

Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet

Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~ **grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve* getallen **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Samenvatting	4
Dankwoord	12
Voorwoord	13
Inhoudsopgave	14
Deel I Introductie en probleemstelling	
1 Inleiding	17
2 Hoofdstuk: Onderzoeksaanpak	21
Deel II Literatuuronderzoek	
3 Hoofdstuk: Onderhandelingen & de onderhandelingsfase	31
4 Hoofdstuk: De invloed van het gewijzigde wettelijk kader	43
Deel III Empirisch onderzoek	
5 Hoofdstuk: Casestudies (geheim)	55
6 Hoofdstuk: Gestructureerde interviews	73
7 Hoofdstuk: Bevindingen getest en vertaald	95
Deel IV	
8 Hoofdstuk: Synthese	115
Deel V Bijlage	
9 Bijlage	125
Nawoord	131

Inhoudsopgave

Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet

*Inclusief pleidooi voor een
gebiedsontwikkingswet*



Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet

*Inclusief pleidooi voor een
gebiedsontwikkingswet*

Colofon

Titel	Een ex-ante verkenning van de grenzen van de grondexploitatiewet. Inclusief pleidooi voor een gebiedsontwikkingswet
Datum	Oktober 2008
Auteur	Drs. Patrick S.M. Verhoef
Opleiding	Master City Developer (4). Een samenwerking van Technische Universiteit Delft, Erasmus Universiteit Rotterdam & Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
Begeleider	Prof. mr. W.C.T. Friso de Zeeuw
Vormgeving	Chantal Eijsackers
Drukwerk	Gemeente Zoetermeer

Samenvatting

Zorgpunt in gebiedsontwikkelingen is de lange doorlooptijd van het gehele proces en de onderhandelingsfase specifiek. De rijksoverheid beoogt met de invoering van de grondexploitatiewet (grexwet) per 1 juli 2008, een brug te slaan tussen beleid en uitvoering door de doorlooptijd van de onderhandelingsfase te beperken. Gegeven het maatschappelijk belang om voldoende voortgang te bereiken in de diverse ruimtelijke ontwikkelingen is een ex-ante onderzoek uitgevoerd met als centrale probleemstelling:

“Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet zodanig verduidelijkt en versterkt dat hieruit een versnelling van de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid te verwachten is?”

Hoofddoelstelling van dit onderzoek is het toetsen van de probleemstelling en het waar nodig formuleren van beleids- en procesmatige aanbevelingen. Doelgroep van het onderzoek zijn primair gemeenten, provincie en rijk in hun rol als gebiedsontwikkelaar, secundair de wetgever en tertiair de overige bij gebiedsontwikkelingen betrokken actoren.

De opbouw van dit onderzoek is klassiek. Na in deel I. de aanleiding toegelicht en de probleemstelling en onderzoeksvragen bepaald te hebben, wordt in deel II. op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek en vergelijking van de oude en nieuwe wet, onderbouwd welk effect de grondexploitatiewet zou moeten hebben op de onderhandelingsfase. Dit wordt vervolgens in deel III. van het onderzoek empirisch op twee verschillende manieren getoetst door bestudering van casuïstiek en het houden van gestructureerde interviews. Het onderzoek wordt afgesloten in deel IV. met een concluderende synthese op basis van gesignaleerde nieuwe knelpunten, de beantwoording van de onderzoeksvragen en probleemstelling en de geformuleerde aanbevelingen. Gegeven het tijdstip van dit onderzoek, enkele maanden na ingang van de nieuwe Wro¹, heeft dit onderzoek een *ex-ante* karakter.

Literatuuronderzoek

Onderhandelen is in een gebiedsontwikkeling een methode om inhoud en proces aan elkaar te verbinden. Onderhandelingen in gebiedsontwikkelingen zijn in meer of mindere mate complex. In een gebiedsontwikkeling wordt zowel positioneel (win/verlies) als probleemoplossend (win/win) onderhandeld. Er is geen standaard draaiboek of ultieme succesvolle strategie. In een gebiedsontwikkeling is onderhandelen een situationeel bepaalde combinatie van (positionele) stevigheid en probleemoplossingsgerichtheid. In zijn algemeenheid zijn onderhandelingen in een gebiedsontwikkeling veelal eerst probleemoplossend/verkenkend en vervolgens steeds meer positioneel van aard.

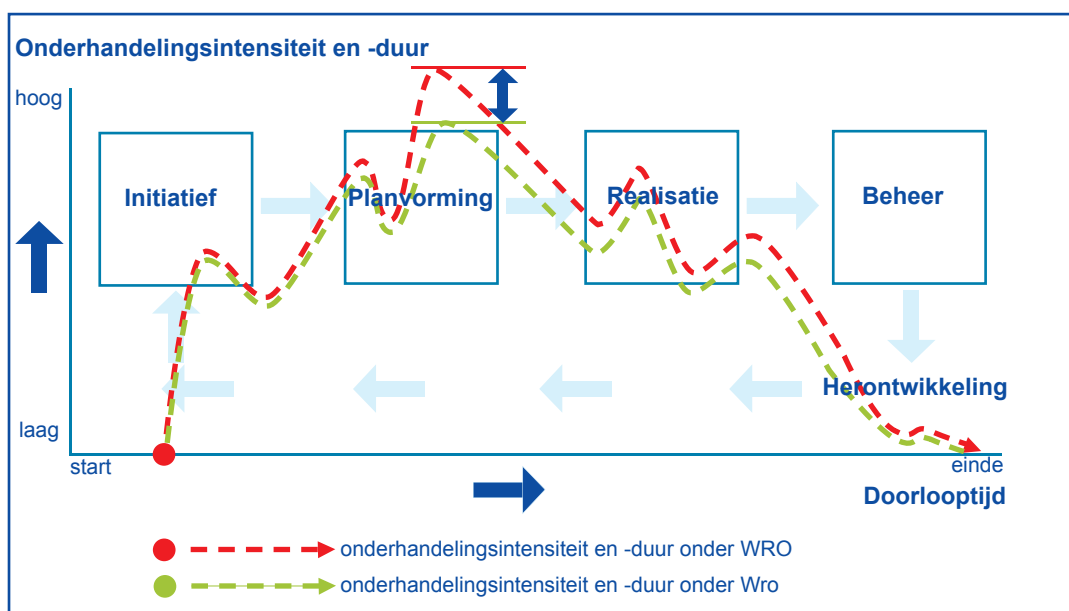
In een gebiedsontwikkeling worden vier fasen onderscheiden (Van het Verlaat; 2003). De intensiteit verschilt per fase maar bereikt een piek tijdens de

¹ Wro = Vigerende Wet op de ruimtelijke Ordening (≥ 1 juli 2008)

planvormingsfase c.q. onderhandelingsfase. Deze intensiteit wordt nog verder versterkt als de uitgangspunten (streefwaarde, weerstandspunt en alternatieven) van partijen ver uit elkaar liggen waardoor er een grote onderhandelingsruimte bestaat. Gevolg hiervan is een hoog afbreukrisico en lange doorlooptijd van de onderhandelingen.

De grexwet richt zich op de onderhandelingsfase en reguleert de inhoud, spelregels, positie en verwachtingen van partijen in de onderhandelingen. De grondexploitiewet heeft dankzij de duidelijke structuur, de private en publieke verankering en de limitatieve kostensoortenlijst veel in zich om effectief te functioneren. Deze wet zal invloed hebben op de onderhandelingsfase. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de gemeente een sterkere en duidelijkere onderhandelingspositie krijgt waarbij ook publiek afdwingbaar, meer kosten kunnen worden verhaald dan voorheen, kan worden verevend en diverse eisen gesteld kunnen worden. Een versnelling van de onderhandelingsfase tussen marktpartijen en gemeenten zou op basis van de bestudeerde literatuur de uitkomst van de wet moeten zijn. De kaders (posities en inhoudelijke gespreksonderwerpen) voor de onderhandelingen zijn duidelijk waardoor de onderhandelingen sneller verlopen. Onder de nieuwe wet liggen in theorie de uitgangspunten van de onderhandeling (het eerste bod, het weerstandspunt, de verwachte uitkomst, het streefpunt en de inschatting van de andere partij) dicht bij elkaar waardoor de onderhandelingsruimte kleiner is en sneller overeenstemming bereikt kan worden. Grafisch is de conclusie van het literatuuronderzoek, een verwachte afname van de onderhandelingsdoorlooptijd en -intensiteit in de planvormingsfase, als volgt weer te geven:

Figuur A: Theoretisch verschil in onderhandelingsintensiteit en -duur tussen WRO² en Wro¹



² WRO = Oude Wet op de ruimtelijke Ordening (< 1 juli 2008)

Empirisch onderzoek

Bij de selectie van de te bestuderen casussen zijn de volgende selectiecriteria onderscheiden:

1. Het stadium van het gebiedsontwikkelingsproces;
2. De ouderdom van het (potentiële) onderhandelingsresultaat;
3. Het gevoerde grondbeleid;
4. De beschikbaarheid van informatie en personen;
5. De onderlinge verscheidenheid van de casussen qua complexiteit.

Op basis van de eerste drie criteria en openbare informatie is een longlist gemaakt van zes mogelijke casussen. Bij nadere bestudering bleken twee casussen erg vergelijkbaar met elkaar en bleek in een andere casus de stagnatie in de onderhandeling een relationele oorzaak te hebben. Op basis van het voorgaande is gekomen tot een selectie van de volgende vier casussen om nader te analyseren:

1. Herontwikkeling Vestia Dorp te Zoetermeer;
2. Herontwikkeling TNO terrein te Delft;
3. Herontwikkeling TU Noord terrein te Delft;
4. Ontwikkeling Boerhavelaan te Zoetermeer.

Deze casussen zijn met behulp van een gedachte-experiment geanalyseerd. Hierbij is het tijdsperspectief zo verplaatst dat de gebiedsontwikkelingen onder de grexwet zouden vallen. In alle vier de casussen is de doorlooptijd van de onderhandelingen lang. Door de invoering van de grexwet zou in deze casussen de inhoudelijke positie en machtspositie van een gemeente versterkt zijn en de onderhandelingsruimte tussen partijen zijn verkleind. Of dit in deze casussen daadwerkelijk tot de dan te verwachten versnelling van de onderhandelingsfase leidt is in de bestudeerde casuïstiek afhankelijk van drie factoren:

- de wederzijdse afhankelijkheid van partijen (hoog of laag);
- het al dan niet versnipperd zijn van het eigendom (of ontwikkelrechten) van een locatie;
- het verwachte saldo van het exploitatieplan (positief of negatief).

Hoe hoger de wederzijdse afhankelijkheid, hoe minder partijen zich felle conflicten kunnen veroorloven. Dit gegeven heeft invloed op de doorlooptijd en de wijze van onderhandelen maar wordt niet beïnvloed door de grexwet. De waarde van de andere twee factoren bepalen in deze casussen de snelheid van de onderhandelingen. Afhankelijk van de waarde van deze factoren wordt in deze casussen verwacht dat het onderhandelingsproces versneld (eenvoudige opgave), in beperkte mate versneld of geheel niet versneld zal verlopen (in de meest complexe situatie blijft de huidige impasse gehandhaafd).

De gehouden interviews zijn afgenomen bij een aantal deskundigen die zowel werkzaam zijn in de publieke en private sector en bestaat uit gemeenteambtenaren, ontwikkelaars, adviseurs als vertegenwoordigers van de

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel de 16 geïnterviewde personen geen representatieve steekproef vormen, is op deze wijze een relatief compleet overzicht aan argumenten verzameld dat de verschillende professionals hanteren bij hun oordeelsvorming over de effecten van de grexwet. In de interviews zijn de respondenten in eerste instantie enthousiast over het positieve effect van de grexwet op de snelheid in de onderhandelingsfase. De doorlooptijd van de onderhandelingsfase wordt als te lang ervaren. De positie van gemeenten is volgens de respondenten met de invoering van de grexwet versterkt en inhoudelijk duidelijker waardoor de verwachte uitkomst van partijen dichter bij elkaar ligt. De onderhandelingsruimte is kleiner geworden waardoor het onderhandelingsproces sneller zou moeten kunnen verlopen. Net als bij de bestudering van de casuïstiek blijkt deze initiële verwachte uitkomst door respondenten bij doorvragen genuanceerd te worden. Uit de interviews blijkt de effectiviteit van de grexwet op de snelheid van het onderhandelingsproces beperkt te worden door:

1. De nu nog beperkte ervaring of professionaliteit van partijen;
2. Versnipperd eigendom al dan niet in combinatie met maatschappelijke weerstand;
3. De bereidheid van een gemeente om een saldo van een verliesgevend exploitatieplan af te dekken.

De respondenten delen het beeld dat de negatieve invloed van de onbekendheid met de wet van tijdelijke aard is en een gebrek aan professionaliteit door de betreffende partijen zelf moet worden opgelost. Versnipperd eigendom al dan niet in combinatie met maatschappelijke weerstand beperkt de kracht van de grexwet doordat in deze situaties het publieke spoor gevolgd zal moeten worden en de kans aanzienlijk is dat het vastgestelde exploitatieplan juridisch aangevochten wordt. Naar de mening van de respondenten zullen slechts weinig gemeenten op voorhand het tekort van een gebiedsontwikkeling wensen aan te zuiveren waardoor anterieure onderhandelingen met ontwikkelende partijen gevoerd zullen moeten worden over de verdeling van dit tekort. Gemeenten verliezen hierdoor de macht van de publieke afdwingbaarheid waardoor het tempo van de onderhandelingen onzeker is. Naar de mening van de respondenten heeft de grexwet ook in deze situatie een regulerende werking waarmee de kans op een versnelling aanwezig blijft. Indien een gemeente het tekort van een verliesgevend exploitatieplan niet op voorhand wil aanzuiveren en er sprake is van versnipperd eigendom waardoor het publieke spoor gevolgd zal moeten worden is er geen prikkel voor een van de betrokken partijen om te bewegen in het onderhandelingsproces met een impasse tot gevolg.

Synthese

Twee factoren blijken op basis van het empirisch onderzoek belemmerend te zijn voor de effectiviteit van de grondexploitatiewet op de snelheid van de onderhandelingen te weten, de mate van versnippering van het eigendom en het saldo van het exploitatieplan. Als de mogelijke waarde van deze factoren

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

(verliesgevend of niet, versnipperd of niet) tegen elkaar afgezet worden ontstaan 4 mogelijke typen gebiedsontwikkelingen:

- I. Winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- II. Winstgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities
- III. Verliesgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- IV. Verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities

Uit het uitgevoerde onderzoek kan afgeleid worden dat de grexwet in elk van deze typen gebiedsontwikkelingen anders uitwerkt op de onderhandelingsfase. Uit de analyse van de casuïstiek en de interviews blijkt dat in een winstgevende niet versnipperde gebiedsontwikkeling door de grexwet een absolute versnelling optreedt in de onderhandelingsfase. Bij een verliesgevende versnipperde gebiedsontwikkeling blijft de oude impasse gehandhaafd. In de andere twee gevallen werkt de grexwet wel maar is het onderhandelingsproces niet snel te noemen, hier treedt een “beperkte” versnelling op. In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten samengevat weergegeven.

Tabel A: Effect eigendom en exploitatiesaldo op snelheid gebiedsontwikkelingen

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

Het rijk heeft de ambitie om de komende 30 jaar vooral binnenstedelijke locaties te (her)ontwikkelen of te transformeren. In deze gebiedsontwikkelingen is veelal sprake van versnipperd eigendom en een verliesgevend exploitatieplan. Precies de categorie waarin de grexwet niet werkt. Binnen het huidige kader kan het probleem nog verzacht worden door als gemeente een of meerdere van de onderstaande “maatregelen” te nemen:

1. Een actief herhuisvestingsbeleid te voeren;
2. De onteigeningsdreiging maximaliseren;
3. Vroegtijdig voldoende subsidie aan te vragen;
4. Samen te werken met de markt;

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

5. De overheid als launching customer in te zetten;
6. Een gebiedsstructuurvisie vast te stellen waarin de verevening geregeld is;
7. Kosten- en eigendomsbewust te plannen en te ontwerpen.

Hiermee zou de impasse in een verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling doorbroken kunnen worden, zeker is dat echter geenszins. Om het probleem fundamenteel op te lossen dient het wettelijk kader aangepast te worden opdat voor versnipperde verliesgevende gebiedsontwikkelingen:

1. Het versnipperde eigendom procesmatig geen belemmering meer is;
2. De subsidieregelingen van het rijk aansluiten bij de kenmerken van de opgaven waar partijen lokaal voor staan;
3. Het samenwerken tussen markt en overheid mogelijk is opdat publieke en private partijen gemotiveerd samen op zoek gaan naar de lokale financiële potenties van een ontwikkeling met richtinggevende publieke doelen in het achterhoofd.

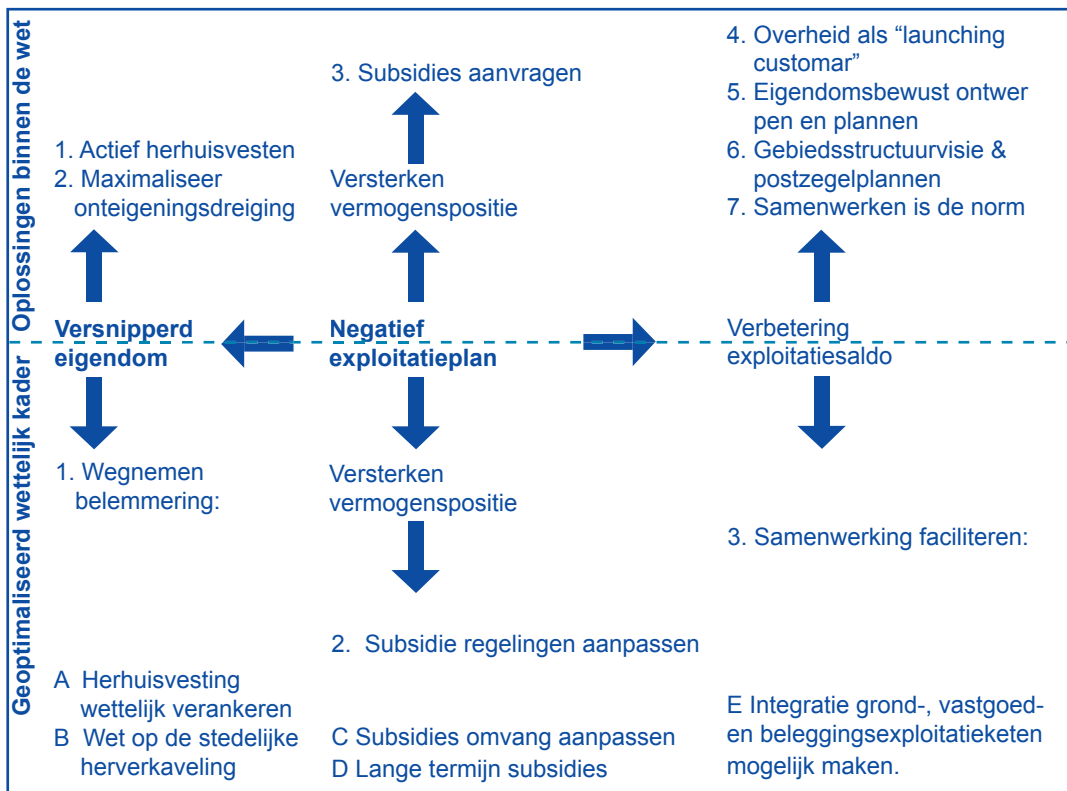
Maatregelen die bij deze drie sporen horen zijn:

1. Herhuisvestingsbeleid wettelijk verankeren;
2. Wet op de stedelijk herverkaveling;
3. Subsidieomvang aanpassen aan toekomstige opgave(n);
4. Subsidievorm aanpassen: kwalitatieve lange termijn subsidies;
5. Integratie van de grond-, vastgoed en beleggingsexploitaties.

In figuur B zijn de mogelijk oplossingsrichtingen binnen het wettelijk kader en met optimalisatie van het wettelijk kader weergegeven.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Figuur B: Samenvatting Oplossingsrichtlijnen



Het antwoord op de probleemstelling “Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet zodanig verduidelijkt en versterkt dat hieruit een versnelling van de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid te verwachten is?”, luidt als volgt:

Bij facilitair grondbeleid duurde de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling onder de oude WRO te lang. De inhoudelijk en procesmatig moeizame onderhandelingen was hier één van de oorzaken van.

In de Wro is ten opzichte van de WRO duidelijker verankerd waarover inhoudelijk onderhandeld zal gaan worden en waarop de waarde(bepaling) van die onderwerpen gebaseerd dient te zijn.

De machtspositie van een gemeente is versterkt enerzijds doordat de wet de mogelijkheid in zich heeft een anterieur onderhandelingsresultaat middels een privaatrechtelijk spoor te verankeren, dit spoor werkt als de spreekwoordelijke (verleidelijke) stroop en anderzijds het publiekrechtelijke spoor als een geloofwaardige krachtige publieke stok achter de deur werkt waarmee een resultaat alsnog afgedwongen kan worden als de verleidingsstrategie niet werkt.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Doordat inhoudelijk bepaald is op basis waarvan, waarover onderhandeld zal worden en dit zonder probleem privaatrechtelijk overeengekomen of desnoods publiekrechtelijk afgedwongen kan worden, wordt de onderhandelingsruimte tussen partijen verkleind waardoor het onderhandelingsproces sneller zal kunnen verlopen.

Dit is echter geen onvoorwaardelijke conclusie. Er zijn ook andere factoren die bepalen of de grexwet versnellend werkt. Versnipperd eigendom en het negatief zijn van het saldo van het exploitatieplan in een gebiedsontwikkeling zijn de belangrijkste belemmerende factoren. De versnelling varieert daardoor van “absoluut” in een (relatief) eenvoudige gebiedsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities tot “geheel niet” in een complexe gebiedsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities.

De slotconclusie die getrokken wordt als synthese op basis van de beantwoording van de probleemstelling en het in het vorige hoofdstuk op basis van de geteste bevindingen geformuleerde strategisch en beleidsmatig advies, luidt:

Aangezien de grexwet naar verwachting juist niet werkt in het type gebiedsontwikkelingen die de overheid beleidsmatig de komende 30 jaar ambieert en het ook niet effectief mogelijk is om de problemen binnen het huidige kader te omzeilen, wordt dit onderzoek afgesloten met het pleidooi juist nu al het wettelijk kader van de grondexploitatiewet conform het eerder geformuleerde beleidsadvies te wijzigen naar de “gebiedsontwikkingswet”.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Hans; wat was dat na 3 jaar een heerlijke inhoudelijke discussie, jij zorgde voor de doorbraak. **Richelle**, wat een wereldvrouw ben je toch! **Danique**, **Loïse** en **baby**, ik heb weer tijd! **Peter** en **Paula**, dank voor jullie geduld tot 1 november en nu heerlijk genieten van het prepensioen! **Edwin**, gedeeld leed is halve smart! **Jan** en **Quirine**, dank voor het meelesen en oppassen. **Gert**, voor de kijk in de Amsterdamse vastgoedwereld. **Francis** en **Diana**, voor jullie engelengeduld. **Marc**, voor je meestal stimulerende kwalificaties. **Dennis**, je hebt onbewust voor de structuur gezorgd. **Paul**, voor je blijvend frisse kijk op deze zaak en de wereld. **Friso**, we gaan samen in een PPS zitten! **Edith**, geniet van je VUT. **Rutger**, de scherpste is bij jou begonnen. **Annet**, succes in het vak! **Erik**, voor het niet leveren. **Rob**, voor de enige die de leerpunten gewoon gedocumenteerd had. **Melvim**, voor de foto's. **Ron**, voor je onuitgesproken maar aanwezige steun. **Desiree** en **Wilfried** en de rest van de afdeling, voor het opvangen. **Reinart** en **Jelmer**, wanneer eten we weer een visje met zijn drieën? **Ad**, voor je continue steun en de puntjes op de "i". **Ernst**, wat gaan we over een paar jaar jouw scherpste in het vak missen. **Jaap**, voor het feit dat je me het verschil tussen gebiedsontwikkeling en projectontwikkeling nogmaals duidelijk maakte. **Ad**, voor de kijk in de keuken van een ontwikkelaar. **Chantal**, voor de fantastische lay-out. **Marko** en **Rob**, merci! **Agnes**, voor het laatste zetje. **Carin**, je bent een onmisbare sleutel tot Friso!

bedankt bedankt bedankt

Voorwoord

Drie gedachten liggen aan dit boekwerk ten grondslag. De gedachte dat het na 10 jaar in het vak, het toch eens tijd werd om die praktijkervaring te verrijken met wat theoretische kennis. Dat was in de basis mijn motivatie om aan de Master City Developer (MCD) opleiding te beginnen. De tweede gedachte was dat het proces van gebiedsontwikkeling en dan met name die soms langdurige onderhandelingen met de introductie van de grondexploitatiewet toch sneller zouden moeten gaan verlopen. Ik was geboeid door het feit dat het bijna geaccepteerd lijkt dat het zo lang moet duren. Tot slot de gedachte dat het mij toch niet zou overkomen dat ik die mooie opleiding niet zou afmaken. Enkele emoties rijker maar met gepaste trots zijn dit de laatste woorden die ik in dit kader typ.

Dit op persoonlijke titel gedane onderzoek is uitgevoerd op een moment dat er nauwelijks ervaringen zijn met de nieuwe wet. Vele hebben me gewaarschuwd dat dit onderzoek zeer complex en weinig wetenschappelijk zou worden. Juist het vooruitkijken, het voorspellen heeft me altijd getrokken. Niemand die mij kon verklaren waarom het onderbouwd voorspellen geen wetenschap zou zijn (en het verklaren achteraf wel). Een wijze les van mijn oude directeur stadsontwikkeling was dan ook “sturen doe je aan de voorkant van het proces”.

Na een korte theoretische verkenning ben ik het veld in gegaan. Daar waar het gebeurd. Ik sprak en interviewde mensen uit de publieke wereld, adviseurs, belangenbehartigers en de commerciële wereld die allen ook geboeid waren door de vraag of het spel door de nieuwe spelregels nu werkelijk anders gespeeld zou gaan worden. Mijn inzicht groeide en daarmee ook de onverwachtse beperkingen van de wet. Dit onderzoek heeft de pretentie reeds voor de inwerkingtreding van de Wro tekortkomingen te signaleren. We gaan zien of het in de praktijk sneller zal gaan! Ik geef het stokje graag over aan de volgende onderzoeker die de gesignaleerde bedreigingen empirisch onderbouwd en de voorgestelde maatregelen nogmaals op waarde schat. Een mooie opgave voor een student uit MCD 8!

Het is tijd voor mijn gezin, familie en vrienden. Voor diegenen die ook overwegen om de MCD opleiding te volgen heb ik één advies “*bezint eer u begint, maar begin!*”.

Zoetermeer, oktober 2008
Patrick Verhoef

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Dankwoord	12
Voorwoord	13
Inhoudsopgave	14

Deel I Introductie en probleemstelling

1	Inleiding	17
2	Hoofdstuk: Onderzoeksaanpak	21
2.1	Probleemstelling	22
2.2	Doelstelling	22
2.3	Doelgroep	22
2.4	Afbakening	23
2.5	Onderzoeksvragen	24
2.6	Onderzoeksopzet & -methode	26

Deel II Literatuuronderzoek

3	Hoofdstuk: Onderhandelingen & de onderhandelingsfase	31
3.1	Inleiding	32
3.2	Het onderhandelingsproces	32
3.2.1	Gebiedsontwikkeling als complexe verbindingkust	32
3.2.2	Definitie onderhandelen	32
3.2.3	Positioneel onderhandelen	33
3.2.4	Probleemoplossend onderhandelen	35
3.2.5	Is er een beste onderhandelingsstijl in complexe situaties?	37
3.3	Fasering gebiedsontwikkelin	38
3.4	Conclusie	41
4	Hoofdstuk: De invloed van het gewijzigde wettelijk kader	43
4.1	Inleiding	44
4.2	Kostenverhaal en regie onder de oude WRO	44
4.3	Kostenverhaal en regie onder de Wro	47
4.4	Invloed op de onderhandelingsfase	50
4.5	Conclusie	52

Deel III Empirisch onderzoek

5	Hoofdstuk: Casestudies (geheim)	55
5.1	Inleiding	56
5.2	Herontwikkeling TNO terrein	57
5.3	Herontwikkeling Vestia Dorp	60
5.4	Herontwikkeling TU-Noord	63
5.5	Herontwikkeling Boerhavelaan en omgeving	66
5.6	Conclusie	70

6	Hoofdstuk: Gestructureerde interviews	73
6.1	Inleiding	74
6.2	Verslag interviews	75
6.2.1	Duurde de onderhandelingsfase te lang?	76
6.2.2	Wordt de inhoudelijke positie van een gemeente verduidelijkt?	77
6.2.3	Wordt de machtspositie van een gemeente versterkt?	78
6.2.4	Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?	80
6.2.5	Geldt dit voor elke gebiedsontwikkeling?	88
6.3	Conclusie interviews	92
7	Hoofdstuk: Bevindingen getest en vertaald	95
7.1	Inleiding	96
7.2	Het probleem benoemd	96
7.3	Mogelijke oplossingen geïnventariseerd	99
7.4	Strategie- en beleidsadvies	110

Deel IV Synthese

8	Hoofdstuk: Synthese	115
8.1	Inleiding	116
8.2	Beantwoording onderzoeksvragen	116
8.3	Beantwoording probleemstelling	119
8.4	Synthese: de gebiedsontwikkelingswet	121

Deel V Bijlage

9	Bijlage	125
9.1	Geraadpleegde literatuur	126
9.2	Geraadpleegde wetteksten	128
9.3	Geraadpleegde websites	128
9.4	Informanten	128
9.5	Lijst van tabellen en figuren	129
9.6	Lijst van afkortingen	130

	Nawoord	131
--	----------------	------------

Aanleiding

hoofdstuk 1

“Als men begint met zekerheden zal men eindigen met twijfels; maar als men zich vergenoegt met twijfels aan het begin, dan zal men eindigen met zekerheden.”

Francis Bacon,
Engels filosoof en staatsman (1561-1626)
Uit: Advancement of learning (1605)

Aanleiding

Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Kernpunt van gebiedsontwikkeling (GO) is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (De Zeeuw, 2007). Het ontbrak gemeenten bij facilitair³ grondbeleid aan effectieve instrumenten om deze kunst van het “verbinden” in gebiedsontwikkeling te beoefenen. Gevolg van het ontbreken van effectieve instrumenten voor het verhaal van kosten, het verevenen tussen locaties en het stellen van locatie-eisen was dat de doorlooptijd van de onderhandelingsfase sterk verhoogd werd. Consequentie van de langlopende onderhandelingsfase was een onwenselijke toename van de risico’s bij de betrokken actoren met een lager dan gewenste productie als ultiem gevolg. Voorbeelden van deze oplopende risico’s zijn:

- toenemende financiële onzekerheid,
- toenemende marktrisico’s,
- onzekere en oplopende projectkosten en
- afkalving van verworven draagvlak onder actoren.

Door de toename van de risico’s neemt de bereidheid om te investeren af en wordt de kans op vertraging of het mislukken van een voorgenomen gebiedsontwikkeling vergroot. De productie is het kind van de rekening. Deze situatie is voor alle betrokken actoren ongewenst.

In de Memorie van Toelichting op de Grondexploitatiewet (grexwet) vat de rijksoverheid in de volgende woorden samen dat de instrumenten die een gemeente ter beschikking staan bij faciliterend grondbeleid, tekort schieten:

“...al geruime tijd is duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten van kostenverhaal, te weten exploitatieovereenkomst en baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten. Zo kan via de baatbelasting maar een deel van de kosten verhaald worden, terwijl de exploitatieovereenkomst vaak tot **langdurige onderhandelingen** aanleiding geeft en tekortschiet doordat zogenaamde free-riders de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitaties de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit vanuit het oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is. Vooral particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond. Ook bij de overdracht en inrichting van gronden die voor openbare ruimte bestemd zijn treden knelpunten op...”

De Rijksoverheid beoogt met de grondexploitatiewet (als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) per 1 juli 2008, bovenstaand probleem het hoofd te bieden, door de positie van gemeenten in gebiedsontwikkelingen in de situatie waarbij de gemeente in privaat rechtelijke zin niet over de bouwgrond beschikt, te versterken en te verduidelijken. Gemeenten beschikken sinds 1 juli 2008 over een verbeterd instrumentarium. Een van beoogde effecten van deze positieversterking en –verduidelijking is het voorkomen van stagnatie door langdurige onderhandelingen in gebiedsontwikkelingen. De grexwet tracht de

³ Gesproken wordt van actief grondbeleid als een gemeente zelf de grond verwerft, de grond bouwrijp maakt en verkoopt. Wanneer naast de gemeente ook projectontwikkelaars gronden in handen hebben, kiest de gemeente veelal voor een vorm van publiek private samenwerking met die projectontwikkelaars. Wanneer een gemeente niet zelf de grond in handen heeft of probeert te krijgen maar wel stuurt op de ruimtelijke ontwikkeling wordt gesproken van faciliterend grondbeleid.

kloof tussen beleid en uitvoering te overbruggen.

In de Memorie van Toelichting op de grexwet wordt dit als volgt verwoord:

“...Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden **publiekrechtelijk instrumentarium** bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitaties. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij **privaatrechtelijk optreden** van de gemeente op te lossen...”

“...Benadrukt wordt het belang van het **voorkomen van stagnatie** in de uitvoering door **vooraf helderheid** te hebben over de aard en de omvang van de toe te rekenen voorzieningen, alsook het voorhanden hebben van een adequaat publiekrechtelijk instrument in geval gemeenten en particuliere ontwikkelaars privaatrechtelijk niet tot overeenstemming komen”

Gemma Smid⁴ omschrijft haar verwachting over de werking van de grexwet als volgt (in Boerema, 2007):

“...de **onderhandelingen kunnen sneller en eenvoudiger verlopen** omdat de uitgangspunten van de onderhandelingen eenduidiger omschreven staan in de grexwet. Daar waar partijen onder de oude wet de onderhandelingen ingaan met 0 en 100 zullen onder de nieuwe wet de onderhandelingen bij 40 en 60 beginnen. Om uiteindelijk bij een eindresultaat tussen de 48 en 52 uit te komen zou je minder tijd nodig hebben. Onder de oude wet hebben gemeenten beperkte instrumenten (exploitatieovereenkomst en baatbelasting red) om het kostenverhaal af te dwingen. Marktpartijen houden hier rekening mee door in te zetten op een zeer lage bijdrage in het kostenverhaal. Gemeenten starten de onderhandeling ondanks de beperkte wettelijke mogelijkheden toch op een maximaal kostenverhaal. Bij de nieuwe wetgeving wordt het kostenverhaal wettelijk verankerd en weten marktpartijen dat zij mee moeten betalen. Het bedrag waarmee zij de onderhandelingen ingaan zal naar alle waarschijnlijkheid dus hoger liggen dan bij de huidige wet. Ook voor gemeenten zal de omschrijving van de wettelijke verhaalmogelijkheden haar inzet realistischer maken. De onderhandelingen over het kostenverhaal kunnen dus starten bij 40 en 60 en niet bij 0 en 100...”

Gegeven het belang “voldoende” voortgang te bereiken in de diverse gebiedsontwikkelingen voor de (door)ontwikkeling van stedelijke gebieden, is de vraag relevant of het beoogde effect van de wetgever, het voorkomen van langdurige onderhandelingen door het versterken en verduidelijken van het privaat- en publiekrechtelijk instrumentarium van gemeenten, naar verwachting bereikt zal worden.

