

Grondexploitatiewet

Een nieuwe verhouding tussen markt en overheid?



Ing. D.J. Snoeijers (284143)
Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde (parttime programma)

Grondexploitatiewet

Een nieuwe verhouding tussen markt en overheid?

Ing. D.J. Snoeijers (studentnummer 284143)
Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Bestuurkunde (parttime programma)
Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort
Tweede lezer: Dr. M.A. Beukenholdt
Mei 2011

In opdracht van:

YACHT
a Randstad company

Inhoud

Voorwoord	7
Begrippenlijst	8
Hoofdstuk 1: Inleiding	10
1.1 Probleemanalyse	10
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Grondexploitatiewet	13
1.4 Theoretische concepten	14
1.5 Onderzoeksaanpak	14
1.6 Relevantie van het onderzoek	15
1.7 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: De Grondexploitatiewet: geschiedenis en verwachtingen	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Korte geschiedenis	17
2.2.1. Middeleeuwen	17
2.2.2 Negentiende eeuw	18
2.2.3 Start van de twintigste eeuw	19
2.2.4 De jaren dertig van de 20 ^e eeuw	19
2.2.5 Naoorlogse periode	20
2.2.6 Jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw	20
2.2.7 Vanaf 2000: gebiedsontwikkeling.	20
2.3 Introductie op de Grondexploitatiewet	21
2.3.1 Grondbeleid	21
2.3.2 Kostenverhaal	22
2.3.3 Locatie-eisen	24
2.3.4 Verevening	24
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader en de beleidstheorie van de Grondexploitatiewet	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Overheidssturing	26
3.3 Overheidssturing: een normatieve benadering	27
3.4 Wederzijdse sturing	29
3.5 Overheidssturing in Nederland	30
3.6 Publiek belang	30
3.7 Beleidstheorie Grondexploitatiewet	30
3.8 Hypothesen	34

Hoofdstuk 4: Evaluatieonderzoek	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Beleid en de beleidscyclus	36
4.3 Beleidsevaluatie	38
4.4 Soorten evaluatieonderzoek van beleid	39
Hoofdstuk 5: Operationalisering en methodologie	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Steekproefkader	41
5.3 Onderzoeksopzet	42
5.4 Onderzoekstechnieken	43
Hoofdstuk 6: Resultaten interviews	45
6.1 Kleine gemeenten	45
6.1.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet	45
6.1.2 Reden van invoering	46
6.1.3 Belangrijkste wijzigingen	47
6.1.4 Ervaringen	48
6.1.5 Verwachtingen	49
6.1.6 Regie	49
6.1.7 Kostenverhaal	50
6.1.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium	51
6.1.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid	52
6.2 Grote gemeenten	54
6.2.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet	55
6.2.2 Reden van invoering	55
6.2.3 Belangrijkste wijzigingen	56
6.2.4 Ervaringen	56
6.2.5 Verwachtingen	57
6.2.6 Regie	58
6.2.7 Kostenverhaal	58
6.2.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid	60
6.3 Kleine projectontwikkelaars	61
6.3.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet	62
6.3.2 Reden van invoering	62
6.3.3 Belangrijkste wijzigingen	63
6.3.4 Ervaringen	63
6.3.5 Verwachtingen	64
6.3.6 Regie	64
6.3.7 Kostenverhaal	65
6.3.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium	65
6.3.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid	66

6.4 Grote projectontwikkelaars	68
6.4.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet	68
6.4.2 Reden van invoering	69
6.4.3 Belangrijkste wijzigingen	69
6.4.4 Ervaringen	70
6.4.5 Verwachtingen	71
6.4.6 Regie	71
6.4.7 Kostenverhaal	72
6.4.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium	72
6.4.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid	73

Hoofdstuk 7: Analyse	75
7.1 Kleine gemeenten	75
7.2 Grote gemeenten	77
7.3 Conclusies gemeenten	79
7.4 Kleine projectontwikkelaars	80
7.5 Grote projectontwikkelaars	81
7.6 Conclusies projectontwikkelaars	83
7.7 Conclusies ten aanzien van de hypothesen	84
7.8 Grond in de context van Savas	85

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen	87
8.1 Conclusies	87
8.1.1 De Grondexploitatiewet	87
8.1.2 Verwachtingen en veronderstellingen	88
8.1.3 Verhoudingen	88
8.1.4 De praktijk	89
8.1.5 Verklaring	89
8.1.6 Centrale vraag	90
8.2 Aanbevelingen	90
8.2.1 Basisprincipe	91
8.2.2 Hanteerbaarheid	91
8.2.3 Marktomstandigheden	92
8.2.3 Herstructurering	92
8.2.4 Samenwerking	92
8.3 Beperkingen van het onderzoek	92

Geraadpleegde literatuur	94
---------------------------------	-----------

Bijlage 1: Interviewhandleiding

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 3: Afdeling 6.4 Wro (Grondexploitatiewet) geldend op 1-5-2011

Voorwoord

Toen ik in 2003 begon met de parttime studie bestuurskunde had ik nog geen idee dat het tot en met 2011 zou gaan duren voordat ik dit voorwoord zou schrijven. Niettemin is het een voorrecht dit alsnog te kunnen doen.

Ik ben een man van de praktijk, oplossingsgericht, maar bovenal veelzijdig in passies en interesses. Mijn studiercarrière heeft me gebracht van Planologie op het HBO, naar de Technische Universiteit Delft tot de faculteit der sociale wetenschappen aan de Erasmus Universiteit. Mijn werkcarrière laat al evenzeer divers beeld zien, zij gaat van gemeenteburgemeester, naar consultant en naar zelfstandig ondernemer. Het hoeft daarom niet te verbazen dat het een uitdaging is geweest voldoende geduld te betrachten en focus te houden op één onderwerp.

Tijdens mijn werk als planoloog ben ik zeer regelmatig in contact gekomen met marktpartijen. In gebiedsontwikkeling zijn dit meestal projectontwikkelaars. Wat mij altijd heeft gefascineerd zijn de verschillende stijlen die projectontwikkelaars en gemeenten hanteren om tot een resultaat te komen, variërend van opbouwend tot soms met het mes op tafel. Opvallend vind ik dat stevig gedrag, met name vanuit de markt, lijkt te lonen. Ik ben benieuwd of de Grondexploitatiewet, het centrale thema van deze scriptie, hierin verandering brengt.

Ik wil in het bijzonder Ciska Soen-Steenhuis en Werner Soen bedanken die mij altijd hebben ondersteund bij het oppakken en uitvoeren van de studie. Mijn collega's van Yacht met hun vrijwel onuitputtelijke vakkennis. Kristiaan Blokzijl, die behalve dat hij fungeerde als opdrachtgever, mij ook als werkgever de nodige tijd bood aan het product te werken. Vrienden en familie, die altijd informeerden naar de voortgang en in sommige gevallen kritisch meelazen (in het bijzonder Antoine Vos, Huub Hooiveld, Annemieke Delnaay en Erik Bijsterbosch). Alle respondenten die mij te woord stonden. Kees Posthuma, die me op de juiste momenten net dat steuntje in de rug wist te geven. Tot slot wil ik de heer Jan Hakvoort, mijn begeleider, bedanken voor het telkens gronding doornemen van mijn concepten en mevrouw Tilly Beukenholdt, voor het fungeren als tweede lezer.

Duurt Snoeijers, mei 2011

Begrippenlijst

anterieure overeenkomst

overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel

binnenplanse verevening

de op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden

bovenwijkse (meerwijkse) voorziening

voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden

bovenplanse verevening

het, naast de kosten, bijdragen van- uit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied

exploitatiebijdrage

de door een particuliere eigenaar op grond van een anterieure of posterieure overeenkomst, dan wel via de bouwvergunning aan de gemeente verschuldigde vergoeding in de kosten van de grondexploitatie

exploitatiegebied

als zodanig aangewezen gebied in het exploitatieplan

exploitatieplan

plan als bedoeld in artikel 6.12 Wro (zie ook bijlage 3)

exploitatieverordening

verordening als bedoeld in artikel 42 WRO

locatie-eisen

de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro)

particulier opdrachtgeverschap

situatie dat de burger of een groep van burgers, in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk, volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning (artikel 1.1.1, lid 1, sub g Bro)

posterieure overeenkomst

overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan

Afkortingen

Bro	Besluit ruimtelijke ordening (nieuwe Bro)
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 Burgerlijk Wetboek Grondexploitatiewet (Staatsblad 2007, 271)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet), inclusief Grondexploitatiewet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oude wet) ¹

1 Begrippenlijst (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 15)

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Het is 2005. Een gemeente in het oosten van Nederland heeft grote moeite haar ruimtelijke programma te realiseren. Er bestaan in de gemeente diverse ambities ten aanzien van woningbouw, herstructurering van bestaand stedelijk gebied en de aanleg van bedrijventerreinen. De gemeente heeft echter in financieel opzicht een lastige periode achter de rug. Bovendien heeft de recente gemeentelijke herindeling de aandacht behoorlijk afgeleid van zaken als 'strategisch grondbeleid'. Rondom vrijwel alle dorpen hebben projectontwikkelaars grondposities ingenomen. Van een kredietcrisis is nog geen sprake. De gemeente is voor het behalen van haar publieke doelen op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor een groot deel afhankelijk van marktpartijen.

Deze afhankelijkheid leidt voor deze gemeente vaak tot problemen. De gemeente wenst bijvoorbeeld een groot aandeel van de woningen onder particulier opdrachtgeverschap te realiseren. De projectontwikkelaars met grondposities in deze gemeente zijn in veel gevallen ook bouwende partijen. Deze hebben geen belang bij particulier opdrachtgeverschap, maar wensen zelf te bouwen, om zo voldoende werk voor hun werknemers te garanderen. Particulier opdrachtgeverschap, waarop het rijk hamert, komt daarmee nauwelijks van de grond. Kopers van nieuwbouwwoningen zijn daardoor vaak veroordeeld tot één specifieke bouwer, zijnde de betreffende grondeigenaar. Van keuzevrijheid is nauwelijks sprake.

De gemeente waarover in bovenstaand voorbeeld wordt gesproken is niet uniek in Nederland. Sinds de jaren tachtig, waarin het aantal projectontwikkelaars explosief toenam, zijn gemeenten meer en meer afhankelijk geworden van private partijen bij het realiseren van hun ruimtelijke ambities. Dit heeft onder meer geleid tot veel publiek-private allianties in de wereld van de ruimtelijke ontwikkeling. Hiervan zijn in de loop der jaren veel goede voorbeelden geweest. Projecten waarin markt en overheid elkaar hebben gevonden en met respect voor elkaars belangen zijn gekomen tot vernieuwende, mooie en interessante ruimtelijke plannen. Tegelijkertijd deden zich problemen voor als gevolg van de sterker wordende rol van projectontwikkelaars in Nederland.

Kostenverhaal

Binnen de ruimtelijke ontwikkeling geldt een principe. Dat principe komt neer op het volgende: 'wie de lusten heeft draagt ook de lasten'. Daar waar een initiatiefnemer een ontwikkeling tot stand brengt en daarmee geld verdient, wordt verwacht dat deze zelfde initiatiefnemer ook de kosten draagt die zijn gemoeid met de ontwikkeling. Hierbij moet gedacht worden aan de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, zoals wegen en riolering, maar ook aan kosten die zijn gemoeid met de plannenmakerij, voorbereiding en toezicht op bijvoorbeeld de bouw.

Wanneer een gemeente zelf gronden aankoopt, deze gronden bouwrijp maakt, bouwkvavels verkoopt aan particulieren en vervolgens wegen aanlegt, draagt zij de volledige kosten die gemoeid zijn met de ontwikkeling. Dit zelfde principe wordt beoogd bij particuliere ontwikkelaars. Hiervoor is in de jaren zestig van de vorige eeuw wetgeving in het leven geroepen die overheden in staat moest stellen kosten te verhalen voor voorzieningen van openbaar nut. Het verhalen van kosten wordt in de literatuur aangeduid als 'kostenverhaal'.

De praktijk van de afgelopen jaren heeft geleerd dat het instrumentarium voor gemeenten om bovenstaand kostenverhaal ten uitvoer te brengen ineffectief is. Het instrumentarium bestond uit de exploitatieverordening die een gemeente kon opstellen, die als basis fungeerde voor kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst tussen een gemeente en een marktpartij. Er bestond echter veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal. Dat leidde

regelmatig tot langdurige onderhandelingen. Teruggrijpen op de baatbelasting, het andere instrument dat gemeenten hadden voor het plegen van kostenverhaal, was geen aantrekkelijke optie, omdat het een ingewikkeld instrument is en kosten er slechts deels mee konden worden verhaald (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 19).

Locatie-eisen

Naast problemen ten aanzien van het verhalen van kosten ontstonden ook problemen ten aanzien van de daadwerkelijke invulling van locaties. Doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting werden moeilijk gehaald. Gemeenten hadden in de loop der jaren minder regie gekregen over de invulling van locaties. Met name de roep om meer particulier opdrachtgeverschap werd steeds luider, maar dit was moeilijk realiseerbaar binnen het bestaand wettelijk kader. Grond was immers in handen van een particuliere eigenaar (vaak een projectontwikkelaar), die zelf bepaalde met welk bedrijf hij woningen zou bouwen of, in veel gevallen, zelf de woning bouwde. Het bestemmingsplan bood weinig mogelijkheden om eisen te stellen aan woningbouwcategorieën omdat slechts het ruimtelijk kader kon worden vastgelegd en niet de invulling van dat kader.

Verevening

Een derde belangrijk probleem wat zich voordeed op diverse ontwikkellocaties was het ontbreken van een instrument voor verevening binnen een plangebied. Binnenplanse verevening is soms nodig om opbrengsten van rendabele delen van projecten in te kunnen zetten voor onrendabele delen van datzelfde project. Het kan bijvoorbeeld gaan om een locatie waarbinnen zowel vrijstaande woningen als sociale woningbouw wordt gerealiseerd. Gemeenten probeerden met de opbrengsten van de vrijstaande woningen de sociale woningbouw mede te financieren. Echter, een handzaam wettelijk kader hiervoor ontbrak.

Nieuw wettelijk kader

Bovenstaande problemen maakten de roep om een nieuw wettelijk kader tegen het einde van de jaren negentig steeds groter. Dit was de periode waarin steden hun woningbouwtaakstellingen van het rijk lieten landen in de zogenoemde VINEX-wijken. Juist in deze wijken bleken projectontwikkelaars op grote schaal gronden te hebben ingekocht. De hierboven beschreven problemen vroegen volgens velen om een nieuwe wet. Een wet die nieuwe spelregels gaf voor ruimtelijke ontwikkeling, een wet waarmee het voor projectontwikkelaars onmogelijk zou worden te profiteren van publieke voorzieningen zonder er aan mee te betalen en tot slot een wet waarmee overheden nadrukkelijker konden sturen op de inhoud van ruimtelijke plannen. Deze wet is er gekomen. Als onderdeel van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de Grondexploitatiewet geïntroduceerd. Een wet die zou moeten leiden tot meer 'grip' van overheden op ontwikkelende partijen binnen gebiedsontwikkeling.

De vraag kan nu worden gesteld of ondanks de recente invoering van de wet, deze wellicht al zijn sporen nalaat in de praktijk. De wet is nu ruim twee jaar van kracht, maar wat komt er in de praktijk terecht van de doelen en veronderstellingen die aan de Grondexploitatiewet ten grondslag hebben gelegen? Dit onderzoek richt zich op deze doelen en veronderstellingen, waarbij specifiek wordt gekeken naar de mogelijk veranderde verhouding tussen gemeenten enerzijds en marktpartijen (projectontwikkelaars) anderzijds. Er wordt geprobeerd een verklaring te geven voor de al of niet veranderende verhoudingen. Deze verklaring leidt ten slotte tot een aantal aanbevelingen .

1.2 Probleemstelling

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om na te gaan of de Grondexploitatiewet aan de verwachtingen voldoet als het gaat om de beoogde relatie en machtsverhoudingen tussen markt en overheid. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

Nagaan of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot andere verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten en verklaringen te vinden voor deze eventuele nieuwe verhoudingen.

Centrale vraag

De vraag die centraal staat in het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

Heeft de Grondexploitatiewet tot nu toe wel of niet geleid tot andere verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten en hoe is dit te verklaren?

Deelvragen

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden moet deze operationeel gemaakt worden. Dit wordt gedaan door aantal deelvragen te koppelen aan de probleemstelling. Beantwoording van de deelvragen leidt tot beantwoording van de centrale vraag.

Allereerst is het in het kader van het onderzoek van belang om duidelijkheid te verschaffen over de Grondexploitatiewet. Dit is van belang om andere vragen, die dieper ingaan op thema's rond de Grondexploitatiewet, in een kader te kunnen plaatsen. De wet zal beknopt worden behandeld, omdat de focus van dit onderzoek niet ligt op inhoudelijke aspecten van de wet, maar op haar gevolgen voor relatie markt en overheid. De eerste deelvraag luidt: *wat houdt de Grondexploitatiewet in?*

Zoals gezegd richt het onderzoek zich op de verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten. De wet beoogt een andere verhouding tussen partijen te bewerkstelligen. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen of de wetgever erin is geslaagd deze andere verhouding tot stand te brengen zijn drie deelvragen van belang. In de eerst plaats moet worden gekeken naar de verwachtingen die hebben bestaan bij de totstandkoming van de wet ten aanzien van de relaties. De tweede deelvraag luidt: *wat zijn de belangrijkste verwachtingen (veronderstellingen) geweest bij het tot stand komen van de Grondexploitatiewet als het gaat om de verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten?*

Om vast te kunnen stellen of de verhoudingen zijn gewijzigd na de inwerkingtreding van de wet is het noodzakelijk de verhoudingen te beschrijven van voor de inwerkingtreding. Dit leidt tot deelvraag 3: *hoe waren verhoudingen tot de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet te typeren?*

Deelvraag 4 richt zich vervolgens op de situatie nu: *hoe en waar verschilt de huidige praktijk met de situatie van voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet met betrekking tot de verhouding tussen gemeente en marktpartijen?*

Vervolgens is interessant of en hoe veranderende verhoudingen verklaarbaar zijn. Met name is hierbij relevant wat de invloed is van de Grondexploitatiewet op eventuele verschillen. Dit leidt tot de vijfde deelvraag: *hoe zijn eventuele veranderende relaties tussen marktpartijen en gemeenten na de invoering van de Grondexploitatiewet te verklaren?*

Tot slot kan op basis van de onderzoeksgegevens een aantal aanbevelingen worden gedaan. Dit kunnen aanbevelingen zijn gericht op marktpartijen, gemeenten, maar ook kunnen aanbevelingen worden gedaan in de richting van de

Rijksoverheid. Dit leidt tot de zesde en laatste deelvraag: *welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van de effectuering van doelen uit de Grondexploitatiewet?*

Overzicht van de deelvragen.

1. Wat houdt de Grondexploitatiewet in?
2. Wat waren de belangrijkste verwachtingen (veronderstellingen) bij het tot stand komen van de Grondexploitatiewet als het gaat om de verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten?
3. Hoe waren verhoudingen tot de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet te typeren?
4. Hoe en waar verschilt de huidige praktijk met de situatie van voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet met betrekking tot de verhouding tussen gemeente en marktpartijen?
5. Hoe zijn eventuele veranderende relaties tussen marktpartijen en gemeenten na de invoering van Grondexploitatiewet te verklaren?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van de effectuering van doelen uit de Grondexploitatiewet?

In de leeswijzer in paragraaf 1.6. is te lezen in welke hoofdstukken bovenstaande vragen aan de orde komen. Voor dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat de lezer enige voorkennis heeft op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling.

1.3 Grondexploitatiewet

Sinds 1 juli 2008 is in Nederland de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. De nieuwe wet stelt regels aan het maken van nieuwe ruimtelijk plannen, de taken van de verschillende overheden hierin en de procedures die bij ruimtelijke planvorming gevolgd moeten worden. De nieuwe wet vervangt de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965. Onderdeel van de Wro is de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4). Dit deel van de wet is bedoeld om bij het realiseren van ruimtelijke plannen, gemeenten meer mogelijkheden te geven om afspraken te maken over de verdeling van de kosten van algemene (publieke) voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Ook kan de gemeente makkelijker eisen stellen aan de invulling van een locatie.

De behoefte aan een nieuwe wet ontstond begin jaren negentig. Duidelijk werd dat steeds meer projectontwikkelaars op grote schaal gronden inkochten. Tegelijkertijd manifesteerden zich steeds meer voorbeelden van problemen als genoemd in de probleemanalyse aanleiding van dit hoofdstuk. Een wetsvoorstel voor aanpassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1998, dat als belangrijkste nieuwe instrument een 'grondexploitatieheffing' introduceerde, voor diegenen die profijt hadden van de waardeverhoging van een bepaald stuk gebied, kwam niet van de grond na een negatief advies van de Raad van State. De rijksnota Grondbeleid uit 2001 legde de basis voor een nieuwe Grondexploitatiewet, die uiteindelijk in 2007 door de Eerste Kamer is aangenomen.

Aan de inhoud van de Grondexploitatiewet ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Naast bovenstaande doelen moet de wet meer rechtszekerheid bieden en 'free riders' minder kans geven het kostenverhaal te ontwijken. Daarnaast moet de wet zorgen voor meer transparantie, meer zeggenschap voor de consument en meer concurrentie. De wetgever heeft hierbij gestreefd naar een regeling die recht doet aan de belangen van zowel gemeenten als particuliere eigenaren en derde belanghebbenden (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 20).

De Grondexploitatiewet verduidelijkt de rollen van gemeenten en marktpartijen in gebiedsontwikkeling. In algemene zin kan worden gesteld dat de wet beoogt lokale overheden meer instrumenten in handen te geven om gewenste ruimtelijk ontwikkelingen te realiseren, waarbij het verhaal van kosten voor publieke werken op marktpartijen een belangrijk

onderdeel vormt. Daar waar dit kostenverhaal tot de inwerkingtreding van de wet nog geen vanzelfsprekendheid was, is deze nu verplicht geworden. De wetgever heeft besloten de voorkeur te geven het kostenverhaal en afspraken over publieke werken en andere locatie-eisen, te regelen via het privaatrechtelijk spoor, door middel van het aangaan van anterieure overeenkomsten. Mocht dit geen soulaas brengen, dan biedt het nieuwe instrument "exploitatieplan" uitkomst. Hiermee kan de gemeente haar kosten voor gebiedsontwikkeling verhalen, publiekrechtelijk enkele locatie-eisen afdwingen en regels stellen op het gebied van fasering van gebiedsontwikkeling. Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met het bestemmingsplan.

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek wordt dieper ingegaan op de Grondexploitatiewet.

1.4 Theoretische concepten

Het theoretisch raamwerk dat in dit onderzoek wordt gebruikt bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een aantal klassiek bestuurskundige theorieën over sturing en beleidsinstrumenten gepresenteerd. Dit om empirische resultaten van het onderzoek nader te kunnen duiden. Daarnaast wordt stilgestaan bij de theorieën van de Amerikaanse econoom Savas. Hij schreef in de jaren tachtig van de vorige eeuw over het thema 'privatisering', privatisering met als doel een betere overheid te creëren. Savas meent dat overheden in 'producten' handelt die in beginsel als private goederen kunnen worden bestempeld. Savas stelt dat enkele goederen, die nu door overheden worden 'geproduceerd en verkocht' door marktpartijen beter, efficiënter, effectiever verhandeld kunnen worden. Savas is relevant omdat er een continue discussie heerst over 'markt' versus 'overheid' in de wereld van de gebiedsontwikkeling.

Het tweede deel van het theoretisch raamwerk is een reconstructie van de beleidstheorie die aan de Grondexploitatiewet ten grondslag heeft gelegen. De beleidstheorie vormt een meetlat waarlangs resultaten van de wet kunnen worden geïdentificeerd. Belangrijker is dat de beleidstheorie richting geeft aan het empirisch deel van dit onderzoek. Het brengt focus aan in de te onderzoeken parameters.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek betreft een evaluatie van gevoerd beleid: er is een nieuwe wet, hieraan liggen veronderstellingen ten grondslag, maar zien we iets van deze veronderstellingen terug in de praktijk? Een evaluatieonderzoek vergt een gestructureerde aanpak.

Allereerst is het van belang om na te gaan wat de Grondexploitatiewet inhoudt en welke verwachtingen aan de wet ten grondslag hebben gelegen. Hiervoor wordt een literatuurstudie gedaan. Voor het blootleggen van de verwachtingen ten aanzien van de wet, wordt geput uit documenten die rond de totstandkoming van de wet zijn verschenen. De memorie van toelichting van de wet is hierbij een belangrijke bron, maar ook wordt gebruik gemaakt van kamerstukken rond de behandeling van de wet. Om de vraag te kunnen beantwoorden wat verhoudingen waren tot de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet wordt eveneens een literatuurstudie gedaan.

Om in een later stadium eventuele veranderingen in de relaties gefundeerd te kunnen verklaren is het noodzakelijk te werken aan een theoretisch kader. Dit kader helpt te verklaren waarom relaties wel of juist niet zijn veranderd. Voor het theoretisch kader zal gebruik gemaakt worden van bestuurskundige literatuur over beleidstheorieën.

Om na te gaan wat in de praktijk terecht komt van de veronderstellingen rond de wet is het van belang om de praktijk op te zoeken. Door middel van kwalitatief onderzoek (interviews met diverse marktpartijen en gemeenten) ontstaat een beeld van wat, in de ogen van de respondenten, de wet voor veranderingen teweeg gebracht heeft.

Op basis van de resultaten uit de interviews wordt gekeken of verhoudingen zijn veranderd en of hiermee aan de verwachtingen van de Grondexploitatiewet wordt voldaan. Uiteindelijk wordt de nieuwe situatie verklaard aan de hand van het theoretisch kader dat eerder in het onderzoek is opgesteld.

1.6 Relevantie van het onderzoek

De aandacht voor evaluatief onderzoek is de afgelopen jaren toegenomen. Dit heeft alles te maken met een zekere 'verzakeling' van het openbaar bestuur. Er is meer aandacht gekomen voor zaken als 'in control zijn', 'accountable zijn' en 'afrekenen op resultaat'. Binnen het openbaar bestuur is meer en meer het besef gekomen dat met een nieuwe maatregel of wet de wereld niet verandert, of soms andere effecten ontstaan. Evaluatie is daarmee een vast onderdeel gaan uitmaken van de beleidsproces (zie ook: paragraaf 4.2). Evaluatief onderzoek is van belang om effecten van beleid te kennen en bij te sturen indien noodzakelijk. Dit geldt ook voor dit onderzoek naar de Grondexploitatiewet.

Later in het onderzoek wordt kort stilgestaan bij het feit dat, met de wet ruim twee jaar van kracht, er al wordt nagedacht over mogelijk totale herziening van het ruimtelijk ordeningsrecht. Dit onderzoek geeft aanknopingspunten voor bijsturing voor het onderdeel 'Grondexploitatie' in een eventuele nieuwe wet.

Een van de doelen van dit onderzoek is het optekenen van ervaringen. Deze ervaringen worden in ieder geval gedeeld met marktpartijen en gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Dit kan helpen tot meer inzicht in elkaars positie bij gebiedontwikkelingen en kan bijdragen tegenstellingen te voorkomen.

Grondexploitaties zijn omgeven van risico's. Vrijwel zonder uitzondering is veel (publiek) geld gemoeid met de ontwikkeling van gebieden. Het is daarmee zaak dat het instrumentarium rond grondexploitaties op orde is, hanteerbaar is en regelmatig wordt gemonitord. Dit onderzoek levert hieraan een bijdrage.

Er wordt uitgegaan van enige voorkennis van de lezer van ruimtelijke ontwikkeling.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van het onderzoek is als volgt. Allereerst wordt de Grondexploitatiewet globaal onder de loep genomen. Voorafgaand hieraan wordt een beknopte geschiedenis gegeven van 'markt' en 'overheid' in ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Beide zijn te vinden in hoofdstuk 2.

Er wordt vervolgd met de presentatie van een theoretisch kader. Dit kader maakt duidelijk door welke theoretische lens er wordt gekeken naar de relatie tussen marktpartijen en gemeentelijke overheden, om vervolgens later in het onderzoek de invloed van de Grondexploitatiewet op deze relatie vast te kunnen stellen. Er wordt in het bijzonder stilgestaan bij de verwachtingen die de Rijksoverheid had ten aanzien van de wet. Het theoretisch kader is te vinden in hoofdstuk 3.

Het vierde hoofdstuk bevat ook een aantal theoretische concepten, met het verschil dat deze meer methodologisch van aard zijn. Er wordt in dit hoofdstuk uitgebreid stilgestaan bij het uitvoeren van evaluatieonderzoek.

Hoofdstuk 5 staat in het teken van het operationaliseren van het theoretisch kader. De methodologie en verdere onderzoeks aanpak worden toegelicht. De te gebruiken wetenschappelijke methoden voor het (vergelijkings)onderzoek worden kort geïntroduceerd en gemotiveerd.

Het empirische deel van het onderzoek vindt zijn plek in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van interviews met marktpartijen en gemeenten, zoals later in dit onderzoek wordt aangekondigd.

Het zevende hoofdstuk analyseert de gegevens uit hoofdstuk 6. Er wordt stilgestaan bij ervaringen die zijn opgedaan met de Grondexploitatiewet door private en publieke partijen. Hypothesen uit het derde hoofdstuk worden tegen het licht gehouden. Het theoretisch kader wordt gebruikt om verschijnselen te duiden.

Het achtste en laatste hoofdstuk biedt ruimte voor conclusies en aanbevelingen. Er wordt een antwoord geformuleerd op de deelvragen en de centrale vraag van dit onderzoek. Daarmee wordt duidelijk of relaties tussen marktpartijen en gemeenten onder invloed van de grondexploitatie zijn gewijzigd en hoe eventuele verschillen zijn te verklaren. Er wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen ten aanzien van het onderwerp.

Hoofdstuk 2: De Grondexploitatiewet: geschiedenis en verwachtingen

2.1 Inleiding

Het tweede hoofdstuk van dit onderzoek gaat in op de inhoud van de Grondexploitatiewet, de geschiedenis van de totstandkoming van deze wet en de verwachtingen die bestonden ten aanzien van de gevolgen gedurende de voorbereiding van de wet. Allereerst wordt kort stilgestaan bij de geschiedenis van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en de veranderende relatie tussen marktpartijen en overheid. Dit is bedoeld om later in het onderzoek de komst van de Grondexploitatiewet ook historisch te kunnen duiden. Daarna volgt een introductie op de wet zelf. De verwachtingen die er waren ten aanzien van de relatie markt versus overheid, als gevolg van de wet, komen tot slot aan de orde.

2.2 Korte geschiedenis

De nieuwe Grondexploitatiewet stelt belangrijke kaders aan gebiedsontwikkeling. Er wordt, voordat dieper wordt ingegaan op de Grondexploitatiewet, kort stilgestaan bij de geschiedenis van gebiedsontwikkeling in Nederland. Dit is van belang om in het vervolg van dit hoofdstuk relaties tussen marktpartijen en gemeenten in een (historisch) kader te kunnen plaatsen.

De verhouding tussen overheid en markt op het terrein van de ruimtelijke ordening is altijd in beweging. Hier past de metafoor van een pendulebeweging. Kijkend naar de lange geschiedenis van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland komt men al snel tot de conclusie dat er een beeld te zien is waar afwisselend markt en overheid de belangrijkste rol voor zichzelf opeisen op dit terrein. Telkens zijn hiervoor andere maatschappelijke aanleidingen te vinden. Hieronder wordt een kort overzicht gepresenteerd van de veranderde rol en verantwoordelijkheden van overheden en marktpartijen in de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Later in dit onderzoek zal te zien zijn dat met de invoering van de Grondexploitatiewet is gepoogd om enigszins 'ruimte' terug te winnen op marktpartijen, die sinds eind jaren tachtig een steeds belangrijkere rol voor zichzelf opeisten.

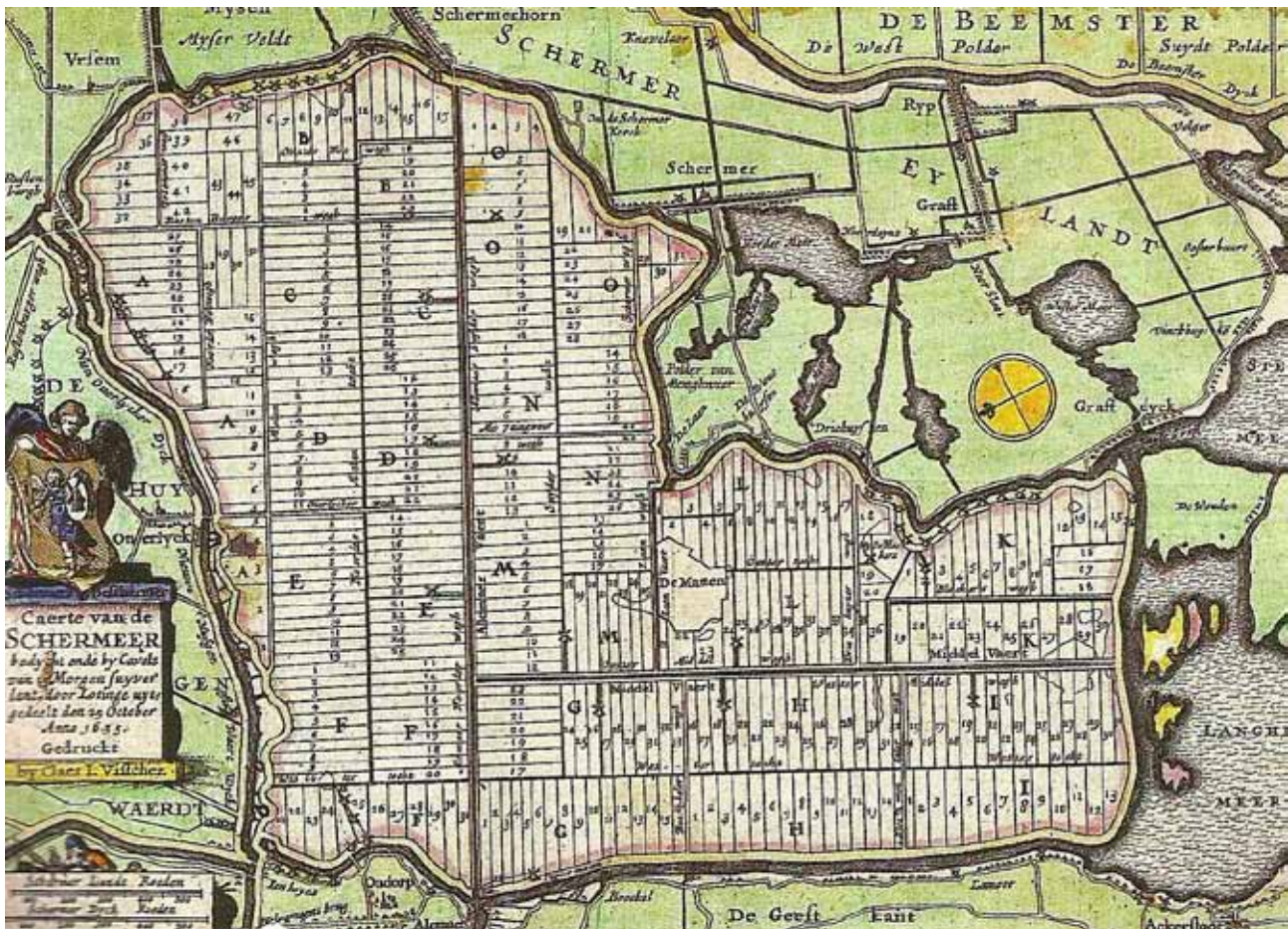
2.2.1. Middeleeuwen

Tijdens de Middeleeuwen had niemand gehoord van ruimtelijke ordening. Dit betekende niet dat er in Nederland niets gebeurde op het terrein van inrichting van de ruimte, integendeel. De middeleeuwse steden kregen rond 1400 hun vorm. In Amsterdam en Dordrecht was de overgang van de agrarische naar een stedelijke samenleving een halve eeuw eerder voltooid (Van der Cammen & De Klerk, 2003: 15). Groei van steden werd opgevangen in nieuw stedelijk gebied. De rol van de overheid was hierbij veelal leidend. Zij verwierf gronden voor ontwikkeling door deze aan te kopen, of in gevallen, te onteigenen, waarbij sprake was van schadeloosstelling na taxatie. Bij stadsuitleg was er voor de uitvoering van plannen een belangrijke rol weggelegd voor de gilden.

