

# *Regionale gebiedsontwikkeling en verevening*

*Een onderzoek naar de mogelijkheden van  
bovenplanse verevening en kostenverhaal bij “rood  
voor groen” projecten op regionaal niveau*

*Mr. A.J. Ashouwer  
Augustus 2005*

## *Samenvatting*

Op 17 mei 2005 heeft de Tweede Kamer de Nota Ruimte aangenomen. In deze nota wordt het belang onderstreept van gebiedsgerichte ontwikkelingen op regionaal niveau.

Gebiedsontwikkeling op regionaal niveau (met groene, blauwe, paarse en rode functies) wordt als belangrijk beschouwd om met name de ruimtelijke kwaliteit van plannen te vergroten.

Daarnaast bestaat de gedachte dat op regionaal niveau met kostenverhaal en verevening betere mogelijkheden gevonden kunnen worden om groene en blauwe elementen als ook infrastructuur te accommoderen.

In mijn onderzoek heb ik de mogelijkheden onderzocht van bovenplanse verevening en kostenverhaal bij regionale gebiedsontwikkeling, in het bijzonder bij “rood voor groen” projecten. Na onderzoek, vanuit theorie en praktijk, kom ik tot de conclusie dat de wet op dit moment geen mogelijkheden biedt voor bovenplanse verevening en kostenverhaal. Slechts via een vorm van actief grondbeleid is het mogelijk om kosten van bovenplans voorzieningen te verevenen met een gemeentelijke danwel regionale grondexploitatie waarin rode en andere profijtelijke bestemmingen worden gerealiseerd.

De vraag is derhalve aan de orde of er behoefte is aan een nieuw instrumentarium. Een instrument voor bovenplans kostenverhaal en verevening waarbij ook kosten van bovenplanse voorzieningen kunnen worden verhaald op particuliere grondexploitanten. Een dergelijke verhaalsmogelijkheid zou mijns inziens eenvoudigweg kunnen worden meegenomen in het nieuwe wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet.

Ook zou men zich kunnen afvragen of op dit moment niet andere mogelijkheden bestaan voor bovenplanse verevening en kostenverhaal. Uit onderzoek van het Onderzoeksinstituut OTB te Delft komt naar voren dat in de praktijk bovenplans verevenen al dikwijls voorkomt. In dit onderzoek wordt voorts geconcludeerd dat de knelpunten ten aanzien van bovenplanse (regionale) verevening in de praktijk tot nu toe meevallen. Alleen het risico van nietigheid bij vrijwillige vereveningsafspraken met particuliere grondexploitanten wordt als duidelijk knelpunt ervaren. Problemen met kostenverhaal en verevening liggen met name op het vlak van gebrek aan samenwerking tussen partijen met belangen op de betreffende ontwikkelingslocaties. Veel knelpunten blijken te maken te hebben met problemen met betrekking tot het proces. De kansen voor bovenplanse verevening worden onvoldoende benut door gebrek aan vertrouwen en gebrek aan samenwerking. Eigen onderzoek in het project “Hart van de Heuvelrug” leidt tot dezelfde conclusies.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat samenwerking tussen partijen en aandacht voor het proces van gebiedsontwikkeling een van de belangrijkste aspecten is voor succesvolle locatieontwikkeling, met inbegrip van bovenplanse verevening. Om het proces van gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden is behoefte aan organiserend vermogen, waarbij gedacht kan worden aan ondermeer open en transparant leiderschap (trekker/regisseur), visie, bestuurlijke daadkracht, lef en durf om risico's te nemen, allianties willen aangaan met partijen, wil om samen te werken, politiek en maatschappelijk draagvlak. Het komt daarbij aan op het verbinden van partijen, waarbij communicatie en informatie zeer belangrijk zijn. Procesmanagement kan daarbij als instrument gebruikt worden om het proces te begeleiden en te sturen. Deze aanpak en strategie past in de filosofie van ontwikkelingsplanologie, zoals in de Nota Ruimte door het Rijk wordt uitgedragen. Dat betekent een cultuuromslag, met name bij de overheidspartijen. Een bestuurscultuur die niet alleen meer top-down opereert, maar ook bottom-up. De ruimtelijke inrichting wordt dan een samenspel tussen overheid, burger en bedrijfsleven, gekenmerkt door daadkracht, ondernemingsgeest (entrepreneurs), inlevingsvermogen, respect, creativiteit en oplossingsgerichtheid.

Een aanpak van samenwerken tussen overheid en markt bij gebiedsontwikkeling is een vorm van innovatie die de stagnatie in de beleidsuitvoering kan doorbreken. Het leren omgaan door de overheid met marktpartijen vraagt evenwel om andere kennis en vaardigheden en vooral onderhandelingscapaciteiten (zowel bij bestuur als ambtelijke organisatie). Het dwingt overheden er tevens toe om na te denken over een nieuwe organisatie, waarin kennis en kunde met betrekking tot locatieontwikkeling en vastgoedexploitatie worden gebundeld. Het oprichten van een grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf (als aparte dienst) ligt dan voor de hand.

De marktpartijen wordt daartegenover gevraagd de bereidheid en het vermogen om begrip op te brengen voor de (publieke) belangen van de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers.

Vanzelfsprekend zullen bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden de Nationale en Europese wetgeving moeten worden nageleefd, met name op het gebied van aanbesteden en staatssteun.

Samenwerking bij gebiedsontwikkeling kan tevens leiden tot (vrijwillige) financiële vereveningsafspraken over zowel binnenplanse als bovenplanse voorzieningen.

Alleen al om die reden is het gewenst en noodzakelijk dat een nieuwe Grondexploitatiewet (GREX-wet) zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. Immers als in de GREX-wet het uitgangspunt van vrijwillige verevening komt te staan, ontstaat meer flexibiliteit om financiële arrangementen te maken (niet alleen binnenplans, maar ook bovenplans).

Natuurlijk zal de overheid daarbij de beginselen van behoorlijk bestuur en de redelijkheid en billijkheid in acht moeten nemen. Profijt, causaliteit en proportionaliteit, het vaststellen van een structuurvisie (als vereveningsgebied) alsmede financiële haalbaarheid kunnen daarbij als criteria worden gebruikt.

Als de GREX-wet wordt ingevoerd, met als uitgangspunt vrijwillige verevening, is met name de inrichting van het proces van gebiedsontwikkeling van groot belang. Ook dan zal het aankomen op organiserend vermogen, procesmanagement en ondernemerschap van de overheid om (bovenplanse) vereveningsafspraken te kunnen maken. Blijft nog over de vraag of in de nieuwe GREX-wet voor bovenplanse (regionale) verevening een extra voorziening moet komen in de kostensoortenlijst, waardoor de wet als “stok achter de deur” kan worden gebruikt. Om twee redenen zou naar mijn mening een dergelijke voorziening in de wet moeten worden opgenomen. In de eerste plaats om daardoor onwillige partijen (“free-riders”) te kunnen dwingen om mee te betalen aan de regionale gebiedsopgave, waardoor een gelijke behandeling van partijen ontstaat. In de tweede plaats creëert een dergelijke mogelijkheid een onderhandelingspositie voor de overheid in de gesprekken met de private grondeigenaren over het afsluiten van vereveningsconvenanten. De praktijk zal dan uitwijzen (net als het middel van onteigening) dat daardoor eerder vrijwillige afspraken kunnen worden gemaakt.

In het proces van integrale (regionale) gebiedsontwikkeling komt het aan op belangen bij elkaar brengen om te zorgen dat een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit en de marktkwaliteit, waarbij financiële haalbaarheid altijd in het oog moet worden gehouden. Organiserend vermogen, procesmanagement, samenwerking en ondernemerschap zijn de kernwoorden voor een nieuwe aanpak in de locale en regionale gebiedsontwikkeling. Het zijn de sleutels voor een succesvolle ontwikkeling waarin het vraagstuk van bovenplanse verevening kan worden meegenomen. De invoering van een nieuwe Grondexploitatiewet is daarbij, als faciliterend instrument, dringend gewenst.

## Voorwoord

*Dit onderzoeksrapport heb ik geschreven als afstudeerscriptie in het kader van de postinitiële masteropleiding MCD (Master City Developer), een samenwerking tussen de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Technische Universiteit Delft en het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam.*

*In het rapport beschrijf ik mijn onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening en kostenverhaal bij “rood voor groen” projecten op regionaal niveau. Daarbij heb ik onderzocht welke instrumenten voor de overheid beschikbaar zijn om te komen tot bovenplanse verevening en kostenverhaal. Daarnaast heb ik praktijkvoorbeelden geanalyseerd waarbij bovenplanse verevening een rol speelde. Vormen van vrijwillige verevening komen in de praktijk dikwijls voor, met name daar waar partijen bereid zijn met elkaar samen te werken. Organiserend vermogen is een sleutel voor succesvolle gebiedsontwikkeling met bovenplanse verevening en kostenverhaal.*

*Theorie en praktijk heb ik vervolgens getoetst op het project “Hart van de Heuvelrug”, een project in de provincie Utrecht waarbij meerdere (semi)overheidspartijen zijn betrokken, gericht op de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit en verevening tussen rode en groene functies die gemeentegrenzen overschrijden.*

*Mijn conclusies en aanbevelingen kunnen dienen als lessen hoe in de toekomst bij nieuwe projecten met bovenplanse verevening kan worden omgegaan.*

*Veel dank ben ik verschuldigd aan de personen die mij gevraagd en ongevraagd hebben geholpen een mening te vormen over het onderwerp “bovenplanse verevening en kostenverhaal”.*

*Ook ben ik dank verschuldigd aan mijn begeleider prof. dr. Willem Korthals Altes van de sectie Geo-Informatie en Grondbeleid van het onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.*

*Amersfoort, augustus 2005*

*Arnoud Ashouwer*

## *Inhoudsopgave*

1. Inleiding
2. De probleemschets van bovenplanse verevening en kostenverhaal
  - 2.1 Definiëring van het onderzoek
  - 2.2 Vormen van verevening en kostenverhaal
  - 2.3 Het wettelijk kader van verevening en kostenverhaal
  - 2.4 Beperkingen van het wettelijk kostenverhaal en verevening m.b.t. bovenplanse verevening
  - 2.5 Beleidsvoornemens van het kabinet op het gebied van kostenverhaal en verevening
  - 2.6 De probleemstelling: vrijwillige of onvrijwillige verevening?
  - 2.7 Bovenplanse verevening: inzet op model van organiserend vermogen
3. Theoretisch kader
  - 3.1 Ontwikkelingsplanologie en regionale gebiedsontwikkeling
  - 3.2 “Rood voor groen” projecten
  - 3.3 Verevening en publiek-private samenwerking
  - 3.4 Model van Organiserend Vermogen
  - 3.5 Het stromenmodel van Kingdon
  - 3.6 Procesmanagement
4. Bovenplans kostenverhaal en verevening
  - 4.1 Voorbeelden van bovenplans kostenverhaal en verevening in de praktijk
  - 4.2 Onderzoek “Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties op bovenplans schaalniveau”, OTB Delft d.d. juli 2004
  - 4.3 Nieuwe wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en kostenverhaal
  - 4.4 Europese regelgeving op het gebied van aanbesteden en staatssteun
  - 4.5 Conclusies
5. Een nieuw model voor bovenplanse verevening en kostenverhaal
  - 5.1 Afdwingbare verevening versus vrijwillige verevening
  - 5.2 Verevening en Organiserend Vermogen
  - 5.3 Nieuw vereveningsmodel (juridisch, bestuurlijk en organisatorisch)
  - 5.4 Noodzaak van “stok achter de deur”
6. Casus “Hart van de Heuvelrug”
  - 6.1 Beschrijving casus (het “schaakbordmodel” )
  - 6.2 Probleemschets m.b.t. bovenplanse verevening
  - 6.3 Interviews met stakeholders in het project (cluster Soest)
  - 6.4 Model van Samenwerking en Organiserend Vermogen als oplossingsrichting
7. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage 1: Literatuur en bronnen

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 3: Vragenlijst bij interviews

Bijlage 4: Korte verslagen van de interviews

## *Inleiding*

In de Nota Ruimte is gekozen voor een nieuwe benadering in het ruimtelijke beleid. Ontwikkeling staat centraal. In de nota wordt dan ook gesproken van ontwikkelingsplanologie. Daarbij wordt in de eerste plaats uitgegaan van kansen en niet van beperkingen. Het Rijk neemt een aantal scherp geselecteerde nationale prioriteiten op zich, zoals de mainports Schiphol en de Rotterdamse Haven. Voorts worden ook een aantal gebieden genoemd waarvoor met een gecoördineerd rijksprogramma wordt gewerkt, zoals de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad, het Groene Hart en de Hoekse Waard. Ook de borging van de Nationale Landschappen staat hoog op de prioriteitenlijst.

Buiten die prioriteiten is de regio aan zet onder het motto: “decentraal wat kan en centraal wat moet”. Vanuit die sturingsfilosofie moeten nieuwe projecten worden uitgevoerd.

Een van de rode draden in de Nota Ruimte is het thema gebiedontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is een manier van werken waarbij overheden, particuliere partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende (integrale) planning en uitvoering van ruimtelijke projecten. Deze werkwijze vraagt een inzet van alle betrokken partijen. Niet het ene deelbelang moet centraal staan, maar juist de samenhangende ontwikkeling van rode, groene en blauwe functies. Partijen hebben elkaar hierbij nodig. Overheden stellen daarbij plannen vast, geven kaders aan en kunnen soms zelf ook ontwikkelen. Private partijen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de planontwikkeling en hebben veel kennis en ervaring als het gaat om uitvoering en realisatie. Natuurlijk is de input van burgers en maatschappelijke organisaties daarbij ook van belang. Zij zijn tenslotte de gebruikers van een gebied. Een samenhangende ontwikkeling van wonen, werken, natuur, mobiliteit en recreatie kan perspectieven bieden om de totale gebiedskwaliteit naar een hoger niveau te tillen.

Gemeenten, regio's en provincies staan voor de opgave om dit samen met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven te realiseren. Met name voor de decentrale overheden (provincie en gemeenten) zal dit niet eenvoudig zijn.

Het spreekt voor zich dat de decentrale overheden daarbij instrumenten nodig hebben om deze nieuwe rol te kunnen invullen. In de Nota Ruimte worden een viertal impulsen (oplossingsrichtingen) genoemd. In de eerste plaats wordt gedacht aan de noodzakelijke beleidsruimte voor een gebiedsgerichte aanpak voor de decentrale overheden. In de tweede plaats is het rijk bereid nieuwe financiële middelen vrij te maken voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. In de derde plaats gaat het om de verbetering van instrumenten in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, waardoor plannen sneller kunnen worden uitgevoerd. Tenslotte is het rijk bereid te investeren in de modernisering van het grondbeleidinstrumentarium, waardoor niet alleen de ruimtelijke kwaliteit van plannen kan worden bevorderd, maar ook de financiële haalbaarheid. Bij integrale gebiedontwikkeling moet het mogelijk zijn om rendabele en onrendabele investeringen aan elkaar te koppelen zodat verevening kan plaatsvinden.

Mijn interesse gaat al enige jaren uit naar de regierol bij gebiedsontwikkeling en dan in het bijzonder hoe het grondbeleid daarbij een rol kan spelen. Bij regionale gebiedsontwikkeling is sprake van projecten die gemeentegrenzen overschrijden. Met de name de “rood voor groen” projecten zijn een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie op regionaal niveau. De opgave in die projecten (zoals b.v. “Meerstad” in Groningen, “Wieringermeer” in Noord-Holland en “Hart van de Heuvelrug” in Utrecht) is om balans en verevening te stand te brengen tussen

groene, blauwe en rode bestemmingen, waardoor het plan ruimtelijk en financieel-economisch uitvoerbaar is.

Deze bovenplanse verevening kan in principe plaatsvinden via contractvorming (vrijwillig) tussen betrokken partijen. De vraag is evenwel wat mogelijk is als partijen niet tot een vrijwillige afspraak over verevening of kostenbijdrage kunnen komen. Beschikken we dan over een goed instrumentarium om bovenplanse verevening en bovenplans kostenverhaal te kunnen afdwingen of zijn er andere juridische, bestuurlijke en organisatorische mogelijkheden om te komen tot bovenplanse (regionale) verevening.

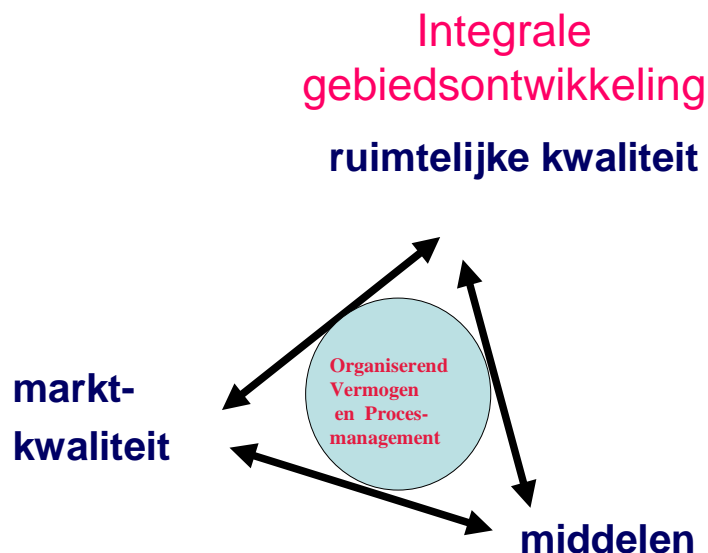
Mijn onderzoek richt zich dan ook op de mogelijkheden, in de meeste brede zin, om bovenplanse verevening en kostenverhaal te verwezenlijken bij integrale gebiedsontwikkeling op regionaal niveau.



## 2. De probleemschets van bovenplanse verevening en kostenverhaal

### 2.1 Definiëring van het onderzoek

Gebiedsontwikkeling is een complex proces, waarbij de inhoud, de planning en het financieel resultaat van het plan op elkaar afgestemd moeten worden. In de verschillende fasen van dit proces is het steeds van belang om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, markt (functionele) kwaliteit en beschikbare middelen (zie figuur <sup>1</sup>).



In een traditionele gebiedsontwikkeling (b.v. de aanleg van een nieuwe woonwijk of een nieuw bedrijventerrein) worden zowel rode als groene bestemmingen gerealiseerd. Deze gebiedsontwikkeling speelt zich meestal af op een locatie binnen de gemeentegrens. De opbrengsten uit “rood” worden als dekkingsbron gebruikt voor de kosten van “groen”. Dit principe van “value-capturing” wordt *binnenplanse* verevening genoemd. De binnenplanse groenvoorzieningen (van wijkgroen tot wijkpark) worden gedekt uit de opbrengsten uit woningbouw, bedrijventerrein, kantoren en andere commerciële voorzieningen. Deze kosten vormen een onderdeel van de betreffende grondexploitatie van een gebied of locatie. Ook de kosten van bovenwijkse groenvoorzieningen (voorzieningen waarvan het profijt uitstijgt boven de locatieontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe rondweg) worden veelal gedekt en verevend via de gemeentelijke grondexploitatie, in elk geval in de situatie waar de gemeente grondeigenaar is. Een voorbeeld van bovenwijkse groen is de aanleg van het stadspark Schothorst in de gemeente Amersfoort. Dit park is aangelegd in het kader van de groeistadfunctie van Amersfoort en heeft een parkfunctie voor meerdere omliggende wijken/exploitatieggebieden. De kosten van dit stadspark zijn in het verleden geheel afgedekt via de gemeentelijke grondexploitatie Amersfoort-noord.

Daar waar sprake is van particuliere grondexploitatie (grondeigenaren die de bestemming zelf willen realiseren) worden deze bovenwijkse voorzieningen via de exploitatieverordening (art. 42 Wro) danwel de baatbelasting (art. 222 gemeentewet) van een deel afgewenteld op de grondeigenaar. In die situatie spreekt men van kostenverhaal. Het kostenverhaal vindt dan

<sup>1</sup> Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, Dr. J. van 't Verlaat

plaats op basis van het profijtbeginsel; alleen de gebate percelen kunnen worden betrokken in de exploitatieverordening danwel de baatbelasting. Deze vorm van kostenverhaal wordt ook wel de *binnenplanse-plus* of *buitenplanse* verevening genoemd.

Een van de rode draden in de Nota Ruimte is het thema gebiedsontwikkeling op regionaal niveau, ontwikkelingen die een grensoverschrijdend karakter kunnen hebben. De gedachte daarbij is dat een samenhangende (integrale) ontwikkeling van wonen, werken, natuur, mobiliteit en recreatie perspectieven biedt om de totale gebiedsontwikkeling naar een hoger niveau te tillen (verbetering van de ruimtelijke kwaliteit). De vraag daarbij is aan de orde hoe deze regionale ontwikkelingen gefinancierd kunnen worden. De Nota Ruimte breekt met de praktijk dat het rijk grote groengebieden aanlegt, zoals de Randstadgroenstructuur om en nabij de Vinexlocaties. In de Nota wordt een nieuwe filosofie verkondigd dat nieuw groen moet worden betaald uit nieuwe rode ontwikkelingen. De vraag is evenwel hoe financiële verevening kan plaatsvinden tussen rode projecten en groene projecten die niet alleen binnengemeentelijk maar ook intergemeentelijk zich kunnen voordoen (voorbeelden: “project Ruimte voor Ruimte” en project “Hart van de Heuvelrug”). In dat geval spreken we over *bovenplanse* verevening. Vindt bovenplanse verevening plaats louter tussen gemeenten onderling dan spreken we over *intergemeentelijke* ofwel *regionale* verevening.

In dit onderzoek wil ik mij beperken tot de ontwikkelingen van rode en groene bestemmingen bij gebiedsontwikkeling op bovenplans (regionaal) niveau. Ik wil onderzoeken welke mogelijkheden bestaan voor bovenplans danwel regionaal kostenverhaal en verevening. Is bovenplanse verevening mogelijk binnen de bestaande regelgeving of is er behoefte aan nieuw instrumentarium. Of zijn er nog andere mogelijkheden?

Mijn hypothese is dat samenwerking en organiserend vermogen tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties de sleutel is voor succesvolle (vrijwillige) bovenplanse verevening.

## 2.2 Vormen van verevening en kostenverhaal

In de vorige paragraaf zijn diverse vormen van verevening en kostenverhaal kort aan de orde geweest. Hieronder wil ik de begrippen nader definiëren ten behoeve van mijn onderzoek.

Naar schaalniveau geordend kunnen de volgende vormen van verevening en kostenverhaal worden onderscheiden:

- a. *Binnenplanse verevening.* In de bestemmingsplanpraktijk is met deze vorm van verevenen veel ervaring opgedaan. De mogelijkheden van binnenplanse verevening hangen sterk af van de vraag of de gemeente eigenaar is van de gronden die in de planontwikkeling zijn betrokken. In de situatie dat de gemeente eigenaar is en een actief grondbeleid voert, zijn er ruime mogelijkheden om te verevenen. Onrendabele bestemmingen kunnen worden verevend met rendabele bestemmingen binnen de gemeentelijke grondexploitatie. Via de uitgifte (verkoop) van grond kunnen de opbrengsten worden gebruikt om de locatiekosten te verevenen. Ook kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen op die wijze worden gedekt in de grondexploitatie. Zolang de (potentiële) grondopbrengsten de kosten dekken kan de gemeente in principe onbeperkt verevenen.
- b. *Kostenverhaal en binnenplanse-plus verevening.* In de situatie dat de overheid geen grond in eigendom heeft en een faciliterend grondbeleid voert, kan op basis van vrijwilligheid een exploitatieovereenkomst tussen een gemeente en een ontwikkelaar worden gesloten op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening ex artikel 42

Wro. In dat geval is sprake van kostenverhaal op een derde, waarmee de gemeente de binnenplanse kosten kan verevenen. Dit zijn dan de kosten van de voorzieningen van openbaar nut die worden gerealiseerd in het kader van een ruimtelijk plan. In dit kostenverhaal kunnen de bovenwijkse voorzieningen (voorzieningen van openbaar nut die buiten het plan liggen maar profijtelijk zijn voor het plan) slechts in beperkte mate worden meegenomen. We spreken in dat geval van de binnenplanse-plus ofwel buitenplanse verevening. Indien geen vrijwillige exploitatieovereenkomst kan worden afgesloten kan de gemeente overgaan tot het heffen van een baatbelasting. De baatbelasting kent echter beperkte toerekeningsmogelijkheden.

c. *Bovenplanse verevening*. In de Nota Grondbeleid<sup>2</sup> wordt bovenplanse verevening genoemd als voorbeeld voor twee verschillende toepassingen:

- het verevenen van grondexploitatieoverschotten en –tekorten tussen exploitatiegebieden;
- het verdelen van de kosten van bovenplanse voorzieningen.

Uit de voorbeelden blijkt dat onder bovenplanse verevening zowel wordt verstaan het verevenen van overschotten en tekorten in de grondexploitatie tussen verschillende exploitatiegebieden als het verdelen van de lasten van investeringen met een bovenplans (bovenlokaal) karakter over diverse gemeentelijke exploitatiegebieden (bijvoorbeeld grootschalige groenvoorzieningen voor natuur en recreatie).

Beide vormen van bovenplanse verevening wil ik nader toelichten.

A. Verevenen van grondexploitatieoverschotten en –tekorten.

Door gemeenten worden verschillende soorten plannen ontwikkeld, zoals woon-, bedrijfs-, kantoren-, recreatielocaties etc. De resultaten van het proces van de grondexploitatie (derhalve niet van de opstalontwikkeling) vertalen zich in voorcalculatorische overschotten en tekorten. Locatieontwikkeling geschiedt in alle opzichten tegen een marktconform kader. Zo zal de prijs van de uit te geven grond in hoofdzaak worden bepaald door de marktwaarde (ligging, bestemming, functie, gebruiksmogelijkheden). Denkbaar is dat die marktwaarde hoger ligt dan de kostprijs. Denkbaar is ook dat die marktwaarde lager ligt dan de kostprijs (bijvoorbeeld als gevolg excessieve op de specifieke locatie betrekking hebbende kosten). Bezien op het niveau van een locatie kunnen in dit kader grondexploitatieoverschotten en –tekorten ontstaan. Op de gemeente rust, in tegenstelling tot een projectontwikkelaar, niet alleen de taak om in financieel-economische zin “overschotlocaties” te ontwikkelen. De beleidsverantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid brengt met zich mee dat ook locaties zullen (moeten) worden ontwikkeld waarbij het maatschappelijk belang van een ontwikkeling zodanig zwaar weegt dat een tekort in de grondexploitatie wordt aanvaard. Als voorbeeld kan worden genoemd de gebiedsontwikkeling in de stedelijke herstructurering. Principiële vraag daarbij is op welke wijze dergelijke tekorten moeten worden gedekt. Moet een dergelijk tekort worden gedekt uit de algemene middelen van de gemeente of is een andere financieringswijze mogelijk, bijvoorbeeld door middel van een bijdrage uit andere (positieve) planexploitaties (overschotlocaties). Bovenplanse verevening kan dan worden aangemerkt als een element van kostenverhaal in het kader van de integrale ontwikkelingstaakstelling van de overheid (met rendabele en onrendabele projecten; “zoet en zuur”).

<sup>2</sup> Zie Nota Grondbeleid, Kamerstukken 2000-2001, 27581, nrs. 1, en 2, paragraaf 4.3.2

*B. Verdelen van kosten van bovenplanse voorzieningen.*

Verevening is een vorm van “verrekening”. Dit moet worden onderscheiden van het “omslaan” van specifieke kosten. Het in de Nota Grondbeleid gebruikte voorbeeld van een grootschalige groenvoorziening betreft in principe geen vraagstuk van bovenplanse verevening maar een omslag van de kosten van een voorziening waarvan het belang en het nut zich uitstrekt over meerdere exploitatiegebieden. Een dergelijke grootschalige voorziening wordt veelal aangeduid als een “bovenwijkse voorziening”<sup>3</sup>. Daarentegen kan worden gesteld dat ook hier sprake is van een vorm van verevening indien de aanleg van een grootschalige groenstructuur op zichzelf zou worden aangemerkt als een afzonderlijke grondexploitatie. Kenmerkend voor deze grondexploitatie is dan wel dat er binnen het exploitatiegebied in het geheel geen opbrengsten ontstaan maar alleen maar kosten worden gemaakt.

De bekostiging van bovenwijkse voorzieningen vindt veelal plaats op twee manieren:

- door concrete toerekening van specifieke voorzieningen aan specifieke exploitatiegebieden. Op deze wijze wordt een grondexploitatie van een specifieke locatie belast met een aandeel in de kosten.
- Door een bijdrage aan een gemeentelijke reserve. Het betreft hier dan een bijdrage per m<sup>2</sup> uitgeefbaar terrein.

Bovenplanse verevening kan zich vervolgens voordoen op verschillende schaalniveaus:

- a. binnen een gemeente;
- b. tussen gemeenten.

Bij bovenplanse verevening *binnen een gemeente* is er sprake van verevening van grondexploitatieoverschotten en –tekorten tussen concrete exploitatiegebieden danwel het inzetten van een gemeentelijke reserve betreffende ‘Bovenwijkse Voorzieningen’.

Voorwaarde is wel dat de gemeente via actief grondbeleid de beschikking heeft verkregen over alle gronden. De mogelijkheid om te verevenen is immers het grootst indien de uitvoering van alle in de verevening te betrekken exploitatiegebieden in een hand is.

Bij verevening *tussen gemeenten* (er is dan sprake van intergemeentelijke c.q. regionale verevening) zijn in beginsel meerdere varianten denkbaar:

- a. er is sprake van verevening van grondexploitatieoverschotten en –tekorten tussen verschillende concrete locaties;
- b. verevening als bij a, maar dan is daarbij sprake van een netto-tekort van het totaal van die concrete locaties. Dit tekort wordt vervolgens verdeeld over meerdere gemeenten, waarbij die gemeenten trachten hun financieel aandeel te bekostigen via een fondsstorting uit andere gemeentelijke grondexploitaties. Het fonds is dan in handen van een regiobestuur. In de Kaderregio Utrecht is een dergelijk vereveningsfonds ingesteld.
- c. De kosten van de gemeentegrensoverstijgende voorzieningen (zoals een grootschalige groenstructuur danwel een verbindingsweg) worden omgeslagen over de regiogemeenten, waarbij die gemeenten deze kosten afwentelen via hun lokale grondexploitaties, via een fondsvorming. Een voorbeeld hiervan is de Kaderregio Eindhoven, waar een regiofonds is ingesteld waarbij alle deelnemende gemeenten zich verplichten per uit te geven m<sup>2</sup> een bedrag over te maken naar een regiofonds, uit welk fonds dan onder meer specifieke regionale voorzieningen worden bekostigd.

<sup>3</sup> Zie voor een omschrijving van het begrip “bovenwijkse voorziening” de losbladige Kluwer-uitgave *Onteigening, Eigendomsbeperking en Kostenverhaal*, paragraaf 3.3.5.

Belangrijk kenmerk voor een intergemeentelijke verevening is dat deze pas kan worden geëffectueerd indien door alle betrokken gemeenten daarmee is ingestemd. Zolang dit niet het geval is, kan van een intergemeentelijke verevening niet worden gesproken.

