



Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium

Deel 1: hoofdrapport

Ministerie van VROM

1 oktober 2008

9S9406.A0

Royal Haskoning

Metrum

Radboud Universiteit Nijmegen

Met medewerking van
prof. mr. Friso de Zeeuw, TU Delft

Documenttitel Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium
Deel 1: hoofdrapport
Verkorte documenttitel Grondbeleidinstrumentarium
Status Eindrapport
Datum 1 oktober 2008
Projectnaam Grondbeleidsinstrumentarium
Projectnummer 9S9406.A0
Auteur(s) Prof. dr. Jacques van Dinteren, dr. Tim Zwanikken (Royal
Haskoning),
mr. Jaap de Kruij, drs. Tom Delforterie (Metrum),
dr. Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit Nijmegen).
Met bijdragen van prof. mr. Friso de Zeeuw, TU Delft
Opdrachtgever Ministerie van VROM
Referentie 9S9406.A0/R0001/901286/Nijm

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
SAMENVATTING	1
1 INLEIDING	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen	8
1.3 Focus op woningbouwlocaties, multifunctionele locaties en bedrijventerreinen	9
1.4 Selectie van voorbeeldprojecten	11
1.5 Opzet onderzoek	11
1.6 Opzet rapportage	12
2 GRONDBELEID: EEN ANALYSE	13
2.1 Het oude grondbeleid bij woningbouwlocaties	13
2.2 Het oude grondbeleid bij multifunctionele locaties	16
2.3 Het oude grondbeleid bij groengebieden	18
2.4 Het oude grondbeleid bij bedrijventerreinen	19
2.5 Het oude instrumentarium: knelpunten	23
2.6 De trend: van actief gemeentelijk grondbeleid naar publiek private samenwerking	27
2.7 Oplossingen: instrumentarium in de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet	27
2.8 Verwachte doorwerking in de strategie van gemeenten	31
3 RESULTATEN VOORBEELDPROJECTEN EN WERKSESSIES	33
3.1 Resultaten voorbeeldprojecten	33
3.2 Resultaten expertmeeting en werksessie	43
4 EX-ANTE EVALUATIE GRONDEXPLOITATIEWET	45
4.1 Uitvoering ex-ante evaluatie	45
4.2 Grondbeleid en realisatie doelstellingen woningbouw (oude regiem)	47
4.3 Aanleg groenvoorzieningen in en om nieuwe wijken (nieuw regiem versus huidige regiem)	49
4.4 Nader bekeken: rood voor groen	52
4.5 Ontwikkeling bedrijventerreinen; herstructurering bestaande terreinen (nieuw regiem versus oude regiem)	58
4.6 Gebruik van afdwingbaar grondbeleidinstrumentarium (nieuw regiem versus oude regiem)	60
4.7 Verbetering kostenverhaal en gemeentelijke regie (nieuwe regiem)	62
4.8 Realisatie doelstellingen ruimtelijk beleid (nieuwe regiem)	65
4.9 Noodzaak aanvullend beleid en daarbij behorende maatregelen (nieuwe regiem)	68
4.10 Slot	69
AANGEHAALDE LITERATUUR	70



Den Haag, Ypenburg

SAMENVATTING

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet per 1 juli 2008 is de instrumentenkoffer van overheden voor het voeren van grondbeleid uitgebreid. Er zijn nu meer wettelijke mogelijkheden voor kostenverhaal en ook moeten overheden beter in staat zijn regie te voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen. De vraag is of het nieuwe instrumentarium inderdaad gaat werken zoals beoogd. Beschikken overheden met de combinatie van het nieuwe en oude instrumentarium over een adequate gereedschapskist of zijn aanvullingen nodig? En tot slot is er de vraag of de instrumenten in de praktijk ook goed zullen worden toegepast. Deze vragen vormden de aanleiding voor de studie 'Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium' waar dit rapport verslag van doet.

In de deze samenvatting worden de achtergrond en de doelstellingen van het onderzoek geschetst, en worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven.

Achtergrond

Voor 1 juli 2008 was het niet altijd mogelijk om bij locatieontwikkelingen een goed of redelijk kostenverhaal te realiseren bij ontwikkelende partijen. Er waren *freeriders* die 'de dans ontsprongen', en er waren weinig of geen wettelijke mogelijkheden tot het stellen van locatie-eisen aan de ontwikkelende partijen. Onder meer in de motie Geluk en het amendement Irgang (zie kader) is om instrumentarium gevraagd om deze problemen het hoofd te bieden. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) met de Grondexploitatiewet (Gew) ingevoerd. In het Algemeen Overleg Grondbeleid van 11 april 2007 heeft de Minister van VROM aan de Tweede Kamer toegezegd op zoek te gaan naar voorbeeldprojecten grondbeleid met het doel zicht te krijgen op de vraag hoe de inzet van instrumenten kan worden geoptimaliseerd. Enerzijds gaat het om het uitdragen van goede voorbeelden van de inzet van grondbeleidsinstrumenten, anderzijds om de beoordeling of aanvullend rijksbeleid nodig is om te komen tot een betere inzet van de grondbeleidsinstrumenten. Het Ministerie

van VROM heeft daarom een aantal pilots bij gemeenten uitgezet ten einde te kunnen vaststellen hoe bij de uitvoering van ruimtelijke projecten het bestaande instrumentarium heeft gefunctioneerd en of het nieuwe instrumentarium in de praktijk 'beter' zal functioneren. Deze pilots hebben hier de vorm gekregen van een aantal 'voorbeeldprojecten grondbeleidsinstrumenten' (zie deel 2 voor uitgebreide beschrijvingen).

Motie Geluk en amendement Irrgang

In de motie Geluk c.s. wordt gevraagd om een instrument (bovenplanse verevening) te ontwikkelen waarmee provincies en gemeenten in een overeenkomst over een planologische wijziging ten behoeve van rode functies (wonen, bedrijvigheid) de voorwaarde kunnen opnemen dat de betrokken (markt)partijen het realiseren van andere maatschappelijk belangrijke functies (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen) (mee) financieren, ook buiten het betreffende te ontwikkelen gebied (Tweede Kamer 2004-2005, 29435, nr. 68).

Het amendement Irrgang beoogt om een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te maken, op grond van een structuurvisie waar de samenhang duidelijk in wordt beschreven, zonder dat gemeenten gedwongen worden om al die locaties in één grondexploitatie onder te brengen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 218, nr. 20).

Doelstellingen

Twee vragen staan centraal in deze evaluatie:

1. Zal de Grondexploitatiewet afdoende bijdragen aan een verbetering van het kostenverhaal en een versterking van de gemeentelijke regie op de grondmarkt?
2. In welke mate zal de Grondexploitatiewet bijdragen aan een effectievere uitvoering van het ruimtelijk beleid?

De uitvoering van het (gemeentelijk) grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijk beleid te realiseren. Om die reden is in het onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan de (verwachte) ruimtelijke uitkomsten van het gevoerde grondbeleid (oude regiem) en – in de vorm van een ex-ante evaluatie – naar de toepassing van het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium *in samenhang met* al bestaand instrumentarium (nieuwe regiem).

Voor de beantwoording van de gestelde vragen zijn de conclusies geclusterd aan de hand van drie thema's:

1. de toepassing van de Gew en het bestaande grondbeleidsinstrumentarium bij locatieontwikkeling;
 2. de bijdrage die de Gew kan leveren aan de versterking van de gemeentelijke regie op de grondmarkt en de verbetering van het kostenverhaal, en;
 3. de bijdrage die Gew levert aan een effectievere uitvoering van het ruimtelijk beleid.
- Deze drie thema's vormen de rode draad van deze samenvatting. Daarbij hebben de eerste twee betrekking op de eerste centrale vraag en thema 3 gaat in op vraag 2.

Ad 1. Toepassing grondbeleidsinstrumentarium bij locatieontwikkeling

In dit onderzoek zijn drie typen locaties onderscheiden: woonwijken, bedrijventerreinen en multifunctionele projecten. De twaalf voorbeeldprojecten zijn op basis van dit onderscheid ingedeeld (zie figuur), waarbij projecten met aandacht voor groenvoorzieningen van een asterisk zijn voorzien.

Figuur De twaalf voorbeeldprojecten

Multifunctionele projecten	Woonwijken	Bedrijventerreinen
<ul style="list-style-type: none"> • Centrum, Geldermalsen • Overstad, Alkmaar • Kanaalzone, Apeldoorn • Binckhorst, Den Haag 	<ul style="list-style-type: none"> • Leidsche Rijn, Utrecht • Zuidlanden, Leeuwarden • Waalsprong, Nijmegen * • Groenblauwe Slinger, Pijnacker-Nootdorp * 	<ul style="list-style-type: none"> • REO Roermond • Borchwerf, Roosendaal • ISEV bedrijventerrein, Ede-Veenendaal * • Betuws bedrijvenpark / Landschap De Danenberg *
<p>* <i>Project met aandacht voor groenvoorzieningen</i></p>		

Het is opvallend dat de mate waarin gemeenten gebruik maken van de verschillende vormen van grondbeleid (actief, faciliterend of een tussenvorm) en de criteria op grond waarvan de gemeenten tot een keuze komen onvoldoende inzichtelijk zijn te krijgen. De meeste gemeenten geven hierover geen openheid van zaken. Ook het inzicht in de financiële consequenties evenals de risico's voor de gemeente bij deze keuzes zijn niet duidelijk.

Onder het oude regiem geven gemeenten veelal de voorkeur aan een actief grondbeleid. Kostenverhaal is dan niet aan de orde, omdat de gemaakte kosten worden gedekt door de uitgifte van de grond. De eventuele bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen vinden veelal plaats via fondsafdrachten. Bij particuliere grondexploitaties was kostenverhaal onder het oude regiem inderdaad lastig als het niet mogelijk was een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Het ontbrak de gemeenten aan een goed instrumentarium. Met de Grondexploitatiewet (Gew) kan de gemeente kosten verhalen, echter hoogstens tot aan de maximale verhaalbare opbrengsten.

Onder het oude regiem werden bedrijventerreinen vrijwel uitsluitend ontwikkeld door gemeenten met behulp van actief grondbeleid. Vanwege de economische belangen houden gemeenten de grondprijzen in dit segment relatief laag en daarmee is deze markt niet aantrekkelijk voor marktpartijen. In theorie biedt de Gew goede mogelijkheden voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Zolang echter de markt voor bedrijventerreinen gedomineerd wordt door gemeenten is kostenverhaal niet aan de orde. Het is een gemis dat de mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van verouderde bedrijventerreinen, door het ontbreken van afdwingbaar kostenverhaal (posterieur) in de Gew, nauwelijks is verbeterd. (Regionale) fondsvorming met afdrachten uit nieuwe bedrijventerreinen is op basis van anterieure overeenkomsten wel mogelijk (in de vorm van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling'). Het verdient aanbeveling om bij de diverse lopende onderzoeken naar de problematiek rond bedrijventerreinen aandacht te besteden aan de verbeterde mogelijkheden van kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen die de Gew biedt bij particuliere exploitatie. Vergroot ook het inzicht in de mogelijkheden voor fondsvorming door de opbrengstpotentie van nieuwe bedrijventerreinen te gebruiken voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Overweeg om de regelgeving in de Gew op dit punt te wijzigen.

Kostenverhaal voor de realisatie van lokale groenvoorzieningen vond onder het oude regiem veelal plaats op basis van fondsafdrachten. De wijze waarop die fondsen gebruikt werden was echter ondoorzichtig. Kostenverhaal voor de realisatie van regionaal groen vond nauwelijks plaats. Gemeenten veronderstelden dat regionaal groen met provinciale financiering tot stand zou komen. De verwachting is dat het kostenverhaal voor binnenplans groen met de Gew goed zal werken. Ook zal met de Gew de transparantie van het kostenverhaal voor groenvoorzieningen sterk verbeteren. De mogelijkheden van kostenverhaal voor groenvoorzieningen worden echter in toenemende mate begrensd door beperkte opbrengstpotentie van gebieden en 'concurrentie' met andere kosten die verhaald kunnen worden op de grondexploitatie. Overigens mag hierbij geen sprake zijn van 'stapeling' van het kostenverhaal (aan de hand van, bijvoorbeeld, een indeling in categorieën van kostenverhaal). Dit is vooral nadelig voor de realisatie van regionaal groen, omdat gemeenten de voorkeur zullen geven aan de financiering van lokaal boven regionaal groen. Bovendien kan kostenverhaal voor regionaal groen niet via een posterieure overeenkomst afgedwongen worden. De Gew is overigens onduidelijk in de begrenzing van wat verstaan moet worden onder posterieur afdwingbare 'kosten buiten of binnen het exploitatiegebied, van belang voor het exploitatiegebied' (bovenwijkse voorzieningen) en niet-afdwingbare 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Voor een gemeente kan het strategisch van belang zijn bepaalde ontwikkelingen, al naar gelang de situatie, onder de ene of de andere kostensoort te laten vallen. Inzicht in alternatieve instrumenten is nodig om de financiering van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals regionaal groen, te verbeteren.

Ad 2. Versterking regie en verbetering kostenverhaal

In dit onderzoek is geanalyseerd hoe het afdwingbare grondbeleidsinstrumentarium in de praktijk gehanteerd wordt en hoe de Gew daarbij een rol kan spelen. Daarnaast is gekeken naar de effecten van de verbetering van het kostenverhaal door invoering van de Gew en de mogelijkheden die dit biedt voor gemeentelijke regie.

Onder het oude regiem schoot het afdwingbare instrumentarium ten behoeve van het gemeentelijke grondbeleid tekort. Alleen de Wet Voorkeursrecht Gemeenten wordt veelvuldig toegepast. De onteigeningsbevoegdheid wordt vooral gezien als een 'stok achter de deur'. De grondslag voor onteigening is echter onvoldoende voor een effectieve inzet in situaties waarbij particuliere grondeigenaren weigeren bij te dragen aan de kosten voor locatieontwikkeling, maar wel beroep kunnen doen op zelfrealisatie. Opvallend is dat het instrument baatbelasting nauwelijks wordt toegepast. Dit instrument wordt door gemeenten (juridisch) te complex bevonden. Bovendien is het niet mogelijk om alle kosten te verhalen (zoals bovenwijkse voorzieningen). Het instrument functioneert niet in de praktijk. Dit is een groot gemis, zeker gezien de verwachte financieringsproblemen bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen,

Het ziet er naar uit dat de Gew voldoende mogelijkheden biedt voor gemeenten om een gewenste locatieontwikkeling af te dwingen, mits er sprake is van voldoende opbrengsten in verhouding tot de kosten. De regiefunctie van gemeenten zonder grondposities wordt hiermee sterk verbeterd. Uit het onderzoek blijkt dat het opstellen van (concept)exploitatieplannen vaker zal gaan plaatsvinden dan verwacht, omdat gemeenten denken dat, in het bijzonder in bestaand stedelijk gebied, door de vele grondeigenaren, niet met iedereen een anterieure overeenkomst kan worden bereikt. Mede daardoor leidt de invoering van de Gew – in ieder geval in de overgangsfase – tot

extra belasting op gemeentelijke ambtelijke apparaten. De invoering van de Gew leidt tot een verbetering van de transparantie van locatieontwikkelingsprocessen en kan verder worden verbeterd als gebruik kan worden gemaakt van standaard (concept)-exploitatieplannen. Het is van belang om te monitoren in welke mate gemeenten 'gedwongen' worden om gebruik te maken van posterieure overeenkomsten. Ook verdient het aanbeveling om te bezien of er mogelijkheden zijn om de extra belasting op het ambtenarenapparaat te beperken.

De invoering van de Gew leidt tot een verbeterde regie van gemeenten op de grondmarkt en bij locatieontwikkeling, niet alleen door een verbeterd kostenverhaal, maar bijvoorbeeld ook vanwege de mogelijkheid tot het maken van faseringsafspraken in het exploitatieplan. Voor marktpartijen blijft het bij na de invoering van de Gew lonend om grond te verwerven op toekomstige ontwikkellocaties, omdat zij hiermee nog steeds een bouwclaim hebben (op grond van het zelfrealisatierecht). De verplichting in de Gew dat inbrengwaarden van de grond in een exploitatiegebied vastgesteld worden, kan echter leiden tot problemen. De inbrengwaarde kan namelijk lager liggen dan het bedrag dat de eigenaar voor de grond betaald heeft. Nader onderzoek naar de mogelijke problemen met het gebruik van 'inbrengwaarden' is daarom noodzakelijk. Als particuliere grondeigenaren om strategische redenen afzien van het sluiten van anterieure overeenkomsten met een gemeente, leidt dit waarschijnlijk tot vertragingen omdat het sluiten van posterieure overeenkomsten in het publiekrechtelijk spoor de gemeente veel tijd en energie kost. Particuliere grondeigenaren hebben hiermee een pressiemiddel in handen als een gemeente snel wil ontwikkelen.

Ad 3. Effectievere uitvoering ruimtelijk beleid

Gemeentelijk grondbeleid is geen op zichzelf staand doel, maar staat in dienst van de realisatie van de doelstellingen van het ruimtelijke beleid. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten verwachten dat ze met de Gew een nieuw sturingsinstrument in handen hebben gekregen. De Gew biedt een verbeterde regievoering in samenhang met de afdwingbaarheid van kostenverhaal en de dreiging (de 'stok achter de deur') die daar van uit gaat. Ook biedt de Gew mogelijkheden om het proces te sturen via toepassing van fasering in het exploitatieplan, de afdwingbaarheid van woningbouwcategorieën (sociale huur/goedkope koop en vrije kavels) en het stellen van locatie-eisen.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat met de invoering van de Gew de effectiviteit van het gemeentelijke beleid voor woningbouw vooral op uitleglocaties zal verbeteren. Het Gew-instrumentarium zal de gemeentelijke regievoering bij binnenstedelijke locatieontwikkelingen versterken, maar mogelijk wel leiden tot een toename van het aantal 'postzegel'-bestemmingsplannen. Het is denkbaar dat dit de inzichtelijkheid van de ruimtelijke ordening voor burgers zal reduceren. Ook kan de Gew leiden tot een toename van de complexiteit van de planprocessen.

De concurrentie op, alsmede de efficiëntie van, de grondmarkt zal met de invoering van de Gew nauwelijks veranderen doordat het voor zowel gemeenten als marktpartijen strategisch interessant blijft grondposities in te nemen. Agrarische gronden op toekomstige ontwikkellocaties kunnen mogelijk (iets) dalen in prijs vanwege de toegenomen verhaalmogelijkheden en de mogelijke locatie-eisen die gesteld kunnen worden. De woning- en bedrijfshuisvestingsmarkten zijn voorraadmarkten. De prijs van nieuwbouw volgt de prijsontwikkeling in de voorraad. Projectontwikkelaars kunnen daarom eventuele hogere kosten in het ontwikkeltraject nauwelijks verhalen op kopers.

Daarom zal de Gew naar verwachting niet leiden tot prijsopdrijving op de vastgoedmarkten.

De effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijke beleid kan aanzienlijk worden verbeterd als er (in de geest van het amendement Irrgang) ruimere vereveningsmogelijkheden zouden komen. Omdat nu een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening niet afdwingbaar is én omdat we verwachten dat door de dalende opbrengsten van locatieontwikkeling slechts beperkt extra kostenverhaal mogelijk zal zijn, wordt daar niet veel van verwacht. Uit dit onderzoek blijkt dat dit een gemis is, specifiek voor regionaal groen en de herstructurering van bedrijventerreinen.

Betaalbaarheid locatieontwikkeling

De Gew is gebaseerd op de veronderstelling dat locatieontwikkeling winstgevend is, en dat meer kosten dan voorheen op de grondexploitatie verhaald kunnen worden. De gemeenten verwachten echter dat er in de toekomst een verschuiving plaatsvindt van de ontwikkeling van uitleglocaties naar de transformatie van binnenstedelijke locaties. Ook zijn de 'makkelijke' uitleglocaties zo langzamerhand uitgeput. De uitleglocaties van de toekomst gaan gepaard met steeds grotere investeringen in infrastructuur en dergelijke. De betaalbaarheid van locatieontwikkeling zal daarom in toenemende mate problemen opleveren. De Gew is niet ontwikkeld als oplossing voor deze financiële problematiek, maar kan als gevolg daarvan wel aan waarde inboeten¹. Zoals een gemeentelijke ambtenaar het typeert: "de Gew is een nieuw instrument voor een oud probleem (van de *free riders*, red.) dat we vijftien jaar geleden bij onze Vinex-locaties goed hadden kunnen gebruiken". De genoemde financieringsproblematiek, in combinatie met de voorstellen voor afbouw van diverse subsidiestromen, staat haaks op de door gemeenten gevoelde urgentie. Het Rijk moet daarom nu bedenken met welke aanvullende financiering beleidsmatig gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk kunnen worden gemaakt. Voorkom dat er over vijftien jaar niet weer een ambtenaar verzucht 'een nieuw instrument voor een oud probleem'.

Tot slot

Dit onderzoek betrof een ex-ante evaluatie dat grotendeels voor 1 juli 2008 – de invoeringsdatum van de nWro en Gew – heeft plaatsgevonden. De werkelijke effecten van de invoering van het nieuwe instrumentarium moeten nog blijken. Het is belangrijk dat het Rijk een vinger aan de pols houdt en het gebruik, de effecten van en de problemen bij de toepassing van het nieuwe instrumentarium nauwkeurig volgt. Op diverse plekken in dit rapport wordt daarom geadviseerd gebruik en effecten van de Gew te monitoren.

¹ Aan de andere kant zorgt de Gew er wel voor dat het tekort per plan inzichtelijker wordt dan in het oude regiem.



Schoondijke

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Onder het oude regiem² van wet- en regelgeving op de grondmarkt was het niet altijd mogelijk om bij locatieontwikkelingen een goed of redelijk kostenverhaal te realiseren bij ontwikkelende partijen. Er was sprake van freeriders die 'de dans ontspringen' en er waren weinig of geen wettelijke mogelijkheden voor gemeenten tot het stellen van locatie-eisen aan de ontwikkelende partijen. Om tegemoet te komen aan deze problemen is per 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet (Gew) ingevoerd. De nieuwe wettelijke mogelijkheden voor kostenverhaal vervangen de oude instrumenten van kostenverhaal (exploitatieverordening, exploitatieovereenkomst en baatbelasting) en bieden verbeterde mogelijkheden tot kostenverhaal.

In de nieuwe wet blijft het gemengde stelsel voor grondexploitatie – privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor – gehandhaafd. De vrijwillige weg (privaatrechtelijke overeenkomsten tot kostenverhaal) blijft de voorkeur behouden van de overheid, maar indien de gemeente niet of onvoldoende haar kostenverhaal heeft kunnen plegen, kan op grond van de Gew:

- het kostenverhaal worden opgelegd door voorschriften te verbinden aan (de afgifte van) de bouwvergunning;

Ook kan de gemeente op basis van dit nieuwe regiem:

- meer/betere inrichtingseisen stellen aan locatieontwikkelingen;
- sneller een bestemmingsplanprocedure doorlopen;

² Het onderzoek heeft in de eerste helft van 2008 plaatsgevonden. Waar in dit rapport gesproken wordt over de 'oude' situatie of het 'oude' regiem wordt de situatie van vóór 1 juli 2008 bedoeld. Het 'nieuwe' of 'toekomstige' regiem is het regiem van na 1 juli 2008.

- in geval van woningbouw – door het stellen van locatie-eisen – afdwingen dat een bepaald aantal sociale huurwoningen, goedkope (sociale) koopwoningen en vrije kavels gerealiseerd worden;
- en kan worden overgegaan tot versnelde onteigening.

De Motie Geluk/amendement Irrgang maakt het bovendien mogelijk om in een privaatrechtelijke overeenkomst bijdragen te vragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits onderbouwd in een structuurvisie. Dit maakt het mogelijk om naast kostenverhaal een deel van de opbrengsten uit de exploitatie te benutten voor de financiering van onrendabele gebieden.

Evaluatie bestaand en nieuw grondbeleidsinstrumentarium

De Minister van VROM heeft in het Algemeen Overleg Grondbeleid van 11 april 2007 de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd van bestaande en nieuwe grondbeleidsinstrumenten aan de hand van pilots³. De nieuwe wettelijke instrumenten moeten niet alleen beschikbaar zijn maar ook goed worden toegepast. Het Ministerie van VROM heeft daarom een aantal pilots bij gemeenten uitgezet ten einde te kunnen vaststellen hoe bij de uitvoering van ruimtelijke projecten het oude instrumentarium heeft gefunctioneerd en of het nieuwe instrumentarium in de praktijk 'beter' zal functioneren, dat wil zeggen in grotere mate tot door gemeenten gewenste ruimtelijke uitkomsten leidt. Een en ander in de vorm van een aantal 'Voorbeeldprojecten Grondexploitatiewet / grondbeleidsinstrumenten'. Daarnaast is het doel van de pilots geweest te bezien hoe betrokkenen zich in lopende projecten voorbereiden op de veranderingen en inspelen op de nieuwe mogelijkheden.