Tijdens de Gouden Eeuw (ca de 17^e eeuw) kende Nederland een periode van grootse bloei, gepaard gaand met een enorme bevolkingsontwikkeling in de steden. Ook hier was het telkens de overheid die zorgde voor een planmatige aanpak voor de stadsuitleg, waarbij grondeigendom soms bepalend was voor inrichting van de plannen. Er bestonden verschillende vormen van compensaties voor grondeigenaren. Zij konden in bepaalde gevallen bijvoorbeeld het recht

krijgen 'bouwrijpe grond' terug te krijgen voor hun ingeleverde agrarische grond.

Publiek-private samenwerking kende men ook al in de 17^e eeuw. Een voorbeeld hiervan is de inpoldering van het Schermermeer. Alkmaar en Hoorn investeerden samen met een groep particulieren in het droogmalen van het meer door de waterbouwkundige Leeghwater (1575-1650). Vervolgens werd het verkavelde land uitgegeven en verpacht.



Afbeelding 1: Een vroeg voorbeeld van Publiekprivate Samenwerking: de inpoldering van de Schermer

2.2.2 Negentiende eeuw

Nadat de omringende landen na de bloeiperiode van de Gouden Eeuw Nederland inhaalden was er weinig tot geen noodzaak meer voor grote stadsuitbreidingen. De 'footprint' van een stad als Amsterdam veranderde in de periode 1650-1850 nauwelijks als gevolg van afnemende bevolkingsaantallen, waardoor de noodzaak voor nieuwe plannen veelal ontbrak.

Vanaf ongeveer 1850 was er weer een bevolkingsaanwas waarneembaar. Onder invloed van verbeterde hygiënische omstandigheden steeg de gemiddelde levensverwachting en groeide de bevolking, tegen het einde van 19^e eeuw zelfs explosief. Steden werden dé plek voor industrieën. De industriële revolutie was in volle gang. De versnelde groei vroeg om een planmatige aanpak van de stadsuitbreiding, maar deze bleef in de 19^e eeuw beperkt tot incidenten. De vrijheid van ondernemen die de industrie zo succesvol tot bloei had gebracht zag de conservatief-liberale meerderheid ook als het meest geschikte middel voor stadsuitbreiding (Van der Cammen & De Klerk, 2003: 47).

Dit leidde tot een periode waarin sprake was van slechte leefomstandigheden, verkrotting en grote woningdichtheden. Daar waar bevolkingsaantallen verdubbelden breidden de steden niet of nauwelijks uit. Ruimtelijke ontwikkelingen werden overgelaten aan de 'markt'. De woningbouw was hoofdzakelijk particulier initiatief, maar in de tweede helft

van de negentiende eeuw werd er door overheden wel heel veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van communicatie-infrastructuur, wegen, spoorwegen, kanalen en havens. Men vond dit noodzakelijk omdat 'de markt' het niet goed oppakte (Van de Klundert, 2008: 14).

2.2.3 Start van de twintigste eeuw

Het begin van de 20^e eeuw markeerde een nieuwe periode voor de Nederlandse ruimtelijke ordening. In 1901 kwam de Woningwet, die gemeenten verplichtte tot planmatige uitbreiding van hun steden, om de erbarmelijke omstandigheden in de steden te lijf te gaan. Particuliere woningbouwcorporaties konden vanaf dat moment rekenen op staatssteun en ook gemeenten richtten organisaties op om voor voldoende goede woningen voor de arbeidersklasse te zorgen. Tegelijkertijd kwam er weer meer interesse voor stedenbouw, maar ook voor zaken als natuurbescherming. De overheid bemoeide zich weer nadrukkelijker met ruimtelijke ontwikkelingen die niet direct van collectieve aard waren.

2.2.4 De jaren dertig van de 20^e eeuw

Het begin van 'echte' planologie in Nederland wordt gemarkeerd door het Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam uit 1934. Dit plan voorzag in de uitbreiding van Amsterdam tot het jaar 2000, waarin werd verwacht dat de bevolking zou zijn gegroeid tot circa een miljoen inwoners. Het vernieuwende van dit plan was dat verschillende functies in nauwe samenhang met elkaar zijn ontworpen op basis van wetenschappelijk onderzoek. Er werden woonwijken gepland, maar ook voldoende recreatiemogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het Amsterdamse Bos. De stad als geheel werd bekeken en dit op basis van wetenschappelijke inzichten uit de sociologie en geografie. Daarnaast was het plan geen blauwdruk voor een nieuwe stadswijk, maar liet het ruimte om per deelgebied uitgewerkt te worden, gedurende een langere periode.



Afbeelding 2: Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (AUP) uit 1934

Het plan was mogelijk geworden door de annexatie van enkele buurgemeenten. De uitvoering van het plan liet echter op zich wachten tot na de Tweede Wereldoorlog. De gemeente Amsterdam heeft het plan kunnen realiseren door actief grondbeleid. Dat wil zeggen dat het vooral de gemeente was die gronden verwierf.

Overigens zakte in de crisis van de jaren dertig, mede als gevolg van de bezuinigingsstrategie van Colijn, de gemeentelijke en corporatiebouw in van bijna 140.000 woningen in de jaren twintig tot ruim 40.000 woningen in de jaren dertig. De private ontwikkelaars zorgde in de crisisjaren voor de tuinsteden die nu nog zo gewaardeerd worden (Van de Klundert, 2008: 18).

2.2.5 Naoorlogse periode

De naoorlogse periode liet zich kenmerken door een grote woningnood die tot in de jaren zeventig zou voortduren. Bovendien was het de tijd van de maakbaarheid. De verzorgingsstaat werd gesticht. Centrale planning was het credo. Voor ontwikkelaars was, enige uitzonderingen daargelaten, nauwelijks ruimte. In de jaren '60 werd in de Tweede nota over de Ruimtelijke ordening de basis gelegd voor de gebundelde deconcentratie (de latere groeikernen). Ook hier was het de staat die de leidende rol had en verzorgde het gros van de grondaankopen. Later zou blijken dat groeiverwachtingen niet werden gehaald wat leidde tot problemen voor de gemeentelijke grondbedrijven.

In de jaren zeventig werd duidelijk dat de blauwdrukplanning zijn langste tijd had gehad. De maatschappij werd meer versplinterd, met meer belangen(groepen) en mondigere burgers, wat vroeg om een meer procesmatige aanpak, ook van de ruimtelijke planning.

2.2.6 Jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw

Medio jaren tachtig brak een periode aan van 'meer markt, minder overheid'. Het was de tijd van grote privatiseringen van overheidsdiensten, de tijd van het 'new public management'. Tegen de jaren negentig werden veel woningcorporaties geprivatiseerd. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, kortweg VINEX, was een supplement op de twee jaar daarvoor verschenen Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. In de VINEX kwam de blauwdrukplanning van het rijk even terug. Concrete bouwprogramma's in specifieke gebieden werden aangewezen; de wijken die nu nog worden betiteld als VINEX-wijk. Het was in deze periode dat projectontwikkelaars hun kans schoon zagen. Een terugtrekkende overheid die precies duidelijk maakte waar ruimtelijke ontwikkelingen zich zouden gaan voltrekken. Ontwikkelaars verwierven aanzienlijke stukken grond op de grootschalige uitbreidingslocaties in het land. Dit bracht gemeenten in een lastig pakket. Enerzijds moest onderhandeld worden, anderzijds bleven afspraken over woningbouwproductie fier overeind staan, wat leidde tot contracten die niet altijd in het voordeel van een gemeente werden beslecht. Hierin ligt een van de aanleidingen voor de roep om een Grondexploitatiewet, die de slagkracht van de gemeenten moest laten toenemen.

2.2.7 Vanaf 2000: gebiedsontwikkeling.

In de post-VINEX jaren veranderde de gangbare gedachte in de ruimtelijke planning. Toelatingsplanologie moest ontwikkelingsplanologie worden. Deze zou gericht moeten zijn op gebiedsgericht maatwerk en het bij elkaar brengen van investeringsmiddelen op regionale schaal (Van de Klundert, 2008: 32). Een gedachte als 'rood voor groen' sluit hierbij aan, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe landgoederen. 'Rode ontwikkelingen', zoals woningbouw in de wereld van de ruimtelijke ordening vaak genoemd wordt, mag in combinatie met voldoende 'groene' ruimte gerealiseerd worden. Projecten moeten niet alleen meer in samenhang worden gerealiseerd, maar moeten ook financieel met elkaar worden verknoopt. Hier ligt een andere belangrijke aanleiding voor een nieuw wettelijk kader. Dit is de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak, met ruimte voor verevening waardoor rendabele ontwikkelingen bij kunnen dragen aan onrendabele. Ontwikkelingsplanologie is als 'modetern' vervangen door gebiedsontwikkeling. Op de website van het ministerie van VROM staat vermeld: 'gebiedsontwikkeling gaat over een meervoudige ('complexe') opgave waar meerdere partners noodzakelijk bij betrokken moeten worden. Het is een werkwijze waarbij in een afgebakend gebied verschillende functies aan verandering toe zijn en waar planning, én met name uitvoering door samenwerking van overheid, markt en samenleving tot stand wordt gebracht. Het gaat uitdrukkelijk niet om plannen en realiseren van één functie (woningbouw, infrastructuur of natuurproject), door één instantie (gemeente, provincie, rijk of waterschap)'. Een andere definiëring vinden we in een publicatie van de Raad voor het Landelijk Gebied: 'gebiedsontwikkeling als een resultaatgerichte werkwijze om een verzameling van uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en betrekking hebben op een afgebakend gebied, in samenhang uit te voeren, waarbij de overheid (rijk, provincie en/of gemeente) maatschappelijke partners verbindt en

daarbij zelf een ondernemende, risicodragende rol kiest (Achter Open Deuren. 2007: 7)'.

Ruimtelijke ontwikkeling met een vermenging van publieke en private doelen lijkt van alle tijden, met af en toe een verschuiving naar 'meer markt' of 'meer overheid'. Ruimtelijke ontwikkeling heeft daarmee altijd nauwe verwantschap getoond met het tijdsgewricht waarin zij bedreven werd, zo toont voorgaand overzicht aan. De laatste fase, van toelatingsplanologie naar gebiedsontwikkeling, kan bijvoorbeeld nadrukkelijk in het kader worden geplaatst van een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarin overheden meer kiezen of gedwongen worden tot meer netwerksturing en governance-achtige concepten dan top-down sturing. In het vervolg van dit onderzoek zal regelmatig worden verwezen naar de term 'gebiedsontwikkeling' als hierboven gedefinieerd. De Grondexploitatiewet gaat ook over meer kleinschalige ontwikkelingen (bijvoorbeeld kleinschalige particuliere initiatieven), maar dit onderzoek richt zich primair op grotere ontwikkelingen binnen de nieuwe wetgeving.

2.3 Introductie op de Grondexploitatiewet

Minister Pronk van VROM kondigde in 1999 een nieuwe wet voor de ruimtelijke ordening aan. De wet uit 1965 was sinds de inwerkingtreding al tientallen malen gewijzigd, wat de samenhang en de overzichtelijkheid niet ten goede kwam. Inmiddels zag de wereld er eind jaren negentig anders uit dan in de jaren zestig. Al in een vroeg stadium van de ontwikkeling van de wet was duidelijk dat de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen zou worden opgeheven. Dit paste niet meer in de moderne visie op bestuurlijke verhoudingen. Daarnaast duurden procedures onder de wet te lang en was de wet niet meer geschikt voor de complexere ruimtelijke vraagstukken.

De behoefte aan een nieuwe wet viel samen met de roep om een nieuw kader voor de economische kant van de ruimtelijke ordening, namelijk een kader voor het verhalen van kosten, zoals ook al is geschetst in Paragraaf 1.3. De processen die moesten leiden tot de totstandkoming van de Wro en de Grondexploitatiewet zijn rond 2006 geïntegreerd. De Grondexploitatiewet is integraal opgenomen in de nieuwe Wro, hoewel de term Grondexploitatiewet is blijven bestaan. De Grondexploitatiewet is te vinden in afdeling 6.4 van de Wro. De wet bestaat uit 14 wetsartikelen die regels stellen aan locatieontwikkeling (bijlage 3).

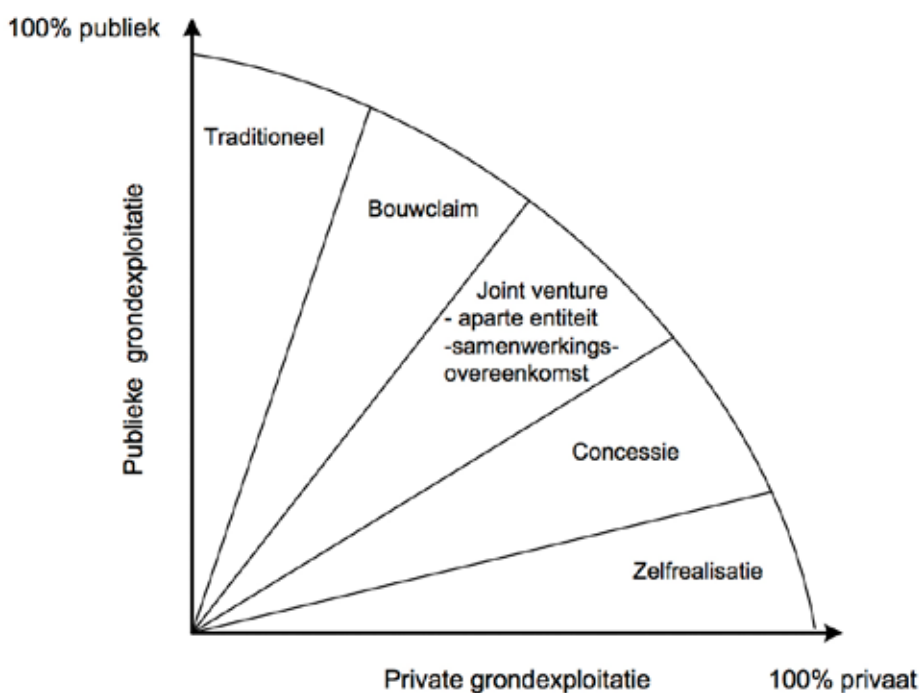
Dit onderdeel van de Wro geeft gemeenten nieuwe instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van de kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast biedt dit onderdeel van de wet de mogelijkheid om eisen te stellen bij het bouwrijp maken van een locatie (nwro.nl, 2010). Voordat wordt ingegaan op de inhoud van de wet wordt hieronder een korte algemene introductie gegeven op grondbeleid van gemeenten.

2.3.1 Grondbeleid

De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om inhoud te geven aan ontwikkeling van een bepaald gebied. Aan de ene zijde van het spectrum vinden we actief grondbeleid, aan de andere zijde faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente een bepaalde ontwikkeling voorstaat in een bepaald gebied en hiervoor gronden aankoopt. Vervolgens maakt zij gronden bouwrijp (aanleg riolering, bouwstraten, nutsvoorzieningen, etc.). Vervolgens verkoopt de gemeente bouwrijpe kavels aan bedrijven of particulieren. Zij kunnen binnen de kaders die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving een bedrijf, woning of andere voorziening realiseren. Vervolgens wordt het gebied woonrijp gemaakt (straten worden definitief aangelegd, er komt straatverlichting, groen en water). De kosten die de gemeente heeft gemaakt voor het hele proces van planvorming, bouw- en woonrijp maken worden terugverdiend door opbrengst van kavelverkoop.

Aan de andere zijde van het spectrum vinden we faciliterend ofwel passief grondbeleid. De term passief is hier enigszins misleidend omdat het suggereert dat de gemeente geen enkele rol meer heeft, wat niet het geval is in dit scenario. Bij faciliterend of passief grondbeleid beperkt de gemeente haar rol tot haar wettelijke taak: het maken van bestemmingsplannen. De realisatie van ruimtelijke plannen wordt overgelaten aan marktpartijen. De gemeente koopt in dit scenario geen gronden aan maar laat dit over aan de markt. De eventuele aanleg van publieke voorzieningen wordt in sommige gevallen ook aan de markt overgelaten. De gemeente verhaalt haar kosten voor eventuele publieke voorzieningen en de kosten die gemoeid zijn met het maken van de plannen. De gemeente loopt geen financieel risico.

In de praktijk bestaan er vele mengvormen van actief en passief grondbeleid. Onderstaande figuur geeft een aantal van de varianten weer van publiekprivate samenwerkingsmodellen. Te zien is dat sommige modellen een meer publiek karakter hebben dan andere. Bij het bouwclaimmodel bijvoorbeeld is het nog steeds de gemeente die de volledige planontwikkeling op zich neemt, maar bouwrijpe grond uitgeeft aan bouwbedrijven. Deze bouwbedrijven hebben vaak een grondpositie verworven in het plangebied, wat hen recht geeft op enige bouwproductie. Een concessie, aan de andere zijde van het spectrum, kan bijvoorbeeld het ontwikkelen van een plangebied zijn door middel van uitschrijven van een prijsvraag onder marktpartijen. In het midden van het spectrum vinden we de diverse samenwerkingsverbanden die gemeenten en marktpartijen aangaan voor de ontwikkeling van een plangebied, waarbij sprake is van een mix van een publieke en een private grondexploitatie. Partijen doen dit om bijvoorbeeld risico's te delen, gebruik te maken van elkaars specifieke kwaliteiten of op basis van eigendomsposities in een plangebied. Juist voor alle gevallen waarin de gemeente niet de enige ontwikkelende partij is, is de Grondexploitatiewet in het leven geroepen.



Afbeelding 3: Spectrum van Publiekprivate Samenwerking (Vrancken, 2009: 32)

2.3.2 Kostenverhaal

De wellicht belangrijkste peiler van de wet is de nieuwe regeling ten aanzien van kostenverhaal. De gemeente heeft met de nieuwe wet meer mogelijkheden om kosten te verhalen op initiatiefnemers en grondeigenaren. Kostenverhaal is te definiëren als 'het verhalen van kosten die als gevolg van een bouwplan door een gemeente worden gemaakt

op initiatiefnemers en/of grondeigenaren van het betreffende plan'. Di zijn bijvoorbeeld de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen en de gemeentelijke apparaatskosten.

De basis van het kostenverhaal in de Wro is vastgelegd in artikel 6.12 Wro. Volgens dit artikel dient, indien sprake is van een bouwplan in de zin van 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsbevoegdheid, projectbesluit of projectafwijkingbesluit de gemeenteraad of (bij delegatie van een wijzigingsbevoegdheid of projectbesluit) het college van burgemeester en wethouders een exploitatieplan vast te stellen *tenzij*:

- de kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd zijn;
- het bepalen van een tijdvak of fasering niet noodzakelijk is;
- het stellen van eisen, regels of uitwerking van regels niet noodzakelijk is;

of

- artikel 9.1.20 Invoeringswet Wro van toepassing is.

Vrij vertaald staat hier dat de gemeente verplicht is tot het verhalen van kosten via een exploitatieplan, dan wel het kostenverhaal op een andere wijze te verzekeren. Het exploitatieplan is hiervoor het nieuwe planfiguur binnen de wet. Het exploitatieplan biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat de noodzakelijke locatie-eisen (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 23). De opmerking '*tenzij*' is cruciaal in de nieuwe wet. Hiermee wordt ruimte gelaten om geen exploitatieplan vast te stellen (publiekrechtelijk spoor), maar het privaatrechtelijke spoor te bewandelen. Hiertoe hebben gemeenten de mogelijkheid overeenkomsten te sluiten met marktpartijen over een bepaalde gebiedsontwikkeling. In de literatuur wordt voor deze overeenkomsten de term 'anterieure overeenkomst' gebruikt. Dit is een overeenkomst tussen de gemeente en een particuliere eigenaar over een grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van een planologische maatregel (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 32). Vaak zal dit een bestemmingsplan zijn.

Naast de anterieure overeenkomst bestaat ook de mogelijkheid voor het sluiten van een posterieure overeenkomst. Dit is tevens een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en maktpartij(en), maar met het verschil dat deze gesloten wordt na het vaststellen van de planologische maatregel. In een posterieure overeenkomst kunnen een aantal (praktische) zaken rond de gebiedsontwikkeling worden vastgelegd, echter moet dit gebeuren binnen de kaders van het exploitatieplan en de planologische maatregel.

Voor inwerkingtreding van de Wro kon de gemeente haar kosten op drie manieren verhalen, namelijk door middel van:

- gronduitgifte;
- het sluiten van een Exploitatieovereenkomst in de zin van artikel 42 WRO;
- het heffen van Baatbelasting, artikel 222 Gemeentewet;
- planschadeverhaalovereenkomsten.

Na de inwerkingtreding van de Wro zijn de mogelijkheden tot kostenverhaal verruimd. Kostenverhaal kan nu plaats vinden door middel van:

- anterieure overeenkomst(en);
- een exploitatieplan;

- een posterieure overeenkomst;
- het heffen van Baatbelasting, artikel 222 Gemeentewet;
- een overeenkomst voor kosten in de grondexploitatie;
- planschadeverhaalsovereenkomsten.

Mocht het niet lukken met alle initiatiefnemers en/of grondeigenaren in een project een (privaatrechtelijke) anterieure overeenkomst af te sluiten dan is het exploitatieplan de publiekrechtelijke stok achter de deur om een aantal zaken zeker te stellen, waaronder het verhaal van kosten.

In deze systematiek komt de bedoeling van de wetgever naar voren. De voorkeur ligt bij het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst). Lukt dit niet, dan resteert het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan), met de mogelijkheid na vaststelling daarvan een posterieure overeenkomst te sluiten.

2.3.3 Locatie-eisen

In een exploitatieplan kunnen specifieke en afdwingbare locatie-eisen worden opgenomen ten aanzien van het openbaar gebied, de nutsvoorzieningen en de woningbouwcategorieën sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap (Praktijkwijzer Wro/Grondexploitatiewet 2009: 19).

Elke in te dienen vergunning door een particuliere ontwikkelaar dient te voldoen aan deze locatie-eisen. Het exploitatieplan is daarmee ook een toetsingskader voor het verlenen van een bouwvergunning, aanlegvergunning, uitritvergunning, of zoals sinds 1 oktober 2010 na de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), een omgevingsvergunning. Er kan gedacht worden aan een kaart in het Exploitatieplan waarop aangeven staat waar sociale woningbouw moet worden gerealiseerd, of aan een aantal kwaliteitseisen aan bijvoorbeeld de riolering.

2.3.4 Verevening

Bij de ontwikkeling van bouwplannen is het vrijwel altijd zo dat een bepaald plan rendabele en minder rendabele delen bevat. In een woonwijk is het bijvoorbeeld vaak zo dat sociale woningbouw minder rendabel is dan een deelgebied (van dezelfde woonwijk) waarin vrijstaande woningen worden gebouwd. In een exploitatieplan is het daarom mogelijk gemaakt kosten voor de exploitatie van het hele gebied te verevenen. Per gronduitgiftecategorie wordt aan de hand van de uitgifteprijs vastgesteld wat de relatieve bijdrage is. Functies met een hoge uitgifteprijs betalen meer dan functies met een lage. De bedoeling daarvan is dat een locatie in zijn geheel kan worden ontwikkeld, dus ook de onrendabele delen (Handreiking Grondexploitatiewet, 2008: 27). Deze systematiek wordt ook wel 'binnenplanse' verevening genoemd.

Naast binnenplanse verevening bestaat er voor gemeenten ook een mogelijkheid tot bovenplanse verevening. Dit houdt in dat locaties die een 'plus' op de grondexploitatie hebben, verliezen op andere locaties deels kunnen compenseren. Deze vorm van verevening is niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De gemeente heeft alleen in de anterieure fase, dus privaatrechtelijk, de mogelijkheid hierover afspraken te maken. Bovendien moet het vragen om een bijdrage van de 'verdienlocaties' gefundeerd zijn. Hiervoor is het nodig een structuurvisie te hebben. Een structuurvisie is een nieuw planfiguur in de Wro die de ruimtelijke ontwikkeling van een (deel van een) gemeente voor de langere termijn vastlegt.

Wel publiekrechtelijk afdwingbaar en ook verplicht voor gemeenten is het verhalen van kosten voor bovenplanse voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die van belang zijn voor de realisatie voor een bepaald gebied. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) worden deze voorzieningen gespecificeerd. Het gaat bijvoorbeeld om civieltechnische voorzieningen. Het bekendste voorbeeld is een nieuwe woonwijk met daaromheen een rondweg. De gemeente kan een deel van de kosten van de aanleg van de weg verhalen op particuliere ontwikkelaars van de nieuwe woonwijk,

omdat deze nodig is voor de realisatie van de woonwijk. Een gemeente moet goed kunnen motiveren welke bijdrage redelijkerwijs kan worden verwacht van de particuliere ontwikkelaar.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader en de beleidstheorie van de Grondexploitatiewet

3.1 Inleiding

Ten grondslag aan een wet liggen altijd ideeën, veronderstellingen en verwachtingen. Dit hoofdstuk behandelt de verwachtingen die er bestonden ten aanzien van veranderende relaties tussen 'markt' en 'overheid' als gevolg van de introductie van de Grondexploitatiewet. Allereerst wordt een aantal theoretische concepten gepresenteerd die kunnen helpen bij het vervolg van het onderzoek, het beschrijven van de resultaten en een begin kunnen geven van een verklaring. Theorieën kunnen verschillende functies hebben:

- theorietoetsend en verklarend onderzoek (nagaan of een theorie geldig is);
- theorievormend onderzoek (het ontwikkelen of aanpassen van een theorie op basis van empirisch onderzoek);
- toepassend onderzoek (hier wordt theorie benut als in eerder onderzoek vastgestelde kennis die kan worden benut om concrete verschijnselen te analyseren) (Het afstudeertraject, 2006: 9).

Dit onderzoek is te karakteriseren als een toepassend evaluatieonderzoek. Het onderzoek heeft niet de pretentie om nieuwe theorieën te vormen. Daarnaast wordt ook niet gepoogd om de geldigheid van een bepaalde theorie te onderzoeken. De theorie in dit onderzoek is vooral bedoeld om verschijnselen te analyseren en veronderstellingen en verwachtingen, zoals eerder genoemd, te toetsen en te verklaren. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op het fenomeen "evaluatieonderzoek".

De Grondexploitatiewet heeft alles te maken met de rolverdeling tussen private partijen (projectontwikkelaars) en gemeentelijke overheden. Om deze rolverdeling nader te duiden wordt allereerst kort stilgestaan bij overheidssturing in algemene zin. De vraag wordt gesteld waarom overheden op sommige onderwerpen wel en andere onderwerpen niet of minder sturen.

Vervolgens komt een meer normatieve benadering aan bod. De Amerikaanse econoom Savas heeft een aantal inzichten gegeven ten aanzien van de uitvoering van publieke en private taken. Savas stelde daarvoor een benadering op van publieke en private goederen. Zijn inzichten worden gebruikt in de analyse van dit onderzoek.

Bovendien spelen er diverse vraagstukken rond gebiedsontwikkeling. Welke publieke belangen zijn eigenlijk in geding en hoe wordt hier tegenaan gekeken? Daarom is binnen dit onderzoek gezocht naar theoretische concepten die kunnen helpen effecten te beschrijven, te duiden en te begrijpen. Door de effecten vervolgens te spiegelen aan de oorspronkelijke veronderstellingen die aan de wet ten grondslag lagen, kunnen conclusies worden getrokken in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek.

3.2 Overheidssturing

Voor overheidssturing bestaan verschillende definities en benaderingen. Eén van deze benaderingen is een economische benadering: de overheid grijpt in als de vrije markt imperfecties vertoont. Om maximale welvaart te bereiken is het noodzakelijk volledige mededinging te hebben op een markt. Is dit niet het geval, bijvoorbeeld bij het ontstaan van monopolies, dan bestaat het gevaar dat de productie niet goed is afgestemd op de behoeften: de welvaart wordt niet

gemaximaliseerd (P.J. Eijgelshoven et al., 2000: 10). Men noemt dit ook wel 'marktfalen'. Marktfalen is een belangrijke reden waarom overheden zich bemoeien met het economisch leven.

Overheid is van belang, zo zeggen welvaartseconomen, ter voorkoming van monopolies en kartels. Tevens dient de overheid zorg te dragen voor de 'productie' van collectieve goederen. Dit zijn niet-uitsluitbare goederen, zoals dijken, schone lucht en defensie. Dit zijn goederen die niet op een markt worden verhandeld, zoals bijvoorbeeld nationale veiligheid. Daarnaast heeft de overheid een taak ter regulering van externe effecten. Dit houdt in dat van goederen die bij gebruik of productie positieve of negatieve effecten hebben die niet in de prijs zijn verdisconteerd, de externe effecten gereguleerd worden. Een voorbeeld van een positief extern effect is het voordeel dat derden hebben bij de inenting van een individu. Een bekend voorbeeld van een negatief extern effect is milieuvervuiling als gevolg van de productie van een bepaald goed, zoals auto's.

De overheid houdt zich voorts bezig met de beheersing van 'merit-goods'. Dit zijn de zogenaamde bemoeigoederen, goederen waarvan de overheid niet of juist wel wil dat ze afgenomen worden (instrumenten hierbij zijn accijnzen en subsidies). Tot slot houdt de overheid zich bezig met het compenseren van verdelingseffecten, zodat de marktwerking niet uit de hand loopt.

De overheid heeft verschillende instrumenten om mee te sturen. Een bekende theorie hierover is de onderverdeling in drie beleidsinstrumenten: "de zweep", waarbij te denken valt aan voorschriften, "de peen" die staat voor prikkels en "de preek" waarmee informatieoverdracht wordt bedoeld (Van der Doelen, 1993). Deze drie instrumenten staan voor drie sturingsmodellen: communicatieve, economische en juridische sturingsmodellen. In onderstaande tabel zijn de instrumenten nader uitgewerkt.

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod, gebod	Heffing	propaganda

Tabel 1: Beleidsinstrumenten

De Grondexploitatiewet is op te vatten als een juridisch instrument, oftewel, de zweep. Er is immers sprake van een voor een ieder bindende wet, waaraan, bij niet nakoming ervan, consequenties verbonden zijn. Deze consequenties kunnen voor betrokken partijen in gebiedsontwikkeling verstrekkend zijn. Het niet plegen van kostenverhaal kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun met alle gevolgen van dien. Ook mededingingsaspecten kunnen een belangrijke rol voor zich opeisen in ruimtelijke ontwikkelingen. Vanuit het perspectief van niet-overheidsinstanties moet de Grondexploitatiewet worden opgevat als een beperkend instrument. Eén van de doelen van de wet is namelijk, zo zal ook later in dit hoofdstuk blijken, om gemeenten een beter instrumentarium te geven om 100 procent van de kosten die zijn gemoeid met het in exploitatie brengen van een (deel)gebied te verhalen op de initiatiefnemer.

3.3 Overheidssturing: een normatieve benadering

De Amerikaanse econoom Savas heeft inzichten gegeven ten aanzien van privatisering en het privaat uitvoeren van overheidstaken. Hij deelt met zijn lezers een aantal gedachten ten aanzien van privatisering van overheidsdiensten (Savas, 1987: 33 e.v.). Savas start zijn boek met de classificatie van verschillende type 'goederen'. Hij maakt hierin onderscheid in goederen over twee assen. De eerste as is die van 'uitsluitbaarheid' de andere as is die van 'consumptie' (zie afbeelding 4).

Het eerste onderscheid dat Savas maakt in goederen is de mate van uitsluitbaarheid. Hij stelt hierbij de vraag in hoeverre een individu uitgesloten kan worden van consumptie van het bepaalde goed. Aan de ene zijde van de as vinden we goederen waarvan een individu niet of zeer moeilijk uitgesloten kan worden, zoals bijvoorbeeld lucht. Aan de andere zijde van de as zien we goederen die makkelijk uitsluitbaar zijn. Dit zijn de goederen waarvoor een tegenprestatie wordt verwacht, zoals de aanschaf van een fles water. De fles is slechts beschikbaar voor degene die ervoor een tegenprestatie levert, in dit geval het betalen van geld. Anderen zijn 'uitgesloten' van dit goed.

Het tweede onderscheid van Savas richt zich op de consumptie door het individu (ene zijde van het spectrum) of door een gemeenschap (andere zijde van het spectrum). Savas stelt dat sommige goederen gezamenlijk door consumenten tot zich worden genomen, zonder dat dit direct ten koste gaat van de consumptie door derden. Een voorbeeld hiervan is radio-uitzending in de ether. Dit terwijl andere goederen slechts geschikt zijn voor individuele consumptie. Bovendien leidt het consumeren van dat goed tot het niet meer kunnen consumeren door een ander. Een voorbeeld hiervan is het kopen van een vis. Deze is niet meer beschikbaar voor een ander.



Afbeelding 4: Assenschema van Savas

Om het onderscheid te verhelderen plaatst Savas enkele goederen als voorbeeld op de twee assen zoals hierboven beschreven. Te zien dat sommige goederen veelal individueel geconsumeerd worden en makkelijk uitsluitbaar zijn voor derden (linksbovenin) terwijl andere goederen niet uitsluitbaar zijn voor individuele consumptie (rechtsbovenin). Hetzelfde onderscheid is te maken voor goederen die als groep geconsumeerd worden (links- en rechtsonderin). Savas stelt dat er een verband is tussen het soort goed en de wil het betreffende goed te produceren, of ervoor

te betalen. Bij private goederen (linksboven in het kwadrant) lijken zich weinig problemen voor te doen. Voor een bepaald product of een dienst bestaat een markt waarvoor de bereidheid is te betalen. Voor collectieve goederen ligt dit anders. Nationale defensie is een voorbeeld van een collectief goed. Individuen kunnen moeilijk hiervan worden uitgesloten en maken er gelijktijdig collectief (dus met andere individuen) gebruik van. Een individu dat geen belasting betaalt is toch gebaat bij het bestaan ervan.

Rond collectieve goederen speelt nog een aantal problemen, aldus Savas. Het meten van de kwaliteit en de kwantiteit van deze goederen is problematisch. Het tot stand komen van deze goederen is dan ook niet een kwestie van marktwerking, maar is de uitkomst van een politiek proces. Dit is logisch, omdat er een minder direct verband bestaat tussen het betalen voor het 'product' en het gebruik ervan.

Een goed heeft in de benadering van Savas geen vaste plek. Goederen kunnen in de tijd verschuiven van bijvoorbeeld privaat naar collectief goed. Dit is tegelijkertijd de ontwikkeling die Savas zorgen baart. Savas betoogt namelijk dat het aantal goederen dat een collectief karakter krijgt of heeft gekregen drastisch is gestegen. In de ogen van Savas is de overheid zich steeds meer gaan bezig houden met de productie en verdeling van in essentie private goederen. Zo is bijvoorbeeld huisvesting een thema waarbij de overheid een sterkere rol heeft opgeëist voor zichzelf, maar ook onderwijs is een voorbeeld van collectivisering van wat in vroegere tijden een privaat karakter had.

3.4 Wederzijdse sturing

Wederzijdse sturingsrelaties tussen overheid en haar omgeving zijn er natuurlijk altijd geweest (Kickert, 2004: 95). De mate en vorm waarin dit plaats heeft is echter aan verandering onderhevig. In Nederland heeft in de afgelopen veertig jaar een aantal verschuivingen plaatsgevonden in de relatie tussen staat en samenleving en hun wederzijdse invloed. Een aantal macrosociologische ontwikkelingen ligt hieraan mede ten grondslag. Individualisering en ontzuiling zijn hiervan misschien wel de meest in het oog springende. De manier waarop overheden met hun omgeving omgaan is hiermee, of als gevolg hiervan, aanzienlijk veranderd. Een voorlopig laatste 'golf' hierin was waarneembaar in de jaren negentig. Interactieve beleidsvorming is in deze periode in het middelpunt van belangstelling komen te staan, zeker binnen de ruimtelijke ordening.

Sturing wordt vaak gedefinieerd als 'gerichte beïnvloeding'. Sturing vindt ook plaats in de publieke sector. Hier is echter iets bijzonders aan de hand. Binnen de publieke sector is vrijwel zonder uitzondering nooit een sturende actor te onderscheiden. Het publieke domein kent vele sturende actoren, die allen op hun beurt 'gericht beïnvloeden'. De netto resultante van al deze gerichte beïnvloedingen kan niet anders dan ongericht zijn. Er kunnen drie vormen van overheidsturing worden onderscheiden; maatschappelijke zelfsturing, sturing in samenwerking tussen overheid en middenveld en het marktmechanisme (Rosenthal et al., 1996).

