



Verdichten, Verbeteren, Vernieuwen....Verevenen?

***De werking van de afdeling grondexploitatie van
de Wet ruimtelijke ordening bij binnenstedelijke
gebiedsontwikkeling.***

**Scriptie: Master City Developer – jaargang 6 – juli 2010
Auteur: mr. Peter Rijnberg
Studentnummer: 327443**

Verdichten, verbeteren, vernieuwen....verevenen?

De werking van de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Samenvatting

In een tijd waarin gemeenten gedwongen worden om hun grondbeleid te heroverwegen, wordt ook de toepasbaarheid van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de afdeling grondexploitatie kritisch onderzocht. Het voeren van actief grondbeleid in binnenstedelijke gebieden, waar de komende periode de focus op ligt, blijkt te kostbaar voor gemeenten. Om de eigendom van het gehele ontwikkelgebied in gemeentelijke handen te krijgen zullen kostbare en tijdrovende onderhandelings- of onteigeningstrajecten met de eigenaren afgelegd moeten worden. Naast de verwervingen zijn sloop- en saneringskosten van vervuilde locaties te kostbaar geworden om te dekken vanuit de grondopbrengsten. Door het wegvallen van de noodzakelijke rijksgelden kan de gemeente de binnenstedelijke opgave niet zelfstandig verwezenlijken. De herontwikkeling zal daarom ook door initiatieven uit de markt tot stand moeten komen.

Inmiddels is ook het recht op zelfrealisatie wettelijk erkend. Dit recht is een stevige impuls voor private ontwikkelaars met grondposities. De afdeling grondexploitatie geeft de gemeente instrumenten om private ontwikkelaars te faciliteren en dwingende afspraken te maken over bijdrage aan kosten van openbare voorzieningen (het kostenverhaal). Op het eerste gezicht lijkt de regelgeving te voorzien in een waterdicht systeem, maar de praktijk blijkt anders.

Mijn probleemstelling stelt dat de uitgangspunten en aannames in de afdeling grondexploitatie van de Wro onvoldoende gebaseerd zijn op de binnenstedelijke (her)ontwikkelingsproblematiek. Met name de economische uitvoerbaarheid van de beoogde (her)ontwikkeling is een knelpunt voor de gemeente en weerhoudt marktpartijen ervan om te investeren in deze gebieden.

In mijn onderzoek heb ik antwoord gezocht op de hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek.

In het literatuur onderzoek wordt het beeld van mijn probleemstelling bevestigd. Met name schiet het dwingende karakter van het kostenverhaal via een exploitatieplan het doel voorbij. De exploitatieopzet als onderdeel van het exploitatieplan wordt gedictieerd door de kostensoortenlijst. Het onderdeel inbrengwaarde van deze kostensoortenlijst koppelt de inbrengwaarde aan de fictie dat de gemeente het gebied actief ontwikkelt, na verwerving van alle eigendommen in het gebied. De raming van de inbrengwaarde is gebaseerd op de grondslagen van de Onteigeningswet. Deze systematiek stelt de haalbaarheid van plannen weer gelijk aan de problematiek die de gemeenten ondervindt bij het voortzetten van het actief grondbeleid.

In het empirisch onderzoek toetst ik de effecten van de afdeling grondexploitatie aan drie cases in de gemeente Den Haag. De bevindingen heb ik vervolgens voorgelegd

aan een vergelijkbare gemeente, in casu de gemeente Utrecht en aan een projectontwikkelaar met een focus op binnenstedelijke project en gebiedsontwikkeling, Era Contour B.V.

Zij bevestigen mijn conclusies dat de afdeling grondexploitatie van de Wro geen toegevoegde waarde heeft als instrument bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Het antwoord op de voor de hand liggende vraag: 'hoe moet het dan wel?' wordt in het onderzoek niet direct gegeven. Wel doe ik een aantal aanbevelingen, die dienen om het proces van de binnenstedelijke opgave te versoepelen. Het gaat dan om aanpassingen in de regeling zelf en om nader onderzoek naar de mogelijkheden van bestaand instrumentarium, te weten de privaatrechtelijke sturing via de erfpachtvoorwaarden. Daarnaast verdient het aanbeveling van een nieuw instrument nader te onderzoeken. Het gaat dan om de nog in ontwerp zijnde Wet op de stedelijke herverkaveling.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ter afronding van de opleiding Master City Developer (MCD). De scriptie handelt over de werking van de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Mijn interesse in dit onderwerp komt voort uit mijn werkpraktijk. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de onvolkomenheden in deze nieuwe regelgeving, die ik als projectleider van de implementatie bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf ondervond. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik geconstateerd dat ik niet meer alleen sta in de kritiek op het functioneren van de regelingen van de afdeling grondexploitatie. Wekelijks verschijnen artikelen in vakbladen die dit onderwerp kritisch belichten. Ik verwacht dat mijn scriptie het inzicht in de problematiek zal vergroten en ik hoop dat mijn scriptie één van de signalen zal zijn om de regelgeving op onderdelen aan te passen.

Ik dank Fred Hobma voor zijn kritische blik op de concepten. En voor zijn helpende woorden, die er voor zorgden dat ik het onderzoek steeds naar een volgend stadium kon brengen.

Ik dank Henk en Alice voor het feit dat zij mij de kans hebben gegeven om de MCD-opleiding te volgen. Mijn collega's en mede-MCD-ers bij de gemeente Den Haag wil ik danken voor hun steun en inspirerende ideeën.

Verwaarloosde vrienden en familie: dank voor jullie begrip. Vanaf nu heb ik weer tijd.

Tot slot dank ik Lily voor haar liefde, geduld en aanmoedigingen.

Het was mij een genoegen om de MCD-opleiding te volgen.

Peter Rijnberg

Rotterdam, 31 juli 2010

1. Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	5
1. Inhoudsopgave	6
2. Aanleiding.....	7
2.1 Juridisch kader	9
2.2 Instrumentaria	11
2.3 Doelstelling	12
2.4 Probleemstelling.....	12
2.5 Hoofdvraag	13
2.6 Deelvragen.....	13
2.7 Onderzoeksopzet.....	13
2.8 Onderzoeksmethoden.....	14
3. Theoretisch kader	16
3.1 Waarom een nieuwe Wet ruimtelijke ordening?.....	16
3.2 Kostensoortenlijst en het exploitatieplan	19
3.3 Verkenning nieuw instrument: stedelijke herverkaveling.....	25
3.4 Het erfpachtstelsel	26
4. Empirisch onderzoek	31
4.1 Casestudy 1: Astorialocatie (kleine belastingkantoor).....	32
4.2 Casestudy 2: Haveltestraat	37
4.3 Casestudy 3: Regentesse-Zuid	42
5. Conclusies en aanbevelingen.....	48
5.1 Conclusies	48
5.2. Respondenten	49
5.3 Aanbevelingen	52
6. Reflecties op de MCD-opleiding	55
7. Geraadpleegde literatuur	56

2. Aanleiding

Uit de nationale visie op de ruimtelijke ordening (Randstadvisie 2040) blijkt dat het gehele randstedelijke gebied verder moet verdichten. Ook de gemeente Den Haag staat voor een grote binnenstedelijke ontwikkelings- en herstructureringsopgave. De stadsgrenzen zijn met het voltooiën van de Vinex-locaties, Wateringse Veld, Leidschenveen en Ypenburg, bereikt. Alleen in de voormalige tuinbouwgebieden ten zuidwesten van Den Haag vinden nog transformaties plaats. Zo is momenteel de luxe villawijk Vroondaal in uitvoering en worden aan de Uithofslaan kleinschalige bouwprojecten ontwikkeld.



Figuur 1: masterplangebieden uit structuurvisie 2020 "Den Haag Wereldstad aan Zee"

Daarbij is er de laatste decennia te weinig aandacht besteed aan de bestaande woningvoorraad en bedrijventerreinen. De binnenstedelijke woninggebieden worden aangepakt in het kader van het Krachtwijkenprogramma. Ten aanzien van bedrijventerreinen is de conclusie van de Taskforce Noordanus, dat herstructurering voorrang moet krijgen voor uitbreiding. Dit mede om verdere verrommeling van het Nederlands landschap te voorkomen.

Door de opkomst van de kenniseconomie in Nederland en daarmee het verdwijnen van de oude arbeidsintensieve economie naar lage lonenlanden, worden grote

binnenstedelijke industriecomplexen leeg achtergelaten. Vaak gaat het om complexen die veel betekenis hebben gehad voor de stedelijke omgeving en de inwoners. Ook hier zullen stadsbesturen op zoek moeten naar een nieuwe invulling, waarbij het erfgoed behouden blijft voor de stad.

Voor de noodzaak tot binnenstedelijke ontwikkeling zie ik op grond van het bovenstaande drie invalshoeken:

- ❖ Verdichten: in nationaal, regionaal en lokaal beleid staat beschreven dat bestaande stedelijke gebieden intensiever dienen te worden gebruikt. Op eenzelfde footprint worden meer gebruiksoppervlakten gerealiseerd, wat leidt tot intensiever gebruik ofwel verdichting van het binnenstedelijke gebied.
- ❖ Verbeteren: middels het investeringsprogramma Krachtwijken poogt de gemeente Den Haag de neergaande tendens in oude volksbuurten te doorbreken. Via een integrale aanpak gericht op fysieke, sociale en economische pijlers worden verouderde wijken aangepakt. Ook het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen als alternatief voor ongebreidelde uitleg op snelweglocaties valt onder verbeteren van het binnenstedelijke gebied.
- ❖ Vernieuwen: er ontstaat leegstand van verouderde binnenstedelijke industriecomplexen ten gevolge van de opkomst van de kenniseconomie. Het gaat hier om de zoektocht naar nieuwe bestemmingen en het behoud van deze complexen ten behoeve van de economische ontwikkeling van de stad.

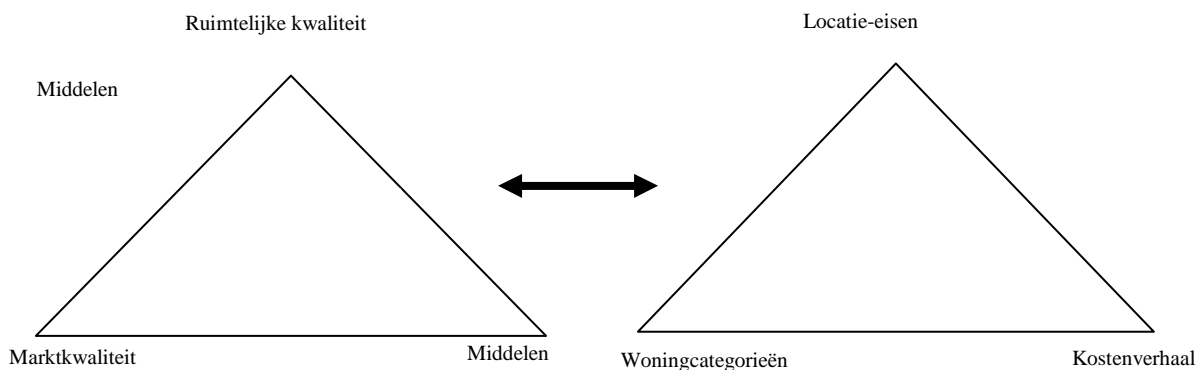
De uitdaging van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling blijkt in de praktijk echter een ingewikkelde opgave, die maar moeizaam van de grond komt. Getuige ook de discussie die, mede aangewakkerd door Maarten van Poelgeest (destijds wethouder Ruimtelijke Ordening, Bouw en Woningtoezicht, Grondzaken, Bodem, Klimaat en Energie van de gemeente Amsterdam) onlangs is gevoerd. In het Financieel Dagblad bonden Ed Groot (FD 7 oktober 2009) en minister Cramer de strijd aan met elkaar. In zijn redactionele commentaar betoogde Groot dat binnenstedelijke locaties te moeilijk en te duur zijn om te ontwikkelen. "We moeten maar weer maar buiten de stad gaan bouwen. In ieder geval tot de crisis (op de woningmarkt?) weer over is". De Minister van VROM, Jacqueline Cramer reageerde (in het FD van 20 oktober) op de stelling. Volgens haar sloeg Groot de plank volledig mis. "Gebiedsontwikkeling is nooit simpel. Ook niet buiten de stad, en zeker niet rondom de grote steden. Daar zijn geen locaties meer waar woningbouw snel en op een koopje kan. De gemiddelde grondproductiekosten zijn in een weiland inderdaad lager dan in de stad". Zij stelt daartegenover dat in uitleggebieden de meerkosten voor infrastructuur en voorzieningen aanzienlijker zijn. Bovendien is het wonen in steden enorm in trek en dienen de omliggende gebieden open gehouden te worden. Het moeten plekken zijn waar stedelingen naar toe kunnen voor ontspanning en recreatie. Volgens Cramer ligt de uitdaging in de stad. "De stad is de plek waar confrontatie leidt tot groei en innovatie. Investeren in steden is investeren in de samenleving. Makkelijk zal dat nooit worden. Het vraagt al onze creativiteit en inzet. Maar de consequente inzet om in de steden te investeren betaald zich dubbel en dwars terug. Binnenstedelijk bouwen is de moeite meer dan waard. Juist als het even tegenzit."

In dit onderzoek laat ik de effecten van de mondiale kredietcrisis en de neerwaartse effecten op de economieën van landen buiten beschouwing. Mijn overtuiging sluit aan bij de conjunctuurbewegingen in de economie. Na krimp komt groei en groei is evenmin oneindig. De problematiek van de binnenstedelijke gebieds(her)ontwikkeling is ook los van de huidige crisis gebleken kostbaar en tijdrovend te zijn.

2.1 Juridisch kader

De Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is ingevoerd per 1 juli 2008 en beoogt een omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Toelatingsplanologie is gericht op het stellen van kaders en regels, waarin wordt geregeld wat wel en niet mag binnen de grenzen van het bestemmingsplan. Bij ontwikkelingsplanologie gaat het in essentie om de koppeling tussen het ruimtelijke beleid en de uitvoering daarvan (Daamen,2005:20).

Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie behoeven geen tegengestelde benaderingen te zijn, want zoals het ministerie van VROM (2004:28) het omschrijft: "toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zijn twee kanten van dezelfde medaille". Bij ontwikkelingsplanologie dienen private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers actief mee te denken om ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Dit leidt tot een plan dat kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. Uiteindelijk wordt het resultaat hiervan vertaald in het traditionele bestemmingsplan, dat de gebiedsontwikkeling faciliteert. In het bestemmingsplan en het daaraan gekoppelde exploitatieplan kunnen verregaande eisen gesteld worden aan de toekomstige ontwikkelingen. Het gaat hier om locatie-eisen en woningbouwcategorieën, die zeer gedetailleerd vastgesteld kunnen worden. In dat opzicht lijkt de wetgever een integrale benadering van gebiedsontwikkeling na te streven. De theorie van integrale gebiedsontwikkeling die tijdens de MCD-opleiding is aangereikt kan met enige goede wil toegepast worden. Het gaat dan om de vertaling van de benadering van gebiedsontwikkeling vanuit de hoekpunten marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen (van 't Verlaat, 2007) naar de bestanddelen van de afdeling grondexploitatie van de Wro, te weten het verzekeren van het kostenverhaal, het stellen van locatie-eisen, het voorschrijven van woningbouwcategorieën. De spil van gebiedsontwikkeling, het organiserend vermogen, is bij de overheid neergelegd (zie ook Nota Ruimte, 2004). Vanuit de omslag naar ontwikkelingsplanologie heeft de overheid niet alleen de regierol maar wordt ook meer verantwoordelijk gehouden voor de daadwerkelijke uitvoering van de bestemmingen binnen de wettelijke gestelde termijn. Dit is de reden waarom de overheid ook leidend is in de afspraken met betrekking tot de fasering van de uitvoering:



Figuur 2: benadering vanuit de drie hoekpunten: toepasbaar op de afdeling grondexploitatie?

De integrale benadering van de grondexploitatie biedt in die zin ook voordelen voor stedelijke vernieuwing. In juni 2009 deed Arnoud Ashouwer (Inbo Adviseurs) verslag van zijn onderzoek naar de toepassing van de afdeling grondexploitatie. Hij omschrijft het doel van de wet als volgt: “verbetering van de situatie bij particuliere grondexploitaties. Niet alleen qua kosten voor de gemeente. Ook ter versterking van de gemeentelijke regiefunctie”. Zijn onderzoek richtte zich op de toepassing van de wet bij binnenstedelijke vernieuwingsprojecten waarbij woningcorporaties zelf hun plannen willen uitvoeren.