Kortom: er moest een duidelijk beeld ontstaan van de mogelijkheden, maar ook van de onmogelijkheden om het bestaande en, in het bijzonder, het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium in te zetten. Daarbij diende het gebruik van het nieuwe instrumentarium te worden beoordeeld in samenhang met de andere instrumenten die gemeenten voor de uitvoering van hun grondbeleid ter beschikking hebben (strategische grondaankopen, voorkeursrecht voor gemeenten, baatbelasting en onteigening).

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Door dit onderzoek wil het Ministerie van VROM de onderstaande vijf doelstellingen onderzocht en uitgewerkt zien:

1. In kaart brengen van het gebruik en de uitwerking van oude instrumenten van gemeenten, vooral bij actief grondbeleid en afdwingbaar kostenverhaal.
2. Inzicht krijgen in omvang, gebruik en uitwerking in de praktijk van het nieuwe grondbeleidinstrumentarium.
3. Verzamelen van een representatief aantal voorbeeldprojecten waarbij optimaal gebruik is gemaakt van het bestaande (wettelijke) instrumentarium of (eventueel) al is geanticipeerd op de nieuwe grondbeleidinstrumenten.
4. Het op grond van de analyse presenteren van geschikte conclusies en aanbevelingen voor beleidsvorming, toegespitst op de vraag in hoeverre een bepaalde werkwijze met het nieuwe grondbeleidinstrumentarium, in samenhang met de al bestaande instrumenten, de gesignaleerde problemen kunnen oplossen.

³ Kamerstuk 27 581, nr. 31.

5. Het verspreiden van, de op voet van dit onderzoek, opgedane kennis onder gemeenten, provincies, adviseurs en marktpartijen.

Deze doelstellingen zijn verder geconcretiseerd en uitgewerkt door de onderzoekers in de volgende zeven onderzoeksvragen:

1. Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun volkshuisvestelijke doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde woningbouw, gerealiseerd te krijgen?
2. In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?
3. Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?
4. Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
5. In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
6. Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
7. Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?

Uitgangspunt bij de uitvoering van het onderzoek is geweest dat de uitvoering van het (gemeentelijk) grondbeleid geen doel op zich is, maar een middel om ruimtelijk beleid te realiseren. Om die reden is in het onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan de (verwachte) ruimtelijke uitkomsten van het gevoerde grondbeleid en – in de vorm van een ex-ante evaluatie – van het ‘nieuwe’ grondbeleid.

1.3 Focus op woningbouwlocaties, multifunctionele locaties en bedrijventerreinen

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid in verschillende segmenten:

- woningbouwlocaties;
- multifunctionele locaties;
- bedrijventerreinen.

Voor deze drie typen van projecten is bij de selectie van voorbeelden gezocht naar combinaties met onder meer de realisatie van groenvoorzieningen en functiemenging. Bij de selectie van de geanalyseerde projecten wordt hier op teruggekomen.

De Grondexploitatiewet is in eerste instantie bedoeld voor de aanpak van de problemen rond de ontwikkeling van woningbouwlocaties en de bijbehorende voorzieningen in en buiten het plan. Gemeenten kunnen, onder bepaalde voorwaarden, de kosten van deze voorzieningen in rekening brengen bij de marktpartijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het gebied. Punt van aandacht is dat infrastructuur, (regionaal) groen en waterberging tevens door andere overheden kunnen worden aangelegd. Ook deze voorzieningen zouden via de grondexploitatie deels moeten kunnen worden bekostigd (tenzij de financiering anderszins verzekerd is). Rond de bekostiging van deze voorzieningen zijn er zeker nog vragen als het gaat om de praktische toepassing.

Met de invoering van de Grondexploitatiewet (1 juli 2008) is deze van toepassing op alle typen nieuwe ontwikkelingen die vallen onder een bouwplan⁴, dus ook de binnenstedelijke. Door de toegenomen nadruk op binnenstedelijke herontwikkelingslocaties is bij dit type projecten, veelal gekenmerkt door een multifunctionele invulling van het gebied, aandacht gewenst voor de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Punt van aandacht in deze gebieden is onder meer de complexiteit van het uitvoeringstraject door het versnipperde grondeigendom.

Anders ligt het bij de bedrijventerreinen, al was het maar omdat deze nog steeds merendeels door de lokale overheden worden ontwikkeld. Omdat marktpartijen nauwelijks betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze terreinen is kostenverhaal door de overheid op marktpartijen (nog) niet aan de orde. Niettemin doet zich in dit segment eveneens een aantal problemen voor, samenhangend met onder meer de verrommeling van het landschap (ruimtelijke inpassingsproblematiek nieuwe bedrijventerreinen) en de veroudering van bestaande terreinen. In het onderzoek heeft voor dit segment de focus vooral gelegen op het gebruik van het bestaande instrumentarium en de vraag welke knelpunten daar te signaleren zijn. Een doorkijk wordt gemaakt naar de situatie waarbij marktpartijen in de toekomst mogelijk een sterkere rol gaan krijgen.

Gegeven deze verschillen heeft in dit onderzoek bij woningbouw en multifunctionele locaties de nadruk gelegen op een ex-ante evaluatie en bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is vooral ingegaan op concrete door te voeren maatregelen om te komen tot een oplossing van de problematiek.

⁴ Onder een bouwplan wordt verstaan:

- a. de bouw van een of meer woningen;
 - b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
 - c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
 - d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
 - e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
 - f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².
- (Bro, art. 6.2.1)

1.4 Selectie van voorbeeldprojecten

De selectie van de te onderzoeken projecten heeft samen met de ingestelde begeleidingscommissie plaatsgevonden. Na overleg is er voor gekozen om zes projecten te selecteren die woningbouw betreffen en zes projecten die op een bedrijventerrein betrekking hebben. Deze projecten zijn elk weer onderverdeeld in drie categorieën: monofunctionele ontwikkeling, projecten waarbij sprake is van een nadrukkelijke groenontwikkeling en projecten met een meer multifunctionele invulling. Uit de projecten die van verschillende kanten zijn aangereikt, is – mede aan de hand van voornoemde aspecten – door de begeleidingscommissie een keuze gemaakt. Dit resulteert in de volgende matrix (figuur 1.1).

Figuur 1.1 Overzicht voorbeeldprojecten

Multifunctionele projecten	Woonwijken	Bedrijventerreinen
<ul style="list-style-type: none">• Centrum, Geldermalsen• Overstad, Alkmaar• Kanaalzone, Apeldoorn• Binckhorst, Den Haag	<ul style="list-style-type: none">• Leidsche Rijn, Utrecht• Zuidlanden, Leeuwarden• Waalsprong, Nijmegen *• Groenblauwe Slinger, Pijnacker-Nootdorp *	<ul style="list-style-type: none">• REO Roermond• Borchwerf, Roosendaal• ISEV bedrijventerrein, Ede-Veenendaal *• Betuws bedrijvenpark / Landschap De Danenberg *
* Project met aandacht voor groenvoorzieningen		

1.5 Opzet onderzoek

Met het onderzoek wil het Ministerie van VROM goede voorbeelden laten zien van de (her)ontwikkeling van locaties en de daarbij gehanteerde inzet van instrumenten. Na de selectie van de projecten is een eerste verkenning daarvan gedaan aan de hand van beschikbaar schriftelijk materiaal. Vervolgens hebben voorgesprekken plaats gevonden met één of meer bij het project betrokkenen en daarna is in een breed samengesteld gezelschap van gedachten gewisseld over de ontwikkeling, de bijzondere kenmerken en geconstateerde oplossingen. Zowel private als publieke partijen namen daar aan deel (bijlage 1). Daar waar relevant, kwam uiteraard de vraag aan de orde wat de betekenis had kunnen zijn of zal zijn van de nieuwe Grondexploitatiewet.

In het tweede gedeelte van het onderzoek is in het bijzonder ingegaan op de zogenaamde prangende vragen. In de voornoemde werksessies zijn vragen geïnventariseerd die de betrokkenen nadrukkelijk bezig hielden. Deze zijn voorgelegd aan een team van experts (bijlage 2) en zijn daarna ook nog een keer doorgesproken met vertegenwoordigers van de verschillende projecten (bijlage 3).

Aan de hand van de verzamelde informatie hebben de onderzoekers vervolgens conclusies getrokken over bestaand en nieuw grondbeleidsinstrumentarium. In diverse gedachtewisselingen met de begeleidingscommissie (bijlage 4) is dit verder besproken en aangescherpt.

De bijlagen staan aan het einde van deel 2.

1.6 Opzet rapportage

Dit eerste hoofdstuk bevat een inleiding op de achtergrond van het onderzoek. Daarna volgt een analyse van het oude grondbeleid (hoofdstuk 2) dat eindigt met mogelijke oplossingen en de verwachte doorwerking in de gemeentelijke strategie. De resultaten van de voorbeeldprojecten en werksessies worden in een separaat hoofdstuk (3) gepresenteerd. Tot slot worden de resultaten van beide sporen samengebracht (hoofdstuk 4) en zijn per onderzoeksvraag de conclusies en aanbevelingen opgesomd.



*Bedrijventerrein Bijsterhuizen,
intergemeentelijke ontwikkeling van Nijmegen en Wijchen*

2 GRONDBELEID: EEN ANALYSE

In dit hoofdstuk wordt de oude problematiek besproken van de uitvoering van het grondbeleid en de wijze waarop beoogd wordt met de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet het hoofd te bieden aan die problemen. Deze problematiek wordt besproken aan de hand van:

- 2.1 Het oude grondbeleid bij woningbouwlocaties;
- 2.2 Het oude grondbeleid bij multifunctionele locaties;
- 2.3 Het oude grondbeleid bij bedrijventerreinen;

Vervolgens komen de knelpunten van het oude instrumentarium (2.4) en de ontwikkeling van actief gemeentelijk grondbeleid naar publiek-private samenwerking (2.5) aan bod. Besloten wordt met oplossingen (2.6) en de verwachte doorwerking in de gemeentelijke strategie (2.7).

2.1 Het oude grondbeleid bij woningbouwlocaties

Achtergrond

Op de grondmarkt voor woningbouw hebben gemeenten jarenlang hetzelfde ontwikkelmodel gebruikt. De gemeente koopt de grond aan, maakt deze bouw- en woonrijp, en geeft deze vervolgens uit aan een private partij die de locatie verder ontwikkelt. Dit actieve grondbeleid komt sterk overeen met ontwikkelingsmodel C in figuur 2.1. In dit figuur worden de verschillende ontwikkelingsmodellen schematisch weergegeven.

Ontwikkelingsmodellen

De grondmarkt voor woningbouw is de afgelopen 10 tot 15 jaar enorm veranderd. Vanaf 1990 gingen projectontwikkelaars op grote schaal grondposities innemen op

de door het Rijk aangewezen Vinex-locaties; iets wat zij vooraf nauwelijks deden. Ook andere marktpartijen zoals bouwers, woningcorporaties en institutionele beleggers hebben in een vroeg stadium ruwe bouwgrond gekocht. Een belangrijke reden dat ontwikkelaars in toenemende mate bouwgrond hebben gekocht vormt de bouwclaim die ontleend kan worden aan het in eigendom hebben van de grond. In andere gevallen vroegen gemeenten hier zelf om, omdat zij zelf de financiering niet voor hun rekening konden of wilden nemen. Doordat het ontwikkelrecht (het mogen bouwen van woningen) gekoppeld is aan het eigendomsrecht (het bezit van de bouwgrond) zorgt de combinatie van de grond- en de woningbouwmarkt en het innemen van grondposities door ontwikkelaars ervoor dat de grondmarkt eigenlijk een markt in bouwrechten is geworden. Partijen nemen steeds vroeger grondposities in om doelstellingen te realiseren. Er vindt nog wel concurrentie plaats tussen de verschillende marktpartijen, maar dit is alleen op grondposities en niet op plankwaliteit. Met andere woorden: er is geen concurrentie op de grond maar *om* de grond (Segeren, 2007).

De gemeente heeft lang niet altijd meer alle gronden in bezit, en private partijen willen lang niet altijd de grond verkopen maar de locatie, inclusief, het bouw- en woonrijp maken zelf realiseren. Hiermee verdwijnt de dominante positie van de gemeente op de grondmarkt en de scheiding tussen de planontwikkeling en de projectontwikkeling op de bouw- en vastgoedmarkt (De Greef, 2005). Het gevolg is dat in de praktijk van woningbouwontwikkeling steeds vaker model C (waarbij de grondexploitant vaak een publiek-private organisatie is) en model E naast elkaar plaatsvinden (figuur 2.1).

Jarenlang maakte de gemeentelijke werkwijze het mogelijk om niet alleen de woningbouw te sturen, maar ook om met de winst van woningbouwlocaties bij uitgifte van de grond gemeentelijk beleid te financieren. Dit actieve grondbeleid is tamelijk uniek binnen Europa.

Hoewel in de veranderde marktsituatie deze werkwijze moeilijker te handhaven is, blijven gemeenten (in het bijzonder de grotere) proberen zoveel mogelijk een actief grondbeleid te voeren. De belangrijkste reden is dat het voeren van regie zonder grondbezit nog moeilijker is. Om de grond in bezit te krijgen kopen gemeenten gronden steeds vaker van projectontwikkelaars en/of bouwers die deze gronden vroegtijdig hebben aangekocht of sluiten zij een samenwerkingsovereenkomst met deze partijen voor de ontwikkeling van de locatie.

In de praktijk wordt er met andere woorden nog steeds gekozen voor model C. De gemeenten en projectontwikkelaars hebben hun manier van samenwerken en onderhandelen door de ontwikkelingen op de grondmarkt echter wel aangepast en gaandeweg geënt op de nieuwe situatie. In ruil voor de grond en het verwerven van de grond worden aanvullende afspraken gemaakt in de vorm van een bouwclaim of PPS-vorm. Het voordeel voor de ontwikkelaars is dat zij in ruil voor de grond zekerheid krijgen om te kunnen bouwen en ze de mogelijkheid hebben om aanvullende voorwaarden te stellen in ruil voor de grond. Het voordeel voor de gemeenten is dat zij het ontwikkelingsrisico kunnen delen. De regie van de gemeente wordt in dit geval beperkter dan in de vroegere situatie.

Figuur 2.1 Ontwikkelingsmodellen

	Grond-exploitatie	Bouwen panden	Bouw-exploitatie	Eind-gebruiker	Beheer openb. ruimte
A	Eindgebruiker regelt zelf alles				
B					
C	Grond-exploitant			Koopt	Grond-exploitant
D		Ontwik-kelaar	Belegger	Huurt	
E				Koopt	Belegger
F			Belegger	Huurt	Belegger

Bron: Louw e.a., 2004

Nadere toelichting bij figuur 2.1:

- in model A zijn alle activiteiten in de hand van de eindgebruiker;
- in model B verkoopt de grondexploitant (bijvoorbeeld de gemeente) de grond aan een eindgebruiker die verder handelt als in model A. De grondexploitant is verantwoordelijk voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte;
- in modellen C en D verkoopt de grondexploitant de bouwrijpe percelen aan projectontwikkelaar die er gebouwen op realiseert voor de vrije markt of voor eindgebruikers. De ontwikkelaar verkoopt deze panden aan de eindgebruiker (model c) of aan beleggers of verhuurders die de gebouwen aan eindgebruikers verhuren (model D). De grondexploitant is verantwoordelijk voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte;
- in de modellen E en F neemt een ontwikkelaar zowel de grondexploitatie als de bouw van panden voor zijn rekening. De ontwikkelaar kan de gerealiseerde panden op dezelfde manier als in de modellen C en D verkopen. De grondexploitant is verantwoordelijk voor de openbare ruimte. De eindgebruiker, de belegger of de verhuurder is verantwoordelijk voor de private kavels en panden (Louw c.s., 2004).

Bouwclaimmodellen

Door bouwclaimmodellen weten marktpartijen vaak de kosten en risico's te verschuiven naar gemeenten (Segeren, 2007). Bovendien kunnen deze marktpartijen in ruil voor de grond aanvullende afspraken maken over bijvoorbeeld het bouwprogramma en de kwaliteitseisen, waardoor de gemeentelijke regie beperkt wordt. Vooral op de locaties die bijvoorbeeld vanwege bodemgesteldheid of herstructurering hoge kosten met zich meebrengen, is het moeilijk om de grondexploitatie rond te krijgen en toch de genoemde doelstellingen en kwaliteiten te realiseren. Bovendien is het maken van winst door de onderhandelingen via het bouwclaimmodel een stuk beperkter dan voorheen, waardoor de mogelijkheid om de winst uit de ene locatie te verevenen met andere onrendabele locaties moeilijker wordt (Buitelaar e.a., 2008).

Bij complexere uitleglocaties kiezen gemeenten wel voor andere vormen van samenwerking. Gemeenten en ontwikkelaars hebben vaak samen delen van gronden in bezit. Deze kunnen ze samen brengen en de risico's verdelen in de vorm van een grondexploitatie maatschappij. Toch blijft in de meeste gevallen de gemeente de verantwoordelijkheid houden voor de grondverwerving en het bouw-

en woonrijp maken, en de ontwikkelaar voor de ontwikkeling van de locatie waardoor ontwikkelingsmodel C nog zoveel mogelijk gehandhaafd blijft.⁵

Freeriders

De kosten die de gemeente maakt voor het verwerven en bouw- en woonrijp maken konden in de oude situatie (bijna) volledig gedekt worden door de uitgifte van de gronden. Door de toegenomen grondposities van particuliere eigenaren is het kostenverhaal steeds moeilijker geworden. De grootste problemen voor het kostenverhaal vormen de freeriders. Dit zijn partijen die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar niet vrijwillig (voldoende) aan willen meebetalen. Deze hebben bij sommige projecten voor ernstige vertraging gezorgd.⁶

Faciliterend grondbeleid?

In de oude situatie op de grondmarkt voor woningbouw zou volgens Segeren de vraag kunnen gesteld of een faciliterend grondbeleid, waar de verwerving ontwikkeling wordt overgelaten aan private partijen, niet meer passend is dan het huidige actieve grondbeleid (Segeren, 2007). Bij faciliterend grondbeleid handelt de gemeente niet zelf in grond door deze te kopen, ontwikkelen en te verkopen, maar beïnvloedt ze de handelingen van de andere partijen op andere manieren, vooral via bestemmingsplannen. Vanaf juli 2008 zijn de mogelijkheden met de Grondexploitatiewet groter. Toch vergt het niet alleen een nieuw instrumentarium in de vorm van de nieuwe Grondexploitatiewet, maar ook een andere houding van de gemeenten - en een andere inzet van het gemeentelijk apparaat - op de markt voor woningbouw dan tot nu toe wordt aangehouden.

2.2 Het oude grondbeleid bij multifunctionele locaties

Achtergrond

In toenemende mate zal, onder meer onder invloed van het rijksbeleid in de Nota Ruimte, nieuwbouw de komende jaren verschuiven van uitleglocaties naar binnenstedelijke herontwikkelingslocaties. Het betreft hier vaak verouderde binnenstedelijke werklocaties die ofwel in eigendom van één (grote) eigenaar, ofwel in eigendom van een groot aantal eigenaren zijn. Anders dan bij de herstructurering van verouderde woongebieden vindt bij herstructurering van verouderde werklocaties vaak een transformatie van het gebied (functieverandering) plaats. Door de ligging zal dit vaak een multifunctionele invulling zijn (wonen, werken, voorzieningen). Belangrijk aspect is het functioneren van het gebied tijdens de ontwikkeling.

De uitgangspositie voor de (her-)ontwikkeling van een gebied is veelal anders dan bij woningbouw of bedrijventerreinontwikkeling op uitleglocaties. In veel gevallen is er sprake van een groot aantal eigenaren in het gebied, het gebied is bebouwd en vaak dient sloop plaats te vinden voordat tot herontwikkeling kan worden overgegaan. Tevens

⁵ Afhankelijk van de onderlinge afspraken in de samenwerking vindt hierbij een verdeling van de risico's plaats.

⁶ We merken hierbij op dat het bestaan van 'freeriders' ook een gevolg kan zijn van de condities die de gemeente stelt aan samenwerking. Indien de condities vanuit een marktperspectief niet acceptabel zijn kan een marktpartij ook om die reden free rider worden, zonder dat dat een bewuste strategie was.

dienen bestaande gebruikers (bedrijven, bewoners) uitgeplaatst te worden. Het gevolg is dat enerzijds het ontwikkelproces veel gecompliceerder is dan bij de ontwikkeling van uitleglocaties en dat anderzijds de kosten van bouwrijp maken (vaak ook hoge kosten in verband met bodemverontreiniging) beduidend hoger kunnen uitvallen. Omdat de risico's van herontwikkeling vaak groter zijn dan de risico's van de ontwikkeling van uitleglocaties (vanwege de hogere verwervings-, uitplaatsings- en sloopkosten), zijn marktpartijen minder geneigd om hier grondposities in te nemen. Dit neemt niet weg dat ook hier ontwikkelaars soms kansen zien en strategisch grond verwerven in delen van het gebied (al dan niet in overleg met gemeenten).

Werkwijze

De complexe opgaven die multifunctionele herontwikkelingen vaak behelzen, vragen om een integrale aanpak en een goede regie. Het initiatief voor herontwikkeling wordt vaak door de gemeenten genomen. Enerzijds moeten gemeenten een bestemmingsplanwijziging uitvoeren om de transformatie mogelijk te maken. Daarnaast oefent de politiek druk uit om zorg te dragen voor voldoende ontwikkelingsmogelijkheden binnen de eigen grenzen en het oplossen van problemen zoals hinder voor omwonenden. De overheid zal dus vaak een regisserende rol willen vervullen om daadwerkelijke realisatie te bewerkstelligen. In veel gevallen zal de gemeente er vervolgens voor kiezen om op zoek te gaan naar een of meerdere marktpartijen die willen participeren in de grondexploitatie. Gebruikelijk is dat er een of andere vorm van joint venture wordt opgericht. De uitdaging bestaat uit het vinden van de juiste partijen die bereid zijn te participeren. Gemeenten zijn vaak niet de aangewezen partij om, zowel financieel als inhoudelijk en procesmatig, volledig zelfstandig een complexe opgave zoals multifunctionele herontwikkeling te realiseren. Marktpartijen tonen zich vaker bereid te participeren in de risicovolle grondexploitatie – waarbij het zeer de vraag is of er überhaupt sprake van een winstgevende situatie zal zijn – als zij van de betrokken gemeente een positie als *preferred partner* in de vastgoedontwikkeling krijgen. Dat wil zeggen dat zij, onder bepaalde voorwaarden, voor (een deel van) het gebied het recht krijgen om als eerste een bod uit te brengen op de vrijkomende bouwrijpe kavels.

Grond- en opstalexploitatie

Wanneer een gemeente uiteindelijk een geschikte partner vindt, wordt er samen met de marktpartij een PPS-constructie opgesteld. Er zijn meerdere PPS-constructies mogelijk. De belangrijkste verschillen tussen de verschillende PPS-vormen worden veroorzaakt door de verdeling van de verantwoordelijkheid (risico's, zeggenschap, kosten en baten) bij de grondexploitatie en de opstalexploitatie. Deze laatste is bijna altijd voor rekening van de ontwikkelaar. In een enkel geval participeert de gemeente ook in de opstalexploitatie. Een overweging voor gemeenten om toch mee deel te nemen aan de opstalexploitatie is dat de vastgoedontwikkeling als katalysator ((semi-) overheidgebouwen) dient voor verdere ontwikkelingen in het gebied.

De grondexploitatie kan volledig door de gemeente of door de ontwikkelaar worden gedragen, maar ook een verdeling van bijvoorbeeld 50/50 is mogelijk. De inhoud van de constructies komt voort uit onderhandelingen; er is geen sprake van een standaard samenwerkingsvorm. De marktpartij die instemt met de randvoorwaarden in een samenwerkingsovereenkomst, krijgt in ruil een soort 'ontwikkelingsrechten'. Deze 'ontwikkelingsrechten' zijn anders dan de rechten die een ontwikkelaar bemachtigt via een bouwclaimmodel. Bij dit laatste model is er sprake van een overdracht van het

eigendom, in ruil voor de afspraak dat de marktpartij (een deel van) de bouwgrond mag afnemen tegen een vooraf bepaalde prijs om te bebouwen. Hierbij is de grondmarkt verworpen tot een markt waarbij strategische grondposities essentieel zijn. In het model dat bij herontwikkelingslocaties vaak voorkomt ontvangt een marktpartij echter de garantie dat zij de bouwgrond mag verwerven en bebouwen, in ruil voor haar bereidheid om risicodragend te participeren in de grondexploitatie.

