zij door de raad hierop worden afgerekend.

1.1.2 BBV

De Wet dualisering gemeentebestuur was de reden om vanaf het begrotingsjaar 2004 de comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95) te vervangen door het BBV. Het BBV heeft geleid tot een betere integratie van het gemeentelijk grondbeleid in de gemeentelijke planning- en controlcyclus. De verplichting om in de programmabegroting aandacht te besteden aan het gemeentelijk grondbeleid heeft veel gemeenten aangezet tot (her)formulering van dit beleid. De eis om in de begroting aandacht te besteden aan de ontwikkeling van het weerstandsvermogen heeft de noodzaak om over heldere financieel-economische kaders voor het grondbeleid te beschikken vergroot.

Dragen deze kaders ook bij aan een betere sturing en controle van het grondbeleid door de gemeenteraad? De indruk bestaat dat veel nota's grondbeleid een obligaat karakter hebben. En een beter ingerichte begroting betekent nog niet dat de gemeenteraad beter gaat sturen of controleren (Savelkoul, 2005). Naast het feit dat Grondbedrijven worden gezien als een black box hebben veel raadsleden onvoldoende inzicht in het functioneren van het Grondbedrijf omdat het de raadsleden vaak ontbeert van kennis van zaken op het gebied van grondbeleid en Grondbedrijf. Ze zijn meestal ook niet thuis in de onroerend-goedmarkt. De Grondbedrijven houden hier weinig of geen rekening mee. De informatie die zij openbaar maken staat vaak bol van het jargon en lijkt vooral bedoeld voor de specialisten. Raadsleden voelen zich hierbij onbehagelijk. Zij weten dat het Grondbedrijf van grote betekenis is voor het volkshuisvestingbeleid en de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Zij zien het financiële gewicht van het Grondbedrijf op de gemeentelijke begroting. Maar het is lastig om er de vinger achter te krijgen, laat staan kaders te stellen en te controleren (Pieters, 2003). Om daar toch een vinger achter te krijgen is het van belang het presteren van Grondbedrijven inzichtelijk te maken. Middels deze Masterthesis wordt getracht aan de hand van een stakeholdersanalyse dit inzicht te verkrijgen en overzichtelijk te maken door het Grondbedrijvenonderzoek.

1.2 Onderzoeksdoel en vraagstelling

Op basis van de gegeven introductie kan het doel van het onderzoek en de hoofdvraag worden geformuleerd:

Het doel van het onderzoek is:

Inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijven.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

“Aan de hand van welke (meetbare) indicatoren kan het presteren van Grondbedrijven worden beoordeeld?”

Als uitgangspunt voor de onderbouwing van de set indicatoren wordt er een referentiemodel voor Grondbedrijven ontwikkeld. Dit referentiemodel Grondbedrijven vormt het fundament voor prestatie-monitoring van de Grondbedrijven. Als basis voor het referentiemodel Grondbedrijven worden de processen van het Grondbedrijf inzichtelijk gemaakt.

1.2.1 Deelvragen

Om het gekozen doel van dit onderzoek te verwezenlijken, en tevens tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de onderstaande deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn geformuleerd aan de hand van twee kernonderwerpen: gemeentelijk grondbeleid en Grondbedrijf. De vragen zijn onderverdeeld in algemene- en specifieke deelvragen.

Gemeentelijk grondbeleid

Algemeen:

- Wat wordt er verstaan onder gemeentelijk grondbeleid?
- Welke doelen streeft de gemeente met dit beleid na?
- Welke relevante ontwikkelingen heeft het gemeentelijk grondbeleid doorgemaakt?
- Welke vormen van grondbeleid zijn er te onderscheiden?

Specifiek:

- Welke (zuivere) vorm van grondbeleid voeren de te onderzoeken gemeenten?
- Behalen de Grondbedrijven van de te onderzoeken gemeenten de gestelde beleids-, organisatorische- en financiële doelstellingen?

Grondbedrijf

Algemeen:

- Wat wordt er verstaan onder het bedrijf dat uitvoering geeft aan het grondbeleid?
- Welke positioneringen zijn er te onderscheiden ten aanzien van het Grondbedrijf?
- Welke (primaire) processen zijn er binnen een willekeurig Grondbedrijf te onderscheiden?
- Welke grondexploitatievormen zijn er te onderscheiden?
- Welke stakeholders zijn er voor het Grondbedrijf te onderscheiden?

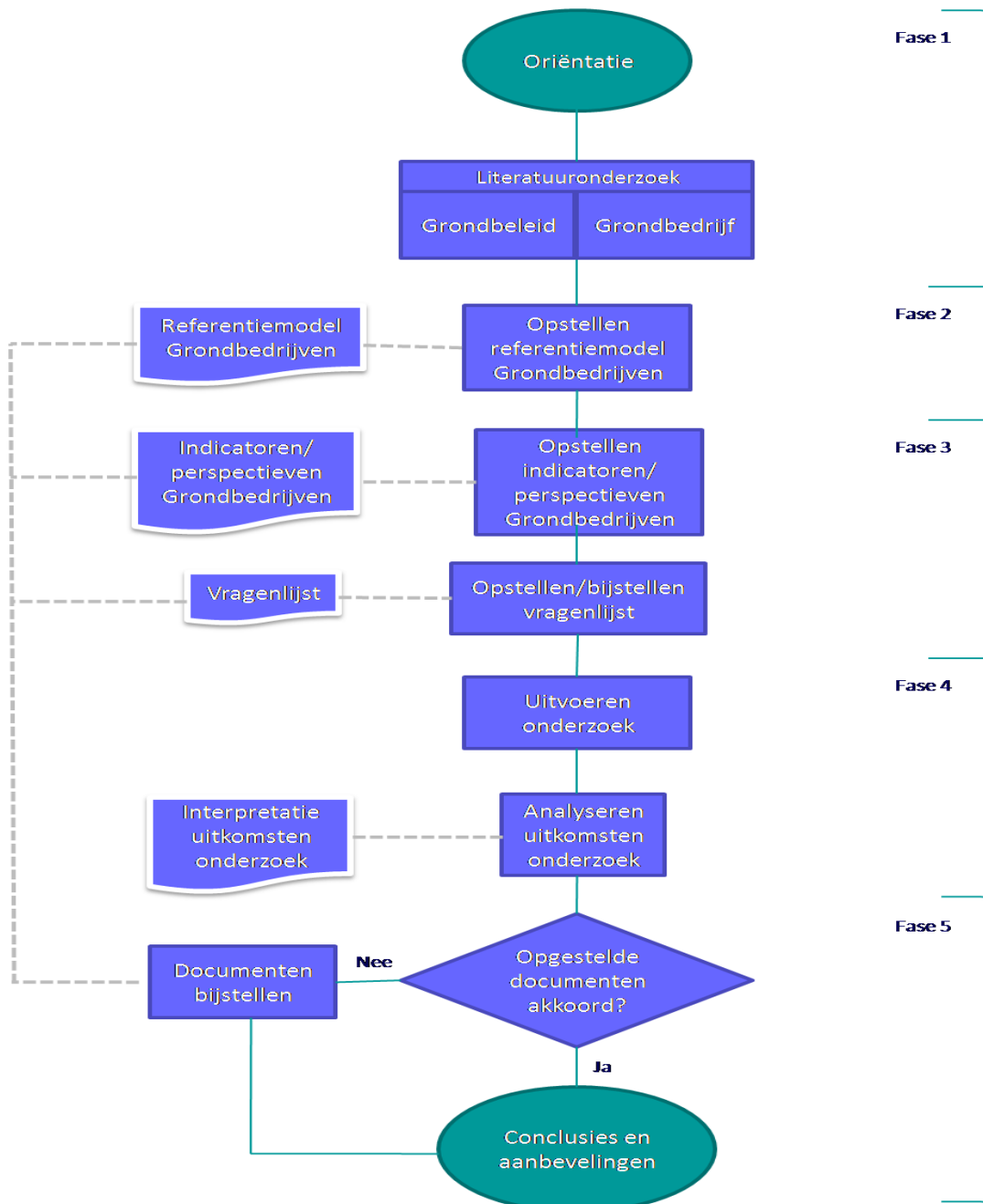
Specifiek:

- Wat zijn de actuele processen van het Grondbedrijf bij de te onderzoeken gemeenten?
- Welke stakeholders hebben direct invloed op het presteren van het Grondbedrijf?
- Welke bouwopgave speelt er bij de te onderzoeken gemeenten?
- Hoe zijn bij de te onderzoeken gemeenten de prestaties van het Grondbedrijf te meten en in samenhang te interpreteren?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek kan volgens de volgende onderzoeksopzet worden weergegeven.

Figuur 1: Onderzoeksopzet



1.3.1 Toelichting fasen onderzoeksopzet

Fase 1: Literatuuronderzoek

In dit eerste deel wordt het onderzoek geïntroduceerd en de richting van het onderzoek aangegeven. Middels een literatuuronderzoek wordt ingegaan op de algemene deelvragen van de twee kernonderwerpen, grondbeleid en het Grondbedrijf. Het doel van deze fase is een gedegen basis te leggen voor het opstellen van het referentiemodel Grondbedrijven.

Fase 2: Referentiemodel Grondbedrijven

De gelegde theoretische basis wordt in deze fase aangevuld met de praktijk. Deze praktische invulling gaat aan de hand van door Deloitte REA opgestelde rapporten voor verschillende opdrachtgevers. Voor dit onderzoek zijn de rapportages aangaande vraagstukken omtrent Grondbedrijven relevant. Naast het bestuderen van deze verslaglegging wordt er ook informatie ingewonnen door middel van gesprekken met enkele deskundigen, aangaande dit onderwerp, binnen de organisatie van de opdrachtgever (Deloitte).

Na het verwerken van de verkregen informatie wordt het referentiemodel Grondbedrijven ontwikkeld. Het model is dus een combinatie van de theorie en ervaringen uit de praktijk. Doel van het referentiemodel is een vereenvoudigde weergave van het Grondbedrijf en haar belangrijkste processen. Daarnaast worden hier de indicatoren vertaald naar perspectieven.

Fase 3: Opstellen vragenlijsten

Om het presteren van Grondbedrijven inzichtelijk te maken wordt na het bepalen van de belangrijkste stakeholders van het Grondbedrijf per stakeholder bepaald welke perspectieven worden onderzocht. Dit gaat aan de hand van het in voorgaande fase opgestelde referentiemodel Grondbedrijven. Voor iedere stakeholder wordt vervolgens een vragenlijst opgesteld. Het doel van het totaal van deze vragenlijsten is het inzichtelijk maken van het presteren van het Grondbedrijf.

Fase 4: Grondbedrijvenonderzoek

Met behulp van de vragenlijsten uit de voorgaande fase wordt het Grondbedrijvenonderzoek uitgevoerd door het elektronisch verzenden van de enquête aan de (vier) belangrijkste stakeholders onder de dertig grootste gemeenten van Nederland². Vervolgens worden de resultaten verwerkt en waar nodig worden de opgestelde documenten bijgesteld voor vervolgonderzoek. Doel van deze toetsing is om een meer solide referentiemodel Grondbedrijven te verkrijgen, de vragenlijsten per stakeholder te toetsen in de praktijk en het presteren van de Grondbedrijven van de geënquêteerde gemeenten inzichtelijk te maken .

Fase 5: Afronding

Na de toetsing worden de laatste bevindingen verwerkt en eventuele aanpassingen doorgevoerd. Alle deelvragen zijn in dit stadium van het onderzoek beantwoord en dus kan in deze laatste fase de hoofdvraag worden beantwoord.

Tot slot worden de conclusies van het onderzoek geformuleerd en om verder onderzoek naar het onderwerp te ondersteunen worden daarvoor aanbevelingen gedaan.

² Zie paragraaf 1.4 voor een definiëring van deze doelgroep. Voor een overzicht van de betreffende gemeenten zie bijlage 1.

1.4 Afbakening

Het Grondbedrijf is hier afgebakend als de organisatorische eenheid binnen de gemeente, die de primaire verantwoordelijkheid van het te voeren grondbeleid draagt. In deze Masterthesis wordt over het algemeen gesproken over het Grondbedrijf. Een benaming die in een aantal gemeenten niet wordt gebruikt. Naast het Grondbedrijf is de afdeling Grondzaken ook een veel voorkomende benaming. In enkele grotere gemeenten zijn ze zelfs gekomen tot de oprichting van een Ontwikkelingsbedrijf voor het gehele gemeentelijke vastgoed, hierin is het voormalige Grondbedrijf geïntegreerd. Voor dit afstudeeronderzoek is alleen gekeken naar de processen van het voormalige Grondbedrijf binnen het Ontwikkelingsbedrijf. Ten opzichte van het ontwikkelingsbedrijf is de term 'Grondbedrijf' misschien ouderwets toch is het een uniform begrip voor de verschillende organisatiebenamingen.

Voor het Grondbedrijvenonderzoek is de doelgroep afgebakend door alleen de Grondbedrijven van de dertig grootste Nederlandse gemeenten in dit afstudeeronderzoek mee te nemen. Voor de kwalificatie van de grootte van een gemeente wordt er gekeken naar de omvang in aantal inwoners. Zie bijlage 1 voor een overzicht van deze gemeenten. De keuze voor de dertig grootste gemeenten is gemaakt met de verwachting een betere input te ontvangen van de Grondbedrijven welke opereren binnen een 'grote' gemeente ten opzichte van gemeenten met een kleinere schaal. Dit omdat grotere gemeenten bewuster een grondbeleid voeren in plaats van een situatie afhankelijk beleid van kleine gemeenten.

Dit onderzoek richt zich volledig op Nederland omdat Grondbedrijven een typisch Nederlands fenomeen is. In landen als Duitsland, Spanje, Denemarken en Groot Brittannië is de sturing vanuit de overheid primair gericht op de gewenste functieveranderingen en kostendekking. Als overheden meedelen in financiële opbrengsten van gebiedsontwikkeling zoals dat in Nederland gaat is in de eerdergenoemde landen 'not done' (Deloitte, 2008, p.38). Zo kent de Engelse praktijk niet zoiets als een Grondbedrijf. Het bouwrijp- en woonrijp maken van een terrein wordt daar bijna in alle gevallen door marktpartijen uitgevoerd als integraal onderdeel van de gebiedsontwikkeling (Deloitte, 2008, p.9).

Het referentiemodel Grondbedrijven is een kader om te komen tot een geobjectiveerde wijze van het kijken naar Grondbedrijven. Het begrip 'kader' wordt omschreven als randvoorwaarde, eis of norm waaraan moet worden voldaan.

Het is de bedoeling om de indicatoren af te leiden aan de hand van het referentiemodel. Een indicator wordt hier omschreven als een meetbaar aspect dat een aanwijzing geeft over ondermeer de kwaliteit en doelmatigheid van bedrijfsprocessen binnen Grondbedrijven. Sommige organisatieketengetallen hebben het zelfde karakter als indicatoren, in deze gevallen worden die ook meegenomen.

In het vervolg van dit rapport wordt de vertaalslag gemaakt van aandachtsgebied naar perspectief en waar mogelijk indicator. Het onderscheid tussen indicator en perspectief zit in het gegeven dat indicatoren direct meetbaar zijn en perspectieven indirect. Daarnaast geven perspectieven weer hoe belanghebbende tegen het Grondbedrijf aankijken.

1.5 Onderzoeksstrategieën en methode van onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel om het presteren van Grondbedrijven aan de hand van een stakeholdersanalyse in kaart te brengen en op die manier te achterhalen welke indicatoren het presteren van een Grondbedrijf inzichtelijk maken. Om dit wetenschappelijke vraagstuk op te lossen, zijn niet alleen een onderzoeksdoel en vraagstelling opgesteld, maar ook de omstandigheden waaronder het onderzoek plaatsvindt, hoe de gegevens worden verzameld en wie er aan het onderzoek meedoen. Er is sprake van een onderzoeksstrategie.

Vier onderzoeksstrategieën zijn te onderscheiden ('t Hart, et al., 1998,p.93):

- Bureauonderzoek;
- Enquête;
- Veldonderzoek;
- Experiment.

Voor de onderzoeksstrategieën bureauonderzoek en enquête zijn gebruikt voor dit afstudeeronderzoek. Hieronder worden deze twee strategieën kort toegelicht en verklaard waarom er gekozen is voor deze strategieën.

1.5.1 Bureauonderzoek

Zoals in de naam al is aangegeven is het voor een bureauonderzoek niet noodzakelijk om het kantoor te verlaten voor het verzamelen van data. Er wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur en/of ander bijeengebracht materiaal. De meest gangbare wijze is het opvragen van literatuur, deze te bestuderen en daar conclusies aan te verbinden. Daarom wordt bureauonderzoek vaak literatuurstudie genoemd (Van der Zee, 2007, p.182).

Het doel van een bureauonderzoek kan omschreven worden als het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen (Verschuren, 2003). De verkregen informatie levert vaak niet die informatie op welke noodzakelijk wordt geacht voor het oplossen van het eigen probleem. Vaak is er de wens om over meer gedetailleerdere informatie te beschikken welke meer toegespitst is op de eigenprobleemstelling. Bureauonderzoek is dan ook slechts een beginpunt van een onderzoek, inlezen in de problematiek en nagaan wat elders al bekend is. Door het uitvoeren van een vervolgonderzoek kan de daarna gewenste nieuwe informatie achterhaald worden (Van der Zee, 2007, p.183).

1.5.2 Enquête

Voor het vervolgonderzoek is gekozen voor een stakeholdersanalyse waarna een enquête wordt uitgezet. 't Hart, et al.(1998, p.94) omschrijft de enquête als een strategie waarmee de onderzoeker informatie verzamelt door middel van het stellen van vooraf opgestelde vragen aan de onderzochte of respondenten.

Het doel is om de kennis die is opgedaan tijdens het bureauonderzoek in de praktijk te verifiëren. Voor dit onderzoek speelt met name de vergelijkbaarheid van gegevens een grote rol. Het is van groot belang dat er voor de enquêtes eenduidige heldere definities worden gehanteerd, zodat er aan de hand van de uitkomsten een betrouwbaar referentiepunt voor vervolgonderzoek wordt gecreëerd. Het enquêteren van de Grondbedrijven gebeurt middels elektronische vragenlijsten. Voor iedere stakeholder wordt een vragenlijst opgesteld.

Naast het enquêteren is er ook voor gekozen om bij enkele grondbedrijven een interview af te nemen. De selectie van de te interviewen gemeenten zal gebeuren aan de hand van de uitkomst van de enquêtes. Deze zijn dus niet op voorhand geselecteerd. Het doel van de interviews is om op een informele manier meer inzicht in het presteren van de Grondbedrijven te verkrijgen. Daarnaast maakt een interview het mogelijk om ten tijde van het gesprek de opgestelde vragenlijsten te toetsen voor vervolgonderzoek.

De interviews ondersteunen de uitkomsten van de enquête en worden gebruikt om de conclusies en aanbevelingen empirisch te controleren.

1.6 Opdrachtgever

Deloitte is met ongeveer zes duizend medewerkers en kantoren door heel Nederland de grootste organisatie op het gebied van accountancy, belastingadvies, consulting en financiële advisering. Deloitte Nederland is een (onafhankelijke) memberfirm van Deloitte Touche Tomatsu.

Deloitte Real Estate Advisory (REA) is onderdeel van Deloitte Financial Advisory Services (FAS). REA richt zich op de advisering van vastgoedorganisaties op het gebied van strategie, fusies en overnames, advisering aan overheden, organisatie ontwikkeling en vastgoedwaardering. REA werkt vanuit drie locaties in Nederland met ieder haar eigen focus; Rotterdam: Strategy Advisory, Amsterdam: Project en Portfolio Advisory, Utrecht: Area Development en PPP.

Het afstudeeronderzoek wordt uitgevoerd bij Deloitte Real Estate Area Development en PPP (READ). Deze afdeling richt zich op multidisciplinaire advisering over zowel publiek-private en publiek-publieke samenwerkingsverbanden, gemeentelijk en provinciaal grondbeleid en locatieontwikkeling, bedrijfsverplaatsing en ruimtelijk-economisch beleid. Aan het eind van dit rapport worden de conclusies voor de opdrachtgever weergegeven.

1.7 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is uiteengezet wat er onderzocht wordt en de methode van onderzoek is weergegeven. Het vervolg van dit onderzoek is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk twee belicht het eerste kernonderwerp, gemeentelijk grondbeleid, en de ontwikkelingen die dit beleid heeft doorgemaakt. Tevens worden ook de twee (zuivere) vormen van grondbeleid, actief en faciliterend, behandeld. Tot slot wordt er ook aandacht geschonken aan het BBV en het dualisme in relatie tot grondbeleid.

Hoofdstuk drie gaat in op het tweede kernonderwerp, het Grondbedrijf. Als eerste een historische beschrijving om vervolgens de verschillende positioneringen van het Grondbedrijf te behandelen. Daarna worden de primaire processen van het Grondbedrijf benoemd. Tot slot worden de verschillende grondexploitatiemodellen beschreven. Deze geven aan in welke mate het Grondbedrijf samenwerkt met de marktpartijen.

In hoofdstuk vier wordt het referentiemodel Grondbedrijven gepresenteerd. Hierbij zijn zowel de literatuur alsmede experts geraadpleegd. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de indicatoren vertaald naar (zes) perspectieven, welke tot slot inhoudelijk worden behandeld.

Hoofdstuk vijf staat volledig in het teken van het Grondbedrijvenonderzoek. Naast het bepalen van de stakeholders worden de vier vragenlijsten besproken en de resultaten van het Grondbedrijvenonderzoek beschreven.

Hoofdstuk zes is concluderend van aard. Ook worden enkele aanbevelingen aangereikt voor vervolg onderzoek. Ten slotte wordt het rapport afgesloten met de gebruikelijke literatuurlijst en de bijlagen.

Hoofdstuk 2: Gemeentelijk grondbeleid

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het gemeentelijk grondbeleid en de redenen van dit te voeren beleid. Na de beschrijving waarom overheden grondbeleid voeren zal worden ingegaan op de ontwikkelingen die dit beleid in de loop der jaren heeft doorgemaakt. Daarnaast worden de twee meest zuivere vormen van grondbeleid behandeld. Tot slot wordt ingegaan op het BBV en dualisme ten opzichte van het grondbeleid.

2.1 Inleiding

Overheidsbemoeienis en grond zijn door de betrokkenheid van de overheid met het product gewenst en noodzakelijk met elkaar verbonden. De ruimtelijke ordening wordt geconfronteerd met steeds meer en grotere ruimteclaims en Nederland zal qua oppervlakte (vrijwel) niet meer groeien, grond is een schaars goed in Nederland. Schraven (2002). Daar komt bij dat het aanbod niet of nauwelijks is te vermeerderen c.q. uit te breiden. De vraagkant van de markt is door verschillende ontwikkelingen (enorm) gegroeid. Oorzaken van dit gestegen ruimte beslag is de (afnemende) groei en veranderende samenstelling van de bevolking, expansiedrift van bedrijven, en maatschappelijke processen als individualisering, emancipatie en integratie (Van Driel, 2005, p.20). De vraag naar en het aanbod van grond werken dus tegengesteld.