In het vervolg van dit onderzoek ga ik uit van de hiervoor omschreven vormen van bovenplanse verevening. Onder bovenplanse verevening en kostenverhaal versta ik derhalve de verevening van grondexploitatieoverschotten en –tekorten (verevening tussen locaties) en de verdeling van kosten van bovenplanse voorzieningen (zowel binnengemeentelijk als intergemeentelijk).

### 2.3 *Het wettelijk kader van verevening en kostenverhaal*

Binnen het huidige wettelijk kader en de daarbij behorende jurisprudentie bestaan in Nederland een vijftal mogelijkheden voor een gemeente om te komen tot verevening en kostenverhaal:

1. via actieve grondpolitiek;
2. via de exploitatieverordening (art. 42 WRO);
3. via de baatbelasting (art. 222 Gemeentewet);
4. regionale exploitatieverordening (Kaderwet bestuur in verandering<sup>4</sup>);
5. privaatrechtelijke vereveningsbijdrage.

In geval van *actieve grondpolitiek* is er sprake van een productieproces, gericht op het vervaardigen van bouwrijpe gronden. Dit productieproces bestaat uit de aankoop van gronden, het bouwrijp maken en de uitgifte hiervan. Het initiatief van deze actieve grondpolitiek gaat uit van de gemeente. De doelstelling van actieve grondpolitiek biedt voor een gemeente een aantal voordelen:

- a. actieve grondpolitiek biedt de mogelijkheid tot directe en maximale sturing van de uitvoering van het ruimtelijke beleid;
- b. bij actieve grondpolitiek kunnen in beginsel alle productiekosten (alle kosten van de grondexploitatie) worden doorberekend in de uitgifteprijs; de gemeente is vrij om ook andere kosten buiten het exploitatiegebied (b.v. bovenwijkse en/of regionale groenvoorzieningen) geheel ten laste te brengen van de exploitatie;
- c. de grondexploitatie is voor risico van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente de mogelijkheid heeft een positief bedrijfsresultaat te boeken (ten gevolge van de verschillen tussen de kostprijs en de uitgifteprijs en/of versnelde uitgifte van gronden). De “enige” begrenzing die bij deze vorm van kostenverhaal/verevening van belang is, is de markt. De prijs van de uitgeefbare grond wordt namelijk bepaald door de vraag en de prijs die de consument bereid is te betalen.
- d. de mogelijkheid tot verevening van overschotten en tekorten van verschillende exploitatiegebieden alsmede de afdracht via de gemeentelijke grondexploitaties aan het door de gemeente ingestelde fonds “Bovenwijkse Voorzieningen” (de bovenplanse verevening).

De tweede vorm van verevening en kostenverhaal is de *exploitatieverordening*. De exploitatieverordening is gebaseerd op artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en regelt op welke wijze de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden door private partijen. Onder kostenverhaal in het kader van de exploitatieverordening wordt verstaan: het verhalen van kosten van de voorzieningen van openbaar nut die worden gerealiseerd in het kader van ruimtelijke plannen, van eigenaren van

<sup>4</sup> Kaderwet bestuur in verandering (in werking per 1 juli 1994), Stb. 1994, 396

onroerende zaken die gelegen zijn op de gronden die gebaat zijn door de voorzieningen. Tot dergelijke voorzieningen behoren dan kosten van wegen, riolering, openbare verlichting *alsmede plantsoenen en andere groenvoorzieningen die behoren bij een goede uitvoering van een bestemmingsplan*. Uitgangspunt voor deze vorm van kostenverhaal is tevens dat de kosten van deze voorzieningen van openbaar nut voor rekening van de gemeente zijn (m.a.w. de gemeente kan alleen maar die kosten verhalen voorzover deze uiteindelijk voor haar rekening komen en niet ten laste van een derde, zoals bijvoorbeeld een private partij, provincie of rijk). Voor de volledigheid wordt aangetekend dat kostenverhaal via de exploitatieverordening pas aan de orde is, indien private partijen ook bereid en in staat zijn om hun gronden zelf te exploiteren (in ontwikkeling te brengen). Indien blijkt dat deze private partijen de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering van het bestemmingsplan van deze gronden niet kunnen realiseren, heeft de gemeente de mogelijkheid om de gronden te onteigenen. Indien een private partij bereid en in staat is om de bestemming zelf te realiseren sluiten de gemeente en de private partij op basis van de exploitatieverordening een overeenkomst, waarin de gemeente zich verplicht tot de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut en de private partij zich verplicht tot het betalen van een exploitatiebijdrage aan de gemeente. Het sluiten van de exploitatieovereenkomst vereist dat beide partijen wilsovereenstemming hebben over de wijze van exploitatie. Volgens het systeem van de wet is het afsluiten van een exploitatieovereenkomst niet afdwingbaar. Komt geen overeenstemming tot stand tussen de gemeente en de private partij dan voorziet de wet in de mogelijkheid tot het invoering van een Baatbelastingverordening, op basis waarvan de gemeente de private partij tot kostenverhaal kan dwingen.

In het verleden hebben gemeenten getracht via de exploitatieverordening allerlei andere kosten te verhalen op de private grondeigenaar, o.a. ook kosten van bovenplanse verevening in de vorm van een fondsbijdrage (t.b.v. een Fonds Bovenwijkse Voorzieningen of een Reserve Stedelijke Voorzieningen). Een en ander heeft geleid tot veel gerechtelijke procedures. Een aantal uitspraken wil ik noemen die van belang zijn voor het gebruik van de exploitatieverordening.

Uit het belangrijke arrest van de Hoge Raad van 16 februari 1996 (gemeente Uden) vloeit voort dat gemeenten bij de toepassing van de exploitatieverordening gebonden zijn aan de formele en materiele voorwaarden van deze verordening. De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat, indien in een exploitatieovereenkomst de bepalingen van de exploitatieverordening niet in acht worden genomen, dit tot gevolg heeft dat de gemeente haar in die overeenkomst neergelegde aanspraak op een financiële bijdrage niet geldend kan maken. Het kostenverhaal in Nederland heeft een gesloten stelsel (kostenverhaal kan ofwel gronduitgifte, ofwel via de exploitatieverordening ofwel via de baatbelasting). In dezelfde lijn is ook het arrest van de Hoge Raad van 17 november 2000, inzake de gemeente Veere<sup>5</sup>.

In het arrest Warmond<sup>6</sup> oordeelde de Hoge Raad dat er sprake is van onverschuldigde betaling. In deze zaak ging het om een bijdrage in de exploitatiekosten ter vermindering van een tekort van een ander plan, waartoe de toepasselijke exploitatieverordening geen grondslag bood (een voorbeeld van bovenplanse verevening). De Hoge Raad oordeelde dat, in de lijn van de arresten Uden en Veere, de gemeente haar aanspraken op een financiële bijdrage niet geldend kon maken, aangezien de overeenkomst strijdig was met de onderliggende exploitatieverordening. De Hoge Raad oordeelde echter tevens dat de waarde van de door de gemeente verrichte prestatie, die bestond uit een bestemmingsplanherziening, wel alsnog door de ontwikkelaar moest worden vergoed. Dit oordeel leidde ertoe dat de facto..... aan de gemeente ruimte werd geboden tot vergoeding van een financiële bijdrage in relatie tot een te

<sup>5</sup> HR. 17 november 2000, gemeente Veere, Gemeentestem 2001, 7134, 3)

<sup>6</sup> HR. 13 april 2001, gemeente Warmond, nr. C99/161 HR, BR 2001, blz. 983

verstrekken planologische medewerking. Het Hof Amsterdam<sup>7</sup> heeft vervolgens op 11 april 2002 een uitspraak gedaan over deze waardevergoeding. Het Hof komt tot de conclusie dat voor het vaststellen van de waarde van een bestemmingsplanherziening geen algemeen toepasselijke maatstaven gelden. Om die reden haakt het Hof aan bij de waarde in het maatschappelijk verkeer van deze prestatie, die overeenkomt met het door de ontwikkelaar betaalde bedrag. Dit betekende dat de wederzijdse onderling gelijke vorderingen werden toegewezen. In het vervolgarrest van 12 december 2003 stelde de Hoge Raad evenwel het volgende: (*citaat*) *“De waardering behoort in het geval als het onderhavige te geschieden op de grondslag van hetgeen voor de gemeente wel geoorloofd is (...). Met het oog op de waardering van de prestatie van de gemeente moet worden onderzocht of de exploitatieverordening een grondslag inhoudt en, zo ja in hoeverre, voor het bedingen door de gemeente van een tegenprestatie voor (...) het wijzigen van het bestemmingsplan te bevorderen”*. De Hoge Raad verwijst hierbij naar de kosten van het maken van stedenbouwkundige en andere plannen. In het arrest verwijst de Hoge Raad de zaak weer terug naar het Gerechtshof, waarbij de Hoge Raad meegeeft dat de gemeente aannemelijk moet maken welke aanspraak op vergoeding zij kan maken op basis van de exploitatieverordening.

Ook het arrest “Nunspeet” inzake het afwentelen van planschade<sup>8</sup> geeft impliciet aan dat “planologische medewerking niet te koop is”. De Hoge Raad is van oordeel dat de huidige WRO niet toelaat dat gemeenten door middel van een contractueel beding planschadekosten verhalen op een particulier met bouwplannen die de gemeente verzoekt om herziening of vrijstelling van het bestemmingsplan. De huidige wetgeving verzet zich tegen verhaal door gemeenten, ook als de particulieren zelf de gemeente vragen om planwijziging en ook als partijen van tevoren het verhaalsbedrag tot een maximum beperken. Inmiddels (per 7 juni 2005) heeft een wetwijziging plaatsgevonden waarbij de bevoegdheid tot het afwentelen van planschade is geregeld<sup>9</sup>.

Opmerkelijk is tenslotte nog een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem van 9 maart 2004<sup>10</sup>. In deze casus had de gemeente Beuningen een verkoopovereenkomst gesloten met een projectontwikkelaar waarbij naast de verkoop van bouwgrond tevens was overeengekomen dat de projectontwikkelaar c.q. de kopers van de woningen een jaarlijkse bijdrage zouden betalen aan het onderhoud van het naastgelegen openbaar groen. Het Hof verklaart dit beding nietig omdat hier sprake is van kostenverhaal. Naar het oordeel van het Hof is een dergelijk beding in strijd met de rechtszekerheid en levert het een onaanvaardbare doorkruising op van het stelsel van kostenverhaal in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Gemeentewet. Uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie kan de conclusie worden getrokken dat kostenverhaal via het afsluiten van een exploitatieovereenkomst moet zijn gebaseerd en moet voldoen aan de regels zoals die zijn vastgelegd in de exploitatieverordening. Daarbij gaat het altijd om voorzieningen van openbaar nut die locatiegebonden zijn (en baat hebben voor de eigenaren van de gronden). De kosten van voorzieningen van openbaar nut die niet-locatiegebonden zijn (zoals bijvoorbeeld projecten met een regionale of landelijke betekenis, een autosnelweg of een ecologische hoofdstructuur) kunnen in principe niet via de exploitatieverordening worden verhaald. De kosten van deze voorzieningen laten zich niet op een beperkt aantal eigenaren van gronden verhalen. Er moet derhalve verschil worden gemaakt tussen openbare voorzieningen (binnenplans danwel bovenwijken) waarvan de baten kunnen worden toegerekend aan een beperkt aantal eigenaren en de openbare voorzieningen waarvoor geldt dat baat niet te relateren is aan een begrensd gebied.

<sup>7</sup> Hof Amsterdam 11 april 2002, Warmond, JG 2002, nr. 0115

<sup>8</sup> HR 7 mei 2002, gemeente Nunspeet, , LJN nr. AE3214, zknr. 00/712

<sup>9</sup> Planschadevergoeding art. 49a WRO, Kamerstuk 29490

<sup>10</sup> Hof Arnhem 9 maart 2004, nr. 01/109, BR juli 2004, blz. 607 e.v.

Als een gemeente desondanks extra financiële afspraken (bijvoorbeeld een bijdrage aan een regionale groenstructuur in het kader van bovenplanse (regionale) verevening wil maken in een exploitatieovereenkomst dan loopt zij het risico dat deze afspraken als nietig worden aangemerkt, ook al is de overeenkomst vrijwillig aangegaan (HR gemeente Warmond<sup>11</sup>). Bovenplanse verevening en kostenverhaal op basis van de huidige exploitatieverordening (art. 42 Wro) is derhalve slechts zeer beperkt mogelijk.

Verevening tussen overschot- en tekortlocaties is in elk geval niet mogelijk. Uitsluitend de voorzieningen van openbaar nut, die buiten een plan worden gerealiseerd en eventueel zelfs buiten de gemeentegrens liggen, welke voor rekening komen van een gemeente en die (al dan niet gedeeltelijk) kunnen worden toegerekend aan een locatieontwikkeling (en baat hebben), komen in aanmerking voor kostenverhaal. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan bovenwijkse ontsluitingsweg of een bovenwijkse groen- en recreatieontwikkeling die wordt gerealiseerd op de grond van een naburige gemeente.

De derde vorm van kostenverhaal wordt gevormd door de *baatbelasting*.

Mocht een gemeente er niet in slagen om met een particuliere eigenaar een exploitatieovereenkomst te sluiten, dan heeft de gemeente als laatste optie nog het heffen van een baatbelasting. Het instrument baatbelasting is juridisch verankerd in artikel 222 van de Gemeentewet en biedt de gemeente de mogelijkheid eenzijdig –en dus dwangmatig– een belasting op te leggen aan de eigenaren of beperkt gerechtigden van een onroerende zaak die baat ondervindt van een voorziening van openbaar nut die door de gemeente zijn gerealiseerd. Baatbelasting wordt gezien als het sluitstuk van kostenverhaal en wordt in het algemeen toegepast als kostenverhaal via actieve grondpolitiek of exploitatieovereenkomst niet mogelijk is. De baatbelasting wordt aangeduid als een profijtbelasting. Centraal in de baatbelasting staat ook het begrip baat. Het begrip is niet nader gedefinieerd. De baat wordt beoordeeld op basis van het verschil tussen de bestaande en de nieuwe concrete voorzieningen van openbaar nut enerzijds en de toename van de objectieve gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak anderzijds. Een belangrijk instrument voor het objectiveren van de gebruiksmogelijkheden is het bestemmingsplan.

De kosten die de gemeente op grond van de baatbelasting in rekening mag brengen, dienen betrekking te hebben op voorzieningen. De wetgever heeft ook dit begrip niet nader gedefinieerd. Duidelijk is wel dat deze voorzieningen van openbaar nut moeten zijn en niet uitsluitend een individueel belang moeten hebben.

Op basis van jurisprudentie kunnen tot dergelijke voorzieningen worden gerekend:

- grondwerken en riolering
- aanleg van wegen
- aanleg van openbare verlichting
- aanleg van openbaar groen en speelvoorzieningen (gelegen in het bestemmingsplan).

Ten aanzien van de kosten geldt dat deze kunnen worden verhaald voorzover de kosten uiteindelijk ten laste van de gemeente blijven. Eventuele inkomsten van derden, bijvoorbeeld subsidie die voorzien in de kosten van aanleg van voorzieningen van openbaar nut, moeten dan ook in mindering worden gebracht. De gemeente kan deze nettokosten voor 100% verhalen.

Het belastingobject binnen de baatbelasting is een onroerende zaak. Daarbij kan het in beginsel gaan om zowel bebouwde als onbebouwde eigendommen. Uitgangspunt is steeds dat elke onroerende zaak die profijt heeft van de aan te leggen voorzieningen, in de heffing moet

---

<sup>11</sup> zie noot 5



worden betrokken. Het buiten de heffing laten van gebate objecten leidt tot onverbindendheid van de gehele verordening.

Om tot baatbelasting te kunnen overgaan moet de gemeenteraad, voordat met het treffen van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen, een zogenaamd bekostigingsbesluit nemen (art. 222 Gemeentewet). Dit besluit is een formele voorwaarde om later baatbelasting te kunnen heffen. In het bekostigingsbesluit moet voorts een aanduiding worden gegeven van de mate van verhaal van de kosten van voorzieningen en een aanduiding van het gebied waarin de onroerende zaken zijn gelegen die mogelijk in de heffing worden betrokken.

De belangrijkste knelpunten van baatbelasting zijn:

- niet alle kosten zijn verhaalbaar, zoals bijvoorbeeld kosten van bovenwijkse voorzieningen, bijdragen aan fondsen, kosten van structuur- of bestemmingsplan, kosten van dure percelen indien deze niet zijn gelegen onder de voorzieningen;
- maatschappelijke en bestuurlijke weerstanden die kunnen ontstaan ingeval van heffing op bestaande bebouwing;
- bovenplanse (regionale) verevening is niet mogelijk;
- het ontstaan van “weglekeffecten” bij grensoverschrijdende locaties, aangezien de bevoegdheid tot heffing van baatbelasting is beperkt tot de grenzen van de gemeente. Voorzieningen kunnen op locatieniveau niet bovenwijks zijn, maar voor de afzonderlijke gemeenten (en daarmee de belastinggebieden) wel.

Vervolgens kan, als vierde vorm, nog gewezen worden op de mogelijkheid van de totstandkoming van een *regionale exploitatieverordening*. De Kaderwet bestuur in verandering<sup>12</sup> biedt de mogelijkheid van een regionale exploitatieverordening, waarin de voorwaarden worden opgenomen waaronder het regionaal bestuur medewerking verleent aan de exploitatie van gronden door derden. Het opstellen van een regionale verordening moet worden afgestemd op de regionale grondexploitatie. Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

- a. het bijzondere karakter van bovenwijkse en/of bovengemeentelijke voorzieningen die ten laste worden gebracht van de grondexploitatie;
- b. de eventueel toe te passen verevening van tekorten c.q. overschotten tussen locaties, voorzover vereveningsbijdragen kunnen worden verhaald;
- c. bijzondere kostenelementen, zoals de opstelling van een regionaal structuurplan, planbegeleiding en planuitvoeringskosten;
- d. de verhouding tussen de gemeentelijke en de regionale verordening.

Ook bij de regionale exploitatieverordening geldt dat de betreffende particuliere gronden in het exploitatiegebied door de voorzieningen van openbaar nut in een voordeliger positie moeten zijn gekomen (het baatcriterium). Voldoen de voorzieningen niet aan dit criterium, dan kunnen de kosten niet onder werking van de regionale exploitatieverordening worden gebracht.

De mogelijkheid tot het heffen van baatbelasting is ook een wettelijke bevoegdheid van het regionaal bestuur. Aanvankelijk bood de ontwerp-Kaderwet niet de mogelijkheid tot het toekennen van de bevoegdheid van de heffing van baatbelasting. In de op 25 augustus 1993 aan de Kamer aangeboden Memorie van Antwoord (MvA) op de Kaderwet wordt door het Kabinet aangegeven dat de bevoegdheid tot het heffen van baatbelasting niet kan worden gemist bij de realisatie van grootschalige bouwlocaties door een regionaal openbaar lichaam. Vanzelfsprekend zijn de hiervoor genoemde knelpunten voor de heffing van baatbelasting ook voor de regionale baatbelasting.

<sup>12</sup> zie noot 4

Tenslotte kan als vijfde vorm van verevening nog worden genoemd de *privaatrechtelijke (vrijwillige) verevening*. Het argument “voor wat hoort wat” zou kunnen worden gebruikt bij deze vrijwillige vereveningsbijdrage. Wanneer een gemeente bereid is de bestemming van een perceel grond te wijzigen van “agraris” in “wonen” neemt daardoor de waarde van het vastgoed aanzienlijk toe. De eigenaar danwel een andere rechthebbende trekt hiervan een aanzienlijk profijt. Het verbinden van een financiële voorwaarde aan een bestemmingswijziging is in principe wettelijk gezien niet mogelijk. Een vorm van baatafoming is in het huidige wettelijk systeem niet opgenomen. Dat neemt niet weg dat op vrijwillige basis een privaatrechtelijke regeling zou kunnen worden getroffen. Als een aanvrager financieel belang heeft bij een bestemmingswijziging, is hij wellicht bereid daarvoor te betalen. Deze vorm van verevening kan worden gezien als de omgekeerde planschade (ingevolge art. 49 WRO).

De betaling zou drie vormen kunnen hebben:

- in geld aan de gemeente en zonder verdere voorwaarden; de gemeente is in dat geval vrij in de besteding van de verkregen middelen;
- in geld aan de gemeente, maar op voorwaarde dat dit geld wordt gebruikt voor bepaalde werken die met de aanvraag te maken hebben (bijvoorbeeld landschappelijke verbeteringen);
- in natura: de aanvrager verplicht zich om bepaalde werken uit te voeren die met de aanvraag te maken hebben (bijvoorbeeld van een bestemmingswijziging natuurcompensatie).

Op grond van de jurisprudentie met betrekking tot kostenverhaal loopt deze privaatrechtelijke wijze van vereveningsbijdrage het risico door de rechter nietig verklaard te worden, in de vorm van een actie uit onverschuldigde betaling wegens nietigheid van de gesloten overeenkomst (HR gemeente Warmond<sup>13</sup>). Hoe groot deze kans is kan moeilijk worden ingeschat. Het zal veelal afhangen van de houding van de betreffende grondeigenaar/ontwikkelaar. Als gemeente of als regiobestuur moet evenwel de vraag worden gesteld of een dergelijke risico moet worden genomen.

Ingevolge artikel 15 lid 3 WRO (dat door de wetgever bij art. 19 WRO van overeenkomstige toepassing is verklaard) kunnen aan een vrijstelling voorschriften worden verbonden, voorzover deze dienstig zijn aan bescherming van de bestemming waarvan vrijstelling wordt verleend. Deze ingewikkelde clausule oogt nogal beperkend, maar wordt door de bestuursrechter (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) redelijk ruim uitgelegd: geëist wordt slechts dat de gestelde voorwaarden in voldoende mate “planologisch relevant” zijn. De vraag is nu of een financiële voorwaarde, bijvoorbeeld bedoeld om de kosten van een landschappelijke voorziening te verhalen, in voldoende mate planologisch relevant is. Er moet dan in ieder geval sprake zijn van voldoende “doelgebondenheid” van de financiële vereveningsbijdrage<sup>14</sup>. Wanneer een rechtstreeks verband kan worden aangetoond tussen de financiële bijdrage en de ruimtelijke relevantie van de werkzaamheden die daarmee worden gefinancierd zou deze vorm van verevening een mogelijkheid kunnen zijn. Een vergelijking kan worden getrokken met de zogenaamde “Ruimte voor Ruimte” regeling waarbij door de provincie een financiële bijdrage van een gemeente wordt bedongen in ruil voor planologische medewerking van de gemeente aan het creëren van nieuwe woningbouwmogelijkheden (juridisch vertaald in een Streekplan en een bestuursovereenkomst). De AbRS heeft in een uitspraak inzake de gemeente Someren<sup>15</sup> vastgesteld dat de “Ruimte voor Ruimte”-regeling mede een planologisch doel dient. In concreto zal een gemeente telkens van geval tot geval met voldoende hardheid moeten

<sup>13</sup> zie voetnoot 5

<sup>14</sup> HR 19 mei 2000, AB 2000, 428 (Den Haag/Staat)

<sup>15</sup> AbRS 27 oktober 2004, gemeente Someren, AB 2004, 431, met noot

aantonen dat de bedoelde (bovenplanse/regionale) werken rechtstreeks planologisch verband houden met de wijziging van de bestemming van de grond elders. In de praktijk zal dat veelal niet eenvoudig zijn.

#### **2.4 Beperkingen van het wettelijk kostenverhaal en verevening m.b.t. bovenplanse verevening.**

Uit de vijf hiervoor beschreven vormen van kostenverhaal, gebaseerd op de huidige wetgeving en jurisprudentie, valt de volgende conclusie te trekken. Vanuit het oogpunt van kostenverhaal heeft de gemeente belang bij het zoveel mogelijk toepassen van actieve grondpolitiek. Daarbij kan ze gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet als grondbeleidinstrumenten. Bij actieve grondpolitiek heeft de gemeente (en ook het regionaal bestuur) de meeste mogelijkheden om kostenverhaal (waaronder bovenplanse kosten) te verhalen. Zoals hiervoor omschreven is de exploitatieverordening bindend voor de gemeente en het regionaal bestuur. Het kostenverhaal beperkt zich tot de kosten die met zoveel woorden in de exploitatieverordening zijn vermeld. Buitenplanse kosten, in de vorm van bovenwijkse voorzieningen, kunnen slechts worden verhaald voorzover deze kosten ten laste komen van de gemeente danwel het regionaal bestuur en voorzover de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden door deze buitenplanse (bovenwijkse) voorzieningen direct of indirect worden gebaat. Integraal kostenverhaal c.q. integrale verevening van buitenplanse danwel bovenplanse voorzieningen behoort niet derhalve tot de mogelijkheden. Daar komt nog bij dat een exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening vrijwillig tot stand moet komen en niet kan worden afgedwongen. Duidelijk is in elk geval dat deze vorm van kostenverhaal een beperkter verhaal van kosten mogelijk maakt dan bij actieve grondpolitiek. De baatbelasting leidt tot het gevolg dat de gemeente nog minder kosten kan verhalen dan bij de exploitatieverordening mogelijk is. In de praktijk blijkt slechts 70% van de gemaakte kosten (van openbaar nut) via de baatbelasting kan worden verhaald. Vast staat dat buitenplanse en bovenplanse (regionale) voorzieningen bij baatbelasting in het geheel niet worden verhaald en verevend. Blijft nog over de mogelijkheid van het bedingen van een financiële vereveningsbijdrage gekoppeld aan een verzoek tot bestemmingswijziging, analoog aan de “Ruimte voor Ruimte” regeling. In de “Ruimte voor Ruimte” regeling is de doelgebondenheid van de financiële bijdrageregeling uitgangspunt. Daar waar deze doelgebondenheid niet kan worden aangetoond is het juridisch risico van nietigheid van deze verplichting en daarmee van de privaatrechtelijke overeenkomst groot. In onderstaand overzicht zijn in beeld gebracht de huidige mogelijkheden en kansen/risico’s voor bovenplans kostenverhaal en verevening.

#### **Optie kostenverhaal/vereveningsbijdrage**

#### **Kansen/risico’s**

- |  |   |
|--|---|
| 1. Actief grondbeleid door provincie/gemeente, in samenwerking met andere gemeenten en markt (bv. via regionale ontwikkelingsmij.) | kansrijk, maar niet zonder risico’s   |
| 2. Kostenverhaal cfm. exploitatieverordening en baatbelasting  | bij exploitatieverordening beperkt (profijtbeginsel)<br>bij baatbelasting niet mogelijk |
| 3. Kostenverhaal cfm. regionale exploitatie verordening  | bij regionale exploitatieverordening beperkt (profijtbeginsel)                          |

4. Vrijwillige betaling “voor wat hoort wat” of kostenverhaal bij herziening bestemming      zeer risicovol (dreiging van nietigheid)
5. Kostenverhaal bij vrijstellingsbeschikking ex artikel 19 WRO (“Ruimte voor Ruimte”)      risicovol, hangt af van de doelgebondenheid.

## 2.5 Beleidsvoornemens van het kabinet op het gebied van kostenverhaal en verevening

Zoals hiervoor beschreven brengt de toepassing van baatbelasting in de praktijk een aantal knelpunten met zich mee. De belangrijkste knelpunten worden hierna nogmaals op een rijtje gezet:

- a. een aantal kostenelementen binnen de grondexploitatie zijn niet of slechts gedeeltelijk verhaalbaar. Genoemd kunnen worden:
  - kosten van bovenplanse (bovenwijkse) voorzieningen;
  - kosten in verband met de opstelling van een structuur- of bestemmingsplan;
  - kosten in verband met de verwerving van “duurdere” gronden binnen het plangebied. De verhaalbaarheid van kosten is beperkt tot de gronden “onder” de voorzieningen.
  - de kosten/baten die verband houden met de regionale verevening.
- b. het “baatcriterium” sluit niet aan bij de uitgangspunten voor de grondexploitatie. De mate van baat moet worden bepaald op basis van objectieve criteria, zoals bestemming, ligging en gebruiksmogelijkheid.
- c. bij gemeentegrensoverschrijdende locaties kunnen “weglekeffecten” ontstaan doordat de bevoegdheid van heffing is beperkt tot de grenzen van de gemeente, er kunnen verschillen in hoogte van de belastingen ontstaan tussen de verschillende gemeenten vanwege de ligging van de voorzieningen en bij regionaal kostenverhaal moeten de kosten van de voorzieningen daadwerkelijk voor rekening van het regionaal orgaan worden uitgevoerd.

In het in opdracht van het ministerie van VROM uitgebrachte onderzoeksrapport “Grondverwerving en baatbelasting nieuwe stijl”<sup>16</sup> zijn voorstellen gedaan ter verbetering van het fiscale kostenverhaalinstrumentarium. Daarbij is het voorstel gedaan tot de invoering van een *grondexploitatieheffing*, die specifiek is gericht op het kostenverhaal van de grondexploitatie.

Het belangrijkste doel is de opbrengstcapaciteit van het fiscaal kostenverhaal te verbeteren. Hierbij is het voorwaarde dat de systematiek van fiscaal kostenverhaal aansluit bij die van een grondexploitatie zoals die zou gelden bij een volledig uit te voeren actieve grondpolitiek. Met andere woorden: een situatie waarbij de te exploiteren gronden volledig in handen zijn van de gemeente en ook de aanleg van voorzieningen plaatsvindt door de gemeente. Het voorstel was beperkt tot het verhaal van door de gemeente te maken kosten. Eventueel te behalen winsten, zoals bij actieve grondpolitiek, konden in de voorgestelde heffing niet worden betrokken. De grondexploitatieheffing komt aan de orde als een gemeente het kostenverhaal niet in een overeenkomst kan regelen (als *ultimum remedium*).

Het toenmalige kabinet heeft het wetsvoorstel om advies verzonden naar de Raad van State. Het advies van de Raad van State was negatief. De Raad onderschreef het doel van de grondexploitatieheffing, maar adviseerde een volledig publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal; het naast elkaar bestaan van privaat- en publiekrecht maakt het geheel ondoorzichtig en bemoeilijkt de rechtsbescherming, zo adviseerde de Raad van State.

<sup>16</sup> Grondverwerving en baatbelasting nieuwe stijl, Van den Brand-Advisering, september 1993

Op basis van dit negatieve advies heeft het kabinet besloten om het wetsvoorstel in te trekken. Het maatschappelijk belang, het draagvlak voor de verruiming van het kostenverhaal, de ambitieuze taakstellingen op het terrein van de ruimtelijke ordening en de gedachte van meer marktwerking, al dan niet door middel van publiek-private samenwerking, heeft ertoe geleid dat in september 2000 door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Neprom (Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen) en IBR (Instituut voor Bouwrecht) het voorstel tot invoering van een grondexploitatievergunning is gedaan.