Ontwikkelingsmodellen

Verschillende ontwikkelingsmodellen worden toegepast bij multifunctionele (her)ontwikkelingslocaties. Dit is mede afhankelijk van de aanwezige eigenaren en in hoeverre deze willen deelnemen aan een ontwikkeling. Ook de functies die binnen een plan worden gerealiseerd, bepalen de keuze van een ontwikkelingsmodel; veelal C, D, E of F (figuur 2.1). In de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties speelt kostenverhaal, juist vanwege de hoge kosten van herontwikkeling, een belangrijke rol. Voor een succesvolle ontwikkeling dienen in het bijzonder de kosten die gemoeid zijn met verwerving van gronden, uitplaatsing van bedrijven en sloop zo goed mogelijk verhaald te kunnen worden. Bij de transformatie van stedelijke locaties is het echter vaak moeilijk om een positief exploitatiesaldo te krijgen, vooral vanwege de hoge grondverwervingskosten en de langdurige verwervingstrajecten (Buitelaar e.a., 2008). Daardoor is kostenverhaal vaak zeer problematisch. Het lukt bovendien niet altijd om alle grond in het gebied te verwerven; deze percelen dienen dan in de planvorming te worden ingepast.

Om toch een positief saldo op de grondexploitatie te krijgen, zijn bijdragen van de gemeente en/of het rijk (subsidies) vaak noodzakelijk. Niet zelden is de grondexploitatie van dergelijke locaties in financiële zin sterk afhankelijk van bijdragen van het Rijk of van provincies. Een andere mogelijkheid om het exploitatiesaldo positief te beïnvloeden is via een aanpassing van het programma voor het gebied, bijvoorbeeld door verdichting (bijvoorbeeld meer nadruk op appartementencomplexen) of wijziging van de samenstelling van het programma (meer koopwoningen, minder sociale woningbouw).

2.3 Het oude grondbeleid bij groengebieden

Achtergrond

De ontwikkeling van groen en natuur wordt van oudsher beschouwd als een overheidsvraagstuk. Aangezien er bij locatieontwikkeling voor uitsluitend groen en natuur geen sprake is van (financiële) opbrengsten is kostenverhaal hier niet aan de orde. Grofweg kunnen we een indeling maken naar regionaal groen en lokaal groen. Provincies voeren de regie over en zijn financieel verantwoordelijk voor het regionale groen; gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het lokale groen.

Werkwijze

Aangezien de ontwikkeling van groen en natuur van belang is voor (in het bijzonder) de ontwikkeling van woningbouwlocaties is kostenverhaal op de ontwikkeling van deze locaties aan de orde (een vorm van bovenplanse verevening). Met het oog op de financiering van regionaal groen is er nauwelijks of geen sprake van kostenverhaal op locatieontwikkeling. De financiering van lokaal groen is wél gebaseerd op (indirect) kostenverhaal. De wijze waarop dit gebeurt, is echter ondoorzichtig. Gemeenten gebruiken een deel van de opbrengsten uit locatieontwikkeling voor de financiering van

een gemeentelijk groenfonds, van waaruit de ontwikkeling (en het beheer en onderhoud) van lokaal groen kan worden bekostigd. De hoogte van de fondsafdrachten, als onderdeel van de uitgifteprijs, verschilt per gemeente.

Ontwikkelingsmodellen

De ontwikkelingsmodellen uit figuur 2.1 zijn niet goed toepasbaar op de ontwikkeling van groen en natuur. Gesteld kan worden dat de ontwikkeling van groen en natuur conform model A verloopt (waarbij er geen sprake is van de bouw van panden, maar van de ontwikkeling van natuur en / of groen). In het verloop van dit onderzoek zijn we echter vooral geïnteresseerd in de ontwikkeling van groen en natuur *in relatie tot* woningbouw en in de wijze waarop onder het nieuwe regiem, via vormen van bovenplanse verevening, voorzien kan worden in de financiering ervan.

2.4 Het oude grondbeleid bij bedrijventerreinen

Achtergrond

Op de markt voor bedrijventerreinen, en dan in het bijzonder de grondmarkt, zijn gemeenten zeer actief en zijn gemeenten de belangrijkste (markt)speler: marktpartijen tonen nauwelijks interesse in de verwerving van grond voor bedrijventerreinontwikkeling. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats gaan gemeenten met elkaar de strijd aan om zoveel mogelijk bedrijven (en dus werkgelegenheid) aan te trekken. Om die reden willen gemeenten altijd over voldoende aanbod beschikken. De grond wordt meestal tegen een relatief lage prijs aangeboden (bijvoorbeeld in verhouding tot de prijs van woningbouwgrond). Deze uitgifteprijzen zijn mogelijk lager dan de residuele waarde van de grond (op basis waarvan op woningbouwlocaties gewoonlijk de uitgifteprijzen worden berekend). In de tweede plaats hebben gemeenten zo (in eerste aanleg) alle controle over de lokalisering en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Dit resulteert in een onevenredig snelle uitbreiding van het bedrijventerreinenareaal, een onnodige functiescheiding en een te snelle veroudering/verloedering van bestaande bedrijventerreinen (Segeren e.a., 2005). Door de prijzen die worden gehanteerd is het voor marktpartijen als projectontwikkelaars en beleggers weinig interessant om in deze markt te stappen en is er weinig (financiële) ruimte om kwaliteit toe te voegen.

Ontwikkelingsmodellen

Als we kijken naar de verschillende ontwikkelingsmodellen zoals die ook al in de voorafgaande paragrafen aan de orde kwamen (figuur 2.1), dan wordt in bijna alle gevallen model B toegepast. De gemeente draagt zorg voor de aankoop van gronden, het bouwrijp maken en de uitgifte. Daarna is het aan de eindgebruiker om zijn gebouw(en) te realiseren en blijft de gemeente, als grondexploitant, zorg dragen voor de openbare ruimte. Ook model A komt voor en betreft doorgaans de ontwikkeling van een (grootschalig) terrein door één enkel bedrijf.

Een variant op model B is die waarbij de grondexploitatie wordt uitgevoerd door de gemeente en een ontwikkelende aannemer. Dat is op meerdere plaatsen in Nederland aan de orde, zoals op Borchwerf (Roosendaal), één van de projectvoorbeelden in dit onderzoek. Andere voorbeelden zijn Hoogtij / Westzanerpolder in Zaanstad en Hanzepoort in Oldenzaal. In dit model werken gemeente en ontwikkelende aannemer samen in een BV/CV constructie. Een aparte organisatie, op afstand van de gemeente,

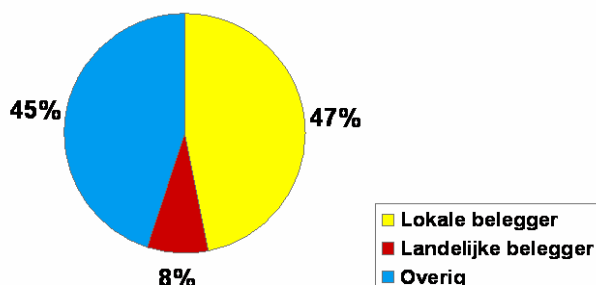
draagt zorg voor de ontwikkeling. Dit betreft het bouwrijp maken, de aanleg van onder- en bovengrondse infrastructuur en de uitgifte van de gronden. De gemeente draagt vooral daar bij waar haar wettelijke bevoegdheden kunnen worden ingezet, zoals bij onteigening.

Voor zover vastgoedpartijen anders dan ontwikkelende aannemers in beeld zijn beperkt dit zich tot de modellen C en D. In die gevallen verkoopt de gemeente doorgaans een kavel of enkele kavels aan een projectontwikkelaar. Vaak zijn dit kleinere, regionale ontwikkelaars. Zij realiseren in opdracht of op risico bedrijfsgebouwen en verkopen deze aan beleggers (die ze weer verhuren) of aan eindgebruikers, de bedrijven. De modellen E en F waarbij de grote professionele vastgoedpartijen een overwegende rol spelen, zijn in Nederland nog niet aan de orde.

Eigendomsverhoudingen bedrijfspanden

Uit onderzoek naar bedrijfsruimten komt naar voren dat 72% van de ondernemers eigenaar / gebruiker is, en 27% huurt (STEC, 2005). Uit een eerder onderzoek (STEC, 2003) blijkt de afwezigheid van de professionele vastgoedsector bij de verhuur van bedrijfsgebouwen. Bij de panden die worden verhuurd gaat het in 47% van de gevallen om een lokale belegger die eigenaar is van het pand. Bij 43% van de bedrijven was er een andere eigenaar, zoals een familielid, een particulier of een ander bedrijf. Een lokale financieringsmaatschappij of bank was in 2% van de gevallen eigenaar en slechts bij 8% van de gebouwen was sprake van een landelijk opererende belegger als verhuurder (figuur 2.2).

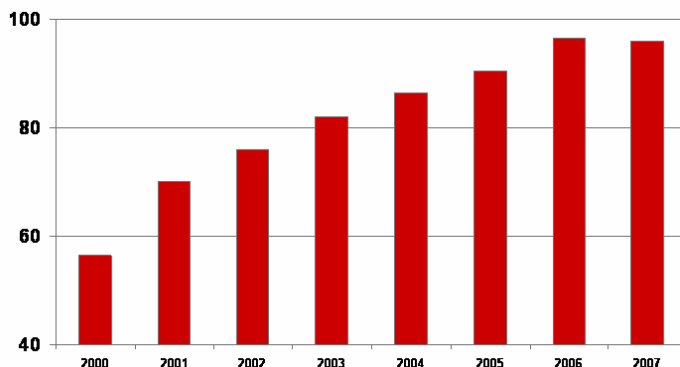
Figuur 2.2 Eigendomsverhoudingen bij verhuur van bedrijfspanden (STEC, 2003)



Grondprijs bedrijventerreinen

De gemeenten zijn dus dé aanbieder van bedrijventerreinen in Nederland. Ze willen de voorwaarden scheppen voor werkgelegenheid en een goed lopende economie. Percelen op bedrijventerreinen dienen volgens de meeste gemeentebestuurders daarom altijd beschikbaar te zijn: voor zowel bedrijven binnen als buiten de regio. Daarnaast is de uitgifte van grond voor de gemeenten een belangrijke bron van inkomsten. De grondprijzen die de meeste gemeenten daarbij hanteren zijn als gezegd relatief laag. De laatste jaren is dit echter sterk aan het veranderen (figuur 2.3). Vooral in de gemeenten en provincies waar de ruimte schaars is neemt de gemiddelde vierkante meter prijs per kavel sterk toe (IBIS, 2007).

Figuur 2.3 **Ontwikkeling gemiddelde grondprijs voor bedrijventerreinen (IBIS, 2007)**



Instrumentarium

Op dit moment verwerven de gemeenten de grond, maken ze bouwrijp en geven ze vervolgens uit. Voor het verwerven van grond heeft de gemeenten een aantal instrumenten tot haar beschikking. Naast het uitkopen van de grondeigenaren heeft de gemeente via de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en als ultimo, de onteigeningsprocedure, de mogelijkheden om grond in haar bezit te krijgen. Aan het aanbieden van bouwrijpe grond kleven financiële risico's. Immers, er moeten behoorlijke voorinvesteringen gedaan worden die pas bij het uitgeven van de grond kunnen worden terugverdiend. Ook bij de gronduitgifte opereert de gemeente als privaatrechtelijk persoon, met alle risico's, zoals stijgende rentekosten en een tegenvallende vraag.

Voor andere aspecten van het grondbeleid lijkt niet of nauwelijks belangstelling te bestaan. Het beheren van bedrijventerreinen bijvoorbeeld heeft de afgelopen decennia weinig aandacht gekregen. Dit heeft onder meer tot de huidige omvangrijke revitaliseringsopgave geleid. Ook is er geen sprake van verevening tussen de nieuwe terreinen (opbrengsten) en te revitaliseren terreinen (kosten). Althans, een rechtstreekse koppeling is er niet. Wel is het zo dat uiteindelijk alles, kosten en opbrengsten, een plek vindt in de gemeentelijke begroting.

Rol Gew

Het zal duidelijk zijn dat bij een dergelijke sterke rol van de gemeentelijke overheid op de markt voor bedrijventerreinen de Grondexploitatiewet voorsnog een beperkt effect zal hebben, in ieder geval minder dan op andere ontwikkellocaties waar vastgoedpartijen een veel sterkere rol spelen. Kostenverhaal op grondeigenaren is immers nauwelijks of niet aan de orde. Het is zeker niet uitgesloten dat op termijn in deze situatie een verandering zal gaan optreden en dat professionele ontwikkelaars en beleggers meer geïnteresseerd kunnen raken in de ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen. De volgende ontwikkelingen kunnen daarbij een rol spelen (Van Dinteren, 2007):

- toenemende interesse bij ondernemers voor huur van gebouwen, ook industriële. Dat biedt bedrijven meer flexibiliteit, maar het geeft tevens meer financiële armslag: een deel van het kapitaal zit niet langer in het gebouw vast. Voor de beleggers worden bedrijventerreinen interessanter naarmate een huurdersmarkt zich ontwikkelt;
- bedrijfsgebouwen zijn eenvormiger geworden waardoor na vertrek van een huurder deze ruimtes weer gemakkelijk kunnen worden verhuurd aan een volgend bedrijf. In

- de logistiek is al jaren van een dergelijke situatie sprake. Het logistiek vastgoed loopt voor op andere delen van het industrieel vastgoed;
- de opkomst van de kantoorachtigen biedt mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen (te denken valt aan bedrijven die een bedrijfsruimte zoeken op een bedrijventerrein waarbij dat gebouw sterk aan een kantoor doet denken. Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn laboratoria, onderzoeksinstituten, ICT sector, callcentra en dergelijke);
 - op bedrijventerreinen is meer aandacht gekomen voor kwaliteit; een deel van de bedrijven is bereid te betalen voor kwaliteit. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het behalen van een goed indirect rendement.

Verder kunnen de volgende zaken van betekenis zijn:

- door steeds specifiekere eisen wordt het ontwikkelen van bedrijventerreinen nog meer een vak en wordt expertise gevraagd die gemeenten niet altijd hebben;
- gemeenten, zeker de kleinere, willen de financiële risico's van de ontwikkeling van een bedrijventerrein niet op zich nemen;
- het beleggen in bedrijventerreinen kan een bijdrage leveren in de uitbreiding en diversificatie van de portefeuille van beleggers;
- mede door de ROZ/IPD index is het de vastgoedsector duidelijk geworden dat de te behalen rendementen goed kunnen zijn in relatie tot ander vastgoed.

Daarnaast zal in dit onderzoek ook aan de orde worden gesteld in welke mate de Gew voorziet in verbeterde mogelijkheden voor kostenverhaal van revitalisering en herstructurering van verouderde bedrijventerreinen op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

VROM-raad: samenwerkingsarrangementen tussen overheid en marktpartijen

De VROM-raad pleit in het advies 'Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerrein' (2006) voor een andere invulling van de markt en overheid in relatie tot de ontwikkeling van bedrijventerreinen: 'Meer markt, andere overheid' is het adagium. De dominante rol van de gemeenten in de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt in het advies gelaakt. Doordat gemeenten de meeste relevante regels opstellen en tevens de bedrijventerreinen ontwikkelen, bepalen zij voor het grootste deel het aanbod van bedrijventerreinen. Volgens de VROM-raad zou dit moeten veranderen. De VROM-raad ziet goede mogelijkheden voor verschillende samenwerkingsarrangementen tussen overheid en marktpartijen (beleggers, ontwikkelaars en ondernemers) en geeft als achtste aanbeveling aan gemeenten mee: 'Zet bij (her)ontwikkeling van werklandschappen in op samenwerking met marktpartijen en treed, waar mogelijk en verantwoord, terug als ontwikkelende partij.' Dit laatste is cruciaal, want zo lang gemeenten grond tegen te lage prijzen aan blijven bieden is sprake van een concurrentie die vastgoedpartijen ervan zal weerhouden in deze markt te treden.

Vooralsnog beperkt de samenwerking met private partijen zich tot de zogenaamde ontwikkelende aannemer. Deze bedrijven gaan dan doorgaans een PPS aan met de gemeente en dragen zorg voor het bouwrijp maken, de aanleg van onder- en bovengrondse infrastructuur, de uitgifte van gronden en het opzetten van het terreinmanagement. Bij de grote bouwbedrijven wordt dit dan veelal ook niet opgepakt door de divisie projectontwikkeling, maar door de divisie infrastructuur.

2.5 Het oude instrumentarium: knelpunten

Voor wat betreft de inzet van grondbeleidinstrumenten zowel onder het oude als het nieuwe regiem is het gebruikelijk dat altijd eerst geprobeerd zal worden om via de weg van overleg en gelijkwaardigheid te komen tot:

- kostenverhaal;
- een ontwikkelovereenkomst indien sprake is van meerdere partijen waarvan één partij dan meestal een gemeente is.

Gemeenten hebben onder het oude regiem de beschikking over de volgende grondbeleidsinstrumenten:

- strategische grondaankopen;
- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- onteigening;
- exploitatieverordening en exploitatieovereenkomst;
- baatbelasting.

Onder het oude regiem is het bezit van grond voor de gemeente wel relevant, zeker vanuit het oogpunt van kostenverhaal via gronduitgifte maar ook vanuit het oogpunt van onderhandelingsstrategie en positie.

De Wvg, de onteigeningswetgeving en de mogelijkheid om strategisch grond te verwerven worden door gemeenten gebruikt om gronden te verwerven. De exploitatieverordening en de baatbelasting zijn bedoeld om de kosten van bepaalde publieke doelstellingen te verhalen op de partijen die de grond ontwikkelen en daarmee opbrengsten uit gronduitgifte genereren. De eerste drie instrumenten kunnen gebruikt worden voor actief grondbeleid, de overige twee instrumenten kunnen worden ingezet bij faciliterend grondbeleid. Gemeenten hebben de mogelijkheid om deze instrumenten in samenhang in te zetten. Hieronder wordt de werking van ieder van de instrumenten echter, ter wille van het overzicht, afzonderlijk besproken.

Strategische grondaankopen

Een eerste mogelijkheid om een actief grondbeleid te voeren, is door het verwerven van strategische grondposities. De overwegingen die hierbij meespelen zijn enerzijds financieel van aard doordat de gemeente via de gronduitgifte kosten kan verhalen.

Anderzijds zijn deze strategisch van aard omdat de gemeente dan een betere onderhandelingspositie krijgt.

Er zijn verschillende redenen waardoor een gemeente niet de mogelijkheid krijgt om een strategische grondaankoop te realiseren. Hieronder vindt een korte opsomming van de belangrijkste knelpunten waardoor aankoop moeizaam of zonder resultaat verloopt. Als de gemeente grond wil verwerven beginnen bij de potentiële verkopende partij vaak alarmbellen te rinkelen. Naast de huidige waarde van de grond zal de verwachtingswaarde zorgen voor een prijsstijging, waarmee gemeenten hun eigen aankoopkansen verkleinen. Het Vinex-beleid heeft ertoe geleid dat bij de aankoop van toekomstige locaties private partijen concurrerend opereren. De eerlijkheid gebiedt overigens wel te zeggen dat private partijen vaak ook op nadrukkelijk verzoek van gemeenten grondposities op Vinex-locaties hebben ingenomen (bijvoorbeeld in Den Haag en Utrecht). Gegeven die grondposities willen de private partijen natuurlijk hun bouwvolume zeker stellen en een onderhandelingspositie met de gemeente creëren.

Het beeld is ontstaan dat private partijen veel financiële middelen en ruimte hebben in tegenstelling tot de gemiddelde gemeente, waardoor potentiële kopers liever met een private partij in onderhandeling gaan. In veel gevallen hebben private partijen ook meer speelruimte voor het bepalen van de maximumprijs. Deze partijen baseren de prijs op de te verwachten marge op het uitgeven van de bouwgrond en de te realiseren opstal. Gemeenten moeten voor het bepalen van hun maximumprijs zich meestal beperken tot de uitgifteprijs of verliezen incasseren. Daar staat tegenover dat een gemeente geen 6% overdrachtsbelasting hoeft te betalen.

Een probleem van een andere orde bij actief gemeentelijk grondbeleid is het zogenaamde dubbele petten probleem. Gemeenten treden enerzijds op als ruimtelijke ordenaar en hebben anderzijds een financieel belang bij grondverwerving. Daardoor kunnen gemeenten er bijvoorbeeld voor kiezen om ruimtelijke ontwikkelingen bewust bepaalde tijd geheim te houden om prijsopdrijvingen op de grondmarkt te voorkomen. Met het oog op transparantie in de ruimtelijke ordeningsprocessen is deze situatie ongewenst.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten heeft als doel speculatie en opdrijving van de prijs op de grondmarkt te voorkomen en de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt te verschaffen, zodat deze meer mogelijkheden heeft haar ruimtelijke ordeningsbeleid te realiseren. Eigenaren van grond hebben de plicht indien een voorkeursrecht wordt gevestigd, om de grond die zij bezitten als eerste aan de gemeenten aan te bieden. Eigenaren zijn niet verplicht de grond ook aan de gemeente te verkopen en behouden het recht tot zelfrealisatie binnen het voorgenomen bestemmingsplan. De Wvg is dus geen instrument om de grond te verwerven, maar voorkomt de overdracht van gronden ten nadele van de gemeente. Een voorkeursrecht kan worden gevestigd door een besluit van de gemeenteraad op gronden waaraan een ter inzage gelegd structuurplan of een ter inzage gelegd bestemmingsplan een gewijzigde niet-agrarische bestemming is toebedacht en waarvan het gebruik afwijkt van het plan.

Voorkeursrecht

Door B&W en de gemeenteraad kan ook zonder dat er sprake is van een structuurplan of bestemmingsplan een recht worden gevestigd voor de duur van acht weken. In deze termijn kan de gemeente een besluit tot vestiging van het voorkeursrecht nemen. Het voorkeursrecht vervalt als de termijn van drie jaar voor het structuurplan, acht weken voor het besluit van B&W of twee jaar voor de pre-structuur- en bestemmingsplanvestiging verstrijkt zonder dat een volgende stap is gezet. Vervolgens mag op de betrokken grond niet binnen twee jaar met een zodanig besluit opnieuw het voorkeursrecht worden gevestigd (Overwater, 2002).

Een eerste knelpunt bij de toepassing van de Wvg, dat ook speelt bij de strategische grondaankoop door gemeenten, bestaat uit het prijsopdrijvende effect. Door gebruik te maken van de Wvg wordt in een vroeg stadium bekend dat er ontwikkelingen zijn te verwachten, die zich vertalen in een toenemende verwachtingswaarde voor de grond. Andere knelpunten hebben betrekking op de procedures in relatie tot ontwijkingconstructies om onder het voorkeursrecht uit te komen door eigenaren. Ontwijkingconstructies kunnen bijvoorbeeld de vorm hebben van een contract tussen een ontwikkelaar en een grondeigenaar, om bij bestemmingswijziging samen 'zelf' te

realiseren. Gemeenten kunnen dergelijke instrumenten soms met succes aanvechten bij de rechter.

Onteigeningswet

De onteigeningsprocedure wordt door gemeenten ingezet wanneer de overheid grond van een particulier of een bedrijf wil kopen, maar beide partijen niet tot een vergelijk kunnen komen. Dit instrument wordt vaak alleen ingezet als andere instrumenten niet het gewenste resultaat hebben. De redenen dat dit als laatste redmiddel door de gemeente wordt gebruikt, zijn zowel juridisch als emotioneel van karakter. Onteigening is in de woorden van het Ministerie van VROM alleen mogelijk wanneer het gaat om "het algemeen belang, onder bepaalde voorwaarden en in overeenstemming met nationaal- en internationaal recht". Het algemeen belang moet aantoonbaar gediend worden. Naast dit juridische karakter dat toepassing inperkt, is er het emotionele karakter. Het rechtsgevoel van grondbezitters, die veel waarde hechten aan hun eigendom, zorgt vaak voor een moeizame procedure. Wanneer de onteigeningsprocedure succesvol wordt afgerond worden alle onroerende zaken die op de bewuste grond staan eigendom van de overheid.

Evenals bij de Wvg, is er ook hier voor eigenaren de mogelijkheid om zich te beroepen op zelfrealisatie. Dit vormt dus opnieuw een van de knelpunten vanuit het gemeentelijk perspectief.

Een onteigeningsprocedure moet aan drie criteria voldoen. Ten eerste moet worden aangetoond dat er een noodzaak tot onteigening bestaat. Vervolgens moet worden aangetoond dat de huidige eigenaar niet in staat is zelf de ontwikkeling te realiseren en tot slot dat een gemeente voldoende inzicht heeft gegeven in de door de gemeente voorgestane wijze van planontwikkeling. Naast deze algemene criteria zijn er specifieke en praktische criteria, afhankelijk van de situatie.

