

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

Het exploitatieplan: onbekend maakt onbemind, of
een juridisch gedrocht?

Een studie naar het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal onder de
Wet ruimtelijke ordening

Evert Winkelman
Studienummer: 264175
Masterscriptie MCD
April 2023
Scriptiebegeleider
Dr. Mr. F.A.M. Hobma (TU Delft)

de
Haag
brug

VOORWOORD

De afgelopen twee jaar heb ik met zeer veel genoegen de opleiding Master City Developer mogen volgen. De opleiding geeft een breed perspectief aan het vormgeven van steden en gebieden. Steden worden door mensen gemaakt. Het zijn de volksvertegenwoordigers die de kaders stellen voor nieuwe plannen doormiddel van visies, structuurplannen en bestemmingsplannen. De uitvoering van de voorwaardelijke bouwgrondproductie voor de plannen kan zowel door de markt, de overheid als door samenwerking van beiden worden gerealiseerd. Al bij de aanleg van de grachten in Amsterdam rond 1600 was er spanning tussen de plannen van de overheid en private grondeigenaren. Het verdelen van de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling leidde tot dispuut.

Vierhonderd jaar later is het nog steeds zoeken naar een evenwicht tussen markt en overheid in de uitvoering van de ruimtelijke ordening. In 2008 is met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een nieuw evenwicht gezocht voor de verdeling van de baten en lasten van gebiedsontwikkeling. Deze wet uit 2008 staat op het punt om te worden vervangen door de Omgevingswet. Heeft de nieuwe verhouding tussen markt en overheid in de Wro gebracht wat het doel was?

Met dit onderzoek rond ik de MCD-opleiding af en hoop ik bij te dragen aan een kennisopbouw voor het efficiënt en eerlijk verdelen van kosten en baten in de gebiedsontwikkeling en te komen tot steden waar mensen aangenaam in kunnen verblijven.

Het verrichten van onderzoek en het schrijven van een scriptie naast een baan en gezin is een uitdaging. Ieder moment dat er geen werk of privé verplichtingen waren ging de laptop weer aan. Het starten was vaak even lastig maar na vijf minuten was ik weer verdiept in de materie en was de avond of weekenddag weer snel voorbij. Saskia en onze kinderen Kiki en Ole, hebben me wat minder gezien. Dank voor jullie geduld. De komende zomer blijft de laptop in de avonden en weekenden uit, dat beloof ik! En ook dank aan mij werkgever, de Gemeente Ede, waarvan ik tijd en ruimte heb gekregen om deze studie te mogen volgen.

Het leukste van het onderzoek is dat veel collega's uit het vakgebied graag medewerking verleenden. Meerdere interessante gesprekken zijn gevoerd met stuk voor stuk hele betrokken vakmensen. Veel dank ben ik verschuldigd aan de mensen die belangeloos tijd hebben vrijgemaakt voor het onderzoek. De gesprekken waren leuk en interessant, om deze reden zijn de gesprekverslagen geheel uitgeschreven in de bijlage opgenomen.

Ook wil ik Fred Hobma als begeleider van het onderzoek bedanken. Leuke gesprekken hebben we gevoerd! Dank voor de inspiratie tijdens onze gesprekken en dank voor het aanreiken van interessante artikelen die hebben geholpen om het onderzoek te verbreden en te structureren.

Evert Winkelman

April 2023

SAMENVATTING

Sinds 2008 zijn gemeenten verplicht om kosten te verhalen als bestemmingsplannen aangewezen bouwplannen mogelijk maken. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het instrument exploitatieplan geïntroduceerd om gemeenten een stok te geven waarmee ze kostenverhaal kunnen afdwingen indien private ontwikkelaars van bouwplannen niet wilden bijdragen aan kosten als gevolg van hun plannen.

Het kostenverhaal uit de Wro was een reactie op de Vinex periode waarin sommige private partijen niet hebben bijgedragen aan de kosten die verband hielden met hun bouwplan ontwikkeling. Overheden hebben de kosten moeten dragen voor bijvoorbeeld infrastructuur terwijl de baten van de bouwplanontwikkeling bij private partijen terecht kwamen. Het exploitatieplan biedt een publiekrechtelijk weg om kosten te verhalen op het moment wanneer er privaatrechtelijk geen afspraken tot stand komen. Het exploitatieplan is door de wetgever geïntroduceerd als stok achter de deur voor kostenverhaal waarbij de nadrukkelijke voorkeur is dat partijen privaatrechtelijk tot afspraken komen.

De bouwopgave is groot, schaarste op de woningmarkt zorgt voor de ambitie bij het Rijk om stevig in te zetten op nieuwbouw. Deze ambitie versterkt de urgentie om kritisch te kijken naar de instrumenten die beschikbaar zijn voor sturing op de grondmarkt. Aan de hand van literatuuronderzoek en het bestuderen van zes gemeenten waarbij wel en juist niet gekozen is om het instrument exploitatieplan in te zetten is onderzocht hoe kostenverhaal in de praktijk werkt. Welke overwegingen hebben gemeenten om wel of niet te kiezen voor een exploitatieplan? En bovenal ook, hoe vaak is er gekozen voor een exploitatieplan?

Slechts 249 keer is er een exploitatieplan vastgesteld in de periode 1-7-2008 tot en met 31-12-2021. Dat wil zeggen dat 0,6% van de bestemmingsplannen kostenverhaal kent dat onderbouwd is aan de hand van een exploitatieplan. In de overige gevallen is er sprake van een conserverend bestemmingsplan dat geen kostenverhaal kent of is er sprake van privaatrechtelijke afspraken.

Het wel of niet inzetten van publiekrechtelijk kostenverhaal is geen beleidsmatige keuze van gemeenten. De keuze wordt gemaakt op planniveau en is meestal een reactie op processen die moeizaam verlopen. Pas in een laat stadium komt het exploitatieplan in beeld om het kostenverhaal te organiseren.

Het exploitatieplan wordt als bewerkelijk en complex gezien. Zowel ambtenaren als adviseurs geven aan er veel voor over te hebben om anterieur te contracteren in plaats van het opstellen van een exploitatieplan. De vormeisen en de bijbehorende transactiekosten worden als hoog beoordeeld.

Toch kent het exploitatieplan zeker zijn waarde. Alleen al door het gegeven dat de schaduwwerking van het exploitatieplan zorgt voor kaders en urgentie om privaatrechtelijke afspraken te maken. Het instrument zelf is doordacht en is een eerlijke manier om de kosten als gevolg van bouwplanontwikkeling te verdelen. Het instrument scoort slecht op *eenvoud* en *uitvoerbaarheid*. Gepleit wordt om het kennisniveau over het gebruik van het exploitatieplan te vergroten en daarnaast vervolgonderzoek te verrichten naar het vereenvoudigen van het instrument zodat het kan helpen bij de uitvoering van de grote bouwopgave die voor ons ligt.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Relevantie onderzoek	7
1.3 Doelstelling	8
1.4 Vraagstelling	9
1.5 Onderzoeksofzet en methoden	9
1.6 Leeswijzer	10
2. Ruimtelijke ordening en grondbeleid	11
2.1 Grondeigendom	11
2.2 Grondbeleid	12
2.3 Kostenverhaal	13
2.4 Geschiedenis kostenverhaal	14
2.5 Hoe werkt kostenverhaal in de Wro?	17
2.6 Wat weten we al?	19
2.7 Maar hoe werkt het in het buitenland?	21
2.8 Welke criteria voor vergelijk	23
3. Kwantitatief	25
3.1 Methodologie kwantitatief onderzoek	25
3.2 Kwantitatief onderzoek	26
3.3 Exploitatieplannen	27
3.4 Bevindingen	28
3.5 Casus selectie	29
4. Uitwerking casestudies	30
4.1 Gemeente Aalsmeer	31
4.2 Gemeente Gilze en Rijen	36
4.3 Gemeente Tilburg	42
4.4 Gemeente Westland	49
4.5 Gemeente Leiden	55
4.6 Gemeente Zaanstad	57
5. Confrontatie	59
5.1 Politieke Argumenten	59
5.2 Bedrijfsmatige Argumenten	59
5.3 Plan specifiek	60
5.4 Interpretatie op planniveau	63
5.5 Kwaliteit van de wet	65

5.6 Review Experts	66
6. Conclusies	69
7. Aanbevelingen	73
8. Reflectie	75
Bronnen	77
Literatuur	77
Casussen	80
Lijst geïnterviewde personen	81
Afbeeldingen	82
Bijlage A: Vooronderzoek	83
Bijlage B: Voorbeeld Exploitatieplan	84
Bijlage C: Matrix casussen	87
Bijlage D: Interviews	94

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds 2008 met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn gemeenten verplicht kosten te verhalen op private ontwikkelaars die bouwplannen realiseren (Wro 6.12.1). Dit gaat om kosten voor bijvoorbeeld het opstellen of toetsen van bestemmingsplannen en kosten voor de aanleg van infrastructuur. Deze verplichting was een majeure wijziging ten opzichte van eerdere regelgeving (Buitelaar, 2012). De wetgever heeft een tweesporenbeleid geïntroduceerd waar bij het maken van private afspraken met marktpartijen de voorkeur heeft en er als "stok achter de deur" (Memorie van toelichting parlementaire behandeling Wro 2005) het publiekrechtelijk instrument van het exploitatieplan is geïntroduceerd. Met een exploitatieplan kunnen gemeenten private partijen verplichten (Wro 6.12.1) bij te dragen aan de kosten die verband houden met de bouwgrondproductie. De regels rond bijdragen in gebiedsontwikkeling worden kostenverhaalsregels genoemd.

Een door mij uitgevoerd vooronderzoek (Bijlage A) naar het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal heeft uitgewezen dat sinds de invoering van de Wro de 32 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners slechts 23 keer een exploitatieplan hebben gebruikt. Dat wil zeggen dat het bij slechts 0,64% van de bestemmingsplannen tot publiekrechtelijk kostenverhaal is gekomen. Dit vooronderzoek is te beschouwen als steekproef. Om te toetsen of de steekproef representatief is zal een onderzoek verricht worden om een compleet beeld te krijgen van alle vastgestelde exploitatieplannen ten opzichte van het aantal vastgestelde bestemmingsplannen in de beschouwingsperiode.

Dit lage percentage roept de vraag op waarom zo weinig wordt gekozen voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Werkt het instrument niet? Of is het instrument te bewerkelijk? Dat raakt de titel van dit onderzoek: **"Het exploitatieplan: onbekend maakt onbemind, of een juridisch gedrocht?"** In dit onderzoek ga ik opzoek naar antwoorden.

1.2 Relevantie onderzoek

Bouwgrondproductie is een kostbare aangelegenheid. Om een woonwijk of bedrijventerrein te realiseren is het noodzakelijk om grond beschikbaar te hebben, riolering en woonstraten aan te leggen maar ook om te zorgen dat de wijk ontsloten wordt via infrastructuur op de rest van de stad. Een deel van de kosten voor het produceren van de bouwgrond valt buiten de grenzen van het plangebied en zijn een substantiële kostenpost. Dit worden bovenplansekosten (artikel 6.13 lid 7 Wro) genoemd. In het geval dat de gemeente de bouwgrond produceerde worden de bovenplansekosten betaald met de opbrengst van de te verkopen woningbouwkavels (Van der Krabben 2021; 28,29). Als het private partijen zijn die de bouwgrond produceren is er een kader nodig waarbinnen de kosten en de opbrengsten verdeeld kunnen worden.

Vanuit maatschappelijk oogpunt is het wenselijk dat de kosten die verbandhouden met de ontwikkeling van de bouwplannen ook terecht komen bij de partij die de opbrengsten van de bouwgrondproductie ontvangt om de situatie te voorkomen dat de overheid kosten moet maken waar de winsten bij de private partij vallen.

De opgave

De relevantie is voor een goed werkend instrumentarium is gezien de ambitie van de minister van Volkshuisvesting & Ruimtelijk Ordening van 100.000 nieuwbouwwoningen per jaar, nog eens versterkt. Zoals eerder gesteld is bouwgrondproductie kostbaar. Recente cijfers zijn niet te vinden maar als uitgegaan wordt van een gemiddelde kostprijs van € 82.500, ⁻¹ per woningbouwkwavel. De kostprijs van de grondproductie voor alleen zou daarmee alleen al voor de woningbouw al op € 8,25 miljard per jaar uitkomen. Als ook grondproductie voor andere functies zoals bedrijfsfuncties worden meegerekend zal de omzet vermoedelijk ruim € 10 miljard per jaar bedragen. Bij dit soort grote omzetten mag duidelijk zijn dat het maatschappelijk relevant is dat zowel de kosten als opbrengsten zuiver verdeeld worden.

Beperkt onderzoek

De Wro is op 1 juli 2008 ingevoerd en was een majeure wijziging ten opzichte van eerdere wetgeving. De Eerste Kamer heeft een motie bij de invoering van de wet aangenomen dat de wet vijf jaar lang werd geëvalueerd (Buitelaar e.a. 2009). Professor Buitelaar heeft namens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vijf jaar lang een ex-durante onderzoek uitgevoerd naar de werking van de wet.

De wet is inmiddels geruime tijd in gebruik en de beschouwingsperiode van Buitelaar e.a. bedroeg slechts de eerste jaren na invoering van de wet. Na het onderzoek van Buitelaar is er weinig tot geen onderzoek verricht naar het functioneren van deze specifieke wetgeving. Met name kwantitatief onderzoek ontbreekt over het gebruik van het publieke spoor van kostenverhaal via exploitatieplannen.

Het huidige inzicht is dat de Omgevingswet begin 2024 inwerking treedt. Een groot deel van de huidige wetgeving over kostenverhaal zal overgaan in de nieuwe wet. Een goed moment om net voor de invoering van de Omgevingswet stil te staan bij de Wro die op het punt staat om te worden vervangen.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen van het gebruik van de wetgeving in de praktijk. Het onderzoek is nadrukkelijk geen juridisch bespiegeling op de wettekst. Het perspectief dat gekozen wordt is de toepasbaarheid van de wetgeving in de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Het onderzoek is tweeledig. Het eerste doel is om inzichtelijk te krijgen hoe vaak over wordt gegaan tot het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal. Zoals in de inleiding gesteld heeft vooronderzoek uitwezen dat het instrument zeer weinig inzet lijkt te worden. Het tweede deel richt zich op de vraag waarom publiekrechtelijk kostenverhaal zo weinig wordt toegepast.

Dit onderzoek beoogt bij te dragen aan de kennis over het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal in de praktijk van gebiedsontwikkeling.

¹ In 2012 werd door Brink Groep en Rigo Advies in opdracht van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (TCH) de gemiddelde productiekosten van een woningbouwkwavel op € 66.000,- becijferd. Gecorrigeerd voor inflatie komt dit uit op € 82.500,- in 2023.

1.4 Vraagstelling

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe vaak is exact het instrument exploitatieplan ingezet in de periode 1 juli 2008 tot 31 december 2021?
2. Welke overwegingen zijn er voor gemeenten om het instrument van het exploitatieplan wel of niet in te zetten?
3. In hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?

In de volgende paragraaf wordt beschreven welke onderzoeksmethoden voor het onderzoek gebruikt worden.

1.5 Onderzoekopzet en methoden

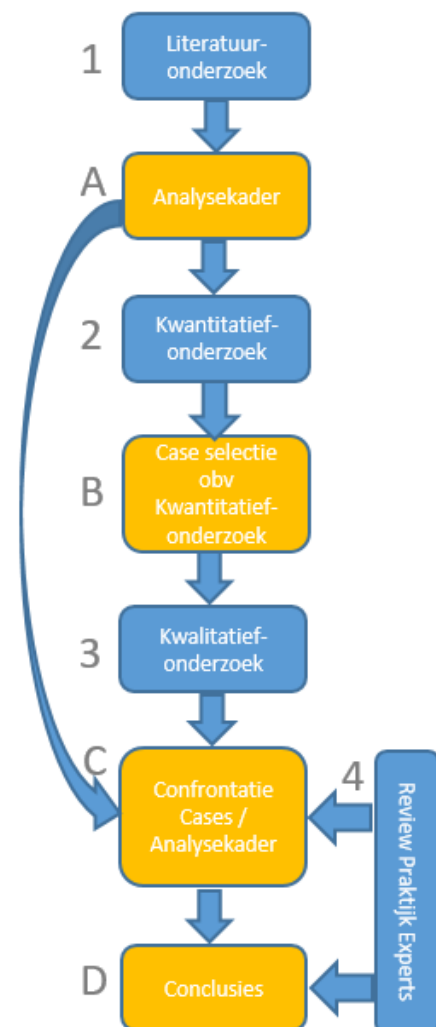
Om antwoorden op de onderzoeksvragen te kunnen geven wordt een onderzoek in verschillende delen uitgevoerd. In figuur 1 zijn de onderzoekopzet en de gebruikte methoden schematisch weergegeven. De cijfers verwijzen naar de verschillende delen van het onderzoek. De letters verwijzen naar de producten waar de deelonderzoeken mee worden afgesloten. In de onderstaande tekst wordt naar de figuur verwezen.

De eerste fase van het onderzoek (1) beslaat het theoretische deel. Bestaande literatuur wordt geïnventariseerd en op gereflecteerd.

Naast de wetenschappelijke literatuur zal ook de parlementaire wetsgeschiedenis beschouwd worden om te kunnen reflecteren of het doel van de wetgeving bereikt is.

Het eindproduct van de literatuurstudie is een analysekader (A) met criteria die de keuze bepalen van de gemeente voor een bepaald grondbeleidsinstrument.

Het tweede deel van het onderzoek betreft het kwantitatieve onderzoek (2) naar het feitelijk gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal. De vastgestelde bestemmingsplannen per gemeente zullen beschouwd worden en het aantal exploitatieplannen per jaar voor de periode 1-7-2008 tot en met 31-12-2021. Voor deze periode is gekozen als invoerdatum van de Wro 2008 en de einddatum als duidelijke markering en de beschikbaarheid van data. Doel is om inzichtelijk te krijgen welke gemeenten het instrument exploitatieplan gebruiken en in welke mate. Deze fase



Figuur 1: Onderzoekopzet

wordt afgesloten met het selecteren van gemeenten (B) met een bovengemiddeld vaak gebruik van exploitatieplannen en twee gemeenten die het instrument tot nu toe niet hebben gebruikt.

Na het kwantitatieve deel van het onderzoek zal een verdieping worden gemaakt aan de hand van een kwalitatief deel. De vier gemeenten die geselecteerd (B) worden als casus zullen aan de hand van het afwegingskader (A) dat uit de literatuurstudie volgt vergeleken worden. De criteria of indicatoren uit het afwegingskader zullen voor de zes casussen worden uitgewerkt en bieden daarmee de basis van de vragen voor de interviews als onderdeel van de casestudy (3). De casestudy (3) wordt afgerond met een confrontatie (C) van de casussen met het afwegingskader (A). In die zin is er sprake van een toetsend onderzoek. De bevindingen van de casussen worden getoetst aan de verwachtingen.

De laatste fase is het valideren van het onderzoek door middel van reviews door praktijk experts (4). In de interviews worden de bevindingen die zijn opgedaan getoetst of deze herkenbaar zijn in de praktijk.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het kader van het onderzoek uitgewerkt aan de hand van bestaande literatuur en wordt een analysekader voor de te bestuderen casussen opgesteld. In hoofdstuk 3 wordt het kwantitatief deel van het onderzoek uitgewerkt en een antwoord gegeven op de vraag naar het feitelijk gebruik van het instrument.

De uitwerking van de casussen is beschreven in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk worden 4 gemeenten beschouwd die gebruikmaken van exploitatieplannen en daarnaast nog 2 gemeenten die juist niet gekozen hebben voor publiekrechtelijk kostenverhaal. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit hoofdstuk 4 met elkaar en het analysekader geconfronteerd.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies getrokken en in hoofdstuk 7 en 8 worden achtereenvolgens de aanbevelingen gedaan en gereflecteerd op de conclusies en op het onderzoek.

2. RUIMTELIJKE ORDENING EN GRONDBELEID

Nederland kent een sterke traditie van Ruimtelijke ordening en planning. De grachtengordel in Amsterdam waarin paragraaf 2.3 verder op wordt ingegaan is een voorbeeld van het planmatig ontwerpen en ordenen van de ruimte om ons heen. Om te kunnen ordenen zijn wetten en instrumenten nodig die de kaders stellen.

Dit hoofdstuk start met grondeigendom en vervolgens grondbeleid (paragraaf 2.2) in Nederland waarna ingegaan wordt op de werking grondbeleid. Vervolgens wordt ingezoomd op kostenverhaal (paragraaf 2.3) en wordt stil gestaan bij de geschiedenis van kostenverhaal (paragraaf 2.4) en de wering daarvan (paragraaf 2.5). In paragraaf 2.6 wordt een overzicht gegeven van wat we al weten. Om kostenverhaal in een breder perspectief te plaatsen wordt in paragraaf 2.7 een vergelijking gemaakt met de praktijk in het buitenland. De informatie uit de eerdere paragrafen leidt in 2.8 tot een analysekader voor de beoordeling van de casussen in hoofdstuk 4.

2.1 Grondeigendom

Eigendom is in Nederland een groot goed. Zo groot dat in artikel 14 van de grondwet expliciet benoemd is wanneer de overheid inbreuk kan maken van onteigening als inbreuk op dit eigendomsrecht. Onteigening zoals dat genoemd wordt, heeft daarmee een zeer prominente plek in het recht. De juridische basis van onteigening gaat terug tot 1851 wanneer de eerste onteigeningswet wordt ingevoerd met het oog op het verkrijgen van gronden voor de aanleg van spoor- en vaarwegen (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Nog steeds kan in gevallen van zwaarwegend maatschappelijk belang de overheid gronden onteigenen voor bijvoorbeeld waterkeringen, infrastructuur of woningbouw. Aan onteigening zijn strikte voorwaarden aan verbonden. Artikel 79 van de Onteigeningswet stelt:

"De onteigening ten name van de gemeente heeft plaats uit kracht van een besluit van de gemeenteraad. Dit besluit behoeft Onze goedkeuring. Alvorens te beslissen omtrent goedkeuring horen Wij de Raad van State. De goedkeuring kan worden onthouden indien de ingebrachte bedenkingen daartoe aanleiding geven, wegens het niet of onvoldoende gediend zijn van het volkshuisvestingsbelang, het ruimtelijke ontwikkelingsbelang of het publiek belang, of het voldoende aanwezig zijn van de noodzaak of de urgentie."

De crux in dit artikel is "het voldoende aanwezig zijn van de noodzaak of de urgentie". Als een eigenaar kan aantonen dat hij in staat is om zelf een nieuw toebedachte functie voor de grond te realiseren, onteigening niet mogelijk is. In dit geval kan de noodzaak en urgentie van onteigening niet worden aangetoond. Dit wordt het zelfrealisatiebeginsel genoemd.

Het zelfrealisatiebeginsel is een van de redenen dat al in de jaren '70 van de vorige eeuw ontwikkelaars en aannemers grondposities kochten in gebieden waar ontwikkelingen werden verwacht (Ministerie BZK, 2021). Door een grondpositie te kopen werd het mogelijk voor een aannemer om toekomstige bouwproductie veilig te stellen. Hij kon zich immers beroepen op het zelfrealisatiebeginsel. De aannemer was hierdoor verzekerd van bouwomzet voor zijn bedrijf. Ook ontwikkelaars, beleggers en speculanten hebben grondposities verworven, vaak ook om te kunnen profiteren van de waardesprong die plaatsvindt bij het wijzigen van een bestemming van bijvoorbeeld agrarisch naar wonen (Ministerie BZK, 2021). Het zelfrealisatie

beginsel heeft ervoor gezorgd dat een deel van de bouwgrondontwikkeling door de markt wordt gerealiseerd.

2.2 Grondbeleid

Maar wat is grondbeleid dan? Grondbeleid is voor gemeenten geen doel op zich (Korthals Altes, 2014). Grondbeleid is een instrument dat een gemeenten kunnen inzetten om doelen te bereiken (De Kam, 2007). In de Nota Grondbeleid van de Rijksoverheid uit 2001 worden de volgende doelen onderscheiden voor het grondbeleid:

1. *Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);*
2. *Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt;*
3. *Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.*

De eerste twee doelen hebben betrekking op de ordening van het gebruik van grond op de invulling, de kwaliteit van ruimte en de rol van de burgers in de ruimtelijke ordening. Het laatste punt heeft betrekking op de verdeling van kosten en opbrengsten in de ruimtelijke ordening.

In eigen woorden:

Grondbeleid is de verzameling van instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft en de keuze hoe deze in te zetten om beleidsdoelstellingen in de ruimtelijke ordening te bereiken.

Grondbeleid is context afhankelijk. In Angelsaksische landen wordt anders gedacht over de rollen van markt en overheid. Dit zorgt ervoor dat er in andere landen gekozen kan worden voor geheel andere instrumenten die recht doen aan de daar geldende context.

Ook belangrijk om te realiseren is dat grondbeleid is niet statisch is. Het is onderhevig aan het geldende discours. Afhankelijk van de voorliggende opgave kan de rol van de overheid groter of kleiner worden. De huidige krapte op de woningmarkt leidt bijvoorbeeld tot de roep op meer regie vanuit de Rijksoverheid.

In dit onderzoek staat deel van de uitvoering van faciliterend grondbeleid centraal.

In figuur 2 is schematisch aangegeven de werking en uitvoering van de ruimtelijke ordening in Nederland. Onder de noemer ruimtelijke ordening zijn de doelstellingen benoemd. Een doelstelling kan zijn het realiseren van woningen met een bepaalde prijssegmentering. De uitvoering van de doelstellingen kan voor de overheid in de basis op twee manieren. De eerste is via *actief grondbeleid*, dat wil zeggen dat de overheid de grond koopt en geschikt maakt voor de



Figuur 2: Werking ruimtelijke ordening

toebedachte functie. De andere wijze kan zijn dat de private partijen grond in eigendom hebben en de doelstellingen van de ruimtelijke ordening realiseren, In dit gevalt wordt gesproken van *faciliterend grondbeleid*. Bij faciliterend grondbeleid zal de overheid afspraken willen maken over de invulling van het gebied en afspraken willen maken over kosten die verband houden met de ontwikkeling. Tussen de twee uitersten actief- en faciliterend grondbeleid zijn meerdere tussenvormen van samenwerking tussen markt en overheid. Deze tussenvormen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Het bestemmingsplan is het instrument waar de kaders voor de invulling van een gebied worden vastgelegd op het niveau van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening. Het is de gemeenteraad die bevoegd is om dit instrument vast te stellen. Kostenverhaal ziet toe op de verdeling van de kosten tussen initiatiefnemer en overheid die verbandhouden het tot uitvoering brengen van het bestemmingsplan.

Dit onderzoek richt zich op het uitvoeren van ruimtelijke ordening via faciliterend grondbeleid. Specifiek op het onderdeel hoe de afspraken over het verdelen van de kosten die bij de grondproductie van de bouwplannen, het kostenverhaal. In de volgende paragraaf wordt stil gestaan bij het kostenverhaal.

2.3 Kostenverhaal

Bouwgrondproductie is een kostbare aangelegenheid. Om bijvoorbeeld een woonwijk te realiseren is het noodzakelijk om grond beschikbaar te hebben, riolering en woonstraten aan te leggen maar ook om te zorgen dat de wijk ontsloten wordt via infrastructuur op de rest van de stad. Een deel van de kosten voor het produceren van de bouwgrond valt buiten de grenzen van het plangebied en zijn een substantiële kostenpost. Dit zijn de zogenoemde bovenwijksekosten (artikel 6.13 lid 7 Wro). In het geval dat de gemeente de bouwgrond produceerde werden de bovenwijksekosten betaald met de opbrengst van de te verkopen woningbouw kavels (Van der Krabben 2021; 28,29).

Op het moment dat een private partij een bouwplan ontwikkelt vallen de opbrengsten toe aan deze partij en zijn de kosten voor bovenwijkse voorzieningen ongedekt. De ontwikkelende eigenaar zal zich immers primair richten op zijn eigen perceel grond. De wijk wordt dan niet goed ontsloten of de kosten van de infrastructuur vallen toe aan de gemeente. Om deze reden

is het in het belang van zowel de private ontwikkelaar en zeker van de gemeente om afspraken te maken over de verdeling van kosten die verbandhouden met de ontwikkeling van de bouwgrond. Dit wordt kostenverhaal genoemd. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 was niet goed toegerust op de toenemende private grondproducenten (Van der Krabben 2021).

Omdat de WRO 1965 niet toegerust was op het verschijnen van private grondproducenten is in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 kostenverhaal een verplicht onderdeel geworden bij een bestemmingsplan. De gemeente werd daarmee verplicht om kosten te verhalen op bouwgrondproducenten. De wetgever heeft twee sporen voor kostenverhaal geïntroduceerd. Het primaire spoor is om voor het vaststellen van het bestemmingsplan privaatrechtelijk afspraken te maken over de bouwplannen en het kostenverhaal en vast te leggen in een anterieure overeenkomst. Als partijen er niet uitkomen heeft de gemeente het publiekrechtelijke instrument van het exploitatieplan gekregen. In een exploitatieplan kan de gemeente bijdragen aan bijvoorbeeld bovenwijksekosten verplichten aan de initiatiefnemer van een aangewezen bouwplan. Om rechtszekerheid voor de grondproducent te waarborgen zal de gemeente moeten aantonen dat de bijdragen voldoen aan het PPT-criterium. Dat wil zeggen; het bouwplan moet Profijt hebben van de te maken kosten, er moet een aantoonbare Proportionaliteit zijn en de kosten moeten Toerekenbaar zijn. Ook is er de waarborg dat er nooit meer kosten verhaald kunnen worden dan dat er opbrengsten in het plan zijn. De wetgever heeft beoogd dat het privaatrechtelijk spoor de voorkeur heeft en het publiekrechtelijke spoor als stok achter de deur gebruikt kan worden in onderhandelingen. Bovenstaande verhandeling is gebaseerd op Van der Krabben (2021; 28-29)

Met de Omgevingswet die in voorbereiding is, wordt het idee van een tweesporenbeleid waarbij het privaatrechtelijke spoor de voorkeur heeft boven het publiekrechtelijke spoor overgenomen in de nieuwe wet. Wel zal de vorm en uitvoering wat verschillen van de huidige Wro (Korthals Altes 2019).

2.4 Geschiedenis kostenverhaal

Discussie kostenverhaal van alle tijden

Een van de eerste en meest omvangrijke geplande gebiedsontwikkelingen waar Nederland zelfs voor in het buitenland bekend is geworden, is de uitbreiding van de grachten in Amsterdam rond 1600. Willem Berent Peteri geeft in zijn proefschrift uit 1913 een interessante verhandeling over het actieve grondbeleid van de gemeente Amsterdam en de problemen van de stad om met private eigenaren om te gaan. Het werd voor de gemeente te duur om alle private eigenaren uit te kopen of te onteigenen en daarom is een systeem van baatafoming bedacht. Private eigenaren werden verplicht om belasting te betalen over de waardevermeerdering van hun grond als ze de grond niet aan de gemeente wilde verkopen.

"In 1615 werd door dit stadsbestuur een nieuw systeem in het leven geroepen, waarbij aan eigenaars de keuze werd gelaten tussen het afstaan van grond tegen taxatiewaarde of behoud van hun grond met de verplichting een belasting te betalen over de waardevermeerdering van hun eigendom: de zogenaamde melioratiebelasting."

(Petri, 1913)

Ruim vier eeuwen geleden speelden dezelfde onderwerpen bij gebiedsontwikkeling als in deze tijd. Het voorbeeld geeft aan dat de gemeente een grote visie had en wilde uitvoeren via actief grondbeleid. Ook toen was er de moeilijkheid om met de private eigenaren tot een vergelijk te komen.

Kostenverhaal voor 2008

In de naoorlogse periode van opbouw was het de overheid die dominant was op de grondmarkt (Ministerie BZK, 2021). Kostenverhaal vond plaats door actief grondbeleid. Zowel de kosten als de opbrengsten van bouwgrondproductie vielen toe aan de overheid. Met de opkomst van private partijen die de grondproductie oppakten werd de urgentie groter voor een wettelijk kader voor kostenverhaal. (Memorie van toelichting Wro, 2005)

Tot de invoering van de Wro in 2008 waren er naast actief grondbeleid twee manieren voor gemeenten om kosten die veroorzaakt werden als gevolg van private bouwgrondontwikkeling te verhalen op initiatiefnemers.

Artikel 42 WRO 1965

De eerste wijze van kostenverhaal was geregeld in artikel 42 van de WRO 1965. Gemeenten hadden de mogelijkheid om privaatrechtelijk een exploitatieovereenkomst met private partijen te sluiten op basis van een gemeentelijke exploitatieverordening. In deze overeenkomst werden bepalingen opgenomen over bijdragen. Het grote nadeel van deze wijze van kostenverhaal was dat het gebaseerd was op een overeenkomst. Voor een overeenkomst zijn twee partijen nodig die bereid zijn om te tekenen (Hoekstra 2011). Het ontbreken van een dwangmiddel zorgde dat in de praktijk het kostenverhaal niet volledig benut werd. (Memorie van toelichting bij parlementaire behandeling Wro 2005).

Dit instrument gaf geen antwoord op het fenomeen van freeriders, ontwikkelaars die niet wilden bijdragen aan de kosten die te relateren waren aan hun ontwikkeling zoals ontsluitingswegen. In de VINEX (1991) opgave waren freeriders een veel voorkomend verschijnsel (Van der Krabbe 2021).

Gemeentewet 222 baatbelasting

Een andere wijze van kostenverhaal is baatbelasting op basis van artikel 222 van de gemeentewet.

Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen. (Artikel 222.1 gemeentewet)

Dit artikel geeft gemeenten de mogelijkheid om kosten te verhalen op eigenaren van onroerende zaken die profiteren (genot hebben). De kosten die de gemeente maakt voor voorzieningen kunnen hierbij worden verhaald op eigenaren.

Een voorbeeld is de aanleg van riolering in het buitengebied van de gemeente Wassenaar vastgelegd in de Verordening op de heffing en de invordering van een baatbelasting voor de Raaphorstlaan 1 (2004).

Uit de verordening en het bekostigingsbesluit uit 2004 blijkt dat de onroerende zaken die genot hebben van de aanleg van het riool € 3.630,24 moeten bijdragen. De mogelijkheid

wordt geboden dit bedrag annuïtair in 30 jaar aan de gemeente te voldoen. Een hoop administratie moet worden bijgehouden om dit relatief beperkte bedrag in 30 jaar te verrekenen.

Het instrument is door de complexiteit ook nog eens kwetsbaar voor beroep en het risico van terugbetaling door de gemeente geïnde bedragen (Van den Brand 2003).