De uitkomsten van het onderzoek onder 25 woningcorporaties (Cobouw, 2009) waren:

- De corporaties zien zeker voordelen in de grondexploitatie. Vooral de kostensoortenlijst – die nu vastligt in het Besluit ruimtelijke ordening – biedt heldere spelregels in de onderhandelingen tussen gemeenten en corporaties. De afdeling grondexploitatie geeft tevens aan dat er een bovengrens is aan de verhaalbare kosten. Indien de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, dan kan de gemeente slechts de kosten verhalen tot het bedrag van de opbrengsten die bij een locatie realiseerbaar zijn. Bij een exploitatietekort – zoals in de binnenstedelijke vernieuwingsgebieden – moet de gemeente bijpassen uit de algemene middelen; Het is niet mogelijk een exploitatieverlies af te wentelen op de woningcorporaties. Natuurlijk kunnen daar vrijwillig afspraken over worden gemaakt. Ook de regels over inbrengwaarde en vergoeding van gemeentelijke plankosten hebben een positieve invloed bij de gesprekken tussen gemeenten en woningbouwcorporaties.
- De corporaties geven aan dat gemeenten voorheen snel neigden tot overvragen. De kostenvergoedingen die gemeenten vroegen voor medewerking aan herstructureringsgebieden lagen veelal hoog. Het was niet of nauwelijks mogelijk deze kosten goed te maken in de locatieontwikkeling. Ook stelden gemeenten soms onredelijke locatie-eisen, die kostenverhogend werken. Vooral bij stedelijke vernieuwing leverde dat problemen op. Problemen die meestal leiden tot vertraging in planvorming en uitvoering. Woningbouwcorporaties hadden in juli 2009 de verwachting dat met de invoering van de afdeling grondexploitatie aan deze praktijk een einde zou komen;
- De woningcorporaties gingen er in juli 2009 vanuit dat gemeenten zich ook in het (anterieure) overeenkomstenspoor aan de spelregels van de afdeling grondexploitatie zouden houden. Openheid en transparantie kunnen de samenwerking alleen maar verbeteren. Sterker nog: gemeenten kunnen door het stellen van locatie-eisen de corporaties helpen bij realisatie van prestatieafspraken

voor sociale woningbouw. Door in het exploitatieplan expliciet gronden aan te wijzen voor de bouw van sociale huurwoningen, versterken gemeenten en corporaties elkaar in hun regierol bij stedelijke vernieuwingsplannen. Wanneer gemeenten zich houden aan de juiste toepassing van de afdeling grondexploitatie, zien corporaties kansen om het proces van stedelijke vernieuwing te versnellen. Over eventuele exploitatietekorten kunnen met de gemeenten in een samenwerkingsovereenkomst afspraken worden gemaakt.

In dit onderzoek wordt de ontwikkelingsopgave voornamelijk vanuit de middenkant benaderd. Het ontbreekt de gemeenten, na het wegvallen van de noodzakelijke rijksmiddelen, aan voldoende algemene middelen om de exploitatietekorten van alle exploitaties te dekken.

De knelpunten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling dreigt de opgave te verlammen, Dit beeld werd voorzien door P. Verhoef (Verhoef, 2008). Waarin het effect van eigendom en exploitatiesaldo op snelheid van de onderhandelingsfase als volgt is weergegeven:

		Saldo exploitatieplan	
		Positief	Negatief
Grondeigendom	Dominant	I Absolute versnelling	III Kans op een versnelling
	Versnipperd	II Beperkte versnelling	IV Bestaande <i>impasse</i> gehandhaafd

Figuur 3: effect van eigendom en exploitatiesaldo op snelheid van onderhandelingsfase (Verhoef, 2008)

Om goede aanbevelingen aan gebiedsontwikkelaars te doen is het van belang om in te gaan op de oorzaken waardoor tekorten ontstaan.

2.2 Instrumentaria

De overheid heeft nieuwe instrumentaria tot haar beschikking gekregen (waaronder het kostenverhaal) om de uitvoerbaarheid te garanderen en “free ridergedrag” van ontwikkelaars te voorkomen. Bovendien kan door binnen- en bovenplanse verevening een tekortlocatie of een ruimtelijke investering gefinancierd worden uit de meeropbrengsten van winstgevende locaties. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is de exploitatie, uitgaande van de fictie dat de gemeente het plan realiseert, vrijwel altijd negatief. Er is geen sprake van meeropbrengsten die ingezet kunnen worden voor andere exploitaties of voor ruimtelijke investeringen. De mogelijkheid om het

kostenverhaal, na een mislukte onderhandeling in de anterieure fase (voorafgaande aan de bestemmingsplanherziening) af te dwingen is daardoor een loze bepaling. De wetgever streeft mijns inziens haar doel voorbij.

De gemeente Den Haag kent het erfpachtstelsel¹. Het erfpachtstelsel blijkt in de praktijk al een beproefd systeem voor privaatrechtelijke sturing (met inachtneming van het leerstuk van de tweewegenleer) en een vorm van kostenverhaal. Via erfpachtsuppletie brengt de gemeente de meerwaarde van de grond aan de erfpachter in rekening. De meerwaarde ontstaat door het benutten van bouwmogelijkheden waarin een herzien bestemmingsplan voorziet, maar dat tot aanpassing van de bestaande erfpachtvoorwaarden leidt.

2.3 Doelstelling

Ik verwacht tijdens mijn onderzoek een aantal niet door de wetgever voorziene tekortkomingen in de wetgeving te vinden, die zich voordoen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze vormen een bedreiging van het doel van Wro, te weten de omslag naar ontwikkelingsplanologie. Aansluitend zal ik een aantal aanbevelingen doen om de gesignaleerde knelpunten via aanpassingen in de wet te verhelpen.

2.4 Probleemstelling

De werking van de Wro en grondexploitatie voor gebiedsontwikkeling biedt vanuit een integrale benadering (de driehoek marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen) uitgangspunten om ontwikkelingen te versnellen. De uitgangspunten en aannames in de wet, blijken echter onvoldoende gebaseerd op binnenstedelijke (her)ontwikkelingsproblematiek. Met name de economische uitvoerbaarheid van de beoogde (her)ontwikkeling is een knelpunt voor de gemeente en weerhoudt marktpartijen om te investeren in deze gebieden.

Afbakening

Mijn onderzoek richt zich uitsluitend op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek richt zich derhalve niet op stedelijke uitleggebieden en overige gebiedsontwikkelingen, zoals landschappelijke ingrepen, infrastructurele werken of “Rood voor Groen” projecten.

¹ Ook in onder andere Amsterdam, Rotterdam en Utrecht geldt het erfpachtstelsel.

2.5 Hoofdvraag

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

2.6 Deelvragen

Deelvraag 1.

Hoe verhoudt het nieuwe instrumentarium (kostenverhaal) zich tot bestaande erfpachtcontracten?

Deelvraag 2.

Wat is de rol van de gemeente gezien vanuit het begrip ontwikkelingsplanologie (regie, kaderstellend en verantwoordelijkheden)?

Deelvraag 3.

In hoeverre biedt het nieuwe instrumentarium voor- en nadelen voor de betrokken marktpartijen in de binnenstedelijke opgave (met name woningcorporaties)?

Deelvraag 4.

Welke aanbevelingen zijn mogelijk om binnen de kaders van de Wro de binnenstedelijke herstructureringsopgave te bevorderen?

Deelvraag 5.

Kan de introductie van nieuwe grondbeleidsinstrumenten de binnenstedelijke herstructureringsopgave bevorderen?

2.7 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet beschrijft vooraf de uit te voeren stappen in dit wetenschappelijk toegepaste onderzoek. Het hanteren van een degelijke onderzoeksopzet is van belang om gerechtvaardigde conclusies te kunnen trekken uit de onderzoeksresultaten. De opzet van het onderzoek is als volgt opgebouwd:

Verkenning

Aan de hand van een beknopt literatuuronderzoek en mijn eigen praktijkervaring is een beknopte verkenning van de probleemstelling en onderzoeksopzet opgesteld.

Vaststelling aanpak

De nieuwe Wro is ingevoerd per 1 juli 2008 en daarmee zijn de eerste effecten in de praktijk nu voelbaar geworden, De Wro is "hot". Veel deskundigen publiceren wetenschappelijke of beschouwende artikelen over de effecten van de nieuwe regelgeving. Zeer regelmatig vinden symposia en workshops plaats over de Wro.

Hierbij is langzamerhand de problematiek bij binnenstedelijke (herstructurerings)ontwikkelingen aan het licht gekomen. Het groeiende besef bij de publieke actoren (met name de grote gemeenten en het ministerie van VROM) wil ik in dit onderzoek onderbouwen.

Dit onderzoek richt zich op het verzamelen van kwalitatieve in plaats van kwantitatieve informatie. Dit betekent dat ik inhoudelijk en op onderdelen zeer detaillistisch op regelgeving in zal gaan.

De ontwikkelingen in de praktijk, waaronder bovenstaande constatering, zijn de aanleiding voor de geformuleerde probleemstelling. Uit de probleemstelling zijn de hoofdvraag en de deelvragen afgeleid. De deelvragen zijn ondersteunend aan de hoofdvraag en worden niet allemaal formeel in de conclusie beantwoord, maar wel in de voorafgaande hoofdstukken.

De onderzoeksvragen zullen empirisch getoetst worden in een drietal projecten van de gemeente Den Haag. De uitkomsten van dit praktijkonderzoek worden in interviews met betrokkenen en aan beleidsambtenaren van een vergelijkbare gemeente voorgelegd.

Het onderzoek kent de volgende onderdelen:

Deel 1: aanleiding en probleemstelling

Deel 2: literatuuronderzoek

Deel 3: empirisch onderzoek

Deel 4: interviews en klankbord

Deel 5: conclusies en aanbevelingen

2.8 Onderzoeksmethoden

Hieronder worden de gekozen methoden individueel toegelicht en beargumenteerd.

Literatuuronderzoek

Onder literatuuronderzoek wordt verstaan het doen van een studie op basis van de inhoud wetenschappelijke literatuur en andere documenten, zodanig dat een specifieke vraagstelling hiermee beantwoord kan worden. Met een literatuuronderzoek is snel en betrouwbaar een groot aantal gegevens te verzamelen en met elkaar in verband te brengen.

Het doel van het literatuuronderzoek is om het wettelijk kader van de onderzoeksvragen te schetsen. De aanleiding tot de afdeling grondexploitatie van de nieuwe Wro komt uitgebreid aan bod. Ook zal nader ingegaan worden op het bestaande grondbeleidsinstrumentarium, wat met name het heersende erfpachtstelsel zal zijn.

Door middel van kwalitatief literatuuronderzoek wil ik de voor- en nadelen van de Wro en grondexploitatie inventariseren. Hierbij maak ik voor het beschrijven van het theoretisch kader gebruik van de wetgeving, inclusief memorie van toelichting,

kamervragen, amendementen en andere achtergronden. In het theoretisch kader beschrijf ik ook het bestaande erfpachtinstrumentarium.

Empirisch onderzoek

Ik wil de werking en toepassing van de wet in de praktijk toetsen aan de hand van drie casestudies van binnenstedelijke (her-)ontwikkeling. Vanuit de praktijk van de gemeente Den Haag zal ik drie cases op drie verschillende schaalniveaus onderzoeken:

1. Postzegelplan. De herontwikkeling (sloop/nieuwbouw) binnen bestaande kavelgrenzen, waarbij het nieuwe te realiseren programma de onderbandbreedte van grondexploitatie overstijgt. Dit als voorbeeld van verdichting van het binnenstedelijke gebied en er niet of nauwelijks investeringen in openbare voorzieningen benodigd zijn.
2. Wijkontwikkeling. De herstructurering van een woonwijk als voorbeeld van het verbeteren in het kader van de Krachtwijkenaanpak. Een verouderde woonwijk wordt getransformeerd tot een eigentijdse, kwalitatief goede woonbuurt. De vigerende afspraken tussen gemeente en de uitvoerende woningcorporaties (Prestatieafspraken 2003-2010) en het in de gemeente Den Haag geldende erfpachtstelsel conflicteren met de uitgangspunten van de nieuwe wetgeving.
3. Gebiedsontwikkeling. Herontwikkeling van een verouderd en monofunctioneel bedrijventerrein tot een multifunctioneel werk- en verblijfsgebied, als voorbeeld van vernieuwen.

Interviews en klankbord

De werking en toepassing van de wet in de praktijk heb ik vanuit mijn functie bij de het Grond- en Ontwikkelingsbedrijf besproken met ambtenaren van VROM (Hendrick van Sandick) en experts in het vakgebied. In 2009 en 2010 maakte ik samen met andere collega's van de gemeente en ambtenaren van VROM deel uit van de werkgroep Onorthodoxe Maatregelen waarin de problematiek rondom de gebiedsontwikkeling Nieuw Binckhorst onderzocht is. De analyse van het probleem en de achtergronden van de wet- en regelgeving van de Wro is in de werkgroep uitgebreid aan bod geweest. Uit de werkgroepen zijn echter geen concrete resultaten voortgekomen.

Afsluitend heb ik mijn bevindingen van de Haagse casestudy voorgelegd aan een vergelijkbare grote gemeente, die eveneens het erfpachtstelsel toepast. Namens de gemeente Utrecht heeft Richard Sessing gereageerd op mijn onderzoeksresultaten. Daarnaast heb ik een projectontwikkelaar, die goed bekend is met binnenstedelijke project- en gebiedsontwikkeling benaderd voor een reactie. Namens Era Contour BV hebben Leo Peters en Wim Bongers een inhoudelijke reactie gegeven.

Conclusies en aanbevelingen

In dit deel komen de resultaten van de literatuurstudie, de cases en de interviews samen ter beantwoording van de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Hierop voortbouwend worden een aantal aanbevelingen gedaan.

3. Theoretisch kader

Allereerst zal ik kort ingaan op de doelstellingen die in de Wro zijn neergelegd. Voor mijn onderzoek is met name de geformuleerde eis dat een bestemmingsplan “economisch uitvoerbaar” moet zijn van belang.

Vervolgens zal ik de omstandigheden noemen waarin de gemeente zich verzekerd heeft van het kostenverhaal. Het gemeentelijk grondbeleid speelt hier ook een rol in. Vanuit de verplichting tot kostenverhaal komt de afdeling grondexploitatie van de Wro aan bod. De hierin genoemde instrumenten om het kostenverhaal te regelen en de relatie met het exploitatie. Het exploitatieplan dient als onderlegger van het kostenverhaal. Door nader in te gaan op de aannames en waarderingsgrondslagen van het exploitatieplan zijn de negatieve exploitatiesaldi van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te verklaren. Het effect hiervan op de praktijk wordt in het daaropvolgende onderdeel (casestudies) uitgewerkt.

Als laatste onderdeel zal ik ingaan op een in de discussies over de grondexploitatie nog onderbelicht aspect wat bij binnenstedelijke herontwikkeling wel degelijk een belangrijke rol kan spelen. De grote steden kennen allemaal een min of meer vergelijkbaar erfpachtstelsel. De aan het erfpachtrecht verbonden privaatrechtelijke (algemene en bijzondere) voorwaarden kunnen ingezet worden om herontwikkeling te sturen en als basis dienen voor financiële verrekening tussen partijen. In feite kan het erfpacht als kern het kostenverhaal verzekeren. In het onderdeel erfpacht zal ik het in de gemeente Den Haag geldende erfpachtstelsel verder uiteenzetten.

3.1 *Waarom een nieuwe Wet ruimtelijke ordening?*

De Wro is gericht op ontwikkelingsplanologie en dwingt gemeenten om zich minder afwachtend en reactief op te stellen. Via strategische beleidsinstrumenten maakt de gemeente haar ruimtelijke ordeningsdoelstellingen duidelijk. De beleidsinstrumenten zijn: het gemeentelijk grondbeleid, de structuurvisie, het bestemmingsplan en het projectbesluit zonodig aangevuld met een exploitatieplan. Het instrumentarium heeft als doel dat de gemeente enerzijds in staat is om meer sturing aan de gebiedsontwikkeling te geven en anderszijds meer ruimte en kaders aan marktpartijen geeft voor initiatieven tot ontwikkelingen.

In de Nota Ruimte (VROM: 2004) is bevestigd dat de overheid de regierol moet vervullen. De gemeente wordt verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van het bestemmingsplan binnen de gestelde termijn.

Om goed invulling te kunnen geven aan de ontwikkelingsopgave staan de gemeenten een aantal instrumenten ter beschikking. In het onderstaande worden de instrumenten kort toegelicht.

De structuurvisie

De structuurvisie is een strategisch ruimtelijk beleidsinstrument waarin de gemeente haar doelstellingen kenbaar maakt en ontwikkelingen kan aansturen. Daarnaast dient de structuurvisie als onderbouwing van bestemmingsplannen en projectbesluiten. In de uitvoeringsagenda van de structuurvisie geeft de gemeente aan welke ontwikkelingen

gepland staan en hoe deze gefinancierd kunnen worden. Een belangrijke toevoeging in de structuurvisie is het opnemen van sociale woningbouwpercentages en percentages voor particulier opdrachtgeverschap. Deze percentages worden vertaald in de bestemmingsplannen.

Nota grondbeleid

Het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies verplicht gemeenten een nota grondbeleid toe te voegen aan de jaarverslaggeving. In de nota grondbeleid verklaart de gemeente haar beleid ten aanzien van het grondbeleid. Het beleid is een keuze tussen actieve, passieve of facilitaire grondpolitiek. De gemeente Den Haag heeft gekozen voor actieve grondpolitiek. Dit houdt in dat de gemeente actief gronden verwerft, bouwrijp maakt en bouwrijpe kavels aan ontwikkelaars aanbiedt. De aanleg van de openbare ruimte doet de gemeente in eigen beheer.