Exploitatieverordening en exploitatieovereenkomst

Wanneer de gemeente eigenaar van de grond is, kan zij via de gronduitgifte de kosten verhalen die gemaakt zijn voor de aanleg van openbare voorzieningen. De kosten worden bij de grondprijs opgeteld. Een andere mogelijkheid om de kosten van openbare voorzieningen te verhalen is via de exploitatieovereenkomst gebaseerd op een exploitatieverordening. In deze exploitatieverordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking verleent aan de exploitatie van gronden. De gemeente hoeft in deze geen eigenaar van de grond te zijn.

Een belangrijk knelpunt voor het opstellen van een exploitatieovereenkomst is dat het vaak leidt tot langdurige onderhandelingen. Als een gemeente volledig gebruik maakt van de exploitatieverordening zal de overeenkomst vaak minder gunstig uitvallen voor wat betreft het kostenverhaal. Daar tegenover staat dat betere financiële resultaten alleen kunnen worden geboekt tijdens onderhandelingen. Een ander knelpunt is dat overeenkomsten tekortschieten doordat zogenaamde freeriders de dans ontspringen, aangezien het opstellen van een exploitatieovereenkomst op basis van vrijwilligheid gebeurt.

Naast deze exploitatieovereenkomst bestaat er de mogelijkheid tot het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst. In een dergelijke overeenkomst wordt op een breder

vlak samengewerkt . Hierin wordt ondermeer vastgelegd hoe en wanneer de realisatie plaatsvindt en voor rekening van welke partij risico en kosten zijn.

Een succesvol voorbeeldproject uitgelicht

Bedrijventerrein De Haven, Drachten

Bedrijven en eigenaren op het terrein zijn intensief betrokken bij het analyseren van de problemen en de keuzes van oplossingen hiervoor. Een belangrijke voorwaarde bij financiering door de gemeente en het verkrijgen van de 'externe' subsidies blijkt de medefinanciering door de bedrijven. De inzet van het bestuur van de ondernemersvereniging i.o. is van doorslaggevend belang voor het verkrijgen van het benodigde draagvlak bij de ondernemers voor deze medefinanciering.

Een groot deel van de eigenaren, te weten gezamenlijk 80 % van het grondbezit van de totale oppervlakte van het bedrijventerrein, gaat akkoord met het betalen van een bijdrage van € 1,03 per m² kavel en tekent een intentieverklaring. Van de resterende groep is de helft tegen. De andere helft is niet tegen maar wil ook geen intentieverklaring tekenen. Het risico bestond dat eigenaren die twijfelden over hun bijdrage, zouden besluiten om niet te betalen als anderen dat ook niet zouden doen. Een dergelijke negatieve ontwikkeling kon alleen worden gestopt door de bijdrage te verplichten door middel van baatbelasting.

De ondernemersvereniging verzocht de gemeente het instrument baatbelasting in te zetten. Het draagvlak bij de eigenaren was groot, gezien het aantal getekende intentieverklaringen. De gemeente verwachtte niet dat inzet van baatbelasting de relatie met het bedrijfsleven zou aantasten. Daarom nam de gemeente het besluit om de baatbelastingprocedure te starten, om zo de financiële bijdrage door eigenaren te kunnen verplichten. De gemeente stelde een 'baatbelastingverordening' vast (welke kosten verhalen op eigenaren) en nam een 'kostenverhaalbesluit' (hoe deze kosten te verdelen). Dit vormt de juridische basis voor het verhalen van de kosten. Het betreft overigens alleen kosten voor activiteiten waar de eigenaren baat bij hebben. Bij een baatbelastingprocedure is de gemeente de partij die de actie moet ondernemen. Uiteindelijk dragen eigenaren op het terrein €1,5 miljoen bij aan de financiering van het project.

Bron: SenterNovem, 2005

Baatbelasting

Een verdergaande maatregel is het instellen van de zogenoemde baatbelasting. Dit instrument maakt het de gemeente mogelijk om het kostenverhaal af te dwingen. De baatbelasting is gebaseerd op het profijtbeginsel. Alleen de onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van de gemeente én die gebaat zijn bij de voorzieningen die aangelegd worden, mogen in de heffing worden betrokken.

Jurisprudentie over de baatbelasting heeft de mogelijkheid om baatbelasting te heffen beperkt tot de fysieke voorzieningen van openbaar nut. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van riolering en de bestrating. Deze categorie kosten vormt maar een deel van de kosten die gemeenten mogelijkwijs zouden willen verhalen. Het laatste knelpunt komt voort uit de dagelijkse praktijk van gemeenten. Het instrument wordt hier slechts zelden toegepast doordat men het te ingewikkeld vindt en via andere instrumenten meer kosten kunnen worden verhaald.

2.6 De trend: van actief gemeentelijk grondbeleid naar publiek private samenwerking

Het is de bestemming van de grond die de gebruiksmogelijkheden bepaalt. Via haar ruimtelijke ordeningsbeleid stelt de overheid de bestemming van de grond vast en beïnvloedt ze het aanbod op de markt. De overheid kan met haar beleid bepalen of de grond gebruikt gaat worden voor woningbouw, zakelijk gebruik, agrarische inrichting of groene zones. Hiermee heeft zij tevens invloed op de grondprijzen. De afgelopen 15 jaar is op dit punt het nodige veranderd en brokkelde het monopolie van gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen af. Vanaf begin jaren negentig begonnen projectontwikkelaars op grote schaal grondposities in te nemen op plaatsen die de door de rijksoverheid als Vinex-locatie waren aangewezen. Al snel volgden andere partijen zoals beleggers, bouwers en woningcorporaties. Het beleid in de gemeenten is in deze periode verschoven van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid. In het bijzonder het beleid rond bedrijventerrein vormt hierop een uitzondering. Door allerlei oorzaken (zie paragraaf 2.3) hebben marktpartijen als projectontwikkelaars en beleggers zich nog nauwelijks op deze markt begeven.

Bij actief grondbeleid verwerft de overheid grond, ontwikkelt de locatie en verkoopt die aan andere partijen. Bij faciliterend grondbeleid gedraagt de overheid zich niet langer als een marktpartij op de grondmarkt, maar laat ze de aankoop en exploitatie van de grond over aan private partijen. Ze beperkt zich tot haar regulerende taak op de grondmarkt en bepaalt de kaders waarbinnen private partijen kunnen en mogen opereren. Private partijen dienen zich binnen deze randvoorwaarden te houden aan het publiekrechtelijke instrumentarium en de bestaande milieu- en bouwregelgeving.

De wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en het daarbij horende kostenverhaal is in de voornoemde periode van ongeveer vijftien jaar op hoofdlijnen echter niet veranderd. Veranderingen lijken daarom noodzakelijk.

2.7 Oplossingen: instrumentarium in de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet vormt een belangrijk onderdeel in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro), die op 1 juli 2008 in werking is getreden. Onder meer VNG en NEPROM zijn nauw bij de totstandkoming van de wet betrokken geweest. Gemeenten en provincies hebben nu mogelijkheden om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bouwlocaties op gronden van private partijen. Uitgangspunt van de Nota Ruimte is decentraal wat kan, en centraal wat moet. Dit komt in de nWro tot uitwerking door de verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau te houden. Wanneer het moet, hebben provincie of Rijk de bevoegdheid de taak op zich te nemen. Zo kunnen ze een bestemmingsplan (genaamd inpassingsplan) en een exploitatieplan opstellen. Tevens richt de nWro zich op minder regels en korte procedures en is de wet meer uitvoeringsgericht.

Aanleiding voor het opstellen van de Grondexploitatiewet vormen de problemen die zijn ontstaan bij het kostenverhaal als de gemeente geen grond in bezit heeft. In veel gevallen kan via privaatrechtelijke weg (door een overeenkomst of een bouwclaimmodel) het kostenverhaal worden verzekerd en kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt. Lukt het niet om met deze partijen een overeenkomst te

sluiten, dan kan de gemeente alleen de baatbelasting gebruiken om de kosten te verhalen. De baatbelasting wordt gezien als zeer complex en kent een hoog afbreukrisico. In de praktijk wordt daarmee in de regel ongeveer rond de 50 à 60% van de gemaakte kosten verhaald. Dit is vooral een probleem in het geval van freeriders die wel profiteren van de opbrengsten, maar niet of niet voldoende bereid zijn mee te betalen aan de kosten (dat wil zeggen: een exploitatieovereenkomst sluiten). De gemeente heeft in dat geval alleen de baatbelasting ter beschikking. Ook de mogelijkheden om locatie-eisen te stellen waren met het oude instrumentarium zeer beperkt. Gemeenten hebben, indien er geen privaatrechtelijke afspraken kunnen worden gemaakt in een overeenkomst, alleen de beschikking over het bestemmingsplan als publiekrechtelijk instrument. Hierin is het bijvoorbeeld niet mogelijk om woningcategorieën op te nemen.

Met de invoering van de Grondexploitatiewet wordt door de overheid een stap gezet in de verbetering en verduidelijking van de gemeentelijke regiefunctie bij de uitvoering van ruimtelijke plannen. Het instrument moet het mogelijk maken om alle kosten te verhalen en eventuele locatie-eisen te stellen, ook wanneer de gemeente geen grond heeft. Dit moet uiteindelijk leiden tot een efficiëntere besluitvorming, een verbeterde handhaving en een vereenvoudigde rechtsbescherming van partijen in de ruimtelijke ordening.

Bij het gebruik van het instrument wordt in de wet uitgegaan van een tweesporenbeleid:

1. via het private spoor (op basis van vrijwilligheid / contactvrijheid voor alle partijen);
2. via het publieke spoor (afdwingbaar via exploitatieplan – bestemmingsplan – bouwvergunning).

Het private spoor krijgt na de invoering van deze wet een duidelijke wettelijke basis. Via privaatrechtelijke weg kan in een exploitatieovereenkomst het kostenverhaal worden geregeld, kunnen afspraken worden gemaakt over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, en kunnen locatie-eisen worden geregeld.

Lukt het echter niet om met de private partijen een overeenkomst te sluiten, dan kan de gemeente tegelijkertijd met het vaststellen van het bestemmingsplan of projectbesluit een exploitatieplan vaststellen. De locatie-eisen worden opgenomen in het exploitatieplan. Via de bouwvergunning worden de kosten verhaald. De kosten die verhaald kunnen worden, moeten wel voldoen aan de limitatieve kostenlijst waarin staat aangegeven welke kosten de gemeente publiekrechtelijk kan verhalen.

De mogelijkheid om kosten te verhalen en afspraken te maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden in de handreiking grondexploitatiewet onderverdeeld in vier groepen⁷ (figuur 2.4).

⁷ Handreiking Grondexploitatiewet, blz. 154-157

Figuur 2.4 Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

Groepen	Volledig verhaalbaar?
Groep 1: kosten binnen exploitatiegebied	Ja, 100% aan het exploitatieplan toe te rekenen
Groep 2: kosten buiten exploitatiegebied, maar wel volledig betrekking op het exploitatiegebied	Ja, 100% aan het exploitatieplan toe te rekenen.
Groep 3: kosten buiten of binnen het exploitatiegebied, die van belang zijn voor het exploitatiegebied en een of meer exploitatiegebieden of bestaande wijken buiten het exploitatiegebied	Nee, niet 100% toe te rekenen; hangt af van criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
Groep 4: bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, buiten het exploitatiegebied	Nee, kosten niet toe te rekenen aan het exploitatieplan. kostenverhaal afhankelijk van structuurvisie

De eerste twee groepen zijn kosten die volledig verhaald kunnen worden op het plan. Groep 3 is deels te verhalen op het exploitatiegebied. Dit geldt bijvoorbeeld voor een weg die meerdere wijken ontsluit. Hoeveel er op het exploitatiegebied kan worden verhaald, wordt getoetst door de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. De vierde groep betreft geen kosten voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied, maar is een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Dit wordt ook bovenplanse verevening genoemd. Dit zijn (...) "bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden (ter) gedeeltelijke dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander gebied". De mogelijkheden ten aanzien van verevening zijn mogelijk gemaakt door de Motie Geluk en Amendement Irrgang (zie kader).

Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen: motie Geluk / amendement Irrgang

De mogelijkheid om afspraken te maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen komt voort uit de motie Geluk en het amendement Irrgang.

In de motie Geluk is aangenomen dat gemeenten en provincies in een (anterieure) overeenkomst over een planologische wijziging ten behoeve van rode functies de voorwaarde kunnen opnemen, dat door de betrokken (markt)partijen tevens andere maatschappelijke functies worden gefinancierd, ook buiten het betreffende te ontwikkelen gebied. In artikel 6.24 van de nieuwe Wro is aangegeven dat burgemeester en wethouders in overeenkomsten over grondexploitatie afspraken kunnen maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (Tweede Kamer 2004-2005, 29435, nr. 68).

Het amendement Irrgang beoogt om een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te maken. Voorwaarde is dat dit gebeurt op grond van een structuurvisie waar de samenhang duidelijk in wordt beschreven, zonder dat gemeenten gedwongen worden om al die locaties in één grondexploitatie onder te brengen (Tweede Kamer 2005-2006, 30218, nr. 20).

Voorbeelden van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen zijn:

- een bijdrage aan maatschappelijk belangrijke functies zoals: natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander plangebied;
- bijdragen in de sanering c.q. het opknappen van oude bedrijventerreinen;

- aanleg van (meer) landschappelijk gebied als compensatie (groen voor rood) voor het bouwen in de buurt.

De bijdragen zijn alleen privaatrechtelijk te verhalen. De toetsingscriteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn hier niet van toepassing. Publiekrechtelijk kunnen bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen niet afgedwongen worden.

De Grondexploitatiewet dient ingezet te worden bij alle typen locatieontwikkeling. De mogelijkheden van locatie-eisen zijn tot op heden echter alleen gericht op woningbouw (sociale huurwoningen, goedkope koopwoningen, vrije kavels).

De Grondexploitatiewet heeft een aantal doelen. Een van de doelen is om de stagnatie die optreedt in locatieontwikkeling wanneer partijen niet tot overeenstemming kunnen komen te voorkomen. Ook dient de wet complementair te zijn bij de onderhandelingen tussen gemeente en private partij op het privaatrechtelijke spoor en moet de wet zorg dragen voor een adequate regeling van het kostenverhaal, de kwaliteitseisen voor de locatie en de uitgifte en beheer van openbare gronden. Tevens dient de Grondexploitatiewet de transparantie van het grondbeleid te vergroten en, daar waar mogelijk is, concurrentie en marktwerking te versterken.

In de Grondexploitatiewet is echter voor het te genereren kostenniveau dat nog verhaalbaar gesteld mag worden een belangrijke bepaling opgenomen, namelijk dat het kostenverhaal niet hoger mag zijn dan de geraamde (marktconforme) opbrengsten van de betreffende gebiedsontwikkeling (macro-aftopping). Dat kan betekenen dat als relatief veel (extra) kosten worden gemaakt, bijvoorbeeld voor waterpartijen, groenvoorzieningen, recreatie en dergelijke maar anderzijds een bouwprogramma met een lage opbrengst van de gronduitgifte wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld relatief veel sociale woningbouw, veel goedkope koopwoningen), de balans tussen kosten en opbrengsten scheef is. De gemeente kan deze kosten niet op het plan verhalen, maar moet op andere manieren dit tekort aanvullen door bijvoorbeeld de kosten via financiële reserves van de gemeente te dekken of een beroep op bijdragen van derden (provincies, rijk).

Bedrijventerreinen

Het zal duidelijk zijn dat bovenstaande toepassingen van de Gew vooral gelden voor situaties waar marktpartijen een rol spelen. Zoals eerder aangegeven speelt dit bij bedrijventerreinen nog nauwelijks en dat heeft voor dit moment consequenties voor de inzet van de nieuwe Grondexploitatiewet. Tegelijkertijd wordt meer en meer de roep gehoord om projectontwikkelaars en beleggers nadrukkelijk een rol te geven bij de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen. Daar is echter een belangrijke koerswijziging voor nodig.

Om te komen tot een dergelijke sterke koersverandering in de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen moet het nodige gebeuren. Het grondbeleid kan daarbij een rol spelen. Gezien de huidige hoge beleidsactualiteit van dit vraagstuk is het goed om in dit project een focus aan te brengen waar het die bedrijventerreinen betreft. Aandachtspunten daarbij kunnen onder meer zijn (zie bijvoorbeeld ook het advies van de VROM-raad over Werklandschappen):

- regionale samenwerking van en dus afstemming tussen gemeenten (inclusief reële prijsstellingen);
- regionale verevening of regionale grondbedrijven;

- (lokale) verevening tussen nieuw en oud;
- creëren van de voorwaarden voor een sterkere rol van de private sector bij ontwikkeling en beheer;
- voorkomen dat om financiële redenen op een verouderd terrein te snel wordt gekozen voor functies die een hogere opbrengst garanderen, veelal woningbouw of kantoren;
- kiezen voor het idee van een 'verwijderingsbijdrage' bij bedrijfsgebouwen;
- enzovoorts.

Zoals eerder opgemerkt is het instrumentarium van de Grondexploitatiewet feitelijk niet bedoeld voor het (mede) oplossen van de problematiek rond bedrijventerreinen. Daar waar in dit onderzoek de aandacht uitgaat naar het grondbeleidsinstrumentarium bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen hebben we in eerste instantie te maken met bestaande instrumenten.

2.8 Verwachte doorwerking in de strategie van gemeenten

Wanneer de verschillende knelpunten op een rij worden gezet en de situaties in het oude- en nieuwe regiem met elkaar worden vergeleken zien we dat in theorie het nieuwe regiem meer mogelijkheden heeft om de knelpunten effectief te bestrijden. Figuur 2.5 illustreert dit gegeven.

Figuur 2.5 **Vergelijking oud en nieuw regiem**

Knelpunt	Oude regiem	Nieuw regiem
Bovenwijkse kosten	Mag niet in baatbelasting	Wel verhaalbare kosten
Bestemmingsplan	Lange procedure	Doorlooptijd 26 weken
Sociale woningbouw op eigendom van derden	Niet afdwingbaar	Wel afdwingbaar via stellen locatie eisen
Vrije kavels ter beschikking stellen op eigendom van derden	Niet afdwingbaar	Wel afdwingbaar via stellen locatie eisen
Kostenverhaal	Geen relatie Grex slecht afdwingbaar	Wel relatie Grex goed afdwingbaar
Indien privaat kostenverhaal is mislukt	Baatbelasting slechte 'laatste stok achter de deur'	Grondexploitatiewet en publieke spoor 'sterke stok achter de deur'
Geen of weinig grondbezit voor gemeente	Kostenverhaal kan dan niet via gronduitgifte maar moet 'vrijwillig' worden overeengekomen of afgedwongen worden via de baatbelasting	Voor 100% kostenverhaal mogelijk met betrekking tot de toegelaten verhaalbare kosten door private overeenkomst en/of afdwingbaar door financiële voorschriften te verbinden aan de aanvraag van de bouwvergunning. Hiertoe moet de gemeente een Exploitatieplan en bestemmingsplan gelijktijdig vaststellen
Freeriders	Ontspringen vaak het kostenverhaal	Betalen kostenverhaal via de bouwvergunning; tijd rekken/vertragen kan bestreden worden met versnelde onteigening
Onteigening als het beroep op zelfrealisatie niet wordt waargemaakt	Tijdrovende procedure	Snellere procedure



Binnenstad Zwolle

3 RESULTATEN VOORBEELDPROJECTEN EN WERKSESSIES

De resultaten van de voorbeeldprojecten, de expertmeeting en de werksessie komen uitgebreid aan bod in deel 2 van deze studie. Die informatie vormt een belangrijke input voor de analyse in dit deel. In dit hoofdstuk worden daarom de belangrijkste conclusies van deel 2 samengevat.

3.1 Resultaten voorbeeldprojecten

In deel 2 van dit onderzoek worden twaalf voorbeeldprojecten behandeld die zijn onderverdeeld in woningbouw, multifunctionele locaties en bedrijventerreinen. Aan de hand van de zeven onderzoeksvragen zijn de voorbeeldprojecten beschreven.

1. Instrumenten en samenwerkingsvormen

De onderzoeksvraag luidt:

- welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun volkshuisvestelijke doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde woningbouw, gerealiseerd te krijgen?

In figuur 3.1 is per project het gehanteerde instrumentarium weergegeven. De conclusies die getrokken kunnen worden zijn:

- alle gemeenten gebruiken het bestemmingsplan als een (strategisch) RO-instrument om ruimtegebruik en bouwprogrammering (toewijzen van functies) te sturen;
- afhankelijk van locatie, posities en doelstellingen wordt het grondbeleidsinstrumentarium gebruikt;
- in het oude regiem wordt veelal van actief grondbeleid gebruik gemaakt. Primair hierbij staat het verkrijgen van grondbezit. Om de grond te verwerven wordt gebruik gemaakt van:

- minnelijke verwerving
- de Wet voorkeursrecht gemeenten
- onteigening
- grondruil/bouwclaimmodel;

Figuur 3.1 Gehanteerd instrumentarium in de voorbeeldprojecten

Project	Gehanteerd instrumentarium
Woningbouw	
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwclaim/ GEM/ tender/ concessie
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Private overeenkomsten met grondeigenaren
WaalSprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> • Wvg, bouwclaim, GEM
Groenblauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor ruimte regeling
Multifunctionele locaties	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> • Valt onder het nieuwe regiem • Gew als 'stok achter de deur' • Intentieovereenkomst, masterplan
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> • Valt onder het nieuwe regiem • Enkele strategische aankopen, bereid te faciliteren op het moment dat private eigenaren voldoen aan vastgestelde kaders en een aanbestedingsprocedure
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Valt onder het nieuwe regiem • Level Playing Field (eisen en randvoorwaarde samenwerking met corporatie en private partijen) • Prestatiecontract Gronduitgifte
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> • Valt onder het nieuwe regiem. • Wvg, onteigeningswet • CV/ BV • Alle instrumenten afhankelijk van situatie om doel te bereiken
Bedrijventerreinen	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> • WvG, onteigening, grondexploitatie
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefase/ voorlopige definitiefase. Marktpartijen ontwikkelen o.b.v. Gew
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Wvg, grondexploitatie (GREX), evt. onteigening
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> • Wvg, grondexploitatie (GREX)

- ook wordt de gebiedsontwikkeling gerealiseerd via samenwerking met marktpartijen door middel van onder andere PPS, GEM, GOM, intergemeentelijke samenwerking et cetera, waarbij de grond of in handen blijft van de respectievelijke grondeigenaren, dan wel in een exploitatiemaatschappij wordt ingebracht;
- de baatbelasting wordt niet gebruikt als laatste middel om kostenverhaal af te dwingen.

2. Groen en grondbeleidsinstrumentarium

De onderzoeksvraag luidt:

- in hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidsinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?

De conclusies uit de voorbeeldprojecten zijn:

- kostenverhaal voor groen is binnenplans mogelijk m.n. op basis van de Gew;
- bovenplanse verevening is mogelijk via privaatrechtelijke overeenkomsten (in de vorm van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen), mits voldoende gelegitimeerd op basis van een structuurvisie;
- desondanks is het moeilijk om een bijdrage te vragen, bij intergemeentelijke of regionale groenontwikkelingen.

Figuur 3.2 Groene projecten

Projecten	Groen in relatie met grondbeleids-instrumentarium	Mogelijkheden Gew stimuleren aanleg van groen
Waalsprong, Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente draait nu op voor de kosten van groen • Kosten hadden deels verhaald kunnen worden bij exploitatieplan. Was wellicht ook mogelijk met privaatrechtelijke afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer kostenverhaal groen mogelijk
Groenblauwe Slinger, Pijnacker Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij een regionaal groenproject blijft kostenverhaal problematisch in verband met toerekenbaarheid van gebiedsontwikkelingen
Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk goede afspraken gemaakt: vraag of het kostenverhaal beter zou kunnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onbekend

3. Grondbeleidsinstrumentarium bij bedrijventerreinen

De onderzoeksvraag luidt:

- op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande

terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?

De conclusies zijn:

- bij bedrijventerreinen blijft het gebruik van privaatrechtelijk instrumentarium voorop staan. Het publiekrechtelijke instrumentarium wordt alleen gebruikt wanneer er geen allesomvattende overeenkomst kan worden bereikt;
- de mogelijkheden van verevening zijn niet of nauwelijks toegepast;
- gewenste aanpassingen in het instrumentarium zijn in de werksessie niet behandeld.

Figuur 3.3 Bedrijventerreinen

Projecten	Grondbeleidinstrumentarium	Verevening nieuwe en bestaande bedrijventerrein	Verdere aanpassingen gewenst in grondbeleid-instrumentarium?
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> • In werksessie niet behandeld
ISEV bedrijventerrein Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> • In werksessie niet behandeld
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet geregeld via een particuliere grond-exploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> • In werksessie niet behandeld
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> • In werksessie niet behandeld

4. Keuze voor afdwingbaar grondbeleidinstrumentarium

De onderzoeksvraag luidt:

- wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?

De conclusie zijn:

- de Gew wordt primair gebruikt als 'stok achter de deur' bij onderhandelingen in het anterieure traject om tot een voldoende kostenverhaal te komen langs het private spoor;
- alleen publiekrechtelijk als dat moet, op grond van art. 6.12 Grondexploitatiewet, namelijk als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is.