Buitelaar (2010) stelt dat het instrument nauwelijks gebruikt werd en in de periode 2004-2007 verkregen alle gemeenten tezamen jaarlijks slechts tussen 2 en 5 miljoen euro aan inkomsten uit de baatbelasting. In de memorie van toelichting op de Wro (2005) wordt gesteld dat een vuistregel luidt dat ongeveer zestig procent van de kosten verhaald kan worden via baatbelasting. De gemeente heeft hiermee een tekort van 40% van de kosten van de aanleg van de voorzieningen.

Tussen 1971 en 1995 (Monsma, J.A, & Monsma, A.P. 2017) bestond er de bouwgrondbelasting. Een vergelijkbare systematiek als baatbelasting om de kosten voor aanleg van voorzieningen te verhalen op de eigenaren van onroerende zaken. In 1995 is de bouwgrondbelasting opgegaan in de baatbelasting zoals in artikel 222 van de gemeentewet. Opmerkelijk is dat er nog steeds een geldende verordening te vinden is uit 1991 waarin de bijdrage van 8,39 gulden per m² voor de ontwikkeling van een villawijk Koekoekbos in Best is vastgelegd. Dat deze verordening begin 2023 nog van kracht is geeft aan dat het een langlopend en bewerkelijk instrument was.

Invoering Wro 2008

In de memorie van toelichting (2005) bij de parlementaire behandeling van de Wro wordt expliciet gesteld dat *"het huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting, op een aantal punten tekortschieten."*

Via Baatbelasting kan slechts een deel van de kosten verhaald worden en de exploitatieovereenkomst leidt vaak tot "langdurige onderhandelingen aanleiding geeft en tekortschiet doordat zogenoemde freeriders de dans ontspringen".

Concreet wordt als doel gesteld voor de wet:

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

De wetgever kiest er voor het private spoor van kostenverhaal zoals dat al mogelijk was via artikel 42 van de WRO aan te vullen met een publiekrechtelijke "stok achter de deur".

Omgevingswet 2024?

Volgens de laatste berichten zal de Omgevingswet begin 2024 in werking treden. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Afdeling 6.4 van de Wro (zie paragraaf 2.5) zal grotendeels worden ingebracht in de nieuwe wet (Korthals Altes 2019). Het kostenverhaal wordt uitgebreid voor "Organisch ontwikkelen" en daarnaast worden enkele kleinere technische aanpassingen aan de wet gedaan die de uitvoering eenvoudiger moet maken. (Ministerie BZK, 2022). De nieuwe wet zorgt niet voor grote wijzigingen op het onderdeel kostenverhaal.

2.5 Hoe werkt kostenverhaal in de Wro?

In de Wro is in afdeling 6.4 vastgelegd welke regels er gelden voor het kostenverhaal. Afdeling 6.4 van de Wro wordt ook vaak de Grondexploitatiewet of grex-wet genoemd hoewel het feitelijk slechts een deel van de Wro is.

Artikel 6.12.1 geeft de verplichting aan de gemeenteraad om een exploitatieplan op te stellen als er een "aangewezen bouwplan" wordt mogelijk gemaakt. Een afwijking op deze regel is mogelijke (Artikel 6.12 lid 1a) als het verhaal van kosten anderszins verzekerd is.

Met een aangewezen bouwplan (artikel 6.2.1 Bro) wordt (niet uitputtend) bedoeld; De bouw van 1 of meer woningen of een uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto vloeroppervlak.

Artikel 6.12.1 is de basis voor kostenverhaal. De gemeenteraad zal een exploitatieplan moeten vaststellen tenzij kostenverhaal anderszins verzekerd is. De crux van deze bepaling zit in het woord *tenzij*. De wet stelt hier dat het publiekrechtelijke instrument exploitatieplan verplicht is tenzij er privaatrechtelijk een overeenkomst is gesloten waar het kostenverhaal een plek in heeft gevonden.

Het privaatrechtelijke spoor, de anterieure overeenkomst

De wetgever heeft de voorkeur uitgesproken bij de invoering van de Wro voor het private spoor waarbij initiatiefnemer en gemeente samen afspraken maken over het bouwplan. De overeenkomst waar de afspraken in worden vastgelegd is de anterieure overeenkomst. Opmerkelijk is dat deze term zeer gangbaar is in de praktijk maar niet genoemd wordt in de Wro of in de Memorie van toelichting. In artikel 6.24 Wro wordt deze overeenkomst beschreven. Aan de overeenkomst worden weinig eisen gesteld en is hiermee vormvrij.

Het publiekrechtelijke spoor, het exploitatieplan

Als partijen niet tot een privaatrechtelijke overeenkomst komen moet het kostenverhaal worden verzekerd via het publiekrechtelijk instrument van het exploitatieplan. In artikel 6.12 tot en met 6.25 van de Wro zijn de eisen voor kostenverhaal opgenomen.

Een exploitatieplan is een begroting van kosten en opbrengsten die verbandhouden met het bouwplan dat wordt mogelijk gemaakt in een bestemmingsplan. In de exploitatiebegroting

worden de kosten en opbrengsten van het bouwplan verdeeld en toegewezen aan de partijen die onderdeel uitmaken van de ontwikkeling.

Om de exploitatiebijdrage te bepalen worden uitgiftecategorieën bepaald (6.18.1) met een basiseenheid in hoeveelheid vierkante meters of andere vergelijkbare maatstaf (6.18.2). Door de basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde basiseenheid worden gewogen eenheden vastgesteld (6.18.3). Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid zijn de kosten voor de bouwplan ontwikkeling, gedeeld door het aantal gewogen eenheden (6.18.5).

Vereenvoudigd komt het erop neer dat er per eigenaar wordt bepaald wat de opbrengsten zijn op zijn gronden en dat is de basis om de kosten te verdelen als er verschillende eigenaren in het gebied zijn.

Belangrijke kanttekeningen hierbij zijn

- *Alleen kosten kunnen verhaald worden. Winsten dus niet (6.17)*
- *Als er meer kosten dan opbrengsten zijn in de ontwikkeling geldt een macro-aftopping. (6.16). Dat wil zeggen dat er kosten zijn die niet verhaald kunnen worden en het exploitatieplan (op onderdelen) negatief is en de gemeente geld bij vaststelling zal moeten reserveren voor het mogelijk maken van het bouwplan.*

In artikel 6.13 Wro zijn de verplichte (6.13.1) en optionele (6.13.2) onderdelen die een exploitatieplan kan bevatten benoemd. Verplicht is een kaart van het exploitatiegebied, een beschrijving van de werkzaamheden en een exploitatieopzet. Optioneel zijn onder andere eisen hoe de werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden.

Enkele andere bijzonderheden uit afdeling 6.4 van de Wro zijn:

Artikel 6.15 geeft de verplichting om het exploitatieplan ten minste eenmaal per jaar te herzien. Dit omdat kosten en opbrengsten door de tijd kunnen wijzigen. Een sanctie op het niet herzien van het exploitatieplan wordt niet gegeven.

Aan het einde van de ontwikkeling zal een eindafrekening (6.20) moeten worden opgesteld door de gemeente. Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, herberekend. Als een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente het verschil.

De meeste andere bepalingen zien toe op het proces en het informeren van betrokkenen.

2.6 Wat weten we al?

Onderzoek naar kostenverhaal onder de Wro is beperkt. De meeste onderzoeken of publicaties zijn juridisch van aard en beschouwen bijvoorbeeld uitspraken van de Raad Van State over exploitatieplannen. Onderzoek naar toepassing van kostenverhaal in de praktijk is niet veelvuldig uitgevoerd. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van al verrichtte onderzoeken. Het merendeel van de onderzoeken is slechts enkele jaren na de invoering van de Wro uitgevoerd en kent daardoor een relatief korte beschouwingsperiode.

Ex-durante

Buitelaar e.a. heeft namens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een ex-durante onderzoek uitgevoerd naar de Wro als gevolg van een motie in de Eerste kamer die was ingediend tijdens de behandeling van de Wro. Gedurende vijf jaar heeft Buitelaar onderzoek gedaan. Al in 2010, twee jaar na invoering van de Wro, schreven Buitelaar e.a. dat bij 4% van de vastgestelde bestemmingsplannen gebruik werd gemaakt van publiekrechtelijk kostenverhaal. In zijn vervolgonderzoek in 2012 kwam Buitelaar uit op 3%. In zijn onderzoek heeft hij zich alleen gericht op de bestemmingsplannen die een aangewezen bouwplan mogelijk maakten.

De stok achter de deur

Veel meer onderzoek naar het feitelijk gebruik is niet verricht. Wel is in 2012 vooruitlopend op het opstellen van de Omgevingswet het onderzoek "Ten gronde beschouwd" (Lam e.a. 2012) uitgevoerd door de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. "De vraag was om te onderzoeken of het juridische instrumentarium voor het grondbeleid eenvoudiger (en beter) kan".

Het onderzoek ziet toe op kostenverhaal, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en Ontheffing. In het onderzoek wordt geconstateerd dat het gebruik van exploitatieplannen in de praktijk laag is. Overigens wordt voor de data over het gebruik teruggegrepen op het onderzoek van Buitelaar. De onderzoekers hebben een telefonisch onderzoek verricht onder 15 gemeenten en hebben de volgende vragen gesteld:

1. *Hoe wordt het exploitatieplan ervaren?*
2. *Wat zijn de kosten voor het maken van een exploitatieplan?*
3. *Wat zijn de verwachte kosten van de periodieke herziening van het exploitatieplan?*
4. *Welke knelpunten zijn er?*

Op basis van de opbrengst van het onderzoek concluderen de onderzoekers dat de meeste gemeenten de toegevoegde waarde van het exploitatieplan onderkennen. De onderzoekers stellen dat het gebruik van het exploitatieplan als omslachtig wordt bevonden door gemeenten. De kennis is niet aanwezig in de gemeentelijke organisaties en moet worden ingehuurd. De kosten voor het opstellen van een exploitatieplan bedragen tussen de €15.000,- en € 50.000,-, - nog los van de kosten voor eventuele juridische procedures.

Als knelpunten worden onder meer genoemd dat het instrument bewerkelijk is en dat er spanning zit tussen de beperkte beschikbare informatie ten tijde van het opstellen van het exploitatieplan en het gewenste detailniveau dat vereist wordt. Ook wordt als knelpunt genoemd dat de interpretatie van de beginselen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid regelmatig problemen oplevert.

Interessant is dat de onderzoekers alternatieve wijzen van kostenverhaal hebben beschouwd zoals een vaste (landelijke) afdracht van private partijen aan de kosten die gemeenten hebben. In het kort komt het erop neer dat deze systematiek geen recht zou doen aan de plan specifieke situatie.

Lam et al concluderen dat de meerwaarde van kostenverhaal in de huidige vorm vooral zit in de schaduwwerking en "de stok achter de deur" om met partijen privaatrechtelijke afspraken te maken.

Koester de verbeteringen

Op het Najaarscongres van de Vereniging Voor Grondbedrijven (VVG) op 14 november 2018 heeft Van den Brand een beschouwing van 10 jaar grondexploitatiewet gegeven. Van den Brand geeft aan dat veel van de doelen van de wet zijn bereikt zoals dat freeriders niet meer voor komen. De verplichting voor gemeenten om over te gaan tot kostenverhaal dwingt gemeenten om transparant te werken. Van den Brand plaatst zijn beschouwing nadrukkelijk in de context van waar kostenverhaal vandaan kwam en de beperkingen van artikel 47 WRO en artikel 222 van de Gemeentewet. Vanuit die optiek biedt de wet veel vooruitgang. Van den Brand sloot zijn betoogd af met de woorden: "Verbeter het kostenverhaal waar het nodig is, maar koester de verbeteringen die op dit moment zijn bereikt!"

De kostenverdeelfunctie van het kostenverhaal

Baardewijk (2020) schrijft over het juist inzetten van het exploitatieplan. Het exploitatieplan heeft als doel niet alleen om kosten te verhalen op partijen maar ook om de kosten te verdelen tussen partijen in gebiedsontwikkeling. Bij verspreid eigendom zal het voorkomen dat een partij veel opbrengst op zijn grondgebied kan realiseren terwijl een andere partij juist geconfronteerd wordt met de aanleg van voorzieningen en daardoor weinig tot geen opbrengsten kan realiseren. De systematiek van het exploitatieplan gaat uit van het verdelen van alle kosten en opbrengsten in een plangebied. Door de grenzen van het plangebied juist te kiezen kunnen de "plus en min locaties" met elkaar verevend worden. Baardewijk waarschuwt dat slim moet worden omgegaan met het exploitatieplan. Door zowel de min- als de plus-locaties onderdeel van het exploitatieplan te laten zijn is het mogelijk om binnenplans te verevenen. Als de "plus-locaties" anterieur gecontracteerd wordt moet de afdracht aan de "min-locaties" niet vergeten worden. Het betoog van Baardewijk ziet toe op het juist inzetten van instrumenten en hij pleit daarmee ook voor het op orde zijn van de kennis over de inzet van de instrumenten.

Een exploitatieplan is geen Zwitsers zakmes

Interessant om te lezen is het artikel van Sandick (2014) in Grondzaken in de Praktijk. Zijn artikel start dat er veel kritiekpunten zijn op de afdeling Grondexploitatie van de Wro. Sandick geeft aan dat sommige kritiekpunten terecht zijn maar vaak ook op misverstanden berusten. In het artikel probeert Sandick vooroordelen te weerleggen dat een exploitatieplan ingewikkeld, niet flexibel en kostbaar is. Zijn verweer is dat de onbekendheid en het ontbreken van routine bij gemeenten de oorzaak is van deze vooroordelen of misverstanden. In essentie is zijn betoog dat het instrument en de mogelijkheden niet bekend genoeg zijn. Hij besluit zijn betoog met de woorden: "*Daaruit moet niet geconcludeerd worden dat het een ideale oplossing is voor tal van problemen. Een exploitatieplan is geen Zwitsers zakmes. Het is vooral*

een stok achter de deur en is bij uitstek geschikt voor uitleglocaties, als slotstuk na de contractuele fase.”

Beoordeling wetgeving

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag:

1. *In hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?*

Is er kennis nodig van de inhoud van de wet maar is het ook goed om te een kader te hebben voor het beoordelen van wetgeving. Melis (2014) heeft een interessant artikel geschreven over de kwaliteitseisen voor wetten en regels. Hij stelt dat een wet die aan alle kwaliteitseisen voldoet nog geen goede wet hoeft te zijn. De kwaliteitseisen voor wetgeving zijn vastgelegd in de “Aanwijzingen voor de regelgeving”. Acht kwaliteitseisen zijn opgesteld en vastgesteld waar nieuwe wetten en regels aan moeten voldoen.

1. *Voldoen aan hogere nationale en internationale wetten, zoals de Grondwet, Europese wetgeving of internationale verdragen;*
2. *Effect hebben (en geen onbedoelde bijeffecten hebben);*
3. *Uit te voeren zijn;*
4. *Te handhaven zijn;*
5. *Te controleren zijn, bijvoorbeeld door politie of toezichthouders;*
6. *Te toetsen zijn door rechters;*
7. *Een duidelijke beschrijving hebben over het doel;*
8. *Eenvoudig zijn.*

Bij de beantwoording van de deelvraag: *in hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?* Worden de bovenstaande kwaliteitseisen betrokken. Vooral of de wetgeving effect heeft is relevant. Daarnaast zullen de uitvoerbaarheid (punt 3) en de eenvoud (punt 8) beoordeeld worden.

2.7 Maar hoe werkt het in het buitenland?

Een blik op het buitenland wil vaak helpen om de situatie in eigen land beter te doorgronden. Of in de woorden van Hobma (2014): “Internationaal vergelijkend onderzoek kan het ‘zelfbeeld’ (van het land dat het onderzoek verricht) verbeteren.”. In deze paragraaf wordt de blik op het buitenland gericht om een beeld te krijgen hoe verhouding markt en overheid rond kostenverhaal in het buitenland werkt. Deze blik moet helpen bij het opstellen van het analysekader voor de beoordeling van het exploitatieplan. Het doel is niet om uitputtend een overzicht te geven van alle mogelijk wijzen waarop kostenverhaal kan worden georganiseerd. Het doel is om het inzicht mee te geven dat er verschillende wijzen hoe er over kostenverhaal en de verhouding markt en overheid gedacht wordt en dat dit context afhankelijk is.

Van der Krabbe (2021) stelt dat “een belangrijk verschil tussen het grondbeleid in Nederland en dat in de meeste andere Westerse landen is de rol die gemeenten met hun actieve grondbeleid spelen op de grondmarkt”. Het actieve grondbeleid van de (lokale) overheid die zelf voor bouwgrondproductie zorgt is uniek. Gevolg van deze constatering is dat er in het buitenland bouwgrondproductie vooral door de markt wordt opgepakt. Een logische

veronderstelling is dat er in het buitenland instrumenten moeten zijn die de verhouding markt en overheid in bouwgrondproductie organiseren.

Hobma heeft in 2014 een onderzoek verricht naar kostenverhaal in een internationale context. Internationaal vergelijk kent zijn beperkingen:

"Zeker voor de meest extreme variant van leren, het kopiëren, gelden methodologische beperkingen. Instrumenten die in een bepaald land goed werken kunnen niet zomaar gekopieerd worden. Verschillen in marktsituatie en culturele factoren moeten in ogenschouw worden genomen. Verder speelt pad-afhankelijkheid een rol. Dat betekent dat keuzes uit het verleden van invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen, in die zin dat bepaalde keuzemogelijkheden nu moeilijk of uitgesloten zijn". Hobma 2014

Ervaringen en "best practises" kunnen dus niet zonder de context goed te begrijpen worden overgenomen.

Een complete verhandeling over de verschillende types van grondbeleid en de uitvoering daarvan in andere landen valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel relevant is om de beseffen dat de rol van de Nederlandse overheid als actieve speler op de grondmarkt redelijk uniek is (Van der Krabbe 2021).

Ook het gegeven dat in de Nederlandse praktijk het verdelen van de kosten centraal staat is niet overal een vanzelfsprekendheid. Gerber, Hartmann & Hengstermann (2018) hebben vele wijzen van grondbeleid en samenwerking tussen markt en overheid in het buitenland geïnventariseerd die ook te vinden zijn in de publicatie van de OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development 2022). Zonder uitputtend te willen zijn, zijn in onderstaande tabel enkele andere wijzen van bijdrage aan aanleg of verbeteringen van voorzieningen opgenomen.

Impact fees	Bijdragen voor de voorzieningen die worden aangelegd
Joint developments,	Samenwerking tussen private partij en overheid om gezamenlijk de resultaten van de ontwikkeling te delen
Property or land value taxes	Belasting over de grond zonder opstallen
Land banking	Grondbank, actief deelnemen in grondontwikkeling
Tax increment financing	Inzetten van toekomstige belastinginkomsten
Betterment levies	Belasting over de waardeverhoging door aanleg van voorzieningen

Als je bovenstaande voorbeelden bekijkt zijn er grofweg drie verschillende manieren van kostenverhaal. De eerste zijn bijdrages aan de kosten die worden veroorzaakt door de bouwplanontwikkeling. Deze wijze lijkt het meest op de praktijk in Nederland. De tweede wijze is het verdelen van kosten en opbrengsten door het actief (financieel) participeren in gebiedsontwikkeling. Ook dit zien we in de Nederlandse praktijk in de vorm van bijvoorbeeld Gemeenschappelijke Grondexploitatie Maatschappijen. De derde vorm is het belasten van waardeontwikkeling als gevolg van de bouwplanontwikkeling. Deze vorm is in Nederland niet gangbaar en is wel in bijvoorbeeld in Vlaanderen mogelijk. Gesteld kan worden dat in Nederland vooral naar de kosten en opbrengsten van de aanleg wordt gekeken voor het maken met afspraken over de verdeling van kosten.

Deze verhandeling moet duidelijk maken dat er ook andere wijzen zijn op afspraken te maken over de kosten die volgen uit bouwplanontwikkeling. De systematiek waar in Nederland voor gekozen is een gevolg van de context waar we ons in bevinden.

2.8 Welke criteria voor vergelijking

Op basis van wat er in paragraaf 2.6 beschreven aan inzichten uit eerder onderzoek en uit eigen observaties uit de praktijk wordt in deze paragraaf een analysekader opgesteld. Dit analysekader wordt gebruikt voor de casestudy in hoofdstuk 4. Het analysekader bestaat uit criteria om de cases met elkaar te kunnen vergelijken.

Het analysekader is op twee niveaus opgesteld. Het eerste is op het niveau van de organisatie van de gemeente. Het is de vraag of gemeenten op politiek of beleidsmatig niveau (princiële) afwegingen maken om over te gaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal of juist voor anterieur kostenverhaal. Het tweede niveau van criteria heeft betrekking op plan specifieke kenmerken. De vraag is op welk niveau de afweging wordt gemaakt om over te gaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal en daarnaast ook of het middel (exploitatieplan) bijdraagt aan het doel (bouwplanontwikkeling met kostenverhaal). Op planniveau is een onderscheid gemaakt tussen feitelijkheden en een vragen die een subjectief (oordeel) zijn. Het oordeel komt tot stand door interviews met betrokken ambtenaren en eigen interpretatie van de verzamelde data.

In onderstaande tabellen zijn criteria voor de casestudy opgenomen met de achtergrond van de vraag of van het criterium. In hoofdstuk 4 worden voor de geselecteerde casussen zowel op niveau van de gemeenten als op planniveau de tabellen gevuld.

CRITERIUM	
Politieke argumenten	Achtergrond vraag/criterium
(Princiële) Geen actief beleid	Kiest de organisatie voor actief grondbeleid of juist niet?
Wel wens voor regie	Wil de gemeente sturing geven aan de ruimtelijk ordening en de invulling van de bouwplannen?
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/bepaalde middelen of risico bereidheid	Is de keuze voor een exploitatieplan ingegeven door het gebrek aan middelen om actief grondbeleid te voeren?
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	Heeft de omvang van de organisatie een rol bij de keuze voor publiekrechtelijk kostenverhaal?
Specifieke kennis medewerkers	Zowel Baardewijk (2020), Sandick (2014) als Lam et al (2012) noemen degelijke kennis van het gebruik van (publiekrechtelijk)kostenverhaal voorwaardelijk
Ingehuurde kennis	Welke rol heeft eventueel ingehuurde kennis gespeeld?

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	Achtergrond vraag/criterium
Jaar start planvorming	Geeft samen met jaar planologisch besluit een beeld van looptijd proces
Aantal eigenaren	Is er invloed van het aantal eigenaren op de keuze voor publiekrechtelijk kostenverhaal?
Oppervlak Exploitatiegebied	Is er invloed van het oppervlak van het exploitatiegebied op de keuze voor publiekrechtelijk kostenverhaal?
Beoogd bouwprogramma	Heeft het beoogd bouwprogramma invloed op de keuze voor publiekrechtelijk kostenverhaal?
Moment planologisch besluit	Kenmerk om data in tijd uit te zetten
Bezwaar en beroep	Heeft een rechter uitspraken moeten doen over het exploitatieplan?
Is het (exploitatie)plan herzien	Is artikel 6.15 Wro nageleefd en is het exploitatieplan jaarlijks herzien?
Opsteller van exploitatieplan	Heeft de gemeente het exploitatieplan zelf opgesteld en zo nee, wie heeft het exploitatieplan dan opgesteld?
Interpretatie	Achtergrond vraag/criterium
Waarom exploitatieplan i.p.v. anterieur/actief grondbeleid	Wat is de reden geweest om te kiezen voor publiekrechtelijk kostenverhaal?
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Geeft een antwoord of het exploitatieplan werkbaar was
Oordeel proces	Zijn er bijzonderheden over het proces te vermelden
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Heeft het exploitatieplan doelmatig bijgedragen aan de realisatie van het project?
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Om een oordeel te kunnen velen over de doelmatigheid van het exploitatieplan
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Om een oordeel te kunnen velen over het nut van het exploitatieplan

3. KWANTITATIEF

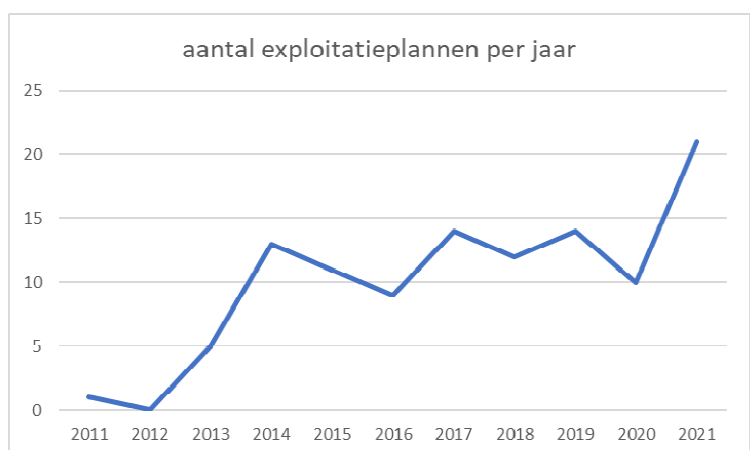
Beperkt onderzoek is er beschikbaar naar het kwantitatief gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal. Slechts enkele bronnen zijn in de literatuur te vinden die uitspraken doen over aantal keer dat het instrument van het exploitatieplan is gebruikt. Buitelaar heeft namens het Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) zowel in 2010 als in 2012 onderzoek verricht naar het gebruik van het exploitatieplan als onderdeel van zijn ex- durante evaluatie van de Wro. In 2010 kwam hij uit over de periode 1 juli 2008 tot en met 31 december 2009 op 50 vastgestelde exploitatieplannen. Dat kwam neer op 4% van het aantal projectbesluiten en bestemmingsplannen. In 2012 stelde hij in zijn evaluatie dat in de periode 1 juli 2008 tot en met 1 juli 2011 120 exploitatieplannen zijn vastgesteld. Dat wil zeggen dat bij 3% van de bestemmingsplannen het exploitatieplan gebruikt werd. De Wro is sinds medio 2008 van kracht dus de beschouwingsperiode van Buitelaar was relatief kort. De methodologie die Buitelaar gebruikt heeft wordt beschreven in Ex-durante evaluatie Wro, Evaluatieontwerp en nulmeting (Buitelaar, Snel 2009). In het onderzoek is gekozen om publicaties van bestemmings- en exploitatieplannen in de Staatscourant te tellen.

Een ander bron over het kwantitatief gebruik van exploitatieplannen is het advies van de Adviescommissie Omgevingswet bij de Aanvullingswet Grondeigendom (2016). De Adviescommissie stelt dat in slechts 3% van de bestemmingsplannen gebruik wordt gemaakt van een exploitatieplan. Hier wordt geen toelichting gegeven op de gebruikte methodologie. Het vermoeden bestaat dat de Advies Commissie Omgevingswet teruggrijpt op de evaluatie van Buitelaar (2012) van 4 jaar eerder.

Na de ex-durante evaluatie van het PBL zijn er - zover bekend - geen onderzoeken verricht naar het kwantitatief gebruik van het exploitatieplan voor het verzekeren van kostenverhaal.

3.1 Methodologie kwantitatief onderzoek

Zoals eerder benoemd beslaan eerdere onderzoeken een beperkte beschouwingsperiode waardoor ontwikkelingen in de tijd niet zijn meegenomen. Om deze reden is een nieuw kwantitatief onderzoek uitgevoerd met een langere beschouwingsperiode. De beschouwingsperiode die gekozen is loopt van 1-7-2008, de invoering van de Wro, tot 31-12-2021. De einddatum is gekozen als duidelijke markering van de beschouwingsperiode. Voor alle 345



Figuur 3: Aantal vastgestelde exploitatieplannen per jaar

gemeenten zoals die op 1-1-2022 bestonden (CBS) zijn de vastgestelde bestemmingsplannen geteld en de vastgestelde exploitatieplannen. In de beschouwingsperiode is het aantal gemeenten afgenomen door gemeentelijke fusies en herindelingen (CBS). Voor gemeenten die

gestopt zijn met bestaan zijn de bestemmingsplannen en exploitatieplannen bij de rechtsopvolgers opgeteld.

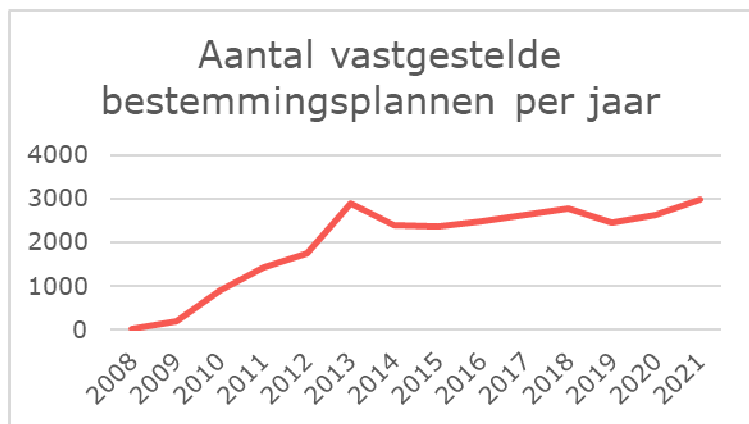
Voor het verzamelen van de data is gebruikt gemaakt van RuimtelijkePlannen.nl, dit is het platform waarop ruimtelijke plannen gepubliceerd moeten worden. Per gemeente is per jaar in beeld gebracht hoeveel bestemmingsplannen en exploitatieplannen er zijn vastgesteld. Herzieningen van exploitatieplannen zijn niet meegeteld. De bron RuimtelijkePlannen.nl is gekozen vanwege de beschikbaarheid van de data, het platform Ruimtelijkeplannen.nl kent immers alle plannen.

De methodologie kent ook nadelen. De verplichting voor overheden om ruimtelijke plannen ontsluiten via Ruimtelijkeplannen.nl bestaat pas vanaf 2010. Er is data te vinden van voor 1-1-2010 maar het vermoeden bestaat dat dit niet een compleet beeld geeft. Een ander nadeel van de gekozen methodologie is dat bestemmingsplannen iedere tien jaar geactualiseerd zouden moeten worden. In theorie verdwijnt daarmee een bestemmingsplan na tien jaar van RuimtelijkePlannen.nl. De site publiceert namelijk de geldende plannen, als een plan geactualiseerd is vervalt het voorgaande plan.

Ook exploitatieplannen zouden in theorie moeten verdwijnen als de beoogde aangewezen bouwplannen gerealiseerd zijn. Het exploitatieplan ziet toe op de het kostenverhaal voor de realisatiefase. Als het bestemmingsplan is uitgevoerd dient het exploitatieplan geen doel meer en kan het worden ingetrokken.

3.2 Kwantitatief onderzoek

In de periode 1-1-2008 tot 31-12-2021 zijn in totaal 27.871 bestemmingsplannen vastgesteld (Figuur 3). Opmerkelijk is dat er een aanlooperperiode is in de jaren 2008 tot 2012 met minder bestemmingsplannen. Vanaf 2013 tot 2021 schommelt het aantal vastgestelde bestemmingsplannen tussen de 2.500 en 3.000 per jaar. De eerdergenoemde kanttekeningen bij de methodologie (Paragraaf 3.1) zijn hier debet aan. Een andere opvallende constatering is dat bij een gemiddelde van 2.750 bestemmingsplannen per jaar dit er per gemeente per jaar slechts 8 bestemmingsplannen worden vastgesteld.



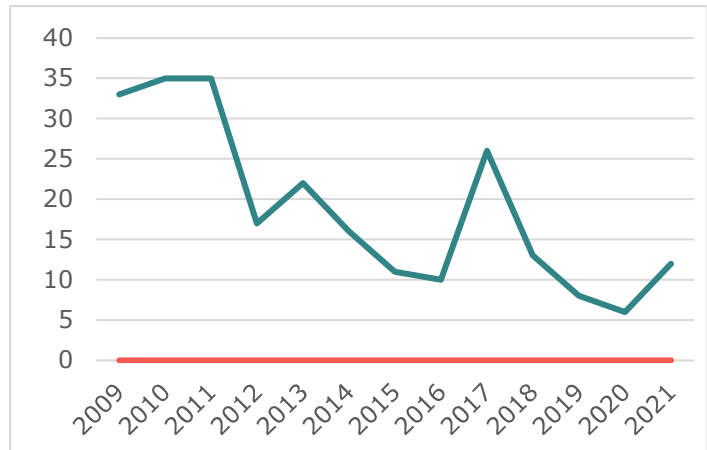
Figuur 4: aantal vastgestelde bestemmingsplannen per jaar

Uit het onderzoek blijkt ook dat het aantal bestemmingsplannen per gemeente sterk verschilt, de 10 gemeenten met de minste bestemmingsplannen hebben er in de beschouwingsperiode gemiddeld slechts 11 vastgesteld, dus nog geen 1 per jaar. Het gemiddeld aantal bestemmingsplannen van de 10 gemeenten met de meeste bestemmingsplannen is 303 ofwel 22 per jaar gemiddeld. Er is per gemeente dus een grootverschil in de routine voor het opstellen van bestemmingsplannen.

Hierbij ook de kanttekeningen dat het feit dat er een bestemmingsplan is vastgesteld niks zegt of er ook "aangewezen bouwplannen" conform artikel 6.2.1 van de Bro mogelijk worden gemaakt. Kostenverhaal is slechts van toepassing in het geval van aangewezen bouwplannen. Als de huidige ruimtelijke situatie wordt bestendigd in een consoliderend bestemmingsplan is er geen sprake van een aangewezenbouwplan en is er geen sprake van kostenverhaal en is een exploitatieplan per definitie niet van toepassing.

3.3 Exploitatieplannen

De aantallen zoals genoemd door Buitelaar in zijn ex- durante onderzoek, komen niet overeen met de data zoals verkregen is de onderzoeksmethode via Ruimtelijkeplannen.nl. Om deze reden is een validatie uitgevoerd op de verkregen data. Op de site van de officiële bekendmakingen van de overheid is gezocht naar publicaties met de term "exploitatieplan" in de titel in de periode 2008 tot en met 2021.



Figuur 5: Aantal vastgestelde exploitatieplannen per jaar

Deze zoekopdracht levert een aantal van 1540 hits op. Deze zoekresultaten zijn vervolgens handmatig gefilterd waarbij alleen bekendmakingen zijn gezocht die betrekking hebben op de vaststelling van het initiële exploitatieplan. Ontwerp exploitatieplannen of herzieningen zijn buiten beschouwing gelaten. Nadeel is dat officiële bekendmakingen.nl per vanaf 1-1-2010 het verplichte kanaal is waar langs bekendmakingen worden gepubliceerd. Voor het jaar 2009 is er data aanwezig maar voor 2008 ontbreekt deze. Een ander nadeel is dat als de naam van de publicatie niet de term "exploitatieplan" bevat deze niet in de zoekresultaten naar boven komt.