1. Bij het beschouwen van maatschappelijke zelfsturing wordt duidelijk dat de overheid niet de enige partij is die stuurt. Bedrijven, pressiegroepen, bewegingen, religieuze groeperingen, etc. proberen allen invloed uit te oefenen. Sommige groepen beschikken over zeer belangrijke hulpbronnen. Denk hierbij aan kennis, netwerken en geld. De auteurs stellen dat maatschappelijke zelfsturing inhoudt dat groeperingen zonder tussenkomst van de overheid waarden uitdragen, problemen oplossen of kansen benutten.
2. De vorm van sturing waarbij samenwerking plaatsvindt tussen overheid en het maatschappelijk middenveld is een bekend fenomeen in Nederland. De overheid maakt algemene regels, maar valt voor uitvoering van publieke taken terug op het maatschappelijk middenveld. Doelstellingen van het middenveld en overheid lopen hier veelal parallel. De overheid stelt financiële middelen ter beschikking voor de uitvoering van specifieke taken.
3. Niet-doelgerichte sturing vindt plaats binnen het marktmechanisme. Deze vorm van sturing kan op sommige gebieden gerichte overheidssturing overbodig maken. We hebben dit natuurlijk in zijn zuiverste vorm kunnen zien

bij de privatisering van overheidstaken, met name in de jaren tachtig. Echter, op diverse terreinen vinder er nog steeds veranderingen plaats die tenderen naar een toename van het marktmechanisme.

Merk op dat wanneer deze wetenschappers spreken over overheidssturing er geen 'top down' benadering wordt behandeld. een benadering waarbij de overheid fungeert als piloot in de cockpit die het vliegtuig (de samenleving) stuurt en van A naar B brengt. Dit laatste laat onverlet dat overheidsingrijpen wel degelijk van groot belang is. Denk hierbij alleen al aan de eerder genoemde marktimperfecties, machtsverdeling en het tegengaan van een situatie waarbij het recht van de sterkste prevaleert.

3.5 Overheidssturing in Nederland

Het debat over moderne overheidssturing vindt zelden plaats in een historische context. Dit leidt tot een soms klakkeloze aanname van het idee dat 'de staat' vroeger de enige of meest prominente sturende actor in ons land was. Kijkend naar de Nederlandse traditie op het gebied van sturing ontstaat het beeld dat er altijd al sterke wederzijdse sturingrelaties tussen de Nederlandse overheid en samenleving zijn geweest (zie ook hoofdstuk 2). Misschien geldt dit voor Nederland nog meer dan voor andere West-Europese landen.

De bestuurlijke traditie van Nederland is corporatistisch van aard (Kickert, 2004: 95). In de woorden van Kickert is een sterke centralistische sturing van de Nederlandse Staat meer uitzondering geweest dan regel. De belangrijkste uitzonderingen zijn de periodes van de Bataafse Republiek (1795-1813), het regime van de autocratische koning Willem I (1813-1848) en meer recent de periode na de Tweede Wereldoorlog, waarbij de nationale overheid een zeer sterke sturende rol voor zich opeiste bij de wederopbouw en de opbouw van de verzorgingsstaat.

3.6 Publiek belang

Publiek belang, of zoals het ook wel wordt genoemd, algemeen belang, is een term die in het dagelijks spraakgebruik vaak wordt gebezigd. Overheden claimen vaak te handelen vanuit het 'algemeen belang', tot frustratie van het individu dat subject van handelen is. In de literatuur over de term publiek belang wordt onderkend dat het een lastig te definiëren begrip is, omdat de visie op wat publiek belang is nogal eens wijzigt en continu ter discussie staat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schrijft dan ook in haar aanbiedingsbrief van het rapport 'Het borgen van publiek belang' dat, de vraag wat als publiek belang moet worden beschouwd, een politieke afweging vraagt. Met andere woorden, de WRR lijkt zich aanvankelijk niet aan een definitie te wagen. In het rapport wordt echter toch een definitie gegeven: 'er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt' (Borgen van publiek belang, 2000: 20).

De WRR handelt in haar rapport niet over welke taken nu per se publiek zouden moeten zijn en welke privaat. De raad richt zich meer op de vraag hoe taken, die als publieke taken worden gezien, vervolgens uitgevoerd kunnen worden. De WRR gaat hierbij uit van de gedachte dat publieke taken niet uitsluitend door overheidsinstanties uitgevoerd hoeven te worden. Het belangrijkste vertrekpunt is voor de raad om in ieder beleidsveld na te gaan hoe het 'publieke belang' geborgd kan worden.

3.7 Beleidstheorie Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet beoogt een andere verhouding tussen gemeentelijke overheden en marktpartijen in gebiedsontwikkeling. Wellicht de meest interessante vraag in het kader van dit onderzoek is de vraag in hoeverre de

wetgever erin is geslaagd de door hem beoogde doelen te realiseren, rekening houdend met het feit dat de wet nog maar twee jaar van kracht is. Dit onderzoek vormt daarvoor een eerste aanzet, met name door verhalen op te tekenen van de eerste ervaringen met de wet. Een aantal zaken is relevant. Duidelijk moet zijn welke doelen de wetgever heeft beoogd en duidelijk wat de stand van zaken is wanneer we spreken over de onderlinge relaties. Deze zaken komen in het empirisch deel van dit onderzoek aan de orde. Bij de vraag hoe eventuele verschillen te verklaren zijn is het theoretisch raamwerk over overheidssturing een belangrijk hulpmiddel zijn. Met een verklaring ten aanzien van de veranderende relaties kan al iets worden gezegd over het wetslagen van het nieuwe beleid.

Pretenties wet

De Grondexploitatiewet beoogt meerdere doelen. Een belangrijke bron voor het achterhalen van deze doelen is de Memorie van Toelichting, die is geschreven bij indiening van het wetsvoorstel. Later is de wet geïncorporeerd in de nieuwe Wro. De Memorie van Toelichting bestaat uit de volgende zes hoofdstukken.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel
2. Gemeentelijke grondexploitatie in de praktijk
3. Inhoud van het wetsvoorstel
4. Effecten van het wetsvoorstel
5. Verhouding tot andere wettelijke regelingen
6. Artikelgewijze toelichting

Hieronder volgt een korte toelichting op de inhoud van deze hoofdstukken, voor zover relevant voor dit onderzoek.

Ad 1

Het eerste hoofdstuk van de Memorie van Toelichting geeft een korte schets van de problematiek die heeft geleid tot het indienen van het wetsvoorstel. Al in de tweede alinea vinden we een belangrijke opmerking ten aanzien van de achtergrond van het wetsvoorstel. In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig was de positie van de gemeente bij de grondexploitatie dominant. De gemeente verwierf de gronden en gaf die vervolgens op eigen voorwaarden weer uit. Sinds eind jaren tachtig werden steeds meer gronden verworven door particuliere projectontwikkelaars. Dat heeft geleid tot een minder dominante positie van de gemeente en tot nieuwe problemen voor de gemeente met betrekking tot het kostenverhaal en de regie (De Groot et al., 2008: 17). Vervolgens wordt kort aangegeven dat het huidige wettig instrumentarium ook niet voldoet als het gaat om mogelijkheden voor verevening en het stellen van locatie-eisen.

Het doel van het wetsvoorstel volgt enkele regels later: '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 Groot et al., 2008: 17).

Een derde belangrijke opmerking vinden we tevens in het eerste hoofdstuk. Gemeld wordt dat het privaatrechtelijke spoor voorop blijft staan. Gemeenten blijven vrij om met ontwikkelaars overeenkomsten te sluiten, mits aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan. Zo zal ook in een privaatrechtelijk traject aangetoond moeten worden dat het verhalen van de kosten die zijn gemoeid met de exploitatie, anderszins is verzekerd. Het publiekrechtelijke instrumentarium hiervoor, het exploitatieplan, geldt als stok achter de deur.

Ad 2

Het tweede hoofdstuk handelt over het gemeentelijke grondbeleid. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek is reeds aandacht

besteed aan de verschillende 'smaken' die hierin zijn waar te nemen. Herhaald wordt dat sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw het actieve grondbeleid van de gemeente steeds minder succesvol wordt toegepast doordat ontwikkelaars steeds vaker grond verwerven. Vervolgens worden in het hoofdstuk de instrumenten 'exploitatieovereenkomst' en 'baatbelasting' aan een nadere inspectie onderworpen. Deze instrumenten maakten tot de invoering van nieuwe Wro kostenverhaal ten dele mogelijk. Dit 'ten dele' is, zo is eerder gebleken, een belangrijke drijfveer voor de invoering van de wet.

In de paragraaf met conclusies over de bestaande situatie staat nog een aantal belangrijke opmerkingen. Ten eerste is op schrift het principe gesteld waarover in dit onderzoek al eerder is gesproken. Het principe van de 'lusten' die hand in hand zouden moeten gaan met de 'lasten': 'vanuit de gedachte van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied behoren alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen, evenredig bij te dragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen. Daarom is een goede regeling van het kostenverhaal essentieel' (De Groot et al., 2008: 23).

Verder wordt gesproken over transparantie. Overeenkomsten die gemeenten sluiten met ontwikkelaars komen vaak tot stand buiten het gezichtsveld van derden. Ook transparantie ten aanzien van te verhalen kosten ontbrak grotendeels onder de oude wet- en regelgeving.

Tot slot wordt stilgestaan bij de locatie-eisen. Met het kunnen stellen van locatie-eisen beoogt de wet gemeenten meer instrumenten in handen te geven voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting.

Ad 3

Het derde hoofdstuk gaat dieper in op de geschiedenis van het wetsvoorstel en de inhoud ervan. De inhoud van het wetsvoorstel is in hoofdstuk 2 van dit onderzoek al behandeld.

Uit de praktijk blijkt dat het ontbreken van duidelijkheid over de te verhalen kosten een voortdurende bron van ergernis, vertraging en andere problemen vormt. Ten behoeve van de rechtszekerheid en transparantie zal bij algemene maatregel van bestuur limitatief worden aangegeven welke kostensoorten publiekrechtelijk kunnen worden verhaald. De transparantie van de grondmarkt en het inzicht in het gemeentelijk beleid ten aanzien van grondexploitatie laat te wensen over.

Ad 4

Het vierde hoofdstuk van de Memorie van Toelichting is in het kader van dit onderzoek wellicht het belangrijkste. Hierin beschrijft de indiener van het wetsvoorstel de effecten die hij verwacht van de Grondexploitatiewet.

De eerste verwachting van de indiener is dat gemeenten vooral zullen proberen allereerst het privaatrechtelijk pad te bewandelen wanneer een ontwikkeling met marktpartijen aan de orde is. Een situatie waarin direct het publiekrechtelijk spoor wordt gevolgd, zal zeldzaam zijn.

Ten tweede wordt verwacht dat het onderhandelen tussen ontwikkelaars en gemeenten eenvoudiger wordt. Dit heeft als gevolg dat onderhandelingstrajecten korter worden, zo is de gedachte. Een positief effect dus op publiekprivate samenwerking, met als bijkomende effect een snellere bouwproductie.

Ten aanzien van de effecten op de grondmarkt worden lagere verwervingsprijzen verwacht. Doordat projectontwikkelaars waarschijnlijk meer betalen voor publieke voorzieningen, zal dit de verwervingsprijzen drukken. Nog altijd, zo wordt verondersteld, zal een particuliere ontwikkelaar meer voor een perceel grond kunnen neerleggen dan een gemeente,

daar de particuliere ontwikkelaar vaak ook deelt in de opbrengst van de opstalexploitatie. Iets wat een gemeente niet doet, omdat zij zelden optreedt als verkoper van woningen.

Minder actief grondbeleid door gemeenten is een ander effect dat wordt verwacht. Omdat gemeenten meer 'tools' in handen krijgen om de ontwikkeling van gebieden door marktpartijen in banen te leiden, zal de noodzaak voor een eigen (risicovolle) actieve grondpolitiek voor een deel verdwijnen.

Er wordt een versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het openbaar gebied verwacht, doordat gemeenten meer eisen kunnen stellen aan de inrichting van het openbaar gebied, dan onder het oude wettelijke regime het geval was. Onder de nieuwe wet kunnen particuliere ontwikkelaars worden verplicht aan bepaalde criteria te voldoen als het gaat om nutsvoorzieningen en infrastructuur. Bovendien maakt de binnenplanse verevening het mogelijk dat ook onrendabele delen van locaties ontwikkeld kunnen worden, waardoor de totale kwaliteit kan toenemen (De Groot et al., 2008: 60). Tot slot leidt de Grondexploitatiewet tot een hogere opbrengst aan kostenverhaal voor gemeenten. De gevolgen voor de bestuurslasten, lasten voor het bedrijfsleven en gevolgen voor de rechterlijke macht zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, daar deze volgens de memorie zeer beperkt zullen zijn.

Ad 5 en Ad 6

Deze hoofdstukken (artikelsgewijs toelichting en verhouding met andere wetgeving) worden hier niet behandeld, omdat deze geen (meta-)doelen of verwachte effecten bevatten die relevant zijn voor dit onderzoek.

Uit bovenstaande alinea's blijken telkens enkele begrippen te destilleren te zijn, die als een rode draad door de Memorie van Toelichting van de wet lopen.

Eenvoudiger

De Grondexploitatiewet kent een middel voor kostenverhaal, het exploitatieplan. Tot de invoering van de wet was de exploitatiebijdrage op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening of het heffen van baatbelasting het aangewezen middel voor kostenverhaal. Deze instrumenten verschilden per gemeente, omdat elke gemeente zijn eigen verordening had. Het instrument van de baatbelasting was juridisch moeilijk hanteerbaar, vergde zeer uitgebreide onderbouwingen en leidde vaak niet tot het gewenste resultaat. De Grondexploitatiewet moet, met name het kostenverhaal, eenvoudiger maken.

Transparanter

Tot de invoering van de Grondexploitatiewet bestond er grote juridische onduidelijkheid over welke kosten wel en niet verhaald konden worden bij een bepaalde gebiedsontwikkeling. Met de invoering bestaat hierover geen meningsverschil meer. Kosten die verhaald kunnen worden staan opgesomd in het Bro. Dit zou voor zowel gemeenten als ontwikkelaars moeten leiden tot meer transparantie. Ook de transparantie voor belangengroepen en individuele burgers zou als gevolg van de wet moeten toenemen.

Rechtvaardiger

De Grondexploitatiewet zou meer recht doen aan de belangen van alle partijen die zich op de grondmarkt bevinden. Als in een bepaald exploitatiegebied een deel sociale woningbouw wordt gepleegd en in een ander deel villa's worden gebouwd, maakt het minder uit waar een partij, overheid of private partij, gronden in zijn bezit heeft. Door binnenplanse verevening draagt iedereen naar rato bij aan de kosten en opbrengsten van een bepaald plan. De precieze eigendomsgrens is daardoor minder relevant geworden. Daarnaast wordt rechtvaardigheid gestimuleerd door het feit dat onder de Grondexploitatiewet alle partijen meebetalen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Free riders behoren immers tot het verleden, waardoor een rechtvaardigere verdeling van kosten en opbrengsten ontstaat.

Sneller

Doordat er meer duidelijkheid is over de rechten van een overheid en de plichten van een ontwikkelaar, zou het mogelijk moeten zijn het proces dat moet leiden tot een overeenkomst tussen overheidspartij en ondernemer, te versnellen. Hiermee zou ook de bouwproductie versneld kunnen worden.

Deze doelstellingen zouden samen moeten zorgen voor het bereiken van het centrale doel van de wet, zoals eerder verwoord in deze paragraaf. Dit doel wordt beoogd om een probleem op te lossen. Het probleem van 'onvoldoende kostenverhaal' en 'onvoldoende regie'. Dit leidt tot het volgende theoretisch model onder de Grondexploitatiewet.

De bovenstaande vier begrippen; eenvoudiger, transparanter, sneller, rechtvaardiger, vormen de basis voor het vervolg van dit onderzoek en worden gekoppeld aan vier hypothesen in de volgende paragraaf.

De Grondexploitatiewet maakt het in exploitatie brengen van gebieden:	Met als doel:
Eenvoudiger >	Meer regie op- en meer kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen
Transparanter >	
Rechtvaardiger >	
Sneller >	

Tabel 2: Veronderstellingen Grondexploitatiewet

3.8 Hypothesen

De Grondexploitatiewet geeft nieuwe spelregels in een tijd die volgt op een periode waarin 'de markt' een steeds prominentere rol kreeg. De wet bestrijdt deze prominentere rol niet. De Grondexploitatiewet heeft niet de bedoeling verhoudingen tussen overheden en private partijen op zijn kop te zetten. De wet poogt in een ontstaan krachtenveld sinds de jaren tachtig en negentig, regels te scheppen zodat reeds geldende principes en gegroeide gewoonten beter ten uitvoer kunnen worden gebracht.

De wet beoogt geen korte metten te maken met grootschalige grondaankopen door projectontwikkelaars. Het poogt principes als 'de lusten maar dan ook de lasten' beter tot uitvoer te brengen en processen te versnellen, transparanter en eerlijker te maken. In die zin is de wet een erkenning voor een in de jaren tachtig en negentig ontstane praktijk op de grondmarkt in Nederland. De wet laat immers ruim baan voor private afspraken met marktpartijen. De Grondexploitatiewet kan in die zin worden gezien als gevolg en effectuering van een gegroeide werkelijkheid. De veronderstelling in het kader van dit onderzoek is dan ook dat de Grondexploitatiewet de verhoudingen niet op zijn kop heeft gezet, maar dat de wet slechts een steuntje in de rug heeft betekend voor de formalisering van een reeds in vele jaren gegroeide beleidpraktijk met bijbehorende ervaringen, maar nu nog eens samengevat in één wet.

Hypothese 1: Eenvoudiger

De veronderstelling in het kader van dit onderzoek is dat het in exploitatie brengen van gronden eenvoudiger is gemaakt.

Ruimtelijke ontwikkeling is ingewikkeld, door de veelheid aan actoren met hun uiteenlopende belangen en de vervlechting met veel andere beleidsterreinen. In de afgelopen jaren is te zien geweest dat, mede onder invloed van diverse gerechtelijke uitspraken, de wereld van gebiedontwikkeling ingekaderd is. Uitspraken ten aanzien van (Europese)

aanbestedingen, staatssteun, enzovoort, hebben gezorgd voor een nieuwe beleidspraktijk. Een beleidpraktijk die nog dagelijks in verandering is door interfererende wetgeving als de WABO, de Crisis- en Herstelwet, aanpassingen in de Grondexploitatiewet, aanbestedingsrecht, enzovoort. Op zich zelf genomen wordt dan ook verwacht dat het effect van de Grondexploitatiewet op transparantie bij het in exploitatie brengen van gronden nihil is.

Hypothese 2: Transparanter

De tweede veronderstelling is de Grondexploitatiewet niet heeft geleid tot meer transparantie in het in exploitatie brengen van gronden.

Dit onderzoek richt zich op de vraag of de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet een nieuwe verhouding tussen projectontwikkelaars en overheid binnen de ruimtelijke ontwikkeling markeert.

Hypothese 3: Rechtvaardiger

De derde veronderstelling is dat de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een rechtvaardiger systeem in termen van rechtszekerheid, maar dat het systeem als sterk normatief wordt ervaren in termen van 'publiek belang' en 'markt versus overheid'.

Niettemin zien we ook een overheid die meer grip wil hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. Door haar kosten het liefst voor honderd procent te verhalen, door marktpartijen een nadrukkelijker rol te geven in de bekostiging van publieke voorzieningen en door te sturen op locatie-eisen voor ontwikkellocaties. Dit alles in het kader van het publiek belang, waarvoor in het afgelopen hoofdstuk ook aandacht is geschonken.

Hypothese 4: Sneller

Een vierde en laatste veronderstelling is dat de Grondexploitatiewet niet of nauwelijks heeft geleid, tot het sneller verlopen van procedures.

Hoofdstuk 4: Evaluatieonderzoek

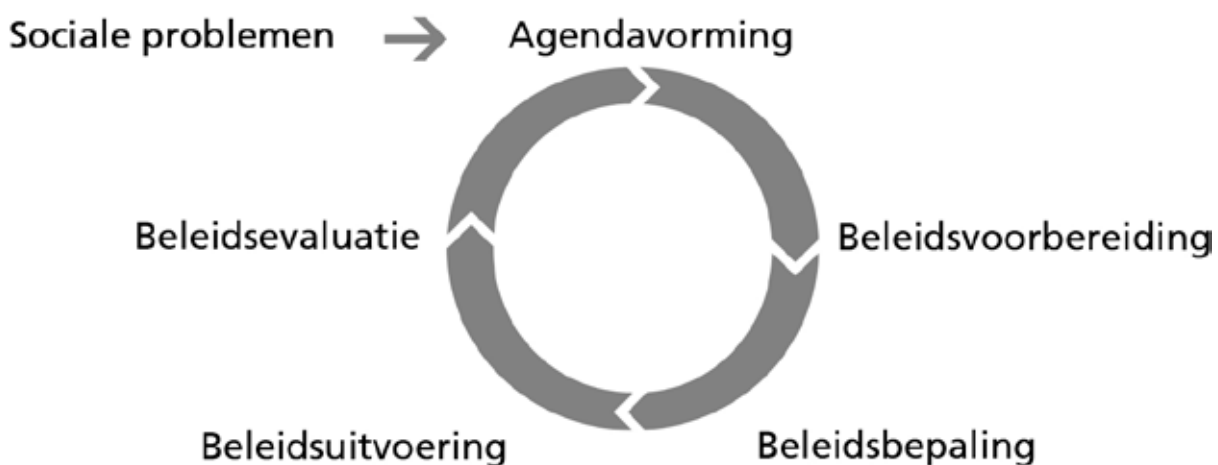
4.1 Inleiding

Wetten beogen één of meerdere maatschappelijke doelen te bereiken. Ze worden gepresenteerd als oplossing voor een bepaald maatschappelijk probleem. In het geval van de Grondexploitatiewet is de wet gepresenteerd als oplossing voor het moeizaam kunnen verhalen van publieke kosten op projectontwikkelaars bij de realisatie van ruimtelijke projecten. Daarnaast moest de wet een oplossing bieden voor het 'probleem' dat in de fysieke uitvoering van projecten 'publieke' doelen niet werden gehaald. In het vorige hoofdstuk zijn de doelen en verwachtingen ten aanzien van de wet nader gespecificeerd

Helaas zijn voor de beleidsanalist doelstellingen van beleid vaak niet helder omschreven, laat staan dat deze zijn vertaald in indicatoren waaraan de mate van het bereiken van de doelen kan worden afgemeten. Voor de Grondexploitatiewet is dat niet anders. Er bestaat, zeker ten aanzien van de beoogde relatie markt-overheid, geen pasklaar kader waaraan het effect van de wet kan worden afgemeten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op evaluatieonderzoek. Zoals hoofdstuk twee al vermeldt betreft dit onderzoek een evaluatieonderzoek. Daarom volgt enige theoretische bespiegeling ten aanzien van het evalueren van beleid. In hoofdstuk vijf wordt de theorie geoperationaliseerd.

4.2 Beleid en de beleidscyclus

Overheden voeren beleid om bepaalde doelen te bereiken. Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf & Herweijer, 1993: 20). Hoogerwerf kwam tot deze definitie op basis van de vele definities die in de bestuurskundige literatuur te vinden zijn, zoals die van Kleijn en Rosenthal. Hoogerwerf kiest voor een benadering van beleid die, naar eigen zeggen, recht doet aan wat velen in de praktijk verstaan onder beleid.

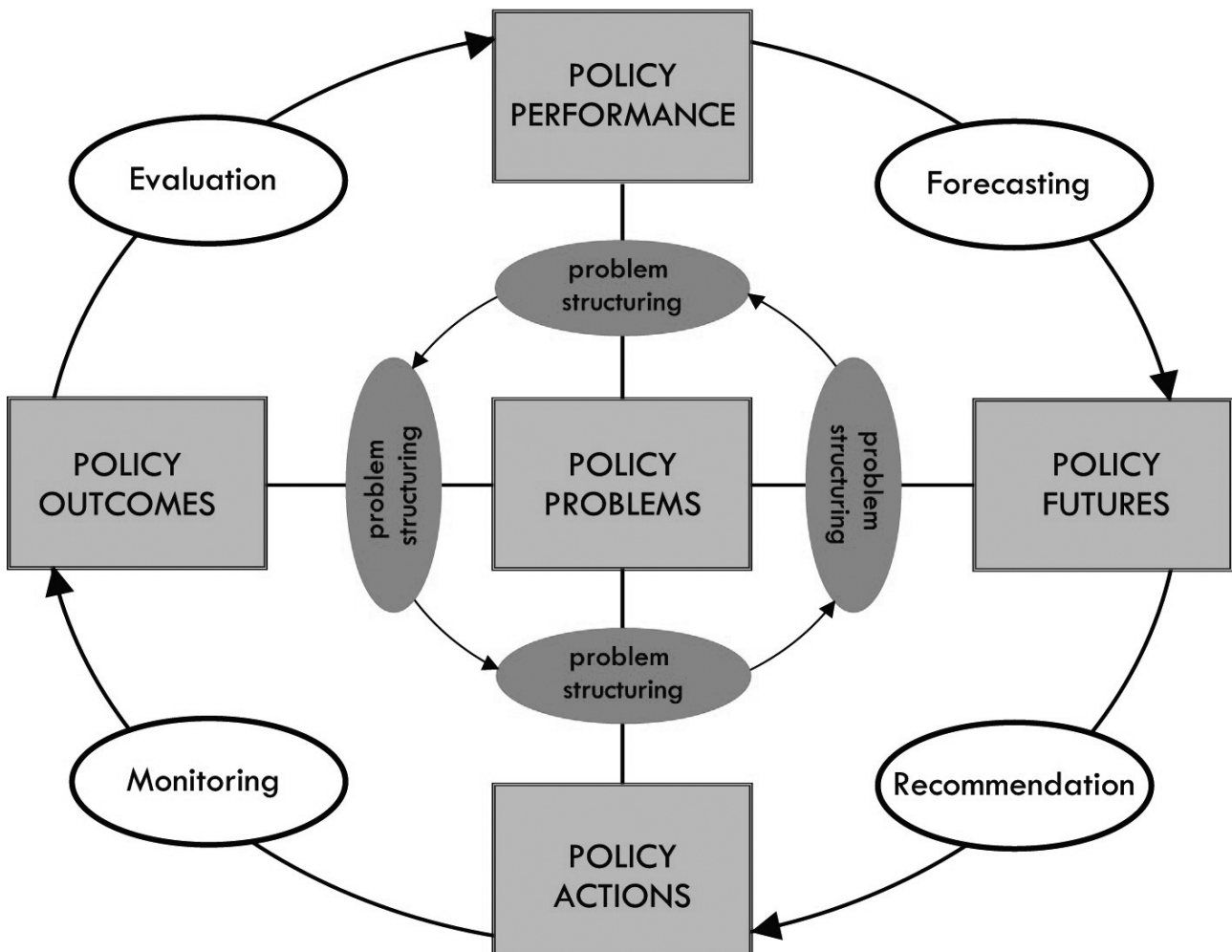


Afbeelding 5: De beleidscyclus

De beleidscyclus (zie afbeelding 5) is een theoretisch model dat veel in de bestuurskunde wordt gebruikt. Het model gaat over de totstandkoming van beleid maar ook over resultaten van gevoerd beleid.

Kort gezegd komt de beleidscyclus op het volgende neer. Een sociaal probleem wordt vastgesteld en komt op de maatschappelijke en/of politieke agenda. Het probleem wordt geanalyseerd tijdens de beleidsvoorbereiding, waarbij bijvoorbeeld varianten voor te nemen maatregelen worden onderzocht. Tijdens de beleidsbepaling wordt het beleid vastgesteld, om vervolgens geïmplementeerd en uitgevoerd te worden. Naar aanleiding van een evaluatie van het gevoerde beleid kan, als zich nieuwe sociale problemen voordoen, de cyclus opnieuw beginnen.

Mensen met kennis van de praktijk van het openbaar bestuur zullen de cyclus herkennen, maar vooral ook erkennen dat het model zijn beperkingen heeft. In de praktijk worden stappen overgeslagen, verlopen fases iteratief of worden stappen in zijn geheel niet gezet. Zo kleven er nog meer beperkingen aan het model. Echter, het model heeft ook zijn



Afbeelding 6: Problem-centered Policy Analysis (Dunn)

pluspunten. Het is een herkenbaar model, door velen geaccepteerd en het kan helpen om de materie te structureren. Bovendien kan het model geschikt zijn om motieven van handelen in bepaalde fasen te achterhalen en te verhelderen. Juist dit aspect van het model is in het kader van dit onderzoek relevant. Het model zal in dit onderzoek worden toegepast als kapstok voor de beschrijving van keuzes die zijn gemaakt bij de totstandkoming van de Grondexploitatiewet en is nadrukkelijk niet bedoeld als verklarende theorie.

Een uitgebreidere variant van de beleidscyclus is te vinden in het handboek 'Public policy analysis' (Dunn, 1994: 15, zie afbeelding 6). Hierin wordt gesproken over beleidsanalyse. Beleidsanalyse is een relatief jonge methode, ontstaan na de Tweede Wereldoorlog om uitspraken te kunnen doen over te voeren beleid. Enerzijds wordt beleidsanalyse descriptief gebruikt, bijvoorbeeld door het analyseren van beleid op wetmatigheden en patronen. Anderzijds kan er geanalyseerd worden voor beleid (prescriptief). Dit houdt in dat er op zoek gegaan wordt naar beleidsrelevante kennis om gefundeerde beleidskeuzes te kunnen maken. Dunn schetst een methode voor beleidsanalyse, die tot doel heeft beleidsrelevante kennis te creëren, kritisch te beschouwen en te kunnen communiceren. Dunn onderscheidt een aantal fasen in het beleidsanalytische proces. Zo kan in het kader van een bepaald beleidsprobleem waarvoor een actor (bijvoorbeeld een lokale overheid) beleid heeft bedacht, geïmplementeerd en uitgevoerd, een evaluatie plaatsvinden (zie afbeelding 6). Op basis hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over de prestatie van de betreffende actor of actoren. In een priller stadium van een beleidsprobleem, bijvoorbeeld wanneer een actor geconfronteerd wordt met toekomstige ontwikkelingen waarvoor hij beleid dient te formuleren, kan hij hulp (van derden) inroepen om geadviseerd te worden ten aanzien van acties die hij kan ondernemen (zie schema: recommendation).

Afhankelijk van de situatie kan rond een beleidsprobleem een methode worden gekozen. Dunn geeft per stap in het beleidsanalytische proces in zijn boek 'public policy analysis' handvatten voor onderzoek. Opgemerkt moet worden dat ook de stappen in het schema van Dunn in de praktijk meestal niet verlopen zoals het schema misschien doet vermoeden. Zij verlopen iteratief, als gevolg van nieuwe inzichten, politieke invloed, externe factoren, etc.

4.3 Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie maakt onderdeel uit van de beleidscyclus. Bij de beleidsevaluatie gaat het om het resultaat van beleid, voorafgaand aan het in te zetten instrumentarium (prescriptief) of achteraf (descriptief) in kaart gebracht.

In de meest eenvoudige verklaring gaat het om de doelen te meten aan de hand van bepaalde normen. Een definitie van Bressers en Hoogerwerf zegt dat evaluatie kan worden opgevat als 'het beoordelen van de voorstelling of de waarneming van een bepaald verschijnsel of een bepaalde situatie of de verandering daarin aan de hand van bepaalde criteria' (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Er is de laatste jaren een groeiende belangstelling voor het evalueren van beleid. Mogelijke redenen die hiervoor zijn politieke geloofwaardigheid en verantwoording van belastinguitgaven in zakelijker wordende wereld. Daarnaast kan evaluatief onderzoek bouwstenen leveren voor nieuw beleid, maar ook soms een symbolische functie hebben. Evaluatie van beleid kan namelijk laten zien dat resultaten van gevoerd beleid serieus worden genomen. Er bestaan drie succesfactoren voor beleid (Ringeling, 2004):

- effectiviteit: verhouding doelen en middelen
- efficiency: verhouding kosten en baten
- samenhang: coördinatie

Critici wijzen op de ééndimensionaliteit van deze benadering en stellen dat bijvoorbeeld ook politieke waarden dienen te worden meegenomen. Beleid wordt vaak eendimensionaal benaderd: óf beleid is gelukt óf het is mislukt. Vaak is het beeld veel genuanceerder en is beleid op onderdelen geslaagd. Beleid staat nooit op zich en moet in samenhang met externe effecten en ander beleid worden beschouwd. Veelal ontbreekt deze benadering. Daarbij komt het feit dat door

veranderende maatstaven beleid menigmaal subjectief beoordeeld wordt.

Daarnaast treden vrijwel zonder uitzondering bij beleidevaluaties problemen op. Ten eerste is er het probleem van de beleidstheorie. Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het beleid? Welke causaliteiten worden beoogd tussen ingreep en effect? Als deze al beschreven zijn, zijn deze vaak vaag of slecht uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor doelstellingen van beleid, die soms naast vaag ook nog eens tegenstrijdig zijn. Daarnaast is er het probleem van de dynamiek van de criteria. Deze verschuiven in de loop der tijd nog wel eens. Een voorbeeld ervan is dat recent in Nederland en nog recenter in Duitsland het integratiebeleid bestempeld werd als 'mislukt'. Dit terwijl de invulling van het begrip integratie onderhevig is aan de tand des tijds. Vervolgens is er het probleem van onbedoelde- en neveneffecten van beleid. Tot slot is de context van uitermate groot belang bij de evaluatie van beleid. Is beleid succesvol vanwege dat beleid, of misschien wel ondanks dat beleid? Dit worden ook wel context- en interveniërende variabelen genoemd. In het verlengde hiervan kan rond beleidsonderwerpen de vraag worden gesteld wat er gebeurd was als er geen beleid was geweest op een zeker onderwerp?

Bovendien speelt intersubjectiviteit een belangrijke rol. Zoals de Amerikaanse socioloog Thomas zei "if men define the situation is real, it is real in their consequences".

De conclusie kan niet anders zijn dan te stellen dat evaluatie van beleid en het uitspraken doen over de mate van succes van dat beleid een lastig proces is. Met andere woorden: een objectieve waarheid vinden als resultante van een beleidsevaluatie is bijna onmogelijke opgave. Dit maakt beleidsevaluatie zeker niet onbelangrijk, hooguit complex.

4.4 Soorten evaluatieonderzoek van beleid

Hakvoort en Klaassen beschrijven verschillende vormen van evaluatieonderzoek voor de publieke sector. Er wordt onderscheid gemaakt in vijf typen evaluatieonderzoeken (Hakvoort & Klaassen, 2004).

- Situatieonderzoek
- Doelbereikingsonderzoek
- Effectenonderzoek
- Effectiviteitsonderzoek
- Doelmatigheidsonderzoek

Situatieonderzoek staat stil bij de gevolgen van een bepaald gevoerd beleid. Deze worden geïnventariseerd en beschreven. Beoordeling van het beleid vindt in dit type onderzoek in mindere mate of niet plaats. Het gaat om de vergelijking van situatie voor en na het optreden van de overheid.

Doelbereikingsonderzoek beschrijft in hoeverre bepaalde beleidsdoelen zijn bereikt. Hierbij is het belangrijk dat normen voor het afmeten van het succes van een beleidsvoornemen helder zijn. Bij de totstandkoming van het beleid moeten vooraf heldere doelen zijn geformuleerd waaraan het beleid getoetst zal gaan worden.

Effectenonderzoek richt zich op de vraag wat zou zijn gebeurd als het overheidsingrijpen niet zou hebben plaatsgevonden. Effectiviteitsonderzoek meet in hoeverre ingrepen voor het gewenste effect hebben gezorgd. Het gaat daarmee nadrukkelijk om de causale relatie tussen beleidsingreep en effect. Er wordt daarnaast gekeken naar het verklaren van de causale relatie.

Bij doelmatigheidsonderzoek wordt aanvullend op het effectiviteitsonderzoek ook gekeken naar de kosten en de baten. Dit zou ook efficiencyonderzoek kunnen worden genoemd.

In dit onderzoek is gekozen voor een situatieonderzoek. Het richt zich primair op het schetsen van de stand van zaken ten aanzien van de Grondexploitatiewet en de eerste ervaringen die zijn opgedaan met dit instrument, zowel gezien door vanuit het standpunt van gemeenten als van projectontwikkelaars. Deze keuze voor het situatieonderzoek heeft te maken met het feit dat de Grondexploitatiewet slechts sinds korte tijd van kracht is. Gebiedsontwikkelingen hebben vrijwel zonder uitzondering een doorlooptijd van minimaal twee jaar, complexere projecten vaak een veelvoud hiervan. Het is daarom te vroeg om een gedegen effectenonderzoek, effectiviteitsonderzoek of doelmatigheidsonderzoek uit te voeren. Daarbij komt, zo blijkt ook uit hoofdstuk 3, dat doelen van de Grondexploitatiewet ambigu zijn. Als dat het geval is wordt het lastiger effectmetingen te doen. Wat moet immers gemeten worden? Waar mogelijk worden enkele noties gepresenteerd ten aanzien van de doelbereiking, maar primair wordt situatieonderzoek uitgevoerd als vorm van de beleidsevaluatie. In hoofdstuk 5 wordt deze vorm van evaluatieonderzoek verder geoperationaliseerd.