Figuur 3.4 Inzet van afdwingend instrumentarium

Project	Wanneer inzet afdwingbaar grondbeleidinstrumentarium?
Woningbouw	
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> • Bij aanpak van freeriders
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk anterieure contracten • Door de Gew wordt de afdwingbare variant aantrekkelijker • Gew niet van toepassing: alles privaatrechtelijk • wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen
WaalSprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> • Bij freeriders • Zouden kiezen voor privaatrechtelijke overeenkomst, maar door voortschrijdend inzicht wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen • Zouden kiezen voor actief grondbeleid, bij grondposities via bouwclaims • Achteraf zou gemeente privaatrechtelijk wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen
Groenblauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk anterieure contracten • Publiekrechtelijk wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen. Hier nog niet aan de orde
Multifunctionele locaties	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgangspunt is een anterieure overeenkomst • Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> • Starten met anterieure traject, maar verwachten vooral op herontwikkelingslocaties vaak het exploitatieplan nodig te hebben om een posterieure overeenkomst te sluiten, kostenverhaal via de bouwvergunning af te dwingen
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk anterieure contracten • Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> • Bij voorkeur anterieur, maar posterieur zal niet worden geschuwd
Bedrijventerreinen	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk

5. Verbetering kostenverhaal en sterkere regie door Gew

De onderzoeksvraag luidt:

- in welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?

De belangrijkste conclusies voor woningbouw en multifunctionele locaties zijn:

- de regie wordt onder andere verbeterd door meer mogelijkheden in het kostenverhaal, fasering en het kunnen stellen van locatie-eisen. Gemeenten krijgen hierdoor een sterkere onderhandelingspositie tegenover de grondeigenaar;
- de Grondexploitatiewet garandeert een beter kostenverhaal en een betere aanpak van de freeriders (beter dan via de huidige baatbelasting);
- er is onzekerheid over het in stand houden van toerekening kosten van bovenwijkse voorzieningen die meerdere exploitatiegebieden overschrijden en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met name over de verdere verfijningscriteria die noodzakelijk zijn voor een juiste toerekening van kosten aan diverse gebieden op voet van toetsingscriteria proportionaliteit;
- bovenplanse verevening door middel van bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen zoals groen wordt bemoeilijkt door gebrek aan omliggende gebiedsontwikkelingen/kostendragers;
- het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling met een negatief (financieel) planresultaat betekent macro-aftopping in de regel voor rekening van de gemeente. Het kostenverhaal is immers gemaximeerd tot de opbrengstpotentie uitgeefbare m² in het plangebied.

De belangrijkste conclusies voor bedrijventerreinen zijn:

- een verbetering van het kostenverhaal en een betere onderhandelingspositie;
- het kunnen stellen van locatie-eisen (inrichtings/ kwaliteitseisen) ziet men als winst.

Figuur 3.5 Kostenverhaal en regie

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Woningbouw		
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak freeriders • Hoger kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Leidsche Rijn is oude regiem. Gew zou de regierol versterken door stellen van locatie-eisen, beter afdwingbaar kostenverhaal •
De Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Beter kostenverhaal mogelijk • De private exploitatieovereenkomst tot kostenverhaal gesloten onder het oude regiem zou bij toepassing van de Gew waarschijnlijk nog een hoger kostenverhaal hebben opgeleverd 	<ul style="list-style-type: none"> • De Gew biedt de gemeente, indien particuliere grondeigenaren niet bereid zijn mee te betalen, een grondslag voor versnelde onteigening • Meer afdwingbaar, maar toch nog afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren
WaalSprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> • Beter kostenverhaal en aanpak freeriders 	<ul style="list-style-type: none"> • Gew is niet van toepassing maar zou regierol krachtiger hebben gemaakt
Groenblauwe slinger	<ul style="list-style-type: none"> • Beter kostenverhaal mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer afdwingbaar, maar toch nog

Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> Bij een dergelijk regionaal groenproject blijft kostenverhaal echter problematisch, vooral door gebrek aan potentiële kostendragers 	<p>afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren</p> <ul style="list-style-type: none"> Betere regie in hoge mate het geval. In dit project echter lastig vanwege bovengemeentelijke scope en beperkte aanvraag bouwvergunningen
Multifunctionele locaties		
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> Toepassing Gew: met name beter kostenverhaal voor bovenwijken/bovenplannen 	<ul style="list-style-type: none"> Gew is een sterkere 'stok achter de deur' bij onderhandelingen met private partijen Ruimere mogelijkheden bovenplanse verevening en verrekening bovenwijkse voorzieningen
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> Wel beter kostenverhaal maar door macro-aftopping waarschijnlijk niet mogelijk om alle kosten te verhalen Onzekerheid kostenverhaal bovenplanse kosten vanwege vraagstuk toerekeningscriteria en ontbreken van voldoende kostendragers Het plan moet economisch uitvoerbaar zijn. Dit kan nog moeilijk worden bij stedelijke herstructurering 	<ul style="list-style-type: none"> Vanwege pril stadium van ontwikkeling en onderhandeling zijn hier ten aanzien van de regierol geen harde uitspraken te doen dan te constateren dat de Gew de regierol versterkt
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> Stok achter de deur zorgt ervoor dat een gedeelte in ieder geval kan worden verhaald 	<ul style="list-style-type: none"> Meer afdwingbaar, maar toch is men niet overtuigd of dit afdoende is. Vooral bij herontwikkelingslocaties zijn de kosten hoog Verbeterde regie door mogelijkheden van fasering en het stellen van locatie-eisen Rijkssubsidies en planoptimalisatie
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> Beter kostenverhaal door aanpak freeriders Macro-aftopping vormt mogelijk een belemmering voor de planrealisatie (wie draagt het tekort) 	<ul style="list-style-type: none"> Door Gew versterking van regiemogelijkheden
Bedrijventerreinen		
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke verbetering kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> Betere onderhandelingspositie, meer aangrijpingspunten (ook vanuit provincie) Echter, de gemeenten verwachten dat een actief grondbeleid nog steeds gevoerd zal worden

Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke verbetering kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal Locatie-eisen ziet men als winst
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke verbetering kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal Locatie-eisen ziet men als winst
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke verbetering kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal Locatie-eisen ziet men als winst

6. Realiseren ruimtelijk beleid

De onderzoeksvraag luidt:

- verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?

De conclusies van deze vraag voor woningbouw en multifunctionele projecten zijn:

- ruimtelijk beleid is beter realiseerbaar door de mogelijkheid woningbouwcategorieën en locatie-eisen af te dwingen en door de mogelijkheid om een fasering aan te brengen in het exploitatieplan;
- binnenstedelijke herstructurering stimuleert de integraliteit van gebiedsontwikkeling waarschijnlijk niet.

De conclusies van deze vraag voor bedrijventerreinen zijn:

- de verwachting is dat de onderhandelingspositie sterker wordt en een hoger kostenverhaal afdwingbaar is ten opzichte van het oude regiem (indien bedrijventerrein door markt ontwikkeld);
- anderzijds weinig verwachting van de Gew bij een aantal gemeenten.

Figuur 3.6 Verwachtingen

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Woningbouw	
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> • Afdwingen bouwcategorieën: sociale woningbouw, goedkope koopwoningen en vrije kavels + eventueel stellen van aanvullende locatie-eisen • Onzeker wat de invloed is op het uiteindelijke resultaat t.a.v. ruimtelijk beleid
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Niet per se beter, wel meer mogelijkheden • Andere praktijk dan wanneer de Gew voor handen was
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> • Eisen kunnen stellen in woningbouwcategorieën (waaronder sociale woningbouw)
Groenblauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mogelijkheden door het kunnen stellen van locatie-eisen • Wet komt echter te laat: uitleglocaties voor woningbouw zijn al ingevuld
Multifunctionele locaties	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente verwacht op basis van de Gew tot een betere realisering van het beoogde ruimtelijke beleid komen
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Binnenstedelijke herstructurering is een integrale opgave; Gew zal integrale gebiedsontwikkeling niet stimuleren. In plaats van 1 bestemmingsplan/ 1 exploitatieplan, zal dit zorgen voor diverse bestemmingsplannen/ exploitatieplannen
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> • Stok achter de deur • Processturing via fasering in exploitatieplan • Afdwingbaarheid van bouwcategorieën en kwaliteitsaspecten • Als men niet voldoet aan voorwaarden: onteigeningsgrondslag
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering mogelijkheden bereiken maatschappelijke doelen
Bedrijventerreinen	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig verwachtingen Gew voor REO

7. Aanvullend beleid

De onderzoeksvraag luidt:

- op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?

Figuur 3.7 Gewenst aanvullend beleid

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Woningbouw	
Groenblauwe slinger	<ul style="list-style-type: none"> • Geen acute aanvulling • Overheersende gedachte: als er geen gebiedsontwikkeling is en dus geen kostendragers dan is kostenverhaal niet aan de orde
Multifunctionele locaties	
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid ter financiering van herstructurering
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> • Geen acute noodzaak aanvulling voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorziening • Wel aanpassingen over onderhandelingsposities
Bedrijventerreinen	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Meer procedurele afstemming op CV/BV constructies. • Duidelijke richtlijnen voor Europese aanbestedingswetgeving en termijnen in Habitat en Flora-Fauna procedures
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> • Verlenging van termijnen Wvg • Nadere toelichting bij invulling van locatie-eisen
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> • Verlenging van termijnen Wvg • Nadere toelichting bij invulling van aanvullende kwaliteitseisen
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> • Inzetten op bovenlokale planontwikkeling/herstructurering van bedrijventerreinen •

De conclusies zijn:

- de Gew lost de problematiek van herstructurering bedrijventerreinen en financiering van (bovenplans) groen niet altijd op;
- fondsvorming voor herstructurering bedrijventerreinen is mogelijk (op basis van structuurvisie), maar was nu ook al mogelijk. Immers, nieuwe bedrijventerreinen worden door gemeenten ontwikkeld;
- bij diverse gemeente is het gewenst dat de Wvg verlengd wordt. Mede in het kader van de nWro2007 projectbesluit en een maximale termijn van vaststelling van 4 jaar;
- bij bedrijventerreinen is een nadere (wettelijke) toelichting gewenst over het stellen van aanvullende kwaliteitseisen op basis van de Gew;
- er is behoefte aan duidelijke richtlijnen voor Europese aanbestedingswetgeving en termijnen gewenst in Habitat en Flora –Fauna procedures;
- meer inzetten op bovenlokale planontwikkeling/ herstructurering van bedrijventerreinen.

3.2 Resultaten expertmeeting en werksessie

Expertmeeting

Aan het eind van elke gemeentelijke werksessie over de voorbeeldprojecten konden de deelnemers enkele 'prangende vragen' stellen. Deze vragen zijn meegenomen en behandeld door een team van experts. Het accent van de prangende vragen lag op de Grondexploitatiewet, vanwege de actuele veranderingen in het instrumentarium. Hieronder worden in het kort de belangrijkste resultaten uit de expertsessie beschreven.

Herstructurering

- De Gew heeft óók betrekking op de herstructurering van binnenstedelijke projecten. Deze verschillen echter wel van uitleglocaties, waar de Gew in eerste instantie voor bedoeld was (namelijk het aanpakken van freeriders).
- De gemeente kan met de Gew kosten verhalen tot aan de maximaal verhaalbare opbrengsten. Dit wordt ook wel macro-aftopping genoemd. De kosten overstijgen vaak de kosten bij binnenstedelijke herstructurering. Door deze macro-aftopping zal het vaak niet mogelijk zijn alle kosten van herstructurering bij alle eigenaren te verhalen. Bovendien lost de Gew het financieringsprobleem bij herstructurering niet op (de Gew is daar ook niet voor bedoeld).
- De Gew heeft wel een voordeel: door het opstellen van een gedetailleerd exploitatieplan wordt duidelijker wat het tekort is dat afgedekt moet worden om de herstructurering kostenneutraal te maken.

Kosten die van belang zijn voor meerdere exploitatiegebieden

- Gemeenten zijn bevreesd dat er geen goede aanvullende criteria te vinden zijn voor het legitiem in rekening brengen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn de kosten die niet alleen voor het exploitatiegebied worden gemaakt, maar ook betrekking hebben op meerdere exploitatiegebieden. Dit betekent dat niet alle kosten toegerekend kunnen worden aan dat ene plan. Gemeenten zijn bang dat de aanvullende criteria snel aanvechtbaar zijn. Bovendien hebben gemeenten vaak nog geen concrete maatregelen opgenomen in hun structuurvisie om hun kosten te kunnen verhalen. Aan de andere kant moet rekening worden gehouden dat óók bij een privaatrechtelijke overeenkomst 'beroep op onverschuldigde betaling' kan worden gedaan als de gevraagde bijdragen en bovenwijkse voorzieningen niet goed zijn verantwoord in de structuurvisie. Een goed, verantwoord kostenverhaal is zeer belangrijk.
- In de praktijk zal het onderscheid tussen wat moet worden beschouwd als een bovenwijkse voorziening (posterieur afdwingbaar) en een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (anterieur, niet afdwingbaar) niet altijd duidelijk zijn. Uit strategische overwegingen kan het voor gemeenten van belang zijn bepaalde ontwikkelingen, al naar gelang de situatie, onder een van beide kostensoorten te laten vallen. Dit hangt bijvoorbeeld samen met de vraag of een bepaalde ontwikkeling al anderszins verzekerd is (bijvoorbeeld door rijk of provincie). Indien dit niet het geval is, is het de moeite waard om te onderzoeken of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen niet als bovenwijkse voorziening kunnen worden beschouwd. Kostenverhaal zou dan via fondsvorming geregeld kunnen worden.

Toepassing Gew

- De prangende vragen hebben veel te maken met de onzekerheden over de effecten van de Gew. Belangrijke aandachtspunten zijn:
 - de flexibiliteit van het exploitatieplan: is het plan flexibel genoeg?
 - het handelen van private partijen: zullen zij een overeenkomst sluiten of zullen ze wachten op het publieke spoor van de Grondexploitatiewet?
 - het kostenverhaal. Kunnen alle kosten verhaald worden?
- Het is niet mogelijk om via het exploitatieplan kosten te verhalen bij bestemmingen die niet worden gewijzigd, maar wel profiteren van de ontwikkelingen. Immers, kostenverhaal geschiedt door aanvraag van de bouwvergunning. In dat geval zal de baatbelasting nog steeds een middel zijn om kosten te verhalen.

Werksessie gemeenten

Nadat alle cases in afzonderlijke werksessies zijn behandeld is er een tweede werksessie gehouden. Voor deze sessie zijn enkele vertegenwoordigers uit de cases bijeen gekomen om de problematiek van het grondbeleidsinstrumentarium te bespreken. De 'prangende vragen' die de gemeenten aan de experts hebben gesteld vormden de leidraad in de discussie. De belangrijkste conclusies zijn:

- De Gew heeft voordelen voor de regiefunctie. Hierbij doelen gemeenten op de mogelijkheid om woningbouwcategorieën af te dwingen en de mogelijkheid om invloed te hebben op de fasering en eventuele onteigening bij het niet meewerken aan het plan.
- Aan de andere kant heeft het exploitatieplan grote gevolgen en onzekerheden. Gemeenten moeten een exploitatieplan opstellen, tenzij het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Dit heeft veel meer invloed dan bij de memorie van toelichting staat aangegeven. Gemeenten zullen vermoedelijk bij veel plannen een exploitatieplan opstellen, indien het kostenverhaal onvoldoende privaatrechtelijk is verzekerd. Dit geldt vooral voor herstructurerings- en andere ontwikkelingsgebieden, waarbij één of meer van de vele grondeigenaren geen private overeenkomst tot kostenverhaal wenst te sluiten. Het opstellen van exploitatieplannen zal grote gevolgen hebben voor de ambtelijke capaciteit.
- Gemeenten verwachten dat de raming van de inbrengwaarde nog veel discussies en juridische gevolgen zal opleveren.
- Kostenverhaal voor regionaal groen is volgens de gemeenten mogelijk maar zal vooral afhangen van de vraag of gemeenten de kosten kunnen verantwoorden op de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- Om kosten te verhalen is het noodzakelijk goed te weten wat er wordt gerealiseerd. Omdat het exploitatieplan gekoppeld moet worden aan een bestemmingsplan of projectbesluit, dient aan een aantal wettelijke vereisten te worden voldaan waaronder het toevoegen aan het exploitatieplan van: verkavelingskaart, inrichting, methoden van kostenverhaal, kostenverhaaltoerekening, fasering, planning. Het gevolg is dat er in plaats van een globaal bestemmingsplan 'postzegelbestemmingsplannen' worden gemaakt.
- De structuurvisie zal steeds belangrijker worden als basis om bovenwijkse voorzieningen, en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen legitimeren.



Schoondijke

4 EX-ANTE EVALUATIE GRONDEXPLOITATIEWET

4.1 Uitvoering ex-ante evaluatie

De aanleiding voor de uitvoering van dit onderzoek vormde de toezegging van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer tot de uitvoering van een evaluatie van bestaande en nieuwe grondbeleidsinstrumenten. Twee vragen staan centraal in de evaluatie:

1. Zal de Gew afdoende bijdragen aan een verbetering van het kostenverhaal en de gemeentelijke regie op de grondmarkt?
2. In welke mate zal de Gew bijdragen aan een effectievere uitvoering van het ruimtelijk beleid?

Bij de uitvoering van de evaluatie is het nieuwe beleidsinstrumentarium nadrukkelijk beoordeeld in samenhang met het bestaande instrumentarium. Bovenstaande twee vragen hebben dus betrekking op het volledige instrumentarium dat de overheid, na invoering van de Gew, ter beschikking heeft gesteld. Omdat deze evaluatie voorafgaand aan de introductie van het nieuwe beleidsinstrumentarium op basis van de Gew plaatsvindt, heeft deze de vorm van een ex-ante evaluatie. In dit afsluitende hoofdstuk worden de resultaten van de evaluatie weergegeven.

Bij de beoordeling van de gevolgen van de introductie van de Gew hebben wij onderscheid gemaakt naar de werking van de Gew en de wijze waarop gemeenten gebruik kunnen maken van deze wetgeving bij kostenverhaal en regievoering op de grondmarkt (de toepassing en technische uitvoerbaarheid van de nieuwe instrumenten) en de indirecte effecten van de Gew voor de uitvoering van het ruimtelijke beleid van gemeenten en de werking van de grondmarkt.

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen die ten grondslag lagen aan deze studie.⁸ Aansluitend wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd. De beantwoording van de onderzoeksvragen berust op de uitgevoerde analyses – inclusief werksessies met gemeenten en andere betrokkenen – van de voorbeeldprojecten, de werksessies met deskundigen en gesprekken met de begeleidingscommissie voor dit onderzoek.⁹ De uitwerking van de voorbeeldprojecten en de verslagen van de werksessies zijn in deel 2I van de rapportage opgenomen.

Het kabinet beoogt met de introductie van de Gew de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie te verduidelijken, maar vooral ook de positie van de gemeente te versterken bij kostenverhaal en het kunnen stellen van locatie-eisen. De Gew biedt de wettelijke grondslag en methodiek voor een publiekrechtelijke toerekening van de kosten en baten (waaronder subsidies) van grondexploitatie, zodat de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling in de gewenste mate kan sturen met het oog op een goede ruimtelijke kwaliteit. De doelstelling van de Gew is in feite bescheiden, namelijk een verbetering van het kostenverhaal en de gemeentelijke regierol. De beoogde effecten van de Gew zijn echter veel ruimer op te vatten, namelijk een verbeterde uitvoering van het ruimtelijke beleid van gemeenten.

Verbeterde uitvoering van het ruimtelijke beleid van gemeenten

De uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid is geen doel op zich, maar staat ten dienste van de uitvoering van het ruimtelijke beleid van gemeenten en de realisatie van ruimtelijke bestemmingen. Concreet gaat het hierbij om de ontwikkeling van nieuwe locaties, de herontwikkeling van bestaande locaties en het beheer van bestaande locaties. Voor wat betreft tot de gevolgen van de Gew voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid is in de ex-ante evaluatie aandacht besteed aan de verwachte gevolgen van de invoering van de Gew voor:

- de effectiviteit van het gevoerde (ruimtelijke) beleid;
- de efficiëntie van de werking van de grondmarkt;
- de verdelingseffecten ('wie wordt er beter van, wie slechter?').

De uitvoering van het ruimtelijke beleid dient, op haar beurt, weer doelstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld volkshuisvesting, economie en natuurontwikkeling en -beheer. De uitgevoerde ex-ante evaluatie van de indirecte effecten van de Gew is beperkt gebleven tot de effecten voor de uitvoering van het ruimtelijke beleid van gemeenten. Gevolgen voor de uitvoering van bijvoorbeeld het volkshuisvestingsbeleid of het economisch beleid van gemeenten zijn grotendeels buiten beschouwing gebleven.

⁸ In dit hoofdstuk wordt niet uitgebreid ingegaan op de werking van de Gew en de wijze waarop deze toegepast dient te worden. Hiervoor verwijzen we naar de door het Ministerie van VROM uitgegeven *Handreiking Grondexploitatiewet.*, te downloaden vanaf www.vrom.nl en te bestellen bij SDU uitgevers.

⁹ Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over 'de gemeenten', dan heeft dit betrekking op de gemeenten die in het onderzoek betrokken zijn geweest. Wij hebben echter geen aanleidingen gevonden om te veronderstellen dat de mening van de bij het onderzoek betrokken gemeenten sterk afwijkt van de mening van andere gemeenten.

4.2 Grondbeleid en realisatie doelstellingen woningbouw (oude regiem)

Duiding problematiek

In hoofdstuk twee van deze rapportage is uitvoerig ingegaan op de problemen die gemeenten ondervinden bij de uitvoering van het grondbeleid onder het oude regiem. Aanleiding voor de invoering van de Gew vormde vooral de problematiek bij de realisatie van woningbouw en de beperkte mogelijkheden tot kostenverhaal. De vraag is welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen gemeenten onder het oude regiem veelal hebben ingezet om – ondanks deze problematiek – hun volkshuisvestelijke doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde woningbouw, gerealiseerd te krijgen?

Resultaten van het onderzoek

De bij het onderzoek betrokken gemeenten zijn in de meerderheid van de gevallen in staat geweest om hun doelstellingen met betrekking tot woningbouw te verwezenlijken. Kostenverhaal van de directe plangerelateerde kosten vindt in de meeste gevallen plaats via actief grondbeleid. Tevens maken gemeenten met projectontwikkelaars vaak afspraken over kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen (via fondsafdrachten). De mate waarin en de omvang hiervan is echter onbekend. Voor projectontwikkelaars die gevraagd worden om een bijdrage aan gemeentelijke fondsen is dit systeem niet transparant.

Gemeenten onderschrijven dat kostenverhaal lastig is, als de gemeente geen eigenaar van de gronden is. Het instrument van de baatbelasting wordt nauwelijks of niet ingezet, enerzijds omdat de mogelijkheden tot kostenverhaal beperkt zijn, anderzijds omdat gebruik van het instrument juridisch complex is. Veel gemeenten geven er dan ook de voorkeur aan om via een actief grondbeleid alle gronden op een ontwikkellocatie te verwerven. Vaak maken zij hierbij gebruik van een of andere vorm van publiek private samenwerking (bijvoorbeeld een GEM, zoals bij Leidsche Rijn).

Gemeenten kiezen onder het oude regiem voor actief grondbeleid, omdat het de beste mogelijkheid biedt tot kostenverhaal, omdat gemeenten hiermee de regie in handen kunnen houden (bouwprogramma, fasering, kwaliteitseisen) en omdat actief grondbeleid de mogelijkheid biedt om winst te maken op locatieontwikkeling. Winst op locatieontwikkeling kan door de gemeente ingezet worden om elders binnen de gemeentegrenzen verliesgevende ontwikkelingen te subsidiëren. Het is niet bekend in welke mate gemeenten winst maken bij locatieontwikkeling en hoe de verhouding ligt tussen winstgevende en verliesgevende projecten.¹⁰ In het algemeen kan gesteld worden dat de ontwikkeling van uitleglocaties vaker winstgevend is, terwijl bij de transformatie van binnenstedelijke gebieden vaker sprake is van financiële tekorten. De gemeenten verwachten dat in de toekomst steeds meer de nadruk zal komen te liggen op binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten.

Ter ondersteuning van het actieve grondbeleid maken gemeenten veelvuldig gebruik van de mogelijkheden die de Wet Voorkeursrecht Gemeenten biedt (zie onder andere Waalsprong Nijmegen). Het is onbekend hoe in de praktijk de verhouding ligt tussen het gebruik van actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en tussenvormen hiervan.