Het exploitatieplan

Met de invoering van de grondexploitatie, hebben gemeenten er een sturingsinstrument bij: het exploitatieplan. Dit plan moet tegelijkertijd met het bestemmingsplan of projectbesluit worden vastgesteld. Wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is, hoeft er geen exploitatieplan vastgesteld te worden. Het kostenverhaal is verzekerd wanneer;

- de gemeente zelf gronden uitgeeft; of
- de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst heeft met ontwikkelaar (anterieure overeenkomst);
- er geen noodzaak bestaat tot het stellen van locatie-eisen; en
- er geen noodzaak bestaat tot het bepalen van de fasering.

Free riderproblematiek

In het verleden was er sprake van free riders; dit betrof particuliere eigenaren in een ontwikkelgebied, die middels een beroep op zelfrealisatie de bestemming voor eigen rekening en risico ontwikkelden. In de Memorie van Toelichting op de Grondexploitatiewet wordt de noodzaak voor de wet als volgt verwoordt: " ..al geruime tijd is duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten van kostenverhaal, te weten exploitatieovereenkomst en batbelasting, op een aantal punten tekort schieten. Zo kan via de batbelasting maar een deel van de kosten verhaald worden, terwijl de exploitatieovereenkomst vaak tot langdurige onderhandelingen aanleiding geeft en tekort schiet doordat de zogenaamde free riders de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitaties de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit vanuit het oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is."

De wijziging van de bestemming in het gebied bood zelfrealisatoren een kans om de waardevermeerdering van de grond volledig te incasseren. De voorzieningen die benodigd waren in het gebied kwamen echter voor rekening van de grondgebiedgemeente, die over onvoldoende instrumenten beschikte om de

zelfrealisator te dwingen om een aandeel in de kosten voor deze openbare voorzieningen mee te laten betalen.

Of zoals Edwin Buitelaar (Website VROM-ruimteforum) de kern van de afdeling grondexploitatie van de Wro samenvat: "net na de Tweede Wereldoorlog zijn gemeenten begonnen met het op grote schaal voeren van een actief grondbeleid. In eerste instantie betrof dit vooral grond voor sociale woningbouw die door gemeenten werd verworven en tegen een vaste (lage) prijs aan woningcorporaties doorverkocht. Later werd dit beleid verbreed naar meer commerciële functies, waaronder woningbouw in de vrije sector. Enerzijds ontstonden er meer mogelijkheden voor regie, anderszins is er veel geld verdiend door de overheid. Feitelijk heeft deze praktijk doorgewerkt tot in de jaren negentig. Toen ontdekten marktpartijen ten tijde van VINEX dat er serieus geld te verdienen was aan grondontwikkeling. En begonnen ze posities in te nemen.

Vandaag de dag is de grond dus al lang niet meer altijd in eigendom van de gemeente. Dat leidde tot de Grondexploitatiewet; een publiekrechtelijk instrument waarin de gemeente de kosten, die gemaakt worden in de planvorming kan verhalen op de partijen die de grond ontwikkelen. Het hele idee om de kosten te kunnen verhalen ook als je grond niet hebt, is een prima ontwikkeling. Dat maakt het systeem van kostenverhaal sluitend. In andere landen als Duitsland, Engeland of Frankrijk bestaat deze praktijk al jaren (want daar was en is nauwelijks actief grondbeleid)" .

Bouwplan

Of het kostenverhaal geregeld moet worden is afhankelijk van de vraag of er sprake is van een bouwplan (zoals genoemd in het Besluit ruimtelijke ordening). Er is sprake van een bouwplan indien het gaat om:

- de bouw van een of meer woningen
- de uitbreiding van een gebouw met 1000 m² of meer
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten woningen.

Op dit moment is een wetsaanpassing in behandeling (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 277, nr. 3, artikel IX, onderdeel B), die het kostenverhaal niet verplicht voor locaties waar nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente wil verhalen. De passage van het wetsvoorstel luidt als volgt:

"Afdeling 6.4 van de Wro (Grondexploitatie) is bedoeld voor kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie en de aanpak van zogenaamde free riders. Gebleken is dat bij sommige locaties kostenverhaal verplicht is, hoewel er nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente wil verhalen, bijvoorbeeld omdat het uitsluitend apparaatskosten betreft, die in de praktijk zo nodig via de leges in rekening worden gebracht, of omdat de opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten. Daarnaast kan het gaan om kruimelgevallen waarin de kosten verhaald kunnen worden via een naderhand te sluiten contract. Voorbeelden van dat laatste is het maken van een inrit naar de openbare weg en een aansluiting op het riool. Het is daarom wenselijk dat de gemeente bij dit soort kosten de mogelijkheid krijgt om af te zien van het opstellen van een exploitatieplan. Daartoe wordt in artikel 6.12, tweede lid, van de Wro de bevoegdheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin van het opstellen van een exploitatieplan kan worden afgezien. Het

benutten van deze mogelijkheid leidt tot een vermindering van bestuurlijke lasten, terwijl het geen afbreuk doet aan het principe van kostenverhaal bij bouwlocaties”.

De gemeente kan afzien van het vaststellen van een exploitatieplan (www.vromtotaal.nl), indien:

- het totaal van de exploitatiebijdragen dat kan worden verhaald minder bedraagt dan € 10.000,00;
- er geen fysieke grondexploitatiekosten te verhalen zijn;
- de verhaalbare kosten uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Het voorstel moet voorkomen dat de toepassing van de afdeling grondexploitatie “doorschiet” en het vaststellen en handhaven van het exploitatieplan louter tot administratieve lastenverzwaring bij de gemeente leidt, terwijl de opbrengsten te verwaarlozen dan wel negatief zijn. Bovendien ontvangt de gemeente al een deel van de kosten van de eigenaar door het heffen van leges.

3.2 Kostensoortenlijst en het exploitatieplan

Uit oogpunt van rechtszekerheid heeft de wetgever het publiekrechtelijke kostenverhaal aan strenge regels verbonden. De gemeente mag het kostenverhaal niet naar eigen goeddunken invullen, en (zeker ook) niet gebruiken om baten van particulieren af te romen. Daarom mogen in het exploitatieplan alleen kosten worden opgenomen die voorkomen op de zogenaamde kostensoortenlijst, zoals die is te vinden in artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). De kostensoortenlijst is een limitatieve lijst, wat wil zeggen dat andere kosten die niet op de lijst staan, niet verhaald kunnen worden met het exploitatieplan. Het exploitatieplan gaat uit van de fictie dat de gemeente de grondexploitatie zelf ter hand neemt. Een exploitatieplan bestaat uit een exploitatieopzet, die de basis vormt van het kostenverhaal. Er is een begrenzing aan de kosten die verhaald kunnen worden, namelijk dat de gemeente niet meer mag verhalen dan er opbrengsten zijn.

De kostensoortenlijst: inbrengwaarde weegt zwaar mee op de balans

In artikel 6.13, lid 1, Wro staat beschreven uit welke onderdelen de exploitatieopzet bestaat.

Een daarvan is de inbrengwaarde van de grond. Deze inbrengwaarde is gebaseerd op de geobjectiveerde werkelijke waarde van de grond (en indien van de toepassing de nog aanwezige opstallen), die bepaald wordt conform artikel 40 van de Onteigeningswet. De werkelijke waarde is grofweg te bepalen op twee manieren:

- huidige gebruikswaarde; of
- de toekomstige bestemmingswaarde.

Het blijkt in de praktijk lastig om op grond van deze uitgangspunten tot een objectieve waardering te komen.

In eerdere onderzoeken is onderzoek gedaan naar het bepalen van de inbrengwaarde op basis van de specifieke, wettelijke regels die daarvoor gesteld zijn in de Wro en Bro (Schenk en Vroom).

Schenk trekt in zijn onderzoek (Schenk, 2008) de volgende zes conclusies:

1. De wetgever gebruikt verschillende waardebegrippen om inbrengwaarde nader aan te duiden (verkeerswaarde, werkelijke waarde) maar geeft geen eenduidige definitie. Er is bij de totstandkoming van de wet bewust voor gekozen om het aan deskundigen te laten om een passende methode van waardebepaling te hanteren.
2. In het Bro worden enkele kostenposten genoemd die aan de inbrengwaarde moeten worden toegerekend. Dit scheidt verwarring, omdat de toerekening alleen kan plaatsvinden wanneer de huidige gebruikswaarde gehanteerd wordt. Volgens de regelgeving moet echter de hoogste waarde gehanteerd worden, wat in veel gevallen de toekomstige gebruikswaarde of de volledige schadeloosstelling zal zijn. In deze methoden vindt de kostentoe rekening niet plaats.
3. In de Wro dient het onderscheid gemaakt te worden voor de vaststelling van de inbrengwaarde tussen werkelijke waarde en de volledige schadeloosstelling. Dit blijkt in de praktijk niet werkbaar, omdat altijd de volledige schadeloosstelling geraamd zal moeten worden. Een eigenaar handelt immers strategisch en alleen vrijwillig willen verkopen voor het bedrag waarop hij bij een eventuele gedwongen onteigening recht heeft.
4. In de Wro en het Bro ontbreekt een procedure voor het aanwijzen van deskundigen die de inbrengwaarde moeten vaststellen. Evenmin is opgenomen aan welke kwaliteitseisen de taxatie van de inbrengwaarde moet voldoen.
5. Voor de afbakening van een complex bestaat een uitgebreide set regels. Daarmee zal een complex zo objectief mogelijk afgebakend moeten worden. Voor de concrete toepassing van de regels op een specifieke casus zal echter vaak een interpretatie van de regels noodzakelijk zijn. Sommige interpretaties kunnen discussies oproepen, zodat een eenduidige afbakening niet altijd mogelijk is.
6. De afbakening van een complex en de grenzen van een exploitatiegebied zullen naar verwachting altijd samenvallen, zodat verschillen in begrenzing en berekening zich niet voor doen.

Met name het onder 3 genoemde punt is voor dit onderzoek van belang. Bij het ramen van de post inbrengwaarde in exploitatieplannen moet, ook vanuit het beginsel van voorzichtigheid, uitgegaan worden van de volledige schadeloosstelling.

Vroom (Vroom, 2005) verwoordt het als volgt: "als de originele grondeigenaar en de gemeente niet in onderhandeling tot verkoop komen, kan de grondeigenaar worden onteigend. In dat geval bepaalt de rechter de waarde van de grond op basis van de artikelen 40b tot en met 40f van de Onteigeningswet. Ook de Grondexploitatiewet stelt dat de grondwaarde, als onderdeel van de inbrengwaarde, conform die artikelen wordt bepaald. In de Onteigeningswet is bepaald dat de werkelijke waarde het uitgangspunt is bij de waardebepaling. De werkelijke waarde is de prijs die een redelijk handelende koper en verkoper in het vrije verkeer zouden overeenkomen". Het ligt voor de hand te stellen dat de verkoper redelijk handelt door, gesterkt door de onteigeningspraktijk, voor

de hoogste prijs te gaan. In verouderde binnenstedelijke gebiedsdelen zal de volledige schadeloosstelling de hoogste waarde vertegenwoordigen.

gebruikswaarde, bestemmingswaarde, taxatiewaarde, transactiewaarde, verkeerswaarde, fiscale waarde, cultuurhistorische waarde, maatschappelijke waarde, boekwaarde, toekomstwaarde, emotionele waarde, onteigeningswaarde, residuele waarde, belevingswaarde

Figuur 4 : nachtelijke overpeinzing 2010

In een eerste evaluatie van de doelbereiking van de Wro (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010) wordt ten aanzien van het kostenverhaal opgemerkt: “de vraag is in hoeverre gemeenten de verschillende kosten kunnen verhalen op de ontwikkelende partijen en in hoeverre ze dat ook daadwerkelijk doen. Of gemeenten alle kosten verbonden met een plan kunnen verhalen, hangt samen met het proportionaliteitscriterium. Op dit punt bestaat een duidelijk verschil tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties”.

Of zoals Edwin Buitelaar het verwoordt: “als het om de binnenstedelijke opgave gaat, dan blijkt dat inderdaad lastig. De waarde van de grond die je moet aankopen is vaak veel hoger, als je dat afzet tegen de aankoop van (agrarische) uitleglocaties” (Website VROM-ruimteforum).

Minderhout en Grundmeijer wijzen met name in krimpgebieden op de problemen in het uitvoeren van de grondexploitatiewet bij herontwikkeling van verouderde, deels lege bedrijventerreinen en woonwijken. ...”waarbij al dan niet via herbestemming van functies substantieel zal moeten worden geïnventariseerd in de kwaliteit van de leefomgeving. Daartoe rekenen wij ook de zogenaamde Vogelaarwijken. De gemeente zal bij handhaving van het verplichte karakter van het kostenverhaal ook in die gevallen straks de kosten van de grondexploitatie met toepassing van afdeling 6:4 van de Wro verplicht in rekening moeten brengen aan de eigenaren van particuliere gronden”. (Minderhout en Grundmeijer, 2010)

Van belang is ook de wijze waarop grondopbrengsten worden geraamd in exploitatieplannen. Kostenverhaal wordt gemaximeerd namelijk door de grondopbrengsten en dus is (volledig) kostenverhaal moeilijker dan op uitbreidingslocaties.

De gangbare methode voor het bepalen van de uitgifteprijsen is de residuele methode. “Kort gezegd komt het er op neer dat het (toekomstig) gebruik de waarde van de grond bepaalt” (E. Buitelaar, Website VROM-ruimteforum).

Hieruit volgt de kern van de problematiek. De verschillende waarderingsmethoden voor het bepalen van de waarde van grond en het daarop aanwezige vastgoed.

Uit de eerste evaluatieronde van de Wro volgt een voorzichtige bevestiging van dit beeld (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010), zoals uit onderstaande passages uit het eerste evaluatierapport blijkt:

“Daarnaast is het zo dat de inbrengwaarde zoals deze volgens de systematiek van de afdeling grondexploitatie van de Wro dient te worden berekend, niet gelijk is aan de boekwaarde die voor de desbetreffende eigenaren/exploitanten als criterium geldt en doorgaans (veel) lager ligt.

In een van de gemeenten werd gezegd: “je financiert lucht”, waarmee werd bedoeld dat de te betalen inbrengwaarde uit het perspectief van de gemeente geen reële waarde is, omdat de ontwikkelaar voor zichzelf met een lagere waarde rekent. Aan de andere kant kan worden gezegd dat de inbrengwaarde wel de werkelijke waarde is, aangezien het de verkeerswaarde is of (in het geval er onteigening aan vooraf is gegaan) de volledige schadeloosstelling. Daar komt bij dat boekwaardes moeilijk te achterhalen zijn”

Economische uitvoerbaarheid bestemmingsplannen

Uit de plantoelichting bij een bestemmingsplan of (de ruimtelijke onderbouwing behorend bij een projectbesluit) moet onder meer blijken van de inzichten omtrent de uitvoerbaarheid, waarmee onder meer wordt bedoeld op de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan of project.

In een functieveranderingslocatie zullen de kosten de opbrengsten kunnen overtreffen. In dat geval is sprake van een voorzienbaar tekort. Een exploitatieplan mag een tekort hebben. De Wro schrijft niet voor dat de exploitatie sluitend moet zijn. De gemeente zal dan dekkingsmiddelen moeten zoeken alvorens het besluit te kunnen nemen om over te gaan tot uitvoering. Daarbij staat de gemeente dus voor de vraag of ze bereid is om te betalen voor het voorzienbare tekort.

De gemeente zal de mate waarin deze gebiedsontwikkeling voldoet aan bestuurlijke doelen af willen wegen tegen het negatieve financiële rendement (de dekking van een tekort uit bijvoorbeeld de algemene middelen). Of zoals Van Baardewijk doelt op de macro-aftopping in de posterieure fase “als de kosten (minus subsidies en bijdragen van derden) hoger zijn dan de opbrengsten, de kosten slechts kunnen worden verhaald tot maximaal het bedrag van de opbrengsten. Een tekort op de exploitatieopzet van het exploitatieplan is dus niet verhaalbaar. Als zo'n situatie zich voordoet moet de gemeente in het exploitatieplan omschrijven hoe dit tekort wordt gedekt” (Baardewijk, 2010).

De gemeente kan er uiteraard ook voor kiezen om het stedenbouwkundig plan en programma aan te passen, om langs die weg tot een sluitende exploitatie te komen. (Brandt et al, 2008).

Dit laatste duidt wel op het inboeten aan ambities, wat een voor de hand liggende reactie kan zijn op de gesignaleerde problematiek. In dit onderzoek laat ik deze “oplossing” echter buiten beschouwing.

Een aantal gemeenten met complexe binnenstedelijke opgaven heeft moeten anticiperen op de dreiging van een hoeveelheid aan negatieve exploitatieplannen en de eis dat de economische uitvoerbaarheid, haalbaar gemaakt door aanvulling uit de algemene middelen, te voorkomen. De grondeigenaren die willen ontwikkelen, wordt aangezegd dat uitsluitend zal worden meegewerkt aan een anterieur contract (dat voor de gemeente ten minste kostenneutraal uitpakt) en dat geen planologische medewerking zal worden verleend, indien de grondeigenaar/exploitant een dergelijk contract niet wil sluiten.