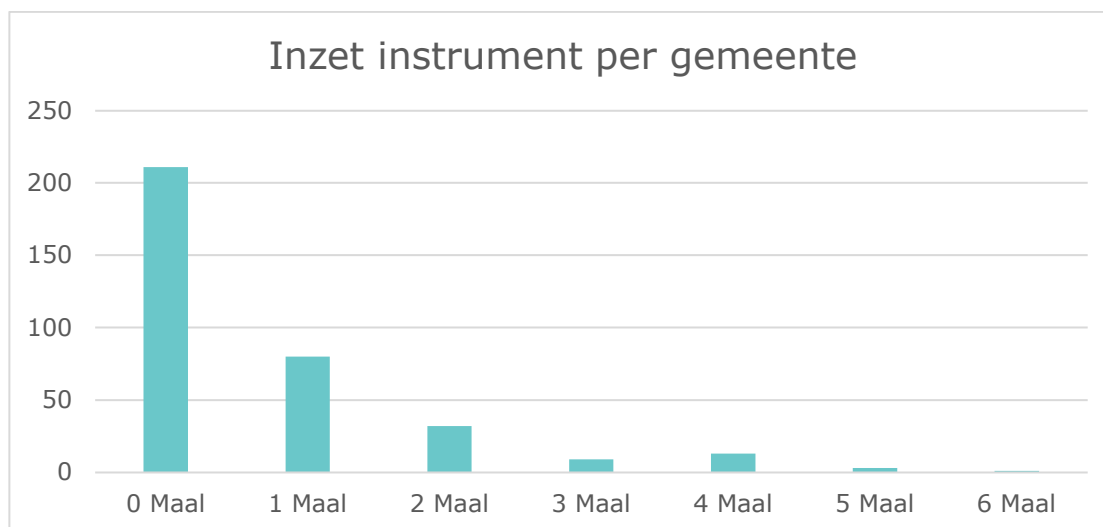
Waar Buitelaar in 2010 schreef dat er tussen 1-7-2008 en 31-12-2009 50 exploitatieplannen zijn vastgesteld volgt uit de bovenstaande methode 47 stuks. In 2012 schreef Buitelaar dat er 120 exploitatieplannen tussen 1-7-2008 en 1-7-2012 zijn vastgesteld. Bovenstaande methode levert een totaal op van 110. De resultaten komen niet geheel overeen maar liggen in de buurt.

Hiermee is aangetoond dat de methode via officiële bekendmakingen.nl een aardig accuraat en verifieerbaar resultaat oplevert. In totaal er zijn er volgens deze methode 249 vastgestelde exploitatieplannen te vinden in de beschouwingsperiode periode, nog geen 18 per jaar. Vijfmaal is een exploitatieplan vastgesteld door een Provincie, deze zijn buiten het onderzoek gelaten.

Uitgaande dat het aantal vastgestelde bestemmingsplannen per jaar ongeveer 2.750 bedraagt is het percentage van 0,6% van de bestemmingsplannen dat publiekrechtelijk kostenverhaal kent.

3.4 Bevindingen

In onderstaande tabel wordt de frequentie van het gebruik afgezet naar het aantal gemeenten. Van de 345 gemeenten hebben 136 in de beschouwingsperiode een exploitatieplan gebruikt. Dat is met 39% minder dan de helft. Van deze 136 gemeenten heeft 59% het instrument slechts een maal ingezet. Het veelvuldig inzetten van het instrument is een uitzondering. Er zijn 13 gemeenten die het instrument 4 keer hebben inzet, 3 die het 5 maal hebben gebruikt en een gemeente heeft 6 maal een exploitatieplan vastgesteld.



Figuur 6: Aantal maal gebruik instrument per gemeente

3.5 Casus selectie

Voor het selecteren van de casussen is uit de groepen met de frequenties zes-, vijf-, vier- en driemaal een exploitatieplan steeds een gemeente geselecteerd.

Voor het selecteren van de casussen is gekeken naar gemeenten met verschillende omvang en bouwopgaven waarbij ook rekening is gehouden met de beschikbaarheid met contactpersonen.

Dit leidt tot de selectie van de gemeenten:

- *Westland*
- *Aalsmeer*
- *Gilze en Rijen*
- *Tilburg*

Naast de vier gemeenten met een boven gemiddeld gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal zijn ook twee gemeenten geselecteerd uit de lijst met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en een ruime bouwproductie in de beschouwingsperiode. Ook hier is rekening gehouden met de beschikbaarheid van contactpersonen. Dit heeft geleid tot het selecteren van de gemeenten:

- *Leiden*
- *Zaanstad*

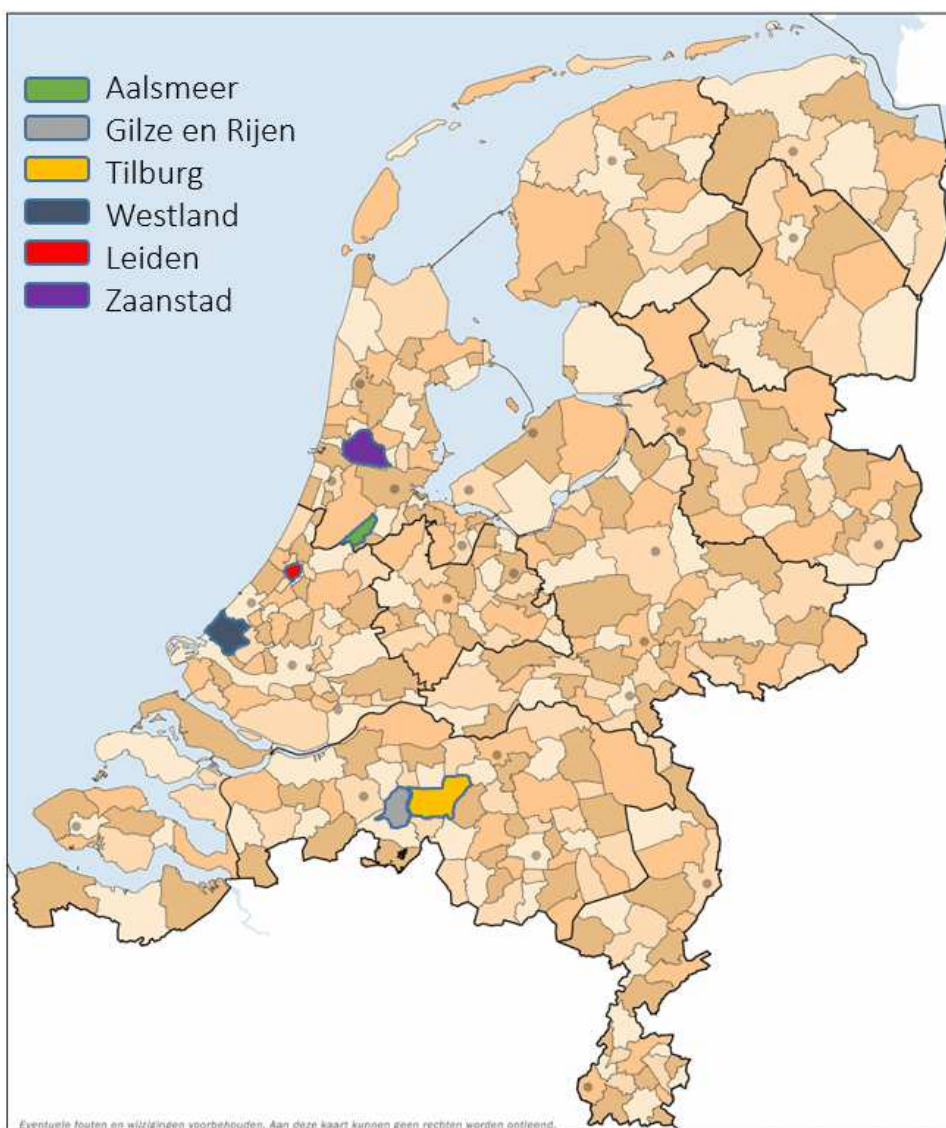
In hoofdstuk 4 worden de geselecteerde casussen aan de hand van het analysekader uit paragraaf 2.8 uitgewerkt.

Gemeente	Frequentie
Westland	6
Aalsmeer	5
Amsterdam	5
Heiloo	5
Barneveld	4
Deventer	4
Doetinchem	4
Echt-Susteren	4
Epe	4
Gemert-Brakel	4
Gilze en Rijen	4
Horst aan de Maas	4
Lansingerland	4
Midden-Delfland	4
Oosterhout	4
Oss	4
Roosendaal	4
Haarlemmermeer	3
Hendrik-Ido-Ambacht	3
Loon op Zand	3
Maasgouw	3
Nunspeet	3
Oegstgeest	3
Tilburg	3
Valkenswaard	3
Weesp	3

Figuur 7: aantal exploitatieplannen per gemeente

4. UITWERKING CASESTUDIES

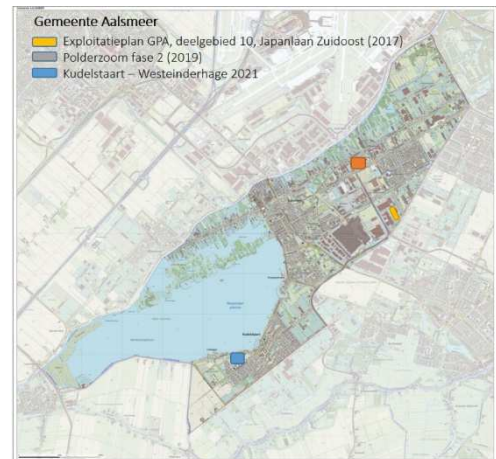
In dit hoofdstuk zijn de geselecteerde casussen uitgewerkt. Zes gemeenten zijn beschreven waarvan er vier bovengemiddeld gekozen hebben voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Voor deze gemeenten zijn de exploitatieplannen die zijn vastgesteld in de periode 1-7-2008 tot eind 2021 beschouwd. Vervolgens zijn twee gemeenten beschreven die het instrument exploitatieplan nog nooit hebben gebruikt. In totaal 14 exploitatie plannen worden beschouwd, ongeveer 6% van alle vastgestelde exploitatieplannen. De informatie is verzameld aan de hand van de verschillende ruimtelijke plannen, beleidsstukken van de gemeenten en interviews met relevante personen die invloed hebben of hebben gehad op de keuze voor de grondbeleidsinstrumenten. Om de casussen te structureren wordt gebruikt gemaakt van het analysekader uit paragraaf 2.6.



Figuur 8: geselecteerde gemeenten voor casestudy

4.1 Gemeente Aalsmeer

Aantal inwoners 1-1-2022	32.452
Woningbouwproductie 2012-2021	971
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	97
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	56
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	5



Figuur 9: Gemeente Aalsmeer

In de nota grondbeleid uit 2016 wordt gekozen voor een situationeel grondbeleid. Per locatie of opgave wordt een afweging gemaakt welk type grondbeleid het meest geschikt is. In de nota wordt aangegeven dat de voorkeurshouding nijgt naar risicomijdend of wel facilitair grondbeleid. In de Nota uit 2020 wordt nog nadrukkelijker gekozen voor een faciliterend grondbeleid met een mogelijkheid om actief grondbeleid in te zetten als dat gewenst of noodzakelijk is.

“De gemeente kiest bij het voeren van haar grondbeleid voor faciliterend grondbeleid. Als er aanleiding is van het principe van faciliterend grondbeleid af te wijken zal een afweging plaatsvinden ten aanzien van de gewenste vorm van grondbeleid, rekening houdend met de ruimtelijke belangen, grondposities, winstpotentie en risico’s.”

Interessant is dat heel expliciet wordt aangegeven in de nota van 2020 dat de gemeente de voorkeur heeft voor anterieure overeenkomsten boven exploitatieplannen. “Het uitgangspunt voor kostenverhaal is dat de gemeente een voorkeur heeft voor het sluiten van een anterieure overeenkomst over grondexploitatie boven het vaststellen van een exploitatieplan. Het exploitatieplan ziet zij desondanks als een belangrijke stok achter de deur die wordt ingezet als de situatie er om vraagt. Ook na vaststelling van een exploitatieplan door de raad is de gemeente bereid om een posterieure overeenkomst over grondexploitatie te sluiten in voorkomende gevallen.”

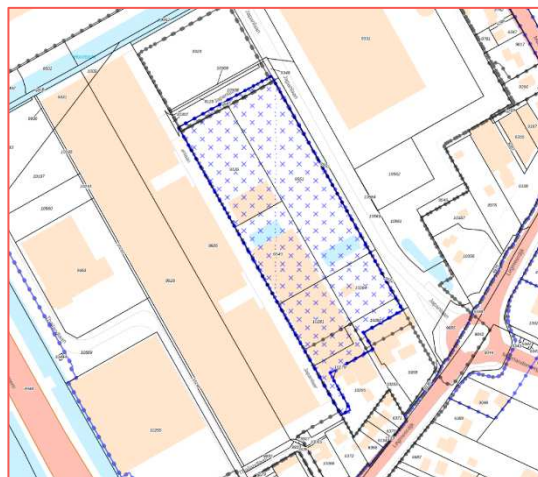
In de nota’s uit 2016 en 2020 wordt verwezen naar de mogelijkheden die de Wro 2008 de gemeente biedt om kosten te verhalen op private ontwikkelaars.

Aalsmeer maakt dus een hele duidelijke keuze voor een faciliterend beleid met de voorkeur voor een anterieur spoor om afspraken te maken met initiatiefnemers. Ondanks de voorkeur voor het anterieure spoor is er toch 5 keer gekozen voor een exploitatieplan.

Sinds 2013 werkt het ambtelijk apparaat van de gemeente Aalsmeer samen met de gemeente Amstelveen. Feitelijk is het één team van ambtenaren. In de periode na 2013 is er ook in Amstelveen een exploitatieplan opgesteld waarmee het gezamenlijk ambtenarenapparaat in totaal 6 exploitatieplannen heeft opgesteld. De exploitatieplannen van Amstelveen zijn bij de uitwerking van deze casus buiten beschouwing gelaten.

Exploitatieplan GPA, deelgebied 10, Japanlaan Zuid-Oost (2017)

Deze ontwikkeling is onderdeel van een grotere ontwikkeling. De gemeente heeft geen grondeigendom en heeft een anterieure overeenkomst gesloten met de grondeigenaar. Opmerkelijk is dat er ondanks de al gesloten anterieure overeenkomst toch gekozen is voor een exploitatieplan. Als reden wordt gegeven in het exploitatieplan dat "ter zekerstelling van betaling van de exploitatiebijdrage is een exploitatieplan opgesteld". Het exploitatieplan is opgesteld door Pas BV.

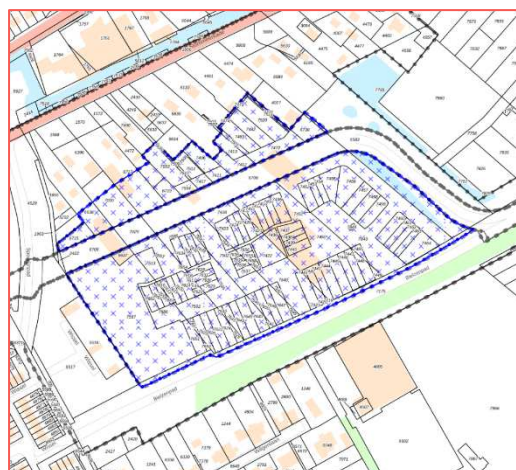


Figuur 10: Exploitatieplan GPA Aalsmeer

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	1 private partij
Oppervlak Exploitatiegebied	24.420
Beoogd bouwprogramma	22.612 m2 bedrijfsgrond
Moment planologisch besluit	2017
Bezwaar en beroep	Geen zienswijzen
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Pas BV
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Er is een anterieure overeenkomst en toch voor zekerheid gekozen voor een exploitatieplan.
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja
Oordeel proces	Niet expliciet benoemd
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Nee, Bram van Uden geeft aan dat hij het verzekeren van kostenverhaal via een exploitatieplan waar al een anterieure overeenkomst is bewerkelijk vindt.
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Vermoedelijk wel. Het exploitatieplan was ter zekerstelling van de bijdragen die ook anterieur gecontracteerd waren
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Hoge transactiekosten voor het doel dat werd nagestreefd

Polderzoom fase 2 (2019)

Dit betreft een woningbouwlocatie met meerdere eigenaren die profiteert van de verlegging van de N201. De gemeente heeft geen afspraken kunnen maken met de 9 verschillende eigenaren in het gebied en heeft voor een exploitatieplan gekozen. De eigenaren moeten bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt voor het verleggen van de N201. Op de locatie kunnen 121 woningen worden gerealiseerd. Het exploitatieplan is opgesteld door PAS BV. De ontwikkelaars kende in de planvorming verschillende snelheden waardoor niet gelijktijdig anterieur gecontracteerd kon worden. Het exploitatieplan maakte het mogelijk om een integraal bestemmingsplan al te kunnen vaststellen en de eerste woningen te realiseren op het moment dat de andere eigenaren nog niet zo ver waren. Het kwalitatief argument voor integrale ontwikkeling was doorslaggevend voor de keuze voor het exploitatieplan.

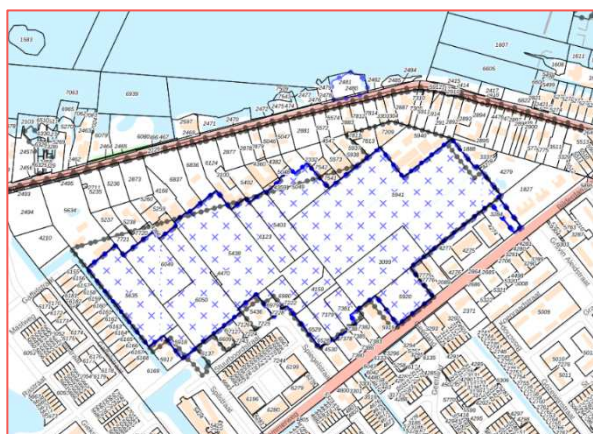


Figuur 11: Exploitatieplan Polderzoom

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	9
Oppervlak Exploitatiegebied	45.453 m ²
Beoogd bouwprogramma	121-125 woningen
Moment planologisch besluit	2019
Bezwaar en beroep	3 zienswijzen
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	PAS BV
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Grondeigendom in handen van private partijen. Enkele partijen verder dan andere. Het Exploitatieplan maakte het mogelijk om een voor de gehele ontwikkeling het bestemmingsplan vast te stellen. Een kwalitatief argument
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja
Oordeel proces	Exploitatieplan leidt tot integraal planontwikkeling
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Ja, integraal plan, mogelijkheid geboden om in verschillende fases het plan te laten uitvoeren.
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Ja
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Mogelijk niet integraal maar als losse ontwikkelingen
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Ja, integraal plan, mogelijkheid geboden om in verschillende fases het plan te laten uitvoeren.

Kudelstaart - Westeinderhage

Deze locatie aan de rand van de kern Kudelstaart biedt ruimte voor 267 woningen. Met de drie eigenaren is het niet tot een vergelijk over de kosten gekomen. De gemeente heeft een exploitatieplan gesteld om de kosten te verdelen en om locatie eisen te stellen. Nadrukkelijk wordt in de inleiding van het exploitatieplan gesteld dat de gemeente stuurt op een overeenkomst met de eigenaren en als achtervang is het exploitatieplan heeft opgesteld. Het exploitatieplan zelf bestaat uit 32 pagina's, alle bijbehorende bijlages maken het document tot 1420 pagina's! Dit wordt veroorzaakt door onder andere een zeer uitgebreide onderbouwing van de inbrengwaarden en alle toegevoegde bodemonderzoeken. Het exploitatieplan is opgesteld door het bureau Gloudemans.



Figuur 12: Exploitatieplan Kudelstaart

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	3
Oppervlak Exploitatiegebied	83.107 m2
Beoogd bouwprogramma	267 woningen
Moment planologisch besluit	2021
Bezwaar en beroep	In dec 2021 ontwerp exploitatieplan, nog geen publicatie van eventuele zienswijzen
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Gloudemans
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Verspreid eigendom
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Nog niet
Oordeel proces	Te vroeg voor oordeel
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Te vroeg voor oordeel
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Te vroeg voor oordeel
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Te vroeg voor oordeel

Resume Aalsmeer

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Primair facilitair beleid in 2016 nog situationeel, vanaf 2020 zuiver facilitair.
Wel wens voor regie	Ja, zeker vanaf 2016 als druk op woningmarkt oploopt.
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Aalsmeer bezit weinig grond en laat de bouwproductie voor een grootdeel aan de markt over. Uit nota grondbeleid blijkt de er weinig risicobereidheid is.
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	De omvang van het ambtelijk apparaat lijkt geen reden te zijn voor het wel of niet kiezen voor publiekrechtelijk kostenverhaal
Specifieke kennis medewerkers	Het ambtelijk apparaat heeft veel ervaring met publiekrechtelijk kostenverhaal door het aanzienlijke aantal dat in Aalsmeer (en Amstelveen) is opgesteld. De kennis van de juristen werd met name genoemd.
Ingehuurde kennis	Alle plannen zijn opgesteld door gespecialiseerde bureaus (Pas BV, Gloudemans en Rho) Expliciet wordt benoemd dat het opstellen van een exploitatieplan "iets anders is dan het kopen van een brood". Als gemeente moet je er een projectteam tegenaan zetten van een projectleider, een planeconoom en een jurist.
Effectiviteit/doelmatigheid exploitatieplan	Een exploitatieplan wordt als bewerkelijk gezien maar het werkt wel.

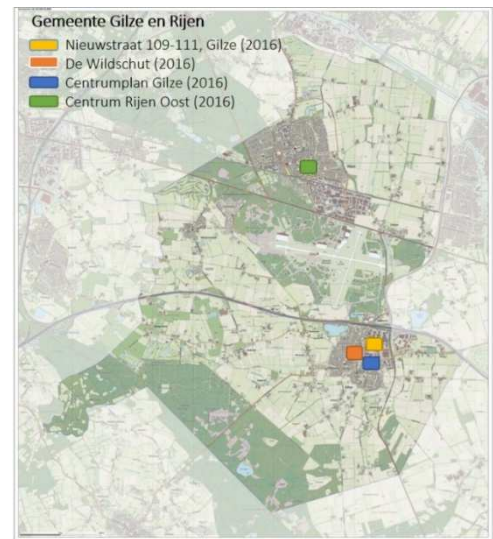
4.2 Gemeente Gilze en Rijen

Aantal inwoners 1-1-2022	26.557
Woningbouwproductie 2008-2021	926
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	93
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	80
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	4

De gemeente Gilze en Rijen is een kleine gemeente met een bouwproductie van bijna 100 woningen per jaar. Opmerkelijk is dat de gemeente een relatief groot aantal exploitatieplannen heeft vastgesteld. In de nota grondbeleid 2019-2023 van de gemeente Gilze en Rijen is opgenomen dat actief grondbeleid de beleidsregel is. In de beleidsregel is de wat curieuze passage opgenomen:

“Uitgangspunt is actief grondbeleid, maar met de huidige mogelijkheden van kostenverhaal en sturing via bestemmingsplan en overeenkomst of grondexploitatieplan, dienen bij elke mogelijkheid van grondaankoop de risico’s en kosten goed in beeld gebracht te worden. Een aanscherping ten opzichte van het voorgaande beleid is dat er in principe geen nieuwe strategische aankopen van gronden en gebouwen worden gedaan waarvoor, binnen een korte periode, geen concrete bestemming is. Actief grondbeleid bij lopende projecten dan wel bij projecten in voorbereiding worden in de basis niet herzien.”

Deze passage hinkt op twee gedachten. Primair actief beleid, maar per project goed overwogen of beleidsdoelen niet met facilitair beleid gerealiseerd kunnen worden. Ook wordt gesteld dat er geen strategische aankopen zullen plaats vinden. Samenvattend zou je kunnen stellen dat Gilze en Rijen wel zegt een actief grondbeleid te voeren maar zeer terughoudend is.



Figuur 13: Gemeente Gilze en Rijen

Nieuwstraat 109-111, Gilze (2017)

Een kleine binnenstedelijke ontwikkeling van 12 woningen. Het is de gemeente niet gelukt om met de eigenaar tot afspraken te komen. Om deze reden is het exploitatieplan opgesteld door bureau Gloudemans. Het exploitatieplan wordt ook gebruikt om eisen te stellen aan de fasering en de programmering van de geplande woningen. Het plan kent een verwevenheid met het exploitatieplan Gilze gezien de verplaatsing van een supermarkt en de planologische ruimte voor deze winkelfunctie. Het plan kent een aanzienlijke macro aftopping, de kosten zijn hoger dan de potentiële opbrengsten. Het plan is nog niet tot uitvoering gekomen.



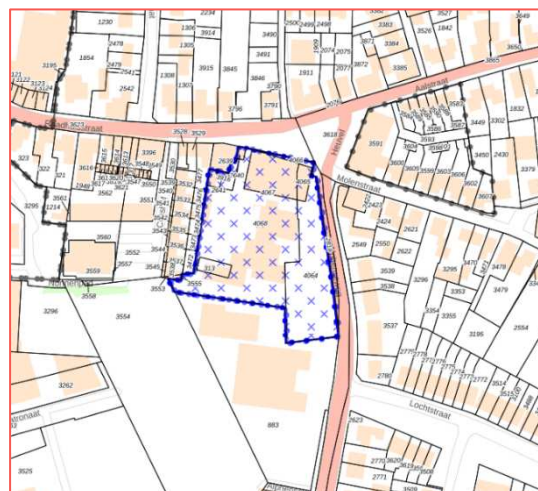
Figuur 14: Exploitatieplan Nieuwstraat

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk, wel duidelijk dat er een lange fase van onderhandelen aan het exploitatieplan voorafging
Aantal eigenaren	1
Oppervlak Exploitatiegebied	2.225 m ²
Beoogd bouwprogramma	12 woningen
Moment planologisch besluit	2017 vastgesteld
Bezwaar en beroep	Geen zienswijzen exploitatieplan
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Gloudemans
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Locatie is gekoppeld aan centrumplan Gilze, om het bestemmingsplan mogelijk te maken moet supermarkt op deze locatie weg bestemd worden. Daarvoor was voorwaardelijk dat kostenverhaal verzekerd was, daarom gekozen voor exploitatieplan
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Nee, tot op heden niet
Oordeel proces	Ontwikkeling is nog niet gestart
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Tot nu toe heeft het BP en exploitatieplan nog niet geleid tot ontwikkeling
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Ontwikkeling is nog niet gestart
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Ontwikkeling is nog niet gestart

Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Ontwikkeling is nog niet gestart
---	----------------------------------

De Wildschut (2016)

Plan voor de realisatie van 15 grondgebonden woningen en een school. De gemeente heeft een deel van de gronden in bezit en wil via het exploitatieplan kaders vastleggen voor de andere eigenaren. Opmerkelijk is dat het plan een grondopbrengst kent van ongeveer € 1,1 miljoen en de kosten zijn berekend op meer dan € 2 miljoen. De gemeente zal dus door de macro aftopping met een deel aan ongedekte kosten blijven zitten. Ook dit exploitatieplan is opgesteld door Gloudemans. Het exploitatieplan is opgesteld



als tussenstap in de onderhandelingen met de private eigenaar.

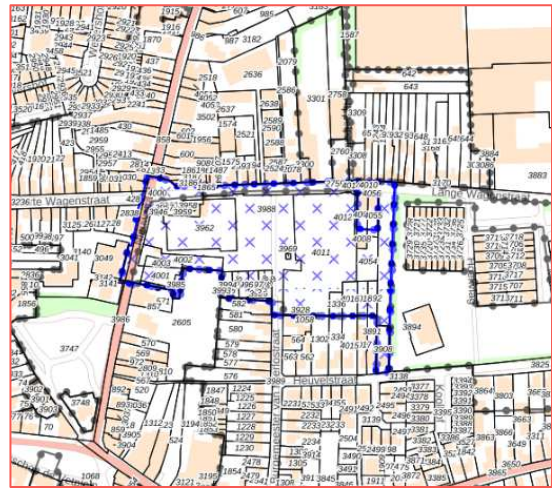
Figuur 15: Exploitatieplan Wildschut

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Besluit nieuwbouw school 2013
Aantal eigenaren	1 particuliere eigenaar
Oppervlak Exploitatiegebied	6.689 m ²
Beoogd bouwprogramma	15 woningen en een school
Moment planologisch besluit	2016
Bezwaar en beroep	Ja, tot Raad van State
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Gloudemans
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Voor de sloop nieuwbouw van de oude school was het aangrenzende perceel nodig. Bij het besluit van het vaststellen van het exploitatieplan is het besluitpunt van de raad opgenomen: "uit te spreken bereid te zijn tot onteigening over te gaan teneinde alle gronden binnen het plangebied in eigendom te verkrijgen"
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja, oplevering school in 2021
Oordeel proces	Naar het aanziet was het exploitatieplan een tussenstap naar actief grondbeleid en heeft het tot gewenste resultaat geleid.
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Naar het aanziet was de tussenstap van het exploitatieplan nodig om tot een vergelijk met de private eigenaar te komen.
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden	Naar het aanziet was de tussenstap van het exploitatieplan nodig om tot een vergelijk met de private

voor dit project	eigenaar te komen.
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Lastig te beoordelen, wel is het resultaat bereikt, de school is gebouwd

Centrumplan Gilze (2016)

De herontwikkeling van een deel van het centrum in Gilze. In het gebied zijn 15 verschillende eigenaren. Met een deel heeft de gemeente afspraken kunnen maken. Om ook kaders voor de andere eigenaren te scheppen is door Gloudemans een exploitatieplan opgesteld. Ook hier is de situatie dat de kosten van de exploitatie ca 8 miljoen bedragen en de opbrengsten slechts 5 miljoen. De gemeente accepteert op voorhand een tekort van ongeveer 3 miljoen op de ontwikkeling. Een voorziening moest geplaatst worden. Een posterieure overeenkomst is gesloten met een ontwikkelaar in juni 2020 en in het najaar van 2020 is het exploitatieplan herzien. Het plan is in uitvoering.



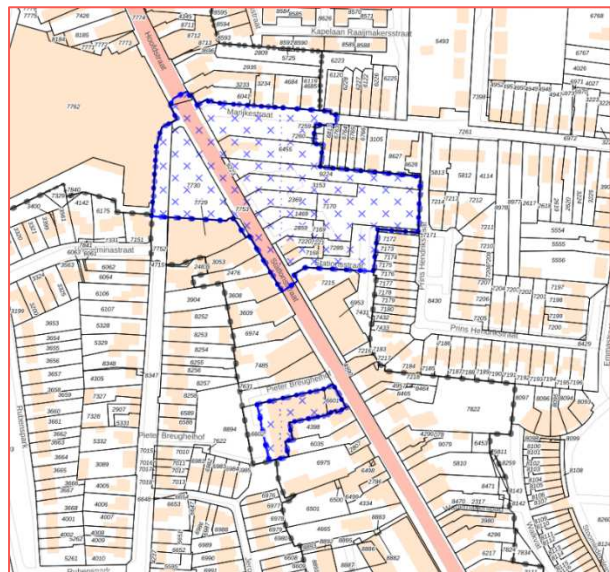
Figuur 16: Exploitatieplan Centrumplan Gilze

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	15
Oppervlak Exploitatiegebied	23.402 m2
Beoogd bouwprogramma	15.437 m2 BVO bestaande uit gemengd wonen en werken
Moment planologisch besluit	2016
Bezwaar en beroep	12 zienswijzen op exploitatieplan en bestemmingsplan
Is het (exploitatie)plan herzien	Ja, 2020 een eerste herziening
Opsteller van exploitatieplan	Gloudemans
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Een binnenstedelijke locatie die al jaren niet tot herontwikkeling kwam. Zeer verspreid eigendom
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja
Oordeel proces	Ingewikkeld proces
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Het exploitatieplan is nodig geweest richting de eigenaren waar nog geen overeenstemming mee was. Naar het aanziet een zeer ingewikkeld proces veroorzaakt door de vele belangen van de verschillende eigenaren in het gebied
Zou achteraf weer voor een	Deze vraag is onbeantwoord

exploitatie plan gekozen worden voor dit project	
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	De verschillende eigenaren lijken niet te verenigen. Het exploitatieplan heeft kaders gesteld
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Naar het aanziet is het een heel ingewikkeld proces geweest. Dit komt niet door het exploitatieplan maar door het plan en de veel verschillende eigenaren. Het doel van nieuwbouw is bereikt.

Centrum Rijen Oost (2016)

Betreft een binnenstedelijke ontwikkeling met een relatief beperkte omvang. Ook hier zijn de kosten hoger dan de te verhalen kosten. Gloudemans heeft een exploitatieplan opgesteld om de kaders voor de ontwikkeling financieel vast te leggen. De gemeente was deels eigenaar en wilde door met het proces. Het plan was nog niet geheel duidelijk. Wel was er een voorkeursvariant. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn uitgegaan van de voorkeursvariant. Als op een andere variant uitgekomen zou worden moest het exploitatieplan worden aangepast.



Figuur 17: Exploitatieplan Centrum Rijen

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	3
Oppervlak Exploitatiegebied	12.008 m ²
Beoogd bouwprogramma	20 Appartementen, een supermarkt, horeca, detailhandel 117 parkeerplaatsen
Moment planologisch besluit	2016
Bezwaar en beroep	Ja tot Raad van State, vooral inhoudelijk argumenten voor procedure, niet tegen exploitatieplan
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Gloudemans
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Meerdere eigenaren, lastig proces
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja, bouw 2022
Oordeel proces	Zeer langlopend

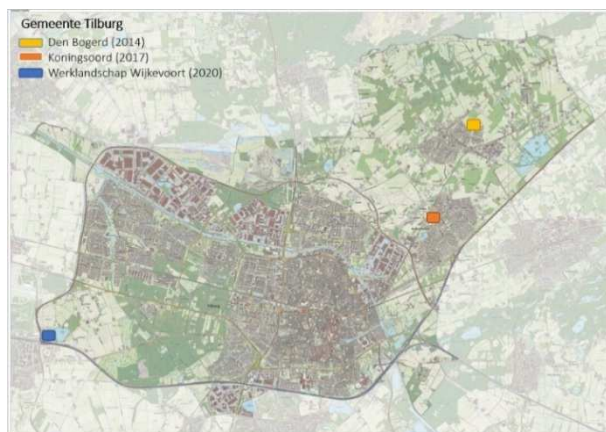
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Op basis van de verkregen informatie zijn hier geen uitspraken over te doen
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Onduidelijk
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Een zeer lang en lastig proces met naar het aanziet, eigenaren met andere wensen/belangen dan gemeente. Het proces heeft zeer lang geduurd, of het zonder exploitatieplan mogelijk was is moeilijk te zeggen
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Op basis van de verkregen informatie zijn hier geen uitspraken over te doen

Resume Gilde en Rijen

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Volgens de nota Grondbeleid kiest Gilze en Rijen voor actief beleid als dat nodig is
Wel wens voor regie	Ja
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/bepaalde middelen of risico bereidheid	Nee, de exploitatieplannen kennen substantiële tekorten en toch zijn ze vastgesteld. De gemeente heeft geld moeten voorzien.
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	Hier zijn geen gegevens over verzameld
Specifieke kennis medewerkers	Hier zijn geen gegevens over verzameld
Ingehuurde kennis	Voor het opstellen van de vier exploitatieplannen is de expertise van het adviesbureau Gloudemans ingeschakeld
Effectiviteit/doelmatigheid exploitatieplannen	3 van de 4 plannen hebben aanzienlijke doorlooptijden gekend. Naar het aanziet heeft dit niet met de exploitatieplannen te maken maar zijn het stuk voor stuk ingewikkelde binnenstedelijke locaties waar al jaren geen overeenstemming bereikt kon worden over de invulling.

