



# Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium

## Deel 2: voorbeeldprojecten en expertmeetings

Ministerie van VROM

1 oktober 2008

9S9406.A0

Royal Haskoning

Metrum

Radboud Universiteit Nijmegen

Met medewerking van  
prof. mr. Friso de Zeeuw, TU Delft

Documenttitel	Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium Deel 2: voorbeeldprojecten en expertmeetings
Verkorte documenttitel	Grondbeleidinstrumentarium
Status	Eindrapport
Datum	1 oktober 2008
Projectnaam	Grondbeleidsinstrumentarium
Projectnummer	9S9406.A0
Auteur(s)	Prof. dr. Jacques van Dinteren, dr. Tim Zwanikken (Royal Haskoning), mr. Jaap de Kruij, drs. Tom Delforterie (Metrum), dr. Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit Nijmegen). Met bijdragen van prof. mr. Friso de Zeeuw, TU Delft
Opdrachtgever	Ministerie van VROM
Referentie	9S9406.A0/R0002/901286/Nijm

## INHOUDSOPGAVE

		Blz.
1	INLEIDING	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doelstellingen en onderzoeksvragen	3
1.3	Focus op woningbouwlocaties, multifunctionele locaties en bedrijventerreinen	4
1.4	Selectie van voorbeeldprojecten	5
1.5	Opzet onderzoek	5
1.6	Opzet rapportage	6
1.7	Belangrijkste begrippen	6
2	WONINGBOUWLOCATIES: DE VOORBEELDPROJECTEN	9
2.1	Leidsche Rijn, Utrecht	9
2.2	Zuidlanden, Leeuwarden	15
2.3	Waalsprong, Nijmegen	21
2.4	Groen-blauwe slinger, Pijnacker - Nootdorp	27
3	MULTIFUNCTIONELE LOCATIES: DE VOORBEELDPROJECTEN	33
3.1	Centrumplan Geldermalsen	33
3.2	Kanaalzone, Apeldoorn	37
3.3	Binckhorst, Den Haag	45
3.4	Overstad, Alkmaar	50
4	BEDRIJVENTERREINEN: DE VOORBEELDPROJECTEN	56
4.1	Borchwerf, Roosendaal	56
4.2	Betuws bedrijvenpark, Overbetuwe	61
4.3	Bedrijvenpark A12, Ede - Veenendaal	66
4.4	Regio Roermond	73
5	BELANGRIJKSTE CONCLUSIES UIT DE VOORBEELDPROJECTEN	77
5.1	Instrumenten en samenwerkingsvormen	77
5.2	Groen en grondbeleidsinstrumentarium	78
5.3	Grondbeleidsinstrumentarium bij bedrijventerreinen	79
5.4	Keuze voor afdwingbaar grondbeleidsinstrumentarium	80
5.5	Verbetering kostenverhaal en sterkere regie door Gew	82
5.6	Realiseren ruimtelijk beleid	84
5.7	Aanvullend beleid	85
6	EXPERTSESSIE EN TWEEDE WERKSESSIE DEELNEMERS VOORBEELDPROJECTEN	87
6.1	Expertmeeting	87
6.2	Tweede werksessie deelnemers voorbeeldprojecten	93

BIJLAGE 1:	GESPREKSPARTNERS PER VOORBEELDPROJECT	99
BIJLAGE 2:	DEELNEMERS EXPERTSESSIE	102
BIJLAGE 3:	DEELNEMERS TWEEDE WERKSESSIE GEMEENTEN	103
BIJLAGE 4:	SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE	104

# 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond

In deel 1 is een ex-ante onderzoek gepresenteerd naar het oude (bedoeld wordt vóór 1 juli 2008) en nieuwe grondbeleidsinstrumentarium (na 1 juli 2008). In deel 2 van deze rapportage wordt ingezoomd op de ervaringen van gemeenten op basis van de voorbeeldprojecten. Deze informatie is tevens een belangrijke input geweest voor de ex-ante evaluatie van het grondbeleidsinstrumentarium uit deel 1.

De voorbeeldprojecten zijn geanalyseerd en vervolgens besproken in werksessies met betrokkenen bij de projecten. De rapportage van deze voorbeeldprojecten dient als naslagwerk voor gemeenten bij nieuwe projecten. Op welke problemen stuiten gemeenten? Wat zijn mogelijke oplossingen? Hoe gingen zij om met grondposities? Welk instrumentarium kan er worden ingezet? Et cetera.