Dit onderzoek richt zich op de vraag of de gewenste versnelling zich naar verwachting ook concreet in de praktijk voor zal doen.

⁴ Gemma Smid is projectdirecteur van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf en oud wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen in Zoetermeer

Onderzoeksaanpak

hoofdstuk 2

“Als we wisten wat we deden, heette het geen onderzoek.”

Albert Einstein
Duits - Amerikaans natuurkundige (1879-1955)

2.1 Probleemstelling

De doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling is lang. De doorlooptijd van het wetgevingsproces eveneens. De na een lange voorbereidingstijd per 1 juli geldende grexwet tracht het proces te versnellen door een brug te slaan tussen beleid en uitvoering. De relevante vraag is of deze wet in de huidige en toekomstige gebiedsontwikkelingen inderdaad het (vurig) gewenste effect heeft en de onderhandelingsfase zal versnellen.

De probleemstelling in dit onderzoek luidt:

“Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet zodanig verduidelijkt en versterkt dat hieruit een versnelling van de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid te verwachten is?”

2.2 Doelstelling

Het onderzoek beoogt reeds kort na de inwerkingtreding op wetenschappelijke wijze het daadwerkelijke effect van de grexwet op de onderhandelingsfase te bepalen. Gezien de maatschappelijke belangen is het van belang dat tekortkomingen in de nieuwe grexwet tijdig gesignaleerd worden.

De doelstelling van dit onderzoek is:

- Het beredeneerd onderbouwen van de stelling dat de positieversterking en verduidelijking van gemeenten bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet, daadwerkelijk zal leiden tot een versnelling in gebiedsontwikkelingen.
- Het formuleren van eventueel noodzakelijke beleids- en procesmatige aanbevelingen voor de verschillende doelgroepen.

2.3 Doelgroep

Bij een gebiedsontwikkeling zijn zoveel partijen direct of indirect betrokken dat deze niet allen tot de primaire doelgroep van het onderzoek kunnen behoren. Dit onderzoek richt zich op de hoofdactoren uit de grexwet, de overheidspartijen. Gegeven de doelstelling om eventuele tekortkomingen in de wet te signaleren is ook de wetgever als doelgroep onderscheiden.

De doelgroepen van dit onderzoek zijn:

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Primair:	Gemeenten, provincie en rijk In hun rol als actor in een gebiedsontwikkeling. Met de invoering van de nieuwe Wro beschikken deze partijen allen over vergelijkbare grondbeleidinstrumenten. In de rest van het onderzoek wordt dit drieluik aan publieke partijen aangeduid met de enkelvoudige term “gemeente”.
Secundair:	De wetgever

2.4 Afbakening

Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Kernpunt van gebiedsontwikkeling is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (De Zeeuw, 2007). Gebiedsontwikkeling is derhalve een veelomvattend begrip. Om te voorkomen dat bijzaken hoofdzaken worden, wordt het onderzoek als volgt afgebakend:

1. Het onderzoek richt zich op het schaalniveau van de stedelijke gebiedsontwikkeling en derhalve niet op de stedelijke ontwikkeling of projectontwikkeling.
2. Het onderzoek richt zich op stedelijke gebieden en derhalve niet op landelijke gebiedsontwikkelingen zoals natuurontwikkeling of “Rood voor Groen” projecten.
3. In dit onderzoek zal geen uitputtende maar een beknopte vergelijking gemaakt worden tussen de regimes van kostenverhaal onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de nieuwe Wro.
4. De grexwet is niet de enige wet die van invloed is op de onderhandelingsfase. Er zijn meerdere wetten en beginselen van invloed op een gebiedsontwikkeling zoals de rest van de Wro, de Woningwet, het besluit Luchtkwaliteit, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, de Ontheffingswet, de algemene wet bestuursrecht en beginselen zoals het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en de “redelijkheid en billijkheid”. Het onderwerp van deze scriptie is echter afgebakend tot het analyseren en het in kaart brengen van de invloed van de Grondexploitatiewet (grexwet) op de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces. Op de andere wetten en beginselen zal niet worden ingegaan.
5. De scope van het onderzoek omvat niet het actieve gemeentelijk grondbeleid of de diverse vormen van publiek private samenwerking. Het onderzoek richt zich op de onderhandelings- ook wel planvormingsfase genoemd. Zoals later zal blijken wordt in alle fasen van een gebiedsontwikkeling onderhandeld tussen partijen.
6. Het onderzoek laat de andere fasen dan de planontwikkelingsfase ongemoeid. Het onderzoek richt zich op de onderhandelings- ook wel planvormingsfase genoemd. Zoals later zal blijken wordt in alle fasen van een gebiedsontwikkeling onderhandeld tussen partijen. Het onderzoek laat de andere fasen dan de planontwikkelingsfase ongemoeid.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

2.5 Onderzoeksvragen

De probleemstelling “*Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet zodanig verduidelijkt en versterkt dat hieruit een versnelling van de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid te verwachten is?*” valt uiteen in vijf (im- en expliciete) onderzoeksvragen:

- I. Duurde de onderhandelingsfase te lang?
- II. Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt door de invoering van de grexwet?
- III. Wordt de machtspositie van de gemeente versterkt door de invoering van de grexwet?
- IV. Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?
- V. Geldt dit voor elke gebiedsontwikkeling?

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn de basis voor de beantwoording van de probleemstelling. Op basis van het literatuuronderzoek zijn per onderzoeksvraag een of meerdere subvragen geformuleerd voor het empirische onderzoek om de betreffende onderzoeksvraag zo precies mogelijk te kunnen beantwoorden. De subvragen luiden:

Onderzoeksvraag I: Duurt de onderhandelingsfase (te) lang?

Subvragen:

1. Verschilt de door marktpartijen en gemeente ervaren doorlooptijd van de onderhandelingsfase van een gebiedsontwikkeling onder de oude WRO van de gewenste doorlooptijd?
2. Wat zijn de belangrijkste andere elementen (dan de elementen uit de grexwet) die van invloed zijn op de doorlooptijd van de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling?

Onderzoeksvraag II: Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt?

Subvragen:

3. Welke elementen uit de nieuwe grexwet maken in welke mate de inhoudelijke positie van een gemeente in een gebiedsontwikkeling bij facilitair grondbeleid duidelijker of ondoorzichtiger?
4. Wordt de inhoudelijke positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid in de onderhandelingsfase van het gebiedsontwikkelingsproces door de invoering van de grexwet verduidelijkt?

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Onderzoeksvraag III: Wordt de machtspositie van de gemeente versterkt?*Subvragen:*

5. Welke elementen uit de nieuwe grexwet versterken of verzwakken in welke mate de positie van een gemeente in een gebiedsontwikkeling bij facilitair grondbeleid?
6. Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid in de onderhandelingsfase van het gebiedsontwikkelingsproces door de invoering van de grexwet versterkt?

Onderzoeksvraag IV: Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?*Subvragen:*

7. Ligt de verwachte uitkomst van de onderhandelingen bij marktpartijen en een facilitair optredende gemeente over te verhalen kosten o.b.v. de grexwet dichter bij elkaar dan bij kostenverhaal onder de oude WRO? Geldt dit ook voor de te stellen locatie-eisen en de mogelijke binnen- en buitenplanse verevening?
8. Wordt de (onderhandelings)ruimte van een facilitair optredende gemeente of ontwikkelaar in de onderhandelingen over kostenverhaal verkleind door de invoering van de grexwet? Geldt dit ook voor de te stellen locatie-eisen en de mogelijke binnen- en buitenplanse verevening?
9. Welke elementen uit de nieuwe grexwet verkleinen of vergroten in welke mate de onderhandelingsruimte in een gebiedsontwikkeling?
10. Onder welke voorwaarden zou de grondexploitatiewet bij een facilitair optredende gemeente tot een verkorting van de doorlooptijd van de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling kunnen leiden (ja mits, nee tenzij, etc)?
11. Zouden de onderhandelingen tussen een facilitair optredende gemeenten en marktpartijen in een gebiedsontwikkeling onder de nieuwe wet sneller moeten verlopen?

Onderzoeksvraag V: Geldt dit voor elke facilitaire gebiedsontwikkeling?*Subvraag:*

12. Dient er voor het juiste antwoord op “de eerdere onderzoeks- en subvragen” situationeel onderscheid gemaakt te worden:
 - a. in wie de initiatiefnemer is van de gebiedsontwikkeling?
 - b. in te realiseren bestemmingen in de gebiedsontwikkeling?
 - c. naar de grootte, grondhouding (Borst, 2007) van of ervaring met gebiedsontwikkelingen bij gemeenten?
 - d. in het soort gebiedsontwikkeling?
 - e. in de complexiteit van de betreffende gebiedsontwikkeling ?

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

2.6 Onderzoeksopzet & -methode

De onderzoeksopzet beschrijft vooraf de uit te voeren stappen in dit wetenschappelijk toegepaste onderzoek en staat daarmee aan de basis van het onderzoek. Het opstellen van een deugdelijke onderzoeksopzet is van belang om conclusies te kunnen trekken uit de resultaten van het onderzoek. De opzet van het onderzoek zijn als volgt:

Verkenning

Aan de hand van een beknopt literatuuronderzoek en consultatie van een aantal experts is een beknopte verkenning van de probleemstelling en onderzoeksopzet opgesteld.

Vaststelling aanpak

Gegeven het tijdstip van dit onderzoek, enkele maanden na ingang van de nieuwe Wro, heeft dit onderzoek een *ex-ante* karakter. *Ex-ante*⁵ is Latijn voor “van tevoren”. Het onderzoek vindt plaats voordat een onderhandelingsproces onder het nieuwe regime kan zijn afgerond waardoor eventuele toekomstige omstandigheden zullen moeten worden ingeschat. Een tweede gevolg van het tijdstip van het onderzoek is dat het onderzoek zich richt op het verzamelen van kwalitatieve in plaats van kwantitatieve informatie. Nadeel van kwalitatieve informatie is de geringere generaliseerbaarheid, voordeel is het kunnen bereiken van een hoog detailniveau. De in dit onderzoek te gebruiken onderzoeksmethoden dienen derhalve geschikt te zijn voor het verzamelen van kwalitatieve *ex-ante* informatie.

Op basis van de verkenning en bovenstaande constatering is de definitieve probleemstelling opgesteld en zijn de onderzoeksvragen en subvragen van de probleemstelling afgeleid. Vervolgens is het onderzoeksontwerp definitief vastgesteld waarbij gekozen is om op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek en vergelijking van de oude en nieuwe wet, te onderbouwen welk effect de grondexploitatiewet zou moeten hebben op de onderhandelingsfase. Op basis van het aldus verkregen inzicht zijn per onderzoeksvraag een of meerdere subvragen geformuleerd om de betreffende onderzoeksvraag zo precies mogelijk te kunnen beantwoorden. De subvragen zijn ondersteunend aan de onderzoeksvragen en worden niet zelf formeel in de conclusie beantwoord. De sub- en onderzoeksvragen zullen vervolgens empirisch op twee verschillende manieren getoetst worden door bestudering van casuïstiek en het houden van gestructureerde interviews. Het onderzoek zal worden afgesloten met concluderende synthese⁶ op basis van gesignaleerde nieuwe knelpunten, de beantwoording van de onderzoeksvragen en probleemstelling en de geformuleerde aanbevelingen. Het onderzoek kent derhalve de volgende vier delen:

Deel I.	Introductie en probleemstelling
Deel II.	Literatuur onderzoek
Deel III.	Empirisch onderzoek
Deel IV.	Synthese

⁵ Het tegenovergestelde van *ex-ante* is *ex-post* onderzoek. Onderzoek dat achteraf of nadat de resultaten of casuïstiek zichtbaar zijn, uitgevoerd wordt.

⁶ Een synthese is een samenvoeging van ongelijksoortige zaken zodat er iets nieuws uit ontstaat. Het woord is afkomstig van de Griekse woorden *syn-* (samen) en *tithenai* (plaatsen).

Onderzoeksmethoden en uitvoering

Hieronder worden de gekozen methoden individueel beargumenteerd en de uitvoering toegelicht:

1. Literatuuronderzoek

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

Het doel van het literatuuronderzoek is om de onderzoeksvragen II., III. en IV. in de bredere context van het gebiedsontwikkelingsproces, (de kunst van) het onderhandelen en de nieuwe grexwet te plaatsen en te toetsen waarbij de achtergrond van het probleem, de werking van de oude WRO en nieuwe Wro, in een apart hoofdstuk expliciet aan bod komt. In de conclusie van elk hoofdstuk wordt gereflecteerd op de probleemstelling en onderzoeksvragen.

2. Empirisch onderzoek

In het empirische deel van het onderzoek is expliciet gekozen voor twee methoden die gedetailleerde informatie kunnen opleveren over alle vijf de onderzoeksvragen en de op basis van het literatuuronderzoek geformuleerde subvragen. Op basis van beide methoden zal een beeld gevormd worden van de beantwoording van de onderzoeksvragen. De verantwoording over de selectie van de te onderzoeken casuïstiek en respondenten vindt in de betreffende hoofdstukken plaats.

- Casestudy

Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker tracht diepgaand inzicht te verkrijgen in een enkel object. Een casestudy wordt gekenmerkt door een klein aantal onderzoekseenheden, meer diepte dan breedte, een selectieve steekproef en het verzamelen van kwalitatieve gegevens. Bij een casestudy wordt getracht een integraal beeld te krijgen van het object als geheel. Dit is met name bij onderzoek gericht op een verandering van een bestaande situatie een voordeel waardoor de casestudy zeer geschikt is om de impact van de invoering van de grexwet te bestuderen (Santing, 2006). Door de uit te voeren analyse van vier casussen wordt getracht een diepgaand inzicht te vormen in het onderhandelingsproces in gebiedsontwikkelingen met een verschillend karakter. Ook al betreft het een viertal casussen en is de steekproef daarmee selectief, toch wordt op deze wijze een zo goed mogelijk integraal beeld verkregen van het effect van de grexwet op de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling als geheel. De analyse van de casuïstiek geschiedt met behulp van een gedachte-experiment (R.A. Sørensen, Thought Experiments, 1992). Deze methode wordt ingezet als waarnemingen nog niet mogelijk zijn en een analyse derhalve nog niet geverifieerd kan worden. De uitkomst van de analyse is een onderbouwde verwachting van de onderzoeker.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

- Interviews

Het interview is een bewezen methode om gedetailleerde informatie te verkrijgen over achterliggende attitudes, opinies en verwachtingen van experts. Doel van de interviews is om gedetailleerd zicht te krijgen op de onderzoeksvragen. De interviews zullen gestructureerd worden afgenomen zodat in de gesprekken zo systematisch mogelijk informatie verzameld wordt opdat een betrouwbaar beeld van de verwachtingen van de geïnterviewde experts ontstaat. De vergelijkbaarheid van de antwoorden wordt door de gestructureerde aanpak vergroot ten opzichte van een ongestructureerde open aanpak.

Niet bij elke onderzoeksmethode zullen integraal alle vijf de onderzoeksvragen bestudeerd worden. In het literatuuronderzoek zal de aandacht gericht zijn op het verdiepen van de inhoud van het onderhandelingsproces in de gewijzigde wettelijke context als opmaat voor de integrale toetsing in detail in de casestudy (verwachting onderzoeker) en interviews (verwachting experts). In het literatuuronderzoek zal de 1^e en 5^e onderzoeksvraag niet onderzocht worden. In onderstaande tabel wordt dit samengevat.

Niet bij elke onderzoeksmethode zullen integraal alle vijf de onderzoeksvragen bestudeerd worden. In het literatuuronderzoek zal de aandacht gericht zijn op het verdiepen van de inhoud van het onderhandelingsproces in de gewijzigde wettelijke context als opmaat voor de integrale toetsing in detail in de casestudies (verwachting onderzoeker) en interviews (verwachting experts). In het literatuuronderzoek zal derhalve de 1^e en 5^e onderzoeksvraag niet worden onderzocht. Bij de toetsing in de casestudy is de focus in de toetsing voor 60% gericht op de inhoud en situatie (wat zou er overeengekomen zijn) en 40% op het te doorlopen en te verwachten proces (de attitudes en posities van partijen). Waar het literatuuronderzoek de basis vormt zijn de casestudies en de interviews door deze oriëntatie aanvullend aan elkaar. Bij de interviews is deze verdeling precies andersom. In onderstaande tabel wordt dit samengevat.

Tabel 1: Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Onderzoeksvraag	Literatuur	Casestudy	Interviews
I Lange onderhandelingen?	Nee	Ja	Ja
II Inhoudelijke positie versterkt?	Ja	Ja	Ja
III Machtspositie versterkt?	Ja	Ja	Ja
IV Versnelling te verwachten?	Ja	Ja	Ja
V Bij elke gebiedsontwikkeling?	Nee	Ja	Ja
Subvragen	Nee	Ja	Ja
Oriëntatie		Inhoud 60% Proces 40%	Inhoud 40% Proces 60%

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Synthese

Tot slot zullen op basis van het verkregen theoretisch inzicht uit het literatuuronderzoek en het verkregen inzicht op basis van beide vormen van empirisch onderzoek de onderzoeksvragen worden beantwoord waarmee een gefundeerde beantwoording van de probleemstelling zal plaatsvinden. Op basis van deze beantwoording zullen aanbevelingen geformuleerd worden en zal tot slot een eindconclusie worden getrokken.

De verkenning heeft eind 2007 plaatsgevonden. Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd in de periode van januari tot en met oktober 2008 met een onderbreking in de periode maart tot en met mei.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Onderhandelingen & de onderhandelingsfase

hoofdstuk 3

“Let us never negotiate out of fear.
But let us never fear to negotiate.”

John F. Kennedy (1961)
Voormalige Amerikaanse President (1917-1963)

3.1 Inleiding

In de onderhandelingen in een gebiedsontwikkeling kunnen marktpartijen en gemeenten op verschillende manieren overeenstemming bereiken. Twee bekende methoden van onderhandelen zijn “positioneel” en “probleemoplossend” onderhandelen. In deze paragraaf worden deze onderhandelingsvormen nader toegelicht. Deze toelichting is gebaseerd op de uiteenzetting in van Brenninkmeijer, Kabbes en Oyen (2007) in het boek: “Mediation op het werk, verwijzen door professionals”. Vervolgens wordt gericht ingezoomd op de impact van deze twee methoden op de onderhandelingen die in de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling plaatsvinden. Dit hoofdstuk start met de in dit onderzoek gehanteerde definitie van gebiedsontwikkeling en de mate van complexiteit hierin.

3.2 Het onderhandelingsproces

3.2.1 Gebiedsontwikkeling als complexe verbindingskunst

Gebiedsontwikkeling kent geen vaste, algemeen aanvaarde omschrijving. In dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd (De Zeeuw, 2007): “Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Kernpunt van gebiedsontwikkeling (GO) is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (De Zeeuw, 2007). Onderhandelen is één van de manieren om deze verbindingen te leggen. De noodzakelijke verbindingen tussen inhoud en proces maken dat de onderhandelingen in een gebiedsontwikkelingen in meer of minder mate complex zijn (Bruil, 2004).

3.2.2 Definitie onderhandelen

Tijdens het proces van onderhandelen in een gebiedsontwikkeling houden partijen rekening met datgene wat ze voor zichzelf uit de onderhandeling willen halen terwijl ze tegelijkertijd de relatie met de andere partij niet willen schaden. Gebiedsontwikkeling is immers een proces van langdurige samenwerking waarin veelvuldig een beroep moet worden gedaan op elkaar. De afhankelijkheid is wederzijds, een verstoorde relatie is het laatste wat in zo’n situatie helpt. Het is daarom voor het slagen van een gebiedsontwikkeling van belang dat partijen in het onderhandelingsproces de juiste balans vinden tussen het voor zichzelf optimaliseren van de uitkomst en het op orde houden van de relatie. Wat de juiste balans is zal per partij verschillen. In deze scriptie definieer ik het onderhandelen als volgt:

“Onderhandelen is een activiteit waarbij 2 of meer partijen, met gemeenschappelijke, verenigbare en tegenstrijdige belangen, vanuit posities of bepalingen tot een gunstige overeenstemming proberen te komen (gebaseerd op Ritsema van Eck en Huguenin, 2004 in Brenninkmeijer e.a., 2007).”

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

3.2.3 Positioneel Onderhandelen

Kenmerken

Positioneel onderhandelen (Mastenbroek, 1992) is een methode van onderhandelen waarbij partijen positie hebben gekozen. Partijen hebben een standpunt ingenomen waardoor de spreekwoordelijke omvang van het uit te onderhandelen punt vast staat. Het ingenomen standpunt is inzet van de onderhandeling. Vervolgens geven partijen stap voor stap toe, middels loven en bieden, om uiteindelijk een oplossing te bereiken waarmee ze beiden instemmen. Bij positioneel onderhandelen worden middelen verdeeld. Het gaat in dit type onderhandelingen om de verdeling van een geheel, bijvoorbeeld een bedrag; hoeveel betaalt de ene partij en ontvangt de ander partij. Een voorbeeld hiervan zijn de onderhandelingen over het vergoeden van gemeentelijke kosten door een ontwikkelaar.

Bij positioneel onderhandelen is er sprake van winnen en verliezen; wat de ene partij 'binnenhaalt', verliest de ander partij. Dat zorgt ervoor dat partijen elkaar op strategische gronden informatie verschaffen: de informatie die ze naar voren brengen is vaak beperkt en gericht op het verbeteren van de eigen onderhandelingspositie. Partijen bewaken hun eigen informatie zorgvuldig en willen zoveel mogelijke informatie inwinnen over de situatie en de onderhandelingsruimte van een ander.

Voordelen van deze vorm van onderhandelen zijn:

1. Het is mogelijk om snel resultaat te boeken;
2. Duidelijkheid; het onderwerp van onderhandeling is en de posities van partijen zijn transparant.

Nadelen zijn:

1. Slechts een beperkt aantal oplossingen wordt onderzocht;
2. Te veel nadruk op het winnen en op het spel, te weinig op de relatie.

Ter illustratie een voorbeeld; Een marktpartij wil een vastgoedobject, een (oud) schoolgebouw, van een gemeente verwerven om er "op risico" een kantoor te ontwikkelen. Er vinden onderhandelingen over de verwervingsprijs plaats. In het transparante proces van loven en bieden (de duidelijkheid) is het al snel helder of partijen er qua prijs en voorwaarden uit zullen (kunnen) komen (snel resultaat bereiken). Echter doordat de onderhandelingen gevoerd worden over de verwervingsprijs (met de ontwikkeling tot kantoor in het achterhoofd) worden weinig of geen alternatieven onderzocht. Mocht er overeenstemming bereikt worden over de prijs maar later blijken dat een van de partijen informatie achtergehouden heeft, bijvoorbeeld de ontwikkelaar blijkt toch een klant te hebben, waardoor de in de prijsbepaling meegewogen verwachte leegstandsperiode niet terecht blijkt, dan heeft dit ongetwijfeld negatieve invloed op de relatie tussen beide partijen.

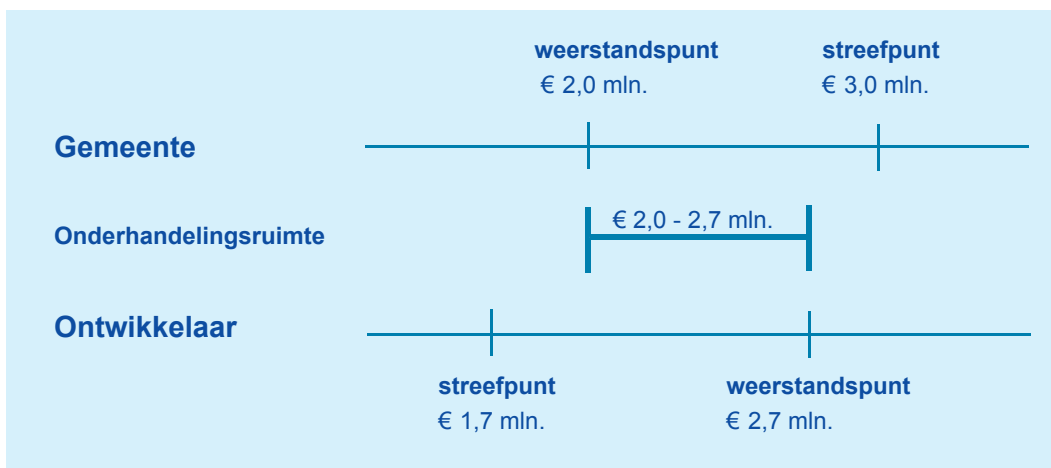
ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Fundamentele elementen

Bij positioneel onderhandelen is kennis over het eigen en de inschatting van de andere partij(en) zijn streef-, weerstandspunt en beste alternatief zonder overeenkomst ("bazo" of "batna" in het Engels (Roger Fisher en William Ury; 1981)) van groot belang; Het streefpunt is het maximaal gewenste resultaat, het weerstandspunt is het resultaat dan nog net acceptabel is. Het gebied tussen deze 2 punten vormt de eigen onderhandelingsmarge. De onderhandelingsruimte is de ruimte die ligt tussen de weerstandspunten van beide partijen. Overlappen deze weerstandspunten elkaar niet dan is er geen onderhandelingsruimte omdat de voor beide partijen acceptabele onderhandelingsresultaten elkaar in deze situatie niet benaderen. Partijen zullen in deze situatie niet door positioneel (loven en bieden) te onderhandelen tot overeenstemming kunnen komen. Als de onderhandelingsruimte groot is dan zal de doorlooptijd van de onderhandelingen naar verwachting langer zijn. Er zullen immers meer ronden van loven en bieden noodzakelijk zijn om tot elkaar te komen. De bazo, ook wel terugvaloptie genoemd, van een partij is het beste alternatief voor een partij wanneer de onderhandelingen niet tot overeenstemming leiden. Dit is een alternatief dat buiten de onderhandelingstafel bereikt kan worden. Voordelen van het duidelijk bepalen van de eigen (en inschatting van de andere partij hun) bazo zijn:

1. Je staat als partij sterker doordat je een reëel alternatief hebt dat niet aan de onderhandelingstafel bereikt zal worden;
2. Dat elk resultaat dat in de onderhandelingen bereikt wordt makkelijk te waarderen is ten opzichte van de eigen bazo.

Figuur 1: Onderhandelingsruimte uitgebeeld



De bazo van een partij komt veelal overeen met het weerstandspunt van diezelfde partij. De theorie en intuïtie stellen dat onderhandelen zinloos is zolang de bazo een beter resultaat biedt dan de mogelijke uitkomst van een onderhandelingsronde.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Bij het eerder genoemde voorbeeld van het schoolgebouw zou de bazo van de gemeente kunnen zijn om in het schoolgebouw toch een onderwijsfunctie te handhaven of bijvoorbeeld andere maatschappelijke functies tijdelijk te huisvesten in het gebouw. De bazo voor een ontwikkelaar zou kunnen liggen in de mogelijkheid om op een ander locatie een kantoorontwikkeling te plegen.

3.2.4 Probleemoplossend onderhandelen

Probleemoplossend onderhandelen (R. Fisher, W. Ury en B. Patton; 1999) wijkt af van positioneel onderhandelen doordat niet de posities c.q. standpunten centraal staan maar de (achterliggende) belangen. Vanuit deze belangen wordt in een relatief open proces gezocht naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoetkomen aan de belangen van de partijen. De omvang van het object van onderhandeling kan door dit open proces veranderen en staat derhalve in tegenstelling tot het positioneel onderhandelen niet vast.

Kenmerken

Bij probleemoplossend onderhandelen maken partijen eerst hun belangen duidelijk aan elkaar. Vervolgens gaan ze gezamenlijk na welke mogelijke oplossingen tegemoet komen aan hun eigen en elkaars belangen. Partijen streven ernaar zoveel mogelijk tegemoet te komen aan elkaars belangen om een win-win situatie te creëren. Ze maken in eerste instantie nog geen keuzes voor specifieke opties. Kiezen gebeurt pas in de laatste fase van het onderhandelingsproces. Van partijen wordt verwacht dat ze openhartig zijn. Partijen werken immers samen en kunnen pas als ze elkaars situatie kennen, komen tot oplossingen die deze belangen integreren. Probleemoplossend onderhandelen is erg geschikt voor complexe onderhandelingsituaties.

Voordelen van deze wijze van onderhandelen zijn:

1. Werkt (veelal) positief op de relatie;
2. Genereert meer en vaak betere oplossingsmogelijkheden.

Nadelen zijn:

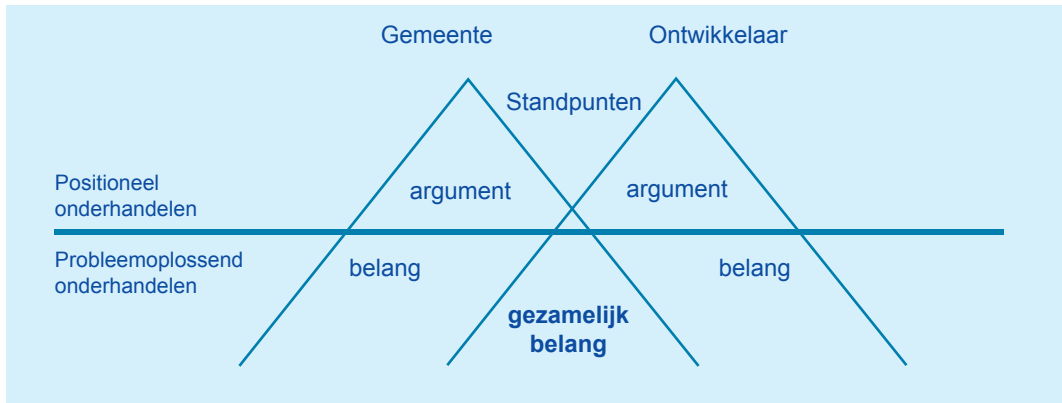
1. Langere doorlooptijd;
2. Misbruik van verkregen informatie mogelijk

Anders gezegd doet deze manier van onderhandelen vooral een appèl op de houding tijdens het onderhandelingsproces (www.conflicten.nl). Onderhandelingen hebben altijd een inhouds- en een proceskant. Het integreren van belangen komt met name tot uitdrukking in de proceskant; op zoek gaan naar belangen die schuil gaan achter de gebruikte argumenten en op verschillende manieren verband leggen naar eventuele andere onderwerpen. Door zo te combineren wordt gezocht naar overeenkomsten en/of gemeenschappelijkheden en blijven de onderhandelingen niet steken in argumenten om eigen belang (nog meer) kracht bij te zetten.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplvutteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Schematisch is dit verschil met positioneel onderhandelen als volgt weer te geven:

Figuur 2: Positioneel versus probleemoplossend onderhandelen



De partijen aan een onderhandeling zijn voor te stellen als twee rotsen in de branding. Het gedeelte dat boven water verrijst, staat voor de argumenten die deze partijen gebruiken om hun standpunt kracht bij te zetten; over en weer argumenteren, de zwakte zoeken in het argument van de ander en dat gebruiken om het eigen argument te verstevigen. Een argument is echter altijd een vertaling van een belang; het deel van de rots dat onder de wateroppervlakte staat. Ergens onder water maken de rotsen deel uit van een en dezelfde steenformatie; het gezamenlijk belang.

Tijdens een onderhandeling kan eindeloos gediscussieerd worden, maar als de partijen niet op zoek gaan naar onderliggende belangen, kost het veel tijd, veel energie, raken partijen niet de kern en zeker niet de gezamenlijkheid (mensen gaan zich dan steeds meer ingraven in posities).

Fundamentele elementen

Fisher, Ury en Patton (1999) noemen vier fundamentele elementen van probleemoplossend onderhandelen:

1. *Mensen*: scheid de mensen van het probleem.
2. *Belangen*: zoek de achterliggende belangen achter de standpunten.
3. *Keuzes*: creëer allerlei mogelijkheden alvorens een besluit te nemen.
4. *Criteria*: sta erop dat het resultaat gebaseerd is op een objectieve norm.

Hieronder worden de hoofdzaken uit de vier elementen puntsgewijs samenvat:

Ad 1: *Scheid de mensen van het probleem*

Een goede relatie is de basis voor een positief onderhandelingsresultaat. Houdt onderhandelingen op inhoudelijk niveau gescheiden van eventuele (negatieve) emoties over de relatie en de andere partij. Verwijt de andere partij niet dat er een onderhandelingsprobleem is; concentreer de onderhandelingen op de feiten (argumenten, belangen, etc) zonder iemand te beschuldigen.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Ad 2: Onderzoek de belangen achter de standpunten

Onervaren onderhandelaars bijten zich vast in standpunten. Door rekening te houden met de belangen die achter de standpunten van beide partijen schuilgaan, kunnen meerdere oplossingen gevonden worden, die bovendien tegemoetkomen aan ieders belangen. Bij het benoemen van de belangen dient onderscheid gemaakt te worden in gemeenschappelijke, verenigbare en conflicterende belangen. Gemeenschappelijke belangen gelden voor beide partijen. Verenigbare belangen zijn belangen die niet overeenkomen maar waaraan beide partijen zonder problemen tegemoet komen. Conflicterende belangen zijn belangen die niet overeenkomen en waarvoor geen oplossing gevonden kan worden die aan beider belangen tegemoet komt.

Ad 3: Creëer meer mogelijkheden

Door te zoeken naar oplossingen die tegemoetkomen aan de belangen van beide partijen werken partijen samen en nemen ze elkaar serieus, hetgeen een positieve invloed heeft op de relatie. Op deze wijze worden waarschijnlijk meer mogelijke oplossingen gegenereerd dan wanneer iedere partij in zijn eigen straatje blijft denken.

Ad 4: Kom resultaten overeen op basis van objectieve norm

Door objectieve criteria te gebruiken wanneer partijen er niet uitkomen, wordt voorkomen dat partijen te snel overgaan op positioneel onderhandelen. Bovendien komen partijen op grond van rationele overwegingen tot een oplossing en hebben zo achteraf niet het gevoel dat ze er bekaaid af zijn gekomen.

3.2.5 Is er een beste onderhandelingsstijl in complexe situaties?

In een complexe onderhandeling (en de onderhandelingen in een gebiedsontwikkeling zijn in meer of minder mate complex van aard) zal vrijwel zeker altijd een combinatie van beide stijlen voorkomen c.q. moeten voorkomen. Met alleen een positionele onderhandelingsstrategie is de kans dat partijen geen overeenstemming bereiken in een complex vraagstuk of voor beide partijen profijtelijke opties over het hoofd zien, te groot. In een complexe situatie is het onwaarschijnlijk dat er geen conflicterende belangen zijn en er één objectieve (set van) norm(en) wordt gevonden waaraan alle gegenereerde opties in zijn geheel naar tevredenheid van beide partijen kunnen worden getoetst. Nadat diverse opties op basis van de belangen zijn gegenereerd en waar mogelijk objectief zijn getoetst zal veelal door positioneel onderhandelen overeenstemming moeten worden bereikt. Over het algemeen wordt aangenomen dat op de lange termijn de probleemoplossende aspecten van de onderhandeling het meest lonend zijn. Succesvol onderhandelen blijft echter een combinatie van (positionele) stevigheid en probleemoplossingsgerichtheid. In zijn algemeenheid gaat het bij complexe onderhandelingen om het combineren van positioneel vasthouden en hard zijn met probleemoplossende flexibiliteit en vriendelijkheid.