Hoofdstuk 5: Operationalisering en methodologie

5.1 Inleiding

Na een introductie op de Grondexploitatiewet in hoofdstuk 2 en een theoretisch raamwerk waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd in de hoofdstukken 3 en 4, volgt in dit hoofdstuk de operationalisering van het theoretisch model en de methodologie die is gekozen om antwoord te geven op de vierde deelvraag: hoe en waar verschilt de huidige praktijk met de situatie van voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet met betrekking tot de verhouding tussen gemeente en marktpartijen?

Om te verduidelijken in welke fase het onderzoek wordt uitgevoerd, wordt hier kort verwezen naar het model van de beleidscyclus uit het vorige hoofdstuk. Hier geldt de fictie van een goed verlopende beleidscyclus als kapstok voor het onderzoek. Voor de totstandkoming van de Grondexploitatiewet was sprake van een probleem (start van de beleidscyclus). In hoofdstuk 1 is hierop een introductie gegeven. Gemeenten raakten soms de regie over de ruimtelijke ordening kwijt en er bestond geen goed kader voor het verhalen van kosten als gevolg van een bepaalde gebiedsontwikkeling. Na een periode waarin dit probleem steeds prominenter op de politieke agenda kwam (agendavorming) hebben perioden van beleidvoorbereiding (o.a. nota grondbeleid) en beleidbepaling geleid tot nieuw beleid, in de vorm van een nieuwe wet.

Met bepaalde veronderstellingen ten aanzien van het probleem en mogelijke oplossingen wordt nieuw beleid geformuleerd. In dit onderzoek is de vraag gesteld wat de belangrijkste verwachtingen (veronderstellingen) waren bij het tot stand komen van de Grondexploitatiewet als het gaat om de verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten. Bij de beleidvoorbereiding gaat het juist om deze verwachtingen. Dit heeft geleid tot een uitgewerkte beleidstheorie in hoofdstuk 3.

Anno 2011 is de wet twee jaar van kracht en wordt de huidige situatie ten aanzien van de verhoudingen in kaart gebracht. Oftewel, er wordt een antwoord gegeven op onderzoekvraag 4: waar zitten verschillen tussen de fase van agendavorming en beleidbepaling enerzijds en de periode van beleiduitvoering anderzijds. Hiervoor is het noodzakelijk de theoretische concepten uit de vorige twee hoofdstukken uit te werken in een methode van onderzoek.

5.2 Steekproefkader

Voor de operationalisering van de theoretische concepten wordt aangesloten bij de resultante van het theoretisch kader: de hypothesen. Kern van de van de hypothesen is dat door het met de Grondexploitatiewet creëren van meer eenvoud, meer transparantie, een rechtvaardiger kostenverhaal en snellere procedures in feite meer grip en meer regie wordt beoogd door gemeentelijke overheden op gebiedsontwikkelingen. Deze hypothesen worden in het vervolg van dit onderzoek onderzocht.

De wereld van de gebiedontwikkeling is een pluriforme wereld met veel partijen met elk hun eigen rol en eigen belang. In dit onderzoek is telkens gerefereerd aan twee partijen: gemeenten en projectontwikkelaars. Ook voor het beantwoorden van deelvraag 4 blijft dit onderscheid gehandhaafd. In de praktijk bestaan er verschillende mengvormen, zoals ontwikkelingsbedrijven met publieke en private aandeelhouders en woningcorporaties. Daarnaast hebben soms ook particulieren en bedrijven, die zich niet primair bezig houden met het ontwikkelen van projecten, in sommige

gevallen te maken met de gevolgen van de Grondexploitatiewet. Het onderzoek beperkt zich echter tot marktpartijen die als primair doel hebben gebiedsontwikkelingen te realiseren. De interviews die zullen worden gehouden vormen een representatieve steekproef voor reproduceerbaarheid van dit onderzoek (zie ook paragraaf 5.3).

5.3 Onderzoeksopzet

Een onderzoeksopzet bestaat doorgaans uit drie onderdelen: de onderzoeksstrategie, de onderzoeksmethode en de onderzoekstechnieken. In deze paragraaf worden deze onderdelen toegesneden op deelvraag 3.

Onderzoeksstrategieën

Er kunnen vier onderzoeksstrategieën worden onderscheiden. Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 69).

Strategie	Probleemstelling	Aantal eenheden	Aantal Variabelen
Experiment	Verklaren, toetsen, evalueren	Gering	Groot
Enquete	Beschrijven, toetsen, diagnose	Groot	Groot
Gevalsstudie	Verkennen, beschrijven, diagnose, ontwerp, evaluatie	Gering	Groot
Bestaand materiaal	Alle	Variërend	Variërend

Tabel 3: Onderzoeksstrategieën

Een onderzoeksvraag hoeft niet per definitie in een van bovenstaande categorieën te plaatsen te zijn. In bestuurskundig onderzoek worden vaak combinaties van diverse methoden gebruikt en meerdere strategieën gehanteerd. Dit noemt men ook wel "mixed method design".

Dit onderzoek naar de Grondexploitatiewet vindt plaats in een vroeg stadium na de inwerkingtreding van de wet. Dit betekent dat nog weinig bekend is van de effecten van de wet. Het onderzoek richt zich sterk op de eerste ervaringen die zijn opgedaan met de wet en is daarmee verkennend van aard. Tegelijkertijd, zoals ook al aangegeven in hoofdstuk 4 betreft het een evaluatief situatieonderzoek.

Omdat er in de literatuur nog zeer weinig bekend is over de effecten van de Grondexploitatiewet op de onderlinge relaties, kan hier niet volstaan worden met literatuurstudies. Het gaat nadrukkelijk over de effecten van de Grondexploitatiewet in de praktijk, zowel gezien vanuit de gemeentelijke overheid, als vanuit de projectontwikkelaars. Een beschrijving van de stand van zaken moet gestoeld zijn op ervaringen uit het werkveld. Een passende onderzoeksstrategie hierbij is een combinatie van van een enquete en een gevalsstudie, omdat het onderzoek enerzijds verkennend/beschrijvend is en anderzijds evalueert. De bekendste vorm van de enquete is de schriftelijke of digitale vragenlijst. Deze vorm wordt in dit onderzoek niet gebruikt, omdat de gegevens waarnaar wordt gezocht zich moeilijk lenen voor het vervatten in een dergelijke lijst. Hier wordt in de volgende paragraaf nog op teruggekomen.

Onderzoeksmethoden

Er bestaan verschillende methoden van onderzoek (van Thiel, 2007: 69).

Methodie	Werkwijze	Varianten	Strategie
Interview	Het stellen van (open of gesloten) vragen aan personen	Open interview, semigestructureerd of gestructureerd interview	Gevalsstudie, enquête
Observatie	Het waarnemen van menselijk gedrag in levensechte situatie of laboratorium	Verborgene, open of participerende observatie.	Experiment, gevalsstudie
Vragenlijst	Het stellen van vooraf opgestelde vragen aan personen	Schriftelijke, telefonische, digitale, of mondelinge vragenlijst met open en/of gesloten vragen	Enquête, gevalsstudie, experiment
Inhoudsanalyse	Het interpreteren van de inhoud van documenten	Tekstuele analyse, computerondersteunde analyse	Bestaand materiaal, gevalsstudie
Meta-analyse	Het maken van een overzicht van eerdere onderzoeksbevindingen	Thematische ordening en samenvatting, statistische analyse	Bestaand materiaal
Secundaire analyse	Nieuwe berekeningen meet bestaande numerieke gegevens	Statistische analyse	Bestaand materiaal

Tabel 4: Methodes van onderzoek

Bij verschillende onderzoeksstrategieën horen verschillende methodes. Bovenstaand schema laat dit zien. Ook hiervoor geldt weer dat deze indeling geen exacte wetenschap is. Op basis van de keuze voor een enquête/gevalsstudie bij de onderzoeksstrategie laat bovenstaand schema zien dat twee voor de hand liggende methodes het interview en de vragenlijst zijn. De centrale vraagstelling van dit onderzoek impliceert dat het gaat om ervaringen, interpretaties en ideeën van actoren na de invoering van de wet. Hierbij past het stellen van vragen aan deze actoren. In dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit om respondenten ruime mogelijkheden te geven hun 'verhaal' te vertellen, anders dan bij vooraf ingekaderde vragenlijsten het geval is. Daarnaast bieden semigestructureerde interviews de mogelijkheid om verdiepingsvragen te stellen aan de geïnterviewde, meer dan bij een gesloten vragenlijst.

5.4 Onderzoekstechnieken

Gevalsstudie

De gevalsstudie oftewel de casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp worden onderzocht (van Thiel, 2007: 99). In dit onderzoek worden de mogelijk veranderende verhoudingen onderzocht tussen marktpartijen en gemeenten als gevolg van de Grondexploitatiewet. De twee belangrijkste subjecten van deze wet, de gemeenten en de gebiedsontwikkellende marktpartijen, vormen de cases van dit onderzoek. Wat zijn hun ervaringen, ideeën en conclusies ten aanzien van de wet? Hebben deze geleid tot een verhouding tussen beide partijen.

Casestudies zijn vaak sterk kwalitatief van aard. Dit betekent ook dat casestudies hun beperkingen hebben ten aanzien van reproduceerbaarheid en statistische toetsing van de hypothesen. Hiermee wordt rekening gehouden in het vervolg van de methodologie.

Interview

Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker door vragen te stellen aan één of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp (Van Thiel, 2007: 108). Gekozen is voor het afnemen van semi-gestructureerde interviews.

Voor het afnemen van de interviews is een interviewhandleiding geschreven. De vragen zijn afgeleid uit het theoretisch kader uit hoofdstuk 3. Hierin staan vier hypothesen ten aanzien van de veranderende verhoudingen. Vanzelfsprekend is het van belang dat deze hypothesen bij de respondenten worden getoetst om in een later stadium conclusies te kunnen trekken over de correctheid van deze hypothesen.

Er is zoveel mogelijk te gewerkt met open, niet suggestieve vragen om de respondent ruimte te geven voor het vertellen van zijn verhaal, zijn ervaringen en zijn ideeën ten aanzien van het onderzoeksubject.

Selectie respondenten

Om tot een representatief beeld te komen van de effecten van de wet in de praktijk wordt onderscheid gemaakt in grote en kleine gemeenten en grote en kleine ontwikkelaars. Daarnaast volgt onderscheid in partijen die al of niet ervaring hebben opgedaan met het instrument exploitatieplan. In totaal vormen 13 interviews (zeven maal met een lokale overheid en zes maal met een marktpartij) de basis voor de conclusies uit het onderzoek.

Er wordt hier bewust gekozen voor een onderscheid in kleine en grote gemeenten. Er ontstaat op deze wijze een representatief beeld. Ook kunnen hiermee eventuele verschillen tussen kleine en grote gemeenten aan het licht komen. Voor een geheel evenwichtig beeld wordt hetzelfde onderscheid gemaakt tussen grote en kleine ontwikkelaars. De interviewhandleiding die is gebruikt voor de empirische gegevens in dit onderzoek is te vinden in bijlage 1.

Bij de keuze van de respondenten is gezocht naar personen van wie verondersteld mag worden dat zij enige voorkennis hebben van de wet en er in de praktijk regelmatig mee te maken hebben. Anderzijds is er bij selectie van de respondenten gezocht naar personen die voldoende in staat zijn op een zeker schaalniveau ontwikkelingen rond de Grondexploitatiewet te kunnen duiden. Voor kleine gemeenten zijn dat vooral afdelingshoofden en projectmanagers. Voor kleine ontwikkelaars gaat dit om directieniveau of senior projectmanagers. Voor grote gemeenten en grote ontwikkelaars zijn vooral (senior) projectmanagers benaderd. Bij de selectie van partijen is deels gebruik gemaakt van het bestaande netwerk van de onderzoeker (praktisch) en is deels gericht gezocht naar partijen, hetgeen in overeenstemming is met het explorerende karakter van dit onderzoek.

Hoofdstuk 6: Resultaten interviews

Hoofdstuk 6 staat in het teken van de interviews die gehouden zijn met projectontwikkelaars en gemeenten. Zoals ook al in het vijfde hoofdstuk vermeld is, richt dit onderzoek zich primair op het schetsen van de stand van zaken ten aanzien van de Grondexploitatiewet en de eerste ervaringen die hiermee zijn opgedaan. De ervaringen, percepties en ideeën van respondenten vormen de kern van dit onderzoek. De interviewresultaten zijn daarom zo volledig mogelijk weergegeven in dit empirisch hoofdstuk. In het zevende hoofdstuk volgt een kwalitatieve analyse van de resultaten van de interviews.

De vragen uit de interviewhandleiding zijn geclusterd per thema. Er wordt per vraag verslag gedaan van de reacties die zijn opgetekend. De onderwerpen zijn achtereenvolgens:

- De bekendheid met de wet
- De reden van invoering van de wet
- De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude situatie
- De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan
- Verwachtingen die er waren voor de inwerkingtreding
- Het regievraagstuk
- Kostenverhaal

In hoofdstuk drie is een viertal hypothesen uitgewerkt die de basis hebben gevormd voor vier belangrijke vragen aan de respondenten. Hen is gevraagd of de Grondexploitatiewet leidt tot meer eenvoud, transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten en een eenvoudigere procedure van gebiedsontwikkeling. Dit deel van de empirie is gerubriceerd per respondent.

Gestart wordt met de ervaringen en ideeën van enkele kleine gemeenten. Vervolgens komen grote gemeenten aan de orde. In het tweede deel van het hoofdstuk volgt verslaglegging van de interviews met respectievelijk kleine en grote marktpartijen.

6.1 Kleine gemeenten

Geïnterviewd zijn de gemeenten Skarsterlân, Elburg, Raalte en Slochteren. Voor een volledige lijst met namen van geïnterviewden met hun functies wordt verwezen naar bijlage 2.

6.1.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet

Als inleiding op het interview werd de respondenten gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met de inhoud van de Grondexploitatiewet. Hierop werd als volgt geantwoord:

Skarsterlân

De respondent is op hoofdlijnen bekend met de inhoud van de wet. De veranderende wet- en regelgeving op ruimtelijk vlak heeft de respondent geïmplementeerd in zijn organisatie. In zijn rol en functie is het van belang de hoofdlijnen te kennen, echter de collega's die dagelijks werken met de Grondexploitatiewet moeten meer inhoudelijk op de hoogte zijn. De gemeente Skarsterlân heeft daarom een interne notitie over de Grondexploitatiewet gemaakt, die in december 2010 in de gemeenteraad is behandeld.

In eerst instantie is wellicht de impact van de Grondexploitatiewet ietwat onderschat. De gemeente Skarsterlân ontwikkelt vooral gebieden in eigen beheer en voert daarmee een zeer actief grondbeleid. Hierdoor is het minder noodzakelijk om gebruik te maken van de volledige mogelijkheden van de Grondexploitatiewet. In verleden kocht de gemeente soms gronden aan van ontwikkelende partijen, om zelf de volledige regie te hebben. Hierbij was er nauwelijks de bereidheid om niet tot zaken te komen en liep de gemeente het gevaar dat zij teveel betaalde. Je moet in onderhandelingen de bereidheid hebben om er niet uit te komen met een private partij. Inmiddels is deze cultuur aan het veranderen.

Raalte

De respondent is op hoofdlijnen bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet. In zijn dagelijks werk heeft hij wel te maken met de wet, maar kent niet alle details ervan.

Elburg

De respondent geeft aan dat de hoofddoelstellingen van de wet hem bekend zijn. Hij is voldoende op de hoogte om zijn dagelijks werk te kunnen doen. Bij specifieke vraagstukken wordt door Elburg teruggevallen op specialisten die ingehuurd worden door de gemeente, bijvoorbeeld als een exploitatieplan opgesteld moet worden.

Slochteren

De respondent geeft aan vanuit zijn functie zijdelings met de Grondexploitatiewet te maken te hebben. Betrokkenheid was er vooral tijdens zijn laatste project voor de gemeente Slochteren. Hier lag een masterplan voor Meerstad (de nieuwe grote uitbreidingswijk van Groningen), maar er was nog onvoldoende nagedacht over het verhaal van bovenwijkse kosten. Op dit moment wordt gewerkt aan een structuurvisie, zodat toch kosten verhaald kunnen worden op projectontwikkelaars in het gebied. Het gaat dan om infrastructuur en de aanleg van een groot meer. De respondent geeft aan hierin te hebben geadviseerd.

6.1.2 Reden van invoering

Vervolgens is gevraagd waarom de Grondexploitatiewet is ingevoerd. Hierop werd als volgt gereageerd:

Skarsterlân

Volgens de geïnterviewde is de Grondexploitatiewet vooral ingevoerd om minder discussie te krijgen over het verhalen van kosten die je als gemeente maakt. Dit kostenverhaal komt in Skarsterlân inmiddels van de grond, maar de monitoring blijft nog achter. In die zin zit de gemeente nog in een transitieproces. Er wordt gewerkt aan het transparanter krijgen van kosten die toe te schrijven zijn aan een bepaald project. De Grondexploitatiewet vergt in die zin aanpassing van de organisatie. De organisatie moet ingericht zijn om kosten transparant te maken, zodat deze verhaald kunnen worden.

Raalte

De belangrijkste reden waarom de wet volgens de respondent is ingevoerd is om als overheid een stukje meer regie te voeren op gebiedsontwikkeling, zonder daarvoor gronden aan te hoeven kopen. Een tweede aspect is kostenverhaal. Grondbeleid kent een lange discussie waarbij telkens de vraag aan de orde is geweest welke bevoegdheden je geeft aan overheden voor dat kostenverhaal. In de ogen van de geïnterviewde worden gronden vooral aangekocht om regie te hebben op een aantal andere beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting. Dit leidde tot overheden die risicovol opereerden op de grondmarkt. Met de nieuwe wet is de noodzaak om aan te kopen minder aanwezig.

In het recente verleden was het bereiken van deze doelen problematischer. Onteigening van grond bood niet altijd soulaas, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkelingen die niet van de grond kwamen, omdat (bouwende) ontwikkelaars zich

beriepen op zelfrealisatie. Het sluiten van een overeenkomst was bovendien niet publiekrechtelijk af te dwingen.

Elburg

De belangrijkste reden is het veilig stellen van het kostenverhaal. Dit kon weliswaar via de exploitatieverordening, maar dit was een ineffectief instrument. Het stellen van specifieke eisen aan het gebied is een andere belangrijke reden. In het bestemmingsplan was het bijvoorbeeld niet mogelijk om de realisatie van sociale woningbouw af te dwingen. Dat kan/moet nu zowel in het bestemmingsplan als het exploitatieplan.

Slochteren

De Grondexploitatiewet is primair bedoeld om meer instrumenten aan gemeenten te geven om invulling te geven aan hun eigen grondbeleid. Gemeenten zijn jarenlang in de hoek gezet door marktpartijen. In de ogen van de geïnterviewde ligt dit nadrukkelijk ook aan de gemeente zelf. Zij zijn erg goed in 'achteruit onderhandelen'. Gemeenten doen in de visie van de respondent altijd concessies in onderhandelingen, in het belang van het plan. Bestuurders willen in de korte periode dat ze gekozen zijn, op korte termijn successen realiseren, wat altijd leidt tot concessies. Bestuurders hebben bovendien de neiging te zoeken naar consensus. Dat kan in de raadzaal, maar niet in onderhandelingen met projectontwikkelaars. Marktpartijen maken gebruik van deze wetenschap. De Grondexploitatiewet geeft ambtenaren meer mogelijkheden om het spel harder te spelen en geeft goede argumenten waarom soms geen concessies gedaan moeten worden. Ook voor de invoering van de wet was het mogelijk om als gemeente 'je poot stijf te houden', maar dat risico werd niet genomen. Met de juiste kennis van de Grondexploitatiewet sta je als gemeente sterker.

6.1.3 Belangrijkste wijzigingen

De derde vraag had betrekking op de belangrijkste wijzigingen. De vraag is gesteld wat volgens de geïnterviewden de belangrijkste wijzigingen zijn die uit de Grondexploitatiewet zijn voortgekomen. Hierop werd als volgt gereageerd:

Skarsterlân

De belangrijkste wijziging volgens de geïnterviewde is dat de Grondexploitatiewet helderheid geeft over elkaars rechtspositie. Het geeft een kader waarbinnen marktpartijen en gemeentelijke overheden kunnen onderhandelen.

Raalte

Volgens de geïnterviewde is de belangrijkste wijziging dat kosten die gemeenten maakt ten tijde van het verlenen van een omgevingsvergunning verhaald kunnen worden. In die zin is er een koppeling gekomen tussen kostenverhaal en het ruimtelijk instrumentarium, die er vroeger niet was.

Gemeenten waren tot de invoering van de Grondexploitatiewet niet altijd in de positie om medewerking te weigeren als dekosten onvoldoende verhaald konden worden. Dit had te maken met de beperkte juridische speelruimte om medewerking te kunnen weigeren. De afweging om wel of niet mee te werken aan een bepaald initiatief moest op planologische argumenten worden aangetoond. Er was bij de overheid voor de invoering van de Grondexploitatiewet sneller de neiging om gronden aan te kopen om zo beleidsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken. Die noodzaak is kleiner geworden, hoewel aankopen nog steeds in het primaire denken van gemeenten zit. Overheden benaderen aankopen in de ogen van de respondent anders dan marktpartijen. Zij kijken minder naar of er een goede 'zakelijke deal' wordt gedaan, maar meer naar de vraag of men dekking kan vinden. Een zakelijke benadering zou wel moeten in de ogen van de respondent.

Elburg

De belangrijkste wijzigingen zijn volgens de respondent gelijk aan de belangrijkste redenen waarom de wet is ingevoerd, namelijk om effectief kosten te kunnen verhalen en daarnaast eisen te kunnen stellen aan de invulling van een locatie.

Slochteren

Dit zijn in de ogen van de respondent vooral de mogelijkheden om kosten te verhalen in gebiedsontwikkelingen, met daarbij de mogelijkheid als dit anterieur niet lukt, een exploitatieplan op te stellen. Voor de details zorgt de geïnterviewde altijd voor een goede planeconoom in zijn projectteam.

6.1.4 Ervaringen

De ervaringen die zijn opgedaan in de praktijk zijn opgetekend door het stellen van de vraag: “kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u heeft gewerkt met de Grondexploitatiewet?”. De volgende reacties zijn opgetekend:

Skarsterlân

De Grondexploitatiewet is in Skarsterlân vooral ingezet op een aantal inbreidingslocaties. Op de uitbreidingslocatie is het vrijwel altijd de gemeente die de grondexploitatie voert en daarom niet te maken heeft met kostenverhaal. Het instrument exploitatieplan is door de gemeente nog niet ingezet, omdat de gemeente tot nu toe altijd via het privaatrechtelijke spoor afspraken heeft kunnen maken op plekken waar wel private partijen betrokken zijn. De Grondexploitatiewet biedt evenwel niet altijd duidelijkheid over de grootte van een bepaald plangebied.

Raalte

Raalte heeft ervaring met de Grondexploitatiewet. Vaak is dit nog niet zo zeer door het inzetten van één van de instrumenten, maar meer op basis van de wetenschap wat mogelijk is binnen de wet. In een specifiek geval heeft de gemeente de keuze gemaakt een exploitatieplan te maken. Dit is het geval bij een partij die een grondpositie heeft op een beoogd bedrijventerrein, maar waarmee moeilijk afspraken konden worden gemaakt.

Elburg

Op een bepaald uitbreidingsgebied van Elburg is voorkeursrecht gevestigd. Dit voorkeursrecht vervalt op een zeker moment bij het niet op tijd in procedure hebben van een bestemmingsplan. Volgens de planning was het gebied nog niet ‘aan snee’. Er moesten voor de locatie echter wel kosten gemaakt worden. Het bestemmingsplan is er daarom onder tijdsdruk gekomen. Op dat moment had de gemeente nog niet alle gronden aangekocht of een anterieure overeenkomst over gesloten. De gemeente wilde voorkomen dat kosten in de toekomst niet verhaald konden worden. Daarom is er een exploitatieplan opgesteld. Daarnaast werkt Elburg veel met anterieure contracten, vaak in de vorm van een bouwclaim. Dit doet zij om actief grondbeleid te voeren (productierol) en waar mogelijk geld over te houden aan gebiedsontwikkelingen. Gekoerst wordt op minnelijke verwerving van gronden. Elburg past niet graag het instrument onteigening toe. Voor aankopen wordt op basis van rekenmodellen en de marktwaarde de ruwe bouwgrondprijs bepaald.

Slochteren

In Slochteren heeft de geïnterviewde te maken gehad met het nieuwe krachtenveld als gevolg van de wet. In de gemeente Amsterdam, een andere opdrachtgever van de respondent, was de wet minder aan de orde omdat Amsterdam vrijwel alle gronden in erfpacht uitgeeft.

6.1.5. Verwachtingen

Op de vraag “Wat waren voor u de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de wet?” werd als volgt geantwoord:

Skarsterlân

De wet zou in de ogen van de respondent moeten zorgen voor een verbetering van het proces waarbij marktpartijen en gemeenten betrokken zijn. Nu er nieuwe spelregels zijn, is het speelveld van onderhandeling duidelijker geworden. Echter, gebiedsontwikkelingsprocessen blijft mensenwerk. De wil van mensen om met een open agenda in gesprek te gaan is er nog niet altijd. In die zin moet een aantal leereffecten nog gerealiseerd worden.

Raalte

Belangrijkste gevolg is in de ogen van de geïnterviewde dat de grondpolitiek van de gemeente wijzigt. Als de Grondexploitatiewet blijkt te werken, dan zullen gemeenten minder drang hebben om grond aan te kopen. Los van wat in nota's grondbeleid hierover staat, merkt de respondent al dat anders met grondbeleid wordt omgegaan. De aandring om gronden te verwerven is verminderd omdat er nu ook andere manieren zijn om beleidsdoelstellingen te realiseren. De tijd van veel verdienen aan grond is daarnaast voorbij. Dit heeft te maken met hogere grondprijzen die op de grondmarkt worden betaald en door meer kennis bij verkopende partijen over de potentiële waarde van hun grond. Dit is ook een reden dat gemeenten minder zullen aankopen om risico's te beperken. Tot slot verwacht de geïnterviewde dat ontwikkelaars geneigd zullen zijn goede afspraken te maken met gemeenten en niet te willen wachten op het 'gedoe' van een exploitatieplan. Mocht er toch sprake zijn van een exploitatieplan dan zullen ontwikkelaars wellicht niet snel geneigd zijn in beroep te gaan, omdat ze zichzelf daarmee in de vingers snijden vanwege lange procedures die hieruit kunnen volgen.

Elburg

De respondent geeft aan dat hij en zijn Elburgse collega's zich voor de invoering van de wet goed hebben laten informeren, door bijvoorbeeld het organiseren en volgen van 'in company' cursussen en het bezoeken van informatiebijeenkomsten. Voor het moment van invoering heeft de respondent zich niet veel voorstellingen van de wet gemaakt, maar deze meer als gegeven beschouwd.

Slochteren

Gemeenten krijgen in algemene zin een stevigere positie in gebiedsontwikkelingen. Daarbij voorziet de respondent een risico voor gemeenten die weinig kennis hebben van de Grondexploitatiewet. De vraag is of zij voldoende geëquipeerd zijn om de wet effectief toe te passen.

6.1.6 Regie

In de hypothesen is gesteld dat de wetgever met de Grondexploitatiewet meer regie op- en meer kostenverhaal bij, ruimtelijke ontwikkelingen beoogt. Aan de geïnterviewden is de vraag gesteld of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een overheid die meer 'regie' uitoefent in gebiedsontwikkeling. Hierop werd als volgt geantwoord:

Skarsterlân

De respondent denkt dat hierin geen duidelijk verschil is. Dit is sterk gekoppeld aan de cultuur binnen de organisatie. In Skarsterlân heeft men weinig te maken met veel en/of grote ontwikkelaars waardoor de noodzaak om het instrumentarium ten volle te benutten grotendeels ontbreekt.

Raalte

Gemeenten staan met de nieuwe wet wat sterker. Zij hebben een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van private partijen. Dit heeft als mogelijk gevolg dat er minder drang bestaat om gronden aan te kopen.

Elburg

De respondent geeft aan dat gemeenten meer regie (kunnen) uitoefenen, vooral door eisen te mogen stellen aan woningsoorten op een bepaalde locatie. Dit mocht in het bestemmingsplan niet geregeld worden.

Slochteren

De respondent denkt dat gemeenten meer regie voeren in gebiedsontwikkelingen, maar dit is slechts een gevoel. De respondent geeft aan dat hij dit niet kan staven met eigen ervaringen.

6.1.7 Kostenverhaal

Op de vraag: “heeft de Grondexploitatiewet in uw organisatie geleid tot een toename van het kostenverhaal?” werd als volgt geantwoord:

Skarsterlân

De Grondexploitatiewet heeft ook in Skarsterlân tot een toename van het kostenverhaal geleid. Dit ondanks het feit dat de organisatie hiervoor nog beter toegerust zou moeten worden. Wellicht zijn er in de toekomst nog meer mogelijkheden, als de organisatie haar manier van werken meer heeft toegesneden op deze wet. Daarbij moet worden gezegd dat mensen ook zelf moeten willen. Je moet bijvoorbeeld de bereidheid hebben om ‘er niet uit te komen’ met een private partij. Ook dat is actieve grondpolitiek. In die zin is er in de ogen van de respondent op dit moment nog onvoldoende ‘drive’ om meer uit een grondexploitatie te halen. Op een grondexploitatie schrijf je in de praktijk ‘lekker kosten weg’. Dit maakt het soms lastig hier scherp op te sturen.

Raalte

In Raalte is het vooral de gemeente geweest die gronden heeft aangekocht en gebieden heeft ontwikkeld tot woon- en werkgebieden. Een substantiële toename van het kostenverhaal is daarom (nog) niet zichtbaar.

Elburg

Bij gemeentelijke exploitaties werd al honderd procent van de kosten verhaald via de uitgifte van bouwkavels. Bij particuliere initiatieven geldt in Elburg dat kostenverhaal voor procedurekosten plaatsvindt via de legesverordening. De legesverordening is hier volgens de respondent, waarschijnlijk, op aangepast. De leges die per initiatief in rekening worden gebracht verschillen per locatie. Dat kan voor de ene locatie kostendekkend zijn en voor de andere niet. Kijkend naar het geheel van alle initiatieven zorgen de leges waarschijnlijk voor een kostendekkend opererende gemeente.

Slochteren

Voor Slochteren heeft de geïnterviewde het beeld dat kostenverhaal een belangrijkere factor gaat worden, met name als gesproken wordt over bovenwijkse kosten. De Grondexploitatiewet zorgt er daarnaast voor dat Slochteren minder gronden gaat verwerven. De noodzaak voor verwerving is minder groot sinds de invoering van de Grondexploitatiewet.

6.1.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium

De geïnterviewden is gevraagd suggesties te doen voor verbeteringen in het instrumentarium. Hun visie is hieronder weergegeven.

Skarsterlân

De wet heeft heel veel gevolgen voor de organisatie van de gemeente. De impact is groter dan de respondent van tevoren had gedacht. Door het optuigen van meer bureaucratie is het echter de vraag of je niet veel geld laat liggen. Hier zouden gemeenten scherp op moeten letten. Wellicht is er een mogelijkheid meer te werken met leges op basis van de legesverordening van de gemeente, dan voor elk project opnieuw te moeten berekenen hoeveel kosten verhaald moeten worden. Daarnaast is het koppelen van het toekomstperspectief (bijvoorbeeld de structuurvisie) aan de concrete projecten een lastige. Voor projecten waarbij kosten verhaald kunnen worden op bestaande bewoners en gebruikers is de baatbelasting er. In de praktijk is dit een fragiel instrument.

Raalte

Het nieuwe instrumentarium is weer erg ingewikkeld gemaakt. Bovendien zijn mensen die te maken hebben met bijvoorbeeld het exploitatieplan erg zoekende hoe je het instrument moet vormgeven en gebruiken. De effectiviteit van het instrument kan te lijden hebben van de complexiteit. Mochten er door procedurele zaken veel exploitatieplannen sneuvelen, dan zal de drang om het instrument in te zetten minder groot worden. Ook projectontwikkelaars zullen dat opmerken. In algemene zin is de geïnterviewde van mening dat regels in de ruimtelijke ontwikkeling goed hanteerbaar zouden moeten zijn. Regels bij ruimtelijke ontwikkelingen worden nu te absoluut toegepast waardoor niet meer wordt gekeken naar wat wordt beoogd en of een gemeente een goed verhaal heeft te vertellen bij ruimtelijke keuzes. Hetzelfde zie je bij het aanbestedingsrecht. Dit rechtsgebied maakt het soms ingewikkeld om 'deals' te maken met private partijen. Ook hier wordt de methodiek soms belangrijker dan de doelstelling waardoor het instrumentarium ineffectief wordt.

We zijn volgens de respondent erg geneigd om aan de voorkant van planprocessen veel dicht te timmeren. Dit heeft ook te maken met het instrument 'bestemmingsplan'. Dit voor alle mogelijke situaties die kunnen ontstaan. Wellicht zouden we meer ruimte aan de 'voorkant' moeten bieden en een goed stelsel van rechtsbescherming achteraf kunnen optuigen, waarbij het belang van het motiveren van keuzes een belangrijkere rol krijgt.

Elburg

Dit is een lastige vraag. De normbedragen die voor het onderdeel plankostenscan in een exploitatieplan dienen te worden opgenomen lijken aan de hoge kant te zijn. Hierover speelt een discussie in de wereld van gebiedsontwikkeling. Meer gemeenten hebben hier 'last' van. Hierdoor kan het zijn dat plannen niet kostendekkend lijken te zijn, maar het uiteindelijk wel zijn. Er is daarmee verschil tussen het exploitatieplan en gemeentelijke grondexploitatie. Daarnaast zul je moeten nacalculeren en eventueel verschillen moeten terugbetalen. Dit is veel werk. De respondent vraagt zich daarnaast af hoe een exploitatieplan in de praktijk uitwerkt. Bouwblokken lopen soms dwars over eigendomsgrenzen, wat tot ingewikkelde situaties kan leiden.

Als oplossing voor de problematiek rond het exploitatieplan heeft de respondent een rigoureuze oplossing. In zijn persoonlijke opvatting kan een ander model worden gekozen waarbij gemeenten 'veel meer in de melk te brokkelen' zouden hebben. Dit betekent dat projectontwikkelaars geen belangrijke rol meer spelen in de gebiedsontwikkeling. Daarbij zou je wel regels moeten stellen. Het behalen van woekerwinsten als gemeentelijke overheid is daarbij niet de bedoeling, maar winsten die worden gemaakt in grondexploitaties, komen wel weer ten goede aan de gemeenschap. Dit verdwijnt niet in de zakken van ambtenaren en bestuurders.

De respondent geeft aan dat gemeenten nu met problemen zitten als gevolg van de economische crisis waardoor ontwikkelaars 'niet thuis' geven. Als voorbeeld noemt de respondent hier bij een project waarbij door een bepaalde marktpartij gronden niet worden afgenomen in een bouwclaim constructie. Als gevolg hiervan is slechts een half plan (met name de sociale woningbouw) gerealiseerd. De grond onder de vrije sector woningen die als 'drager' van het plan moet fungeren, wordt niet afgenomen. De respondent heeft hier grote moeite mee. In de goede tijd staan ze vooraan in de rij en kopen de grond weg en nemen de winst en nu zijn ze niet thuis en mag de gemeente het opknappen. In dit kader geeft de respondent aan dat vragen rond het grondbeleid erg afhangen van hoe je aankijkt tegen grond: heb je een 'linkse' of 'rechtse' bril op?

Volgens de respondent mag het wel wat "linkser" en ziet grond in die zin nadrukkelijk als collectief goed. Een eigenaar of boer die zijn grond moet verkopen voor woningbouw voor de gemeenschap moet daarvoor zeker goed gecompenseerd worden, maar hoeft er niet 'rijk' van te worden omdat de gemeenschap daar toevallig moet bouwen. Locatiekeuze voor woningbouw is een niet geheel vrije keuze voor de gemeente.

Slochteren

De respondent heeft hierover geen mening, vanwege het ontbreken van werkervaring met de Grondexploitatiewet.