In dit deel 2 van de rapportage ligt het accent dus op de praktische toepassing van het grondbeleidsinstrumentarium.

## 1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

De hoofdvragen die in deel 1 zijn gesteld zijn vormen ook in dit deel de basis voor het onderzoek naar voorbeeldprojecten. De onderzoeksvragen zijn:

1. Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
2. In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidsinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?
3. Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?
4. Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidsinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
5. In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
6. Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
7. Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?

Uitgangspunt bij de uitvoering van het onderzoek is geweest dat de uitvoering van het (gemeentelijk) grondbeleid geen doel op zich is, maar een middel om ruimtelijk beleid te realiseren. Om die reden is in het onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan de (verwachte) ruimtelijke uitkomsten van het gevoerde grondbeleid en – in de vorm van een ex-ante evaluatie – van het ‘nieuwe’ grondbeleid.

### **1.3 Focus op woningbouwlocaties, multifunctionele locaties en bedrijventerreinen**

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid in verschillende segmenten:

- woningbouwlocaties;
- multifunctionele locaties;
- bedrijventerreinen.

Voor deze drie typen van projecten is bij de selectie van voorbeelden gezocht naar combinaties met onder meer groenvoorzieningen en functiemenging. Bij de selectie van de geanalyseerde projecten wordt hier op teruggekomen.

De Grondexploitatiewet is in eerste instantie bedoeld voor de aanpak van de problemen rond de ontwikkeling van woningbouwlocaties en de bijbehorende voorzieningen in en buiten het plan. Gemeenten kunnen, onder bepaalde voorwaarden, de kosten van deze voorzieningen in rekening brengen bij de marktpartijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het gebied. Punt van aandacht is dat infrastructuur, (regionaal) groen en waterberging tevens door andere overheden kunnen worden aangelegd. Ook deze voorzieningen zouden via het exploitatieplan moeten kunnen worden bekostigd. Rond de bekostiging van deze voorzieningen zijn er zeker nog vragen als het gaat om de praktische toepassing.

Na invoering van de Grondexploitatiewet (1 juli 2008) is deze van toepassing op alle typen ontwikkelingen, dus ook de binnenstedelijke. Door de toegenomen nadruk op binnenstedelijke herontwikkelingslocaties is bij dit type projecten, veelal gekenmerkt door een multifunctionele invulling van het gebied, aandacht gewenst voor de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Punt van aandacht in deze gebieden is onder meer de complexiteit van het uitvoeringstraject door het versnipperde grondeigendom in deze gebieden. Dit ligt anders bij de bedrijventerreinen, al was het maar omdat deze nog steeds merendeels door de lokale overheden zelf worden ontwikkeld. Omdat marktpartijen nauwelijks betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze terreinen is kostenverhaal door de overheid op marktpartijen (nog) niet aan de orde. Niettemin doet zich in dit segment eveneens een aantal problemen voor, samenhangend met onder meer de verrommeling van het landschap (ruimtelijke inpassingsproblematiek nieuwe bedrijventerreinen) en de veroudering van bestaande terreinen. In het onderzoek heeft voor dit segment de focus vooral gelegen op het gebruik van het bestaande instrumentarium en de vraag welke knelpunten daar te signaleren zijn. Een doorkijk wordt gemaakt naar de situatie waarbij marktpartijen een sterkere rol krijgen.

Gegeven deze verschillen heeft in dit onderzoek bij woningbouw en multifunctionele locaties de nadruk gelegen op een ex-ante evaluatie en bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is vooral ingegaan op concrete door te voeren maatregelen om te komen tot een oplossing van de problematiek.

## 1.4 Selectie van voorbeeldprojecten

De selectie van de te onderzoeken projecten heeft samen met de ingestelde begeleidingscommissie plaatsgevonden. Er is in overleg gekozen om zes woningbouwprojecten te selecteren en zes projecten die op een bedrijventerrein betrekking hebben. Bij vier van deze projecten is er bovendien sprake van een nadrukkelijke groenontwikkeling. Naast de acht monofunctionele projecten voor de (her)ontwikkeling van woningbouw of bedrijventerreinen, zijn er ook vier multifunctionele projecten onderzocht. In de matrix van figuur 1 staat een overzicht van de geselecteerde projecten.