4.3 Gemeente Tilburg

Aantal inwoners 1-1-2022	224.459
Woningbouwproductie 2008-2021	10.635
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	106
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	222
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	3



Figuur 18: Gemeente Tilburg

Tilburg is een gemeente waar veel gebouwd wordt. Ruim 10 duizend woningen zijn gebouwd in de periode 2008 tot 2021 waarmee Tilburg op de 6^e plek staat van bouwende gemeenten in Nederland. Van oudsher voert Tilburg een actief grondbeleid en bezit veel grond.

Het primair actieve beleid wordt in het grondbeleid uit 2013 losgelaten. In de nota uit 2013 waar de financiële druk van de crisis nadrukkelijk in doorlinkt wordt de mogelijkheid van situationeel grondbeleid genoemd. Per gebied of opgave wordt het passende grondbeleidsinstrument gekozen. Gewezen wordt op de mogelijkheden van kostenverhaal zie de Wro biedt.

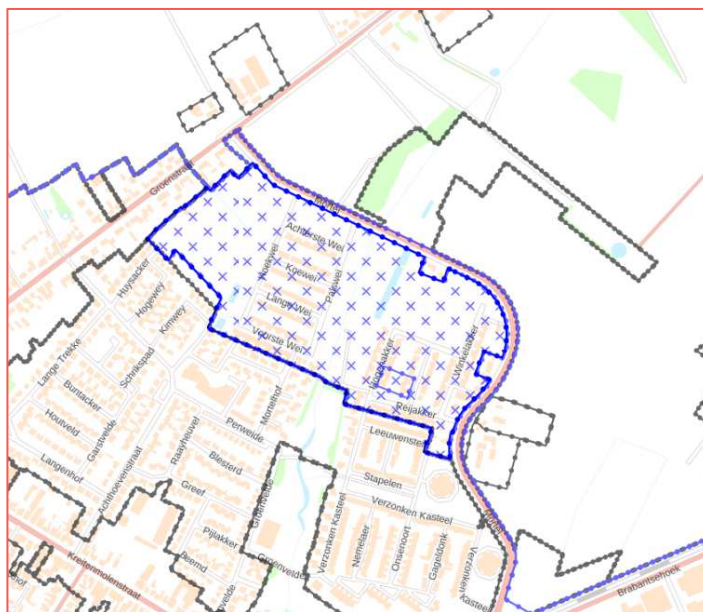
“De praktijk leert dat er bij de diverse gebiedsontwikkelingen en projecten tal van samenwerkingsvormen worden toegepast. Een keuze voor actief of passief grondbeleid is dan ook vooral academisch van aard. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de twee uiterste vormen van grondbeleid en hun tussenvarianten is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot exploitatie van grond en/of het realiseren van vastgoed.” “Met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet is het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid minder evident geworden. De Grondexploitatiewet verschaft hierbij namelijk aan de gemeente meer regie om op de locatieontwikkeling te sturen, ook voor die gronden waarvan de gemeente geen eigenaar is.”

In de nota grondbeleid uit 2019 wordt voortgeborduurd op situationeel grondbeleid. “De gemeente past situationeel grondbeleid toe, zodat de gemeente de vrijheid heeft om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is voor de betreffende situatie. De gemeente Tilburg zet actief in op het afsluiten van anterieure overeenkomsten ten aanzien van kostenverhaal, omdat de gemeente hierdoor aan de voorkant duidelijkheid heeft omtrent de vergoeding van het kostenverhaal. Daarnaast hebben partijen via een anterieure overeenkomst meer contractvrijheid.”

Exploitatieplan Den Bogerd (Udenhout), gemeente Tilburg

In het dorp Udenhout aan de noordkant van Tilburg is een aanzienlijke woningbouw ontwikkeling gepland. De plannen zijn vermoedelijk rond het jaar 2000 ontstaan.

In dit gebied zijn meerdere eigenaren. De gemeente heeft een GEM (Juridische entiteit voor de grondontwikkeling) opgericht met twee private partijen en daarmee privaatrechtelijk kostenverhaal verzekerd voor een deel van het plangebied. Met de andere eigenaren in het gebied was nog geen overeenstemming en daarom is een exploitatieplan opgesteld. Het exploitatieplan is niet herzien sinds de



Figuur 19: Exploitatieplan Den Bogerd

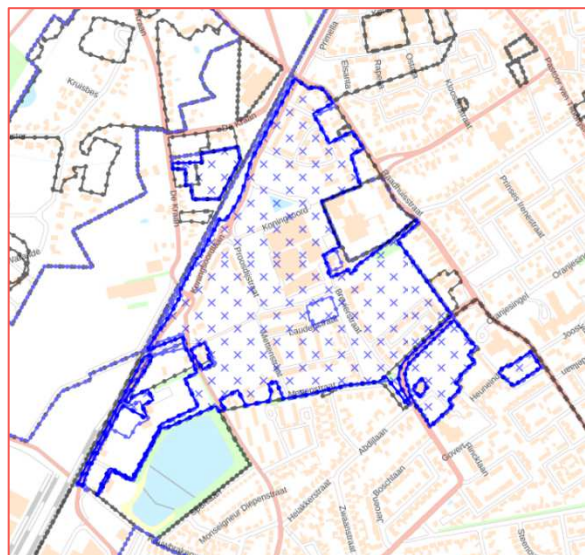
eerste vaststelling. De urgentie ontbrak aangezien werd verwacht dat met de partijen overeenstemming zou komen over de grondprijs, of het kostenverhaal op basis van al reeds gemaakte afspraken tot stand zou komen. Een herziening is nodig om de een zo actueel mogelijke bijdrage te bepalen bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. De ontwikkeling van de GEM loopt. De strategie om de andere eigenaren te bewegen om uitvoering aan het bestemmingsplan te geven wordt gezien de vertrouwelijkheid niet besproken.

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Vermoedelijk rond 2000
Aantal eigenaren	11
Oppervlak Exploitatiegebied	200.468 m ²
Beoogd bouwprogramma	379 woningen + school
Moment planologisch besluit	2014
Bezwaar en beroep	25 zienswijzen
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Grontmij
Oordeel	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Met 2 eigenaren wel overeenkomst, meerdere eigenaren niet. Toch wens om bestemmingsplan vast te stellen en daarom exploitatieplan noodzakelijk voor kostenverhaal
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja, deels, alleen het deel dat ook anterieur gecontracteerd was
Oordeel proces	Langlopend proces, project last van crisis gehad, pas na de crisis tot uitvoering. Pas voor exploitatieplan gekozen na een lang proces

Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Exploitatieplan heeft het mogelijk gemaakt het bestemmingsplan vast te stellen voor gehele plangebied. Echter alleen het deel dat ook anterieur gecontracteerd was is tot uitvoering gekomen. De effectiviteit van het exploitatieplan zal blijken als de laatste delen tot uitvoering komen van de eigenaren die tot op heden nog niet in beweging zijn gekomen.
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Deze vraag is nog niet te beantwoorden
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Het deel dat tot nu toe gerealiseerd is wel
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Opmerkelijk is dat het exploitatieplan sinds 2014 niet herzien is. Het lijkt een "slapend" instrument dat mogelijk later in het proces weer wordt geactiveerd als met de laatste eigenaren overeenstemming moet worden bereikt.

Exploitatieplan Koningsoord Berkel-Enschot 2017

Deze ontwikkeling is vermoedelijk rond 2000 van start gegaan. Een grote bouwer/ontwikkelaar heeft een aanzienlijke grondposities en in 2009 is een overeenkomst gesloten met de gemeente. Met de ontwikkelaar is o.a. afgesproken dat hij verantwoordelijk is voor ontwikkeling van gehele gebied, maar omdat er ook andere eigenaren waren met de mogelijkheid tot zelfrealisatie heeft ze verzocht dat de gemeente een exploitatieplan voor het gehele gebied zou opstellen zodat de (financiële) kaders voor het gehele gebied duidelijk waren en zekerheid is over het innen van de exploitatiebijdrage. De ontwikkelaar heeft



Figuur 20: Exploitatieplan Koningsoord

inmiddels een groot deel van het plan gerealiseerd. Ook hebben twee andere kleinere eigenaren een omgevingsvergunning ingediend en daarmee de verplichting gekregen om de exploitatiebijdrage te voldoen. Rond deze exploitatiebijdragen is een juridisch geschil ontstaan dat nog speelt en om deze reden niet verder wordt uitgewerkt. Wel kan worden gesteld dat juridisch geschil te maken heeft met keuzen en aannamen uit het (onherroepelijke) exploitatieplan en in het bijzonder de exploitatieberekening.

Het exploitatieplan is inmiddels herzien waarbij de meest actuele inzichten voor de kosten, opbrengsten en de te hanteren parameters zijn verwerkt. Tegen de herziening loopt nog een beroepsprocedure.

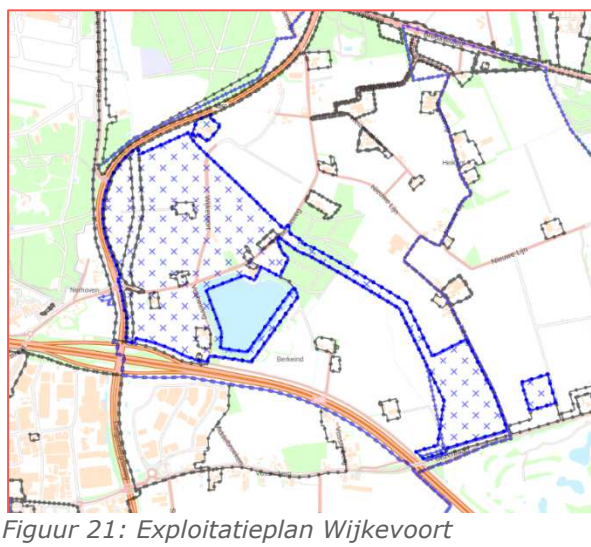
De gemeente heeft niet de ambitie om actief de resterende eigenaren te verwerven. Die verplichting ligt juist bij de ontwikkelaar als concessiehouder.

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Vermoedelijk rond 2000
Aantal eigenaren	19
Oppervlak Exploitatiegebied	31 hectare
Beoogd bouwprogramma	726 woningen + 11.231 m2 BVO commerciële functies
Moment planologisch besluit	2017
Bezwaar en beroep	12 zienswijzen
Is het (exploitatie)plan herzien	Ja, 2022
Opsteller van exploitatieplan	ARCADIS
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	19 verschillende eigenaren, met de grootste (Heijmans) anterieure OVK. Met andere niet, exploitatieplan is nodig voor het kunnen vaststellen van Bestemmingsplan. Op verzoek van Heijmans opgesteld
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja, deel van Heijmans eind op weg, 2 andere eigenaren hebben omgevingsvergunning aangevraagd en daarmee geconfronteerd met exploitatiebijdrage
Oordeel proces	Voor het exploitatieplan al een lange voorgeschiedenis.
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Exploitatieplan heeft uitvoering deelplan mogelijk gemaakt voor deel dat ook anterieur gecontracteerd was. Daarnaast zijn 2 andere eigenaren in beweging gekomen om conform het exploitatieplan te gaan realiseren
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Te vroeg om te beoordelen
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Een deel wel, was anterieur gecontracteerd
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Exploitatieplan heeft uitvoering deelplan mogelijk gemaakt voor deel dat ook anterieur gecontracteerd was. Daarnaast zijn 2 andere eigenaren in beweging gekomen om conform het exploitatieplan te gaan realiseren

Exploitatieplan Werklandschap Wijkevoort 2020

Wijkevoort is een plan dat uitvoering geeft aan de ambitie voor grootschalige bedrijfshuisvesting. Het eigendom is versnipperd en de huidige percelen zijn eigenlijk te klein zodat huidige eigenaren niet op eigen terrein de plannen voor grootschalige bedrijvigheid kunnen realiseren.

De gemeente heeft de WVG gevestigd om grip op de grond posities te krijgen. Tot aanbieding van grond onder WVG heeft dit niet of nauwelijks geleid. De gemeente wilde wel het bestemmingsplan vaststellen en had een exploitatieplan nodig om te zorgen dat het kostenverhaal verzekerd was zoals dat in de Wro verplicht is. In 2017 is opdracht gegeven aan een bureau om een exploitatieplan op te stellen.



Figuur 21: Exploitatieplan Wijkevoort

Gaandeweg werden locatie-eisen die met het exploitatieplan gesteld konden worden steeds belangrijker. De Gemeente wilde invloed op de bedrijven die zich zouden vestigen in het gebied. Na advies van een advocatenkantoor om dit ook te borgen via het exploitatieplan werd dit onderdeel steeds belangrijker en kreeg het exploitatieplan meerdere doelstellingen;

- *Primair kostenverhaal verzekeren;*
- *Het borgen van invloed op de te vestigen bedrijven via de locatie-eisen.*
- *Ook het stellen van faseringseisen is een belangrijkdoel, eerst moet de natuur worden aangelegd en dan pas de bedrijfsterreinen.*

Veel weerstand is er in de omgeving tegen het bedrijventerrein. Meer dan 500 bewaarmakers. Het bezwaar is gericht op het veranderen van het landschap in een bedrijventerrein, niet op het exploitatieplan. Overigens is de eerdergenoemde invloed die de gemeente wil hebben op de kwaliteit van de bedrijven en het bedrijventerrein onder meer een gevolg van de bezwaren uit de omgeving tegen de "verdozing" van het landschap.

Het bestemmingsplan en exploitatieplan zullen naar verwachting in 2022 worden vastgesteld. Het is goed mogelijk dat na vaststelling de huidige eigenaren alsnog zullen verkopen aan de gemeente omdat zelf realisatie lastig is door de grote terreinen die moeten worden aangelegd. Actief beleid is niet uitgesloten.

Het proces was al jaren bezig voor dat gekozen werd voor een exploitatieplan. Eerste doel was via de WVG-gronden verwerven. Toen dit niet mogelijk bleek werd het exploitatieplan gekozen. Voor het project worden zowel de mogelijkheden van het exploitatieplan voor kostenverhaal, faseringseisen als locatie-eisen gebruikt.

Het is nog te vroeg is om een definitief oordeel te vormen over het exploitatieplan in Wijkevoort. Wel is duidelijk dat het een onderdeel van een strategie is om grip te krijgen op

een gebied waar het eigendom niet in handen is van de gemeente en dat het instrument ook in de fasering en met de locatie-eisen van nut is.

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	22
Oppervlak Exploitatiegebied	1.074.318 m2 (ca. 107 hectare)
Beoogd bouwprogramma	446.126 m2 bedrijfsterrein
Moment planologisch besluit	2021
Bezwaar en beroep	Ja
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	ARCADIS
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Versnipperd eigendom, de WVG heeft niet geleid tot veel aanbiedingen van eigenaren. Gemeente heeft maar deel van het eigendom. Het exploitatieplan dient als opmaat naar actief grondbeleid
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Nog niet, plan is nog niet vastgesteld
Oordeel proces	Te vroeg om over te oordelen
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Tot nu toe heeft het exploitatieplan gediend als onderdeel van de realisatie strategie om te komen tot een bestemmingsplan. Tot zo ver volgens plan
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Te vroeg om over te oordelen
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Te vroeg om over te oordelen
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Te vroeg om over te oordelen

Resume Tilburg

Tilburg acteert in de drie exploitatieplannen steeds net anders. Exploitatieplan Wijkevoort lijkt een tussenstap om uiteindelijk te komen tot het verwerven van gronden en daarmee een actief grondbeleid. Bij Den Bogerd maakt de gemeente uit van de GEM waarin de gemeente privaatrechtelijk deelneemt. Bij Koningsoord is de koers dat de private partijen de gehele ontwikkeling realiseren als soort van concessie. Tilburg gebruikt het instrument dus steeds op verschillende wijze.

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Tilburg van oudsher een actief grondbeleid. In nota Grondbeleid 2013 wordt geen voorkeur uitgesproken, alleen de mogelijkheden van actief/facilitair en alle tussen vormen worden benoemd. In Grondbeleid 2019 wordt voor situationeel grondbeleid gekozen. Er wordt expliciet de voorkeur genoemd voor anterieure overeenkomsten boven exploitatieplannen. In de plannen zelf lijkt Tilburg vooral op actief grondbeleid in te zetten en als het niet anders kan in te zetten op facilitair beleid.
Wel wens voor regie	Tilburg heeft sterke wens voor regie
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Van oudsher een actief grondbedrijf, exploitatieplannen ingezet om grip te krijgen
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	Professionele organisatie, geen doorslaggevend argument in de keuze voor het instrument
Specifieke kennis medewerkers	Met opstellen exploitatieplannen weinig routine, slechts 3 plannen sinds 2008
Ingehuurde kennis	Ja, Arcadis 2 maal en 1 maal Grontmij
Effectiviteit/doelmatigheid exploitatie plan	Koningsoord is in uitvoering, Den Bogert gaat langzaam en Wijkevoort is te vroeg om een oordeel te kunnen geven. Wel kan gesteld worden dat het exploitatieplan de processen vooruithelpen.

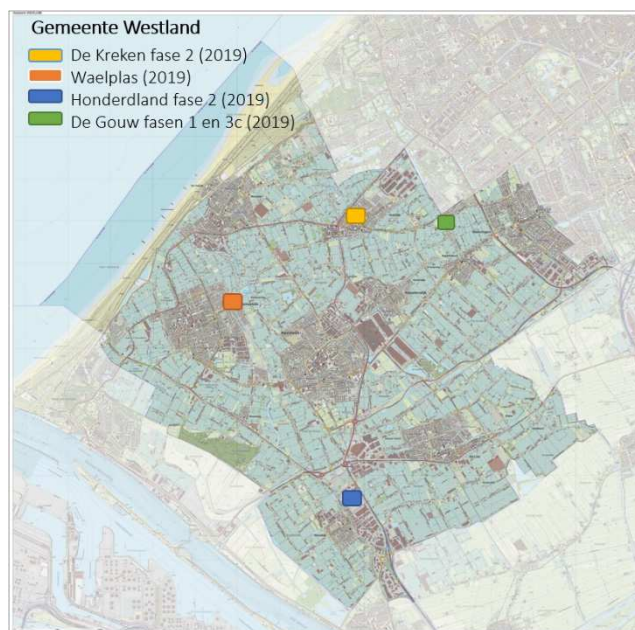
4.4 Gemeente Westland

Aantal inwoners 1-1-2022	112.448
Woningbouwproductie 2008-2021	5.639
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	564
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	116
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	6

De gemeente Westland heeft vanaf 2005 via actief beleid gewerkt aan versterking van het glastuingebied. In de nota Grondbeleid uit 2013 wordt duidelijk dat de ambities van de gemeente in combinatie met de crisis geleid

hebben tot een lege reserve grondexploitatie. De reserve is zelfs opgeheven en de resultaten van het grondbedrijf worden direct in het resultaat van de gemeente verwerkt.

In 2013 werd gekozen voor een "selectief en gericht actief grondbeleid, uitsluitend om belangrijke gemeentelijke doelstellingen te bereiken". De nadruk in de nota ligt op het beheersbaar maken van de grondportefeuille en het beheersen van risico's. De gemeente kiest voor facilitair grondbeleid maar met de kanttekening dat plannen die een juridische aanpassing nodig hebben (lees een wijziging van het bestemmingsplan) terughoudend wordt omgegaan. Sinds 2013 is het grondbeleid niet gewijzigd. Zes exploitatieplannen zijn vastgesteld in de gemeente Westland. De plannen "Het Nieuwe Water" (2009) en "Hoogeland" (2010) zijn al afgerond. Gegevens over het verloop van deze plannen was niet voorhanden en zijn daarom niet verder uitgewerkt.



Figuur 22: Gemeente Westland

Exploitatieplan De Kreken fase 2 2019

In dit gebied zijn meerdere eigenaren. Een grondbank is opgericht waar ook de gemeente in deelneemt.

Het bestemmingsplan 'De Kreken fase 2' is een globaal eindplan voor de bouw van maximaal 495 woningen. Om in te kunnen spelen op ontstane veranderende marktomstandigheden en een gefaseerde ontwikkeling, is gekozen voor een globale planopzet voor het nog te ontwikkelen woongebied. Hierbij heeft het overgrote deel van het plangebied de globale eindbestemming "Woongebied". Deze bestemming biedt een grote mate van flexibiliteit.

Tegelijkertijd zijn in de planregels meer gedetailleerde bepalingen opgenomen om enige rechtszekerheid te bieden.

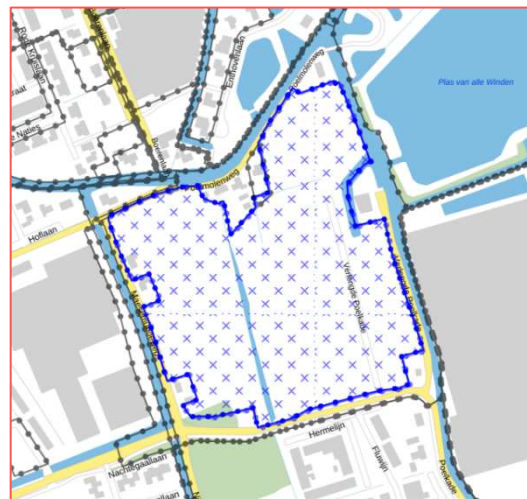


Figuur 23: Exploitatieplan De Kreken

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	5 particulieren (56.078 m2 in eigendom)
Oppervlak Exploitatiegebied	195.000 m2
Beoogd bouwprogramma	Maximaal 495 woningen
Moment planologisch besluit	2019 vastgesteld
Bezwaar en beroep	Ja, niet tegen exploitatieplan
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	De gemeente zelf
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Geen overeenstemming met 5 eigenaren
Is het plan tot uitvoering gekomen?	In voorbereiding
Oordeel proces	Te vroeg om uitspraken te doen
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Te vroeg om uitspraken te doen
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Onduidelijk
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Lijkt van niet
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Instrument heeft tot nu toe geleid tot vervolgstappen in proces

Exploitatieplan Waelplas 2019

Het plan Waelplas beoogt de realisatie van een woonwijk in het vrije sector segment inclusief een ecozone. De dichtheid van de woningen is laag met 10 per hectare. De gemeente heeft geen overeenstemming kunnen bereiken met het bouwbedrijf dat ook een deel van de grond in eigendom had. In het exploitatieplan is opgenomen dat de gemeente streeft naar het in bezit krijgen van de gronden.

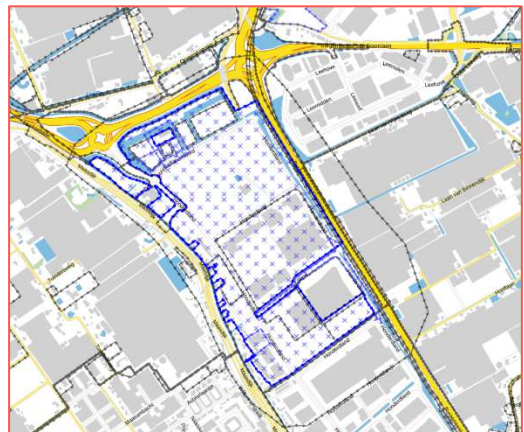


Figuur 24: Exploitatieplan Waelplas

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	3 Gemeente, Waterschap en een bouwbedrijf
Oppervlak Exploitatiegebied	80.277
Beoogd bouwprogramma	110 woningen, ecozone
Moment planologisch besluit	2019
Bezwaar en beroep	Niet specifiek op exploitatieplan
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Metafoor
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Met een deel van de eigenaren zijn afspraken gemaakt, met aan ander deel nog niet.
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja
Oordeel proces	Onduidelijk
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Onduidelijk
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Onduidelijk
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Lijkt van niet
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Instrument heeft tot nu toe geleidt tot vervolgstappen in proces

Exploitatieplan Honderdland fase 2 2019

De polder Honderdland is een verouderd glastuinbouwgebied in de gemeente Westland, globaal gezien gelegen ten noordoosten van de kern Maasdijk. Honderdland Ontwikkeling Combinatie (verder te noemen HOC) is voornemens deze polder te (her)ontwikkelen tot een modern bedrijventerrein voor (agro)logistieke bedrijvigheid en nabij het Maasdijkplein een zone gericht op publieksgerichte functies. In het verleden is de eerste fase van het bedrijventerrein Honderdland al gerealiseerd. Fase 1 is opgestart in 2000, de samenwerkingsovereenkomst voor Honderdland fase 1 is getekend in 2002, de uitgifte is begonnen in 2003 en het laatste perceel is door HOC geleverd in 2008.



Figuur 25: Exploitatieplan Honderdland

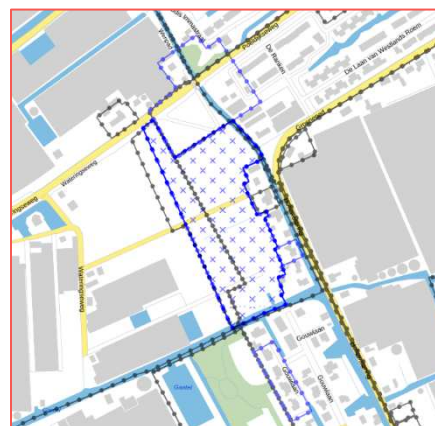
Om de ontwikkeling van Honderdland fase 2 mogelijk te maken is de gemeente Westland voornemens een nieuw bestemmingsplan voor het gebied vast te stellen. De gemeente Westland heeft er in overleg met HOC voor gekozen om in het bestemmingsplan een directe bouwtitel mogelijk te maken.

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk
Aantal eigenaren	Circa 35 (totaal 303.581 m2)
Oppervlak Exploitatiegebied	549.539 m2
Beoogd bouwprogramma	Transformatie glastuinbouw naar "modern bedrijventerrein voor de (agro)logistieke bedrijvigheid
Moment planologisch besluit	2019 vastgesteld
Bezwaar en beroep	
Is het (exploitatie)plan herzien	ja
Opsteller van exploitatieplan	Rho Adviseurs voor Leefruimte
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Niet het grondeigendom
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Deels
Oordeel proces	Te vroeg
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Te vroeg
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Onduidelijk
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Lijkt van niet

Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Instrument heeft tot nu toe geleidt tot vervolgstappen in proces
---	--

Exploitatieplan De Gouw fasen 1 en 3c 2019

De gemeente is voornemens 39 woningen te realiseren in dit gebied. Met een eigenaar die iets minder dan een derde van het gebied in handen heeft is nog geen overeenstemming bereikt op het moment van vaststelling van het exploitatieplan. De gemeente geeft in het exploitatieplan aan dat het doel is om de grond van de particulier te kopen indien er geen succesvol beroep op zelf realisatie gedaan wordt.



Figuur 26: Exploitatieplan De Gouw

EXPLOITATIEPLAN SPECIFIEK	
Feitelijk	
Jaar start planvorming	Onduidelijk (De Gouw 1 en 3c is onderdeel van grotere ontwikkeling van ca 390 woningen)
Aantal eigenaren	1 Particulier ca 9.0000 m2
Oppervlak Exploitatiegebied	33.362 m2
Beoogd bouwprogramma	67 woningen
Moment planologisch besluit	2018
Bezwaar en beroep	Onduidelijk
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee
Opsteller van exploitatieplan	De Blok en Vollebregt (Intern)
Interpretatie	
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Geen overeenstemming met de laatste eigenaar
Is het plan tot uitvoering gekomen?	In voorbereiding
Oordeel proces	Te vroeg voor uitspraken
Beoordeling doelmatigheid exploitatieplan	Te vroeg voor uitspraken
Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project	Te vroeg
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Instrument heeft tot nu toe geleidt tot vervolgstappen in proces

Resume Westland

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Het actieve grondbeleid kwam met de crisis onder druk. In 2013 werd een zeer terughoudende koers ingezet
Wel wens voor regie	Onder andere met de Woonvisie stelt de gemeente duidelijke eisen aan de programmering van woningbouw en daarnaast ook aan de invulling van de plannen met bijvoorbeeld de eis dat er minimaal 50m2 groen per woning in de plannen gerealiseerd moet worden. Een sterke wens voor regie die vooral publiekrechtelijk wordt gerealiseerd.
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Dit speelt voor de gemeente Westland zeker mee. De crisis heeft voor stevige verliezen gezorgd.
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	Niet expliciet ter sprake gekomen
Specifieke kennis medewerkers	De Gemeente Westland heeft zelf 2 exploitatieplannen opgesteld. Kennis is voorhanden.
Ingehuurde kennis	Niet expliciet geworden.
Effectiviteit/doelmatigheid exploitatieplan	Exploitatieplan wordt als omslachtig beschouwd, laatste terugval optie. Met name de schaduwwerking is nuttig. Toch wordt het instrument actief gebruikt

4.5 Gemeente Leiden

Aantal inwoners 1-1-2022	125.074
Woningbouwproductie 2008-2021	6.458
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	646
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	63
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	Geen

Leiden

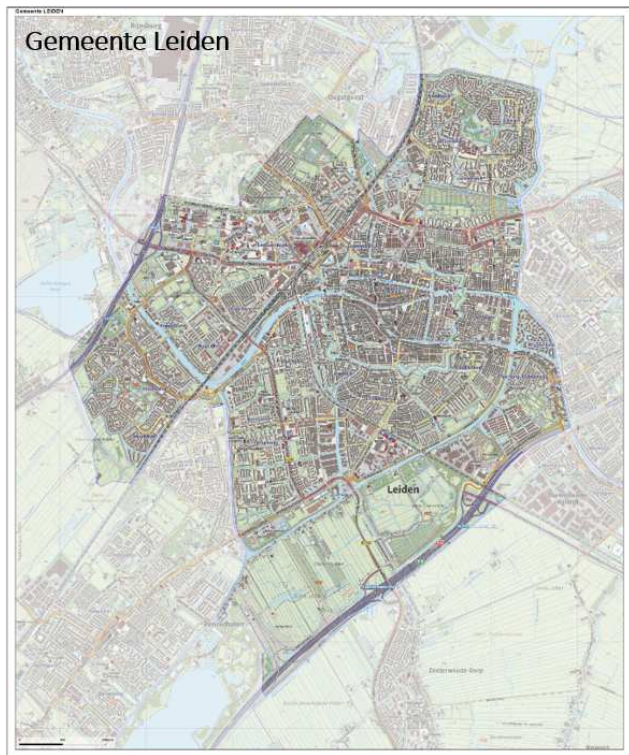
In de jaren '80 was Leiden een artikel 12 gemeente na de kostbare stadsvernieuwingsprojecten en onderhoud aan de kades van de binnenstad. Eind jaren '90 stond Leiden er financieel beter voor en was er een goed functionerend Grondbedrijf met voldoende middelen. Stadwijken zoals Roomburgh werden ontwikkeld.

Leiden heeft inmiddels geen ruimte meer voor uitbreiding. De woningbouwopgave tot 2030 van 8.500 woningen en 2.500 studentenkamers zal binnenstedelijk moeten landen. Een complicerende factor daarbij is dat er een afspraak met de provincie is dat er geen bedrijfsfuncties mogen verdwijnen. Leiden heeft daarom ook een rol bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein in buurgemeente Katwijk waar bedrijven naar worden uitgeplaatst.

Grondbeleid

In 2005 werd nog uitgegaan van actief grondbeleid. In de crisis werd het actieve beleid minder. Leiden heeft overigens geen hele grote verliezen geleden. Toch werd de koers richting facilitairbeleid ingezet. Pas in 2015 is dit vastgesteld met de nota Grondbeleid. Tot nu toe heeft Leiden de bouwopgave kunnen uitvoeren met enkele actieve grondexploitaties (waren er circa 16 en nu nog maar 6) en daarnaast door het faciliteren van privaat initiatief.

Leiden kent sinds 2020 het Fonds Ruimtelijke Investeringsen. Met private partijen wordt anterieur afgesproken dat ze € 4.800,- per vrijesectorwoning aan het fonds bijdragen. Leiden heeft dit hard nodig omdat de infrastructuur investeringen behoeft om mee te groeien met het aantal woningen. De stijgende bouwkosten maken dat het ingewikkelder wordt om deze bijdrages anterieur te contracteren. Ook de binnenplanse kosten stijgen door steeds complexere opgaven en de stijgende bouwkosten. De druk op de ontwikkelingen en de afdrachten wordt hierdoor groter. De bijdrage aan het Fonds Ruimtelijke Investeringsen is lastig om exact toe te wijzen aan de nieuwbouwontwikkelingen. Het hard maken van de PPT - criteria is bewerkelijk en mogelijk kwetsbaar. Dit is een andere reden om deze kosten niet in een



Figuur 27: Gemeente Leiden

exploitatieplan op te nemen. Tot nu toe hebben de private ontwikkelaars altijd anterieur bijgedragen.

Binnenstedelijke opgaven

Leiden heeft onder andere de ambitie voor herstructurering en verdichting in Zuid-West. Ondanks dat er een groot verspreid eigendom is kiest Leiden voorlopig voor de koers om anterieure overeenkomsten aan te gaan. Eerst met de grotere eigenaren en later de kleinere. Hiermee is gekozen voor een soort van organische gebiedsontwikkeling. Het is ambtelijk dat er weinig enthousiasme is voor exploitatieplannen. Het beeld is dat het bewerkelijk is. Gezocht wordt er ook naar creatieve oplossingen voor de financiering van het herstructureren van de wegen door vervanging van het riool als kostendrager op te voeren. Echter door nieuwe technieken kunnen rioleren ook opgeknapt worden zonder dat de straten opengaan. Leiden heeft met succes enkele aanvragen voor de WBI (woningbouw impuls, subsidie van het Rijk) gedaan waarmee enkele projecten kunnen worden opgepakt.

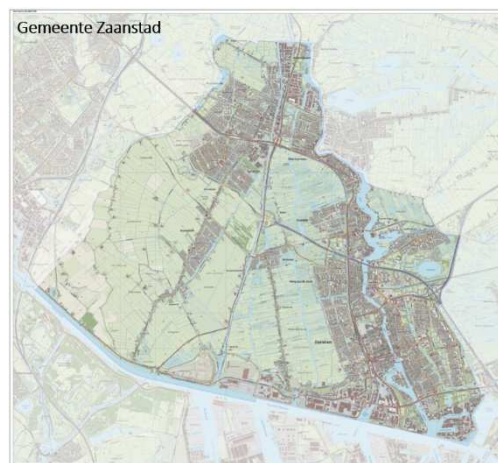
Toch actief beleid?