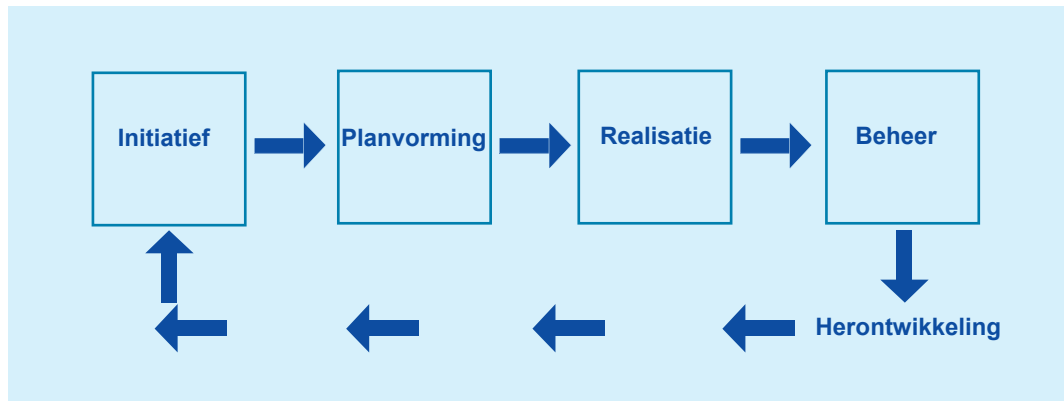
ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

3.3 Fasering gebiedsontwikkeling

In een gebiedsontwikkeling worden vier fasen onderscheiden (Van het Verlaet; 2003):

1. Initiatieffase
2. Planvormingsfase
3. Realisatiefase
4. Beheerfase

Figuur 3: Fasen in gebiedsontwikkeling



In iedere fase van het gebiedsontwikkelingsproces vinden onderhandelingen plaats tussen de private ontwikkelende partijen en de gemeente.

De initiatieffase is de fase waarin het initiatief wordt geboren om tot een gebiedsontwikkeling over te gaan. Dit eerste initiatief kan zowel van private als van publieke partijen komen. In deze fase wordt de ambitie van de gebiedsontwikkeling vastgesteld en wordt de uitkomst van de onderhandelingen en de startpositie van de partijen ten opzichte van elkaar in een intentieovereenkomst vastgelegd.

De onderhandelingen hebben veelal een probleemoplossend (beter “idee” genererend) karakter gegeven het feit dat uit de bredere complexe maatschappelijke beleidsmatige en bestuurlijke context en inhoudelijke aspecten van de gebiedsontwikkeling een gezamenlijke gedragen ambitie moet worden bepaald. De intensiteit van de onderhandelingen loopt gedurende deze fase op van een start met het samen “relatief vrij” verkennen van probleem en mogelijkheden naar het formuleren van een gezamenlijke gedragen ambitie waarin de eigen positie voor zover mogelijk geoptimaliseerd is.

De planvormingsfase, ook wel onderhandelingsfase genoemd (Santing 2006), start nadat de gezamenlijke ambitie is vastgesteld en loopt door tot aan de start van de daadwerkelijke realisatie. In deze fase moet een op alle aspecten geïntegreerd (ruimtelijke- & marktqualiteit, middelen en samenwerking) door partijen gedragen plan uitonderhandeld worden. Dit is een belangrijke fase, omdat deze in hoge mate de kaders voor de volgende fasen, zowel privaats- als publiekrechtelijk, vastlegt.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bn* gunstig; groter dan nul: *-tieve* *getallen* **ef · fec · tief** *bn, bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

De uitkomst van de onderhandelingen wordt veelal halverwege de planvormingsfase vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst en deze fase wordt afgesloten door het afsluiten van een realisatieovereenkomst waarmee partijen een definitief “akkoord” geven aan de ontwikkeling. De onderhandelingen zijn in deze fase het meest intensief en borduren in eerste instantie voort op het probleemoplossend karakter van de initiatieffase. De intensiteit wordt veroorzaakt door de complexiteit van de opgave; alle aspecten moeten geïntegreerd worden in een plan dat zo goed mogelijk tegemoet komt aan de eigen belangen, terwijl tegelijkertijd de relatie met de ander partij op orde gehouden moet worden. Naarmate de mogelijke oplossingen concreter worden, wordt ook duidelijk in welke mate de oplossingen aansluiten bij de gemeenschappelijke belangen, tegemoetkomen aan verenigbare belangen en er tegengestelde conflicterende belangen overblijven. Over deze laatste belangen volgen veelal stevige en intensieve positionele onderhandelingen om zo definitief tot overeenstemming te geraken. Voortgang in deze onderhandelingen is essentieel. Een bepaalde doorlooptijd is noodzakelijk om oplossingen te vinden die de complexiteit van de opgave recht doen. Anderzijds is het niet eenvoudig om het enthousiasme voor een ontwikkeling lang vast te houden en schuilt het gevaar dat de omstandigheden van de gebiedsontwikkeling veranderen waardoor de belangen verschuiven of de gegenereerde opties niet meer voldoen.

In de realisatiefase wordt het uitwerkte plan daadwerkelijk gerealiseerd door de partijen die daar afspraken over maakten. Dit is niet alleen een kwestie van uitvoeren. Tijdens de uitvoering ontstaan vaak problemen die (soms acuut) verholpen moeten worden en waarover vaak kleinere, meer positioneel van karakter (binnen de kaders van de planvormingsfase) zijnde, onderhandelingen gevoerd worden. Gebiedsontwikkelingen nemen jaren in beslag en in die doorlooptijd veranderen de omstandigheden. In de realisatiefase komt het voor dat een gerezen probleem niet binnen de kaders van de planvormingsfase kan worden opgelost. Als deze situatie zich voordoet zijn probleemoplossende onderhandelingen noodzakelijk en wordt feitelijk een stukje van de planvormingsfase opnieuw gedaan op basis van de laatste inzichten.

De beheerfase volgt na de realisatie van het gebied. Bij beheer wordt onderscheid gemaakt tussen het beheer van de gerealiseerde openbare ruimte en gebouwen. In het kader van deze scriptie is met name de openbare ruimte van belang. De laatste onderhandelingen tussen gemeente en ontwikkelende partijen vinden plaats bij de overdracht van het openbaar gebied. De uitkomst van deze onderhandelingen wordt vastgelegd in een “procesverbaal” van de overdracht van het openbaar gebied. Gegeven het feit dat deze onderhandelingen aan het eind van het proces plaatsvinden en het aantal te genereren opties nog maar zeer beperkt is (de openbare ruimte is aangelegd) hebben deze onderhandelingen veelal een positioneel maar beperkt intensief karakter.

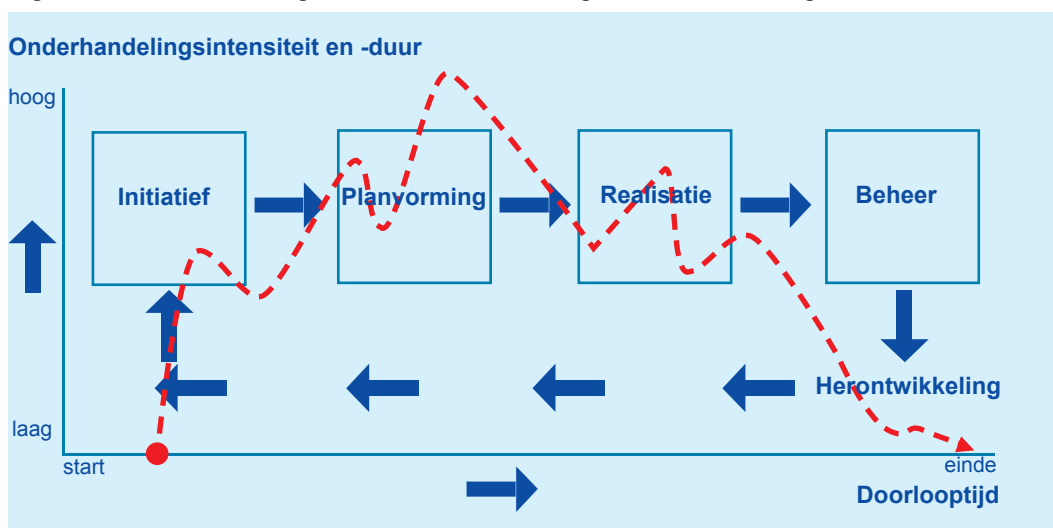
ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Een belangrijke kanttekening bij het bovenstaande is dat de fases afzonderlijk van elkaar beschreven zijn als ware gebiedsontwikkeling een rationeel sequentieel proces. In de praktijk is deze scheiding niet zo scherp, zijn er overlappen in fases en worden fases na een terugslag opnieuw doorlopen. Een voorbeeld hiervan is dat in de praktijk het veelvuldig voorkomt dat een particulier voordat hij een positie inneemt in een gebiedsontwikkeling al informeel afstemt met de gemeente over de publieke wensen en voornemens met dit gebied. Tevens kunnen de onderhandelingen qua duur en intensiteit sterk beïnvloed worden door onverwachte gebeurtenissen. Gebiedsontwikkeling wordt ook wel gezien als sturen van een proces dat op de rand van chaos en orde balanceert. Een voorbeeld hiervan is dat in de praktijk kan voorkomen dat een net behaald onderhandelingsresultaat achterhaald blijkt door zich wijzigende omstandigheden. De huidige kredietcrisis is hier een actueel voorbeeld van.

In iedere fase van het gebiedsontwikkelingsproces vinden derhalve onderhandelingen plaats tussen de private ontwikkelende partijen en de gemeente maar de intensiteit en duur hiervan verschillen per fase; deze fases worden niet lineair doorlopen maar bereiken tijdens de planvormingsfase, daarom ook wel onderhandelingsfase genoemd, een piek (zie figuur 4.).

De grootste problemen doen zich in de praktijk voor in de planvormingsfase (Santing, 2006). Dit is de fase waarin zowel inhoudelijk, procesmatig als relationeel de onderhandelingen een piek bereiken en de doorlooptijd gegeven deze complexiteit aanzienlijk is. In deze lange doorlooptijd schuilt het risico dat aannames die voorafgaand aan de start van de onderhandelingen gedaan zijn, achterhaald worden met als gevolg dat de onderhandelingen opnieuw gevoerd moeten worden.

Figuur 4: Onderhandelingsintensiteit en -duur in gebiedsontwikkeling



ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · plooi · te · ren [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

3.4 Conclusie

In een gebiedsontwikkeling is onderhandelen een methode om inhoud en proces aan elkaar te verbinden. Onderhandelingen in gebiedsontwikkelingen zijn in meer of mindere mate complex. In een gebiedsontwikkeling wordt zowel positioneel (win/verlies) als probleemoplossend (win/win) onderhandeld. Uit de literatuur blijkt dat er geen ultieme succesvolle strategie is en dat in een gebiedsontwikkeling onderhandelen een situationeel bepaalde combinatie van (positionele) stevigheid en probleemoplossingsgerichtheid is. In zijn algemeenheid zijn onderhandelingen in een gebiedsontwikkeling veelal eerst probleemoplossend/verkenkend en vervolgens steeds meer positioneel van aard. In een gebiedsontwikkeling worden vier fasen onderscheiden (Van het Verlaat; 2003). Uit het onderzoek blijkt dat de intensiteit per fase verschilt maar een piek bereikt tijdens de planvormingsfase c.q. onderhandelingsfase. Deze intensiteit wordt nog verder versterkt als de uitgangspunten (streefwaarde, weerstandspunt en alternatieven) van partijen ver uit elkaar liggen waardoor er een grote onderhandelingsruimte bestaat. Gevolg hiervan is een lange doorlooptijd van de onderhandelingen die gepaard gaan met een hoog afbreukrisico.

Het beleidsmatige doel van de grexwet is om door de inhoud, spelregels, positie en verwachtingen van partijen in de onderhandelingen te reguleren, de doorlooptijd te verkorten en intensiteit van de onderhandelingsfase te beperken. Het vervolg van dit literatuuronderzoek richt zich op de vraag of dit in theorie ook daadwerkelijk het geval zal zijn.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve* *getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

De invloed van het gewijzigde wettelijk kader

hoofdstuk 4

“Goede mensen hebben geen wetten nodig om te weten waar hun verantwoordelijkheid ligt en slechte vinden wel een achterpoortje.”

Plato
Grieks filosoof (427 v.C. - 347 v.C.)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de impact van de gewijzigde Wro op het handelen in de onderhandelingsfase van zowel gemeenten als marktpartijen in beeld worden gebracht. Dit gebeurt door het verschil in werking op de onderhandelingsfase van het oude wettelijk kader en het huidige wettelijk kader in kaart te brengen. Tot slot zal de invloed van het nieuwe kader op de doorlooptijd van de onderhandelingsfase worden bepaald.

Bij een particuliere grondexploitatie kwam onder de oude WRO het kostenverhaal en de gemeentelijke regie op ruimtelijke en financieel vlak, tot stand via het bestemmingsplan, de vrijwillige privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. De kostenverhaalinstrumenten bij particuliere grondexploitatie bleken in de praktijk onvoldoende voor gemeenten om de publieke kosten bij de ontwikkeling van bouwlocaties volledig te verhalen en publieke regie te voeren. Vaak werd een deel van de kosten die een gemeente maakte, betaald uit de algemene middelen. Onder de nieuwe Wro komt het kostenverhaal en de regie tot stand via het bestemmingsplan in combinatie met de in de grexwet opgenomen instrumenten; het exploitatieplan of (al dan niet van het exploitatieplan afgeleide) privaatrechtelijke overeenkomsten. De grexwet is geen zelfstandige wet maar een aparte afdeling binnen de Wro.

In de volgende twee paragrafen wordt eerst beknopt ingegaan op de (on)mogelijkheden die bestemmingsplan, exploitatieverordening en baatbelasting gemeenten in de onderhandelingsfase boden en de kansen die de grexwet biedt. De hierin opgenomen vergelijking tussen WRO en Wro is deels gebaseerd op de Masterproof in het kader van de Master of Real Estate opleiding van M. Boelama (2007) met als titel "De grondexploitatiewet; de risico's en invloed op marktpartijen". In de laatste paragraaf wordt de invloed van het gewijzigde kader op de onderhandelingsfase bepaald.

4.2 Kostenverhaal en regie onder de oude WRO

Inleiding

Bij een particuliere grondexploitatie kwam voor 1 juli 2008 het kostenverhaal en de gemeentelijke regie tot stand via het bestemmingsplan, de vrijwillige privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. Onder de WRO was een gemeente niet verplicht tot het stellen van locatie-eisen en het verhalen van publieke kosten. Indien de gewenste ontwikkeling niet paste binnen het ruimtelijk kader van het bestemmingsplan is een gemeente wel verplicht het bestemmingsplan aan te passen. De drie instrumenten worden hieronder beschreven en de knelpunten in de werking op zich en de afstemming tussen de instrumenten, gesignaleerd.

Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in een bepaald plangebied mag gebeuren. Het bestemmingsplan is bindend: het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf.

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Bestemmingsplannen bevatten niet alleen regels over het grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook regels over maximale hoogte en breedte van bouwwerken. Een bestemmingsplan kent drie onderdelen:

1. Een toelichting.

Hierin zijn de kenmerken van het plangebied vastgelegd. Daarnaast worden de beleidskaders van het rijk, de provincie of gemeente welke relevant zijn voor het plangebied in de toelichting opgenomen. De toelichting is er vooral om de bedoeling van het plan te verduidelijken.

2. Een plankaart.

Dit is een kaart met kadastrale ondergrond waarop de verschillende (sub)bestemmingen welke voor het plangebied van toepassing zijn visueel worden weergegeven.

3. De voorschriften.

In de voorschriften wordt het gebruik geregeld welke voor de afzonderlijke bestemmingen mogelijk is. Daarnaast wordt opgenomen of er gebouwd mag worden binnen de bestemming en onder welke voorwaarden.

Zowel de plankaart als de voorschriften maken deel uit van het juridische kader van het bestemmingsplan. De toelichting is meer van ondersteunende aard. De voorschriften in het bestemmingsplan dienen echter “ruimtelijk relevant” te zijn. In gebiedsontwikkeling relevante aspecten als fasering, woningbouwcategorieën, kostenverhaal, e.d. kunnen niet in een bestemmingsplan worden vastgelegd.

Exploitatieovereenkomst

Een exploitatieovereenkomst is gebaseerd op een exploitatieverordening die zijn grondslag vond in artikel 42 WRO. De gemeente stelde verplicht een exploitatieverordening vast, waarin de voorwaarden (o.a. kostenverhaal, kwaliteitseisen openbare ruimte maar bijvoorbeeld geen woningbouwcategorieën) werden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking wilde verlenen aan de exploitatie van gronden. Een gemeente kon een private partij niet verplichten om een exploitatieovereenkomst te sluiten. In meerdere arresten werd duidelijk dat een exploitatieovereenkomst inhoudelijk moest passen binnen het kader van de eigen exploitatieverordening. Verder moesten de procedurevereisten van de verordening worden nageleefd. De Hoge Raad (HR) heeft in de arresten van de gemeenten Nunspeet (HR 2003), Bergh (HR 2002) en Uden (HR 1996) de werking en de uitleg van exploitatieovereenkomsten verder beperkt en verduidelijkt. De belangrijkste verduidelijking was dat in 2003 de HR concludeerde dat sprake is van een gesloten systeem van kostenverhaal. Dit betekent dat de gemeente alleen kosten kan verhalen via gronduitgifte, de vrijwillig afgesloten exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening en de baatbelasting uit de Gemeentewet. Consequentie hiervan was dat de gemeente de te verhalen kostensoorten in hun exploitatieverordening zo ruim en vaag mogelijk formuleerde waardoor ontwikkelende partijen met succes juridisch weer een deel konden aanvechten.

ver · snel · len -*snelde*, *b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet*; *o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de*; *v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de*; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de*; *v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*ekspluatteere(n)*] -*teerde*, *b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn*, *bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn*, *bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Een langdurig inhoudelijk en procedureel onderhandelingsproces was het gevolg (Terpstra en Santing 2007). Als vuistregel gold dat zo'n 85% van de publieke kosten middels een exploitatieovereenkomst verhaald kon worden.

Baatbelasting

Als er niet op vrijwillige basis een exploitatieovereenkomst werd afgesloten maar een gemeente de verandering van het ruimtegebruik wel wilde faciliteren kon een gemeente de baatbelasting als kostenverhaal en regie-instrument inzetten. De baatbelasting wordt door veel gemeenten gezien als juridisch complexe, zeer arbeidsintensieve en vertragende remedie voor kostenverhaal en kent zijn grondslag in artikel 222 van de Gemeentewet. Door het heffen van baatbelasting kunnen (slechts) fysieke voorzieningen (riolering, verlichting, bestrating e.d.) van openbaar nut worden verhaald. Niet mogelijk om te verhalen met baatbelasting zijn bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, kosten van het opstellen van het bestemmingsplan, vereveningsbijdragen en fondsbijdragen. Als vuistregel gold dat zo'n 60% van de publieke kosten middels baatbelasting verhaald kan worden. Via de exploitatieovereenkomst konden dus meer kosten worden verhaald dan via de baatbelasting. Verder schrijft de wet verplicht voor dat alle gebate eigenaren aangeslagen worden waardoor ook zittende eigenaren verplicht een heffing opgelegd krijgen. Veel gemeenten zien dit als een zeer ongewenst bijeffect van het heffen van baatbelasting.

Ondanks de praktische bezwaren werd het belang van de baatbelasting steeds groter door de veranderende rol van de overheid in het grondbeleid, die van actief naar meer faciliterend is verschoven en de baatbelasting het enig publiekrechtelijke afdwingbare middel tot kostenverhaal was. In de praktijk bleek dat het merendeel van de private exploitanten bereid is een exploitatieovereenkomst met de gemeente af te sluiten, simpelweg omdat ze het belang inzien van een goede relatie met de gemeente. De baatbelasting werd dan ook slechts als 'stok achter de deur' ingezet. Omdat private partijen de (on)mogelijkheden van de baatbelasting goed kenden, hadden zij een zeer sterke onderhandelingspositie bij de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst.

Knelpunten

De regelgeving in de WRO stamde uit de tijd dat gemeenten een actief grondbeleid voerden en de kosten verhaalden en regie uitoefenden bij de uitgifte van bouwrijpe grond aan marktpartijen. De besproken instrumenten kenden vanwege dit achterhaalde uitgangspunt forse knelpunten. De reeds geconstateerde knelpunten van de exploitatieverordening en baatbelasting zijn:

Exploitatieverordening:

1. Niet publiekrechtelijk afdingbaar (free-riders)
2. Onduidelijkheid over verhaalbaarheid kosten
 - a. Beperking tot alleen in exploitatie verordening opgenomen kostensoorten
 - b. Onduidelijkheid welke kostensoorten opgenomen mogen zijn

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

- c. Onduidelijkheid hoe deze kosten berekend mogen worden
- 3. Beperkte inhoudelijk werking: Gat tussen bestemmingsplan en exploitatieverordening
- 4. Langdurig inhoudelijk en procedureel onderhandelingsproces

Baatbelasting:

- 1. Slechts fysieke voorzieningen (riolering, verlichting, bestrating e.d.) van openbaar nut worden verhaald
- 2. Zittende eigenaren verplicht aangeslagen
- 3. Juridisch zeer complex en foutgevoelig
- 4. Kosten- en batenverhouding ongunstig
- 5. Beperkte inhoudelijk werking: Gat tussen bestemmingsplan en baatbelasting
- 6. Aanzienlijke doorlooptijd tussen initiatief en uiteindelijke heffing

Deelconclusie

In het oude wettelijk kader zaten op het gebied van kostenverhaal en kwalitatieve eisen onduidelijkheden, ongewenste vrijheden en gaten die voor een strategisch handelende marktpartij opening boden in de onderhandelingen. De positie van de gemeente was inhoudelijk onduidelijk en qua positie niet florissant. Grondeigenaren die geen exploitatieovereenkomst willen sluiten (free-riders) dragen vanwege het niet optimaal werkende systeem van kostenverhaal uiteindelijk minder of helemaal niet mee aan de grondexploitatiekosten en konden de kwalitatieve eisen van een gemeente (deels) negeren.

4.3 Kostenverhaal en regie onder de Wro

Inleiding

De Wro beoogt gemeenten een op de gewijzigde verhoudingen op de grondmarkt toegesneden instrumentarium te bieden voor het verhaal van kosten en het voeren van publieke regie door het kunnen stellen van locatie-eisen. Bij een particuliere grondexploitatie komt per 1 juli 2008 het kostenverhaal en de gemeentelijke regie tot stand via het bestemmingsplan in combinatie met de vrijwillige privaatrechtelijke overeenkomst of een mede op het exploitatieplan gebaseerde bindende bouwvergunning en betalingsplicht.

Het in de Wro opgenomen systeem van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke instrumenten is generiek. Gemeenten hebben geen vrijheid om in bepaalde gebieden wel kosten te verhalen en in andere gebieden niet. Gemeenten zijn privaatrechtelijk of publiekrechtelijk verplicht om tot kostenverhaal over te gaan (een absoluut gebod) waarbij niet is vastgelegd in welke mate (relatieve vrijheid) de verhaalplicht geldt. Indien de eigenaar niet tot overeenstemming komt met de gemeente via een private overeenkomst, volgt het publiekrechtelijke spoor van toetsing van de ingediende bouwaanvraag aan de voorwaarden uit het exploitatieplan en het versturen van een acceptgiro tezamen met de verleende bouwvergunning.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

In de grexwet blijft het privaatrechtelijke spoor voorop staan. Indien voordat het exploitatieplan vastgesteld wordt, een overeenkomst gesloten wordt, geldt bovendien nog eens de contractsvrijheid van partijen. Als een privaatrechtelijke overeenkomst na vaststellen van een exploitatieplan gesloten wordt, is deze vrijheid fors beperkt. In de wet is een wettelijke basis opgenomen voor het aangaan van exploitatieovereenkomsten. Het publiekrechtelijk instrument dat wordt geïntroduceerd fungeert als geloofwaardige publieke stok achter de deur. Indien er privaatrechtelijk voor of na vaststellen van het exploitatieplan geen overeenstemming tussen partijen tot stand komt, vindt het kostenverhaal plaats via het publiekrechtelijke spoor van de bouwvergunning. De wet gaat er vanuit dat via het privaatrechtelijke spoor het meeste kostenverhaal plaatsvindt. De verwachting is dat het kostenverhaal via de bouwvergunning in de plaats zal treden van de baatbelasting.

Bestemmingsplan

De positie van het bestemmingsplan als centraal ruimtelijk kader is door wijzigingen in de Wro versterkt. Zo is bijvoorbeeld, de verplichting in de wet opgenomen voor gemeenten om voor het hele grondgebied een bestemmingsplan vast te stellen en is in de wet de verplichting opgenomen om elke 10 jaar het bestemmingsplan te herzien. Voor gebiedsontwikkelingen is het van belang dat onder de Wro in het bestemmingsplan wel een differentiatie in de woningbouwcategorieën kan worden vastgelegd en de doorlooptijd van het vaststellen van een bestemmingsplan is verkort.

Exploitatieplan & kostenverhaal

Het exploitatieplan is een openbaar document en bevat het toetsingskader voor het kostenverhaal, de binnen- en bovenplanse verevening en eisen en regels voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen, de fasering, het programma en de openbare ruimte. Verplichte onderdelen van het exploitatieplan zijn verder een kaart van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet. Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien totdat het plan is gerealiseerd. Tegen elke herziening staat beroep open bij de bestuursrechter. Belanghebbenden kunnen op dezelfde wijze als bij een bestemmingsplan hun zienswijze indienen bij het ontwerp en beroep instellen bij een vastgesteld exploitatieplan. Gemeenten moeten een exploitatieplan vaststellen voor hun exploitatiegebieden. De exploitatiegebieden vallen samen met of zijn een deel van een bestemmingsplangebied. Met het exploitatieplan wordt een nieuwe rechtsfiguur geïntroduceerd. Indien de gemeenten reeds op minnelijke wijze (via het privaatrecht) tot overeenstemming zijn gekomen met de exploitanten (vaak grondeigenaren) vervalt deze verplichting. Dit houdt in dat op het moment dat een bestemmingsplan in procedure wordt gebracht en het kostenverhaal en locatie-eisen voor de gemeente via een anterieure overeenkomst is verzekerd, er geen verplichting meer is een exploitatieplan mee in procedure te brengen en vast te stellen. Het kostenverhaal is beperkt tot de verdien capaciteit van het plangebied. Het moment van betalen van de exploitatiebijdrage is gekoppeld aan het verkrijgen van de bouwvergunning. De gemeente is verplicht een bouwvergunning

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

te weigeren als het niet voldoet aan het exploitatieplan. Ook kan de bouwvergunning worden ingetrokken als de bijdrage voor het kostenverhaal niet wordt betaald.

Locatie-eisen

In de nieuwe Grondexploitatiewet worden niet alleen kostenverhaalaspecten geregeld maar wordt ook voorzien in het stellen van locatie-eisen. Het gaat hier om eisen die niet in een bestemmingsplan geregeld kunnen worden, zoals eisen aan het bouwrijp maken, aan de inrichting van de openbare ruimte, aan de nutsvoorzieningen en de beoogde fasering. Deze eisen worden vastgelegd in een exploitatieplan. Eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën en planfasering zijn limitatief opgenomen in de wet. De volgende drie categorieën kunnen in het bestemmingsplan worden opgenomen: particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw in de huur- of koopsector. Alle niet specifiek benoemde woningbouwbestemmingen kunnen vrije sector woningen worden (huur of koop). Er kan hierdoor dus geen verdere differentiatie in de vrije sector worden aangegeven. De opname van deze categorieën in het bestemmings- en exploitatieplan is een stevige basis voor onteigening. Onteigenen op basis van deze plannen biedt daarmee een solide grond. Per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zouden in de toekomst de woningbouwcategorieën uitgebreid kunnen worden met bijvoorbeeld senioren- of starterswoningen. Verder kunnen gemeenten in de locatie-eisen de planfasering opnemen waaraan marktpartijen zich moeten conformeren. Op het moment dat marktpartijen dat niet doen door óf geen bouwvergunning aan te vragen óf door niet te starten, is dit ook een reden voor gemeenten om over te gaan tot onteigening.

Verevening

Naast het kostenverhaal wordt in het wetsvoorstel ook de verevening geregeld. Bij verevening mogen alleen kosten worden verhaald; baatafoming is niet toegestaan. Verevening geldt zowel binnen- als bovenplans, kan zowel in het privaatrechtelijke als publiekrechtelijke spoor plaatsvinden en de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn in het publiekrechtelijke spoor expliciet van toepassing en werken regulerend in het privaatrechtelijke spoor (middels de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Deelconclusie

Met de Wro en de daarin opgenomen grexwet is door de wetgever een grote stap gezet in de versterking en verduidelijking van de gemeentelijke regiefunctie bij de uitvoering van particuliere ruimtelijke plannen. Het privaatrechtelijke kostenverhaal krijgt na invoering een duidelijke wettelijke basis. Verder is het afdwingbare publiekrechtelijke kostenverhaal met als basis het exploitatieplan en de kostensoortenlijst een verbetering ten opzichte van de oude situatie, waarbij de baatbelasting als zeer complex wordt ervaren en een hoog afbreukrisico heeft. De free-rider problematiek lijkt hiermee opgelost. Ook de mogelijkheden van gemeenten tot het stellen van locatie-eisen en verevening in een exploitatieplan versterken en verduidelijken de gemeentelijke regiefunctie.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Door goede afstemming tussen de instrumenten in de Wro (en daarin opgenomen grexwet) is het gat tussen het publieke bestemmingsplan en private (en indien noodzakelijk ook publieke) regie & kostenverhaal gedicht.

4.4 Invloed op de onderhandelingsfase

Uit het bovenstaande blijkt dat het wettelijk kader van de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling, aanzienlijk gewijzigd is. Onder de oude WRO werden door het gebrekkig functioneren van de beschikbare instrumenten, de eerste rondes in de onderhandelingsfase door partijen gebruikt om te bepalen over welke zaken onderhandeld zou gaan worden om vervolgens te bepalen hoe de waarde (in brede zin, van woningbouwprogramma tot hoogte van kosten) daarvan bepaald zou worden voordat tot de werkelijke onderhandelingen overgegaan werd. In onderhandelingstermen verliep het proces minder efficiënt maar intensief doordat per gebiedsontwikkeling de spelregels tussen partijen bepaald werden (waarbij dit proces op basis van tussen partijen opgedane ervaringen meer of minder snel doorlopen kon worden).

Bovendien ontlokte bovenstaande wetenschap onder de oude WRO van beide partijen strategisch gedrag uit. Gemeenten zetten zeer hoog, bovenwettelijk, in op alle aspecten in de wetenschap dat maar een klein deel privaat of publiekrechtelijk afdwingbaar zou zijn en hoog inzetten de grootste kans bood dat er iets uit de onderhandelingen zou komen boven de afdwingbare norm. Marktpartijen redeneerden tegelijkertijd op een zelfde manier en zetten met verwijzing naar de geringe afdwingbaarheid (“nihil”) en een beroep op de publieke verantwoordelijkheid van een gemeente, zeer laag in. Omdat de openingsbiedingen ver uit elkaar lagen was een langdurig intensief spel van “loven en bieden” noodzakelijk om tot overeenstemming te komen, hetgeen het onderhandelingsproces verlengde en de kans groter maakte dat de weerstandpunten van partijen elkaar niet overlapte waardoor er überhaupt geen overeenstemming bereikt zou kunnen worden.

Een derde consequentie van het gebrekkig functioneren van de beschikbare instrumenten onder de oude WRO is dat kans dat de verwachtingen (over de financiële, economische en ruimtelijke haalbaarheid) waarmee een ontwikkelaar een positie verworven had in een potentiële gebiedsontwikkeling, gelijk zouden zijn aan de gemeentelijke visie gering was. Ook dit verlengde het onderhandelingsproces.

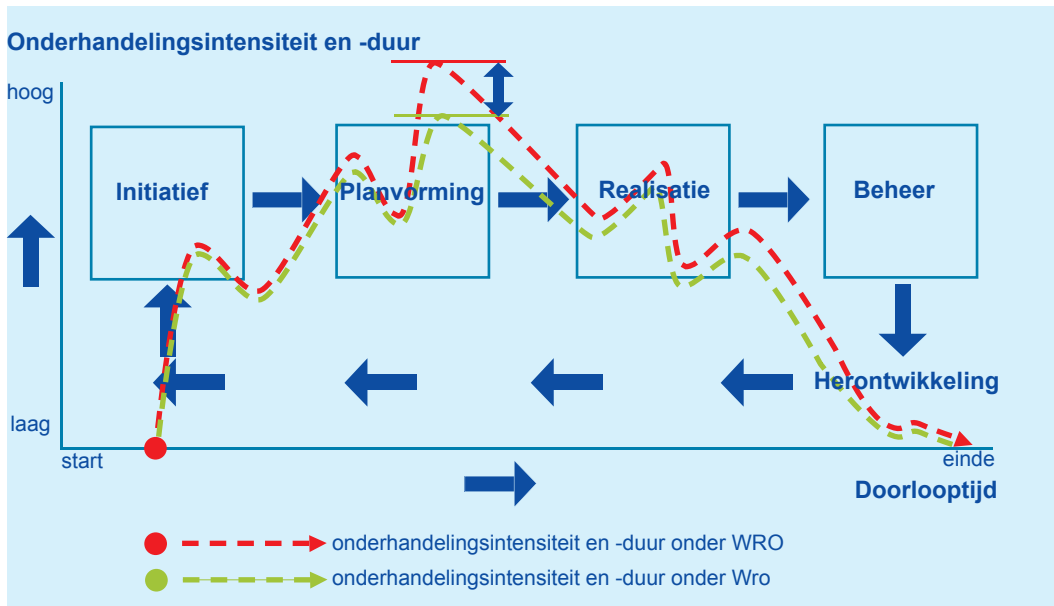
Tijdens een langdurig intensief onderhandelingsproces neemt de kans op het verstoord raken van de relatie tijdens het onderhandelingsproces toe en wordt de kans op het mislukken van onderhandelingen vergroot. In de Wro is duidelijk verankerd waarover onderhandeld zal gaan worden (kostenverhaal, locatie-eisen en verevening) en hoe die zaken bepaald dienen

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*ekspluatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve* getallen **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

te worden; het kostenverhaal op het exploitatieplan, de locatie-eisen op het woonbeleid & het beleid qua openbare ruimte en de binnenplanse verevening op de exploitatieopzet & de bovenplanse verevening op de structuurvisie. Doordat private overeenkomsten met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) deels openbaar zijn en een door de gemeenteraad vastgesteld exploitatieplan bij de wet openbaar is, zullen ook de door een gemeente gehanteerde uitgangspunten en parameters in de loop der jaren snel publieke kennis worden. Ook deze onderwerpen hoeven dan geen punt van uitgebreide onderhandeling meer te zijn. De grexwet biedt daarmee in theorie partijen die ervoor openstaan de kans om het klassieke tijdrovende en minder inspirerende positionele verdelende onderhandelingspel tijdens de planvormingsfase bij gebiedsontwikkelingen te beperken qua doorlooptijd. De beschikbare energie zouden partijen gericht kunnen steken in meer waarde toevoegende elementen of het optimaliseren (win-win situaties) van een gebiedsontwikkeling.

In iedere fase van het gebiedsontwikkelingsproces blijven onderhandelingen plaatsvinden tussen de private ontwikkelende partijen en de gemeente maar de intensiteit en duur hiervan blijft per fase verschillen en is niet lineair van aard. De bereikte piek in de onderhandelingsfase kan in theorie lager zijn als partijen de grexwet naar zijn mogelijkheden gebruiken.

Figuur 5: Theoretisch verschil in onderhandelingsintensiteit en -duur tussen WRO en Wro



ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · plooi · te · ren [ekspluatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

4.5 Conclusie

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de grexwet zich met name richt op de onderhandelingsfase en de inhoud, spelregels, positie en verwachtingen van partijen in de onderhandelingen reguleert. De grondexploitatiewet heeft dankzij de duidelijke structuur, de private en publieke verankering en de limitatieve kostensoortenlijst veel in zich om effectief te functioneren. Deze wet zal invloed hebben op de onderhandelingsfase.