**Figuur 1 De twaalf voorbeeldprojecten**

Multifunctionele projecten	Woonwijken	Bedrijventerreinen
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centrum, Geldermalsen</li><li>• Overstad, Alkmaar</li><li>• Kanaalzone, Apeldoorn</li><li>• Binckhorst, Den Haag</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Leidsche Rijn, Utrecht</li><li>• Zuidlanden, Leeuwarden</li><li>• Waalsprong, Nijmegen *</li><li>• Groen-blauwe Slinger, Pijnacker-Nootdorp *</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• REO Roermond</li><li>• Borchwerf, Roosendaal</li><li>• ISEV bedrijventerrein, Ede-Veenendaal *</li><li>• Betuws bedrijvenpark / Landschap De Danenberg *</li></ul>

\* Project met aandacht voor groenvoorzieningen

## 1.5 Opzet onderzoek

Na selectie van de projecten is een eerste verkenning van de projecten gedaan aan de hand van beschikbaar schriftelijk materiaal. Vervolgens hebben voorgesprekken plaats gevonden met één of meer bij het project betrokkenen, en daarna is in een breed samengesteld gezelschap van gedachten gewisseld over de ontwikkeling, de bijzondere kenmerken en geconstateerde oplossingen. Zowel private als publieke partijen namen daar aan deel (zie bijlage 2). Daar waar relevant, kwam uiteraard de vraag aan de orde wat de betekenis had kunnen zijn of zal zijn van de nieuwe Grondexploitatiewet.

In de volgende stap van het onderzoek is in het bijzonder ingegaan op de zogenaamde 'prangende' vragen. In de voornoemde werksessies zijn namelijk vragen geïnterviewd die de betrokkenen nadrukkelijk bezig hielden. Deze vragen zijn voorgelegd aan een team van experts (bijlage 3) en daarna ook nog een keer doorgesproken met vertegenwoordigers van de verschillende projecten (bijlage 4).

Aan de hand van de aldus verzamelde informatie heeft het onderzoeksteam vervolgens conclusies getrokken over het bestaande en het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium. In de gedachtewisseling met de begeleidingscommissie zijn de resultaten nader geanalyseerd en aangescherpt.

## 1.6 Opzet rapportage

Met dit rapport wil VROM goede voorbeelden laten zien van de (her)ontwikkeling van locaties en de daarbij gehanteerde inzet van instrumenten.

In hoofdstuk 2 tot en met 4 worden de bestudeerde voorbeeldprojecten besproken. Achtereenvolgens komen de woningbouwlocaties (hoofdstuk 2), de multifunctionele locaties (hoofdstuk 3) en bedrijventerreinen (hoofdstuk 4) aan de orde. Elke beschrijving van een voorbeeldproject sluit af met een beantwoording van de zeven hoofdvragen die in paragraaf 1.2 zijn geformuleerd.

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies van de onderzochte voorbeeldprojecten samengevat in een aantal schema's. Deze conclusies zijn tevens gebruikt als input voor de conclusies van deel 1, de analyse van het grondbeleidsinstrumentarium.

In hoofdstuk 6 komen dan de in de vorige paragraaf al geïntroduceerde 'prangende vragen' aan de orde. Deze zijn besproken in twee expertmeetings. De focus lag hierbij nagenoeg geheel op de nieuwe wet. In het verslag van de eerste werksessie (paragraaf 6.1) worden de gestelde vragen gepresenteerd met de bijbehorende antwoorden van experts. Het verslag van de tweede werksessie (paragraaf 6.2) behandelt de meer praktische problemen waar betrokkenen in de gemeentelijke praktijk tegen aan lopen.

## 1.7 Belangrijkste begrippen<sup>1</sup>

Actief grondbeleid: de overheid verwerft de grond, maakt deze bouw- en woonrijp en geeft de gronden uit aan andere partijen.

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

Baatbelasting: instrument voor kostenverhaal als er geen overeenkomst wordt bereikt. De baatbelasting is gebaseerd op het profijtbeginsel. Alleen de onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van de gemeente én die gebaat zijn bij de voorzieningen die aangelegd worden, mogen in de heffing worden betrokken.

Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen: financiële vergoeding aan de gemeente voor in een vastgestelde structuurvisie vastgelegde ruimtelijke ontwikkelingen, als bedoeld in artikel 6.24, lid 1, sub a Wro

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.