Op uitleglocaties vormen de grondposities van projectontwikkelaars vaak de reden om met deze partijen een samenwerking voor locatieontwikkeling aan te gaan. De gemeente en de projectontwikkelaars met grondposities hebben meestal een gemeenschappelijk belang om de locatie te ontwikkelen. Problematiek met 'freeriders' op uitleglocaties is soms lastig, maar in het algemeen komt men er wel uit. In transformatiegebieden kiezen gemeenten ook vaak voor publiek private samenwerking bij locatieontwikkeling. Aangezien de risico's in deze gebieden voor marktpartijen groter zijn, is in deze gebieden in mindere mate sprake van zogenaamde strategische grondposities door projectontwikkelaars. De totstandkoming van publiek private samenwerking vindt hier dan ook minder vaak plaats via het bouwclaimmodel, maar komt vaker via een of andere vorm van aanbesteding tot stand.¹¹ Een van de voorwaarden voor selectie van private partijen is de bereidheid om risicodragend te participeren in de locatieontwikkeling. Daar staat tegenover dat de geselecteerde projectontwikkelaar vaak een soort *preferred partner* wordt in de vastgoedontwikkeling en als eerste in de gelegenheid wordt gesteld om bouwrijpe gronden in het transformatiegebied te verwerven.

Conclusies

Wat betreft de uitvoerbaarheid van het grondbeleid voor woningbouwontwikkeling onder het oude regiem trekken wij de volgende conclusies.

- Gemeenten geven er veelal de voorkeur aan om via een actief grondbeleid alle gronden op een ontwikkellocatie te verwerven. Soms doen zij dit zelfstandig; in andere gevallen verloopt dit via een GEM-constructie met marktpartijen. Kostenverhaal kan dan goed worden geregeld. Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen vindt veelal plaats via fondsafdrachten. In het geval van een particuliere grondexploitatie is kostenverhaal (bijvoorbeeld van bovenwijkse voorzieningen) lastiger; het ontbreekt gemeenten op dit punt aan een goed instrumentarium.
- Gemeenten maken zowel gebruik van actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en tussenvormen. De verhouding tussen de mate waarin van deze verschillende vormen van grondbeleid gebruik gemaakt wordt en de criteria op grond waarvan gemeenten tot een keuze komen zijn niet duidelijk. Tevens is onduidelijk wat de consequenties hiervan in financiële zin zijn voor de gemeenten, zowel wat betreft de mate van winstgevendheid van locatieontwikkeling, als de risico's die de gemeente loopt.
- Samenhangend met het bovenstaande punt, stellen we vast dat inzicht in de mogelijkheden voor gemeenten om winst uit winstgevende projecten in te zetten voor dekking van de kosten van verliesgevende projecten ontbreekt. Iedere gemeente beschikt uiteraard zelf wel over de kennis, maar op hoger schaalniveau zijn geen gegevens beschikbaar (zodat bijvoorbeeld ook geen vergelijkingen mogelijk zijn). Dit punt heeft weliswaar niet direct betrekking op de werking van de

¹⁰ Uiteraard lopen gemeenten bij actief grondbeleid ook het risico om verlies te leiden. Dat is een van de redenen dat gemeenten de voorkeur geven aan publiek private samenwerking, waarbij de risico's gedeeld kunnen worden met een of meerdere marktpartijen.

¹¹ Het onderzoek heeft zich niet geconcentreerd op de wijze van aanbesteding. Er is geen sprake van eenduidigheid in het aanbestedingstraject. Interessant in dit verband is het Europese aanbestedingstraject voor project Overstad in Alkmaar, waar de gemeente heeft gekozen voor een aanbesteding op basis van een *concurrentiegericht dialog*, waarbij bovendien de risico's voor de gemeente geheel zijn afgedekt.

Gew, maar raakt wel aan de impliciete uitgangspunten van deze wet. De Gew is immers gebaseerd op de veronderstelling dat locatieontwikkeling winstgevend is, zodat meer kosten dan voorheen op de grondexploitatie verhaald kunnen worden.

- De gemeenten verwachten dat in de toekomst steeds meer een verschuiving zal plaatsvinden van de ontwikkeling van uitleglocaties naar de transformatie van binnenstedelijke gebieden, onder meer als gevolg van het rijksbeleid (Nota Ruimte). Hiermee zal de *betaalbaarheid* van locatieontwikkeling in toenemende mate problemen gaan geven.

Aanbevelingen

Een deel van de bovenstaande conclusies houdt direct verband met de invoering van de Gew en wordt in de volgende paragrafen nader besproken. Los van de invoering van de Gew doen wij daarnaast nog de volgende aanbevelingen.

- Het is gewenst om meer inzicht te verkrijgen in de *betaalbaarheid* voor gemeenten van locatieontwikkeling voor woningbouw, nu en op de langere termijn (mede met het oog op de verschuiving van de ontwikkeling van uitleg- naar binnenstedelijke locaties). In dat verband zou onderzoek dienen plaats te vinden naar de mate waarin locatieontwikkeling voor gemeenten winstgevend dan wel verliesgevend is en naar de verhouding tussen winstgevende en verliesgevende projecten. Tevens is meer inzicht gewenst in de financiële risico's die gemeenten lopen bij locatieontwikkeling.
- Mede in het licht van de mogelijkheden die actief grondbeleid gemeenten biedt om winst uit locatieontwikkeling in te zetten ter subsidiering van verliesgevende projecten elders in de gemeente (bovenplanse verevening) is het tevens gewenst om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin gemeenten gebruikmaken van actief of faciliterend grondbeleid en in de mate waarin winsten uit locatieontwikkeling inderdaad ingezet worden ter subsidiering van verliesgevende projecten.

4.3 Aanleg groenvoorzieningen in en om nieuwe wijken (nieuw regiem versus huidige regiem)

Duiding problematiek

De indruk bestaat dat gemeenten onvoldoende in staat zijn gebleken om beoogde groenvoorzieningen in en om nieuwe wijken te realiseren. De vraag is in hoeverre het ontbreken van voldoende groen samenhangt met de hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?

Resultaten van het onderzoek

Het beeld dat uit de gesprekken met de gemeenten naar voren komt is dat gemeenten onder het oude regiem wel in staat zijn om (een deel van de) kosten van bovenwijkse groen te verhalen op nieuwe locaties (zie bijvoorbeeld Zuidlanden Leeuwarden). Hiertoe worden afspraken gemaakt met projectontwikkelaars over fondsafdrachten. Uit deze fondsen moeten ook andere bovenwijkse voorzieningen bekostigd worden; iedere gemeente bepaalt zelf welk gedeelte bestemd wordt voor groenaanleg. De hoogte van de fondsbijdrage is mede afhankelijk van de winstgevendheid van locatieontwikkeling. Veel projecten bieden onvoldoende financiële ruimte voor fondsafdrachten. De omvang

van de fondsen hangt uiteraard ook samen met de omvang van het nieuwbouwprogramma.

Gemeenten voelen zich niet geroepen om, via kostenverhaal op nieuwbouw, bij te dragen aan de financiering van de kosten van regionaal groen (zie Groenblauwe Slinger Pijnacker Nootdorp). Dit wordt gezien als primair een provinciale aangelegenheid; de financiering ervan moet dan ook op dat niveau gevonden worden.

De Gew biedt verbeterde mogelijkheden om de kosten van groen te verhalen op nieuwbouw (zie Waalsprong Nijmegen). In de eerste plaats kunnen kosten voor groenaanleg deel uitmaken van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen (zowel binnen als buiten het exploitatiegebied). Gemeenten kunnen hierbij ook een systematiek gebaseerd op fondsbijdragen toepassen (onderbouwd in een structuurvisie). Afspraken hierover kunnen gemaakt worden in een anterieure overeenkomst, maar kunnen ook worden afgedwongen via een posterieure overeenkomst (mits wordt voldaan aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). De begrenzing van het kostenverhaal op deze wijze is gelegen in de opbrengstpotentie van de locatie. In de tweede plaats kunnen kosten voor regionaal groen (evenals kosten van bijvoorbeeld recreatie, waterberging en infrastructuur) verhaald worden via de zogenaamde *financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen* (vgl. Groenblauwe Slinger Pijnacker Nootdorp). De gemeente en een particuliere eigenaar kunnen dit in een anterieure overeenkomst vastleggen, mits onderbouwd in een structuurvisie. De financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is echter niet afdwingbaar via een posterieure overeenkomst.

De gemeenten verwachten dat de eerste vorm van kostenverhaal in de praktijk goed toepasbaar zal zijn en voor marktpartijen zal leiden tot een verbeterde transparantie van het exploitatieproces. De kostenopbouw moet immers in de structuurvisie inzichtelijk gemaakt worden. Tegelijkertijd verwachten gemeenten echter dat in toenemende mate de beperkte opbrengstpotentie van binnenstedelijke herontwikkelingen de mogelijkheden tot kostenverhaal aanzienlijk zal beperken.

Ten aanzien van de tweede mogelijkheid tot kostenverhaal, via een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen die de motie Geluk/ amendement Irrgang heeft bewerkstelligd wordt niet verwacht dat dit in de praktijk veel extra mogelijkheden tot kostenverhaal biedt (zie hierna ook het intermezzo in paragraaf 4.4). Het feit dat kostenverhaal in dit geval posterieur niet kan worden afgedwongen, werpt naar verwachting haar schaduwen vooruit. Zonder de stok achter de deur van een posterieure overeenkomst zullen marktpartijen nauwelijks geneigd zijn om mee te betalen aan ontwikkelingen die slechts zeer beperkt van invloed zijn op de locatieontwikkeling waarbij ze zelf betrokken zijn. Algemeen gesteld kan men zich bovendien nog afvragen of het terecht is dat de kosten van dit soort ruimtelijke ontwikkelingen alleen op nieuwbouw worden afgewenteld, terwijl bestaande woongebieden in gelijke mate profiteren van de ontwikkeling (zie Groenblauwe Slinger Pijnacker Nootdorp).¹²

¹² Verwijzend naar het profijt- en proportionaliteitsbeginsel uit de Gew merken we hierbij op dat slechts een deel van de kosten op nieuwbouw verhaald zouden kunnen worden (namelijk die kosten die redelijkerwijs toewijsbaar zijn, rekening houdend met bestaande woongebieden die voordeel hebben). Dan nog speelt de vraag of het rechtvaardig is om alleen op de nieuwbouwwijk (een deel van de) kosten te verhalen en niet op de bestaande wijken.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de scheidslijn tussen 'bovenwijkse voorziening' en 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling' niet helder is (zie 'expertsessie').

Conclusies

- Voor wat betreft het kostenverhaal van lokaal en regionaal groen onder het oude regiem concluderen we dat kostenverhaal van lokaal groen veelal plaatsvindt op basis van fondsafdrachten door projectontwikkelaars betrokken bij nieuwbouwontwikkeling. De wijze waarop deze fondsen gebruikt worden en de wijze waarop de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld is echter ondoorzichtig. Kostenverhaal van regionaal groen vindt nauwelijks plaats (zie Groenblauwe Slinger Pijnacker Nootdorp); de financiering er van wordt door gemeenten primair gezien als een provinciale aangelegenheid.
- Verwacht wordt dat door invoering van de Gew de transparantie met betrekking tot de wijze waarop kostenverhaal van groen plaatsvindt sterk zal verbeteren. Kostenverhaal van lokaal groen (als onderdeel van bovenwijkse voorzieningen) wordt bovendien ook verbeterd, doordat het onder de voorwaarden die de wet stelt, via een posterieure overeenkomst uiteindelijk kan worden afgedwongen. Van de verbeterde mogelijkheden van kostenverhaal van regionaal groen (als onderdeel van bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (motie Geluk/amendement Irrgang) wordt weinig verwacht, doordat het uiteindelijk niet via een posterieure overeenkomst afdwingbaar is en omdat problemen worden verwacht bij toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- De scheidslijn tussen 'lokaal groen' en 'regionaal groen', van belang in verband met de afdwingbaarheid van het kostenverhaal, is niet helder.
- Tot slot concluderen we dat de mogelijkheden van kostenverhaal voor groenvoorzieningen in toenemende mate begrensd zullen worden door de beperkte opbrengstpotentie van gebieden, gezien de grotere nadruk op transformatie van bestaande gebieden bij locatieontwikkeling. Daarnaast moet 'groen' concurreren met andere kosten die verhaald kunnen worden op de grondexploitatie. Overigens merken we hierbij op dat er geen sprake is van stapeling van kosten, waarbij verhaal van de ene kostensoort voorrang zou hebben boven het verhaal van de andere kostensoort.

Aanbevelingen

- Wij bevelen aan om te monitoren in hoeverre en voor welke doeleinden gemeenten gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheid die de Gew biedt om in anterieure overeenkomsten afspraken te maken over *bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen*. Indien gemeenten niet of nauwelijks gebruikmaken van deze mogelijkheid dient overwogen te worden om de wet op dit punt aan te passen. In dit verband achten wij het ook gewenst om te monitoren hoe in de praktijk de scheidslijn wordt gelegd tussen 'bovenwijkse voorziening' en 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'.
- Gezien de naar verwachting beperkte mogelijkheden van financiering van regionaal groen (en andere regionale voorzieningen) via kostenverhaal op grondexploitaties dient nagedacht te worden over alternatieve instrumenten om de financiering van zogenaamde 'ruimtelijke ontwikkelingen' te verbeteren.

4.4 Nader bekeken: rood voor groen

Op verzoek van de begeleidingscommissie heeft professor Friso de Zeeuw, in aanvulling op het voorgaande, een beschouwing opgesteld over de consequenties van de Gew voor de financiering van zogenaamde rood-voor-groen projecten. Deze beschouwing volgt hier integraal.

Inleiding

Wat de consequenties zijn van de inwerkingtreding van de afdeling grondexploitatie van de Wro voor gebiedsontwikkelingen die als *rood voor groen projecten* zijn te kenschetsen? Dat is de centrale vraag die ik in deze bijdrage wil beantwoorden.

Rood voor groen projecten en gebiedsontwikkelingen hebben twee kenmerken. In de eerste plaats is sprake van een integrale visie op en vaak ook integraal ontwerp voor de rode en de groene functies. Soms voegen de rode functies zich naar de groene of groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie. Die bijdrage is groter dan alleen - in functioneel en ruimtelijk opzicht - voor de kwaliteit van de rode functies noodzakelijk is. Het schaalniveau kan daarbij uiteenlopen, van lokaal en kleinschalig tot regionaal en grootschalig.¹³

Ik ga na welke (on)mogelijkheden de afd. grondexploitatie biedt. Daarna ga ik in op de praktijk van rood voor groen projecten, gevolgd door een analyse van die praktijk. Ik sluit af met enkele conclusies die betrekking hebben op het perspectief dat de afdeling. grondexploitatie biedt voor rood voor groen projecten.

Groen in de afdeling grondexploitatie

Afdwingbaar verhaal van groenkosten

Ik neem eerst het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie van de Wro ter hand.

Groenvoorzieningen behoren expliciet tot het type voorzieningen dat voor kostenverhaal in aanmerking komt. Om in het kostenverhaal betrokken te worden moeten deze voorzieningen voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (p.p.t.-criteria). Voor groenvoorzieningen binnen het exploitatiegebied zal dat in de regel het geval zijn. Voor groenvoorzieningen buiten het exploitatiegebied geldt dat de mate van profijt aangetoond moeten worden. Het profijt kan bestaan uit het veronderstelde gebruik dat de nieuwe bewoners binnen het e.g. van deze voorzieningen gebruik gaan maken. De (extra) waardecreatie die het groen voor de te verkopen resp. te verhuren woningen en andere opstallen tot gevolg heeft, kan tot uiting komen in hogere potentiële verkoop- en verhuurprijzen.

Deze relaties laten zich niet eenduidig vaststellen, te meer niet omdat men doorgaans niet over feitelijke gegevens beschikt maar moet werken met prognoses over, bij voorbeeld, het bezoek van bewoners van het grote recreatiegebied dat grenst aan het exploitatiegebied. Indien partijen daar niet in onderling overleg uit komen aan de hand van, bij voorbeeld, eenvoudige vuistregels, zullen rapportages van (externe) deskundigen uitkomst moeten bieden.

Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Voor deze kosten gelden de p.p.t.-

¹³ De definitie van *rood voor groen* ligt niet vast. De hier gebruikte omschrijving heb ik gehanteerd in mijn boek *De Engel uit het marmer*, reflecties op gebiedsontwikkeling, TU Delft, 2007

criteria onverkort. Bovendien moet een vastgestelde structuurvisie aanwijzingen bevatten voor de besteding van de fondsgelden.

Overigens worden in de te verhalen kosten voor groen mede begrepen: de "noodzakelijke compensatie" van in het plangebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Verloren gegane agrarische gronden behoeven geen compensatie. Hoe het zit met agrarische gronden met een planologisch erkende natuurwaarden is onduidelijk.

De gevolgtrekking voor het afdwingbare, publiekrechtelijk kostenverhaal is helder en luidt bijna per definitie: geen of slechts zeer beperkte ruimte voor kostenverhaal voor het groene deel van rood voor groen projecten, want het gaat om groen dat niet of slechts ten dele ten goede komt aan de rode ontwikkeling. En een kenmerk van rood voor groenprojecten is nu juist dat ook groen in de (financiële) beschouwing wordt betrokken dat deze directie relatie niet of heel diffuus heeft.

Groen in het privaatrechtelijk deel; "Voor wat hoort wat"

Het privaatrechtelijke deel van de afd. Grondexploitatie biedt wel mogelijkheden voor de rood voor groen benadering, althans dat deel dat gaat over de *anterieure overeenkomst*. In art 6.24 legt de basis voor een wettelijke regeling voor *contractsplanologie*, zoals de Tweede Kamer dat heeft gevraagd ter gelegenheid van de motie Geluk c.s. getiteld *Voor wat hoort wat*.¹⁴ De motie wil het mogelijk maken dat de overheid private initiatieven voor integrale gebiedsontwikkeling die een lucratief (bouw)plan combineren met investeringen in - bij voorbeeld - groen kan honoreren, in afwijking van het vigerend planologisch regime. Met een dergelijk totaalplan moet de ruimtelijke kwaliteit per saldo verbeteren. Art. 6.24.1a stelt dat b en w in een overeenkomst over de grondexploitatie bepalingen kunnen opnemen inzake de financiële bijdragen aan de grondexploitatie "alsmede, op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen". Die ruimtelijke ontwikkelingen "buiten de directe omgeving van de locatie" kunnen liggen. De Mvt zegt verder dat in contracten bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden opgenomen "die niet geheel voldoen aan de criteria voor kostenverhaal, maar die wel op een hoger schaalniveau in verband staan met de locatieontwikkeling zoals bijdragen aan een fonds voor regionaal groen".¹⁵ De eis van de structuurvisie brengt tot uitdrukking dat een visie op de gehele gebiedsontwikkeling en enige functionele of ruimtelijke samenhang voorhanden moet zijn. De Mvt tekent hierbij aan dat de publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken tot planologische medewerking plaats dienen te vinden "op basis van planologische overwegingen". De wetgever wil expliciet niet de mogelijkheid openen om zonder structuurvisie en planologische afweging planologische wijzigingen "te kopen".¹⁶ De vraag is natuurlijk waar de grens ligt tussen "planologische afweging" en "kopen" ligt. De structuurvisie is goeddeels inhouds- en vorm-vrij, dus de gemeente (resp. provincie) kan er vele (ook zeer vage) kanten mee uit. Met andere woorden: waar begint *betaalplanologie* waarbij de grondexploitatie fungeert als schier oneindige *flappentap*?¹⁷

¹⁴ TK 2004-05, 29435, nr. 68.

¹⁵ MvT, TK 2004-2005, 30218 nr. 3. Veel relevante passages uit de kamerstukken zijn te vinden in: Thoonen en Gerritsen, *Grondexploitatiewet, de gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk*, Arcadis/SDU, 2007.

¹⁶ MvT, TK 2004-2005, 30218 nr. 6.

¹⁷ Verschillende auteurs wijzen op het gevaar van "betaalplanologie". Zie bij voorbeeld Van den Brand, Bregman en De Groot, *Grondexploitatiewet, enkele verkenningen*, IBR, 2006, blz 103 en 104. De

In wezen legitimeert en omkadert de wet met art.6.24 de praktijk die ons land in publiekprivate arrangementen al jaren kent, maar een wettelijke basis ontbeerde. De Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling is geplaveid met talloze - strikt genomen - illegale overeenkomsten.¹⁸ Alleen had bijna niemand belang bij het invoeren van het ontbreken van een wettelijke basis met een beroep op onverschuldigde betaling.¹⁹

Ik benadruk het vrijwillige karakter van de anterieure overeenkomst. Gemeenten kunnen weliswaar planologische medewerking weigeren als geen bereidheid bestaat tot het doen van afdracht voor groen, maar het is uitdrukkelijk geen basis voor onteigening. Interessante publiekprivate arrangementen kan de overheid dus niet algemeen verbindend verklaren. Met name bij integrale gebiedsontwikkelingen waar de overheid vaak is aangewezen op de medewerking van verschillende grondeigenaars komende grenzen van de voort wat hoort wat benadering in zicht. Als partijen met strategische grondposities die voor het meest voor een rode ontwikkeling in aanmerking komen, niet willen meewerken, zijn er weinig mogelijkheden om die medewerking af te dwingen. De gemeente of provincie kan inzetten op "planologisch uitroken" met bij voorbeeld een ruim bemeten groene bestemming of een royale waterpartij dan wel aanpassing van de fasering, maar dat kan de coherentie van het totaalplan doorkruisen en men zoekt zo bovendien de grens van de wet op.

Beeld van de praktijk

Ik wil hier een ruimer beeld van de praktijk van rood voor groen projecten schetsen dan alleen situaties die gestoeld zijn op grondposities van zelfrealisatoren en waar de afd. grondexploitatie dus rechtstreeks betrekking op heeft. Van die projecten zijn er weinig. Door een ruimer repertoire in ogenschouw te nemen, krijgen we een beter beeld van de financiële, planinhoudelijke en proceskenmerken van rood voor groen projecten in het algemeen.²⁰

Vinex, nieuwe landgoederen en ruimte voor ruimte

De rood voor groen aanpak heeft twee kenmerken. In de eerste plaats is er sprake van een integrale visie op en vaak ook integraal ontwerp voor de rode en de groene functies. Soms voegen de rode functies zich naar de groene of groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie.

De afgelopen 15 jaar laten verschillende praktijksituaties zien die verwant zijn met de rood voor groen benadering. Daartoe behoren de afspraken die publieke en private partijen hebben gemaakt in het kader van de realisering van Vinex-locaties rond Rotterdam en rond Alkmaar voor een opslag in de grondexploitatie bestemd voor "bovenplans" groen. In het geval van regio Alkmaar (HAL-gebied) betrof dit een bijdrage per woning aan de het regionaal groengebied Geestmerambacht.

In 1996 lanceerde het Ministerie van LNV de "Visie Stadslandschappen" met een regeling voor het creëren van "nieuwe landgoederen" en "nieuwe buitenplaatsen". De regeling was niet erg succesvol. Hij kende dan ook heel wat restricties en voorwaarden.

auteurs achten het risico van vernietiging door de rechter van vereveningsafspraken door de rechter bij aantoonbare betaalplanologie betrekkelijk groot. Zij verwachten "boeiende jurisprudentie".

¹⁸ Van den Brand c.s. formuleren deze stellingname voorzichtiger (blz. 101).

¹⁹ Dit blijkt uit het onderzoeksrapport van De Wolff, De Greef, Groetelaers en Korthals Altes: *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*, OTB/TU Delft, 2006, blz. 54.

²⁰ De hier ten tonele gevoerde voorbeelden zijn grotendeels ontleend aan mijn *Engel uit het marmer*, blz. 32 e.v.

Daarnaast was de koopkrachtige vraag naar deze luxe buitens op locaties waar zij werden toegestaan niet overweldigend.

De Ruimte-voor-Ruimte regeling die in 2002 van start ging, ter ondersteuning van de sanering van de intensieve varkenshouderij in Brabant, Limburg en Gelderland is qua toepassingsbereik en opgehaald geld wel een redelijk succesnummer. Gezien de motivatie van de regeling, wordt zij ook wel beeldend aangeduid met de *Grond voor stront*-regeling. In de Noord Brabantse versie krijgt een deelnemende gemeente extra planologische bouw mogelijkheden voor luxe woningen op ruime kavels, als een bijdrage van - op dit moment - € 130.000,- per kavel van ca. 1000 m² wordt geleverd, ten gunste van een fonds waaruit de sloop van varkensstallen wordt bekostigd. Het is meer een financieringsregeling dan een aansprekend ruimtelijk concept.