Uit de literatuur wordt afgeleid dat gemeenten meer kosten zullen kunnen verhalen dan voorheen, makkelijker binnen- en bovenplans kunnen vereven en diverse eisen kunnen stellen mede door de nu wettelijk verankerde publieke afdwingbaarheid. De positie van een gemeente wordt hierdoor qua machtspositie versterkt en inhoudelijk sterk verduidelijkt.

Doordat de kaders (de inhoud, spelregels, positie en verwachtingen van partijen) voor de te voeren onderhandelingen duidelijker zijn, liggen onder de nieuwe wet de uitgangspunten van de onderhandelingen (het eerste bod, het weerstandspunt, de verwachte uitkomst, het streefpunt en de inschatting van de andere partij) dichter bij elkaar waardoor de onderhandelingsruimte kleiner is en sneller overeenstemming bereikt kan worden. Een versnelling van de onderhandelingsfase tussen marktpartijen en gemeenten zou op basis van de bestudeerde literatuur de uitkomst van de wet moeten zijn.

Reflectie op de onderzoeksvragen

Op basis van het in hoofdstuk 3 en 4 uitgevoerde literatuuronderzoek zouden de onderzoeksvragen II, II en IV, die respectievelijk luiden:

- I. Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt?
- II. Wordt de machtspositie van de gemeente versterkt?
- III. Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?

positief beantwoord worden.

Of dit op basis van een literatuurstudie onderbouwde geformuleerde antwoord op de onderzoeksvragen hetzelfde zou luiden als dit empirisch wordt getoetst, zal door de analyse van een viertal casestudies, het houden van gestructureerde interviews met deskundigen en het spiegelen van de bevindingen op een gebiedsontwikkeling die nu in de onderhandelingsfase verkeert, worden getoetst.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bn* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Casestudies (geheim)

hoofdstuk 5

“Het leven is niets dan een experiment. Hoe meer je experimenteert, hoe beter.”

Ralph Waldo Emerson
Amerikaans dichter en filosoof (1803 - 1882)

5.1 Inleiding

De 1^e toetsing van de probleemstelling vindt plaats door de analyse van een viertal casussen. Op het moment van de uitvoering van dit onderzoek zijn er nog geen waarnemingen voorhanden om de probleemstelling en onderzoeksvragen empirisch te toetsen. Om toch onderbouwd een oordeel te kunnen vormen over de probleemstelling en onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk een viertal casestudies geanalyseerd met behulp van een gedachte-experiment (R.A. Sörensen, Thought Experiments, 1992). Een gedachte-experiment is een experiment dat niet uitgevoerd wordt in de realiteit, maar in gedachten. In dit onderzoek wordt een gedachte-experiment gebruikt om de in het theoretische kader beredeneerde invloed op het onderhandelingsproces van de invoering van de grexwet, kracht bij te zetten. Een gedachte-experiment heeft niet dezelfde dwingendheid als een werkelijk experiment. Het heeft immers geen uitkomst met een feitelijk verifieerbare conclusie. Wel biedt het procédé de mogelijkheid tot creatief, origineel en verduidelijkend denkwerk. Centraal in dit gedachte-experiment staat de perspectiefverandering. In dit hoofdstuk wordt het tijdsperspectief terug naar de start van de onderhandelingen verplaatst en wordt beredeneerd of het in werkelijkheid doorlopen onderhandelingsproces in de betreffende gebiedsontwikkeling anders (sneller) zou zijn gelopen indien de onderhandelingsfase onder het regime van de nieuwe grexwet zou zijn gestart en voltooid (*ceteris paribus*).

De analyse van de vier casussen start met een korte beschrijving van de gebiedsontwikkeling waarna het in werkelijkheid bereikte onderhandelingsproces (en -resultaat) beoordeeld wordt waarbij specifiek het oordeel van de partijen van de gerealiseerde doorlooptijd wordt vastgesteld. Vervolgens wordt de nieuwe grexwet retrospectief toegepast op de casus waarbij gericht onderzocht wordt in de betreffende casus of:

- de inhoudelijke positie van de gemeente duidelijker zou zijn geweest door de invoering van de grexwet;
- de machtspositie van de gemeente versterkt zou zijn geweest door de invoering van de grexwet;
- de grexwet een versnelling in de onderhandelingsfase zou hebben veroorzaakt.

De analyse van de inhoudelijke positie van een gemeente is beperkt tot de drie hoofdelementen van de grexwet:

1. Het kostenverhaal.
Hierbij is de aandacht met name gericht op het al dan niet verhalen van ambtelijke kosten;
2. De binnen- en bovenplans verevening;
3. De te stellen locatie-eisen.
Deze zijn beperkt tot het programma, de eisen aan bouw- en woonrijp maken, de beeldkwaliteit en de fasering.

Bij de selectie van de te bestuderen casussen zijn de volgende selectiecriteria onderscheiden:

1. Het stadium van het gebiedsontwikkelingsproces;

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*ekspluatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

2. De ouderdom van het (potentiële) onderhandelingsresultaat;
3. Het gevoerde grondbeleid;
4. Beschikbaarheid van informatie en personen;
5. De onderlinge verscheidenheid van de casussen qua complexiteit.

Op basis de eerste drie criteria en openbare informatie is een longlist van facilitaire gebiedsontwikkelingen gemaakt waarvan onderhandelingsresultaat niet te lang geleden bereikt is. Vervolgens is de bereidheid tot medewerking van de betrokken partijen gepeild en zijn de toen resterende casussen op onderlinge verscheidenheid getoetst. Zo ontstond een shortlist van zes casussen waarover informatie verzameld is. Bij nadere bestudering bleken twee casussen erg vergelijkbaar met elkaar en bleek in een andere casus de stagnatie in de onderhandeling een relationele oorzaak te hebben.

Op basis van het voorgaande is gekomen tot een selectie van de volgende vier casussen om nader te analyseren:

1. Herontwikkeling TNO terrein te Delft;
2. Herontwikkeling Vestia Dorp te Zoetermeer;
3. Herontwikkeling TU Noord terrein te Delft;
4. Ontwikkeling Boerhavelaan te Zoetermeer.

Bij de analyse van de casuïstiek moet aangetekend worden dat kort in Delft voor de zomer 2008 is bepaald door de gemeenteraad dat bestemmingsplanwijzigingen in het TU-TNO gebied alleen mogelijk zijn nadat een Milieueffectrapportage (MER) voor het gebied doorlopen is. Naar verwachting veroorzaakt dit forse vertraging in de beoogde ontwikkelingen.

Omdat de vier beschreven casussen nog lopende gebiedsontwikkelingen betreffen waar de onderhandelingen gedeeltelijk nog gevoerd moeten worden en aan de geïnterviewde personen vertrouwelijkheid is toegezegd zijn deze geheim verklaard.

5.2 Herontwikkeling TNO terrein

“Het verschil tussen een cowboy en een (reddende) engel”

Inleiding

Op het TNO terrein aan de Schoemakerstraat in Delft staat het hoofdkantoor van TNO en waren meerdere onderdelen van TNO gevestigd. Door de verhuizing van een groot aantal onderdelen van TNO naar Eindhoven is het grootste deel van het terrein vrijgekomen voor herontwikkeling. Het hoofdkantoor van TNO blijft gehandhaafd en initieel zou TNO een deel van het nieuwe bedrijventerrein afnemen. TNO heeft het terrein in 2001 verkocht aan Cheops. Cheops heeft in 2002 na moeizame lange onderhandelingen een (exploitatie)overeenkomst gesloten met de gemeente.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Een exploitatieovereenkomst waarvan de voorwaarden goeddeels gedictieerd zijn door de ontwikkelaar. De overeenkomst was gebaseerd op een programma van 25% woningbouw (330 woningen) en 75% bedrijventerrein/onderwijs/nieuwbouw TNO (in totaal 76.000 m² bruto vloeroppervlak (bvo)). Doordat medio 2005 bekend werd dat ook TNO automotive, het laatste bedrijfs onderdeel van TNO op dit terrein, naar Eindhoven zou vertrekken werd de mogelijkheid geschapen om de op deze locatie onpraktische combinatie van functies met bijbehorende ongewenste verkeersontsluiting te veranderen. Gegeven het nijpend tekort aan nieuwbouwwoningen in Delft ontstond met instemming van beide partijen, het idee om het hele terrein te herontwikkelen met woningen. De bedrijfsopstallen van TNO zijn gesloopt, de 1^e fase (woontoren en kinderdagverblijf) is op dit moment in aanbouw, het bestemmingsplan voor de 2^e fase kan pas goedgekeurd worden nadat de MER procedure is doorlopen.

Tabel 2: Kenmerken gebiedsontwikkeling TNO terrein

Kenmerk	Waarde
1 Huidige gebruik/bestemming:	Kantoor/bedrijventerrein
2 Eigendom en ontwikkelrechten	
a Voor ontwikkeling:	TNO
b Tijdens ontwikkeling:	Cheops, vervolgens AM Wonen en Staedion
c Na ontwikkeling:	Staedion, eigenaren koopwoningen
3 Toekomstige programma/bestemming:	Kantoor, Wonen (1200 woningen) en een kinderdagverblijf
4 Planning (her) ontwikkeling:	Start planvorming 2001 Oplevering Deelplan 1: 2010 Oplevering Deelplan 2: 20xx
5 Typering gebiedsontwikkeling	
a Complexiteit:	Laag, geen versnipperd eigendom
b Saldo exploitatieplan:	Positief exploitatieplan

Analyse onderhandelingsfase

De oorspronkelijke onderhandelingen over de te sluiten exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en Cheops zijn moeizaam en traag verlopen. Cheops heeft zich op het standpunt gesteld dat de voorgestane gebiedsontwikkeling 100% in het belang van Delft zou zijn (door de herhuisvesting van TNO als strategisch Delfts bedrijf, de inzet op bedrijven en (onderwijs)instellingen passend in het Delft kennisstad profiel). Over het programma waren partijen het inderdaad snel eens. De openbare ruimte zou conform de eisen van de gemeente worden aangelegd. De beoogde fasering is niet vastgelegd in de overeenkomst. In de gesloten overeenkomst is geen sprake van kostenverhaal (op een bijdrage van € 25.000,- aan de kosten van de ruimtelijke procedure na), is geen bijdrage opgenomen aan ontsluiting van het terrein en er is geen (buitenplanse) verevening opgenomen. Wel opgenomen is dat de gemeente aan de rand van het terrein de grond mocht

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [ekspluatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

kopen (gewaardeerd op “verkeersdoeleinden”) om een regionaal fietspad onder de A13 aan te leggen (waar ook de te herontwikkelen TNO locatie van profiteert) en eventueel in de toekomst een tramlijn te realiseren. Het kostenverhaal in brede zin is uitgebreid onderwerp van onderhandeling geweest met de ontwikkelaar maar die heeft zich op het standpunt gesteld dat de gemeente hem niet geloofwaardig kon dwingen hier concessies in te doen, gegeven het feit dat het programma conform de belangen van de gemeente waren. De te maken ambtelijke en uitvoeringskosten worden door de gemeente uit de algemene middelen gedekt. Het voorstel van het College van B&W hiertoe is zonder discussie in de gemeenteraad goedgekeurd.

Gedachte-experiment

Onder de nieuwe grexwet zou de gemeente bij eenzelfde opstelling van de ontwikkelaar gekozen hebben voor het tragere publieke spoor om het kostenverhaal zeker te stellen. De crux is echter of Cheops zich op een zelfde manier zou hebben opgesteld in de wetenschap dat de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk zou hebben kunnen afdwingen (gegeven het positieve exploitatieplan). Gegeven het geringe aandeel van deze kosten in de totale grondexploitatie zou Cheops in deze gewijzigde omstandigheid niet gekozen hebben voor eenzelfde opstelling waardoor de onderhandelingen constructiever en voortvarender anterior hadden kunnen worden.

Nadat het idee ontstaan was om 100% woningen te ontwikkelen (initieel 900 stuks) moest er opnieuw onderhandeld worden. De gesprekken liepen moeizaam omdat Cheops bij voorkeur alleen de bestaande voor hen gunstige overeenkomst, wilde amenderen. De verwachting bij de gemeente was dat de onderhandelingen met Cheops wederom zeer lang in beslag zouden gaan nemen en het de vraag was of overeenstemming bereikt zou kunnen worden. Cheops heeft tijdens de gesprekken een koper gezocht en gevonden voor de locatie. Per 1 augustus 2008 is de locatie verkocht aan de watertuinen CV met als vennoten AM Wonen en Staedion. Deze ontwikkelcombinatie heeft het door de gemeente opgevoerde uitgangspunt dat de nieuwe grexwet het kader voor deze onderhandelingen zou moeten vormen, geaccepteerd. Consequentie van dit uitgangspunt was dat de onderhandelingen in een stroomversnelling kwamen en de insteek van partijen was om waar nodig te optimaliseren. Een aanzienlijke verhoging van het aantal te ontwikkelen woningen (van 900 naar 1200) was daarvan het gevolg. Op hoofdlijnen is nu in relatief korte termijn overeenstemming bereikt over:

1. De locatie-eisen:
 - a. Het aangepaste programma (vergroot naar 1200 woningen);
 - b. De fasering (als onderdeel van de locatie-eisen);
 - c. De beeldkwaliteit (als onderdeel van de locatie-eisen);
2. Het kostenverhaal (zowel ambtelijke kosten als de verkeersontsluiting) uitgedrukt in een bedrag per woning met een absoluut minimum.

ver · snel · len -*snelde*, *b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet*; *o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de*; *v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de*; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de*; *v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] -*teerde*, *b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn*, *bn* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn*, *bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

In het akkoord op hoofdlijnen is geen bovenwijkse verevening of een bijdrage aan de Ruimtelijke structuur opgenomen. De oude afspraak over de openbare ruimte is herbevestigd. E.e.a. zal in een anterieure overeenkomst worden vastgelegd die in december 2008 feestelijk getekend zal worden. Waar de gemeente zich voorzien van nieuwe wapens, had ingesteld op een nieuw duel met een cowboy, daalde er onverwachts een engel uit de hemel neer.

Deelconclusie casus

De machtspositie van de gemeente tijdens de 1^e onderhandelingsronde zou in deze casus duidelijk versterkt zijn geweest. De gemeente had geloofwaardig met het publiekrechtelijke spoor kunnen dreigen (gegeven het positieve exploitatieplan en het feit dat er maar een onderhandelingspartner c.q. eigenaar van de grond was) indien de ontwikkelaar de inhoudelijk verduidelijkte positie van de gemeente zou hebben genegeerd. In deze niet echt complexe gebiedsontwikkeling zou de 1^e onderhandelingsronde in een heel ander perspectief zijn gevoerd en naar verwachting sneller en constructiever en in de anterieure fase zijn afgerond.

De vanuit een duidelijke en versterkte gemeentelijke positie gevoerde 2^e onderhandelingsronde is een voorbeeld van de snelheid, die partijen die willen met hulp van de instrumenten uit de grexwet in een positieve relatief eenvoudige gebiedsontwikkeling, kunnen ontwikkelen. Partijen hebben hun energie gestoken in een gezamenlijke visie en een gezamenlijk optimalisatieproces. De grexwet heeft duidelijk een positief effect gehad op de doorlooptijd van de onderhandelingsfase.

5.3 Herontwikkeling Vestia Dorp

“Onbekend maakt onbemind”

Inleiding

Vestia Zoetermeer heeft in 2003 het initiatief genomen met de planvorming over voor sloop, nieuwbouw & renovatie van haar verouderde woningbezit in de oude dorpskern in Zoetermeer. Ook de gemeente Zoetermeer heeft door een scholenschuif (sloop en nieuwbouw) ruimte vrijgespeeld om nieuwe woningen te kunnen realiseren, heeft van een zwembad een multifunctionele accommodatie gemaakt en heeft een hoofdontsluitingsweg opgeknapt. Vestia en de gemeente hebben in deze gebiedsontwikkeling geen formeel samenwerkingsverband. In deze analyse wordt alleen ingegaan op de concrete plannen van Vestia (na oplevering van deze fasen zullen nieuwe plannen gemaakt worden). De uiteindelijke plannen kan Vestia op eigen grond maar niet binnen het vigerende bestemmingsplan realiseren. Het bestemmingsplan is de ontwerpfase en op dit moment bevindt deellocatie 1 zich in de realisatiefase. De herontwikkeling is vertraagd. Oorzaken hiervan zijn: de lange onderhandelingen tussen gemeente en Vestia, protesten van een zittende bewoners en vertraging bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Voor beide partijen is het de 1^e keer dat ze op deze

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

wijze (gemeente in de faciliterende rol) samenwerken.

Tabel 3: Kenmerken gebiedsontwikkeling Vestia Dorp

Kenmerk	Waarde
1 Huidige gebruik/bestemming:	Wonen (179 sociale huurwoningen)
2 Eigendom en ontwikkelrechten	
a Voor ontwikkeling:	Vestia
b Tijdens ontwikkeling:	Ceres
c Na ontwikkeling:	Vestia, eigenaren koopwoningen
3 Toekomstige programma/bestemming:	Wonen (212 woningen, sociale huur 75%)
4 Planning (her) ontwikkeling:	Start planvorming 2003 Oplevering Deelplan 1: 2009 Oplevering Deelplan 2: 2010 Oplevering Deelplan 3: 2011 Oplevering Deelplan 4: 2012
5 Typering gebiedsontwikkeling	
a Complexiteit:	Laag, geen versnipperd eigendom
b Saldo exploitatieplan:	Negatief exploitatieplan (hoge inbreng waarde)

Analyse onderhandelingsfase

De onderhandelingen over de te sluiten exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer zijn zeer moeizaam en traag verlopen. Als beide partijen achteraf gezien wisten wat voor moeizame onderhandelingen het zouden worden, zouden ze beide van het project afgezien hebben. Voor beide partijen een zeer onwenselijk situatie, die gedurende een periode een stempel op de relatie heeft gedrukt. Gegeven de onderlinge afhankelijkheid was het ondenkbaar dat de gemeente baatbelasting zou heffen of Vestia zou weigeren om een exploitatieovereenkomst te sluiten. Gezamenlijke besluitvorming is altijd het uitgangspunt gebleven. Inhoudelijk konden de verschillen in verwachtingen en financiële uitgangspunten niet groter zijn geweest. Partijen zijn relatief slecht voorbereid het onderhandelingstraject, dat in eerste instantie ook niet eens als zodanig werd onderkend, ingegaan. Discussiepunten in de onderhandeling over de te sluiten exploitatieovereenkomst waren:

1. Het verhalen van gemeentelijke kosten voor aanpassingen in de openbare ruimte (aansluiting wegen, verplaatsen bushalte, ondergrondse vuilcontainers, nieuwe waterberging, etc.);
2. Het verhalen van ambtelijke kosten (communicatie, projectmanagement).

De uitkomst is uiteindelijk dat een deel van bovenstaande kosten middels de exploitatieovereenkomst wordt verhaald en dat de gemeente minimaal eenzelfde bedrag uit de algemene middelen in deze ontwikkeling stopt. Het voorstel van B&W hiertoe is zonder problemen in de gemeenteraad goedgekeurd. De overeenkomst bevat een vergoeding van € 100.000 van Vestia aan de gemeente, de omzet van de bouwexploitatie zou bij 100% verkoop zo'n € 45 mln. bedragen.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Terugkijkend is er meer dan een jaar lang onderhandeld over een bedrag dat 0,4% van de bouwomzet bedroeg.

Geen discussie in de onderhandelingen waren:

1. Verevening; is geen onderwerp van gesprek geweest.
2. Locatie-eisen:
 - a. De fasering: is geen onderwerp van gesprek geweest;
 - b. De woningbouwprogrammering: de gemeente heeft de beoogde verdichting van Vestia ongewijzigd overgenomen;
 - c. De overige openbare ruimte: de gemeente ontwerpt en legt aan conform haar eigen beleid op rekening van Vestia. De betaling van deze activiteiten geschiedt separaat van de exploitatieovereenkomst. De gemeente beheert de openbare ruimte na oplevering.

Gedachte-experiment

Ook onder de nieuwe grexwet zouden partijen gegeven de onderlinge relatie, het ook niet hebben laten aankomen op het publieke spoor. Partijen zouden echter wel beide separaat of gezamenlijk een inschatting hebben gemaakt van het exploitatieplan. Of deze exploitatie neutraal uitkomt is in grote mate afhankelijk van de inbrengwaarde van het bestaande vastgoed. Als deze sociale woningbouw tegen de vrije verkoopwaarde wordt ingebracht is de exploitatie verlieslatend. Worden deze verouderde woningen tegen de boekwaarde of de relatief lage bedrijfswaarde ingebracht dan is de exploitatie sluitend, rekeninghoudend met 100% verhaal van publieke kosten. Het onderhandelingsresultaat en -proces met betrekking tot de inrichting en aanleg van de overige openbare ruimte (conform eisen gemeente) en het programma (conform het voorstel van Vestia) zouden onder de grexwet gelijk zijn. Interessant is het feit dat het opstellen van een exploitatieplan partijen dwingt om de fasering expliciet te maken. Het is aannemelijk dat deze in een vorm ook in de te sluiten overeenkomst zou zijn vastgelegd. De onderhandelingen over de discussiepunten waren echter geheel anders gelopen. De kostensoortenlijst had zijn sturende werking gedaan. In de exploitatieopzet van beide partijen zouden de plankosten geraamd zijn en de kosten van het aanpassen van het openbaar gebied integraal zijn meegenomen. De vraag of deze kosten thuishoren in de overeenkomst zou alleen bevestigend beantwoord kunnen worden onder de Wro. De onderhandelingen op dit punt zouden zeker niet zo emotioneel beladen zijn geweest en inhoudelijk over de grotere financiële vraagstukken (hoeveel is deze ontwikkeling ons als partijen waard en hoe kunnen we dat optimaliseren en wie kan wat dragen?) zijn gegaan in plaats van langdurig positioneel onderhandelen over de kosten van details in de toekomstige uitvoering. Kern van de onderhandeling zou de inbrengwaarde van het vastgoed zijn geweest in de grondexploitatie. Als deze inbreng conform de grexwet zou geschieden, laat het exploitatieplan een tekort zien en zou de gemeente voor de keus komen te staan om subsidie te verlenen en/of af te zien van 100% kostenverhaal of Vestia een extra bijdrage te vragen uit de Vastgoed/bouwexploitatie of beleggingsexploitatie.

Een keuze waarvoor de gemeente zich in werkelijkheid niet voor gesteld werd. De grexwet maakt de werkelijke kosten van de gewenste ontwikkeling inzichtelijk voor betrokken partijen. In deze casus zou de manier van samenwerken, gemeente in een facilitaire rol bij aanvang van de gebiedsontwikkeling, even onbekend zijn geweest maar door sturende werking van de grexwet in de onderhandelingen had deze manier van samenwerken minder onbemind geweest.

Deelconclusie casus

De machtspositie van de gemeente zou in deze eenvoudige casus met een contractpartner (tevens eigenaar) voor de gehele ontwikkeling formeel versterkt zijn maar dat had materieel geen invloed gehad door de goede relatie tussen partijen waardoor de gemeente het publiekrechtelijke spoor nooit ingeslagen zou zijn. Gezamenlijke besluitvorming is altijd het uitgangspunt gebleven, daar had de grexwet geen invloed op. Verduidelijkt was de inhoudelijke positie van de gemeente juist wel waardoor naar verwachting de onderhandeling in een betere sfeer en veel sneller inhoudelijk hadden kunnen worden afgerond. Met hierbij de kanttekening dat de herontwikkeling in deze casus volgens de spelregels van de grexwet een tekort laat zien waardoor de gemeente zich voor de vraag gesteld ziet staan of zij middelen voor deze gebiedsontwikkeling over heeft of in de anterieure fase Vestia (als initiatiefnemer) om een extra vergoeding vraagt. De snelheid waarmee die vraag zou zijn beantwoord zou de snelheid van de onderhandelingen dicteren. De casus Vestia dorp geeft een indicatie dat de grexwet in een ontwikkeling met een beperkt aantal eigenaren ondanks een exploitatietekort een beperkte versnelling kan veroorzaken doordat voor partijen de hamvraag of en wat zij voor deze ontwikkeling over hebben relatief snel op tafel ligt.

5.4 Herontwikkeling TU-Noord

“Zachte heelmeeesters maken stinkende wonden”

Inleiding

In TU Noord vindt de komende jaren een transformatie plaats van een universiteitsgebied met voornamelijk onderwijsfuncties naar een (binnen) stadsrand met diverse functies met de nadruk op wonen. De Technische Universiteit Delft (TUD) verlaat dit gebied en verkoopt haar panden en gronden aan diverse ontwikkelaars. De gemeente voert hier faciliterend grondbeleid maar legt tegelijkertijd een warmtenet aan in dit gebied en voert een groot aantal infrastructurele aanpassingen door, die deels deze transformatie faciliteren (realisatie tram en een verbetering van de weginfrastructuur met gunstige effecten op de verkeersdoorstroming, luchtkwaliteit en geluidsniveaus). De gebiedsvisie geeft op hoofdlijnen de volgende ruimtelijke ontwikkelingen aan:

ver · snel · len -*snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] -*teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

1. Realisatie van een internationaal studentencampus door Duwo bestaande uit: studentenwoningen, horeca, het hoofdkantoor van Duwo, congresfaciliteiten en hotel;
2. Ontwikkeling “Technicon”: een combinatie van Museum, kantoorruimte voor startende ondernemers en kantoor/onderwijsfunctie van de TUD;
3. Herontwikkeling van oude TU gebouwen en gronden (verbouw en sloop) tot woningen (grondgebonden en gestapeld).

NB: recent is door de tijdelijk huisvesting van de faculteit bouwkunde in het oude hoofdgebouw van de TUD de herontwikkeling jaren uitgesteld.

Tabel 4: Kenmerken gebiedsontwikkeling TU Noord

Kenmerk	Waarde
1 Huidige gebruik/bestemming:	Onderwijs en kantoor
2 Eigendom en ontwikkelrechten	
a Voor ontwikkeling:	TUD
b Tijdens ontwikkeling:	Duwo, Fortis, Proper Stok, Blauwhoed Eurowoningen, TUD
c Na ontwikkeling:	TUD Duwo, TUD, eigenaren koopwoningen
3 Toekomstige programma/bestemming:	Ondewijs, kantoor, museum, woningen, horeca, congresfaciliteiten en hotel
4 Planning (her) ontwikkeling:	Start planvorming 2002 Oplevering Deelplan 1: 2012 Oplevering Deelplan 2: 20xx
5 Typering gebiedsontwikkeling	
a Complexiteit:	Hoog (versnipperd ontwikkelrechten in de tijd, onderlinge afhankelijkheid)
b Saldo exploitatieplan:	Positief exploitatieplan

Analyse onderhandelingsfase

De gemeente heeft in overleg met de andere partijen in de gebiedsontwikkeling een ruimtelijke visie opgesteld. Over de visie en het gezamenlijk programma op hoofdlijnen is overeenstemming. De visie is als onderlegger gebruikt voor opstellen van een bestemmingsplan (er was geen geldig bestemmingsplan) wat een aantal ontwikkelingen een directe bouwtitel geeft. Hierdoor kan (een deel van) het internationale studentencampus door Duwo gerealiseerd kan worden. Andere plannen dienen nog uitgewerkt te worden.

Het is partijen niet gelukt om na lange discussies het eens te worden over de financiële uitgangspunten van een exploitatie- of samenwerkingsovereenkomst. Ondanks het feit dat de grondexploitatie positief is doordat braakliggende grond en verouderde opstallen in een hogere dichtheid en met hoogwaardigere functies herontwikkeld worden.

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Er is geen privaatrechtelijk kader en derhalve is niets vastgelegd over planning, kostenverhaal of verevening tussen plandelen. De gemeente heeft de partijen niet kunnen overtuigen van het nut van het ook privaatrechtelijk vastleggen van de afspraken. Doorzettingsmacht op dit vlak had zij evenmin. De naar verwachting moeizame onderhandelingen zijn naar de toekomst verschoven. Ook op essentiële onderwerpen zoals bijvoorbeeld de noodzakelijk gedeelde (ondergrondse) parkeeroplossing. Wel heeft de gemeente tezamen met het bestemmingsplan een beeldkwaliteitsplan voor de gebouwde omgeving vastgesteld en recent een voor de Openbare Ruimte. Deze zijn nog niet onderschreven door de ontwikkelaars.

Actueel zijn de onderhandelingen over het realiseren van de internationale studentencampus. De parkeeroplossing was in de ruimtelijke visie gevonden in een gezamenlijk te benutten (ondergrondse) parkeeroplossing. Doordat er privaatrechtelijk niets formeel is vastgelegd zou de ontwikkelaar van de campus de ondergrondse parkeeroplossing (gedeeltelijk) moeten realiseren. Aanleg van een deel van de voorziening is met het oog op de exploitatie en het twee keer veroorzaken van overlast, niet wenselijk. In het geheel risicodragend voorfinancieren is voor de ontwikkelaar zonder zekerheden van de andere partijen, onbespreekbaar. De gesprekken verkeren in een impasse.

Gedachte-experiment

De huidige contractuele situatie is voor geen der partijen bevredigend. De gemeente heeft geen zekerheid of zij de kosten van de aanpassingen van de infrastructuur die zij maakt (deels) kan verhalen op de komende ontwikkelingen en of de gewenste gebiedsontwikkeling gerealiseerd zal gaan worden of niet. Ook de ontwikkelende partijen lopen door het ontbreken van een privaatrechtelijk kader risico. In Delft is nu een discussie ontbrand of alle ontbrekende opstallen van de TUD in TU Noord en een stuk openbaar gebied op de gemeentelijk monumentenlijst geplaatst zouden moeten worden. Indien de gemeenteraad daartoe beslist zal dit de ontwikkelingsmogelijkheden van partijen zeer beperken zonder dat zij terug kunnen vallen op bindende afspraken.

De nieuwe wet dwingt tot het maken van afspraken. Onder de nieuwe wet is het bijna ondenkbaar dat de gemeente zou instemmen met het afzien of in de tijd vooruitschuiven van afspraken over kostenverhaal, locatie-eisen en planning. Of het maken van afspraken gegeven de hoeveelheid van actoren met uiteenlopende meningen, in het anterieure spoor zou zijn gelukt is onzeker. De hier aan ten grondslag liggende onderhandelingen zouden intensief, complex en langdurig zijn. Of dit ten opzichte van het bereikte onderhandelingsresultaat een versnelling zou betekenen is niet op voorhand zeker. Er is nu echter gekozen om gaande weg per casus deze onderhandeling te voeren, hetgeen niet efficiënter of effectiever is en de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling onzekerder maakt. De discussie over de pijnpunten die in alle hevigheid weer gevoerd moet gaan worden is op de lange baan geschoven.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Een voorbeeld van een de duidelijkheid die de grexwet verschaft aan partijen zou het vraagstuk van het kostenverhaal c.q. het binnenplans verevenen kunnen zijn indien partijen dit aan aanpakken door het integrale ruimtelijk plan te onderbouwen met een exploitatieplan (al dan niet opgesteld door een neutrale derde). Dit zou een natuurlijke basis zijn om privaatrechtelijk afspraken te maken tussen partijen of bij het niet bereiken van overeenstemming met alle partijen, een exploitatieplan vast te stellen bij een te voeren projectprocedure of integraal nieuw bestemmingsplan.

Deelconclusie casus

De machtspositie van de gemeente zou in deze relatief complexe casus formeel versterkt zijn. De gemeente had gegeven het met een positief sluitend exploitatieplan geloofwaardig met het publiekrechtelijke spoor kunnen dreigen. Verduidelijkt was de inhoudelijke positie van de gemeente ook maar of deze verduidelijking en versterking in deze casus tot een versnelling van de complexe onderhandelingen was gekomen is onzeker. Gegeven het verschil in tijdshorizon en zekerheid van de verschillende ontwikkelingen is het onwaarschijnlijk dat met alle ontwikkelende partijen anterieur overeenstemming zou zijn bereikt. De gemeente zou derhalve tijdens de te voeren ruimtelijke procedures ook een of meer exploitatieplannen vast moeten stellen. Ogenschijnlijk leidt dit niet op voorhand tot een duidelijk waarneembare versnelling maar wel tot een proces dat; vele tijdrovende positionele deelonderhandelingen en deelaspecten zou voorkomt, een realistische (neutrale) toetsteen in de onderhandeling introduceert en meer zekerheid biedt voor het daadwerkelijk tot stand komen van de gebiedsontwikkeling. De grexwet zou in deze complexe casus met zijn versnipperde ontwikkelingsrechten maar met een positief exploitatieplan tot een beperkte versnelling (sneller dan onder de WRO maar niet in absolute zin snel) in de onderhandelingen hebben geleid. Verder blijkt uit de casus dat ook private partijen hun voordeel kunnen doen met vroegtijdige privaatrechtelijk afspraken die de gemeente bindt.

5.5 Herontwikkeling Boerhavelaan en omgeving

“Gewapende vrede”

Inleiding

IBM hield gedurende 30 jaar kantoor in Zoetermeer aan de Boerhavelaan. Een strategische locatie nabij de afslag van de snelweg en op 50 meter afstand van een halte van de NS en de light rail. Op deze locatie staat een groot kantoorgebouw maar er is fysiek en in het bestemmingsplan ruimte om het aantal vierkante meters kantoor ruwweg te verdubbelen (onbenutte bestemmingsplanruimte). Deze ruimte wordt gebruikt als tuin en als parkeerterrein. In 2001 kondigde IBM aan de vestiging in Zoetermeer te verplaatsen naar Amsterdam en Almere.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

IBM heeft de locatie aan de gemeente te koop aangeboden. De gemeente heeft daar om financieel-economische redenen vanaf gezien. In 2003 heeft Breevast de locatie verworven. Breevast bezat al een groot kantorencomplex naast de IBM locatie. Nadat Breevast de oude IBM locatie had gekocht, hebben de ontwikkelende eigenaren van de tussen het IBM terrein en de snelweg gelegen vastgoed zich bij de gemeente gemeld en aangegeven dat zij ook tot herontwikkeling van hun verouderde vastgoed (een kantoor en een hotel/ congres/short-stay centrum) willen overgaan.