Ook op dit gemeentelijke standpunt wordt in de eerste ex durante evaluatie inhoudelijk gereageerd.

“De vraag rijst of deze aanpak juridisch houdbaar is. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats kan de gemeente een ontwikkelaar vanzelfsprekend niet dwingen om een anterieure overeenkomst aan te gaan. In dat licht is de werkwijze vreemd. Indien daarentegen wordt gelet op de eis dat een planologische maatregel (bestemmingsplan) economisch uitvoerbaar moet zijn, is het verdedigbaar en zelfs noodzakelijk dat een gemeente die geen algemene middelen beschikbaar wenst te stellen voor binnenstedelijke private initiatieven, daaraan slechts planologisch medewerking wenst te verlenen, indien de economische uitvoerbaarheid via een anterieure overeenkomst is gewaarborgd. Wanneer de eis van een anterieure overeenkomst op deze wijze door de gemeente wordt gemotiveerd, is daartegen juridisch geen bezwaar” (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010).

Aanpassing waarderingsmethode inbrengwaarde

In december 2009 verscheen het interne werkdocument “Financiële doorlichting acht verstedelijkingsprojecten” wat onderzoeksbureau RIGO Research en Advies B.V. schreef in opdracht van het ministerie van VROM. Het doel was om nader onderzoek te doen welke maatregelen te treffen zijn voor de realisatie van de binnenstedelijke woningbouwopgave, nu (extra) middelen voor het ondersteunen van de woningproductie en verstedelijking in de periode 2010-2020 ontbreken.

De volgende acht projecten zijn onderzocht:

- Den Haag: Binckhorst en GIT-terrein
- Utrecht: Merwedekanaalzone, deelplan 4 en deelplan 5
- Amersfoort: Kop van Isselt
- Rotterdam: Kop van Feijenoord
- Haarlem: Schalkstad (Schalkwijk winkelcentrum)
- Amsterdam: NDSM

In dit RIGO-onderzoek zijn aan de hand van een aantal vragen de heersende problemen in de projecten geïnventariseerd. Voor mijn onderzoek zijn twee deelvragen van het RIGO-onderzoek relevant:

- Wat zijn de redenen voor het financiële tekort?
- Welke aanvullende maatregelen kunnen worden bedacht?

Bij het inventariseren van de omvang en de redenen van het tekort komen de kosten voor verwerving en bedrijfsverplaatsingen in alle acht de projecten naar voren als excessief.

Het RIGO-rapport trekt daaruit de volgende conclusie: “er mag niet worden geconcludeerd dat tekorten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling eenvoudig zijn te reduceren door gewoon het plan te optimaliseren en efficiënter te werken in combinatie met het nemen van onorthodoxe maatregelen. Het merendeel van de acht voorbeelden onderstreept dat het hier om zowel complexe opgaven en oplossingen gaat, dat tekorten soms enorm kunnen zijn. Dat bij een vijftal projecten nader wordt onderzocht hoe tot betere oplossingen te komen neemt niet weg dat de totaalopgave binnenstedelijk nog steeds ligt te wachten. Tekorten zijn duidelijk niet geheel weg te poetsen.

Het betreft geraamde tekorten, waarbij ondanks optimalisatie en mogelijke meevallers bij de uitvoering, nog diverse tegenvallers worden verwacht. Er zijn nog veel hordes te nemen op verschillende vlakken van woningmarkt (differentiatie, woningprijzen, afzet) milieu (bodemsanering, hinderzone, luchtkwaliteit, geluid), infrastructuur voor verkeer en vervoer (waaronder parkeren) water en groen en voorzieningen. Deze kunnen het financieel beeld bij diverse ontwikkelingen nog aanzienlijk ongunstig beïnvloeden”.

Het onderzoek bevestigt het hiervoor beschreven beeld, maar komt niet tot concrete oplossingen.

Ook de VROM-raad maakt zich grote zorgen over de toekomstige kwaliteit van de stedelijke ontwikkelingen in de komende jaren. In het advies “Grond voor kwaliteit: voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling” aan de ministers van VROM en WWI van 5 februari 2009 wijzen zij op de noodzaak van een betere werking van de grondmarkt en op extra inzet van het Rijk om de verstedelijkingsopgave kwantitatief en kwalitatief te realiseren.

De VROM-raad doet negen aanbevelingen aan betrokken partijen:

- zorg voor meer transparantie en goede monitoring
- overheden, professionaliseer kennis en kunde over de grondmarkt
- overheden, zorg voor continuïteit met anticyclische investeringen
- minister, heroverweeg afbouw rijksbijdragen en stroomlijn deze met beleidsprioriteiten
- overheden, laat sectoren meebetalen aan gewenste ruimtelijke kwaliteiten
- minister, maak een regeling voor een meer verplichtende vorm van regionale verevening
- minister, onderzoek de mogelijkheid van een uitkoopregeling voor cruciale locaties
- minister, heroverweeg het recht op zelfrealisatie
- minister, onderzoek mogelijkheden voor verwerving van ruwe bouwgrond tegen gebruikswaarde.

3.3 Verkenning nieuw instrument: stedelijke herverkaveling

In aanvulling op met name de laatste drie punten is een andere ontwikkeling zeer interessant. Het gaat om de verkenningen naar een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid, te weten de stedelijke herverkaveling. “De Grondexploitatiewet stelt gemeenten ook in staat om een effectief faciliterend grondbeleid te voeren, waarbij ze in het geval van de ontwikkeling van een locatie niet zelf over (alle) gronden hoeven te beschikken. De problemen die gemeenten soms ondervonden bij het kostenverhaal van publieke investeringen op uitleglocaties lijken hiermee grotendeels opgelost te zijn”. (zie ook J. van Dinteren et al, 2008).

“Maar er dient zich een nieuw probleem aan. De aandacht van de ruimtelijke ordening verschuift steeds meer naar binnenstedelijke herontwikkeling. Hier wordt de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen bemoeilijkt door andere problemen, namelijk het versnipperd eigendom van grond en vastgoed en problemen met de betaalbaarheid van het plan” (E. van der Krabben en B. Needham, 2009).

Als antwoord op deze problematiek wordt al langer gekeken naar het instrument van herverkaveling, mede ingegeven door de goede ervaringen met de ruilverkaveling in agrarische gebieden. Overigens gaat de vergelijking met de agrarische ruilverkaveling verder mank. De efficiëntere herverdeling van agrarische gronden onder boeren leent zich niet voor toepassingen in de stad. Het begrip stedelijke herverkaveling is als volgt gedefinieerd: “een instrument om de beschikkingsmacht over vastgoed tijdelijk zodanig over te dragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan in een situatie waarin meerdere eigenaren betrokken zijn. Die planuitvoering kan direct in opdracht van de gezamenlijke eigenaren plaatsvinden, maar ook in opdracht van een in te schakelen derde. Na afloop van de planuitvoering komt het (ver)nieuwde vastgoed weer in handen van de oorspronkelijke eigenaren” (H.W. de Wolff, 2003).

De werking van het nieuwe, in het buitenland al vaker gehanteerde, instrument is als volgt;

“alle eigenaren in een bepaald gebied dragen hun eigendomsrechten over grond en vastgoed tegen de waarde in het huidige gebruik tijdelijk over aan de gemeente (of een wijkontwikkelingsmaatschappij), met het oog op de transformatie van het gebied. Indien eigenaren weigeren mee te werken wordt de overdracht wettelijk afgedwongen. De gemeente gaat vervolgens aan de slag met de herontwikkeling van het gebied. Na (gedeeltelijke) sloop en herverkaveling krijgen de oorspronkelijke eigenaren weer eigendomsrechten toegewezen, in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied, dan wel worden ze gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten. De gemeente verwerft het eigendom van het openbaar gebied. Alle eigenaren profiteren naar rato van de omvang van hun oorspronkelijke eigendom van de waardeverhoging in het gebied, maar dragen ook naar rato van de hun toekomstige waardeverhoging bij aan de kosten van herontwikkeling”. (H.W. de Wolff, 2003). De Wolff acht het instrument met name geschikt voor de herontwikkeling van verouderde woning- en winkelcomplexen.

De toepassingsmogelijkheden van de stedelijke herverkaveling op gebiedsniveau is verkend door Van der Krabben en Needham. “Stedelijke herverkaveling op

gebiedsniveau kan een aantrekkelijk instrument betekenen voor gemeenten met het oog op de aanzienlijke transformatieopgave in veel steden. Dit geldt met name voor transformatiegebieden waar sprake is van een gemengde opgave (sloop van het ene deel en handhaving van een ander deel van het gebied) en/of gebieden waar sprake is van eigenaren die, na de transformatie, weer terugkeren in het gebied. Niet alleen zou het uitvoeringsproces kunnen verbeteren, maar er ontstaat ook een andere financieringsgrondslag voor de (gedeeltelijke) transformatie van dit soort gebieden. Als toepassing van stedelijke herverkaveling direct aan het begin van het planproces wordt aangekondigd, weten alle bestaande eigenaren direct waar ze aan toe zijn en worden speculatieve grondaankopen mogelijk voorkomen. In het geval van onwillige eigenaren hoeven gemeenten geen gebruik te maken van onteigening (wat vaak veel tijd vergt), maar kunnen ze stedelijke herverkaveling met een verplichtende werking inzetten. In plaats van afzonderlijke onderhandelingen met individuele eigenaren, inclusief mogelijke onteigening, kan nu in een klap voor alle eigendommen in het gebied de waarde worden vastgesteld. Natuurlijk moeten daarbij wel bezwaarmogelijkheden worden ingebouwd, maar het vaststellen van de huidige gebruikswaarde leidt waarschijnlijk tot minder discussies dan nu het geval is. De transparantie van het proces verbetert bovendien aanzienlijk. In plaats van het voeren van afzonderlijke, vertrouwelijke onderhandelingen met elke individuele eigenaar, wordt bij aanvang van het proces voor alle eigendommen in het gebied de waarde in het huidige gebruik - die geldt als inbrengwaarde - vastgesteld.

De waardestijging van de grond en het vastgoed in het gebied kan dan in zijn geheel worden benut voor de financiering van de kosten van de publieke investeringen”.

Als herverkavelingsgebied zouden de huidige beginselen voor het afbakenen van exploitatiegebieden gehanteerd moeten worden. Een vorm van bovenplanse verevening blijkt in dit voorstel niet aanwezig. Zeker nu het instrument van de baatbelasting meer en meer onhoudbaar blijkt in de praktijk.

3.4 Het erfpachtstelsel

De gemeente Den Haag kent sinds 1911 het erfpachtstelsel als beleidsinstrument, ingegeven door de keuze voor een actieve rol in de stadsuitbreiding. Het stelsel is sindsdien een aantal keren gewijzigd. Vanaf 1977 wordt de erfpachtcanon gebaseerd op de actuele grondwaarde. In 1986 is na een brede heroverweging van erfpachtinstrument gekozen voor eeuwigdurende erfpacht. Veel erfpachtcontracten zijn inmiddels geconverteerd naar eeuwigdurend erfpacht.

In 2005 heeft de gemeente de commissie De Jong gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de wenselijkheid van gehele of gedeeltelijke afschaffing van het erfpachtinstrument. De uitkomsten van het onderzoek zijn in het eindrapport “Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem” (H.W. de Wolff et al, 2006) opgenomen.

In het onderzoek zijn de beoogde gemeentelijke doelstellingen, zoals die volgen uit de inhoudelijke erfpachtvoorwaarden geïnclassificeerd en onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

- voorwaarden met betrekking tot regulering van het gebruik
- voorwaarden met betrekking tot de meerwaarde afroeping
- voorwaarden met betrekking tot de beschikking (incl. de mogelijkheid tot herontwikkeling).

Na 1986 zijn twee onderdelen voor het gebruik van het erfpachtinstrument nadrukkelijker op de agenda gekomen. Het betreft het gebruik van erfpacht voor woningonderhoud en het gebruik van erfpacht bij herontwikkeling.

Dit laatste punt is voor dit onderzoek het meest relevant. Het rapport omschrijft de kansen voor de inzet van het erfpachtinstrument bij herontwikkeling als volgt: "erfpacht biedt kansen bij plannen voor herontwikkeling van gebieden. Sinds 1986 is dit nadrukkelijk onderdeel van het gemeentelijk beleid geworden. De gemeente heeft een sterke onderhandelingspositie, omdat de erfpachtvoorwaarden bepalen dat er toestemming van de gemeente nodig is, indien tot vergroting van het bouwvolume, splitsing in appartementsrechten en/of wijziging van de bestemming/het gebruik wordt overgegaan. De gemeente kan in de onderhandelingen afspraken maken over eventuele meerwaarden die kunnen ontstaan bij herontwikkeling, bijvoorbeeld in het belang van een integrale ontwikkeling van de te herontwikkelen gebieden".

Herziening van het bestemmingsplan kan tot ruimere bouw mogelijkheden leiden. In dat geval kan een erfpachter, in de hoedanigheid van zelfrealisator, de gemeente verzoeken de erfpachtvoorwaarden aan te passen. Een wijziging van de essentialia van de erfpachtvoorwaarden heeft in juridische zin het onderstaande gevolg:

"Wijziging van een bestaand erfpachtrecht resulteert in een nieuw het object van de erfpacht verandert. Daarnaast meen ik echter dat ook wanneer het recht op een aantal belangrijke onderdelen, zoals de grondslag van de canonberekening, de duur, de bestemming en de toepasselijke algemene voorwaarden wordt gewijzigd, moet worden aangenomen dat een nieuw recht is ontstaan." (J. de Jong, 1995).

Vanuit het oogpunt van de ontstane meerwaarde van de grond als gevolg van de nieuwe bouw mogelijkheden is het volgende opgenomen in de algemene bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993":

De herziening van de grondwaarde en als gevolg daarvan de canon uitsluitende geschiedt naar aanleiding van een door de erfpachter voorgenomen en door B en W goedgekeurde wijziging van het gebruik van de grond en/of de opstallen die een economische meerwaarde van de grond opleveren.

De nieuwe grondwaarde en als gevolg daarvan de nieuwe canon worden berekend op basis van de geldende grondwaarde vermeerderd met het verschil van de grondwaarde met het oog op het gewijzigde gebruik en die met het oog op het gebruik dat volgens de akte van vestiging is toegestaan. De berekening van de grondwaarden geschiedt met inachtneming van eventueel geldende overheidsvoorschriften, de ontwikkeling in de marktprijzen van onroerende zaken en met het oog op het gebruik van de grond en de opstallen dat aan de erfpachter is of wordt toegestaan.

Indien de canon al is afgekocht wordt de suppletie op de afkoopsom berekend als het verschil van de grondwaarde met het oog op het gewijzigde gebruik en die met het oog op het gebruik dat volgens de akte van vestiging is toegestaan.

De erfpachter is verplicht onder de voorwaarden en binnen de in de vestigingsakte gestelde termijnen de grond te bebouwen in overeenstemming met het door de gemeente goedgekeurde bouwplan.

In de AB9186/herzien 1993 is nog een bepaling opgenomen over de beëindiging van het erfpachtrecht om redenen van algemeen belang. Voorwaarde is dat 25 jaren verstreken zijn na ingangsdatum van het recht van erfpacht². Dit wordt beschouwd als een van tevoren door partijen gewilde inperking van het begrip "eeuwigdurendheid". De gemeenteraad kan middels een bij voor bezwaar vatbaar besluit het erfpacht eenzijdig opzeggen. De gemeente zal met de erfpachter in overleg moeten om overeenstemming te krijgen over de door de gemeente te betalen vergoeding voor de eerdere beëindiging van het recht en de waarde van de aanwezige opstallen. Mochten partijen niet tot overeenstemming komen dan gelden de regels over schadeloosstelling zoals die zijn neergelegd in de Onteigeningswet. De regeling is vanaf 1986 van kracht geworden. Dit betekent dat de 25-jaarstermijn op erfpachtrechten vanaf 2011 verstreken is. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de toepassingsmogelijkheden van deze regeling als privaat instrument in gebiedsontwikkeling. Wat nu precies onder redenen van algemeen belang verstaan moet worden is niet gedefinieerd.

Kanttekeningen bij het erfpachtinstrument

Met ingang van 1 januari 2008 is het mogelijk om voor bepaalde aangewezen gebieden het eeuwigdurende erfpacht om te zetten naar vol eigendom. De erfpachters kunnen de gemeente verzoeken om het bloot eigendom te kopen. Daar waar dit heeft plaatsgevonden verliest de gemeente haar privaatrechtelijke sturingsinstrument, zodat

² Deze bepaling voert dus verder dan het in Boek 5 artikel 97 BW geformuleerde: 'Indien vijf en twintig jaren na de vestiging van de erfpacht zijn verlopen, kan de rechter op vordering van de eigenaar of de erfpachter de erfpacht wijzigen of opheffen op grond van onvoorziene omstandigheden, welke van dien aard zijn dat naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de akte van vestiging niet van de eigenaar of de erfpachter kan worden geveerd'. De AB 1986 herzien 1993 geeft als eenzijdige beëindigingsgrond 'redenen van algemeen belang' wat beter toepasbaar wanneer de overheid grondeigenaar is .

de invloed via dit instrument op de integrale aanpak van de herontwikkeling geleidelijk afneemt.