Hoofdkenmerken van deze grondexploitatievergunning zijn:

- a. selectieve toepassing vergunningstelsel: alleen als een grondeigenaar/ontwikkelaar niet bereid is om met de gemeente een overeenkomst aan te gaan;
- b. het vereiste van de plicht van een exploitatievergunning wordt ingeschreven in het kadaster;
- c. de basis voor de te betalen bijdrage is een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie rekening, jaarlijks te actualiseren door burgemeester en wethouders;
- d. de kostensoorten zijn limitatief vermeld in het aan te passen Besluit op de Ruimtelijke Ordening;
- e. koppeling van de exploitatievergunning met de bouwvergunning: geen behandeling aanvraag bouwvergunning zonder dat een exploitatievergunning is afgegeven;
- f. onteigening is mogelijk indien geen exploitatievergunning wordt aangevraagd.

Het hierboven omschreven voorstel is uiteindelijk basis geweest voor het regeringsvoorstel inzake het aanpassen van het kostenverhaal.

In de Nota Grondbeleid "Op grond van nieuw beleid" geeft het kabinet inzicht in de nieuwe voornemens ten aanzien van onder andere het kostenverhaal. De nota vermeldt ten aanzien van het kostenverhaal de volgende knelpunten:

- de huidige methoden leiden tot verschillen in kostenverhaal. De huidige systemen van actieve grondpolitiek, exploitatieverordening en baatbelasting hebben hun eigen reikwijdte. Er is geen uniformiteit ten aanzien van de voorwaarden en het niveau van het kostenverhaal.
- binnen het huidige systeem is onduidelijkheid over de vraag welke kosten voor verhaal in aanmerking komen. Uit de diverse wettelijke bepalingen noch uit de jurisprudentie bestaat een helder beeld over de te verhalen kosten.
- free-ridersprobleem: free-riders zijn ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de voorzieningen van openbaar nut of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig voldoende willen meebetalen. Hoewel nationaal gezien het aantal free-riders wordt geraamd op 5%, kunnen deze partijen op locatie tot vervelende situaties leiden.

In de Nota Grondbeleid stelt de regering voor een Grondexploitatiewet voor te bereiden met de volgende kernpunten:

- voor het realiseren van het bestemmingsplan, inclusief het bouwrijp maken, wordt een vergunningstelsel ingevoerd;
- elke exploitant, zijnde degene die overgaat tot exploitatie, wordt verplicht een vergunning aan te vragen;
- in de wet wordt een lijst van kosten opgenomen. De lijst is een minimumlijst met kostensoorten. Partijen kunnen overeenkomen dat meer kosten worden verhaald. Overigens heeft de gemeente ook vrijheid om minder kosten te verhalen. De kostensoorten hebben betrekking op openbare fysieke voorzieningen en werken, planontwikkelingskosten en planschaderegelingen alsmede bovenwijkse voorzieningen. De criteria die hierbij gelden zijn: het profijtbeginsel (de voorzieningen moeten een substantieel profijt hebben voor de locatieontwikkeling),

- een causaal verband en proportionaliteit (er vindt toerekening plaats naar mate van profijt). Het gaat derhalve steeds om aan de locatie toe te rekenen kosten volgens de criteria de hiervoor genoemde drie criteria;
- binnen het plan is verevening van verschillen in verwervingskosten en toerekening van kosten naar aard (wonen, bedrijven, kantoren etc.) en categorie (sociale woningbouw en vrije sector) van uitgifte toegestaan;
  - integrale planontwikkeling en verplichting tot het opstellen door de gemeente van een programma van eisen voor de locatie;
  - niet tijdig aanvragen of het niet bezitten van een vergunning is een grond voor onteigening;
  - invordering van de financiële bijdrage vindt plaats via een dwangbevel.

Bij brief van 25 november 2004<sup>17</sup> heeft de regering duidelijkheid gegeven over de voorstellen van een Grondexploitatiewet. In deze brief geeft de minister de volgende hoofdlijnen van het wetsvoorstel aan:

1. het maatschappelijk draagvlak voor een volledig publiekrechtelijke regeling is onvoldoende. Het huidige stelsel van het sluiten van een overeenkomst blijft intact; de Grondexploitatiewet moet gezien worden als een “stok achter de deur”. Vrijwillige verevening en kostenverhaal blijven uitgangspunt.
2. de gemeente krijgt de bevoegdheid om locatie-eisen te stellen en de te verhalen kosten vast te stellen in een exploitatieplan.
3. de locatie-eisen betreffen eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën (sociale woningbouw en vrije kavels), het bouw- en woonrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte.
4. de kostensoorten die voor verhaal in aanmerking komen, worden vastgesteld in een Algemene Maatregel van Bestuur. De criteria voor de toepassing van de kostensoorten zijn profijt, causaliteit en proportionaliteit.
5. het daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats via een financiële voorwaarde aan een bouwvergunning. Dit betekent dat de exploitatiebijdrage pas betaald hoeft te worden op het moment dat de gronden daadwerkelijk worden bebouwd.
6. de Grondexploitatiewet is bedoeld voor situaties waarin wordt bebouwd. Voor alle andere situaties blijft de baatbelasting bestaan.

Het aspect bovenplanse (regionale) verevening komt tot dusver niet expliciet aan de orde in de toelichting op het aangekondigde wetsvoorstel. De mogelijkheid om winstgevende locaties in een gemeente of regio te verevenen met de ontwikkeling van maatschappelijke gewenste, maar verliesgevende locaties (zoals bijvoorbeeld de “rood voor groen” projecten), vindt de minister op zich wel gewenst. In haar brief van 25 oktober 2004 schrijft de Minister dat zij op basis van het uitgevoerde onderzoek door het Onderzoeksinstituut OTB te Delft<sup>18</sup> en het overleg met overheden en marktpartijen heeft geconcludeerd dat de al bestaande instrumentele mogelijkheden en de keuzen uit de Nota Ruimte een goed uitgangspunt bieden voor een gebiedsgericht ruimtelijk beleid. De minister vindt geen aanleiding voor de ontwikkeling en invoering van een nieuw generiek instrument, ook al constateert zij dat op basis van het verrichte onderzoek de huidige instrumenten in een aantal situaties tekort schieten en knelpunten opleveren. Zij kiest voor aanpassing en optimalisering van enkele bestaande instrumenten. Zij komt in haar brief tot de volgende voorstellen:

<sup>17</sup> Voortgangsbrief Grondbeleid, kamerstukken 2004-2005, 27581, nr. 20

<sup>18</sup> Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, eindrapport en deelrapport d.d. juli 2004

- *(citaat) “ De juridische houdbaarheid van financiële afspraken in overeenkomsten over planologische wijzigingen moet duidelijker worden geregeld. In veel ontwikkelingsprojecten wordt door overheden, marktpartijen en andere betrokkenen onderhandeld en worden afspraken gemaakt over ruimtelijke ontwikkelingen en over de inzet van de betrokken partijen. Vaak worden in die privaatrechtelijke afspraken ook de bijdragen voor kostenverhaal en verevening opgenomen. In de huidige wetgeving en rechtspraak is voor sommige van deze privaatrechtelijke afspraken echter niet zeker of die ook juridisch houdbaar zijn. Het risico van terugvordering van bijdragen (actie uit onverschuldigde betaling) kan de voortgang van projecten belemmeren. Het is daarom zaak de juridische houdbaarheid van de afspraken duidelijker te regelen. Een basis hiervoor wordt geboden in de Grondexploitatiewet. Aanvullend hierop zal worden bekeken of dit voldoende is om het genoemde knelpunt op een zorgvuldige wijze op te lossen.*
- *Wanneer de provincie onder werking van de nieuwe Wro zelf een projectbesluit neemt of een bestemming vaststelt, dan zou zij ook de mogelijkheid moeten hebben de Grondexploitatiewet voor dat gebied toe te passen. De basis voor kostenverhaal en verevening blijven in dit voorstel de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de provincie het aan de locatie toerekenbare deel van de door haar aangelegde voorzieningen kan verhalen. Deze mogelijkheid zal, afhankelijk van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wgr-plus, ook voor de Wgr-plus regio's worden overwogen.*
- *Aanvullend op het voorgaande punt zal ik in overleg met betrokken partijen beoordelen of voor regionale projecten aanpassing of uitbreiding van de kostensoortenlijst behorend bij de Grondexploitatiewet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Bij de standpunt bepaling hieromtrent zal ook het mogelijke effect op de woningbouwproductie in ogenschouw worden genomen” (einde citaat).*

Uit de standpunt bepaling van de Minister kan worden afgeleid dat de nieuwe Grondexploitatiewet vooral blijft uitgaan van *vrijwillige verevening* en kostenverhaal, ook ten aanzien van bovenplanse (regionale) voorzieningen. De juridische houdbaarheid van financiële afspraken (in een privaatrechtelijke overeenkomst) over verevening en kostenverhaal zal in de nieuwe wet geregeld moeten worden. Het risico van terugvordering wordt daardoor uitgesloten danwel beperkt. Naar de mening van de Minister kunnen bovenplanse (regionale) voorzieningen vrijwillig worden verhaald op particuliere grondexploitanten, alleen indien en voorzover de voorzieningen voldoen aan de drie criteria van profijt, causaliteit en proportionaliteit. Daar waar deze criteria niet aan de orde zijn kan in principe geen kostenverhaal plaatsvinden.

Bovenplanse verevening, dat wil zeggen verevenen tussen een winstlocatie en een verlieslocatie, wordt (naar verwachting) in de nieuwe Grondexploitatiewet niet mogelijk gemaakt.

In het kader van de behandeling van de Nota Ruimte is de Motie Geluk c.s.<sup>19</sup> door de Tweede Kamer aangenomen. In deze motie wordt het kabinet gevraagd in de regelgeving een instrument te creëren die het mogelijk maakt een financiële voorwaarde te verbinden aan de medewerking tot planologische wijziging (analoog aan de “Ruimte voor Ruimte”- regeling). Bij wijziging van een bestemming van groen naar rood zou het mogelijk moeten zijn om een bijdrage te claimen voor de compensatie van groen in de betreffende gemeente danwel buiten de gemeente. Ruimtelijke samenhang (doelgebondenheid zoals omschreven in de “Ruimte

<sup>19</sup> Motie Geluk c.s. , Kamerstukken 2004-2005, 29435, nr. 68

voor Ruimte"-regeling) moet wel aangetoond worden door de decentrale overheden. Op dit moment (augustus 2005) is evenwel nog onduidelijk hoe het kabinet deze motie gaat invullen.

De Minister legt in haar toelichting de nadruk op vrijwillige verevening en kostenverhaal bij regionale projecten met grensoverschrijdende locaties.

Vrijwillige verevening moet mogelijk zijn met gebruikmaking van de bestaande instrumenten aangevuld met de nieuwe Grondexploitatiewet. Samenwerking tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties zal daarbij dringend noodzakelijk zijn.

### ***2.6 De probleemstelling: vrijwillige of onvrijwillige verevening?***

De vraagstelling is derhalve opportuun, als een wettelijk instrumentarium voor bovenplanse verevening zal (blijven) ontbreken, vrijwillige verevening en kostenverhaal via samenwerking tussen publieke en private partijen tot een oplossing kan leiden of dat als ultimum remedium een nieuw (afdwingbaar) vereveningsinstrument nuttig en noodzakelijk is.

### ***2.7 Bovenplanse verevening: inzet op model van organiserend vermogen***

De hiervoor omschreven probleemstelling leidt tot de volgende hypothese: vrijwillige bovenplanse verevening bij regionale gebiedsontwikkeling is mogelijk als sprake is van een goede samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. Organiserend vermogen is nodig om deze samenwerking tot stand te brengen.

In het onderzoek wordt onderzocht op welke wijze samenwerking tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties inhoud kan krijgen, waardoor het vraagstuk van bovenplanse verevening en kostenverhaal kan worden opgelost. Welke elementen spelen een rol om te komen tot een succesvolle samenwerking? Hoe kan samenwerking tussen publieke partijen onderling en samenwerking tussen publiek en private partijen worden georganiseerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de theorie en praktijk op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling.



### 3. *Theoretisch kader*

#### 3.1 *Ontwikkelingsplanologie en regionale gebiedsontwikkeling*

In de Nota Ruimte kiest het rijk voor het concept van ontwikkelingsplanologie bij gebiedsontwikkeling. Ontwikkelingsplanologie is de ruimtelijke vertaling van de wens de “ontwikkelkracht” te vergroten, zo staat in de Nota. Het rijk kiest voor het model dat de decentrale overheden binnen duidelijk geformuleerde beleidskaders zorgdragen voor de nadere invulling, uitwerking en realisatie van het ruimtelijk beleid. Een model waarbij overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen gezamenlijk werken aan een gebiedsvisie en gezamenlijk zorgdragen voor de uitvoering (zowel fysiek als financieel). In de Nota Ruimte wordt gekozen voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van “het stellen van beperkingen” (toelatingsplanologie) naar “het stimuleren van ontwikkelingen” (ontwikkelingsplanologie).

Hieronder volgt een beschrijving van het ontstaan en de karakteristieken van het begrip Ontwikkelingsplanologie. Dit zal gebeuren aan de hand van verschillende bronnen en documenten die zijn uitgegeven over Ontwikkelingsplanologie.

Het begrip ontwikkelingsplanologie is voor het eerst gebruikt in het rapport van de WRR in 1998, met de titel “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek”<sup>20</sup>.

De aanleiding voor de WRR om het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek te schrijven is de verandering van de overheid, die steeds meer de nadruk begint te leggen op activering. Dit ziet men ook terug in het ruimtelijk beleid waar de overheid een pro-actieve houding heeft. De tweede aanleiding voor het rapport zijn de veranderingen in de samenleving met betrekking tot de ruimtelijke inrichting. Een van die veranderingen is het ontstaan van een netwerksamenleving. Dit betekent dat naast oude structuren nieuwe netwerken ontstaan. De burger wordt mondiger en wil meepraten over het beleid, er ontstaan op die manier nieuwe samenwerkingsverbanden en meer interactiviteit<sup>21</sup>. Een ander aspect is de veranderde betekenis van het begrip afstand. Afstand is steeds makkelijker te overbruggen en heeft daardoor minder invloed op de keuzes van mensen. In combinatie met de netwerksamenleving vindt er hierdoor steeds meer schaalvergroting plaats.

De derde aanleiding heeft betrekking op de vier problemen waarmee de ruimtelijke ordening te kampen heeft. Ten eerste is dat het tekort aan uitvoeringsgerichtheid, ten tweede is dat de complexe en tijdrovende besluitvorming, ten derde het gebrekkig conflictoplossend vermogen en ten slotte het zogenaamde ‘regionale gat’ (er is sprake van een zwakke regionale coördinatie)<sup>22</sup>.

De WRR stelt een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering van ruimtelijk beleid voor. Dit voorstel is bedoeld als denkrichting om op die manier bij te dragen aan de discussie rond het ruimtelijk beleid. De voorstellen moeten dus nog uitgewerkt worden en zijn dus geen blauwdruk voor de ‘nieuwe’ ruimtelijke ordening<sup>23</sup>.

De kernbegrippen zijn differentiatie en selectiviteit. Met differentiatie worden generieke concepten losgelaten en daarvoor in de plaats komen argumentatieve concepten. Dit zijn open concepten die nog niet een specifieke richting weergeven, maar vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking. Hierbij moeten de basiskwaliteiten zichtbaar worden.

<sup>20</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 1998, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, nr. 53, Sdu Uitgevers, Den Haag

<sup>21</sup> Twist, M.J.W. van, e.a. (2002), Beelden van bestuur, Berenschot trendstudie, Uitgeverij Lemma, p. 29

<sup>22</sup> WRR (1998) p. 53

<sup>23</sup> WRR (1998) p. 149

De tweede verandering vertaalt zich in de selectieve keuzes die het Rijk maakt. Het Rijk krijgt een meer strategische functie en geeft alleen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur aan en geeft aan welke projecten van nationaal belang zijn. De lagere overheden<sup>24</sup> krijgen dus een grotere rol. De WRR stelt een variabele toekenning van verantwoordelijkheden voor. Dat betekent dat de taken redelijk vast liggen, maar dat er mogelijkheden zijn om de verantwoordelijkheden bij een andere laag neer te leggen. Zo kan het Rijk planologische verantwoordelijkheden delegeren, overdragen of overnemen. De nadruk zal echter liggen op de terughoudendheid van het Rijk<sup>25</sup>

De derde verandering is het feit dat ruimtelijke planvorming direct wordt gekoppeld aan ruimtelijke investeringen. Op deze manier moet de effectiviteit worden verbeterd. De overheden krijgen een uitvoeringsverplichting, zodat de burger weet waar zij aan toe is<sup>26</sup>. Het vierde punt is gelegen in de expliciete doelformulering en de controle die hierbij hoort. Er moet een duidelijke verantwoordingsstructuur komen en de controle en toegankelijkheid van het proces moet gewaarborgd worden. Er moet dus een heldere omschrijving van het te doorlopen proces ontwikkeld worden, die vastgelegd moet worden in institutionele kaders<sup>27</sup>. Belangrijk hierbij is dat de nadruk wordt gelegd op een stakeholderdemocratie. Dit betekent dat bij projecten niet alleen eenzijdige actoren betrokken worden, maar dat alle actoren, ook met tegenstrijdige belangen, met elkaar tot consensus komen<sup>28</sup>. Tevens is het belangrijk dat er een onafhankelijke instantie wordt aangewezen, die de komende ruimtelijke uitdagingen aangeeft, deze instantie kan geen beleidsdienst zijn die direct verbonden is met de beleidspraktijk.

Concluderend stelt de Raad dat er vier verschillende omslagpunten waar te nemen zijn. Ten eerste zal in de toekomst geen gebruik meer moeten worden gemaakt van generieke concepten, maar van argumentatieve, open concepten<sup>29</sup>. Ten tweede zal er een variabele toedeling van bevoegdheden moeten zijn, met de nadruk op de lagere overheden. Ten derde moet ruimtelijke planvorming direct gekoppeld worden aan ruimtelijke investeringen en ten slotte zal er in de toekomst een explicietere doelstelling geformuleerd worden met een duidelijke verantwoordingsstructuur.

Na het rapport van de WRR wordt in 2001 door, het toenmalige kabinet Kok, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening uitgebracht.

De Vijfde Nota<sup>30</sup> geeft geen eigen visie op het concept Ontwikkelingsplanologie. Het begrip wordt zelfs niet eens expliciet genoemd. Toch is deze nota van belang, omdat de daarop volgende rapporten, adviezen en nota's reageren op deze Nota. In de praktijk wordt de inhoud van de nota wel beschouwd als een vorm van Ontwikkelingsplanologie.

Het Rijk stelt in de nota dat het beleid in samenspraak met en voor een belangrijk deel door andere overheden en private initiatiefnemers moet worden uitgewerkt en gerealiseerd. Er wordt verder voor een groot deel alleen randvoorwaarden gesteld waarbinnen de lagere overheden een maximale vrijheid hebben om invulling te geven aan een eigen gebiedsgericht beleid<sup>31</sup>. Tevens legt ook de Vijfde Nota nadruk op regionale samenwerking, omdat er een regionaal gat ontstaan is.

<sup>24</sup> Met lagere overheden worden niet alleen gemeenten en provincies bedoeld maar ook de regionale schaal is hier van toepassing, de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

<sup>25</sup> WRR (1998) p. 154

<sup>26</sup> idem, p. 152

<sup>27</sup> idem, p. 152-153

<sup>28</sup> idem, p. 157

<sup>29</sup> In de uitwerking worden dit de ontwikkelingsgebieden genoemd.

<sup>30</sup> De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is nooit goedgekeurd door de 2<sup>e</sup> Kamer en is zodoende nooit in werking getreden.

<sup>31</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), p. 257

Hoewel het lijkt alsof het rijk hier kiest voor een nadruk op decentralisatie, heeft het Rijk echter nog veel regie in handen. Zo formuleert zij nog veel generieke concepten, zoals rode en groene contouren, die in strijd zijn met de uitgangspunten van Ontwikkelingsplanologie. Ook is het niet duidelijk hoe de bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen verdeeld worden.

Concluderend kan gesteld worden dat het rijk inzet op een meer ontwikkelingsgerichte planologie, maar het wordt verder niet goed uitgewerkt. Bovendien zijn er in de nieuwe beleidslijnen nog generieke concepten opgenomen, wat in strijd is met de decentralisatie.

Het volgende document dat verschijnt is het rapport van het Interprovinciaal Overleg (IPO), met als titel “Van ordenen naar ontwikkelen” (april 2001)

Het IPO reageert met haar rapport op de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Het IPO vindt dat er echter geen duidelijke keuzes worden gemaakt met betrekking tot de rollen in de ruimtelijke ordening<sup>32</sup>. Daarom geeft het IPO in dit document een eigen visie op de invulling van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

De kenmerken van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek sluiten aan bij de kenmerken die genoemd zijn in het WRR-rapport. Ook zij zien als kernbegrippen differentiatie en selectiviteit, het regionale gat, verdwijnen de generieke concepten en de koppeling tussen planvorming en investeringen<sup>33</sup>. In deze publicatie staat echter de rol van de provincie centraal.

Ten eerste moet er een ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn ontwikkeld worden<sup>34</sup>. Hierbij heeft de provincie een leidende rol. Zowel de provincie als de afzonderlijke gemeenten als de marktpartijen kunnen initiatieven voor plannen naar voren brengen, die passen binnen de ontwikkelingsstrategie. Nu de provincie dit ook kan, zullen de bevoegdheden en instrumenten hiervoor ontwikkeld worden. De plannen die door de andere actoren ingebracht worden, zullen nog steeds getoetst moeten worden door de provincie. Naast deze toetsende functie krijgt de provincie een meer regisserende en in sommige gevallen zelfs initiërende functie.

Omdat de provincie in de toekomst initiatieven kan nemen en opdrachten kan uitgeven is het van belang dat de bestuurlijke organisatie goed geregeld is. Hierbij stelt het IPO voor dat de Provinciale Staten de doelen formuleren en de spelregels bepalen en de Gedupeerde Staten juist de ontwikkeling en de uitvoering voor haar rekening neemt.

Ten tweede moet er een grote nadruk liggen op de samenwerking op het regionale schaalniveau. Door deze samenwerking kunnen verschillende projecten gecombineerd worden en kan er verevening<sup>35</sup> plaatsvinden. Volgens het IPO moeten er regiovisies komen, die als hulpmiddel dienen bij de sturing van de ruimtelijke ontwikkeling. Ook moet er een regionale groundbank worden opgericht om een beter actief grondbeleid te voeren.

Ten derde kan de provincie bij de realisatie verschillende rollen op zich nemen. Zij kan een inspirator en supporter zijn, maar ook mede-ontwikkelaar, waarbij zij risicodragend is. Ten slotte kan de provincie opdrachtgever/uitvoerder zijn. Hierbij draagt de provincie het volledige risico, doet de aankoop van de grond en dergelijke<sup>36</sup>.

Het IPO-rapport kent veel overeenkomsten met het WRR-rapport. Zo onderschrijft het IPO de uitgangspunten van het WRR-rapport. De regisserende rol van de provincie komt in beide documenten duidelijk naar voren. Ook de koppeling tussen planvorming en investeringen en de uitvoeringsverplichting wordt als belangrijk ervaren. De verschillen ziet men terug in de

<sup>32</sup> IPO (2001) “Van Ordenen naar Ontwikkelen”, p. 9

<sup>33</sup> idem, p. 11, 27, 49

<sup>34</sup> idem, p. 13

<sup>35</sup> bedoeld wordt bovenplanse c.q. regionale verevening

<sup>36</sup> IPO (2001), p.38-39

grote rol van de provincie die het IPO-rapport voorstelt, waarbij de provincie ook plannen initieert en uitvoert. Deze rol staat in het WRR-rapport niet zo duidelijk beschreven, wat niet wil zeggen dat de WRR het hier niet mee eens is. Een ander verschil is dat het IPO een andere opvatting heeft over de regionale bestuurslaag. Het IPO wil dat er sterk samengewerkt wordt, waarbij er regiovisies gemaakt worden en een regionale grondmarkt wordt opgericht. In het WRR-rapport wordt voorgesteld om alleen tijdelijke regionale samenwerkingsverbanden op te richten en verder niet te tornen aan de huidige verdeling van taken.

Vervolgens komt in september 2001 het rapport uit van de Sociaal Economische Raad (SER), “Advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening”. De SER heeft in haar advies ontwikkelingsplanologie als uitgangspunt gekozen. De SER geeft haar eigen visie op Ontwikkelingsplanologie, waarbij ze refereert aan het WRR-rapport. De SER sluit zich aan bij de in het WRR-rapport geschetste benadering, waarbij volgens de SER het doel is om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en de vitaliteit van steden en platteland te versterken. Tevens wordt de keuze voor ontwikkelingsplanologie onderbouwd door de gebleken beperkingen van het tot nu toe gevoerde restrictief beleid<sup>37</sup>.

Er worden door de SER twee andere belangrijke aspecten aangehaald. In de eerste plaats is dat de verbetering van de incentivestructuur van de lagere overheden en marktpartijen als alternatief voor een sterke coördinatie van het Rijk<sup>38</sup>. De verbeterde incentivestructuur ontstaat wanneer de relatieve schaarste in de prijzen tot uitdrukking komt en door externe effecten in rekening te brengen. Op die manier moeten de overheid en de marktpartijen geprikkeld worden om in te spelen op de behoefte van de maatschappij en bijdragen aan de maatschappelijke welvaart<sup>39</sup>. Een mogelijkheid om dit te doen is het gebruik maken van verevening, ook op regionaal schaalniveau. Echter, om tot regionale verevening over te gaan, is er meer samenwerking nodig tussen verschillende gemeenten. Dit is het tweede belangrijke aspect dat de SER aanhaalt. Hiervoor is een niet-vrijblijvende, effectieve afstemming en samenwerking nodig tussen gemeenten onder regie van de provincie. De Raad beveelt aan dat een “carrot-and-stick” benadering bevorderd moet worden. In dat geval krijgen gemeenten een premie voor de samenwerking en de gezamenlijke planontwikkeling en een straf op het ontbreken ervan<sup>40</sup>.

Als conclusie kan worden getrokken dat de SER het eens is met de WRR op het gebied van het leveren van maatwerk, het betrekken van stakeholders, het kiezen van het juiste schaalniveau, de aanwijzing van nationale projecten, het maken van een ruimtelijke hoofdstructuur, het prestatiegebonden handelen van overheden en de koppeling tussen ruimtelijke investeringen en ruimtelijke planvorming. Het blijkt dat deze kenmerken voor zowel de WRR, het IPO als de SER als karakteriserend voor Ontwikkelingsplanologie gelden. De SER kent de provincie evenwel niet zo’n belangrijke rol toe. Daarbij sluit de SER zich dus aan bij de WRR. De SER geeft een uitbreiding van de nadruk op het lagere schaalniveau, waarbij het versterken van de incentivestructuur erg belangrijk is. Op die manier kan er ook bovenplanse en regionale verevening plaatsvinden. Het regionale schaalniveau krijgt extra veel aandacht van de SER en ook zij vindt, net als het IPO, dat er een verplichtend karakter moet zijn bij de samenwerking tussen gemeenten. Nu zowel het IPO als de SER het regionale schaalniveau als belangrijk bestempelen is er sprake van een verandering van de inhoud van het concept. Naast de genoemde aspecten in het WRR-rapport valt nu ook het toenemende belang van de regio onder Ontwikkelingsplanologie.

<sup>37</sup> SER (2001) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, advies over de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 p. 38-39

<sup>38</sup> idem, p. 62

<sup>39</sup> idem, p. 72

<sup>40</sup> idem, p. 84

Daarna komt in 2004 het rapport uit van de VROM-raad, met als titel, “Gereedschap voor Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” .

Ook de VROM-raad beschouwt het WRR-rapport als de bron van het concept Ontwikkelingsplanologie. De ontwikkeling die hierna begonnen is, hebben samen geleid tot verschillende visies op het begrip. Iedere actor formuleerde namelijk verschillende problemen die met ontwikkelingsplanologie ‘opgelost’ moesten worden en gaven daar hun eigen invulling aan<sup>41</sup>. De Raad kiest, in tegenstelling tot de eerder genoemde IPO en de SER, voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek in plaats van Ontwikkelingsplanologie. Dit kiest de raad omdat ze dit terminologisch beter vindt<sup>42</sup>. De Raad geeft daarbij de volgende definitie: *“ruimtelijke ontwikkelingspolitiek omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, -planvorming daaronder begrepen- dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen”*<sup>43</sup>.

Het advies van de VROM-raad gaat dieper in op de redenen van het concept van ontwikkelingsplanologie. De Raad noemt de volgende ontwikkelingen daarbij van belang:

- a. de mondigheid van de burger is sterk toegenomen. De beschikbaarheid van informatie en de mogelijkheden van participatie, bezwaar en beroep hebben daarvoor ook de voorwaarden geschapen;
- b. de emancipatie van partijen op het speelveld van de ruimtelijke ordening neemt toe. De groep is groter geworden, heeft eigen sectorale posities verworven en moet vaker en steviger met elkaar samenwerken;
- c. de posities op de grondmarkt zijn sterk veranderd. De overheid bezit al lang niet zelf meer de gronden die ze wil ontwikkelen. Institutionele beleggers, projectontwikkelaars en ontwikkelende aannemers hebben gronden vaak al in handen lang voordat ontwikkelingen daadwerkelijk ter hand worden genomen. Dit vraagt om een versterking van de procesgerichtheid van de overheidsplanning, om duidelijk te maken hoe met die posities wordt omgegaan;
- d. ruimtelijke ordening vindt steeds meer plaats in een subsidiearme context. Het huidige economische klimaat en het financieel-economisch beleid versterken die tendens en maken ruimtelijke projecten in toenemende mate afhankelijk van private geldstromen.

De aanleiding voor het schrijven van het advies is het feit dat er nog weinig concrete wijzigingen in de ruimtelijke planningpraktijk opgetreden. Volgens de Raad ontbreken er beleidsinstrumenten, die de uitvoering van ontwikkelingsplanologie zullen bevorderen. Ook is de beleidsstijl nog onvoldoende gericht op een ontwikkelingsgerichte manier van werken<sup>44</sup>. Hoewel hiervoor de nadruk lag op actief grondbeleid, benadrukt de Raad dat ook faciliterend grondbeleid een grote rol moet gaan spelen. Tegenwoordig hebben marktpartijen een grotere rol en de Raad stelt voor om private actoren een grote mate van vrijheid in de uitwerking te geven. Het is daarbij wel van belang dat er kaderstellend beleid met rechtsgevolgen opgesteld wordt<sup>45</sup>. Dit is echter nu nog niet goed mogelijk, omdat de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) nog niet aansluit op dit faciliterend beleid, zo stelt de Raad.

<sup>41</sup> Vrom-raad (2004) p. 21-22

<sup>42</sup> De raad ziet ruimtelijke planning als ruimtelijk beleid of ruimtelijke politiek. De ruimtelijke ordening is daarin een onderdeel, met zowel aspecten van planning als van beleid/politiek. Binnen de ruimtelijke planning richt de ruimtelijke ordening zich vooral op het ontwikkelen van inspirerende ruimtelijke concepten en binnen beleid en politiek richt het zich meer op het instrumentarium van de WRO (VROM-raad, p 19)

<sup>43</sup> VROM-raad (2004) p. 26

<sup>44</sup> idem, p. 27

<sup>45</sup> idem, p. 63

Omdat de private partijen een steeds grotere rol krijgen, vindt de Raad dat overheidssturing de vorm moet krijgen van ruil en onderhandeling, ook wel *contractplanologie* genoemd. Bij contractplanologie speelt verevening een grote rol en de Raad is ook positief over het gebruik ervan. Echter, ook verevening wordt bemoeilijkt door de WRO, die niet goed aansluit bij dit instrument<sup>46</sup>.