Tabel 5: Kenmerken gebiedsontwikkeling Boerhavelaan en omgeving

Kenmerk	Waarde
1 Huidige gebruik/bestemming:	Kantoor, hotel
2 Eigendom en ontwikkelrechten	
a Voor ontwikkeling:	IBM en particulier
b Tijdens ontwikkeling:	Breevast
c Na ontwikkeling:	Breevast en eigenaren koopwoningen
3 Toekomstige programma/bestemming:	Breevast locatie: kantoor (150.000 m2 BVO), woningen (500), ondergeschikte winkels en horeca (25.000 m2)
4 Planning (her) ontwikkeling:	Breevast locatie: <ul style="list-style-type: none"> • verwerving locatie 2003 • intentieovereenkomst 2006 • samenwerkingsovereenkomst 2006 • gezamenlijke ontwikkelingsvisie 2008 • start bouw 20xx? Overige locaties onbekend
5 Typering gebiedsontwikkeling	
a Complexiteit:	Hoog (versnipperd eigendom, relatie moeizaam, markt moeilijk en maatschappelijke weerstand)
b Saldo exploitatieplan:	Negatief exploitatieplan (hoge inbreng waarde)

Analyse onderhandelingsfase

De ontwikkelaars hebben zich vanaf het moment van aankoop op het standpunt gesteld dat zij de voorwaarden voor de ontwikkeling dicteerde in de gesprekken met de gemeente. De gemeente kon kiezen uit toezien hoe de onbenutte bestemmingsplanruimte werd opgevuld of het ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardiger plan met meer ontwikkelingsmogelijkheden waarbij ook de andere locaties werden betrokken. Gegeven de politieke wens om het economisch profiel van de gemeente Zoetermeer op te waarderen en de gebrekkige juridische positie van de gemeente, heeft de gemeente (zonder veel huiswerk te doen) ingestemd met het onderzoek van een hoogwaardiger maar intensiever plan en het bewandelen van het private spoor.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

De ontwikkelaars maakten in het vervolg kenbaar dat het verhalen van publieke kosten geen uitgangspunt zou zijn, het verhalen van ambtelijke kosten vloeken in de kerk was en verevening buiten het eigen plangebied en het opnemen van een bindende fasering onbespreekbaar zouden zijn. Na langdurige, intensieve en veelal niet in opperbste sfeer verlopende onderhandelingen is voor de Breevast locaties een samenwerkingsovereenkomst gesloten in 2006 en is in 2008 op basis van die samenwerkingsovereenkomst een gezamenlijke ontwikkelingsvisie vastgesteld. Een eigenaar heeft aangegeven geen exploitatieovereenkomst met de gemeente te willen sluiten, de andere heeft aangegeven de marktontwikkelingen af te wachten. De gemeente heeft gegeven deze signalen en het verloop van de onderhandeling besloten de andere delen van de gebiedsontwikkeling vooralsnog niet te betrekken. De gewapende vrede was een feit.

Opmerkelijke constatering is dat partijen tijdens de onderhandelingen veel energie hebben gestoken in het optimaliseren van de eigen positie binnen de onderhandelingen en het aspect kostenverhaal. Partijen zitten gevangen in een zelf geconstrueerd proces, waardoor de onderhandelingen feitelijk nog steeds lopen. Dit drukt niet alleen de relatie maar heeft er ook toe geleid dat er onvoldoende aandacht bestaat voor de markt en ruimtelijke kwaliteit. Ook al ligt er nu een ontwikkelingsvisie, realisatie lijkt verder weg dan ooit. Een klant heeft zich nog nimmer gemeld in bijna 6 jaar en de vraag of dit nu de juiste plek is voor een type Zuidas ontwikkeling wordt niet meer gesteld. Ook kan het plan op veel weerstand van de aanpalende galerijflats rekenen.

Inhoudelijk is het resultaat van de onderhandelingen voor de Breevast locaties:

1. Kostenverhaal.
 - a. Het verhalen van gemeentelijke kosten voor aanpassingen in de openbare ruimte buiten het plangebied wordt nader uitgewerkt;
 - b. “Onder zwaar protest” heeft Breevast ingestemd met het verhaal van ambtelijke kosten voor deze fase (van 2006 tot 2009 of verder) tot een maximum van € 70.000. Door de langdurige onderhandelingen is een veelvoud reeds uitgegeven;
2. Verevening.

Buitenplanse verevening is niet benoemd. Binnenplan is niet relevant doordat de ontwikkelaar 100% van het (deel)plangebied in bezit heeft;
3. Locatie-eisen:
 - a. Bouw- en woonrijp maken geschiedt conform gemeentelijke eisen. Of en hoe de openbare ruimte wordt overgedragen is nog een punt van onderhandeling.
 - b. Er is geen bindende fasering opgenomen.
 - c. Er is geen bindende differentiatie in het woonprogramma opgenomen.

Gedachte-experiment

De impact van de grexwet zit in deze casus vooral in de start van het onderhandelingsproces waar de ontwikkelaars de gemeente heeft overvallen met hun stellingnamen.

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Met de instrumenten uit de grexwet achter de hand had de gemeente de gestipuleerde voorwaarden van de ontwikkelaars niet hoeven accepteren. Kostenverhaal, locatie-eisen en goed onderbouwde bovenplanse verevening hadden niet continu principieel ter discussie gestaan. De crux zit hem echter in het aanzienlijk negatieve exploitatieplan door de hoge inbrengwaarde van het bestaande vastgoed. De gemeente had in deze casus niet geloofwaardig kunnen dreigen met het publieke spoor omdat het politieke draagvlak om deze ontwikkeling veel geld te moeten investeren niet aanwezig is. Zeker niet waar de eigenaren in de vastgoed- en de beleggingsexploitatie wel rendement behalen. Zichtbare (kanen op) een hoog rendement in de vastgoed- of beleggingsexploitatie stimuleert de gemeente niet om het verlies van een grondexploitatie in haar eentje te dragen. De gemeente zou opteren voor het sluiten van een anterieure overeenkomst (om een deel van de waarde creatie uit de gebiedsontwikkeling naar de grex te geleiden) of het afzien van de integrale herontwikkeling.

De ontwikkelaars zouden vanuit financieel perspectief bij voorkeur in het publieke spoor terecht komen maar doordat zij beschikken over hetzelfde inzicht als de gemeente kiezen zij ook voor het anterieure spoor indien men tot ontwikkeling wil overgaan. Dit wordt nog versterkt doordat de buurt alle instrumenten, ook het exploitatieplan, wil gebruiken om verdere ontwikkelingen tegen te gaan.

Doordat de gemeente geen publieke stok achter de deur heeft in deze situatie, vinden de anterieure onderhandelingen die volgen niet onder de vlag van de grexwet plaats. Deze onderhandelingen hebben dezelfde kenmerken als de onderhandeling over de vrijwillige exploitatieovereenkomst onder de oude WRO. In deze casus resulteert de grexwet derhalve niet in een versnelling maar in een ouderwets onderhandelingspel, gewoon ouderwets hoog inzetten en lang positioneel onderhandelen. Inhoudelijk is er geen beletsel om alle aspecten van de grexwet privaats overeen te komen maar het is in deze casus sterk de vraag of partijen niet net als onder de oude WRO onder de nieuwe Wro na 5 jaar nog aan het onderhandelen waren over de uitgangspunten van het kostenverhaal, het programma en de fasering zoals in werkelijkheid nog steeds gebeurt.

Deelconclusie casus

De positie van de gemeente zou in deze casus formeel en inhoudelijk versterkt zijn. De gemeente had echter niet geloofwaardig met het publiekrechtelijke spoor kunnen dreigen gegeven het forse negatieve exploitatietekort, het gebrek aan draagvlak om hier in te investeren in combinatie met het gevoel dat er wel rendement behaald zou worden in de vastgoed en beleggingsexploitaties. Ook de ontwikkelaar die in deze casus zijn rendement haalt in de vastgoed en beleggingsexploitatie kiest met deze wetenschap voor het private spoor. In deze casus zou de onderhandelingsronde onder de Wro in eenzelfde perspectief en op eenzelfde wijze zijn gevoerd als onder de oude WRO is gebeurd en naar verwachting niet sneller of constructiever zijn afgerond.

ver · snel · len -*snelde*, *b* -*sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet*; *o* -*en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de*; *v* -*en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de*; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de*; *v* -*s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] -*teerde*, *b* *geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; *m* -*en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn*, *bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn*, *bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een gedachte-experiment uitgevoerd bij een viertal casussen door het tijdsperspectief zo te verplaatsen dat de gebiedsontwikkelingen aan zouden vangen onder de huidige grexwet (*ceteris paribus*). Ook al heeft een gedachte-experiment niet dezelfde dwingendheid als een werkelijk experiment, wel biedt het uitgevoerde experiment zicht op de werking van de grexwet in de onderhandelingsfase.

In de casuïstiek ervaren partijen de doorlooptijd van de onderhandelingsfase als te lang waardoor het enthousiasme voor ontwikkelingen verloren gaat en de relatie onder druk kan komen te staan. Of de ingrediënten van de grexwet, kostenverhaal, verevening en locatie-eisen aan de onderhandelingstafel besproken worden is geen punt van discussie meer. De inhoudelijke positie van de gemeente zou in deze casussen onder de grexwet duidelijker zijn geweest. Ook de machtspositie van een gemeente wordt in deze casussen duidelijk formeel versterkt door het geloofwaardig kunnen terugvallen op het publiekrechtelijke spoor indien partijen niet tot overeenstemming komen. Uit de analyse van de casuïstiek blijkt dat de kracht van dit argument beïnvloed wordt door een aantal factoren:

1. Wederzijdse afhankelijkheid in de relatie

Indien partijen van elkaar afhankelijk zijn is het onwaarschijnlijk dat de gemeente het publiekrechtelijke spoor zal inzetten tegen diezelfde partij of dat de andere partij in zijn geheel afziet van de gebiedsontwikkeling.

2. De complexiteit van een gebiedsontwikkeling

De dreiging van het publieke spoor wordt vooral minder krachtig naar mate een gebiedsontwikkeling complexer is waarbij de belemmerende factor, het over meerdere partijen verdeeld zijn van het eigendom (of de ontwikkelrechten), blijkt door de verhoogde kans op juridische procedures. Dit effect wordt nog versterkt door maatschappelijke weerstand.

3. Het saldo van het exploitatieplan

Als een exploitatieplan negatief is staat de gemeente voor de keuze of zij dit saldo wil aanvullen of niet. Indien een gemeente dit niet wenst verliest het publiekrechtelijke spoor zijn waarde en is het afdwingen van een bepaalde ontwikkeling niet meer mogelijk.

Hoe hoger de wederzijdse afhankelijkheid, hoe minder partijen zich felle conflicten kunnen veroorloven en hoe groter de noodzaak wordt tot gezamenlijke besluitvorming. Dit gegeven heeft invloed op de doorlooptijd en de wijze van onderhandelen maar wordt niet beïnvloed door de grexwet. Deze uitkomst wordt derhalve niet verder onderzocht in dit onderzoek.

De waarde van de andere twee factoren bepalen de snelheid van de onderhandelingen in de casussen. De casuïstiek geeft een indicatie dat de onderhandelingsfase afhankelijk van de situatie onder de nieuwe grexwet versneld zou zijn (TNO), afhankelijk van de opstelling van de ontwikkelaar en gemeente over het zichtbare tekort, zou kunnen versnellen (Vestia Dorp),

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

afhankelijk van de uitkomst van een moeilijke maar overzichtelijke discussie tussen gemeente en betrokkenen ontwikkelaars (TU Noord) in beperkte mate versneld zou zijn. Bij de ontwikkeling van de Boerhavelaan en omgeving die een zwaar negatieve grondexploitatie heeft die de gemeente niet wil aanzuiveren en waarbij de meerderheid van de eigenaren geen anterieure overeenkomst willen sluiten heeft de invoering van de grexwet geen effect op de snelheid van de onderhandelingen; de bestaande impasse blijft gehandhaafd.

Reflectie op onderzoeksvragen

Op basis van de in hoofdstuk 5 uitgevoerde casestudies zouden de onderzoeksvragen I, II, III en IV, die respectievelijk luiden:

- I. Duurde de onderhandelingsfase te lang?
- II. Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt?
- III. Wordt de machtspositie van de gemeente versterkt?
- IV. Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?

positief beantwoord worden en het antwoord op onderzoeksvraag V, die luidt:

- V. Geldt dit voor elke facilitaire gebiedsontwikkeling?

zou negatief beantwoord zijn. Complexiteit in een gebiedsontwikkeling met name die veroorzaakt wordt door versnipperd eigendom en het saldo van het exploitatieplan hebben bepalende invloed op de machtspositie van de gemeente en daarmee op het tempo van de onderhandelingen.

In het literatuuronderzoek was de aandacht gericht op het verdiepen van de inhoud van het onderhandelingsproces en in de gewijzigde wettelijke context. Op basis van het aldus verkregen inzicht zijn per onderzoeksvraag een of meerdere subvragen geformuleerd om de betreffende onderzoeksvraag zo precies mogelijk te kunnen beantwoorden. De sub- en onderzoeksvragen zullen in de volgende twee hoofdstukken empirisch op twee verschillende manieren getoetst worden door bestudering van casuïstiek en het houden van gestructureerde interviews.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Gestructureerde interviews

hoofdstuk 6

“Wanneer men abstraheert van maten en vormen, houdt men de structuur over.”

J. Verhoeff

6.1 Inleiding

Om gedetailleerd inzicht te krijgen op de probleemstelling is een empirisch onderzoek uitgevoerd door het houden van gestructureerde interviews. Het interview is een bewezen methode om informatie te verkrijgen over attitudes en opinies. Gegeven het tijdstip van het onderzoek ligt het voor de hand dat er gezocht wordt naar meer kwalitatieve informatie in plaats van kwantitatieve.

Verantwoording opzet en uitvoering interviews

Door het voeren van gestructureerde interviews wordt in de gesprekken systematisch informatie verzameld waarmee de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de antwoorden vergoot wordt ten opzichte van een ongestructureerde open aanpak.

In een e-mail gericht aan de respondent werd vooraf aangekondigd dat het gesprek ongeveer een uur in beslag zou nemen. In de praktijk liepen de gesprekken uit tot maximaal anderhalf uur. De gesprekken vonden of op de werkplek van de betrokkenen, in een rustig café/ restaurant of thuis plaats. De geïnterviewden ontvingen bij de bevestigingsmail vooraf ook de vragen. De interviews zijn aan de hand van de onderzoeksvragen afgenomen waarbij in eerste instantie een standpunt werd gevraagd en vervolgens werd gevraagd naar de achterliggende motivatie. In elk gesprek is de vooraf vastgelegde structuur gevolgd. Een dag na het gesprek hebben de geïnterviewden per mail een kort verslag ter verificatie gekregen. Vooraf is ook aangegeven dat de informatie uit de interviews alleen anoniem weergegeven zou worden.

De interviews zijn afgenomen bij een groep deskundigen die zowel werkzaam zijn in de publieke en private sector en bestaat uit gemeenteambtenaren, ontwikkelaars, adviseurs als vertegenwoordigers van de VNG. Er zijn uiteindelijk 8 ambtenaren, 3 ontwikkelaars als 3 adviseurs (die zowel voor markt als private partijen werken) en 2 vertegenwoordigers van de VNG geïnterviewd.

De afgenomen hoeveelheid interviews wordt voldoende geacht om het primaire doel te bereiken; inzicht krijgen in de belangrijkste argumenten en redeneringen achter de inschatting van welk effect de grexwet heeft op de doorlooptijd van de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling. Voldoende omdat bij latere interviews de respondenten niet of nauwelijks nog nieuwe argumenten naar voren brachten die in eerdere gesprekken niet ook aan de orde waren gekomen. Hoewel de geïnterviewden geen representatieve steekproef vormen, is op deze wijze een relatief compleet overzicht aan argumenten verzameld dat de verschillende professionals hanteren bij hun oordeelsvorming over de effecten van de grexwet.

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

6.2 Verslag interviews

6.2.1 Duurde de onderhandelingsfase te lang?

Vraag 1

Op de 1e interviewvraag die luidt; "verschilt de door marktpartijen en gemeente ervaren doorlooptijd van de onderhandelingsfase van een gebiedsontwikkeling onder de oude WRO van de gewenste doorlooptijd?" zijn de volgende antwoorden gegeven:

Kort antwoord	%	(n = 16)
Ja	88%	
Nee	6%	
Twijfel	6%	

Citaten

- "We voeren nu soms eindeloze onderhandelingen die voortmodderen door het gebrek aan afdwingbaarheid aan gemeentezijde (*gemeente*)."
- "Wij kiezen onze ontwikkelingen qua schaal precies zo zodat de gemeente onze projecten niet interessant vindt om eisen aan te stellen. We blijven bewust *onder* het maaiveld! (*ontwikkelaar*)."
- "Ervaring met een partij of een duidelijke gemeentelijke beleidslijn hebben positieve invloed op de doorlooptijd (*gemeente*)."
- "De grexwet biedt partijen die bereid zijn de onderhandelingen meer open te spelen, de mogelijkheid om het klassieke spel van (toren)hoog inzetten van een gemeente en het onder de zeespiegel inzetten van een marktpartij te doorbreken. Realisme aan tafel kan de norm worden (*ontwikkelaar*)."

Toelichting

De respondenten geven in grote meerderheid aan dat zij de doorlooptijd van de onderhandelingsfase als te lang ervaren. In de beantwoording is geen verschil zichtbaar naar werkring. Gemeenten refereren aan het feit dat onderhandelingen lang duurden doordat elke onderhandeling nagenoeg in de volle breedte (bepalen wat over welke onderwerpen onderhandeld moet gaan worden) als in de diepte (per onderhandelingspunt een norm / systematiek vinden) gevoerd worden en het feit dat er geen dwangmiddel voorhanden was. Marktpartijen stellen dat de oorzaak van de lange doorlooptijd ligt in onredelijke eisen van de gemeenten. Indien de voorbereidings- en financieringskosten onnodig hoog op lopen spreken ontwikkelende partijen van "lang duren".

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag wordt door bijna alle respondenten positief beantwoord. De doorlooptijd in onderhandelingen onder het oude wettelijk kader werd als onwenselijk lang ervaren.

ver · snel · len -*snelde*, *b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplvatteere(n)*] -*teerde*, *b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Vraag 2

Op de 2e interviewvraag die luidt; “Wat zijn de belangrijkste andere elementen die van invloed zijn op de doorlooptijd van de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling?” zijn de volgende antwoorden gegeven (n = 16):

1. Ervaren Tijdsdruk (8x genoemd)

De doorlooptijd van de onderhandelingsfase wordt sterk beïnvloed door het feit of één van de partijen tijdsdruk ervaart. Deze druk kan bijvoorbeeld financieel van aard zijn, oplopende rentekosten, of juridisch, aflopende opties of bijvoorbeeld dreigende overschrijding van fatale termijn bij bestemmingsplannen of de wet voorkeursrecht gemeenten (*gemeente, ontwikkelaar en adviseur*).

2. De politieke dimensie (8x genoemd)

Politieke druk (voor of tegen) heeft de meeste invloed op de rek in de standpunten van een gemeente in onderhandelingen (*gemeente, ontwikkelaar en adviseur*)!

3. Ervaring (4x genoemd)

Hebben partijen ervaring met onderhandelen of het langdurige proces van gebiedsontwikkeling waar de onderhandeling maar een beperkte fase in is (*gemeente, ontwikkelaar en adviseur*).

4. De marktsituatie (3x genoemd)

De marktvooruitzichten bepalen zeer sterk de behoefte van marktpartijen om te versnellen of te vertragen (*adviseur en ontwikkelaar*).

5. De “wil” van partijen (2x genoemd)

Zonder de wil van de partijen is er geen weg (*gemeente*)!

6. Onbekendheid met de wet (1x genoemd)

De wet werkt versnellend als er informeel (privaatrechtelijk) wordt geregeld, wat publiekrechtelijk zou kunnen (*ontwikkelaar*).

7. Imago & partnerships (1x genoemd)

Met of zonder grexwet de toekomst ligt in het samenwerken tussen private en publiek partijen. Wij zijn daar sterk op gericht en dat bepaalt ook onze inzet in onderhandelingen (*ontwikkelaar*).

8. Continuïteit (1x genoemd)

Bij een ontwikkelaar is continuïteit in de ontwikkel- en productieportefeuille ook een belangrijk aspect (*ontwikkelaar*).

9. Voorkeur private spoor (1x genoemd)

Dat is nu al zo bij ontwikkelaars en dat blijft. Ten opzicht van een publiekspoor is dat nagenoeg altijd sneller (*ontwikkelaar*).

Toelichting

De genoemde elementen spreken voor zich. Twee elementen staan met stip genoteerd dat zijn de ervaren tijdsdruk en de politieke dimensie.

Conclusie interviewvraag

Deze vraag is gesteld als nuancering aan het begin van het interview. Eerder is al aangegeven dat er vele wetten en beginselen van invloed zijn op de onderhandelingsfase van een gebiedontwikkeling. Uit de antwoorden op de vraag blijkt dat naast het formele instrument van de grexwet er meerder elementen zijn deels persoonlijk, deel situationeel van aard die van invloed zijn op de onderhandelingsfase van een gebiedsontwikkeling.

6.2.2 Wordt de inhoudelijke positie van een gemeente verduidelijkt?

Vraag 3 & 4

Op de 3e en 4e interviewvraag die luiden; “wordt de inhoudelijke positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid in de onderhandelingsfase van het gebiedsontwikkelingsproces door de invoering van de grexwet verduidelijkt?” en “welke elementen uit de nieuwe grexwet maken in welke mate de inhoudelijke positie van een gemeente in een gebiedsontwikkeling bij facilitair grondbeleid duidelijker of ondoorzichtiger?” zijn de volgende antwoorden gegeven:

Positie verduidelijkt	%	(n = 16)
Ja, verduidelijkt	100%	
Nee, onduidelijker	0%	

Tabel 6: Inventarisatie invloed per element uit de wet op inhoudelijke positie gemeente

Element uit de grexwet	Invloed op inhoudelijke positie ⁷
1 De te stellen eisen aan het programma?	Zeër duidelijk
2 De te stellen eisen aan de fasering?	Zeër duidelijk
3 De te stellen eisen aan de bouw- en woonrijpmaken?	Zeër duidelijk
4 De mogelijke verevening?	Onduidelijk
5 Het kostenverhaal o.b.v. de kostensoortenlijst?	Zeër duidelijk
6 De snelheid van het anterieure spoor?	Duidelijk
7 De plicht tot publicatie van het sluiten van anterieure overeenkomsten en de opvraagbaarheid van delen van deze overeenkomsten met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur?	Duidelijk
8 De publiekrechtelijke stok achter de deur?	Zeër duidelijk
9 Het voorkomen van free-riders?	Duidelijk
10 De transparantie van het exploitatieplan?	Duidelijk
11 De beroeps- en bezwaar mogelijkheden?	Onduidelijk

⁷ Op een schaal van: zeer duidelijk, duidelijk, neutraal, onduidelijk, zeer onduidelijk

Citaten

- “Ook het middels kostenverhaal dekken van aan het project toe te rekenen ambtelijke kosten is nu punt van onderhandeling. Dit was onder de oude wet het punt waar commerciële partijen het qua gevoel het meeste moeite mee hadden (*ontwikkelaar*).”
- “De kostensoortenlijst en het kader om locatie-eisen te stellen zijn een verduidelijking ten opzichte van de oude WRO. Of hierover onderhandelt gaat worden is geen punt van discussie meer (*gemeente*).”
- “Alleen de onbekendheid met de wet kan op korte en middellange termijn voor problemen zorgen. De opgenomen onderwerpen en instrumenten zijn glashelder! (*adviseur*).”

Toelichting

Een ontwikkelaar geeft aan dat zijn inziens de echte winst van de verduidelijking hem zit in het “open” op tafel kunnen brengen van die onderwerpen die in de grexwet expliciet benoemd (kostenverhaal, locatie-eisen, verevening) zijn. Ook dwingt de voor de grexwet noodzakelijke planmatige inzet van het exploitatieplan gemeente en marktpartijen tot het *vooraf* werkelijk doordenken van het verwachte niveau van kostenverhaal & verevening en de te stellen en te verwachte eisen aan een ontwikkeling. De betrouwbaarheid van de overheid zou hierdoor moeten toenemen!

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag is door alle respondenten positief beantwoord. De positie van een gemeente is door de invoering van de grexwet verduidelijkt.

6.2.3 Wordt de machtspositie van een gemeente versterkt?

Vraag 5 & 6

Op de 5e en 6e interviewvraag die luiden; “*wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid in de onderhandelingsfase van het gebiedsontwikkelingsproces door de invoering van de grexwet versterkt?*” en “*welke elementen uit de nieuwe grexwet versterken of verzwakken in welke mate de machtspositie van een gemeente in een gebiedsontwikkeling bij facilitair grondbeleid?*” zijn de volgende antwoorden gegeven:

Positie versterkt?	%	(n = 16)
Ja, versterkt	100%	
Nee, zwakker	0%	

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge** · bied *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont** · wik · ke · ling *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag** · na · tie *de; v -s* stilstand, stremming **ex** · ploi · te · ren [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com** · plex *bn* samengesteld, ingewikkeld **po** · si · tief *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef** · fec · tief *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Tabel 7: Inventarisatie invloed per element uit de wet op machtspositie gemeente

Element uit de grexwet	Invloed op machtspositie ⁸
1 De te stellen eisen aan het programma?	Zeer versterkt
2 De te stellen eisen aan de fasering?	Zeer versterkt
3 De te stellen eisen aan de bouw- en woonrijpmaken?	Versterkt
4 De mogelijke verevening?	Neutraal
5 Het kostenverhaal o.b.v. de kostensoortenlijst?	Zeer versterkt
6 De snelheid van het anterieure spoor?	Neutraal
7 De plicht tot publicatie van het sluiten van anterieure overeenkomsten en de opvraagbaarheid van delen van deze overeenkomsten met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur?	Verzwakt
8 De publiekrechtelijke stok achter de deur?	Zeer versterkt
9 Het voorkomen van free-riders?	Versterkt
10 De transparantie van het exploitatieplan?	Verzwakt
11 De beroeps- en bezwaar mogelijkheden?	Verzwakt

Citaten

- “Publieke afdwingbaarheid is vanuit het perspectief van de ontwikkelaar het meest bedreigend (*ontwikkelaar*).”
- “Formeel heeft de gemeente het gelijk aan haar zijde als zij in het publiekrechtelijk spoor haar visie laat bekrachtigen en daarmee oplegt aan andere partijen. Deze macht is echter niet absoluut doordat een gebiedsontwikkeling bij voorbaat gedoemd te mislukken is als deze door eenzijdige machtsuitoefening gebeurt ten opzichte van teveel toekomstige partners in een gebied (*ontwikkelaar*)”
- “Publiekrechtelijke afdwingbaarheid en de aandacht die de nieuwe Wro krijgt versterkt onze positie (gemeente).”

Toelichting

Zowel markt- als private partijen geven aan dat de positie van een gemeente is versterkt doordat gemeenten nu over een geloofwaardige publieke stok achter de deur beschikken. De gemeente kan indien nodig doorpakken. Een nuance is echter wel de vraag wanneer een gemeente het punt bereikt dat het constateert privaat uitgepraat te zijn en op het publiek spoor overgaat. Iedereen in het veld realiseert zich dat geen gemeente zit op een exploitatieplan te wachten.

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag is door alle respondenten positief beantwoord. De positie van een gemeente is door de invoering van de grexwet versterkt.

⁸ Op een schaal van: zeer versterkt, versterkt, neutraal, verzwakt, zeer verzwakt

6.2.4 Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?

Vraag 7

Op de 7e interviewvraag die luidt; “Ligt de verwachte uitkomst van de onderhandelingen bij marktpartijen en een facilitair optredende gemeente over te verhalen kosten o.b.v. de grexwet dicht bij elkaar dan bij kostenverhaal onder de oude WRO? Geldt dit ook voor de te stellen locatie-eisen en de mogelijke binnen- en buitenplanse verevening?” zijn de volgende antwoorden gegeven:

Kort antwoord	%	(n = 16)
Ja	87%	
Nee	13%	
Geen mening	0%	

Citaten

- “Het aspect van het situationele onderhandelen; elke gebiedsontwikkeling als eigen casus, gaat op de aspecten van de grexwet verloren. Het is op voorhand duidelijk wat de uitkomst van de onderhandeling op die drie aspecten is (*ontwikkelaar*).”
- “Bij de binnen- & bovenplanse verevening liggen de verwachtingen bij gemeenten over de te verhalen kosten hoger dan bij private partijen. De afdwingbaarheid van dit aspect in het publieke spoor is complexer (hoe operationeel, objectief zijn de criteria; proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid nu echt dat deze de juridische / rechtelijk toets zullen doorstaan)) dan menig gemeente denkt waardoor private partijen minder geneigd zullen zijn om hier aanzienlijke bedragen te vergoeden (*gemeente*).”
- “De hoogte van de verwachte uitkomst wordt voor een groot deel bepaald of de gemeente zijn beleid op orde heeft (*adviseur*).”
- “Helaas behoort de nauwelijks onderbouwde storting in de bovenwijkse voorziening nu tot het verleden (*gemeente*).”

Toelichting

De respondenten geven onafhankelijk van hun bloedgroep aan dat door de grexwet de verwachte uitkomst dicht bij elkaar ligt. Partijen bereiden zich op eenzelfde manier en volgens dezelfde spelregels voor waardoor de verwachtingen bij elkaar liggen. Nuances op deze stelling zijn dat:

- Of dit op korte termijn ook al het geval is wordt betwijfeld doordat de wet zelf en de werking nog niet bij alle partijen bekend is en er nog geen casuïstiek is.
- Een gemeente de relevante beleidskaders (structuurvisie, woonvisie, visie openbare ruimte, exploitatieplan, etc) op orde en breed gecommuniceerd moet hebben.
- De verwachtingen aangaande de binnen- en bovenplanse verevening liggen bij de gemeenten hoger dan de verwachtingen van marktpartijen.

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag is door bijna alle respondenten positief beantwoord. De verwachte uitkomst van de onderhandelingen komen volgens de geïnterviewden onder de nieuwe grexwet dicht bij elkaar te liggen.

Vraag 8

Op de 8e interviewvraag die luidt; “*Wordt de (onderhandelings)ruimte van een facilitair optredende gemeente of ontwikkelaar in de onderhandelingen over kostenverhaal verkleind door de invoering van de grexwet? Geldt dit ook voor de te stellen locatie-eisen en de mogelijke binnen- en buitenplanse verevening?*” zijn de volgende antwoorden gegeven:

Kort antwoord	%	(n = 16)
Ja	94%	
Nee	6%	
Twijfel	0%	

Citaten

- “Het kostenverhaal kun je laten afdoen door de boekhouders van partijen (*ontwikkelaar*).”
- “Als partijen de strekking en werking van de wet kennen en accepteren, zullen zij meer realistisch inzetten in de onderhandelingen dan nu het geval is. Bied- en vraagprijs zullen dicht bij elkaar komen te liggen. De vraag is echter of het vertrouwen bij de partners in een gebiedsontwikkeling er is om deze eerste belangrijke stap te zetten (*ontwikkelaar*)?”
- “De diverse AMvB werpen ook in het privaatrechtelijk spoor hun schaduw vooruit (*gemeente*).”

Toelichting

Ook deze vraag werd in grote meerderheid positief beantwoord door alle partijen. De respondenten geven aan dat voor beide partijen relatief duidelijk is wat er publiekrechtelijk gevraagd kan worden. Dit zet opwaartse druk op het openingsbod van een marktpartij en drukt de vraag van de gemeente. Een te grote afwijking van het openingsbod op de impliciet gedeelde verwachte uitkomst tast de geloofwaardigheid van de betreffende partij aan. Ook hier gelden de nuances op dat:

- Of dit op korte termijn ook al het geval is wordt betwijfeld doordat de wet zelf en de werking nog niet bij alle partijen bekend is.
- Een gemeente de relevante beleidskaders (structuurvisie, woonvisie, visie openbare ruimte, exploitatieplan, etc) op orde moet hebben en breed gecommuniceerd.
- De verwachtingen aangaande de binnen- en bovenplanse verevening naar verwachting bij de gemeenten hoger liggen dan de inschatting van marktpartijen.

ver · snel · len -*snelde*, *b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet*; *o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de*; *v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de*; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de*; *v -s* stilstand, stremming **ex · plooi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] -*teerde*, *b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bn* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag is door bijna alle respondenten positief beantwoord. De ruimte tussen de verwachte uitkomst en het openingsbod komen volgens de geïnterviewden onder de nieuwe grexwet dichterbij elkaar te liggen waarmee de onderhandelingsruimte kleiner zal zijn.

Vraag 9

Op de 9e interviewvraag die luidt; “Welke elementen uit de nieuwe grexwet hebben invloed op de onderhandelingsruimte in een gebiedsontwikkeling? Verkleint of vergoot dit element de onderhandelingsruimte?”

Ja, verkleint de onderhandelingsruimte

Van de volgende elementen stelde de respondenten overwegend dat deze de onderhandelingsruimte verkleint:

- a. De te stellen eisen aan het programma
- b. De te stellen eisen aan de fasering
- c. De te stellen eisen aan het bouw- en woonrijpmaken
- d. Het kostenverhaal op basis van de kostensoortenlijst
- e. De publiekrechtelijke stok achter de deur
- f. Het nu wettelijk verankerde privaat rechtelijk anterieure spoor
- g. De plicht tot publicatie van het sluiten van anterieure overeenkomsten en de opvraagbaarheid van delen van deze overeenkomsten met een beroep op de Wet openbaarheid van Bestuur.
- h. De transparantie van het exploitatieplan?

Citaten

- “verkleint indien een gemeente zijn beleid op orde heeft en dit voldoende helder heeft gecommuniceerd (*ambtenaar*).”
- “kostenverhaal wordt een discussiepunt, geen onderhandelingspunt, tussen de vastgoedeconomen van partijen of een ingeschakelde neutrale derde (*ontwikkelaar*).”
- “Een ondernemer heeft niet veel met het gedoe van het publieke spoor en zal graag aan de voorkant toch willen meesturen in plaats van overvallen te worden een bestemmings- en exploitatieplan (*ontwikkelaar*).”
- “De gemeente schept door de plicht tot publicatie en het openbaar zijn van de exploitatieplannen automatisch zijn eigen precedentes (*adviseur*).”
- “Het heeft voor marktpartijen geen zin om voor de “0” optie te gaan (*gemeente*).”

Beperkt effect op de onderhandelingsruimte

Van de “beroeps- en bezwaarmogelijkheden” stelde de respondenten dat deze overwegend een beperkt effect hebben op de onderhandelingsruimte.

Citaten

- “Vanuit de private en publieke partijen zal er vanwege deze uitgebreide mogelijkheden wel een voorkeur zijn voor het anterieure spoor (*adviseur*).”
- “Deze mogelijkheden zullen vooral de verwachtingen en onderhandelingsinzet bij een gemeente temperen. Ook al omdat de gemeente civiel rechtelijk aangesproken kan worden als partij (*ontwikkelaar*).”
- “Gemeente zullen bij de laatste te sluiten anterieure overeenkomst toegeeflijker zijn om het publieke traject met alle beroeps- en bezwaar mogelijkheden en de te betrachten transparantie te voorkomen (*gemeente*).”

Ja, vergroot de onderhandelingsruimte

De respondenten schatten in dat geen van de genoemde elementen de onderhandelingsruimte vergroot.

Wisselend gedacht werd over

De respondenten dachten wisselend over de invloed van volgende elementen de onderhandelingsruimte vergroot.

- i. De mogelijke binnen- en buitenplanse verevening?
- j. Het voorkomen van free-riders?

Citaten

- “Binnenplanse verevening zal geaccepteerd worden door ontwikkelende partijen. Het wordt meer regel dan uitzondering. Bij de bovenplanse verevening is het verhaal niet zo eenduidig en zal de onderbouwing van de publieke partij zeer degelijk moeten zijn willen ontwikkelende partijen hier in meegaan. Een gemeente moet zich ook realiseren dat algemene publieke voorzieningen (brandweerkazerne, sportvoorzieningen) niet verhaald kunnen worden uit een grex (*ontwikkelaar*).”
- “Dit zal veel tijd kosten voordat commerciële partijen geaccepteerd zullen hebben dat ze hieraan moeten meebetalen. Een deel van het ondernemerschap, alleen de goede winstgevende zaken aankopen, gaat verloren (*ontwikkelaar*).”
- “Bij de binnen- & bovenplanse verevening liggen de verwachtingen bij gemeenten over de te verhalen kosten hoger dan bij private partijen. De afdwingbaarheid van dit aspect in het publieke spoor is complexer (hoe operationeel zijn de criteria; proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid in de juridische praktijk?) dan menig gemeente denkt waardoor private partijen minder geneigd zullen zijn om hier aanzienlijke bedragen te vergoeden (*gemeente*).”
- “Het opstellen als een free-rider is een bewust positie keuze van een ontwikkelaar (*ontwikkelaar*).”
- “Door het ontbreken van free-riders zullen de kosten nu door meer, alle, partijen gedragen worden (*gemeente*).”
- “De frustratie over free-riders verdwijnt hooguit en er komt eindelijk een eind aan de spookverhalen (*gemeente*).”