Bovenplanse verevening: het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied.

Bovenwijkse voorziening: voorziening die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.

Bouwclaimmodel: De marktpartijen leveren de gronden in bij de gemeente, waarbij zij een recht op afname van bouwrijpe kavels verkrijgen.

---

<sup>1</sup> In deze begrippenlijst is waar mogelijk aansluiting gezocht bij de begrippen die gehanteerd worden in de 'Handreiking Grondexploitatiewet' van VROM, VNG en VVG.



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

Exploitatieveroekomst: op basis van de exploitatieverordening kan er een overeenkomst met de grondeigenaar worden gesloten waarop de gemeente medewerking verleent aan de ontwikkeling. Het is een overeenkomst tussen een gemeente en een bouwer over de bijdragen aan de aanleg van infrastructuur en bovenwijkse voorzieningen.

Exploitatieplan: plan als bedoeld in artikel 6.12 Wro, plan dat het mogelijk maakt kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen, waar de grondeigenaar aan moet voldoen bij de aanvraag van de bouwvergunning.

Exploitatieverordening: verordening als bedoeld in artikel 42 WRO, in een exploitatieverordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking verleent aan de exploitatie van gronden.

Faciliterend grondbeleid: de gemeente laat de aankoop en exploitatie van de grond over aan private partijen. Ze beperkt zich tot haar regulerende taak op de grondmarkt en bepaalt de kaders waarbinnen private partijen kunnen en mogen opereren.

Free-riders: ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen.

Grondexploitatiemaatschappij: Vergaande samenwerkingsvorm tussen gemeente en ontwikkelaars, waarin beide partijen de risico's verdelen.

Grondexploitatieverordening: verordening als bedoeld in artikel 6.23 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 over de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro).

Macro-aftopping: de toepassing van de in artikel 6.16 Wro opgenomen regels over de maximering van de totale verhaalbare kosten.

Micro-aftopping: de toepassing van de ministeriële regeling, zoals bedoeld in artikel 6.2.6 Bro, over de maximering van de verhaalbaarheid van de in artikel 6.2.4, sub g tot en met j Bro genoemde kostensoorten.

Onteigening: een onteigeningsprocedure wordt door de gemeente ingezet wanneer de overheid grond van een particulier of een bedrijf wil kopen, maar partijen niet tot een vergelijk kunnen komen.

Particuliere eigenaar: een eigenaar van een eigendom in een exploitatiegebied.

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).

Planologisch besluit: besluit betreffende de vaststelling (ruimtelijk besluit, planologische van een bestemmingsplan, maatregel of ruimtelijke maatregel) wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingsbesluit.

Passief grondbeleid: de gemeente laat de aankoop en exploitatie van de grond bewust (geheel) over aan marktpartijen.

Posterieure overeenkomst: overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten ná de vaststelling van een exploitatieplan.

Privaatrechtelijk kostenverhaal: kostenverhaal op basis van vrijwilligheid / contactvrijheid voor alle partijen.

Projectbesluit: besluit waarbij het bestemmingsplan buiten toepassing blijft ten behoeve van de verwezenlijking van een project (artikel 3.10 Wro).

Publiekrechtelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat afdwingbaar is via het exploitatieplan – bestemmingsplan – bouwvergunning.

Sociale huurwoning: huurwoning, zoals bedoeld in artikel 1.1.1, lid 1, sub e Bro.

Sociale koopwoning: koopwoning, zoals bedoeld in artikel 1.1.1, lid 1, sub f Bro.

Structuurvisie: in een structuurvisie worden afwegingen gemaakt voor het toekomstig ruimtelijk beleid op lokaal, regionaal of rijksniveau.

Uitwerkingsplan: (soms ook: uitwerking besluit van burgemeester van het bestemmingsplan) en wethouders waarbij het bestemmingsplan nader wordt uitgewerkt (artikel 3.6, lid 1, sub b Wro).

Wet voorkeursrecht gemeenten: als een gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd, hebben de eigenaren de plicht om de grond die zij bezitten en willen verkopen eerst aan de gemeente aan te bieden.

Wijzigingsplan: (soms ook: wijziging van het besluit van burgemeester het bestemmingsplan) en wethouders waarbij het bestemmingsplan wordt gewijzigd (artikel 3.6, lid 1, sub a Wro).