Naast een actief grondbeleid blijft restrictief beleid noodzakelijk om de kwaliteit van de ruimte te waarborgen. Een zekere mate van schaarste is een goed onderhandelingsmiddel bij verevening. Zodoende moet de overheid niet alles vrijgeven, maar strategisch omgaan met de ruimte<sup>47</sup>.

Concluderend stelt de Raad dat er nog onvoldoende instrumenten zijn om Ontwikkelingsplanologie in de praktijk te brengen. De nadruk wordt door de Raad gelegd bij zowel actief als faciliterend grondbeleid. Vooral dit laatste is nog niet door de andere actoren benadrukt. Tevens zal het ruimtelijk beleid de vorm krijgen van contractplanologie, waarbij de overheid als gelijkwaardige partij zal moeten onderhandelen met marktpartijen. Het is daarbij van belang dat er nog steeds restrictief beleid wordt gevoerd. Hoewel het lijkt alsof dit tegen de principes van Ontwikkelingsplanologie ingaat –dit is namelijk actief in plaats van restrictief- is dit noodzakelijk, omdat het een belangrijk instrument is, om in te zetten bij de onderhandelingen.

Het begrip ontwikkelingsplanologie vormt tenslotte een belangrijk uitgangspunt in de Nota Ruimte<sup>48</sup> van het kabinet Balkenende. De Nota heeft daarbij gebruik gemaakt van de hiervoor beschreven rapporten en adviezen over ontwikkelingsplanologie.

De Nota Ruimte geeft een aantal concrete invullingen van de betekenis van ontwikkelingsplanologie. Hieronder volgen een aantal citaten:

- “ontwikkelingsplanologie werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk”;
- “medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden uitdrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels”;
- “ontwikkelingsplanologie moet tevens een bijdrage leveren aan het sneller en adequater tot stand brengen van gewenste ontwikkelingen, onder andere door ruimte te beiden aan wensen en initiatieven van anderen. Het kabinet wil de decentrale overheden in de komende jaren meer armslag geven om hieraan zelf invulling te geven door de ontwikkeling of aanpassing van instrumentarium”;
- “het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen”;
- “een combinatie van plannen van private investeerders met die van overheden, is een manier om in het algemeen tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van ontwikkelingsprojecten te komen”;

<sup>46</sup> idem, p. 66-67

<sup>47</sup> idem, p. 76

<sup>48</sup> Nota Ruimte, door de Tweede Kamer aangenomen op 17 mei 2005

- “publiek-private samenwerking (PPS) past goed bij ontwikkelingsplanologie en is bij provincies en gemeenten vaak al staande praktijk”.

De Nota Ruimte kiest als sturingsfilosofie voor ontwikkelingsplanologie<sup>49</sup>. Hierbij kiest zij in plaats van ordenen voor het centraal stellen van ontwikkelen. Deregulering hangt hier nauw samen. Ook in de Nota Ruimte wordt een grote rol weggelegd voor samenwerkende gemeenten. Deze samenwerking kent geen verplichtend karakter, maar zal vrijwillig ontstaan tussen verschillende gemeenten. Het Rijk benadrukt wel dat regionale afstemming op veel gebieden, zoals verstedelijking, economie en verkeer en vervoer, noodzakelijk is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen. De provincie krijgt ook een grotere rol, doordat zij de bovenregionale afstemming moet waarborgen. De regiefunctie van de provincie wordt daarmee versterkt.

De verandering van een passievere overheid naar een actievere overheid brengt fricties mee ten aanzien van de instrumenten met betrekking tot het grondbeleid. De huidige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) sluit niet meer aan bij de nieuwe sturingsfilosofie en zal daarom aangepast moeten worden. De vernieuwingen zullen ervoor zorgen, dat het Rijk en de provincie meer bevoegdheden krijgen. Tevens zullen de instrumenten voor verevening ontwikkeld worden en zal er een grondexploitatie-regeling<sup>50</sup> ingevoerd worden.

Concluderend kan gesteld worden dat het Rijk in de Nota Ruimte op veel punten meegaat met de eerdere adviezen en rapporten. De decentralisatie, de regierol voor de provincie en de samenwerking op regionaal niveau komen vaak terug. Het Rijk onderschrijft dat er instrumenten ontbreken om Ontwikkelingsplanologie goed te uitvoeren te brengen. Deze zullen dan ook ontwikkeld worden. Op die manier kan er verevening plaatsvinden en hebben de verschillende overheden een sterkere positie.

Wat minder duidelijk naar voren komt in de Nota is de formulering van expliciete doelstellingen en de verantwoording. Tevens wordt er kort aangestipt dat beleidsformulering, financiering en uitvoering met elkaar verweven moeten zijn, maar hier wordt niet veel aandacht aan besteed. Wellicht wil het Rijk ook deze aspecten al overlaten aan de lagere overheden en beperken zij zich hier tot de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid.

### Karakteristieken van Ontwikkelingsplanologie

In het voorgaande zijn verschillende visies van diverse actoren en instanties op Ontwikkelingsplanologie weergegeven. Het concept heeft op deze manier een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij sommige aspecten belangrijker werden, andere minder belangrijk en waarbij gaandeweg een aantal aspecten aan het concept toe zijn gevoegd.

Hieronder volgt een overzicht van alle karakteristieken van het begrip Ontwikkelingsplanologie met een aantekening of dit kenmerk nu nog belangrijk is voor de inhoud van het concept.

Figuur : Karakteristieken van Ontwikkelingsplanologie

Karakteristieken Ontwikkelingsplanologie	Mate van belangrijkheid
1. argumentatieve, open concepten	++
2. meer bevoegdheden lagere overheden	++++
3. planvorming gekoppeld aan investeringen	+

<sup>49</sup> Nota Ruimte, definitieve versie d.d. 18 juni 2005, [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)

<sup>50</sup> Dit biedt de mogelijkheid om binnen een bestemmingsplan de kosten te verhalen op basis van het profijtbeginsel.

4. expliciete doelformulering en verantwoording	+
5. regisserende rol voor provincie	+++
6. regionale samenwerking	+++
7. samenwerking marktpartijen	++
8. verevening, contractplanologie	+++
9. betrekken van stakeholders	++
10. (samenhangende) projecten	+
11. actief en faciliterend grondbeleid	++++

In de Nota Ruimte wordt derhalve gekozen voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid, waarbij participatie en samenwerking sleutelwoorden zijn. Ook het begrip verevening speelt daarbij een belangrijke rol. De Nota richt zich daarbij nadrukkelijk ook op een hoger schaalniveau dan dat van een locatieontwikkelingsproject. Gebiedsontwikkeling op regionaal niveau (met groen, blauw en paarse functies) wordt als belangrijk beschouwd om ruimtelijke kwaliteit te vergroten. Ook de mogelijkheid van bovenplanse verevening bij regionale gebiedsontwikkeling komt in de Nota nadrukkelijk aan de orde. Het navolgende citaat heeft hier betrekking op:

*“ Groene en blauwe elementen en infrastructuur, als zelfstandige functies meestal niet rendabel, kunnen voor de kwaliteit, maar ook voor de winstgevendheid van een gebied als geheel niet gemist worden. Als op regionaal niveau via grondbeleid mogelijkheden worden gevonden om deze functies te accommoderen, kunnen optimaal woongenot, goede ontsluiting en een betere omgevingskwaliteit worden bereikt voor de burgers en bedrijven die zich uiteindelijk in het gebied zullen vestigen.*

*Juist op dat niveau is het instrumentarium van grondbeleid echter nog beperkt ontwikkeld. Uit diverse onderzoeken blijkt dat gebrek aan kostenverhaal of verevening op dat schaalniveau een belemmering voor ontwikkelingsplanologie is. Andere overheden moeten bovendien zelf zorgen voor een groter deel van de financiering op een aantal terreinen (bijvoorbeeld: Groen in en om de stad). Hiermee bestaat, zeker in het licht van de accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, voldoende aanleiding om te bezien of het grondbeleidinstrumentarium, in aanvulling op de Nota Grondbeleid, aanpassing behoeft.”*

Kostenverhaal en verevening op regionaal niveau heeft alles te maken met de grondmarkt en de verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden. Uit de brief van de Minister van VROM d.d. 25 november 2004<sup>51</sup> blijkt dat in het kader van integrale (regionale) gebiedsontwikkeling wordt gedacht aan betere mogelijkheden voor een regionaal grondbeleid. In de brief worden de volgende maatregelen aangekondigd (naast de Grondexploitatiewet):

- een voorkeursrecht voor rijk en provincies, gekoppeld aan de bestemmingsplanbevoegdheid en de projectenprocedure in de nieuwe WRO;
- een onteigeningsbevoegdheid voor provincies op grond van titel IV van de Onteigeningswet (in belang van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting);
- toekenning aan de bestaande en eventueel nieuwe “Wgr-plusregio’s” van de regeling ten aanzien van grondbeleid, zoals die nu voor de zeven kaderwetgebieden geldt.

Voorts geeft de Minister aan dat zij enkele bestaande grondbeleidinstrumenten wil aanpassen en optimaliseren ten behoeve van regionaal kostenverhaal en verevening. Als kapstok wil zij daarvoor gebruiken de nieuwe Grondexploitatiewet. Voor de Minister blijft een belangrijk uitgangspunt dat tussen overheden, marktpartijen en andere betrokkenen vrijwillig financiële afspraken worden gemaakt over kostenverhaal en verevening. Inzet op vrijwillige verevening

<sup>51</sup> Kamerstukken 2004-2005, 27581, nr. 20



(privaatrechtelijk) blijft de basishouding, “als stok achter de deur” wordt nieuw instrumentarium (publiekrechtelijk) overwogen.

### 3.2 “Rood voor groen” projecten

Het concept van “rood voor groen” projecten is een vorm van integrale gebiedsontwikkeling die zich ook op regionaal (intergemeentelijk) niveau kan afspelen. De projecten “rood voor groen” kunnen worden omschreven als een dynamisch proces om ruimtelijke ontwikkelingen voor een langere termijn te sturen.

Het concept “rood voor groen” kent een aantal componenten:

- integraal
- interactief
- een brede financieringsbasis
- gebiedsgericht werken ten behoeve van meer ruimtelijke kwaliteit.

Deze omschrijving is geheel in de lijn met de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening van de afgelopen jaren, zoals verwoord in de Nota Ruimte: integraal denken, interactieve plan- en besluitvorming, publiek-private samenwerking, gebiedsgericht beleid en ontwikkelingsplanologie.

De “rood voor groen” projecten hebben een historische achtergrond. Het verdwijnen van de strikte scheiding tussen stad en land en het gegeven dat marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden gezamenlijk op zoek zijn gegaan naar een alternatief voor het als restrictief ervaren beleid van de overheid kunnen als belangrijke factoren worden genoemd. Ook de opkomst van private financieringen, het nadenken over gebiedsgericht beleid en nieuwe ideeën over ontwikkelingsplanologie zijn voedingsbodem geweest voor de ontwikkeling van “rood voor groen” projecten.

Bij de “rood voor groen” projecten spelen kostenverhaal en verevening een belangrijke rol. Is sprake van rood voor groen binnen een exploitatiegebied dan kan binnenplanse verevening plaatsvinden. De rode opbrengsten kunnen worden gebruikt om de groene bestemmingen en functies te financieren (hetzij via gronduitgifte hetzij via de exploitatieverordening/baatbelasting en in de toekomst via de Grondexploitatiewet).

Liggen de groene en rode bestemmingen in verschillende exploitatiegebieden ofwel in verschillende gemeenten dan speelt de vraag of bovenplannen kan worden verevend.

Is het mogelijk om de meerwaarde bij bestemmingswijziging naar rood te benutten voor de investeringen in groen elders? Welke financieringsconstructies zijn mogelijk?

In het boek “Rood voor groen, van filosofie naar resultaat”<sup>52</sup> wordt de conclusie getrokken dat: *(citaat) “financieringsconstructies in het kader van rood-voor-groen gebiedsgericht en oplossingsgericht moeten worden opgezet. De ruimtelijke kwaliteit van een gebied kan een impuls krijgen als belanghebbende partijen een gezamenlijke toekomstvisie afspreken. Door de kwaliteit van het gebied en de ontwikkelopties te verankeren, wordt zekerheid geboden op de langere termijn. Dit voorkomt vervolgens dat korte-termijnbesluiten worden genomen die op langere termijn schade kunnen berokkenen. De ontwikkeling van het gebied wordt door planologische duidelijkheid minder gevoelig voor de conjunctuur, hetgeen het voor ontwikkelaars/beleggers aantrekkelijker maakt te investeren”.*

Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat het bij “rood voor groen” projecten aankomt op een goede scope-optimalisatie (projectenveloppe), waarbij samenwerking tussen overheid, markt en andere betrokkenen leidt tot een gezamenlijke projectvisie. In deze samenwerking kunnen vervolgens ook afspraken worden gemaakt over verevening van kosten en opbrengsten. Zodra belangen van partijen helder zijn gedefinieerd ontstaat draagvlak om financiële afspraken te maken. In de Nota Ruimte zijn de projecten Groningen-Meerstad en Hart van de Heuvelrug als pilot-projecten aangewezen.

<sup>52</sup> Auteurs mr. F.W.R. Evers, prof. dr. T.A.M. Beckers en prof. dr. P. Winsemius, dec. 2003

### 3.3 Verevening en publiek - private samenwerking

De Nota Ruimte gaat uit van de noodzaak van integrale gebiedsontwikkeling waarin de betrokken partijen hun investeringen in publieke functies (infrastructuur, openbare voorzieningen en groen) en private functies (woningen, winkels en kantoren) in een gebied op elkaar afstemmen. Daarbij wordt gestreefd naar verevening van de kosten in publieke functies met de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Zoals in hoofdstuk 2.3 beschreven is deze vereveningsmethodiek gebruikelijk in de ontwikkeling van een locatie met binnenplans kostenverhaal en verevening. Binnenplanse infrastructuur en groen wordt verrekend met binnenplanse opbrengsten uit woningbouw etc. Ook in de nieuwe Grondexploitatiewet zal dit principe worden verankerd. Verevening van bovenplanse voorzieningen met nieuwe gebiedsontwikkelingen is nieuw. In de Nota Ruimte wordt uitgesproken dat marktpartijen meer betrokken moeten worden bij de uitvoering en financiering van publieke voorzieningen. De gedachte daarbij is dat de met publiek-private samenwerking verbonden integrale aanpak ten goede zal komen aan de kwaliteit van de publieke voorzieningen en de financiering daarvan. Voor het rijk is publiek-private samenwerking de sleutel voor succes bij integrale gebiedsontwikkeling.

Het PPS Kenniscentrum hanteert de volgende omschrijving voor het begrip<sup>53</sup>: *PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.*

Als gevolg van die samenwerking kan een meerwaarde worden behaald: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een project dat commercieel gezien aantrekkelijk is; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.

Bij integrale gebiedsontwikkeling is samenwerking tussen overheid (overheden) en marktpartij(en) een belangrijk instrument geworden. Naast samenwerking tussen overheden onderling (publiek- publieke samenwerking: PPP) is veelal sprake van samenwerking tussen overheid en markt (publiek-private samenwerking: PPS). De praktijk heeft uitgewezen dat PPS een geschikte methode kan zijn om projecten efficiënt te realiseren.

In Nederland worden uiteenlopende vormen van PPS toegepast. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in twee categorieën: *objectgebonden PPS* en *gebiedsgebonden PPS*. Objectgebonden PPS'en zijn projecten waarbij het een specifiek object betreft, zoals een weg of een spoorlijn. In het algemeen zijn dit projecten in een DBFMO-contractie (waaronder ook het concessiemodel) of een variant hierop, waarbij het in de regel strikt contractuele PPS betreft.

Kenmerk van PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten is dat partijen in meer of mindere mate samenwerken bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie of gebied (en niet de gemeente alleen het plan in detail uitwerkt) en/of samenwerken bij de grondexploitatie (bijvoorbeeld door de taken en risico's daarbij te delen).

Gebiedsontwikkeling is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin bepaalde functies worden ontwikkeld, zoals de functies van wonen, economische activiteiten (bedrijfsterrein, kantoren, winkels), recreatie al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om een nieuwe ontwikkeling

<sup>53</sup> Handleiding PPS bij gebiedsontwikkeling, PPS Kenniscentrum

(bijvoorbeeld de ontwikkeling van een VINEX-locatie) als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden.

Een groot voordeel van integrale gebiedsontwikkeling is dat het mogelijk is om rendabele onderdelen, zoals de verkoop van bouwrijpe grond voor woningen en kantoren, de onrendabele onderdelen, zoals infrastructuur, groen- en recreatievoorzieningen, te laten bekostigen (verevenen). Bij gebiedsgebonden PPS kan gekozen worden uit verschillende modellen. In de praktijk komen drie modellen het meeste voor: het bouwclaim-model, het joint-venture model en het concessiemodel.

Het bouwclaim-model is een vorm van actief grondbeleid, waarbij de gemeente(n) de grondeigendom van de private partijen overneemt en de marktpartijen als tegenprestatie. ontwikkel- en bouwrechten ontvangen. De grondexploitatie (met daaraan gekoppeld de vereveningsmogelijkheid) van de gebiedsontwikkeling komt in handen van de gemeente(n). Het joint-venture model is een samenwerkingsmodel tussen overheid en markt voor de gebiedsontwikkeling met een gemeenschappelijke grondexploitatie (inclusief verevening). Meestal wordt voor deze PPS een aparte uitvoeringsorganisatie opgericht, in welk geval er sprake is van een geïnstitutionaliseerde PPS (hetzij in de vorm van een NV/BV, hetzij in de vorm van een VOF danwel CV-BV). Het concessiemodel is een model waarbij de gemeente het planontwikkelingsproces en uitvoeringsproces overlaat aan de markt. De gemeente geeft aan de markt de concessie (onder kwalitatieve en financiële randvoorwaarden) om de gebiedsontwikkeling uit te voeren.

Een belangrijke voorwaarde voor succes bij PPS-projecten is een brede scope. Wanneer de overheid een gewenste voorziening (bijvoorbeeld een nieuwe weg of een groenvoorziening) koppelt aan andere ontwikkelingsmogelijkheden, kan het voor private partijen opeens aantrekkelijker worden om mee te doen aan het project.

Als de opdracht tot aanleg en exploitatie van een natuurgebied gecombineerd wordt met de ontwikkeling en realisatie van een nieuw woongebied kan het project interessant worden voor projectontwikkelaars. Door het combineren van een publiek project met andere elementen uit de omgeving kunnen soms nieuwe financieringsbronnen worden aangeboord. Partijen die in principe geen belangstelling hebben voor deelname kunnen dan, dankzij een bredere aanpak van het project, hun eigen doelen realiseren. Daardoor wordt deelname in het project voor hen alsnog interessant. Samenwerking tussen overheden en bedrijven betekent dus vaak dat er meer projecten kunnen worden uitgevoerd. Extra deelnemers betekent vaak extra geld (“value capturing”). Projecten waarvoor (nog) geen overheidsgeld voor handen is, kunnen opeens wel financieel haalbaar blijken als er ook private partijen meedoen. Immers, ook voor hen is er meerwaarde te realiseren. Andersom kan ook: marktpartijen kunnen het initiatief nemen om voor hen interessante (maar te dure) projecten samen met de overheid uit te voeren. Zij moeten zich dan wel realiseren dat de overheid haar eigen prioriteiten stelt. Die kunnen heel anders liggen dan de wensen en behoeften van het bedrijfsleven.

Een brede scope bij de aanpak van een PPS-project kan overigens voor zowel de overheid als het bedrijfsleven voordelen hebben. Zo zal het aanleggen en ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties voor projectontwikkelaars in het algemeen financieel heel aantrekkelijk zijn. De overheid kan aan zo'n aantrekkelijk project haar eigen prioriteiten koppelen. De vergunning voor het ontwikkelen van een woningbouwlocatie kan worden gecombineerd met de voorwaarde dat de projectontwikkelaar bij het woongebied een park of een recreatieterrein aanlegt. Natuurlijk zij er grenzen aan het verbreden van de scope van een PPS-project. Een project moet wel beheersbaar blijven. Naarmate de complexiteit en omvang toenemen, worden de risico's op het maken van fouten groter. Ook wordt het afbakenen van taken en verantwoordelijkheden lastiger. Het evenwicht tussen verbreding en beheersbaarheid zal bij elk PPS-project anders liggen.

Samenwerking tussen overheid en markt bij integrale gebiedsontwikkeling biedt kansen voor kwaliteitsverbetering en vergroting van financiële haalbaarheid met inbegrip van (bovenplanse) vereveningsmogelijkheden tussen rendabele en onrendabele projecten. Daar waar sprake is van een zogenaamde “win-win” situatie ontstaan mogelijkheden om vrijwillig afspraken te maken over financiële vereveningen. In de praktijk ontstaat dan een vorm van onderhandelingsplanologie. Natuurlijk zijn er grenzen aan de financiële verevening. De redelijkheid gebiedt dat naast het profijtbeginsel (meerwaarde) ook de toerekenbaarheid van het profijt door de aanleg van bijvoorbeeld grootschalige groenvoorzieningen een rol zal spelen. Tenslotte zal het begrip proportionaliteit meespelen. Indien meerdere locaties profijt hebben van de voorzieningen is het redelijk dat de kosten pro rata worden verdeeld. Daarnaast zijn er grenzen aan de hoogte van de bijdrage die van de markt kan worden verkregen. De marktomstandigheden bepalen de prijzen voor grond en vastgoed en stellen grenzen aan de mogelijkheden om daarin kosten door te berekenen. De financiële haalbaarheid (beschikbare middelen) van een project zullen daardoor mede de hoogte van de vereveningsbijdrage bepalen. Overheid en markt zullen daarover (in redelijkheid) gezamenlijk in een PPS afspraken moeten maken.

Er blijft natuurlijk altijd een gevaar dat bepaalde marktpartijen (“free-riders”) niet vrijwillig bereid zijn tot het maken van vereveningsafspraken. Een vangnetconstructie, als stok achter de deur, zou daarbij helpen om ook die partijen te kunnen verplichten tot betalen. Dat pleit voor een vaste vereveningssysteem die in de nieuwe Grondexploitatiewet zou kunnen worden opgenomen. Vrijwillige financieringsarrangementen, al dan niet in de vorm van een PPS, moeten evenwel uitgangspunt blijven. De juridische basis voor het maken van privaatrechtelijke afspraken over kostenverhaal en verevening moet dan wel in de nieuwe Grondexploitatiewet verankerd worden.

### 3.4 Model van Organiserend Vermogen

Het succes van integrale gebiedsontwikkeling wordt in toenemende mate bepaald door het vermogen om in te spelen op de veranderende omgeving. In de verschillende fasen van het proces is het van groot belang om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen, in onderlinge samenhang. Ook de samenwerking tussen de betrokken partijen (publiek en privaat) zal effectief vorm gegeven moeten worden. Tegelijk zal er gewerkt moeten worden aan het bereiken van draagvlak voor de gebiedsontwikkeling. Voor dit alles is de aanwezigheid van organiserend vermogen een basisvereiste.

In het onderzoek “The organising capacity of metropolitan regions”<sup>54</sup> van prof. dr. Leo van den Berg c.s. is een model (framework) ontwikkeld met succesfactoren bij integrale gebiedsontwikkeling. Met organiserend vermogen wordt bedoeld het vermogen om alle betrokken partijen (actoren) te mobiliseren om nieuwe ideeën te ontwikkelen en condities te scheppen voor een goede en duurzame stedelijke ontwikkeling. Daarbij is een belangrijk aspect dat dit gebeurt door alle relevante actoren (in de publieke en private sector) op een effectieve manier te betrekken. In het model worden, na analyse van diverse gebiedsontwikkelingen in binnen- en buitenland, een aantal indicatoren relevant genoemd voor een succesvolle gebiedsontwikkeling, zoals de aanwezigheid van leiderschap (entrepreneur), het kunnen creëren van effectieve ruimtelijke-economische condities, het hebben van visie en strategie, het vermogen om maatschappelijk en politiek draagvlak te bewerkstelligen, de kunde om strategische netwerken tussen publieke en private actoren op te bouwen en te benutten en tenslotte de “performance” (de uitvoering/het procesmanagement) van dit alles.

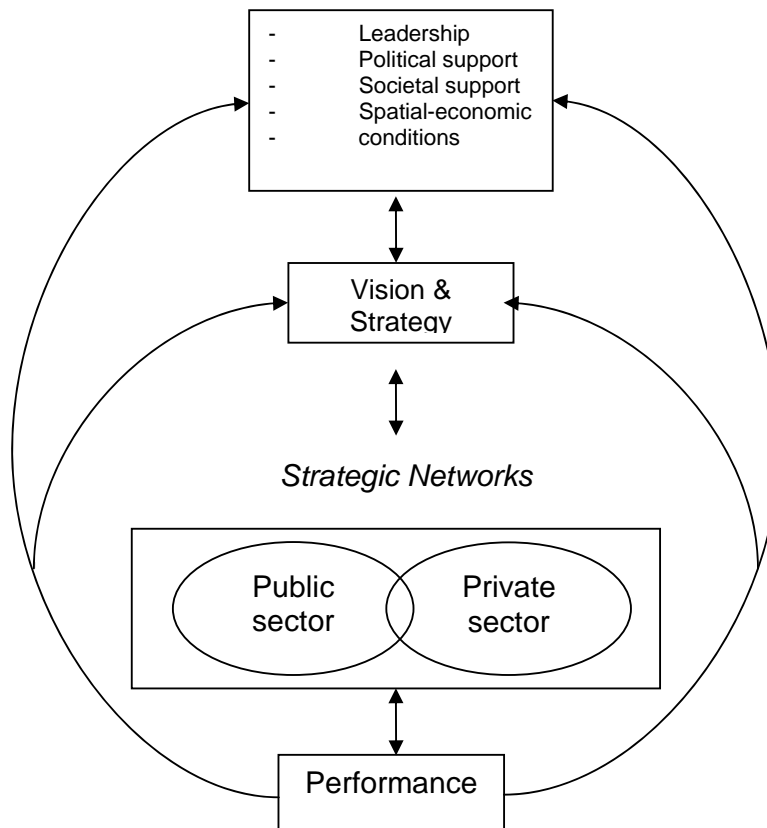
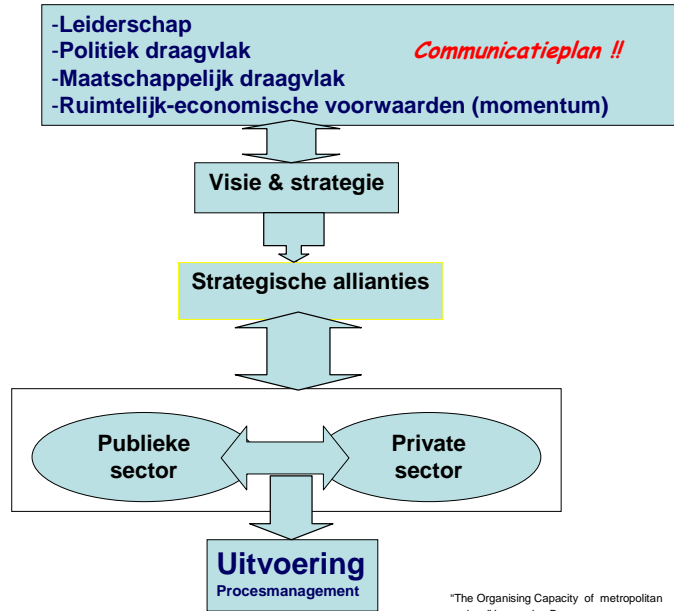
De gedachte hierbij is dat in de netwerksamenleving een nieuwe rol wordt gevraagd van de overheid, waarin het managen in netwerken (governance) en een oriëntatie op processen veel centraler staan dan in het verleden het geval was. Traditioneel georiënteerde overheidsbureaucratieën zullen in moderne processen van gebiedsontwikkeling niet meer volstaan. Een ondernemende overheid met visie en durf is daarbij nodig (entrepreneurs). Bereidheid tot samenwerken met andere actoren is een must, zo ook in de regionale gebiedsontwikkeling, waarbij dikwijls sprake zal zijn van meerdere partijen (zowel publiek als privaat). Het tot stand brengen van een integrale en duurzame kwaliteit vergt juist in die situatie een grote mate van organiserend vermogen. Ook het aspect bovenplanse (regionale) verevening kan daarbij worden betrokken. Naar mate het organiserend vermogen beter is verzorgd is de kans van slagen op een goede en vruchtbare publiek/publieke en publiek/private samenwerking in de gebiedsontwikkeling groter.

Uit de analyse van prof. dr. Leo van den Berg c.s. kan de conclusie worden getrokken dat organiserend vermogen een belangrijke sleutel kan zijn voor succesvolle integrale gebiedsontwikkeling. Bij het verkrijgen van politiek en maatschappelijk draagvlak is communicatie nog een aanvullende component. Daarmee wordt bedoeld op de communicatie zowel tussen de betrokken partijen die bij de gebiedsontwikkeling zijn betrokken als de communicatie naar derden (burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties). Een communicatieplan hoort daarom als een integraal onderdeel bij het proces van integrale gebiedsontwikkeling voor het verkrijgen van zowel politiek als maatschappelijk draagvlak.

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven (zie figuur).

<sup>54</sup> L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer (1997), The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment and Planning C: Government and Policy, volume 15, pag. 253-272

## ORGANISEREND VERMOGEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

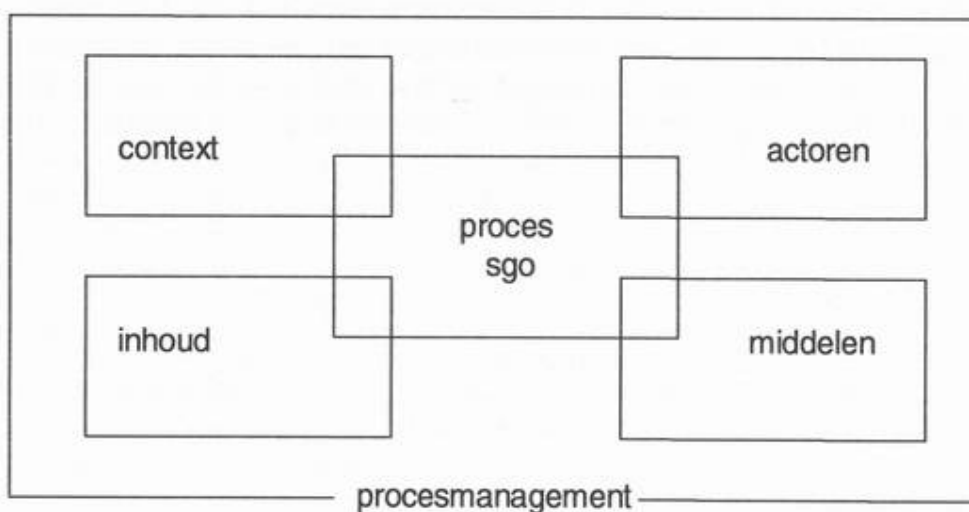


### 3.5 Het stromenmodel van Kingdon

Integrale gebiedsontwikkeling is een complex proces. De onderlinge verwevenheid met verschillende schaalniveaus en de afstemming met de verschillende beleidssectoren leiden ertoe dat gesproken kan worden van ingewikkeld besluitvormingsproces. Daar komt nog bij dat de integrale gebiedsontwikkeling in de afgelopen jaren een groter bereik heeft gekregen, in die zin dat de ontwikkelingen een bepaald gebied en zelfs een stad kunnen overstijgen. Regionale gebiedsontwikkeling is daar een voorbeeld van.