Ten gevolge van de schaarste aan grond zullen er in Nederland wat betreft grondgebruik dus keuzes gemaakt moeten worden. Er zijn verschillende bestemmingen c.q. functies die aan grond kunnen worden toegerekend, zoals woningbouw, kantoren, winkels, bedrijventerreinen, natuur, landbouw, recreatie, openbare ruimten etc. Naast de soort bestemming uit deze segmentering zich met name in de verscheidenheid van de grondprijzen. Gronden ten behoeve van wonen, kantoren en winkels zijn over het algemeen het hoogst en voor natuur het laagst in prijs. Vanuit dat oogpunt zijn publieke functies onaantrekkelijk voor marktpartijen. Indien de grondpartijen zelf, zonder tussenkomst van een regisseur, de bestemming van gronden gaan bepalen, dan gaat dit ten koste van de publieke bestemmingen. Deze situatie typeert Van Brok (2000, p.94) als een gebrekkige werking van de grondmarkt. Het CPB sprak in 1999 (p.31) zelfs van een marktfalen. Deze gebrekkige markt is voor de overheid één van de belangrijkste motieven om in te grijpen op de grondmarkt.

Een tweede motief voor de overheid om nadrukkelijker te interveniëren op de grondmarkt zijn de externe effecten die aan het gebruik van gronden kleven (CPB, 1999, p.31). Hierbij zijn positieve en negatieve effecten te onderscheiden. De nabijheid van bossen en waterpartijen hebben veelal een waardeverhogend effect op nabijgelegen gronden. Daarentegen hebben (zware) industrieterreinen een devaluerend effect op de waarde van omliggende gebieden. Om deze positieve externe effecten te stimuleren en de negatieve externe effecten zoveel mogelijk te neutraliseren grijpt de overheid in.

2.2 Definitie grondbeleid

De vorige paragraaf beschreef dat het gewenst is dat de overheid zich bemoeit met het product grond. Daarom denken we bij grondbeleid al snel aan 'de overheid'. Daarmee gaan we voorbij aan het feit dat ook andere actoren, zoals bouwondernemingen, grondbeleid voeren (Overwater, 2002, p.28). Dit beleid is echter primair voor het verkrijgen van strategische posities. In dit onderzoek is er sprake van grondbeleid door (lokale) overheden als er gesproken wordt over grondbeleid.

Maar hoe is grondbeleid te definiëren? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. Er zijn meerdere varianten om dit beleid te definiëren. In deze paragraaf worden deze varianten niet chronologisch maar in proces van ontwikkeling behandeld.

Het rijk beschrijft in zijn Nota Grondbeleid (minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2001, p.35) het grondbeleid als:

“Het geheel aan geschreven en ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt”.

Ofwel, grondbeleid is wat overheden voorschrijven en doen met betrekking tot het handelen met en in grond. Een simpelere, maar heldere definitie hanteert Groetelaers (2004, p.33). Groetelaers omschrijft het grondbeleid als:

“Het doelgericht ingrijpen, middels het daarvoor beschikbare grondinstrumentarium, in de grondmarkt.”

Overwater (2002, p.9) bekijkt het begrip meer praktisch. Hij ziet grondbeleid als het beleidsveld dat zich richt op het tijdig realiseren van nieuwbouwlocaties (stadsuitleg en herstructurering). Naast de praktisch-bestuurlijke aard van grondbeleid beziet Wigmans (1995, p.3) de politieke invalshoek. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te beslissen welke bestemming grond krijgt toegewezen. De definiëring van De Zeeuw (1988, p.9) richt zich op het grondbeleid door de lokale overheid:

“Het gemeentelijk beleid, dat er op gericht is om veranderingen in het grondgebruik te realiseren door het verwerven, (her)inrichten en uitgeven van gronden, ter verwezenlijking van doelstellingen op de diverse terreinen van overheidszorg.”

Gezien de uiteenzetting en achterliggende gedachten van dit onderzoek is de definiëring van De Zeeuw (1988) het meest treffend. Echter in deze definitie ontbreekt naar mijn mening de term beheer. Het gaat hier bijvoorbeeld om gronden die, soms jaren, liggen te wachten alvorens deze bouwrijp worden gemaakt (Van Staal, 2002). Het (tijdelijk) beheren van gronden maakt volgens mijn visie onderdeel uit van de cyclus verwerven, (her) inrichten en uitgeven van gronden. Met deze toevoeging aan de definitie van De Zeeuw wordt voor dit verslag de volgende definiëring van het begrip grondbeleid als uitgangspunt gehanteerd:

“Het gemeentelijk beleid, dat er op gericht is om veranderingen in het grondgebruik te realiseren door het verwerven, (tijdelijk) beheren, (her)inrichten en uitgeven van gronden, ter verwezenlijking van doelstellingen op de diverse terreinen van overheidszorg.”

2.3 Doelstellingen grondbeleid

In paragraaf 2.1 is al aangegeven dat overheden interveniëren op de grondmarkt ter bevordering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Dan gaat het niet alleen om het realiseren van een bepaald ruimtegebruik, maar ook op het verhalen van de kosten die gemoeid zijn met de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting op de gebruikers. De door de overheid gewenste verdeling van de kosten en baten vormt daarmee een doelstelling van het grondbeleid.

Tussen beide doelstellingen zit een duidelijk verband. Naarmate kosten beter verhaald kunnen worden, zijn er gemakkelijker middelen te genereren om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Tot slot is het voor de overheid van belang haar plannen op een doelmatige manier te realiseren, efficiënt te werk gaan en de verschillende overheden dienen elkaar niet tegen te werken. Relevant is dan of overheidspartijen wel voldoende geïnformeerd zijn over elkaars optreden op de grondmarkt, zodat ze elkaar niet voor de voeten kunnen lopen (Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid, IBO, Grondbeleid, 2000, p.39-40).

2.4 Ontwikkelingen (gemeentelijke) grondbeleid

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van het gevoerde gemeentelijke grondbeleid door de Nederlandse overheid behandeld. Wigmans geeft in zijn boek "Grondbeleid en Marktoriëntatie" (1995, p.4-8) een geordend overzicht van deze ontwikkelingen. Deze historische schets start in de tweede helft van de 19^e eeuw, kenmerkend in die periode is de liberale grondpolitiek; (risicovolle) ontwikkelingen werden overgelaten aan particulier initiatief. Gezien deze economische en politieke conjunctuur hield de overheid zich zoveel mogelijk afwezig. Alleen ten behoeve van openbare werken kochten gemeenten gronden aan en verder beperkten ze zich tot het regelen van bouwconcessies.

Met de inwerkingtreding van de Woningwet (WW) van 1901 werd de eerste stap gezet op het gebied van de volkshuisvesting. Met de komst van deze wet stelde de overheid kwaliteitseisen aan bebouwing. Dit leidde tot een sterke prijsstijging van de grond, die juist zo hard nodig was voor de stadsuitbreiding ten gevolge van de urbanisatie in combinatie met de industrialisatie.

Naast de inwerkingtreding van de WW was het ook de herziening van de Ontheffingswet welke het actief grondbeleid mogelijk maakte. Dit te voeren beleid was nodig ten dienste van het volkshuisvestingsvraagstuk. Ondanks de invoering van beide wetten hebben de meeste gemeenten tot de Tweede Wereldoorlog een beleid dat zich beperkt tot het voeren van een voorwaardenstellend en kostenverhalend grondbeleid. De stelselmatige stadsuitbreiding blijft in die periode beperkt tot de grote steden. Tijdens de oorlog kwam de woningbouw stil te liggen. Bovendien werd een deel van de woningvoorraad vernietigd.

De naoorlogse periode stond geheel in het teken van de wederopbouw van Nederland. De vraag naar woningen nam snel toe, als gevolg van uitgestelde huwelijken en de geboortegolf. Dit woningtekort bleef nu niet beperkt tot de grote steden. Door de grote vraag naar goedkope huurwoningen kwam de nadruk te liggen op de sociale woningbouw. De grondmarkt wordt in deze periode beheerst door de overheid. De marktwerking werd door de overheid volledig aan banden gelegd door prijsbeheersing en coördinatie van de gehele bouwkolom. Deze overheidsbemoeienis maakte het voor particuliere bouwondernemingen en beleggers (financieel) onaantrekkelijk om woningen te bouwen. Dit was voor de marktpartijen de reden waarom ze geen behoefte hadden om op de grondmarkt te concurreren met de gemeente (Korthals Altes, 1998, p.506). De lokale overheden werden steeds actiever op de grondmarkt. Ze voerden een actief grondbeleid: vroegtijdige aankoop van ruwe bouwgrond, vaak vooruitlopend op de aanwijzing van de bouwlocatie in streek-, structuur- en bestemmingsplannen. Via grondprijnsbeleid werd een deel van de grondkosten van sociale woningbouw aan duurdere woningtypes toegerekend. Met subsidies dekte het Rijk de risico's van grondexploitaties en woningbouw in belangrijke mate af (IBO Grondbeleid, 2000, p.26).

Pas aan het eind van de jaren '60 van de vorige eeuw begon de vrije sector wat toe te nemen, en daarmee de belangstelling van de marktpartijen voor grond. Mondjesmaat legden ook marktpartijen zich toe op het verwerven van gronden. Met de recessie die eind jaren zeventig inzette, kwam een einde aan de hausse op de woningmarkt, en de belangstelling van marktpartijen voor grond. De woningprijzen daalden spectaculair, de woningbouw in de vrije sector kwam bijna geheel stil te liggen. In reactie hierop schroefde de rijksoverheid de gesubsidieerde woningbouw flink op. De gemeenten konden gronden voor uitbreidingslocaties tegen gematigde prijzen verwerven en zo hun positie op de grondmarkt versterken, het actieve grondbeleid.

Naast de recessie waren het ook in de politiek roerige tijden. De politieke discussie ontstond door de herziening van de grondpolitiek in 1972 door het kabinet Den Uyl. Enkele politieke thema's uit deze periode zijn: de onteigening tegen gebruikswaarde, het gemeentelijke voorkeursrecht en het laten toevallen van, toekomstige, waardestijgingen van de grond aan de gemeenschap (Terpstra, 1988, p.24-25). Op 22 maart 1977 heeft deze grondpolitieke discussie geleid tot de val van het kabinet Den Uyl.

Vanaf de tweede helft van de jaren '80 was de economische recessie omgeslagen in een positief ontwikkelende economie. Desondanks zijn veel gemeenten in deze periode in zwaar weer terecht gekomen. Dit ten gevolge van de verslechterde positie van de gemeentelijke grondbedrijven. Het gevoerde actieve grondbeleid ten tijde van de economische recessie in de jaren zeventig leidde tot de volgende knelpunten bij de gemeentelijke grondbedrijven (Terpstra, 1988, p.119):

- Enorme toename van het financieringstekort;
- Daling bouw in de vrije sector;
- Verdichting³;
- Verandering binnen het rijksprogramma.

Uiteindelijk heeft deze situatie de dominante positie van gemeenten op de grondmarkt aangetast, gemeenten probeerden financieel weer gezond te worden door gronden uit de aanwezige voorraden te gaan verkopen. Ook ontstond er bij de overheid het besef dat niet alleen zij, maar ook de markt kan zorgdragen voor een adequate hoeveelheid kwalitatieve woningbouw. Deze omslag werd aan het eind van de jaren tachtig versterkt door het aantrekken van de prijzen voor nieuwbouwwoningen. Voor marktpartijen werd het dus weer aantrekkelijker om (agrarische) gronden te verwerven met het oog op het realiseren van woningbouw.

Begin jaren '90 publiceerde de overheid deel I van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)(VROM, 1990), in deze nota werden potentiële bouwlocaties publiek gemaakt. Deze uitleglocaties waren nog niet in handen van de lokale overheden bij publicatie. Gemeenten wilden pas over gaan tot grootschalige verwerving als het Rijk zekerheid bood over subsidies (Korthals Altes, 1998, p.506). De Rijksoverheid sprak in die tijd over een 'subsidieverslaving' bij gemeenten (Needham e.a., 1994). Met het afsluiten van de Vinex-convenanten kwamen de gewenste zekerheden, zij het enkele jaren te laat. Marktpartijen hadden intussen wel gronden aangekocht op de bewuste locaties. Marktpartijen garandeerden hiermee de continuïteit van hun bedrijfsvoering

³ Door de verdichting of toename van het aantal woningen per eenheid oppervlakte, is er in totaliteit minder grond nodig.

en een gunstige onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeenten. Uiteindelijk heeft het openbaar maken van de uitleglocaties en het niet adequate handelen door de lokale overheden een einde gemaakt aan de dominantie op de grondmarkt door de overheid, waardoor de beheersbaarheid van het grondbeleid is afgenomen (Korthals Altes, 1998, p.507).

Deze letterlijke en figuurlijke aardverschuiving leidde tot een nieuwe rol voor de marktpartijen. De nieuwe rol zorgde voor concurrerende claims op grond en een oplopende prijs voor ruwe bouwgrond. Uiteindelijk kozen gemeenten en marktpartijen veelal één van de vormen van publiek private samenwerking (PPS) voor de totstandkoming van de VINEX-locaties (Korthals Altes en Groetelaers, 2000, p.37).

De ontwikkelingen de laatste decennia vroegen om een modernisering van het grondbeleid. Met het uitbrengen van de Nota Grondbeleid (Op grond van nieuw beleid) in 2001 (VROM, 2001) is een begin gemaakt met het moderniseren van het grondbeleidinstrumentarium. Het was een nota op hoofdlijnen, waarmee voor het komend decennium de kaders werden gesteld waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid zouden kunnen vormgeven. Als voornaamste doelstellingen voor de Nota Grondbeleid gelden het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid, marktwerking op de grondmarkt, zeggenschap van de burgers en een verhoging van kwaliteit van ruimtegebruik (Ekkers , 2006, p.246)

Tot slot is de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) op 1 juli 2008 vervangen door de herziene Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet is de basis voor de plannen die bepalen hoe Nederland er in de toekomst uit zal zien. De meest kenmerkende wijzigingen zijn (Ten Have et al., 2007, p.14) :

- Het beleid en de juridische normstelling worden gescheiden;
- Procedures en rechtsbescherming worden sterk vereenvoudigd;
- Verantwoordelijkheden worden op de juiste plaats neergelegd, de provincie wordt verantwoordelijk voor bovengemeentelijke belangen, het rijk voor nationale belangen.

Als onderdeel van de nieuwe Wro is op 1 juli 2008 ook de Grondexploitatiewet inwerking getreden. De noodzaak van deze wet zit in het feit dat veel gemeenten moeilijkheden hadden om in een gebiedsontwikkeling bepaalde kosten van de aanleg van openbaar gebied te verhalen op de ontwikkelende partijen. Een van de doelen van de wet is dan ook het voorkomen van freeridgedrag van ontwikkelaars. Daarnaast versterkt de wet de gemeentelijke regierol en bant het rechtsonzekerheden uit.

Tot slot is de Grondexploitatiewet een wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen, voor binnenplanse verevening tussen rendabele en niet-rendabele gedeelten en voor verhaal van kosten (Ten Have, 2007, p.19-20).

2.5 Zakelijke grondmarkt

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de ontwikkelingen van het (gemeentelijke) grondbeleid. Deze beschrijving schetst vooral een beeld van de ontwikkelingen op de woningmarkt. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op kenmerken van de bedrijfsgrondmarkt.

Kenmerkend voor de grondmarkt van bedrijfslocaties is de (blijvende) dominantie van de gemeenten als aanbieder van grond. Als we kijken naar de bedrijvenfunctie is bijna tachtig procent van de bedrijfslocaties in Nederland aangeboden door gemeenten (Segeren et al., 2005, p.109). Deze dominantie van de gemeente was oorspronkelijk ook aanwezig op de grondmarkt voor woningbouw. Eind jaren '80 van de vorige eeuw is deze situatie veranderd. Marktpartijen hebben sindsdien hun ontwikkelende rol meer opgepakt en kochten steeds vaker zelf gronden voor de ontwikkeling van woningen, in plaats van gemeenten. Waarom is die strategie niet doorgezet op de grondmarkt voor bedrijfslocaties? Gemeenten houden veelal nog zelf het heft in eigen handen omdat het uitgeven van bedrijfslocaties het aantrekken van werkgelegenheid naar de gemeente mogelijk maakt. Een (continue) beschikbaarheid van grond moet zorgen voor het voortbestaan en de groei van bestaande bedrijven en ook voor bedrijven van buiten die zich binnen de gemeente willen vestigen. Daarom zien veel Nederlandse gemeenten het als hun taak om altijd een voorraad bouwrijpe bedrijfslocaties 'uitgeefbaar' te hebben, en verder een voorraad nog niet bouwrijpe grond achter de hand te hebben.

Om bedrijven aan te kunnen trekken binnen de gemeentegrenzen worden door gemeenten, volgens het Ruimtelijk Planbureau (RPB, 2005), regelmatig bedrijfsgronden aangeboden voor grondprijzen die rond of onder het kostprijsniveau liggen. Deze lage grondprijzen zijn prettig voor ondernemers, toch hebben deze grondkosten maar een geringe invloed op de onderneming, een klein deel (circa een procent) van de totale kapitaaluitgaven van het bedrijf komt voor rekening van de grondkosten. Zelfs een verdubbeling van de prijs van grond zou de vraag naar grond nauwelijks doen verminderen (Louw et.al., 2004, p.27).

Daarnaast lijken gemeenten gevoelig voor uitbreiding van bedrijfslocaties op het eigen grondgebied en niet zozeer op het grondgebied van een ander. Dit in verband met de directe en indirecte baten. Bij directe baten gaat het om opbrengsten uit het Grondbedrijf, hogere bijdragen uit het gemeentefonds en hogere onroerende-zaakbelasting (OZB) opbrengsten. Bij indirecte baten gaat het om het behoud en creatie van werkgelegenheid, daarbij is de veronderstelling dat het creëren van bedrijfslocaties hét geëigende middel is voor economische groei (VROM-raad, 2006, p.34).

Verder is het kenmerkend dat er bij de aanleg van bedrijfslocaties een interne spanning speelt binnen de gemeente tussen het Grondbedrijf en de gemeentelijke afdeling economische zaken (EZ). Het Grondbedrijf draagt de verantwoordelijkheid voor de financiële kant van de plannen en de afdeling EZ voor het bereiken van economische en werkgelegenheidsdoeleinden. In bijvoorbeeld economisch mindere tijden kan het Grondbedrijf het financieel aantrekkelijk vinden om gronden snel uit te geven, ook aan partijen die niet passen binnen de beleidsdoeleinden van de afdeling EZ. Op deze manier dragen de financiële belangen van een gemeente bij aan conflicten met andere doeleinden van de gemeente (Segeren et al., 2005, p.110).

Alvorens deze paragraaf af te sluiten is het van belang aan te geven dat beleid voor bedrijventerreinen maatwerk is. Gemeenten kunnen er niet omheen het beleid af te stemmen op de gesteldheid van het bedrijventerrein. Voor gemeenten is een indeling naar type bedrijventerreinen een uitgangspunt om de vraag met het aanbod af te stemmen. Bedrijventerreinen kunnen op vele manieren worden ingedeeld. De meest gangbare indeling is naar functie of activiteit van de bedrijven.

Spit en Zoete (2006, 66-67) komen te de volgende indeling voor bedrijventerrein:

- Het traditionele bedrijventerrein: kenmerkt zich door de grote verscheidenheid aan bedrijven verspreid over het gehele terrein. Vaak is er traditionele industrie, opslag-, overslag- en transportbedrijven gehuisvest;
- Moderne bedrijventerreinen: dit type bedrijventerrein kenmerkt zich door naast de traditionele bedrijf ook een herkenbaar percentage modern vormgegeven kantoren te huisvesten;
- Hoogwaardige bedrijventerreinen: deze terreinen bestaan voor een overgroot deel uit kantoren, vaak ten behoeve van zakelijke dienstverlening. De industriële activiteiten die hier nog plaats vinden worden verricht in panden met een kantoorachtige uitstraling;
- Kantoorlocaties: ook wel kantoorparken genoemd. Zoals de naam al doet vermoeden is er hier alleen spraken van kantoren met een aantrekkelijke groenkwaliteit;
- Overige bedrijventerreinen: deze restcategorie omvat terreinen met een specifiek soort bedrijven. Een voorbeeld is een science park nabij universiteiten of de meubelboulevard.

Tot slot speelt er op de markt voor bedrijfslocaties een totaal tegenovergesteld probleem dan op de woningmarkt. Bij de bedrijvenmarkt speelt de vraag hoe een overaanbod van nieuwe terreinen wordt voorkomen, terwijl het op de woningmarkt juist de uitdaging is om voldoende woningen te realiseren (VROM, 2008).

2.6 Actief en faciliterend grondbeleid

Door de overheid kan op twee wijzen grondbeleid worden gevoerd. Er wordt gesproken over actief grondbeleid indien gemeenten gronden in eigendom hebben of verwerven, deze bouwrijp maken en tot slot onder voorwaarden weer uitgeven. Gemeenten met een faciliterend⁴ grondbeleid beperken zich tot hun regulerende, voorwaardenscheppende taak: maken van bestemmingsplannen en toetsen van bouwaanvragen. De aankoop van gronden en de exploitatie daarvan worden overgelaten aan marktpartijen.

De keuze voor het te voeren beleid is grotendeels afhankelijk van het feit of de desbetreffende gemeenten gronden in handen heeft of in staat is de gewenste gronden te verwerven. Is dit het geval dan behoort actief grondbeleid tot de mogelijkheden. De lokale omstandigheden zijn uiteindelijk doorslaggevend voor de keuze tussen beide vormen van grondbeleid.

⁴ De termen 'faciliterend' en 'passief' worden als synoniem gebruikt, dit rapport geeft echter de voorkeur aan de term faciliterend grondbeleid boven passief grondbeleid. De term passief doet vermoeden dat een gemeente bij passief grondbeleid langs de kant staat toe te kijken, terwijl het zeer wel gepaard kan gaan met een actieve rol van de gemeente en initiatiefrijk kan handelen met het oog op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling (VROM, 2001, p.32).

2.6.1 Actief grondbeleid

De overheid tracht door het voeren van een actief grondbeleid op directe wijze invulling te geven aan de gewenste ruimtelijke inrichting c.q. ontwikkeling. Belangrijke doelstellingen zijn hierdoor makkelijker te realiseren. Zo wordt aan de hand van dit beleid de “creatieve concurrentie” tussen marktpartijen op de woningmarkt bevorderd. De gemeenten geven gronden uit via tenders, prijsvragen, veilingen en concessies. Op deze wijze wordt innovatief en creatief gedrag bij de marktpartijen gestimuleerd. Gemeenten selecteren immers die marktpartij die hen de beste prijs/kwaliteitverhouding biedt. Daarnaast maakt actief grondbeleid het verevenen tussen verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties (bijvoorbeeld tussen uitleglocaties en binnenstedelijke herstructurering) mogelijk. Verder stelt het beleid gemeenten in staat het ter beschikking stellen van gronden voor particulier opdrachtgeverschap. Tot slot kan door middel van actief grondbeleid het doorberekenen van kosten voor publieke voorzieningen in uitgiftepreizen en het voeren van regie (voornamelijk bij complexe projecten) worden gerealiseerd (VROM, 2001, p.33).