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Toelichting

De meningen van de verschillende beroepsgroepen komen goeddeels overeen bij alle elementen op twee na. Ten eerst is opvallend dat ontwikkelaars expliciet verwachten dat het kunnen voorkomen van free-riders de onderhandelingsruimte verkleind terwijl de gemeentelijke kant stelt dat dit geen invloed heeft op deze ruimte. Ontwikkelaars geven aan dat zij zich bij het ontbreken van free-riders flexibeler zullen opstellen. De gemeenten stellen dat slechts een stuk frustratie verdwijnt maar dat dit verder geen invloed heeft. Ten tweede stellen de commerciële partijen dat het kunnen verevenen en dan met name het bovenplans verevenen, de onderhandelingsruimte zal vergoten en terwijl dit volgens gemeenten de onderhandelingsruimte juist verkleind. Ambtenaren hebben meer vertrouwen in het feit dat zij in staat zijn om de verevening op een transparante manier te communiceren. De ontwikkelende partijen staan hier sceptisch tegenover.

Conclusie interviewvraag

De respondenten geven aan dat veruit de meeste elementen uit de grexwet de onderhandelingsruimte verkleinen. Ze noemen geen elementen die de ruimte vergroten wel is er twijfel over het effect op de onderhandelingsruimte van het voorkomen van free-riders, de beroeps- en bezwaarmogelijkheden en de binnen- en bovenplanseverevening.

Vraag 10

Op de voorlaatste interviewvraag luidt: “Onder welke voorwaarden zou de grondexploitatiewet bij een facilitair optredende de gemeente tot een verkorting van de doorlooptijd van de onderhandelingsfase kunnen leiden (ja mits, nee tenzij, etc)?” zijn de volgende voorwaarden aangegeven:

Voorwaarden aan het gemeentelijk beleid:

1. **Ja mits: Het gemeentelijk beleid op orde is.**
Als de gemeente zijn beleid op orde heeft beïnvloed dat de hoogte van de uitkomst van de onderhandelingen en op de onderhandelingsruimte die partijen verwachten (*gemeente*).
2. **Ja mits: Beleidsrealisme intreedt.**
De stapeling van wensen van een gemeente is achterhaald. De grexwet geeft helder aan waar de gemeente het voortouw heeft. Als ontwikkelaars dat accepteren en gemeente accepteren dat de ontwikkelende partij leidend is op de overige onderwerpen moet dat in positieve zin invloed hebben op de snelheid van het onderhandelingsproces (*ontwikkelaar*).
3. **Nee tenzij: Gemeente genoeg nemen met “100%” en niet meer.**
De grexwet beidt gemeente de publiekrechtelijke zekerheid, een bodem, qua kostenverhaal, eisen en in mindere mate verevening. Als gemeente deze zekerheid gebruiken om free-riders tegen te gaan is dat legitiem, als gemeente deze zekerheid gebruiken om fors hoger in te zetten (en binnen te halen) in het privaatrechtelijke spoor zullen onderhandelingen langer duren en schiet men het doel van de wet voorbij (*gemeente*).

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [ekspluatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

4. **Ja mits: *Durf om publiekrechtelijke stok te hanteren.***

Er zijn dadelijk 3 type gemeenten, gemeente die:

- a. Nooit een exploitatieplan in stelling zullen brengen
- b. Planmatig het exploitatieplan in stelling brengen
- c. Alleen in noodgeval het exploitatieplan in stelling brengen.

Indien een gemeente het planmatig gebruikt zal de verwachte uitkomst hoger liggen en de marge tussen de verwachtingen kleiner waardoor de onderhandeling sneller kunnen verlopen (*gemeente*).

Voorwaarden aan het kennisniveau van partijen:

5. **Ja mits: *Kennis op orde!***

Om tot een versnelling te komen is het noodzakelijk dat gemeente en ontwikkelaars hun kennis van de nieuwe wet snel op orde brengen. Dit is nu niet het geval (*gemeente*).

6. **Nee tenzij: *De onbekendheid met de wet opgelost wordt qua kennis en praktijk***

Er is een kennisachterstand bij zowel gemeenten als ontwikkelaars waardoor de verwachtingen nu onverwachts uit elkaar zouden komen te liggen (als een van de partijen o.b.v. de oude wet “onverwachts” hoog inzet) en onderhandelingen langer zouden kunnen duren. Bovendien zou het goed zijn als er voorbeelden zouden gepubliceerd worden die als norm kunnen fungeren (*ontwikkelaar*).

Voorwaarden aan het tempo:

7. **Ja mits: *Partijen elkaar de tijd gunnen om te wennen***

Partijen moeten ervaring opdoen. Leren gaat met vallen en opstaan gepaard. Ook gemeente moeten snappen dat commerciële partijen tijd nodig hebben om aan dit nieuwe kader te wennen (*ontwikkelaar*).

8. **Ja mits: *Partijen de wil hebben om toe te werken naar versnelling***

Omdat de uitgangspunten en verwachtingen onder de nieuwe grexwet helderder zijn is ‘De wil van partijen om de cirkel te doorbreken van het eindeloos onderhandelen’. Het proces, het kader is helderder de bal ligt bij de partijen zelf (*adviseur*).

9. **Ja maar: *Eerst verdragend en dan mogelijk versnellend***

In theorie moet de wet een versnelling teweeg kunnen brengen maar voordat partijen zover zijn zullen ze eerst ervaring moeten opdoen met het toepassen en de consequenties van de wet. Het zou wel eens een paar jaar kunnen duren voordat je de 1^e effecten ziet. Er moet wat jurisprudentie ontstaan (*ontwikkelaar*).

Voorwaarden aan het kostenniveau:

10. **Nee tenzij: *de extra kosten doorberekend kunnen worden***

De grexwet veroorzaakt dat er meer kosten worden doorberekend aan een ontwikkeling dan voorheen. Als een ontwikkelende partij deze kosten

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

niet kan doorberekend aan de afnemer of in mindering kan brengen op de verwervingsprijs komt de zaak tot stilstand (*ontwikkelaar*).

11. Ja mits: *Extra kosten doorberekend*

In die situatie dat een ontwikkelende partij bij de verwerving geen rekening heeft gehouden met het nieuwe kostenverhaal of met een ander programma dan de gemeente met behulp van de grexwet inbrengt, zal er bij partijen bereidheid moeten zijn om water bij de wijn te doen om een kostendekkende grex mogelijk te maken. In theorie zal de waarde van de grond moeten dalen als er meer kosten verhaald worden en deze niet doorberekend kunnen worden in de vrij op naam (VON) prijs (*ontwikkelaar*).

Voorwaarden aan de samenwerking:

12. Nee tenzij: *Het private spoor bewandeld blijft worden.*

Publiekrecht zal hoe dan ook privaat initiatief afschrikken en dan heb je niet eens een onderhandeling. Verder is een gebiedsontwikkeling waar een gemeente solitair zijn zin doordrukt gedoemd om te mislukken. Informeel regelen wat formeel kan (*ontwikkelaar*).

13. Ja mist: *De contractvrijheid ruim uitgelegd wordt*

De onderwerpen uit de grexwet zijn niet doorslaggevend of een gebiedsontwikkeling wel of niet slaagt. Als gemeente en de rechter de contractvrijheid in het anterieure spoor respecteren kan een ontwikkelaar een veel meer elementen vastleggen die voor hem waarde creëren en zo een gemeente makkelijk tegemoetkomen op de elementen van de grexwet. Kortom creëer ruimte voor het ondernemerschap (*ontwikkelaar*).

14. Ja mist: *Partnership de norm blijft.*

In gebiedsontwikkeling is een partnership de enige manier om succesvol te zijn. Een overheid of een marktpartij die solo gaat organiseert zijn eigen mislukking. Als de wil om samen te werken aanwezig is maakt de grexwet de context & spelregels van de samenwerking duidelijk (*ontwikkelaar*).

Toelichting

Alle partijen noemen de voorwaarden dat de gemeente zijn beleid op orde moet hebben, dat partijen een verantwoordelijkheid hebben om hun kennis op orde te brengen maar dat partijen elkaar ook de tijd moeten gunnen om aan de nieuwe wet in de praktijk moeten wennen. Verschillen tussen partijen worden zichtbaar in het feit dat met name de ontwikkelende partijen in hun antwoorden laten doorklinken het private spoor veruit te prefereren boven het publieke spoor en zich zorgen te maken over de plek in de ontwikkelingsketen waar de meerkosten die door het volledige kostenverhaal veroorzaakt worden, gedekt zullen worden. Alle partijen onderschrijven dat dit eigenlijk de prijs van ruwe bouwgrond zou moeten doen verlagen maar betwijfelen of dat het geval zal zijn.

Conclusie interviewvraag

De respondenten formuleren in grote meerderheid voorwaarden met een positieve opbouwende blik (“ja mits”) op de gestelde vraag. De grexwet wordt met een positieve grondhouding tegemoet gezien.

ver · snel · len -*snelde*, *b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie *de; v -s* stilstand, stremming ex · plooi · te · ren [*eksplvatteere(n)*] -*teerde*, *b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond *de; m -en* oppervlakte vd aarde com · plex *bn* samengesteld, ingewikkeld po · si · tief *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve* getallen ef · fec · tief *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Vraag 11

De laatste interviewvraag die luidt; “Zouden de onderhandelingen tussen een facilitair optredende gemeente en een marktpartij onder de nieuwe wet sneller moeten kunnen verlopen?” zijn de volgende antwoorden gegeven:

Kort antwoord	%	(n = 16)
Ja	81%	
Nee	6%	
Twijfel	13%	

Citaten

- “Als de gemeente zijn huiswerk op orde heeft (structuurvisie, gebiedsvisie (inclusief fasering), concept exploitatieplan, gecommuniceerde parameters, eisen aan OR en woonbeleid) dan zullen de onderhandelingen daarover relatief snel en clean verlopen. Sterker nog die zullen relatief oninteressant worden omdat in een keurslijf de creativiteit sterk beperkt wordt (ontwikkelaar).”
- “De onderhandelingen zullen minder over geld gaan en meer over de andere relevante vaak inhoudelijke vraagstukken bij een gebiedsontwikkeling. De soms wrange bijsmaak van het geld krijgt minder nadruk (gemeente).”
- “De publiek stok verkleint de onderhandelingsmarge. Om voor zowel gemeente als marktpartij sturend te werken moet het publieke huiswerk wel op orde zijn (adviseur).”

Toelichting

De respondenten onderschrijven ook deze stelling. Opvallend is dat aan gemeentezijde de meeste scepsis bestaat of de versnelling ook daadwerkelijk zal optreden. Generiek wordt het wel zo ervaren maar andere factoren zoals het hebben van ervaring met facilitair grondbeleid of de wil om de publiekrechtelijk stok te hanteren bepalen mede of de versnelling zal optreden.

Conclusie interviewvraag

De onderzoeksvraag is door bijna alle respondenten positief beantwoord. Door de nieuwe grexwet zullen de uitgangspunten en verwachtingen (en daarmee de onderhandelingsruimte) tussen gemeenten en marktpartijen dicht bij elkaar liggen waardoor de onderhandelingen naar verwachting sneller verlopen. Respondenten uit gemeenten zijn hier sceptischer over dan de adviseurs en de ontwikkelaars.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

6.2.5 Geldt dit voor elke gebiedsontwikkeling?

Nadat de interviewvragen waren gesteld is onderzocht of het antwoord dat de respondenten op de interviewvragen gaven algemeen geldig is naar hun mening of dat afhankelijk van de situatie van de gebiedsontwikkeling nuances aangebracht zou moeten worden. De verdiepingsvraag was:

Dient er voor het juiste antwoord op “de interviewvragen” situationeel onderscheid gemaakt te worden:

- a. *in wie de initiatiefnemer is van de gebiedsontwikkeling?*
- b. *in te realiseren bestemmingen in de gebiedsontwikkeling?*
- c. *naar de grootte, grondhouding (Borst, 2007) van of ervaring met gebiedsontwikkelingen bij gemeenten?*
- d. *in het soort gebiedsontwikkeling?*
- e. *in de complexiteit van de betreffende gebiedsontwikkeling?*

Initiatiefnemer

De respondenten stellen dat als een eigenaar of ontwikkelaar het initiatief neemt in een gebiedsontwikkeling de toepassing van de grexwet makkelijker is en onderhandelingen sneller zullen verlopen dan wanneer de gemeente het initiatief neemt. Eigenaren zullen incalculeren dat de gemeente aan medewerking de eis zal verbinden van toepassing van de grexwet. Als de gemeente zelf het initiatief neemt is die eis net zo legitiem maar is de situatie bepalend of de uitkomst dezelfde is. De overheid is nu immers de vragende partij. Ook al is juridisch de positie hertzelfde, in de beeldvorming maakt het uit wie de vragende partij is.

Bestemmingen

De grexwet is volgens de respondenten door de extra mogelijkheden qua verplichte differentiatie, krachtiger bij het realiseren van de bestemmingen wonen en detailhandel dan bij andere bestemmingen als bedrijven, kantoren, voorzieningen, leisure of combinaties hiervan. Deze extra mogelijkheden zorgen ervoor dat er een extra punt op de onderhandelingstafel ter sprake komt maar voor deze punten geldt dat een vergelijkbaar sneller onderhandelingsproces doorlopen kan worden mits de gemeente zijn beleid op dit punt op orde en gecommuniceerd heeft.

Grootte, grondhouding of ervaring van gemeente

De respondenten stellen dat niet zozeer de grootte als zodanig maar de ervaring, professionaliteit en reputatie van een gemeente van doorslaggevende betekenis zijn in de onderhandelingen. Deze factoren bepalen niet alleen de eigen inzet maar ook het strategische gedrag van de onderhandelingspartner. De versnellende werking op de onderhandelingsfase zal alleen plaatsvinden bij die gemeentes die in de ogen van de ontwikkelende partijen geloofwaardig de grexwet kunnen toepassen.

De grexwet beïnvloedt in positieve zin de mogelijkheden van een gemeente om te kunnen sturen.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · plooi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Op de wens van een gemeente om te sturen heeft de grexwet geen invloed. De invoering van de grexwet heeft derhalve op zich geen invloed op de grondhouding⁹ zelf maar vergroot wel de kans dat de gemeente geloofwaardig kan sturen. De “ontwikkende” grondhouding, waarin de gemeente als geloofwaardig als gelijkwaardige partner in een gebiedsontwikkeling optreedt, zal vaker gekozen kunnen worden.

Soort

Stedelijke gebiedsontwikkeling omvat een breed scala aan mogelijke ingrepen, die grofweg in de volgende categorieën kunnen worden ingedeeld (gebaseerd op “Reiswijzer Marktpartijen & gebiedsontwikkeling; 2007):

- Centrumplannen
- Herstructurering woningen
- Binnenstedelijke transformaties
- Nieuwbouw woningen (uitleglocaties)
- Bedrijventerreinen en kantoren
- Bovenregionale gebiedsontwikkeling

De respondenten geven aan dat het type gebiedsontwikkeling op zich zelf geen invloed heeft op de duur en op de werking van de grexwet in de onderhandelingsfase. De complexiteit die bijna inherent is aan bepaalde type gebiedsontwikkelingen bepaalt naar hun mening in grote mate de werking van de grexwet in de onderhandelingsfase.

Complexiteit

Respondenten hebben hun eigen beeld van de factoren die de complexiteit in een gebiedsontwikkeling bepalen. Om gestructureerd inzicht te krijgen wat de impact van complexiteit is, is in de analyse van de gesprekken gebruik gemaakt van het model uit paragraaf 3.2.1. De respondenten geven in deze verdiepingsslag aan dat de grexwet bij minder complexe gebiedsontwikkelingen door de versterking van de positie van gemeenten en de verduidelijking van waarover onderhandeld zal worden, leidt tot een versnelling van de onderhandelingsfase. Bij complexere gebiedsontwikkelingen vinden respondenten deze conclusie ex-ante minder makkelijk te trekken. Het kader blijft duidelijker dan onder de oude WRO en de positie van de gemeente is ook in complexe ontwikkelingen onmiskenbaar versterkt maar of het daarmee daadwerkelijk tot een versnelling komt is onzeker.

Drie indicatoren: een verliesgevend exploitatieplan, weerstand bij belanghebbende en versnipperde grondposities, worden door bijna alle respondenten genoemd waardoor bij hen twijfel ontstaat of de grexwet ook in complexe gebiedsontwikkelingen tot een versnelling van de onderhandelingsfase zal leiden (in vergelijking met het oude wettelijk kader).

⁹ De grondhouding (Borst 2007) in een gebiedsontwikkeling van een gemeente wordt bepaald door gemeente in te delen naar mate (veel of weinig) zij bij gebiedsontwikkelingen wenst te sturen en de mate (veel of weinig) zij de mogelijkheden heeft om te sturen.

Respondenten stellen dat *versnipperde grondposities* de kans sterk vergroten dat alsnog het publieke spoor moet worden gevolgd omdat niet met alle betrokkenen vooraf overeenstemming kan worden bereikt. Dit neemt een deel van de prikkel weg om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Respondenten onderkennen echter wel dat er met de invoering van de grexwet een geloofwaardige weg bestaat om een financieel kader onder een gebiedsontwikkeling te leggen. Verder zal de verevening bovenplans of tussen plandelen bij versnipperd eigendom moeilijker zijn doordat de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid moeilijker te operationaliseren en daarmee met name in het publieke spoor, juridisch kwetsbaar zijn.

Maatschappelijke weerstand tegen het bestemmingsplan heeft ook effect op het exploitatieplan naar de mening van de respondenten. Het exploitatieplan wordt in het publieke spoor immers gelijktijdig vastgesteld met het bestemmingsplan. De mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het exploitatieplan zal ook gebruikt worden om het bestemmingsplan onderuit te halen.

De onderhandelingsfase is pas definitief afgerond als de juridische procedures afgerond zijn die betrekking hebben op het onderhandelingsresultaat. De uitgebreide juridische procedures komen de (absolute) snelheid niet ten goede maar mogelijke juridische procedures bij het exploitatieplan moeten om een oordeel over een mogelijke versnelling vergeleken worden met het spoor van de baatbelasting onder de oude WRO. Eerder werd al geconstateerd dat dit spoor ook juridisch kwetsbaar was en een (nog) lange(re) doorlooptijd kende. Het mogelijk juridische effect van de maatschappelijke weerstand op het exploitatieplan kan op zichzelf omzeilt worden door een anterieure overeenkomst te sluiten. In combinatie met versnipperd eigendom waar de kans om in het publieke spoor terecht te komen aanzienlijk is, vormt maatschappelijke weerstand een extra gevaar voor de positieve invloed van de grexwet op de snelheid van de onderhandelingen.

Met de grexwet als duidelijk uitgangspunt zijn partijen in staat om te bepalen wat het saldo van het exploitatieplan is. Voor een gemeente is het financieel niet profijtelijk om met een verliesgevend exploitatieplan in het publieke spoor van de grexwet te komen; zij moet immers het tekort aanvullen uit eigen middelen. Een ontwikkelende partij heeft als ontwikkelende eigenaar naast een sluitende grondexploitatie nog de revenuen van de opstal- en eventueel beleggingsexploitatie. De gemeente vervult een vereveningsfunctie in het publieke spoor. De gemeente int immers de positieve exploitatiebijdragen en schiet de negatieve exploitatiebijdrage voor. Dit brengt een extra risico met zich mee. Mocht door voortschrijdend inzicht teveel exploitatiebijdrage zijn ingehouden dan kan een partij dit terugvorderen maar een bij nader inzien te laag vastgestelde exploitatiebijdrage kan een gemeente niet met terugwerkende kracht verhalen. Bij een *verliesgevend exploitatieplan* is de vraag of het tot een versnelling komt in eerste instantie afhankelijk van het feit of de gemeente bereid is om dit tekort aan te zuiveren en het risico te dragen. Is zij hiertoe bereid dan werkt de grexwet versnellend, is zij hiertoe niet bereid en zijn ontwikkelende

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · plooi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

partijen niet van zins of in staat om dit aan te vullen dan werkt de grexwet zelfs in zijn geheel niet omdat partijen in een vicieuze cirkel terecht komen. Als een gemeente het tekort niet wil aanzuiveren zal zij trachten in de anterieure fase een extra bijdrage van ontwikkelende partijen te bedingen. Door het tekort is er geen publieke stok achter de deur om het kostenverhaal af te dwingen. Rationeel en financieel is er echter geen prikkel bij ontwikkelende partijen om hier op in te gaan, tenzij gemeenten het rendement van een partij in de vastgoedontwikkeling nog kan beïnvloeden. Financieel rationeel handelende partijen wachten de publieke fase gewoon af en zullen geen extra bijdragen privaatrechtelijk overeenkomen. Het tekort blijft daarmee in handen van de overheid.

Deelconclusie

De antwoorden op de interviewvragen zijn niet algemeen geldig. De geldigheid van het antwoord wordt situationeel bepaald. Welke bestemming er gerealiseerd wordt heeft geen invloed. Wie het initiatief neemt, de markt of de gemeente, maakt in de psyche van partijen uit; deze partij wordt ondanks het feit dat de wet dit onderscheid niet maakt, gezien als een vragende partij. Materiële invloed op de snelheid heeft dit echter naar verwachting niet. Wel van invloed is het feit of partijen de ervaring en professionaliteit hebben om de grexwet toe te passen. Is dit niet het geval dan wordt de kans op een versnelling gering ingeschat. De soort gebiedsontwikkeling heeft ook invloed maar die invloed wordt met name bepaald door de complexiteit die inherent is aan de verschillende type opgaven. Complexiteit is volgens de respondenten een cruciale factor of de grexwet tot een versnelling leidt.

Versnipperde grondposities al dan niet in combinatie met weerstand bij belanghebbende worden door bijna alle respondenten als remmende elementen op de versnelling genoemd omdat een gemeente bij versnipperde grondpositie een exploitatieplan zal moeten vaststellen. Dit plan zal door partijen aangeprezen worden om een juridische procedure te starten. Indien een exploitatieplan een negatief saldo laat zien werkt de grexwet niet zoals bedoeld. Slechts weinig gemeente zullen op voorhand voor het tekort tekenen maar verliezen door deze opstelling wel de dreiging van het kunnen afdwingen in het publieke spoor. Partijen zullen trachten in de anterieure fase zonder deze kaders bepalen wie na een optimalisatie welke deel van het tekort voor zijn rekening neemt er vanuit gaande dat partijen voortgang willen bereiken. Dit type onderhandelingen zijn te vergelijken met de vrijwillige onderhandelingen die partijen voerden over een exploitatieovereenkomst onder de oude WRO. Indien een gemeente niet wenst op te draaien voor het negatieve saldo van een exploitatieplan en daartoe in de anterieure fase extra bijdrage wil vragen aan ontwikkelende partijen maar door het versnipperde eigendom wel een exploitatieplan moet vaststellen werkt de grexwet niet en is er geen versnelling te verwachten. Voor particulier partijen is er immers geen prikkel om anterieure meer te betalen in de wetenschap dat in het publieke spoor dat zeker volgt het geval is.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

6.3 Conclusie interviews

In eerste instantie zijn partijen in de interviews enthousiast over het effect dat de grexwet heeft op de snelheid van de onderhandelingsfase. De respondenten ervaren de doorlooptijd van de onderhandelingsfase als onwenselijk lang. Uit de gevoerde interviews blijkt dat de positie van gemeenten met de invoering van de grexwet is versterkt en inhoudelijk duidelijker is waardoor de verwachte uitkomst van partijen dichterbij elkaar ligt. De onderhandelingsruimte is kleiner geworden waardoor het onderhandelingsproces sneller zou moeten kunnen verlopen. Net als bij de bestudering van de casuïstiek blijkt deze initiële verwachte uitkomst door respondenten bij doorvragen genuanceerd te worden. Uit de interviews blijkt de effectiviteit van de grexwet op de snelheid van het onderhandelingsproces beperkt te worden door:

1. De nu nog beperkte ervaring of professionaliteit van partijen;
2. Versnipperd eigendom al dan niet in combinatie met maatschappelijke weerstand;
3. De bereidheid van een gemeente om een saldo van een verliesgevend exploitatieplan af te dekken.

De respondenten delen het beeld dat de negatieve invloed van de onbekendheid met de wet van tijdelijke aard is en een gebrek aan professionaliteit door de betreffende partijen zelf moet worden opgelost. Versnipperd eigendom al dan niet in combinatie met maatschappelijke weerstand beperkt de kracht van de grexwet doordat in deze situaties het publieke spoor gevolgd zal moeten worden en de kans aanzienlijk is dat het vastgestelde exploitatieplan juridisch aangevochten wordt. Naar de mening van de respondenten zullen slechts weinig gemeenten op voorhand het tekort van een gebiedsontwikkeling wensen aan te zuiveren waardoor anterieure onderhandelingen met ontwikkelende partijen gevoerd zullen moeten worden over de verdeling van dit tekort. Gemeenten verliezen hierdoor de macht van de publieke afdwingbaarheid waardoor het tempo van de onderhandelingen onzeker is. Naar de mening van de respondenten heeft de grexwet ook in deze situatie een regulerende werking waarmee de kans op een versnelling aanwezig blijft. Indien een gemeente het tekort van een verliesgevend exploitatieplan niet op voorhand wil aanzuiveren en er sprake is van versnipperd eigendom waardoor het publieke spoor gevolgd zal moeten worden is er geen prikkel voor een van de betrokken partijen om te bewegen in het onderhandelingsproces met een impasse tot gevolg.

Reflectie op onderzoeksvragen

Op basis van de in hoofdstuk 6 uitgevoerde interviews zouden de onderzoeksvragen I., II., III. en IV., die respectievelijk luiden:

- I. Duurde de onderhandelingsfase te lang?
- II. Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt?
- III. Wordt de machtspositie van de gemeente verduidelijkt?
- IV. Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?

positief beantwoord worden en het antwoord op onderzoeksvraag V, die luidt

- V. Geldt dit voor elke facilitaire gebiedsontwikkeling?

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

zou negatief beantwoord zijn. Naar de mening van de respondenten heeft de beperkte ervaring en professionaliteit tijdelijke invloed op de snelheid in het onderhandelingsproces en het versnipperd zijn van het eigendom in een gebiedsontwikkeling al dan niet in combinatie met maatschappelijke weerstand en de bereidheid van gemeenten het saldo van het exploitatieplan aan te zuiveren, een bepalende invloed op de machtspositie van de gemeente en daarmee op het tempo van de onderhandelingen.

Om op basis van het inzicht dat de grexwet niet (optimaal) werkt in een gebiedsontwikkeling met een negatief exploitatieplan en waar het eigendom versnipperd is, gefundeerd proces- en beleidsmatige aanbevelingen te kunnen formuleren, is dit inzicht geprojecteerd op de casus “de herontwikkeling van de Binckhorst”. In deze gebiedsontwikkeling worden op dit moment de onderhandelingen tussen gemeente, ontwikkelaars en grondeigenaren gevoerd. Het resultaat van deze nadere analyse die uitmondt in een strategieadvies voor gemeenten en een beleidsadvies voor de wetgever, is in het volgende hoofdstuk weergegeven.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Bevindingen getest en vertaald

hoofdstuk 7

“Elke vooruitgang geeft nieuwe hoop, opgehangen aan de oplossing van een nieuw probleem. Het dossier wordt nooit gesloten.”

C.Lévi-Strauss (1964)
Uit: Le cru et le cuit

1.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om gefundeerde proces- en beleidsmatige aanbevelingen te formuleren op basis van het inzicht dat de grexwet niet in elk type gebiedsontwikkeling (optimaal) werkt. Als eerste wordt voor de verschillende type gebiedsontwikkelingen de zwaarte van het probleem bepaald. Vervolgens wordt aan de hand van een casus van het zwaarste type, een gebiedsontwikkeling met negatief exploitatieplan en versnipperd eigendom, verschillende oplossingsrichtingen getest. Tot slot wordt op basis van deze test een strategieadvies voor gemeente en een beleidsadvies voor de wetgever geformuleerd.

1.2 Het probleem benoemd

Uit de casuïstiek en de interviews blijkt dat twee factoren het (al dan niet) versnipperd zijn van het grondeigendom en het (al dan niet) negatief zijn van het exploitatieplan de werking van de grexwet zo beïnvloeden dat de versnelling in de onderhandelingsfase beperkt zal zijn of zelfs in zijn geheel niet van de grond gaat komen. Als deze mogelijke waarde (verliesgevend of niet, versnipperd of niet) van deze twee factoren tegen elkaar afgezet worden ontstaan 4 typen gebiedsontwikkelingen:

- I. Winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- II. Winstgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities
- III. Verliesgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- IV. Verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities

In elk van deze typen gebiedsontwikkelingen werkt de grexwet anders uit op de onderhandelingsfase. Hieronder wordt per type het effect besproken.

Ad I. Winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities

Door de versterkte en inhoudelijk verduidelijkte positie van de gemeente zullen de verwachtingen van het beperkte aantal partijen dichter bij elkaar liggen waardoor partijen sneller tot overeenstemming zullen komen. Dit zal zeker het geval zijn als partijen dit middels een anterieure overeenkomst regelen. Naar verwachting zullen partijen dit doen omdat in het publiekrechtelijk spoor min of meer dezelfde uitkomst behaald zal worden. In dit type gebiedsontwikkelingen veroorzaakt de grexwet een waarneembare *absolute versnelling* van de onderhandelingsfase. Een voorbeeld van dit type gebiedsontwikkeling is de casestudy “herontwikkeling van het TNO terrein”.

Ad II. Winstgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities

De complexiteit in gebiedsontwikkelingen die veroorzaakt wordt door versnipperd grondeigendom bepaalt dat gemeenten gedwongen zullen zijn ook voor het publiek rechtelijke spoor te kiezen naast eventueel gesloten anterieure overeenkomsten. De kans dat een gemeente met alle partijen een anterieure overeenkomst kan sluiten is gering.

ver · snel · len -*snelde*, *b* -*sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het*; *o* -*en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de*; *v* -*en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de*; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de*; *v* -*s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] -*teerde*, *b* *geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; *m* -*en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn*, *bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve* getallen **ef · fec · tief** *bn*, *bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Gegeven de complexiteit die het versnipperde eigendom veroorzaakt in het publiekrechtelijk spoor zal met het opstellen van een juridisch goed verdedigbaar exploitatieplan de nodig tijd gemoeid zijn. Bovendien zal door tegenstanders van het plan, bijvoorbeeld omwonende of eigenaren waarmee geen anterieure overeenkomst is gesloten, naar alle waarschijnlijkheid gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het exploitatieplan. De onderhandelingsfase is pas definitief afgerond als de juridische procedures afgerond zijn die betrekking hebben op het onderhandelingsresultaat. De uitgebreide juridische procedures komen de (absolute) snelheid niet ten goede maar vergeleken met het oude spoor van kostenverhaal via de baatbelasting is er sprake van een beperkte versnelling door de nu aanwezige doorzettingsmacht bij een gemeente. Een voorbeeld van dit type gebiedsontwikkeling is de casestudy “herontwikkeling TU Noord terrein”.

Ad III. Verliesgevend exploitatieplan met dominante grondposities

Door de versterkte en inhoudelijk verduidelijkte positie van de gemeente zal het financiële probleem van de beoogde ontwikkeling snel op tafel liggen. Partijen hebben in deze situatie een relatief eenvoudige keuze. Of ze optimaliseren de exploitatie zodanig dat er geen tekort meer is (voor zover dat mogelijk en wenselijk is), de gemeente neemt het tekort voor haar rekening, de ontwikkelaar is bereid om een extra bijdrage uit de vastgoed- of beleggingsexploitatie te verstrekken aan de gemeente of een combinatie van deze mogelijkheden. Omdat een gebiedsontwikkeling bij zowel private als publieke partijen meerdere doelen dient is er in combinatie met het beperkt aantal contractpartijen een sterke prikkel om het probleem op te lossen. Voor partijen die “willen” heeft de grexwet in dit type gebieden een beperkte versnelling tot gevolg. Zeker als partijen dit middels een anterieure overeenkomst regelen. Voor partijen die naar de letter van de wet opereren resteert een lang positioneel verdelend onderhandelingsproces. In dit type gebiedsontwikkelingen ligt het financiële vraagstuk door de heldere kaders van de grexwet relatief snel op de onderhandelingstafel. Partijen die “willen” steken hun energie in het optimaliseren en het nemen van de laatste financiële hobbel waardoor de grexwet een beperkte versnelling veroorzaakt. Een voorbeeld van dit type gebiedsontwikkeling is de casestudy “herontwikkeling Vestia Dorp”.

Ad IV. Verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities

Een verliesgevende exploitatie met een gemeente die niet op voorhand voor dit tekort wil tekenen in combinatie met versnipperd eigendom is fataal voor de snelheid van de onderhandelingen in een gebiedsontwikkeling. Een gemeente kan diverse redenen hebben om niet op voorhand te kunnen of garant te willen staan voor het tekort in het exploitatieplan. Naast het ontbreken van de middelen of prioriteit is het signaleren van zichtbare (kansen op) een hoog rendement in de vastgoed- of beleggingsexploitatie geen stimulans voor de gemeente om het verlies van een grondexploitatie in haar eentje te dragen. De gemeente zal trachten om in anterieure overeenkomsten een deel van de waardecreatie uit de vastgoed of beleggingsexploitatie naar het exploitatieplan te geleiden.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Dit streven wordt versterkt doordat het exploitatieplan uit moet gaan van de fictie dat de gemeente als enige actief grondbeleid voert in het betreffende exploitatiegebied waardoor optimalisatiemogelijkheden tussen grond-, vastgoed- en beleggingsexploitatie om het tekort te beperken, makkelijk gemist kunnen worden. De onderhandelingen over een anterieure overeenkomst die volgen, vinden niet expliciet plaats onder de vlag van de grexwet en hebben dezelfde kenmerken als de onderhandeling over de vrijwillige exploitatieovereenkomst onder de oude WRO. In deze onderhandelingen is er bij marktpartijen geen financiële prikkel op zich, om in een anterieure fase meer af te dragen dan in de publieke fase in de wetenschap dat de overheid door het versnipperde eigendom het publieke spoor ook moet bewandelen en dit plan naar alle waarschijnlijkheid doordat het juridisch bestreden zal worden van zekere conservatievere ramingen en risico-inschattingen zal zijn voorzien. Door deze logische positie van de ontwikkelende partijen heeft de overheid geen prikkel om het exploitatieplan vast te stellen waarmee ze alsnog het gehele tekort voor haar rekening neemt. De impasse die hiervan het gevolg is lijkt nog het meest op een fietser die bijna stil staat. Met dit verschil dat zo'n "sur place" bij wielrenners de opmaat is voor een verrassende eindsprint. Of een eindsprint wordt ingezet is gegeven de werking van de grexwet afhankelijk van andere factoren zoals de politieke wil of door een van de partijen ervaren tijdsdruk (zie de antwoorden op de 2^e interviewvraag). Een voorbeeld van dit type gebiedsontwikkeling is de casestudy "ontwikkeling Boerhavelaan en omgeving". In de onderstaande figuur zijn de mogelijke uitkomsten weergegeven:

Tabel 8: Het effect van eigendom en exploitatiesaldo op snelheid van de onderhandelingsfase

		Saldo exploitatieplan	
		Positief	Negatief
Grondeigendom	Dominant	I <i>Absolute</i> versnelling (Case TNO)	III <i>Kans op een</i> versnelling (Case Vestia Dorp)
	Versnipperd	II <i>Beperkte</i> versnelling (Case TU Noord)	IV <i>Bestaande</i> impasse <i>gehandhaafd</i> (Case Boerhavelaan)

De tabel maakt duidelijk dat de grexwet alleen in niet qua eigendom versnipperde winstgevende gebiedsontwikkelingen absoluut versnellend werkt en zelfs niet werkt in qua eigendom versnipperde verliesgevende ontwikkelingen. Op zich is dat verklaarbaar doordat de grexwet de aanscherping van het publieke

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · plooi · te · ren [eksplvatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

instrumentarium is naar aanleiding van de ervaringen die opgedaan zijn in de VINEX en VINAC tijdperk. Toen zagen gemeenten zich geconfronteerd met ontwikkelaars die grote relatief goedkope grondposities (al dan niet op verzoek van de gemeente zelf) in de beoogde uitbreidingslocaties hadden gekocht. Gemeente (en ontwikkelaars waar de gemeente mee samenwerkte) ontdekte(n) dat het publieke instrumentarium nauwelijks werkingskracht had naar partijen die niet bereid waren om een exploitatieovereenkomst af te sluiten of een andere vorm van samenwerking aan te gaan, de zogenaamde free-riders. In dit soort relatief eenvoudige winstgevendende situaties werkt de grexwet. Probleem opgelost!