Het proces van gebiedsontwikkeling kan schematisch <sup>55</sup> als volgt worden weergegeven

#### Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling



Integrale gebiedsontwikkeling speelt zich af in een *context* die zeer bepalend is voor de wijze van ontwikkelen. Zonder een helder begrip van deze context leidt integrale gebiedsontwikkeling niet tot een optimaal resultaat. Tot deze context behoren o.a. de maatschappelijke ontwikkelingen maar ook de ontwikkelingen in de politiek en de markt, de verhoudingen tussen overheden onderling en de samenwerking tussen overheid en markt. Ontwikkelingsplanologie, regionale gebiedsontwikkeling, “rood voor groen” projecten, zoals beschreven in de Nota Ruimte, zijn ontwikkelingen die de context van gebiedsontwikkeling mede bepalen.

De *inhoud* van integrale gebiedsontwikkeling richt zich op het creëren van ruimtelijke randvoorwaarden waarbinnen verschillende functies (wonen, werken, recreëren, natuur en groen) zich goed kunnen ontwikkelen. Dit moet een samenhangend en geïntegreerd geheel vormen en wel zodanig dat het resultaat voldoende ruimtelijke en functionele kwaliteit heeft.

Integrale gebiedsontwikkeling is tevens een speelveld van een veelheid van *actoren* die met hun verschillende belangen en rollen invloed uitoefenen op het proces en daarmee ook verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke invulling. Daarbij is het van belang dat deze partijen zodanig in het proces worden betrokken dat dit tot het gewenste resultaat

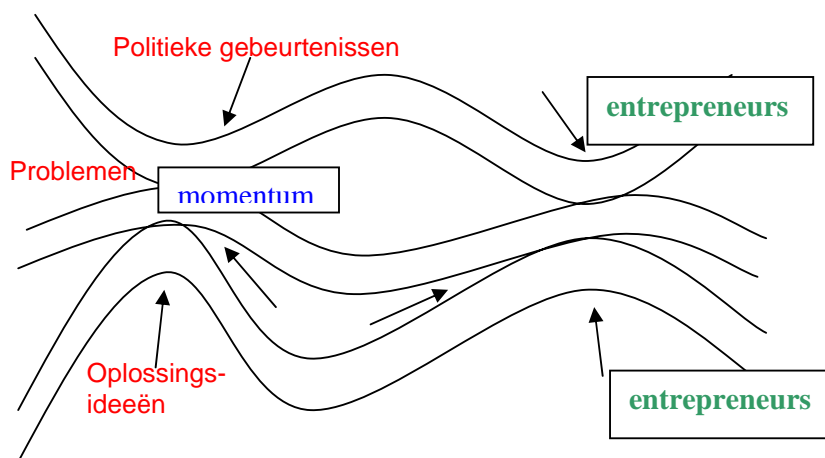
<sup>55</sup> Schema uit Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdpijnen, dr. Jan van 't Verlaat



leidt. Tenslotte komt het erop aan dat voor de uitvoering van de integrale gebiedsontwikkeling voldoende *middelen* beschikbaar zijn (geld en grond). Naast maatschappelijke en politieke haalbaarheid is ook financiële haalbaarheid een randvoorwaarde voor een succesvolle gebiedsontwikkeling.

Al deze elementen komen samen in het proces van integrale gebiedsontwikkeling, dat verschillende fasen doorloopt, van initiatief via voorbereiding naar realisatie, gevolgd door een fase van beheer en weer (later) gevolgd door herontwikkeling, waarna de procesfasen zich weer herhalen. In die verschillende fasen is het van groot belang om te komen tot een optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en beschikbare middelen, in onderlinge samenhang. Daarnaast moet ingezet worden op een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (publiek en privaat) om te komen tot uitvoering. De aanwezigheid van organiserend vermogen en een vorm van procesmanagement is daarvoor een basisvereiste.

Interessant daarbij is om te zien hoe bij integrale gebiedsontwikkeling het besluitvormingsproces werkt. Om inzicht te krijgen in de mechanismen van besluitvorming bij complexe processen kan aansluiting worden gezocht bij het zogenaamde “stromenmodel” van John W. Kingdon (zie onderstaande figuur) <sup>56</sup>.



Ook al ontwikkelde Kingdon zijn model voor beleidsprocessen, de begrippen bieden ook goede aanknopingspunten om het proces van gebiedsontwikkeling nader te kunnen begrijpen.

In zijn “*Agendas, alternatives and public policies*” (1995) verwerpt Kingdon een strikt rationeel model van besluitvorming. De gedachte daarbij is dat de meeste mensen niet werken vanuit vooraf precies bepaalde doeleinden; dat werkt vaak ook contraproductief omdat altijd compromissen moeten worden gesloten. Sommige individuele actoren kunnen gedurende een bepaalde tijd wel rationeel gedrag vertonen, maar voor complexe besluitvormingsprocessen, waar vele deelnemers bij betrokken zijn, is een rationeel model van besluitvorming niet adequaat.

<sup>56</sup> Het “stromenmodel” van Kingdon, bron: Integrale gebiedsontwikkeling “Het stationsgebied ’s Hertogenbosch” blz. 272

Een tweede belangrijke kanttekening plaatst Kingdon bij het zogenaamde fasen-model van besluitvorming. In de besluitvorming zijn verschillende processen te onderscheiden, maar deze volgen elkaar niet noodzakelijk op in de tijd en in een regelmatig patroon. In plaats daarvan, zo stelt Kingdon, ontwikkelen zich tegelijk verschillende processen relatief onafhankelijk van elkaar. Op kritieke momenten worden deze processen met elkaar verbonden. Het model van geleidelijke, stap-voor-stap-ontwikkeling (ook wel incrementalisme genoemd) acht Kingdon van weinig waarde, want – hoewel het wel kan dienen om sommige onderdelen van de besluitvorming te beschrijven – zegt het niets over het proces als geheel. Daarin zien we naast incrementele ook plotselinge, onvoorziene, snelle en ingrijpende veranderingen plaatsvinden.

Kingdon zoekt de dynamiek van beleidsveranderingen in de koppeling van drie stromen:

1. de (h)erkenning van afwisselend in beeld komende problemen;
2. de discussie over en de voortdurende verandering van beleidsprocessen;
3. de niet-aflatende stroom van politieke gebeurtenissen.

Het samenspel tussen deze drie stromen – problemen, beleidsplannen en politiek- en het belang van het juiste moment (“momentum”), ook wel *policy window* genoemd, zorgt ervoor dat kansen ontstaan om initiatieven te realiseren. Initiatiefnemers van nieuw beleid of nieuwe plannen koppelen deze drie stromen aan elkaar wanneer zich daartoe een geschikte gelegenheid voordoet.

Het *policy window*, het open venster, is een gelegenheid voor voorstanders van bepaalde ideeën om hun oplossingen (of plannen) te presenteren of om hiervoor aandacht te krijgen. *Policy windows* zijn dus kansen om initiatieven te realiseren. Deze kansen komen langs en dan kan er gebruik van worden gemaakt. Zo niet, dan moet men wachten op een volgende kans. *Policy windows* zijn tamelijk schaars, openen zich onregelmatig en blijven niet lang open, zo stelt Kingdon.

Het komt er dus op aan dat op de goede momenten gebruik wordt gemaakt van de open vensters. Mensen die de drie stromen koppelen en gebruikmaken van de open vensters noemt Kingdon entrepreneurs. Zij fungeren als initiatiefnemers van de nieuwe ontwikkelingen; zij steken daar veel tijd, energie en soms ook geld in.

Het “stromenmodel” van Kingdon en de *policy windows* (“het momentum”) kunnen ook worden toegepast op het proces van integrale gebiedsontwikkeling en daarmee op het proces van regionale gebiedsontwikkeling (“rood voor groen-projecten”). Het proces van integrale regionale gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een actuele beleidsverandering, zoals door Kingdon beschreven. Een drietal “*policy windows*” kunnen bij de regionale gebiedsontwikkeling worden onderkend.

Als eerste kan worden genoemd het feit dat de hedendaagse gebiedsontwikkelingen een groter bereik hebben gekregen, niet alleen gebiedsoverstijgend, maar ook gemeentegrensoverstijgend. De Nota Ruimte onderstreept het belang van gebiedsgerichte ontwikkelingen op regionaal niveau. Groene en blauwe elementen en infrastructuur leveren daarmee een bijdrage aan de functionaliteit en de kwaliteit van een gebied als geheel. Onder het motto “decentraal wat kan en centraal wat moet” heeft de Tweede Kamer de Nota Ruimte bekrachtigd. Datzelfde motto zorgt ervoor dat gemeenten en provincies nu samen om de tafel moeten om invulling te geven aan de hoge ambities bij de ruimtelijke inrichting van de schaarse grond. Regionale gebiedsontwikkeling vraagt om samenwerking en regionale afstemming. Een tweede “*policy window*” kan gezien worden in de behoefte aan financiële verevening. Het wegvallen en verminderen van financiële middelen bij de

rijksoverheid maakt het noodzakelijk om na te denken over nieuwe financieringsarrangementen bij de realisatie van nieuwe groen-, natuur- en recreatievoorzieningen. De financiering van groen/blauwe elementen wordt daarmee onderdeel van de exploitatie van de stedelijke ontwikkelingen. De financiering van groene functies kan dan plaats vinden door gebruik te maken van de opbrengsten uit de ontwikkeling van de rode functies. Gebleken is dat ook de markt bereid is te investeren in deze ontwikkelingen als het maar een toegevoegde waarde heeft voor de vastgoedontwikkelingen.

Het derde “*momentum*” kan gezien worden in de hedendaagse behoefte, nut en noodzaak van samenwerkingsvormen tussen overheid en markt. Daarbij kan worden aangesloten op de Nota Ruimte waarbij wordt gesproken over ontwikkelingsplanologie. Daarbij geldt dat alle betrokken partijen – dus niet alleen overheden, maar ook burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen – uitvoeringsgericht, samenwerkingsgericht, kwaliteitsgericht en integraal invulling geven aan de gestelde ruimtelijke ambities. Samenwerking, zowel publiek-publiek als publiek-privaat, zal de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling ten goede kunnen komen. Voor het rijk is publiek-private samenwerking de sleutel voor succes bij integrale gebiedsontwikkeling. Voor de markt betekent PPS een mogelijkheid om kennis en kunde in te brengen in het planproces, van ontwerp tot uitvoering, waardoor tevens werk kan worden gegenereerd.

Deze drie “*policy windows*” zijn zichtbaar in huidige processen van (regionale) gebiedsontwikkeling. Het biedt daardoor kansen om samenwerkingsverbanden tussen overheden onderling en tussen overheid en markt aan te gaan die zich richten op integrale gebiedsontwikkeling, met inbegrip van vrijwillige vereveningsarrangementen.

Vervolgens komt het erop aan dat entrepreneurs opstaan en gebruik maken van de *policy windows*, de kansen, die zich voordoen, zowel bij de overheid als de markt. Dat vraagt een omslag bij met name de publieke bestuurders. Ondernemende bestuurders (leiders) met visie en lef die bereid zijn te investeren in de publieke cohesie en consensus. De inzet op het proces wordt belangrijk, dat niet alleen meer top-down verloopt, maar ook bottom-up, waarbij de communicatie naar de burgers en maatschappelijke organisaties een zeer belangrijke rol speelt. Het “stromenmodel” van Kingdon sluit daarmee aan bij het model van “organiserend vermogen” van prof. Dr. L. van den Berg c.s.

### 3.6 Procesmanagement

In paragraaf 3.5 is het drie-stromenmodel van Kingdon besproken. In dit model wordt verondersteld dat bepaalde externe ontwikkelingen het resultaat en het succes van een veranderingsproces, zoals gebiedsontwikkeling, kunnen bepalen. Daarbij is het moment (*policy window*: het open venster) bepalend. Timing is uiterst belangrijk. Mensen die de drie stromen koppelen en gebruikmaken van het open venster noemt Kingdon entrepreneurs. Drie kwaliteiten kunnen bijdragen aan het succes van deze personen:

- a. zij moeten enig recht bezitten om gehoord te worden, bijvoorbeeld vanwege hun expertise, hun vermogen om voor anderen te spreken of een gezaghebbende positie in de besluitvorming;
- b. zij moeten bekend zijn om hun politieke contacten of onderhandelingsvaardigheid;
- c. hun belangrijkste eigenschap is volharding.

Naast dit model van het gebruik maken van het “momentum”<sup>57</sup> en de aanwezigheid van entrepreneurs (leiders) is het van belang dat het proces van gebiedsontwikkeling wordt geleid. Procesmanagement vormt een goede manier om een complex proces te regisseren<sup>58</sup>. Bij deze managementmethode poogt men tot planvorming en planrealisatie te komen door uitdrukkelijk het onderhandelings- en besluitvormingsproces tussen de verschillende partijen te sturen en te bewaken. De theorie van procesmanagement gaat ervan uit dat een louter op inhoud gestuurd proces niet langer mogelijk is, omdat inhoudelijke kennis de besluitvorming niet op dwingende wijze richting geeft. Experts (inhoudsdeskundigen) vervullen in deze opvatting (slechts) een faciliterende rol in het besluitvormingsproces. Bij procesmanagement wordt sturing van het gehele proces door een procesmanager noodzakelijk geacht. De procesmanager is daarbij geen inhoudsdeskundige maar een interface (een verbindingspersoon) tussen experts en partijen. Het stromenmodel van Kingdon alsmede inzet van procesmanagement kunnen belangrijke factoren zijn bij het welslagen van integrale gebiedsontwikkeling, in het bijzonder regionale gebiedsontwikkeling. Juist daar waar meerdere actoren (publiek en privaat) opereren komt het aan op entrepreneurs (leiders) die het goede moment (willen) kiezen om te gaan samenwerken en waarbij een fair proces in gang wordt gezet op basis van wederzijdse belangen en gelijkwaardigheid (“win-win”), waarbij de continuïteit van het proces is gewaarborgd. In die omstandigheden moet het mogelijk zijn samenwerkingsafspraken te maken tussen betrokken partijen, gericht op planvorming en planuitvoering met inbegrip van financiële vereveningsafspraken ten behoeve van de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling.

---

<sup>57</sup> zie ook dr. G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (1988). Elsevier Bedrijfsinformatie.

<sup>58</sup> Bron: *Integrale Gebiedsontwikkeling “Het stationsgebied ’s Hertogenbosch”*

#### 4. Bovenplans kostenverhaal en verevening

##### 4.1 Voorbeelden van bovenplans kostenverhaal en verevening in de praktijk

In de praktijk zijn inmiddels een aantal voorbeelden bekend waar bovenplans kostenverhaal en verevening een rol speelt. Deze voorbeelden zijn geïnventariseerd en beschreven door het Onderzoeksinstituut OTB te Delft<sup>59</sup> in een onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van de Minister van VROM.

In het onderzoek worden drie typen projecten onderscheiden:

- a. verevening tussen verschillende projecten (exploitatiegebieden) binnen een gemeente: de binnengemeentelijke bovenplanse verevening (voorbeeld: het *Amsterdamse vereveningsfonds*);
- b. verevening binnen een plangebied (een exploitatiegebied), waarbij het plangebied gemeentegrenzen overschrijdt: de binnenplanse regionale verevening (voorbeeld: *Groningen-Meerstad*);
- c. verevening tussen verschillende projecten (exploitatiegebieden) in verschillende gemeenten: de bovenplanse regionale verevening (voorbeelden: *Drechtouwers en Hart van de Heuvelrug*).

De hiervoor genoemde praktijkvoorbeelden worden hierna uitgewerkt en geanalyseerd.

##### 1. *Het Amsterdamse vereveningsfonds.*

Dit fonds is een vorm van binnengemeentelijke bovenplanse verevening, een gebruikelijke vorm van verevenen binnen gemeenten tussen de diverse grondexploitaties. Het grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf is de organisatie binnen gemeenten die daarvoor zorgdraagt. Deze bedrijven actualiseren jaarlijks alle lopende grondexploitaties, zorgen al dan via verevening voor sluitende exploitaties, maken een risicoanalyse en leggen daarvoor een risicovoorziening (weerstandsvermogen) aan. Vervolgens leggen de bedrijven daarover jaarlijks verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders. B&W rapporteren daarna aan de raad. Indien de exploitaties dit toelaten wordt een afdracht gedaan aan de Algemene Middelen (winstafdracht). Zo ook in Amsterdam.

Het Amsterdamse vereveningsfonds bestaat al lang en maakt het mogelijk dat tussen alle grondexploitaties in de gemeente Amsterdam verevening plaatsvindt. Het huidige model dateert van voor het ontstaan van de stadsdelen en heeft betrekking op plannen die in de verschillende stadsdelen worden gemaakt en een investeringsniveau hebben van meer dan 500.000,= euro. Naast de exploitaties van de stadsdelen zijn er een aantal bijzondere grondexploitaties, die rechtstreeks onder de regie van de gemeente vallen (o.a. het project Zuidas).

De plannen van de stadsdelen moeten getoetst worden en bij toetsing wordt bepaald of een afdracht danwel een bijdrage (storting) uit het vereveningsfonds op zijn plaats is. Wordt er winst gemaakt op de voorgestelde planvariant dan is een afdracht aan het vereveningsfonds verplicht. Idee is dat het fonds voldoende gevuld is om de onrendabele projecten te kunnen bekostigen. Via de toetsing van de plannen van de stadsdelen vindt de besluitvorming over de bijdrage uit of afdracht aan het fonds plaats. De bijdrage of afdracht geschiedt in de loop van het project en wel op voorcalculatorische basis. Eventuele voordelen of nadelen bij de planuitvoering zijn –

<sup>59</sup> OTB Delft: Onderzoek “Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties op bovenplans schaalniveau”, d.d. juli 2004

tot op zekere hoogte- voor de stadsdelen. De juridische basis is de verordening op de stadsdelen, waar de koppeling tussen de plangoedkeuring en bijdragen uit of aan het fonds is geregeld. Doordat de gemeente Amsterdam van oudsher een actief grondbeleid voert, is er in de praktijk geen probleem met de afdracht uit particuliere grondexploitaties (de zelfrealisatie-projecten).

Een sterk punt van dit model is dat er een koppeling bestaat tussen plangoedkeuring en financiële afdracht. Omdat de centrale stad zelf kon beslissen welke bevoegdheden aan de stadsdelen werden overgedragen, kon dit punt helder geregeld worden. Een belangrijke rol speelt ook de kwaliteit van de centrale plantoetsing. Ook bestaat een financiële prikkel die efficiënte planuitvoering kan stimuleren. Het model is uitermate geschikt als vereveningsmodel tussen overheden.

Het model schiet even wel tekort als particuliere grondexploitatie plaatsvindt bij de realisering van projecten. Afdracht i.v.m. bovenplanse verevening is dan niet afdwingbaar.

## 2. *Groningen-Meerstad.*

Dit project is een grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling, waarbij meerdere partijen (publiek en privaat) zijn betrokken. Het project is een vorm van binnenplanse regionale (intergemeentelijke) verevening.

Meerstad is een grootschalige gebiedsontwikkeling (ca. 2400 hectare) aan de oostkant van Groningen op het grondgebied van de gemeenten Groningen en Slochteren. Er wordt een zogenoemde robuuste ecologische verbindingzone tussen Midden-Groningen en het Zuidlaardermeer gerealiseerd van 500 hectare en er komt een groot meer (ca. 600 hectare). Dit meer zal deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS). In totaal wordt 1056 hectare “groen” ontwikkeld. Het plan beoogt verder de realisatie van 10.000 woningen en 135 hectare bedrijvigheid. De verevening van kosten en opbrengsten zal binnenplannen (binnen de locatieontwikkeling) moeten plaatsvinden. De blauwe en groene functies zullen grotendeels uit de gebiedsexploitatie worden betaald. Voor een ander deel worden deze functies gesubsidieerd. Meerstad is door het ministerie van Financiën aangewezen als een van de pilotprojecten op het gebied van publiek-private samenwerking (PPS) en door het ministerie van VRO als een voorbeeldproject van integrale gebiedsontwikkeling.

De uitvoering van het plan wordt gedaan door een joint-venture: de Grondexploitatie maatschappij Meerstad (met een gemeenschappelijke grondexploitatie). De realisatie van Meerstad wordt zo door een (1) organisatie aangestuurd. In de joint-venture nemen een consortium van ontwikkelaars/ bouwbedrijven en vier publieke partijen deel. De publieke partijen zijn de gemeenten Groningen en Slochteren, de provincie Groningen en DLG namens het rijk. De private en publieke partijen hebben ieder vijftig procent zeggenschap in de Grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEM-Meerstad). De grondexploitatie omvat een scala van activiteiten dat nodig is om de gronden gereed te maken voor opstalontwikkeling en voor de aanleg van infrastructuur, het meer, het landschap en de nieuwe natuur. De GEM-Meerstad zal via een actief grondbeleid proberen een dekking te vinden voor de vereveningsbijdragen. Een groot deel van de grond is in handen van enkele grote marktpartijen die meedoen in de GEM en derhalve bereid zijn hun gronden in te brengen. Een ander deel van de grond is in handen van marktpartijen die niet willen deelnemen in de GEM maar beroep doen op zelfrealisatie danwel een bouwclaimmodel. Bovenplanse (regionale) verevening stuit daar op een gebrek aan afdwingbaar kostenverhaalinstrumentarium (exploitatieverordening/baatbelasting).

Organisatie van publieke en private partijen in een gemeenschappelijk grondexploitatie­maatschappij maakt het in Meerstad mogelijk om binnen­planse verevening, ook op boven­plans (op regionaal niveau) toe te passen. Door te kiezen voor een publiek-private samenwerking in de vorm van een grondexploitatie­maatschappij is sprake van een vorm van organiserend vermogen die het mogelijk maakt om gezamenlijk een plan te maken, om gezamenlijk de kosten en opbrengsten te delen, inclusief de verevening van rendabele en onrendabele projecten.

### 3. *Drecht­oever­ers.*

Het project Drecht­oever­ers is een voorbeeld van boven­planse verevening tussen plannen (projecten) in verschillende gemeenten. Andere voorbeelden van deze vorm van verevenen zijn het project “Hart van de Heuvelrug” en de aanleg van de provinciale weg N201 bij Aalsmeer, Haarlemmermeer en Amstelveen in combinatie met bedrijfsterreinontwikkeling.

Langs de Drecht­oever­ers is een integrale (her)ontwikkeling van de Drecht­oever­ers voorzien. Daarbij zijn zes gemeenten betrokken, Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht, Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht. Inmiddels zijn enkele projecten gerealiseerd, maar veel projecten zijn nog niet van de grond gekomen. Nadat in 1995 een aantal startprojecten was benoemd, is in 1996 een integraal plan voor (her)inrichting van een aantal grote gebieden langs de Drecht­oever­ers gemaakt. In het plan gaat het om 14 locaties, waarvan 3 verwachte pluslocaties, 2 die quite zouden kunnen spelen en 9 met een negatief saldo. Er is een verevenings­voorstel gemaakt, in de vorm van een omslagfonds Drecht­oever­ers. Uitgangspunt daarbij was dat het grootste deel van de voor­calculatorische bepaalde winsten gebruikt moesten worden voor de dekking van de tekorten. Er blijft dan nog een aanzienlijk tekort over, dat deels wordt gedekt met een regionale solidariteitsheffing (storting op basis van inwoneraantal) en door subsidies. Het verevenings­voorstel zou worden afgesproken in een bestuursovereenkomst tussen de betreffende gemeenten. Bij de verdere planontwikkeling en de uitvoering zouden gemeenten gebruik kunnen maken van de ondersteuning van een inmiddels opgerichte regionale ontwikkelings­maatschappij, de ROM-D (ROM-Drecht­steden). Idee was dat gemeenten via actief grond­beleid zouden proberen om ook daadwerkelijk de opbrengsten op de potentieel winst­gevende locaties binnen te kunnen halen. Uiteindelijk is het verevenings­voorstel een praatstuk gebleven. De plannen voor boven­planse verevening zijn niet doorgegaan. Wel wordt nog geïsoleerd gewerkt aan de uitvoering van enkele deelplannen. Hoewel het project niet eenvoudig is (de risico's van de ontwikkeling zijn groot, met name de kans op noodzakelijke bodemsanering) en een formele regio­structuur ontbrak (de Drecht­steden zijn onderdeel van de Wgr-regio Zuid Holland-zuid) leek de uitgangssituatie gunstig. Een aansprekend plan, een regionale ontwikkelings­maatschappij in de vorm van de ROM-D, die bereid was risicodragend tot uitvoering over te gaan. Bepalend voor het niet lukken van de realisatie waren verschillende factoren, waaronder de complexiteit van de te realiseren locaties, een slechte berekening van de verevenings­bijdragen (gegevens tussen gemeenten niet vergelijkbaar, wat leidde tot wantrouwen), gebrek aan bestuurlijke daadkracht, beperkte ambtelijke capaciteit op regioniveau, gebrek aan commitment op ambtelijk niveau bij de regiogemeenten en de zwakke positie van de ontwikkelings­maatschappij (makkelijk te passeren door gemeenten). Kortom: er was geen sprake van onderling vertrouwen, waardoor een goede samenwerking tot stand kon komen. Een evident gebrek aan organiserend vermogen.

#### **4.2 Onderzoek “Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties op bovenplans schaalniveau, OTB Delft, juli 2004**

In de Nota Ruimte wordt het belang onderstreept van gebiedsgerichte ontwikkelingen op regionaal niveau. De gedachte daarbij is ondermeer dat op regionaal niveau met kostenverhaal en verevening betere mogelijkheden gevonden kunnen worden om groene en blauwe elementen en infrastructuur te accommoderen. In hoeverre deze veronderstelling juist is, is voor de Minister van VROM aanleiding geweest om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van instrumentarium voor regionaal kostenverhaal en verevening. Het onderzoek is opgedragen aan het onderzoeksinstituut OTB te Delft. In juli 2004 zijn de uitkomsten van het onderzoek gepubliceerd onder de titel “Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties op bovenplans schaalniveau”.

Centraal element in het onderzoek is een breed en uitgebreid empirisch onderzoek, waarbij 21 interviews met bestuurders, koepelorganisaties en inhoudelijke deskundigen zijn gehouden en 15 casestudies zijn uitgevoerd.

De resultaten van het onderzoek zijn uitgewerkt in een viertal thema's:

- a. de wenselijkheid van kostenverhaal en verevening op regionaal niveau;
  - b. knelpunten in de praktijk en verwachte effecten en oorzaken hiervan
  - c. eventuele oplossing van de knelpunten binnen het bestaande instrumentarium en methoden;
  - d. oplossingsrichtingen die aansluiten bij de in de praktijk gesignaleerde knelpunten.
- Hieronder zal nader worden ingegaan op de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de wenselijkheid van regionale verevening en kostenverhaal en de knelpunten in de praktijk. De oplossingsrichtingen ad c en d, die in het onderzoek worden beschreven worden meegenomen in hoofdstuk 5.

Wat betreft punt a is de uitkomst van het onderzoek dat vrijwel alle partijen kostenverhaal en verevening op een hoger schaalniveau wenselijk achten, hetgeen niet wil betekenen dat alle partijen vinden dat kostenverhaal en verevening afdwingbaar zou moeten zijn. Bij de meeste partijen staat vrijwilligheid voorop. Veel overheden zijn van mening dat een zekere “stok achter de deur” aanwezig zou moeten zijn om onwillige partijen te kunnen dwingen tot kostenverhaal en verevening.

Twee aspecten springen in het oog bij de wenselijkheid van regionaal kostenverhaal en verevening. Bij zowel overheidspartijen als marktpartijen is samenhang in plannen (causaliteit), profijtbeginsel en proportionaliteitsbeginsel een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat er financiële ruimte moet zijn om financiering van regionale ontwikkelingen ten laste van een locatieontwikkeling (grondexploitatie) te kunnen brengen.

In het onderzoek wordt voorts geconcludeerd dat de knelpunten ten aanzien van regionale verevening in de praktijk tot nu toe meevallen. Voorzover de knelpunten optreden liggen ze vaak op het vlak van publiek-private samenwerking (bestuurlijke onwil om mee te doen in een vereveningsarrangement), dan in problemen met zogenaamde onwillige partijen (“free-riders”) op de locaties. Veel knelpunten blijken



te maken te hebben met problemen met betrekking tot het proces. De kansen voor regionale verevening worden onvoldoende benut door gebrek aan vertrouwen en samenwerking. Het gebrek aan goed instrumentarium wordt door partijen vooralsnog als minder problematisch ingeschat.

### 4.3 Nieuwe wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en kostenverhaal

De Nota Ruimte is op 17 mei 2005 door de Tweede Kamer aangenomen. In het kader van de behandeling van deze Nota heeft de Minister van VROM bij brief van 25 november 2004<sup>60</sup> aangekondigd dat het Kabinet voor de uitvoering van de Nota voornemens is om provincies en gemeenten nieuwe en steviger instrumenten te geven voor het grondbeleid.

Het Kabinet vindt een stevig grondbeleid noodzakelijk omdat met de Nota Ruimte provincies en gemeenten meer taken krijgen. Daar horen ook instrumenten bij voor de uitvoering van de Nota. De beschikking en zeggenschap over de grond is hierbij vaak een cruciale factor. Het Kabinet wil deze sturingsmogelijkheden bieden met de nieuwe WRO in combinatie met nieuwe instrumenten voor het grondbeleid.

Het Kabinet denkt daarbij aan de verruiming van bevoegdheden van provincies, in die zin dat ook provincies gebruik kunnen maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Aanvullend denkt het Kabinet ook aan mogelijkheden voor de provincie om kostenverhaal en verevening op regionaal schaalniveau toe te passen. Daar waar gemeenten in de toekomst afspraken kunnen maken met projectontwikkelaars (op basis van de nieuwe Grondexploitatiewet) kunnen provincies dan ook afspraken maken met andere overheden en marktpartijen over samenwerking en verdeling van kosten bij de inrichting van grotere gebieden. Daarbij kan tevens gedacht worden aan bovenplanse en regionale vereveningsafspraken, zo schrijft de Minister. Om dit mogelijk te maken stelt het Kabinet voor om het maken van financiële afspraken over planologische wijzigingen een duidelijke wettelijke basis te geven en om ook provincies de mogelijkheid te geven om de Grondexploitatiewet te zijner tijd toe te passen. Tot nu toe is het gebleven bij een aankondiging van deze voorstellen. In het kader van de uitvoering van de nieuwe WRO zijn de voorgestelde maatregelen zeker aan te bevelen. Als de provincie in de toekomst ook gebruik kan maken van de bevoegdheden uit de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Grondexploitatiewet versterkt dat zonder twijfel haar positie op de grondmarkt. Ook de bovenplanse (regionale) vereveningsmogelijkheden worden daardoor verruimd. De provincies zijn dan beter in staat hun regierol bij regionale gebiedsontwikkeling in te vullen.