Naast de genoemde doelstellingen benoemt Overwater (2002, p.27) enkele aanvullende doelstellingen die met een actief grondbeleid kunnen worden verwezenlijkt. Allereerst stelt hij dat het voeren van een dergelijk beleid het volkshuisvestingsbelang en/of werkgelegenheidsbelang dient. Bij het werkgelegenheidsbelang kan gedacht worden aan het in stand houden van werkgelegenheid bij de gemeenten, door het Grondbedrijf de plannen te laten ontwikkelen en de grond bouwrijp te laten maken. Tenslotte wijst hij erop dat een actieve vorm van grondbeleid gemeenten in staat stelt winsten te maken in de zin dat er posten ten laste van de grondexploitatie worden gebracht die niet het directe of enige gevolg zijn van het aanbrengen van voorzieningen van openbaar nut, zodat de exploitatieopzet wel op nul eindigt, maar in feite sluit met een positief saldo. Door het realiseren van bovenstaande doelstellingen houden de lokale overheden het heft in handen en kunnen door middel van aan voorwaardengebonden gronduitgifte (ruimtelijk) gewenste ontwikkelingen en inrichting sturen c.q. nastreven.

Aan de keuze voor het voeren van een actief grondbeleid zijn ook nadelen verbonden. Zo zijn er aan het proces van grondverwerving, bouwrijp maken en uitgifte grote financiële risico's gebonden. Zo is een te vroege verwerving riskant in verband met renteverlies als gevolg van te grote voorraden grond. Daarentegen kan een te late verwerving leiden tot prijsopdrijving, omdat de gewenste gronden reeds zijn verworven door andere (markt)partijen. Tegenover de risico's staan natuurlijk wel de opbrengsten die eventueel gerealiseerd kunnen worden. Verder fluctueert de waarde van het economisch goed grond sterk en is in hoge mate afhankelijk van de economische ontwikkelingen (Wigmans, 1995, p.8).

Tot slot kan actief grondbeleid leiden tot het ‘dubbele petten probleem’: de overheid is zowel speler als regulator van de markt. De overheid die het programma definieert (de beleidsdienst), verdient ook aan locatieontwikkeling (het Grondbedrijf). De dubbelrol kan leiden tot het risico dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig van beleidsinhoudelijke doelstellingen worden gemaakt. Dat stelt hoge eisen aan de transparantie. Gezien de publieke functie van Grondbedrijven is maximale transparantie gewenst, maar voor het goed bedrijfsmatig opereren op de grondmarkt hoeft dit niet het geval te zijn (IBO Grondbeleid, 2000, p.41).

2.6.2 Faciliterend grondbeleid

Bij deze tweede vorm van grondbeleid is het uitgangspunt dat de overheid zich richt op haar regierol en het stellen van kaders. De ontwikkeling van projecten wordt overgelaten aan private partijen zoals; bouwondernemingen en projectontwikkelaars.

Met het toepassen van faciliterend grondbeleid kan de overheid verschillende doeleinden voor ogen hebben. De belangrijkste reden om tot deze vorm van grondbeleid over te gaan is het minimaliseren van de risico's voor de overheid. Deze komen voornamelijk ten laste van de marktpartijen. Ook kan het een bewuste keuze zijn om de verwerving en exploitatie van gronden door private partijen te laten uitvoeren. Deze situatie is duidelijk naar voren gekomen bij de grondverwerving van de VINEX-locaties. Vanwege risico- en financiële overwegingen durfden gemeenten het nog nauwelijks aan om de gronden op dergelijke locaties te verwerven en vroegen daarom marktpartijen dit te doen voordat speculanten en free-riders⁵ dit deden.

Ook het gebrek aan capaciteit bij de overheid kan leiden tot de bewuste toepassing van faciliterend grondbeleid. Tot slot kiest de overheid voor het voeren van een dergelijk beleid omdat ze vertrouwen in de markt en veronderstellen dat meer marktwerking uiteindelijk tot een kwalitatief beter product zal leiden (Huisman, 2004, p.33 en 34).

Evenals bij actief grondbeleid heeft Overwater (2002, p.27-28) voor faciliterend grondbeleid enkele doelstellingen benoemd die volgens hem kunnen worden bereikt door middel van het voeren van faciliterend grondbeleid. Het realiseren van een goede ruimtelijke ordening en het feit dat dit grondbeleid tevens het volkshuisvestingsbelang en/of werkgelegenheidsbelang dient is net als bij actief beleid van belang. Daarnaast is het verhalen van kosten en voorzieningen van openbaar nut een eind doel. Verder profiteert de overheid van de markt en productkennis die de marktpartijen in huis hebben op het gebied van onroerend goed. Als marktpartijen tegen een goede prijs een beter product kunnen leveren, kunnen gemeenten zich beter richten op het faciliteren van de private ontwikkelingen om zo een spoedige realisatie te bewerkstelligen (Van Zundert, 1994, p.6).

Tot slot is er geen onduidelijkheid over de spreekwoordelijke pet die de overheid draagt, de overheid is slechts regulator (VROM, 2001, p.34).

Het nadeel van faciliterend grondbeleid is dat veel zaken minder eenvoudig zijn te realiseren dan bij actief grondbeleid, zoals verevening tussen verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties en het doorberekenen van kosten aan derden. Ook is het bevorderen van creatieve concurrentie met faciliterend grondbeleid moeilijker vorm te geven (Van Driel, 2005, p.29).

2.6.3 Kenmerken actief en faciliterend grondbeleid

Om het een en ander nogmaals overzichtelijk op een rijtje te zetten is ervoor gekozen om de kenmerken van een (zuiver) actief grondbeleid af te zetten tegen een (zuiver) faciliterend grondbeleid (tabel 1). Een aantal aspecten van deze tabel is niet expliciet benoemd in dit hoofdstuk; het zijn afgeleiden van hetgeen wel aan de orde is gesteld.

⁵ Free-riders staan erom bekend niet bereid te zijn om te betalen aan de realisatie van openbare ruimte en voorzieningen.

Tabel 1: Zuiver actief grondbeleid versus zuiver faciliterend grondbeleid (IBO Grondbeleid, 2000, p.26)

Zuiver actief grondbeleid	Zuiver faciliterend
Risico's bij overheid	Risico's bij marktpartijen
Opbrengsten grondexploitatie bij de overheid	Opbrengsten grondexploitatie bij marktpartijen
Kostenverhaal uit opbrengsten grondexploitatie	Kostenverhaal volgens nieuwe Wro ⁶
Overheid stelt uitgifteprijzen vast (nota prijsbeleid) met de mogelijkheid van impliciete subsidies ⁷ : <ul style="list-style-type: none"> - Realisatie publieke doelstellingen - Oneerlijke concurrentie - Ondoelmatige allocatie van grond 	Marktpartijen stellen marktconforme uitgifteprijzen vast. De overheid bepaalt via bestemmingsplan de bestemming.
Overheid speelt in op marktontwikkelingen	Marktpartijen spelen in op marktontwikkelingen
Overheid kan verdeling van kosten en baten direct bepalen	Overheid kan verdeling van kosten en baten via regelgeving beïnvloeden
Twee petten probleem: de overheid is zowel speler op als regulator van de markt ⁸	De overheid concentreert zich op de rol als regulator van de markt
In verhouding weinig regelgeving nodig om het gewenste resultaat te bereiken	Meer regelgeving nodig om dezelfde resultaten te bereiken als bij actief grondbeleid

In de praktijk is sprake van diverse samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen die zich tussen deze twee typen van grondbeleid bevinden (zie paragraaf 3.5 Grondexploitatiemodellen).

2.7 Grondbeleid en BBV

Sinds 2004 verplicht het BBV gemeenten bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf moet het gemeentebestuur (B&W) bij de begroting expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke planning te realiseren. Het doel van deze paragraaf is het grondbeleid in een bredere kring te laten doen begrijpen (Oude Vrielink, 2004).

⁶ Indien verstaande dat bestemmingsplan na 1 juli 2008 in procedure is gebracht.

⁷ Indien de uitgifteprijzen afwijken van de gestelde prijzen of bandbreedtes in de nota prijsbeleid dan dient er (opnieuw) toestemming aan de raad te worden gevraagd.

⁸ De overheid definieert het programma (de beleidsdienst), daarnaast verdient de overheid ook aan locatieontwikkeling (via het Grondbedrijf). Als gevolg van deze dubbelrol is het mogelijk dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit een winstoverweging en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen worden gemaakt (Huisman, 2004, p.32).

In artikel 16 van het BBV wordt bepaald dat de verplichte paragraaf grondbeleid tenminste dient te bestaan uit:

- Een (integrale) visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert (beleidsregie);
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (programmerings- en monitoringsinstrumentarium);
- Een onderbouwing van de geraamde winstnemering;
- De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Naast een beschrijving van de visie op het grondbeleid wordt in dezelfde paragraaf ook aangegeven op welke wijze de gemeente het grondbeleid uitvoert. Zo kan de gemeente aangeven om welke redenen en bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid wordt gekozen (Ten Have et al., 2007, p.13).

2.8 Grondbeleid en dualisme

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van B&W binnen door de gemeenteraad vast te stellen kaders. Het college doet jaarlijks bij de jaarrekening verslag over het gevoerde grondbeleid. Het is aan de gemeenteraad om vervolgens te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren (Gemeente Lingewaal, 2008).

Op basis van besluitvorming door de gemeenteraad over het te voeren grondbeleid, zowel op hoofdlijnen als op uitvoeringsniveau, is het de taak van het college om hier in de praktijk van alle dag uitvoering aan te geven. De bestuurlijke uitvoering van het grondbeleid en de verantwoordelijkheid daarvoor komen daarmee op de schouders van het college te rusten. Het college zal jaarlijks in een paragraaf bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. Deze transparantie is van groot belang om te weten of en in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gehaald.

Daarnaast gaat het in het grondbeleid om veel geld, langlopende projecten, veel partijen en complexe ontwikkelopgaven. Daarom is ook inzicht in het verloop van de financiële prognoses alsmede de risico's van groot belang voor de raad. Beïnvloeding van de hoogte van het geraamde plansaldo is bestuurlijk relevant, omdat bij besluitvorming over een negatief plansaldo een budgettaire reservering moet worden gemaakt om dit verwachte verlies af te dekken. Tabel 2 geeft aan hoe de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W is op het terrein van het grondbeleid (Ten Have et al., 2007, p.74).

Tabel 2: Rolverdeling raad en college (Ten Have et al., 2007, p.74)

	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	- Nota grondbeleid	- Aankopen onroerende zaken in het kader van het strategisch / actief verwervingsbeleid
Verwerving en beheer	- Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen - Vaststellen toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten	- Vestigen van voorkeursrecht - Opstellen verwervingsplan
Bouw – en woonrijp maken	- Vaststellen aanbestedingsbeleid	- Uitvoering
Uitgifte	- Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte	- Uitgiftecontracten
Kostenverhaal	- Kostenverhaal (exploitatieverordening / baatbelasting)	- Exploitatieovereenkomsten
Samenwerking	- Paragraaf verbonden partijen	- Deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon
Grondexploitatie	- Vaststellen (evt. gedelegeerd) - Resultaatsbestemming	- Vertrouwelijk deel van grondexploitatie
Programma en kwaliteit	- Vaststellen projectopdrachten projectontwerp	
Sturing en verantwoording	- Jaarrekening - Tussentijdse rapportages (meerjaren prognose grondexploitaties, MPG)	- Vertrouwelijk deel MPG/rapportages - Rapporteren jaarrekening en tussentijdse rapportages

2.9 Conclusie

Het primaire doel van dit hoofdstuk was de achtergronden van het gemeentelijk grondbeleid inzichtelijk te maken. Hiervoor is ondermeer gekeken naar de motivatie van gemeenten voor het voeren van grondbeleid, de ontwikkelingen die het grondbeleid heeft doorgemaakt (dit in relatie met het ruimtelijke ordeningsbeleid) en de twee zuivere vormen van grondbeleid. Hiermee zijn de algemene deelvragen van het eerste kernonderwerp, gemeentelijk grondbeleid, beantwoord.

Uit de terugblik op het gevoerde grondbeleid is gebleken dat nieuwe wetgeving en de verscheidende nota's grondbeleid van grote invloed zijn op het te voeren type grondbeleid door gemeenten. Door de in medio 2008 in werking getreden Wro zijn er nieuwe wettelijke grondbeleidsinstrumenten beschikbaar. Deze ontwikkeling biedt gemeenten die een actief grondbeleid voeren meer wettelijke mogelijkheden, zoals de grondexploitatiewet voor kostenverhaal, de Wetvoorkeursrecht en de onteigeningswet. Vervolgens heeft de inwerkingtreding van de Wro mogelijk invloed op de strategie van de Grondbedrijven. Door de ontwikkelingen omtrent de Wro verandert de context waarin de Grondbedrijven opereren. Uiteindelijk geeft dit weer een andere kijk op het presteren van de Grondbedrijven.

Het volgende hoofdstuk tracht inzicht te geven in het functioneren van Grondbedrijven. Daarna wordt in hoofdstuk vier de inzichten in de twee kernonderwerpen, grondbeleid en Grondbedrijf, vertaald in het referentiemodel Grondbedrijven.

Hoofdstuk 3: Grondbedrijf

Het bezitten van grond kan ruimtelijke ontwikkelingen in gang zetten. Grondbedrijven hebben hierbij een belangrijke positie ingenomen. In dit hoofdstuk staat het Grondbedrijf centraal. Als eerste kijken we naar de historie van het Grondbedrijf en wordt beschreven wat de plek is van het Grondbedrijf binnen de gemeentelijke organisatie. Daarna worden de belangrijkste processen van het Grondbedrijf doorlopen. Tot slot worden de verschillende vormen van samenwerking tussen het Grondbedrijf en de markt beschreven.

3.1 Inleiding

De afgelopen vijftig jaar hebben de Grondbedrijven een cruciale rol gespeeld bij de ruimtelijke en economische ontwikkeling van gemeenten.

Het Grondbedrijf was tot halverwege de jaren zeventig een administratief en financiële georiënteerde organisatie, gericht op het productieproces van het leveren van bouwrijpe grond. Om die reden wordt het Grondbedrijf veelal gezien als een 'productiebedrijf'. Onder aanwending van arbeid en kapitaalgoederen worden ruwe gronden en opstallen omgevormd tot bouwrijpe grond. Een dergelijk proces kan worden doorgetrokken naar nevenproducten van het Grondbedrijf, zoals straten en plantsoenen (De Zeeuw, 1988, p.23).

Op landelijk niveau speelde in die tijd een uitgebreide discussie⁹ over het grondbeleid, hierdoor kwam het Grondbedrijf in een brede politieke belangstelling te staan. Om politieke doelen ten behoeve van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en volkshuisvesting te realiseren worden vanaf dat moment het grondbeleid en daarmee ook het Grondbedrijf gezien als ideale instrumenten. De jaren daarna luidden een groot aantal veranderingen voor het Grondbedrijf in. Voorbeelden daarvan zijn (Ten Have et al., 2007, p.39):

- Grote aandacht voor de bedrijfsvoering waardoor de roep naar een grotere transparantie van het Grondbedrijf toeneemt;
- Toenemende aandacht en investeringsbereidheid van marktpartijen voor de stedelijke ontwikkeling;
- Publicatie Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra die het voor ontwikkelaars en speculanten mogelijk maakte om op grote schaal grondposities in VINEX-locaties te verwerven.

Door deze ontwikkelingen verbreedde en veranderde de taakopvatting van het Grondbedrijf. Voor een aantal, voornamelijk grote, gemeenten was dit de aanleiding voor het oprichten van een ontwikkelingsbedrijf, waarin naast de oorspronkelijke Grondbedrijfsactiviteiten ook economische activiteiten, projectmanagement, verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en het beheer van gemeentelijke vastgoed worden gecombineerd.

3.2 Historie Grondbedrijf

In de jaren tussen 1900 en 1910 ontstonden in de grote steden, zoals bij de G4¹⁰, voor het eerst een afdeling Grondbedrijf bij de gemeente. Het Grondbedrijf heeft dus pas een bestaansrecht van circa een eeuw en kan zodoende als nog relatief jong worden betiteld. Het verwerven van gronden voor

⁹ Denk aan de val van het kabinet Den Uyl in 1977 over de vergoeding voor de onteigening van landbouwgronden.

¹⁰ De G4 staat voor vier de grote gemeenten van Nederland. Dit zijn de gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

de volkshuisvesting was in die jaren de belangrijkste taak. In die tijd (1901) trad de WW in werking en er kwam een einde aan de speculatieve bouw door particulieren, die onder andere de dichtbebouwde wijk de Pijp in Amsterdam had opgeleverd. De gemeenten en (nieuwbakken) woningcorporaties besloten in die jaren te gaan samenwerken om voor hen die zichzelf niet in de huisvestingsbehoefte kon voorzien goede en betaalbare woningen te bouwen. De lokale overheid ging zich dus actiever bemoeien met de volkshuisvesting en het Grondbedrijf was daarvoor één van de passende instrumenten.

Uiteindelijk werd er pas in 1931 het artikel 252 toegevoegd aan de Gem. w. Artikel 252 van de Gem.w maakte het mogelijk om binnen de gemeentelijke organisatie het Grondbedrijf aan te wijzen tot een tak van dienst, er ontstond een administratieve eenheid. De gemeenteraad bleef verantwoordelijk voor het beheer van het Grondbedrijf, maar het Grondbedrijf kreeg wel een afzonderlijke begroting, jaarrekening met bijbehorende procedures en een beheersverordening. In deze periode ontstonden er bij vele Nederlandse gemeenten Grondbedrijven. Dit had naast de toevoeging van artikel 252 aan de Gem.w te maken met ontwikkelingen zoals: snelle technologische groei, verhoging van de kwaliteitseisen aan de bebouwde omgeving, decentralisatie en de liberalisatie van de bouw- en woningmarkt (Nozeman et al., 2008, p.148).

Het Grondbedrijf bleef in de jaren daarna als een bedrijfseconomische eenheid onlosmakelijk verbonden met het gemeentelijke concern. Na de Tweede Wereldoorlog is de positionering van het Grondbedrijf in de verschillende gemeenten wel op uiteenlopende manieren ingevuld. Doordat het Grondbedrijf niet 'standaard' binnen een dienst is ondergebracht valt het daarmee ook onder verschillende wethouders. Zo is het Grondbedrijf ondermeer onder te brengen bij de diensten Openbare Werken, Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting, Financiën of de bestuursdienst. Deze diverse plekken in de organisatie brengen elk ook een verschillend verantwoordelijk Wethouder met zich mee, wat in de praktijk een fors verschil voor het Grondbedrijf kan betekenen. Zo wordt een Grondbedrijf onder de wethouder van Financiën meer gestuurd op de bedrijfseconomische prestatie van het Grondbedrijf voor de gemeente als geheel en onder de wethouder Ruimtelijke Ordening staat het ruimtelijke beleid centraal en heeft het Grondbedrijf een dienende rol. Dit geeft al aan dat de rol en het functioneren van het Grondbedrijf vaak onderdeel was van stevige politieke discussies (Nozeman et al., 2008, p.148).

Tot slot hebben enkele grote gemeenten, zoals Amsterdam en Nijmegen, de laatste jaren besloten om niet meer te werken als een Grondbedrijf, maar zijn ze overgestapt naar een ontwikkelbedrijf. De medewerkers van het ontwikkelbedrijf zijn in feite 'publieke ontwikkelaars'.

3.3 Positionering Grondbedrijf

Binnen de gemeentelijke organisatie heeft het Grondbedrijf geen universele organisatorische plaats. Grote gemeenten hebben een zelfstandig Grondbedrijf, dat rechtstreeks aan het college verantwoording verschuldigd is. Als de deskundigen waarmee een Grondbedrijf samengesteld kan worden verspreid zijn ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie dan spreken we over het andere uiterste. Tussen deze twee uitersten zit een scala aan mogelijke organisatievormen van het Grondbedrijf. Zo kan het Grondbedrijf zijn ondergebracht in een sector met de gemeentelijke afdeling financiën. Ook is het een optie om een Grondbedrijf te combineren met afdelingen als volkshuisvesting of economische zaken (EZ) (Kalt, 2006, p.105).

Inherent aan deze verschillende organisatievormen zijn de verschillende benamingen die gebruikt worden¹¹. In een situatie waarbij de administrateur van het Grondbedrijf ergens bij financiën zit en het bijhouden van de grondexploitaties er misschien wel bij doet wordt aangeduid als 'grondzaken'. Bij de aanduiding 'grondbedrijf' kan gedacht worden aan een complete dienst met het accent op uitvoeren van Grondbedrijfsactiviteiten. Spreken we over een 'ontwikkelbedrijf' dan hebben we te maken met een organisatie waarin naast de oorspronkelijke Grondbedrijfsactiviteiten ook economische activiteiten, projectmanagement, verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en het beheer van gemeentelijke vastgoed worden gecombineerd.

Daarnaast ontstaan er ook steeds meer initiatieven welke gemeentegrensoverschrijdende ruimtelijke plannen dienen. Zo bestaan er inmiddels regionale ontwikkelingsbedrijven¹² die door schaalvergroting een steviger kwaliteit kunnen neer zetten. De doelstelling van deze aanpak is vaak gericht op een versterking van de economische potentie van de totale regio. Middels deze intergemeentelijke aanpak is het mogelijk om beter in te spelen op bovenlokale behoeften en belangen (Van den Brand en Klaassen, 1991).

Bij wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) waarin gemeenten en marktpartijen samenwerken ontstaat ten opzichte van het regionale ontwikkelingsbedrijf een nog grotere afstand tot het oorspronkelijke Grondbedrijf. Het uitgangspunt van de WOM is dat alle deelnemers gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en de exploitatie van de plannen dragen.

Voor de verschillende plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie (of daar buiten), de verschillen in naam en inhoud zijn diverse verklaringen. Veelal is een bepaalde situatie historisch gegroeid. Het is enigszins vanzelfsprekend dat bij kleine gemeenten of gemeenten met een beperkt ruimtelijk beleid andere oplossingen in de uitvoering passen dan bij grote gemeenten of gemeenten met een uitgebreide uitvoering van ruimtelijk beleid. Verder komt het spijtig genoeg voor dat de positionering van het Grondbedrijf binnen de gemeentelijke organisatie in het teken staat van macht en de verdeling daarvan binnen de gemeentelijke organisatie (Kalt, 2006, p.105-106).