Helaas is dit te kort door de bocht. Voor de VINEX-achtige gebiedsontwikkelingen is een passend wettelijk kader in werking getreden op 1 juli 2008. Het probleem is echter dat de komende 30 jaar de grootste gebiedsontwikkelingen binnenstedelijk zijn. Zie bijvoorbeeld onderstaande tekst uit de structuurvisie Randstad 2040: *“...Wonen en werken. Tot 2040 zijn er ten minste circa 500.000 nieuwe woningen nodig in de Randstad. En er is kans dat de groei nog hoger uitvalt. Allereerst te bereiken door sterke verdichting en herstructurering van verouderde woon-werklocaties in de steden en transformatie van in onbruik geraakte terreinen tot nieuwe stedelijke gebieden met een woon-/werkfunctie....”* In dit type (her)ontwikkelingen is het exploitatieplan bijna per definitie negatief (door de relatief hoge verwervingsprijs) en bijna per definitie qua eigendom versnipperd en de kans op maatschappelijk weerstand aanzienlijk, terwijl nu juist is geconstateerd dat de grexwet in dit soort gevallen niet of nauwelijks tempoverhogend werkt. Gegeven de (slechte) ervaringen de afgelopen 20 jaar met binnenstedelijk (her)ontwikkelen lijkt de doelstelling van het rijk onhaalbaar tenzij het speelveld inclusief de wettelijk kaders van dit type gebiedsontwikkeling vroegtijdig wordt aangepast aan de opgave.

7.3 Mogelijke oplossingen geïnventariseerd

Inleiding

In de analyse van de onderzoeksvragen en probleemstelling is geconstateerd dat ondanks dat de positie van gemeenten verduidelijkt en versterkt is deze versnelling naar verwachting geen opgang doet in gebiedsontwikkelingen die gekenmerkt worden door een verlieslatend exploitatieplan en versnipperd eigendom.

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre een versnelling uitgaande van facilitair grondbeleid in deze situatie toch nog mogelijk is. Daarbij worden twee sporen verkend met de vraag: Is een versnelling in de onderhandelingsfase ook in dit type ontwikkelingen mogelijk door:

1. optimalisaties binnen het huidige wettelijke kader,
2. optimalisatie van het huidige wettelijke kader.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

De complexe binnenstedelijke transformatie van de Binckhorst is het referentiekader. Er wordt uitgegaan van deze meest complexe vorm (verliesgevend exploitatieplan en qua eigendom versnipperd) omdat in de andere twee situaties waar de grexwet niet automatisch leidt tot een absolute versnelling van de onderhandelingsfase (de situatie van versnipperd eigendom met winstgevend exploitatieplan en een verliesgevend exploitatieplan met niet versnipperd grondeigendom, zie tabel 8.) een deel van de voorgestelde mogelijkheden ook kan worden toegepast.

Een kanttekening vooraf is dat voordat tot een van de onderstaande maatregelen wordt besloten door een gemeente(raad) een zorgvuldige belangenafweging dient plaats te vinden die uiteindelijk zijn beslag vindt in een besluit van een democratisch bevoegd gezag dat omgeven is met afdoende rechtsbescherming voor de betrokkenen. Een tweede kanttekening is dat als een gemeente het tekort in een gebiedsontwikkeling zonder meer accepteert onderstaande maatregelen niet noodzakelijk zijn. Een laatste aanname is dat het tekenen en rekenen bij de gemeente tegelijkertijd is opgegaan en dat het gepresenteerde plan voor de gemeente een optimum is van ruimtelijke & marktkwaliteit en de beschikbare middelen.

Ad 1. Optimalisatie binnen het huidige kader

Het effect van versnipperd eigendom en een negatief exploitatieplan in een gebiedsontwikkeling kan grofweg op drie manieren ondervangen worden:

1. Het vergroten van de kans op verwerving c.q. het sluiten van een anterieure overeenkomst met de eigenaren;
2. De vermogenspositie van gemeenten versterken zodat ze de tekorten in de exploitatieplannen kunnen dragen;
3. Verbetering van het exploitatieresultaat.

De oplossingsrichtingen zijn naar deze drie invalshoeken geordend. Per oplossingsrichting is het verwachte effect op de snelheid van de onderhandelingen kort gedeut. Grafisch zijn de benoemde oplossingsrichtingen samengevat in figuur 6 weergegeven:

Figuur 6: Oplossingsrichtingen binnen het huidige wettelijk kader



I. Versnipperd eigendom

De volgende maatregelen zijn denkbaar ter verzachting van de problematiek die veroorzaakt wordt door het versnipperde eigendom.

1. Actief herhuisvestingsbeleid

De weerstand bij eigenaren die de activiteit op hun huidige grondeigendom willen voortzetten kan sterk beperkt worden als een gemeente organiseert dat zij geloofwaardig kan aanbieden dat deze activiteit op een andere vergelijkbare plek voortgezet kan worden. De emotionele weerstand/gebondenheid blijft maar de rationele weerstand kan (goed)deels weggenomen worden. Het effect op snelheid van het onderhandelingsproces is *groot*. Een alternatieve locatie neemt de rationele weerstand (goed)deels weg.

2. Maximaliseer de onteigeningsdreiging

Het track record van een gemeente op het gebied van onteigenen bepaalt in grote mate de geloofwaardigheid van de dreiging. Uitgaande van de driedeling qua reputatie dat een gemeente of te boek staat als een gemeente die nooit, alleen in uiterste geval of juist altijd planmatig onteigend (c.q. altijd het onteigeningspoor inzet naast de minnelijke verwerving) neemt de kans op minnelijke verwerving toe indien een gemeente tot de laatste categorie behoort.

ver · snel · len -*snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eks·plwatteere(n)*] -*teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

De versnelde (maar kostbare) en verfijndere mogelijkheden tot onteigenen als gevolg van de nieuwe Wro versterken de mogelijkheden van een gemeente. De macht om te onteigenen is wettelijk verankerd en fungeert als een krachtige stok achter de deur. Mits geloofwaardig ingezet in de ogen van de eigenaren is het effect op de onderhandelingen *zeer groot*.

3. Planologisch op slot zetten of beperken

De tactiek van het “uitroken”. Een gemeente besluit in het beoogde gebied de planologische (uitbreidings)mogelijkheden sterk te beperken of in zijn geheel geen uitbreidingen meer toe te staan. De huidige eigenaren worden hierdoor geprikkeld om te overwegen om hun activiteiten elders voort te zetten. Het directe effect op de snelheid van het onderhandelingsproces is relatief *laag*. Het uitroken is een effectief middel op de langere termijn en dient om effectief te zijn vroegtijdig voor de feitelijke onderhandelingen ingezet te worden.

4. Het paard van Troje

Een gemeente kan bewust ten behoeve van het opvoeren van de druk bij de zittende eigenaren de rand van het planologische regime opzoeken door functies planologisch toe te laten die zich binnen de wet moeilijk verdragen met de huidige activiteiten. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van gevoelige bestemmingen (bijvoorbeeld woningen, woonwerven of een kinderdagverblijf) in een bedrijventerrein. Door de zich continu aanscherpende (Europese) wetgeving, worden de huidige activiteiten die zich moeilijk verenigen met de nieuwe functies, vanzelf wettelijk beperkt. Het directe effect op de snelheid van het onderhandelingsproces is *laag*. Het is een zeer effectief middel op de langere termijn en dient om effectief te zijn derhalve ver voor de feitelijke onderhandelingen ingezet te worden.

II. Versterken vermogenspositie

De volgende maatregelen zijn denkbaar ter versterking van het vermogen van een gemeente om het negatieve saldo in een gebiedsontwikkeling te dragen.

5. Subsidie aanvragen

Voor gebiedsontwikkelingen is er een rijk arsenaal aan subsidiemogelijkheden op regionaal, provinciaal, rijks- en Europees niveau. Het probleem in de huidige subsidieregelingen is echter wel dat deze vaak een kortere tijdshorizon hebben dan de ontwikkelingstermijn van een complete gebiedsontwikkeling (een tijdvak van bijvoorbeeld de ISV en de diverse EU regelingen zijn bijvoorbeeld 5 jaar). Het effect op de onderhandelingen van het vergroten van het draagvermogen van gemeenten is *hoog* maar sterk afhankelijk van de kans op en tijdstip van toekenning.

6. Eerst het zoet en dan het zuur!

Ontwikkel als gemeente **eerst de plekken met een positief** deexploitatieplan waarvan dit positieve saldo door de te **betalen exploitatiebijdrage afgeroomd wordt** (de macro aftopping op deelplanniveau) **om later de negatieve**

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie *de; v -s* stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [*eksplvatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond *de; m -en* oppervlakte vd aarde com · plex *bn* samengesteld, ingewikkeld po · si · tief *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* ef · fec · tief *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

deelplannen **aan te pakken (en zo het herontwikkel “fonds” van de gehele ontwikkeling te vullen)**. Deze tactiek heeft positieve invloed op het verloop van de cashflow en het risicoprofiel maar (als van het mogelijke rente verschil tussen lenen en uitlenen wordt afgezien) een beperkte invloed op het resultaat van het exploitatieplan. Deze tactiek beïnvloedt vooral het risicoprofiel van de ontwikkeling voor de gemeente als geheel. Het directe effect op de onderhandelingen is *laag*.

III. Verbetering saldo van het exploitatieplan

De volgende maatregelen zijn te overwegen ter verzachting van de problematiek die veroorzaakt wordt door het negatieve exploitatieplan.

7. Marktconsultatie of markt vroegtijdig betrekken

Een intrinsieke tegenstelling in de grexwet met het voeren van facilitair grondbeleid is dat het publieke spoor uitgaat van de fictie dat de gemeente 100% actief het gebied ontwikkelt terwijl ze feitelijk juist die rol niet ambieert. Om te voorkomen dat de exploitatieopzet onvoldoende is afgestemd met de vastgoedexploitatie kan de gemeente de markt vroegtijdig consulteren of betrekken. Bijkomend voordeel is dat door een marktconsultatie onderbouwde gegevens in het exploitatieplan ook juridisch robuuster zijn. Omdat er bij een marktconsultatie geen rationele prikkel voor ontwikkelende partijen is om het achterste van hun tong te laten zien, heeft dit middel een *laag* effect op doorlooptijd van de onderhandelingen.

8. Grondwaarde residueel berekenen

De financiële waardering van de gebiedsontwikkeling komt tot uitdrukking in een stijgende grondwaarde maar vooral in de stijgende VON prijzen nadat de identiteitsverandering in de ogen van de markt expliciet wordt. Door in het exploitatieplan de grondprijs residueel te berekenen optimaliseert een gemeente het resultaat van het exploitatieplan. Op basis van de (verplichte) jaarlijkse herziening kunnen de nieuwste inzichten in de VON prijs (ten opzichte van de stichtingkosten) worden vertaald naar het exploitatieplan c.q. naar de te betalen exploitatiebijdragen. In zijn extreme vorm beperkt het residueel rekenen een stuk ondernemerschap (de zoektocht naar financiële waarde) doordat alle overwinst wordt afgeroomd naar de grondeigenaar (J.J.M. Kremers, 2008). Deze constatering en het feit dat dit de onderhandelingen zeer complex maakt, dat het effect op de snelheid van de onderhandelingen *niet groot* wordt ingeschat.

9. Zet hoog in!

De risicoverdeling in het exploitatieplan is asymmetrisch. Achteraf bezien onterecht gevraagde exploitatiebijdrage moet een gemeente terugbetalen terwijl te weinig gevraagde bijdrage niet alsnog geïnd kan worden. Een rationeel handelende gemeente zet derhalve hoog in maar calculeert het risico dat er aan het eind van de exploitatieperiode iets (verhoogd met de wettelijk rente) terecht terugbetaald moet worden.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · plooi · te · ren** [*eksplvutteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Het te verwachte effect op de onderhandelingen is eerder vertragend dan versnellend en wordt derhalve als *laag* gekwalificeerd.

10. Overheid als launching customer

Gemeenten en andere overheden zijn grootgebruikers van vastgoed. Indien de overheid zelf als afnemer optreedt van een deel van het nieuw te ontwikkelen gebied heeft dat naast een direct financieel effect, de zekere opbrengsten in het exploitatieplan, een wellicht groter indirect effect en dat is dat de overheid blijk geeft vertrouwen in de betreffende ontwikkeling te hebben en zo de perceptie van de markt actief beïnvloedt. Dit type incubator dat gericht is op verrijking en versterking van het programma en identiteit van een ontwikkeling noemt Wellink (2008) een “anker”. Succesvolle voorbeelden van deze aanpak zijn de vestiging van het paleis van justitie in het paleiskwartier in Den Bosch en de vestiging van de belastingdienst, douane, kantonrechtbanken en de rechterlijke macht en hoofdkantoor havenbedrijf op de kop van zuid in Rotterdam. Op gemeentelijk niveau kan bijvoorbeeld gedacht worden aan scholen, culturele instellingen en stadsdeelkantoren. Omdat deze oplossingsrichting zowel direct financieel maar juist ook de perceptie van de tegenpartij in de onderhandelingen beïnvloedt heeft deze tactiek naar verwachting een *groot* effect op de snelheid van de onderhandelingen.

11. Eigendomsbewust ontwerpen en plannen (een ontwerpogave erbij!)

Een gemeente kan het saldo en daarmee de aftoppingsmogelijkheden van het exploitatieplan sterk beïnvloeden door bij het ruimtelijk ontwerp, programmering en fasering expliciet rekening te houden met:

- a. De bereidheid van eigenaren om anterieure overeenkomsten (contractvrijheid) te sluiten waarin een hoger kostenverhaal is opgenomen (o.a. een bijdrage in de ruimtelijke structuur).
- b. De te maken kosten voor bouw- en woonrijpmaken versus de mogelijke opbrengsten op de diverse eigendommen. Spaar bijvoorbeeld de kosten van sanering uit door op vervuilde grond geen gevoelige bestemming te programmeren (maar bijvoorbeeld een stuk groen) of vergroot de afroming door op een relatief goedkope plek een hoogwaardig programma te plannen. Mits deze financiële tactiek in juiste balans met de kwaliteitsaspecten van een gebiedsontwikkeling wordt toegepast is het effect op de snelheid in de onderhandelingen *zeer groot*.

12. Globaal of nog uit te werken bestemmingsplan

Om een exploitatieplan vast te stellen moet er gedetailleerd inzicht bestaan in de werken en werkzaamheden. Bij een complexe transformatie bestaat dit inzicht voor het plangebied niet op dat moment of niet met voldoende zekerheid om een scherpe juridische toets te doorstaan en zal een gemeente veelal voor zekerheid kiezen en de te maken kosten, opbrengsten en risico's conservatief inschatten waardoor het tekort groter uitvalt.

Gemeenten kunnen in dit soort situaties kiezen voor een bestemmings- en

exploitatieplan dat nog nader uitgewerkt moet worden. Als de uitwerking van het bestemmingsplan beschikbaar is kan het exploitatieplan ook nader uitgewerkt en vastgesteld worden. Nadelen van deze aanpak zijn dat de mogelijkheden tot het binnenplanse verevenen tussen nog het uit te werken en het uitgewerkte deel van het bestemmingsplan complex is (daar is gedetailleerd inzicht voor noodzakelijk), het gevaar blijft bestaan dat als een deel van het exploitatieplan juridisch niet verbindend verklaard wordt dit op het hele plan zijn weerslag heeft en het de flexibiliteit in de latere uitwerking van de plannen beperkt. In theorie een effectief middel om niet gedwongen te zijn om behoudend te ramen maar in de praktijk heeft *het nauwelijks invloed* op de snelheid van de feitelijke onderhandelingen.

13. Small is beautiful: (Gebieds)structuurvisie met verevening en postzegels

Om succesvol kosten te verhalen is het noodzakelijk dat het exploitatieplan voldoende uitgekristalliseerd is. Een exploitatieplan dient een programma, verkavelingskaart en gedetailleerde locatie-eisen (fasering, planning en inrichting en methoden van kostenverhaal en –toerekening) te hebben om sturend te kunnen zijn.

Als hier onzekerheid over bestaat kan er in plaats een gedetailleerd bestemmingsplan gekozen worden voor een uit te werken bestemmingsplan. Eerder werd al geconstateerd dat dit uitstel van het preciseren risicoverhogend werkt doordat het exploitatieplan (juridisch) een eenheid blijft. Een alternatief is om de planfiguur voor het kostenverhaal te splitsen in enerzijds een gebiedsstructuurvisie dat als globaal bestemmingsplan werkt (in de wet zijn immers geen vereisten opgenomen voor het schaalniveau dat een structuurvisie moet hebben) en waarin de voor het gebied relevante binnen- en bovenplanse kosten in beeld zijn gebracht en anderzijds in flexibele postzegelbestemmingsplannen met postzegelexploitatieplannen voor die locaties waar de gemeente overeenstemming heeft bereikt met de eigenaren of die de gemeente in exploitatie wil brengen (maar dan op basis van de laatste inzichten). Vertraging en probleem bij een deelplan beïnvloeden zo niet de rest van de ontwikkeling terwijl het binnen- en bovenplans kostenverhaal middels de gebiedsstructuurvisie geborgd is. Bijkomend voordeel is dat de structuurvisie (met vereveningsberekening) voorafgaand aan het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Op het moment van vaststellen dient in eerste instantie beroep en bezwaar aangetekend te worden tegen deze verevening waardoor beroep en bezwaar op dit feit bij de vaststelling van een deelexploitatieplan minder kansrijk wordt. Mits de structuurvisie tijdig is vastgesteld is het directe effect op snelheid van het onderhandelingsproces *zeer hoog*.

De kracht en de acceptatie van genoemde maatregelen neemt toe als er voor een bepaald gebied logische combinaties worden gemaakt. Het planologisch op slot gecombineerd met een proactief uitplaatsingsbeleid kan

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de**; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

waarschijnlijk op meer draagvlak en succes rekenen dan het alleen beperken van de ruimtelijke mogelijkheden.

Overweging: Is facilitair wel de juiste vorm van samenwerking bij deze complexiteit?

Dit onderzoek hanteert als uitgangspunt dat een gemeente facilitair grondbeleid voert. Facilitair wil zeker niet zeggen een passieve houding aannemen maar uit de bovenstaande opsomming blijkt dat een gemeente zich in haar facilitaire rol wel heel actief moet opstellen wil zij in haar positie in een complexe versnipperde verliesgevende gebiedsontwikkeling niet het kind van de rekening worden. Dit wordt nog versterkt doordat een gemeente ondanks haar facilitaire rol, altijd in haar publieke hoedanigheid op het resultaat in de gebiedsontwikkeling zal kunnen en worden aangesproken door belanghebbende. Tel daarbij de lange doorlooptijd van dit type ontwikkelingen op die makkelijk zo'n 15 jaar bedraagt en dan rijst de vraag of dit type ontwikkelingen zich wel leent voor een gemeente om zich een facilitaire rol aan te meten en samenwerking en actieve sturing niet de norm zou moeten zijn.

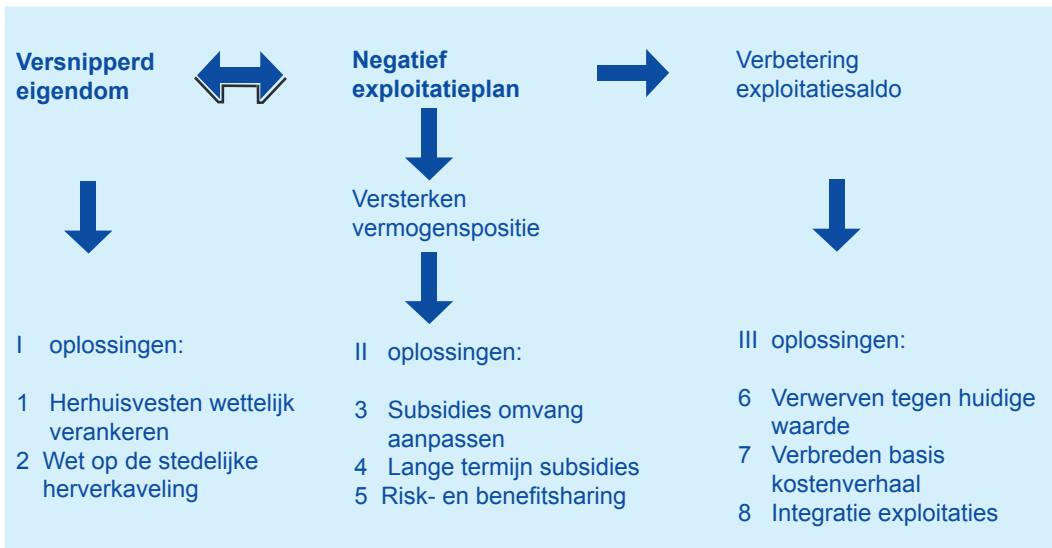
Ad 2. Optimaliseren van het huidige wettelijk kader

Het kader van een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom en een negatief exploitatieplan zou via dezelfde lijnen aangescherpt kunnen worden:

- I. Vergroten kans op verwerving c.q. het sluiten van een anterieure overeenkomst.
- II. De vermogenspositie van gemeenten versterken zodat ze de tekorten in de exploitatieplannen kunnen dragen.
- III. Verbetering van het exploitatieresultaat.

Ook deze oplossingsrichtingen (inzet van middelen, handelen, etc) zijn naar deze drie invalshoeken geordend. Grafisch zijn de benoemde oplossingsrichtingen samengevat in figuur 7 weergegeven:

Figuur 7: Oplossingsrichtingen bij optimalisatie van het wettelijke kader



I. Versnipperd eigendom

De volgende maatregelen buiten het huidige kader zijn denkbaar ter verzachting van de problematiek die veroorzaakt wordt door het versnipperde eigendom.

1. Herhuisvestingsbeleid wettelijk verankeren

Ontwikkende partijen zetten nu vaak in op het vrijwillige spoor van herhuisvesting van te verwerven eigenaren. In de praktijk blijkt dit effectief maar succes is niet verzekerd omdat dit alleen op vrijwillige basis kan. Uitbreiding van de onteigeningswet met een wettelijke regeling voor het verplicht accepteren van vergelijkbare huisvesting (al dan niet in combinatie met de schadeloosstelling) zou het faciliterend grondbeleid kunnen versterken. De werking zou kunnen zijn dat als een objectieve derde vaststelt dat een verwervende partij drie keer een vergelijkbaar alternatief heeft aangeboden (met de juiste schadeloosstelling) en de eigenaar heeft dit geweigerd, dat het onteigeningsspoor sneller doorlopen kan worden. De introductie van deze publieke stok achter de deur heeft naar verwachting een *grote* invloed op de snelheid van de onderhandelingen.

2. Wet op de stedelijk herverkaveling

Stedelijke herverkaveling kan een mogelijkheid zijn om probleem van versnipperd eigendom op te lossen (Putten, E. v.d., R. de Lint en H. de Wolff, 2004). Op vrijwillige basis komt dit in gebiedsontwikkelingen al voor. Probleem is echter dat dit nu alleen op vrijwillige basis geschiedt. Een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling zou het faciliterend grondbeleid kunnen versterken. De Grexwet in combinatie met de onteigeningswet zou zo aangepast kunnen worden dat net als bij het kostenverhaal op basis van de grexwet, een geloofwaardig publiek spoor wettelijk wordt verankerd dat als dwangmiddel kan dienen in geval eigenaren

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

er vrijwillig privaatrechtelijk niet uitkomen. De introductie van een publiek afdwingbare herverkaveling is juridisch complex maar raakt de kern van het probleem en zal daardoor naar verwachting een *zeer grote* invloed hebben op de snelheid van de onderhandelingen.

II. Versterken vermogenspositie

De volgende maatregelen buiten het huidige kader zijn denkbaar ter versterking van het vermogen van een gemeente om het negatieve saldo in een gebiedsontwikkeling te dragen.

3. Subsidieomvang aanpassen aan toekomstige opgave(n)

De omvang van de huidige rijks subsidieregelingen zijn gebaseerd op de ontwikkeling van uitleggebieden. Het rijk zet vol in op binnenstedelijk herontwikkeling en transformaties. Dit type locatie is nagenoeg niet winstgevend te herontwikkelen. Om deze opgave te kunnen realiseren zal de bij het Rijk beschikbare bedragen moeten verhogen. Het effect op de snelheid van de onderhandelingen van deze directe vergroting van het draagvermogen van gemeenten is *groot*.

4. Subsidievorm aanpassen: Kwalitatieve lange termijn subsidies

De huidige subsidieregelingen hebben veelal een beperkte tijdshorizon en zijn gericht op het behalen van voornamelijk kwantitatieve doelstellingen. Het rijk zet voor de komende 20 jaar vol in op binnenstedelijke herontwikkeling en transformaties. Kenmerkend voor deze ontwikkelingen is de lange doorlooptijd (> 15 jaar) en de aanzienlijke onrendabele top de bijna intrinsieke complexiteit. In tegenstelling tot de huidige kwantitatieve doelen zou de subsidie een gemeente moeten belonen in hoeverre zij erin slaagt rijksdoelen te bereiken gegeven de complexiteit van de opgave waar zij voor staat en dat over een langere subsidieperiode. “Van beloning van kwantiteit naar het situationeel belonen van het ontrafelen van complexiteit (op lange termijn)”. Het effect van deze aanpassing van de methodiek van subsidieverlening aan de kenmerken van de opgave heeft door de directe werking op het risicoprofiel en directe vergroting van het draagvermogen van gemeenten naar verwachting een *zeer hoge invloed* op de snelheid van de onderhandelingen.

5. Risk- & benefit sharing

Bij complexe projecten staat onder andere door de vele afhankelijkheden en de lange doorlooptijd niet op voorhand vast hoe groot de tekorten zullen zijn. In het algemeen belang dient voorkomen te worden dat er op voorhand teveel subsidie beschikbaar wordt gesteld (dat had beter elders ingezet kunnen worden) of te weinig (dan zal de ontwikkeling geen doorgang vinden of het kwaliteits/ambitieniveau aangetast worden). Deze onzekere financiële uitkomst van een gebiedsontwikkeling vraagt om een ander type arrangement dan een lumpsum vergoeding. Bijdragen zouden in plaats van subsidiëring

beter de vorm kunnen krijgen van een participatie met een passende vorm van “risk and benefit sharing” door de geldverstrekker (J.J.M. Kremers, 2008), waardoor de “subsidiegever” die aan de start van een gebiedsontwikkeling middelen beschikbaar stelt ook profiteert van eventuele waardestijgingen die mede door deze impulsen ontstaan. Bijkomend voordeel is dat er blijvende betrokkenheid van de geldverstrekker bij het project ontstaat en dat bij deze de prikkel verhoogd wordt om actief bij te dragen aan het succes van het project. Dat een deel van de ontwikkelwinst afgeroomd kan worden door de “subsidiegever” lijkt in eerste instantie een nadeel voor private partijen. Dit beperkte financiële nadeel is tevens het voordeel doordat de subsidiegever nu ook een financiële prikkel heeft naast een inhoudelijke. In theorie is dit een effectief middel om de belangen van gemeente, ontwikkelende partijen en subsidieverstrekker parallel te laten lopen. In de praktijk blijken de werelden erg van elkaar te verschillen waardoor dit instrument maar *een beperkte invloed* heeft op de snelheid van de feitelijke onderhandelingen.

III. Verbetering saldo van het exploitatieplan

6. Waarderingsgrondslag verwervingen: “Huidige in plaats van werkelijke waarde”

De waarderingsgrondslag voor het verwerven van grond in de grexwet is de werkelijke waarde overeenkomstig artikel 40b tot en met 40f van de onteigeningswet (Vroom en de Wolff, 2008). Aangezien het toekomstige gebruik veelal hoogwaardiger is dan het huidige betekent dit dat in de verwervingsprijs rekening moet worden gehouden met de nieuwe bestemming. De huidige eigenaar profiteert van de waardestijging als gevolg van de verwachte wijziging van het gebruik, ondanks dat de gehele exploitatieopzet niet positief is. Het zou te overwegen zijn om een groter deel van de waardestijging¹⁰ van de grond aan de maatschappij tegoed te laten komen in plaats van de “toevallige” eigenaar. Het effect van deze maatregel op het saldo van het exploitatieplan en daarmee op de financiële armslag in de onderhandelingen is zeer groot maar gegeven de politieke gevoeligheid wordt het effect op de snelheid van de onderhandelingen *laag* ingeschat.

7. Wettelijke basis kostenverhaal verbreden naar vastgoedexploitatie

Het kostenverhaal is in de grexwet beperkt tot het maximum van de opbrengsten in het exploitatieplan (macro aftopping). Deze grens van de verhaal mogelijkheden zou wettelijk verlegd kunnen worden naar de netto opbrengsten van de vastgoedexploitatie. De basis voor het kostenverhaal wordt zo aanzienlijk verbreed. Het effectueren van deze maatregel is rekenkundig complex en betekent effectief alleen het herverdelen van de kosten binnen een gebiedsontwikkeling en heeft geen invloed op het resultaat van de totale gebiedsontwikkeling. Alhoewel het saldo van het exploitatieplan positief beïnvloed wordt heeft het echter naar verwachting eerder een *negatieve* dan een positieve *invloed* op de snelheid van de onderhandeling

¹⁰ Dit betreft een politiek zeer gevoelige discussie. Het kabinet Den Uijl is in 1977 over precies deze discussie gevallen en is een van de oorzaken van de politieke beladenheid van het onderwerp grondbeleid in Nederland.

8. Integratie van de grond-, vastgoed- en beleggingsexploitatie

Integratie van de drie type exploitaties heeft tot doel het optimaal financieel afstemmen en verevenen binnen de gebiedsontwikkeling te vergemakkelijken. Door de volledige integratie wordt de focus op het totaal resultaat gelegd en niet op een van de drie deelresultaten. Een deelresultaat dat al dan niet voor rekening van één partij komt. Dit spaart veel positionele onderhandelingen tussen partijen uit en prikkelt partijen om latent aanwezige waarde op te zoeken. Integratie kan zowel doordat de overheid risicodragend participeert in opstal- en beleggingsexploitatie of juist doordat de overheid maximaal ruimte geeft aan het private initiatief. Een succesvol voorbeeld van een gebiedsontwikkeling waar de gemeente participeerde in de opstalontwikkeling is het paleiskwartier in Den Bosch. Punt van aandacht is hierbij de wetgeving omtrent staatssteun. Deze wetgeving hoeft de overheid er niet van de te weerhouden gerechtvaardigde publieke belangen (tegen zo laag mogelijke publieke kosten) na te streven (J.J.M. Kremers, 2008). De vorm waarin de overheid de gebiedsontwikkeling trekt tot en met de vaststelling van de structuurvisie en dan een of meer marktpartijen selecteert die het gebied (her)inrichten, beheren en onderhouden voor een bepaalde tijd wordt de gebiedsconcessie genoemd.

Koppeling van de belangen van de direct bij een ontwikkeling betrokken en met gebiedsontwikkeling ervaren partijen is een effectief middel om de belangen van gemeente en ontwikkelde partijen parallel te laten lopen. Het voorkomt niet constructieve verdelende onderhandelingen en richt de energie op waardecreatie. Naar verwachting heeft deze tactiek een zeer grote invloed op de snelheid van de onderhandelingen.

7.4 Strategie- en beleidsadvies

In de vorige paragraaf zijn maatregelen geïnterpreteerd die kunnen bijdragen aan het versnellen van de onderhandelingsfase in complexe verliesgevende gebiedsontwikkeling ondanks de beperkte werkingskracht van de grexwet. Er is onderscheid gemaakt in maatregelen die binnen het huidige kader mogelijk zijn en mogelijke effectieve aanpassingen van datzelfde kader. In deze paragraaf wordt een strategieadvies geformuleerd ten behoeve van een gemeente hoe (al dan niet gezamenlijk met ontwikkelende partijen) te handelen in verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling en een beleidsadvies gegeven aan de rijksoverheid om de gewenste versnelling alsnog ook in deze situatie wettelijk te faciliteren.

Strategieadvies gemeente

Om het onderhandelingsproces in een facilitaire verliesgevende gebiedsontwikkeling waar het eigendom versnipperd is, alsnog versneld te kunnen laten verlopen zijn in de vorige paragraaf een aantal mogelijk maatregelen op effectiviteit getoetst.

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** *[eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Hieronder zijn deze in een tabel samengevat.

Tabel 9: Effectiviteit oplossingsrichtingen binnen huidige kader

Maatregel	Positief effect ¹¹
1 Actief uitplaatsingsbeleid	Groot
2 Maximaliseer de onteigeningsdreiging	Zeer groot
3 Planologisch op slot zetten of beperken	Klein
4 Het paard van Troje	Klein
5 Subsidie aanvragen	Groot
6 Eerst het zoet en dan het zuur!	Klein
7 Marktconsultatie of markt vroegtijdig betrekken	Klein
8 Grondwaarde residueel berekenen	Gemiddeld
9 Zet hoog in!	Klein
10 Overheid als launching customer	Groot
11 Eigendomsbewust ontwerpen en plannen	Zeer groot
12 Globaal of nog uit te werken bestemmingsplan	Klein
13 (Gebieds) structuurvisie met verevening en postzegels	Zeer groot
14 Samenwerken is de norm	Groot

Het strategische handelingsadvies aan een gemeente om de onderhandelingen met eigenaren en ontwikkelende partijen in een verliesgevende gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom versneld te laten lopen luidt:

- *Los van welke gebiedsontwikkeling ook, bouw als gemeente aan je eigen **reputatie** dat je als gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen aan **planmatige onteigening** doet als partijen er minnelijk niet uitkomen. Bevestig deze reputatie aan de start van een nieuwe gebiedsontwikkeling.*
- *Ook al zet je in op facilitair grondbeleid, benader dit type ontwikkeling formeel of informeel als een **samenwerking tussen markt en gemeente**. Selecteer ontwikkelende partijen vroegtijdig in het proces om kennis van de afzetmarkt toe te laten in het ontwerp en begroting.*
- *Stel een **gebiedsstructuurvisie** op waarin ook de binnenlandse en bovenplanse verevening wordt vastgelegd. Stel deze voordat een bestemmingsplan of exploitatieplan in procedure gaat, vast. Sla hiermee het eerste bestuurlijke heipaal(tje) op het gebied van het kostenverhaal in de gebiedsontwikkeling.*
- *Steek voldoende tijd in het tijdig **aanvragen van subsidie**. Start met het communiceren over de aanstaande aanvraag ruim voordat die feitelijk wordt gedaan.*
- *Plan bewust een aantal **publieke functies als anker** (Wellink, 2008) in de eerste fase van een gebiedsontwikkeling. Onderhandel met eigenaren*

¹¹ Op een schaal van zeer groot, groot, gemiddeld, klein, zeer klein.