Twee-wegenleer

Daarnaast speelt hier het juridische leerstuk van de 'twee wegenleer':

De Hoge Raad heeft in het Windmillarrest de vraag beantwoord in hoeverre de overheid vrij is in de keuze van publiek- of privaatrechtelijke instrumenten voor het bereiken van publiekrechtelijke doelen. De Hoge Raad stelde dat het gebruik maken van aan het privaatrecht ontleende bevoegdheden door de overheid, zoals het uitoefenen van eigendoms- (waaronder dus ook erfpacht-) bevoegdheden niet mag leiden tot een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling. Om te kunnen vaststellen of er sprake is van een onaanvaardbare doorkruising zal de rechter kijken naar:

- de inhoud en de strekking van de regeling
- de wijze waarop en de mate waarin binnen de regeling de belangen van de burgers zijn beschermd
- de mogelijkheid voor de overheid om met de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat te bereiken als met de privaatrechtelijke regeling.

Het Lelystad- en het Chida-arrest laten toe dat in gronduitgifteovereenkomsten een meer gedetailleerde of zelfs van het bestemmingsplan afwijkende regelingen voor het gebruik van de grond mag worden opgenomen. Ten aanzien van de privaatrechtelijke rol van de overheid (gronduitgifte en erfpacht) in relatie tot de publiekrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening concludeerde de Hoge Raad in het Lelystad-arrest als volgt: "dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet in de weg staat aan het opnemen van voorwaarden omtrent grondgebruik in overeenkomsten, ook niet als door of krachtens de voorwaarden in bepaalde gevallen gebruik van de grond wordt beperkt of verboden dat volgens het vigerende bestemmingsplan in het algemeen geoorloofd is.."

In latere arresten heeft de Hoge Raad de hierboven ontstane privaatrechtelijke vrijheden echter ingeperkt. De belangrijkste ontwikkelingen hierin zijn:

- Het onder de "oude" Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) direct koppelen van de rechtmatigheid van exploitatieovereenkomsten aan het bestaan en de inhoud van een grondexploitatieverordening (het Uden-arrest, HR februari 1996, NJ 1996,608).
- Bij de invoering van nieuwe regelgeving op het terrein van stedelijke ontwikkeling en beheer is het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten door de overheid bewust ingeperkt. Een sprekend voorbeeld hiervan is artikel 122 Woningwet, dat ziet op het verlenen van bouwvergunningen in relatie tot het Bouwbesluit. De Woningwet staat niet toe dat bij de publiekrechtelijke regeling over woonkwaliteit aanvullend gebruik wordt gemaakt van het privaatrechtelijke instrument erfpacht.
- Bij de invoering van het BW in 1992 is in artikel 3:14 bepaald dat een privaatrechtelijke bevoegdheid niet in strijd met regels van publiekrecht mag worden uitgeoefend. Daarnaast gelden de (bestuursrechtelijke) algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook voor het privaatrechtelijk handelen door de overheid.

Recht op zelfrealisatie bij erfpacht

Daarnaast is het begrip zelfrealisatie een erkend recht van grondeigenaren. Het is voer voor juristen om uitspraak te doen over de strijdigheid die de privaatrechtelijke erfpachtvoorwaarden oproepen bij een vroegtijdige beëindiging van het erfpacht om redenen van algemeen belang in relatie tot sterke positie van grondeigenaren in geval van dreiging via de bestuursrechtelijke Onteigeningswet.

Hierbij neem ik als uitgangspunt dat een erfpachter in een herontwikkelingssituatie met succes een beroep op zelfrealisatie moeten kunnen doen. Het eenzijdige besluit van de gemeente om het erfpacht om redenen van algemeen belang te beëindigen zou, volgens het 'tweewegenleerstuk' tot een onaanvaardbare doorkruising van de bestuursrechtelijke regeling, die een vergelijkbaar doel nastreeft leiden.

Het erfpachtstelsel samengevat

- erfpachtvoorwaarden volgen het bestemmingsplan. De erfpachtvoorwaarden mogen echter beperkende voorwaarden ten opzichte van het bestemmingsplan gestelde eisen bevatten.
- een herziening van een bestemmingsplan en het daardoor ontstaan van nieuwe bouwmogelijkheden geeft erfpachters de mogelijkheid om de gemeente te verzoeken om in te stemmen met de wijziging van de erfpachtvoorwaarden.
- de wijziging van de erfpachtvoorwaarden is in juridische zin de vestiging van een nieuw recht, waarbij het bestaande recht beëindigt wordt.
- de algemene bepalingen stellen de gemeente in staat om de ontstane meerwaarde van de grond middels een suppletie aan de erfpachter in rekening te brengen.
- de erfpachter is verplicht om de grond binnen de overeengekomen termijn te bebouwen.

De gemeente heeft zich met de hernieuwde gronduitgifte (vestiging van het erfpacht met nieuwe voorwaarden) verzekerd van het kostenverhaal.

Hierbij wel de algemeen voor gronduitgiften van toepassing zijnde kanttekening, dat nog maar de vraag is of de kosten voor de openbare voorzieningen tot uiting komen in de gestegen marktwaarde van de grond en gewijzigde bestemming.

De gemeente lijkt via de erfpachtvoorwaarden de fasering van de uitvoering van het bouwplan via de privaatrechtelijke weg afdoende te kunnen regelen.

4. Empirisch onderzoek

In dit deel doe ik aanvullend onderzoek naar de werking van de afdeling grondexploitatie bij drie Haagse praktijkgevallen. De cases verschillen in schaalniveau (postzegelplan, herstructurering woongebied, transformatie van een bedrijventerrein naar een gemengd gebied).

In elk van de cases zullen de volgende vragen worden beantwoord.

Hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

Deelvraag 1.

Hoe verhoudt het nieuwe instrumentarium (kostenverhaal) zich tot bestaande erfpachtcontracten?

Deelvraag 2.

Wat is de rol van de gemeente gezien vanuit het begrip ontwikkelingsplanologie (regie, kaderstellend en verantwoordelijkheden)?

Deelvraag 3.

In hoeverre biedt het nieuwe instrumentarium voor- en nadelen voor de betrokken marktpartijen in de binnenstedelijke opgave (m.n. woningcorporaties)?

Deelvraag 4.

Welke aanbevelingen zijn mogelijk om binnen de kaders van de Wro de binnenstedelijke herstructureringsopgave te bevorderen?

Deelvraag 5.

Kan de introductie van nieuwe grondbeleidsinstrumenten de binnenstedelijke herstructureringsopgave bevorderen?

4.1 Casestudy 1: Astorialocatie (kleine belastingkantoor)

Deze locatie is gesitueerd op de westelijke hoek van de Stationsweg en het Stationsplein waar nu nog het voormalige 'kleine' besloten belastingkantoor staat. In de gebiedsvisie Holland Spoor en omgeving (Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling 2008) wordt de bestaande situatie als volgt beschreven: "door het introverte karakter van het gebouw en het ontbreken van publieksfuncties in de plint is geen sprake van een aantrekkelijke entree naar de binnenstad. Ook is de verblijfskwaliteit onvoldoende". De doelstelling voor de hoekpunten van het Stationsplein zijn volgens de gebiedsvisie:

- versterken entree van de route naar de binnenstad;
- verbeteren verblijfskwaliteit Stationsweg en Stationsplein;
- Toename en differentiatie woningvoorraad;
- Versterken centrumstedelijk karakter van de locatie.

De door de gemeente gewenste ontwikkeling voorziet in een herontwikkeling van de hoekpunten. Een hoogteaccent op beide hoeken is wenselijk (maximaal 40 meter). Op de begane grond moeten publieksgerichte functies in de vorm van horeca en kleinschalige detailhandel gericht op reizigers en bezoekers aan de Haagse binnenstad worden gerealiseerd. Voor het ontwerp is een hoge architectonische kwaliteit van groot belang. De locatie dient in samenhang met het Belastingkantoor op de oostelijke hoek te worden ontwikkeld.

Het vigerende bestemmingsplan van de locatie is 'kantoren' en de maximale bouwhoogte is 20 meter.

De eigenaar van het huidige gebouw is de Geste Groep (die in de nabije omgeving meer vastgoed in bezit heeft).



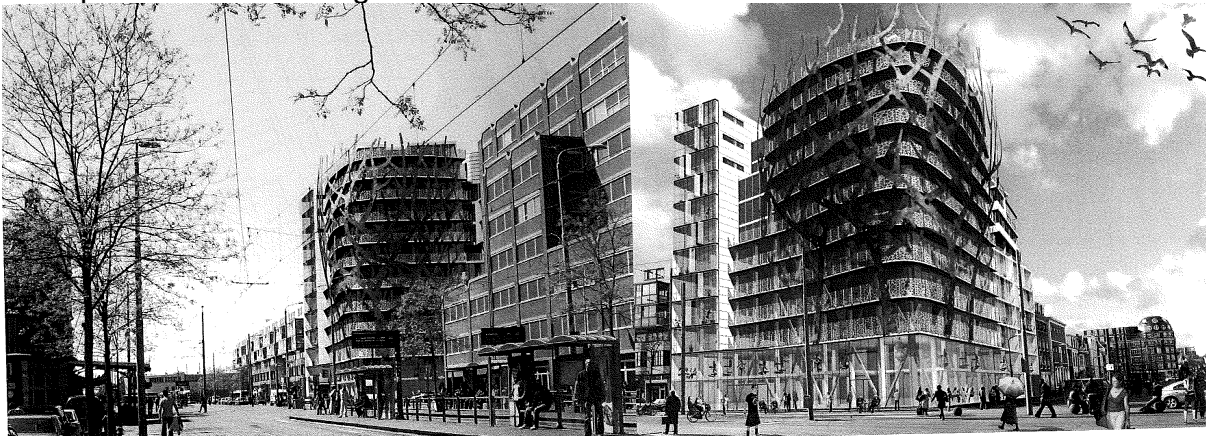
Figuur 5: huidige situatie

De eigenaar heeft in 2009 een plan ontworpen. In dit plan wordt het bestaande kantoor volledig gestript en aan het gebouw worden zes etages toegevoegd. In de nieuwe bestemming komen op de eerste twee lagen horeca en voorzieningen, de overige etages worden bestemd voor 53 woningen.

Aan de gevel van het pand wordt in het planvoorstel een reusachtige stalen boom bevestigd waarvan de takken tot boven het dak “groeien”.

In de zin van de Wro voldoet het voorstel van de eigenaar aan de definitie van een bouwplan.

Het is duidelijk: het bouwplan is gericht op herontwikkeling van het bestaande pand. De uitbreiding bestaat uit toevoegen van extra bouwlagen, de kavelgrenzen blijven intact. De ontwikkeling van dit postzegelplan voorziet niet in een kostenpost voor de aanleg van openbare voorzieningen.



Figuur 6: voorgesteld bouwplan

Het plan kreeg akkoord van de Welstandscommissie en de aanvraag voor de bouwvergunning lag klaar om ingediend te worden.

Om de bouwvergunning te kunnen verlenen voor een plan wat afwijkt van het vigerende bestemmingsplan dient de gemeente een ruimtelijk besluit te nemen. Dit kan de herziening van het bestemmingsplan zijn of omwille van de snelheid een projectbesluit. In beide gevallen is de Grondexploitatiewet van toepassing. Dit betekent dat de gemeente moet kunnen aantonen dat het plan economisch uitvoerbaar is. Tevens moet de gemeente zich verzekeren van het kostenverhaal; de Wro gaat er in de huidige opzet nog aan voorbij dat in een situatie als deze geen sprake is van fysieke investeringen in de openbare ruimte door de gemeente.

De gemeente en de zelfrealisator moeten in onderhandeling treden om een exploitatieovereenkomst te sluiten, waarin ook het kostenverhaal geregeld wordt. De gemeente maakt vooraf een grove berekening wat richting geeft voor het beoogde onderhandelingsresultaat. In de berekening worden de grondslagen gehanteerd, die ook leidend zijn voor het opstellen van een exploitatieplan. Het exploitatieplan moet vastgesteld worden indien de gemeente en de zelfrealisator niet tot overeenstemming komen in de anterieure fase.

Al tijdens de onderhandeling in de anterieure fase stuit de gemeente op het bepalen van de inbrengwaarde van het niet in bezit van de gemeente zijnde vastgoed. De Wro dwingt de gemeente namelijk om het exploitatieplan op te stellen alsof de gemeente het plan realiseert (een fictieve vorm van actief grondbeleid).

Dit betekent dat de gemeente start met het bepalen van de kosten die gemaakt moeten worden indien het te herontwikkelen vastgoed door de gemeente verworven moet worden. De eigenaar zal, als redelijk handelend persoon, weten dat de gemeente uiteindelijk tot onteigening zal moeten overgaan. Met andere woorden hoe langer een eigenaar wacht met het verkopen van zijn bezit aan de gemeente, hoe groter de kans wordt dat hij een hoge prijs kan bedingen. Voorzichtigheidshalve zal de gemeente de verwervingskosten gaan ramen op dit 'worst case scenario', wat de hoogte zal zijn van de volledige schadeloosstelling (inclusief inkomens- en vermogensschade).

De grondopbrengsten raamt de gemeente conform de bestaande residuele methodiek, waarbij de marktwaarde van de toekomstige bestemming als uitgangspunt geldt. Er is in die zin geen doorberekening van de kosten (inbrengwaarde, planbegeleidingskosten en kosten voor openbare voorzieningen) naar de opbrengsten in de exploitatieopzet.

In de case Astorialocatie was de uitkomst van het globale exploitatieplan alleen al op het verschil tussen de geraamde inbrengwaarde ten opzichte van de geraamde grondopbrengsten fors negatief. Voor wat betreft de onderhandelingspositie van de gemeente betekende dit dat alleen medewerking aan de bestemmingswijziging verleend kon worden, indien de eigenaar bereid was om in de anterieure fase tot overeenstemming te komen over het kostenverhaal. Vanuit die gedachte was een bedrijfskundige benadering van het bouwplan meer gerechtvaardigd. Het bepalen van de eventueel aan de gemeente te betalen exploitatiebijdrage is dan berekend vanuit de werkelijk te maken kosten. Dit is mogelijk indien de eigenaar en de gemeente bereid zijn om naar elkaar toe openheid te verschaffen over de reële kosten. De inbrengwaarde zou dan bepaald moeten worden door hetgeen de eigenaar in werkelijkheid opoffert om het te plan te realiseren. Ergo: de boekwaarde (historische verkrijgingsprijs minus de afschrijvingen) of eventueel de huidige gebruikswaarde, waarbij meegenomen moet worden dat het huidige pand een weinig courante positie heeft op de Haagse kantorenmarkt.

Het dilemma is nu duidelijk:

- een door de gemeente gewenste ontwikkeling
- een initiatief van de eigenaar van het pand
- de noodzaak om het bestemmingsplan te herzien
- een verplichting aan de gemeente om zich te verzekeren van het kostenverhaal
- een globale exploitatieberekening, vanuit de fictie dat de gemeente de ontwikkeling via actief grondbeleid vorm geeft;
- deze fictie resulteert in een fors negatief plan voor de gemeente.
- de gemeente zal het (fictieve) tekort moeten aanvullen uit de algemene middelen, indien niet tot overeenstemming wordt gekomen in de anterieure fase
- de economische uitvoerbaarheid komt onnodig onder druk te staan in een plan wat zowel door de eigenaar/ontwikkelaar als de gemeente gewenst is.

Uitgangspunt van de gemeente bij de onderhandeling met de eigenaar/initiatiefnemer is in dit geval beperkt tot medewerking aan het plan, onder de voorwaarde dat de eigenaar dit volledig voor eigen rekening en risico zal moeten uitvoeren.

Dus geen gemeentelijke bijdrage aan het plan. Bij het vaststellen van een exploitatieplan wordt het tekort zichtbaar en kan de eigenaar de bijdrage afdwingen.

In dit verband is de inzet van het ambtelijk apparaat en de dekking van de kosten (uren en taxaties) nog niet meegenomen. Een deel van de kosten kan eventueel uit de te ontvangen bouwleges gedekt worden.

Beantwoording van de hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

In deze casus concludeer ik dat de afdeling Grondexploitatie niet bruikbaar is om de beoogde doelstelling te behalen. Het exploitatieplan als “stok achter de deur” om onwillige zelfrealisatoren te dwingen om bij te dragen aan de kosten voor openbare voorzieningen werkt in tegengestelde richting. Dit is voornamelijk te wijten aan de fictie dat de gemeente een exploitatieplan opstelt als ware zij zelf de ontwikkelaar. De post inbrengwaarde leidt hierdoor tot een negatief exploitatiesaldo. De gemeente kan hierdoor hooguit in de anterieure fase op basis van vrijwilligheid overeenstemming met de eigenaar bereiken, maar dat was onder de oude Wro ook al mogelijk.

Deelvraag 1:

Hoe verhoud het nieuwe instrumentarium (kostenverhaal) zich tot bestaande erfpachtcontracten?