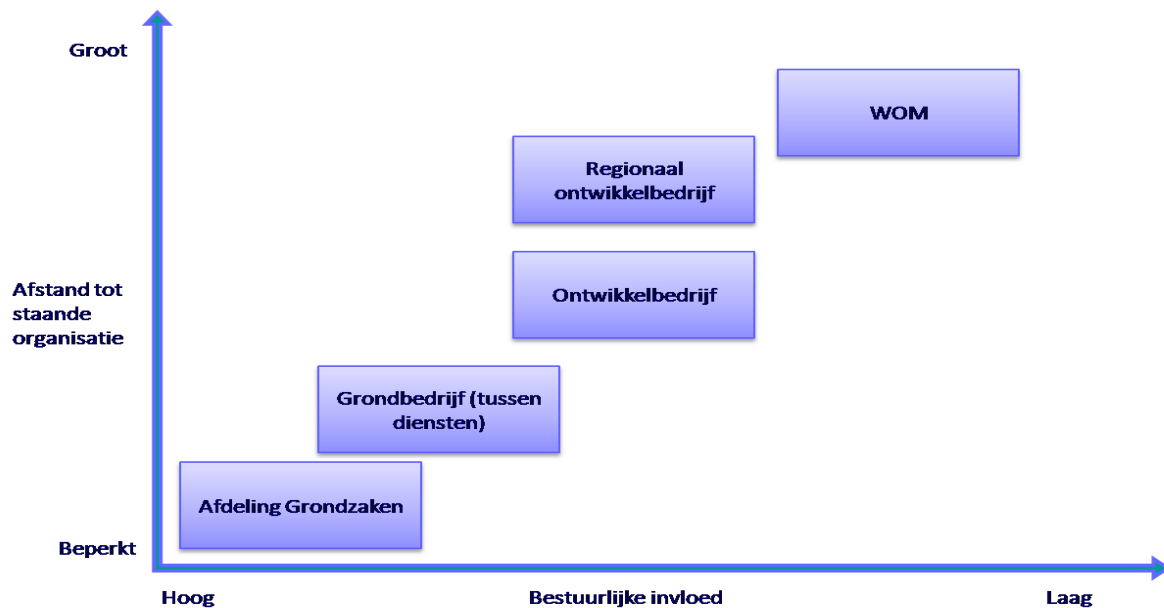
Uiteraard heeft elke variant zijn eigen voor- en nadelen. Toch is het zo dat gesteld kan worden dat een compleet Grondbedrijf natuurlijk wel een meerwaarde kent door de bundeling van de vastgoedkennis in de gemeenten. In figuur 2 zijn de positioneringen van de verschillende varianten van Grondbedrijven weergegeven. Voor dit figuur is er onderscheid gemaakt tussen de volgende organisatievormen:

- Afdeling grondzaken;
- Grondbedrijf;
- (Regionaal) ontwikkelbedrijf;
- WOM.

¹¹ De eenduidige term Grondbedrijf, zoals deze is geïntroduceerd in hoofdstuk 1, telt daarom niet voor deze paragraaf.

¹² Zoals de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM).

Figuur 2: Positionering Grondbedrijf (Ten Have et al., 2007, p. 39)



3.4 Processen Grondbedrijf

Uit de voorgaande paragrafen is reeds op te maken dat de rol van het Grondbedrijf sterk kan variëren, zowel in de tijd gezien als tussen de verschillende gemeenten. Het grondbeleid wordt op lokaal niveau ingevuld en is zo divers als het aantal gemeentes in Nederland. Echter er kunnen voor het Grondbedrijf in het algemeen wel enkele primaire processen worden aangeduid. De algemeen gekende processen van het Grondbedrijf zijn: grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en gronduitgiften¹³. Deze worden nu afzonderlijk beschreven.

Grondverwerving

Middels een (actief) verwervingsbeleid wordt getracht om zoveel mogelijk onroerende zaken binnen een plangebied te verwerven¹⁴. Hiermee wordt getracht ervoor te kunnen zorgen dat er tijdig voorzieningen voor infrastructuur, woningbouw en andere functies kunnen worden gerealiseerd. Voor deze gemeentelijke grondverwerving zijn er een drietal mogelijkheden, namelijk: minnelijke verwerving, verwerving middels voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten, WVG¹⁵) en onteigening (Van den Berg et al., 2007, p.167). Het spanningsveld bij verwervingstraject is het komen tot een prijs die de werkelijke waarde in het economische verkeer zeer dicht benadert.

¹³ Deze processen hebben met name betrekking op Grondbedrijven binnen een gemeente waar een actief grondbeleid wordt gevoerd.

¹⁴ Bij uitleglocaties betreft deze verwerving voornamelijk grond en bij binnenstedelijke herontwikkeling worden er naast grond ook opstallen verworven.

¹⁵ De WVG is in de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking getreden en geldt sinds 2004 voor alle gemeenten. De WVG maakt het voor gemeenten mogelijk een voorkeursrecht te vestigen op gronden, waaraan met een bestemmings- of structuurplan een niet agrarische bestemming is gegeven of waarbij dit binnen twee jaar zal gebeuren (Nozeman et al., 2008, p.153).

Het succes van het grondverwerkingsproces is afhankelijk van de timing van het aankopen. Daarom is het noodzakelijk te beschikken over voldoende marktkennis welke ondersteund dient te worden met een risicoanalyse van zowel de juridische als de financiële mogelijkheden.

Bouw- en woonrijp maken

In eerste instantie wordt grond bouwrijp opgeleverd. Vervolgens wordt de grond, nadat de bebouwing is gerealiseerd, woonrijp gemaakt. Met het bouwrijp maken worden de gronden gereed gemaakt voor het uitgeven van bouw kavels. Het gaat hier om het slopen van opstallen, grondwerk, het aanleggen van riolering enz. Het woonrijp maken omvat de aanleg van woonstraten, wegen, pleinen, fiets- en voetpaden, openbare ruimte en speel- en straatmeubilair.

Gronduitgifte

Na verwerving, bouw- en woonrijp maken volgt gronduitgifte. De belangrijkste instrumenten voor de gemeentelijke gronduitgifte zijn erfpacht, verkoop en verhuur. De eerste variant wordt hieronder verder besproken, de overige twee worden als bekend beschouwd.

3.4.1. Erfpacht

In Nederland neemt, op Amsterdam na, het toepassen van erfpacht door gemeenten af. De grondslag van het invoeren van erfpacht ligt vaak bij ideologische motieven, de gemeenschap dient mee te profiteren van de waardevermeerdering van grond. Dit gebeurt door het heffen van een jaarlijkse canon¹⁶. Aan het eind van de 19^{de} eeuw is in Amsterdam gestart met erfpacht. Later gevolgd door onder andere Den Haag en Rotterdam. Bij erfpacht blijft de grond bij de zogenaamde blote eigenaar, terwijl de erfpachter de grond mag bebouwen en gebruiken tegen betaling van de canon (Kalt, 2006, p.93).

Ondanks dat er op verschillende punten een zekere uniformiteit in de voorwaarden bestaat, kunnen in het algemeen drie vormen van erfpacht worden onderscheiden: erfpacht voor bepaalde tijd, voordurende erfpacht en eeuwigdurende erfpacht. Deze vormen verschillen van elkaar voor wat betreft de duur en daarmee de zekerheid voor de erfpachter (De Wolf et. al., 2006, p.15).

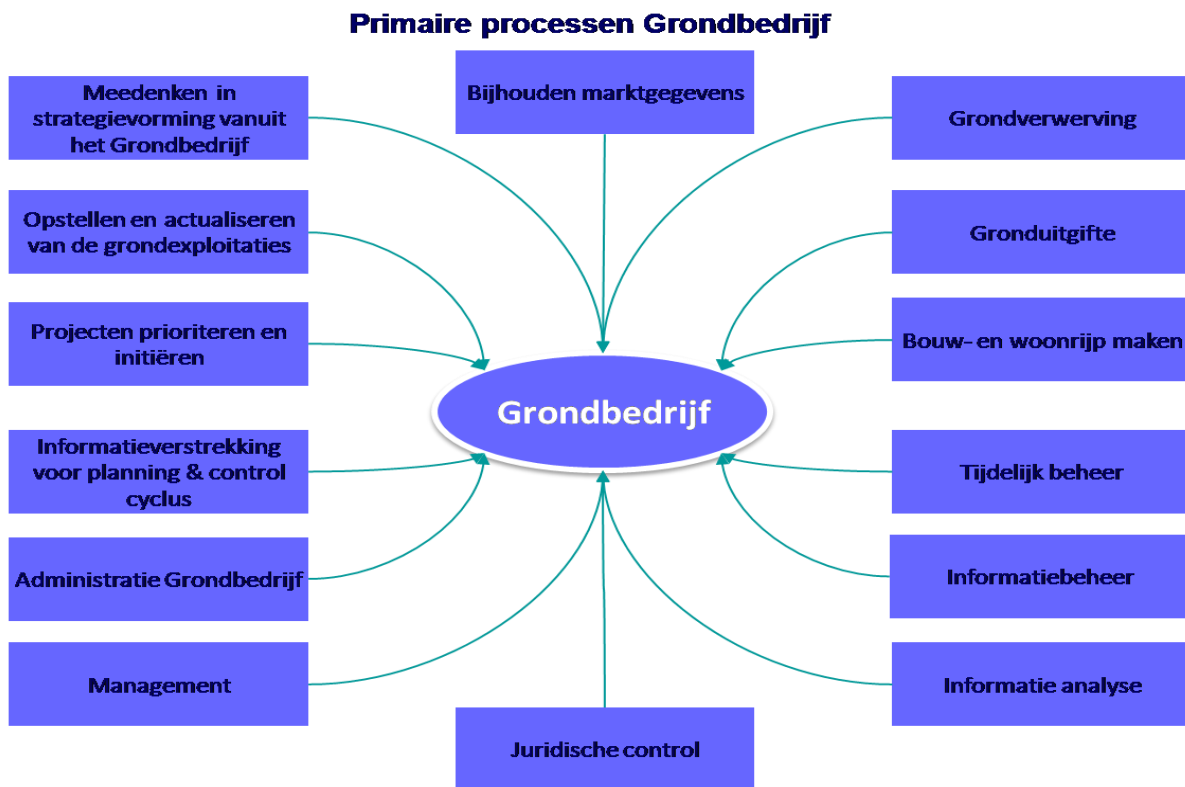
3.4.2 Primaire Grondbedrijf processen

Naast de hierboven beschreven processen (grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en gronduitgiften) heeft ieder Grondbedrijf ook te maken met processen op het gebied van beheer, juridisch (wetten, regels), strategie en management. Op basis van het recente onderzoeken van Deloitte FAS/REA bij de gemeente Eindhoven (2006) en Almere (2008) zijn in figuur 3 de primaire processen van een Grondbedrijf in kaart gebracht¹⁷.

¹⁶ Canon is de jaarlijkse tegenprestatie in geld voor het hebben van het zakelijke recht (Nozeman et al., 2008, p.160).

¹⁷ De primaire processen zijn voor het ontwikkelbedrijf beperkt omdat in dit rapport niet is gekeken naar de vastgoed activiteiten van deze organisaties.

Figuur 3: Primaire processen Grondbedrijf (bron: eigen illustratie)



3.5 Grondexploitatiemodellen

Bij de realisatie van ruimtelijke projecten is er zelden sprake van zuiver actief of faciliterend grondbeleid zoals beschreven in paragraaf 2.6. In praktijk zijn er naast deze twee zuivere vormen van grondbeleid nog verschillende mengvormen aanwezig. In toenemende mate is er bij zowel actief als faciliterend grondbeleid sprake van samenwerking tussen gemeentelijke overheden en marktpartijen. Deze samenwerking, publiek-private samenwerking (PPS), is bedoeld om ruimtelijke doelstellingen zoals woningbouw te realiseren.

Er is geen eenduidige definitie van PPS. Klijn en Teisman (2000) omschrijven PPS als:

“Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s kosten en opbrengsten worden gedeeld.”

Naast deze nog vrij algemene definitie kan er ook aangegeven worden dat er sprake is van PPS wanneer wordt voldaan aan de volgende vier punten (Snijders Tachet, 2007):

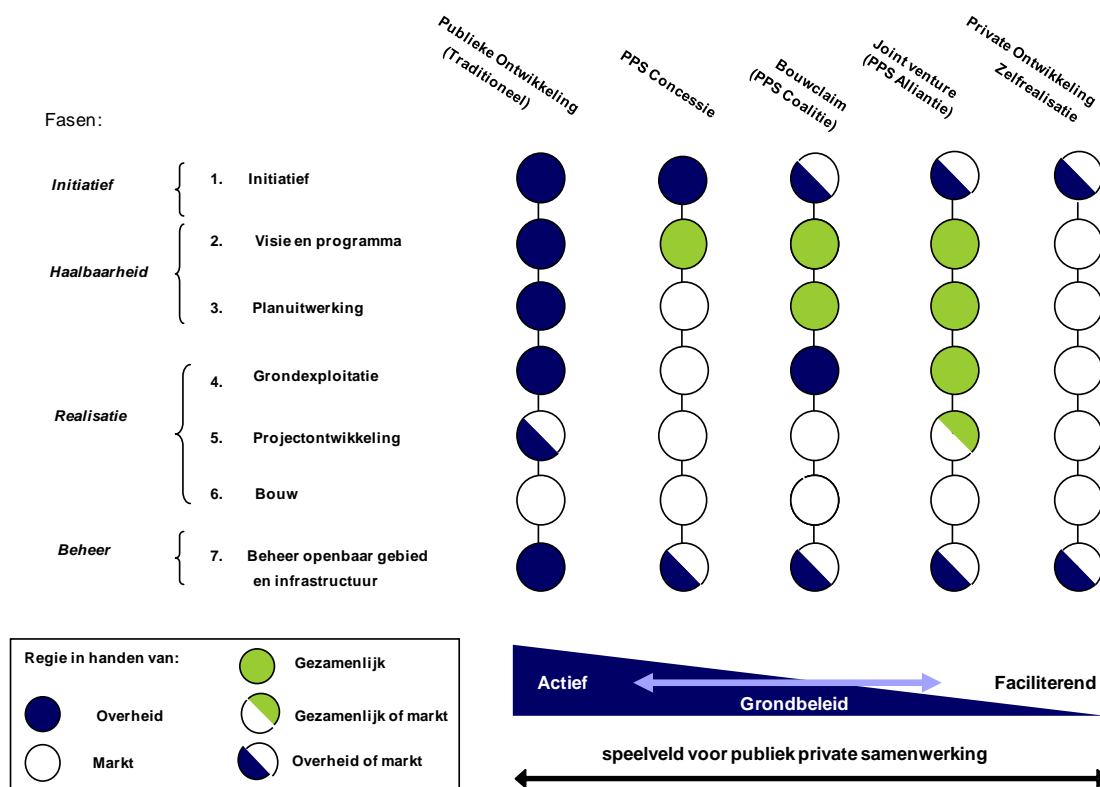
- De eigen identiteit, doelstelling en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in stand blijven;
- Er een vastgelegde verdeling van de opbrengsten is (in overeenstemming met de verdeling van de risico’s en de inbreng van de middelen);
- Er een gezamenlijke doelstelling is geformuleerd die zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen dient;
- Er sprake is van een georganiseerd samenwerkingsverband tussen een publieke en een private partij gericht op het bereiken van synergie of meerwaarde.

Het idee van PPS is dus dat door het aangaan van samenwerking meerwaarde kan worden bereikt die zonder die samenwerking niet tot stand komt. Het kan hierbij gaan om eenvoudige kostenbesparingen, zoals het sneller verlopen van vergunningverlening bij bouwprojecten, maar er kan ook synergie ontstaan door de samenwerking.

De overgang van actief (traditionele/publieke ontwikkeling) naar faciliterend (private ontwikkeling) is in hoofdlijn te onderscheiden in drie grondexploitatiemodellen, te weten het concessiemodel, het bouwclaimmodel en het joint-venturemodel. Hieronder worden deze vijf genoemde modellen nader beschreven.

Figuur 4 geeft weer hoe de rol van de gemeente zich in een ontwikkelproces verhoudt tot die van marktpartijen. Bovenaan in het figuur staan de verschillende grondexploitatievormen. Links in het figuur zijn de fase van een ontwikkelproces weergegeven: initiatief, haalbaarheid, realisatie en beheer.

Figuur 4: Overgang grondexploitatie modellen (Te Have et al., 2007, p.18)



3.5.1 Traditionele/publieke grondexploitatie

Wanneer er sprake is van een volledige publieke grondexploitatie dan is de rolverdeling eenduidig: de gemeente, of beter het Grondbedrijf, doet de grondexploitatie en de opstalontwikkeling wordt verzorgd door ontwikkelaars. Bij deze rolverdeling stelt de gemeente een programma van eisen op, verwerft het Grondbedrijf de benodigde ruwe grond, maakt deze ruwe gronden bouw- woonrijp en tot slot worden de bouwrijpe kavels verkocht aan ontwikkelaars en daarbij worden afspraken gemaakt over de inhoud van het bouwprogramma. Het volledige grondexploitatie risico wordt in dit model gedragen door de gemeente/het Grondbedrijf (Vreke et al., 2005, p.56).

3.5.2 Concessiemodel

Bij het concessiemodel vindt de meest vergaande verschuiving van taken van de gemeente naar marktpartijen plaats. Aanvankelijk heeft de gemeente het initiatief, maar vervolgens is de gemeentelijke rol in dit model beperkt tot het regisseren van de aanbesteding en het definiëren, veelal in samenspraak met marktpartijen, de te leveren output en het kwaliteitsniveau van het uit te voeren project. Marktpartijen krijgen zo de mogelijkheid om al in een vroeg stadium mee te denken over de wijze waarop het project gestalte krijgt.

Na de aanbestedingen maakt de gemeente met de winnende marktpartij(en) afspraken over het verdelen van de risico's van de uit te voeren werkzaamheden. Deze worden vastgelegd in een concessiecontract (Ten Have et al., 2007, p.30). De uitvoerende marktpartij(en) levert na realisatie van het project de openbare ruimte, onder de vooraf bepaalde voorwaarde, terug aan de gemeente. De gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk voor het beheer van deze openbare ruimte (Huisman, 2004, p.36).

Een gemeente kiest voor het concessiemodel als het een (vrijwel) volledige grondpositie heeft, de risico's wil overlaten aan "de markt", en zelf wil volstaan met het formuleren van het programma van eisen. In de praktijk wordt het model voornamelijk gebruikt bij projecten met een overzichtelijke omvang en een geringe doorlooptijd. Dit laatste is omdat de gemeente wil kunnen inspelen op ontwikkelingen in het beleid en marktpartijen willen rekening kunnen houden met ontwikkelingen op de markt (Vreke et al., 2005, p.61).

3.5.3 Bouwclaimmodel

In het bouwclaimmodel¹⁸ draagt de gemeente het grondexploitatie-risico en voert de regie over het proces van gronduitgifte (Huisman, 2004, p.35). Marktpartijen, vaak bouwondernemingen, zijn geheel of gedeeltelijk in het bezit van de te ontwikkelen gronden. Zij hebben deze bouwlocaties verworven voor het bouwvolume en niet met als doel zelfrealisatie. De te ontwikkelen gronden worden verkocht, al dan niet met een disagio (tekort), aan de gemeente die de grondexploitatie voert. In ruil hiervoor ontvangt de marktpartij het ontwikkelrecht, ofwel de bouwclaim, zoals een aantal te bouwen woningen, soms op dezelfde locatie, soms elders binnen de gemeentegrenzen.

Na het bouwrijp maken van de gronden worden de bouwrijpe kavels teruggeleverd aan de marktpartij zoals dat is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). De openbare ruimte van het gebied blijft bij de gemeente achter (Ten Have et al., 2007, p.30).

Dit model gebruiken gemeenten bij de grondexploitatie van projecten waar geen grote risico's worden verwacht, zelf de regie in handen willen houden en de grondexploitatie zelf willen doen om verzekerd te zijn van baten voor het Grondbedrijf. Voor de marktpartij is de bouwproductie in dit model verzekerd (Vreke et al., 2005, p.58).

3.5.4 Joint-venturemodel

Er is sprake van een joint-venturemodel als de overheid en marktpartijen samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten opzichte van de (geraamde) kosten en de (verwachte) opbrengsten. Verschil met het coalitiemodel is dat de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld maar gedeeld worden door middel van een gezamenlijke onderneming, de grondexploitatie-maatschappij (GEM). De GEM functioneert in feite als een Grondbedrijf. De

¹⁸ Ook wel het inlevermodel genoemd (Groetelaers, 2004, p.37).

aandeelhouders van de GEM dragen de gronden binnen het plangebied over aan de GEM, tegen een vastgestelde prijs en/of partijen kopen zich in voor een evenredig bedrag. In opdracht en voor rekening van de GEM worden vervolgens de gronden bouw- en woonrijp gemaakt en tot slot worden de bouwkavels uitgegeven. Marktpartijen nemen meestal alleen deel aan een GEM met de verplichting een bepaald percentage van de bouwrijpe grond af te nemen om er vervolgens woningen of ander vastgoed op te bouwen. Na realisatie van het project worden de gronden overgedragen aan de gemeente die het beheer (van openbare ruimte) voor haar rekening neemt. De GEM draagt het grondexploitatie-risico. De inbreng, zeggenschap en risicodeling wordt vaak naar rato van het aandeel in de GEM onder de deelnemende partijen verdeeld (Ten Have et al., 2007, p.31). Voor de juridische vorming van de GEM zijn diverse constructies denkbaar. Een veel voorkomende juridische vorm is de commanditaire vennootschap (CV), waarbij de beherende vennoot een rechtspersoon is. Deze rechtspersoon is meestal een besloten vennootschap (BV). We spreken dan van een CV/BV constructie (Huisman, 2004, p.36). Door de keuze voor het joint-venturemodel levert de gemeente weliswaar invloed in op het grondbedrijfproces, maar het heeft ook een verminderd risico door de risicodeling. Voor marktpartijen geldt juist het omgekeerde. Zij dragen risico voor een, aanvankelijk, gemeentelijke aangelegenheid (de grondexploitatie), maar ze krijgen daar door deelname aan de GEM wel invloed voor terug (Kenniscentrum PPS, 2004, p.9).

3.5.5 Zelfrealisatie

Bij zelfrealisatie hebben de betreffende marktpartijen de gronden in eigendom en laten deze voor eigen rekening en risico bouwrijp maken om vervolgens eveneens voor eigen rekening en risico op de betreffende locatie een ontwikkeling uit te voeren. Deze ontwikkeling gebeurt conform het programma van eisen en de overige door de gemeente gestelde ruimtelijke en planologische kaders. Vaak zorgt een gemeente in opdracht van een marktpartij voor de aanleg van de openbare ruimte, zoals infrastructuur, en het bouw- en woonrijp maken. Als de gemeente deze taak voor haar rekening neemt werd er volgens de oude WRO doorgaans een exploitatieovereenkomst afgesloten waarin ondermeer de bijdrage van de marktpartij wordt vastgelegd. Marktpartijen waren niet verplicht tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst. Zogenaamde 'free riders' ontstonden bij het niet sluiten van een overeenkomst. In die situatie was het voor een gemeente alleen nog mogelijk baatbelasting op te leggen. De baatbelasting dekt echter veelal niet de volledige exploitatiekosten (Vreke et al., 2005, p.57). Onder andere de hiervoor beschreven tekortkoming heeft geleid tot een nieuwe wetgeving, de Grondexploitatiewet¹⁹. Met de komst van deze wet heeft de gemeente een instrument in handen gekregen om kostenverhaal publiekrechtelijk af te dwingen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om marktpartijen de bouwvergunning te onthouden als deze partijen niet bereid zijn de kosten te betalen die conform het exploitatieplan betaald moeten worden of indien de private partij zich niet houdt aan de gestelde locatie eisen.

¹⁹ Deze wet is aan het einde van paragraaf 2.4 reeds belicht.