*op basis van een **eigendoms- & kostenbewust ontwerp en reële herhuisvestingsplannen**. Schroom niet om het beeld te laten ontstaan dat het beter is om anterieur samen te werken met de gemeente.*

De maatregelen en het strategische handelingsadvies overziend kan geconcludeerd worden dat door slim te handelen een deel van de scherpe kanten van het probleem omzeild kunnen worden maar dat deze oplossingen binnen het bestaande kader noch het probleem van het versnipperde eigendom, noch het probleem van de forse tekorten, fundamenteel oplossen.

Beleidsadvies Wetgever

Om het onderhandelingsproces ook in een facilitaire verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling daadwerkelijk te versnellen dient het wettelijk kader aangepast worden. In de vorige paragraaf zijn een aantal mogelijke maatregelen op effectiviteit getoetst. Hieronder zijn deze in een tabel samengevat.

Tabel 10: Effectiviteit oplossingsrichtingen bij geoptimaliseerd kader

Maatregel	Positief effect ¹²
1 Herhuisvestingsbeleid wettelijk verankeren	Groot
2 Wet op de stedelijk herverkaveling	Zeer groot
3 Subsidieomvang aanpassen aan toekomstige opgave(n)	Groot
4 Subsidievorm aanpassen: kwalitatieve lange termijn subsidies	Zeer groot
5 Risk- & Benefitsharing	Klein
6 De "huidige waarde" als waarderingsgrondslag voor verwervingen	Klein
7 Wettelijke basis kostenverhaal verbreden naar vastgoedexploitatie	Klein
8 Integratie van de grond- en vastgoed en beleggingsexploitatie	Zeer groot

Het beleidsmatige advies aan de wetgever om de onderhandelingen tussen eigenaren en ontwikkelende partijen in een verliesgevende qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling te beïnvloeden zodat een concrete versnelling bereikt wordt, luidt:

- *Beperk de negatieve invloed van het versnipperde eigendom in een gebiedsontwikkeling door het **proactieve herhuisvestingsbeleid** van gemeenten en de **bundeling van eigendomsrechten** ter vereenvoudiging van de verwerving, publiek rechtelijk te verankeren.*

¹² Op een schaal van zeer groot, groot, gemiddeld, klein, zeer klein.

- **Pas de subsidieregelingen aan de opgave waar gemeenten voor staan aan. Maak lange termijn arrangementen mogelijk, reken gemeenten af op de mate waarin zij voortgang boeken ten opzichte van de lokaal bepaalde complexiteit en verhoog de beschikbare bedragen tot een (prikkelende) omvang die recht doet aan de tekorten die verwacht mogen worden.**
- **Kies voor het Nederlandse samenwerkingsmodel in plaats van de stringente Europese uitleg van de dienstenrichtlijn en mededingingswetgeving. Faciliteer een tijdelijke hybride organisatievorm in de gebiedsontwikkeling die als doel heeft publieke doelen te bereiken met behulp van private expertise ondanks de te verwachten tegenwind uit Brussel.**

Als de richting van bovenstaand beleidsadvies wordt gevolgd, zal een wettelijk kader gecreëerd worden waarin voor deze complexe gebiedsontwikkelingen het versnipperde eigendom procesmatig geen belemmering meer is voor de voortgang, de subsidieregelingen van het rijk aansluiten bij de kenmerken van de opgaven waar partijen lokaal voor staan en is geborgd dat publieke en private partijen gemotiveerd op zoek gaan naar de lokale financiële potenties van een ontwikkeling met richtinggevend publieke doelen in het achterhoofd zonder door Brussel teruggefloten te worden.

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Synthese

hoofdstuk 8

“Een probleem dat niet kan opgelost worden, is een probleem dat slecht gesteld is.”

Albert Einstein

Duits - Amerikaans natuurkundige (1879 - 1955)

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden op basis van het uitgevoerde literatuuronderzoek en empirisch onderzoek de onderzoeksvragen en de probleemstelling beantwoord en wordt als synthese een slotconclusie getrokken op basis van de beantwoorde probleemstelling en het in het vorige hoofdstuk op basis van de geteste bevindingen geformuleerde strategisch en beleidsmatig advies.

8.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de vijf onderzoeksvragen beantwoord. Per onderzoeksvraag wordt een kort antwoord geformuleerd waarna met verzwijging naar het uitgevoerde onderzoek een toelichting wordt gegeven.

I. Duurde de onderhandelingsfase te lang?

Antwoord:

Ja, de onderhandelingsfase duurde te lang. De inhoudelijk en procesmatig moeizame onderhandelingen bij facilitair grondbeleid was hier een van de oorzaken van.

Toelichting:

Zowel uit de casestudies als uit de interviews blijkt dat de onderhandelingsfase te lang duurde onder de oude WRO of dat deze geheel mislukte als gevolg van de falende werking van het wettelijk kader. Een nuancering bij het antwoord is dat er ook andere bepalende factoren en wetten invloed hebben op de onderhandelingsfase. Politieke druk en ervaren (financiële) tijdsdruk beïnvloeden deze fase bijvoorbeeld ook.

II. Wordt de inhoudelijke positie van de gemeente verduidelijkt door de invoering van de grexwet?

Antwoord:

Ja, in de Wro is ten opzichte van de WRO duidelijk verankerd waarover inhoudelijk onderhandeld zal gaan worden en waarop de waarde(bepaling) van die onderwerpen gebaseerd dient te zijn.

Toelichting:

Uit alle drie de onderzoeksvormen blijkt onmiskenbaar dat in de Wro ten opzichte van de WRO duidelijk verankerd is *waarover* inhoudelijke onderhandeld zal gaan worden (het kostenverhaal, de te stellen locatie-eisen en de verevening) en *hoe* die zaken bepaald dienen te worden, namelijk;

- het kostenverhaal gebaseerd op de kostensoortenlijst;
- de locatie-eisen gebaseerd op het woonbeleid, het beleid op het gebied van aanleg nutsvoorzieningen en bouw- en woonrijpmaken en de beleidsvisie op de openbare ruimte;

c. de binnenplanse verevening gebaseerd op de exploitatieopzet en de bovenplanse verevening op de structuurvisie.
Het bovenstaande wordt samengevat in één document; “het exploitatieplan”. Een kanttekening hierbij is dat de manier waarop private en publieke partijen naar de vereveningsmogelijkheden kijken qua verwachting aanzienlijk verschillen waardoor het tijd zal kosten voordat hier een gemeenschappelijke standaard in de praktijk ontstaat.

III. Wordt de machtspositie van de gemeente versterkt door de invoering van de grexwet?

Antwoord:

Ja, de machtspositie van gemeente is versterkt enerzijds doordat de wet de mogelijkheid in zich heeft een anterieur onderhandelingsresultaat middels een privaatrechtelijk spoor te verankeren, dit spoor werkt als de spreekwoordelijke (verleidelijke) stroop en anderzijds het publiekrechtelijke spoor als een geloofwaardige krachtige publiek stok achter de deur werkt waarmee een resultaat alsnog afgedwongen kan worden als de verleidingsstrategie niet werkt.

Toelichting:

Uit zowel de literatuur als het empirisch onderzoek blijkt dat zowel publieke- als private partijen aangeven dat de positie van een gemeente is versterkt doordat gemeenten nu over een geloofwaardige publieke stok achter de deur beschikken. De gemeente kan indien zij wil, doorpakken. Nuances die met name in de interviews naar voren kwamen, zijn dat deze macht niet absoluut is doordat:

- a. partijen zich realiseren dat het opstellen, goedkeuren en jaarlijks actualiseren van een exploitatieplan voor een gemeente geen sinecure is;
- b. een gebiedsontwikkeling bij voorbaat gedoemd te mislukken is als deze door eenzijdige machtsuitoefening ten opzichte van teveel toekomstige partners in een gebied vooruit moet worden geholpen;
- c. de transparantie-eisen die in de wet zijn opgenomen ervoor zorgen dat de gemeente haar kaarten niet voor de andere partijen maar beperkt geheim kan houden.

IV. Zorgt de grexwet voor een versnelling in de onderhandelingsfase?

Antwoord:

Ja, de grexwet verkleint de onderhandelingsruimte waardoor het onderhandelingsproces sneller verloopt.

Toelichting:

De casuïstiek en interviews bevestigen de uit het literatuuronderzoek gededuceerde gevolgtrekking dat de verwachte uitkomst van de onderhandelingen bij partijen dicht bij elkaar komt te liggen, mede omdat

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

het voor partijen helder is wat de uitkomst in het publieke spoor zal zijn. De openingsbiedingen van partijen komen hierdoor dichterbij elkaar te liggen waardoor de onderhandelingsruimte kleiner is en sneller overeenstemming bereikt wordt. Deze redenering veronderstelt echter een aantal zaken expliciet waarvan de belangrijkste zijn dat partijen bekend zijn met de wet, de gemeente het noodzakelijk beleid transparant op orde heeft en over de professionaliteit en reputatie beschikt om de publiekrechtelijke stok te hanteren. Geen eenvoudige opgave, wel een die partijen en gemeenten voorop zelf in de hand hebben.

V. Geldt dit voor elke gebiedsontwikkeling?

Antwoord:

Nee, er zijn ook andere factoren die bepalen in welke mate de grexwet versnellend werkt. De versnelling varieert daardoor van “absoluut” tot “geheel niet”. Versnipperd eigendom en het negatief zijn van het saldo van het exploitatieplan in een gebiedsontwikkeling zijn de belangrijkste belemmerende factoren.

Toelichting:

Twee factoren blijken op basis van het empirisch onderzoek dominant voor de effectiviteit van de grondexploitatiewet op de snelheid van de onderhandelingen te weten, de mate van versnippering van het eigendom en het saldo van het exploitatieplan. Als de mogelijke waarde van deze factoren (verliesgevend of niet, versnipperd of niet) tegen elkaar afgezet worden ontstaan 4 mogelijke typen gebiedsontwikkelingen:

- I. Winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- II. Winstgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities
- III. Verliesgevend exploitatieplan met dominante grondposities
- IV. Verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities

Uit het uitgevoerde empirische onderzoek wordt geconcludeerd dat de grexwet in elk van deze typen gebiedsontwikkelingen anders uitwerkt op de snelheid in de onderhandelingsfase. Uit de analyse van de casuïstiek en de interviews blijkt dat in een winstgevende qua eigendom niet versnipperde gebiedsontwikkeling door de grexwet een absolute versnelling optreedt in de onderhandelingsfase. In een winstgevende ontwikkeling met versnipperd eigendom is dit laatste de remmende factor. Doordat het onwaarschijnlijk is dat een gemeente in deze situatie met alle partijen anterieure overeenkomsten zal kunnen sluiten, is de gemeente gedwongen om het publiekrechtelijke spoor te doorlopen. Belanghebbenden zullen het exploitatieplan aangrijpen om beroep en bezwaar aan te tekenen. De hieruit volgende gerechtelijke procedures hebben geen positieve invloed op de snelheid van de afronding van de onderhandelingsfase.

Doordat een gemeente ten opzichte van de oude WRO nu echter wel een

absolute doorzettingsmacht heeft, veroorzaakt de grexwet in dit geval een beperkte versnelling. Bij een verliesgevende ontwikkeling met dominante grondposities werkt de grexwet wel inhoudelijk sturend maar zullen anterieure onderhandelingen gevoerd worden zonder dreiging van het publiekrechtelijk spoor, over wie na optimalisatie van het plan welke deel van het tekort voor zijn rekening neemt. Ervan uitgaande dat partijen voortgang willen bereiken bestaat ondanks het tekort, een kans op een versnelling van de onderhandelingsfase. Bij een verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling werkt de grexwet niet omdat zowel publieke als private partijen geen prikkel hebben om de 1^e stap in het onderhandelingsproces te zetten. Een gemeente kan niet dreigen met het exploitatieplan omdat zij daarmee tekent voor het tekort, de private partijen hebben geen prikkel om anterieure overeenkomsten te sluiten waarin een hoger kostenverhaal is opgenomen dan in het publieke spoor verschuldigd zou zijn in de wetenschap dat het publieke spoor zeker volgt. De bestaande impasse blijft in deze situatie gehandhaafd. In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten nogmaals samengevat weergegeven.

Tabel 11: Het effect van eigendom en exploitatiesaldo op versnelling van de onderhandelingsfase

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

8.3 Beantwoording probleemstelling

In de voorgaande paragraaf zijn de onderzoeksvragen beantwoord. In tabel 12 zijn deze antwoorden kort samengevat:

ver · snel · len -*snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] -*teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Tabel 12: Samenvatting antwoorden onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Kort antwoord		
	Literatuurstudie	Casestudy	Interviews
I Te lange onderhandelingen?	--	Ja	Ja
II Inhoudelijke positie versterkt?	Ja	Ja	Ja
III Machtspositie versterkt?	Ja	Ja	Ja
IV Versnelling te verwachten?	Ja	Ja	Ja
V Bij elke gebiedsontwikkeling?	--	Nee	Nee

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen luidt het antwoord op de probleemstelling “*Wordt de positie van een gemeente bij facilitair grondbeleid door de invoering van de grondexploitatiewet zodanig verduidelijkt en versterkt dat hieruit een versnelling van de onderhandelingsfase in het gebiedsontwikkelingsproces in zijn algemeenheid te verwachten is?*”, als volgt:

Bij facilitair grondbeleid duurde de onderhandelingsfase in een gebiedsontwikkeling onder de oude WRO te lang. De inhoudelijk en procesmatig moeizame onderhandelingen was hier één van de oorzaken van.

In de Wro is ten opzichte van de WRO duidelijker verankerd waarover inhoudelijk onderhandeld zal gaan worden en waarop de waarde(bepaling) van die onderwerpen gebaseerd dient te zijn.

De machtspositie van een gemeente is versterkt enerzijds doordat de wet de mogelijkheid in zich heeft een anterieur onderhandelingsresultaat middels een privaatrechtelijk spoor te verankeren, dit spoor werkt als de spreekwoordelijke (verleidelijke) stroop en anderzijds het publiekrechtelijke spoor als een geloofwaardige krachtige publieke stok achter de deur werkt waarmee een resultaat alsnog afgedwongen kan worden als de verleidingsstrategie niet werkt.

Doordat inhoudelijk bepaald is op basis waarvan, waarover onderhandeld zal worden en dit zonder probleem privaatrechtelijk overeengekomen of desnoods publiekrechtelijk afgedwongen kan worden, wordt de onderhandelingsruimte tussen partijen verkleind waardoor het onderhandelingsproces sneller zal kunnen verlopen.

Dit is echter geen onvoorwaardelijke conclusie. Er zijn ook andere factoren die bepalen of de grexwet versnellend werkt. Versnipperd eigendom en het negatief zijn van het saldo van het exploitatieplan in een gebiedsontwikkeling zijn de belangrijkste belemmerende factoren. De versnelling varieert daardoor van “absoluut” in een (relatief) eenvoudige gebiedsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities tot “geheel niet” in een complexe gebiedsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** de; v -s stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond** de; m -en oppervlakte vd aarde **com · plex** bn samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen **ef · fec · tief** bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

8.4 Synthese: De gebiedsontwikkingswet

De grondexploitatiewet is een effectieve wet. Uit de beantwoording van de probleemstelling blijkt dat de wet het probleem oplost wat ten grondslag lag aan de het wetgevingstraject. Het mogelijk maken van kostenverhaal, het stellen van locatie eisen en het verevenen bij uitleglocaties ongeacht het type grondbeleid dat de gemeente voert. Het rijk heeft echter de ambitie om de komende 30 jaar vooral binnenstedelijke locaties te (her)ontwikkelen of te transformeren. In deze gebiedsontwikkelingen is veelal sprake van versnipperd eigendom en een verliesgevend exploitatieplan. Precies de categorie waarin de grexwet niet werkt. Binnen het huidige wettelijk kader kan het probleem nog verzacht worden door als gemeente in de ontwikkelingsstrategie een of meer van de onderstaande “maatregelen” op te nemen:

1. Een actief herhuisvestingsbeleid te voeren;
2. De onteigeningsdreiging maximaliseren;
3. Vroegtijdig voldoende subsidie aan te vragen;
4. Samen te werken met de markt;
5. De overheid als launching customer in te zetten;
6. Een gebiedsstructuurvisie vast te stellen waarin de verevening geregeld is;
7. Kosten- en eigendomsbewust te plannen en te ontwerpen.

Hiermee zou de impasse in een verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling doorbroken kunnen worden, zeker is dat echter geenszins. Om het probleem fundamenteel op te lossen dient het wettelijk kader aangepast te worden opdat voor versnipperde verliesgevende gebiedsontwikkelingen:

1. Het versnipperde eigendom procesmatig geen belemmering meer is;
2. De subsidieregelingen van het rijk aansluiten bij de kenmerken van de opgaven waar partijen lokaal voor staan;
3. Het samenwerken tussen markt en overheid mogelijk is opdat publieke en private partijen gemotiveerd samen op zoek gaan naar de lokale financiële potenties van een ontwikkeling met richtinggevende publieke doelen in het achterhoofd.

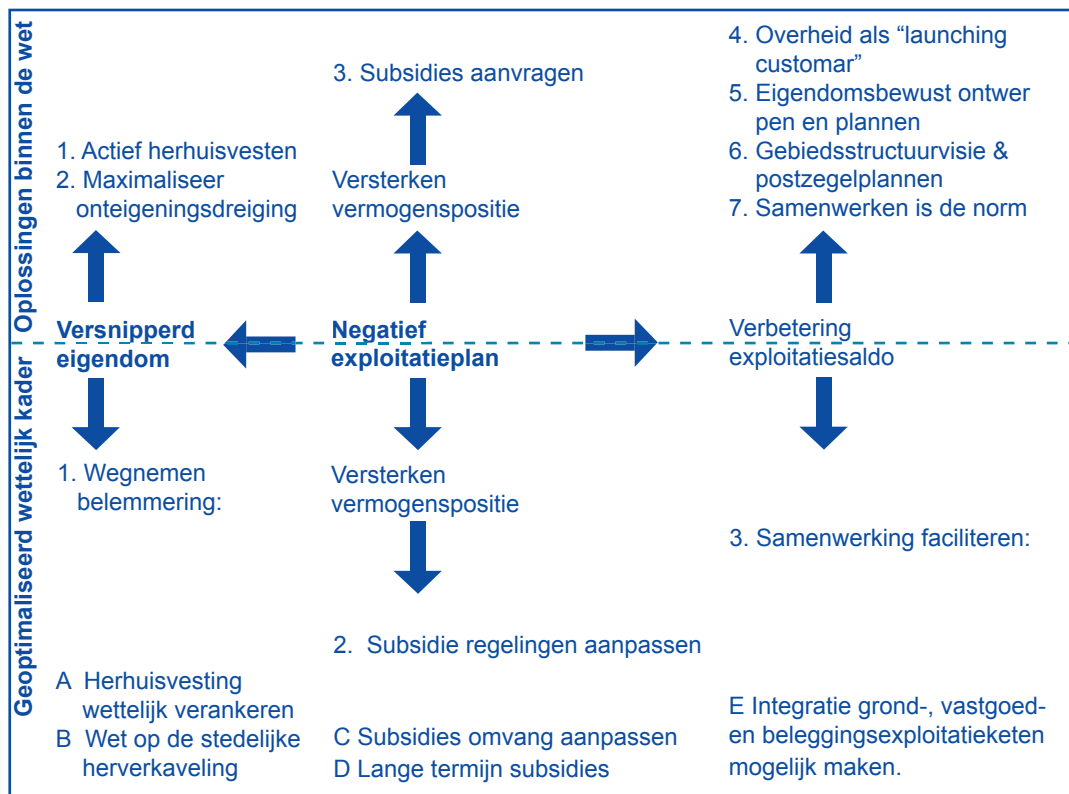
Maatregelen die bij deze drie sporen horen zijn:

1. Herhuisvestingsbeleid wettelijk verankeren;
2. Wet op de stedelijk herverkaveling;
3. Subsidieomvang aanpassen aan toekomstige opgave(n);
4. Subsidievorm aanpassen: kwalitatieve lange termijn subsidies;
5. Integratie van de grond-, vastgoed en beleggingsexploitaties.

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

In het onderstaande figuur zijn de mogelijk oplossingsrichtingen binnen het wettelijk kader of met optimalisatie van het wettelijk kader weergegeven

Figuur 8: Samenvatting Oplossingsrichtlijnen



Uitgaande van de stelling van Albert Einstein dat “de belangrijkste problemen niet kunnen worden opgelost binnen hetzelfde kader waarin ze gecreëerd zijn” zal de wetgever om haar eigen doelstellingen op het gebied van binnenstedelijke herontwikkelings- en transformatieopgaven te realiseren, het wettelijk kader van dit type gebiedsontwikkelingen moeten aanpassen.

Gegeven de complexiteit van de problematiek is het denkbaar dat hierbij eenzelfde weg wordt gevolgd als de experimentenwet stad en milieu. Hierbij treden de maatregelen eerst voor een beperkt aantal gebieden (bijvoorbeeld de herstructurerings- en transformatiegebieden uit de nota Structuurvisie Randstad 2040) in werking om vervolgens na grondige evaluatie breed te worden toegepast.

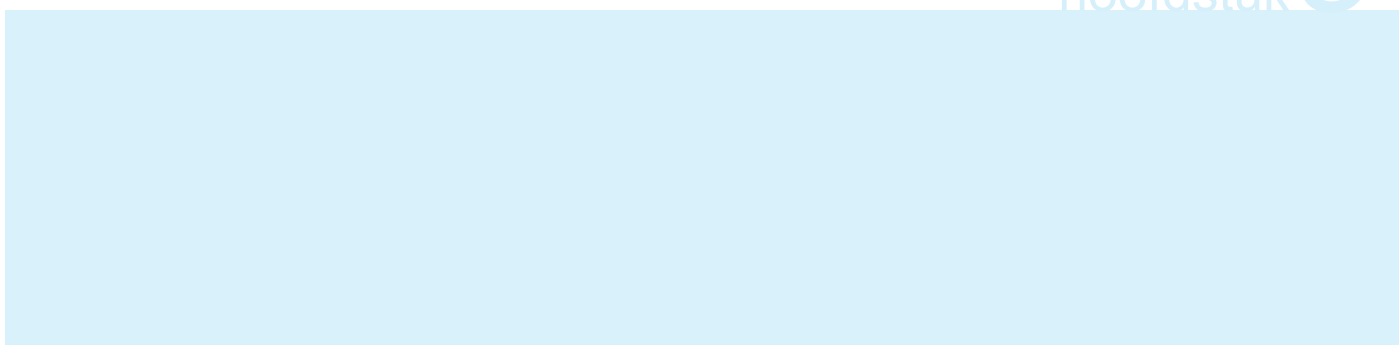
Aangezien de grexwet naar verwachting juist niet werkt in het type gebiedsontwikkelingen die de overheid beleidsmatig de komende 30 jaar ambieert en het ook niet effectief mogelijk is om de problemen binnen het huidige kader te omzeilen, wordt dit onderzoek refererend aan het eeuwenoude credo “regeren is vooruitzien” afgesloten met het pleidooi juist nu al het wettelijk kader van de grondexploitatiewet te wijzigen naar de “gebiedsontwikkelingswet”.

ver · snel · len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplwatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bn* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Bijlage

hoofdstuk 9



9.1 Geraadpleegde literatuur

- Boerema, M. (2007) *“de grondexploitatiewet, de risico’s en invloed op marktpartijen”*, Masterproof, Amsterdam School of Real Estate.
- Borst, A.J. (2007) *“Van grond naar grondhouding. Een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling”*, Master City Developer, Rotterdam/Delft.
- Brand, J.A.M. van den (2007) *“Hoofdpijnen wetsvoorstel Grondexploitatiewet en de gevolgen voor de praktijk”*, VD2 advies BV.
- Brand, J.A.M. van den, E.W. van Gelder en H.W. van Sandick (2008) *“Handreiking Grondexploitatiewet”*, Den Haag: SDU uitgevers.
- Brenninkmeijer, A.F.M., I. Kabbes en K. van Oyen (2007) *“Mediation op het werk. Verwijzen door professionals”*, Den Haag: SDU uitgevers.
- Bruil, I., F Hobema, GJ Peek, G Wigmans (2004) *“Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied ‘s – Hertogenbosch”*, Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Dinderen, J., J.de Kruiff, E. van de Krabben (2008) *“Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidinstrumentarium”*, concept evaluatie, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Fischer, R., W. Ury, B. Patton (1999) *“Getting to yes, Negotiating agreement without giving in”*, 2nd edition, Random House Business Books (UK).
- Kremers, J.M. (2008) *“Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw”* “in opdracht van het ministeries van VROM & Financiën, Den Haag.
- Laan, D. v.d., *“Grondexploitatiewet: alle partijen komen anders aan tafel”*, in Building Business, mei 2007.
- Mastenbroek, W.F.G. (1993) *“Onderhandelen”*, 17^e druk, Houten: Uitgeverij het Spectrum.
- Popper, K.R., (1979) *“Objective Knowledge: An Evolutionary Approach”*, 8th revised edition, Oxford / New York:, Oxford University Press.
- Putten, E. van de, R. de Lint en H.W. de Wolff (2004) *“Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkeveling”* in opdracht van het ministerie van VROM, Den Haag.
- Rempelberg, L.F.M., M.A.S. Hesp (2007) *“Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, het realiseren van een duurzame businesscase”*,

ver • snel • len -snelde, b -snelde de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge • bied het; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont • wik • ke • ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag • na • tie de; v -s stilstand, stremming ex • ploi • te • ren [ekspluatteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com • plex bn samengesteld, ingewikkeld po • si • tief bn, bw gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef • fec • tief bn, bw waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Paperware b.v.

- Santing, J.W., G.I. Sheer Mahomed (2006) “Grondexploitatiewet: Keerpunt in de huidige verhoudingen?”, in SerVicE magazine, December 2006.
- Santing, J.W. (2006) “Grondexploitatiewet, Marktpartijen buitenspel, gemeente (terug) aan het roer?, een onderzoek naar het verwachte strategische gebruik door publiek en private partijen”, Master thesis, Rijks Universiteit Groningen.
- Segeren, A. (2007) “De grondmarkt voor woningbouwlocaties, belangen en strategieën van grondeigenaren”, Rijksplanologische dienst, Den Haag.
- Sörensen, R.A. (1992), “Thought experiments”, Oxford, Oxford University Press.
- Terpstra, P.R.A., J.W. Santing, (2007) “De grondexploitatiewet in de praktijk, toekomst voor publiek private samenwerking”, in B&G, februari 2007
- Thoonen, J.J., W.F.H. Gerritsen “Meer slagkracht dankzij de grondexploitatiewet”, in Cobouw, maart 2006.
- Thoonen, J.J., W.F.H. Gerritsen (2007) “Grondexploitatiewet. De gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk”, Den Haag: SDU uitgevers.
- Verlaat, J. van 't (2003) “Stedelijke gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen”, Master City Developer, Rotterdam/Delft.
- VROM (2007) “Reiswijzer marktpartijen & gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving”, Den Haag.
- VROMRAAD (2006), “Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans”, Den Haag.
- VROMRAAD (2006) “Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid”, Den Haag.
- Vroom, W.A.W., H.W. de Wolff (2008) “De grondexploitatiewet en de verwervingskosten, hoe vereven je de inbrengwaarde?”, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Wellink, J.A. (2008), “met een incubator gaat het beter”, Afstudeerscriptie, Master City Developer, Rotterdam/Delft.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2007) “De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling”, Delft: Thieme Media Services

ver · snel · len -snelde, b -sneld de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen ge · bied bet; o -en streek, land, deel van het aardoppervlak ont · wik · ke · ling de; v -en geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting door loop tijd de; de tijd tussen begin en voltooiing van een proces stag · na · tie de; v -s stilstand, stremming ex · ploi · te · ren [eksplvutteere(n)] -teerde, b geëxploiteerd drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~grond de; m -en oppervlakte vd aarde com · plex bn samengesteld, ingewikkeld po · si · tief bn, bn gunstig; groter dan nul: -tieve getallen ef · fec · tief bn, bn waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

9.2 Geraadpleegde wetteksten

- Wet ruimtelijke ordening (2006)
- Besluit ruimtelijke ordening (2008)
- Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (2007)
- Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (2008)
- Invoeringsbesluit Wet ruimtelijke ordening (2008)

9.3 Geraadpleegde websites

www.cobouw.nl
www.conflicten.nl
www.denhaag.nl
www.gemeentedelft.info
www.isvw.nl
www.ikcro.nl
www.neprom.nl
www.kei-centrum.nl
www.ruimteforum.vrom.nl
www.usgjuristen.nl
www.vrom.nl
www.vromraad.nl
www.zoetermeer.nl

9.4 Informanten

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- drs. Jelmer de Ridder MRE (senior procesmanager, Stadsgewest Haaglanden)
- ir. Annet van der Elst (zelfstandig project- & procesmanager)
- ir. Rob Pronk (projectmanager, gemeente Zoetermeer)
- drs. Reinart van Staalduine (plaatsvervangend afdelingshoofd projecten, gemeente Lansingerland)
- ir. Edith van der Hoeven (directeur programma's en projecten, gemeente Delft)
- drs. Hans Waltman (zelfstandig adviseur & projectmanager)
- Ir. Geert Huizing (voormalig plaatsvervangend directeur stadsontwikkeling, gemeente Delft)
- mr. Ernst van Gelder (directieadviseur, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam)
- ir. Paul van Heel (teammanager planeconomie, gemeente Zoetermeer)
- ir. Jesse Wellink MCD (projectontwikkelaar, ING Real Estate)
- mr. drs. Marc Schutgens (teammanager Vastgoed, gemeente Zoetermeer)
- mr. Jaap Roest (senior planjurist, Eiffel)
- mr. Rutger Meijer (senior juridisch adviseur & secretaris gemeenschappelijke regeling Bleizo, gemeente Zoetermeer)

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de; de* tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*ekspluatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak ~ **grond de; m -en** oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

- mr. Gert van der Linde (zelfstandig projectontwikkelaar & -manager)
- dr. Marko Lurks (beleidsadviseur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- drs. Rob de Boer (beleidsadviseur, VNG)
- drs. Ad. Goos (afdelingshoofd, Bouwfonds Property Development)
- mr. Edwin Lastdrager (hoofd Grondbedrijf, gemeente Enschede)
- ir. Erik Pasveer (hoofd ruimtelijke Ordening, gemeente Delft)

9.5 Lijst van tabellen en figuren

In dit onderzoek zijn de volgende tabellen opgenomen:

Tabel	Titel	blz
A	Effect eigendom en exploitatiesaldo op snelheid gebiedsontwikkelingen	8
1	Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	28
2	Kenmerken gebiedsontwikkeling TNO terrein	58
3	Kenmerken gebiedsontwikkeling Vestia Dorp	61
4	Kenmerken gebiedsontwikkeling TU Noord	64
5	Kenmerken gebiedsontwikkeling Boerhavelaan en omgeving	67
6	Inventarisatie invloed per element uit de wet op inhoudelijke positie gemeente	77
7	Inventarisatie invloed per element uit de wet op machtspositie gemeente	79
8	Het effect van eigendom en exploitatiesaldo op snelheid van de onderhandelingsfase	98
9	Effectiviteit versnellingsmaatregelen binnen huidige kader	111
10	Effectiviteit versnellingsmaatregelen binnen huidige kader	112
11	Het effect van eigendom en exploitatiesaldo op versnelling van de onderhandelingsfase	119
12	Samenvatting antwoorden onderzoeksvragen	120

In dit onderzoek zijn de volgende figuren opgenomen:

Figuur	Titel	blz
A	Theoretisch verschil in onderhandelingsintensiteit en -duur tussen WRO en Wro	5
B	Samenvatting oplossingsrichtingen	10
1	Onderhandelingsruimte uitgebeeld	34
2	Positioneel versus probleemoplossend onderhandelen	36
3	Fasen in gebiedsontwikkeling	38
4	Onderhandelingsintensiteit en -duur in gebiedsontwikkeling	40
5	Theoretisch verschil in onderhandelingsintensiteit en -duur tussen WRO en Wro	51
6	Oplossingsrichtingen binnen het huidige wettelijk kader	101
7	Oplossingsrichtingen bij optimalisatie van het wettelijk kader	107
8	Samenvatting oplossingsrichtingen	122

ver · snel · len -*snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] -*teerde, b geëxploiteerd* drijven, rennen om er winst mee te maken: een zaak ~**grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: -*tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

9.6 Lijst van afkortingen

In dit onderzoek zijn de volgende afkortingen gebruikt:

Afktorting	Betekenis
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Batna	Best Alternative To a Negotiated Agreement
Bazo	Beste alternatief zonder overeenkomst
Bvo	Bruto vloeroppervlak
B & W	Burgemeester en Wethouders
GO	Gebiedsontwikkeling
GreX	Grondexploitatie
GreXwet	Grondexploitatiewet
HR	De Hoge Raad
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MCD	Master City Developer
MER	Milieueffectrapportage
PPS	Publiek private samenwerking
TUD	Technische Universiteit Delft
VINAC	Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VON	Vrij op naam
Wob	Wet openbaarheid van bestuur (1980)
Wro	Vigerende Wet op de ruimtelijke Ordening (\geq 1 juli 2008)
WRO	Oude Wet op de ruimtelijke Ordening ($<$ 1 juli 2008)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

ver · snel · len *-snelde, b -snelde* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*ekspluatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak \sim **grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

Nawoord

Een onderzoek los nooit alle vragen op. Nieuwe kennis leidt tot nieuwe vragen en onzekerheden. Dat is ook het geval in dit onderzoek. Vervolgonderzoek is mogelijk zowel in de breedte, diepte als in de tijd:

- **De breedte**
Het onderzoeken of er toch meer factoren van invloed zijn op of meer oplossingsmogelijkheden binnen of buiten het wettelijk kader denkbaar zijn die invloed hebben, op de onderhandelingsfase;
- **De diepte**
Het onderzoeken of het veronderstelde effect van de benoemde oplossingen klopt;
- **In de tijd**
Het ex-post verifiëren van de inzichten en resultaten van dit ex-ante onderzoek.

Patrick Verhoef
Oktober 2008

“De dingen zijn nooit wat ze zijn, ze zijn wat je er van maakt.”

Anoniem

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen **ge · bied** *bet; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting **door loop tijd** *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming **ex · ploi · te · ren** [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak **~grond de;** *m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bn* gunstig; groter dan nul: *-tieve getallen* **ef · fec · tief** *bn, bn* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend

ver · snel · len *-snelde, b -sneld* de snelheid van een ontwikkeling laten toenemen
ge · bied *het; o -en* streek, land, deel van het aardoppervlak **ont · wik · ke · ling** *de; v -en* geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting
door loop tijd *de;* de tijd tussen begin en voltooiing van een proces **stag · na · tie** *de; v -s* stilstand, stremming
ex · ploi · te · ren [*eksplwatteere(n)*] *-teerde, b geëxploiteerd* drijven, runnen om er winst mee te maken: een zaak
~**grond** *de; m -en* oppervlakte vd aarde **com · plex** *bn* samengesteld, ingewikkeld **po · si · tief** *bn, bw* gunstig; groter dan nul: *-tieve* getallen **ef · fec · tief** *bn, bw* waardoor het beoogde doel bereikt wordt; doeltreffend