In bovengenoemde brief van de minister van VROM van 25 november 2004 wordt (nogmaals) aangekondigd dat het gemeentelijk grondbeleid op korte termijn zal worden versterkt met de Grondexploitatiewet. Het Kabinet heeft in oktober 2004 ingestemd met het betreffende wetsvoorstel. De minister schrijft in haar brief dat deze wet de samenwerking tussen een gemeente en een projectontwikkelaar zal bevorderen in situaties waarin de grond in handen is van de private partij. De Grondexploitatiewet zal een basis bieden voor het maken van afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars over samenwerking, de inrichting van de betreffende locatie en de verdeling van de kosten die gemaakt moeten worden. Daarbij blijft vrijwillige samenwerking voorop staan. De nieuwe wet zal het mogelijk maken om (afdwingbaar) kosten van publieke voorzieningen te verhalen op de private partij die een woningbouwplan zelf wil ontwikkelen. De duidelijkheid die de Grondexploitatiewet zal bieden over de voorwaarden die een gemeente kan stellen en de kosten die verhaald kunnen worden, bevordert, naar het oordeel van het Kabinet, een snelle ontwikkeling van lokale ruimtelijke plannen. Het wetsvoorstel is in 2004 voorzien van

<sup>60</sup> Kamerstukken 2004-2005, 27581, nr. 20

een advies van de Raad van State. Het Kabinet zou oorspronkelijk voor het zomerreces van 2005 een voorstel naar de Tweede Kamer sturen. Naar verwachting zal dit pas plaatsvinden in september 2005. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is voorzien in het najaar van 2005. De besluitvorming en de inwerkingtreding over de GREX-wet is vooralsnog gekoppeld aan de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waardoor de inwerkingtreding nog enige tijd op zich zal laten wachten (naar verwachting 2007).

In de Nota Ruimte is voorts aangegeven dat het rijk wil bezien op welke wijze een Grondbedrijffunctie bij het rijk een bijdrage zou kunnen leveren aan de uitvoering van gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkelingen en aan ontwikkelgericht ruimtelijk beleid. In de Nota Ruimte is de verwachting uitgesproken dat door een optimale inzet van het rijksgrondbezit en een actiever beheer van de grondportefeuille doelmatigheids- en efficiencyvoordelen behaald kunnen worden bij het realiseren van de ruimtelijke opgaven. Op dit moment verkennen de departementen van VROM, V&W, LNV, Defensie en Financiën in hoeverre sprake is van toegevoegde waarde van een grondbedrijffunctie bij het rijk. Een actiever rijksgrondbeheer kan zondermeer bijdragen aan een betere samenwerking met andere partijen (publiek/privaat). Aan de hand van de resultaten van deze verkenning zal het Kabinet een standpunt bepalen over een eventuele grondbedrijffunctie.

Tenslotte moet nog worden vermeld dat ook de kaderwetgebieden, aangevuld met de Wgr-plusregio's, in de toekomst ook gebruik zullen kunnen maken van de "gereedschapskist" met instrumenten ten behoeve van een slagvaardige ruimtelijke ontwikkeling. Ook deze voornemens moeten nog in de wet worden verankerd.

Als een en ander bij wet is geregeld kan zeker gesproken worden van een versterking van de regiefunctie van rijk, provincie, regio's en gemeenten. Het komt dan nog aan op het organiserend vermogen van deze overheidslichamen om invulling geven aan hun ruimtelijke ontwikkelingstaken.

Het enige wetsvoorstel dat tot nu toe door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen is het voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake planschadevergoeding<sup>61</sup>. Deze wet heeft enkele verbeteringen aangebracht in de planschadewetgeving, mede ter bevordering van de bouwplanning en de bouwproductie. Deze nieuwe wet is/wordt gefaseerd ingevoerd. Het nieuwe artikel 49a WRO dat betrekking heeft op de mogelijkheid om verhaalsovereenkomsten te sluiten is in juni 2005 in werking getreden. Het gewijzigde artikel 49 WRO met de nieuwe regeling van het bevoegd gezag (burgemeester en wethouders), het drempelbedrag en de verjaringstermijn treedt op 1 september 2005 in werking. De reparatie van artikel 49 WRO is een belangrijke verbetering voor de positie van de gemeente bij de uitoefening van haar ruimtelijke ordeningstaken, met name de mogelijkheid om (vrijwillige) verhaalscontracten te sluiten. Daarmee is een nieuwe vorm van vrijwillig kostenverhaal in de wet verankerd. Het wachten is nu op de besluitvorming over en de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet.

---

<sup>61</sup> Kamerstukken 2004-2005, 29490

#### 4.4 Europese regelgeving op het gebied van aanbesteden en staatssteun

In hoofdstuk 3.3 is aangegeven dat bij integrale gebiedsontwikkeling samenwerking tussen overheid (overheden) en marktpartij(en) een belangrijk instrument is geworden. Kenmerk van een PPS-overeenkomst is dat partijen (overheid en markt) onderlinge afspraken maken over zeggenschap en risicoverdeling, over inbreng c.q. verkoop van gronden, over productieverdeling en over het bouw- en woonrijp maken van gronden ten behoeve van nieuwe woningbouw en andere commerciële en niet-commerciële voorzieningen en de aanleg van nieuwe infrastructuur. Partijen maken in een PPS gebruik van elkaars kennis en ervaring, delen daarbij aan elkaar zoveel mogelijk opdrachten toe (met name t.a.v. bouwproductie en uitvoering civiele werken) en schermen inherent daarmee de markt en de concurrentie af. Dit laatste aspect roept de vraag op of dergelijke afspraken niet in strijd zijn met de Europese richtlijnen op het gebied van aanbesteden. In dat verband kunnen twee belangrijke uitspraken worden genoemd, enerzijds van de Nederlandse rechter, anderzijds van het Europese Hof van Justitie (Europees recht). De eerste uitspraak is een arrest van het Hof Den Haag inzake de Mortierepolder<sup>62</sup>. Het Hof komt daarbij tot de conclusie dat de gemeente Middelburg bij het aangaan van een PPS-overeenkomst met betrekking tot integrale gebiedsontwikkeling niet vrij had mogen contracteren over de uitvoering van civiele (infrastructurele) werken. Het Hof was van oordeel dat de gemeente de Europese richtlijnen met betrekking tot aanbesteding bij deze werken had moeten naleven. De tweede uitspraak betreft een arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de nieuwbouw van het Scala theater in Milaan<sup>63</sup>. Ook in die zaak komt het Europese Hof tot de conclusie dat de uitvoering van een dergelijk bouwwerk moet worden beschouwd als overheidswerk in de zin van de Europese Richtlijn 97-52-EEG. Ook dit werk had Europees moeten worden aanbesteed.

Actueel is thans de inbreukprocedure<sup>64</sup> die de Europese Commissie in gang heeft gezet tegen het lidstaat Nederland inzake de ontwikkeling en realisering van de vinex/locatie Vathorst in Amersfoort. Bij brief van 21 maart 2005 heeft de Europese Commissie Nederland laten weten dat op een zestal punten de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet zijn nageleefd.

Kort samengevat komen de bezwaren van de Commissie op het volgende neer.

Ten eerste voert de Commissie aan dat ontwikkeling en realisering van de wijk Vathorst in strijd met de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet openbaar is aanbesteed. Hieronder verstaat de commissie dat de toedeling van projectontwikkelingrechten aan marktpartijen in een PPS-overeenkomst niet zonder openbare aanbesteding mocht geschieden.

Ten tweede is de Commissie van mening dat het bouw- en woonrijp maken van de gronden van Vathorst onder de aanbestedingsrichtlijnen valt. Voor het openbaar gebied (vooral infrastructuur) dat de gemeente van de PPS-organisatie (Ontwikkelingsbedrijf Vathorst) terugkrijgt, wordt volgens de Commissie wél een tegenprestatie geleverd, namelijk betaling door de derden die uiteindelijk een huis in Vathorst kopen. Dit is voor de Commissie voldoende om te stellen dat het gaat om een overheidsopdracht die onder de Europese aanbestedingsrichtlijnen valt.

Ten derde stelt de Commissie dat de gemeente Amersfoort door het sluiten van een bodemsaneringsovereenkomst met een marktpartij heeft gehandeld in strijd met de aanbestedingsrichtlijnen. Naar mening van de Commissie had ook deze opdracht openbaar moeten worden aanbesteed.

Als vierde bezwaar brengt de Commissie naar voren dat de toedeling van de ontwikkelingsrechten voor sociale huurwoningen aan twee woningcorporaties in Vathorst ten onrechte niet overeenkomstig de aanbestedingsrichtlijnen openbaar is aanbesteed.

<sup>62</sup> Hof Den Haag, 31 januari 2001 (Mortierepolder/gemeente Middelburg), zaaknr. 00/297, NJ 2001, 412

<sup>63</sup> HvJ EG, 12 juli 2001, zaak C-399/98 (Scala-Milaan)

<sup>64</sup> Ingebrekestelling Europese Commissie nr. 2003-5274 d.d. 21 maart 2005

Het vijfde bezwaar van de Commissie ziet op het gunnen van bouw- en woonrijpmaakwerkzaamheden door de PPS-organisatie (Ontwikkelingsbedrijf Vathorst {OBV}). Volgens de Commissie is het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (een commanditaire vennootschap) een aanbestedende dienst, zodat ook het OBV de aanbestedingsrichtlijnen in acht dient te nemen.

Ten zesde voert de Commissie aan dat wanneer opdrachten worden gegund die onder de drempelwaarde van de aanbestedingsrichtlijnen blijven, deze op passende wijze bekend gemaakt dienen te worden. Hieronder lijkt de Commissie te verstaan dat alle overheidsopdrachten in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen moeten worden gepubliceerd. Dit zou volgens de Commissie het transparantiebeginsel vereisen dat voortvloeit uit het EG-Verdrag.

Een uitspraak over deze Inbreukprocedure zal zonder twijfel nog enige tijd duren. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsovereenkomsten (PPS) ten aanzien van (regionale) gebiedsontwikkeling, zal evenwel rekening moeten worden gehouden met het standpunt van de Europese Commissie en de eventuele gevolgen van een uitspraak van het Hof van Justitie. Telkens zal moeten worden afgevraagd of sprake is van overheidswerk waarbij aanbesteding volgens de Europese richtlijnen onvermijdelijk is. Het opleggen door de overheid van een aanbestedingsplicht aan een marktpartij die belast is of belast wordt met de uitvoering van de overheidswerken (bv. infrastructuur, aanleg van groen-, natuur- en recreatievoorzieningen, al dan niet als compensatiewerk) kan als oplossing dienen.

Een tweede aspect waarmee bij (regionale) gebiedsontwikkeling rekening moet worden gehouden betreft eventuele verboden staatssteun.

Wanneer een overheidsorgaan in het kader van integrale gebiedsontwikkeling aan derden gunstige financiële voorwaarden toezegt, bijvoorbeeld door middel van subsidies, premies, danwel door middel van gunstige gronduitgifteprijsen, infrastructurele voorzieningen of andere gunstige (niet) financiële voorwaarden loopt dit overheidsorgaan grote kans dat deze steun aangemerkt wordt als staatssteun in de zin van het EG-verdrag.

De EG-regelgeving betreffende staatssteun is geregeld in de artikelen 87 tot en met 89 van het EG-verdrag. Het uitgangspunt van staatssteun luidt volgens artikel 87 EG-verdrag: “bij het streven naar een Europese interne markt zijn steunmaatregelen van de staten in welke vorm dan ook, die ten goede komt aan bepaalde ondernemingen of producten en die daarmee een voordeel verkrijgen die niet langs een normale commerciële weg zou zijn verkregen, onverenigbaar met deze gemeenschappelijke markt”.

De Europese Commissie hanteert als uitgangspunt: “de steunmaatregel is een voordeel dat bepaalde ondernemingen of bepaalde producties ontvangen als resultaat van een door de overheid ondernomen stap”.

Als een overheid steunmaatregelen neemt of wil nemen geldt een verplichte melding bij de Europese Commissie. Het niet melden van voorgenomen steun die op basis van de regelgeving wel had moeten worden aangemeld, heeft onrechtmatige steun tot gevolg.

Ook bij verevening en kostenverhaal binnen een integrale gebiedsontwikkeling moet rekening gehouden worden met het aspect staatssteun. Bij binnenplanse verevening in een grondexploitatie worden rendabele delen afgeroomd ten gunste van onrendabele delen. Bij bovenplanse (regionale) verevening vindt een afdracht (bijdrage) plaats van het ene project of exploitatiegebied naar het andere.

Het aspect staatssteun verdient derhalve aandacht bij vereveningsafspraken in het kader van (regionale) gebiedsontwikkeling.

#### 4.5 Conclusies

Bovenplans kostenverhaal en verevening is tot nu toe niet in de wet verankerd. Uit het onderzoek van het Onderzoeksinstituut OTB te Delft blijkt dat overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties in principe geen bezwaar hebben tegen kostenverhaal en verevening op een hoger schaalniveau. Het maken van vrijwillige vereveningsafspraken moet het uitgangspunt zijn. Daarbij gelden als belangrijkste criteria: causaliteit, profijt en proportionaliteit. Een wettelijke “stok achter de deur” wordt met name door de overheden bepleit.

In de praktijk blijkt dat het gebrek aan goed instrumentarium niet als een grote belemmering wordt beschouwd voor bovenplanse (regionale) verevening.

De belangrijkste knelpunten zijn veelal van organisatorische en procesmatige aard. Genoemd kan worden een gebrek aan bestuurlijke daadkracht, wantrouwen tussen betrokken partijen, geen goede financiële onderbouwingen van kosten en opbrengsten, geen politieke en/of ambtelijke wil om te komen tot samenwerkings- en vereveningsafspraken met particuliere grondexploitanten.

De nieuwe (voorgestelde) regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening (nieuwe WRO) en kostenverhaal (Grondexploitatiewet) biedt nieuwe mogelijkheden om de gebiedsontwikkeling te faciliteren. De invloed van de Europese regelgeving op integrale gebiedsontwikkeling is evident. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsovereenkomsten zal rekening moeten worden gehouden met de Europese regels op het gebied van aanbesteden en staatssteun.

## 5 Een nieuw model voor bovenplanse verevening en kostenverhaal

### 5.1 Afdwingbare verevening versus vrijwillige verevening

In de vorige hoofdstukken is een analyse gemaakt van het vraagstuk van bovenplanse verevening en kostenverhaal. Bovenplanse verevening kan zich voordoen op verschillende schaalniveaus, zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten.

Bij bovenplanse verevening binnen een gemeente is er sprake van verevening van grondexploitatieoverschotten en –tekorten tussen concrete exploitatiegebieden danwel van het inzetten van een gemeentelijke reserve, in de vorm van een fonds “bovenwijkse voorzieningen c.q. een reserve stedelijke vernieuwing”.

Bij verevening tussen gemeenten is er sprake van verevening van grondexploitatieoverschotten –tekorten tussen verschillende locaties in verschillende gemeenten danwel van het benutten van een intergemeentelijk (regio)fonds ter afdekking van exploitatietekorten van verschillende exploitaties danwel de financiering van gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen (bijvoorbeeld infrastructuur, groen- en natuurvoorzieningen). In dat geval wordt gesproken over intergemeentelijke ofwel regionale verevening.

De huidige wetgeving voorziet op dit moment niet in een afdwingbaar instrumentarium voor bovenplanse verevening en kostenverhaal zowel niet tussen gemeenten onderling als tussen een overheid en een particuliere grondexploitant. Ook het simpelweg verbinden van een financiële voorwaarde aan een planologische medewerking bestaat geen wettelijke grondslag. Een uitzondering hierop vormt tot nu toe de zogenaamde “Ruimte voor Ruimte” regeling<sup>65</sup>. Het kostenverhaal in Nederland kent een gesloten stelsel. Uit de wet en jurisprudentie blijkt dat kostenverhaal alleen mogelijk is via :

1. actieve grondpolitiek;
2. de exploitatieverordening ex art. 42 WRO;
3. de baatbelasting ex art. 222 van de Gemeentewet.

Vrijwillige vereveningsafspraken (binnenplans danwel bovenplans) tussen overheid en private grondeigenaar, die niet zijn gebaseerd op de exploitatieverordening danwel baatbelasting, lopen het risico ongeldig (nietig) te worden verklaard<sup>66</sup>. Aangezien bovenplanse verevening en kostenverhaal niet mogelijk is op basis van de huidige exploitatieverordening en baatbelasting en zolang nieuwe wetgeving in de vorm van een Grondexploitatiewet nog ontbreekt, moet de overheid een strategie bedenken om bovenplanse verevening te realiseren. Aansluiting zoeken bij enige vorm van actieve grondpolitiek ligt voor de hand.

<sup>65</sup> uitspraak ABRvS 27 oktober 2004, gemeente Someren

<sup>66</sup> HR 13 april 2001 en 12 december 2003, gemeente Warmond

## 5.2 Verevening en organiserend vermogen

Uit het onderzoek van de OTB te Delft is naar voren gekomen dat overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in principe geen bezwaar hebben tegen bovenplanse verevening bij regionale gebiedsontwikkeling. De meeste partijen nemen daarbij de vrijwilligheid als uitgangspunt. Met name de marktpartijen stellen daarbij dat er wel enige relatie moet zijn tussen de financiële bijdrage en de voorzieningen die daarmee worden gefinancierd.

Waar het tevens op aan komt is dat de bijdragen ook gedragen kunnen worden door de betreffende grond- en bouwexploitaties. Voor de overheidspartijen is voorts van belang is dat de bijdragen ook juridisch hard zijn, met andere woorden dat geen risico boven het hoofd hangt van nietigheid en daardoor van een vordering uit onverschuldigde betaling. Verevening is een onderdeel van het proces van gebiedsontwikkeling en de organisatie (het procesmanagement) daarvan. Het is de opgave voor alle betrokken partijen dat het proces van integrale en regionale gebiedsontwikkeling zo wordt ingericht dat het een succes wordt voor alle partijen, zowel wat betreft kwaliteit en functionaliteit van het plan als haalbaarheid en rendement.

Welke strategie zou een overheid, al dan niet samen met andere overheden, kunnen voeren om te komen tot bovenplanse (regionale) verevening

Het voeren van een actief grondbeleid is een van de belangrijkste mogelijkheden om te komen tot bovenplanse (regionale) verevening.

Actief grondbeleid is het beleid waarbij de overheid zich actief (al dan niet met behulp van een derde) bezighoudt met het verwerven van gronden, het bouwrijp maken en het vervolgens verkopen van deze bouwrijpe grond.

De belangrijkste voordelen van een actief grondbeleid kunnen worden samengevat onder de noemer van "regie". Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

- het behoud van initiatief en de mogelijkheid tot het kiezen van partners bij een ontwikkeling;
- het zelf in de hand houden van de fasering en het tempo van uitvoering van een bestemmingsplan;
- de mogelijkheid om via de gronduitgifte richting te geven aan bebouwing en inrichting van het plangebied;
- het volledig kunnen verhalen van alle planontwikkeling- en planuitvoeringskosten via de grondexploitatie; en
- het inzetten van voordelige exploitatiesaldi voor binnen- en bovenplanse verevening en voor financiering van bijzondere doeleinden zoals sociale woningbouw en voorzieningen in de sfeer van groen, natuur en recreatie.

Natuurlijk zijn er ook nadelen verbonden aan een actieve grondpolitiek, met name de risico's van rente en marktomstandigheden. Bovendien leggen de investeringen die gemoeid zijn met de grondinvesteringen beslag op het gemeentelijk kapitaal (en hebben daarmee invloed op het EMU-saldo van de overheid).

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat actief grondbeleid het mogelijk maakt om bovenplannen te kunnen verevenen. Kostenverhaal vindt dan plaats via de uitgifte van bouwrijpe gronden (met rode en paarse bestemmingen), waarbij bovendien voor het verkrijgen van financiële middelen voor verevening met andere projecten de gronduitgifte marktconform (tegen marktprijzen) kan plaatsvinden. Actief grondbeleid kan ook onderdeel zijn van een samenwerking tussen gemeenten en andere overheden (rijk en provincie). Een gezamenlijke verwervingsstrategie heeft dan als voordeel dat de overheden gezamenlijk de



grondexploitatie kunnen voeren en daardoor vrij zijn om de rendabele (rode bestemmingen) en onrendabele projecten (groen/blauwe bestemmingen), over de gemeentegrenzen heen, te kunnen verevenen. Vanzelfsprekend moet er tussen de overheden wel consensus bestaan over deze gezamenlijke grondbeleidstrategie (regionaal grondbeleid).

Bij actief grondbeleid hoort vanzelfsprekend een actief verwervingsbeleid om de gronden in eigendom te verwerven. De gemeentelijke overheid heeft daarvoor de beschikking over twee grondbeleidinstrumenten, te weten de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet (OW).

De Wet voorkeursrecht gemeenten kan ingezet worden als passief verwervingsinstrument en de Onteigening kan worden gebruikt als uitiem actief verwervingsinstrument als minnelijke verwerving niet mocht slagen.

Ten behoeve van regionale gebiedsontwikkeling (wonen, werken, groen en recreatie) kunnen beide instrumenten evenwel tot nu toe slechts ingezet worden door een gemeente. Rijk en provincie beschikken op dit moment nog niet over de mogelijkheid om deze instrumenten in te zetten. Met name ten behoeve van regionale gebiedsontwikkeling zou dit zeker wenselijk zijn. In de Nota Ruimte is om die reden aangekondigd dat beide instrumenten in de toekomst ook voor deze overheden beschikbaar komen. Bij regionale samenwerking is het derhalve nu nog nodig dat gemeenten een regionaal grondbeleid vaststellen, waarin afspraken worden gemaakt over minnelijke verwerving en de inzet van Wvg en Onteigening. In de Wet voorkeursrecht gemeenten is het mogelijk gemaakt om een voorkeursrecht te vestigen op basis van een intergemeentelijk of regionaal structuurplan, dit ter ondersteuning van een regionale samenwerking. Regionaal grondbeleid vormt ook een onderdeel van de regionale samenwerking op basis van de Kaderwet bestuur in verandering en de toekomstige Wgr-plus. Een actief verwervingsbeleid betekent een strategie om alle voor de planontwikkeling benodigde gronden (zowel ten behoeve van rood als groen) te verwerven, zowel van particulieren als van marktpartijen. In het laatste geval wordt in de praktijk veelal gebruik gemaakt van een zogenaamd bouwclaimmodel, waarbij de marktpartij (die in staat en bereid is om de nieuwe bestemming te realiseren) zijn grond afstaat en daarvoor als tegenprestatie een recht op bouwproductie terugkrijgt. Of deze bouwclaimconstructie in de toekomst mogelijk blijft zal afhangen van de Europese regelgeving (en jurisprudentie) met betrekking tot het aanbesteden van overheidswerken (zie hoofdstuk 4.4).

Actief grondbeleid kan daarnaast ook gevoerd worden door een gemeente of gemeenten samen in nauw overleg met de markt. Een gezamenlijke verwervingsstrategie kan een reden zijn om een publiek-private samenwerking (PPS) aan te gaan. Daarbij kan gekozen worden voor een tijdelijke samenwerking (van initiatieffase tot en met de planvormingfase), er kan ook gekozen worden voor een permanente samenwerking, in de vorm van een Gemeenschappelijke Grondexploitatie-Maatschappij (GEM) waarbij partijen voor gezamenlijke rekening en risico de gebiedsontwikkeling uitvoeren. De gemeentelijke overheid kan daarbij de haar ter beschikking staande grondbeleidinstrumenten inzetten ten behoeve van de GEM. Via de gemeenschappelijke grondexploitatie kan dan tevens binnenplannen en bovenplannen worden verevenend. Ook tussenmodellen zijn denkbaar. Door middel van scope-optimalisatie (projectenveloppen) kunnen bijvoorbeeld ook contracten tussen overheid en markt worden gesloten waarbij de afspraak wordt gemaakt dat rendabele (rode en paarse) projecten en onrendabele projecten (groen/blauw) als een project worden beschouwd. Op die wijze kan eveneens tot bovenplanse verevening worden gekomen. Of dergelijke constructies mogelijk blijven met in achtname van de Europese regels, zal ook de toekomst moeten uitwijzen.

Wat betreft het grondbeleid kan in bovenomschreven gevallen gesproken worden van een interactief grondbeleid.<sup>67</sup>

Samenwerking tussen overheden onderling en samenwerking tussen overheid en markt biedt derhalve mogelijkheden om te komen tot bovenplanse verevening en kostenverhaal. Dat betekent wel dat er bij de betrokken partijen een wil moet zijn om samen te werken en een wil om kansen te benutten. Het theoretisch model van “organiserend vermogen” van prof. L. van den Berg c.s., zoals beschreven in hoofdstuk 3.4, en het “stromen-model” van Kingdon, zoals beschreven in hoofdstuk 3.5, kunnen gebruikt worden als toets en instrument om te komen tot een succesvolle samenwerking. Beide modellen geven aan welke factoren nodig zijn voor een succesvolle publiek-publieke en een publiek-private samenwerking. Kernwoorden als leiderschap, “visie, het (willen) aangaan van strategische allianties, het benutten van kansen en een ondernemende overheid (entrepreneur) spelen daarbij een grote rol. Inzet op een gemeenschappelijk proces draagt bij aan een mogelijkheid tot succesvolle regionale gebiedsontwikkeling met inbegrip van bovenplanse verevening.

Naast een actief en interactief grondbeleid zou bij regionale gebiedsontwikkeling met “rood voor groen” projecten ook gekozen kunnen worden voor een facilitair grondbeleid door een provincie en/of regiobestuur.

Daarbij kan de provincie of het regiobestuur de kaders vaststellen, zowel ruimtelijk als financieel, en worden de projecten uitgevoerd door de betreffende gemeenten. De ruimtelijke kaders worden door de provincie of regiobestuur vastgelegd in een streekplan of regionaal structuurplan, waarbij de vereveningsbijdrage verzekerd moet zijn alvorens tot wijziging van een streekplan en bestemmingsplan kan worden overgegaan. In deze strategie is sprake van een vrijwillig vereveningsarrangement door middel van een bestuursovereenkomst tussen provincie en/of regio met de daarbij betrokken gemeenten. Gelet op de huidige regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot kostenverhaal zal een dergelijke afspraak niet waterdicht gemaakt kunnen worden met een marktpartijen. Het gevaar van nietigheid is daarbij nadrukkelijk aanwezig. De nieuwe Grondexploitatiewet zal een titel moeten verschaffen voor dergelijke overeenkomsten.

Ook voor het maken van een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheden zal organiserend vermogen en ondernemerschap benodigd zijn. Inzet op proces, leiderschap en wil tot samenwerken zijn daarbij onontbeerlijk.

---

<sup>67</sup> Proefschrift dr. D. Groetelaars, Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie. Stedelijke en regionale verkenningen nr. 32

### 5.3 Nieuw vereveningsmodel (juridisch, bestuurlijk en organisatorisch)

Op basis van de huidige regelgeving kan verevening en kostenverhaal slechts plaatsvinden ofwel via actief grondbeleid (in de meeste brede zin des woords), ofwel via de exploitatieverordening ofwel via baatbelasting.

Geconstateerd kan worden dat bovenplanse verevening en bovenplans kostenverhaal (zowel binnengemeentelijk als intergemeentelijk) bij (regionale) gebiedsontwikkeling niet afdwingbaar is noch via de exploitatieverordening en noch via de baatbelasting. Dit geldt zowel tussen gemeenten onderling als tussen een gemeente(n) en een particuliere grondeigenaar. Daarnaast blijkt dat vrijwillige bovenplanse verevening tussen een gemeente en private grondeigenaar juridisch niet houdbaar is, ook al komt de overeenkomst op basis van wilsovereenstemming tot stand. Nietigheid hangt als een “zwaard van Damocles” boven deze overeenkomst. Het verbinden van een financiële voorwaarde aan een bestemmingswijziging is eveneens juridisch niet mogelijk, tenzij de voorwaarde een ruimtelijk doel dient (doelgebonden is) zoals bij de “ruimte voor ruimte” regeling. Blijft over dat bovenplanse verevening en kostenverhaal bij regionale gebiedsontwikkeling slechts mogelijk is als gebruik wordt gemaakt van een actief grondbeleid hetzij door een overheid (rijk, provincie of gemeente) alleen, danwel door middel van een publiek-publieke samenwerking (bestuursovereenkomst, Kaderwet, Wgr-plus), danwel door middel van een publiek-private samenwerking (PPS). In al deze gevallen kan verevening plaatsvinden binnen de grondexploitatie die door de betrokken partij(en) wordt gevoerd.

Het vraagstuk van bovenplanse verevening en kostenverhaal bij regionale gebiedsontwikkeling hangt derhalve nauw samen met de mate waarin betrokken partijen willen nadenken over het gewenste ruimtelijk schaalniveau (“scope-optimalisatie”) en de mate waarin partijen met elkaar willen samenwerken.

“Organiserend vermogen” en “entrepreneurschap” zijn sleutelwoorden om te komen tot een succesvolle gebiedsontwikkeling, waarbij het vraagstuk van verevening een van de onderdelen is. Deze begrippen komen uit het theoretisch kader van gebiedsontwikkeling. De invulling van beide begrippen vereist een ondernemende houding, met name bij de overheid (zowel bij rijk, provincie als bij gemeenten). Het “momentum” en de kansen daarvoor zijn volop aanwezig, zeker na het vaststellen van de Nota Ruimte in mei 2005. Het motto van de Nota Ruimte is “decentraal wat kan en centraal wat moet”. Dat motto roept provincies en gemeenten op om samen met elkaar aan tafel gaan om invulling te geven aan de hoge ambities bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de Nota Ruimte wordt tevens aangespoord tot ontwikkelingsplanologie. Daaronder wordt verstaan dat alle betrokken partijen uitvoeringsgericht, samenwerkingsgericht, kwaliteitsgericht en integraal invulling moeten geven aan de gewenste ruimtelijke ambities. Dat betekent meer ruimte voor het maatschappelijk en economisch krachtenspel. Om dat draagvlak te verkrijgen zullen allianties moeten worden gesloten met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Het inspelen op die ontwikkelingen vraagt zonder twijfel een omslag bij bestuurders en ambtelijke organisatie. Een omslag die bestuurders vraagt die aan de kar willen trekken (met leiderschap), die de strijd willen aangaan met de oude ambtelijke structuur, die opereren voor de publieke zaak, die bepalen welke resultaten gewenst zijn en die actief andere partijen opzoeken om doelstellingen te halen. Politiek en maatschappelijk draagvlak zal georganiseerd moeten worden. Investeren in de publieke en maatschappelijke cohesie kan ook draagvlak opleveren bij de markt. Dat levert vertrouwen op, waardoor de markt bereid is afspraken te maken op ruimtelijk en financieel vlak. Het leren omgaan door de overheid met marktpartijen vraagt ook andere expertise van kennis, maar vooral ook onderhandelingscapaciteiten (zowel

bij bestuur als ambtenaren). Het dwingt overheden er ook toe om na te denken over een nieuwe organisatie, waarin kennis en kunde met betrekking tot locatieontwikkeling en vastgoedexploitatie wordt gebundeld. Het oprichten van een grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf (als aparte dienst) ligt dan voor de hand.