6.1.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

De respondenten is gevraagd of de Grondexploitatiewet leidt tot meer eenvoud, transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten en een eenvoudiger procedure van gebiedsontwikkeling. Hieronder volgt per gemeente een reactie op deze vier vragen.

Skarsterlân

Eenvoud

Volgens de geïnterviewde is dit min of meer gelijk gebleven. In het totale proces van gebiedsontwikkeling is de Grondexploitatiewet slechts een onderdeel. De invloed van de Grondexploitatiewet is daarmee niet substantieel op het totale proces. Onderhandelen blijft een vast onderdeel van gebiedsontwikkelingen waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Dit kan nog steeds lang duren, ondanks dat er vooraf meer bekend is over elkaars positie. Nu is het zo dat het kostenverhaal per locatie wordt berekend en moet worden aangetoond. Wellicht is er behoefte aan vaste normbedragen ten aanzien van het kostenverhaal, bijvoorbeeld per woning, om niet op iedere locatie een nieuwe berekening te hoeven maken.

Transparantie

Behalve dat het speelveld transparanter is, kunnen partijen nog steeds erg veel met elkaar afpreken, zolang niemand (andere private partijen, burgers) protest aantekent tegen plannen en de financiële vertaling hiervan. Er is daarmee geen sprake van volledige transparantie. In die zin is de situatie ongewijzigd.

Rechtvaardigheid

De respondent denkt dat de Grondexploitatiewet waarschijnlijk heeft geleid tot een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten. De Grondexploitatiewet is de resultante van een lange maatschappelijke discussie, waarbij rechtvaardigheid en toerekenbaarheid een belangrijke rol hebben gespeeld.

Snelheid

Volgens de respondent maakt de Grondexploitatiewet het proces van gebiedsontwikkeling niet per definitie sneller. Een andere vraag die daarbij speelt is: hoe hou je de Grondexploitatiewet omhoog in een politiek krachtenveld? Politieke partijen willen soms niets weten van kostenverhaal, bijvoorbeeld als een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling in de ogen van deze partijen een belangrijk publiek belang kent. Hier ontstaat het gevaar van ongeoorloofde staatssteun, als kosten niet voor honderd procent worden verhaald. De discussie over de bedrijfsvoering binnen een gemeente en politieke discussies zijn daarmee van een andere orde.

Raalte

Eenvoud

De procedure van gebiedsontwikkeling wordt ingewikkelder als gevolg van de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet kan wel patstellingen voorkomen, wat versnellend kan werken op de totale gebiedsontwikkeling, maar procedures zelf worden moeilijker en kennen meer afbreukrisico. Dit heeft ook te maken met de telkens andere eisen die aan het ruimtelijk planvormingsproces worden gesteld. Nieuwe eisen op het gebied van water, flora & fauna, archeologie, enzovoort maken het proces lastiger. Bovendien zijn alle deelonderzoeken die voor een bestemmingswijziging worden gedaan aanvechtbaar.

Transparantie

In de richting van het grote publiek is transparantie niet toegenomen. De ervaring in Raalte is niet dat hier veel interesse voor bestaat. Wel is het zo dat kostentoedeling duidelijker en inzichtelijker wordt onder de nieuwe wet.

Rechtvaardigheid

De wet heeft deze potentie in zich. Echter, dit is sterk afhankelijk van het verleden van overheden: hoe zijn ze toen omgegaan met gebiedsontwikkeling? Maar het antwoord op deze vraag heeft ook veel te maken met hoe je 'grond' ziet. Het gaat steeds om kostenverhaal, maar de mogelijkheid blijft bestaan dat een ontwikkelaar heel veel geld aan grond verdient. Geld dat gemeenten verdienen aan grondpolitiek komt weer ten goede aan de maatschappij. Wat je een rechtmatige verdeling vindt, hangt erg af van wat je eronder verstaat en kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van je politiek kleur. De vraag die je kunt stellen is of het redelijk is of een boer rijk wordt door de verkoop van zijn grond die de gemeenschap nodig heeft. Onze maatschappij werkt op dit moment wel zo. Eigendom is goed beschermd. Als we het in Nederland belangrijk hadden gevonden dat opbrengsten van grond ook weer ten goede zouden komen aan de gemeenschap, dan zou bijvoorbeeld ook het onteigeningsinstrumentarium er nu anders hebben uitgezien.

Snelheid

Ja. In gevallen van sterk versnipperd grondeigendom kun je nu sneller tot de realisatie van plannen komen. Daarnaast bestaat er, zoals als eerder genoemd, minder risico voor het ontstaan van patstellingen.

Elburg

Eenvoud

De respondent geeft aan dat dit moeilijk te zeggen is, omdat er in Elburg nog weinig ervaring is met hoe bijvoorbeeld een exploitatieplan in de praktijk uitwerkt.

Transparantie

In Elburg is men gewend anterieure overeenkomsten te sluiten, vaak in de vorm van bouwclaims. Dit is niet sterk veranderd na invoering van de wet. Of de wet tot meer transparantie leidt, is de respondent niet duidelijk.

Rechtvaardigheid

Een publiekprivate samenwerking of een bouwclaim is in de ogen van de respondent een rechtvaardige manier om met gebiedsontwikkelingen om te gaan. Of een exploitatieplan leidt tot een rechtvaardiger kostenverdeling leidt weet hij niet, door gebrek aan ervaring op dat vlak. Wel denkt de respondent dat plankosten als gevolg van wetgeving meer geobjectiveerd zijn.

Snelheid

Bottleneck in gebiedsontwikkelingen is altijd de procedure (tijdsbeslag) die te maken heeft met het gereedkomen van het bestemmingsplan. Dit is met de Grondexploitatiewet niet veranderd. De grondexploitatie is slechts een onderdeel van het hele traject. In dit traject ben je sowieso verplicht te praten met grondeigenaren voordat een exploitatieplan in procedure kan worden genomen. Het bouwclaimmodel dat Elburg vaak inzet is wellicht makkelijker en sneller. De respondent betwijfelt of gebiedsontwikkelingen sneller verlopen als gevolg van de wet.

Slochteren

Eenvoud

De respondent denkt dat het een aantal jaar zal gaan duren voordat gemeenten hun werkprocessen hebben afgestemd op de nieuwe wet. Ook de jurisprudentie zal zich nog moeten uitkristalliseren. Met het standaardiseren van werkprocessen zal mogelijk een versnelling optreden.

Transparantie

Omdat gemeenteraden in de nieuwe systematiek exploitatieplannen moeten vaststellen of moeten oordelen over de economische uitvoerbaarheid van een plan, ontstaat er meer transparantie. De gemeenteraad heeft daarmee een belangrijkere rol gekregen in trajecten van gebiedsontwikkeling. De respondent voegt hier aan toe dat het voor ambtenaren die in onderhandeling zijn met een marktpartij, prettig is te weten dat de gemeenteraad het eindoordeel mag vellen.

Rechtvaardigheid

Omdat de Grondexploitatiewet meer transparantie vereist, zullen kosten en baten rechtvaardiger verdeeld worden. De mogelijkheid voor het doen van concessies wordt sterk ingeperkt. Partijen zullen niet het risico willen nemen gedagvaard te worden door derden vanwege zaken als staatssteun of onverschuldigde betaling.

Snelheid

Volgens de geïnterviewde hoeft dit niet per se. Het ligt eraan in hoe ingewikkeld je het toestaat te worden. Procedures in gebiedsontwikkeling zijn niet altijd de vertragende factor, maar het traject tot het moment van 'in procedure gaan' van een plan is minstens zo bepalend. Wel is het zo dat procedures mogelijk meer afbreukrisico hebben omdat er een extra element in het plan is, waarop dit plan kan sneuvelen.

6.2 Grote gemeenten

Geïnterviewd zijn de gemeenten 's-Hertogenbosch, Zwolle en Apeldoorn. Voor een volledige lijst met namen van de geïnterviewden en hun functies wordt verwezen naar bijlage 2.

6.2.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet

Op de vraag “in hoeverre bent u bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet?” werd als volgt geantwoord:

's-Hertogenbosch

De respondent is op hoofdlijnen bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet. Vanuit zijn rol als projectmanager bestemmingsplannen dient de geïnterviewde op de hoogte te zijn van situaties waarin de Grondexploitatiewet van toepassing is. De handreiking van het ministerie is de respondent bekend. Het opstellen van bijvoorbeeld exploitatieplannen gebeurt in de meeste gevallen door derden, bijvoorbeeld door zijn collega's van Oranjewoud.

Zwolle

De respondent is zeer goed bekend met de inhoud en de werking van de Grondexploitatiewet. In zijn werk wordt hij dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van de wet.

Apeldoorn

Respondent geeft aan betrokken te zijn geweest bij voorbereiding en de invoering van de wet. Hij heeft onder meer geparticipeerd in een meelees-werkgroep van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast is hij medeauteur van de handreiking Grondexploitatiewet. Tot slot geeft hij veel trainingen en lezingen over de Grondexploitatiewet, waarbij de nadruk ligt op hoe en waar de wet effectief is in te zetten en hoe het financiële systeem rond de wet in elkaar steekt.

De resultante is in de ogen van de respondent een werkbaar compromis geworden, hoewel de wet ook zijn complexiteit kent. Belangrijkste reden voor de complexiteit is de positie van particulier grondeigendom in de Nederlandse wetgeving. Het compromis heeft geresulteerd in een wet waarin een publiek en een privaat spoor vallen te onderscheiden, die situationeel ingezet kunnen worden. Hier zijn echter een heel aantal mogelijke modellen en varianten aan vooraf gegaan. Uiteindelijk is de keuze gevallen op een wet die het nog steeds mogelijk maakt om als gemeente privaat te kunnen contracteren met marktpartijen. Het publieke spoor geldt als stok achter de deur. De respondent onderschrijft deze visie. Binnen een ingewikkelde context is een werkbaar product verschenen.

6.2.2 Reden van invoering

Op de vraag “waarom is volgens u de Grondexploitatiewet ingevoerd?” werd als volgt geantwoord:

's-Hertogenbosch

De respondent denkt dat het hebben van een wettelijk instrument voor kostenverhaal de belangrijkste beweegreden is geweest om de Grondexploitatiewet in te voeren. In het verleden werden kosten enkel verhaald op basis van privaatrechtelijke contracten, waarbij sommigen de dans ontsprongen. Dit zijn de zogenaamde ‘free riders’. Nu kunnen gemeenten meer kosten claimen bij ontwikkelende partijen.

Zwolle

De Grondexploitatiewet is een poging om meer duidelijkheid te creëren in het systeem rond gebiedsontwikkeling. Daarnaast poogt de wetgever met dit instrument ‘free riders’ aan te pakken.

Apeldoorn

Een belangrijke grondslag van voor de wet was de nota ‘Op grond van nieuw beleid’ uit 2001. Dit onder het kabinet Kok tot stand gekomen stuk heeft de basis gelegd voor reparatie van een aantal omissies in het instrumentarium van

de ruimtelijke ontwikkeling, met betrekking tot kostenverhaal en locatie-eisen. De nota fungeerde in die zin als agenda voor de nieuwe wet.

6.2.3 Belangrijkste wijzigingen

De geïnterviewden is gevraagd wat volgens hen de belangrijkste wijzigingen zijn die uit deze wet zijn voortgekomen. Hierop werd als volgt gereageerd.

's-Hertogenbosch

De respondent ervaart nog niet veel verschillen ten opzichte van de situatie van voor de Grondexploitatiewet. Het exploitatieplan wordt nog niet vaak als instrument ingezet. Gemeenten zijn geneigd via anterieure contracten het kostenverhaal zeker te stellen. Wat je wel ziet is dat gemeenten zich, meer dan vroeger, voordat zij met een initiatiefnemer of ontwikkelaar zaken doen, zich buigen over het kostenverhaal. Gemeenten leggen steeds meer vooraf vast welke kosten zij denken te gaan maken en laten initiatiefnemers en ontwikkelaars vooraf tekenen voor een bedrag dat verhaald gaat worden. In die zin is dit een stuk bewustwording als gevolg van de wet. De respondent voegt daar wel aan toe dat gemeenten nog niet goed uitgerust zijn om kosten 'vooraf' in te schatten. Zij hebben, anders dan adviesbureaus, weinig ervaring in het ramen van kosten. Dit leidt nog wel eens tot discussies met marktpartijen.

Zwolle

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de situatie van voor de Grondexploitatiewet is de introductie van het exploitatieplan als nieuw planfiguur. Daarnaast is er de anterieure overeenkomst, die anders dan vroeger, vormvrijheid kent. In het verleden waren exploitatieovereenkomsten (de oude "anterieure" overeenkomst) gebonden aan regels uit de gemeentelijke exploitatieverordening.

Apeldoorn

De belangrijkste wijziging, volgens de respondent, is dat onder de nieuwe wet meer eenduidigheid bestaat over het kostenverhaal. Daarnaast zijn enkele locatie-eisen beter afdwingbaar, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale woningbouw. Onder de nieuwe wet is duidelijker wat wel kan en mag en wat niet.

6.2.4 Ervaringen

De ervaringen die zijn opgedaan in de praktijk zijn opgetekend door het stellen van de volgende vraag: "kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u heeft gewerkt met de Grondexploitatiewet?"

's-Hertogenbosch

Op dit moment werkt de respondent aan een advies voor het college van burgemeester en wethouders om gekoppeld aan een bepaald bestemmingsplan ook een exploitatieplan te maken. Dit betreft een locatie waar een initiatiefnemer geen 'haast' lijkt te hebben. Daar de gemeente graag het bestemmingsplan ter plaatse wil herzien, is het inzetten van een exploitatieplan een logische keuze.

Vanuit zijn ervaring bij het adviesbureau Oranjewoud weet de geïnterviewde dat partijen, zowel gemeenten als projectontwikkelaars, soms vragen naar een schaduwexploitatieplan. Om de kaders voor onderhandelingsposities scherper te krijgen wordt een exploitatieplan opgesteld. Er wordt dan duidelijk wat een partij kan vragen of juist verwachten.

Zwolle

De respondent geeft aan vanuit zijn functie betrokken te zijn bij tal van projecten binnen de gemeente als specialist op het gebied van de Grondexploitatiewet. Dit zijn bijvoorbeeld stedelijke herstructureringsgebieden en in- en uitbreidingslocaties. Daarnaast is hij bezig met het stroomlijnen van werkprocedures die als gevolg van de wet veranderen. Zwolle kent nog geen exploitatieplannen.

Apeldoorn

De Grondexploitatiewet speelt bij heel veel projecten in Apeldoorn. Binnen de gemeente worden verschillende 'productievormen' onderscheiden. Op locaties waar de gemeente een actieve rol heeft, in de zin dat zij zelf ook de productierol vervult, speelt de wet een beperkte rol. Echter, de vraag is in Apeldoorn gerezen of deze productierol via een grondbedrijf ten principale nog noodzakelijk is met het nieuwe wettelijke instrumentarium. De gemeente heeft besloten meer en vaker facilitair te werk te gaan bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is inmiddels vastgelegd in het grondbeleid. De productierol van de gemeente voor woningen en bedrijventerrein zal daarmee afnemen.

De gemeente heeft een nota gemaakt waarin staat hoe wordt omgegaan met initiatieven vanuit de markt. Er wordt sindsdien veel gewerkt met anterieure contracten op basis van modelovereenkomsten. Apeldoorn heeft daarmee een belangrijk deel van de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen gestandaardiseerd. Dit valt goed in de markt, merkt de respondent. Het schept duidelijkheid. Bij grotere ontwikkellocaties wordt nadrukkelijker het overleg gezocht met private partijen en worden routes uitgestippeld hoe afspraken het beste kunnen worden vastgelegd. Bij steeds meer gemeenten dringt het besef door dat als gevolg van de nieuwe wetgeving ook de manier van werken moet worden aangepast.

Apeldoorn heeft nog niet veel gebruik gemaakt of hoeven maken van het instrument exploitatieplan. Slechts in één geval is dit instrument ingezet. Wel beschikt Apeldoorn over een dummy-exploitatieplan, maar voor het overige deel worden vooral anterieure contracten gesloten. De respondent weet dat er in het land wel gebruik wordt gemaakt van het instrument exploitatieplan. Als instrument is het in zijn ogen redelijk ingeburgerd.

Apeldoorn beschikt tot slot over een aantal structuurvisies voor delen van de gemeenten die 'Wro-proof' zijn. Hierin zijn bijvoorbeeld ook bijdragen aan toekomstige ruimtelijke ontwikkeling vastgelegd.

6.2.5 Verwachtingen

Op de vraag "wat waren voor u de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de wet?" werd als volgt geantwoord:

's-Hertogenbosch

De respondent had en heeft niet veel verwachtingen van de wet in de zin dat werkwijzen niet heel veel zullen afwijken van wat gangbaar was. Gemeenten zullen geneigd blijven via het privaatrechtelijke spoor kostenverhaal af te dwingen. Wel verwacht de geïnterviewde dat het kostenverhaal zal toenemen als gevolg van de wet.

Zwolle

De respondent geeft aan geen expliciete verwachtingen te hebben gehad bij invoering van de wet. In zijn ogen zie je pas hoe een wet functioneert als je er mee werkt.

Apeldoorn

De respondent verwachtte dat als gevolg van de wet er meer helderheid zou zijn ten aanzien van het kostenverhaal en dat het makkelijk werd de bouw van bijvoorbeeld sociale huurwoningen af te dwingen. De onzekerheden die kleefden aan oude procedures en instrumenten zouden daarmee tot het verleden behoren.

6.2.6 Regie

Aan de grote gemeenten is vraag gesteld of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een overheid die meer regie uitoefent in gebiedsontwikkeling. Hierop werd als volgt gereageerd:

's-Hertogenbosch

Bij het vol benutten van het instrumentarium zal de gemeente meer invloed kunnen hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. De respondent ziet echter nog geen echte trendverschuiving in zijn werkomgeving.

Zwolle

Dit is lastig te zeggen voor Zwolle. De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheden van de wet, maar of dat per se leidt tot meer regie is de vraag.

Apeldoorn

Gemeente kiezen een meer facilitaire rol. Wellicht is op termijn in Apeldoorn geen gemeentelijk grondbedrijf meer. In die zin is er minder regie.

De tijd van grote winsten in de gebiedsontwikkeling is voorbij. Apeldoorn heeft ervan geprofiteerd toen dit nog wel het geval was. Voorlopig mogen we volgens de respondent blij zijn als ruimtelijke veranderingen budgetneutraal verlopen. We blijven expliciet letten op maatschappelijk rendement. Ten aanzien van de regie van overheden merkt de respondent nog op dat er sprake is van een gewenningsfase voor gemeenten. Er is de afgelopen tijd veel nieuwe wetgeving bij gekomen. Dit trekt een behoorlijke wissel op de organisatie.

6.2.7 Kostenverhaal

Op de vraag: "heeft de Grondexploitatiewet in uw organisatie geleid tot een toename van het kostenverhaal?" werd als volgt geantwoord:

's-Hertogenbosch

Ja, maar niet door toepassing van het instrument exploitatieplan, maar meer door de bewustwording van de noodzaak van kostenverhaal en het maken van goede afspraken hierover.

Zwolle

Waarschijnlijk zal er in Zwolle geen toename zijn. Onder het oude regime zijn kosten namelijk al vaak en volledig verhaald. Ook nu wordt per locatie 'het maximale eruit gehaald'. De oude systematiek van kostenverhaal was aan herziening toe, omdat zij lastig inzetbaar was en moeilijk te hanteren voor gemeenten die onvoldoende geëquipeerd waren.

Apeldoorn

Kosten worden beter en vaker verhaald in Apeldoorn, hoewel er op een overkoepelend schaalniveau geen taakstellingen zijn. Kostenverhaal als dekking voor publieke kosten is in die zin geen inkomstenbron. Situaties waarin de gemeente niet 100% van haar kosten kan verhalen worden, anders dan vroeger, zeldzaam. De respondent voegt hier aan toe dat ontwikkelaars zouden moeten kijken naar hun balans en de waarde van gronden die hierop vermeld staan. Omdat sommige gronden gekocht zijn onder de oude WRO en er anno nu meer kosten verhaald kunnen worden, zouden wellicht grondwaarden moeten worden herzien. In de visie van de respondent zouden balanswaarden, los van andere taxatieprincipes, niet hoger mogen zijn dan de inbrengwaarden van grond in een exploitatieplan.

6.2.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium

De geïnterviewden is gevraagd suggesties te doen voor verbeteringen in het instrumentarium. Hun visie is hieronder weergegeven.

's-Hertogenbosch

De respondent ziet een aantal procedurele problemen. Ten eerste is er de verplichte koppeling tussen een exploitatieplan en een bestemmingsplan. De wet verplicht gelijktijdige vaststelling. Echter, het hoeft niet zo te zijn dat een ontwerp-bestemmingsplan en een ontwerp-exploitatieplan gelijktijdig ter visie worden gelegd. Hier kunnen praktische overwegingen aan te grondslag liggen. Bij vaststelling van het bestemmingsplan kan dan alsnog een exploitatieplan worden toegevoegd. Op die wijze heb je meer ruimte om te onderhandelen, terwijl de bestemmingsplanprocedure wel verder kan. In de praktijk gebeurt dit echter niet.

In de tweede plaats is er het probleem van gelijktijdige vaststelling. In sommige gevallen is het college van burgemeester en wethouders bevoegd een ruimtelijk plan vast te stellen, terwijl de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling van het exploitatieplan. Dit leidt tot het praktische probleem dat raads- en collegevergaderingen nooit gelijktijdig plaatsvinden, dus dat gelijktijdig vaststellen daarmee niet meer tot de mogelijkheden behoort. Hier zou naar gekeken kunnen worden, of jurisprudentie moet dit uitwijzen.

Zwolle

De respondent ziet voldoende kans voor verbeteringen in de wet. Onduidelijkheid over bovenwijkse kosten is een verbeterpunt. Wat bovenwijkse kosten zijn is multi-interpretabel. Een park kan een bovenwijkse voorziening zijn, maar ook een ruimtelijke ontwikkeling. De onduidelijkheid hierover moet worden weggenomen door jurisprudentie of er moet een wetswijziging worden voorbereid. De onderdelen in de wet die gaan over bovenplanse verevening zijn niet goed doordacht en pas laat in het traject ingevoegd.

Apeldoorn

De respondent geeft aan dat 'mainstream' een correct instrument ligt. Verbeteringen ziet hij vooral in de sfeer van bovenplanse kosten en de verevening daarvan. De drempels hiervoor zijn in de ogen van de respondent te hoog. Meer mogelijkheden op dit vlak zou prettig kunnen werken.

De discussie van de inbrengwaarden van gronden in exploitatieplannen blijkt in de praktijk lastig te zijn. De wet geeft niet veel aanknopingspunten om hiermee om te gaan. Meer duidelijkheid hierover in de wet had een nuttige aanvulling kunnen zijn. Als oplossing zou het volgens de respondent goed mogelijk zijn om OZB-waarde van gronden als uitgangspunt te nemen. Dit voorkomt dubbel werk en het is eenduidig. De respondent geeft aan dat dit mogelijk details zijn in een verder helder instrumentarium, zeker in combinatie met het herijkte werkproces zoals dit in Apeldoorn wordt gehanteerd.

Wat nog wel een issue blijft, zijn binnenstedelijke herstructureringsgebieden, waarbij gemeenten te maken hebben met veel grondeigenaren. De Grondexploitatiewet is in deze situaties minder goed toepasbaar. Hiervoor zou een soort 'binnenstedelijke herverkavelingswet' overwogen kunnen worden. De Grondexploitatiewet is vooral toegesneden op uitleggegebieden, maar minder op herstructurering. In Apeldoorn wordt dit nog niet als een groot probleem ervaren, maar de respondent weet dat dit elders wel als probleem speelt.

6.2.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Ook de grote gemeenten is gevraagd of de Grondexploitatiewet leidt tot meer eenvoud, transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten en een eenvoudigere procedure van gebiedsontwikkeling. Hieronder volgt per gemeente een reactie op deze vier vragen.

's-Hertogenbosch

Eenvoud

De procedure voor een exploitatieplan geeft extra administratieve lasten. Daarnaast brengt deze extra procedure een hoger afbreukrisico met zich mee. Ook is onduidelijk wat er precies gebeurt als bijvoorbeeld de Raad van State een deel van het exploitatieplan vernietigt. Wat gebeurt er dan met het bestemmingsplan? Het sluiten van anterieure overeenkomsten blijft de makkelijkere weg.

Transparantie

Er zal sprake zijn van meer transparantie. Gemeenten moeten voor private partijen kosten inzichtelijk maken. Daarnaast is het onder de nieuwe wet verplicht (de zakelijke inhoud van) overeenkomsten die gemeenten sluiten met private partijen te publiceren. Dat zorgt ook voor meer transparantie.

Rechtvaardigheid

Ja. Dit als gevolg van de bewustwording die is ontstaan, met name bij gemeenten. Er is echter een aandachtspunt. Dit zijn de bovenplanse- en bovenwijkse kosten. Bovenplanse kosten zijn kosten die buiten het plangebied worden gemaakt, maar wel rechtstreeks verband houden met de ontwikkeling. Bovenwijkse kosten zijn kosten die van meer algemeen nut zijn, bijvoorbeeld de aanleg van groenzones rond de stad, of de verbetering van infrastructuur. In het verleden vroegen gemeenten vaak aan ontwikkelaars een bijdrage in de bovenwijkse kosten, bijvoorbeeld door een normbedrag per vierkante meter uitgeefbare grond in rekening te brengen. In het exploitatieplan mag dit niet meer. Het zou daarmee zo kunnen zijn dat een ontwikkelaar 'beter af' is met het afdragen van kosten in het kader van een exploitatieplan, om zo niet geconfronteerd te worden met die bovenwijkse kosten.

Snelheid

Nee. Gemeenten zijn niet snel geneigd te kiezen voor een exploitatieplan. Daarom wordt nog steeds lang onderhandeld. Mochten onderhandelingen spaak lopen dan moet alsnog een exploitatieplan worden opgesteld. Ook dit kost tijd. Wellicht wordt er wel wat eerder in ontwikkeltrajecten onderhandeld en ook in gebieden met heel veel eigenaren is wellicht winst te boeken, maar in algemene zin ziet de geïnterviewde geen kortere trajecten trajecten.

Zwolle

Eenvoud

Het is makkelijker om overeenkomsten te sluiten. Anderzijds is het lastig om voor te sorteren op een exploitatieplan. Er komt een hoop werk bij een exploitatieplan kijken en het is complexe materie. Het vaststellen van de inbrengwaarde is een project op zich.

Transparantie

Een exploitatieplan maakt de financiële kant van gebiedsontwikkelingen inzichtelijk en bovendien openbaar. Anterieure overeenkomsten blijven door hun vormvrijheid soms moeilijk leesbaar voor 'leken'. In de praktijk komen beide voor, daarmee is de transparantie niet altijd toegenomen.

Rechtvaardigheid

De respondent is van mening dat dit niet het geval is. Bij een negatief exploitatieplan is altijd de gemeente probleemeigenaar. Als ontwikkelaars slim zijn dan kijken ze hiernaar en maken ze gebruik van het feit dat een gemeente er niet zonder meer voor kan kiezen om een negatief uitvallend exploitatieplan niet vast te stellen. In veel gevallen zullen exploitatieplannen negatief uitvallen doordat steeds meer inbreidingsplannen worden gerealiseerd. Het idee achter de Grondexploitatiewet is dat er een evenwicht is tussen in- en uitbreiding en dat je kunt verevenen tussen 'pluslocaties' en 'minlocaties'. De praktijk ondermijnt dit beeld.

Snelheid

De respondent denkt van niet. Ook binnen de huidige wet zul je eerst onderhandelen met eigenaren. De Grondexploitatiewet maakt hierin geen verschil. Daarnaast is de eventuele versnelling van projecten moeilijk te isoleren van vertragingen die optreden als gevolg van de financiële crisis.

Apeldoorn

Eenvoud

De respondent geeft aan dat trajecten kunnen worden verkort omdat contracten sneller kunnen worden gesloten. De spelregels zijn helder. De respondent kan dit voor Apeldoorn niet staven met cijfers, maar de ervaringen die hij verneemt van 'de werkvloer' bevestigen zijn beeld. Door duidelijkere regels is er ook minder kans op nietigheid. Hieraan moet worden toegevoegd dat er natuurlijk altijd sprake is van een wederpartij ten aanzien van wie een afhankelijkheidsrelatie bestaat met betrekking tot de voortgang.

Transparantie

De respondent denkt dat met de nieuwe wet alles wat met kostenverhaal te maken heeft meer helder is geworden. In die zin heeft de wet geleid tot meer transparantie.

Rechtvaardigheid

De respondent denkt van wel. Er zitten solidariteitsprincipes in de wet. Iedereen betaalt in een gebiedsontwikkeling mee aan alle functies die worden gerealiseerd. Partijen betalen naar rato van de opbrengstpotentie van hun perceel. Dit is rechtvaardig.

Snelheid

De respondent vermoedt dat trajecten sneller doorlopen worden, maar geeft daarbij aan dat het lastig meetbaar is. Bovendien is meer of minder snelheid moeilijk te isoleren van andere ontwikkelingen. Het tempo wordt bijvoorbeeld ook beïnvloed door de economische crisis.

6.3 Kleine projectontwikkelaars

Geïnterviewd zijn Jorritsma Bouw b.v., KDO Vastgoedontwikkeling b.v. en woningcorporatie De Goede Woning. Voor een volledige lijst met namen van de geïnterviewden en hun functies wordt verwezen naar bijlage 2.

6.3.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet

Op de vraag “in hoeverre bent u bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet?” werd als volgt geantwoord:

Jorritsma Bouw

De respondent is inhoudelijk niet bekend met de Grondexploitatiewet. De rol van de geïnterviewde is er één die zich meer op afstand afspeelt (commerciële functie). Het gedachtegoed van de wet is de respondent wel bekend.

KDO Vastgoedontwikkeling

De respondent is op hoofdlijnen bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet. In de dagelijkse praktijk komt KDO Vastgoedontwikkeling niet heel regelmatig in aanraking met de wet, op een manier die afwijkt van gangbare processen van voor de inwerkingtreding. De respondenten houden wel rekening met de wet door bijvoorbeeld schaduwberekeningen te maken van kostenverhaal om zo de bandbreedte in de onderhandelingspositie te kunnen bepalen. De geïnterviewden hebben het gevoel dat ook gemeenten het instrumentarium niet ten volle gebruiken. Het opstellen van een exploitatieplan bijvoorbeeld kost veel tijd en energie en verhoogt het afbreukrisico van de ruimtelijke procedure. Gemeenten zien hier liever vanaf.

De Goede Woning

De geïnterviewden zijn beperkt bekend met de Grondexploitatiewet. Er is binnen De Goede Woning aandacht geweest voor de wet door middel van toelichtingen en workshops (georganiseerd en gegeven door een medewerker het grondbedrijf van de gemeente Apeldoorn).

6.3.2 Reden van invoering

Op de vraag “waarom is volgens u de Grondexploitatiewet ingevoerd?” werd als volgt geantwoord:

Jorritsma Bouw

Volgens de respondent is de Grondexploitatiewet primair ingevoerd om kosten, die een publiek karakter hebben, te kunnen verhalen op projectontwikkelaars.

KDO Vastgoedontwikkeling

Doel van de Grondexploitatiewet is volgens KDO Vastgoedontwikkeling dat gemeenten meer grip kunnen krijgen op onwelwillende marktpartijen. In een gebiedsontwikkelingsproject waarbij meerdere partijen betrokken zijn en bijvoorbeeld slechts één partij de vertragende factor is, hebben gemeenten nu meer instrumenten in handen om toch een ontwikkeling ‘van de grond’ te krijgen. KDO Vastgoedontwikkeling is zelf nimmer deze partij en wordt om die reden niet regelmatig geconfronteerd met exploitatieplannen. In het enige geval dat dit wel aan de orde is, heeft dit te maken met de fasering van een plan. In dit concrete geval zijn er anterieur afspraken gemaakt over financiën, maar is alsnog een exploitatieplan opgesteld door de gemeenten om een goede fasering publiekrechtelijk vast te leggen.

De Goede Woning

Degene die baat heeft bij een bepaalde ontwikkeling draagt ook de kosten die er mee zijn gemoeid. Daarnaast is er de mogelijkheid voor de overheid meer regie te voeren over gebiedsontwikkelingen.

6.3.3 Belangrijkste wijzigingen

Op de vraag “wat zijn volgens u de belangrijkste wijzigingen die uit deze wet zijn voortgekomen?” werd als volgt gereageerd:

Jorritsma Bouw

De respondent denkt dat de wet meer handvatten aan gemeenten geeft om de ‘ruimtelijke koers’ te bepalen. In die zin is de wet bedoeld om een zekere corrigerende werking te hebben ten opzichte van de situatie van tien tot vijftien jaar geleden. In deze periode zag men veel private zelfrealisatie, waarbij publieke belangen soms ondergesneeuwd raakten. De Grondexploitatiewet is daarmee voor de geïnterviewde een logisch uitgangspunt. In de dagelijkse praktijk ervaart Jorritsma Bouw dat gemeenten bescheiden bedragen voor de realisatie van plannen en bovenwijkse voorzieningen in rekening brengen.

KDO Vastgoedontwikkeling

De gevolgen van de Grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk van de geïnterviewden zijn beperkt, omdat zij, net als in het verleden, vooral via het anterieure spoor tot zaken komt met gemeentelijke overheden.

De Goede Woning

De belangrijkste wijzigingen zijn volgens de respondenten dat gemeenten eisen mogen stellen aan het ruimtelijke programma op een locatie. Daarnaast komt, voorafgaand aan enige actie van de gemeenten, het verhalen van kosten in beeld. Beide zijn in de visie van de respondenten een goede zaak.

De respondenten voegen hieraan toe dat de noodzaak om zelf gronden te verwerven om de productie/vernieuwing vastgoedportefeuille veilig te stellen nadrukkelijk minder geworden is. Omdat het sociale woningbouwprogramma, mede als gevolg van de wet, toch bij de corporaties terecht komt. Gemeenten dwingen dit af, dus is het nemen van risico's met grondverwervingen van grond niet nodig. Dit is anders dan bij bouwende ontwikkelaars, die met grondaankopen hun bouwproductie veilig willen stellen.

6.3.4 Ervaringen

De geïnterviewden is gevraagd naar hun ervaringen met de wet: “kunt een voorbeeld geven van een situatie waarin u heeft gewerkt met de Grondexploitatiewet?”. De reacties volgen hieronder.

Jorritsma Bouw

Jorritsma Bouw realiseert momenteel twee grotere projecten die onder de nieuwe wet tot stand zijn gekomen. Dit zijn een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en een uitleggebied. In beide gevallen gaat het om projecten waarbij er via een anterieur contract afspraken zijn gemaakt over bijdragen aan publieke voorzieningen (bijvoorbeeld aanpassing van infrastructuur). Jorritsma Bouw is van mening dat goed overleg en transparantie, de meeste kans geven voor het welslagen van een project. Redelijkheid en billijkheid zijn hierbij belangrijke waarden voor Jorritsma Bouw.

De respondent vermoedt dat gemeenten mogelijk meer denken vanuit het kader van de Grondexploitatiewet: wat mag wel en wat mag niet volgens het publiekrecht? Jorritsma Bouw kijkt hier minder naar en concentreert zich vooral op de vraag wat zij redelijk en billijk acht qua afdrachten en of er een gezond rendement wordt gemaakt op de investering. Daarbij geldt voor de respondent dat hij niet streeft naar winstmaximalisatie op de grondexploitatie. Voor een ontwikkelende bouwer als Jorritsma Bouw is het vooral van belang een goed rendement te maken op de opstalexploitatie (de bouw van woningen). De grondexploitatie dient in de visie van Jorritsma Bouw marktconform te verlopen, maar is tegelijkertijd ook vooral middel om werk te genereren voor het bouwbedrijf.

KDO Vastgoedontwikkeling

De respondenten werken in de dagelijkse praktijk weinig met de Grondexploitatiewet, anders dan in de bovengenoemde voorbeelden (schaduwberendingen en een enkel exploitatieplan).

De Goede Woning

De Goede Woning zit bij elk plan 'aan tafel'. Het sluiten van anterieure overeenkomsten gebeurt binnen de kaders van de nieuwe wet. Dat is tot nu toe bij één plan gebeurd. Daarnaast geven de respondenten aan gewerkt te hebben met inbrengwaarden van grond, zoals de wet dit beoogt. De respondenten geven aan geen ervaringen te hebben met het instrument 'exploitatieplan'. Gebiedsontwikkelingen van De Goede Woning zijn relatief eenvoudig en in die zin niet heel anders dan 'vroeger'.