Gebiedsontwikkelingen

In 2004 heeft de minister enkele grootschalige rood-voor-groen respectievelijk blauw projecten als voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling aangewezen. De bekendste zijn het Groningse Meerstad, het Wieringerrandmeer in Noord-Holland en Hart van de Heuvelrug. Over deze projecten is veel gezegd en geschreven. Maar veel navolging op deze schaalgrootte hebben zij tot nu toe niet gekregen. Rood-voor-groen-initiatieven van wat kleiner formaat zijn talrijk. Ook de vereveningsbedragen van rood naar groen verschillen behoorlijk. Uitgedrukt in bedragen per woning, resp. kavel: van € 1.000,- tot € 20.000,-. De verhoudingen in ruimtegebruik varieert; tegenover 1 ha. rode ontwikkeling staat 2 tot 11 ha groen/blauw.

Figuur 4.1 Rood-voor-groen in € en ha.-verhouding

Project	Verhouding rood : groen in oppervlak	Bijdrage rood aan groen
Meerstad, Groningen	1:1,75	€ 20.000 per bouw-kavel
Marickenland, De Ronde Venen	1:11	€ 8.300 per woning
De Sandering, Drachten	1:2,75	€ 16.420 per bouw-kavel
Polder Schieveen, Rotterdam	1:2	€ 1.860 per bouw-kavel en € 7,50 per m ² (BVO)
Neprom visie Groene Hart	1:11	Ca. € 50.000 per woning
Ruimte voor ruimte, provincie Noord-Brabant	-	€ 130.000 per bouw-kavel

Wat de meeste projecten gemeenschappelijk hebben, is hun lange doorlooptijd. Sterker; het gaat vaak tergend langzaam. Twee voorbeelden. Een mooi, maar inhoudelijk niet al te gecompliceerd project als de Veurse Horsten in Leidschendam-Voorburg heeft acht jaar voorbereidingstijd achter de rug en zit nu (pas) in de bestemmingsplanfase. Een vergelijkbaar plan, "Heerlijkheid 't Groene Woud" aan de grens van het dorp Kortenhoef (gemeente Wijdemeeren) heeft tot doel de verrommeling door kassen, een voormalige vuilstort en een volkstuincomplex op te ruimen, de landschapsstructuur te herstellen en op een deel van het gebied landgoedachtig wonen te realiseren. Dit initiatief van de gemeente, Vereniging Natuurmonumenten en ING Real Estate gaat met gemak zijn tweede lustrum in zonder dat er een spa de grond ingaat. De lange doorlooptijden vormen geen aanmoediging om veel tijd en energie in deze projecten te investeren.

Toch zien regelmatig nieuwe initiatieven het licht. Na een eerste, op financiële haalbaarheid gestoelde oefening van het Nationaal Groenfonds en Bouwfonds, heeft de Neprom met 17 ontwikkelaars in 2007 een strategische rood-voor-groen-visie op het Groene Hart gepresenteerd. De kern van het voorstel behelst een apart rood-voor-groen-regime voor 13.000 woningen.²¹ Die woningen vormen een deel van de ca. 30.0000 woningen die - op basis van "migratiesaldo nul" tot 2020 toch al in het Groene Hart gebouwd mogen worden. Het grootste deel van deze woningen moet binnen de "rode contouren" een plek krijgen. Voor de daarbuiten geplande huizen bepleit de Neprom-visie een aanpak met zorgvuldig te lokaliseren en te ontwerpen buurten, deels op verrommelde locaties. In Publiekprivate samenwerking, met inzet van een (inter)provinciale structuurvisie en anterieure overeenkomsten, willen de opstellers sturen op ruimtelijke kwaliteit in combinatie met maximale opbrengt uit grondexploitatie voor groen en blauw. De potentiële opbrengst voor groen en blauw: zo'n € 650 mln. (ca. € 50.000 per woning). De initiatiefnemers moeten de dubbele paradox zien te overwinnen; "rood maken om groen veilig te stellen" en "projectontwikkelaars komen het Groene Hart redden". Intussen verkennen vertegenwoordigers van de Neprom en de provincies, ministeries van VROM en LNV de realiseringmogelijkheden van de investeringsvisie. De drie betrokken provinciebesturen werken aan de interprovinciale structuurvisie voor het Groene Hart. De eerste politieke reactie van de colleges van gedeputeerde staten op het Neprom-initiatief is uitermate lauw, om het zacht uit te drukken.

Analyse

Uit het onderzoek van OTB/TU Delft naar financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie uit 2004 blijkt dat de p.p.t.- criteria voor rood voor groen projecten in de onderzochte casestudies niet leidend zijn.²² De financiële ruimte in de grondexploitatie is in de regel dominant voor de mate waarin financiële afdracht naar het groen plaats vindt. In feite blijkt dit in de praktijk een soort hoofdcriterium. De bredere analyse voor het povere resultaat van de rood-voor-groen-strategie is in 2002 reeds gemaakt door het aan het ministerie van LNV verbonden "Pps-bureau landelijk gebied" en haar Raad van Advies waar ik voorzitter van was.²³ Het is de inmiddels bekende reeks oorzaken:

- overheden (gemeente, rijk, provincie) die het onderling niet met elkaar eens zijn;
- onvoldoende vertrouwen in marktpartijen;
- gebrekkige professionaliteit;
- moeizame grondverwerving;
- gemankeerde scope van het project;
- ontbreken van een deugdelijke businesscase.

Deze analyse geldt mijn inziens op hoofdlijnen nog steeds. Is er dan geen vooruitgang op dit front? Toch wel. De provincies – voorheen toch vooral hindermacht als het om rood voor groen ging – nemen een meer ontwikkelingsgerichte houding aan. Dat blijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan, als je uit een decennialange traditie komt van vooral visies maken, toetsen en ambtelijke overdaad. Aan het voorbeeld van het Groene Hart liet ik zien dat de provincies nog steeds niet toe zijn aan een brede, strategische rood voor groen benadering. De mate waarin deze verandering bij de provincies zich voltrekt,

²¹ Neprom: De toekomst van het Groene Hart, Neprom, 2007.

²² De Wolff c.s., blz 53.

²³ PPS bureau landelijk gebied en Raad van Advies: *Werkfilosofie publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied*, Ministerie LNV, 2002.

wisselt dan ook. Het meest ver gaat momenteel de provincie Limburg, waarover later meer.

Een tweede positieve ontwikkeling zie ik in de toenadering tussen de marktsector, met name projectontwikkelaars, en delen van de natuur- en milieubeweging. Een toenadering die sinds een decennium merkbaar is. De ondersteuning van de provinciale Milieufederaties voor het Neprom-strategie voor het Groene Hart maakt die nieuwe gelegenheidscoalitie zichtbaar.

Momenteel doet de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft in opdracht van de ministeries van VROM en LNV en van ontwikkelaar AM uitgebreider onderzoek naar de perspectief voor rood voor groenplannen, onder meer aan de hand van een analyse van de huidige praktijk.

Methodische aanpak van contractplanologie; voorbeeld Limburg

De provincie Limburg past momenteel de methode van de contractsplanologie het meest vergaand toe. Zij spreekt, wat chiquer, over de *verhandelbare ontwikkelrechten methode (VORM)*.²⁴ Voor bepaalde gebieden van de provincie geldt in het streekplan (nu: structuurvisie) en de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen in beginsel een bouwverbod. Indien echter een (private) initiatiefnemer een voorstel indient dat bij voorbeeld een nieuwbouwplan voor een aantal woningen of de vestiging van een bedrijf, combineert (en compenseert) met het opruimen van vervallen agrarische stallen en/of de aanleg van een stuk natuurgebied, komt dat voor planologische afweging in aanmerking. Er vindt toetsing plaats aan algemeen gestelde criteria en er is uiteraard overleg met de gemeente die de bestemmingsplanbevoegdheid heeft. Een vooraanstaand criterium is de vraag of per saldo sprake is van ruimtelijke kwaliteitsverbetering, “zowel ter plekke als in groter verband”. Met dit laatste wordt de (groene) “tegenprestatie” bedoeld. Als hulpmiddel voor de berekening van de omvang van de tegenprestatie is een financieel rekenmodel beschikbaar. Men maakt onderscheid tussen kleinschalige initiatieven en projectmatige ontwikkelingen. Een onafhankelijke *kwaliteitscommissie* brengt advies uit. Als het oordeel positief uitvalt, geven de overheden planologische toestemming voor de realisering van het gehele plan. Een te honoreren initiatief wordt in het bestemmingsplan vastgelegd. Dat geldt voor zowel de rode als de groene componenten. Om de realisatie van het groene deel veilig te stellen, sluit de provincie een privaatrechtelijke overeenkomst met de private partij af.

Onlangs heeft het provinciaal bestuur de regeling geëvalueerd. De algemene conclusie is dat het instrument voldoet aan de verwachtingen. Maar gezien het vernieuwende karakter heeft de toepassing op diverse plekken en in meerdere geledingen tot discussies en vragen geleid. Daarbij kon het gaan over doel, juridisch kader, proces en procedures en over inhoud (rode ontwikkeling en tegenprestatie). De provincie zal ook de vraag moeten beantwoorden hoe zij haar beleid jegens de gemeenten gaat doorzetten, nu de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen is vervallen. Ook andere provincies en verschillende gemeenten werken met of aan een regeling die met de VORM vergelijkbaar is.

Het is intussen de vraag hoe de uitdrukkelijk als facultatief bedoelde anterieure overeenkomst zich verhoudt tot het de facto “algemeen verbindend verklaren” wat de Limburgse verordening lijkt te doen. Dit kan nog leuke jurisprudentie opleveren.

²⁴ Zie: www.limburg.nl, bij Contourenbeleid/VORM

Conclusies

Mijn conclusies zijn de volgende.

- Het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie van de Wro biedt geen basis voor rood voor groen projecten.
- Het vrijwillige, privaatrechtelijke deel van de afdeling grondexploitatie faciliteert met het instrument van de anterieure overeenkomst rood voor groen projecten en dito gebiedsontwikkelingen wel. De wet legitimeert en omkadert een praktijk die we in Nederland al sinds jaar en dag kennen, maar die een wettelijke basis ontbeerde. Dat is op zich winst.
- Nieuw is dat een vastgestelde structuurvisie beschikbaar moet zijn die enige functionele of ruimtelijke samenhang weergeeft waarin de rode en groene onderdelen van het project of de gebiedsontwikkeling passen. De wet lijkt er vanuit te gaan dat het initiatief komt van de private kant, maar dat is niet in de wet verankert. Dus ook de overheid kan met initiatieven komen.
- Rood voor groen is weliswaar niet via de afdeling grondexploitatie afdwingbaar, maar tot op zekere hoogte wel via de weg van het al dan niet wijzigen bestemmingsplan (voor zover het geldende bestemmingsplan ter plaatse geen bebouwing toestaat). De afweging van de overheid of zij al dan niet meewerkt aan de wijziging van het bestemmingsplan ten gunste van een rood voor groen initiatief, moet gebaseerd zijn op planologische afwegingen. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt een rol als randvoorwaarde.
- Maar de wetgever wil het niet mogelijk maken om een planologische wijzigingen "te kopen". De structuurvisie is echter goeddeels inhouds- en vorm-vrij, dus de gemeente (resp. provincie) kan er vele (ook zeer vage) kanten mee uit. Het is daarmee een openvraag waar betaalplanologie begint, waarbij de grondexploitatie fungeert als schier oneindige flappentap.
- Lastig wordt als de meeste eigenaars wel willen meewerken aan de rood voor groen aanpak en enkele andere niet. De gemeente of provincie kan inzetten op planologisch uitroken met (alleen) een groene bestemming of aanpassing van de fasering, maar dat kan de coherentie van het totaalplan doorkruisen en zoekt bovendien de grens van de wet op.
- Ik heb geen aanwijzingen dat van de inwerkingtreding van de afdeling grondexploitatie een substantiële stimulans uitgaat voor het entameren van rood voor groen plannen. Het lijkt erop dat andere, niet-juridische factoren die ik in beschreven heb een dominantere rol spelen bij de vraag naar het succes van de rood voor groen benadering in de praktijk.

4.5

Ontwikkeling bedrijventerreinen; herstructurering bestaande terreinen (nieuw regiem versus oude regiem)

Duiding problematiek

Bedrijventerreinen worden meestal ontwikkeld door gemeenten. In tegenstelling tot de praktijk in andere segmenten zijn projectontwikkelaars hierbij nauwelijks betrokken. Problemen met kostenverhaal op particuliere eigenaren lijken hier dan ook nauwelijks aan de orde te zijn. Tegelijkertijd is er sprake van een omvangrijke problematiek rondom de veroudering van bestaande bedrijventerreinen en de financiering van de gewenste verbetering van de kwaliteit van deze terreinen. Op welke wijze maken gemeenten in dit perspectief gebruik van het grondbeleidinstrumentarium bij de ontwikkeling van

bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?

Resultaten van het onderzoek

Op enkele uitzonderingen na worden bedrijventerreinen op basis van een actief grondbeleid door gemeenten ontwikkeld. Marktpartijen spelen, in tegenstelling tot in de meeste andere segmenten van de onroerend goedmarkt, hier nauwelijks een rol. Dit hangt primair samen met de huidige marktordening in dit segment. Gemeenten streven met de ontwikkeling van bedrijventerreinen vooral economische belangen na en houden de prijzen, bij een ruim aanbod, relatief laag. Daardoor is het voor marktpartijen niet aantrekkelijk zich op deze markt te begeven. Problemen met kostenverhaal zijn hier niet aan de orde, omdat de gemeente als eigenaar van de grond bij de uitgifte aan eindgebruikers alle kosten kan verhalen in de uitgifteprijs.

Het kabinet wenst de huidige marktordening in dit vastgoedsegment zodanig te wijzigen dat (onder meer) de betrokkenheid van projectontwikkelaars bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen vergroot wordt. Gemeenten staan hier huiverig tegenover, enerzijds omdat ze zelf sturing willen blijven geven aan de uitvoering van hun ruimtelijk-economisch beleid, anderzijds omdat ze vrezen dat ze problemen krijgen met het kostenverhaal op particuliere eigenaren en het stellen van locatie-eisen. Voor dit laatste punt biedt de Gew een oplossing. Immers, ook voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen geldt dat kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen in het geval van een particuliere grondexploitatie zonodig afgedwongen kan worden.²⁵

Tegelijkertijd worstelen gemeenten met de toenemende veroudering van bestaande bedrijventerreinen en de beperkte financieringsmogelijkheden om de kwaliteit van deze terreinen te verbeteren (revitalisering). (Verbeterd) kostenverhaal biedt hier geen oplossing, omdat hierbij geen sprake is van een grondexploitatie. Indien de veroudering uiteindelijk leidt tot (gedeeltelijke) herontwikkelingsplannen en functiewijziging voor het gebied is kostenverhaal echter wel aan de orde. De kosten die gemoeid zijn met de verbetering en/of herinrichting van de openbare ruimte kunnen dan verhaald worden op de grondexploitatie voor het transformatiegebied. De Gew biedt in dat geval een duidelijk verbeterde mogelijkheid tot kostenverhaal (begrensd door de opbrengstpotentie van het gebied).

Bij gemeenten ontstaat in toenemende mate het besef dat de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen van invloed kan zijn op de veroudering van bestaande terreinen. Een ruim aanbod van nieuwe bedrijventerreinen tegen relatief lage prijzen kan er toe leiden dat bedrijven op bestaande terreinen versneld verhuizen naar een nieuwe locatie, met een vergrote kans op veroudering van het bestaande terrein tot gevolg. In hoeverre gemeente er om die reden voor kiezen om ook in financiële zin een verband te leggen tussen de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (bijvoorbeeld via fondsvorming) is onbekend. De indruk bestaat echter dat dit in de praktijk tot nu toe nauwelijks plaatsvindt. Niettemin dragen

²⁵ Locatie-eisen betreffen de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (*Handreiking Grondexploitatiewet*).

gemeenten wel degelijk ook uit eigen middelen bij aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, vaak ook vanuit economisch- en werkgelegenheidsperspectief. Het is mogelijk dat een deel van deze eigen middelen afkomstig is uit de winst die is behaald op de grondexploitatie van de aanleg van een nieuw bedrijventerrein. De Gew biedt voor gemeenten de wettelijke mogelijkheid om een fonds te vormen ten behoeve van de aanpak van verouderde bedrijventerreinen (als onderdeel van de *bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*). Echter, aangezien de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen niet kan worden afgedwongen met een posterieure overeenkomst wordt hier, net als in het geval van de aanleg van regionaal groen, in de praktijk weinig van verwacht.

Conclusies

- Zolang de markt voor bedrijventerreinen gedomineerd wordt door gemeenten zijn problemen van kostenverhaal hier niet of nauwelijks aan de orde. Indien in dit segment in de toekomst echter sprake zal zijn van meer marktwerking, dan biedt de Gew hier goede mogelijkheden voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen.
- Een effectieve aanpak van de verbetering van de kwaliteit van verouderde bedrijventerreinen wordt onder meer bemoeilijkt door de problemen met de financiering van de kosten daarvan. Fondsvorming, op basis van afdrachten uit de grondexploitatie van nieuwe bedrijventerreinen, zou een mogelijkheid kunnen bieden en wordt ook wettelijk mogelijk gemaakt door de Gew (beperkt tot anterieure overeenkomsten). Gezien het ontbreken van de mogelijkheid tot afdwingbaar kostenverhaal in dit verband moet hier echter niet teveel van verwacht worden.

Aanbevelingen

- Op verschillende plaatsen vindt momenteel onderzoek plaats naar de problematiek van bedrijventerreinen (ministeries VROM en EZ, NICIS, Planbureau voor de Leefomgeving, Commissie Noordanus). Wij bevelen aan om in dit lopende onderzoek zo mogelijk aandacht te besteden aan de verbeterde mogelijkheden van kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen die de Gew biedt bij de particuliere ontwikkeling van bedrijventerreinen.
- Onduidelijk is in hoeverre de opbrengstpotenties van nieuwe bedrijventerreinen mogelijkheden bieden voor fondsvorming voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Aanbevolen wordt om het inzicht hierin te vergroten. Aansluitend kan overwogen worden, afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek, ofwel om de regelgeving in de Gew op dit punt te wijzigen ofwel om alternatieve instrumenten in te zetten.

4.6 Gebruik van afdwingbaar grondbeleidinstrumentarium (nieuw regiem versus oude regiem)

Duiding problematiek

Onder het oude regiem hebben gemeenten verschillende mogelijkheden om de uitvoering van het grondbeleid zonodig af te dwingen (onteigeningsbevoegdheid, toepassing Wet Voorkeursrecht Gemeenten en baatbelasting). Onder het oude regiem worden deze mogelijkheden verbeterd (kostenverhaal, locatie-eisen en woningbouwcategorieën). Wanneer gaan gemeenten onder het oude regiem over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de

toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?

Resultaten van het onderzoek

Gemeenten maken onder het oude regiem zelden gebruik van hun 'afdwingbare' grondbeleidinstrumenten, met uitzondering van de toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In de praktijk is dit meestal ook niet nodig, omdat gemeenten en projectontwikkelaars veelal goed met elkaar samenwerken en daarbij gemeenschappelijke belangen hebben. Het belang van de onteigeningsbevoegdheid wordt wel onderkend als een belangrijke 'stok achter de deur'. De huidige grondslag voor onteigening is echter onvoldoende om het instrument effectief in te kunnen zetten in situaties waarbij particuliere grondeigenaren weigeren naar rato bij te dragen aan de kosten van locatieontwikkeling. In dat geval is alleen nog de baatbelasting een inzetbaar instrument. Zoals hiervoor al aangegeven (hoofdstuk twee) wordt het instrument van de baatbelasting echter slechts zeer zelden toegepast.

Met de invoering van de Gew wordt de afdwingbaarheid van de uitvoering van het grondbeleid door gemeenten verbeterd via de toepassing van de posterieure overeenkomst. Dit betekent dat de positie van gemeenten bij locatieontwikkeling, in het geval zij geen grondpositie hebben, sterk wordt verbeterd, niet alleen met het oog op kostenverhaal, maar ook voor wat betreft het stellen van locatie-eisen en het aanwijzen van woningbouwcategorieën.

De gemeenten verwachten dat zij in de praktijk veel vaker gebruik zullen gaan (moeten) maken van de posterieure overeenkomst dan het kabinet verwacht (zie onder andere Alkmaar Overstad). In veel projecten is er sprake van een of meerdere eigenaren die niet willen meewerken aan de vereiste ontwikkeling. Met de uitbreiding van het aantal complexe, binnenstedelijke transformatieprojecten (vaak met een groot aantal eigenaren) zal dit in de toekomst alleen maar toenemen. De consequentie hiervan is, zo wordt verwacht, dat gemeenten zullen gaan anticiperen op deze situatie en al bij aanvang van de locatieontwikkeling een (concept-)exploitatieplan zullen opstellen. Op deze wijze kunnen zij met particuliere eigenaren in eerste instantie zoveel mogelijk anterieure overeenkomsten proberen te sluiten en zijn zij tevens voorbereid op situaties waarbij kostenverhaal dient te worden afgedwongen via een posterieure overeenkomst. Het is niet noodzakelijk dat de anterieure overeenkomsten gebaseerd zijn op het exploitatieplan, maar dit ligt wel voor de hand.

Conclusies

- Onder het oude regiem schieten de 'afdwingbare' instrumenten ten behoeve van het gemeentelijke grondbeleid tekort. Het instrument van de baatbelasting wordt in de praktijk nauwelijks toegepast.
- Verwacht wordt dat gemeenten onder het nieuwe regiem goed geëquipeerd zijn om de door hen gewenste locatieontwikkeling zonodig af te dwingen (kostenverhaal, fasering, locatie-eisen en woningbouwcategorieën). Het afsluiten van posterieure overeenkomsten zal mogelijk veel vaker plaatsvinden dan het kabinet verwacht. Hierop anticiperend zullen gemeenten al bij aanvang (concept-) exploitatieplannen opstellen. Een belangrijk pluspunt daarvan is dat dit zowel bij de gemeenten als bij particuliere eigenaren vroegtijdig tot een goed inzicht in de kosten leidt.
- De gemeenten wijzen er wel op dat een en ander tot aanzienlijke extra belasting van het ambtelijke apparaat kan leiden. Deze belasting is deels tijdelijk (training

personeel, invoering nieuwe procedures), maar ook deels structureel (blijvende langdurige procedures verbonden aan Gew).²⁶

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling om te monitoren in welke mate gemeenten in de komende jaren gedwongen zullen zijn om gebruik te maken van posterieure overeenkomsten.
- Wij raden aan om mogelijkheden te onderzoeken om de extra belasting van het ambtelijke apparaat te verlagen.

4.7 Verbetering kostenverhaal en gemeentelijke regie (nieuwe regiem)

Duiding problematiek

Een van de doelstellingen van de invoering van de Gew is dat gemeenten, naast een verbeterd kostenverhaal, beter in staat zullen zijn de regie te voeren over locatieontwikkeling. In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?

Resultaten van het onderzoek

In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat de mogelijkheden om kostenverhaal af te dwingen zijn verbeterd. Algemeen wordt onderkend dat door introductie van de Gew duidelijkheid wordt geschapen over de verhaalbaarheid van kosten en het zonodig publiekrechtelijk kunnen opleggen van dat kostenverhaal bij locatieontwikkeling (zie ook paragraaf 4.8). Duidelijkheid bestaat tevens over de maximale omvang van de kosten die verhaald kunnen worden. De afdwingbaarheid van het kostenverhaal verduidelijkt de voorwaarden waaronder gemeenten en particulieren in de toekomst met elkaar kunnen samenwerken bij locatieontwikkeling en lijkt de onderhandelingen per definitie positief te beïnvloeden.

Het is de vraag of de nieuwe wetgeving leidt tot méér kostenverhaal en meer bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van bovenplanse verevening, dan onder het oude regiem. De gemeenten hebben daar veelal nog geen duidelijk beeld van. Een en ander hangt samen met de begrenzing die wordt opgelegd door de opbrengstpotentie van locatieontwikkeling (waarbij meestal geldt dat de opbrengstpotenties van uitleglocaties groter zijn dan de opbrengstpotenties van herontwikkelingslocaties). Aan de hand van het onderzoek en de cases lijkt echter gesteld te kunnen worden dat er sprake zal zijn van meer kostenverhaal, zeker in vergelijking met baatbelasting.

Verwacht wordt dat door de introductie van de Gew de mogelijkheden voor gemeenten tot regievoering op de grondmarkt zullen verbeteren.²⁷ De gemeenten verwachten dat de combinatie van anterieure en posterieure overeenkomsten – met zoveel mogelijk eigenaren trachten een anterieure overeenkomst te sluiten; posterieure overeenkomst ‘achter de hand’ indien men er niet uitkomt met een particuliere eigenaar – goed zal werken (zie bijvoorbeeld Zuidlanden Leeuwarden, Groenblauwe Slinger Pijnacker Nootdorp, Centrum Geldermalsen). Met behulp hiervan kan met behulp van de Gew

²⁶ Overigens laat het onderzoek een wisselend beeld zien met betrekking tot de mate waarin door gemeenten reeds geanticipeerd is op de invoering van de Gew. Een deel van de gemeenten is goed voorbereid, maar andere gemeenten lijken nog nauwelijks bezig te zijn met de gevolgen van de Gew.