Voor de markt betekent de ontwikkeling nieuwe kansen, die benut kunnen worden. Daar hoort vanzelfsprekend bij dat de markt afspraken nakomt als betrouwbare partners. Organiserend vermogen is het sleutelwoord bij integrale (regionale) gebiedsontwikkeling. Het is ook de sleutel voor succes om te komen tot bovenplanse en regionale verevening.

#### 5.4 Noodzaak van “stok achter de deur”

Organiserend vermogen en samenwerken is hiervoor omschreven als de sleutel voor succes bij integrale (regionale) gebiedsontwikkeling. Afspraken over samenwerking vereist evenwel consensus tussen partijen. Als consensus uitblijft of in het geheel niet te verkrijgen is (bij de zogenaamde “free-rider”) dan ontstaat een patstelling. De vraag is dan met welke middelen de overheid deze patstelling kan doorbreken. In het kader van een actief grondbeleid heeft de gemeentelijke overheid de mogelijkheid om te onteigenen (titel IV Ontheffingswet: onteigenen in het belang van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting). Ontheffing kan evenwel niet slagen als blijkt dat de private grondeigenaar zelf (danwel met behulp van een derde) in staat en bereid is de nieuwe bestemming te realiseren. Alsdan blijft over het instrument van kostenverhaal (exploitatieverordening en baatbelasting). Bovenplanse verevening en kostenverhaal is evenwel niet mogelijk op basis van de huidige wetgeving. Ook vrijwillige vereveningsarrangementen lopen het risico nietig verklaard te worden (o.g.v. onverschuldigde betaling). In dat geval blijft alleen nog over het eventuele dreigement om geen medewerking aan een planologische wijziging, met als nadeel dat dan ook het voorgenomen ruimtelijk plan niet kan worden uitgevoerd.

Om verevening en kostenverhaal (ook bovenplans) te kunnen afdwingen is een “stok achter de deur” onontbeerlijk. Een wettelijk instrument, als ultiem middel, zorgt ervoor dat alle partijen uiteindelijk gelijkwaardig kunnen worden behandeld. Als een grondeigenaar niet bereid is tot vrijwillige samenwerking danwel vrijwillige verevening dan kan een wettelijk kostenverhaalinstrument zorgen voor een rechtvaardige oplossing. Het beschikken over een dergelijke achtervangconstructie zal in veel gevallen ertoe leiden dat minnelijk overeenstemming wordt bereikt over verkoop van de grond, over samenwerking of een vereveningsafdracht.

Een nieuwe wet is dringend nodig om het kostenverhaal (zowel binnenplans als bovenplans) te regelen. Het uitgangspunt van minnelijke verevening moet allereerst in de wet verankerd worden. Het creëert mogelijkheden om vrijwillige vereveningsarrangementen op maat te maken. Vanzelfsprekend gelden daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Criteria als profijt, causaliteit en proportionaliteit kunnen daarbij de grenzen bepalen van wat redelijk is. Ook de financiële middelen (haalbaarheid van een plan) zullen daarbij een rol spelen. Het wetsvoorstel met betrekking tot de Grondexploitatiewet, waarbij een koppeling wordt gelegd tussen de bouwvergunning en de exploitatiebijdrage, zal (naar verwachting) de mogelijkheid bevatten van minnelijke verevening en kostenverhaal (e.v. ook bovenplans). Dat is positief. Organiserend vermogen is dan nodig om partijen bij elkaar te brengen (om te zorgen voor een win-win situatie).

Om verevening en kostenverhaal (bovenplans) evenwel te kunnen afdwingen is een “stok achter de deur” wenselijk. Het opnemen van deze mogelijkheid tot bovenplans kostenverhaal zou eenvoudigweg kunnen geschieden via een aanvulling op de kostensoortenlijst, zoals die zal worden toegevoegd bij het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet.

Blijft nog over dat ook provincie en regiobestuur met de deelnemende gemeenten geen consensus kunnen bereiken over een vereveningsbijdrage in het kader van een regionale gebiedsontwikkeling. Ook voor die situatie zou het wettelijk mogelijk moeten zijn dat een provincie danwel een regiobestuur gebruik kunnen maken van de nieuwe Grondexploitatiewet en bevoegd zijn tot zelfstandig kostenverhaal. Bij de wijziging van de WRO zou deze toevoeging een nuttige aanvulling kunnen zijn voor de provincie en regiobestuur ter versterking om haar regisserend rol.

## 6 Casus “Hart van de Heuvelrug”

### 6.1 Beschrijving casus (het “schaakbordmodel”)

De Utrechtse Heuvelrug is het op een na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland. Het vervult een belangrijke functie, zowel uit een oogpunt van natuur en landschap, als uit een oogpunt van recreatieve aantrekkelijkheid voor de Randstad. De Utrechtse Heuvelrug mag dan een groot aaneengesloten bosgebied zijn, juist de ecologisch, landschappelijk en recreatief zo belangrijke eenheid van het gebied wordt op diverse plaatsen verstoord door barrières zoals bebouwing, (spoor)wegen en hekken. De waarden en functies van het gebied staan hierdoor onder druk. Dit speelt in sterke mate in het hart van het gebied gelegen tussen de gemeenten Amersfoort, Soest en Zeist. Tegelijk is hier sprake van de nodige dynamiek in het gebied. Deze dynamiek spitst zich toe op zorginstellingen en defensie terreinen. Een deel van de defensie terreinen en gebouwen komt naar verwachting de komende jaren vrij. In de huidige zorgvisie staat integratie in de maatschappij centraal. Dit heeft tot gevolg dat gebouwen vrijkomen en instellingen worden ontmanteld of samengevoegd tot grotere complexen. Ook willen sommige zorginstellingen woonfuncties op hun terrein realiseren die niet aan de zorg zijn gerelateerd.

Met het project “Hart van de Heuvelrug” wordt beoogd de groene kwaliteiten en de groene eenheid binnen dit deel van de Heuvelrug te behouden en te versterken. Daarbij worden ruimtelijke randvoorwaarden gecreëerd voor kwaliteitsverbetering en maatschappelijke integratie van de zorg en voor behoud van cultuurhistorische waarden. Deze planvorming wordt ook wel het “schaakbordmodel” genoemd.

De onderstaande vier figuren<sup>68</sup> geven een beeld van dit schaakbordmodel van de Heuvelrug.

Figuur 1:

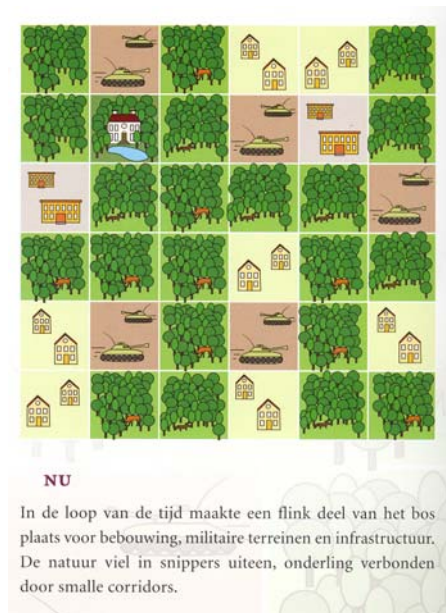


#### VROEGER

Ooit waren de meeste vlakjes van het schaakbord ingevuld met bos; de bebouwing beperkte zich grotendeels tot de randen van de Heuvelrug.

<sup>68</sup> figuren m.b.t. schaakbordmodel zijn ontleend aan het boekje “De Ontknoping”, winstkansen voor “rood” en “groen” op de Utrechtse Heuvelrug (september 2001)

Figuur 2:



Figuur 3:



Figuur 4:



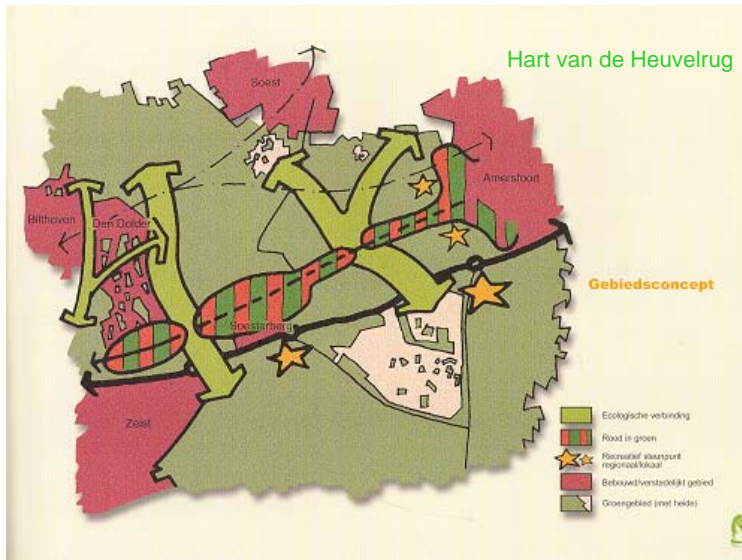
Uitgangspunten in het project “Hart van de Heuvelrug” zijn:

1. tenminste een neutrale rood-groenbalans;
2. financiële verevening van rode en groene projecten; en
3. ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

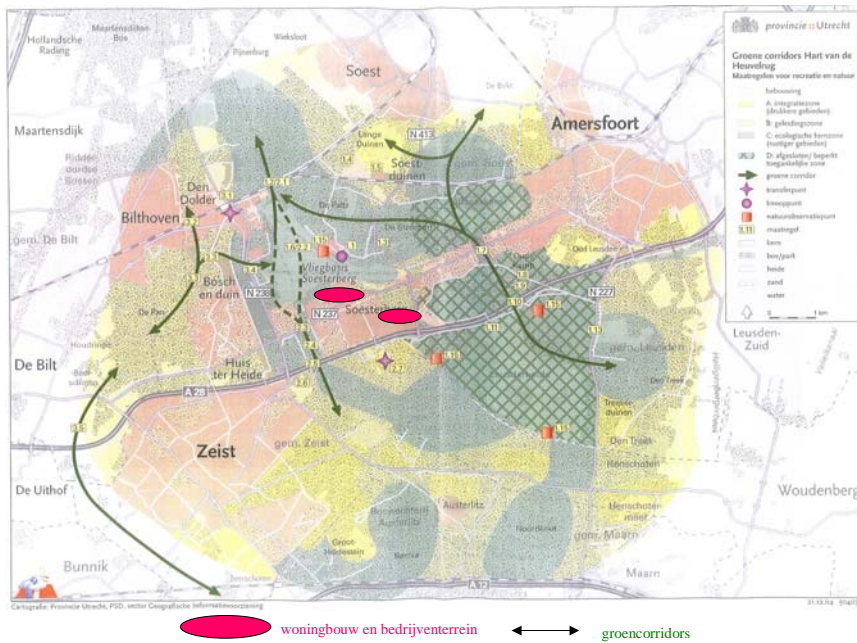
Om tot realisering van het project te komen hebben de gemeenten Amersfoort, De Bilt, Leusden, Soest, Zeist, de provincie Utrecht, de Kamer van Koophandel Utrecht, de Stichting Utrechts Landschap, de Minister van Financiën, de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de besloten vennootschap Railinfrabeheer B.V. (mede namens ProRail), op 29 juni 2004 de Raamovereenkomst “Hart van de Heuvelrug” ondertekend. In deze raamovereenkomst zijn de randvoorwaarden vastgelegd die gelden voor de uitvoering van het project “Hart van de Heuvelrug”.

Het project “Hart van de Heuvelrug” bestaat uit verschillende (deel)projecten, de zogenaamde clusters. Een van de clusters binnen het project Hart van de Heuvelrug is de cluster Soest (zie navolgende tekeningen).





“Hart van de Heuvelrug” : cluster Soest



Het cluster Soest omvat twee rode projecten en vier groene projecten. De rode projecten hebben betrekking op de woningbouwlocatie Apollo-noord en het bedrijventerrein Richelleweg. Door de verkleining van de geluidscontouren rond de vliegbasis Soesterberg wordt woningbouw in het Apollo-noord mogelijk gemaakt. Door de (verdere) ontwikkeling van het bedrijventerrein Richelleweg –dat gelegen is vlakbij de A-28- ontstaan mogelijkheden om bedrijven die thans in de woonomgeving gevestigd zijn naar dit bedrijventerrein te verplaatsen terwijl er ook ruimte is voor de vestiging van nieuwe bedrijven.

De groene projecten omvatten de aanleg van de oostelijke groene corridor, inclusief de aanleg van een ecoduct over de Amersfoortseweg. In het verlengde van dit ecoduct wordt de Amersfoortseweg tussen de Vlasakkers en de Oude Kamp vrijgespeeld van rode functies (o.a. een sauna) en worden inrichtingsmaatregelen genomen zoals het verwijderen van hekwerken, het treffen van verkeersmaatregelen rond het Zeisterspoor, waardoor deze weg veiliger kan worden overgestoken door dieren, alsmede bosvorming. Het betreft de gebieden gelegen ten zuiden van de A-28 (ter hoogte van de Leusderhei) en de gebieden die gelegen zijn ten noorden daarvan en ten noorden van de Amersfoortsestraat (de N237). Tot de groene projecten behoren voorts de herontwikkeling van het Kodakterrein, het Jessurunkamp (opslagterrein van Defensie) en Soesterveen tot bos/natuur. Hierdoor ontstaat aan de oostkant van Soesterberg een groene ecologische zone die zal worden versterkt door de aanleg van een ecoduct over de autosnelweg A-28 (te realiseren door en voor rekening van het rijk) en een ecoduct over de spoorlijn Utrecht-Amersfoort in de buurt van Den Dolder (te realiseren door en voor rekening van ProRail).

Het streven is erop gericht om het cluster Soest te realiseren binnen de looptijd van het Streekplan 2005-2015. Bij de uitvoering gelden drie belangrijke uitgangspunten: rood-groen balans, financiële (bovenplanse) verevening van rode en groene projecten en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

## 6.2 Probleemschets m.b.t. de bovenplanse verevening

Zoals hiervoor in paragraaf 6.1 aangegeven geldt bij de uitvoering van het project “Hart van de Heuvelrug” als uitgangspunt dat er sprake is van een rood-groenbalans en financiële verevening tussen de rode en groene projecten.

Verskillende constructies voor (bovenplanse) verevening zijn de revue gepasseerd. Uiteindelijk is gekozen voor uitvoering van de projecten in clusters aan elkaar gekoppelde projecten, waarbij verevening zoveel mogelijk binnen het cluster plaatsvindt met bewaking via een raamovereenkomst. Er is derhalve niet gekozen voor een centrale uitvoeringsorganisatie of voor individuele uitvoering van de projecten gekoppeld aan een gezamenlijk vereveningsfonds. De borging van de verevening is voor wat betreft de betrokken publieke partijen (deels ook grondeigenaren) geregeld in een samenwerkingsovereenkomst. Op basis hiervan zullen clusterovereenkomsten tussen de publieke partijen worden gesloten. Het idee is voorts dat deze publieke partijen zelf, al dan niet met eventuele derde ontwikkelende partijen, weer uitvoeringsconvenanten sluiten.

De vraag is evenwel welke instrumenten kunnen worden aangewend om de doelstellingen en het daarvoor benodigde proces van verevening daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken, gegeven een diversiteit aan eigenaren en grondposities. Voor zover alle gronden in handen zouden zijn van de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid zou het toepassen van een vereveningsmethodiek in beginsel geen problemen hoeven op te leveren, wanneer hierover afspraken worden gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst. In het project “Hart van de Heuvelrug” gaat het echter niet alleen om “overheidsgronden”, maar ook om gronden die in handen zijn van private partijen. De vraag is aan de orde hoe met deze grondeigenaren moet

worden omgegaan om ervoor te zorgen dat de financiële balans tussen rood en groen daadwerkelijk overeind blijft. Als knelpunt wordt ervaren dat op basis van de huidige regelgeving met betrekking tot kostenverhaal bovenplanse verevening (verevening tussen afzonderlijke rode en groene projecten) niet mogelijk is. Ook vrijwillige vereveningsarrangementen worden zeer risicovol ingeschat op basis van de bestaande jurisprudentie met betrekking tot kostenverhaal (zie uitspraak Hoge Raad inzake gemeente Warmond d.d. 13 april 2001 en 12 december 2003). In het project wordt voorsnog gedacht aan een actieve grondpolitiek door de gemeenten (en provincie) en planologische koppeling aan het streekplan. Wijziging van de bestemming in het Streekplan (bv. van groen naar rood) vindt pas plaats als een clusterovereenkomst en een uitvoeringsovereenkomst met een derde-ontwikkelaar is afgesloten (waardoor verevening is veilig gesteld). Op die wijze wil men voorkomen dat een grondeigenaar beroep kan doen op zelfrealisatie omdat bovenplanse verevening en kostenverhaal dan niet tot de mogelijkheden behoort. In de concept-clusterovereenkomst Soest zijn beide eerder genoemde uitgangspunten verankerd. De rood-groen balans gaat uit van de aanleg van 25 ha rood (van groen naar rood) en de aanleg van 25 ha groen (rood naar groen). Voorcalculatorisch houden deze projecten elkaar in evenwicht wat betreft kosten en opbrengsten. Daarbij is de aanname gedaan dat de gemeente Soest en de provincie Utrecht de grondopbrengsten uit de rode locaties geheel kunnen inbrengen in de onderlinge verevening. De gemeente Soest heeft op zich genomen om de potentiële rode locaties via actief grondbeleid te verwerven. De gemeente maakt daarbij gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De verwerving van de particuliere gronden blijkt evenwel een knelpunt op te leveren aangezien deze eigenaren voorsnog niet bereid zijn tot verkoop c.q. beroep doen op zelfrealisatie. De uitvoering van het project stagneert daardoor.

### **6.3 Interviews met stakeholders in het project (cluster Soest)**

In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening en kostenverhaal zijn interviews gehouden met een aantal sleutelpersonen die betrokken zijn bij het “Hart van de Heuvelrug”, cluster Soest. Als bijlagen zijn toegevoegd de namen van deze personen, de vragenlijst bij de interviews en korte verslagen van de interviews. Uit de interviews komt naar voren dat het project Hart van de Heuvelrug vooral een publieke aangelegenheid is. De Gebiedsvisie van het project is weliswaar breed tot stand gekomen in samenwerking tussen provincie, ministeries, gemeenten, Kamer van Koophandel, Natuurorganisaties en Zorginstellingen, maar de uitvoering van het project vindt vooral plaats door de provincie in samenwerking met gemeenten. Er is gekozen voor een actief grondbeleid met als doel om op die wijze de grondwaardestijgingen volledig ten goede te kunnen laten komen aan investeringen in groene projecten. De financiële verevening (binnenplans en bovenplans) is daardoor het beste gewaarborgd, zo vinden de vertegenwoordigers van provincie en gemeente. Aangezien in het cluster ook gronden in bezit zijn van derden (marktpartijen die bereid en in staat zijn tot zelfrealisering, zoals Heijlijgers Projectontwikkeling B.V. en Stichting “De Open Ankh” ) loopt de verwerving daarvan moeizaam. Kostenverhaal en verevening (tussen rood en groen) op deze private grondeigenaren stuit evenwel af op een gebrek aan instrumentarium. De marktpartijen zijn bereid te onderhandelen over een bouwclaimmodel of over vrijwillig vereveningsarrangement. Ook een samenwerkingsmodel (PPS) is bespreekbaar. Provincie en gemeente willen tot nu toe slechts praten over aankoop. Er is onvoldoende vermogen voor creatieve oplossingen bij de overheden is naar het oordeel van de marktpartijen. Met name bij de overheidspartijen wordt een bovenplans vereveningsinstrument gemist. Als zo’n instrument zou bestaan zouden de onderhandelingen sneller kunnen verlopen. Met een “stok achter de deur” kan effectiever tot kostenverhaal worden gekomen en kan beter onderhandeld worden.

#### 6.4 Model van Samenwerking en Organiserend Vermogen als oplossingsrichting

Het project Hart van de Heuvelrug is een voorbeeld-project van een integrale gebiedsontwikkeling op regionaal niveau, zoals omschreven in de Nota Ruimte. Voor de uitvoering van het project zijn, zoals in hoofdstuk 6.1 vermeld, drie uitgangspunten vastgesteld: er moet sprake zijn van “rood-groen-balans”, er dient financiële (bovenplanse) verevening gewaarborgd te zijn tussen rode en groene projecten en het plan dient ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Gekozen is voor een aanpak in clusters, dat wil zeggen dat het gehele project “Hart van de Heuvelrug” is opgesplitst in deelprojecten zodanig dat overzichtelijke projecten ontstaan met een beperkt aantal deelnemende partijen. Per deelproject (cluster) wordt een afzonderlijke overeenkomst opgesteld (zgn. clusterovereenkomst) waarin de volgende onderwerpen worden geregeld: omschrijving van het project, de trekker van het project, de prestatie, de rood-groen balans, de financiën (het resultaat van verevening), de activiteiten per fase, de tijd, de kwaliteit, de communicatie en informatie, de organisatie, de risicoverdeling en de rapportages. Voor iedere cluster geldt dat vooraf op voorcalculatorische basis een sluitende regionale grondexploitatie moet zijn opgesteld. Er is derhalve sprake van een gemeenschappelijke regionale grondexploitatie, tussen de provincie en de deelnemende gemeente(n) met in principe een gezamenlijke risicodeling. Voorts is de afspraak gemaakt dat als in de grondexploitatie binnen een cluster door omstandigheden (markt, rente etc.) een tekort dreigt te ontstaan dat de provincie dan een compenserend rood project elders binnen het gebied van “Hart van de Heuvelrug” kan aanwijzen om het tekort op te lossen. Wanneer uit de financiële verevening van een cluster (eindresultaat) een financieel overschot mocht voortvloeien wordt dit overschot gestort in een Fonds, dat wordt gebruikt voor projecten in andere clusters.

Als strategie is gekozen voor een traditioneel model, een actief grondbeleid met als doel om op die wijze de grondwaardestijgingen volledig ten goede te kunnen laten komen aan investeringen in groene projecten. Voor de uitvoering van taken heeft de provincie een faciliterende rol. Het zijn de betrokken gemeenten die door middel van actief grondbeleid moeten zorg voor grondverwerving, zodat uit de rode locaties middelen vrij komen voor de financiering van de groene functies.

In het Streekplan van de provincie Utrecht is het project “Hart van de Heuvelrug” expliciet opgenomen. De gebiedsvisie (d.d. mei 2003), die onder regie van de provincie Utrecht door alle deelnemende partijen is vastgesteld, is verankerd in het Streekplan. Het gebied ligt buiten de bebouwingscontour zodat in beginsel een restrictief beleid geldt. In het Streekplan is het nieuwe beleid vastgelegd dat de rode ontwikkelingen altijd gepaard moeten gaan met de afname van rode functies in meer kwetsbare delen elders in het gebied van Hart van de Heuvelrug of met het beter functioneren van de groene functies in dat gebied (rood-groenbalans) en tevens leiden tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op het gebied van recreatie, wonen, werk en/of zorg. Daarbij is als randvoorwaarde opgenomen dat het uit de rode ontwikkeling voortvloeiende exploitatie-saldo volledig ten goede komt aan groene projecten (financiële verevening). In het Streekplan is daarvoor een specifieke uitwerkingsregeling opgenomen om de Gebiedsvisie te kunnen uitvoeren. Deze uitwerking kan betrekking hebben op het leggen van nieuwe rode contouren, op het aanpassen van bestaande rode contouren alsmede op het aanpassen van de grenzen van de Ecologische Hoofdstructuur. De uitwerkingsprocedure zal pas worden gestart als een ingediend clustervoorstel voldoet aan de in het Streekplan neergelegde kaders. Uitwerking vindt uitsluitend plaats wanneer een concreet project naar het oordeel van de provincie voldoet aan de bepalingen opgenomen in het clustercontract, waaronder begrepen de in

het Streekplan opgenomen randvoorwaarden<sup>69</sup>. Tot die tijd blijft de oude bestemming van kracht en kunnen nieuwe ontwikkelingen worden tegen gegaan. Particuliere grondeigenaren worden daardoor geblokkeerd voor nieuwe initiatieven.

De vraag is welke strategie moet worden aangewend om de doelstellingen en het daarvoor benodigde proces van verevening daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken, gegeven een diversiteit aan eigenaren en grondposities. Voor zover alle gronden in handen zouden zijn van de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid zou het toepassen van een vereveningsmethodiek in beginsel geen problemen hoeven op te leveren, wanneer hierover afspraken worden gemaakt in een bestuursovereenkomst. In het project “Hart van de Heuvelrug” gaat het echter niet alleen om “overheidsgronden”, maar ook om gronden die in handen zijn van private partijen. De vraag is derhalve of louter actief grondbeleid voldoende soelaas biedt om de doelstellingen te realiseren. De wijze waarop wordt omgegaan met private partijen is voorts ook van invloed op de te kiezen strategie. In de cluster Soest blijkt dat de grondverwerving van een tweetal marktpartijen stagneert. Als de gemeente Soest terugvalt op een facilitair grondbeleid blijkt dat onvoldoende instrumenten aanwezig zijn om bovenplanse verevening en kostenverhaal te kunnen afdwingen. Om die reden zou er gekeken moeten worden naar alternatieve oplossingen. Een model van samenwerken en organiserend vermogen ligt dan voor de hand.

Het project “Hart van de Heuvelrug” is, zoals omschreven, een pilot- project in de Nota Ruimte voor regionale gebiedsontwikkeling, een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie. In de Nota Ruimte wordt ontwikkelingsplanologie omschreven als een strategie<sup>70</sup> die minder gericht is op een overheidsinterne afstemming maar meer gericht is op maatschappelijke coalitievorming met stakeholders (belanghebbenden) en shareholders (grondeigenaren en/of investerende marktpartijen).

In het project zou bij deze strategie kunnen worden aangesloten, een meer praktische werkwijze waarbij marktpartijen een rol spelen (een samenwerkingsmodel).

Bij dit model kunnen twee benaderingen worden gekozen:

- a. verevening van rode en groene doelen in een totaal grondexploitatie. Als voorbeeld kan dienen het project Groningen-Meerstad (zie projectomschrijving in hoofdstuk 4.1).
- b. een publiek-private groundbank, waardoor wordt veilig gesteld dat grondwaardestijging ten goede kan komen aan investeringen in groene projecten. Een strategie met anticiperende grondverwerving kan daaraan worden gekoppeld. Een publiek-private samenwerking (PPS) kan dan een vervolgstap zijn.

In het project Meerstad is sprake van een integrale aanpak, waarbij overheidspartijen en marktpartijen met elkaar samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Een aantal belangrijke aspecten kunnen daarbij worden genoemd:

- partijen willen de gebiedsontwikkeling onderbrengen in een gezamenlijk op te richten grondexploitatie maatschappij (GEM) waar de gronden bestemmingsplan-onafhankelijk in gebracht worden, zodat gewerkt kan worden aan een kwalitatief hoogwaardig plan zonder dat de oorspronkelijke grondeigendom een rol speelt;

<sup>69</sup> Deze randvoorwaarden zijn (Streekplan): (a) het project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing; (b) de tijdige versterking van een robuuste groene hoofdstructuur wordt aangetoond in het kader van het project; (c) de tijdige uitvoerbaarheid (in materiele en/of financiële zin) van groene projecten ter versterking van een robuuste groene hoofdstructuur wordt aangetoond in het kader van het project.

<sup>70</sup> Zie ook hoofdstuk 3.1

- partijen hebben afgesproken dat de grondopbrengsten in het exploitatiegebied worden gebruikt en worden ingezet voor ruimtelijke kwaliteit (integrale verevening);
- het masterplan wordt zodanig vorm gegeven dat zoveel mogelijk woningen profiteren van het groen en water, waarbij de financiële haalbaarheid van de gewenste ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd.

De vroegere werkwijze van eerst bestemmen, dan inrichten en vervolgens beheren is bij dit project vervangen door een iteratief proces van “tekenen-rekenen-ondertekenen” (ontwerp - financiële haalbaarheid – contractvorming), in samenwerking tussen overheid en markt, waarbij zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande grondbeleidinstrumenten (voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaalinstrumentarium). De aanpak van samenwerken tussen overheid en markt is bewust gekozen om eventuele stagnatie in het gebiedsontwikkelingsproces te doorbreken.

Een belangrijk aandachtspunt is dat het omgaan met marktpartijen een andere expertise en vooral andere competenties vraagt bij de overheidspartijen. Het is niet alleen een kwestie van kennis, maar vooral van houding en gedrag. Het komt vooral aan op organiserend vermogen (zoals leiderschap, lef, risico durven nemen, vertrouwen, bereidheid tot samenwerken, transparante werkwijze, onderhandelingscapaciteiten) en een ondernemende houding (entrepeneur) van bestuur en ambtelijke organisatie, die gebruik willen maken van de kansen (“momentum”), die geboden worden.

Deze nieuwe werkwijze vraagt ook om een cultuurveranderingsproces bij en tussen overheden:

- van onderlinge toezichtrelaties en competentiekwesties naar samenwerken van overheden (waarbij provincies een centrale rol kunnen spelen);
- van groenrealisering als overheidstaak naar groenrealisering ook door of samen marktpartijen;
- van het volgtijdelijk bestemmen-inrichten-beheren naar iteratief tekenen-rekenen-ondertekenen;
- van alleen subsidies naar ook profijtbeginsel;
- van denken in kosten naar ook denken in opbrengsten.

Het voorbeeld van Meerstad (het model van samenwerken in een gemeenschappelijke grondexploitatie) zou ook gebruikt kunnen worden bij het project “Hart van de Heuvelrug”, waarbij een aanpak door middel van clusters (deelprojecten uit oogpunt van eenvoud) voor de hand ligt.

Een samenwerkingsmodel (in een ontwikkelingsmaatschappij) vraagt van de provincie Utrecht en de gemeente niet alleen een andere houding maar vraagt ook om een andere organisatie. Participatie door provincie en gemeente in een ontwikkelingsmaatschappij, waarin zeggenschap en risicodeling zijn ondergebracht, dwingt de provincie en gemeente ertoe om na te denken over het oprichten van een grondbedrijf (als aparte dienst), om kennis en kunde op het gebied van grond- en vastgoedontwikkeling te bundelen, maar ook om een bedrijf (organisatie) te hebben dat risico’s mag en kan nemen en dat inkomsten uit winstgevendende projecten kan verevenen met projecten die geld kosten.

Uit de interviews met de stakeholders (zie bijlage 4) is gebleken dat bij de marktpartijen in het project “Hart van de Heuvelrug” bereid zijn tot samenwerken met provincie en gemeente. Het komt dan aan op organiserend vermogen (bestuurlijk leiderschap en organisatie) en ondernemerschap (lef en risico durven nemen) van provincie en gemeente om afspraken te maken met de private grondeigenaren over planvorming en verevening waardoor de stagnatie in de planuitvoering kan worden doorbroken. De kansen liggen er.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

Op 17 mei 2005 heeft de Tweede Kamer de Nota Ruimte aangenomen. In deze nota wordt het belang onderstreept van gebiedsgerichte ontwikkelingen op regionaal niveau.