6.3.5 Verwachtingen

Op de vraag "wat waren voor u de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de wet?" werd als volgt geantwoord:

Jorritsma Bouw

Jorritsma Bouw had vooraf niet bijzondere verwachtingen van de wet. Wel is de geïnterviewde van mening dat het niet onverstandig is geweest een stuk wetgeving in het leven te roepen voor situaties waarin projectontwikkelaars ontwikkelprojecten frustreren.

KDO Vastgoedontwikkeling

De verwachting van de respondenten was dat ten gevolge van de invoering van de wet procedures stroperiger zouden gaan verlopen, omdat naast een bestemmingsplan, nu ook een exploitatieplan mogelijk opgesteld diende te worden. Dit is een extra procedure, met een eigen afbreukrisico. Daarnaast verwachtte de respondenten dat er een toename zou zijn voor de ambtelijke inzet om het exploitatieplan naar behoren te laten werken, bijvoorbeeld als gevolg van het jaarlijks herzien van het exploitatieplan. De respondenten voegen daaraan toe dat in hun ogen het bestemmingsplan meer sturend is voor locatieontwikkeling dan bepalingen uit de Grondexploitatiewet.

Bij de vraag of er wel of niet op een bepaalde locatie wordt gebouwd hebben gemeenten op dit moment meer keuzevrijheid met wie zij tot zaken willen komen. Dit heeft te maken met de grote plancapaciteit in Nederland. Indien een gemeente 'een slecht gevoel' krijgt bij een bepaalde ontwikkelende partij kunnen ze terugvallen op andere locaties.

De Goede Woning

De respondenten hadden geen bijzondere verwachtingen van de nieuwe wet voor de eigen organisatie. De wet heeft mogelijk meer gevolgen voor gemeenten. Wel hadden de respondenten verwacht dat plangebieden klein zouden blijven, zodat niet veel over- een weer verrekend hoeft te worden.

6.3.6 Regie

Ook de kleine ontwikkelaars is de vraag gesteld of de Grondexploitatiewet in algemene zin heeft geleid tot een overheid die meer regie uitoefent in gebiedsontwikkeling. Hierop werd als volgt geantwoord:

Jorritsma Bouw

De respondent denkt dat hierin geen verschil is. Als er een verandering van regiepositie is waar te nemen, heeft deze vooral met economische trends te maken. Ontwikkelaars maken momenteel terugtrekkende bewegingen. Grotere marktpartijen willen soms zelfs ingenomen grondposities onderbrengen bij overheden. In de visie van de respondent

moeten deze partijen echter hun verlies nemen. Vaak zijn zij zelf debet geweest aan prijsopdrijvende effecten in de markt. Daarnaast denkt de geïnterviewde dat de regie op de ruimtelijke ontwikkeling niet zozeer is ingegeven door de Grondexploitatiewet, maar meer door overige ruimtelijke regelgeving en beslissingen. De keuze van een gemeente om op een locatie wel of geen bestemmingsplan voor te bereiden is zeer bepalend.

KDO Vastgoedontwikkeling

Met de komst van de Grondexploitatiewet denken de geïnterviewden dat gemeenten 'een klein beetje' meer grip hebben gekregen op het gebiedsontwikkelingsproces. Deels komt dit door feitelijke toepassing van het instrument, maar minstens zo belangrijk is het gevoel van dat meer sturing mogelijk is. Dit merken de respondenten bijvoorbeeld tijdens raadsvergaderingen. Het is in die zin ook een proces wat zich in de hoofden van mensen afspeelt.

De Goede Woning

Gemeenten doen op dit moment zelf minder aan risicovolle gebiedsontwikkeling. Dit klopt met de theorie van de wet. Ook hier is mogelijk een verband te trekken met de crisis in de bouwsector. Gemeenten hebben met de Grondexploitatiewet meer macht om al of niet medewerking te verlenen aan een initiatief.

6.3.7 Kostenverhaal

Op de vraag: "heeft de Grondexploitatiewet in uw organisatie geleid tot een toename van het kostenverhaal?" werd als volgt geantwoord:

Jorritsma Bouw

Jorritsma Bouw ervaart een forse toename van het kostenverhaal de laatste jaren en denkt dat dit komt door de eerder genoemde bewustwording. Jorritsma Bouw houdt hier rekening mee in de bedrijfsvoering. Niettemin blijft Jorritsma Bouw van mening dat het kostenverhaal bescheiden blijft. Wel zijn soms bouwleges erg hoog ten opzichte van het werk dat een gemeente eraan heeft om bijvoorbeeld een bouwaanvraag te behandelen.

KDO Vastgoedontwikkeling

KDO Vastgoedontwikkeling heeft geen absolute toename van het kostenverhaal waargenomen. Ook zijn er om deze reden geen voorzieningen, bijvoorbeeld in de begroting van het bedrijf, getroffen.

De Goede Woning

In het verleden was het ook mogelijk om kosten te verhalen. De eventuele toename van kostenverhaal is mogelijk meer het gevolg van de veranderende tijdsgeest dan een rechtstreeks gevolg van de wet.

6.3.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium

De geïnterviewden is gevraagd suggesties te doen voor verbeteringen in het instrumentarium. Hun visie is hieronder weergegeven.

Jorritsma bouw

Onbekend met het feit of dit onderdeel uitmaakt van de Grondexploitatiewet is de respondent van mening dat het onteigeningsinstrument makkelijker hanteerbaar zou moeten zijn. De meeste plannen die vertraging oplopen worden gefrustreerd door versnipperd eigendom. In een voorbeeld uit zijn praktijk is er zelfs sprake van een particulier die omwille van een proces te frustreren een 'snipper' grond aankocht in een beoogd plangebied. Het huidige instrumentarium werkt wel, maar levert veel vertraging op.

KDO Vastgoedontwikkeling

De geïnterviewden zijn tevreden over het functioneren van het instrumentarium, omdat het nog steeds mogelijk is anterieure overeenkomsten te sluiten. Algemeener denken de respondenten dat er meer tijdswinst in projecten te halen valt. Nu is de situatie zo dat er voor de totstandkoming van een bestemmingsplan een aantal weken staat geraamd, maar dit is slechts vanaf het moment dat een bestemmingsplan officieel in procedure gaat. De periode van vooroverleg is ongelimiteerd en kan daarom zeer bepalend zijn voor planvertraging. Hiervoor zou, naar mening van de respondenten, 'iets' geregeld mogen worden. Een oplossing hiervoor zou kunnen liggen in het aan- en toepassen van de gemeentelijke inspraakverordeningen. Tot slot geven de respondenten aan nog niet de voordelen van de WABO te ervaren, omdat het vergunningverleningsproces (het ambtelijke proces) nog niet is afgestemd op de wet.

De Goede Woning

De geïnterviewden zien dat sommige discussies over kosten en toerekenbaarheid zeer complex zijn (en arbitrair). Wellicht bestaat de mogelijkheid om het instrumentarium uit te breiden met een arbitrageregeling of een onafhankelijk persoon, die finale uitspraken kan doen over kostentoekening als men 'er niet uitkomt'. De ervaring leert dat lange discussies naast tijdsverlies ook grote financiële consequenties kunnen hebben.

De Goede woning onderschrijft het principe van het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke spoor dat geldt als 'stok achter de deur'. De ervaring leert echter dat dit geen automatisme is bij gemeenten. Het gevolg van een vastlopend privaatrechtelijk spoor is vaak dat ontwikkelingen helemaal niet van de grond komen.

6.3.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Net als bij de gemeenten zijn ook de kleine ontwikkelaars gevraagd of de Grondexploitatiewet leidt tot meer eenvoud, transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten en een eenvoudigere procedure van gebiedsontwikkeling. Hieronder volgt per ontwikkelaar een reactie op deze vier vragen.

Jorritsma Bouw

Eenvoud

De respondent moet hierop het antwoord schuldig blijven. In zijn ogen maak je gebiedsontwikkeling met elkaar zo ingewikkeld als je zelf wilt. Met een stuk wetgeving in de hand lijkt het wellicht makkelijker om zaken af te dwingen, maar toepassing ervan kost tijd, geld en veel energie (bijvoorbeeld het opstellen en jaarlijks herzien van een exploitatieplan). Jorritsma Bouw heeft de overtuiging dat alleen met goede communicatie met begrip voor elkaars belangen resultaten geboekt kunnen worden.

Transparantie

De respondent denkt dat er een toename van transparantie waar te nemen is. Vooral het aspect kostenverhaal is toetsbaarder geworden. Ten opzichte van het verleden zijn publieke en private partijen meer gedwongen 'iets' te doen met een gezamenlijke exploitatie. Jorritsma Bouw heeft nog geen ervaring met het exploitatieplan en is ook niet bang hiermee geconfronteerd te worden, omdat het bedrijf altijd streeft naar een gezamenlijke ontwikkeling. Er zijn binnen het bedrijf tal van voorbeelden van goed functionerende publiek-private samenwerkingsverbanden.

Rechtvaardigheid

De respondent beantwoordt deze vraag bevestigend. Hierbij geldt dat de Grondexploitatiewet vooral heeft gezorgd voor een stuk bewustwording, vooral bij gemeenten die in het verleden te facilitair optraden. Het oude instrumentarium

(exploitatieverordening en baatbelasting) werd nauwelijks ingezet.

Snelheid

De respondent denkt van niet. Sowieso is de wet te nieuw om effecten te kunnen meten. Daar komt bij dat de Grondexploitatiewet niet de enige nieuwe wet is die het speelveld vormt. De WABO is daarvan een ander voorbeeld. Daarnaast is de praktijk weerbarstig. De menselijke factor bepaalt in de ogen van de geïnterviewde veel meer dan de regelgeving. De economische crisis heeft natuurlijk ook een belangrijke invloed op de snelheid waarmee plannen worden gerealiseerd, maar de 'menselijke factor' is echt de belangrijkste. Iedereen moet de voordelen zien bij een bepaalde gebiedsontwikkeling, aldus de respondent. Als dat niet het geval is heb je bijna per definitie stoeve projecten. Er wordt bij projecten vaak om de werkelijke problematiek heen gedraaid. Partijen willen daarbij het onderste uit de kan, maar weten soms zelf niet eens wat dat is. Dat maakt onderhandelen soms erg lastig. De projecten waaraan het best wordt verdiend zijn volgens de respondent de projecten die een soepel proces kennen. Frustratie, achterdocht en dubbele agenda's kosten altijd tijd en geld.

Een probleem dat hier mee te maken heeft, is dat gemeenten soms hun partners niet kennen. Projectontwikkelaars worden niet gescreend. Overheden zijn soms laks met wie ze zaken doen. Het bedrijfsleven is zich veel meer van bewust van de risico's van slechte partners. De respondent denkt dat dit komt doordat er bij de overheid niemand echt eindverantwoordelijk is. In de visie van de respondent moeten kleine ontwikkelaars ontwikkelen op een schaal die hen past. Gemeenten moeten op hun hoede zijn als een kleine ontwikkelaar 'de grote broek aantrekt'.

KDO Vastgoedontwikkeling

Eenvoud

De respondenten denken dat er geen significant verschil is ten aanzien van de eenvoud van procedures. In feite volgt het bedrijf nog steeds dezelfde procedure als voor de inwerkingtreding van de wet.

Transparantie

In de ogen van KDO Vastgoedontwikkeling is er wel sprake van meer transparantie in de gebiedsontwikkeling. Gemeenten zijn meer dan vroeger geneigd inzicht te geven in de kosten die zij maken voor ruimtelijke plannen, zowel bovenwijkse- en bovenplanse kosten als kosten voor de inzet van het ambtelijk apparaat.

Rechtvaardigheid

KDO Vastgoedontwikkeling weet niet of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten. Voor hen is het belangrijker te weten wat voor een rendement op een bepaald project wordt behaald en niet of afgedragen geld aan gemeentelijke overheden op doelmatige wijze wordt besteed. De respondenten maken daarmee per project de afweging of het kostenverhaal redelijk is. Hieraan wordt toegevoegd dat KDO Vastgoedontwikkeling er soms voor kiest meer af te dragen aan een gemeente dan wettelijk verplicht is als dit ten gunste komt aan de proceduretijd.

Snelheid

De respondenten ervaren geen verschil ten aanzien van de tijdsduur van projecten als gevolg van de Grondexploitatiewet. Hun verwachting is niet dat dit wel gaat gebeuren, omdat de wet slechts voor een klein deel bepalend is voor de snelheid van het totale planproces.

De Goede Woning

Eenvoud

Hierover is bij De Goede Woning te weinig bekend om een goed oordeel te kunnen geven. Wel geven de respondenten aan dat onderhandelingen met gemeenten langduriger en scherper worden. Dit is mogelijk een gevolg van de wens, ook bij gemeenten, om risico's te minimaliseren en het proces zorgvuldig te voeren. Dit is wellicht een gevolg van wet, maar heeft mogelijk ook te maken met de tijdsgeest.

Transparantie

De respondenten geven aan dat kosten onderbouwd moeten worden en daardoor beter controleerbaar zijn. Ook de burger heeft meer zicht op financiële aspecten van plannen.

Rechtvaardigheid

Dit hangt af van wat je rechtvaardig vindt. Bij veel ontwikkelingen speelt naast een commercieel ook een publiek belang. Dit wordt niet altijd financieel vertaald. Kosten worden voor honderd procent doorbelast aan initiatiefnemers. Je kan je afvragen hoe rechtvaardig dat is. De overheid kan bij ontwikkelingen waar zij zelf profijt van heeft, bijvoorbeeld door het kunnen innen van meer onroerend zaakbelasting, er ook voor kiezen om het kostenverhaal (deels) achterwege te laten.

Snelheid

Onderhandelingen worden lastiger en stroperiger. Dit maakt het moeilijk om tot meer snelheid te komen. Snelheidswinst wordt gemaakt bij projecten die op een meer innovatieve wijze worden aangepakt, bijvoorbeeld door tenders en door eindgebruikers een belangrijkere rol te geven.

6.4 Grote projectontwikkelaars

Geïnterviewd zijn AM (onderdeel koninklijke BAM Groep), Dura Vermeer en Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO). Voor een volledige lijst met namen van de geïnterviewden en hun functies wordt verwezen naar bijlage 2.

6.4.1 Bekendheid met de Grondexploitatiewet

Op de vraag "in hoeverre bent u bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet?" werd als volgt geantwoord:

AM

De respondent geeft aan op hoofdlijnen bekend te zijn met de inhoud van de wet, hoewel AM zelf weinig ervaring heeft met de inzet van het nieuwe instrumentarium. De indruk van de respondent is dat marktpartijen en overheden er 'omheen lopen'. Men probeert de inzet van het instrument 'exploitatieplan' te vermijden.

Dura Vermeer

De respondent geeft aan de hoofdlijnen van de wet te kennen. Binnen Dura Vermeer zijn cursussen georganiseerd over de effecten van de wet, met name op het gebied van financiën. Voor Dura Vermeer leidt de wet nog niet tot 'veel nieuws'. Bijdragen aan bovenplanse en bovenwijkse kosten was onder de oude wet al gangbaar. Het verschil met de situatie nu is dat dergelijke zaken in de wet verankerd zijn.

Dura Vermeer was gewend contracten te sluiten en af te dragen voor publieke kosten. Als je keihard tegenover elkaar komt de staan, dan is er iets mis. Er zijn dan nooit winnaars.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

De wet is onderdeel van de Wro. De respondent geeft aan met deze wet bekend te zijn.

6.4.2 Reden van invoering

Op de vraag “waarom is volgens u de Grondexploitatiewet ingevoerd?” werd als volgt geantwoord:

AM

Het kostenverhaal speelt daarin in een belangrijke rol, voortkomend uit een gevoel van onmacht bij gemeentelijke overheden in gebiedsontwikkeling. Hierbij geeft de geïnterviewde aan dat overheden zelf debet zijn aan deze onmacht. In de periode dat Vinexwijken werden ontwikkeld, speelde de overheid open kaart ten aanzien van de plekken die bebouwd zouden gaan worden. Dit heeft geleid tot veel grondaankopen door marktpartijen. Op enig moment kwamen overheden de ‘notoire dwarsliggers’ op deze plekken tegen.

Dura Vermeer

De respondent geeft aan dat de wet bedoeld is om ‘free riders’ aan te pakken. Daarnaast beoogt de wet meer openheid en transparantie te verschaffen in hoe overheden met marktpartijen en initiatiefnemers omgaan. De wet geeft een aantal nieuwe spelregels voor gebiedsontwikkeling, wat een goede zaak is. Kostenverhaal is tenslotte een belangrijk thema.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

Volgens de respondent is de wet ingevoerd om ervoor te zorgen dat ook op zelfrealisatoren kosten kunnen worden verhaald. De wet beperkt de mogelijkheden voor ‘free riders’. De Neprom heeft dit standpunt mede gepropageerd. De mogelijkheden voor het in rekening brengen van kosten onder de oude wet (baatbelasting en exploitatieverordening), bleken in de praktijk geen doelmatige instrumenten.

6.4.3 Belangrijkste wijzigingen

De derde vraag van de interviewreeks was: “wat zijn volgens u de belangrijkste wijzigingen die uit deze wet zijn voortgekomen?” Hierop werd als volgt gereageerd.

AM

De Grondexploitatiewet is het voorlopige eindresultaat in een lang traject van een telkens veranderend kostenverhaalinstrumentarium. Het oude instrumentarium voldeed niet. Met de komst van het exploitatieplan is deze meer sluitend dan voorgaande versies. De respondent vindt het een logische keuze dat dit instrument in het leven is geroepen. Het is echter een verhaalsinstrument dat ontworpen is op een markt waarin marktpartijen ‘op kop’ zitten in de gebiedsontwikkeling. Tot 2008 was er de overtuiging bij marktpartijen dat ze alles konden. In de huidige markt zie je een ander beeld. De vanzelfsprekendheid en de drang van marktpartijen om ‘alles zelf’ te doen is verleden tijd. De Grondexploitatiewet heeft daarmee wellicht een deel van zijn relevantie verloren, terwijl er wel administratieve ballast uit volgt voor overheden.

AM kiest een pragmatische inslag. Het bedrijf kijkt naar kostenverhaal in termen van ‘maak ik een nog een gezond rendement’. De respondent is van mening dat het soms interessanter is om ‘een deal’ te sluiten, dan een principiële discussie te voeren over wat wel en niet verhaald kan worden en een exploitatieplan af te wachten. Hier gaat een namelijk veel tijd mee verloren, wat kan leiden tot grote renteverliezen. Wel geeft de Grondexploitatiewet een bandbreedte aan voor onderhandelingstrajecten.

Dura Vermeer

Volgens de respondent leidt de Grondexploitatiewet tot transparantie, eenduidigheid, eerlijkheid en verantwoordelijkheid van en tussen alle partijen die binnen grondexploitaties opereren.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

Door middel van een gemeentelijk exploitatieplan kan kostenverhaal door een gemeente worden afgedwongen.

6.4.4 Ervaringen

De ervaringen uit de praktijk zijn opgetekend door het stellen van de vierde vraag: “kunt een voorbeeld geven van een situatie waarin u heeft gewerkt met de Grondexploitatiewet?”

AM

AM komt momenteel als grote ontwikkelaar de Grondexploitatiewet bijna niet tegen. Uitzondering hierop zijn grootschalige ontwikkelingen waarbij het exploitatieplan als toetssteen wordt gebruikt, om bijvoorbeeld het kostenverhaal op rechtmatigheid te controleren. Het opstellen van ‘schaduw-exploitatieplannen’ gebeurt sporadisch, omdat AM ook niet meer de drang heeft om altijd alles zelf te doen. Sterker nog, marktpartijen zullen de neiging hebben waar mogelijk de samenwerking te zoeken met gemeentelijke overheden.

Dura Vermeer

De geïnterviewde is in zijn werkpraktijk de wet nog niet vaak tegengekomen. Dit heeft te maken met de wijze waarop Dura Vermeer projecten ontwikkelt. Het bedrijf doet dit op basis van samenwerking. Verevening en verrekening van plankosten is in dat kader niet nieuw.

Vanwege de marktomstandigheden is de afgelopen twee jaar niet veel gecontracteerd met gemeenten. Dit zou ook een reden kunnen zijn dat de wet niet vaker ‘langskomt’. De respondent heeft nog geen ervaring met exploitatieplannen. Voor de invoering van de wet werden door Dura Vermeer veel exploitatieovereenkomsten aangegaan op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening. Elke gemeente gaf hier een eigen invulling aan. De nieuwe wet biedt een meer eenduidig kader.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

BNO heeft nog niet veel te maken gehad met de nieuwe wet, in de zin dat zij heeft moeten ‘afrekenen’ ten tijde van het verlenen van een omgevingsvergunning op basis van een exploitatieplan. Wel heeft BNO ervaring met het sluiten van anterieure overeenkomsten onder het regime van de nieuwe wet, waarin afspraken over de exploitatiekosten worden gemaakt. De respondent geeft aan dat bij een specifieke gebiedsontwikkeling in de samenwerkingsovereenkomst afspraken stonden over (verrekening van) exploitatiekosten en daarnaast in de samenwerkingsovereenkomst was bepaald dat door deze gemeente ook een exploitatieplan zou worden vastgesteld. Dit plan zou dan werking hebben t.a.v. percelen die niet in het samenwerkingsverband zaten. Beide regimes bestonden hier dus naast elkaar (anterieure overeenkomst en exploitatieplan).

De geïnterviewde geeft aan dat het geringe aantal exploitatieplannen mogelijk is te verklaren doordat het instrument in de praktijk als ‘complex’ en ‘bewerkelijk’ wordt ervaren. Gemeenten hebben niet altijd de expertise in huis om een exploitatieplan op te stellen. Er moet dan worden teruggevallen op kostbare (externe) ondersteuning. Tot slot zitten zijn er veel potentiële foutmomenten bij de inzet van het instrument. Dit maakt de kans op (procedurele) fouten groter, met vertragingen als gevolg.

6.4.5 Verwachtingen

Op de vraag “wat waren voor u de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de wet?” werd als volgt geantwoord:

AM

Het beeld van de geïnterviewde was dat het een ‘zoveelste versie’ van kostenverhaal was, maar dit keer uitgewerkt op een manier dat het ‘mammoet’ is. De respondent stelt dan ook vragen bij de gebruiksmogelijkheden van de wet. Door het hoge detailniveau is de respondent sceptisch over de inzetbaarheid van het instrumentarium. Het ‘vooraf afdealen’ blijft hoofdmoot, zowel bij gemeenten als marktpartijen. In lastige situaties kan het voor gemeenten wel prettig zijn een stok achter de deur te hebben.

Dura Vermeer

Vooraf heerste volgens de respondent de gedachte dat de wet een hoop veranderingen met zich mee zou brengen. In de praktijk valt dit mee. Dit kan volgens de respondent te maken hebben met het feit dat de invoering van dit soort wetten een lange aanlooptijd kent, waardoor mensen aan de nieuwe situatie kunnen wennen.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

Respondent geeft aan dat zijn verwachting niet was dat als gevolg van de wet de praktijk van gebiedsontwikkeling voor zijn organisatie sterk zou veranderen. BNO was al gewend om met gemeenten contracten te sluiten, waarin bepalingen over bijdragen waren opgenomen. De geïnterviewde geeft aan dat wordt gestreefd naar sluitende afspraken.

6.4.6 Regie

Aan de geïnterviewden is de vraag gesteld of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een overheid die meer regie uitoefent in gebiedsontwikkeling. Hierop werd als volgt geantwoord.

AM

De respondent denkt van niet. Gemeenten kruipen in hun schulp vanwege de vele problemen bij hun grondbedrijven. Ook zij ontkomen niet aan de mindere markt. Er is daarmee geen sprake van een overheid die duidelijk meer regie pakt.

Dura Vermeer

Bij ingewikkelde gebiedsprojecten, waarbij meerdere overheden betrokken zijn geeft de respondent aan dat verschillende overheidsinstanties ‘alle kanten op schieten’ en opereren op geheel eigen wijze. Dit laat soms een zeer verkokerd beeld zien. Van meer of betere regie is dan geen sprake. Daarnaast verschilt de houding richting ontwikkelaars per gemeente sterk.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

De respondent geeft aan dat hij niet weet of er veel verandering optreedt in de mate waarin overheid regie uitoefent. De overheid heeft in de ruimtelijke ordening altijd een bepaalde regiefunctie gehad. Met de nieuwe wet is deze opnieuw bevestigd. De wet geeft wel meer handvatten voor het voeren van regie en kostenverhaal.

6.4.7 Kostenverhaal

Op de vraag: “heeft de Grondexploitatiewet in uw organisatie geleid tot een toename van het kostenverhaal?” werd als volgt geantwoord:

AM

Net als de periode van voor de Grondexploitatiewet, wordt nog steeds rekening gehouden met afdrachten. Dit is in feite niet veranderd.

Dura Vermeer

De respondent heeft niet de indruk dat dit het geval is, maar sluit het niet uit.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

De geïnterviewde geeft aan dat de grondexploitatiewet niet direct tot een ander of groter kostenverhaal heeft geleid. Wel ervaart de respondent dat, in bepaalde projecten, door gemeenten zaken aanvullende eisen worden verlangd die kostenverhogend werken waardoor feitelijk de grondprijs hoger wordt. Je kan dan de vraag stellen of de betaalde grondprijs nog wel de marktprijs is.

6.4.8 Verbeterpunten voor het instrumentarium

De geïnterviewden is gevraagd suggesties te doen voor verbeteringen in het instrumentarium. Hun visie is hieronder weergegeven.

AM

De respondent vindt dit lastig aan te geven, vanwege het gebrek aan ervaring met de precieze werking van de wet. Wel weet de geïnterviewde dat het een enorme papieren tijger is, waarbij je wordt gedwongen over te gaan tot formalistische trajecten. Dit komt de flexibiliteit in planvorming niet ten goede.

Voor wat betreft de locatie-eisen is de geïnterviewde van mening dat deze feitelijk hun betekenis hebben verloren door de veranderende marktomstandigheden. Bij AM worden momenteel veel plannen herontwikkeld, waarbij bijvoorbeeld twee-onder-één-kap woningen worden omgezet naar vrije kavels of sociale woningbouw.

Dura Vermeer

De geïnterviewde geeft aan dat wat hem betreft de transparantie verder doorgevoerd mag worden, vooral als het gaat om woningprijzen. Prijzen voor sociale woningbouw worden bijvoorbeeld gesubsidieerd in alle fasen van het ontwikkelproces. Dit maakt dat het niet helder is wat een woning kost en opbrengt. Er wordt veel ‘verschreven’. Dit kan tot de situatie leiden dat woningen na overdracht ineens 20.000 Euro meer waard zijn dan de prijs waarvoor deze net zijn verkocht. In de hele keten worden kosten gedrukt om uiteindelijk één persoon gelukkig te maken.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

Als er bijvoorbeeld in groot plangebied slechts één partij is waarmee een gemeente (nog) geen nadere afspraken heeft kunnen maken, dan noodzaakt dit in principe tot het opstellen van een exploitatieplan. Dit is grote inspanning, waarbij de vraag kan worden gesteld of deze inspanning gerechtvaardigd is ten opzichte van het doel dat wordt beoogd. Het is te overwegen om gemeenten meer vrijheid te geven om de afweging te maken of het instrument van exploitatieplan wordt ingezet, waarbij de gemeente zich zal moeten realiseren dat in zo’n geval dan misschien niet 100 procent van de kosten kunnen worden verhaald.

De respondent ziet in de praktijk dat gemeenten liever anterieure overeenkomsten sluiten, dan exploitatieplannen opstellen. Ook ontwikkelende partijen zien dit liever. Zij hebben belang bij een goede samenwerking en een snelle procedure.

In de praktijk verschilt de houding van partijen in samenwerkingsverbanden. Soms wordt bewust afstand gecreëerd. BNO werkt graag op basis van een goede en transparante samenwerking. In de bouwdivisie wordt bijvoorbeeld gewerkt met een samenwerkingsmodel dat volledig 'open boek' is. Partijen zijn over en weer volledig open ten aanzien van belangen, winst en verlies. De ervaringen met deze vorm van samenwerking zijn tot nu toe zeer positief. Mogelijk gaan dit soort vormen van samenwerking meer komen, ook in gebiedsontwikkelingen.

6.4.9 Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Ook de grote ontwikkelaars is gevraagd of de Grondexploitatiewet leidt tot meer eenvoud, transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten en een eenvoudigere procedure voor gebiedsontwikkeling. Hieronder volgt per grote ontwikkelaar een reactie op deze vier vragen.

AM

Eenvoud

De respondent is van mening dat de Grondexploitatiewet het ontwikkelen van plannen niet eenvoudiger maakt.

Transparantie

De respondent vindt dit lastig om aan te geven, omdat AM nog weinig ervaring heeft met de exacte toepassing van de Grondexploitatiewet.

Rechtvaardigheid

De Grondexploitatiewet is primair gericht op het verhalen van kosten. Het is geen afrooinstrument. Daarnaast zijn er nog bovenplanse en bovenwijkse kosten. De respondent is van mening dat het 'oplossend vermogen' bij grootschalige ontwikkelingen vaak groter is. Bij een ontwikkeling met een goed rendement wordt het makkelijker afspraken te maken over bovenplanse en bovenwijkse kosten. In de huidige markt kunnen kosten echter steeds minder vaak worden afgewenteld op plannen. Er zijn heel weinig plannen die zo goed renderen dat zij als 'melkkoe' beschouwd kunnen worden. Deze situatie noopt tot een nieuw denken over gebiedsontwikkeling. Het niveau van een paar jaar geleden komt niet zomaar terug. De respondent denkt dat we naar kleinere ontwikkelingen gaan.

Snelheid

Volgens de geïnterviewde is dit absoluut geen sprake van meer snelheid. Het exploitatieplan komt namelijk alleen aan de orde als je er niet uitkomt. Er is in die zin weinig verschil met de oude situatie. Er is een periode geweest dat het vooral de gemeente was die gebieden ontwikkelde, toen kwam de dominantie van de markt, maar beide is niet waar. Markt en overheid hebben elkaar op te zoeken. Wat op dit moment processen frustreert, is de houding naar elkaar. Gemeenten en marktpartijen zitten op hun eigen eiland in een moeilijke markt, terwijl oplossingen van beide kanten moeten komen.

Dura Vermeer

Eenvoud

De respondent denkt dat dit het geval is, hoewel gebiedsontwikkeling nooit makkelijk is. Er zijn wellicht andere factoren

die meer beperkend zijn. De factor 'mens' bepaalt 80 procent van gebiedsontwikkeling. De invloed van wetgeving is volgens de respondent beperkt. Voordeel van de Grondexploitatiewet is dat aan 'beide kanten van de tafel' begrepen wordt waarover wordt gesproken. Men spreekt dezelfde taal.

Transparantie

De respondent geeft aan dat wat hem betreft de wet absoluut tot meer transparantie heeft geleid. Er bestaat nu een kader waaraan je ook als private partij kunt toetsen of afspraken op een eerlijke manier tot stand komen. Dura Vermeer doet een dergelijke toetsing op regelmatige basis, om te voorkomen dat zij onevenredig bijdraagt in gebiedsontwikkelingen.

De respondent voegt hier aan toe dat bij aanbestedingen kritisch gekeken moet worden naar de hoeveelheid partijen, dat wordt uitgenodigd. In het verleden kwam het regelmatig voor dat zeer veel partijen inschreven op een bepaald project. Dit kostte marktpartijen tonnen, zonder dat er een grote kans was op succes. Het werk dat de laatste jaren uit aanbestedingen voortkomt, laat structureel een negatief rendement zien. De aanbestedingsmarkt is een vechtmart geworden. Dura Vermeer zet daarom veel meer in op duurzame verbintenissen en langjarige samenwerking met partners. Of dit mogelijk is hangt mede af van je samenwerkingspartners.

Rechtvaardigere verdeling

De Grondexploitatiewet leidt volgens de geïnterviewde tot een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten. In sommige gevallen is dit direct aan de wet toe te schrijven, maar voor alle spelers in de wereld van gebiedsontwikkeling leeft het rechtvaardigheidsgevoel meer dan vroeger, is de indruk van de respondent. De tijdgeest is anders.

Snelheid

De wet zal de gebiedsontwikkeling niet vertragen. De snelheid waarmee projecten kunnen worden ontwikkeld, zit hem echter meer in de wil om te realiseren. Dit wordt niet exclusief bepaald door wetgeving.

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij (BNO)

Eenvoud

De wet bevordert om voorafgaand aan een bestemmingwijziging afspraken te maken tussen partijen. De respondent geeft aan dat, in zijn ogen, de systematiek van de wet, met een publiek en een privaat spoor, een goede gedachte is.

Transparantie

De respondent twijfelt hierover. De benoeming en onderverdeling van categorieën van kosten heeft het kostenverhaal meer inzichtelijk gemaakt. In een bepaald geval verklaarde een gemeente echter het exploitatieplan deels als 'vertrouwelijk'. Als je niet alles kunt zien, is dat niet transparant.

Rechtvaardigere verdeling

Respondent geeft aan dat hij geen zicht heeft op hoe de Grondexploitatiewet in de praktijk uitpakt voor 'free riders' en of nu inderdaad kosten worden verhaald bij het verlenen van de omgevingsvergunning.

Snelheid

De geïnterviewde geeft aan dat er voor BNO wellicht niet zoveel verandering is te merken ten opzichte van de 'oude situatie'. Of er in algemene zin versnelling optreedt in gebiedsontwikkelingen weet de respondent niet.

Hoofdstuk 7: Analyse

Het zevende hoofdstuk van dit onderzoek staat in het teken van het analyseren van de resultaten uit het 'veldwerk'. Het hoofdstuk beschrijft de invloed van de Grondexploitatiewet op (de verhoudingen tussen) marktpartijen en de gemeenten.

Het hoofdstuk start met de belangrijkste conclusies uit de interviews. Hierbij wordt weer het onderscheid gemaakt in kleine en grote gemeenten en kleine en grote ontwikkelaars, om zo eventuele verschillen tussen beiden later in het hoofdstuk te kunnen duiden. Uiteindelijk wordt een algemeen beeld geschetst van de resultaten uit de interviews. Dit beeld wordt vervolgens verder geanalyseerd ten opzichte van de beleidstheorie van de Grondexploitatiewet. Hierbij staan de vier hypothesen centraal die de afsluiting vormden van het derde hoofdstuk. Daarnaast wordt gekeken naar de theorie van Savas. Er wordt nagegaan in hoeverre zijn theorie kan helpen uitspraken te doen over relaties markt en overheid in grondexploitaties.

Deze analyse vormt de opstap naar de conclusies en aanbevelingen uit het achtste en laatste hoofdstuk, waarin de centrale vraagstelling van dit onderzoek wordt beantwoord.

7.1 Kleine gemeenten

Bekendheid met de Grondexploitatiewet

Alle geïnterviewden zijn bekend met de Grondexploitatiewet. Vanuit hun functie is het vaak niet noodzakelijk alle juridische details te kennen. Hoewel in alle benaderde organisaties aandacht is geweest voor de effecten en de mogelijkheden van de wet, wordt voor de concrete toepassing ervan vaak teruggevallen op de expertise van advies- en detacheringbureaus. In de kleine gemeenten wordt vaak gekozen voor actief grondbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente ook voor zichzelf een rol ziet weggelegd in de productie van bouwrijpe grond, die vervolgens wordt afgenomen door particulieren, corporaties en bouwbedrijven. De kleine gemeenten willen hiermee de lokale markt optimaal bedienen door 'producten op maat' te leveren.

Invoering

Regie, kostenverhaal en locatie-eisen zijn veelgehoorde termen naar aanleiding van de vraag waarom de Grondexploitatiewet is ingevoerd. De afhankelijke positie van gemeenten ten opzichte van projectontwikkelaars in de jaren voor de Grondexploitatiewet komt aan de orde. Met de Grondexploitatiewet zouden gemeenten sterker moeten staan ten opzichte van projectontwikkelaars.

Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen die volgens de geïnterviewden tot stand zijn gekomen, staan in het verlengde van waarom zij denken dat de wet is ingevoerd. Dit is het gewijzigd instrumentarium voor kostenverhaal, het stellen van locatie-eisen en de mogelijkheid die de wet geeft om deze publiekrechtelijk af te dwingen. Daarnaast wordt het hebben van een helder kader voor het maken van afspraken met projectontwikkelaars genoemd als één van de belangrijkste wijzigingen.

Ervaringen

De kleine gemeenten hebben ervaring met de Grondexploitatiewet. Hoewel nog steeds bij voorkeur het privaatrechtelijk spoor wordt bewandeld, zijn ook ervaringen opgedaan met het exploitatieplan, zij het op beperkte schaal. In het privaatrechtelijk spoor wordt gehandeld in de wetenschap dat er een Grondexploitatiewet is die de gemeenten waar

nodig meer instrumenten in handen geeft.