3.5.6 Vergelijking grondexploitatiemodellen

De behandelde grondexploitatiemodellen hebben overeenkomsten en verschillen, deze zijn in het onderstaande overzicht samengevat.

Tabel 3: Vergelijking grondexploitatiemodellen (Kenniscentrum PPS, 2004, p.46)

Grondexploitatiemodel	Grondverwerving	Planvorming	Bouw- en woonrijp maken	Gronduitgifte	Risico grondexploitatie
Publieke grondexploitatie	Overheid	Overheid	Overheid	Overheid	Overheid
Concessie	Overheid	Marktpartijen, binnen door de overheid gestelde kaders	Marktpartijen	Overheid aan de marktpartijen die de concessie krijgen	Marktpartijen
Bouwclaim	Overheid koopt grond van marktpartijen, die deze grond al bezat of heeft verworven	Overheid met afstemming op hoofdlijnen met marktpartijen	Overheid	Overheid aan de marktpartijen waarvan overheid grond heeft afgenomen	Overheid, maar vaak afnameplicht van marktpartijen tegen vooraf bepaalde prijs
Joint-venture	GEM	GEM	GEM	GEM, veelal aan marktpartijen die participeren	GEM
Zelfrealisatie	Marktpartijen	Gezamenlijk of marktpartijen binnen kaders bestemmingsplan	Marktpartijen of overheid met kostenverhaal op marktpartijen	Geen uitgiften, marktpartijen realiseren zelf op eigen grond	Marktpartijen

3.5.7 Afwegingen bij keuze grondexploitatiemodel

Gemeenten pretenderen te makkelijk en te snel het voeren van een actief grondbeleid vanuit het idee dat daarmee meer sturing mogelijk is. Los van de vraag of dit werkelijk zo is, door de komst van de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet zijn er ook voor faciliterend grondbeleid veel beïnvloedingsmogelijkheden, zijn er naast sturing nog andere aspecten die een rol moeten spelen bij de keuze voor het type grondexploitatiemodel.

Gemeenten kiezen in zijn algemeenheid in de nota grondbeleid of ze een actieve of een faciliterende speler zijn. Toch is het noodzakelijk dat een gemeente per locatie een keuze maakt uit de verschillende grondexploitatiemodellen. Zo kan een gemeente een voorkeur hebben voor faciliterend grondbeleid en voor een specifieke ontwikkeling toch kiezen voor een actieve rol. Het is zelfs mogelijk om op één locatie per deellocatie verschillende grondexploitatiemodellen te kiezen (Ten Have et al., 2007, p.19).

Kalt (2006, p.25-26) beschrijft de volgende aspecten die in overweging moeten worden genomen alvorens er voor een van de grondexploitatiemodellen kan worden gekozen.

- Wel of niet het financieel risico van de uitvoering: Alvorens een plan wordt uitgevoerd wordt er een raming opgeteld van kosten en opbrengsten. In werkelijkheid kunnen deze door verschillende omstandigheden hoger of lager uitvallen. Een gemeente moet zich daarom afvragen of ze het financiële risico van een plan zelf kan dragen, wil delen of overdragen.
- Beschikt de gemeente over de grond of is het mogelijk de grond te verwerven: De gemeente is niet volledig vrij bij de keuze van het te hanteren grondexploitatiemodel. Grondeigenaren die de gemeentelijke plannen zelf uitvoeren kunnen niet worden onteigend of tot samenwerking worden gedwongen. Voorwaarde is dan wel dat de ontwikkelingen niet mogen afwijken van de gemeentelijke plannen.
- Wat heeft de voorkeur van de betrokken marktpartijen: De gemeente kan bij de beslissing van een grondexploitatiemodel niet om de wensen en voorkeuren van betrokken marktpartijen heen. Hier moet dus inzicht in zijn verkrege.
- Concurrentiebevordering: Heeft een gemeente tot doel om de zoveel mogelijk de concurrentie te bevorderen dan is het van belang te beschikken over bouwgrond. Voor dit doel is het van belang zelfrealisatie zoveel mogelijk te voorkomen, dit kan door bijvoorbeeld actief gronden te verwerven.
- Planmatige uitvoering: Er is sprake van een planmatige uitvoering indien er een min of meer dwingend tijdschema is. Alleen de gemeente heeft de instrumenten in handen die het mogelijk maken om een strakke planning aan te houden. Dit betekent iets voor de rol van de gemeente in de samenwerking.
- Beschikking over deskundigheid: Deskundigheid is vaak van doorslaggevend belang voor het succes van een project. Waar is de kennis en de ervaring aanwezig voor de uitvoering van een project is daarom van wezenlijk belang bij de beslissing voor een type grondexploitatiemodel.
- Mogelijkheden tot bijsturing: Als plannen een lange looptijd hebben of er is sprake van sterk wisselende marktomstandigheden dan is het voor een gemeente van belang te kunnen bijsturen. Het ene grondexploitatiemodel is daar geschikter voor dan het andere.

3.6 Grondprijsmethoden

Voor gemeenten is de regie bij uitbreidings- en herontwikkelingslocaties steeds moeilijker door ondermeer de sterke stijging van de verwervingskosten van gronden. De ontwikkeling van de grondprijzen is vaak zo turbulent, dat een opgestelde grondexploitatie alweer snel wordt achterhaald door de feiten. In deze paragraaf gaan we in op de waarderingmethoden van gronden (Priemus en Louw, 2000, p.29).

Bij vier van de vijf grondexploitatiemodellen levert het Grondbedrijf bouwrijpe kavels als eindproduct. Het bepalen van de waarde van dit eindproduct kan aan de hand van verschillende methodieken. Rempelberg en Hesp (2007) onderscheiden de volgende vijf methodieken:

- Kostprijsbenadering: door alle productiekosten; zoals verwerving (of de boekwaarde), planvormingskosten, bouw- en woonrijp maken en rente, op te tellen en te delen door het aantal vierkante meters grond wordt de grondprijs bepaald;
- Residuele grondwaarde: de grondprijs wordt bij deze methode bepaald door het verschil tussen de toekomstige inkomsten uit vastgoed en de investeringen om deze inkomsten te

realiseren. Voor deze benadering is inzicht in bouwkosten en kennis daarover van belang. Denk daarbij ook aan afspraken over meer- en minderwerk. Groot voordeel van deze methode is dat de waardering transparant en communiceerbaar wordt;

- Grondquote: deze grondprijzenbenadering gaat uit van een bepaald percentage van de verkoopprijs. De quote kan worden bepaald door een residuele onderbouwing van referentiewoningen of een comparatieve methode. Bij de comparatieve methode wordt de quote toegepast op basis van een vergelijking met andere percelen grond met dezelfde bestemming en vergelijkbare ligging. Naarmate woningen duurder worden neemt doorgaans de grondquote toe. Daarnaast is de quote voor eengezinswoningen gemiddeld hoger dan voor meergezinswoningen.
- Vaste prijs per vierkante meter vloeroppervlak of eenheid: voor sociaal-maatschappelijke vastgoed is een residuele benadering geen optie. Voor dergelijk vastgoed, zoals sociale huurwoningen of een buurthuis, is het mogelijk een vaste grondprijs te hanteren;
- Marktbenadering/tendering: bij een tender worden meerdere marktpartijen uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen om de bouwgrond. Het hoogste bod weerspiegelt dan de marktwaarde van dat moment. Deze methode is alleen mogelijk als de grondexploitant niet gebonden is aan een bepaalde ontwikkelaar.

3.7 Conclusie

De wet dualisering gemeentebestuur en het BBV hadden tot doel een beter inzicht te verkrijgen in de gemeentelijke organisatie. Bij het schrijven van hoofdstuk drie is gebleken dat dit inzicht bij Grondbedrijven nog maar beperkt is. Op het vlak van transparantie is daarom nog veel vooruitgang te boeken. Daarnaast maken de diverse vormen en positioneringen van Grondbedrijven het lastig een uniforme beschrijving van 'het Grondbedrijf' te geven.

Naast zuiver actief of faciliterend grondbeleid bestaan er diverse tussenvormen ten einde ruimtelijke projecten tot uitvoering te brengen. Deze samenwerkingsvormen, veelal in de vorm van PPS, winnen terrein. Met name de fiscale en financiële voordelen, zoals risicodeling, brengen marktpartijen en gemeenten nader tot elkaar. Ook kunnen ze door PPS constructies profiteren van elkaars sterke punten en kennis. Zo zijn gemeenten in staat de samenwerking kracht bij te zetten door middel van het aanwenden van publieke- en privaatrechtelijke instrumenten. Daar tegenover staat dat marktpartijen meer kennis van de vastgoedmarkt en de producten die op deze markt afgezet kunnen worden bezit. Ondanks deze voordelen behoort samenwerking niet altijd tot de mogelijkheden, omdat grondeigenaren niet altijd overeenstemming krijgen over de realisatie van ruimtelijke plannen. Al met al geeft de samenwerking met marktpartijen Grondbedrijven de mogelijkheid 'haar' doelstellingen in samenwerking te behalen, toch gaat dit vaak zeer moeizaam door tegenstrijdige belangen die langdurige onderhandelingen tot gevolg hebben.

Verder staat de ontwikkeling van gemeentelijke naar regionale Grondbedrijven nog in de kinderschoenen. In plaats van tot de gemeentegrens dienen er gemeentegrensoverschrijdende (regionale) belangen. Door de verschillende belangen is dit een moeizaam proces, toch kan er door schaalvergroting een betere kwaliteit worden neergezet.

In het nu volgende hoofdstuk wordt, aan de hand van het voorgaande, het referentiemodel Grondbedrijven gepresenteerd. Daarna staat hoofdstuk vijf volledig in het teken van het Grondbedrijvenonderzoek. Naast het bepalen van de stakeholders worden de vier vragenlijsten besproken en de resultaten van het Grondbedrijvenonderzoek beschreven.

Hoofdstuk 4: Referentiemodel Grondbedrijven

Aan de hand van de theorie uit de hoofdstukken grondbeleid en Grondbedrijf wordt in dit hoofdstuk het referentiemodel Grondbedrijven opgemaakt en toegelicht. Een model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het referentiemodel Grondbedrijven dient in het vervolg van deze Masterthesis als houvast voor de beoordeling van het presteren van het Grondbedrijf.

4.1 Inleiding

Dit onderzoek gaat over het inzichtelijk maken van het presteren van Grondbedrijven. Grondbedrijven zijn in paragraaf 1.4 afgebakend als de organisatorische eenheid binnen de gemeente, die de primaire verantwoordelijkheid van het te voeren grondbeleid draagt. In de bestaande literatuur is deze tekstuele beschrijving nog niet vertaald naar een model. Deze vertaalslag wordt in dit hoofdstuk wel gemaakt aan de hand van de literatuurstudie zoals deze is beschreven in Hoofdstuk 2 (grondbeleid) en hoofdstuk 3 (Grondbedrijf) na overleg met deskundigen en tot slot is het 7S-model van McKinsey (figuur 5) een inspiratiebron.

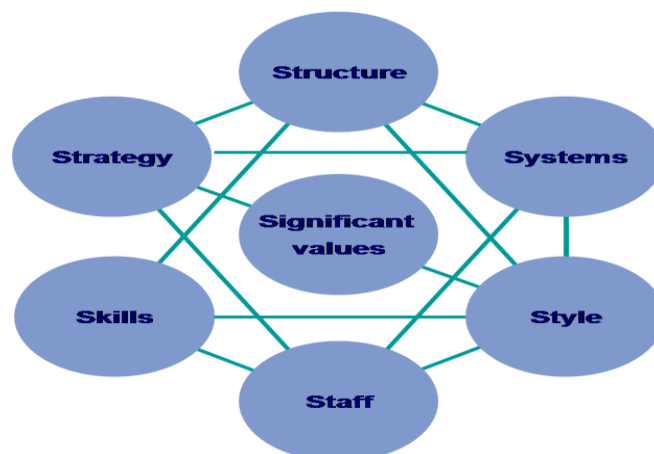
Het gebruik van een van de bestaande managementmodellen, zoals het 7S-model van McKinsey, is voor dit onderzoek geen optie. De keuze om geen gebruik te maken van een van de bestaande managementmodellen is er op gebaseerd dat deze managementmodellen het functioneren van organisaties beoordeelt en de vraag voor dit onderzoek is het inzichtelijk maken van het presteren van Grondbedrijven.

De samenhang tussen verschillende aandachtsgebieden bij de bestaande managementmodellen dient wel als inspiratiebron voor het referentiemodel Grondbedrijven. Bij de meesten managementmodellen wordt er een onderscheid gemaakt tussen een zestal aandachtsgebieden (organisatiegebieden en resultaatgebieden). De zes te onderscheiden aandachtsgebieden zijn:

- Strategie;
- Structuur;
- Cultuur;
- Mensen;
- Middelen;
- Resultaten.

Strikt in deze vorm zijn de aandachtsgebieden niet te gebruiken. Wel is de redenering dat er een samenhang tussen de verschillende aandachtsgebieden (perspectieven) moet bestaan voor een evenwichtige organisatie, een verdedigbaar element.

Figuur 5: 7S-model McKinsey (Peters en Waterman, 1983)



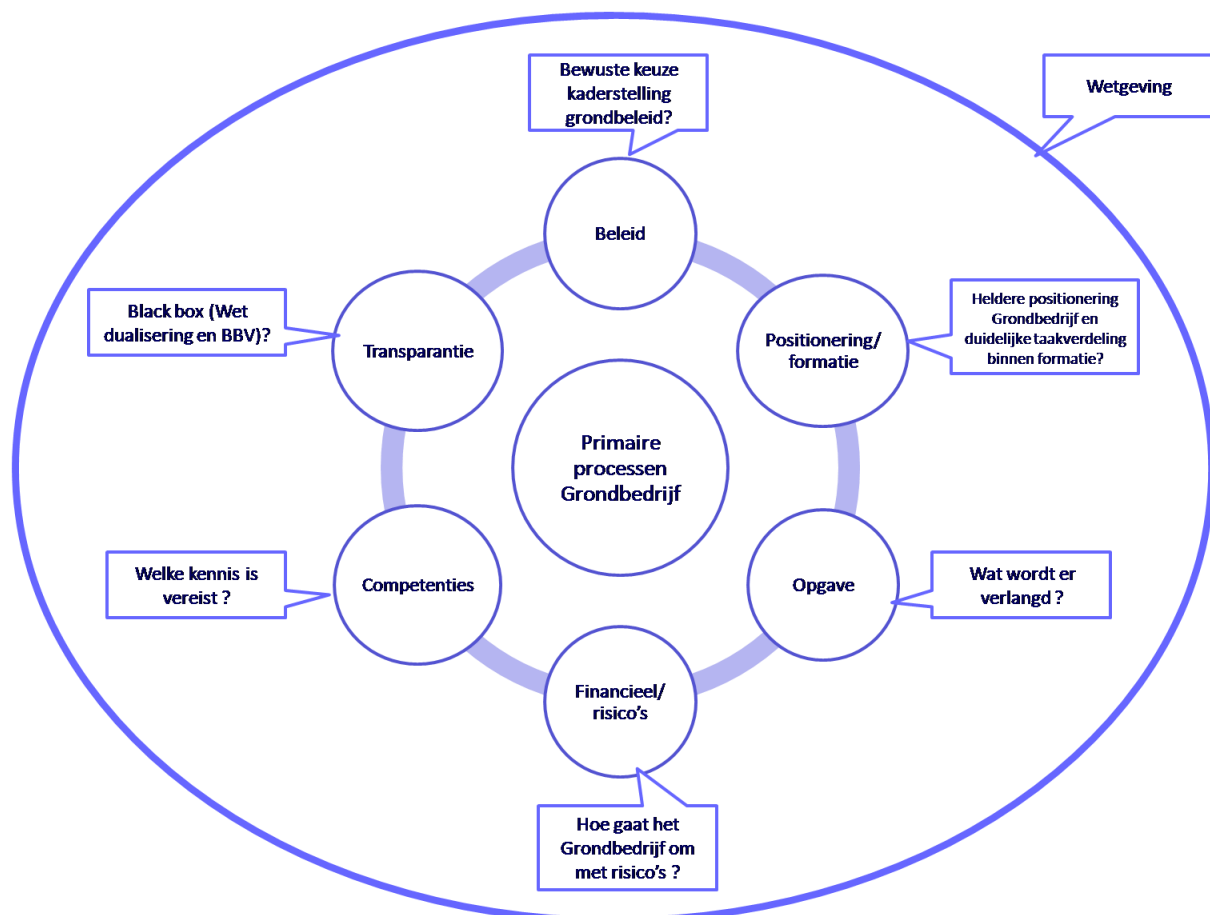
4.2 Referentiemodel Grondbedrijven

Het referentiemodel Grondbedrijven²⁰ is opgebouwd uit verschillende elementen. Centraal in het model staan de processen van het Grondbedrijf, vervolgens de zes perspectieven (aandachtsgebieden) en dat geheel wordt omsloten door de wetgeving.

De primaire processen van het Grondbedrijf zijn de processen zoals deze eerder zijn geformuleerd in paragraaf 3.4.2 (figuur 3). Om deze primaire processen zijn een zestal perspectieven geplaatst die bepalend zijn voor het Grondbedrijf. In deze visie bepalen deze perspectieven te samen het presteren van Grondbedrijven. De perspectieven zijn in een willekeurige volgorde geplaatst. Voor het vervolg van dit onderzoek worden de perspectieven vanaf beleid kloksgewijs behandeld. Tot slot wordt dit geheel omsloten door de wetgeving welke betrekking heeft op het Grondbedrijf.

Het referentiemodel Grondbedrijven is tot stand gekomen aan de hand van de literatuur en na overleg met deskundigen. Daarnaast zijn de perspectieven in de kaderstelling mede afgeleid van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het referentiemodel Grondbedrijven is de rode draad voor de verdere aanpak van het onderzoek.

Figuur 6: Referentiemodel Grondbedrijven (bron: eigen illustratie)



²⁰ Het verzamelbegrip Grondbedrijf, zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 1, geldt maar gedeeltelijk voor het referentiemodel Grondbedrijven. Het referentiemodel Grondbedrijven heeft voornamelijk betrekking op de afdelingen grondzaken en het grondbedrijf zoals is weergegeven in figuur 2. Het (regionale) ontwikkelingsbedrijf in mindere mate omdat het vastgoed aspect niet is meegenomen in het referentiemodel Grondbedrijven.

4.3 Zes perspectieven Grondbedrijf

In plaats van indicatoren is er in het referentiemodel Grondbedrijven voor perspectieven gekozen. Deze vertaalslag is gemaakt omdat kwantitatieve indicatoren voor het Grondbedrijf niet haalbaar waren. Bij de perspectieven gaat het om aandachtsgebieden welke in samenhang het presteren van het Grondbedrijf bepalen. De zes perspectieven binnen het referentiemodel zijn de volgende:

1. Beleid: Heeft het Grondbedrijf de gestelde kaders (context) voldoende ondersteund. Daar naast moet het Grondbedrijf zich de volgende vragen stellen: Welke richting wil het Grondbedrijf op? Wat zijn haar doelen en hoe willen ze die bereiken? Deze vragen worden beantwoord als het Grondbedrijf en de kaderstellende organen voor het te voeren beleid bewuste en wel overwogen keuzes heeft gemaakt.
2. Positionering / formatie: Een heldere positionering van het Grondbedrijf is noodzakelijk om voor het Grondbedrijf en haar actoren duidelijk te hebben waar haar plek is in de gemeentelijke organisatie. Zo is er geen verwarring waar en bij wie verantwoording moet worden afgelegd. Binnen het Grondbedrijf zelf is het noodzakelijk dat de invulling van de formatie een juiste weerspiegeling is van het te voeren beleid. De invloed van het Grondbedrijf op de overige perspectieven is erg afhankelijk van de positionering.
3. Opgave: Het presteren van het Grondbedrijf is te beoordelen op het feit of de gestelde opgave is gerealiseerd. De invloed hierop is sterk afhankelijk van de positionering van het Grondbedrijf en de contact waarbinnen deze organisatie opereert.
4. Financieel / risico's: Winst is een te makkelijke indicator of het Grondbedrijf haar zaken financieel goed op orde heeft. Beter is het om na te gaan of de risico's juist worden gemanaged en of er voldoende reserves aanwezig zijn voor de toekomst (weerstandsvermogen enzovoort).
5. Competenties: Het Grondbedrijf is een 'eigen' organisatie binnen de gemeentelijke organisatie en vereist specifieke competenties. Het presteren van het Grondbedrijf is ook afhankelijk van de aanwezigheid van de gewenste competenties van de medewerkers binnen de organisatie, of worden tekortkomingen van de organisatie gecompenseerd door externen?
6. Transparantie: Tot slot kan het presteren van het Grondbedrijf alleen worden nagegaan als het Grondbedrijf niet meer als een 'black box' opereert, maar voor betrokken partijen een transparante organisatie is.

Als uitgangspunt voor het referentiemodel Grondbedrijven geldt dat de zes perspectieven in balans horen te zijn wil er sprake zijn van een goed presterend Grondbedrijf. Uiteraard gaat het daarbij niet alleen om het Grondbedrijf, maar ook om de samenhang tussen de perspectieven en de betreffende stakeholders. Een helder uitgewerkt perspectief stelt de stakeholders in staat snel en inzichtelijk af te lezen in hoeverre de doelstellingen effectief worden gerealiseerd.

De inhoud van de perspectieven uit het referentiemodel Grondbedrijven worden in tabel 4 weergegeven. Tevens is per perspectief aangegeven wat belangrijke aandachtspunten zijn voor het goed presteren van een Grondbedrijf.

Tabel 4: Perspectieven Grondbedrijf (bron: eigen overzicht)

Perspectief	Inhoud	Wanneer presteert een grondbedrijf goed
<u>Beleid</u>	Beginselen hoe te handelen door het Grondbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> - Missie, doelstelling en verantwoordelijkheden - Duidelijke keuze tussen de vormen van grondbeleid - Het toepassen van grondbeleid instrumenten - Voeren van een grondprijnsbeleid
<u>Positionering/ Formatie</u>	Inrichting en vorming van het Grondbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> - Heldere positionering Grondbedrijf - Efficiëntie formatie Grondbedrijf - Effectiviteit formatie Grondbedrijf - Juiste verhouding interne/externe krachten
<u>Opgave</u>	(Gespecificeerde) ruimtelijke ontwikkelingstaak door het Grondbedrijf uit te voeren	<ul style="list-style-type: none"> - Helder bouwprogramma per segment - Actueel overzicht afgeronde en lopende exploitaties
<u>Financieel/ Risico's</u>	Wat bepaalt het geldelijke succes van het Grondbedrijf en hoe wordt er omgegaan met de kritische factoren	<ul style="list-style-type: none"> - Regels omtrent verlies- en winstnemingen - Weerstandsvermogen - Weerstandscapaciteit - Risicomanagement - Risico beheersing
<u>Competenties</u>	Voor het goed presteren van het Grondbedrijf zijn verschillende vaardigheden en kennis gewenst	<ul style="list-style-type: none"> - Marktkennis - Kennis juridisch instrumentarium - Onderhandelingsvaardigheid - Financiële analyse - Planeconomie
<u>Transparantie</u>	Inzicht en verantwoording Grondbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> - Interne controle - Externe controle - Aanwezigheid (actuele) Nota grondbeleid - Organogram Grondbedrijf vrij opvraagbaar - Openbaar informatieloket Grondbedrijf

4.4 Voortzetting onderzoek

De voorgaande hoofdstukken hadden als doel om de context waarbinnen het Grondbedrijf opereert weer te geven. Ook zijn momenteel bijna alle algemene deelvragen beantwoord. De specifieke deelvragen worden met behulp van het komende hoofdstuk beantwoord. Nu de theorie is doorlopen is het de bedoeling het presteren van de Grondbedrijven inzichtelijk te maken. Als eerste worden de stakeholders voor het grondbedrijf bepaald aan de hand van het linkage-model van Grunig en Hunt (1984). Vervolgens worden de opgestelde vragenlijsten doorgenomen en toegelicht op stakeholder. Tot slot worden de uitkomsten van het Grondbedrijvenonderzoek beschreven.