Woningbouwcategorie: een in het Bro aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waaromtrent in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld.

Zelfrealisatierecht: indien een grondeigenaar bereid en in staat is om conform het bestemmingsplan een ontwikkeling te realiseren, dan is dit wettelijk toegestaan.

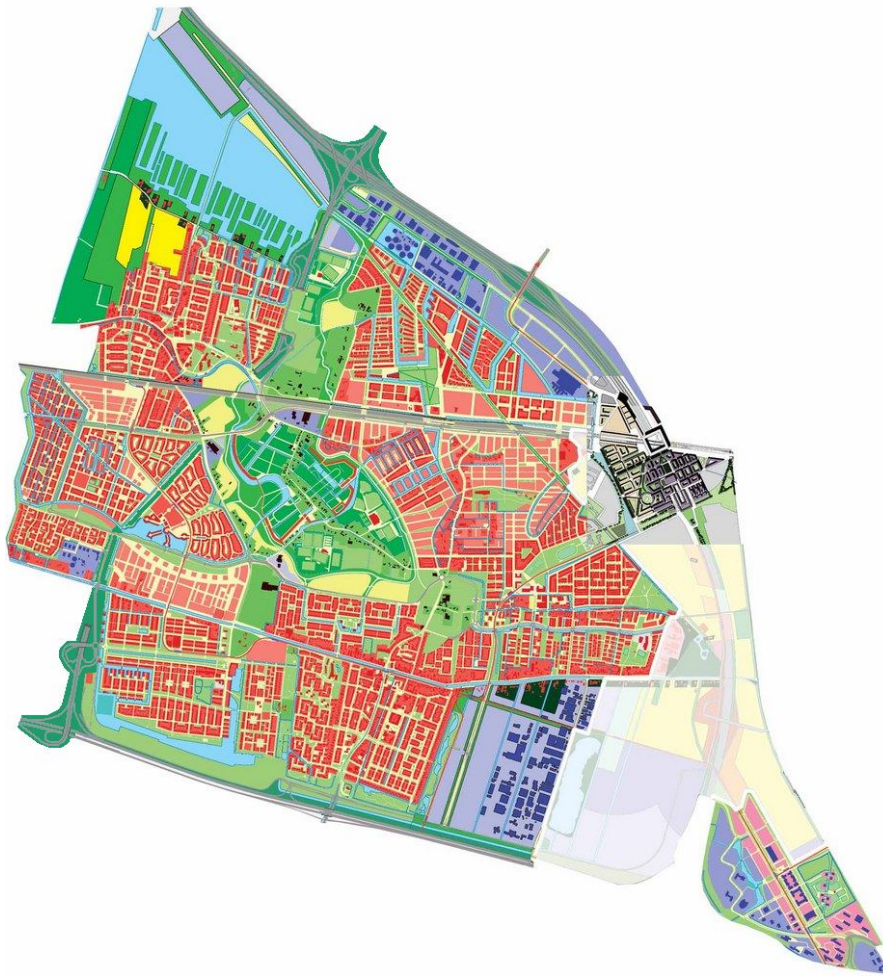
### **Gebruikte afkortingen**

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening (nieuwe Bro)
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
BVO	Bruto vloeroppervlak
GEM	(Gemeenschappelijke) Grond Exploitatie Maatschappij
Gew	Grondexploitatiewet
MER	Milieu Effect Rapportage
Ow	Onteigeningswet
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wro (nWro)	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet), inclusief Grondexploitatiewet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oude regiem)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten
Ww	Woningwet

## 2 WONINGBOUWLOCATIES: DE VOORBEELDPROJECTEN

In dit hoofdstuk worden de vier voorbeeldprojecten met woningbouwontwikkelingen behandeld. Dit zijn de Leidsche Rijn Utrecht, Zuidlanden Leeuwarden, Waalsprong Nijmegen en Groen-blauwe Slinger Pijnacker-Nootdorp.

### 2.1 Leidsche Rijn, Utrecht



#### Kenmerken

##### Algemeen

Leidsche Rijn is met ca. 30.000 woningen de grootste Vinex-locatie van Nederland. Het gebied ligt ten westen van de A2. Naast woningen worden bedrijventerreinen en kantoren gerealiseerd. Tijdens de ontwikkeling van de woningbouw wil men bovendien evenredig meegroeien in het voorzieningenniveau. Er wordt een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem aangelegd en ook worden drie spoorwegstations gerealiseerd voor de OV-ontsluiting van het nieuwe stadsdeel.