Verwachtingen

Ten aanzien van de verwachtingen die de kleine gemeenten hadden bij de introductie van de wet is een wisselend beeld te zien. Sommige hebben de Grondexploitatiewet opgevat als een gegeven waarmee rekening moest worden gehouden, zonder daarbij expliciete verwachtingen te hebben. Andere gemeenten hadden meer verwachtingen. Als belangrijkste worden genoemd dat gemeenten wellicht een sterkere rol zouden krijgen in gebiedsontwikkeling zonder daarvoor direct gronden aan te hoeven kopen. Dit zou mogelijk gevolgen hebben voor de grondpolitiek van de gemeente. Alle gemeenten hadden de verwachting dat de nadruk zou blijven liggen op het anterieure spoor en dat het exploitatieplan slechts sporadisch zou worden ingezet.

Regie

De geïnterviewden geven aan dat met de Grondexploitatiewet gemeenten wellicht (wat) meer regie kunnen en zullen uitoefenen. In veel gevallen wordt de wet echter niet ten volle benut. Dit heeft te maken met de in kleinere gemeenten gangbare werkwijze om afspraken te maken in anterieure contracten.

Kostenverhaal

Of de Grondexploitatiewet een toename van het kostenverhaal tot gevolg heeft binnen de kleine gemeenten is onduidelijk, omdat specifiek op dit punt geen monitoring plaatsvindt. De meeste ontwikkelingen in de gemeenten verlopen langs het privaatrechtelijk spoor, waardoor kosten verdisconteerd zijn in grondprijzen die met ontwikkelaars en bouwers worden afgesproken. Er heerst geen gevoel van een grote toename, maar van een afname is zeker geen sprake.

Verbeteringen instrumentarium

Kansen voor verbeteringen worden vooral gezien in de vereenvoudiging van het instrumentarium. De geïnterviewden beperken zich hierbij niet tot vereenvoudiging van alleen de Grondexploitatiewet, maar geven aan dat het totale ruimtelijke planvormingsproces ingewikkeld is geworden.

Normbedragen van het ministerie als onderdeel voor exploitatieplannen lijken aan de hoge kant te zijn, met als gevolg dat exploitatieplannen vaak niet sluitend zullen zijn.

In een enkel geval wordt gepleit voor een totale herschikking van verantwoordelijkheden in de gebiedsontwikkeling naar een situatie waarin de gemeente de absolute hoofdrol krijgt.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Eenvoud

Of de wet leidt tot een vereenvoudigde procedure van gebiedsontwikkeling wordt door de geïnterviewden betwijfeld. Het toepassen van de wet is complex en vraagt veel van de ambtelijke organisatie. Men neigt er naar om vooral te kiezen voor anterieure overeenkomsten. Daarnaast wordt door geïnterviewden aangegeven dat de Grondexploitatiewet niet de enige complicerende factor is in de gebiedsontwikkeling. Ook de eisen die worden gesteld aan een bestemmingsplan zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen.

Transparantie

Geïnterviewden geven aan dat, kijkend naar het begrip transparantie, er een verschil is tussen de theorie en de praktijk. Aan de ene kant worden prijzen geobjectiveerd, contracten openbaar gemaakt en exploitaties voorgelegd aan de

gemeenteraad. In die zin is er sprake van een toename van transparantie. Keerzijde hiervan is dat grondexploitaties en contracten ingewikkeld zijn. Gegevens zijn weliswaar beschikbaar, maar of dit tot echt meer inzicht leidt is de vraag. Meer gegevens leidt niet per se tot meer transparantie.

Rechtvaardigheid

Hoewel een enkele respondent aangeeft dat wat 'rechtvaardig' is sterk afhangt van je eigen visie, vinden de meeste geïnterviewden dat de Grondexploitatiewet bij een goede toepassing in de praktijk helpt bij het rechtvaardig verdelen van kosten en baten.

Snelheid

In het verlengde van wat de geïnterviewden aangaven bij het begrip "eenvoud" stellen zij vrijwel allen dat de snelheid van gebiedsontwikkelingen niet toeneemt als gevolg van de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet zorgt voor een ruimtelijke procedure die 'andermaal' is uitgebreid en hierdoor hogere afbreukrisico's met zich meebrengt. Hier komt bij dat wanneer wordt gekozen voor het 'ingewikkelde' exploitatieplan, er waarschijnlijk al veel tijd verloren is gegaan aan onderhandelen.

7.2 Grote gemeenten

Bekendheid met de Grondexploitatiewet

De grote gemeenten die zijn geïnterviewd blijken goed tot zeer goed op de hoogte te zijn van de Grondexploitatiewet. In één geval is zelfs meegewerkt aan de totstandkoming van de wet.

Invoering

De reden waarom de wet is ingevoerd ligt volgens de geïnterviewden in het feit dat er onvoldoende instrumentaren waren om kosten te verhalen. Door de geïnterviewden wordt hierbij de term 'free-riders' veelvuldig gebruikt. Daarnaast worden locatie-eisen genoemd als belangrijke behoefte om de wet in te voeren. De term 'duidelijkheid' wordt ook vaak genoemd. Het oude instrumentarium voor bijvoorbeeld kostenverhaal was lastig inzetbaar, waardoor er 'watervrees' was voor het gebruik ervan.

Belangrijkste wijzigingen

Als belangrijkste wijzigingen worden door geïnterviewden dezelfde zaken genoemd als bij de redenen die ten grondslag liggen aan de invoering van de wet. Duidelijkheid en de mogelijkheid om publiekrechtelijk zaken af te dwingen door middel van een exploitatieplan zijn hierbij de grootste veranderingen.

Ervaringen

De grote gemeenten hebben niet of nauwelijks ervaring met de inzet van het exploitatieplan. Dit heeft te maken met het feit dat vooral gebruik wordt gemaakt van anterieure contracten. De mogelijkheden die het exploitatieplan biedt zijn de gemeenten goed bekend. Hier wordt dan ook gebruik van gemaakt tijdens onderhandelingsprocessen. De grote gemeenten hebben vaak schaduw- of dummy exploitatieplannen beschikbaar om hun positie te bepalen.

De gemeenten hebben hun werkprocessen afgestemd op de nieuwe wet of zijn hier mee bezig. Dit is vooral van belang voor kleinere initiatieven van particulieren of marktpartijen.

Verwachtingen

De geïnterviewden hadden weinig expliciete verwachtingen van de wet, anders dan verwachtingen voortvloeiend uit de 'officiële' doelstellingen. Dit betekent meer mogelijkheden voor kostenverhaal, enzovoort.

Regie

De regierol van gemeente neemt volgens de geïnterviewden niet per se toe als gevolg van de wet. Gemeenten zullen een meer facilitaire rol aannemen in de richting van projectontwikkelaars. In de praktijk is (nog) geen scherpe trendverschuiving zichtbaar.

Kostenverhaal

De mate van kostenverhaal is volgens de grote gemeenten gelijk gebleven of toegenomen. Enerzijds komt dit door bewustwording van de plicht kostenverhaal te plegen, anderzijds door het organiseren van werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. Geïnterviewden geven aan dat ook onder het oude regime kosten vaak al goed werden verhaald.

Verbeteringen instrumentarium

Naast enkele procedurele verbeterpunten die de geïnterviewden voorstellen zijn er ook twee meer inhoudelijke suggesties voor verbetering van de wet gedaan.

Er bestaat onduidelijkheid over bovenwijkse voorzieningen. De wet maakt wel duidelijk welke kosten verhaald worden en wanneer er sprake is van bovenplanse voorzieningen, maar bovenwijkse kosten blijven ambigu. Dit bemoeilijkt de bovenplanse verevening, wat een belangrijke peiler is van de wet.

Er worden vraagtekens gezet bij de toepasbaarheid van het instrument op binnenstedelijke herstructureringslocaties, die een heel ander karakter hebben dan stedelijke uitleggebieden. De wet lijkt vooral te zijn geschreven voor situaties waar 'buiten de kom' wordt gebouwd, terwijl volgens de geïnterviewden de komende jaren herstructurering in belang zal toenemen.

Een derde verbeterpunt dat wordt genoemd zijn de inbrengwaarden in grondexploitaties. De wet is hierin niet duidelijk. Bovendien kost het de gemeente veel tijd en geld om inbrengwaarden vast te stellen, wat de slagkracht van het instrumentarium niet ten goede komt. Tot slot kan worden gekeken naar de normbedragen en de technische gebruiksvriendelijkheid van de plankostenscan. Normbedragen lijken aan de hoge kant.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

De geïnterviewden is gevraagd te reageren op de begrippen rond de hypothesen uit het derde hoofdstuk van dit onderzoek. De antwoorden op de vragen ten aanzien van deze begrippen laat een gemêleerd beeld zien.

Eenvoud

De antwoorden op de vraag of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een eenvoudiger procedure van gebiedontwikkeling zijn verdeeld. Hierbij valt een meer theoretische benadering te zien en een meer praktische. De theoretische benadering die de geïnterviewden kiezen is, dat als gevolg van de Grondexploitatiewet, kaders waarbinnen onderhandeld wordt meer helder zijn en dat daarmee wellicht makkelijker gecontracteerd kan worden. Anderzijds, in het geval er gekozen wordt voor een exploitatieplan wordt veelvuldig gewezen op de complexiteit van de materie en het afbreukrisico van dit instrument in ruimtelijke procedures.

Transparantie

Bij de geïnterviewden bestaat een redelijke consensus over de vraag of de Grondexploitatiewet leidt tot meer transparantie. Kostenberekeningen komen objectiever tot stand, contracten moeten worden gepubliceerd, duidelijk is welke kosten verhaald kunnen worden en welke niet. Als aandachtspunt wordt genoemd dat voor mensen die niet dagelijks met de Grondexploitatiewet te maken hebben het moeilijke materie is.

Rechtvaardigheid

De vraag over de rechtvaardige verdeling van kosten en baten in gebiedsontwikkeling wordt wisselend beantwoord. Enerzijds is er weer de theorie, die zegt dat iedereen in een exploitatieplan bijdraagt aan de kosten van dat plan, wat een soort solidariteitsbeginsel inhoudt. Anderzijds wordt gewezen op de praktische gevolgen. In veel gevallen zijn exploitatieplannen niet sluitend. Het verschil tussen het geprognosticeerde verlies en een kostendekkend plan is altijd voor de gemeente. Deze situatie zal vaker gaan optreden, omdat er steeds meer gekozen wordt voor (verliesgevende) herstructureringsprojecten. In deze gevallen zijn kosten en baten niet meer verdeelbaar.

Snelheid

Ook rond het begrip snelheid komen de geïnterviewden tot verschillende conclusies. De geïnterviewden zijn het eens over het feit dat ook onder de nieuwe wet er een afhankelijkheid bestaat ten opzichte van elkaar, zeker gezien het feit dat gemeenten en marktpartijen liever een anterieur spoor volgen dan dat zij kiezen voor een exploitatieplan. De situatie anno nu met betrekking tot snelheid is moeilijk in te schatten, vanwege de gevolgen van de economische crisis en de doorwerking daarvan voor de bouwwereld.

7.3 Conclusies gemeenten

Uit de interviews blijkt dat alle deelnemende gemeenten bekend zijn met de Grondexploitatiewet. Ook hebben alle gemeenten in verschillende situaties met de wet te maken gekregen. Met name in grote gemeenten zijn werkprocessen afgestemd op de wet. De grotere gemeenten hebben meestal specialisten in dienst die zich specifiek bezig houden met het toepassen van de wet. Bij de kleine gemeenten is dit minder het geval. Zij vallen regelmatig terug op de expertise van externe adviseurs.

Over de redenen van de invoering van de wet en de belangrijkste wijzigingen die de wet heeft voortgebracht zijn de gemeenten het redelijk eens. Het instrumentarium van voor de Grondexploitatiewet was onvoldoende en de nieuwe wet maakt kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen beter mogelijk. Meer duidelijkheid en meer grip zijn hierbij veel gehoorde termen.

De verwachtingen die de geïnterviewden hadden bij de invoering van de Grondexploitatiewet zijn niet groot geweest. Er werden enkele accentverschuivingen verwacht ten aanzien van de zaken die in de wet centraal staan, zoals kostenverhaal.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

De hypothesen uit hoofdstuk 3 zijn bij de gemeenten getoetst. De hypothesen hebben betrekking op vier begrippen, die een belangrijk fundament onder de nieuwe wet vormen: eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid. Ten aanzien van deze begrippen laten de interviews het volgende beeld zien.

Eenvoud

De Grondexploitatiewet maakt gebiedsontwikkeling volgens de gemeenten niet of nauwelijks eenvoudiger. Hierbij wordt vooral verwezen naar de complexiteit van de toepassing van de wet.

Transparantie

De gemeenten ervaren een toename van transparantie door invoering van de wet, maar voegen hieraan toe dat deze transparantie vooral 'leesbaar' is voor specialisten, vanwege de eerder genoemde complexiteit. Meer gegevens betekent niet per definitie meer transparantie.

Rechtvaardigheid

De vraag of de Grondexploitatiewet leidt tot een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten wordt meer positief dan negatief beantwoord.

Snelheid

Uitzonderingen daar gelaten hebben de gemeenten niet de indruk dat de Grondexploitatiewet leidt tot snellere procedures. Wellicht zijn door duidelijkere kaders wat voordelen te behalen, maar de afhankelijkheid van elkaar blijft bestaan.

7.4 Kleine projectontwikkelaars

Bekendheid met de Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet geniet geen grote bekendheid bij de respondenten. In de dagelijkse praktijk wordt niet heel veel ervaring met de wet opgedaan. De respondenten kennen wel het gedachtegoed van de wet. Bij discussies over kosten die een gemeente wil verhalen, wordt sporadisch gekeken naar de regels die de wet hiervoor geeft. De kleine ontwikkelaars kiezen in veel gevallen een pragmatische insteek. Voor hen is een goed rendement het belangrijkste.

Invoering

De wet is volgens de respondenten ingevoerd zodat gemeenten hun kosten kunnen verhalen. Daarnaast moet de wet ervoor zorgen dat gebiedsontwikkelingen tot stand komen, ook bij een zekere onwelwillendheid van partijen. Deze zaken worden door de respondenten gezien als een goede ontwikkeling.

Belangrijkste wijzigingen

De respondenten geven aan dat vanwege de wet gemeenten meer invloed hebben op de invulling van locaties. Ook wordt het verhalen van kosten als belangrijke wijziging genoemd.

Ervaringen

De ervaringen met de Grondexploitatiewet zijn voor de geïnterviewden beperkt. Net als in de periode van voor de invoering van de wet sluiten de ontwikkelaars anterieure overeenkomsten met de gemeente. Een enkele respondent heeft ervaring met het exploitatieplan, maar deze bestaat naast afspraken die in de anterieure fase zijn gemaakt met de gemeente.

Verwachtingen

De verwachtingen van de respondenten voorafgaand aan de invoering van de wet waren beperkt. Eén respondent wijst op het feit dat een extra instrument in het leven is geroepen (exploitatieplan) met mogelijk een hoger afbreukrisico voor procedures tot gevolg.

Regie

De kleine ontwikkelaars geven aan geen duidelijk beeld te hebben of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een overheid die meer de regie voert. Als er een trendverschuiving waarneembaar is, dan is het net zo waarschijnlijk dat deze zijn wortels heeft in de financiële crisis, als dat zij voortkomt uit de nieuwe wet.

Kostenverhaal

Of de Grondexploitatiewet leidt tot meer kostenverhaal is niet geheel duidelijk. De respondenten geven aan dat zij ook onder de oude wet gewend waren om kosten in rekening gebracht te krijgen. De veranderde tijdsgeest en de

bewustwording van publieke kosten worden als andere mogelijke oorzaken genoemd van de eventuele toename van het kostenverhaal. Deze bewustwording is al ingezet voor de invoering van de wet.

Verbeteringen instrumentarium

De respondenten onderschrijven allen de grondgedachte van de wet. Verbeteringen worden vooral gezocht in de toepassing van de wet. Hierbij wordt door de respondenten aangegeven dat de Grondexploitatiewet slechts een onderdeel is van alle wetgeving waar je als ontwikkelende partij mee te maken hebt. Winst is er volgens respondenten te halen in de vereenvoudiging van procedures en het terugbrengen van de complexiteit. Ook merken de respondenten op dat er verbeteringen mogelijk zijn in de onteigeningswetgeving en de WABO.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Eenvoud

De Grondexploitatiewet maakt gebiedsontwikkeling niet per definitie eenvoudiger, maar het tegendeel is ook niet het geval. De respondenten ervaren onder invloed van de wet geen grote verschillen ten aanzien van de complexiteit. Er wordt in dit kader een aantal maal gewezen op de 'menselijke factor'. Een respondent verwoordde dit als: 'je maakt het met elkaar zo moeilijk als je zelf wilt'. Het inzetten van het exploitatieplan is complex. Als deze weg wordt gekozen is er niet per definitie sprake van een eenvoudigere procedure.

Transparantie

De ontwikkelaars geven aan een toename van transparantie te ervaren als gevolg van de wet. Gemeenten zijn meer bereid hun kostentoe rekening inzichtelijk te maken en deze (beter) te onderbouwen. Het kostenverhaal is daarmee meer toetsbaar geworden. Eén respondent wijst op het feit dat ook de burger de mogelijkheid heeft meer inzicht te verkrijgen in de financiële afwikkeling van plannen, vanwege het openbare karakter van exploitatieplannen en de plicht om anterieure overeenkomsten te publiceren.

Rechtvaardigheid

De vraag over de rechtvaardige verdeling van kosten en baten is niet eenduidig beantwoord. Eén respondent is van mening dat het een goede zaak is dat gemeenten minder facilitair optreden in de richting van ontwikkelaars. Een andere respondent benadert de vraag praktisch en let vooral op het eigen rendement en minder op de besteding van de verhaalde kosten. De laatste respondent wijst op het normatieve karakter van 'rechtvaardige verdeling'. Het kostenverhaal schiet in zijn ogen soms wat door, waarbij je je kunt afvragen of dit rechtvaardig is.

Snelheid

De respondenten zijn het er over eens dat de wet geen grote versnellingen teweeg brengt in projecten. Ook hier wordt weer gewezen op de 'menselijke factor' die de snelheid mogelijk meer bepaalt dan de regelgeving. Als gevolg van de complexiteit van de gehele ruimtelijke wetgeving verlopen procedures moeizaam en daarmee vaak langzaam. De Grondexploitatiewet vormt hiervan slechts een onderdeel.

7.5 Grote projectontwikkelaars

Bekendheid met de Grondexploitatiewet

De grote ontwikkelaars die geïnterviewd zijn, blijken op hoofdlijnen tot goed bekend met de Grondexploitatiewet.

Invoering

De invoering van de wet vindt volgens de grote ontwikkelaars zijn grondslag in de behoefte te komen tot betere

mogelijkheden voor het verhalen van kosten. Met de nieuwe wet kunnen ook 'free riders' aangepakt worden. Deze zaken waren onder de oude wet niet afdoende geregeld, zo wordt geconcludeerd. Daarnaast beoogt de wet meer transparantie te verschaffen in de wijze waarop partijen met overheden contracteren.

Belangrijkste wijzigingen

De nieuwe wet geeft meer duidelijkheid over het verhaal van kosten en biedt daarmee een zekere bandbreedte waarbinnen partijen kunnen onderhandelen. De begrippen transparantie, eerlijkheid, verantwoordelijkheid en eenduidigheid worden genoemd als exponenten van de wet.

Ervaringen

De ervaringen van de geïnterviewde ontwikkelaars met de Grondexploitatiewet zijn beperkt. Slechts sporadisch wordt tegen een project aangelopen waarvoor een exploitatieplan wordt gemaakt. Wel wordt de wet als 'toetssteen' gebruikt bij de totstandkoming van anterieure contracten, die nog steeds de hoofdmoot vormen.

Verwachtingen

De verwachtingen die de geïnterviewde ontwikkelaars hadden ten aanzien van de wet waren verschillend. Eén van de respondenten gaf aan dat de wet is gepresenteerd als zijnde een grote verandering in de gebiedsontwikkeling. In de praktijk valt dit echter mee, volgens deze respondent. Andere partijen geven aan niet veel veranderingen te hebben verwacht. Eén van de geïnterviewden stelt hierbij dat hij vooraf het gevoel had dat door de complexiteit van de wet, deze niet vaak ten volle benut zou gaan worden.

Regie

De grote ontwikkelaars vinden niet dat gemeenten meer regie hebben of nemen in projecten. Hierbij worden redenen genoemd die niet direct hun oorsprong in de wet vinden. Zo wordt gewezen op de veranderende marktomstandigheden, waardoor gemeenten terugtrekkende bewegingen maken. Daarnaast wordt gesproken over situaties waarbij meerdere overheden allen hun eigen agenda hebben en er dan geen sprake is van eenduidige regie van 'de overheid'.

Kostenverhaal

Ten aanzien van kostenverhaal ervaren respondenten niet of nauwelijks verschil met de situatie van voor de Grondexploitatiewet.

Verbeteringen instrumentarium

De complexiteit van het instrumentarium wordt veelvuldig genoemd als aandachtspunt. Hierbij beperken de respondenten zich niet tot enkel de Grondexploitatiewet, maar verwijzen ze regelmatig naar overige ruimtelijke wetgeving. Eén van de respondenten meent dat gemotiveerd afgeweken zou moeten kunnen worden van de plicht een exploitatieplan op te stellen, omdat het doel de inzet van het zware instrument niet altijd rechtvaardigt. Een volgende respondent pleit voor meer transparantie in de prijzen van gronden, zeker waar het gaat om gesubsidieerde bouw.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Eenvoud

Op de vraag of de wet gebiedsontwikkelingen eenvoudiger maakt, wordt door de grote ontwikkelaars wisselend geantwoord. Zij zijn het er over eens dat de wet slechts een kleine factor is in het speelveld en dat gebiedsontwikkeling, met welke wet dan ook, ingewikkeld blijft. Ook hier wijst men weer op de menselijke factor die de eenvoud mede bepaalt. Toch varieert de mening van de geïnterviewden. Eén respondent is van mening dat een zeer ingewikkeld instrument is opgetuigd dat nooit tot vereenvoudiging zal leiden, terwijl een ander denkt dat meer eenvoud een gevolg

van de wet zal zijn, zodra deze beter is 'ingeburgerd'.

Transparantie

Rond het begrip transparantie zijn de meningen eveneens verdeeld. De meningen variëren van 'absoluut meer transparantie' tot twijfel of dit wel het geval is. Er werden voorbeelden aangedragen van situaties waarin de nieuwe wet ten volle is ingezet, maar niet tot meer transparantie leidde. Tegelijkertijd zijn de ervaringen van de geïnterviewden op dit punt beperkt.

Rechtvaardigheid

De vraag of de Grondexploitatiewet leidt tot een rechtvaardige verdeling van kosten en baten wordt op verschillende wijze beantwoord. Eén respondent maakt een nadrukkelijke koppeling met de actuele marktomstandigheden. In zijn visie is het nauwelijks meer mogelijk publieke voorzieningen (bijvoorbeeld civieltechnische projecten) te financieren uit nieuwe plannen. Op deze schaal wordt niet meer ontwikkeld. Een andere respondent verwijst naar de tijdsgeschiedenis, die veel meer rechtvaardigheid eist. Een duidelijke verschuiving na de invoering van de wet is niet waarneembaar op basis van de antwoorden van de respondenten.

Snelheid

De vraag of de Grondexploitatiewet leidt tot snellere trajecten van gebiedsontwikkeling wordt eenduidiger beantwoord. Het resultaat is samen te vatten als 'meer niet, dan wel'. Wetgeving is volgens de respondenten niet exclusief de bepalende factor. Sterker, het succes hangt veel meer af van de bevoegdheid van de mensen die binnen de kaders van de wet moeten werken, aldus de geïnterviewden. Veel langzamere trajecten als gevolg van de wet worden ook niet ervaren. De doorlooptijden van projecten zijn als gevolg van de wet niet of nauwelijks veranderd.

7.6 Conclusies projectontwikkelaars

Zowel de kleine als de grote ontwikkelaars zijn op hoofdlijnen bekend met de Grondexploitatiewet. De grote ontwikkelaars lijken de wet vaker te gebruiken als 'toetssteen' tijdens onderhandelingen, daar waar kleine ontwikkelaars een meer pragmatische houding hebben. Zij kijken meer naar rendementen en minder naar wat kan en mag onder de nieuwe wet. Over de invoering en de belangrijkste wijzigingen zijn beide het eens. Kostenverhaal wordt als belangrijkste reden opgevoerd voor de invoering van de wet. Termen als duidelijkheid, transparantie alsmede het tegengaan van 'free riders' volgen.

De ervaringen met de Grondexploitatiewet zijn beperkt. Hoofdmoot blijft voor zowel de grote als de kleine ontwikkelaars het contracteren in de anterieure fase. Een enkeling heeft zijdelings te maken gehad met een exploitatieplan, maar geen van de partijen hoeft 'af te rekenen' via de publieke weg.

De grote ontwikkelaars blijken meer verwachtingen te hebben gehad bij de wet dan de kleine ontwikkelaars, die de wet meer hebben gezien als een gegeven om rekening mee te houden.

Over het kostenverhaal zijn de projectontwikkelaars het eens. Als gevolg van de wet zijn hierin geen grootse verschuivingen opgetreden. De extra kosten die verhaald worden zijn het gevolg van een langere trend waarbij termen als bewustwording en rechtvaardigheidsgevoel door de respondenten worden benoemd als belangrijkste reden.

Eenvoud, transparantie, rechtvaardigheid en snelheid

Eenvoud

De Grondexploitatiewet maakt weinig tot geen verschil in de eenvoud van gebiedsontwikkelingen. Het exploitatieplan is een lastig in te zetten instrument, dat wellicht nog wat meer tijd nodig heeft om effectief te kunnen werken. De 'menselijke factor' is meer bepalend bij de eenvoud van gebiedsontwikkelingen, dan de 'juridische factor'. De grote en kleine ontwikkelaars zijn het hierover op hoofdlijnen eens.

Transparantie

De kleine ontwikkelaars ervaren een toename van transparantie als gevolg van de wet. Kosten zijn meer toetsbaar en de burger heeft meer inzicht in hoe plannen financieel verlopen. De grote ontwikkelaars twijfelen hieraan.

Rechtvaardigheid.

Of de Grondexploitatiewet leidt tot een rechtvaardige verdeling van kosten en baten wordt zeer wisselend en vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Op basis van de resultaten is geen duidelijk beeld te schetsen.

Snelheid

De grote en kleine ontwikkelaars zijn het eens over het feit dat de Grondexploitatiewet niet leidt tot versnellingen in procedures. Ook hiervoor geldt dat andere factoren belangrijker zijn. De inzet van het exploitatieplan lijkt soms zo ingewikkeld dat er eerder sprake is van tijdverlies.

7.7 Conclusies ten aanzien van de hypothesen

De hypothesen uit hoofdstuk 3 zijn in vraagvorm besproken met gemeenten en projectontwikkelaars. In de voorgaande paragrafen is al stilgestaan bij de resultaten uit de interviews ten aanzien van de hypothesen. Hieronder worden de resultaten getoetst aan de hypothesen.

Hypothese 1

De eerste hypothese luidde: de veronderstelling in het kader van dit onderzoek is dat het in exploitatie brengen van gronden eenvoudiger is gemaakt.

Deze hypothese is niet houdbaar. Uit de interviews blijkt duidelijk dat zowel bij gemeenten als bij ontwikkelaars het gevoel heerst dat het in exploitatie brengen van plannen niet eenvoudiger is geworden met de komst van de Grondexploitatiewet. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat de gangbare werkwijze rond de totstandkoming van plannen nauwelijks gewijzigd is. Voor de meeste plannen worden nog steeds (anterieure) overeenkomsten gesloten. Anderzijds, in gevallen waarin niet gecontracteerd wordt en een exploitatieplan wordt ingezet, resulteert dit in een moeilijke procedure met veel kans op falen.

Hypothese 2

De tweede veronderstelling was dat de Grondexploitatiewet niet heeft geleid tot meer transparantie in het in exploitatie brengen van gronden.

Ook deze hypothese blijkt niet met de praktijk in overeenstemming. Het algemene beeld onder de gemeenten en ontwikkelaars is dat de Grondexploitatiewet wel degelijk heeft geleid tot meer transparantie. Kosten die verrekend kunnen en moeten worden zijn meer helder en ook burgers hebben meer zicht op financiële afspraken en onderbouwingen. De mate waarin meer transparantie wordt ervaren verschilt tussen ontwikkelaars en gemeenten. Gemeenten ervaren meer

toegenomen transparantie dan ontwikkelende partijen.

Hypothese 3

De derde veronderstelling is dat de Grondexploitatiewet heeft geleid tot een rechtvaardiger systeem, in termen van rechtszekerheid, maar dat het systeem als sterk normatief wordt ervaren in termen van 'publiek belang' en 'markt versus overheid'.

Hoewel gemeenten het idee hebben dat de Grondexploitatiewet geleid heeft tot een rechtvaardige verdeling van kosten en baten, is deze consensus er onder marktpartijen veel minder. Door respondenten wordt, in overeenstemming met de hypothese, aangegeven dat wat als rechtvaardig kan worden beschouwd sterk normatief bepaald is. De basisgedachte van de wet wordt echter onderschreven. De hypothese wordt hiermee ondersteund door ervaringen uit de praktijk.

Hypothese 4

Een vierde en laatste veronderstelling is dat de Grondexploitatiewet niet of nauwelijks heeft geleid tot het sneller verlopen van procedures.

De snelheid waarmee gebiedsontwikkelingen tot stand komen is niet onder de invloed van de Grondexploitatiewet veranderd. In dit kader wordt door alle partijen gewezen op de complexiteit van ruimtelijke projecten en de beperkte invloed die de Grondexploitatiewet hierop heeft. Andere factoren zijn vaak meer bepalend. De hypothese wordt ondersteund door de praktijkervaringen van gemeenten en projectontwikkelaars

7.8 Grond in de context van Savas

In het theoretisch kader van dit onderzoek is kort stilgestaan bij de theorieën van Savas. Als opstap voor de vraag welke producten het beste door overheden geleverd kunnen worden en welke beter door de markt, categoriseert Savas een aantal producten op een assenschema. De eerste as is die van 'uitsluitbaarheid' de andere as is die van 'consumptie'.

De Grondexploitatiewet gaat over grond, maar is niet de enige wet die over grond handelt. Grond komt terug in de rest van de Wro, de Ontheingingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, in belastingwetgeving, enzovoort. Dit is slechts de publieke zijde van grond. Grond is namelijk ook verhandelbaar als privaat goed in een open markt en dan geldt weer het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast kan grond nog van alles zijn. Grond kan het uitzicht van een groep mensen zijn, maar gelijktijdig een potentiële bouwlocatie van een projectontwikkelaar. Grond kan privé-eigendom zijn, terwijl het een publieke functie dient. Denk bijvoorbeeld aan een winkelcentrum met daarin winkelend publiek, terwijl het winkelcentrum van een investeerder is.

Het positioneren van grond in het schema van Savas is een vrijwel onmogelijke opgave. Het is in veel gevallen goed mogelijk individuen of partijen uit te sluiten van de aankoop van grond. Overheden kunnen dit door bijvoorbeeld het toepassen van voorkeursrecht op gronden of door gronden aan te kopen via minnelijke weg. Private partijen kunnen zelfstandig beslissen aan wie zij grond willen verkopen. Een tegenprestatie wordt gewenst. Grond wordt aangekocht of eventueel geruild. Tegelijkertijd is het mogelijk dat hetzelfde stuk grond niet kan worden uitgesloten voor derden. Denk hierbij weer aan het bovenstaande voorbeeld van de mensen die uitzicht hebben op een stuk grond. Grond kan daarmee tegelijkertijd uitsluitbaar en niet uitsluitbaar zijn.

Op de andere as zien we eenzelfde mechanisme. De as van consumptie zegt iets over de vraag of een bepaald goed geconsumeerd wordt door het individu (ene zijde van het spectrum) of door een gemeenschap (andere zijde van het spectrum). Voor grond geldt dat dit ook weer gelijktijdig kan plaatsvinden. Grond kan van eigenaar veranderen,

waardoor het als goed niet meer beschikbaar is voor een ander. Denk bijvoorbeeld aan de aankoop van een huis. Tegelijkertijd kan weer andere grond privaat worden verhandeld zonder dat dit effect heeft op de collectieve consumptie van het goed. Denk hierbij aan het openbaar toegankelijke winkelcentrum dat van eigenaar verandert.

Grond doemt op in alle hoeken van het 'speelveld' van Savas. Er speelt echter nog iets anders. Dit is de normatieve benadering van grond. Uit de interviewreeks in het kader van dit onderzoek blijkt dat de visie die men heeft op grond voor een groot deel de preferentie bepaald ten aanzien van hoe het goed benaderd zou moeten worden. Een respondent vatte dit samen als 'kijk je met een linkse of een rechtse bril naar grond'. Grond kan in meer of mindere mate worden gezien als collectief goed. Een potentiële bouwlocatie kan worden betiteld als een collectief goed, terwijl deze ook nog eens een private eigenaar heeft.

In het verleden, en nu nog, leidt het bijzondere karakter van grond tot heftige discussies, tegenstellingen en conflicten. In 1977 viel het kabinet Den Uyl over grondpolitiek vanwege fundamentele verschillen binnen de coalitie over de visie op grond.

Savas gaf in zijn benadering al aan dat goederen nog wel eens verschuiven van meer collectief naar individueel of van uitsluitbaar naar niet-uitsluitbaar. Het historisch overzicht van de gebiedsontwikkeling in Nederland bevestigt dit. Hierin zijn duidelijke verschuivingen waarneembaar.

Grond is ambigu. Niet alleen kan hij op een moment meerdere karakters hebben, ook kan er op datzelfde moment verschil bestaan in de perceptie van grond. Bovendien kunnen deze karakters en percepties (gaan) verschillen in de loop der tijd.

Grond kan in het schema van Savas geen finale plek worden toebedeeld. Wel kan het schema helpen om de visie die men heeft op grond scherp te krijgen. Savas gaf aan dat de overheid zich meer en meer is gaan bezig houden met de productie en verdeling van, in zijn ogen, in essentie private goederen. Hoewel grond benaderd kan worden als privaat goed, zijn er evenveel goede argumenten te bedenken waarom grond een publiek goed is. De mening van Savas is in die sterk normatief.

De benadering van 'grond' zal er altijd één zijn van tegenstellingen, waarbij er in de tijd accentverschuivingen zullen optreden, van collectief naar individueel en van uitsluitbaar naar niet-uitsluitbaar en vice versa.

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen

Het laatste hoofdstuk is bestemd voor het trekken van conclusies. Er wordt een antwoord geformuleerd op de vraagstelling uit hoofdstuk 1. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

De belangrijkste onderzoekresultaten zijn in hoofdstuk 6 verwoord. Aan de hand van de theorieën die uiteen zijn gezet in het derde hoofdstuk wordt een verklaring gegeven van de (mogelijk) veranderde verhoudingen tussen lokale overheden en marktpartijen. Ook wordt aandacht besteed aan de mogelijke beperkingen van het onderzoek.

8.1 Conclusies

De paragraaf herhaalt de onderzoeksvragen die in het eerste hoofdstuk zijn gesteld en beantwoordt deze. Voorts wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord.

8.1.1 De Grondexploitatiewet

De eerste deelvraag 'wat houdt de Grondexploitatiewet in?' is uitgebreid behandeld in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. De Grondexploitatiewet is een wet die is gekomen als een reactie op de specifieke problematiek die er heerste bij gebiedsontwikkeling in de jaren negentig van de 20^e eeuw. Deze problematiek spitste zich toe op twee zaken. In de eerste plaats hadden overheden moeite om kosten die zij maakten bij ruimtelijke projecten te verhalen op private partijen, die baat hadden bij de ontwikkeling van dat project. In sommige gevallen hadden projectontwikkelaars wel de lusten (bijvoorbeeld grondopbrengsten), maar niet de lasten (bijvoorbeeld kosten voor het aanpassen van de infrastructuur). Het instrumentarium dat de mogelijkheid bood voor het verhalen van kosten, de baatbelasting en de gemeentelijke exploitatieverordening, was ineffectief.