Deze vraag is niet van toepassing aangezien de eigenaar het volle eigendom van de locatie in bezit heeft

Deelvraag 2:

Wat is de rol van de gemeente gezien vanuit het begrip ontwikkelingsplanologie (regie, kaderstellend en verantwoordelijkheden)?

De gemeente zal terughoudend zijn met het verlenen van medewerking aan dit initiatief. Als voorwaarde geldt dat in de anterieure fase een exploitatieovereenkomst gesloten moet zijn, voordat de gemeente medewerking verleent aan het herzien van het bestemmingplan.

Deelvraag 3:

In hoeverre biedt het nieuwe instrumentarium voor- en nadelen voor de betrokken marktpartijen in de binnenstedelijke opgave (met name woningcorporaties)?

De marktpartij heeft in dit geval zelf het initiatief genomen en kan met de gemeente privaatrechtelijke afspraken maken over bijvoorbeeld de fasering. De gemeente kan echter niet in het privaatrechtelijke contract de toezegging doen dat het bestemmingplan binnen een afgesproken termijn aangepast zal worden. Dit is een publiekrechtelijke aangelegenheid waarin de gemeenteraad het laatste woord heeft. Daarnaast zal de gemeente een anterieure overeenkomst met ontwikkelaar verlangen, eventueel gekoppeld aan de bereidheid van de gemeente om mee te werken aan de

wijziging van het bestemmingsplan. In die zin biedt het nieuwe instrumentarium geen voordelen ten opzichte van de situatie zoals die onder de oude WRO was.

Omdat de ontwikkeling past in de gemeentelijke gebiedsvisie kan een eigenaar er voor kiezen om te wachten met de ontwikkeling. Dit verstevigt zijn onderhandelingspositie naar mate de drang van de gemeente om het gebied te ontwikkelen groter wordt. De eigenaar weet dat in de posterieure fase een bijdrage aan de ontwikkeling van zijn vastgoed te halen is.

Deelvraag 4:

Welke aanbevelingen zijn mogelijk om binnen de kaders van de Wro de binnenstedelijke herstructureringsopgave te bevorderen?

Het voornoemde wetsvoorstel 'kruimelgevallen' blijkt in deze casus uitsluitend te bieden. De ontwikkeling is een duidelijk voorbeeld dat de verplichting tot kostenverhaal zoals het bedoeld is in de Wro totaal niet van toepassing is, aangezien in dit bouwplan nauwelijks kosten voor openbare voorzieningen gemaakt worden.

Deelvraag 5:

Kan de introductie van nieuwe grondbeleidsinstrumenten de binnenstedelijke herstructureringsopgave bevorderen?

Bij aanneming van het wetsvoorstel is deze vraag niet meer van toepassing. Mocht dit in de praktijk niet lukken, dan zal nog eens kritisch naar de bepaling van de post inbrengwaarde in exploitatieplannen gekeken moeten worden. Een mogelijkheid is om de kostenpost facultatief in de kostensoortenlijst op te nemen. De gemeente heeft dan de vrijheid om de inbrengwaarde niet mee te nemen, zodat het kostenverhaal zich toespitst op de kosten waarvoor de afdeling Grondexploitatiewet oorspronkelijk bedoeld was, te weten de kosten voor openbare voorzieningen. Een andere oplossing is om de koppeling tussen de afdeling grondexploitatie en de Onteigeningswet los te laten, zodat de inbrengwaarde geraamd wordt aan hand van de huidige gebruiks danwel boekwaarde of de toekomstige bestemmingswaarde.

De contouren van een mogelijke wet op de stedelijke herverkaveling zou eventueel ook soelaas kunnen bieden om deze ontwikkeling financieel rendabel te kunnen maken. In dat geval zal het plan niet als een autonome inbreidingslocatie beschouwd moeten worden, maar onderdeel zijn van een groter exploitatiegebied.

4.2 Casestudy 2: Haveltestraat

In het herstructureringsgebied Den Haag Zuidwest ligt het gebied rond de Haveltestraat. Het gebied wordt begrensd door de Melis Stokelaan en de Steenwijklaan aan de ene kant en aan de andere kant door de Leyweg en de Leggelostraat. Het plan is onderverdeeld in 4 deelgebieden (te weten de Melis Stokelaan, het binnengebied aan de Coevordenstraat, de Singel en het Koorenhuis) en omvat de vervanging van de circa 628 bestaande woningen door 624 nieuwbouwwoningen. De 624 nieuwbouwwoningen zijn onderverdeeld in:

- 461 appartementen/maisonnetes
- 163 eengezinswoningen, waarvan enkele een woon/werkfunctie krijgen.

Het parkeren wordt grotendeels onder de woningen middels ondergrondse voorzieningen opgelost. In totaal worden er 822 parkeerplaatsen teruggebracht in de wijk.

In de zin van de Wro voldoet het plan aan de definitie van bouwplan.

Als aanjager in het gebied bouwt de gemeente in eigen beheer aan de Leyweg een nieuw stadsdeelkantoor met een hoge architectonische kwaliteit. In het complex zullen nog eens 49 luxe huurappartementen gerealiseerd worden. Ondanks de ongetwijfeld positieve bijdrage van deze ontwikkeling aan het gebied laat ik de gemeentelijke vastgoedontwikkeling voor de behandeling van de casus verder buiten beschouwing.



Figuur 7: stadskantoor Leyweg in aanbouw (2010)

Het eigendom van de bestaande bebouwing is in handen van drie woningcorporaties te weten HaagWonen, Vestia en Staedion. Deze corporaties hebben gezamenlijk vrijwel de gehele Haagse sociale woningvoorraad in eigendom.

Bovendien zijn deze drie corporaties contractpartijen van de prestatieafspraken, die met de gemeente Den Haag in het kader van de herstructurering zijn gesloten.

In de prestatieafspraken hebben de gemeente en drie grote corporaties, die in Den Haag actief zijn, de herstructureringsopgave als een gezamenlijke doelstelling gedefinieerd. Het initiatief is daarom niet aan een partij toe te wijzen. De prestatieafspraken worden per herstructureringsgebied uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst. Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is een bedrijfsmatige exploitatieopzet.

De financiële haalbaarheid van het plan bleek tijdens de onderhandelingen voor het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst al snel een knelpunt. Op gezamenlijk verzoek van alle partijen heeft het onafhankelijke adviesbureau Akro Consult het financiële beeld bij de gebiedsontwikkeling Haveltestraat en omgeving geïnventariseerd. De volgende elementen spelen hierbij een rol:

- De inbrengwaarde van het eigendom van de corporaties in de gebiedsontwikkeling. Een optimalisatie van het plan bleek mogelijk indien de corporaties akkoord zouden gaan met het hanteren van de bedrijfswaarde als inbrengwaarde te hanteren. Concreet betekende dit dat de vastgoedexploitatie (huuropbrengsten en exploitatielasten) niet in de berekening meegenomen zouden worden.
- De kosten openbare ruimte: Een optimalisatie bleek mogelijk bij een versobering van de openbare ruimte en het verkleinen van de grenzen van het exploitatiegebied.



Figuur 8: huidige situatie Haveltestraat (foto Harry van Reeken, 2004)

De optimalisatievoorstellen zouden het voorzienbare tekort met circa € 9 mio verminderen.

De overige gesignaleerde knelpunten waren:

- Onrendabele top van de sociale huurwoningen;
- Stichtingskosten van de appartementen;
- Stichtingskosten van de parkeervoorzieningen.

Op dit moment zijn de partijen nog in overleg over het bouwplan. De verschillen van inzicht over de stichtingskosten en de onrendabele toppen van de sociale huurwoningen zijn nog steeds een discussiepunt. Daarnaast is door een lokaal makelaarskantoor een markttoets uitgevoerd op het voorgenomen programma. Uit de bevindingen van de makelaar komt naar voren dat optimalisaties gevonden moeten worden in goedkopere parkeeroplossingen en minder appartementen in verband met de afzetbaarheid in de markt.

De introductie van de Wro per 1 juli 2008 heeft in de verhouding tussen partijen niet veranderd. De prestatieafspraken zijn in dat opzicht nog steeds leidend. De gemeente maakt geen gebruik van de ter beschikking staande instrumenten om de ontwikkeling af te dwingen. De nog vast te stellen samenwerkingsovereenkomst zal in Wro-termen als anterieure overeenkomst worden aangemerkt. Voor het planproces betekent dit dat eerst overeenstemming tussen partijen bereikt moet zijn, voordat het bestemmingsplan herzien wordt. Dit om te voorkomen dat partijen onbedoeld in de posterieure fase geraken en de onderhandelingsvrijheid (met name van gemeentelijke kant) beperkt wordt.

Beantwoording van de hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

In deze casus concludeer ik dat de afdeling Grondexploitatie niet gebruikt wordt om de beoogde doelstelling te behalen.

De vraag in dit onderzoek is of het instrumentarium van de grondexploitatie bruikbaar is om de onderhandelingen te versnellen. Een analyse is snel te maken.

Het door de gemeente eenzijdig vaststellen van een herzien bestemmingsplan met een gelijktijdig exploitatieplan zou geen uitkomst bieden. Het voorzienbare exploitatietekort zou door het bepalen van de inbrengwaarden conform de uitgangspunten van de Onteigeningswet tot ongekende hoogte doen stijgen. De eerdergenoemde optimalisatieslagen in de inbrengwaarde wordt hierdoor teniet gedaan. Sterker nog het tekort loopt verder op doordat ook in dit geval de volledige schadeloosstelling geraamd zal worden.

De ontwikkeling zou ongetwijfeld versneld worden indien de gemeente in staat was en ook bereid zou zijn om het tekort in het exploitatieplan aan te vullen met eigen middelen. De tekortlocaties, die uit de berekening van het exploitatieplan blijken, kunnen een exploitatiebijdrage van de gemeente aan de ontwikkeling verwachten. Dit is

echter geen reëel scenario aangezien de middelen ontbreken en de gemeente niet tot een vrijwel onverantwoorde bijdrage aan een gebiedsontwikkeling zal bijdragen.

Deelvraag 1:

Hoe verhoudt het nieuwe instrumentarium (kostenverhaal) zich tot bestaande erfpachtcontracten?

Wanneer de gemeente en corporaties de prestatieafspraken los laten, komen zij als grondeigenaar en erfpachter tegenover elkaar te staan. De gemeente zou in dat geval de aansturing via de privaatrechtelijke weg, te weten de algemene erfpachtvoorwaarden kunnen aansturen. Dit is echter tot nu toe slechts een theoretische mogelijkheid, in de praktijk is het ondenkbaar dat de gemeente en corporaties het harmoniemodel los laten en zich terugtrekken in een formeel juridische opstelling naar elkaar.

Deelvraag 2:

Wat is de rol van de gemeente gezien vanuit het begrip ontwikkelingsplanologie (regie, kaderstellend en verantwoordelijkheden)?

De vigerende prestatieafspraken zijn leidend in de herstructureringsgebieden. In de prestatieafspraken zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de corporaties duidelijk verdeeld. In de kern is de gemeente faciliterend en zijn de corporaties leidend in de uitvoering van de herstructureringsprojecten.

Deelvraag 3:

In hoeverre biedt het nieuwe instrumentarium voor- en nadelen voor de betrokken marktpartijen in de binnenstedelijke opgave (met name woningcorporaties)?

Het instrumentarium wordt in de herstructureringsprojecten met de woningcorporaties nauwelijks toegepast. De werkwijze, zoals die voor de invoering van de Wro al bestond, wordt onverminderd doorgezet. Hooguit nieuw is dat de samenwerkingsovereenkomsten tevens aangemerkt (moeten) worden als anterieure overeenkomsten. Hiermee wordt voldaan aan de (in dit verband louter formele) eis dat het kostenverhaal anderszins verzekerd is.

Deelvraag 4:

Welke aanbevelingen zijn mogelijk om binnen de kaders van de Wro de binnenstedelijke herstructureringsopgave te bevorderen?

Het knelpunt inbrengwaarde is ook in deze casus nadrukkelijk aanwezig. De kostenpost drukt zwaar op het negatieve exploitatiesaldo. Alleen op basis van vrijwilligheid (in de anterieure fase) kunnen partijen flexibeler omgaan met de waarderingsgrondslag van het in te brengen vastgoed. Hierin kunnen de benodigde optimalisaties gevonden worden.

Deelvraag 5:

Kan de introductie van nieuwe grondbeleidsinstrumenten de binnenstedelijke herstructureringsopgave bevorderen?

Verdichten, verbeteren, vernieuwen....verevenen?

De werking van de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

De contouren van een mogelijke wet op de stedelijke herverkaveling zou eventueel ook soelaas kunnen bieden om deze ontwikkeling financieel rendabel te kunnen maken. In dat geval zal het plan niet als een autonome inbreidingslocatie beschouwd moeten worden, maar onderdeel zijn van een groter exploitatiegebied.

4.3 Casestudy 3: Regentesse-Zuid

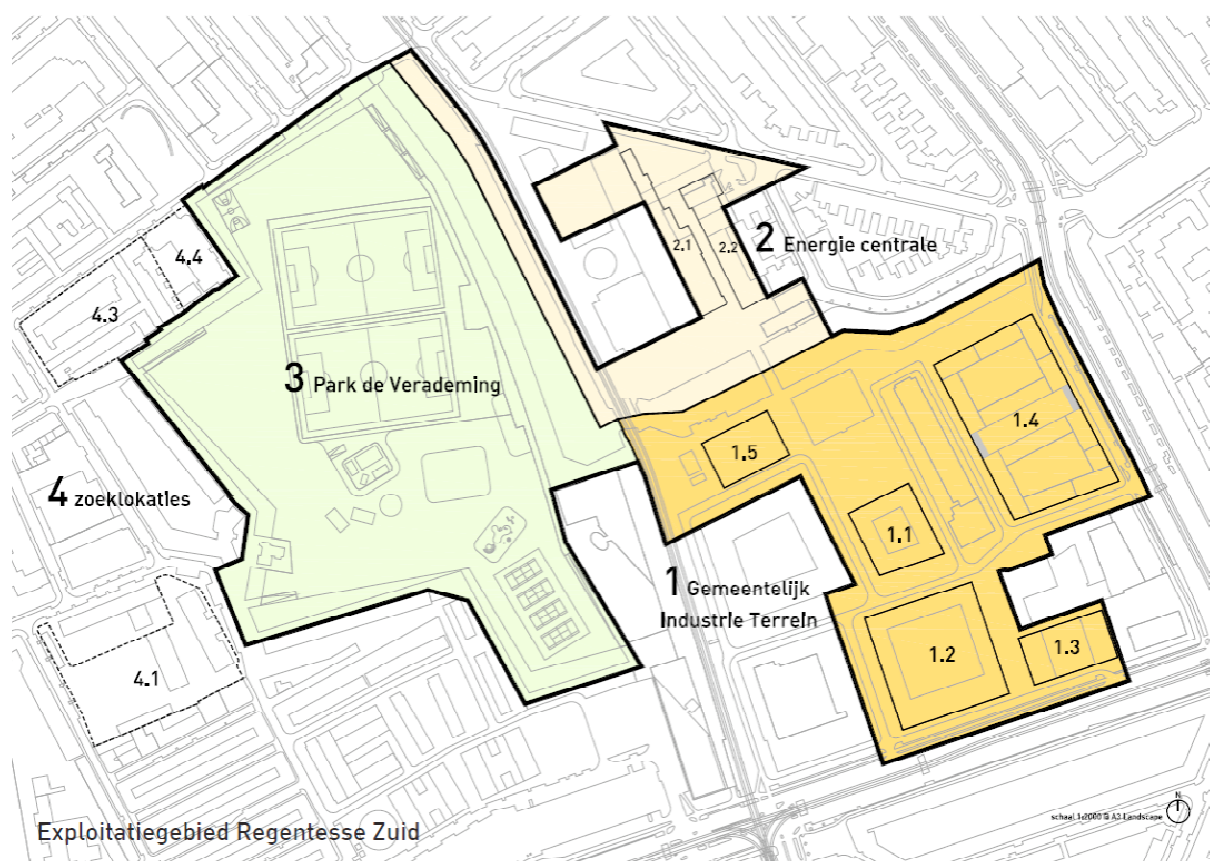
Regentesse-Zuid ligt aan de centrumzijde van het Regentessekwartier en grenst aan de wijk Transvaal. De Haagse binnenstad met haar vele voorzieningen ligt op loopafstand. Zowel het strand als de Haagse markt is dichtbij. Regentesse-Zuid wordt begrensd door twee hoofdverbindingswegen: de Loosduinseweg en de Noordwest Buitensingel. De laatstgenoemde is onderdeel van de CentrumRing. Haltes van twee tramverbindingen (lijn 2 en 11) en twee Randstadrailverbindingen (lijn 3 en 4) zijn dichtbij. Park De Verademing ligt ten westen van tramlijn 11.