Wel gaat politiek de stem op om toch weer actief grondbeleid te voeren. Recent zijn enkele aankopen gedaan. Leiden eist 35% sociale huur in ontwikkelingen. Ontwikkelaars pakken dit niet altijd even voortvarend op. Actief grondbeleid zou mogelijk kunnen helpen om dit beleid wel goed uit te voeren. Ook bouwclaimmodellen zouden kunnen helpen om een sterke regie te voeren. De organisatie in Leiden is nog toegerust op actief beleid met enkele verwervers en een sterk juridisch team. Ook met actief beleid kan je niet altijd je beleidswensen eenvoudig kunt realiseren. Als voorbeeld wordt genoemd een project waar grond voor kantoorfuncties was verkocht door de gemeente maar de ontwikkelaar door de corona crises en de afnemende vraag naar kantoren, wil herprogrammeren naar woningbouw.

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Sinds 2015 (laatste nota Grondbeleid) facilitair tenzij.
Wel wens voor regie	Ja, vooral op segmentering (35% sociaal)
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Risico bereidheid was laag na crisis, is aan het schuiven
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	Geen data verkregen
Specifieke kennis medewerkers	Degelijke kennis aanwezig, onder andere juridisch goed
Ingehuurde kennis	Niet expliciet ter sprake gekomen
Effectiviteit/ doelmatigheid exploitatieplan	Ambtelijk wordt aan de effectiviteit getwijfeld, koers is anterieur. Exploitatieplan is niet uitgesloten maar wordt liever niet ingezet.

4.6 Gemeente Zaanstad

Aantal inwoners 1-1-2022	157.166
Woningbouwproductie 2008-2021	4.395
Gemiddeld nieuwbouw per jaar	440
Aantal Bestemmingsplannen 2008-2021	61
Aantal exploitatieplannen periode 2008-2021	Geen



Figuur 28: Gemeente Zaanstad

Zaanstad

Ondanks de omvang van de gemeente en de aanzienlijke bouwproductie heeft Zaanstad nog geen exploitatieplan vastgesteld. "De gemeente Zaanstad voert sinds 2005 een sturend grondbeleid waarbij bij voorkeur externe partijen worden gefacilieerd bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen" (Nota grondbeleid 2005). De reden is dat de financiële positie van de gemeente die al lange tijd onder druk staat, investeren en risico's lopen heeft niet de voorkeur. Slechts in incidentele gevallen kiest de gemeente voor actief grondbeleid of een risicodragende samenwerking zoals de Vinex wijk Saendelft waar in die tijd de gemeente deelnam in een PPS.

Een andere reden is dat de Wro werd ingevoerd in 2008. De jaren daarna was het crisis en was de gemeente blij met iedere private ontwikkeling. Zaandam was in die tijd, voor de centrumontwikkeling Inverdan, geen aantrekkelijke plaats. "De rode loper werd tijdens de crisis uitgelegd voor ontwikkelaars en bouwers". Met deze partijen werd voor het anterieure traject gekozen waarbij er meer vrijheid was voor maatwerk.

Na de crisis

Na de crisis heeft de markt zich zo goed hersteld dat iedere vraag van de gemeente met aanvullende eisen voor ontwikkelingen door marktpartijen werd ingewilligd. Ook was de aantrekkelijkheid van Zaandam sterk verbeterd door het centrum dat ineens zelfs toeristen aantrok. Samen met de overloop van de woningmarkt uit Amsterdam maakte de stad aantrekkelijk voor bouwers en ontwikkelaars. De noodzaak voor publiekrechtelijk kostenverhaal was niet aanwezig. Partijen droegen vrijwillig bij aan het Fonds Infrastructuurle Werken. Momenteel moet een private partij € 38,- per m2 bijdragen aan dit fonds. Het is nog niet nodig geweest om dit publiekrechtelijk te borgen. Deze kosten worden in rekening gebracht naast de directe plan gerelateerde kosten zoals plankosten.

Het merendeel van de ontwikkelingen in Zaanstad zijn beperkt van omvang. De kosten voor een exploitatieplan zijn niet verhouding met de omvang van deze plannen. Dit is nog een reden om voor het privaatrechtelijke spoor te kiezen.

Schaduwwerking

Wel wordt de kostensoortenlijst van de Bro gebruikt bij het opstellen van anterieure overeenkomsten. Getoetst wordt of de kosten die in rekening gebracht worden in overeenstemming met de Wro/Bro systematiek zijn. Ook wordt voor het bepalen van de hoogte van de plankosten gebruik gemaakt van de Ministeriële regeling Plankosten. Deze zogenaamde schaduwwerking van de wet maakt het kader waarbinnen de anterieure overeenkomst opgesteld wordt duidelijk en zorgt ervoor dat initiatiefnemers akkoord gaan met de te verhalen kosten.

Anterieure overeenkomsten

In Zaanstad wordt het belang van samenwerken met het Maatschappelijk Domein steeds belangrijker. Een barcode is bepaald waarbij inzichtelijk gemaakt is welke voorzieningen aan de stad moeten worden toegevoegd naar rato van de toevoeging van woningen. Bijvoorbeeld per 10.000 woningen moet XX m2 groen zijn en XX m2 sportvoorzieningen. In anterieure overeenkomsten worden de kosten voor deze voorzieningen ook in rekening gebracht. Met de goede markt van de afgelopen jaren was dit mogelijk. Als er een mindere periode komt is het de vraag of dit nog haalbaar is. De bijdrage is te vergelijken met de Financiële bijdrage zoals die in de omgevingswet mogelijk wordt gemaakt.

Het is zeker niet uitgesloten dat Zaanstad in de toekomst gebruikt maakt van het exploitatieplan of haar opvolger zoals die in de Omgevingswet wordt opgenomen. Het is geen principiële keuze maar een planafhankelijk afweging welk instrument het meest geschikt is om de beoogde doelen te bereiken.

CRITERIUM	
Politieke argumenten	
(Principieel) Geen actief beleid	Zaanstad kiest primair voor facilitair Grondbeleid. Geen politieke reden maar een gevolg van de beperkte financiële middelen
Wel wens voor regie	Regie wordt nagestreefd. Het instrument hiervoor is het bestemmingsplan en het privaatrechtelijk kostenverhaal
Bedrijfsmatige argumenten	
Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Middelen zijn schaars, weinig risico bereid dus vooral facilitair, slechts als markt het niet oppakt actief beleid.
Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	/
Specifieke kennis medewerkers	Door dat er geen ervaring is met publiekrechtelijk kostenverhaal ligt keuze nu minder voor de hand. Zal pas gekozen worden als ontwikkelingen zijn vastgelopen of er andere plan specifieke redenen zijn om het instrument van het exploitatieplan te kiezen
Ingehuurde kennis	Geen exploitatieplan dus niet van toepassing
Effectiviteit/doelmatigheid exploitatieplan	De effectiviteit wordt als laag beoordeeld aangezien meeste plannen in Zaanstad beperkt van omvang zijn. Kosten/in spanning exploitatieplan lijken niet op te wegen

5. CONFRONTATIE

De data over de verschillende casussen zoals beschreven in hoofdstuk 4 is als matrix opgenomen in bijlage C. In dit hoofdstuk worden de bevindingen met elkaar geconfronteerd aan de hand van het analysekader uit paragraaf 2.8.

In paragraaf 5.6 wordt gereflecteerd op de bevindingen casussen aan de hand van gesprekken met praktijkexperts Dinkla (Rho Adviseurs) en Bouten (Gloudemans).

5.1 Politieke Argumenten

Grondbeleid

Van de zes onderzochte gemeente blijkt dat de meeste gemeenten actief grondbeleid kenden en dat in de jaren na de crisis van 2008 ze het beleid hebben gewijzigd naar situationeel grondbeleid. Situationeel grondbeleid wil zeggen dat er per ontwikkeling de afweging wordt gemaakt of het nodig is dat de gemeente een actief beleid voert of dat de ontwikkeling aan de markt over gelaten wordt. Meerdere gemeenten noemen in hun nota grondbeleid de mogelijkheid die de Wro biedt voor kostenverhaal. Lastig is dat het niet duidelijk wordt of de verschuiving van actief grondbeleid naar situationeel grondbeleid vooral een gevolg is van de crisis en de verliezen die genomen zijn of dat ook de mogelijkheid die de Wro uit 2008 bood voor kostenverhaal, een reden was om voor situationeel grondbeleid te kiezen. Alleen Zaanstad kiest al langere tijd voor facilitair grondbeleid. Dit is vooral ingegeven door de beperkte financiële middelen die de gemeente kent.

Wens voor regie

Alle gemeenten geven aan regie in de ruimtelijk ordening na te streven. Vooral betaalbaarheid van woningbouw en segmentering van woningbouw is een veel genoemde reden voor het streven naar regie. Overigens is de vraagstelling wellicht te veel leidend, zeggen dat je niet naar regie streeft zou opmerkelijk zijn.

5.2 Bedrijfsmatige Argumenten

Middelen en risico bereidheid

Geld is voorwaardelijk om actief te kunnen zijn op de grondmarkt. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven is bouwgrondproductie kapitaalintensief. Zaanstad is een gemeente waar de middelen schaars zijn. Een reden voor de gemeente om al langere tijd terughoudend te zijn met actief grondbeleid. Na de crisis hebben ook Aalsmeer, Leiden, Tilburg en vooral ook Westland gekozen om een minder actief grondbeleid te voeren. Westland heeft in de crisis grote verliezen moeten nemen op de grondportefeuille waardoor de financiële mogelijkheid en politieke bereidheid voor actief grondbeleid is afgenomen. In de interviews is door verschillende personen aangegeven dat er recent in de lokale politiek weer de roep is ontstaan voor actief grondbeleid om een antwoord te geven op de schaarste op de woningmarkt.

Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)

De veronderstelling dat de omvang van het ambtelijk apparaat invloed heeft op de wijze waar op grondbeleidsinstrumenten worden ingezet is uit het onderzoek niet af te leiden. De geïnterviewde personen hebben dit punt niet benoemd.

Specifieke kennis medewerkers

In de interviews is het woord routine vaak gevallen. Van Uden (Aalsmeer) gaf aan dat zijn organisatie meerdere malen voor een exploitatieplan heeft gekozen. Doordat er ervaring is opgebouwd met het opstellen en beheren van het instrument is de kans groter dat bij een nieuw project weer voor publiekrechtelijk kostenverhaal gekozen wordt. Goudschaal (Zaanstad) gaf aan dat voor Zaanstad het geen principiële keuze is om geen exploitatieplannen op te stellen. Het is echter gewoon nog niet van gekomen en daarmee ligt het instrument ook niet zo voor de hand om in te zetten om dat de ervaring ontbreekt en er simpelweg niet aan gedacht wordt om het in te zetten. Van Uden geeft ook aan dat externe kennis niet genoeg is om effectief een exploitatieplan op te stellen. Een gemeentelijk team met een projectleider, een jurist en een planeconoom is voorwaardelijk om een exploitatieplan op te stellen. In de woorden van Uden: "Het is iets anders dan een brood bestellen".

Ingehuurde kennis

Op twee na zijn alle 14 beschouwde exploitatieplannen opgesteld door gespecialiseerde adviesbureaus. Alleen Gemeente Westland heeft zelf tweemaal een exploitatieplan opgesteld. Zoals in de voorgaande paragraaf gesteld is ingehuurde kennis niet genoeg, een ambtelijk team zal een rol moeten nemen in het opstellen van een exploitatieplan. Duidelijk is geworden dat het opstellen van exploitatieplannen bijna altijd aan gespecialiseerde bureaus wordt overgelaten. Gemeenten hebben te weinig routine kunnen opbouwen om de kennis van het gebruik van het exploitatieplan op een goede wijze op te bouwen.

5.3 Plan specifiek

Jaar start planvorming

De geïnterviewde personen konden vaak niet aangeven wanneer een plan gestart was. Wel kwam een duidelijk beeld naar voren dat vaak een lang en moeizaam proces was doorlopen voordat gekozen is voor publiekrechtelijk kostenverhaal. De keuze voor het exploitatieplan was een reactie op processen waarbij het de gemeente niet lukte om grondeigendom te verwerven of om privaatrechtelijk afspraken te maken over kostenverhaal. Een proces van meer dan 10 jaar aan planvorming voordat gekozen werd voor een exploitatieplan is geen uitzondering.

Aantal eigenaren

De veronderstelling is aanwezig dat vooral in het geval van (zeer) versnipperd eigendom gekozen wordt voor publiekrechtelijk kostenverhaal. De gemeente hoeft in dit geval dan niet met alle eigenaren afzonderlijk anterieure overeenkomsten te sluiten. Van de 14 beschouwde plannen is de verdeling als volgt:

- 4 plannen met 1 private eigenaar
- 5 plannen met 2 tot 10 private eigenaren
- 3 plannen met 11 tot 20 private eigenaren

- *2 plannen met meer dan 20 private eigenaren*

Opvallend is dat er 4 exploitatieplannen zijn opgesteld waarbij er maar een private eigenaar in het plangebied is. Een maal wordt als reden gegeven het zeker stellen van een bijdrage die ook anterieur gecontracteerd was. Een opmerkelijk constructie die ervoor moest zorgen dat er zekerheid dat dat de eigenaar zijn verplichtingen zou nakomen. Overigens werd aangegeven dat de transactiekosten voor dit doel niet in verhouding stonden.

Er is een redelijke spreiding aanwezig van het aantal plannen in verhouding tot het aantal eigenaren. Van de plannen met meer dan 20 private eigenaren in het plangebied is het helaas nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen of het exploitatieplan doelmatig was. Van Uden (Aalsmeer) geeft aan dat "Exploitatieplannen moeten niet te groot worden om nog beheersbaar te blijven. Heel veel verschillende eigenaren of een heel groot en langlopend programma maken het exploitatieplan te complex. Van belang is het om te zoeken naar een omvang van het exploitatieplan die zorgt voor goede ruimtelijke ordening maar wel behapbaar blijkt van uit het proces. Knippen en fasen is dan het een belangrijke overweging."

Oppervlak Exploitatiegebied

Het oppervlak van de onderzochte exploitatieplannen was over het algemeen minimaal enkele hectaren

- *2 plannen tot 1 hectare*
- *6 plannen tussen de 2 en 10 hectare*
- *2 plannen tussen de 10 en de 20 hectare*
- *4 plannen groter dan 20 hectare*

Om de transactiekosten voor een exploitatieplan te rechtvaardigen is logisch dat de plannen enige omvang moeten hebben. Twee plannen hebben een oppervlak van minder dan 1 hectare. Dit betreft binnenstedelijke locaties (met elk 1 private eigenaar) waar lange ingewikkelde (juridische) processen aan vooraf gingen. Het merendeel van de exploitatieplannen kent een omvang van meer dan 1 hectare. 4 plannen zijn groter dan 20 hectare waar bij er zelfs een plan (Werklandschap Wijkevoort, Tilburg) een omvang kent van 107 hectare. Gesteld kan worden dat in het algemeen publiekrechtelijk kostenverhaal in beeld komt bij een plan met enige omvang.

Beoogd bouwprogramma

Op drie plannen na wordt er per plan een programma gerealiseerd van meer dan 50 woningen of meer dan 15.000 m² BVO-bedrijfsfuncties. De woningbouwplannen kennen zelfs bijna allen een programma van meer dan 100 woningen. Alleen de gemeente Gilze en Rijen heeft 3 plannen heeft opgesteld met een bescheiden programma van respectievelijk 12 woningen, 15 woningen en een school en ten slotte 20 appartementen en detailhandel. Gilze en Rijen heeft het exploitatieplan ingezet voor lastige binnenstedelijk herontwikkelingen waar bij de processen zeer stroef liepen.

Moment planologisch besluit

De onderzochte exploitatieplannen zijn voor het merendeel de laatste jaren van de onderzoeksperiode vastgesteld.

- *2014 1 stuk*
- *2016 3 stuks*

- 2017 3 stuks
- 2018 1 stuk
- 2019 4 stuks
- 2021 2 stuks

Dit is toeval aangezien hier niet op geselecteerd is.

Bezwaar en beroep

Uit eigen praktijk is bekend dat weinig bestemmingsplannen zonder bezwaar en beroep worden vastgesteld. Ook bij de exploitatieplannen is bewaar en beroep mogelijk. Van de onderzochte plannen is de volgende dat verkregen:

- *Geen zienswijzen 2 plannen*
- *Wel zienswijzen geen Raad van State 6 plannen*
- *Tot Raad van State 2 plannen; wel vastgesteld*
- *Geen data 4 plannen*

De 14 bestudeerde exploitatieplannen zijn vanaf 2014 vastgesteld, de eerste onduidelijkheid over de vorm en inhoud van exploitatieplannen was voorbij. Naar het aanziet zijn twee van de 14 plannen bij de Raad van State terechtgekomen maar (uiteindelijk) wel onherroepelijk geworden. Ook zien we dat er bijvoorbeeld bij het exploitatieplan De Bogerd (Tilburg) zienswijzen op het exploitatieplan zijn ingediend maar de bezwaarmakers het eigenlijk niet eens waren met het bestemmingsplan. De zienswijzen op het exploitatieplan kunnen gezien worden als een poging om het bestemmingsplan te dwarsbomen. Naar het aanziet heeft is het exploitatieplan inmiddels een instrument dat, mits juist ingezet, juridisch geen groot obstakel hoeft te zijn. Van Uden (Aalsmeer) stelt wel dat exploitatieplannen niet te groot moeten worden, de complexiteit wordt daarmee groter en daarmee ook de juridische kwetsbaarheid.

Is het (exploitatie)plan herzien?

Ondanks dat de herziening van een exploitatieplan jaarlijks zou moeten plaats vinden (Wro 6.15) blijkt dit niet te gebeuren. Van de 14 onderzochte exploitatieplannen zijn slechts 2 plannen herzien. Bij deze 2 plannen is er overigens ook geen structurele jaarlijkse herziening. Delforterie (Tilburg) geeft aan dat er voor plannen de afweging wordt gemaakt of het zinvol is om tot herziening over te gaan. Op het moment dat er geen aanvragen voor omgevingsvergunningen worden verwacht wordt niet over gegaan tot herziening. Dit is bijvoorbeeld het geval in bij exploitatieplan De Bogerd (Tilburg). De bouw van de woningen vindt alleen plaats door de partijen waar mee anterieur gecontracteerd is.

Opsteller van exploitatieplan

Op twee plannen na die de gemeente Welstand zelf heeft opgesteld zijn de overige plannen door de volgende adviesbureaus opgesteld:

- *Gludemans 5 maal*
- *Pas BV 2 maal*
- *Rho Adviseurs 1 maal*
- *Grontmij 1 maal*
- *Metafoor 1 maal*
- *Arcadis 2 maal*

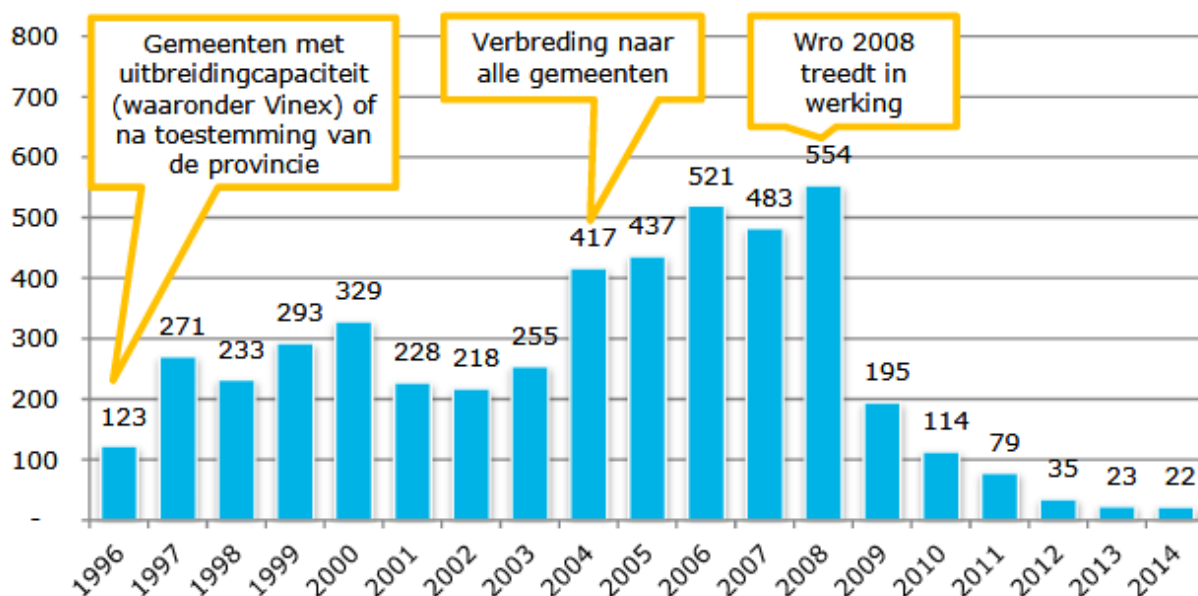
Uit de gegevens wordt duidelijk dat gemeenten vaak gebruik maken van adviesbureaus waar eerder mee is samengewerkt.

5.4 Interpretatie op planniveau

Waarom een exploitatieplan?

Bij de 14 onderzochte plannen is zoals eerder beschreven vaak voor het exploitatieplan gekozen als reactie op planvormingsprocessen die stroef lopen. Het zou gezien kunnen worden als een negatieve keuze, pas als het proces echt niet loopt met de private partij(en) wordt voor het exploitatieplan gekozen. Toch wordt een exploitatieplan op verschillende wijze ingezet. Het meest duidelijk is dat in Tilburg. Delforterie (Tilburg) gaf aan dat er in Tilburg drie exploitatieplannen zijn waar de gemeente steeds net anders acteert. Exploitatieplan Wijkevoort lijkt een tussenstap om uiteindelijk te komen tot het verwerven van gronden en daarmee tot actief grondbeleid. Bij Den Bogerd maakt de gemeente uit van de GEM (Grond Exploitatie Maatschappij) waarin de gemeente privaatrechtelijk deelneemt. Bij Koningsoord is de koers dat de private partijen de gehele ontwikkeling realiseren als soort van concessie. Het opmerkelijke hieraan is dat Tilburg dus ook bij projecten waar gestreefd wordt naar actief grondbeleid het exploitatieplan wordt ingezet. Het instrument wordt in dit geval gebruikt om "grip" op de locatie te krijgen. Technisch is de reden dat de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) heeft ingezet maar de gronden nog niet in eigendom heeft gekregen. Om de WVG te verlengen is een bestemmingsplan nodig (WVG-artikel 9.2). Voor het opstellen van een bestemmingsplan is het verzekeren van kostenverhaal nodig (Wro 6.12.1) en dat kan met een exploitatieplan. De tijdvakken in het exploitatieplan kunnen, als de private partij zich daar niet aan houdt, te zijner tijd helpen bij een eventuele onteigeningsprocedure.

De vraag die dit oproept is hoe vaak de WVG wordt gevestigd en zou je niet verwachten dat er veel vaker een exploitatieplan wordt gebruikt als onderdeel van een realisatiestrategie? In 2015 heeft van der Heijden een evaluatie van de WVG verricht. Uit zijn onderzoek blijkt dat de WVG sinds 2008 met zowel de nieuwe Wro als de kredietcrisis de WVG minder gebruikt wordt. In onderstaande figuur worden het aantal publicaties van de WVG in de Staatscourant getoond. Hierbij de kanttekening dat sinds 2008 de verplichting voor publicatie bij verlenging van de WVG niet meer verplicht is waardoor het aantal publicaties ook sterk verminderd is. Van der Heijden toont in zijn Evaluatie van De WVG aan dat er een hele sterke relatie is tussen de economische omstandigheden en het aantal vestigingen van de WVG. Helaas is er maar data tot 2014 beschikbaar waardoor niet over de gehele beschouwingsperiode van het onderzoek naar het gebruik van het exploitatieplan en de relatie met de WVG uitspraken gedaan kunnen worden.



Figuur 29: Aantal publicaties van de WVG in de Staatscourant. Bron: Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Van der Heijden (2015)

Is het plan tot uitvoering gekomen?

Het exploitatieplan wordt opgesteld om een aangewezen bouwplan mogelijk te maken. Het doel het in uitvoering brengen van het bouwplan. Bijna alle onderzochte bouwplannen uit de bestudeerde exploitatieplannen zijn uitgevoerd. Bij twee exploitatieplannen is het proces richting het uitvoeren van de bouwplannen naar het aanziet nog niet voortvarend verdergegaan. Ook zijn er van enkele meer recent vastgestelde exploitatieplannen nog de voorbereidingen bezig. De meeste aangewezen bouwplannen zijn tot uitvoering gekomen.

Zou achteraf weer voor een exploitatie plan gekozen worden voor dit project?

De vraag of er voor het project achteraf weer voor een exploitatieplan gekozen zou worden was lastig voor de geïnterviewde partijen

- Voor 3 plannen werd aangegeven dat wederom voor een exploitatieplan gekozen zou worden

- Voor 1 plan werd aangegeven dat er niet weer voor een exploitatieplan gekozen zou worden, de transactiekosten waren voor het doel achteraf te hoog
- Voor 5 plannen was het te vroeg om een antwoord te geven op deze vraag
- Voor 4 plannen is geen duidelijk antwoord gegeven

De vraag hangt samen met de volgende vraag of het plan ook zonder exploitatieplan gerealiseerd had kunnen worden.

Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden?

- 3 maal werd aangegeven dat het plan niet zonder exploitatieplan gerealiseerd had kunnen worden
- 3 maal werd aangegeven dat het plan ook zonder exploitatieplan gerealiseerd had kunnen worden
- 4 maal werd aangegeven dat het te vroeg was om deze vraag te beantwoorden
- 4 maal is geen duidelijk antwoord op de vraag gekomen

Hoe wordt de doelmatigheid van het exploitatieplan beoordeeld?

De geïnterviewde personen vonden het moeilijk om een antwoord te geven of het inzetten van het exploitatieplan doelmatig was. Slechts bij enkele plannen werd volmondig aangegeven dat het doelmatig was om het exploitatieplan in te zetten. Voor enkele andere plannen was het te vroeg om een hard oordeel te vellen. Bij het merendeel van de plannen was het voor de geïnterviewde personen zoeken naar een antwoord. Vaak kwam het erop neer dat het exploitatieplan heeft bijgedragen aan de uitvoering van het bouwplan maar eenvoudig was het niet.

5.5 Kwaliteit van de wet

De 8 criteria die de overheid hanteert voor de kwaliteitsborging van wetten zoals beschreven in paragraaf 2.8 geven een kader voor weging van de kwaliteit van de wetgeving.

Confrontatie bevindingen met de door de wetgever gestelde kwaliteitseisen voor wetgeving

1	Voldoen aan hogere nationale en internationale wetten, zoals de Grondwet, Europese wetgeving of internationale verdragen;	Niet onderzocht, geen redenen om hieraan te twijfelen
2	Effect hebben (en geen onbedoelde bijeffecten hebben);	De wet heeft zeker effect, het fenomeen freeriders is door de wet verdwenen.
3	Uit te voeren zijn;	Het inzetten van het publiekrechtelijke spoor is bewerkelijk. Scholing en routine ontbreken.
4	Te handhaven zijn;	Indien handhaven wordt uitgelegd als het actueel houden van het

		exploitatieplan en het onderhouden daarvan blijkt in de praktijk dat dit nauwelijks gedaan wordt.
5	Te controleren zijn, bijvoorbeeld door politie of toezichthouders;	Geen redenen om hieraan te twifelen
6	Te toetsen zijn door rechters;	De eerste jaren heeft de Raad van State meerdere uitspraken moeten doen om duidelijkheid over de uitleg van de wet te krijgen.
7	Een duidelijke beschrijving hebben over het doel;	Het doel van de wetgeving is helder, het verdelen van kosten naar rato van de opbrengsten
8	Eenvoudig zijn.	Op dit onderdeel scoort het exploitatieplan slecht, zie onder voor toelichting.

Van de 8 criteria zijn er 3 die nadere toelichting behoeven.

Effect hebben (en geen onbedoelde bijeffecten hebben);

Het kostenverhaal zoals in de Wro opgenomen werkt. Freeriders zijn er niet meer blijkt uit het onderzoek. De stok die is aangereikt met het publiekrechtelijk kostenverhaal werkt daarmee. De werking zit het vooral in de schaduwwerking van het exploitatieplan die zorgt voor dat zowel markt als overheid zich maximaal inzet om tot privaatrechtelijk afspraken te komen.

Uit te voeren zijn;

Op dit onderdeel scoort het kostenverhaal uit de Wro slecht. De uitvoering van het publiekrechtelijke spoor is complex en bewerkelijk. Het merendeel van de gemeenten hebben het instrument nooit ingezet. Weinig gemeenten hebben routine opgebouwd.

Eenvoudig zijn.

Eenvoudig is de systematiek van kostenverhaal niet. Gemeenten zijn niet toegerust om het instrument van het exploitatieplan tijdig in te zetten. De routine is wel opgebouwd bij een hand vol adviesbureaus die vaak pas laat in het proces worden betrokken als de onderhandelingen al zijn vastgelopen. Ambtelijk is de kennis in onvoldoende mate aanwezig voor het tijdig en effectief inzetten van publiekrechtelijk kostenverhaal.

Op basis van de objectieve kwaliteitseisen voor wetgeving zijn er dus duidelijk kanttekeningen te plaatsen bij de wetgeving over het kostenverhaal uit de Wro.

5.6 Review Experts

Na het uitwerken van het kwantitatieve onderzoek en de casussen zijn de vragen uit het analysekader en de bevindingen afzonderlijk voorgelegd aan de praktijkexperts Frits Dinkla (Rho Adviseurs) en Robin Bouten (Gloudemans). Beide zijn betrokken geweest bij het opstellen

en herzien van vele exploitatieplannen. Het doel van de gesprekken is het valideren van het onderzoek.

Kwantitatief bevindingen

Dinkla kent het percentage dat Buitelaar rond 2010 had bepaald van het aantal bestemmingsplannen waarbij het kostenverhaal publiekrechtelijk is vastgelegd. Het percentage van 0,6% zoals uit het onderzoek blijkt is lager dan verwacht. Dinkla maakt hierbij de kanttekening dat ook de consoliderende bestemmingsplannen die geen bouwplan kennen en de "postzegelplannen" zijn meegeteld. Het percentage bestemmingsplannen met een bouwtitel dat publiekrechtelijk kostenverhaal kent zal daarmee hoger liggen. Dit is echter niet te bepalen zonder alle bestemmingsplannen afzonderlijk te beschouwen.

Dat er weinig exploitatieplannen zijn vastgesteld wil ook niet zeggen dat er niet volgens de systematiek gewerkt wordt. Dinkla noemt een voorbeeld van een plan in Zeewolde waar hij aan gewerkt heeft. Hier heeft het exploitatieplan ter inzage gelegen maar is niet overgegaan tot vaststelling. Dinkla geeft aan dat het wijs is om altijd een exploitatieplan op hoofdlijnen op te stellen om inzicht en gevoel bij het plan te hebben.

Ook Bouten herkent de lage aantallen exploitatieplannen die uit het kwantitatief onderzoek komen. De eerste jaren na de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 zijn lager dan gemiddeld. Volgens Bouten komt dit door koudwatervrees voor het instrument toen het werd ingevoerd. Nu ziet Bouten in zijn adviespraktijk juist veel exploitatieplannen voorbijkomen. De reden hierdoor is dat gemeenten nog voor de invoering van de Omgevingswet bestemmingsplannen willen vaststellen. Als er nog geen overeenstemming is bereikt met de particuliere grondeigenaren in het bestemmingsplangebied dan is de gemeente wettelijk verplicht een exploitatieplan vast te stellen om het kostenverhaal te verzekeren.

Analysekader

Met zowel Dinkla als Bouten is gesproken over de motivatie voor het inzetten van een exploitatieplan.

Het beeld van Bouten is dat veel gemeenten na de invoering van de Wro in 2008 op een gelijke wijze om zijn blijven gaan met kostenverhaal zoals ze eerder deden onder de WRO met artikel 42 kostenverhaal. De instrumenten die met de Wro zijn gekomen worden niet volledig gebruikt. Hier zijn enkele redenen voor aan te wijzen: Een eerste is de onbekendheid van de instrumenten. Als je ze niet eerder gebruikt hebt is er een drempel om ze te gebruiken. Een andere reden is dat gedacht wordt dat het instrument als "agressief" gezien kan worden door de private partij, de voorkeur wordt gegeven aan een minnelijk traject om te komen tot een anterieure overeenkomst. Ook adviseurs hebben enkele jaren nodig gehad na de invoer van de Wro voordat het gebruik ervan geadviseerd werd.

Dinkla ziet in de praktijk dat een exploitatieplan pas ingezet wordt als het proces met de private partijen om te komen tot een anterieure overeenkomst niet goed loopt. Er is vaak een soort van proces dat doorlopen wordt, eerst privaat proberen overeenstemming te bereiken,

dan een publiektraject en dan nog een stok achter de deur van onteigening voor als er nog steeds geen voortgang is. Niet altijd wordt er aan de voorkant van een ontwikkeling goed nagedacht over de te voeren strategie.

Het gebruik van het exploitatieplan

De bewerkelijkheid van het instrument herkent Dinkla. Ook is het opvallend dat gemeenten er soms vrij slordig mee omgaan. Jaarlijkse herzieningen zijn een zeldzaamheid en het intrekken van een exploitatieplan of het opstellen van een eindafrekening gebeurt niet altijd. Toch is het opstellen van een exploitatieplan te overzien. Voor een niet te omvangrijk of complex plan hoeft dit geen hele grote klus te zijn. En met de omgevingswet vervalt de herzieningsplicht en mag worden volstaan met een WOZ-taxatie. Dit scheelt veel werk. Hierdoor zou het instrument wel eens vaker gebruikt kunnen worden.

Bouten geeft aan dat een exploitatieplan opstellen niet ingewikkeld hoeft te zijn. Als er een grondexploitatie is, een kaart met ruimtegebruik en inzicht in het bestemmingsplangebied, taxatie inbrengwaarde en een berekening van de exploitatiebijdrage dan ben je al een heel eind. De juridische kwetsbaarheid van het exploitatieplan is beperkt. In het begin waren er veel uitspraken van de RvS nodig, de afgelopen jaren is de kwetsbaarheid sterk afgenomen omdat eerdere uitspraken van de RvS voor duidelijkheid hebben gezorgd.

Bouten geeft aan dat het exploitatieplan ook in feite een heel sociaal en eerlijk instrument is. De kosten binnen een gebied worden op basis van opbrengstpotentie verdeeld, waardoor de plussen en minnen verdeeld worden tussen de verschillende grondeigenaren in het gebied.