Het nieuwe stadsdeel van Utrecht wordt volgens een flexibel concept ontwikkeld. Het project heeft tot nu toe twee maal een actualisatie gehad. Deze actualisatie betreft in principe het gehele plangebied van de Leidsche Rijn. De realisatie van dit gebied gebeurt

gefaseerd, waarbij rekening is gehouden met de eigendomsverhoudingen, de gebruiksrechten, de verplaatsing van glastuinbouwgebieden en de verlegging van de A2.

### Oppervlak

Het plangebied Leidsche Rijn heeft een bruto oppervlak van ca. 2560 ha.

### Type functies

In de Leidsche Rijn worden ca. 30.000 woningen gerealiseerd. Ongeveer 20% á 30% daarvan is sociale woningbouw. De overige woningen (70% -80%) behoren tot de marktsector. Naast woningbouw worden er nog verschillende functies gerealiseerd. Ca. 270 ha is gereserveerd voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Verder is er ca. 95.000 m<sup>2</sup> BVO gepland voor winkelfuncties in meerdere centra, en zal er ca. 700.000 m<sup>2</sup> BVO aan kantoorlocaties en ca. 40.000 m<sup>2</sup> BVO voor kleine kantoorlocaties ontwikkeld worden. Ten slotte wordt er een centraal park van ca. 300 hectare gerealiseerd.

### Stadium van ontwikkeling

In 1995 is onder leiding van Riek Bakker het Masterplan Leidsche Rijn opgesteld. In 1997 is de Ontwikkelingsvisie opgesteld. Deze is in 1999 en 2002 geactualiseerd in de Actualisatie Ontwikkelingsvisie. Hoofdpunten in deze Actualisatie zijn onder andere: meer ruime, flexibele en dure woningen, meer en bijzondere parkeermogelijkheden, aangepaste wegenstructuur en extra openbaar vervoer. In 2003 is een voorzieningnota vastgesteld. In 2005 zijn de eerste voorzieningen en bedrijventerreinen aangelegd. De geplande einddatum van de gehele ontwikkeling van Leidsche Rijn is 2025.

### Partijen en samenwerking

Bij de eerste plannen bevond het oppervlak van de Leidsche Rijn zich grotendeels op het grondgebied van de gemeente Utrecht (ca. 2100 ha). Het overige grondgebied bevond zich in de gemeenten Vleuten, De Meern en Oudenburg. Deze gemeenten zijn tegenwoordig samengevoegd. Het plangebied van de Leidsche Rijn is onderverdeeld in 15 deelgebieden.

Er zijn ten behoeve van de ontwikkeling van Leidsche Rijn verschillende constructies gebruikt om gronden te kunnen verwerven of een samenwerking aan te gaan. Een groot deel van het gebied is in eigendom van verschillende ontwikkelaars die via een bouwclaimmodel meewerken aan de realisatie van het plan. Andere constructies die zijn gebruikt zijn tenders en een verdergaande samenwerking via een Grondexploitatie maatschappij (GEM).

### **Wat is er zo bijzonder aan dat wij het hier behandelen?**

De Leidsche Rijn is een typische Vinex-wijk waar diverse ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen. De gemeente was hierdoor gedwongen met deze partijen te onderhandelen. De Grondexploitatie wet zou mogelijk een geschikt instrument zijn geweest om kosten te verhalen voor die gevallen waar er geen overeenkomst kon worden bereikt.

### Wat is de situatie: met of zonder Gew?

Voor enkele deellocaties ten noorden en zuidwesten van Leidsche Rijn moeten nog bestemmingsplannen worden vastgesteld met een functiewijziging. Deze bestemmingsplannen vallen onder het nieuwe regiem en het is door de functiewijziging

mogelijk om de Grondexploitatiewet te gebruiken. Het bestemmingsplan voor het grootste deel van Leidsche Rijn dateert uit 1999. Dit gebied valt onder het oude regiem.