Het totale plangebied heeft een omvang van ca. 15 ha. Het gebied is grof ingedeeld in drie deelgebieden:

- Park de Verademing (herinrichting, groen)
- Cultuurstraat/EON Centrale (lichtgeel)
- Gemeentelijk Industrie Terrein (woningen, donkergeel)

Het exacte programma is nog niet vastgesteld. In 2009 hebben de gemeente en woningcorporatie Staedion een intentieovereenkomst gesloten. In de intentieovereenkomst staat ten aanzien van het te ontwikkelen programma het volgende vermeld:

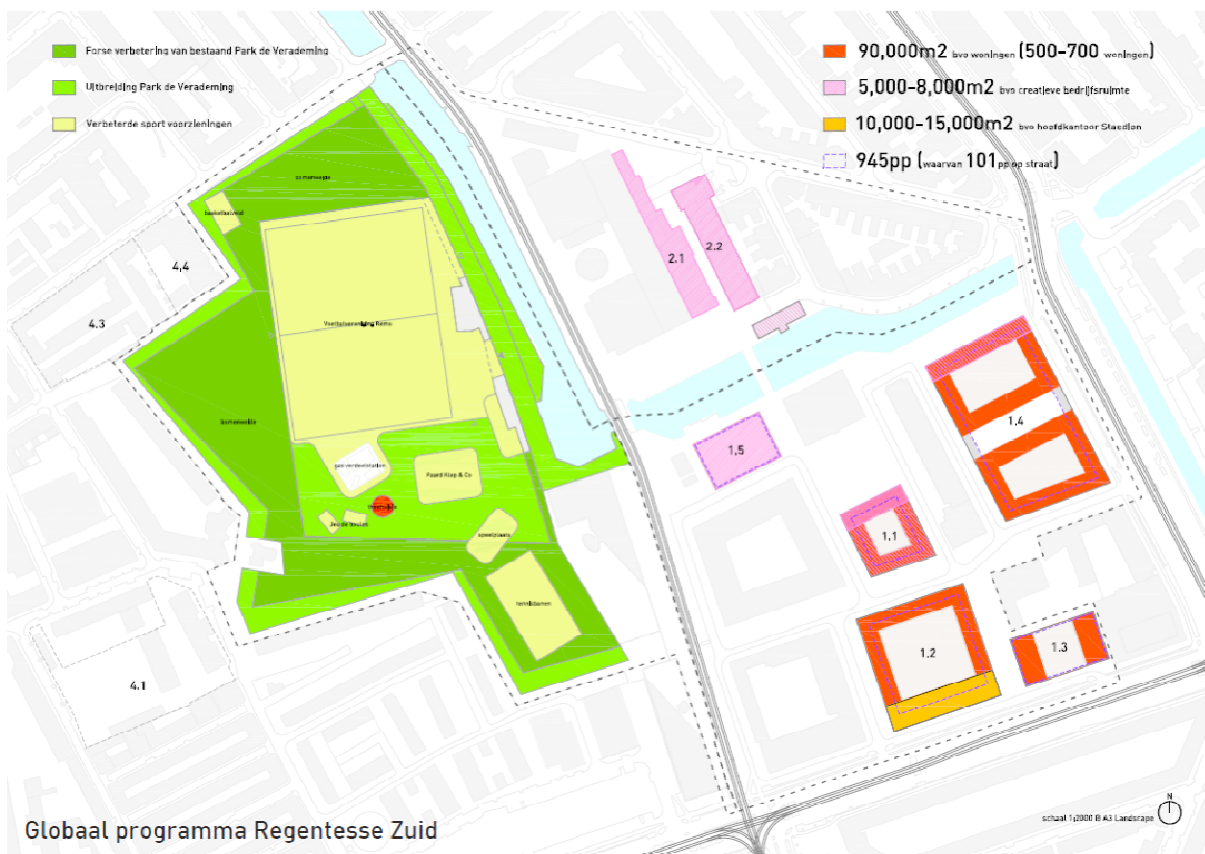
“ Staedion en de Gemeente de intentie hebben de herontwikkelplannen Regentesse Zuid om te vormen tot een eigentijds, centrumstedelijk woonmilieu met sterke creatieve bedrijvigheid en een unieke recreatievoorziening in de vorm van Park de Verademing.; De (..) herontwikkelingsplannen zien op realisatie van woningen, culturele en creatieve bedrijfsruimte, commerciële en zakelijke ruimten, gebouwde parkeervoorzieningen, herinrichting van het park De Verademing en aanleg/inrichting van de openbare ruimte (hierna gezamenlijk te definiëren als ‘het Project’);



Figuur 9: Regentesse Zuid

Het volgende programma is in deze haalbaarheidsanalyse gehanteerd:

- 600 woningen, waarvan 30% sociaal
- 10.000 m² bvo commercieel vastgoed (hoofdkantoor Staedion) aan de Loosduinseweg
- 1.400 m² bvo cultureel vastgoed
- 716 parkeerplaatsen
- 102.000 m² herinrichting/aanleg openbare ruimte met verschillende kwaliteitsniveaus.



Globaal programma Regentesse Zuid
 Figuur 10: globaal programma Regentesse Zuid

Ruimtegebruik

Omschrijving	Absoluut (m2)	Relatief (%)
Uitgeefbaar	22.642	15%
Te handhaven	36.787	24%
Openbaar gebied	92.100	61%
Totaal	151.529	

De gemeente en Staedion beschikken over alle gronden en opstallen in het gebied en kunnen als gezamenlijke initiatiefnemers gezien worden. Het plan komt voort uit de Raamovereenkomst Investeringsprogramma Krachtwijken van 17 april 2008.

De gemeente en Staedion hebben gezamenlijk de haalbaarheid van het project onderzocht. Het project kent op basis van deze haalbaarheidsstudie een fors tekort. Ter dekking van het tekort doen partijen conform de business-case krachtwijken een bijdrage in de grondexploitatie.

Het resterende tekort dient te worden gedekt door nog overeen te komen planoptimalisaties, waaronder de waardering van het door partijen in te brengen binnen het projectgebied Regentesse Zuid bestaande vastgoed en het omzetten van sociale huurwoningen in marktwoningen.

In deze haalbaarheidsanalyse is voor de grondexploitatiekosten gerekend met de kostenramingen van de gemeente (behalve bij een deel van de verwerving en gebouwd parkeren), en voor de opbrengstenkant gerekend met de ramingen van Staedion.

In de bovengenoemde exploitatiebegroting zijn de volgende uitgangspunten aangehouden:

- Staedion brengt haar panden in tegen huidige marktwaarde (incl. uitplaatsingskosten);
- Gemeente brengt haar panden in tegen boekwaarde;
- De gemeente brengt de 'winst' van de verkoop uit haar panden direct in de gebiedsontwikkeling.
- Het nieuwe woonprogramma bevat 30% sociaal;

Het deelgebied van de EON-centrale kent een saldoneutrale ontwikkeling; De kwaliteit van de openbare ruimte is Residentiekwaliteit (zoals gedefinieerd in het Handboek Openbare Ruimte van de gemeente Den Haag), behalve bij Constant Rebecqueplein en Esperantoplein waar het hoogste kwaliteitsniveau wordt gehanteerd (Cultuurstraten). De herinrichting van het park De Verademing wordt uitgevoerd door de gemeente.

Er is zo weinig mogelijk ondergronds parkeren in het gebied (ook niet in het park); De totale ontwikkeling vindt gefaseerd plaats van 2010 tot 2019; De kostenstijging van de verwerving is 0% (i.p.v. de gebruikelijke 2%).



Figuur 11: uitruilen grondpositie noodzakelijk voor ontwikkeling of drempel?

Beantwoording van de hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

Bij een 100% private ontwikkeling van Staedion zou de gemeente de panden inbrengen in de gebiedsexploitatie tegen marktwaarde, vermeerderd met overdrachtsbelasting. De 'winst' die de gemeente hierdoor zou creëren kan de gemeente ten gunste laten komen van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling.

De strategie om het gebied gezamenlijk te ontwikkelen, zonder voorafgaande grondtransacties over en weer opent in deze casus de mogelijkheid om optimalisaties te vinden in met name de inbrengwaarden. Gezien het forse exploitatietekort is deze flexibiliteit nodig om het plan haalbaar te maken. In feite voeren partijen een gezamenlijke 'open' grondexploitatie, waarin ieder zijn eigen gebiedsdelen herontwikkelt. De afspraken en financiële verrekeningen worden in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. De samenwerkingsovereenkomst geldt tevens als anterieure overeenkomst en de financiële verrekening krijgt als juridische titel exploitatiebijdrage. Het op vrijwillige basis afspraken maken over samenwerking en verrekening van kosten onder de noemer exploitatiebijdrage is de gebruikelijke praktijk bij herontwikkelingen waarin woningcorporaties deelnemen. De afdeling grondexploitatie mist haar werking omdat de ontwikkelingsopgave een negatief exploitatiesaldo heeft. Het kostenverhaal via een exploitatieplan ('stok achter de deur') werkt in deze casus averechts.

Deelvraag 1:

Hoe verhoud het nieuwe instrumentarium (kostenverhaal) zich tot bestaande erfpachtcontracten?

In het gebied is een gering deel van de huidige bebouwing in erfpacht uitgegeven aan Staedion. Overige delen zijn in volle eigendom van Staedion en de gemeente. Het erfpachtinstrument kan daarom niet voor de volledige herontwikkeling worden ingezet. Daarnaast kiezen partijen bewust voor een open samenwerking waarin naar consensus gezocht wordt, de inzet van dwangmiddelen is niet aan de orde.

Deelvraag 2:

Wat is de rol van de gemeente gezien vanuit het begrip ontwikkelingsplanologie (regie, kaderstellend en verantwoordelijkheden)?

De gemeente heeft een fors aandeel in de eigendom van het gebied en is daarmee ook risicodragend in de herontwikkeling. Het planproces vindt in een open overleg met Staedion plaats, waarna de gemeente zich inzet om de publiekrechtelijke besluitvorming (tijdig) te laten plaatsvinden.

Deelvraag 3:

In hoeverre biedt het nieuwe instrumentarium voor- en nadelen voor de betrokken marktpartijen in de binnenstedelijke opgave (met name woningcorporaties)?

Net als bij de casestudy 2 Haveltestraat, wordt in deze samenwerking in de anterieure fase overeenstemming gezocht middels een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst zal gelden als anterieure overeenkomst als bedoeld in de afdeling grondexploitatie, zonder dat uitsluitend dient om kosten te verhalen op de private ontwikkelaar. In die zin wordt het nieuwe instrumentarium van de Wro niet ingezet.

Deelvraag 4:

Welke aanbevelingen zijn mogelijk om binnen de kaders van de Wro de binnenstedelijke herstructureringsopgave te bevorderen?

In deze casus zouden partijen gebaat zijn bij het verlengen van de anterieure fase, bijvoorbeeld tot aan de deelluitwerkingen in het gebied. In de huidige opzet van de wet moet de samenwerkingsovereenkomst voor het gehele gebied gesloten zijn, voordat het herziene bestemmingsplan wordt vastgesteld. Zo niet, dan gelden de eisen en uitgangspunten van het exploitatieplan, waarmee de ontwikkeling 'dood gerekend' wordt.

Om het tempo in de herontwikkeling te houden zou juist een herzieningen van het bestemmingsplan een mijlpaal kunnen zijn, waarna per deelgebied uitvoeringscontracten gesloten kunnen worden.

Deelvraag 5:

Kan de introductie van nieuwe grondbeleidsinstrumenten de binnenstedelijke herstructureringsopgave bevorderen?

In een gebied als Regentesse-Zuid zou de samenwerking volgens de uitgangspunten van de Wet op de stedelijke herverkaveling kunnen werken. De uitvoering zou dan in een Wijkontwikkelingsmaatschappij (van gemeente en Staedion) plaats kunnen vinden of geheel onder regie van de gemeente. Dit staat echter haaks op de huidige werkwijze, die in de Prestatieafspraken tussen corporaties en gemeente geldt, waarin de uitvoering juist geheel bij de corporaties is neergelegd.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderdeel verwoord ik de conclusies die volgen uit het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek. De conclusies heb ik voorgelegd aan respondenten in paragraaf 5.2 geef ik de reacties van de respondenten weer. In de laatste paragraaf doe ik tot slot aanbevelingen aan beleidsmakers en overige actoren in gebiedsontwikkeling.

5.1 Conclusies

In dit onderzoek heb ik het antwoord gezocht op de hoofdvraag:

In hoeverre dragen de Wro en in het bijzonder de afdeling grondexploitatie bij aan de binnenstedelijke gebieds- en herontwikkelingsopgave?

In antwoord op de hoofdvraag blijkt dat de nieuwe instrumenten in de Wro, de afdeling grondexploitaties geen positieve bijdrage leveren aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit komt door het starre regime wat gevolgd moet worden in de posterieure fase, waarin de kostensoortenlijst dwingend voorschrijft hoe het kostenverhaal onderbouwd moet worden. De voorgeschreven waardering van de inbrengwaarden is in de onderzochte praktijkcases de grootste veroorzaker van de negatieve sadli in de globale ramingen die ten grondslag liggen aan de exploitatieplannen.

Tegenstrijdigheid

De doelstelling van de Wro: de omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie komt door de doelstelling van de afdeling grondexploitaties (bestrijding van de free-riders door extra grondbeleidinstrumenten) onder druk te staan.

Geen omslag naar ontwikkelingsplanologie maar financiële toelatingsplanologie

Het lijkt er nu op dat de economische uitvoerbaarheid van plannen een te zwaarwegende factor in gebiedsontwikkeling wordt. In feite een omslag terug naar toelatingsplanologie, maar dan louter gebaseerd op de financiële haalbaarheid van plannen. Hiermee bedoel ik dat ieder initiatief in een herontwikkelingsgebied uitsluitend op financiële haalbaarheid getoetst wordt, wat in dat geval bovengeschildt gemaakt wordt aan de integrale gebiedsvisies die voor het betreffende gebied geformuleerd zijn. Maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen en het voorzieningenniveau dreigen hieraan ten onder te gaan.

Het korte termijn denken (middelen) wordt belangrijker dan een duurzame ontwikkelingsvisie van gebieden en steden.

Een eerste reparatie

Een goede tegemoetkoming aan de nu in de praktijk gebleken bezwaren tegen de grondexploitatie is gevonden in het wetsvoorstel kruimelgevallen. Dit voorkomt een onnodig zwaar administratief circus waarbij voorbij gegaan wordt aan de doelstellingen van de wet. Het aannemen van het wetsvoorstel neemt de hierboven beschreven bezwaren echter niet weg voor groter (gebieds)ontwikkelingen met een voorzienbaar exploitatietekort.

5.2. Respondenten

Mijn onderzoeksresultaten en conclusies heb ik ter validatie voorgelegd aan een gemeente die in een vergelijkbare situatie verkeerd als de gemeente Den Haag. Het betreft de gemeente Utrecht. Ook in Utrecht zijn er weinig tot geen nieuwe uitleglocaties meer aanwezig en ligt de focus op de binnenstedelijke herontwikkeling. Net als de gemeente Den Haag kent ook de gemeente Utrecht het erfpachtstelsel. De van toepassing zijnde erfpachtvoorwaarden kunnen echter op onderdelen afwijken.

De gemeente Utrecht vertegenwoordigd door Richard Sessing³ onderschrijft de conclusies van mijn onderzoek.

Op het moment van het zichtbaar worden van de effecten van de recessie signaleert de gemeente Utrecht tegelijkertijd een stresstest van de nieuwe instrumenten van het grondbeleid. Met name het inzetten van het kostenverhaal werkt in Utrecht in zijn geheel niet. Volgens de gemeente Utrecht spelen een aantal factoren hierbij een rol:

- de hoeveelheid toerekenbare kosten;
- kostbare binnenstedelijke locaties; en
- een toenemende stapeling van gemeentelijke beleidswensen (minder gebiedsontwikkelingen met gelijke hoeveelheid aan beleid maakt een steeds meer toenemende 'beleids' druk op beperkter aantal gebiedsontwikkelingen.

Als gevolg hiervan zijn rendabele grondexploitaties vrijwel onmogelijk geworden.

De gemeente Utrecht onderschrijft de aanname dat het et kostenverhaal een reactie is op de Vinex-locaties, waar het gewerkt zou kunnen hebben. Maar aangezien ook de gemeente Utrecht geen nieuwe Vinex-locaties meer heeft of in ieder geval binnen de Vinex-opgave de fase van kostenverhaal voorbij is, is het voor de huidige opgave een onbruikbaar instrument.

Binnen de gemeente Utrecht wordt de afdeling grondexploitaties dan ook niet toegepast en de verwachting is dat dit ook niet of nauwelijks zal gebeuren in de toekomst, Dit komt voornamelijk doordat Utrecht, het als Den Haag, een binnenstedelijke opgave heeft.

De voorkeur van Utrecht gaat uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten. Dit werkt beter omdat Utrecht daarin over het algemeen afziet van een bijdrage in de kosten (net als in Den Haag). Maar veel gebruikt is het tot op heden nog niet.

³ Ik geef mijn reactie als controller van Projectbureau Leidsche Rijn, dienst binnen Gemeente Utrecht en opsteller van het MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties) Utrecht. Met name het MPG handelt over binnenstedelijke grondexploitatieprojecten.