²⁷ Met gemeentelijke ‘regievoering’ wordt hier bedoeld: het zodanig sturen van locatieontwikkeling dat de gemeente haar doelstellingen met betrekking tot onder meer ruimtelijke kwaliteit, fasering en bestemming van de locatie kan realiseren.

gestuurd worden op de ruimtelijke kwaliteit (locatie-eisen, zie onder meer Betuws bedrijvenpark, Bedrijvenpark A12 en REO Roermond), fasering van het plan en woningbouwcategorieën (sociale woningbouw en vrije kavels).

De structuurvisie wordt een belangrijk instrument om het kostenverhaal van bovenwijkse (meerwijkse) voorzieningen te regelen, en om in een anterieure overeenkomst afspraken te kunnen maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Voor gemeenten ontstaan vooral betere mogelijkheden voor regievoering in situaties waar de gemeente niet (of slechts gedeeltelijk) over het eigendom van de grond beschikt, aangezien in deze situaties voor alle betrokken partijen nu duidelijkheid bestaat over de voorwaarden aan kostenverhaal. Het exploitatieplan zal hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. In paragraaf 4.10 wordt nader ingegaan op de regievoering door gemeenten.

Een meerderheid van de gemeenten in het onderzoek geeft aan dat zij bij locatieontwikkeling zo mogelijk gebruik zullen blijven maken van een actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelfstandig, dan wel in samenwerking met een of meerdere projectontwikkelaars, voorafgaand aan de locatieontwikkeling alle gronden tracht te verwerven. Kostenverhaal is dan niet aan de orde. Erkend wordt dat actief grondbeleid niet meer noodzakelijk is om kostenverhaal te kunnen garanderen, maar gemeenten verwachten wel dat grondeigendom op een ontwikkellocatie (van gemeente of de PPS) uitvoering van de ontwikkeling vergemakkelijken. Het voorkomt ingewikkelde procedures bij het opstellen van een exploitatieplan en het mogelijk posterieur afdwingen van kostenverhaal.²⁸ Klaarblijkelijk vormen de financiële risico's die de gemeente hierbij loopt (renteverliezen bij tegenvallende gronduitgifte) geen onoverkomelijk bezwaar. Een andere reden voor gemeenten om een actief grondbeleid te blijven voeren is de mogelijkheid om winst te maken op de grondexploitatie.²⁹ Zoals in paragraaf 4.5 al besproken, bestaat er onduidelijkheid over de juistheid van dit argument.

De gemeenten wijzen op mogelijke problemen die zullen ontstaan in de overgangsfase, direct na invoering van de Gew. Door de onbekendheid met de Gew bij gemeenten en particulieren en het ontbreken van jurisprudentie bestaat de vrees dat tijdens deze overgangsfase (waarvan onduidelijk is hoe lang die gaat duren) vertragingen in projecten kunnen optreden, als gevolg van problemen met de technische uitvoerbaarheid van de nieuwe wet. Vooral wordt hierbij gewezen op de onduidelijkheid die bestaat over het vaststellen van de inbrengwaarde van grond (zie deel 2, hoofdstuk 6), de onderbouwing en gevraagde uitwerkingen in de structuurvisie en, daarmee samenhangend, de scheidslijn tussen wat beschouwd dient te worden als 'kosten voor bovenwijkse (meerwijkse) voorzieningen' en 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'.³⁰

²⁸ In het geval van actief grondbeleid – waarbij de gemeente alle gronden verwerft – is kostenverhaal normaliter geregeld via de uitgifteprijs van bouwrijpe kavels. Omdat er in een dergelijke situatie geen sprake is van particulier grondeigendom, is toepassing van de Gew hier niet aan de orde.

²⁹ Weliswaar biedt de Gew ook een mogelijkheid tot bovenplanse verevening (het gebruiken van financiële overschotten van winstgevendende locaties om tekorten op andere locaties te verevenen), maar hier wordt niet veel van verwacht. Op basis van de Gew kan bovenplanse verevening worden gezien als een 'bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling' (zie ook *Handreiking Grondexploitatiewet*). Hiervoor is echter al aangegeven dat het niet-afdwingbare karakter van de 'bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling' er naar verwachting van de gemeenten toe leidt dat dit niet veel zal worden toegepast.

³⁰ Zo kan men zich bijvoorbeeld afvragen of kosten van buiten het exploitatiegebied gelegen infrastructuur als 'kosten voor bovenwijkse voorzieningen' (ontsluitingsweg woonwijk) moeten worden

Conclusies

- Invoering van de Gew zal er toe leiden – door de verplichting tot het opstellen van een exploitatieplan - dat de transparantie bij tot het proces van locatieontwikkeling verbetert. De transparantie wordt verder verbeterd als gemeenten er inderdaad voor kiezen vrijwel standaard de grondexploitatie aan de hand van (concept-)exploitatieplannen te voeren (zoals hierboven besproken). Voor betrokken partijen wordt helderder op welke wijze en in welke omvang kosten worden verhaald op de grondexploitatie. Ook de bovenplanse kosten die de gemeente wenst te verhalen op een grondexploitatie dienen onderbouwd te worden met behulp van Gew-richtlijnen (de drie toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) en een gemeentelijke structuurvisie.
- Verwacht wordt dat een en ander leidt tot een verbeterde regie van gemeenten op de grondmarkt en bij locatieontwikkeling. In paragraaf 4.9 wordt daar nader op ingegaan.
- Voor het merendeel van de marktpartijen die actief zijn op de vastgoedmarkt blijft het, ook na invoering van de Gew, naar verwachting lonend om gronden te verwerven op (toekomstige) ontwikkellocaties. Voor deze partijen geldt immers dat zij in meerderheid bereid zijn om voldoende bij te dragen aan de kosten van locatieontwikkeling, terwijl de verwerving van een grondpositie de mogelijkheid biedt tot een bouwclaim (het zogenaamde bouwclaimmodel).
- Mogelijk leidt de verplichting in de Gew om 'inbrengwaarden' van de gronden in een exploitatiegebied vast te stellen tot (overgangs-) problemen. Indien voor de bepaling van de inbrengwaarde gebruik wordt gemaakt van de residuele grondwaardemethode, vormt de inbrengwaarde een resultante van de opbrengsten van de kosten minus de verhaalbare kosten exclusief de grondverwerving (zie ook *Handreiking Grondexploitatiewet*). In de praktijk kan dit er toe leiden dat de inbrengwaarde mogelijk lager ligt dan het bedrag dat de eigenaar (gemeente of particulier) voor de grond betaald heeft, omdat bij die oorspronkelijke verwerving geen rekening is gehouden met de (hogere) verhaalbare kosten onder de Gew. Voor de eigenaar pakt dat ongunstig uit, omdat een lagere inbrengwaarde leidt tot een hoger kostenverhaal. In de praktijk kan dit leiden tot moeizame onderhandelingen tussen de gemeente en particuliere eigenaren.
- Verder kan er op worden gewezen dat de Gew particuliere grondeigenaren de mogelijkheid biedt in onderhandelingen met de gemeente om niet in te gaan op de mogelijkheid om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente over kostenverhaal, maar om strategisch 'af te wachten' totdat de gemeente overgaat tot het publiekrechtelijke spoor.³¹ In het geval dat de gemeente er belang bij heeft, bijvoorbeeld omwille van de snelheid van het ontwikkelproces, om zoveel mogelijk anterieure overeenkomsten te sluiten, dan hebben particuliere grondeigenaren hiermee tot op zekere hoogte een pressiemiddel in handen.
- Hierboven is tenslotte gewezen op mogelijke problemen met de technische uitvoerbaarheid van de Gew tijdens een overgangsfase.

beschouwd of als 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (de weg draagt, naast ontsluiting, bij aan verbetering stedelijke bereikbaarheid). Dit hangt af van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

³¹ Overigens kan deze situatie zich ook 'omgekeerd' voordoen. Indien een particuliere grondeigenaar er belang bij heeft om snel te ontwikkelen, kan de gemeente het proces ook vertragen door aan te sturen op het opstellen van een exploitatieplan en een posterieure overeenkomst.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar de mogelijke problemen met het gebruik van 'inbrengwaarden'. Een mogelijkheid is om de richtlijnen ten aanzien van de wijze waarop de inbrengwaarde dient te worden vastgesteld te verduidelijken.
- Aanbevolen wordt om de mogelijke problemen die gemeenten zullen ondervinden in verband met de technische uitvoerbaarheid van de Gew goed te monitoren. Mogelijk kan dit in de toekomst aanleiding zijn gemeenten nader te instrueren over de toepassing van (onderdelen van) de Gew.

4.8 Realisatie doelstellingen ruimtelijk beleid (nieuwe regiem)

Duiding problematiek

Uitvoering van gemeentelijk grondbeleid is geen op zichzelf staand doel, maar staat in dienst van de realisatie van de doelstellingen van het ruimtelijke beleid. Verwachten gemeenten nu dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?

Resultaten van het onderzoek

Een eerste opvallende conclusie over de gevolgen van de Gew voor de effectiviteit van het ruimtelijke beleid vormt de verwachting van diverse gemeenten dat de Gew, vooral in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden, als een nieuw sturingsinstrument voor ruimtelijke ontwikkeling kan worden ingezet. Verwacht wordt dat dit de effectiviteit van het ruimtelijk beleid ten goede komt. De verbeterde regievoering over de uitvoering van het gemeentelijke ruimtelijke beleid hangt samen met:

- de afdwingbaarheid van het kostenverhaal;
- de 'dreiging' (stok achter de deur) die uitgaat van het verbeterde kostenverhaal voor particuliere grondeigenaren;
- de mogelijkheid die de Gew biedt om het proces te sturen via toepassing van fasering in het exploitatieplan, de afdwingbaarheid van woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrije kavels) en het stellen van locatie-eisen. Bij dit laatste punt is van groot belang dat het niet voldoen aan deze eisen in het exploitatieplan de grondslag kan vormen voor onteigening.

Naar verwachting zullen gemeenten na invoering van de Gew experimenteren met de mogelijkheid om het exploitatieplan vooral ook in te zetten als sturingsinstrument (samenhangend met de hierboven genoemde mogelijkheden daartoe). De invoering van de Gew zal vooral in het binnenstedelijke gebied mogelijk in toenemende mate leiden tot het gebruik van zogenaamde 'postzegelbestemmingsplannen'. Voor grotere transformatiegebieden is het voor gemeenten mogelijk effectiever om met een structuurvisie op gebiedsniveau te werken en bestemmingsplannen met bijbehorende exploitatieplannen voor deelgebieden op te stellen. Voor gemeenten is het dan mogelijk om voor elk exploitatiegebied locatie-eisen te stellen, woningbouwcategorieën te benoemen en de fasering te bepalen. Op grond van de structuurvisie kunnen op elk exploitatieplan de kosten van bovenwijkse voorzieningen verhaald worden. De gemeenten zullen dan per exploitatiegebied zoveel mogelijk anterieure overeenkomsten trachten te sluiten, maar de mogelijkheid van een posterieure overeenkomst achter de hand houden. Er kan eventueel voor gekozen worden om, in het geval van een 'lastige' particuliere eigenaar, het exploitatiegebied voor een van de exploitatieplannen te

beperken tot het gebied dat in eigendom is van deze 'lastige' eigenaar. Dit voorkomt vertragingen en onzekerheden voor eigenaren in andere deelgebieden.

Tegenover de positieve verwachtingen van het gebruik van de Gew als sturingsinstrument wordt door gemeenten ook gewezen op een toename van de complexiteit van het planproces. Deze toegenomen complexiteit kan deels verklaard worden uit de onbekendheid met de werking van de Gew, maar tevens wordt geconstateerd dat toepassing van de Gew in een gebied met bijvoorbeeld meer dan vijftig verschillende eigenaren en een exploitatieperiode van meer dan twintig jaar – wat niet ongewoon is in transformatiegebieden – een complexe zaak is.³² Gemeenten zullen zeer goed op hun tellen moeten passen bij het opstellen van het programma voor locatieontwikkeling en het bepalen van de grenzen van de gebiedsontwikkeling. Vroegtijdig inzicht in de verhouding tussen de opbrengstpotentie van de locatie en de kosten van locatieontwikkeling is cruciaal. Het exploitatieplan kan hierbij een belangrijke rol spelen, maar toch blijven er onvermijdelijk onzekerheden bestaan over (toekomstige) kosten en opbrengsten.

Daarnaast wordt door de gemeenten geconstateerd dat de Gew geen afdoende oplossing biedt voor de bestaande financiële problematiek bij de ontwikkeling van transformatiegebieden. In de praktijk blijkt dat de herontwikkeling van de transformatiegebieden in veel gevallen tot aanzienlijke tekorten in de exploitatie leidt. Het verbeterde kostenverhaal via de Gew biedt hier geen oplossing voor, aangezien een negatieve (of sluitende) grondexploitatie geen extra mogelijkheden biedt voor kostenverhaal. Het probleem van de financiering van dit soort locaties wordt niet opgelost. Dat betekent dat extra middelen gevonden dienen te worden in de gemeentelijke begroting en/of via provinciale en rijkssubsidies.³³

Conclusies

- Uit de ex-ante evaluatie is gebleken dat de gevolgen van de invoering van de Gew voor het ruimtelijke beleid van gemeenten verschillen voor de ontwikkeling van 'uitleglocaties' enerzijds en 'transformatiegebieden' anderzijds. De invoering van de Gew vormt primair een reactie op de problematiek met zogenaamde 'freeriders' die in de afgelopen jaren is gerezen bij de ontwikkeling van woningbouw op uitleglocaties.
- Verwacht wordt dat de effectiviteit van het gemeentelijke ruimtelijke beleid voor woningbouw op uitleglocaties verbetert als gevolg van de Gew. Gemeenten zijn met de Gew, in combinatie met het bestaande instrumentarium, nu goed in staat om hun ruimtelijke doelstellingen in dit segment te verbeteren. Wél wordt hierbij opgemerkt dat invoering van de Gew nauwelijks nog van invloed zal zijn op de huidige praktijk van de Vinex-locaties. De ontwikkeling van het merendeel van deze locaties is inmiddels al vrij vergevorderd en de Gew zal daar niet meer kunnen worden toegepast, omdat realisatie geschiedt op basis van vigerende bestemmingsplannen die voor het kostenverhaal e.d. dus niet onder de werking van de Gew vallen.
- Ondanks de complexiteit van binnenstedelijke herontwikkeling verwachten de (grote) gemeenten veel van de inzet van het Gew-instrumentarium ten behoeve van de regiovoering in binnenstedelijke locatieontwikkeling. Van de toepassing van de

³² Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook zonder de Gew het planproces voor dit type transformatiegebieden een complexe zaak is.

Gew als regie-instrument in projecten als Binckhorst Den Haag en Overstad Alkmaar kan een belangrijke voorbeeldwerking uitgaan voor gemeenten die nu nog minder goed zijn voorbereid op de invoering van de Gew.

- In de nabije toekomst zal de financiële problematiek bij de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied een belangrijk punt van aandacht vormen. De Gew biedt op dit punt niet of nauwelijks oplossingen, vanwege de ongunstige verhouding tussen de kosten en opbrengsten bij dit type projecten. Overigens is de Gew hier ook niet voor bedoeld.
- Naar verwachting zal de concurrentie op de grondmarkt door invoering van de Gew nauwelijks veranderen. Er is naar onze mening geen aanleiding om te veronderstellen dat de Gew zal leiden tot aanzienlijke veranderingen in de huidige efficiëntie van de werking van de grondmarkt. Zowel voor gemeenten als voor marktpartijen blijft het strategisch interessant om grondposities in te nemen op (toekomstige) ontwikkelingslocaties. Gemeenten blijven hier, zoals hierboven ook al aangegeven, de mogelijkheid behouden om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in te zetten. Een mogelijk effect is te verwachten op de hoogte van de prijzen die betaald zullen worden voor (agrarische) grond op (toekomstige) ontwikkelingslocaties. Aangezien de kosten die verhaald kunnen worden op ontwikkelende grondeigenaren door de Gew waarschijnlijk zullen stijgen, zal de prijs voor agrarische grondaankopen mogelijk enigszins dalen: de toegenomen kosten en de onzekerheid of voor die kavels locatie-eisen worden gesteld, worden op die manier (gedeeltelijk) afgewenteld op de oorspronkelijke grondeigenaren.
- Mogelijke (ongewenste) verdelingseffecten die kunnen optreden als gevolg van de invoering van de Gew kunnen onder meer betrekking hebben op gevolgen voor de waardering van bestaande grondposities van gemeenten en/of particulieren, of op (indirecte) effecten op de prijsontwikkeling op de woningmarkt of de bedrijfshuisvestingsmarkt. Hoewel in het onderzoek niet uitgebreid aandacht is geschonken aan dit onderwerp, menen we toch te kunnen stellen dat er op dit punt nauwelijks effecten te verwachten zijn. Mogelijk zal in sommige gebieden de waarde van grond afnemen als gevolg van het verbeterde kostenverhaal. Ook is het denkbaar dat grondeigenaren in sommige gevallen geconfronteerd worden met het feit dat de inbrengwaarde van hun grondpositie op een ontwikkelingslocatie lager wordt vastgesteld dan de prijs die zij zelf voor deze grond betaald hebben.
- We verwachten geen effecten voor de prijsontwikkeling op de woningmarkt of de bedrijfshuisvestingsmarkt. In beide gevallen betreft het voorraadmarkten, waar de prijsvorming wordt bepaald in de voorraad. De prijs van nieuwbouw 'volgt' dan de prijsontwikkeling in de voorraad: met andere woorden, projectontwikkelaars kunnen eventuele hogere kosten in het ontwikkelproces (als gevolg van het verbeterde kostenverhaal) niet of nauwelijks afwentelen op de kopers.

Aanbeveling

- Toepassing van de Gew als regie-instrument biedt voor gemeenten interessante mogelijkheden voor de aansturing van complexe ontwikkelingsprojecten. Het verdient aanbeveling om experimenten op dit punt nauwkeurig te volgen en eventueel als voorbeeldprojecten te benoemen.

³³ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Gew ook niet bedoeld is om deze problematiek op te lossen; maar dat laat onverlet dat de financiële problemen blijven bestaan.

4.9 Noodzaak aanvullend beleid en daarbij behorende maatregelen (nieuwe regiem)

Duiding problematiek

De minister heeft de Tweede Kamer al toegezegd dat, bij de vraag naar ruimere vereveningsmogelijkheden (in de geest van het amendement Irrgang), wijziging van de Gew een optie zou kunnen zijn in een later stadium. Op welke punten is in de toekomst, blijkend uit deze ex-ante evaluatie, eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst?

Resultaten van het onderzoek

In de voorgaande paragrafen is al aandacht besteed aan de wenselijkheid van aanvullend beleid en daarbij behorende maatregelen, genoemd door gemeenten. We volstaan hier met een verwijzing hiernaar.

Conclusies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat op enkele punten aanvullend beleid en/of maatregelen overwogen dienen te worden.

- In de eerste plaats is geconcludeerd dat de mogelijkheden die de Gew biedt bovenplans te verevenen in de vorm van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (zoals bedoeld in de Motie Geluk/ amendement Irrgang) in de praktijk niet veel zal opleveren, omdat het niet afdwingbaar is. Het gevolg hiervan is dat de Gew naar verwachting maar zeer beperkt extra mogelijkheden biedt voor de financiering van zaken als 'regionaal groen' en 'herstructurering bedrijventerreinen'. Voor een verbeterde financiering van deze ontwikkelingen zijn naar verwachting aanvullende maatregelen noodzakelijk (al dan niet deel uitmakend van de Gew).
- In de tweede plaats is geconstateerd dat de Gew naar verwachting ook geen afdoende oplossing biedt voor de financiële problematiek van transformatiegebieden. Zeker gezien het feit dat in de toekomst meer en meer de nadruk zal komen te liggen op herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied is dit een punt van zorg. Ook op dit punt verwachten we dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de financiering te verbeteren.
- In de derde plaats is geconcludeerd dat de huidige problematiek bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen weinig van doen heeft met c.q. beïnvloed wordt door de invoering van de Gew. Een ander type beleidsmaatregelen is nodig om bijvoorbeeld de marktwerking in dit segment van de vastgoedmarkt te verbeteren of het aanbod van bedrijventerreinen in regionaal verband beter af te stemmen. Indien private partijen inderdaad betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, dan vormt de Gew een uitstekend instrument om het kostenverhaal te regelen.
- Tenslotte is geconstateerd dat, zoals al langer bekend, het instrument van de baatbelasting niet goed functioneert. Dit valt te betreuren, omdat de (bedoelde) reikwijdte van instrument in feite verder gaat dan de Gew. Immers, baatbelasting kan in principe ingezet worden om de kosten van locatieontwikkeling te verhalen om eigenaren van grond en vastgoed die niet participeren in de exploitatie (terwijl het kostenverhaal in de Gew beperkt blijft tot eigenaren van locaties die onderdeel uitmaken van een exploitatieplan en (her)ontwikkeld worden. Verbetering van de werking van het instrument van de baatbelasting kan meegenomen worden in het zoeken naar oplossingen voor de verbeterde financiering van bovengenoemde zaken als 'regionaal groen' en 'herstructurering bedrijventerreinen'.

Aanbevelingen

- Aanbevolen wordt om in een later stadium verruiming van de vereveningsmogelijkheden te bezien. Deze afweging hangt onder meer samen met de mate waarin gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheden die de Gew biedt voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. (Deze aanbeveling sluit aan bij het Amendement Irrgang in het kader van het debat over de Gew).
- Naar de mening van de onderzoekers is aandacht nodig voor de financiële problematiek van transformatiegebieden en dient gezocht te worden naar alternatieve beleidsmaatregelen en/of instrumenten om de financiering te verbeteren.
- Tenslotte bevelen we aan om een verbetering van de werking van het instrument van de baatbelasting nader te onderzoeken, als een van de mogelijke instrumenten om de financiering van 'ruimtelijke ontwikkelingen' te verbeteren.

4.10 Slot

Dit onderzoek betrof een ex-ante evaluatie dat grotendeels voor 1 juli 2008 – de invoeringsdatum van de nWro en Gew – heeft plaatsgevonden. De werkelijke effecten van de invoering van het nieuwe instrumentarium moeten nog blijken. Het is belangrijk dat het Rijk een vinger aan de pols houdt en het gebruik, de effecten van en de problemen bij de toepassing van het nieuwe instrumentarium nauwkeurig volgt. Op diverse plekken in dit rapport wordt daarom geadviseerd gebruik en effecten van de Gew te monitoren.

AANGEHAALDE LITERATUUR

- Brand, J.A.M. van den, A.G. Bregman en J.F. de Groot (2006), De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen. Vereniging voor Bouwrecht, Preadvis nr. 34.
- Brand, J.A.M. van den, E.W. van Gelder, en H. W. van Sandick (2008), Handreiking Grondexploitatiewet, Den Haag: SDU.
- Buitelaar, E., A. Segeren en P. Kronberger (2008), Stedelijke transformatie en grondeigendom, Rotterdam: Nai uitgevers.
- Dinteren, Jacques van (2007), Kwaliteit op bedrijventerreinen: Engelse business parks als hét voorbeeld? In W.F. Schaefer en R.R.M. Gordon (red.), Richtingen in gebiedsontwikkeling. Tilburg, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven, Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij.
- Greef, J. de (2005): gronduitgifteprijsen op uitbreidingslocaties, casestudie voor het onderzoek "prijskolom nieuwbouwwoningen". In: P.S.A. Overwater (2002): Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- IBIS Werklocaties (2007), De stand van planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006. Den Haag: ministerie van VROM.
- Louw, Erik, Barrie Needham, Han Olden, Cees-Jan Pen (2004), Planning van bedrijventerreinen. Den Haag: SDU.
- Neprom (2007), De toekomst van het Groene Hart.
- PPS bureau landelijk gebied en Raad van Advies (2002), Werkfilosofie publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied. Den Haag: Ministerie LNV.
- Segeren, Arno, Barrie Needham en Jan Groen (2005), De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren, A. (2007): De grondmarkt voor woningbouwlocaties, belangen en strategieën van grondeigenaren. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- SenterNovem (2005), herstructurering bedrijventerreinen. Voorbeelden van de financiële aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen.
- STEC (2005), Bedrijfsruimtegebruikers in beeld. Nijmegen.
- Thoonen, J. en W. Gerritsen, Grondexploitatiewet. De gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk. Den Haag: SDU.
- VROM-raad (2006), Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen. Den Haag: SDU.
- Wolff, H.W. de, J.H. de Greef, D.A. Groetelaers en W.K. Korthals Altes (2006). Regionaal kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de grondexploitatiewet. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Zeeuw, F. de (2007), De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling. Delft: TU Delft.