De kennis van de instrumenten

Bouten geeft aan dat er inmiddels ervaring met het gebruik exploitatieplannen. Deze ervaring zit vooral bij een kleine groep van 5 tot 10 adviesbureaus. Dinkla stelt daar tegenover dat de adviseurs worden pas ingeschakeld als het proces lastig wordt. Een "strategische bezinning op het gebruik van grondbeleidsinstrumenten zou vooraf moeten plaatsvinden, helaas gebeurt dit niet altijd".

6. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen aan de hand van de bestudeerde literatuur en de verzamelde data.

De onderzoeksvragen zoals als die geformuleerd zijn in paragraaf 1.4 zijn als volgt:

- 1. Hoe vaak is exact het instrument exploitatieplan ingezet in de periode 1 juli 2008 tot 31 december 2021?*
- 2. Welke overwegingen zijn er voor gemeenten om het instrument van het exploitatieplan wel of niet in te zetten?*
- 3. In hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?*

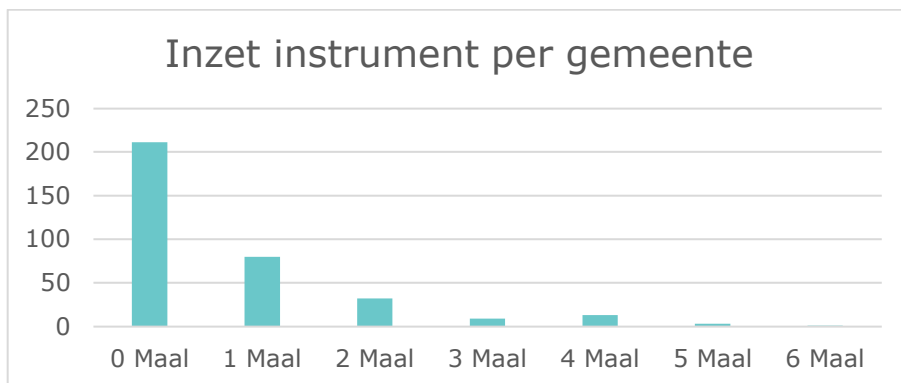
Onderstaand wordt antwoord gegeven de drie onderzoeksvragen.

1. Hoe vaak is exact het instrument exploitatieplan ingezet in de periode 1 juli 2008 tot 31 december 2021?

Uit het kwantitatief onderzoek blijkt dat in de beschouwingsperiode van 1-7-2008 tot en met 31-12-2021 in totaal 249 keer een exploitatieplan is vastgesteld, ongeveer 18 per jaar. Met een gemiddelde van 2.750 bestemmingsplannen per jaar komt dat neer dat in 0,6% van de bestemmingsplannen gekozen wordt voor publiekrechtelijk kostenverhaal met behulp van een exploitatieplan.

Bij dit lage aantal zijn wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Kostenverhaal bij een bestemmingsplan is alleen van toepassing als er sprake is van een "aangewezen bouwplan", of eenvoudiger gezegd, als het bestemmingsplan bebouwing mogelijk maakt. Veel bestemmingsplannen zijn conserverend, dat wil zeggen dat het bestemmingsplan de huidige situatie bestendigt en dat er geen bouwplan mogelijk gemaakt wordt. Kostenverhaal is dan niet van toepassing. Alleen door een bestemmingsplan in te zien kan worden bepaald of er sprake is van een aangewezen bouwplan hetgeen een gigantische klus is. Hierdoor kunnen geen uitspraken gedaan worden over per aantal exploitatieplannen per bestemmingsplan met aangewezen bouwplannen.

Wel kan bij dit het aantal van 249 vastgestelde exploitatieplannen veilig gesteld worden dat het instrument slecht incidenteel gebruikt wordt. In onderstaande tabel wordt de frequentie van het gebruik afgezet naar het aantal gemeenten. Van de 345 gemeenten hebben 136 in de beschouwingsperiode een exploitatieplan gebruikt. Dat is met 39% ruim minder dan de helft. Van deze 136 gemeenten hebben 80 het instrument slechts een maal ingezet. Het veelvuldig inzetten van het instrument is een uitzondering. Er zijn 13 gemeenten die het instrument 4 keer hebben inzet, 3 die het 5 maal hebben gebruikt en een gemeente heeft 6 maal een exploitatieplan vastgesteld.



Figuur 30: Aantal maal gebruik instrument per gemeente

2. Welke overwegingen zijn er voor gemeenten om het instrument van het exploitatieplan wel of niet in te zetten?

Uit het antwoord op de eerste onderzoeksvraag dat het exploitatieplan slechts zelden wordt ingezet. Maar welke overwegingen zijn er om het exploitatieplan in te zetten? En waarom vaak juist dus niet?

Uit de casestudy blijkt dat geen van de onderzochte gemeenten in hun grondbeleid een voorkeur uitspreekt voor publiek- of privaatrechtelijk kostenverhaal. Een beleidsafweging die wel uitgesproken wordt is of er de voorkeur aan actief of facilitair grondbeleid gegeven wordt.

Niet afhankelijk van voorkeurshouding grondbeleid of financiële positie gemeente

Een logische veronderstelling is dat gemeenten die niet kiezen voor actief grondbeleid vaker met private bouwplan ontwikkelaars te maken hebben en het daarmee voor de hand ligt dat daar vaker wordt gekozen voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Uit de onderzochte casussen blijkt dit niet. Westland en Aalsmeer geven de voorkeur aan faciliterend grondbeleid en hebben inderdaad meerdere exploitatieplannen vastgesteld. Daar tegenover staan Zaanstad en Leiden, gemeenten waar ook stevig is gebouwd, waar ondanks het faciliterende grondbeleid toch altijd gekozen is voor het anterieur contracten met bouwplan ontwikkelaars. Ook de financiële positie, die overigens vaak wel een rol speelt bij voorkeurshouding voor het grondbeleid, speelt ook bij de onderzochte gemeente geen doorslaggevende rol. De geïnterviewde personen van de vier eerdergenoemde gemeenten gaven elk aan dat de financiële positie van de gemeente onderdruk stond. Tot een verschil in de keuze voor kostenverhaalsinstrumenten heeft dit niet geleid.

Angst voor de bewerkelijkheid van exploitatieplan is breed aanwezig

Bijna alle geïnterviewde ambtenaren gaven aan dat ze er veel voor over hadden om exploitatieplannen te voorkomen. Zowel bij de gemeente die wel ervaring hebben met het instrument als de gemeenten die die ervaring niet hebben is er een hele sterke voorkeur voor het anterieur contracteren. De vormeisen en de procedures die gelden bij het exploitatieplan worden als bewerkelijk, duur en juridisch kwetsbaar gezien. De adviseurs die gesproken zijn waren het hier grotendeels mee eens maar gaven aan dat de juridische kwetsbaarheid

meevalt. In de afgelopen jaren heeft de Raad van State meerdere uitspraken gedaan die voor duidelijkheid over de vorm en inhoud van het exploitatieplan.

De keuze voor kostenverhaal wordt op planniveau gemaakt

De afweging om een exploitatieplan op te stellen wordt op planniveau gemaakt en is vaak een reactie op moeizame langlopende processen tussen gemeente en initiatiefnemer. Bijna alle onderzochte exploitatieplannen kennen een lange moeizame aanlooperperiode voordat uiteindelijk een exploitatieplan is opgesteld.

Als een gemeente de keuze heeft gemaakt om een exploitatieplan in te zetten is de kans groter dat het instrument daarna vaker gebruikt wordt. Kennis van het gebruik van het exploitatieplan essentieel. Juist ook de kennis en ervaring van het ambtelijk apparaat weegt mee.

Bij enkele adviesbureaus is veel kennis van het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal aanwezig. Medewerkers van adviesbureaus die gesproken zijn geven aan dat ze vaak pas gebeld worden op het moment dat het proces is vastgelopen. De optie van het publiekrechtelijk spoor komt daarmee soms pas laat in beeld.

Omvang, aantal exploitanten of bouwprogramma slechts beperkt invloed op keuze

De veronderstelling dat vooral bij een groot plangebied met veel verschillende exploitanten en een omvangrijk bouwprogramma juist voor het exploitatieplan gekozen wordt blijkt niet zondermeer waar. Onder de onderzochte casussen bevonden zich ook plannen met een beperkte omvang en een bescheiden bouwprogramma. Ook een exploitatieplan met slechts een exploitant is bestudeerd. Het merendeel van de plannen kende wel enige omvang in het bouwprogramma. Het bouwprogramma moet in de regel enige omvang hebben om de transactiekosten voor het opstellen en beheren van het exploitatieplan te rechtvaardigen.

3. In hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?

Het doel om freeriders, tegen te gaan is bereikt. In deze zin heeft het exploitatieplan en vooral ook de schaduwwerking daarvan nut. Wel is de uitwerking in de praktijk anders dan de wetgever voor ogen had. De wetgever heeft beoogd dat kostenverhaal privaatrechtelijk tussen markt en overheid geregeld zou worden. In de memorie van toelichting (2005) bij de invoering van de wet wordt geschreven dat er 91 exploitatieplannen per jaar verwacht werden. Overigens is niet te herleiden waar dit aantal vandaan komt. Als we dit aantal afzetten tegen de beschouwingsperiode van dit onderzoek van 13,5 jaar zouden er 1.229 exploitatieplannen moeten zijn opgesteld. In werkelijkheid zijn het er 249 geweest in deze periode. Een vijfde van wat verwacht werd.

Je zou dus kunnen zeggen dat er vaker anterieur gecontracteerd is dan de wetgever had verwacht en minder publiekrechtelijk. De cijfers steunen daarmee het doel van de wetgever; primair privaatrechtelijk en als het echt niet anders kan het exploitatieplan.

Het bestaan van het exploitatieplan zorgt nadrukkelijk ervoor dat partijen hun best doen om er privaatrechtelijk uit te komen. Dit is lastig meetbaar maar werd door meerdere van de

geïnterviewde personen bevestigd. Allen gaven aan er veel voor over te hebben om het exploitatieplan te voorkomen.

Wat flauw gesteld zou je kunnen zeggen; als het alternatief maar afschrikwekkend genoeg is wordt dit waar mogelijk vermeden.

Kwaliteitseisen

Als het exploitatieplan langs de lat van de acht kwaliteitseisen voor wetgeving leggen scoort het exploitatieplan op onderdelen onvoldoende. Op de eisen "eenvoud" en "uitvoerbaarheid" scoort het exploitatieplan slecht. Het instrument is in de meeste gemeenten na 13,5 jaar gebruik van de wetgeving nog niet ingezet. Terughoudendheid is aanwezig om het instrument in te zetten door de bijbehorende kosten, de specifieke kennis die nodig is en de inspanning om het exploitatieplan. De kennis en routine om het instrument in te zetten is voornamelijk aanwezig bij 5 tot 10 adviesbureaus en minder bij de gemeentelijke ambtenaren. Dit is op zich geen probleem voor het opstellen van het instrument maar de er is zeker ook kennis nog van het juist en tijdig inzetten van het exploitatieplan. Dit is wel kennis die aanwezig zou moeten zijn binnen gemeenten. De adviesbureaus worden pas ingeschakeld op het moment de onderhandelingen tussen markt partijen en gemeente zijn vastgelopen. Eerder inzetten van het exploitatieplan en "onderhandelen van het exploitatieplan op schoot" zou tijd en geld schelen.

Moeten we dan stoppen met het exploitatieplan?

Nee, de complexiteit van de wet is hoog en is bewerkelijk maar het doel van de wetgeving, het voorkomen van freeriders is bereikt. Al rond 1600 bij de aanleg van de grachten in Amsterdam was er discussie over de verdeling van de kosten en baten van gebiedsontwikkeling tussen markt en overheid. Ook in het buitenland zijn verschillende methodes voor kostenverhaal die allen zijn voor- en nadelen kennen. Het systeem van kostenverhaal zoals dat in de Wro is vastgelegd is een zeer eerlijk systeem, de kosten en opbrengsten worden op een transparante wijze verdeeld tussen partijen. Een andere wijze van kostenverhaal zou kunnen zijn een vaste afdracht aan voorzieningen buiten het plangebied waar de overheid voor aan de lat staan. Dit gaat echter ten koste van de zuiverheid en eerlijkheid om de kosten te verdelen die zeker in het instrument verborgen zit.

7. AANBEVELINGEN

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat het kostenverhaal zoals in de Wro is vastgelegd zijn doel bereikt. Wel zijn er aandachtspunten voor het gebruik en de vragen voor verder onderzoek.

Kennis

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de gemeenten nog nooit voor het publiekrechtelijke spoor van kostenverhaal gekozen. En als gekozen wordt voor het exploitatieplan is dit vaak pas laat in het proces. Een betere bekendheid met de strategische inzet van het instrument en het weghalen van "koudwatervrees" zou voor snelheid in planvormig zorgen en lagere transactiekosten. Dit kan door het vertrouwd maken van het ambtelijk apparaat met het publiekrechtelijke spoor van kostenverhaal.

Het tweede niveau waarop de kennis op orde moet zijn is het niveau van het opstellen en herzien van het instrument. Slechts weinig gemeenten hebben routine met het exploitatieplan opgebouwd. Na het opstellen van het exploitatieplan, dat vaak extern gebeurt, blijft de (verplichte) jaarlijkse herziening vaak achterwege. Ook zonder routine blijft koudwatervrees aanwezig.

Opgemerkt moet worden dat de geïnterviewde ambtenaren stuk voor stuk intelligente, vakbekwame en betrokken professionele medewerkers zijn van gemeentelijke grondbedrijven. De kennis van het exploitatieplan en de "durf" om het instrument in te zetten moet breder aanwezig zijn, ook bestuurders moeten het instrument kennen en durven in te zetten.

1. Verhoog de kennis van het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal.

Onderzoek vereenvoudiging

Het onderzoek toont aan dat het publiekrechtelijke spoor van kostenverhaal een mooi instrument kan zijn in de gereedschapskoffer van gemeenten om vorm te geven aan de ruimtelijke ordening. Het is nu vooral de schaduwwerking die zorgt dat privaatrechtelijke afspraken tot stand komen, de stok achter de deur. Op onderdelen is het exploitatieplan bewerkelijk zoals op het onderdeel van het taxeren van de inbrengwaarden. Met de invoering van de Omgevingswet wordt het mogelijk om de WOZ-waarden als inbrengwaarde te gebruiken. Een grote stap om het proces te vereenvoudigen en de transactiekosten te verlagen.

Gepleit wordt voor aanpassingen om te zorgen dat de wet een voldoende scoort op alle 8 de kwaliteitseisen die gelden voor wetgeving zonder op te roepen tot een grote stelselwijziging. Eenvoud en uitvoerbaarheid zijn onderdelen waar de wet slecht op scoort. De voorgenomen integratie van het kostenverhaal met het omgevingsplan zoals dat onder de Omgevingswet zal gaan gebeuren is wellicht een goede stap richting vereenvoudiging. Verder onderzoek is nodig om te beschouwen waar verdere vereenvoudiging bereikt kan worden.

2. Onderzoek waar vereenvoudig mogelijk is in het instrument van het exploitatieplan om de transactiekosten te verlagen en de effectiviteit te vergroten.

Gebruikt het!

De woningnood vraagt om nieuwe woningen. De huidige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening heeft ambitieuze plannen. Gemeenten zullen een deel van de opgave met behulp van actief grondbeleid uitvoeren. De opgave is echter zo groot en kent daarmee een dusdanig groot beslag op middelen dat gemeenten niet in staat zullen zijn om de gehele productie aan de hand van actief grondbeleid uit te voeren. Het is daarom goed om de markt ruimte te geven om bouwplannen op eigen grond te laten realiseren. De publiekrechtelijke kaders van het exploitatieplan geven een kader over het verdelen van de kosten. Schroom niet om het exploitatieplan in te zetten. Zoals Elkink aangaf, onderhandel als overheid met het exploitatieplan op schoot. Als de onderhandelingen niet tot een anterieure overeenkomst leiden zorg dat je als gemeente je huiswerk klaar hebt om direct over te gaan tot het publiekrechtelijk verhalen van kosten met een exploitatieplan. Juist het gebruik van het exploitatieplan zal leiden tot meer kennis en routine bij gemeenten en daarmee de doorlooptijden verkorten en de transactiekosten verlagen.

3. Onderhandel met een exploitatieplan op schoot en schroom niet het exploitatieplan in te zetten

Laten gemeente geld liggen?

Het onderzoek heeft aangetoond dat in verre weg de meeste gevallen het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt gecontracteerd. De vraag is dan of wel alle te verhalen kosten worden verhaald. Het exploitatieplan geeft kaders voor het kostenverhaal. Als anterieur gecontracteerd wordt is het onduidelijk of gemeenten ook daadwerkelijk de kosten hebben verhaald zoals de systematiek van het Wro mogelijk maakt. Het verdient aanbeveling om hier vervolgonderzoek naar te doen. De uitkomst hiervan geeft mogelijk een nieuw argument voor de keuze tussen publiek- of privaatrechtelijk kostenverhaal.

4. Laten gemeente geld liggen door te kiezen voor anterieur contracteren?

8. REFLECTIE

De verhouding markt en overheid houdt mij al langer bezig. In 2005 toen ik afstudeerde bij de vakgroep Real Estate & Housing onder begeleiding van Dr. Ir. Gerard Wigmans, heb ik een onderzoek verricht naar de kritische succesfactoren bij Publiek Private Samenwerkingen (PPS). Begin deze eeuw was het populair om als overheid met de markt samen te werken om doelen te bereiken voor bijvoorbeeld infrastructuur. Ruimte werd er aan de markt gegeven om te participeren bij de aanleg van infrastructuur. Een van de redenen dat PPS op kwam was omdat er eind jaren '90 grote investeringen nodig waren in infrastructuur en de overheid niet de middelen had om al deze investeringen te dragen (mede door het beslag op middelen als gevolg van de aanleg van de HSL en Betuweroute) (Van Ham, Koppenjan 2002).

Nog steeds interesseert de verhouding markt en overheid mij. Om projecten te realiseren verhouden markt en overheid zich altijd tot elkaar. Hoe er over deze verhouding wordt gedacht is altijd onderwerp van debat en onderhevig aan het dan geldende discours.

In 2008 is met de invoering van de Wro een antwoord gegeven op hoe markt en overheid samen kunnen werken bij bouwplan ontwikkeling. Feitelijk gaf de Wro een antwoord op problemen bij de ontwikkelingen in de VINEX gebieden. Marktpartijen kochten gronden, brachten deze tot ontwikkeling en droegen niet altijd (afdoende) bij aan de benodigde infrastructuur. Overheden draaiden op voor de kosten voor de ontsluiting van gebieden en andere kosten als gevolg van de private bouwplanontwikkeling die buiten het plangebied van de private partijen lagen. Met de invoering van de Wro met het exploitatieplan is een methodiek bedacht om kosten als gevolg van bouwplanontwikkeling te verdelen over partijen.

Het instrument van het exploitatieplan heeft een afschrikkende werking vanwege de bewerkelijkheid. Maar door die afschrikkende werking lukt het juist wel om de privaatrechtelijke afspraken te maken. Dit raak de ondertitel van dit onderzoek: "Het exploitatieplan: onbekend maakt onbemind, of een juridisch gedrocht?"

Zoals vaker ligt de waarheid in het midden. Het exploitatieplan is een interessant en slim instrument dat het huidige antwoord is op de vraag hoe de kosten en opbrengsten als gevolg van bouwplanontwikkeling tussen markt en overheid verdeeld worden. Zoals eerder gesteld was dit al 400 jaar geleden in Amsterdam onderwerp van discussie. Het huidige instrument ontleent zijn kracht op dit moment juist uit de schaduw die het werpt op het anterieur contacteren. Maar eenvoudig is het instrument zelf niet. Een betere bekendheid van de werking en de inzetbaarheid van het instrument kan bijdragen aan het juiste gebruik ervan. Maar vereenvoudigen zou ook veel kunnen bijdragen aan het gebruik.

Het instrument is zeer eerlijk. Op een gedetailleerde wijze worden kosten en opbrengsten tussen partijen verdeeld. Een systematiek met bijvoorbeeld forfaitaire bedragen is veel eenvoudiger maar doet geen recht aan de specifieke omstandigheden van een bouwplan.

In de 13,5 jaar die onderzocht is dat de Wro de mogelijkheid geeft van het exploitatieplan is het slechts 249 maal ingezet. Een bijzonder laag aantal! Vereenvoudiging en scholing zouden dit aantal kunnen verhogen en bijdragen aan lagere transactiekosten en kortere doorlooptijden van planvorming

De huidige opgave

Dagelijks staan de kranten vol over het woningtekort en de schaarste aan personeel. Beide gegevens samen vragen om heldere kaders en efficiëntie om de woningbouwopgave op te pakken. Maatschappelijk is het niet wenselijk als de doorlooptijd voor het opstellen van bestemmingsplannen wordt vertraagd door het maken van afspraken over kostenverhaal. Dit vraagt om duidelijke kaders. Het onderzoek toont aan dat de kaders er zijn en dat, zoals de Wro heeft beoogd, het merendeel van het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt gecontracteerd. Vereenvoudiging van het exploitatieplan en het efficiënt en doelmatig inzetten van het instrument zal bijdragen aan de maatschappelijk zo gewenste woningbouw.

Ik sluit deze scriptie af met de woorden die Van der Brand die hij heeft uitgesproken tijdens een congres van de Vereniging Van Grondbedrijven (VVG) tijdens een bijdrage van hem over 10 jaar kostenverhaal onder de Wro;

"Koester de verbeteringen die met de huidige Grondexploitatiewet zijn bereikt, niet perfect maar grote verbetering ten opzichte van eerder"

BRONNEN

Literatuur

Aanwijzingen voor de regelgeving (2022). Beschikbaar op:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2022-04-01>.

Adviescommissie Omgevingswet (zonder datum) Advies bij de Aanvullingswet Grondeigendom, Beschikbaar op:
https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20190201/advies_bij_de_aanvullingswet/meta

Best (2017) Verordening op de heffing en de invordering van een bouwgrondbelasting voor onroerend goed gelegen in het bestemmingsplan Koekoekbos. Beschikbaar op:
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR27358/1>.

Brand, J. van den (14-11-2018) 10 jaar grondexploitatiewet. Beschikbaar op:
<https://www.vvg.nl/media/253/NL/algemeen/original/2018%20Sheet%20Joop%20van%20de%20Brand.pdf>.

Brink Groep en RIGO Research en Advies (2013) Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Beschikbaar op:
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/verdiepingsonderzoek-grondproductiekosten_tcm181-232774.pdf.

Buitelaar, E. & Van der Krabben, E. (2022), Woningbouw en marktconcentratie: een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt. Den Haag: ACM.

Buitelaar, E. (2021), Werking van de grondmarkt, Den Haag: PBL.

Buitelaar, E., Bregman, A., Van den Broek, L., Evers, D., Galle, M., Meijer, T., & Sorel, N. (2012). Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Buitelaar, E., Sorel, N., & Opdam, S. (2009). Ex-durante evaluatie Wro: evaluatieontwerp en nulmeting. Planbureau voor de Leefomgeving.

Buitelaar, E., Sorel, N., & Opdam, S. (2010). Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten. Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder datum) Inwoners per gemeente. Beschikbaar op:
<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners> (Geraadpleegd: 18 augustus 2022).

Dinkla, F. (2020) Nieuwe Aanvullingswet Grondeigendom: dit zijn de consequenties. Beschikbaar op: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nieuwe-aanvullingswet-grondeigendom-dit-zijn-de-consequenties/>.

Dinteren, J. V., & Krabben, E. (2010). Effecten grondexploitatiewet.

E.J. van Baardewijk – Bouwrecht, januari editie 2020, pag. 01 – 13.

Gerber, J.-D., Hartmann, T. en Hengstermann, A. (2018e) Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land. Routledge.

Global Compendium of Land Value Capture Policies (zonder datum b). Beschikbaar op: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/global-compendium-of-land-value-capture-policies_4f9559ee-en.

Heijden, van der (2015) Evaluatie van de wet voorkeursrecht gemeenten. Beschikbaar op: <https://www.infomil.nl/publish/pages/124214/evaluatie-van-de-wet-voorkeursrecht-gemeenten.pdf>.

Hobma, F. (2014) Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Beschikbaar op: <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:5dd5fc18-b973-4d73-b041-5cff214c235f/datastream/OBJ/download>.

Korthals Altes, W. (2013) "Grondbeleid: dienend of bepalend?", VHV - bulletin, Juli 2013. Beschikbaar op: <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:83125160-8bfd-431c-8e49-d33ceeb4d779/datastream/OBJ/download>.

*Korthals Altes, W. (2019). Aanvullingswet grondeigendom: continuïteit ondanks de filosofie van de Omgevingswet. *Recht der Werkelijkheid*, 40(2), 71–75. <https://doi.org/10.5553/rdw/138064242019040002006>.*

Kostenverhaal anderszins verzekerd, een nieuwe koers? (Zonder datum). Beschikbaar op: <https://www.straatmankoster.nl/actueel/kostenverhaal-anderszins-verzekerd-een-nieuwe-koers>.

Krabben, E. van der (2021) De minister van VRO moet aan de bak met een gebrekkige grondmarkt. Beschikbaar op: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-minister-van-vro-moet-aan-de-bak-met-een-gebrekkige-grondmarkt/>.

Lam, Bruijne, de en Sluysmans (2012) Ten gronde beschouwd. Radboud Universiteit Nijmegen.

Lam, T. E. P. A., de Bruijne, F. H., & Sluysmans, J. A. M. A. (2012). Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) Grondbeleid in Nederland, <https://www.rijksoverheid.nl/>. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/09/notitie-grondbeleid-in-nederland-in-historisch-perspectief>.

Monsma, J. en Monsma, A. (2017) "Is een ingrijpende herziening van het gemeentelijke belastinggebied opportuun", *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2017(157). Beschikbaar op: https://repub.eur.nl/pub/110712/REPUB_110712_OA.pdf.

Peteri, W.B. (1913b) *Overheidsbemoeieningen met stedebouw tot aan den Vrede van Munster*.

Sandick, H. van (zonder datum) *Tien misverstanden rond het exploitatieplan*. Beschikbaar op: https://www.vansandickadvies.nl/wp-content/uploads/Publicatie2_vanSandick.pdf.

Struiksma, J. (2008) *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*. Instituut voor Bouwrecht.

Van Der Cammen, H. en De Klerk, L.A. (2003) *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*.

Van der Krabben, E. (2021) *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*, Den Haag: ACM.

Van Ham, J.C., & Koppenjan, J. (2002). *Publiek-private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* Lemma B.V. Utrecht

Van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening En Milieubeheer, M. en Van Financiën, M. (2001) *Op grond van nieuw beleid: nota Grondbeleid*.

Wassenaar (2016) *Verordening op de heffing en de invordering van een baatbelasting voor de Raaphorstlaan 1*. Beschikbaar op: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR17027/1>.

Wetten.nl - Regeling - Onteigeningswet - BWBR0001842 (2021b). Beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/2021-07-01>.

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (35133) (zonder datum). Beschikbaar op: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2019A02809

Wijziging Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie (2015). Beschikbaar op: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30218_wijziging_wet_ruimtelijke.

Casussen

Geschreven bronnen

Aalsmeer

Nota grondbeleid 2016

Nota grondbeleid 2020

Gilze en Rijen

Nota Grondbeleid 2019-2023

Tilburg

Nota Grondbeleid 2013

Nota Grondbeleid 2019

Westland

Nota Grondbeleid 2013 Nieuwe realiteit, nieuwe uitdagingen en ambities

Leiden

Nota Strategisch Grondbeleid 2005 (RB 05.0051);

Nota grondbeleid 2015 Ruimte voor kansen, kansen voor ruimte

Zaadstad

Grondbeleid 2005

<https://zaanstad.begroting-2022.nl/p14461/grondbeleid-in-zaanstad>

Kaartmateriaal

GemeenteAtlas.nl

Ruimtelijkeplannen.nl

Lijst geïnterviewde personen

Op volgorde van gemeente zoals behandeld in hoofdstuk 4

- *Bram van Uden, Coördinator Planeconomie Gemeente Aalsmeer/Amstelveen*
- *Marloes Elkink, Gemeente Apeldoorn, voormalig adviseur Gloudemans en betrokken bij Gilze en Rijen*
- *Frank Krabbe, Interim Strategisch Planeconoom, adviseur bij Tilburg*
- *Tom Delforterie, Adviseur Planeconomie Gemeente Tilburg*
- *Marya Vollebregt, Projectmanager & Locatiemanager Gebiedsontwikkeling Gemeente Westland*
- *Joyce Goudschaal, Strategisch Adviseur, Gemeente Zaanstad*
- *Jaap van der Toorn, Senior Planeconoom, Gemeente Leiden*

De experts voor review op de bevindingen

- *Robbin Bouten, adviseur Grondbeleid & Gebiedsexploitatie, Gloudemans*
- *Frits Dinkla, Projectleider en Adviseur, Rho Adviseurs voor leefruimte*

Afbeeldingen

Figuur 1: Onderzoeksopzet	9
Figuur 2: Werking ruimtelijke ordening	13
Figuur 3: Aantal vastgestelde exploitatieplannen per jaar	25
Figuur 4: aantal vastgestelde bestemmingsplannen per jaar	26
Figuur 5: Aantal vastgestelde exploitatieplannen per jaar	27
Figuur 6: Aantal maal gebruik instrument per gemeente	28
Figuur 7: aantal exploitatieplannen per gemeente	29
Figuur 8: geselecteerde gemeenten voor casestudy	30
Figuur 9: Gemeente Aalsmeer	31
Figuur 10: Exploitatieplan GPA Aalsmeer.....	32
Figuur 11: Exploitatieplan Polderzoom	33
Figuur 12: Exploitatieplan Kudelstaart	34
Figuur 13: Gemeente Gilze en Rijen	36
Figuur 14: Exploitatieplan Nieuwstraat	37
Figuur 15: Exploitatieplan Wildschut.....	38
Figuur 16: Exploitatieplan Centrumplan Gilze.....	39
Figuur 17: Exploitatieplan Centrum Rijen	40
Figuur 18: Gemeente Tilburg	42
Figuur 19: Exploitatieplan Den Bogerd.....	43
Figuur 20: Exploitatieplan Koningsoord.....	44
Figuur 21: Exploitatieplan Wijkevoort	46
Figuur 22: Gemeente Westland	49
Figuur 23: Exploitatieplan De Kreken.....	50
Figuur 24: Exploitatieplan Waelplas.....	51
Figuur 25: Exploitatieplan Honderdland	52
Figuur 26: Exploitatieplan De Gouw	53
Figuur 27: Gemeente Leiden	55
Figuur 28: Gemeente Zaanstad	57
Figuur 29: Aantal publicaties van de WVG in de Staatscourant.....	64
Figuur 30: Aantal maal gebruik instrument per gemeente.....	75

Afbeeldingen kapt: eigen foto's Hoef en Haag, een nieuw dorp in de gemeente Vijfheerenlanden. Voor het kostenverhaal is gekozen voor een exploitatieplan. NB: de foto op de voorzijde is in spiegelbeeld afgedrukt om de tekst van de brug leesbaar te maken

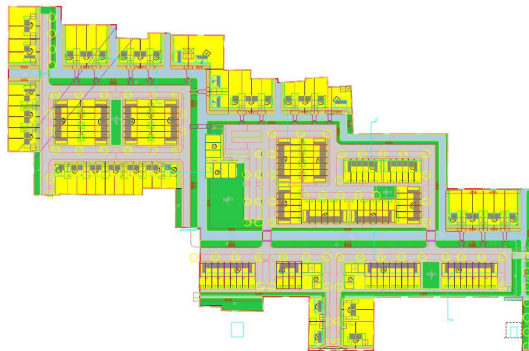
BIJLAGE A: VOORONDERZOEK

Een kleine verkenning is uitgevoerd om het onderzoeksvoorstel op haalbaarheid te toetsen. Bestemmingsplannen van de gemeenten met 100.000+ inwoners in de periode 1-7-2008 tot 31-12-2021 zijn beschouwd. Alle vastgestelde bestemmingsplannen in deze periode zijn geïnventariseerd en onderzocht is hoeveel exploitatieplannen er zijn vastgesteld als financiële onderbouwing bij het bestemmingsplan. Deze verkenning levert het beeld dat slechts in een zeer gering aantal gevallen gebruik gemaakt is van het instrument van het exploitatieplan. De bron voor de data is de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Het vooronderzoek maakt duidelijk dat is slechts een klein aantal gevallen gekozen wordt voor publiekrechtelijk kostenverhaal.

Positie	Gemeente	Aantal (vastgestelde) bestemmingsplannen	Exploitatieplannen	Percentage
1	Amsterdam	388	2	0,52%
2	Rotterdam	153	0	0,00%
3	Den Haag	158	1	0,63%
4	Utrecht	124	1	0,81%
5	Eindhoven	156	1	0,64%
6	Groningen	99	1	1,01%
7	Tilburg	222	3	1,35%
8	Almere	64	1	1,56%
9	Breda	136	0	0,00%
10	Nijmegen	146	0	0,00%
11	Apeldoorn	241	0	0,00%
12	Arnhem	108	2	1,85%
13	Haarlem	84	0	0,00%
14	Enschede	127	0	0,00%
15	Haarlemmermeer	107	2	1,87%
16	Amersfoort	85	1	1,18%
17	Zaanstad	63	0	0,00%
18	's-Hertogenbosch	199	1	0,50%
19	Zwolle	139	0	0,00%
20	Zoetermeer	38	0	0,00%
21	Leeuwarden	109	0	0,00%
22	Leiden	63	0	0,00%
23	Maastricht	89	0	0,00%
24	Ede	334	1	0,30%
25	Dordrecht	89	0	0,00%
26	Alphen aan den Rijn	113	0	0,00%
27	Westland	115	4	3,48%
28	Alkmaar	108	2	1,85%
29	Emmen	203	1	0,49%
30	Delft	55	0	0,00%
31	Venlo	174	1	0,57%
32	Deventer	153	2	1,31%
	Totaal	3.619	23	0,64%

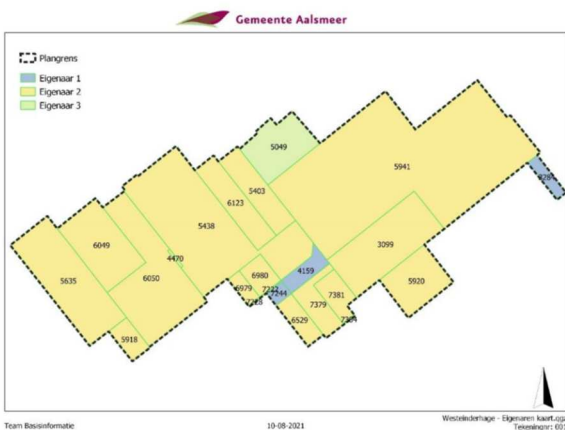
BIJLAGE B: VOORBEELD EXPLOITATIEPLAN

In deze bijlage wordt de opzet van een exploitatieplan toelicht aan de hand van het voorbeeld van het Exploitatieplan Kudelstaart - Westeinderhage in Aalsmeer (2021). Het bestemmingsplan heeft als doel de agrarische bestemming te wijzigen voor het mogelijk maken van 267 woningen. Uit de toelichting in het exploitatieplan blijkt dat met de 3 private eigenaren geen anterieure overeenkomst is gesloten. Dit is de reden dat de gemeente over is gegaan tot het opstellen van een exploitatieplan.