Omdat de gemeente Utrecht verwacht kleinere gebiedsontwikkelingen met meer partijen in samenwerking te gaan ontwikkelen ziet de gemeente Utrecht geen voordeel in verdere aanvullende regelgeving, Met name uit angst voor regeling die pas van kracht wordt nadat de opgave al grotendeels gerealiseerd is, zoals feitelijk ook het kostenverhaal zo laat doorgevoerd is dat het gewenste moment lang voorbij is.

De gemeente Utrecht verwacht veel meer rendementen uit naar minder regelgeving en specifieke (financiële) ondersteuning van de complexe binnenstedelijke opgave of ondersteuning van noodzakelijke ingrepen in infrastructuur. Daarbij pleit Utrecht niet voor subsidie op basis van (regionale) woningbouwaantallen maar locatiegerichte financiële ondersteuning. Ook ondersteuning met kennis op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling kan renderen. Nu lijkt deze kennis enorm verspreid aanwezig te zijn.

Transparantie

Transparantie bij alle partijen betrokken onderschrijft Utrecht ook als belangrijk vertrekpunt. Met name ook langere termijn effecten van gebiedsontwikkelingen dienen hierbij betrokken te worden. Ook partijen die eigenaar zijn van deze lange termijnresultaten zullen meer betrokken worden bij gebiedsontwikkelingen. Denk hierbij aan energiemaatschappijen waar het gaat om het zichtbaar maken van besparingen op energie als gevolg van duurzame gebiedsontwikkeling. Maar ook de rijksoverheid zal duidelijk gekoppeld aan beleidsdoelstellingen moeten cofinancieren bij gebiedsontwikkelingen. Niet alleen ambities stapelen, maar daar eveneens de rekening voor willen betalen in plaats van doorrekenen binnen de toch al kostbare locaties.

Naast de gemeente Utrecht heb ik ook een marktpartij benaderd. De marktpartij die ik heb uitgezocht is van oudsher actief in binnenstedelijk project- en gebiedsontwikkeling. Het betreft Era Contour B.V. uit Zoetermeer.

De directeur projectontwikkeling, de heer Leo Peeters, kon zich geheel vinden in de aan hem voorgelegde onderzoeksresultaten. Daarnaast reageert Era Contour B.V. als volgt:

“Wij constateren steeds meer dat de financiële machinerie van de bestaande stad begint te haperen. Daarom vinden wij dat er een stevige verschuiving in de rol van de Rijksoverheid dient plaats te vinden waarbij veel sterker de samenwerking opgezocht dient te worden met corporaties en marktpartijen zoals ERA Contour die kennis hebben van ontwikkelingen in de bestaande stad. Wij moeten GEEN overheid hebben die haar macht laat gelden door geld weg te halen bij partijen of door te strenge controle op naleving van regelgevingen, maar die juist een open hand uitsteekt naar partijen die iets willen in de stad”.

Verder wijst Era Contour op maatschappelijke baten en flexibiliteit: “in de komende jaren zal de nadruk meer komen te liggen op de stedelijke vernieuwing en in het bijzonder op het verbeteren van de bestaande woningvoorraad. Hier liggen enorme kansen om de stad een duurzame impuls te geven en dit is onmiskenbaar al veel geld waard. Dit is een opgave die financieel, technisch en procesmatig ingewikkeld is en dus veel meer flexibiliteit in regelgeving nodig heeft”.

Co-creatie

Volgens Era Contour zullen vroeg in het proces slimme coalities gevormd moeten worden tussen alle partijen die aan de opgaven werken, waarbij de duurzaamheid en vooral een actieve eindgebruiker hierin centraal staan en niet 'financiële toelatingscriteria' vooraf worden geformuleerd door de overheid. Dus co-creatie om op een vernieuwende wijze samen te werken en na te denken over innovatieve stimuleringsregelingen om de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en woningproductie de noodzakelijke extra impulsen te geven.

5.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek doe ik vier aanbevelingen ten aanzien van de werking van instrumenten van de afdeling grondexploitatie van de Wro. Daarnaast geeft dit onderzoek aanleiding tot vervolgonderzoek.

De eerste aanbeveling betreft het zo snel mogelijk invoeren van de reeds voorgestelde reparatiewetgeving voor kruimelgevallen. In de cases Astorialocatie (kleine belastingkantoor) blijkt dat het niet hoeven toepassen van de regels van de afdeling grondexploitatie op postzegellocaties een administratieve lastenverzwaring voor de gemeente voorkomt. Een groot deel van mijn kritiek op de afdeling grondexploitatie wordt hiermee afdoende beantwoord. Voor ontwikkelaars die zelf het initiatief nemen voor de ontwikkeling verslechtert de onderhandelingspositie niet. Gemeente en ontwikkelaar maken afspraken in een exploitatieovereenkomst, waarbij het kostenverhaal niet bovengeschied is gemaakt. De kosten voor de inzet van het ambtelijk apparaat worden op de ontwikkelaar verhaald via de leges.

De tweede aanbeveling betreft meer openheid en transparantie in de anterieure fase. Dit sluit aan op de aanbevelingen van de VROM-raad in het advies "Grond voor Kwaliteit" uit 2009. In de casus Regentesse-Zuid ligt naar mijn mening de sleutel in transparantie tussen de gemeente en de woningcorporatie ten aanzien van de bedrijfsmatige grondexploitatieopzet en de vastgoedexploitatieopzet. Het inzicht wat openheid in de berekeningen zal verschaffen geeft de mogelijkheden om te optimaliseren daar waar het kan. Optimalisaties kunnen gevonden worden in de waardering van de inbrengwaarden en het opstellen van een marktgericht programma. Het kostenverhaal volgt dan uit de complexbenadering van het in gezamenlijk verband te ontwikkelen gebied. Vanuit de complexopstelling van kosten en opbrengsten volgt een verdeling die als 'kostenverhaal' is aan te merken.

De derde aanbeveling gaat over de in de huidige regelgeving dwingend voorgeschreven kostensoortenlijst in de posterieure fase en de waarderingsmethoden die dit met zich meebrengt. Het risico dat plannen stranden op de economische uitvoerbaarheid zodra de posterieure fase aanbreekt zou voorkomen moeten worden. De posterieure fase gaat in de huidige opzet gelijktijdig in met het vaststellen van het herziene bestemmingsplan. In de praktijk komt het voor dat gemeenten en ontwikkelaars nog volop in gesprek zijn over een anterieure overeenkomst, waarin de kostensoortenlijst nog niet van toepassing is. Wanneer tijdens het onderhandelingsproces de strenge normen van de kostensoortenlijst leidend worden kan dit funest zijn voor het slagen van de onderhandeling. Naar mijn mening zou hier meer flexibiliteit gewenst zijn. Het verdient aanbeveling om de anterieure fase op te rekken. Wanneer herbestemming van gebieden via een globaal bestemmingsplan geregeld wordt kan extra onderhandelingsstijd gevonden worden door het leren doorlopen van de anterieure fase tot aan het moment waarop uitwerkingsplannen vastgesteld worden. Hiermee wordt voorkomen dat het publiekrechtelijke traject van ruimtelijke besluiten vertraagd wordt door financieel getinte onderhandelingen.

De vierde aanbeveling gaat erom de posterieure fase toch enige betekenis te geven in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een andere kijk op de kostensoortenlijst kan hier uitkomst bieden. Een onorthodoxe maatregel zou zijn om de post inbrengwaarde facultatief te maken. Bij zelfrealisatie worden er immers geen gronden en opstallen door de gemeente verworven en uitgegeven. Het achterwege laten van deze zwaarwegende kostensoort maakt dat de kans op verhaalbaarheid van kosten, waar de afdeling grondexploitatie uiteindelijk voor bedoeld is (het verhalen van de kosten voor openbare voorzieningen op private ontwikkelaars), toeneemt. De gemeente zou de vrijheid moeten krijgen om per geval te bepalen of het opnemen van de post inbrengwaarde recht doet aan de kostenopstelling in het exploitatieplan of juist een struikelblok vormt voor de economische uitvoerbaarheid. Een wat minder vergaande maatregel is om de waarderingsmethodiek van de post inbrengwaarde aan te passen. In de huidige regelgeving dient veelal de Onteigeningswet gevolgd te worden, waarbij het logisch te verwachten strategisch gedrag van de grondeigenaren de kostenpost omhoog drijft, terwijl dit uiteindelijk slechts voortkomt uit de fictie dat de gemeente het gebied zelf ontwikkelt. Bij zelfrealisatie gaat het echter om eigenaren die juist zelf willen profiteren van de bestemmingswijziging van hun grond en niet met de gemeente in onderhandeling zijn over de verkoop van hun bezit tegen de hoogst haalbare prijzen. In dat licht pleit ik voor het waarderen tegen de boekwaarde van de eigenaar (transparantie is wederom een vereiste) of tegen de huidige gebruikswaarde, rekening houdend met leegstand en courantheid van het bestaande vastgoed als waardedrukkende factoren.

Aanbevelingen voor nader onderzoek

Tijdens mijn onderzoek kwamen twee onderwerpen naar voren, die aanleiding geven voor verdere uitwerking. Het gaat om het beter benutten van bestaand instrumentarium en het nut van nieuw instrumentarium.

Op de eerste plaats zou voor de erfpachtgemeenten (met name de grote steden) onderzoek gedaan kunnen worden naar de inzet van de privaatrechtelijke erfpachtvoorwaarden in gebiedsontwikkeling. Dit bestaande instrument kan als aanvulling op het bestuursrechtelijke instrumentarium ingezet worden. Mogelijk kan via de privaatrechtelijke erfpachtvoorwaarden sneller en efficiënter gestuurd worden op gebieden. Deze vorm van sturing heeft zijn beperkingen, de bewegingsruimte voor overheden via het privaatrechtelijke erfpachtinstrument wordt op grond van de tweewegenleer in ieder geval begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de tweede plaats lijken de contouren van de Wet stedelijke herverkaveling een goede aanvulling te bieden op de bestaande instrumenten. Deze wet is echter nog in de ontwerpfase, maar lijkt aanknopingspunten te bieden om de uitvoerbaarheid van plannen in versnipperde binnenstedelijke gebieden haalbaar te maken en/of te versnellen. Zonder langdurige onderhandelingen of onteigeningstrajecten kunnen alle eigenaren participeren en meeprofiten van de ontwikkeling in het gebied.

6. Reflecties op de MCD-opleiding

Wanneer de overeenkomsten klaar liggen om naar de notaris gestuurd te worden, gaan de fiscalisten aan de knoppen draaien. Dat was, gechargeerd gezegd, mijn ervaring als fiscalist met gebiedsontwikkeling voordat ik de MCD-opleiding begon. Deze opstelling zegt veel over de positie van fiscalisten in het onderhandelingsproces, maar ook over de onbekendheid van mensen in projectteams met de fiscale regelgeving.

De wereld van gebiedsontwikkeling en de fiscaliteit moeten toch ergens samen komen. Voor mij een reden om te willen leren over de processen en factoren die van belang zijn voor het organiseren van gebiedsontwikkeling. Hoe komen afspraken tot stand? Hoe kan het zo zijn dat een fiscaal nadeel of een 'plots' blijkend aanbestedingsprobleem niet is voorzien, terwijl partijen jarenlang, met inschakeling van allerlei deskundigen, met een contract bezig zijn?

Vragen waar ik in de afgelopen twee jaar antwoorden op heb gekregen. Niet in alle gevallen een bevredigend antwoord overigens. De MCD-opleiding leert je om projecten integraal te benaderen. Dat zie ik als een absolute verrijking. De MCD-er kan de bruggenbouwer zijn tussen de vele disciplines die samen komen bij gebiedsontwikkeling. Het gaat om het onderkennen van belangen. Het spreken en verstaan van de taal die in elk vakgebied gesproken wordt.

De opleiding biedt fantastische eye-openers. Gevoelens en gedachten die al eerder rond projecten speelden worden in één keer volkomen helder gemaakt. Vanuit mijn werk aan de publieke kant heb ik de colleges over het stromenmodel van Kingdon en de chaostheorie van Teisman als geweldige momenten ervaren. Wat mij betreft mag de opleiding hierop verder bouwen. Want het is waar: de slagingskans van ontwikkelingen is afhankelijk van zo veel factoren. Ook factoren die zelfs bij een grondige analyse niet te achterhalen zijn. En daar schuilt naar mijn mening een zwakte van de opleiding.

Te snel worden de succesfactoren van een geslaagde gebiedsontwikkeling uit de context geplukt en gepresenteerd als een bijna wetenschappelijke basis, een formule, een medicijn, om maar toe te passen op gebiedsontwikkeling. Deze opportunistische benadering maakt onderdeel uit van dit vakgebied. Het opportunisme heeft ongetwijfeld zijn nut, er moeten immers ontzettend veel hordes genomen worden in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Maar dat is niet de kracht van de MCD-opleiding.

De huidige tijd maakt duidelijk hoe belangrijk de middenkant is. Het geld is schaars geworden, de regelgeving ongelofelijk complex. De opgave verandert. Er is behoefte aan mensen met overzicht, met meer dan gemiddelde kennis van het brede spectrum. Mensen die echt kunnen verbinden, die als tolk fungeren tussen de vakgebieden.

Ik pleit er voor om in de opleiding veel meer aandacht aan wetgeving en financiering te besteden. Mijn onderzoek laat de invloed zien van de Wro en afdeling grondexploitatie op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Daar ligt de opgave voor het komend decennium. Een onderwerp wat op meerdere manieren belicht kan worden. Stof genoeg voor meerdere colleges.

7. Geraadpleegde literatuur

- Ashouwer, A. (Cobouw juli 2009)
- Baardewijk, E.J. van (2010): "Financiële uitvoerbaarheid bestemmingsplannen" in Grondzaken in de praktijk, SDU
- Brandt, J.A.M. van den, Gelder E.W. van, Sandick H.W. van (2008): "Handreiking Grondexploitatiewet", Den Haag, SDU uitgevers
- Buitelaar, E, A Bregman et al, (2010) "Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening' Planbureau voor de Leefomgeving
- Daamen, T (2005): "De kost gaat voor de baat uit, markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling", Amsterdam, Uitgeverij SUN.
- Dieperink M.A.M. (2009), Bovenplanse verevening, door de toepassing van afdeling 6:4 van de Wro en verhandelbare ontwikkelingsrechten", in Vastgoedrecht
- Dinteren, J. van en E. van der Krabben en I. de Kruif (2008): Voorbeelprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium, in opdracht van Ministerie van VROM, Nijmegen
- Jong, J. de (1995) monografieën nieuw BW " erfpacht en opstal" B-serie:28, tweede druk, Deventer 1995
- Kam, G de, T Schellekens, (2010) Structuurvisie en grondexploitatie als ondersteuning van gemeentelijk beleid voor woonservicegebieden" Radboudt Universiteit Nijmegen
- Keers, G et al (2009) "Financiële doorlichting verstedelijkingsprojecten" Rigo in opdracht van Ministerie van VROM
- Krabben, E. van der en B. Needham (2009) "Stedelijke herverkaveling, nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid" in S&Ro
- Minderhout, E.A. en T. Grundmeijer (2010) "Het verplichte karakter van het kostenverhaal ingevolge de Wro" in Tijdschrift voor Bouwrecht
- Plantenga, W.B., W.C. Treurniet (1957) "Erfpacht en erfpachtvoorwaarden", Arnhem
- Schenk, M (2008) "Waardering van inbrengwaarde, een analytisch onderzoek naar de mogelijkheden om het begrip inbrengwaarde uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening te bepalen" Master Thesis, Amsterdam School of Real Estate, Universiteit van Amsterdam
- VD2 Advies (2008): Hoofdpijnen Grondexploitatiewet en gevolgen voor de praktijk
- Verhoef, P (2008) "Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet" Scriptie Master City Developer, Rotterdam/ Delft
- Verlaat, J. van 't (2007): "Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdpijnen, MCD, Rotterdam
- VROM, ministerie van (2004): Nota Ruimte
- VROM-raad (2009) "Grond voor kwaliteit", Den Haag
- Vroom W.A.W. (2005) "Waarde van grond en de Grondexploitatiewet, de rol van de verwervingskosten in de verdeling van baten en lasten" Scriptie Geodesie, Delft
- Vroom, W.A.W., H.W. de Wolff (2008) "De grondexploitatiewet en de verwervingskosten, hoe vereven je de inbrengwaarde?" Delft, onderzoeksinstituut OTB

- Wesel, B (2008) "Grondexploitatie wet beïnvloedt ontwikkelstrategie van private partijen" Scriptie Master City Developer, Rotterdam/Delft
- Wolff, H.W. de " Stedelijke herverkaveling - nieuw instrument voor de stedelijke vernieuwing", NIROV Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, maart 2003
- Wolff H.W. de, Ploeger H., Jong, J. de (2006): "Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem", Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft

Geraadpleegde wetteksten

- Wet ruimtelijke ordening (2008)
- Besluit ruimtelijke ordening (2008)
- Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (2008)
- Invoeringsbesluit Wet ruimtelijke ordening (2008)
- Onteigeningswet
- Burgerlijk Wetboek, boek 5
- Woningwet
- Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies

Geraadpleegde websites

- www.vrom.nl
- www.vromraad.nl
- www.cobouw.nl
- www.ikcro.nl
- www.fd.nl
- www.vrom-actueel.nl
- www.vng.nl
- Vromtotaal.nl