Hoofdstuk 5: Grondbedrijvenonderzoek

Om het presteren van Grondbedrijven in kaart te brengen is er bij dit onderzoek voor gekozen de beoordeling van het Grondbedrijf te toetsen bij de stakeholders die voor het Grondbedrijf als meest cruciaal worden gezien gegeven de positie in de gemeentelijke organisatie van deze stakeholders. Alvorens er wordt ingaan op de stakeholdersanalyse wordt beschreven is wat we verstaan onder een stakeholder en worden de verschillende stakeholders van het Grondbedrijf benoemd. Vervolgens wordt het Grondbedrijvenonderzoek geïntroduceerd en toegelicht. Tot slot worden de uitkomsten van het Grondbedrijvenonderzoek beschreven.

5.1 Inleiding

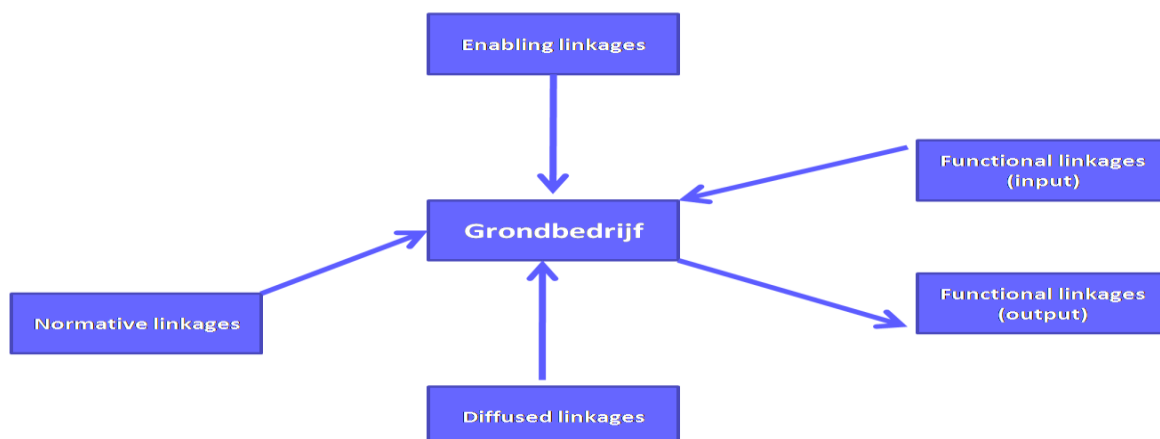
Een stakeholder kan omschreven worden als een individu of een groep die een belang (stake) hebben bij een organisatie (Grondbedrijf). Zij hebben de mogelijkheid om de organisatie te beïnvloeden en/of worden beïnvloed door de organisatie (Van Riel, 2003). Freeman (1984) omschrijft de term stakeholder als “any group or individual that can affect or is affected by the achievements of the organization”.

Voor dit onderzoek is bewust voor een kwalitatief onderzoek onder een beperkte groep stakeholders gekozen. Een andere mogelijke onderzoeksstrategie is momenteel in uitvoering door Advies- en Ingenieursbureau DHV op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Grondbedrijven (VVG). Deze partijen hebben voor een kwantitatief ingestoken benchmarkonderzoek gekozen. Bij deze aanpak voorzien wij meer praktijkproblemen. Zo is het achterhalen van de kwantitatieve gegevens een tijdrovend werk en na het verzamelen van deze gegevens resteert de vraag hoe deze kwantitatieve gegevens in een juiste verhouding te waarderen.

5.2 Linkage-model

Om een goed beeld te krijgen van alle belanghebbenden van Grondbedrijven, de stakeholders, is in deze paragraaf een overzicht van de verschillende stakeholders opgenomen. De stakeholders zijn ingedeeld in vier groepen. Deze indeling is gemaakt aan de hand van het linkage-model van Grunig en Hunt (1984). Dit model (figuur 7) deelt de verschillende groepen in naar de mate waarin zij een afhankelijkheidsrelatie (linkage) met de organisatie hebben, in dit geval het Grondbedrijf. Sommige stakeholders kunnen bij meer dan één linkage gerubriceerd worden.

Figuur 7: Linkage-model (Grunig en Hunt, 1984)



5.2.1 Stakeholdersanalyse

Ten aanzien van het Grondbedrijf en haar stakeholders hebben wij de volgende indeling gemaakt volgens het linkagemodel van Grunig en Hunt.

Enabling linkages: deze groep stakeholders is de voorwaardenscheppende groep voor het Grondbedrijf. Het betreft een uitermate belangrijke groep voor de beoordeling van het presteren van het Grondbedrijf, zoals:

- Het college van B&W, voornamelijk de verantwoordelijke wethouder grondzaken;
- De gemeenteraad;
- De Provincie;
- De rijksoverheid (diverse ministeries);
- Rijkswaterstaat.

Normative linkages: conculega's of concurrenten met hetzelfde belang, zoals:

- Grondbedrijf van andere gemeenten;
- Regionale grondbedrijven;
- Private grondbedrijven.

Diffused linkages: stakeholders waarmee het Grondbedrijf op ad hoc basis in aanraking komt, zoals:

- Adviesbureaus;
- Projectleiders;
- Belangenorganisaties;
- Pers.

Functional linkages: Stakeholders die zorgdragen voor de input (productie) en de output (afname) van de primaire processen van het Grondbedrijf.

Functional input linkages is de belangrijkste groep stakeholders voor de prestatie van het Grondbedrijf, zoals:

- Het college van B&W, voornamelijk de verantwoordelijke wethouder grondzaken;
- Hoofd Grondbedrijf;
- Vakdienstcontroller
- Medewerkers Grondbedrijf, planeconoom, verwerver, juridisch medewerkers enz.;

Functional output linkages zoals:

- Projectontwikkelaars;
- Bouwbedrijven;
- Woningcorporaties;
- Particuliere grondeigenaren;
- Nutsbedrijven.

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om enkele stakeholders van de enabling linkages en de functional input linkages te enquêteren. Dit omdat deze twee groepen worden gezien als directe stakeholders welke invloed hebben op het presteren van een Grondbedrijf. De enabling linkages zijn verantwoordelijke voor het stellen van duidelijke kaders en de functional input linkages zijn

verantwoordelijke voor de uitvoering van de gestelde doelen. De functional output linkages worden niet bevraagd omdat deze het presteren van het Grondbedrijf beoordelen aan de hand van de belangen voor haar eigen organisatie. Voor dit onderzoek zijn we niet geïnteresseerd in deze beoordeling maar richten wij ons volledig op de taakstellende en uitvoerende stakeholders van het Grondbedrijf.

Uit de geselecteerde linkage groepen zijn de volgende stakeholders geselecteerd:

- Gemeente bestuur / verantwoordelijk wethouder grondzaken;
➔ Betrokken bij de kaderstelling en bestuurlijk verantwoordelijk voor het Grondbedrijf.
- Hoofd Grondbedrijf;
➔ Ambtelijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het Grondbedrijf.
- Vakdienstcontroller;
➔ Toets de financiële opzetten en verslagen van het Grondbedrijf aan de financiële en juridische beleidskaders.
- (Senior) planeconoom.
➔ Verzorgt de financiële-economische inbreng in een project en draagt zorg voor het opstellen, bewaken, herzien en afsluiten van de grondexploitatieberekening.

5.3 Onderzoeksproces

Ten eerste zijn voor de vier verschillende stakeholders de vragenlijsten opgesteld om het presteren van het grondbedrijf per stakeholder inzichtelijk te maken. In paragraaf 5.4 worden deze vragenlijsten verder toegelicht. De dertig te onderzoeken gemeenten zijn vervolgens benaderd om de contactgegevens van de verschillende stakeholders te achterhalen. Daarna zijn de vragenlijsten persoonlijk naar iedere stakeholder gemaïld met de vraag deze in te vullen en binnen twee weken te retourneren. Ten tijde van deze eerste twee stappen is getracht alle stakeholders telefonisch te benaderen om de vragenlijst te introduceren. Stakeholders die niet binnen de gestelde deadline hadden gereageerd hebben een herinneringsmail ontvangen en zijn vervolgens nagebeld met de vraag of zij alsnog in de gelegenheid waren om te reageren. Indien op vrijdag 31 oktober geen reactie is vernomen zijn zij niet meegenomen in de analyse.

Om tot een goede afspiegeling van de Grondbedrijvenmarkt te komen is besloten de vier geselecteerde stakeholders bij de dertig grootste gemeenten aan te schrijven. De vragenlijsten zijn op naam verzonden, maar aan de stakeholders is gegarandeerd dat de verwerking van de vragenlijsten wel anoniem plaats vindt. Wel hebben we de stakeholders verzocht de vragenlijsten naar eigen inzicht in te vullen met de voor de betreffende stakeholders beschikbare stukken. Voor deze aanpak is gekozen om eventuele verschillen te kunnen traceren in inzicht en opvatting tussen bestuur, hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom.

5.4 Vragenlijsten stakeholders

Voor de vier geselecteerde stakeholders zijn verschillende vragenlijsten geformuleerd. De inhoud van deze vragenlijsten worden hieronder doorgenomen. De vragenlijsten van de vakdienstcontroller en de senior planeconoom worden te samen besproken gezien het feit dat deze twee stakeholders een identieke vragenlijst ontvangen.

5.4.1 Vragenlijst gemeente bestuur / verantwoordelijk wethouder grondzaken

Deze eerste stakeholder is bestuurlijk verbonden aan het Grondbedrijf. De overige drie stakeholders zijn alle ambtelijk verbonden aan het Grondbedrijf. De eerste, en belangrijkste, vraag aan deze stakeholders is het presteren van het Grondbedrijf te beoordelen. Vervolgens is het interessant waar deze beoordeling op gebaseerd is. Door middel van een twaalfstal vragen aangaande het gemeentelijke grondbeleid en het Grondbedrijf wordt getracht de motivatie van de gegeven beoordeling te achterhalen. Als bijlage 2 is deze vragenlijst bij dit verslag toegevoegd. Gezien het feit dat het bij dit onderzoek om een digitale vragenlijst gaat zijn de antwoordmogelijkheden, welke via een dropdown-menu zijn ingevoegd, helaas niet zichtbaar.

5.4.2 Vragenlijst hoofd Grondbedrijf

Het hoofd is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het Grondbedrijf, inclusief het voeren van een financiële administratie en verslaglegging en rapportage daarover. Deze tweede stakeholder is gezien zijn verantwoordelijkheid belast met de meest uitgebreide vragenlijst.

Allereerst wordt gevraagd het Grondbedrijf te beoordelen ten aanzien van de gestelde doelstellingen voor het Grondbedrijf. De doelstellingen zijn hier onderverdeeld in drie clusters, te weten: politiek/strategisch, organisatorisch en financieel/risico. Per cluster dienen twee doelstellingen te worden beschreven en vervolgens het cluster totaal te beoordelen.

De tweede vraag gaat over de opgave. Deze vraag is om inzicht te verkrijgen in de omvang van de opgave welke er binnen de gemeente speelt. Omdat deze opgave per jaar erg kan fluctueren vragen wij een indicatie voor de komende vijf jaar. Ook is de opgave gesplitst in woningen, kantoren en bedrijven en overige. Vervolgens gaat de derde vraag over de processen binnen het grondbedrijf. De in paragraaf 3.4.2 opgestelde processen worden middels de vraag getoetst op overeenkomsten en verschillen. Tot slot wordt er bij deze vragenlijst ingegaan op de formatie van het Grondbedrijf. Hoe groot is de formatie van het grondbedrijf in fulltime equivalenten (FTE's) en hoe is dit totaal onderverdeeld over de volgende functiegroepen:

- Planeconoom;
- Juridisch;
- Financieel;
- Ondersteunend;
- Secretariaat en management.

In bijlage 3 is de vragenlijst voor het hoofd van het Grondbedrijf weergegeven. Ook deze is niet volledig aangezien de dropdown-menuutjes niet zichtbaar zijn.

5.4.3 Vragenlijst vakdienstcontroller en senior planeconoom

Deze twee stakeholders zijn economisch en inhoudelijk verantwoordelijk. De vragenlijsten voor deze stakeholders starten met dezelfde vraag als bij het hoofd Grondbedrijf, het beoordelen van de politieke, organisatorische en financiële doelstellingen. Interessant hierbij is hoe de drie verschillende stakeholders deze vraag beantwoorden.

Tot slot worden alle vier de vragenlijsten afgesloten met de vraag wat in de ogen van de betreffende stakeholder de (drie) belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf waren in de afgelopen drie jaar. Met deze laatste vraag proberen we inzicht te krijgen in de verschillende opvattingen van de betreffende stakeholders ten aanzien van het presteren van het grondbedrijf, of zijn er verbanden tussen de stakeholders bij de verschillende gemeenten.

De vragenlijsten van de vakdienstcontroller en senior planeconoom zijn respectievelijk terug te vinden als bijlage 4 en 5.

5.5 Uitkomsten Grondbedrijvenonderzoek

In deze paragraaf worden de uitkomsten van het Grondbedrijvenonderzoek gepresenteerd. De resultaten worden eerst per stakeholder doorlopen en vervolgens wordt er een totaal oordeel beschreven. De respons- en prestatiebeoordelingsgegevens zijn na te lezen in bijlagen 6 en 7 (tabellen 7, 8 en 9).

5.5.1 Gemeente bestuur / verantwoordelijk wethouder grondzaken

De vragenlijsten gericht aan het bestuur van de bevraagde gemeenten zijn waar mogelijk verzonden aan de verantwoordelijk wethouder grondzaken. De bereidheid om mee te werken aan het onderzoek was matig. Dit resulteerde in een respons van twintig procent. Het gebrek aan tijd werd als veel voorkomende oorzaak aangegeven. De respondenten beoordeelden het presteren van het Grondbedrijf gemiddeld met een ruime voldoende.

De verklarende vragen aangaande het presteren van het Grondbedrijf leverden bij de respondenten de volgende feiten op:

- Al deze gemeenten beschikken over een nota grondbeleid. Waarbij één gemeente zelf benadrukt dat deze niet meer actueel is;
- Naast de nota grondbeleid beschikken deze gemeenten ook alle over een nota grondprijnsbeleid;
- Tweederde van de gemeenten voeren een actief grondbeleid, een derde faciliterend;
- De Grondbedrijf reserves waren op peildatum 1 januari 2008 gemiddeld 17,2 miljoen euro;
- De gemeenten hebben gemiddeld 40 lopende grondexploitaties en deze grondexploitaties worden circa tweemaal per jaar geactualiseerd.

Tot slot is de vraag welke invloed de verschillende verklarende vragen hadden onvoldoende beantwoord of niet begrepen en daarom wordt daar geen uitspraak over gedaan.

Aan de resultaten dient wel enige nuance te worden aangebracht gezien de matige respons en het feit dat positieve stakeholders eerder geneigd zijn te reageren tegenover negatief gestemde. Beide kunnen de oorzaak zijn van enigszins afwijkende resultaten, ook voor de overige stakeholders.

5.5.2 Hoofd Grondbedrijf

De vragenlijsten voor de hoofden van de Grondbedrijven bleken het moeilijkst bij de juiste contactpersoon voor te leggen. Dit heeft vooral te maken met de positionering van de Grondbedrijven. Vooral in het geval van ontwikkelingsbedrijven en gemeenten waar grondzaken bij een of meerdere afdelingen is ondergebracht leverde dit problemen op. Evenals bij het bestuur resulteerde dit uiteindelijk in een respons van twintig procent. Naast de factor tijd waren enkele hoofden niet bereid of instaat om mee te werken aan het onderzoek. Niet bereid vanwege het feit dat er binnen de gemeenten al een of meerdere onderzoeken lopen naar het functioneren en presteren van het Grondbedrijf. Het niet instaat zijn lag voornamelijk aan de opgave vraag (vraag II), om deze informatie boventafel te krijgen bleek voor meerdere gemeenten een te lastige vraag!

De hoofden Grondbedrijf zijn het meest positief te spreken over het presteren van het grondbedrijf ten opzichte van de politieke doelstellingen, daarna de organisatorische doelstellingen en het minst over de financiële doelstelling. De fluctuatie tussen deze drie clusters is niet groot wat gemiddeld een ruime voldoende oplevert voor het presteren van het Grondbedrijf volgens de hoofden hiervan.

Vanwege de vaak niet of onvolledige beantwoording van vraag II is het niet mogelijk om uitspraken te doen omtrent de opgave van het Grondbedrijf. Dit is extra teleurstellend omdat hierdoor geen verband kan worden gelegd met de formatie (vraag IV van de vragenlijst) van het Grondbedrijf.

Het vraagstuk omtrent de primaire processen binnen het Grondbedrijf leverde over het algemeen een duidelijke bevestiging van herkenning op. Al hebben de gemeenten waar Grondzaken verspreid zit binnen de gemeentelijke organisatie er moeite mee deze in samenhang volledig te bevestigen gezien de verspreiding door de organisatie. Voor ontwikkelbedrijven is de weergave maar één onderdeel van het totaal van alle processen binnen de organisatie. Dus wel herkenning maar niet voor de volledige organisatie. De processen zoals deze zijn weergegeven in paragraaf 3.4.2 hebben dus een duidelijke overeenstemming met de processen van een zelfstandig Grondbedrijf zoals beschreven in paragraaf 3.3.

Het Grondbedrijf heeft gemiddeld 25 FTE's, er zijn echter grote verschillen tussen de Grondbedrijven met een verschillende positionering.

5.5.3 Vakdienstcontroller

De respons bij de vakdienstcontrollers is iets hoger dan bij de eerder besproken stakeholders, ruim drieëntwintig procent. Naast tijdgebrek lag de medewerking hier laag omdat deze groep de gevraagde gegevens niet met de buitenwereld wilde delen en geen invloed had op de verwerking van de resultaten van het onderzoek.

Evenals bij de hoofden van het Grondbedrijf beoordelen de vakdienstcontrollers de politieke doelstellingen het meest positief, vervolgens ook de organisatorische- en financiële doelstellingen. Verschil met de hoofden van het Grondbedrijf is dat de vakdienstcontrollers alle drie de clusters lager beoordelen, maar nog wel voldoende.

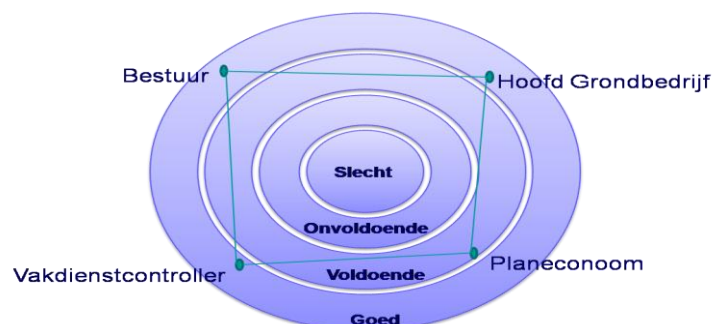
5.5.4 Senior planeconoom

De respons onder deze laatste groep stakeholders is met veertig procent aanzienlijk hoger dan bij de overige drie groepen stakeholders. Daarnaast is er ook een duidelijk verschil met de beoordeling van de doelstellingen. Waar de andere twee groepen stakeholders de financiële doelstellingen het minste beoordelen, geven de planeconomen de beste beoordeling op dit vlak, vervolgens de organisatorische doelstellingen en tot slot de politieke doelstellingen. Ondanks dit verschil komen de planeconomen gemiddeld met een beoordeling 'voldoende' voor het presteren van het Grondbedrijf

5.5.5 Totaal beoordeling

De totale respons van het Grondbedrijven onderzoek is zesentwintig procent en van de dertig bevraagde gemeenten heeft zevenenvijftig procent van de gemeenten minimaal een stakeholder die heeft meegewerkt aan het onderzoek. Figuur 8 geeft middels een 'spinnenweb' een weergave van de beoordeling van de Grondbedrijfstakeholders te samen.

Figuur 8: Beoordeling Grondbedrijven (bron: eigen illustratie)



Tot slot is aan alle stakeholders dezelfde slotvraag gesteld:

“Wat waren in ‘uw ogen’ de belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf de afgelopen drie jaar?”

Voor de beantwoording van deze vraag was het mogelijk een, twee of drie prestaties te beschrijven. Alle respondenten beantwoorden deze vraag door minimaal een prestatie te beschrijven. De verschillende prestaties waren vrijwel allemaal te koppelen aan het referentiemodel Grondbedrijven (perspectieven, de primaire processen van het Grondbedrijf en de wetgeving). Deze samenhang is procentueel weergegeven in tabel 5.

Tabel 5: Perspectieven Grondbedrijf versus prestaties Grondbedrijven (bron: eigen onderzoek)

Perspectieven	Stakeholders				
	Bestuur	Hoofd Grondbedrijf	Vakdienst-controller	Senior planeconoom	Totaal
Beleid: Verbeteren beleidskaders zoals nota grondbeleid, nota risicobeheer, nota vermogensbeheer.	16,67%	25%	28,57%	33,33%	26,67
Positionering / formatie: Herindeling Grondbedrijf en wijzigen positionering Grondbedrijf.	-	16,67%	14,29%	25%	16,67%
Opgave: Uitvoeren projecten en bijdrage aan gemeentelijke herstructurering en transformatie.	50%	50%	57,14%	41,67%	50%
Financieel / risico: Afdracht aan algemene middelen/ reserve.	50%	50%	42,86%	58,33%	53,33%
Competenties: Kennisonwikkeling	-	-	-	16,67%	6,67%
Transparantie: Transparantie en verantwoording verbeteren zoals inzichtelijk maken grondexploitaties en MPG.	50%	50%	28,57%	25%	36,67%
Wetgeving: Vorbereiden en inspelen op nieuwe wetgeving.	-	16,67%	-	8,33%	6,67%
Primaire processen Grondbedrijf: Verbeteren en inzichtelijk maken	16,67%	-	-	25%	13,33%

5.6 Interpretaties prestaties Grondbedrijven

De vergelijking, in tabel 5²¹, van de perspectieven van het Grondbedrijf in relatie tot de benoemde prestaties van de Grondbedrijven in de afgelopen drie jaar worden in deze paragraaf nader toegelicht en waar mogelijk voorzien van een citaat voor de beeldvorming. Gezien het feit dat de geënquêteerde stakeholders een anonieme verwerking is toegezegd worden de geciteerde prestaties in deze paragraaf niet voorzien van de gebruikelijke bronvermelding. Alvorens in te gaan op de verschillende perspectieven is het interessant om te vermelden dat wanneer er meerdere stakeholders binnen een gemeente meewerkten, deze het Grondbedrijf op verschillende doelstellingen beoordeelden maar bijna allemaal overeenkomstige prestaties benoemden.