Bovenstaande afbeeldingen laten het exploitatiegebied zien en de toekomstige bestemming. De kaart van het exploitatiegebied is een verplichting (Wro 6.13.1a)

De eigendomssituatie is als volgt. De percelen worden ingebracht naar rato van het oppervlak



<i>Eigenaar 1</i>	<i>1.907</i>
<i>Eigenaar 2</i>	<i>77.886</i>
<i>Eigenaar 3</i>	<i>3.315</i>
<i>Totaal</i>	<i>83.107</i>

Uitgiftecategorie	Aantal	Grondwaarde €	Totaal €
Appartementen sociaal	30	19.125	573.750
Appartementen betaalbaar	40	45.188	1.807.520
Bebo sociaal	36	19.750	711.000
Bebo midden	26	53.667	1.395.342
Rijwoning midden	12	68.669	824.028
Rijwoning vrije sector	68	81.154	5.518.472
2^1 kap klein-midden	30	99.109	2.973.270
2^1 kap groot	16	127.866	2.045.856
Vrijstaand	9	193.345	1.740.105
TOTAAL	267	65.878	17.589.343

De opbrengsten per uitgifte categorie en het totaal van opbrengsten

Kosten	Begroot €	Gerealiseerd (per 1-1-2021) €	%
Verwerving	7.906.906	0	0
Sloop	25.000	0	0
Milieu/Saneren	69.590	0	0
Bouwrijp maken	3.600.000	0	0
Woonrijp maken	4.358.000	0	0
Plankosten	768.071	214.092	27,87
Bovenwijks	344.027	0	0
TOTAAL	17.071.594	214.092	1,25

Opbrengsten	Begroot €	Gerealiseerd (per 1-1-2021) €	%
Woningverkoop	17.589.343	0	0%
TOTAAL	17.589.343	0	0

De kosten voor het produceren van de bouwgrond waarbij duidelijk is dat de verwerving ofwel de inbreng van de gronden de grootste kostenpost is.

Uitgiftecategorie	Basiseenheid	CW van uitgifteprijs per basiseenheid	Gewichtsfactor	Totaal basiseenheden	Gewogen eenheden
Woningen vrijstaand	wooneenheid	€ 200.371,46	10,11	9	90,99
Woningen 2^1 kap (groot)	wooneenheid	€ 132.512,85	6,69	16	106,97
Woningen 2^1 kap (klein)	wooneenheid	€ 102.710,78	5,18	30	155,47
Rijwoningen vrije sector	wooneenheid	€ 84.103,26	4,24	68	288,55
Appartementen betaalbaar (groot)	wooneenheid	€ 48.830,20	2,36	40	94,51
Appartementen sociaal huur/koop (klein)	wooneenheid	€ 19.820,03	1,00	30	30,00
Beneden-bovenwoningen sociaal	wooneenheid	€ 20.467,75	1,03	36	37,18
Beneden-bovenwoningen midden	wooneenheid	€ 52.870,80	2,67	26	69,36
Rijwoningen midden	wooneenheid	€ 67.850,23	3,41	12	40,96
Totaal				267	913,97

Per type woning wordt een gewicht toegekend. Dit zijn de gewogen basiseenheden.

	Contante waarde 01-01-2021 in €
Te verhalen kosten	17.378.363
Minus subsidies en/of bijdragen	0
Netto te verhalen kosten	17.378.363
Totale opbrengsten(drempel)	18.114.985
Mogelijke te verhalen kosten	17.378.363
<i>Aantal gewogen basiseenheden</i>	<i>913,97</i>
Te verhalen kosten per gewogen eenheid	19.014,15

Een overzicht van het totaal aan kosten en opbrengsten.

Aan de hand van het aantal gewogen basiseenheden kan de opbrengt per eenheid worden bepaald.

LEVENSCYCLE soort	BIJDRAGE PER EIGENAAR				TOTAAL
	Overname	Bijdrage nr. 1	Bijdrage nr. 2		
Woningen vrijebaard		€ 1.537.759	€ 192.224		€ 1.730.012
Woningen 2*1 koop (groot)		€ 1.779.741	€ 254.249		€ 2.033.990
Woningen 2*1 koop (klein)		€ 2.784.057	€ 197.058		€ 2.981.025
Rijwoningen vrije sector		€ 5.486.465			€ 5.486.465
Appartementen betaalbaar (groot)		€ 1.797.036			€ 1.797.036
Appartementen sociaal huur/koop (klein)		€ 570.422			€ 570.422
Beneden-overwoningen sociaal		€ 706.876			€ 706.876
Beneden-overwoningen midden		€ 1.318.743			€ 1.318.743
Rijwoningen midden		€ 778.792			€ 778.792
Totaal Bruto bijdrage		€ 16.734.822	€ 643.541		€ 17.378.363
Inbrengwaarde	€ 188.804	€ 7.407.046	€ 311.058		€ 7.906.908
Totaal Netto bijdrage	-€ 188.804	€ 9.327.776	€ 332.489		€ 9.471.461

De laatste stap is het toerekenen van de kosten en de opbrengsten per eigenaren waar bij de exploitatiebijdrage wordt bepaald.

BIJLAGE C: MATRIX CASUSSEN

2. INTEGRATIE/CONFRONTATIE

Op het niveau van de organisatie is op 3 niveaus

Vergelijk op niveau Gemeente		Aalsmeer	Gilze en Rijen	Tilburg	Westland	Leiden	Zaanstad
Politieke argumenten	(Principieel) Geen actief beleid	Primair facilitair beleid in 2016 nog situationeel, vanaf 2020 zuiver facilitair.	Volgens de nota Grondbeleid kiest Gilze en Rijen voor actief beleid als dat nodig is	Van oudsher een actief grondbeleid. In nota Grondbeleid 2013 wordt geen voorkeur uitgesproken. Vanaf 2019 situationeel grondbeleid. In de plannen zelf lijkt Tilburg vooral op actief grondbeleid in te zetten en als het niet anders kan in te zetten op facilitair beleid.	Het actieve grondbeleid kwam met de crisis onder druk.	Sinds 2015 (laatste nota Grondbeleid) facilitair tenzij.	Zaanstad kiest primair voor facilitair Grondbeleid. Geen politieke reden maar een gevolg van de beperkte financiële middelen
	Wel wens voor regie	Ja, zeker vanaf 2016 als druk op woningmarkt oploopt.	Ja	Tilburg heeft sterke wens voor regie en eigenlijk vooral ook voor actief grondbeleid	Onder andere met de Woonvisie stelt de gemeente duidelijke eisen aan de programmering van woningbouw en daarnaast ook aan de invulling van de plannen met bijvoorbeeld de eis dat er minimaal 50m ² groen per woning in de plannen gerealiseerd moet worden.	Ja, vooral op segmentering (35% sociaal)	Regie wordt nagestreefd. Het instrument hiervoor is het bestemmingsplan en het privaatrechtelijk kostenverhaal

*Voor Leiden en Zaanstad zijn de project inhoudelijke argumenten voor het opstellen van een exploitatieplan achterwege gebleven omdat deze gemeenten geen gebruik hebben gemaakt van publiekrechtelijk kostenverhaal

Vergelijk op niveau Gemeente		Aalsmeer	Gilze en Rijen	Tilburg	Westland	Leiden	Zaanstad
Bedrijfsmatige argumenten	Geen/beperkte middelen of risico bereidheid	Aalsmeer bezit weinig grond en laat de bouwproductie voor een grootdeel aan de markt over.	Nee, de exploitatieplannen kennen substantiële tekorten en toch zijn ze vastgesteld. De gemeente heeft geld moeten voorzien.	Van oudsher een actief grondbedrijf	Dit speelt voor de gemeente Westland zeker mee. De crisis heeft voor stevige verliezen gezorgd.	Risico bereidheid was laag na crisis, is aan het schuiven	Middelen zijn schaars, weinig risico bereid dus vooral facilitair, slechts als markt het niet oppakt actief beleid.
	Omvang ambtelijk apparaat (RO Domein)	De omvang van het ambtelijk apparaat lijkt geen reden te zijn voor het wel of niet kiezen voor publiekrechtelijk kostenverhaal	Hier zijn geen gegevens over verzameld	Professionele organisatie, geen doorslaggevend argument in de keuze voor het instrument	Niet expliciet ter sprake gekomen	Geen data verkregen	/
	Specifieke kennis medewerkers	Het ambtelijk apparaat heeft veel ervaring met publiekrechtelijk kostenverhaal door het aanzienlijke aantal dat in Aalsmeer (en Amstelveen) is opgesteld. De kennis van de juristen werd met name genoemd.	Hier zijn geen gegevens over verzameld	Met opstellen exploitatieplannen weinig routine, slechts 3 plannen sinds 2008	Westland heeft met 6 exploitatieplannen veel ervaring. Tweemaal is het plan ook daadwerkelijk door eigen medewerkers opgesteld. Ervaring met publiekrechtelijk kostenverhaal is ruim aanwezig.	Degelijke kennis aanwezig, onder andere juridisch goed	Door dat er geen ervaring is met publiekrechtelijk kostenverhaal ligt keuze nu minder voor de hand. Zal pas gekozen worden <u>indien</u> ontwikkelingen zijn vastgelopen of er andere plan specifieke redenen zijn om het instrument van het exploitatieplan te kiezen
	Ingehuurde kennis	Alle plannen zijn opgesteld door gespecialiseerde bureaus (Pas BV, Gloudemans en Rho) Expliciet wordt benoemd dat het opstellen van een exploitatieplan iets anders is dan het kopen van een brood. Als gemeente moet je er een projectteam tegenaan zetten van een projectleider, een planeconoom en juristen	Voor het opstellen van de vier exploitatieplannen is de expertise van het adviesbureau Gloudemans ingeschakeld	Ja, Arcadis 2 maal en 1 maal Grontmij	4 van de 6 exploitatieplannen zijn extern opgesteld	Niet expliciet ter sprake gekomen	Geen exploitatieplan dus niet van toepassing
	Effectiviteit / doelmatigheid exp plan	Een exploitatieplan wordt als bewerkelijk gezien maar het werkt wel.	3 van de 4 plannen hebben aanzienlijke doorlooptijden gekend. Naar het aanziet heeft dit niet met de exploitatieplannen te maken maar zijn het stuk voor stuk ingewikkelde binnenstedelijke locaties waar al jaren geen	Voor het vaststellen van de drie bestemmingsplannen heeft Koningsoord	Exploitatieplan wordt als omslachtig beschouwd, laatste terugval optie. Met name de schaduwwerking is nuttig	Ambtelijk wordt aan de effectiviteit getwijfeld, koers is anterior. Exploitatieplan is niet uitgesloten maar wordt liever	De effectiviteit wordt als laag beoordeeld aangezien meeste plannen in Zaanstad beperkt van omvang zijn.

			overeenstemming bereikt kon worden over de invulling.			niet ingezet.	Kosten/in spanning exploitatieplan lijken niet op te wegen
--	--	--	---	--	--	---------------	--

Vergelijk op niveau exploitatieplan	Aalsmeer			Gilze en Rijen				Tilburg			Westland			
	Exploitatieplan GPA, deelgebied 10	Peiderzoom fase 2 (2019)	Kudelstaart - Westelinderhage	Nieuwstraat 109-111, Gilze (2017)	De Wildschut (2016)	Centrumplan Gilze (2016)	Centrum Rijen Oost (2016)	Den Bogerd (Udenhout)	Koningsoord Berkel-Enschot 2017	Werklandschap Wijkvoort	De Kreken fase 2	Waelplas 2019	Honderland fase 2 2019	De Gouw fasen 1 en 3c 2019
Jaar start planvorming	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk	Besluit nieuwbouw school 2013	Onduidelijk	Onduidelijk	Vermoedelijk rond 2000	Vermoedelijk rond 2000	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
Aantal eigenaren	1 private partij	9	3	1	1 particulier e eigenaar	15	3	11	19	22	5 particulieren (56.078 m2 in eigendom)	3 Gemeente, Waterschap en een bouwbedrijf	Circa 35 (totaal 303.581 m2)	1 Particulier ca 9.0000 m2
Oppervlak Exploitatiegebied	24.420 m2	45.453 m2	83.107 m2	2.225 m2	6.689 m2	23.402 m2	12.008 m2	200.468 m2	31 hectare	1.074.318 m2 (ca. 107 hectare)	195.000 m2	80.277	549.539 m2	33.362 m2
Beoogd bouwprogramma	22.612 m2 bedrijfsgrond	121-125 woningen	267 woningen	12 woningen	15 woningen en een school	15.437 m2 BV0 bestaande uit gemengd wonen en werken	20 Appartementen, een supermarkt, horeca, detailhandel 117 p.p.	379 woningen + school	726 woningen + 11.231 m2 BV0 commerciële functies	446.126 m2 bedrijfsterrain	Maximaal 495 woningen	110 woningen, ecozone	Transformatie glastuinbouw	67 woningen
Moment planologisch besluit	2017	2019	2021	2017	2016	2016	2016	2014	2017	2021	2019	2019	2019	2018
Bezwaar en beroep	Geen zienswijzen	3 zienswijzen	<u>noog</u> geen publicatie zienswijzen	Geen zienswijzen exploitatieplan	Ja, tot Raad van State	12 zienswijzen op exploitatieplan bestemmingsplan	Ja tot Raad van State	25 zienswijzen	12 zienswijzen	Ja	Ja, niet tegen exploitatieplan	Niet specifiek op exploitatieplan	Onduidelijk	Onduidelijk
Is het (exploitatie)plan herzien	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, 2020 een eerste herziening	Nee	Nee	Ja, 2022	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Opsteller van exploitatieplan	Pas BV	PAS BV	Gloudemans	Gloudemans	Gloudemans	Gloudemans	Gloudemans	Grontmij	ARCADIS	ARCADIS	Intern	Metafoor	Rho Adviseurs	Intern

Vergelijk op niveau exploitatieplan	Aalsmeer			Gilze en Rijen				Tilburg			Westland			
	Exploitatieplan GPA, deelgebied 10	Polderzoom fase 2 (2019)	Kudelstaart - Westeinderhage	Nieuwstraat 109-111, Gilze (2017)	De Wildschut (2016)	Centrumplan Gilze (2016)	Centrum Rijen Oost (2016)	Den Bogaerd (Udenhout)	Koningsoord Berkel-Enschot 2017	Werklandschap Wijkevoort	De Kreken fase 2	Waeplas 2019	Honderland fase 2 2019	De Gouw fasen 1 en 3c 2019
Waarom exploitatieplan ipv anterieur/actief grondbeleid	Is anterieur gecontracteerd maar als achtervang toch een exploitatieplan opgesteld	Doe was een integraal plan met meerdere eigenaren. Zekerstellen kostenverhaal noodzakelijk	Verspreid eigendom, wel integraal plan	Vanwege de relatie met een ander op plan waarvoor snel zekerheid over kostenverhaal moest komen	Tussen stap naar actief grondbeleid	Een binnenstedelijke locatie die al jaren niet tot herontwikkeling kwam. Zeer verspreid eigendom	Meerdere eigenaren, lastig proces	Met meerdere eigenaren geen overeenkomst	met 18 van de 19 eigenaren nog geen overeenkomst	Nog niet, plan is nog niet vastgesteld	Geen overeenstemming 5 eigenaren	Niet het <u>grond</u> <u>eigendom</u>		Geen overeenstemming met laatste eigenaar
Is het plan tot uitvoering gekomen?	Ja	Ja	Nog niet	Nee, tot op heden niet	Ja, oplevering school in 2021	Ja	Ja, bouw 2022	Ja, alleen het deel dat anterieur gecontracteerd is	Ja	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen
	Niet expliciet benoemd	Exp plan leidt tot integraal plan	Te vroeg voor oordeel	Ontwikkeling is nog niet gestart	Tussenstap naar actiefbeleid, was effectief	Ingewikkeld proces	Zeer langlopend	Na lang proces gekozen voor exp plan	Lange voorgeschiedenis voor exp plan	Tot nu toe heeft het exploitatieplan gediend als onderdeel van de realisatie strategie om te komen tot een bestemmingsplan. Tot zo ver volgens plan	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen

Vergelijk op niveau exploitatieplan	Aalsmeer			Glize en Rijen				Tilburg			Westland			
	Exploitatieplan GPA, deelgebied 10	Polderzoom fase 2 (2019)	Kudelstaart - Westeinderhage	Nieuwstraat 109-111, Glize (2017)	De Wildschut (2016)	Centrumplan Glize (2016)	Centrum Rijen Oost (2016)	Den Bagerd (Udenhout)	Koningsoord Berkel-Enschot 2017	Wierklanschap Wijkvoort	De Kreken fase 2	Waelplas 2019	Honderdland fase 2 2019	De Gouw fasen 1 en 3c 2019
Zou achteraf weer voor een exploitatieplan gekozen worden voor dit project	<u>nee</u> , de transitiekosten zijn hoog voor het beoogde doel van het exploitatieplan (achtervang)	Ja	Te vroeg voor oordeel	Tot nu toe heeft het BP en exploitatieplan nog niet geleid tot ontwikkeling	<u>ja</u> , heeft gewerkt	Ja, was noodzakelijk gezien complexiteit eigendom	Op basis van de verkregen informatie zijn hier geen uitspraken over te doen	Deze vraag is nog niet te beantwoorden	<u>te</u> vroeg om te beoordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	
Had het ook zonder exploitatieplan gerealiseerd kunnen worden	Ja	Niet op een integralen wijze	Te vroeg voor oordeel	Ontwikkeling is nog niet gestart	Niet op deze wijze	De verschillende eigenaren lijken niet te verenigen. Het exploitatieplan heeft kaders gesteld	Onduidelijk	Het deel dat tot nu toe gerealiseerd is wel	Een deel wel	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	Te vroeg om over te oordelen	
Beoordeling doelmatigheid instrument voor dit project	Hoge transactiekosten voor het doel dat werd nastreeft	Ja, integraal plan, mogelijkheid geboden om in verschillende fases het plan te laten uitvoeren.	Te vroeg voor oordeel	Ontwikkeling is nog niet gestart	Lastig te beoordelen, wel is het resultaat bereikt, de school is gebouwd	Instrument heeft bijgedragen aan het vlottrekken van project	Op basis van de verkregen informatie zijn hier geen uitspraken over te doen	Instrument heeft nog niet zijn doel gediend	Heeft deel ontwikkeling mogelijk gemaakt, maar nog niet alles	Te vroeg om over te oordelen	Instrument heeft tot nu toe geleid tot vervolgstappen in proces	Instrument heeft tot nu toe geleid tot vervolgstappen in proces	Instrument heeft tot nu toe geleid tot vervolgstappen in proces	Instrument heeft tot nu toe geleid tot vervolgstappen in proces

BIJLAGE D: INTERVIEWS

De interviews zijn als semigestructureerde interviews afgenomen. De vragen uit het analysekader zijn als leidraad genomen voor de interviews. Gepoogd is om veel ruimte aan de geïnterviewde personen te geven om eigen punten en inzichten naar voren te brengen.

- *Bram van Uden, Coördinator Planeconomie Gemeente Aalsmeer/Amstelveen*
- *Marloes Elkink, Gemeente Apeldoorn, voormalig adviseur Gloudemans en betrokken bij Gilze en Rijen*
- *Frank Krabbe, Interim Strategisch Planeconoom, adviseur bij Tilburg*
- *Tom Delforterie, Adviseur Planeconomie Gemeente Tilburg*
- *Marya Vollebregt, Projectmanager & Locatiemanager Gebiedsontwikkeling Gemeente Westland*
- *Joyce Goudschaal, Strategisch Adviseur, Gemeente Zaanstad*
- *Jaap van der Toorn, Senior Planeconoom, Gemeente Leiden*

Reviewgesprekken Experts

- *Robbin Bouten, adviseur Grondbeleid & Gebiedsexploitatie, Gloudemans*
- *Frits Dinkla, Projectleider en Adviseur, Rho Adviseurs voor leefruimte*

De interviews zijn overwegend digitaal via MS Teams afgenomen. De geïnterviewde personen hebben de verslagen ingezien en akkoord bevonden en hebben toestemming gegeven voor het opnemen van de interviewverslagen in deze scriptie.

Gespreksverslag Bram van Uden (Aalsmeer)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	14-10-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Bram van Uden Coördinator planeconomie van Gemeente Amstelveen en Aalsmeer (2018-heden)

Bram werkt sinds januari 2018 bij het gezamenlijk ambtelijk apparaat van de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer. Bram heeft voorheen gewerkt voor Twynstra Gudde, Over Morgen, Fakton en Pas BV als financieel adviseur gebiedsontwikkeling of planeconoom.

Sinds 2013 werkt het ambtelijk apparaat van de gemeente Aalsmeer samen met de gemeente Amstelveen. Feitelijk is het één team van ambtenaren. In het gesprek is het interview was het vertrekpunt de gemeente Aalsmeer maar is ook gesproken over Amstelveen.

Aalsmeer

Gemeente Aalsmeer heeft niet veel grondeigendom voor bouwgrondproductie. Aan het einde van de crisis werd vooral ingezet op uitnodigingsplanologie, ruimte werd geboden aan de markt. In de periode rond 2016 werd duidelijk dat de gemeente meer regie wilde voeren om uitvoering te geven aan de grote bouwopgave. De opgave voor de woningbouw was dusdanig groot dat de gemeente meer aan het stuur wilde zitten. In deze periode werd ingezet op de eerste exploitatieplannen. Voor het gebruik van exploitatieplannen zijn er drie argumenten die genoemd worden. De eerste is dat het mogelijk werd om integrale plannen op de zetten. Er hoeft minder rekening gehouden te worden met eigendomsposities. Het tweede argument is snelheid, als een van de eigenaren nog minder ver is met planvorming en nog niet toe is aan anterieure contracteren en de andere partij al wel kan toch al een (integraal) bestemmingplan worden opgesteld. Het laatste argument dat genoemd wordt is zekerstelling over de gecontracteerde bijdragen. Aalsmeer verlangt bankgaranties voor de uitvoeringskosten bij private ontwikkelingen om zeker te stellen dat partijen zich aan hun verplichtingen houden. Door het opstellen van een exploitatieplan zijn de afdrachten die de private partij moeten doen gekoppeld aan de omgevingsvergunning. Bram geeft aan dat de transactiekosten die horen bij een exploitatieplan hoog zijn voor dit laatste argument.

Exploitatieplannen

Bram heeft vanuit eerdere werkzaamheden ervaring met exploitatieplannen. Overigens is de koers waarbij wordt ingezet op exploitatieplannen in Aalsmeer al voor zijn komst ingezet. In Aalsmeer wordt voor iedere (private) middelgrote en grote ontwikkeling een schaduwberekening gemaakt volgens de systematiek van een exploitatieplan. Dit hoeft zeker niet te leiden tot een exploitatieplan maar geeft wel een heldere en uniforme structuur aan de anterieure overeenkomsten. Ook zijn er projecten waar met meerdere private partijen gewerkt wordt alsof er een exploitatieplan is maar er anterieur gecontracteerd is.

Een nadeel van exploitatieplannen dat Bram noemt is de juridische kwetsbaarheid. Een exploitatieplan kent een groot aantal aannames die onderbouwd moeten worden zoals de inbrengwaarde. De kans is aanwezig dat een rechter zich over het exploitatieplan moet uitspreken en dat brengt kosten met zich mee en leidt tot vertraging.

Exploitatieplannen moeten niet te groot worden om nog beheersbaar te blijven. Heel veel verschillende eigenaren of een heel groot en langlopend programma maken het exploitatieplan te complex. Van belang is het om te zoeken naar een omvang van het exploitatieplan die zorgt voor goede ruimtelijke ordening maar wel behapbaar blijkt van uit het proces. Knippen en fasen is dan het een belangrijke overweging.

Proces

Bram benadrukt dat het opstellen van een exploitatieplan geen feestje van de planeconoom is. Een team is nodig bestaande uit minimaal een projectleider, een RO-jurist, de inbrengwaarde taxateur en een planeconoom. Gezamenlijk moet het exploitatieplan worden opgesteld omdat veel onderdelen in elkaar haken. Ook bij het extern laten opstellen van een exploitatieplan is een goede aansturing nodig van uit de eigen organisatie. "Het is iets anders dan een brood bestellen". Bij de verschillende exploitatieplannen is altijd extern advies aangetrokken; Pas BV, Gloudemans en Rho Adviseurs hebben de plannen opgesteld. Voor de berekeningssystematiek is een eigen gemeentelijk format om de plannen uniform te berekenen. Ook eist Aalsmeer dat de exploitatieplannen in de layout van de gemeente worden opgesteld en niet op het briefpapier van een adviesbureau.

Het actueel houden van de plannen verschilt volgens Bram niet veel van het actualiseren van de eigen grondexploitaties. Het grootste verschil is dat er een apart Raadsbesluit moet worden genomen. De Raad beschouwt dit over het algemeen als een hamerstuk waardoor het proces redelijk overzichtelijk is.

Door de ervaring die het ambtelijk apparaat heeft met exploitatieplannen is het proces voor het opstellen van een exploitatieplan een soort van routine. Bram

geeft aan dat er een goed juridisch team is dat goed in staat is om de processen voor het opstellen van de plannen te begeleiden.

Proactief facilitair grondbeleid

Bram geeft aan dat een exploitatieplan niet vrijblijvend is. Er is een verschil in risicoprofiel tussen facilitair beleid waarbij anterieur gecontracteerd wordt en het vaststellen van een exploitatieplan. Met het exploitatieplan komen er ook plichten voor de gemeente. Bijvoorbeeld het verplicht moeten aanleggen van een weg om een perceel te ontsluiten op het moment dat dit vanuit de cashflow nog niet gewenst is (voorfinanciering). Ook kan de gemeente te maken krijgen met invloeden van kostenstijgingen en opbrengstendalingen waarbij een plan negatief wordt. In Amstelveen wordt dit geframed als "Proactief facilitair grondbeleid" waarmee duidelijk wordt gemaakt dat een exploitatieplan een tussenvorm is tussen zuiver facilitair en actief grondbeleid. In Aalsmeer is dit niet zo in het beleid opgenomen maar is de werkwijze wel gelijk.

Doorzettingsmacht

Voor goede ruimtelijke ordening is het belangrijk dat er in de ambtelijke organisatie mensen zijn die een plan verder kunnen brengen voor op het juiste moment te kunnen duwen op de voortgang. Bram noemt dit doorzettingsmacht. Een exploitatieplan is één van de instrumenten die kan worden ingezet om voortgang te realiseren en is in die zin een belangrijk instrument voor de uitvoering van ruimtelijke ordening. Bram geeft als tip mee dat exploitatieplannen niet te theoretisch moeten worden. Bij het opstellen van een exploitatieplan moet er een duidelijk visie zijn op de uitvoerbaarheid en schuw het niet om een verwervingsbudget achter de hand te hebben om via actief grondbeleid de exploitatieplannen los te trekken als dat nodig is.

Gespreksverslag Marloes Elkink (over Gilze en Rijen)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	12-9-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Marloes Elkink, Adviseur Gloudemans (2015-2022)

Marloes is als adviseur van Gloudemans bij meerdere exploitatieplannen betrokken geweest waaronder de vier exploitatieplannen in Gilze en Rijen.

Gezien de rol van Marloes als adviseur zijn de plannen van Gilze en Rijen op hoofdlijnen besproken. De plannen kennen nog steeds gevoelige informatie. Om deze reden zijn de casussen op hoofdlijnen besproken waarbij de werking van het exploitatieplan centraal stond en minder inhoudelijk de details van de plannen zelf.

De exploitatieplannen in vogelvlucht

Het *centrumplan Gilze* en ook het *centrumplan Rijen* zijn in dezelfde tijd opgesteld. De locaties waren moeilijke plekken in de stad die niet tot ontwikkeling kwamen. De gemeente had reeds plannen voor de gebieden en had ook al grondexploitaties geopend voor beide locaties. Een exploitatieplan maakte het mogelijk om een bestemmingsplan op te stellen met de kaders voor de ontwikkelingen en het benodigde kostenverhaal. Het exploitatieplan *Nieuwstraat 109-111* had een verwevenheid met het exploitatieplan Gilze gezien de verplaatsing van een supermarkt en de planologische ruimte voor deze winkelfunctie.

Opmerkelijk was dat de gemeente exploitatieplannen heeft vastgesteld waar bij er sprake was van een stevige macroaftopping. Dat wil zeggen dat er meer kosten dan opbrengsten in de plannen zitten. Als een eigenaar tot realisatie over gaat zou hij bij het aanvragen van de omgevingsvergunning recht hebben op een negatieve exploitatiebijdrage. Dat wil zeggen dat de initiatiefnemer recht heeft op een bijdrage van de gemeente. De gemeente moest hiervoor een voorziening plaatsen. De gemeente had al rekening gehouden met een negatieve grondexploitatie waardoor het tekort reeds was voorzien.

Ongeveer rond dezelfde periode heeft de gemeente het exploitatieplan *De Wildschut* laten opstellen. Deze locatie was deels in eigendom van de gemeente en deels in handen van een private partij. Het beoogd programma omvatte onder andere een school.

Naar het aanziet heeft Gilze en Rijen de exploitatieplannen laten opstellen om het kostenverhaal te verzekeren voor de vaststelling van bestemmingsplannen. Het exploitatieplan kan - zeker ook als er tijdvakken zijn aangegeven - een argument zijn voor onteigening als de eigenaar het plan niet tot uitvoering brengt. De

vaststelling van de exploitatieplannen houdt de mogelijkheid voor actiefgrondbeleid open.

De overwegingen voor de exploitatieplannen waren plan specifiek en lijken geen beleidsmatig doel te zijn geweest. Opmerkelijk is dat sinds 2016/2017 slechts één van de vier exploitatieplannen is herzien. De exacte reden is onduidelijk waarom er geen behoefte was aan actuele exploitatieplannen.

Marloes verwijst naar de gemeentelijk Projectleider Peter Rutgers voor toelichting op het gemeentelijkbeleid.

Grondbeleid

Marloes is bij meerdere exploitatieplannen door het gehele land betrokken geweest. Haar beeld is dat exploitatieplannen vaak gebruikt worden als tussenstap richting actief grondbeleid. Als het de gemeente niet lukt (of nog niet gelukt is) om het grondeigendom te verwerven is een exploitatieplan een instrument om te zorgen dat er toch een bestemmingsplan kan worden vastgesteld. Door te werken met tijdvakken kan de eigenaar duidelijkheid geboden worden wat en wanneer er gebouwd moet worden. Als de eigenaar niet tijdige tot realisatie overgaat is er de mogelijkheid tot onteigening. Als voorbeelden noemt Marloes plannen uit Urk en Amsterdam waarbij de gemeente nadrukkelijk de intentie heeft om tzt actief beleid te voeren voor de projecten waarvoor een exploitatieplan is opgesteld.

Anterieur voor exploitatieplan

Marloes benadrukt dat het altijd de voorkeur heeft om anterieur te contracteren boven een publiekrechtelijk spoor. De flexibiliteit van het private traject heeft de voorkeur boven alle eisen die aan het exploitatieplan gesteld worden. Marloes noemt het "onderhandelen met het exploitatieplan op schoot". Tijdens gesprekken met een eigenaar de eisen en vorm van het exploitatieplan hanteren geeft een duidelijk kader voor het kostenverhaal. Marloes noemt een voorbeeld waarbij de onderhandelingen met een private partij stroef liepen en een geheel exploitatieplan klaarlag voor bestuurlijke behandeling. Op het laatste moment heeft de private partij ervoor gekozen om toch anterieur te contracteren om nog iets aan contractvrijheid te hebben. Dit is een heel duidelijk geval van de schaduwwerking van een exploitatieplan die heeft gewerkt en ook de voorkeur voor het private traject wordt hier heel duidelijk.

Het exploitatieplan

Een nadeel van het exploitatieplan is dat het bewerkelijk is. Plannen met verschillende eigenaren hebben uitgebreide toelichting nodig voor onder meer de inbrengwaarde. Naast het opstellen van het plan is het actualiseren veel werk. Voor plannen met slechts enkele eigenaren is het redelijk overzichtelijk. Verreweg de meeste exploitatieplannen worden door gespecialiseerde bureaus zoals Gloudemans, Stad2, Arcadis of Metafoor opgesteld. Gemeente gebruiken het instrument zo weinig dat kennis en routine opbouwen met het instrument niet lukt.

Joop van den Brand is een specialist die betrokken was bij de handreiking die is opgesteld bij de invoering van de Wro. Robin Bouten is de specialist bij Gloudemans die zeer vele kennis en ervaring heeft met publiekrechtelijk kostenverhaal.

Omgevingswet

Marloes is benieuwd naar de werking van organisch kostenverhaal onder de nieuwe Omgevingswet. Met de Omgevingswet wordt het mogelijk publiekrechtelijk kostenverhaal in het bestemmingsplan op te nemen. Twee soorten van kostenverhaal worden in de wet voorzien:

1. *Kostenverhaal met tijdvak*
2. *Organisch kostenverhaal*

De eerste soort van kostenverhaal ligt bijna geheel in lijn met de huidige wetgeving. Het organisch kostenverhaal is een mogelijkheid die de wet biedt om een bestemmingsplan vast te stellen waar nog geen duidelijkheid is over de exacte invulling voor het gebied. Marloes signaleert de spanning van de nog onduidelijke invulling van een plangebied met de vaak strikte regels die nu voor kostenverhaal gehanteerd worden. De huidige vorm van publiekrechtelijk kostenverhaal wordt slechts incidenteel gebruikt, de vraag is hoe vaak organisch kostenverhaal gebruikt zal worden.

Gespreksverslag Frank Krabbe (over Tilburg)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	7-9-2022
Bijlage(n)	:	
Onderwerp	:	Interview Frank Krabbe, Planeconoom Tilburg (2019-2022)

Frank is in de periode 2019-2022 (inhuur) Senior Planeconoom geweest bij het Grondbedrijf van de Gemeente Tilburg en nauw betrokken geweest bij het exploitatieplan Wijkevoort

Gemeente Tilburg

Tilburg voert van oudsher een actief grondbeleid. Alleen als het niet anders kan wordt facilitair beleid gevoerd. Van oudsher is ook het grond bezit van de gemeente Tilburg omvangrijk.

Wijkevoort

Wijkevoort is een plan dat uitvoering geeft aan de ambitie voor grootschalige bedrijfshuisvesting. Het eigendom is versnipperd en de huidige percelen zijn eigenlijk te klein zodat huidige eigenaren niet op eigen terrein de plannen voor grootschalige bedrijvigheid kunnen realiseren.