In de tweede plaats hadden overheden moeite enkele specifieke doelen te realiseren, vooral op het gebied van volkshuisvesting. De bouw van sociale koop- en huurwoningen bleef achter bij de doelstellingen. Ook particulier opdrachtgeverschap kwam moeilijk van de grond. De wetgever heeft besloten de Grondexploitatiewet hiervoor in het leven te roepen, die uiteindelijk deel uit is gaan maken van de Wro. De Grondexploitatiewet maakt het mogelijk voor gemeenten om kosten die zij maakt voor het tot stand brengen van projecten en eventuele kosten die buiten het plangebied worden gemaakt te verhalen op alle grondeigenaren in het plangebied. Dit kan in een exploitatieplan, een nieuw planfiguur die gelijktijdig met het bestemmingsplan door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

Het hebben van een exploitatieplan is niet verplicht als kostenverhaal en enkele andere zaken afdoende op een andere wijze zijn geregeld. In de praktijk kan dit door middel van het aangaan van een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en grondeigenaar en/of ontwikkelaar. De gemeenteraad moet besluiten of met een anterieure overeenkomst de zaken die de wet verplicht stelt te regelen, voldoende zijn gewaarborgd. Er bestaat dus een publiek spoor in het kader van de Grondexploitatiewet (het exploitatieplan) en een privaat spoor (anterieure overeenkomst).

De wet regelt voorts zaken over bovenplanse en bovenwijkse kosten en maakt het mogelijk eisen te stellen aan de inrichting van de locatie waar het gaat om het woningbouwprogramma en infrastructuur. De wet vertoont een nauwe samenhang met andere delen van de Wro, bijvoorbeeld met de bepalingen over de structuurvisie. Bovenwijkse kosten kunnen alleen in rekening worden gebracht als een gemeente haar ruimtelijk beleid voor de lange termijn heeft vervat

in een structuurvisie. De Grondexploitatiewet trad als onderdeel van Wro in werking op 1 juli 2008.

8.1.2 Verwachtingen en veronderstellingen

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidde: wat waren de belangrijkste verwachtingen (veronderstellingen) bij het tot stand komen van de Grondexploitatiewet als het gaat om de verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten? Deze vraag is op twee plaatsen in dit onderzoek aan de orde geweest. Er is stilgestaan bij de verwachtingen die de wetgever had ten aanzien van de wet. Hierbij is vooral gekeken naar de Memorie van Toelichting van de wet. Daarnaast zijn de verwachtingen ten aanzien van de wet besproken met de geïnterviewden.

Gemeenten, zo werd gesteld in de Memorie van Toelichting, zullen ook onder de nieuwe wet de voorkeur geven aan gebiedsontwikkeling via het privaatrechtelijke pad. De inzet van het exploitatieplan geldt als stok achter de deur. De wetgever verwachtte dat het instrument niet vaak, maar vooral niet bij de start van een project ingezet zou worden. Een andere verwachting was dat door meer helderheid over kostentoerekening, een versnelling binnen onderhandelingstrajecten zou ontstaan, met als gevolg een versnelling van de bouwproductie.

Omdat meer kosten verhaald zouden gaan worden, zou dit een dempend effect hebben op grondprijzen in de markt. Projectontwikkelaars zouden minder geld over hebben voor grond, omdat de overheid meer kosten op hen verhaalt. De mogelijkheden voor het verdienen op het in exploitatie brengen van grond wordt kleiner als gevolg meer kostenverhaal. Omdat de wet gemeenten meer instrumenten in handen geeft om beleidsdoelstellingen te bereiken zonder grond aan te kopen, werd verwacht dat de wet een verandering in de grondpolitiek van gemeenten teweeg zou brengen. Tot slot werd een toename van het kostenverhaal verwacht en een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woon- en werkgebieden.

Naast de 'officiële' verwachtingen waren er ook bij marktpartijen en gemeenten verwachtingen ten aanzien van de Grondexploitatiewet. De interviews legden een aantal van deze verwachtingen bloot. De kleine gemeenten noemden de sterkere rol van de gemeente en de veranderende grondpolitiek, analoog aan de verwachtingen uit de Memorie van Toelichting. Ook gelijk op liepen de verwachtingen met betrekking tot het exploitatieplan. De kleine gemeenten verwachtten een beperkte inzet, omdat met name het anterieure spoor bewandeld zou worden.

Niet in lijn met de verwachtingen van de wetgever, maar wel genoemd door respondenten is het mogelijke afbreukrisico van procedures als gevolg van de inzet van het exploitatieplan. Er werd, met name door de ontwikkelaars, veelvuldig gewezen op de risico's van de inzet van een dergelijk complex instrument.

8.1.3 Verhoudingen

Hoe waren verhoudingen tot de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet te typeren? Dit is de derde deelvraag van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 heeft aangetoond dat Nederland een lange traditie van publiek-private samenwerking heeft, die in ieder geval teruggaat tot in de Middeleeuwen. Onder invloed van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen verandert de verhouding tussen markt en overheid. Dit is een continu proces, waarbij soms de markt een prominentere positie heeft in gebiedsontwikkeling en soms de overheid. In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog was het 'de staat' die zorgde voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken. Pas in de jaren tachtig en negentig nam het aantal projectontwikkelaars een grote vlucht. Ook hun invloed op de ruimtelijke ordening groeide. Met name tijdens VINEX-periode leidde dit tot maatschappelijke discussies. Problemen als gevolg van deze invloedrijke positie leidde de roep om nieuwe wetgeving in. Deze wet trad in werking vlak voordat de financiële crisis toesloeg. In het begin van de 21^e eeuw hadden projectontwikkelaars een sterke positie verworven. Dit leidde in bepaalde gevallen tot 'een visie onder

marktpartijen die uitging van een meer marktgeresigseerde ruimtelijke ordening. De markt had de overheid niet nodig', zoals een respondent het verwoordde.

8.1.4 De praktijk

De vierde deelvraag van dit onderzoek is: hoe en waar verschilt de huidige praktijk met de oude situatie met betrekking tot de verhouding tussen gemeente en marktpartijen?

In de afgelopen twee jaar is de dominantere positie van marktpartijen in de gebiedsontwikkeling afgenomen. De respondenten geven aan dat dit valt toe te schrijven aan de economische crisis en niet direct een gevolg is van de Grondexploitatiewet. De verhoudingen tussen markt en overheid zijn als gevolg van de Grondexploitatiewet niet drastisch gewijzigd. Er kan niet betoogd worden dat als gevolg van de wet gemeenten in algemene zin meer regie voeren in ruimtelijke ontwikkelingen, hoewel in specifieke gevallen het nieuwe instrumentarium gemeenten heeft geholpen doelstellingen te bereiken.

De Grondexploitatiewet heeft gezorgd voor meer transparantie bij betrokken partijen in gebiedsontwikkeling. De Grondexploitatiewet wordt soms gebruikt als toetssteen bij private afspraken tussen gemeenten en marktpartijen, maar dit gebeurt nog lang niet altijd.

Extra transparantie leidt niet per definitie tot meer snelheid, zo heeft dit onderzoek aangetoond. Veel respondenten spreken van de factor 'mens', die een belangrijke invloed heeft op de voortgang van processen. Dit kunnen individuele ambtenaren zijn, maar ook bevlogen bestuurders kunnen projecten versnellen. Versnelling als direct gevolg van de wet is niet aangetoond.

De Grondexploitatiewet leidt niet tot meer eenvoud, zoals in hoofdstuk 7 is aangetoond. Gebiedsontwikkeling is en blijft complex. De Grondexploitatiewet heeft hierop een marginale invloed. Gemeenten en ontwikkelaars maken liever geen gebruik van het instrument exploitatieplan, zo blijkt uit interviews. Voor gemeenten geldt dat de procedure veel werk voor de organisatie met zich meebrengt. Een exploitatieplan vraagt immers van je organisatie om alle kosten scherp inzichtelijk te hebben en bovendien te monitoren. Dit is nog lang niet altijd het geval. Bovendien is een exploitatieplan een nieuw en complex instrument, dat veel procedurele risico's met zich meebrengt. Ook marktpartijen geven de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor dan dat zij mogen procederen tegen de inhoud van een exploitatieplan. Zij blijven op deze manier 'aan tafel zitten'. Dit gegeven maakt dat de aannemelijkheid dat een gemeente het exploitatieplan inzet, gering is.

Het kostenverhaal dat door gemeenten wordt gepleegd op marktpartijen lijkt niet explosief te zijn toegenomen als gevolg van de wet. De marktpartijen die geïnterviewd zijn wijzen op het feit dat zij, ook al voor de komst de wet, gewend en bereid waren bij te dragen aan publieke voorzieningen en andere kosten. Onder de partijen bestaat brede consensus over dit principe.

8.1.5 Verklaring

Hoe zijn eventuele veranderende relaties tussen marktpartijen en gemeenten na de invoering van Grondexploitatiewet te verklaren? Dit is de vijfde deelvraag van dit onderzoek.

In de vorige paragraaf is op basis van de onderzoekresultaten geconcludeerd dat de Grondexploitatiewet verhoudingen niet in grote mate heeft beïnvloed. In hoofdstuk 3 is al gesteld dat de Grondexploitatiewet gezien kan worden als een

institutionalisering van een reeds in jaren gegroeide beleidspraktijk. De resultaten uit de interviews lijken dit beeld te bevestigen. De Grondexploitatiewet is ingezet op een speelveld dat eeuwen oud is, zo is in hoofdstuk 2 aangetoond. In hoofdstuk 3 is gesproken over de corporatistische aard van Nederland. Op basis hiervan kan niet worden verwacht dat wetgeving die zo nauw aansluit bij de gangbare beleidspraktijk tot grote verschillen leidt.

8.1.6 Centrale vraag

Heeft de Grondexploitatiewet tot nu toe wel of niet geleid tot andere verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten en hoe is dit te verklaren?

Het tweede hoofdstuk leert dat de Grondexploitatie niet is bedoeld een rigoureuze verandering aan te brengen in de verhouding tussen markt en overheid. De gangbare situatie waarin marktpartijen en gemeenten afspraken maken over ruimtelijke projecten via een privaatrechtelijk contract, blijft immers overeind. Nieuw is de mogelijkheid publiekrechtelijk af te dwingen wat privaatrechtelijk niet tot stand komt. Dit kan door middel van het exploitatieplan. Het exploitatieplan wordt niet veel ingezet als instrument is de ervaring van de respondenten. Sterker nog, veel respondenten hebben de indruk dat liever afgezien wordt van de inzet ervan vanwege de complexiteit en de daarmee gepaard gaande risico's van het instrument.

De respondenten zijn het eens over het feit dat er in de afgelopen jaren meer aandacht is geweest voor een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten, maar koppelen dit niet noodzakelijkerwijs aan de invoering van de Grondexploitatiewet. Er wordt gewezen op de veranderende tijdsgeest. De vraag kan gesteld worden of de wet een product is van de tijdsgeest of dat de tijdsgeest mede is veranderd onder invloed van de wet. Waarschijnlijk zal een wisselwerking tussen beide aan de hand zijn. Hierbij moet worden aangetekend dat de wet een lange voorbereidingstijd had, waarbij de meeste partijen zich bewust waren van het feit dat enige wetgeving op het terrein van kostenverhaal ingevoerd zou gaan worden.

De Grondexploitatiewet heeft niet geleid tot een hele andere verhouding tussen marktpartijen en gemeenten. De Grondexploitatiewet is een erkenning van een situatie in Nederland waarbij marktpartijen en gemeenten samen optrekken in ruimtelijke ontwikkelingen, maar waarbinnen de gemeenten iets meer mogelijkheden hebben gekregen publieke belangen te borgen.

De wet heeft de verhoudingen niet op zijn kop gezet door aan te sluiten bij een praktijk die al langer gangbaar was, maar die nu met een wettelijk instrumentarium is onderstreept.

Voor de marktpartijen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken was kostenverhaal al 'de normaalste zaak van de wereld'. Hoewel kostenverhaal nu meer toetsbaar is, kunnen nog steeds discussies blijven bestaan. De indruk onder gemeenten en marktpartijen is dat niet graag en snel wordt uitgeweken naar het exploitatieplan. Dit brengt een risico met zich mee waar in paragraaf 8.2.2 nader op in wordt gegaan.

8.2 Aanbevelingen

De laatste deelvraag van dit onderzoek is: welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van de effectuering van de doelen uit de Grondexploitatiewet?

Dit onderzoek richt zich vooral op het schetsen van een actuele stand van zaken rond de invoering van de Grondexploitatiewet. Zoals eerder vermeld pretendeert dit onderzoek geen finale uitspraken te doen over de wet. Het

is immers te vroeg om definitieve effecten te kunnen meten. Interessant is wel dat de interviews signalen opleverden dat alle ruimtelijke wetgeving binnen afzienbare tijd nog eens tegen het licht wordt gehouden. Ook de minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz-Van Haegen, zinspeelde hierop tijdens een congres op 17 februari 2011 over gebiedsontwikkeling. Zij sprak: 'deze kabinetsperiode wil ik een Raamwet voor het Omgevingsrecht tot stand brengen die een eind maakt aan de versnippering en verwarring. Minder 'planfiguren'. Minder onderzoeksverplichtingen. Sobere toetsingskaders' (Schultz-Van Haegen, 2011).

De geluiden variëren voorts van een beperkte herziening en betere afstemming tussen Wro, WABO, Crisis- en herstelwet, tot een complete nieuwe wet Ruimte, waarin minimaal deze drie wetten worden opgenomen. Vooral voor diegenen die zich bezig zullen gaan houden met dit traject worden de volgende aanbevelingen uitgewerkt:

- Omarm het basisprincipe van een publiek- en een privaat spoor.
- Voorkom koudwatervrees, maak het instrumentarium eenvoudig.
- Maak het instrument geschikt voor verschillende marktomstandigheden (tijdlozer).
- Stem de wet af op herstructureringslocaties.
- Maak gebruik van de 'menselijke factor'.

8.2.1 Basisprincipe

Uit de interviews met marktpartijen en overheden blijkt zeer duidelijk dat het principe van een privaat en een publiek spoor breed gedragen wordt. Zoals ook al in de conclusies is aangegeven, heeft dit een historische context. Eén van de respondenten en grotere kenners van de Grondexploitatiewet in Nederland stelde dat de wet paste in een lange traditie. Van Nederland als corporatistisch contractenland.

Een eerste aanbeveling is daarom om in de toekomst de twee wegen bewandelbaar te houden. Via het private spoor waar, geheel binnen de Nederlandse traditie, afspraken kunnen worden gemaakt door markt en overheid en, mocht dit niet lukken, overheden de optie hebben publiekrechtelijk zaken af te dwingen.

De pendule als metafoor in hoofdstuk 2 zal ook de komende jaren blijven bewegen van meer markt, naar meer overheid. Het instrumentarium zal daarom de flexibiliteit moeten hebben om deze bewegingen op te kunnen vangen. Er is met dit onderzoek echter geen reden aangetoond waarom gestreefd zou moeten worden naar een nieuwe verhouding tussen marktpartijen en overheden in gebiedsontwikkeling.

8.2.2 Hanteerbaarheid

Zoals ook uit de interviews naar voren komt heerst er een zekere vrees voor de inzet van het instrument exploitatieplan. Eén van de respondenten verwoordde het als volgt: 'mijn ervaring is dat er geen automatisme heerst bij gemeenten dat, wanneer men er via de privaatrechtelijke weg niet uitkomt, het via de publiekrechtelijke weg wordt afgedwongen. Nee, in de praktijk gebeurt er dan gewoon niets'. Deze mening wordt ondersteund door andere respondenten die stellen dat gemeenten 'watervrees' hebben en 'het liefste om het exploitatieplan heenlopen'. Omdat het exploitatieplan geldt als 'stok achter de deur' en daarmee niet bijzonder vaak ingezet wordt is het van belang dat het instrument hanteerbaar is. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit op zijn minst twijfelachtig is. Een volgende aanbeveling is dus te onderzoeken of het instrumentarium een zekere vereenvoudiging zou kunnen ondergaan. Op deze wijze is het aannemelijk(er) dat gemeenten het instrument inzetten, komen wellicht meer projecten van de grond en wordt het risico voorkomen dat private partijen onevenredig voordeel halen uit onderhandelingen omdat er geen serieuze terugvaloptie bestaat.

Hoe deze vereenvoudiging plaats zou kunnen hebben kan onderwerp van studie zijn. Er zou onderzocht kunnen worden of de waardebepaling van grond eenvoudiger kan of dat normbedragen nog vaker toegepast kunnen worden. Een laatste mogelijkheid is de ondergrens van 10.000 Euro voor kostenverhaal uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op te trekken naar een hoger bedrag. Nu is het nog zo dat onder de 10.000 Euro aan geprognosticeerd kostenverhaal gemeenten ervoor kunnen kiezen af te rekenen via de eenvoudigere legesverordening van de gemeente.

8.2.3 Marktomstandigheden

In de conclusies van dit hoofdstuk is aangegeven dat de Grondexploitatiewet geschreven is in een periode waarin er sprake was van een goede markt. Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen konden in theorie veel kosten dragen voor voorzieningen die verliesgevend waren. Deze tijd lijkt vooralsnog voorbij te zijn. Ontwikkelingen worden kleinschaliger en marges staan onder druk. De vraag kan gesteld worden of de wet wel voldoende flexibiliteit kent om ook in een andere marktrealiteit te functioneren. De wet kan daarom bij een eventuele herziening kritisch tegen het licht worden gehouden als gevolg van de veranderende marktomstandigheden. De aanbeveling luidt om niet te speculeren op de gedachte dat de theoretische omstandigheid waarvoor de wet is geschreven snel weer terugkomt.

8.2.3 Herstructurering

Het ruimtelijk beleid in Nederland is aan het veranderen. In de jaren negentig werden door de Rijksoverheid nog locaties aangewezen voor grootschalige woningbouw. Onder invloed van bijvoorbeeld de bevolkingskrimp is er een andere tendens. De nadruk van gebiedsontwikkeling zal meer komen te liggen op herstructurerings- en inbreidingslocaties. Deze visie wordt ondersteund door uitspraken van een aantal grote marktpartijen in het kader van dit onderzoek. Zij stellen dat de tijd van grootschalige nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten de stad tot het verleden behoren. De Grondexploitatiewet is gestoeld op een evenwicht tussen uitbreiding en inbreiding. Zodra dit evenwicht wegvalt is het de vraag of de wet nog wel zijn waarde kan behouden. Een belangrijke pijler van de wet, de bovenplanse verevening, komt dan immers niet meer tot stand. Elders in het onderzoek is door een respondent gesteld dat het verschil tussen het geprognosticeerde verlies en een kostendekkend plan altijd voor de gemeente is. Dit is wellicht een nieuwe realiteit waarbij tijdens de eventuele herijking van de wetgeving rekening gehouden moet worden.

8.2.4 Samenwerking

In de reactie van respondenten komt diverse keren terug dat de menselijke factor belangrijker is bij gebiedsontwikkeling dan de juridische factor, in casu de Grondexploitatiewet. Wetgeving heeft geen of nauwelijks invloed op de menselijke factor in gebiedsontwikkelingen. De laatste aanbeveling van dit onderzoek is voor diegenen die verantwoordelijk zijn voor snelle en goede gebiedsontwikkeling. Het advies luidt om bevlogen mensen verantwoordelijk te maken voor projecten. Mensen die oog hebben voor belangen van partijen met wie zij al dan niet verplicht zijn tot samenwerken. Innovatieve samenwerkingsmodellen die uitgaan van wederzijdse transparantie en/of langjarige samenwerking kunnen hierbij helpen.

8.3 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich primair op het optekenen van verhalen, ervaringen en percepties van enkele marktpartijen en gemeenten. Deze zijn kwalitatief geanalyseerd in het zevende hoofdstuk. Voor een vollediger beeld van de gevolgen van de Grondexploitatiewet zou een meer kwantitatief onderzoek aan te bevelen zijn. Er kan in kwantitatieve onderzoeken gekeken worden naar doorlooptijden, de exacte hoogte van het kostenverhaal en het percentage van kosten die verhaald zijn of worden in organisaties over een langere tijd. Een dergelijk onderzoek is zeer complex, omdat de

benodigde gegevens versnipperd zijn. Deels zijn deze te vinden in contracten, deels in ruimtelijke plannen en deels in de financiële administratie van gemeenten en marktpartijen. Een dergelijk onderzoek zal moeten worden gedaan onder een groot aantal te onderzoeken subjecten vanwege het grillige karakter van gebiedsontwikkeling. Bij een beperkt aantal subjecten bestaat het risico dat onderzoeksresultaten worden bepaald door de toevallige situatie dat net in een bepaald jaar veel vergunningen zijn verleend (en kosten zijn verhaald), bijvoorbeeld bij de oplevering van een groot woongebied.

In het onderzoek is een aantal maal gesproken over het feit dat dit onderzoek relatief kort na de invoering van de Grondexploitatiewet plaatsvindt. Ruim twee jaar is een te korte periode om finale uitspraken te kunnen doen over de effecten van de wet. Trends zijn in dit onderzoek wel blootgelegd. Mogelijk kan dit onderzoek over een aantal jaar nogmaals worden uitgevoerd om resultaten te kunnen vergelijken.

In een kwalitatief onderzoek als dit is het aantal respondenten om praktische redenen beperkt. Meer respondenten zouden wellicht een nog helderder beeld kunnen verschaffen.

De belangrijkste interveniërende factor is de financiële crisis, die mede heeft geleid tot een crisis in de bouwsector. Uit de gesprekken met de respondenten is gebleken dat effecten van de wet soms moeilijk te isoleren zijn van effecten van de crisis. In de interviews is zo goed als mogelijk aangegeven wanneer een respondent een bepaalde trend toeschrijft aan de Grondexploitatiewet of aan de crisis. Er kan niet worden uitgesloten dat onderzoeksresultaten onder invloed van deze interveniërende factor enigszins vertekend zullen zijn.

Tot slot zijn in dit onderzoek vooral partijen aan het woord geweest die in het leeuwendeel van de gevallen privaatrechtelijk tot zaken komen in ruimtelijke projecten. Een extra bijdrage aan kennis van de effecten van de wet kan worden verkregen door gericht partijen te bevragen die regelmatig via exploitatieplannen afrekenen. Hiervoor kan dezelfde onderzoeksmethodiek worden toegepast als in dit onderzoek.

Geraadpleegde literatuur

Boeken

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. & Rosenthal U. (1996), Openbaar Bestuur: beleid organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn. Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Bressers, J.Th.A. & Hoogerwerf, A. (1995). Inleiding tot de beleidsevaluatie. Alphen aan den Rijn. Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Van der Cammen, H. & de Klerk, L. (2003) Ruimtelijke Ordening. Utrecht. Het Spectrum.

Doelen, Van der. F.C.J. (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie, in Bressers, J.Th.A., de Jong, H.M., Klok, P.J. & Korsten, A.F.A. (1993). Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Van Gorcum, Assen.

Dunn, W.N. (1994). Public policy analysis, Upper Saddle River, New Jersey. Prentice-Hall, inc.

Eijgelshoven, P.J., Nentjes, A., Van Velthoven, B.C.J. (2000). Markten en Overheid. Groningen. Wolters-Noordhoff.

Hakvoort J.L.M. & Klaassen, H.L. (2004). Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties. Den Haag. Sdu uitgevers bv.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (1993). Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn. Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Instituut voor Bouwrecht onder redactie van: De Groot, J.F., Crince le Roy, R.R., Hoekstra, J. & Oost, T.I. (2008). Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet. Den Haag

Kickert, W.J.M. (2004). History of governance in the Netherlands: continuity and exceptions. Den Haag. Elsevier Overheid.

Ringeling, A. (2004). Het imago van de overheid. Elsevier Overheid, Den Haag

Savas, E.S. (1987). Privatization, the key to better government. Chatham, New Jersey. Chatham House Publishers, inc.

Van Thiel, S. (2007). Bestuurskundig onderzoek, Bussum, Uitgeverij Coutinho

VROM, VNG, & VVG. onder eindredactie van: Van den Brand J.A.M., Van Gelder, E.W., & Van Sandick, H. (2008). Handreiking Grondexploitatiewet. Den Haag, SDU uitgevers bv.

Rapporten en artikelen

Arcadis (2009). Praktijkwijzer Wro/Grondexploitatiewet. Digitaal gepubliceerd. Apeldoorn.

Hupe, P.L. & van der Meer, F.B. (2006). Reader afstudeertraject. Ongepubliceerde handreiking. Opleiding Bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam, Nederland.

Van de Klundert, A.F. (2008). Ruimte tussen overheid en markt. Digitaal gepubliceerd essay, Habiforum.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007). Achter open deuren, provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling. Digitaal gepubliceerd. Amersfoort.

Vrancken, L.E.M. (2009) Verevening: een continu proces van evenwicht en tegenwicht. Ongepubliceerde Masterscriptie, Universiteit Twente, Enschede, Nederland.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), Borgen van publiek belang. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Websites

Nwro.nl (<http://www.nwro.nl/?file=kop10.php>) laatst geraadpleegd op 19-3-2011

Vrom.nl (<http://www.vrom.nl>) laatst geraadpleegd op 18-9-2010 (site inmiddels offline)

Toespraken

Schultz van Haegen, M.H. (2011) Reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu, op de handreiking 'Gebiedsontwikkeling in de nieuwe realiteit', toespraak gepubliceerd op rijksoverheid.nl

Bijlage 1: Interviewhandleiding

Doel en achtergrond.

Sinds 1 juli 2008 geldt in Nederland de Grondexploitatiewet. Een wet die is bedoeld enkele nieuwe en enkele verbeterde spelregels te introduceren bij ruimtelijke ontwikkelingen. De Grondexploitatiewet moet zorgen voor meer transparantie, een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten, eenvoudigere onderhandelingen tussen publieke en private partijen, wat tot slot moet leiden tot versnelling van ontwikkelingen.

Doelstelling van dit onderzoek is na te gaan of de Grondexploitatiewet heeft geleid tot andere verhoudingen tussen marktpartijen en gemeenten en deze eventuele nieuwe verhoudingen te verklaren.

Als projectleider Ruimtelijke Ontwikkeling heeft het proces van gebiedsontwikkeling in combinatie met publiekprivate constructies mij altijd gefascineerd. Voor velen gelden trajecten rond gebiedsontwikkeling als een spel. De vraag die mij puzzelt is of het spel daadwerkelijk anders verloopt nu de spelregels zijn veranderd.

Vooraf

- Respondent wordt bedankt voor zijn tijd.
- Het gesprek wordt opgenomen voor verslagleggingsdoeleinden. Er wordt geen woordelijk verslag gemaakt, maar een beknopte versie van het gesprek. Deze wordt voor controle teruggestuurd aan de respondent. De geluidsopname wordt vernietigd.
- Is respondent hiermee akkoord?
- Als vragen niet duidelijk zijn, dan kan dat gewoon worden gemeld gedurende het gesprek.
- Als de respondent geen antwoord wil geven op een bepaalde vraag, dan is dat mogelijk.
- Heeft respondent vragen voorafgaand aan het onderzoek?

Vragen

Inleidend

1. In hoeverre bent u bekend met de inhoud van de Grondexploitatiewet?

Normatief

2. Waarom is volgens u de Grondexploitatiewet ingevoerd?
3. Wat zijn volgens u de belangrijkste wijzigingen die uit deze wet zijn voortgekomen?
4. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin u heeft gewerkt met de Grondexploitatiewet?
5. Wat waren voor u de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van de wet?
6. Wat zou u gewijzigd willen zien in het instrumentarium?

Hypothesen

De vragen hieronder zijn weergegeven als meerkeuzevragen. Dit is echter alleen bedoeld als handvat voor de onderzoeker. De vragen zullen als open vragen worden gesteld aan de respondent.

Eenvoudiger

7. Heeft de Grondexploitatiewet in uw ogen geleid tot eenvoudiger traject/procedure van gebiedsontwikkeling?

eenvoudiger

minder eenvoudig

gelijk gebleven

Motivatie.....

Transparanter

8. Heeft de Grondexploitatiewet in uw ogen geleid tot meer transparantie?

meer transparantie

minder transparantie

gelijk gebleven

Motivatie.....

Rechtvaardiger

9. Heeft de Grondexploitatiewet in uw ogen geleid tot een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten?

rechtvaardiger

minder rechtvaardig

gelijk gebleven

Motivatie.....

Sneller

10. Heeft de Grondexploitatiewet in uw ogen geleid tot snellere trajecten van gebiedsontwikkeling?

sneller

minder snel

gelijk gebleven

Motivatie.....

Macht

11. Heeft de Grondexploitatiewet in algemene zin volgens u geleid tot een:

Een overheid die meer regie heeft ten opzichte van projectontwikkelaars

Projectontwikkelaars die meer regie hebben t.o.v de overheid

Geen verschil

Motivatie.....

12. Heeft de Grondexploitatiewet in uw organisatie geleid tot een toename van het kostenverhaal?

Toename

Afname

Geen verschil

Afsluiting

Respondent heeft mogelijkheid op het interview te reageren.

Respondent heeft mogelijkheid een digitale versie te ontvangen van het eindrapport.

Respondent wordt bedankt voor deelname.

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Gemeente Raalte

Dhr. mr. A. (Arie) Nijman
Eenheidsmanager Ontwikkeling

Gemeente Skarsterlân

Dhr. drs. J. (Jelle) Bosma
Afdelingshoofd Ruimte

Gemeente Elburg

Dhr. A.J. (André) Sinke
Beleidsmedewerker Vastgoed

Gemeente Slochteren (via Yacht Interim Professionals)

Dhr. drs. B. (Bas) Mulder
Projectmanager Ruimtelijke Ordening

Gemeente 's-Hertogenbosch (via Oranjewoud)

Dhr. drs. S.B.W. (Stephan) Hammink
Projectmanager

Gemeente Zwolle

Dhr. mr. P.A. (Patrick) Eysbach
Jurist Vastgoed

Gemeente Apeldoorn

Dhr. drs. H.G.M. Nijland
Adviseur strategisch grondbeleid

KDO Vastgoedontwikkeling, Druten

Dhr. ing. S.D.F. (Stefan) van Duijnhoven,
Adjunct-directeur

Dhr. ing. J.J.M. Peijnenburg
Projectontwikkelaar

De Goede Woning, Apeldoorn

Dhr. Ing. A.L. (Alexander) Macke MRE
Manager Projectontwikkeling

Dhr. ing. R.B. (Reinier) Hoenderdaal
Projectleider

Jorritsma Bouw, Bolsward

Dhr. A.S. (Age) de Vries

Directeur ontwikkeling

AM Inspiring Space, Nieuwegein

Dhr. H. (Herman) Nijland

Regiomanager

Dura Vermeer Bouw Hengelo BV

Dhr. ing. G.J.M. (Gerard) Herder

Senior Ontwikkelingsmanager

Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij B.V. (BNO), Nieuwegein

Dhr. mr. N.J. (Nico) van Paridon

Bedrijfsjurist

Bijlage 3: Grondexploitatiewet

Afdeling 6.4. Grondexploitatie

Artikel 6.12

1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.
2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:
 - a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is;
 - b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4, onderscheidenlijk 5, niet noodzakelijk is, en
 - c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.
3. Met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het tweede lid alsmede bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, kan de gemeenteraad de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, delegeren aan burgemeester en wethouders.
4. Een exploitatieplan wordt gelijktijdig bekendgemaakt met het bestemmingsplan of de wijziging, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, waarop het betrekking heeft. Een beslissing omtrent een exploitatieplan die betrekking heeft op een omgevingsvergunning wordt tegelijk met die vergunning bekendgemaakt.
5. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen. Burgemeester en wethouders van deze gemeenten leggen het vastgestelde plan gelijktijdig ter inzage. In afwijking van artikel 3.8, derde lid, vangt de in dat lid genoemde termijn aan na vaststelling van het exploitatieplan door alle betrokken gemeenteraden.

Artikel 6.13

1. Een exploitatieplan bevat:
 - a. een kaart van het exploitatiegebied;
 - b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
 1. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
 2. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
 3. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot en met 3 bedoelde ramingen;
 4. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
 5. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
 6. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.
2. Een exploitatieplan kan bevatten:

- a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;
 - b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;
 - d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid;
 - e. regels met inachtneming waarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het exploitatieplan aan te geven regels.
3. Voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kunnen de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.
 4. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.
 5. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.
 6. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.
 7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.
 8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.
 9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van het exploitatieplan en nadere regels worden gesteld over:
 - a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
 - b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
 - c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.
 10. De voordracht voor een krachtens het achtste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

Artikel 6.14

1. Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving tevens geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied en voorts langs elektronische weg geschiedt.
2. Burgemeester en wethouders delen binnen vier weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijk mede dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep

kan worden ingesteld en voorts geschiedt de kennisgeving langs elektronische weg. In afwijking van artikel 3:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zijn op een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan de artikelen 3:40, 3:42, 3:43, 3:44 en 3:45 en afdeling 3.7 van die wet van toepassing.

Artikel 6.15

1. Een exploitatieplan wordt na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.
2. Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, treedt niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.
3. Bij een herziening van een exploitatieplan is artikel 6.14, eerste lid, niet van toepassing en kan de mededeling, bedoeld in artikel 6.14, tweede lid, achterwege blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:
 - a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
 - b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;
 - c. een vervanging van de ramingen van de kosten door gerealiseerde kosten, of
 - d. andere niet-structurele onderdelen.

Artikel 6.16

Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

Artikel 6.17

1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.
2. Burgemeester en wethouders stellen bij de omgevingsvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de omgevingsvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 6.18

1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.

2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.
3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.
5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal.

Artikel 6.19

De per omgevingsvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, wordt berekend door het aantal gewogen eenheden en gedeeltes van eenheden, dat in het exploitatieplan is toegedeeld aan de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, dan wel indien dat tot een hoger aantal leidt, het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in de vergunningaanvraag, te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid en dit bedrag te verminderen met:

- a. de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven;
- b. de kosten die in verband met de exploitatie van de betreffende gronden door de aanvrager zijn gemaakt, welke kosten voor de berekening van het te verhalen bedrag niet hoger kunnen zijn dan de raming van die kosten in het exploitatieplan.

Artikel 6.20

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stellen burgemeester en wethouders een afrekening van dat exploitatieplan vast.
2. Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, bedoeld in artikel 6.18, tweede en derde lid, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.
3. Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger.
4. Indien ten minste negentig procent van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, wordt op verzoek van degene die ten tijde van betaling van een exploitatiebijdrage als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger, met betrekking tot de desbetreffende exploitatiebijdrage een afrekening opgesteld en gevolg gegeven aan het derde lid.
5. Tegen een besluit omtrent de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage kan beroep worden ingesteld.

Artikel 6.21

1. Burgemeester en wethouders kunnen terstond na het overschrijden van de termijn van betaling van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, besluiten dat het bouwen niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat aan de

betalingverplichtingen is voldaan. Zij stellen de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Burgemeester en wethouders kunnen na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Artikel 5:26, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.
3. Indien niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, de desbetreffende bijdrage door de gemeente is ontvangen, kunnen burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Artikel 6.22

1. Een gemeente verstrekt een aan de vergunninghouder verschuldigde financiële bijdrage indien de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend.
2. Op het verstrekken van een bijdrage als bedoeld in het eerste lid is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Artikel 6.23

De gemeenteraad kan met betrekking tot de grondexploitatie een verordening vaststellen, welke bepalingen kan bevatten met betrekking tot de procedure voor het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan.

Artikel 6.24

1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
 - a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;
 - b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.
2. Na vaststelling van een exploitatieplan nemen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen.
3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.
4. Artikel 6.4a, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een overeenkomst heeft gesloten over grondexploitatie waarin een regeling van verhaal van planschade is opgenomen.

Artikel 6.25

1. Indien provinciale staten met toepassing van artikel 3.26, eerste lid, een inpassingsplan vaststellen, of gedeputeerde staten een omgevingsvergunning verlenen voor een project van provinciaal belang waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, treden, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of de vergunning provinciale staten voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en

wethouders en wordt in plaats van 'gemeente' telkens gelezen: provincie.

2. Indien Onze Minister met toepassing van artikel 3.28, eerste lid, een inpassingsplan vaststelt, of een omgevingsvergunning verleent voor een project van nationaal belang waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, treedt hij, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of de vergunning voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van 'de gemeente' of 'een gemeente' telkens gelezen: het Rijk.
3. Indien Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, met toepassing van artikel 3.35 een inpassingsplan vaststelt, of een omgevingsvergunning verleent als bedoeld in het tweede lid, treedt, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of de vergunning Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en Onze Minister of Onze aangewezen Minister in de plaats van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van 'de gemeente' of 'een gemeente' telkens gelezen: het Rijk.
4. Indien, in andere gevallen dan bedoeld in het eerste tot en met het derde lid, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 6.17, door een ander orgaan dan burgemeester en wethouders wordt verleend, treedt dat orgaan voor de toepassing van de artikelen 6.17 en 6.21, derde lid, in de plaats van burgemeester en wethouders.