Het perspectief beleid is, gekeken naar het totaal, een regelmatig genoemde prestatie. Hierbij gaat het voornamelijk om prestaties omtrent het vaststellen van kaders op het gebied van planontwikkeling, vastgoed en gronduitgiften. Opvallend is wel dat het bestuur, de vaststellers van deze kaders, de beleidsprestaties minder vaak benoemt ten opzichte van zijn ambtelijke stakeholders.

Positionering/formatie is over het algemeen een niet vaak genoemde prestatie. Een van de stakeholders benoemde de volgende prestatie:

“Het inrichten en operationeel maken van het Grondbedrijf na de herpositionering.”

Prestaties omtrent de opgave zijn door vrijwel alle stakeholders genoemd. Veelvuldig zijn er realisatie van projecten aangehaald. Ondanks dat dit mooie resultaten zijn is er met het perspectief opgave in het referentiemodel Grondbedrijf iets anders bedoeld. In plaats van de vraag wat hebben we als Grondbedrijf gerealiseerd gaat het om de vraag of het helder is wat er de komende jaren gerealiseerd moet worden door het Grondbedrijf. Het ontbreken van deze meerjaren prognose bleek ook al uit het niet, of onvolledig, beantwoorden van vraag II uit de vragenlijsten voor de hoofden Grondbedrijf²².

Naast prestaties omtrent de opgave zijn financieel/risico gerelateerde prestaties het meest beschreven door alle stakeholders. Vaak wordt aan de afdracht algemene middelen gerefereerd. Net als bij het realiseren van een ruimtelijke opgave zijn financiële prestaties erg tastbaar en daarom veelvuldig benoemd, zoals:

“Het leveren van een structurele bijdrage aan het vergroten van verdien- en weerstandsvermogen.”

Competenties worden alléén, minimaal, benoemd door senior planeconomen. Vaak wordt het ontwikkelen van competenties gezien als een persoonlijke doelstelling. Vanuit dat oogpunt is het logisch dat dit niet benoemd wordt als een van “de” prestaties van het Grondbedrijf. Toch is het in huis hebben van kennis en kunde van groot belang. Grondbedrijven lossen het ontbreken van bepaalde vaardigheden vaak op door middel van inhuur krachten.

Vaak is gezegd en geschreven dat de transparantie van grondbedrijf beter moet. Of hier heden ten dage een stap in de goede richting is gezet is met dit Grondbedrijf onderzoek lastig aan te tonen.

²¹ Paragraaf 5.5

²² Bijlage 3

Wel is het opvallend dat het bestuur en de hoofden Grondbedrijf prestaties aangaande transparantie aantoonbaar vaker benoemen dan vakdienstcontrollers en senior planeconomen. Daarnaast is het niet interessant om te benoemen dat de transparantie beter is geworden, maar hoe dat de transparantie is verbeterd. Het schrijven van een MPG is hiervan een duidelijk voorbeeld. Zo beschreef een van de stakeholders het als volgt:

“Wijze van verslaglegging per project in het MPG ten behoeve van het verbeteren van de transparantie en verantwoording.”

Tot slot hebben enkel stakeholders prestaties beschreven omtrent de wetgeving en de primaire processen van het Grondbedrijf. Deze prestaties waren niet te herleiden tot één van de zes perspectieven maar wel aan het referentiemodel Grondbedrijven.

5.7 Conclusies

Middels het Grondbedrijvenonderzoek is het presteren van Grondbedrijven empirisch gemeten. Voor deze meting is gebruik gemaakt van een nieuwe methode. Aan de hand van het referentiemodel Grondbedrijven en het Linkage-model van Grunig en Hunt (1984) zijn vier typen van stakeholders in dertig gemeenten geënquêteerd. Voordeel hiervan is dat het nieuwe inzichten oplevert maar het nadeel van deze vernieuwende methode is dat je tegen onverwachte situaties aanloopt.

Vernieuwend is het benoemen van de prestaties van het Grondbedrijf. Ten eerste zat hier een duidelijke overeenkomst tussen de stakeholders uit één zelfde gemeente. Wat betreft prestaties benoemen zitten de stakeholders in de onderzochte gemeenten op een lijn. Daarnaast blijken drie van de zes perspectieven er verklaarbaar uit te springen, als de perspectieven worden gekoppeld aan de genoemde prestaties. De drie meest voorkomende perspectieven zijn:

- Opgave;
- Financieel/risico;
- Transparantie.

Ondanks deze uitkomst geeft dit niet aan dat de andere drie perspectieven geen invloed hebben op het presteren van Grondbedrijven, want alle perspectieven hebben een bepaalde samenhang met elkaar. Wel geeft dit aan waar wat betreft prestaties het grootste belang ligt voor de betreffende stakeholders.

Daarnaast is het opvallend dat de drie stakeholders waaraan gevraagd werd politieke-, organisatorische- en financiële doelstellingen te beoordelen binnen één gemeente weinig overeenstemming bevat. Ook niet bij stakeholders uit dezelfde gemeenten. De beoordeling van het presteren van het Grondbedrijf bracht uiteindelijk geen extreme uitschieters aan het licht. Wel is ten tijde van het onderzoek naar voren gekomen dat de senior planeconoom de spreekwoordelijke spin in het web is.

Tot slot de respons. Binnen dit onderzoek is gebleken dat niet iedereen tijd had om mee te werken aan een onderzoek. Ook waren er aanwijsbare verklaringen waarom een medewerking niet mogelijk was. Zo waren er binnen drie van de dertig gemeenten al interne onderzoeken naar de werking van het Grondbedrijf. Toch is er geen aanwijsbare verklaring voor het uitblijven van een positieve of negatieve reactie aangaande het verzoek mee te werken aan het Grondbedrijvenonderzoek. Bij het contact met de stakeholders is wel gebleken dat stakeholders meermaals huiverig waren om informatie te delen. Dit geeft aan dat er qua transparantie nog het nodig dient te veranderen.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Dit afsluitende hoofdstuk staat in het teken van een terugblik op de belangrijkste resultaten en algehele conclusie van deze Masterthesis. Getracht is te achterhalen in hoeverre en op welke wijze het presteren van een Grondbedrijf kan worden beoordeeld. In dit kader is er gekeken naar het gemeentelijke grondbeleid en het Grondbedrijf wat heeft geresulteerd in een referentiemodel voor Grondbedrijven. Uiteindelijk is de theorie middels het Grondbedrijvenonderzoek in de praktijk getoetst. Alvorens de hoofdvraag wordt beantwoord wordt de algehele conclusie beschreven. Het rapport wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek

6.1 Algehele conclusie

Het presteren van het Grondbedrijf is in grote mate afhankelijk van de context waarbinnen het Grondbedrijf functioneert. Ofwel, het Grondbedrijf presteert het beste wanneer de context van het Grondbedrijf helder is voor de stakeholders van het Grondbedrijf. Inherent hieraan is de afhankelijkheid van het Grondbedrijf ten opzichte van de (lokale) politiek. Het college van B&W is samen met de gemeenteraad verantwoordelijk voor de kaders (context) aangaande het grondbeleid. Door deze verantwoordelijkheid heeft het bestuur een grote invloed op het presteren van het Grondbedrijf. Daarnaast is helder communiceren en rapporteren tussen bestuur en het Grondbedrijf noodzakelijk voor het goed presteren van het Grondbedrijf.

Om aan te sluiten op de gekozen methodiek wordt eerst ingegaan op de stakeholders, vervolgens het referentiemodel Grondbedrijven en ten slotte wordt deze paragraaf afgesloten met de conclusies voor de opdrachtgever van het onderhavig onderzoek

6.1.1 Conclusies stakeholders

Om het presteren van Grondbedrijven inzichtelijk te maken zijn voor het Grondbedrijvenonderzoek onder de dertig grootste gemeenten vier stakeholders per gemeenten geënquêteerd, te weten:

- Gemeente bestuur / verantwoordelijk wethouder grondzaken;
- Hoofd Grondbedrijf;
- Vakdienstcontroller;
- (Senior) planeconoom.

De betreffende stakeholders zijn geselecteerd aan de hand van het Linkage-model van Grunig en Hunt (1984). De beoordeling van het presteren van het Grondbedrijf heeft geen opvallende uitschieters aan het licht gebracht. Alle stakeholders beoordeelden het presteren van het Grondbedrijf met een voldoende. Wel is duidelijk geworden dat de senior planeconoom de bindende factor is binnen het Grondbedrijf. Zo is gebleken dat de overige stakeholders, met name de bestuurders, regelmatig de senior planeconoom inschakelde voor het invullen van de vragenlijsten. Toch is het interessant dat de overige stakeholders het Grondbedrijf, ondanks de beperkte kennis en informatie, op het presteren beoordelen (of veroordelen).

Tot slot is in paragraaf 5.5.5 (tabel 5) aangetoond dat de laatste drie jaar de focus van de prestaties van het Grondbedrijf lag bij drie perspectieven, te weten:

- Opgave;
- Financieel/risico;
- Transparantie.

6.1.2 Conclusies referentiemodel Grondbedrijven

Aan de hand van het literatuuronderzoek (hoofdstuk twee en drie) is na overleg met deskundigen het referentiemodel Grondbedrijven opgesteld (paragraaf 4.2). De zes perspectieven die in dit model zijn beschreven representeren als het ware de gewenste indicatoren die bepalend zijn voor het presteren van het Grondbedrijf. De perspectieven geven de elementen weer waar het presteren van een Grondbedrijf afhankelijk van is. Aangezien de getalsmatige waardering ontbreekt wordt er niet gesproken over indicatoren, maar perspectieven.

De conclusies per perspectief worden hieronder weergegeven.

- Beleid: Goed kunnen presteren door het Grondbedrijf begint bij dit eerste perspectief. Het opgestelde beleid geeft de kaders (context) aan waarbinnen het Grondbedrijf kan opereren. De Grondbedrijven zijn voor dit perspectief afhankelijk van het gemeente bestuur. Zelf is het Grondbedrijf verantwoordelijk voor een heldere missie, doelstellingen moeten voor alle stakeholders duidelijk zijn en grondbeleidinstrumenten moeten correct worden gebruikt. Uit het Grondbedrijvenonderzoek is gebleken dat het benoemen van politieke-, organisatorische- en financiële doelstellingen binnen één gemeente weinig overeenkomsten bevat onder de stakeholders. Het ontbreken van deze duidelijkheid maakt het voor stakeholders niet mogelijk het presteren van het Grondbedrijf eenduidig te beoordelen.
- Positionering/formatie: In paragraaf 3.3 zijn de verschillende positionering voor een Grondbedrijf weergegeven. Door de lage respons onder de hoofden Grondbedrijf bij het Grondbedrijvenonderzoek is er geen duidelijk verband waargenomen dat de ene positie resulteert in een beter presteren door het Grondbedrijf dan een andere positionering. Wel is door enkele stakeholders aangegeven dat een heldere positionering voor deze gemeenten positieve uitwerkingen had op de werkprocessen. Gezien de matige input omtrent het vraagstuk formatie kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden;
- Opgave: In het referentiemodel Grondbedrijven is dit perspectief beschreven als de gespecificeerde ruimtelijke ontwikkelingstaak welke door het Grondbedrijf is uit te voeren. Uit het Grondbedrijvenonderzoek is gebleken dat deze taakstelling niet helder is binnen de Grondbedrijven. Door alle projecten binnen een gemeente te verwerken in het MPG is dit probleem al voor een deel op te lossen. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat alle stakeholders het afronden van ruimtelijke projecten als belangrijkste prestatie van het Grondbedrijf zien. Nu is het nog zaak deze projecten in de toekomst goed in kaart te brengen zodat duidelijk is wat de taakstelling van het Grondbedrijf is;
- Financieel/risico: Volgens De Zeeuw, in Dossier Grondbeleid in discussie (Bouwfonds, 2006), wordt het Grondbedrijf in steeds grotere mate gezien als de flappentap voor de gemeente. Het Grondbedrijf wordt daarom vaak beoordeeld op het financiële resultaat. Ook de stakeholders van het Grondbedrijvenonderzoek zien de prestaties van dit perspectief als erg belangrijk. Het financieel goed presteren en de afdracht aan algemene middelen waren een van de meest genoemde prestaties binnen het Grondbedrijvenonderzoek. Toch is het goed presteren van het Grondbedrijf niet alleen afhankelijk van een positief financieel resultaat. Wanneer de zes perspectieven in balans zijn is het goed presteren van het Grondbedrijf gewaarborgd;

- **Competenties:** Om goed te kunnen presteren moet het Grondbedrijf beschikken over voldoende kennis en vaardigheden. Dit perspectief is lastig te meten, de stakeholders hebben dit perspectief dan ook bijna niet benoemd als een van de belangrijkste prestaties voor het Grondbedrijf. Daarnaast is gebleken dat de huidige arbeidsmarkt ertoe leidt dat veel Grondbedrijven gebruikmaken van inhuurkrachten omdat niet alle competenties in de organisatie aanwezig zijn. Deze ontwikkeling maakt het perspectief competenties kwetsbaar;
- **Transparantie:** De druk op dit perspectief is groot. In de inleiding van dit rapport is al benadrukt dat Grondbedrijven inzichtelijker moeten worden. Positief is het feit dat veel gemeenten reeds in het bezit zijn van een (actuele) nota grondbeleid en vaak ook een nota grondprijnsbeleid. Toch is het van belang dat er nog meer stappen in de goede richting worden gezet. De matige respons van het Grondbedrijvenonderzoek impliceert dat Grondbedrijf nog maar beperkt inzicht willen verschaffen.

Naast de perspectieven is het referentiemodel Grondbedrijven opgebouwd uit de primaire processen Grondbedrijf en de relevante wetgeving. De in paragraaf 3.4.2 beschreven primaire processen zijn in het Grondbedrijvenonderzoek beaamd. Toch zijn deze niet compleet voor ieder Grondbedrijf, dit is afhankelijk van de positionering. Zo zijn de opgestelde processen niet representatief voor het hele Ontwikkelbedrijf, maar alleen voor de afdeling grondzaken.

De wetgeving is een onderdeel die met de inwerkingtreding van de Wro veranderingen in de context aankondigt. De invloeden van deze veranderingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht.

6.1.3 Conclusies opdrachtgever

Zoals weergegeven in paragraaf 6.1.1 beoordelen de stakeholders het presteren van het Grondbedrijf met een 'voldoende'. Dit resultaat is gebaseerd op een onderzoek onder de dertig grootste gemeenten. Er zal meer onderzoek nodig zijn om te achterhalen waar de verschillen tussen de gemeenten zit, de zes perspectieven geven de elementen aan waar het presteren van het Grondbedrijf afhankelijk van is, maar de getalsmatige waardering ontbreekt.

Daarnaast zijn de voor dit onderzoek opgestelde vragenlijsten in de toekomst voor Deloitte te hergebruiken als een quickscan. Bij het Grondbedrijvenonderzoek heeft maar één gemeente in zijn geheel (vier stakeholders) gereageerd. Mocht Deloitte in de toekomst worden benaderd door een willekeurige gemeente om het Grondbedrijf nader te analyseren, dan vormen de inzichten en uitkomsten van dit Grondbedrijvenonderzoek een nuttige bijdrage. Door middel van het bevragen van de vier geselecteerde stakeholders kan snel een eerste beeld worden gevormd van het Grondbedrijf (quickscan). Verder is het een belangrijke constatering dat het presteren van het Grondbedrijf in sterke mate afhankelijk is van de context waarbinnen deze opereert. Het referentiemodel Grondbedrijven geeft een goed overzicht voor het bepalen van deze context.

6.2 Beantwoorden hoofdvraag en deelvragen

De algemene deelvragen zijn reeds in de theoretische beschrijving van dit rapport beantwoord (hoofdstuk twee en drie). De specifieke deelvragen zijn in de hoofdstukken vier en vijf beantwoord. Alvorens de hoofdvraag wordt beantwoord, worden de specifieke deelvragen met beantwoording hier nogmaals opgesomd.

- Welke (zuivere) vorm van grondbeleid voeren de te onderzoeken gemeenten?

- ➔ Van de respondenten voeren tweederde van de gemeenten een actief grondbeleid en één derde een faciliterend grondbeleid. Door de inwerkingtreding van de Wro medio 2008 is het in de komende periode mogelijk dat hier wijzigingen gaan optreden.
- Behalen de Grondbedrijven van de te onderzoeken gemeenten de gestelde beleids-, organisatorische- en financiële doelstellingen?
 - ➔ De respondenten van het Grondbedrijvenonderzoek beoordelen het presteren van het Grondbedrijf als voldoende op deze drie groepen doelstellingen. Opvallend was het feit dat de stakeholders binnen één gemeente allemaal verschillende doelstellingen beschreven. Geconcludeerd kan worden dat er binnen de onderzochten gemeenten geen uniforme doelstellingen bestaan.
- Wat zijn de actuele processen van het Grondbedrijf bij de te onderzoeken gemeenten?
 - ➔ De in paragraaf 3.4.2 beschreven primaire processen zijn in het Grondbedrijvenonderzoek bevestigd. Voor de Ontwikkelingsbedrijven gelden deze processen alleen voor de afdeling grondzaken. Om ook voor de ontwikkelbedrijven een correct overzicht te maken is onderzoek nodig naar de verschillende vastgoedprocessen binnen het Ontwikkelingsbedrijf.
- Welke stakeholders hebben direct invloed op het presteren van het Grondbedrijf?
 - ➔ Via het Linkage-model van Grunig en Hunt (1984) zijn in paragraaf 5.2.1 alle stakeholders voor het Grondbedrijf bepaald. Daaruit zijn gemeente bestuur (verantwoordelijk wethouder), hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom geselecteerd als direct invloed hebbende stakeholders. Uit het Grondbedrijvenonderzoek kan geconcludeerd worden dat de senior planeconoom de verbindende factor is binnen het Grondbedrijf.
- Welke bouwopgave speelt er bij de te onderzoeken gemeenten?
 - ➔ Deze specifieke deelvraag heeft via het Grondbedrijvenonderzoek geen concreet antwoord opgeleverd. Het gevraagde bleek voor de betreffende stakeholders te lastig om te achterhalen. Toch zijn dit gegevens die bij gemeenten met een MPG eenvoudig te achterhalen zijn. Op dit punt is het de onderzochte gemeenten dan ook aan te raden op dit vlak beter te rapporteren om zo meer zicht te krijgen op het presteren.
- Hoe zijn bij de te onderzoeken gemeenten de prestaties van het Grondbedrijf te meten en in samenhang te interpreteren?
 - ➔ In tabel 5 (paragraaf 5.5.5) zijn de door de stakeholders beschreven prestaties van het Grondbedrijf gelieerd aan de zes perspectieven. De perspectieven opgave, financieel/risico en transparantie sprongen er in het bijzonder uit. Ondanks dat deze drie perspectieven het meest zijn gesignaleerd door de stakeholders presteert het Grondbedrijf alleen goed als de balans tussen de zes perspectieven is gewaarborgd.

Het doel van het onderzoek was inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijf. Vanuit dit onderzoeksdoel is in hoofdstuk één de volgende hoofdvraag gedefinieerd:

“Aan de hand van welke (meetbare) indicatoren kan het presteren van Grondbedrijven worden beoordeeld?”

Inzicht verschaffen in het presteren van Grondbedrijven is met het onderhavig onderzoek in beeld gebracht. Het doel van het onderzoek is hiermee behaald. De gewenste indicatoren zijn in het referentiemodel Grondbedrijven omgezet in perspectieven, te weten:

- Beleid;
- Positionering/formatie;
- Opgave;
- Financieel/risico's;
- Competenties;
- Transparantie.

De samenhang tussen deze perspectieven maakt ze afhankelijk van elkaar. Zo geeft een mooi financieel resultaat nog geen goed presterend Grondbedrijf en goed beleid is een belangrijke basis maar nog geen garantie voor een goed presteren. Het goed presteren van het Grondbedrijf is alleen gewaarborgd als de zes perspectieven in balans zijn.

6.3 Vervolgonderzoek

Zoals weergegeven in de conclusie heeft het Grondbedrijvenonderzoek nieuwe inzichten gebracht. Deze nieuwe inzichten scheppen weer nieuwe vragen en achteromkijkend zijn er stappen in het onderzoek die in de toekomst anders uitgevoerd moeten worden.

Als we een Grondbedrijf willen beoordelen op het presteren dan geven de zes perspectieven uit het referentiemodel Grondbedrijven een goed beeld. Vervolgonderzoek is nodig om voor ieder perspectief meer zicht te krijgen op de mogelijkheden om deze in samenhang te kunnen interpreteren aan de hand van een getalsmatige waardering. De verhouding tussen de bouwopgave binnen een gemeente in relatie tot de formatie van het Grondbedrijf is hier een voorbeeld van. Om de gewenste verdieping te verkrijgen is het noodzakelijk dat de Grondbedrijven de benodigde gegevens structureler rapporteren en transparanter omgaan met deze informatie.

Daarnaast is het bij vervolgonderzoek noodzakelijk de senior planeconoom een meer centrale rol binnen het Grondbedrijvenonderzoek te geven. De senior planeconoom bleek de verbindende factor te zijn tussen de verschillende stakeholders. Dit wetende moet er in de toekomst meer gebruik gemaakt worden van deze centrale rol.

Tot slot is het wenselijk om bij vervolgonderzoek een hogere respons te verkrijgen. Dit is mogelijk door een samenwerking met de VVG te zoeken. Ook is het raadzaam de gemeenten meer te betrekken bij het onderzoek. Zo is het een mogelijkheid om gemeenten al in een eerder stadium bij het onderzoek te betrekken. Gedacht kan worden aan het mede opstellen van de vragenlijsten, zo wordt het ook het onderzoek van de gemeenten. Dankzij een dergelijke samenwerking is te verwachten dat gemeenten ook eerder bereid zijn de gewenste informatie te verschaffen wat de resultaten te goede zullen komen.