De gemeente heeft de WVG gevestigd om grip op de grond posities te krijgen. Tot aanbidding van grond onder WVG heeft dit niet of nauwelijks geleid. De gemeente wilde wel het bestemmingsplan vaststellen en had een exploitatieplan nodig om te zorgen dat het kostenverhaal verzekerd was zoals dat in de Wro verplicht is. Voordat Frank startte aan het project was in 2017 al opdracht gegeven aan een bureau om een exploitatieplan op te stellen.

Gaandeweg werden locatie-eisen die met het exploitatieplan gesteld konden worden steeds belangrijker. De Gemeente wilde invloed op de bedrijven die zich zouden vestigen in het gebied. Na advies van een advocatenkantoor om dit ook te borgen via het exploitatieplan werd dit onderdeel steeds belangrijker en kreeg het exploitatieplan meerdere doelstellingen;

- *Primair kostenverhaal verzekeren;*
- *Het borgen van invloed op de te vestigen bedrijven via de locatie-eisen.*
- *Ook het stellen van faseringseisen is een belangrijkdoel, eerst moet de natuur worden aangelegd en dan pas de bedrijfsterreinen.*

Veel weerstand is er in de omgeving tegen het bedrijventerrein. Meer dan 500 bewaarmakers. Het bezwaar is gericht op het veranderen van het landschap in een bedrijventerrein, niet op het exploitatieplan. Overigens is de eerdergenoemde invloed die de gemeente wil hebben op de kwaliteit van de bedrijven en het

bedrijventerrein onder meer een gevolg van de bezwaren uit de omgeving tegen de "verdozing" van het landschap.

Het bestemmingsplan en exploitatieplan zullen zijn eind 2021 vastgesteld en zal naar verwachting in Q4 2022 of Q1 2023 behandeld worden door de RvS. Het is goed mogelijk dat na het onherroepelijk worden de huidig eigenaren alsnog zullen verkopen aan de gemeente omdat zelf realisatie lastig is door de grote terreinen die moeten worden aangelegd. Actief beleid is niet uitgesloten.

Het proces was al jaren bezig voor dat gekozen werd voor een exploitatieplan. Eerste doel was via de WVG-gronden verwerven. Toen dit niet mogelijk bleek werd het exploitatieplan gekozen. Voor het project worden zowel de mogelijkheden van het exploitatieplan voor kostenverhaal, faseringseisen als locatie-eisen gebruikt.

Frank geeft aan dat nog te vroeg is om een definitief oordeel te vormen over het exploitatieplan in Wijkevoort. Wel is duidelijk dat het een onderdeel van een strategie is om grip te krijgen op een gebied waar het eigendom niet in handen is van de gemeente en dat het instrument ook in de fasering en met de locatie-eisen van nut is.

Algemeen kostenverhaal

Frank geeft aan van uit zijn praktijk als adviseur meerdere exploitatieplannen te hebben meegemaakt maar de sterke voorkeur heeft voor het anterieure spoor. Anterieur is veel meer maatwerk af te spreken en is kostenverhaal zeker. Bij exploitatieplan ben je afhankelijk of en wanneer de initiatiefnemer een vergunning indient en op dat moment pas de exploitatiebijdrage voldoet.

Een voorbeeld is dat bij een exploitatieplan de initiatiefnemer de exploitatiebijdrage betaalt bij de aanvraag omgevingsvergunning. Anterieur kan het de voorkeur hebben al bij het aangaan van het contract een eerste betalingstermijn af te spreken. Frank ziet een exploitatieplan als "een laatste redmiddel". De kosten van een exploitatieplan worden ook door Frank genoemd: "de kosten lopen door o.a. de taxatie van de inbrengwaarden en de benodigde onderbouwingen van kosten en opbrengsten al snel op tot € 50.000,- voor een exploitatieplan".

Het beeld dat Frank heeft van het exploitatie plan formuleert hij als volgt: "Mosterd na de maaltijd, het exploitatieplan was gericht op de Vinex ontwikkelingen/uitbreidingslocaties. Na de invoering was het crisis en werd het exploitatieplan niet gebruikt. Voor de binnenstedelijke opgave is het exploitatieplan niet geschikt. Mogelijk dat organische kostenverhaal gaat werken in omgevingswet"

Gespreksverslag Tom Delforterie Tilburg		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	9-9-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Tom Delforterie, Planeconoom Tilburg (2017-heden)

Tom is als planoloog opgeleid aan de universiteit van Nijmegen. Tom heeft voorheen o.a. bij het adviesbureau Metrum gewerkt en werkt sinds 2017 als planeconoom bij de Gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg

Tom geeft aan dat Tilburg bekend is met exploitatieplannen, "soms is het nodig om kostenverhaal te verzekeren als dat niet op een andere wijze kan". De gemeente kiest hier pas voor als andere mogelijkheden niet hebben gewerkt en door wil gaan met het in procedure brengen van het bestemmingsplan.

Den Bogerd

In dit gebied zijn meerdere eigenaren. De planvorming is vermoedelijk rond 2000 gestart. De gemeente heeft een GEM (Juridische entiteit voor de grondontwikkeling) opgericht met twee private partijen en daarmee privaatrechtelijk kostenverhaal verzekerd voor een deel van het plangebied. Met de andere eigenaren in het gebied was nog geen overeenstemming en daarom is een exploitatieplan opgesteld. Het exploitatieplan is niet herzien sinds de eerste vaststelling. De urgentie ontbrak aangezien werd verwacht dat met de partijen overeenstemming zou komen over de grondprijs, of het kostenverhaal op basis van al reeds gemaakte afspraken tot stand zou komen. Een herziening is nodig om de een zo actueel mogelijke bijdrage te bepalen bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. De ontwikkeling van de GEM loopt. De strategie om de andere eigenaren te bewegen om uitvoering aan het bestemmingsplan te geven wordt gezien de vertrouwelijkheid niet besproken.

Koningsoord.

Ook deze ontwikkeling is vermoedelijk rond 2000 van start gegaan. Een grote bouwer/ontwikkelaar heeft een aanzienlijke grondposities en in 2009 is een overeenkomst gesloten met de gemeente. Met de ontwikkelaar is o.a. afgesproken dat hij verantwoordelijk is voor ontwikkeling van gehele gebied, maar omdat er ook andere eigenaren waren met de mogelijkheid tot zelfrealisatie heeft ze verzocht dat de gemeente een exploitatieplan voor het gehele gebied zou opstellen zodat de (financiële) kaders voor het gehele gebied duidelijk waren en zekerheid is over het innen van de exploitatiebijdrage. De ontwikkelaar heeft inmiddels een groot deel van het plan gerealiseerd. Ook hebben twee andere

kleinere eigenaren een omgevingsvergunning ingediend en daarmee de verplichting gekregen om de exploitatiebijdrage te voldoen. Rond deze exploitatiebijdragen is een juridisch geschil ontstaan dat nog speelt en om deze reden niet verder wordt uitgewerkt. Wel kan worden gesteld dat juridisch geschil te maken heeft met keuzen en aannamen uit het (onherroepelijke) exploitatieplan en in het bijzonder de exploitatieberekening.

Het exploitatieplan is inmiddels herzien waarbij de meest actuele inzichten voor de kosten, opbrengsten en de te hanteren parameters zijn verwerkt. Tegen de herziening loopt nog een beroepsprocedure.

De gemeente heeft niet de ambitie om actief de resterende eigenaren te verwerven. Die verplichting ligt juist bij de ontwikkelaar als concessiehouder.

Kostenverhaal

Tom heeft uit zijn eerdere werkpraktijk veel ervaring met exploitatieplannen. Zijn beeld is dat het een goed instrument is om kostenverhaal te organiseren. Het instrument is echter wel bewerkelijk omdat bijvoorbeeld elke herziening naar de Raad moet voor verstelling en dat het plan openstaan voor een gang naar de Raad van State. Lastig is ook dat je voor een exploitatieplan al in de fase van het bestemmingsplan al hele exact in beeld moet hebben hoe het plan financieel in elkaar steekt. Hier zit een spanning.

Voor niet professionele eigenaren is de systematiek en wet- en regelgeving van een exploitatieplan lastig te begrijpen. Als voorbeeld noemt Tom een eigenaar die enkele woningen op zijn perceel wil toevoegen en geconfronteerd wordt met een zeer aanzienlijke exploitatiebijdrage. Met name de gekozen aannames in het exploitatieplan worden vaak niet begrepen.

Aan ander nadeel dat Tom noemt is dat de grondposities van eigenaren vaak leidend zijn bij het tekenen en rekenen aan exploitatieplannen. Met een anterieur traject is het eenvoudiger om bijvoorbeeld gronden te ruilen of bouwmogelijkheden op andere delen in het plangebied te geven.

Zelfs een grote gemeente als Tilburg heeft geen routine met het maken van exploitatieplannen. De plannen worden opgesteld door adviesbureau die zich hebben kunnen specialiseren in de materie. Een eerste exploitatieplan kost veel geld maar ook iedere herziening omdat de onderbouwingen vaak ook geactualiseerd moeten worden

Tom gebruikt de kostensoortenlijst uit de Bro en de systematiek van kostenverhaal uit de Wro om kostenverhaal voor kleinere plannen te bepalen. Indien zin heeft de "schaduwwerking" van de grex-wet zin.

Grondbeleid

Tom geeft aan dat Tilburg 3 exploitatieplannen zijn waar de gemeente steeds net anders acteert. Exploitatieplan Wijkevoort lijkt een tussenstap om uiteindelijk te komen tot het verwerven van gronden en daarmee een actief grondbeleid. Bij Den Bogerd maakt de gemeente uit van de GEM waarin de gemeente

privaatrechtelijk deelneemt. Bij Koningsoord is de koers dat de private partijen de gehele ontwikkeling realiseren als soort van concessie. Tom concludeert dat het exploitatieplan dus op verschillende wijzen gebruikt kan worden.

Gespreksverslag Marya Vollebregt (Westland)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	17-10-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Marya Vollebregt Projectmanager & Locatiemanager Gebiedsontwikkeling Gemeente Westland (2006-heden)

Marya werkt sinds 2006 bij de gemeente Westland in het ruimtelijk domein en is betrokken bij meerdere ontwikkelingen waar gebruikt is gemaakt van publiekrechtelijk kostenverhaal.

Westland

De gemeente Westland kende een actief grondbeleid. In de crisis heeft de gemeente het financieel lastig gehad door de grote grondpositie. De voorkeurshouding op de grondmarkt is facilitair. Desondanks zijn er meerdere exploitaties waar de gemeente deelnemingen heeft in grondbanken. Actief beleid wordt niet op voorhand uitgesloten.

Voor het vestigen van de Wet voorkeurrecht Gemeente (WVG) als eerste stap richt actief grondbeleid is weinig enthousiasme bij de gemeenteraad

De opgave in Westland bestaat voor een deel uit het transformeren van glastuinbouw tot woningbouw. Ontwikkelaars kopen met regelmaat kassen met het oog op transformatie. De gemeente heeft een Woonvisie waar heldere kaders staan waar ontwikkelingen aan moeten voldoen. De programmatische verdeling ligt vast maar ook eisen zoals het realiseren van minimaal 50 m2 groen per nieuw te bouwen woning.

Kostenverhaal

Over het algemeen wordt anterieur gecontracteerd. Bij de totstandkoming van de anterieure afspraken wordt gewerkt volgens de systematiek van de Wro/Bro. Niet altijd lukt het om te komen tot anterieure afspraken. In deze gevallen wordt gekozen voor publiekrechtelijk kostenverhaal. De gemeente Westland schuwt het niet om exploitatieplannen vast te stellen.

Wel geeft Marya aan dat het absoluut niet de voorkeur heeft om tot een exploitatieplan te komen. De kosten voor het opstellen, de strikte vorm eisen en het grote aantal uren dat er mee gemoeid gaan voor het opstellen en herzien maken het bewerkelijk. Slecht in het geval dat het echt niet anders kan en de ontwikkeling groot genoeg is om de kosten te kunnen dragen wordt voor het exploitatieplan gekozen.

Ook wordt er na vaststelling van exploitatieplannen gestuurd op een posterieure overeenkomst in plaats van het afrekenen bij de aanvraag voor van de omgevingsvergunning. Bij bijvoorbeeld de ontwikkelingen De Kreken en Waelpas is een posterieure overeenkomst gesloten en de plannen komen tot uitvoering.

Marya geeft aan dat het exploitatieplan vooral dient als stok achter de deur om te komen tot privaatrechtelijke afspraken.

Gespreksverslag Jaap van der Toorn (Leiden)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	20-9-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Jaap van der Toorn, Leiden (1998-heden)

Jaap is opgeleid als Geodeet in Delft en werkt sinds 1998 bij de gemeente Leiden eerst als medewerker gronduitgifte en ruim 20 jaar later als planeconoom.

Leiden

In de jaren '80 was Leiden een artikel 12 gemeente na de kostbare stadsvernieuwingsprojecten en onderhoud aan de kades van de binnenstad. Eind jaren '90 stond Leiden er financieel beter voor en was er een goed functionerend Grondbedrijf met voldoende middelen. Stadwijken zoals Roomburg werden ontwikkeld.

Leiden heeft inmiddels geen ruimte meer voor uitbreiding. De woningbouwopgave tot 2030 van 8.500 woningen en 2.500 studentenkamers zal binnenstedelijk moeten landen. Een complicerende factor daarbij is dat er een afspraak met de provincie is dat er geen grond met de bestemming bedrijfsfuncties mogen verdwijnen. Leiden heeft daarom ook een rol bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein in Katwijk waar bedrijven naartoe kunnen verplaatst.

Grondbeleid

In 2005 werd nog uitgegaan van actief grondbeleid. In de crisis werd het actieve beleid minder. Leiden heeft overigens geen hele grote verliezen geleden. Toch werd de koers richting facilitairbeleid ingezet. Pas in 2015 is dit vastgesteld met de nota Grondbeleid. Tot nu toen heeft Leiden de bouwopgave kunnen uitvoeren met enkele actieve grondexploitaties (waren er ongeveer 16 en nu nog maar 6) en daarnaast door het faciliteren van privaat initiatief.

In het voorjaar van 2021 is er een nieuwe nota kostenverhaal vastgesteld en sindsdien kent Leiden het Fonds Ruimtelijke Bijdragen. Met private partijen wordt anterieur afgesproken dat ze € 4.800,- per vrije sector woning aan het fonds bijdragen. Leiden heeft dit hard nodig omdat de infrastructuur investeringen behoeft om mee te groeien met het aantal woningen. De stijgende bouwkosten maken dat het ingewikkelder wordt om deze bijdrages anterieur te contracteren. Ook de binnenplanse kosten stijgen door steeds complexere opgaven en de stijgende bouwkosten. De druk op de ontwikkelingen en de afdrachten wordt hierdoor groter. De bijdrage aan het Fonds Ruimtelijke Bijdragen is lastig om exact toe te wijzen aan de nieuwbouwontwikkelingen. Het hard maken van de PPT - criteria is bewerkelijk en mogelijk kwetsbaar. Dit is een andere reden om deze kosten niet in een exploitatieplan op te nemen. Tot nu toe hebben de private ontwikkelaars altijd anterieur bijgedragen.

Binnenstedelijke opgaven

Leiden heeft onder andere de ambitie voor herstructurering en verdichting in Zuid-West. Ondanks dat er een groot verspreid eigendom is kiest Leiden voorlopig voor de koers om anterieure overeenkomsten aan te gaan. Eerst met de grotere eigenaren en later de kleinere. Hiermee is gekozen voor een soort van organische gebiedsontwikkeling. Het is ambtelijk dat er weinig enthousiasme is voor exploitatieplannen. Het beeld is dat het bewerkelijk is. Gezocht wordt er ook naar creatieve oplossingen voor de financiering van het herstructureren van de wegen door vervanging van het riool als kostendrager op te voeren. Echter door nieuwe technieken kunnen rioleren ook opgeknapt worden zonder dat de straten opengaan. Leiden heeft met succes enkele aanvragen voor de WBI (woningbouw impuls, subsidie van het Rijk) gedaan waarmee enkele projecten kunnen worden opgepakt. Die weer worden geremd door de verscherping van de Stikstofdepositie

Toch actief beleid?

Wel gaat politiek de stem op om toch weer actief grondbeleid te voeren. Recent zijn enkele aankopen gedaan. Leiden eist, in het nieuwe collegeakkoord, 35% sociale huur in ontwikkelingen. Ontwikkelaars pakken dit niet altijd even voortvarend op. Actief grondbeleid zou mogelijk kunnen helpen om dit beleid wel goed uit te voeren. Ook bouwclaimmodellen zouden kunnen helpen om een sterke regie te voeren. De organisatie in Leiden is nog toegerust op actief beleid met enkele verwervers en een sterk juridisch team. Jaap geeft aan dat ook met actief beleid je niet altijd je beleidswensen eenvoudig kunt realiseren. Als voorbeeld wordt genoemd een project waar grond voor kantoorfuncties was verkocht door de gemeente maar de ontwikkelaar door de corona crises en de afnemende vraag naar kantoren, deels wil herprogrammeren naar woningbouw.

Gespreksverslag Joyce Goudschaal (Zaanstad)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	16-9-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Joyce Goudschaal Zaanstad (2007-heden)

Joyce werkt sinds 2007 bij de gemeente Zaanstad in verschillende functies waaronder afdelingshoofd Planontwikkeling en Strategisch adviseur. In de verschillende functies heeft Joyce nauwe betrokkenheid bij het opstellen en de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente Zaanstad

Zaanstad

Ondanks de omvang van de gemeente en de aanzienlijke bouwproductie heeft Zaanstad nog geen exploitatieplan vastgesteld. "De gemeente Zaanstad voert sinds 2005 een sturend grondbeleid waarbij bij voorkeur externe partijen worden gefaciliteerd bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen" (Nota grondbeleid 2005). Joyce geeft als reden de financiële positie van de gemeente die al lange tijd onder druk staat, investeren en risico's lopen heeft niet de voorkeur. Slechts in incidentele gevallen kiest de gemeente voor actief grondbeleid of een risicodragende samenwerking zoals de Vinex wijk Saendelft waar in die tijd de gemeente deelnam in een PPS.

Een ander reden die Joyce noemt is dat de Wro werd ingevoerd in 2008. De jaren daarna was het crisis en was de gemeente blij met iedere private ontwikkeling. Zaandam was in die tijd, voor de centrumontwikkeling Inverdan, geen aantrekkelijke plaats. "De rode loper werd tijdens de crisis uitgelegd voor ontwikkelaars en bouwers". Met deze partijen werd voor het anterieure traject gekozen waarbij er meer vrijheid was voor maatwerk.

Na de crisis

Na de crisis heeft de markt zich zo goed hersteld dat iedere vraag van de gemeente met aanvullende eisen voor ontwikkelingen door marktpartijen werd ingewilligd. Ook was de aantrekkelijkheid van Zaandam sterk verbeterd door het centrum dat ineens zelfs toeristen aantrok. Samen met de overloop van de woningmarkt uit Amsterdam maakte de stad aantrekkelijk voor bouwers en ontwikkelaars. De noodzaak om het kostenverhaal publiekrechtelijk te borgen was niet aanwezig. Partijen droegen vrijwillig bij aan het Fonds Infrastructurele Werken. Momenteel moet een private partij € 38,- per m2 bvo bijdragen aan dit fonds. Het is nog niet nodig geweest om dit publiekrechtelijk te borgen. Deze kosten worden in rekening gebracht naast de directe plan gerelateerde kosten zoals plankosten.

Het merendeel van de ontwikkelingen in Zaanstad zijn beperkt van omvang. De kosten voor een exploitatieplan zijn niet verhouding met de omvang van deze plannen. Dit is nog een reden om voor het privaatrechtelijke spoor te kiezen.

Schaduwwerking

Wel wordt de kostensoortenlijst van de Bro gebruikt bij het opstellen van anterieure overeenkomsten. Getoetst wordt of de kosten die in rekening gebracht worden in overeenstemming met de Wro/Bro systematiek zijn. Ook wordt voor het bepalen van de hoogte van de plankosten gebruik gemaakt van de Ministeriële regeling Plankosten. Deze zogenaamde schaduwwerking van de wet maakt het kader waarbinnen de anterieure overeenkomst opgesteld wordt duidelijk en zorgt ervoor dat initiatiefnemers akkoord gaan met de te verhalen kosten.

Anterieure overeenkomsten

In Zaanstad wordt het belang van samenwerken met het Maatschappelijk Domein steeds belangrijker. Met een maatschappelijke voorzieningen model wordt inzichtelijk gemaakt, welke voorzieningen aan de stad moeten worden toegevoegd naar rato van de toevoeging van woningen. Bij voorbeeld per 10.000 woningen moet XX m2 groen zijn en XX-sportvoorzieningen. In anterieure overeenkomst worden de kosten voor deze voorzieningen ook in rekening gebracht. Met de goede markt van de afgelopen jaren was dit mogelijk. Als er een mindere periode komt is het de vraag of dit nog haalbaar is. De bijdrage is te vergelijken met de Financiële bijdrage zoals die in de omgevingswet mogelijk wordt gemaakt.

Joyce sluit het zeker niet uit dat Zaanstad in de toekomst gebruikt maakt van het exploitatieplan of haar opvolger zoals die in de Omgevingswet wordt opgenomen. Het is geen principiële keuze maar een planafhankelijk afweging welk instrument heeft meest geschikt is om de beoogde doelen te bereiken.

Gespreksverslag Robbin Bouten (Gloudemans)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	9-11-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Robbin Bouten Gebiedseconoom Gloudemans (2010-heden)

Robbin werkt sinds 2010 als gebiedseconoom bij het adviesbureau Gloudemans en heeft veel ervaring met het gebruik van grondbeleidsinstrumenten. Robbin heeft aan tientallen exploitatieplannen gewerkt voor het opstellen, herzien of beoordelen.

Kwantitatief exploitatieplannen

Robbin herkent de lage aantallen exploitatieplannen die uit het kwantitatief onderzoek komen. De eerste jaren na de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 zijn lager dan gemiddeld. Volgens Robbin komt dit door koudwatervrees voor het instrument toen het werd ingevoerd. Nu ziet Robbin in zijn adviespraktijk juist veel exploitatieplannen voorbijkomen. De reden hierdoor is dat gemeenten nog voor de invoering van de Omgevingswet bestemmingsplannen willen vaststellen. Als er nog geen overeenstemming is bereikt met de particuliere grondeigenaren in het bestemmingsplangebied dan is de gemeente wettelijk verplicht een exploitatieplan vast te stellen om het / haar kostenverhaal te verzekeren. In de regio rond Schiphol wordt haast gemaakt met bestemmingsplannen aangezien er met de omgevingswet een aanscherping van geluidsnormen komt. Voor gemeenten is de invoering van de Omgevingswet dus een reden om snel bestemmingplannen vast te stellen.

Het exploitatieplan

Het beeld van Robbin is dat veel gemeenten na de invoering van de Wro in 2008 op een gelijke wijze om zijn blijven gaan met kostenverhaal zoals ze eerder deden onder de WRO met artikel 42 kostenverhaal. De instrumenten die met de Wro zijn gekomen worden niet volledig gebruikt. Hier zijn enkele redenen voor aan te wijzen: Een eerste is de onbekendheid van de instrumenten. Als je ze niet eerder gebruikt hebt is er een drempel om ze te gebruiken. Een andere reden is dat gedacht wordt dat het instrument als "agressief" gezien kan worden door de private partij, de voorkeur wordt gegeven aan een minnelijk traject om te komen tot een anterieure overeenkomst. Ook adviseurs hebben enkele jaren nodig gehad na de invoer van de Wro voordat het gebruik ervan geadviseerd werd. Inmiddels is er ervaring met het gebruik. Deze ervaring zit vooral bij een kleine groep van 5 tot 10 adviesbureaus.

Robbin geeft aan dat een exploitatieplan opstellen niet ingewikkeld hoeft te zijn. Als er een grondexploitatie is, een kaart met ruimtegebruik en inzicht in het

bestemmingsplangebied, taxatie inbrengwaarde en een berekening van de exploitatiebijdrage dan ben je al een heel eind. De juridische kwetsbaarheid van het exploitatieplan is beperkt. In het begin waren er veel uitspraken van de RvS nodig, de afgelopen jaren is de kwetsbaarheid sterk afgenomen omdat eerdere uitspraken van de RvS voor duidelijkheid hebben gezorgd.

Robbin geeft aan dat het exploitatieplan ook in feite een heel sociaal en eerlijk instrument is. De kosten binnen een gebied worden op basis van opbrengstpotentie verdeeld, waardoor de plussen en minnen verdeeld worden tussen de verschillende grondeigenaren in het gebied.

Inzet van het exploitatieplan

Robbin geeft aan zeker de voorkeur te hebben voor het niet vaststellen van een exploitatieplan. Probeer altijd privaatrechtelijk te contracteren vanwege de vrijheid en de lagere kosten. Wel het advies om altijd de vraagstukken ook te benaderen volgens de systematiek van het exploitatieplan. Robbin heeft het zelfs meegemaakt dat net voor vaststelling van een exploitatieplan, ter zitting, de private partij alsnog akkoord ging met het anterieure spoor waardoor de werking van het exploitatieplan niet meer nodig was. Robbin geeft aan dat er veel meer exploitatieplannen zijn opgesteld dat er uiteindelijk zijn vastgesteld om dat uiteindelijk zowel de publieke als private partijen de voorkeur geven aan het privaatrechtelijke / minnelijke spoor boven het publiekrechtelijke / wettelijke spoor.

Kennis van het instrument

Robbin geeft aan het instrument goed toepasbaar is maar dat het wel specifieke kennis en ervaring nodig heeft. Het aantal mensen dat die kennis en ervaring heeft is klein. Dit komt mede door het ontbreken van een gerichte opleiding waar deze kennis wordt aangeboden. Ervaring wordt vooral in de praktijk opgedaan. Omdat de kennis opbouwen niet vaak voorkomt en soms lang duurt zijn er maar weinig mensen die het instrument en de totale toepassing ervan goed weten te benutten. Deze kennis zit bij enkele adviesbureaus en daarbinnen bij een beperkt aantal adviseurs. Ook hier geldt, als je er geen ervaring mee hebt is er vaak koudwatervrees om het instrument te gebruiken. Wel wordt de plankosten scan (ministeriële regeling plankosten exploitatieplan) veel gebruikt in de praktijk, dit onderdeel is een in zekere zin de standaard geworden voor het bepalen van de hoogte van de te verhalen kosten voor de ambtelijke inzet. Ook in anterieure overeenkomsten wordt de plankosten scan vaak gebruikt.

Robbin omschrijft het kostenverhaal uit de Wro als volgt: "het huis is af alleen moet er hier en daar nog wat verf op de kozijnen". Wat Robbin bedoelt is dat de wetgeving staat en is uitgekristalliseerd, slechts op onderdelen is er nog wat aanpassingen nodig. Wellicht is dit nu voor elkaar met de "aanvullingswet grondeigendom" als onderdeel van de Omgevingswet.

Vooruitblik Omgevingswet

Met de Omgevingswet zal het kostenverhaal voor een groot deel gelijk blijven. De vorm zal wat verschillen en het organisch ontwikkelen wordt toegevoegd. Inmiddels wordt er al geëxperimenteerd met organisch kostenverhaal in onder

andere Maastricht (Belvédère) en Den Haag (Binckhorst). Robbin verwacht dat het publieke spoor van kostenverhaal vaker gekozen gaat worden en zeker ook gezien de grote (binnenstedelijke) opgave voor woningbouw en het gegeven dat gemeenten minder eigen grondposities in gebiedsontwikkelingen hebben.

Gespreksverslag Frits Dinkla (Rho)		
Van	:	Evert Winkelman
Datum	:	9-11-2022 (Teams)
Bijlage(n)	:	/
Onderwerp	:	Interview Frits Dinkla Rho (2015-heden)

Frits werkt sinds 2015 als gebiedseconoom bij het adviesbureau Rho en heeft veel ervaring met het gebruik van grondbeleidsinstrumenten. Frits heeft onder andere meegeschreven aan de Aanvullingswet Grondeigendom.

Op LinkedIn omschrijft Frits zich als volgt:

"Ik ben een ervaren procesmanager gebiedsontwikkeling met als speciale aandachtvelden financiële haalbaarheid, ontwikkelingsstrategieën en het uitdenken van financieringsconstructies. Ik richt mij op het in uitvoering krijgen van projecten waarbij ik draagvlak creëer voor de ambities. Ik ben een uitstekende bruggenbouwer tussen organisatie/bestuur en private/publieke partijen"

In het gesprek met Frits in de lijn en consistentie van de opbouw van het onderzoek getoetst. De resultaten van zowel het kwantitatieve onderzoek als het kwalitatieve deel zijn besproken.

Positionering

Vanaf 2008 met de invoering van de Wro ziet je in de beleidsnota's grondbeleid van de verschillende gemeenten dat ze kiezen voor facilitair beleid. De Wro bood immers mogelijkheden om sturing te geven aan de ruimtelijke ordening en kosten te verhalen zonder actief grondbeleid. In de praktijk zie je dat dat vaak geen handen en voeten heeft gekregen. De echte uitwerking is niet van de grond gekomen. Ook wordt nu vaak gekozen voor situationeel beleid. Per ontwikkeling wordt een afweging gemaakt welk instrumentarium wordt ingezet. De vereveningsfunctie die een grondbedrijf had tussen winstgevende en verlieslatende locatie komt daarmee niet van de grond.

Aanvullingswet grondeigendom

Met de omgevingswet en de aanvullingswet grondeigendom wordt het huidige kostenverhaal uit de Wro grotendeels doorgezet. Er komt een extra instrument om kosten ook te kunnen verhalen bij organische ontwikkelingen. Dus voor projecten waar nog niet de exacte invulling duidelijk is wordt het mogelijk om regels voor kostenverhaal op te stellen. De regels en kaders worden bij het bestemmingsplan vastgesteld en bij het moment van de omgevingsvergunning wordt de beschikking voor het kostenverhaal opgesteld. Frits ziet dit als een goed instrument voor gemeenten voor bijvoorbeeld binnenstedelijke transformaties. Frits werkt nu aan twee projecten die volgens deze manier worden uitgewerkt. In Meppel is dat bestemmingsplan Noordpoort en nog een project in Hattem. Bij deze bestemmingsplannen wordt gebruik gemaakt van de Crisis en Herstelwet en

de mogelijkheid van het vooruitlopen op de omgevingswet. De eerste resultaten van deze projecten zijn goed.

Kwantitatief

Frits kent het percentage dat Buitelaar rond 2010 had bepaald van het aantal bestemmingsplannen waarbij het kostenverhaal publiekrechtelijk is vastgelegd. Het percentage van 0,6% zoals uit het onderzoek blijkt is lager dan verwacht. Frits maakt hier bij de kanttekening dat ook de consoliderende bestemmingsplannen die geen bouwplan kennen en de "postzegelplannen" zijn meegeteld. Het percentage bestemmingsplannen met een bouwtitel dat publiekrechtelijk kostenverhaal kent zal daarmee hoger liggen. Dit is echter niet te bepalen zonder alle bestemmingsplannen afzonderlijk te beschouwen.

Dat er weinig exploitatieplannen zijn vastgesteld wil ook niet zeggen dat er niet volgens de systematiek gewerkt wordt. Frits noemt een voorbeeld van een plan in Zeewolde waar hij aan gewerkt heeft. Hier heeft het exploitatieplan ter inzage gelegen maar is niet overgegaan tot vaststelling. Frits geeft aan dat het wijs is om altijd een exploitatieplan op hoofdlijnen op te stellen om inzicht en gevoel bij het plan te hebben.

Kwantitatief exploitatieplannen

De criteria waar op de plannen vergeleken zijn, zijn herkenbaar voor Frits. Bij enkele criteria en de bevindingen van de casussen is langer stil gestaan.

Vaak wordt een exploitatieplan pas ingezet als het proces met de private partijen om te komen tot een anterieure overeenkomst niet goed loopt. Er is vaak een soort van proces dat doorlopen wordt, eerst privaot proberen overeenstemming te bereiken, dan een publiektraject en dan nog een stok achter de deur van onteigening voor als er nog steeds geen voortgang is. Niet altijd wordt er aan de voorkant van een ontwikkeling goed nagedacht over de te voeren strategie. De adviseurs worden pas ingeschakeld als het proces lastig wordt. Een "strategische bezinning op het gebruik van grondbeleidsinstrumenten zou vooraf moeten plaatsvinden, helaas gebeurt dit niet altijd".


De bewerkelijkheid van het instrument herkent Frits ook. Ook is het opvallend dat gemeenten er soms vrij slordig mee omgaan. Jaarlijkse herzieningen zijn een zeldzaamheid en het intrekken van een exploitatieplan of het opstellen van een eindafrekening gebeurt niet altijd. Toch is het opstellen van een exploitatieplan te overzien. Voor een niet te omvangrijk of complex plan hoeft dit geen hele grote klus te zijn. En met de omgevingswet vervalt de herzieningsplicht en mag worden volstaan met een WOZ-taxatie. Dit scheelt veel werk. Hierdoor zou het instrument wel eens vaker gebruikt kunnen worden.

Bespiegeling op de grex-wet

Frits merkt op dat de grex wet eigenlijk juist een hele moderne en hybride wet is die ruimte geeft om maatwerk te leveren. Het private spoor geeft gemeenten en marktpartijen de ruimte om zelf eruit te komen en als dat dan niet lukt kan er op het publieke spoor worden teruggegrepen. Verreweg de meeste afspraken worden via het private spoor gemaakt. Juist hier zit de kracht van de wetgeving.

Ruimtelijke ordening

De stapeling in van ambities in gebiedsontwikkeling is groot. Gelijktijdig worden nu ook de eisen voor de betaalbaarheid van de woningen strenger. Het residu van de grond wordt steeds kleiner of zelfs negatief. De betaalbaarheid van ontwikkelingen komt onder druk te staan. Geld van de rijksoverheid is nodig als we deze ambities willen realiseren in de projecten. Van der Krabbe is aan het onderzoeken of de waarde sprong die er plaatsvindt bij bestemmingswijzigingen de maatschappij ten goede kan komen. Wellicht dat dit de betaalbaarheid van gebiedsontwikkeling kan helpen.



Sinds 2008 zijn gemeenten verplicht om kosten te verhalen als bestemmingsplannen aangewezen bouwplannen mogelijk maken. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het instrument exploitatieplan geïntroduceerd om gemeenten een stok te geven waarmee ze kostenverhaal kunnen afdwingen indien private ontwikkelaars van bouwplannen niet willen bijdragen aan kosten als gevolg van hun plannen. In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe vaak het exploitatieplan gebruikt wordt en welke overwegingen gemeenten hebben om het instrument wel of niet in te zetten.

Evert Winkelman