Gebiedsontwikkeling op regionaal niveau (met groene, blauwe, paarse en rode functies) wordt als belangrijk beschouwd om met name de ruimtelijke kwaliteit van plannen te vergroten.

Daarnaast bestaat de gedachte dat op regionaal niveau met kostenverhaal en verevening betere mogelijkheden gevonden kunnen worden om groene en blauwe elementen alsook infrastructuur te accommoderen.

In het voorliggende onderzoek heb ik de mogelijkheden onderzocht van bovenplanse verevening en kostenverhaal bij regionale gebiedsontwikkeling, in het bijzonder bij “rood voor groen” projecten.

Na onderzoek, vanuit theorie en praktijk, trek ik de conclusie is dat de wet op dit moment geen mogelijkheden biedt voor bovenplanse verevening en kostenverhaal. Slechts via een vorm van actief grondbeleid is het mogelijk om kosten van bovenplanse voorzieningen, zoals (ecologische) groen, water en infrastructuur, te verevenen met een gemeentelijke danwel regionale grondexploitatie waarin rode en andere profijtelijke bestemmingen worden gerealiseerd. Bij facilitair grondbeleid ontbreekt een rechtsgeldige titel om door middel van een gemeentelijke danwel regionale exploitatieverordening ofwel via baatbelasting tot bovenplanse verevening te komen. De jurisprudentie met betrekking tot kostenverhaal is zodanig dat bovenplanse vereveningsafspraken niet zonder het risico van nietigheid en een vordering uit onverschuldigde betaling, kunnen worden afgesloten. Ook een vrijwillige privaatrechtelijke vereveningsbijdrage onder het motto van “voor wat, hoort wat” past niet in ons wettelijk systeem. Het verbinden van een financiële voorwaarde aan een bestemmingswijziging is derhalve in principe niet mogelijk.

Om binnen de huidige regelgeving te komen tot bovenplanse verevening en kostenverhaal moet aansluiting worden gezocht bij een vorm van actief grondbeleid. Daarbij zijn verschillende oplossingen denkbaar.

Allereerst kan worden gedacht aan de traditionele aanpak waarbij de initiatiefnemende overheid (rijk, provincie danwel gemeente) zelf een actieve grondpolitiek voert (met een actief verwervingsbeleid, al dan niet bouwclaimmodellen) en de regionale gebiedsontwikkeling binnen een (totaal omvattende) grondexploitatie onderbrengt. Tot nu toe is een dergelijke actieve grondpolitiek alleen gebruikelijk binnen gemeenten. Rijk en provincie hebben een dergelijk politiek nog niet actief bedreven. Daarnaast kunnen de betrokken overheden ook met elkaar samenwerken en samen een actief (regionaal) grondbeleid voeren. De gemeenten (en in de toekomst wellicht ook rijk en provincie) kunnen daarbij gebruik maken van de voor handen zijnde grondbeleidinstrumenten (zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet). Daarbij komt het allereerst aan op het maken van samenwerkingsafspraken tussen overheden onderling (rijk, provincie en gemeenten). Overheden kunnen daarbij de mogelijkheden benutten van de Kaderwet bestuur in verandering<sup>71</sup> en de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR) en in de toekomst van de nieuwe WGR-plus, waarin het voeren van een regionaal grondbeleid als een van de minimumtaken voor een regionaal bestuur (ROL) is opgenomen. Om tot een dergelijke samenwerking te komen moet wel eerst tot onderlinge overeenstemming worden gekomen. In de praktijk blijkt dat veelal niet zo eenvoudig. Gemeenten zijn in de praktijk niet snel tot samenwerking en tot onderlinge verevening bereid. Om partijen bij elkaar te krijgen is een vorm van organiserend vermogen (leiderschap, bestuurlijke daadkracht) onontbeerlijk. Met name de provincies zouden in die situatie een regisserende rol kunnen spelen. De provincies

<sup>71</sup> zie noot 4

hebben ondermeer bevoegdheden in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Provinciewet. Een dreigement van gemeentelijke herindeling kan in de praktijk ook nog wel eens heilzaam werken. Komt consensus tot stand en kunnen alle potentieel te ontwikkelen gronden worden verworven dan behoort iedere vorm van verevening (ook bovenplans) in een gemeenschappelijke (regionale) grondexploitatie tot de mogelijkheden.

Een complicerende factor kan evenwel zijn dat door het vergroten van een exploitatiegebied (met een regionale grondexploitatie) alle gronden in de zogenaamde complexbenadering van de Ontheingingswet terecht komen, hetgeen een prijsopdrijvende werking zou kunnen hebben op de gronden met een (toekomstige) groene bestemming. Een oplossing daarvoor zou kunnen zijn in het bestemmingsplan duidelijk aan te geven dat het plan niet autonoom door een gemeente of regionaal bestuur zou zijn ontwikkeld, maar dat sprake is van een opgelegde taakstelling (b.v. vanuit het rijk/provincie), waardoor van een complexprijs geen sprake kan zijn. Ook zou gedacht kunnen worden aan een oplossing waarbij het exploitatiegebied wordt opgedeeld in meerdere bestemmingsplannen om op die wijze de complexgedachte te doorbreken.

Een probleem met betrekking tot bovenplans kostenverhaal en verevening ontstaat evenwel als blijkt dat private grondeigenaren (particulieren, marktpartijen etc.) niet bereid zijn tot verkoop. Ontheinging hoort dan tot de mogelijkheden maar het risico bestaat dat deze grondeigenaar beroep doet op zelfrealisatie. Volgens de huidige ontheingingsjurisprudentie staat zelfrealisatie in principe ontheinging in de weg. Zoals hiervoor aangegeven ontbreekt dan een wettelijk instrument om bovenplanse verevening en kostenverhaal te kunnen afdwingen jegens de private grondeigenaar.

De vraag is derhalve aan de orde of er behoefte is aan een nieuw instrumentarium. Een instrument voor bovenplans kostenverhaal waarbij ook kosten van bovenplanse voorzieningen kunnen worden verhaald op particuliere grondexploitanten. Een dergelijke verhaalsmogelijkheid zou eenvoudigweg kunnen meegenomen in het nieuwe wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet, die vooralsnog (voor zover bekend) alleen betrekking zal hebben op binnenplanse verevening (inclusief bovenwijkse kosten). Het accent van de nieuwe wet ligt voornamelijk op de verruiming van de verhaalbare kosten bij particuliere grondexploitaties door middel van de invoering van een kostensoortenlijst.

Ook zou men zich kunnen afvragen of op dit moment niet al voldoende mogelijkheden bestaan voor bovenplanse verevening en kostenverhaal. In het onderzoek van het Onderzoeksinstituut OTB te Delft<sup>72</sup> zijn een aantal praktijkvoorbeelden beschreven en geanalyseerd waarbij bovenplanse verevening een rol speelde. Uit het onderzoek komt naar voren dat in de praktijk bovenplans verevenen al dikwijls voorkomt. In het onderzoek wordt voorts geconcludeerd dat de knelpunten ten aanzien van bovenplanse (regionale) verevening in de praktijk tot nu toe meevallen. Voorzover de knelpunten optreden liggen ze eerder op het vlak van gebrek aan samenwerking (bestuurlijke onwil om mee te doen in een vereveningsarrangement), dan in problemen met zogenaamde onwillige partijen (“free-riders”) op de betreffende ontwikkelingslocaties. Veel knelpunten blijken te maken te hebben met problemen met betrekking tot het proces. De kansen voor bovenplanse verevening worden in de praktijk onvoldoende benut door gebrek aan vertrouwen en samenwerking. Het gebrek aan goed instrumentarium wordt door partijen vooralsnog als minder problematisch ingeschat. Mijn eigen onderzoek in het project “Hart van de Heuvelrug” leidt tot dezelfde conclusie.

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat samenwerking tussen partijen en aandacht voor het planproces van gebiedsontwikkeling een van de belangrijkste aspecten is

<sup>72</sup> onderzoek OTB, zie hoofdstuk 4



voor succesvolle locatieontwikkeling, met inbegrip van bovenplanse (regionale) verevening. Bij de uitwerking hiervan kan gedacht worden aan een publiek-publieke samenwerking of aan een publiek-private samenwerking (een vorm van interactief grondbeleid<sup>73</sup>) of aan het maken van een projectenveloppe (scope-optimalisatie). Om het proces van gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden is vooral behoefte aan organiserend vermogen<sup>74</sup>, waarbij gedacht kan worden aan ondermeer open en transparant leiderschap (trekker/regisseur), bestuurlijke daadkracht, lef en durf om risico's te nemen, allianties aangaan met partijen, wil om samen te werken, politiek en maatschappelijk draagvlak. Het komt daarbij aan op het verbinden van partijen, waarbij communicatie en informatie zeer belangrijk zijn. Procesmanagement kan daarbij als instrument gebruikt worden om het proces te begeleiden en de sturen. Deze aanpak en strategie past in de filosofie van ontwikkelingsplanologie, zoals in de Nota Ruimte door het rijk wordt uitgedragen. Onder het motto "decentraal wat kan en centraal wat moet" kiest het rijk als beleidslijn voor participatie, waarbij alle betrokken partijen, overheden, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, uitvoeringsgericht, samenwerkingsgericht, kwaliteitsgericht en integraal invulling geven aan de ruimtelijke invulling van Nederland. Dat betekent een cultuuromslag, met name bij de overheidspartijen. Een bestuurscultuur die niet alleen meer top-down opereert, maar ook bottom-up. De ruimtelijke inrichting wordt dan een samenspel tussen overheid, burger en bedrijfsleven, gekenmerkt door daadkracht, ondernemingsgeest (entrepreneurs<sup>75</sup>), inlevingsvermogen, respect, creativiteit en oplossingsgerichtheid.

Een aanpak van samenwerken tussen overheid en markt bij gebiedsontwikkeling is een vorm van innovatie die de stagnatie in de beleidsuitvoering kan doorbreken. Een aantal praktijkvoorbeelden kunnen worden genoemd, waarbij samenwerking heeft geleid (of nog moet leiden) tot verbetering en versnelling van de planuitvoering: het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch (binnenstedelijke herstructurering), Vathorst-Amersfoort (Vinex-uitleglocatie) en Groningen-Meerstad (regionale gebiedsontwikkeling met "rood voor-groen", Zuidplaspolder (intergemeentelijke gebiedsontwikkeling). Bundeling van kennis en ervaring, verdeling van zeggenschap en risico's, autonome organisatie met de mogelijkheid van bedrijfsmatig en projectmatig werken zijn kenmerken van een PPS, die (kunnen) leiden tot meer effectiviteit en efficiency bij de uitvoering van plannen.

Het leren omgaan door de overheid met marktpartijen vraagt om andere kennis en andere vaardigheden en vooral ook onderhandelingscapaciteiten (zowel bij bestuur als ambtelijke organisatie). Het dwingt overheden er tevens toe om na te denken over een nieuwe organisatie, waarin kennis en kunde met betrekking tot locatieontwikkeling en vastgoedexploitatie worden gebundeld. Het oprichten van een grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf (als aparte dienst) ligt dan voor de hand.

De marktpartijen wordt daartegenover gevraagd de bereidheid en het vermogen om begrip op te brengen voor de (publieke) belangen van de overheid, maatschappelijk organisaties en burgers. Een lange termijn visie met alle risico's van dien is daarbij belangrijk. Marktpartijen moeten in het proces van (regionale) gebiedsontwikkeling een betrouwbare partner zijn, die bereid zijn hun afspraken na te komen. Bij langdurige samenwerking past geen houding van "hit and run" maar hoort vertrouwen de basis te zijn.

Vanzelfsprekend zullen bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden de Nationale en Europese wetgeving moeten worden nageleefd, met name op het gebied van aanbesteden en staatssteun<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> zie noot 62

<sup>74</sup> zie model van organiserend vermogen, hoofdstuk 3.4

<sup>75</sup> zie stromen model van Kingdon, hoofdstuk 3.5

<sup>76</sup> zie hoofdstuk 4.4

Uit het onderzoek van OTB te Delft komt verder naar voren dat alle betrokken partijen, zowel overheid, markt als maatschappelijke organisaties, kostenverhaal en verevening op een hoger schaalniveau wenselijk achten. Alle partijen stellen daarbij dat vrijwilligheid (contractvrijheid) te allen tijde voorop moet staan. Afdwingbaarheid zou slechts onder bepaalde voorwaarden moeten kunnen plaatsvinden. Drie criteria worden in dat verband genoemd, namelijk profijt, causaliteit en proportionaliteit. De behoefte aan het maken vrijwillige vereveningsafspraken blijkt nu in de praktijk ook al aanwezig te zijn. Uit de interviews<sup>77</sup> met de marktpartijen in het project Hart van de Heuvelrug (cluster Soest) komt naar voren dat bovenplanse vereveningsafspraken (in de vorm van een bedrag per m<sup>2</sup> uitgeefbaar terrein of een bedrag per woning) bespreekbaar zijn, mits onder redelijke condities (de locatieontwikkeling moet de bijdrage wel kunnen opbrengen). Bij de provincie en gemeente werd deze oplossing van de hand gewezen vanwege het risico van nietigheid en een vordering uit onverschuldigde betaling<sup>78</sup>.

Alleen al om die reden is het gewenst en noodzakelijk dat een nieuwe Grondexploitatiewet (GREX-wet) zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. Immers als in de GREX-wet het uitgangspunt van vrijwillige verevening komt te staan, ontstaat meer flexibiliteit om financiële arrangementen te maken (niet alleen binnenplans, maar ook bovenplans). Natuurlijk zal de overheid daarbij de beginselen van behoorlijk bestuur en de redelijkheid en billijkheid in acht moeten nemen. Profijt, causaliteit en proportionaliteit, het vaststellen van een structuurvisie (als vereveningsgebied) alsmede financiële haalbaarheid kunnen daarbij als criteria worden gebruikt.

Als de GREX-wet wordt ingevoerd, met als uitgangspunt vrijwillige verevening en met nieuwe wettelijke spelregels voor kostenverhaal en verevening (met een kostensoortenlijst als vangnet, als “stok achter de deur”) is met name de inrichting van het proces van gebiedsontwikkeling van groot belang. Ook dan zal het aankomen op organiserend vermogen, procesmanagement en ondernemerschap van de overheid om (bovenplanse) vereveningsafspraken te kunnen maken. Blijft nog over de vraag of in de nieuwe GREX-wet voor bovenplanse (regionale) verevening een voorziening moet komen in de kostensoortenlijst, waardoor de wet als “stok achter de deur” kan worden gebruikt. Om twee redenen is het aan te bevelen een dergelijke voorziening in de wet op te nemen. In de eerste plaats om daardoor onwillige partijen (“free-riders”) te kunnen dwingen om mee te betalen aan de regionale gebiedsopgave, waardoor een gelijke behandeling van partijen ontstaat. In de tweede plaats creëert een dergelijke mogelijkheid een onderhandelingspositie voor de overheid in de gesprekken met de private grondeigenaren over het afsluiten van vereveningsconvenanten. De praktijk zal dan uitwijzen (net als het middel van onteigening) dat daardoor eerder vrijwillige vereveningsafspraken kunnen worden gemaakt.

In het proces van integrale (regionale) gebiedsontwikkeling komt het aan op belangen bij elkaar brengen om te zorgen dat een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit en de marktkwaliteit, waarbij financiële haalbaarheid altijd in het oog moet worden gehouden. Organiserend vermogen, procesmanagement, samenwerking en ondernemerschap zijn de kernwoorden voor een nieuwe aanpak in de locale en regionale gebiedsontwikkeling. Het zijn de sleutels voor een succesvolle ontwikkeling waarin het vraagstuk van bovenplanse verevening kan worden meegenomen. De invoering van een nieuwe Grondexploitatiewet is daarbij, als faciliterend instrument, dringend gewenst.

Mr. A.J. Ashouwer  
augustus 2005

<sup>77</sup> interviews Hart van de Heuvelrug, zie bijlage 4

<sup>78</sup> HR Warmond 13 april 2001 en 12 december 2003

## BIJLAGEN

### Bijlage 1: Literatuur en bronnen

1. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid, “Grond voor Beleid”, Ronde 1999, nr 5, juli 2000
2. IPO (2001) “Van ordenen naar ontwikkelen”( provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte) , Den Haag
3. Ministerie van VROM (2001), Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 “Ruimte maken, ruimte delen”;
4. Ministerie van VROM, Nota Ruimte (2004) “Ruimte voor Ontwikkeling”;
5. SER (2001) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, advies over de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, publicatienummer 7, Den Haag;
6. VROM-raad (2004), Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek advies 039, Den Haag;
7. WRR (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, nr. 53, Sdu Uitgevers, Den Haag;
8. Nota Grondbeleid (2001) “Op grond van nieuw beleid”;
9. Ir D.A. Groetelaars, Instrumentarium locatieontwikkeling, Stedelijke en regionale verkenningen, nr. 325;
10. Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's-Hertogenbosch, I. Bruil c.s.
11. IPO en VNG : Gezamenlijke reactie op de Nota Ruimte d.d. 10 juni 2004;
12. Onderzoeksinstituut OTB: Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op grensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, d.d. juli 2004;
13. Brief Minister van VROM d.d. 25 november 2004: Grondbeleidinstrumentarium ter uitvoering van de Nota Ruimte;
14. Brief IPO en VNG d.d. 25 januari 2005 met reactie op brief Minister VROM d.d. 25 november 2004 t.a.v. mogelijkheid bovenplanse verevening;
15. Brief NEPROM d.d. januari 2005 aan de Tweede Kamer m.b.t. regionaal kostenverhaal.

**Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden**

Onderstaande lijst bevat de namen en gegevens van de personen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn.

1. F. Lambert, directeur Heijligers Projectontwikkeling BV, gevestigd te Amersfoort (onderdeel van de BAM Groep); grondeigenaar van 3 ha in Soest in Project Hart van de Heuvelrug;
2. ing. B. Pijnappel, Stichting “De Open Ankh”, gevestigd te Soesterberg; grondeigenaar van 10 ha in Soest in project Hart van de Heuvelrug;
3. H. Stufkens, gemeente Soest, werkzaam bij de afdeling grondzaken en betrokken bij de uitvoering van het project Hart van de Heuvelrug;
4. mr. H. de Vries, provincie Utrecht, werkzaam bij de dienst Ruimtelijke Ordening en betrokken bij de uitvoering van het project Hart van de Heuvelrug
5. mr. J. Dieleman, ministerie van VROM, betrokken bij het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet;
6. A. Swart, directeur adviesbureau Swart Procesmanagement (voorheen werkzaam bij Grontmij), als projectleider, namens de provincie Utrecht, betrokken geweest bij het project Hart van de Heuvelrug.

**Bijlage 3: Vragenlijst bij interviews**

1. Het project Hart van de Heuvelrug is een voorbeeld van regionale gebiedsontwikkeling, zoals omschreven in de Nota Ruimte. Het rijk denkt dat met regionale gebiedsontwikkeling een hogere plankwaliteit kan worden bereikt. Bent u het daarmee eens.
2. Bij regionale gebiedsontwikkeling moeten de rode bestemmingen de groene voorzieningen betalen, ook al liggen de bestemmingen soms buiten de gebiedsexploitatie en zelfs buiten de gemeentegrens. Bent u het eens met het principe van bovenplans verevenen?
3. Bent u bereid om als publieke/private partij vrijwillig bij te dragen aan de groene, ecologische projecten ten laste van uw eigen planexploitatie?
4. Zijn er naar uw mening voldoende instrumenten om verevening af te dwingen, met name t.a.v. free-riders.
5. Vindt u dat de overheidspartijen voldoende visie hebben bij het proces van integrale gebiedsontwikkeling.
6. Welke strategieën zijn denkbaar bij regionale gebiedsontwikkeling?

## **Bijlage 4: Korte verslagen van de interviews**

### **1. Verslag gesprek met de heer F. Lambert, Heijligers Projectontwikkeling BV.**

De heer Lambert geeft aan dat hij bewust een grondpositie heeft ingenomen in de gemeente Soest met als doel bouwproductie veilig te stellen. In het kader van het project Hart van de Heuvelrug was hem bekend dat de provincie en de gemeente voornemens waren op de locatie Apollo-noord woningbouw mogelijk te maken t.b.v. als kostendrager voor het project. Net voor de vestiging van de Wvg heeft hij grond (via een koopovereenkomst) kunnen verwerven. Gebiedsontwikkeling op een hoger schaalniveau kan een kwalitatief beter plan tot stand brengen. Groen kan als kwaliteit dienen voor nieuwe rode locaties. Met verevening heeft Lambert geen probleem als er maar een relatie bestaat tussen rood en groen. Hij is bereid tot een vrijwillige afdracht uit zijn project maar dan wel een redelijk bedrag, die de exploitatie van het gebied kan dragen. Zelfrealisatie danwel een bouwclaimmodel is hem om het even. Ook een samenwerkingsmodel (PPS) is voor hem bespreekbaar. De gemeente (en provincie) onderhandelen nu te strak, zetten alleen in op actief grondbeleid (bouwclaimmodel) waardoor er nog geen overeenstemming is bereikt. Project loopt nu vertraging op. Er is een gebrek aan vertrouwen, er komen geen goede cijfers op tafel. Er is ook gebrek aan creatief vermogen om tot innovatieve oplossingen te komen. Als uiteindelijk een afspraak kan worden gemaakt over verevening en kostenverhaal dan moet wel iedereen gelijk worden behandeld. Dat pleit voor een goed wettelijk instrument met spelregels. Bovenplanse verevening mag niet leiden tot onredelijke afroaming. Er moet wel verband bestaan tussen rood en groen.

### **2. Verslag gesprek met de heer ing. B. Pijnappel, Stichting “De Open Ankh”**

De heer Pijnappel geeft aan dat de stichting “De Open Ankh” sedert lange tijd eigenaar is van 10 ha grond in Soest. Op een gedeelte van deze grond bevindt zich de huisvesting (kantoor) van de stichting. De rest van de grond is bosgebied. De gemeente Soest heeft contact opgenomen om een deel van de grond te verwerven t.b.v. het project. De Wvg is zonder aankondiging op de grond gelegd. De gemeente (en de provincie) willen woningbouw realiseren op een deel van de grond. De stichting heeft evenwel te kennen gegeven zelf te willen bouwen. De stichting is een ontwikkelaar in de zorgsector en kan derhalve zelf de bestemming realiseren. De gemeente heeft een rigide houding en wil alleen praten over verwerving. Het aanbod van de gemeente is evenwel laag (een onderbouwing wordt nauwelijks gegeven). De stichting is bereid tot een vrijwillige afdracht, bv. door middel van een bedrag per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond of een bedrag per (markt)woning. De bijdrage moet dan wel redelijk zijn en opgebracht kunnen worden uit de locatieontwikkeling. Eventueel is ook een samenwerkingsmodel bespreekbaar (voor verevening tussen rood en groen). Inmiddels heeft de gemeente Soest een nieuw bestemmingsplan in procedure gebracht waarbij aan de grond van de stichting een (fictieve) recreatieve bestemming is gegeven. Het voorkeursrecht van de gemeente is daardoor weer verlengd. Hij vindt dat de gemeente niet echt handig opereert (onderhandelt); men opereert niet met open vizier. Contact met andere grondeigenaren is er beperkt geweest. Er is geen openheid. Ook de provincie is passief en laat alles over aan de gemeente. Dat vindt hij jammer. Wat meer creativiteit, openheid en samenwerking zou

goed zijn. De stichting wil daar graag aan meewerken, zowel wat betreft planvorming als financiën.

### **3. H. Stufkens, gemeente Soest**

De heer Stufkens geeft aan dat het project Hart van de Heuvelrug een gezamenlijk project is van provincie, een aantal gemeenten en aantal maatschappelijke organisaties. De rood-groen balans en de financiële verevening zijn een belangrijk uitgangspunt. Soest ondersteunt het project maar vindt het wel risicovol. Vandaar dat in het voortraject berekeningen (door adviesburo Grontmij) zijn gemaakt als voorcalculatie. Met name de bovenplanse verevening is een lastig onderwerp. Gekozen is voor een clusterbenadering om alles niet te ingewikkeld te maken. Per cluster moet er een rood-groen balans zijn en moet de verevening hard zijn. Er is sprake van een gemeenschappelijke regionale grondexploitatie tussen provincie en gemeente Soest. Gekozen is voor een actief grondbeleid om op die manier optimaal te kunnen verevenen. De Wet voorkeursrecht gemeenten hebben we daarvoor ook ingezet. Kostenverhaal is een lastig onderwerp. Bovenplannen verevenen ten laste van een particuliere grondeigenaar is juridisch niet mogelijk. Vandaar onze keuze om zelf de gronden, ook van de ontwikkelaar, die een rode bestemming kunnen krijgen, te verwerven. Onze juridisch adviseur heeft ons dat voorgesteld. Soest wil wel zelf de regie houden op de ontwikkeling van de nieuwe rode locaties. Daarover zijn met de provincie afspraken gemaakt. Voor een PPS (met marktpartijen) is onvoldoende draagvlak. Maatschappelijk worden de plannen ook zeer aangevochten. Een nieuw ecoduct aanleggen voor heel veel geld vinden de inwoners van Soest geldverspilling. Er is zelfs een referendum geweest over het plan (op basis van de Wvg aanwijzing). Soest blijft doorgaan met onderhandelen met de grondeigenaren. Zolang geen overeenstemming bestaat blijft de grond de oude bestemming houden. Dat is met de provincie goed kortgesloten.

### **4. mr. H. de Vries, provincie Utrecht**

Het project Hart van de Heuvelrug is een pilot-project in het kader van regionale gebiedsontwikkeling. Het sluit aan bij de Nota Ruimte. Meer kwaliteit en verevening als nieuwe methode voor de financiering van het groen/blauw ten laste van de grondexploitatie. Met name de verevening is een probleem. Hoe doe je dat? In het Streekplan is verankerd dat een bestemmingswijziging pas plaatsvindt nadat de vereveningsbijdrage vast staat. Er is gekozen voor clusterovereenkomsten, waarbij deelprojecten aan elkaar zijn gekoppeld. Binnen die deelprojecten moet er verevend worden. In de clusterovereenkomst worden de taken en risico's verdeeld. We hebben een gemeenschappelijke regionale grondexploitatie per cluster. Iedere cluster moet vooraf doorgerekend worden en voorcalculatorisch sluitend zijn. De provincie wilde niet zelf actief gaan verwerven, zij laat dat over aan de gemeente(n). Provincie heeft geen grondbedrijf en heeft weinig kennis van grondexploitaties. Ook de autonomie bij de gemeente wilde de provincie handhaven. Tussen provincie en gemeente is lang gesproken over een model, hoe wordt e.e.a. planologisch geregeld en hoe financieel. De provincie heeft geld en wil zelf ook bijdragen maar wil ook meeprofiteren van de nieuwe bouwlocaties (meerwaarde). Vandaar het model van een regionale grondexploitatie, met een afdrachtplicht als een onverschot (winst) ontstaat. Het overschot wordt dan gestort in een provinciaal fonds dat is ingesteld om andere

projecten in het projectgebied te kunnen betalen. Bij een dreigend tekort moet een nieuwe opbrengstlocatie aangewezen worden. Dat doet de provincie binnen het projectgebied. Door gebrek aan goed instrumentarium voor verevening en kostenverhaal is gekozen voor actief verwerven door de gemeente. Op voor- en nacalculatie wordt met de gemeente afgerekend. Binnen de provincie is er wel discussie over de nut en noodzaak van een apart grondbedrijf of een groundbank. Politiek (bij gedeputeerde staten en bij provinciale staten) is dat nogal omstrede. De provincie is voorstander van intergemeentelijke samenwerking. De Wgr-plus geeft ook mogelijkheden voor regionaal grondbeleid. Ook de nieuwe WRO geeft de provincie meer bevoegdheden. Samenwerking met en tussen gemeenten staat voorop bij de provincie. Daar kan nog wel wat verbeterd worden. De provincie zou een regierol daarbij kunnen vervullen.

## **5. mr. J. Dieleman, ministerie van VROM**

De heer Dieleman geeft aan dat hard gewerkt wordt aan een wetsvoorstel over de verevening en kostenverhaal, de Grondexploitatiewet. Ook wordt nagedacht over de mogelijkheid van regionale verevening in de nieuwe wet. Het rapport van OTB Delft is daarvoor de input.

Wetsvoorstel is nog geheim. Het streven is om het nieuw wetsvoorstel voor het zomerreces (2005) naar de Tweede Kamer te sturen. Over de inhoud verwijst hij naar de brieven van de Minister van VROM over de Nota Ruimte en de Nota Grondbeleid (gereedschapskist). Dieleman geeft aan dat uitgangspunt in de wet zal zijn de vrijwillige verevening. De exploitatiebijdrage (gekoppeld aan de bouwvergunning) is slechts “een stok achter de deur” (als ultimum remedium).

## **6. A. Swart, thans zelfstandig adviseur/procesmanager, voorheen projectleider Hart van de Heuvelrug**

Anneke Swart is een aantal jaren, in opdracht van de provincie, projectleider geweest van het project. Zij heeft zich vooral bezig gehouden met de organisatie van het project en het verkrijgen van draagvlak bij alle deelnemende partijen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat is gelukt door het ondertekenen van de Intentieovereenkomst op 20 mei 2003. De uitwerking van deze overeenkomst omvatte een onderzoek naar de haalbaarheid van een gezamenlijke financiële, ruimtelijke en organisatorische strategie, waaronder afspraken over de verevening tussen de verschillende rode en groene functies (de inzet was ruimtelijke kwaliteit verbeteren). Met name de regionale verevening (verevening tussen gemeenten) en het gebrek aan grondbeleidinstrumentarium heeft geleid tot veel discussie. Er is nagedacht over een samenwerkingsmodel en een gemeenschappelijke grondexploitatie van het gehele project. Daar was geen draagvlak voor te krijgen. Er was vooral wantrouwen onderling. Een groundbank en een actief grondbeleid bij de provincie is ook nog discussie geweest. Er was onvoldoende draagvlak. Uiteindelijk is gekozen voor een clusterbenadering en daarbinnen te verevenen. Tussen provincie en een of twee gemeenten wordt een samenwerking- en een clusterovereenkomst gesloten. Provincie en gemeente doen samen de grondexploitatie met verevening daarbinnen en een afdracht bij een overschot naar een provinciaal fonds. Marktpartijen zijn daar niet bij betrokken. Veel discussie is gevoerd over de uitgangspunten en de (af)rekenmethode (rekenregels).



Het was een moeizaam proces om partijen op eenzelfde lijn te krijgen. Ook de communicatie naar de burger (het waarom, nut van het project) is een belangrijk onderwerp en aandachtspunt. Het referendum in Soest is daar een goed voorbeeld van. Draagvlak moet verworven worden. De politiek, zowel bij provincie als bij gemeente, spelen daarbij een belangrijke rol. Deze rol zou veel actiever moeten zijn. Betekent een andere cultuur, bestuurlijk en ambtelijk. Het procesmanagement is nu weer in handen van een ambtenaar bij de provincie.

-----