Literatuurlijst

- Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, eindrapport, Utrecht;
- Bosch, J.A.P.M. van den (2003), *Duallisering gemeenten: Van wet naar praktijk. Positie en bevoegdheden van de gemeenteorganen en het dualistische bestuursstelsel*, Den Haag: VNG Uitgeverij;
- Brand, J.A.M. van den en A.W. Klaassen (1991), *Het gemeentelijk grondbeleid: Instrument voor een integrale aanpak*, Zwolle: Tjeenk Willink;
- Brok, G. van (2000), De grondmarkt: waar is de overheid niet aanwezig?, in *Rooilijn*, jaargang 33, februari 2000, nummer 2, p. 94-98;
- Bouwfonds MAB Ontwikkeling (2006), *Dossier Grondbeleid in discussie*, p. 10, Amersfoort;
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2008), Statistische data Statline (<http://statline.cbs.nl>), bezocht 4 juli 2008;
- Centraal Planbureau (1999), *De grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers / Centraal Planbureau;
- Deloitte (2008), *Anders maar niet beter: Evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen*, Utrecht: Deloitte REA in opdracht van Habiforum;
- Driel, P.A. van (2005), *De gemeente op de grondmarkt: Een onderzoek naar het functioneren van het gemeentelijke grondverwervingsinstrumentarium*, Groningen: doctoraalscriptie sociale geografie RUG;
- Ekkers, P. (2006), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Tweede druk;
- Freeman, R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman Publishing;
- Gemeente Almere (2008), Organisatie onderzoek afdeling Grondzaken, Deloitte;
- Gemeente Eindhoven (2006), Contourennota Grondbedrijf Eindhoven, Deloitte;
- Gemeente Lingewaal (2008), Nota Grondbeleid;
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: onderzoeksinstituut OTB;
- Grunig, J.E. en T. Hunt (1984), *Managing Public Relations*, New York: Hilt, Rinehart and Winston;
- Hart, H. 't, J. van Dijk, M. de Goede (1998), *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam: Boom;
- Hartman, I. (2005), Gemeentepolitiek na vier jaar dualisme, in het kwartaalblad voor linkse politiek *De Heling*, jaargang 19, nummer 4, p. 12-15;
- Have, F.J.M. ten (2007), Hoe te komen tot meer transparantie en betere sturing bij grondzaken?, in het tijdschrift van de Bank Nederlandse Gemeenten *B&G*, september 2007, p. 18-24;
- Have, F. ten, R. Killeen, F. van Kuijck, H. van Rens, R. Jaspars (2007), *Gemeente Governance Grond(ig) beleid*, Rotterdam: Deloitte;
- Hornis, W. (2005), Recordaantal wethouders weg, in *Binnenlands Bestuur*, jaargang 2005, nummer 2, pagina 52;
- Huisman, C.J. (2004), *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?*, Voorburg: Neprom;
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (1999), *Grond voor beleid: Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën;
- Joseph, B. (2003), Provinciale Staten, in *Perspex*, maart 2003, p. 4-6;

- Kalt, N. (2006), *Grondzaken doen: Handen en voeten aan het Grondbeleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer;
- Keers, G., R. de Wildt, T. Seijkens en P. Sprenger (2003), *Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen?*, Amsterdam: RIGO In opdracht van Vereniging Eigen Huis;
- Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding risicomangement bij PPS: Gebiedsontwikkelingsprojecten*, Den Haag;
- Kenniscentrum PPS (2004), *Samenwerkingsmodellen en de juridische vorming daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*, Den Haag;
- Klijn, E.H., G.R. Teisman, (2000), *Governing Public-Private Partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, in P. Osborne (ed) 165-186, London;
- Korthals Altes, W.K. (1998), *Grondbeleid, nationaal ruimtelijk beleid en planningmethodologie*, in *Rooilijn*, jaargang 31, december 1998, nummer 10, p. 504-510;
- Korthals Altes, W.K. en D.A. Groetelaers (2000), *De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: Context en praktijk*, in het mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven: *Achtergrondinformatie*, p. 36-45;
- Louw, E., B. Needham, H. Olden en C.J. Pen (2004), *Planning van bedrijventerreinen*, Den Haag: Sdu Uitgevers;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, Den Haag;
- Needham, B., T. Zwanikken, J. Mastop, A. Faludi en W. Korthals Altes (1994), *Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst en Ministerie van VROM;
- Nozeman, E.F., J. Govers en J. Fokkema (2008), *Handboek Projectontwikkeling: Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*, Voorburg: NEPROM;
- Oude Vrielink, G.H.J. (2004), *Gemeenteraad moet grondbeleid op hoofdlijnen kunnen controleren*, in het tijdschrift van de Bank Nederlandse Gemeenten *B&G*, april 2004, p. 5-7;
- Overwater, P.S.A. (2002) *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: Wie de grond heeft, die bouwt*, Alphen aan de Rijn: Kluwer;
- Peters, T.J. en R.H. Waterman (1983), *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, New York: Harper & Row;
- Pieters, M. (2003), *Zicht op het gemeentelijk grondbedrijf*, in *Lokaal Bestuur*, mei 2003, p. 12;
- Priemus, H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk grondbeleid: Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, Delft: onderzoeksinstituut OTB;
- Riel, C.B.M. van (2003), *Identiteit en imago: Recente inzichten in corporate communicatie (theorie en praktijk)*, Schoonhoven: Acedemic Service;
- Rempelberg, L.F.M. en M.A.S. Hesp (2007), *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling: Het realiseren van een duurzame business case*, Rotterdam: Fakton;
- Savelkoul, H.(2005), *Wie stuurt het gemeentelijk grondbeleid?*, in *Building Business*, september 2005, p. 59-63;
- Schraven, J.H.(2002), *Het gemeentelijke grondbedrijf: tussen overheidsdienst en krachtige marktpartij*, toespraak congres van de Vereniging van Gemeentelijke Grondbedrijven (VVG), Ede, 13 november 2002
(<http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=96126/dbcode=122/filetype=speeches>);

- Segeren, A., B. Needham en J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkten in Nederland*, Rotterdam / Den Haag: NAI / RPB;
- Snijder Tachet, M.(2007), Gemeenten positief over publiek-private samenwerking, in het tijdschrift van de Bank Nederlandse Gemeenten *B&G*, januari 2007, p. 4-6;
- Spit, T., P. Zoete (2006), *Ruimtelijke Ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*, Den Haag: Sdu Uitgevers;
- Staal, C. van (2002), Grondbedrijf. Stille macht of regenteske marktpartij?, in *Building Business*, april 2002, p. 26-29;
- Terpstra, P.R.A. (1988), *Gemeentelijk grondbeleid*, Zeist: Vonk uitgevers;
- Van den Berg, M.A.M.C., A.G. Bregman en M.A.B. Chao-Duivis (2007), *Bouwrecht in kort bestek (zesde druk)*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht;
- Verschuren, P en H. Doorwaard (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht: Lemma;
- Vreke, J., V.Bezemer, J.C.A.M. Bervaes (2005), *De (on)geschreven regels van het spel: De positie van groen in rode projecten*, Wageningen: Alterra;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag: Sdu Uitgevers / Ministerie van VROM;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*, Den Haag: Ministeries van VROM en Financiën;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *brief Cramer aan Eerste Kamer: behandeling van het wetsvoorstel voor de grondexploitatiewet*, 22 juni 2008;
- VROM-raad (2006), *Werklandschappen: Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag;
- Wigmans, G. (1995), *Grondbeleid en marktoriëntatie: Risicobeoordeling in de grondexploitatie*, Delft: Publicatiebureau Faculteit der Bouwkunde, Technische Universiteit Delft, tweede druk;
- Wolf, H. de, H. Ploeger en J. de Jong (2006), *Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem*, in opdracht van gemeente Den Haag, Delft: onderzoeksinstituut OTB;
- Zee, F. van der (2007), *Kennisverwerving in de empirische wetenschap: De methodologie van wetenschappelijk onderzoek*, Groningen: Bureau voor Markt-Onderzoek en Organisatie-Ontwikkeling;
- Zeeuw, F. de (1988), *Gemeentelijk Grondbeleid. Een wegwijzer*, Wiardi Beckman Stichting / Centrum voor Lokaal Bestuur;

Afkortingen

BBV	= Besluit begroting en verslaglegging provincies en gemeenten
B&W	= Burgemeester en Wethouders
BOM	= Brabantse Ontwikkelings Maatschappij
BV	= Besloten Vennootschap
CBS	= Centraal Bureau voor de Statistiek
CV	= Commanditaire Vennootschap
CV95	= Comptabiliteitsvoorschriften 1995
EZ	= Economische zaken
FTE	= Fulltimerequivalenten
GEM	= Grondexploitatie maatschappij
Gem.w	= Gemeentewet
FAS	= (Deloitte) Financial Advisory Services
IBO	= Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid
MPG	= Meerjaren prognose grondexploitaties
OZB	= Onroerende-zaakbelasting
PPS	= publiek private samenwerking
REA	= (Deloitte) Real Estate Advisory
READ	= (Deloitte) Real Estate Area Development
RPB	= Ruimtelijk Planbureau
SOK	= Samenwerkingsovereenkomst
Vinex	= Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	= Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVG	= Vereniging van grondbedrijven
VRM	= (Minister van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WOM	= Wijkontwikkelingsmaatschappij
WRO	= Wet Ruimtelijke Ordening (oud)
Wro	= Wet ruimtelijke ordening (nieuw)
WW	= Woningwet

Bijlagen

Bijlage 1: De dertig grootste gemeenten qua inwoners aantallen

Tabel 6: Dertig grootste gemeenten (CBS, 2008)

	Dertig grootste gemeenten qua inwoners, peildatum juni 2008	Aantallen inwoners	Deelname onderzoek*
1	Amsterdam	747.093	Nee
2	Rotterdam	582.951	Nee
3	's-Gravenhage	475.681	Nee
4	Utrecht	294.737	Ja
5	Eindhoven	210.333	Ja
6	Tilburg	202.091	Ja
7	Almere	183.270	Nee
8	Groningen	182.484	Nee
9	Breda	170.960	Nee
10	Nijmegen	161.251	Ja
11	Apeldoorn	155.108	Nee
12	Enschede	154.753	Ja
13	Haarlem	147.640	Nee
14	Arnhem	143.582	Ja
15	Zaanstad	142.863	Ja
16	Amersfoort	141.211	Nee
17	Haarlemmermeer	140.648	Nee
18	's-Hertogenbosch	136.481	Ja
19	Zoetermeer	119.504	Ja
20	Dordrecht	118.182	Ja
21	Maastricht	118.004	Ja
22	Leiden	116.878	Ja
23	Zwolle	116.365	Ja
24	Emmen	109.151	Ja
25	Ede	107.686	Nee
26	Westland	99.299	Ja
27	Deventer	97.342	Ja
28	Delft	96.168	Nee
29	Sittard-Geleen	95.691	Nee
30	Alkmaar	93.876	Ja

*Eén of meer stakeholders van de gemeenten hebben een ingevulde vragenlijst geretourneerd.

Bijlage 2: Vragenlijst bestuur

Vragenlijst bestuur

Deloitte.

Onderstaande vragen naar eigen inzicht invullen met de voor U ter beschikking staande stukken. Onze aanpak voorziet er expliciet in dat wij door deze vragenlijsten eventuele verschillen kunnen traceren in inzicht en opvatting tussen bestuurder, hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom.

Vraag	Antwoord	Toelichting
Vraag I: Beoordeling		
Hoe beoordeelt u als bestuurder het <i>presteren</i> van het Grondbedrijf?		
Vraag II: Motivatie		
Beantwoord de onderstaande vragen en geef in de volgende kolom aan of het antwoord van invloed was op de beantwoording van vraag 1. Tot slot: U kunt bij iedere vraag afzonderlijk een toelichting kwijt.	Beantwoording vraag	Meegewogen bij beantwoording van vraag 1, ja of nee
Beschikt de gemeente over een door de raad vastgestelde nota grondbeleid?		Eventuele toelichting
Zo ja, is deze nota in uw ogen nog actueel?		
Wat is het overheersende type grondbeleid?		
Beschikt de gemeente over een nota grondprijnsbeleid?		
Zo ja, door wie is deze nota vastgesteld?		
Hoe hoog was de Grondbedrijf reserve op peildatum 1 januari 2008?		
Met hoeveel procent zijn de Grondbedrijf reserve in de afgelopen 3 jaar toe- of afgenomen?		
Zijn de veranderingen van de Grondbedrijf reserve in de lijn der verwachting van de door de raad gestelde kaders?		
Zijn er in de afgelopen 3 jaar uit de grondbedrijf reserve afdrachten geweest aan de algemene reserve van de gemeente?		
Hoeveel lopende grondexploitaties zijn er?		
In welke mate zijn de lopende grondexploitaties na 1 januari 2008 geactualiseerd?		
Hoeveel grondexploitaties zijn er momenteel in voorbereiding?		
overige		
Vraag III: Terugblik		
Wat waren in uw ogen de belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf in de afgelopen 3 jaar.	Omschrijving prestatie	
	1)	
	2)	
	3)	
Ruimte voor kanttekeningen bij het huidige presteren van het Grondbedrijf		
	Opmerking	
	1)	
	2)	
	3)	

Bijlage 3: Vragenlijst hoofd Grondbedrijf

Vragenlijst hoofd Grondbedrijf

Deloitte.

Onderstaande vragen naar eigen inzicht invullen met de voor U ter beschikking staande stukken. Onze aanpak voorziet er expliciet in dat wij door deze vragenlijsten eventuele verschillen kunnen traceren in inzicht en opvatting tussen bestuurder, hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom.

Vraag	Antwoord en toelichting
-------	-------------------------

Vraag I: Beoordeling

Beschrijf (op basis van de informatie die U ter beschikking staat) de doelstelling van het Grondbedrijf van de afgelopen 12 maanden. Maak hierbij onderscheid tussen politieke, organisatorische en financiële doelstellingen. Geef vervolgens per cluster aan hoe het Grondbedrijf heeft gepresteerd met betrekking tot dat betreffende cluster. Tot slot: het is mogelijk een toelichting te geven waarom er wel of juist niet goed is gepresteerd door het Grondbedrijf.

Politiek/strategie

	1e politieke doelstelling
	2e politieke doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van politieke doelstellingen	
Toelichting beoordeling politieke doelstellingen	

Organisatie

	1e organisatorische doelstelling
	2e organisatorische doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van organisatorische doelstellingen	
Toelichting beoordeling organisatorische doelstellingen	

Financeel/risico

	1e financiële doelstelling
	2e financiële doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van financiële doelstellingen	
Toelichting beoordeling financiële doelstellingen	

Vraag II: Opgave

Wat is de opgave van het Grondbedrijf de komende 5 jaar (2008 t/m 2012) volgens vigerend beleid. Deze opgave hebben wij opgesplitst in 3 segmenten, bij al deze segmenten gaat het om het jaar van gronduitgifte.	2008	2009	2010	2011	2012
m2 uitgeefbare grond voor woningen					
aantal woningen					
m2 uitgeefbare grond voor kantoren en bedrijven					
m2 brutovloeroppervlakte (BVO) voor kantoren en bedrijven					
m2 uitgeefbare grond voor overige bestemmingen					
m2 BVO voor overige bestemmingen					

Vraag III: Processen Grondbedrijf

De onderstaande figuur is een generiek model voor de processen van een Grondbedrijf. Als U dit overzicht bekijkt komt dit dan overeen met uw Grondbedrijf? Zo nee, zou U dan aan kunnen geven welke processen U niet herkent in uw organisatie en welke processen U mist in dit overzicht.



Herkent U uw Grondbedrijf (volledig) in dit figuur

Zo nee, welke processen herkent U niet binnen uw Grondbedrijf

Welke processen herkent u binnen uw Grondbedrijf en mist U in het hierboven getoonde overzicht

Vraag IV: Formatie

Voor de formatie vragen wij allereerst het totaal aantal FTE's. Vervolgens verzoeken wij U om het totaal aantal FTE's te specificeren in enkele functiegroepen. Als één van de functies binnen uw Grondbedrijf niet onder de genoemde functiegroepen is onder te verdelen dan graag de functie en het aantal FTE's vermelden bij overige.

aantal FTE's

Totaal aantal FTE's Grondbedrijf:

Specificatie

Planeconoom:

Juridisch:

Financieel:

Ondersteunend:

Seretariaat en management:

overige:

overige:

Toelichting betreffende het formatie vraagstuk

Vraag V: TerugblikWat waren in *uw* ogen de belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf de afgelopen 3 jaar**Omschrijving prestatie**

1)

2)

3)

Ruimte voor kanttekeningen bij het huidige presteren van het Grondbedrijf**Opmerking**

1)

2)

3)

Bijlage 4: Vragenlijst senior planeconoom

Vragenlijst senior planeconoom

Deloitte.

Vraag	Antwoord en toelichting
<p>Onderstaande vragen naar eigen inzicht invullen met de voor U ter beschikking staande stukken. Onze aanpak voorziet er expliciet in dat wij door deze vragenlijsten eventuele verschillen kunnen traceren in inzicht en opvatting tussen bestuurder, hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom.</p>	
Vraag I: Beoordeling	
<p>Beschrijf (op basis van de informatie die U ter beschikking staat) de doelstelling van het Grondbedrijf van de afgelopen 12 maanden. Maak hierbij onderscheid tussen politieke, organisatorische en financiële doelstellingen. Geef vervolgens per cluster aan hoe het Grondbedrijf heeft gepresteerd met betrekking tot dat betreffende cluster. Tot slot: het is mogelijk een toelichting te geven waarom er wel of juist niet goed is gepresteerd door het Grondbedrijf.</p>	
Politiek/strategie	
	1e politieke doelstelling
	2e politieke doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van politieke doelstellingen	
	Toelichting beoordeling politieke doelstellingen
Organisatie	
	1e organisatorische doelstelling
	2e organisatorische doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van organisatorische doelstellingen	
	Toelichting beoordeling organisatorische doelstellingen
Financeel/risico	
	1e financiële doelstelling
	2e financiële doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van financiële doelstellingen	
	Toelichting beoordeling financiële doelstellingen
Vraag II: Teruoblik	
Wat waren in uw ogen de belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf de afgelopen 3 jaar	Omschrijving prestatie
	1)
	2)
	3)
Ruimte voor kanttekeningen bij het huidige presteren van het Grondbedrijf	
	Opmerking
	1)
	2)
	3)

Bijlage 5: Vragenlijst vakdienstcontroller

Vragenlijst vakdienstcontroller

Deloitte.

Vraag	Antwoord en toelichting
<p>Onderstaande vragen naar eigen inzicht invullen met de voor U ter beschikking staande stukken. Onze aanpak voorziet er expliciet in dat wij door deze vragenlijsten eventuele verschillen kunnen traceren in inzicht en opvatting tussen bestuurder, hoofd Grondbedrijf, vakdienstcontroller en senior planeconoom.</p>	
<p>Vraag I: Beoordeling</p>	
<p>Beschrijf (op basis van de informatie die U ter beschikking staat) de doelstelling van het Grondbedrijf van de afgelopen 12 maanden. Maak hierbij onderscheid tussen politieke, organisatorische en financiële doelstellingen. Geef vervolgens per cluster aan hoe het Grondbedrijf heeft gepresteerd met betrekking tot dat betreffende cluster. Tot slot: het is mogelijk een toelichting te geven waarom er wel of juist niet goed is gepresteerd door het Grondbedrijf.</p>	
<p>Politiek/strategie</p>	
	1e politieke doelstelling
	2e politieke doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van politieke doelstellingen	
Toelichting beoordeling politieke doelstellingen	
<p>Organisatie</p>	
	1e organisatorische doelstelling
	2e organisatorische doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van organisatorische doelstellingen	
Toelichting beoordeling organisatorische doelstellingen	
<p>Financieel/risico</p>	
	1e financiële doelstelling
	2e financiële doelstelling
Beoordeling presteren Grondbedrijf ten aanzien van financiële doelstellingen	
Toelichting beoordeling financiële doelstellingen	
<p>Vraag II: Teruablik</p>	
Wat waren in uw ogen de belangrijkste prestaties van het Grondbedrijf de afgelopen 3 jaar	Omschrijving prestatie
	1)
	2)
	3)
<p>Ruimte voor kanttekeningen bij het huidige presteren van het Grondbedrijf</p>	
	Opmerking
	1)
	2)
	3)

Bijlage 6: Grondbedrijvenonderzoek: respons

Tabel 7: Respons stakeholders Grondbedrijvenonderzoek (bron: eigen onderzoek)

Respons bestuurders			
Totaal verzonden vragenlijsten	Retour ontvangen	Afzeggingen	Geen reactie
30 (100 %)	6 (20%)	7 (23,33%)	17 (56,67%)
Respons hoofden Grondbedrijven			
Totaal verzonden vragenlijsten	Retour ontvangen	Afzeggingen	Geen reactie
30 (100 %)	6 (20%)	5 (16,67%)	19 (63,33%)
Respons vakdienstcontrollers			
Totaal verzonden vragenlijsten	Retour ontvangen	Afzeggingen	Geen reactie
30 (100 %)	7 (23,33 %)	9 (30%)	14 (46,67%)
Respons senior planeconomen			
Totaal verzonden vragenlijsten	Retour ontvangen	Afzeggingen	Geen reactie
30 (100 %)	12 (40%)	5 (16,67%)	13 (43,33%)
Respons totaal stakeholders			
Totaal verzonden vragenlijsten	Retour ontvangen	Afzeggingen	Geen reactie
120 (100 %)	31 (25,83 %)	26 (21,67 %)	63 (52,5%)

Tabel 8: Respons gemeenten Grondbedrijvenonderzoek (bron: eigen onderzoek)

Totaal aangeschreven gemeenten	Vragenlijsten van 4 stakeholders retour	Vragenlijsten van 3 stakeholders retour	Vragenlijsten van 2 stakeholders retour	Vragenlijsten van 1 stakeholders retour	Vragenlijsten van 0 stakeholders retour
30 (100 %)	1 (3,33%)	4 (13,33%)	3 (10%)	9 (30%)	13 (43,33%)

Bijlage 7: Grondbedrijvenonderzoek: Beoordeling presteren Grondbedrijf

Tabel 9: Beoordeling presteren Grondbedrijf (bron: eigen onderzoek)

Beoordeling presteren Grondbedrijf door bestuurders	
Gemiddelde beoordeling bestuurders	3,5
Beoordeling presteren Grondbedrijf door hoofden Grondbedrijven	
Gemiddelde beoordeling politieke doelstellingen	3,66
Gemiddelde beoordeling organisatorische doelstellingen	3,33
Gemiddelde beoordeling financiële doelstellingen	3
Gemiddelde totaal beoordeling	3,33
Beoordeling presteren Grondbedrijf door vakdienstcontrollers	
Gemiddelde beoordeling politieke doelstellingen	3,29
Gemiddelde beoordeling organisatorische doelstellingen	3,14
Gemiddelde beoordeling financiële doelstellingen	2,71
Gemiddelde totaal beoordeling	3,05
Beoordeling presteren Grondbedrijf door senior planeconomen	
Gemiddelde beoordeling politieke doelstellingen	3,08
Gemiddelde beoordeling organisatorische doelstellingen	3,27
Gemiddelde beoordeling financiële doelstellingen	3,33
Gemiddelde totaal beoordeling	3,23
Beoordeling presteren Grondbedrijf totaal	
Totaal gemiddelde beoordeling politieke doelstellingen	3,34
Totaal gemiddelde beoordeling organisatorische doelstellingen	3,25
Totaal gemiddelde beoordeling financiële doelstellingen	3,01
Gemiddelde totaal beoordeling Grondbedrijven	3,2

Legenda:

1 =	Slecht
2 =	Onvoldoende
3 =	Voldoende
4 =	Goed

T.A. Huijben ©, The Netherlands

Alle rechten voorbehouden. Niets uit de scriptie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Voor het overnemen van een of enkele gedeelte(n) uit de scriptie in bloemlezing, readers of andere compilatiewerken dient men zich tot de auteur of Deloitte te wenden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrievable system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the author or Deloitte