### **Toegepast instrumentarium/ de gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

Voor de realisatie van Leidsche Rijn zijn binnen het kader van de ontwikkelingsvisies afzonderlijke Stedenbouwkundige Programma's van Eisen en Stedenbouwkundige Plannen vastgesteld. Hierin zijn programmatische en stedenbouwkundige randvoorwaarden en kwalitatieve eisen aan de verschillende deelgebieden opgenomen. De gemeente Utrecht hanteert uiteenlopende strategieën bij de ontwikkeling van de verschillende deelgebieden. De keuze voor een strategie wordt vooral bepaald door de grondposities ter plaatse. De gemeente heeft bij ontwikkeling en realisatie van alle deelgebieden gekozen voor een sterk regisserende rol. In het grootste deel van het gebied, namelijk ca. 70/80%, werkt de gemeente met vier partijen samen in een Grondexploitatiemaatschappij. Hier zijn de gronden voornamelijk verworven via een bouwclaimmodel. De gronden die de gemeente heeft verworven zonder bouwclaimmodel maakt ze zelf bouw- en woonrijp, vervolgens worden de kavels weer uitgegeven. In andere deelgebieden zijn ook tenders en concessiemodellen gebruikt om de regiefunctie te behouden.

De raad wilde graag greep houden op het proces door vooral in de publiekrechtelijke lijn te sturen. Daarom zijn er in de contracten met ontwikkelaars tamelijk gedetailleerde afspraken gemaakt. Dit heeft als keerzijde dat men minder goed kan inspelen op de veranderende omstandigheden.

De gemeente Utrecht heeft geprobeerd zoveel mogelijk grond in het plangebied te verwerven. Niet alle grondbeleidinstrumenten konden worden gebruikt. De Wet voorkeursrecht gemeenten kon niet gebruikt worden omdat de plannen al van vóór 1998 waren. Tot die tijd kon het instrument niet gebruikt worden voor het verwerven van gronden bij uitbreidingslocaties.

#### Grondexploitatie

De gemeente Utrecht heeft bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn als belangrijke randvoorwaarde opgenomen dat het resultaat van de grondexploitatie in 2015 minimaal neutraal moet zijn. Bij de onderhandelingen over de bouwclaimovereenkomst zijn de risico's verdeeld en zijn er afspraken gemaakt over de winstdeling. Hoewel er veel grondposities zijn ingenomen door private partijen, is het kostenverhaal door de privaatrechtelijke afspraken grotendeels verzekerd.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Een groot knelpunt bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn was de bestemmingsplanprocedure. De gemeente had verzuimd het tijdig te publiceren in de Staatscourant, met als gevolg dat de procedure volledig opnieuw moest worden doorlopen. Er was geen reparatie mogelijk om de procedure sneller te laten verlopen. Dit heeft tot grote vertragingen gezorgd (bestemmingsplanprocedure van 2x 2,5 jaar). Het is van belang dat deze 'bestuurlijke lus' wordt opgelost en dat niet een geheel bestemmingsplan wordt vernietigd bij een procedurefout.

Begin 2000 kwamen de plannen voor Leidsche Rijn in zwaar weer door een economische recessie. Het plan is daarop een aantal keren gewijzigd. Vanwege exploitatietekorten is besloten om een duurder woonprogramma te realiseren. In de actualisering 2002 is er sprake geweest van een herijking. Dit kon omdat Leidsche Rijn is gefaseerd; na afronding van elke fase wordt er gekeken of het programma aangepast

moet worden. De fasering en het opstellen van een globaal bestemmingsplan heeft geleid tot een toename van de flexibiliteit.

#### Evaluatie van het oude instrumentarium.

Op enkele plekken was er sprake van *free rider* gedrag. Dit zorgde voor problemen ten aanzien van kostenverhaal en snelheid van het proces. De gemeente gaf in de werksessie aan dat het grootste gedeelte van de kosten verhaald konden worden door middel van bouwclaimmodellen.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen van het nieuwe instrumentarium

De gemeente Utrecht heeft bij gebieden die onder het nieuwe regiem vallen geprobeerd te anticiperen op de Grondexploitatiewet door te dreigen dit instrument te gebruiken. Het kostenverhaal is nu via het bouwclaimmodel geregeld. De aanwezige partijen zijn hier tevreden mee. Vanwege de goede onderhandelingen is het proces bij de totstandkoming van de bouwclaims zeer snel verlopen. De grootste problemen en vertragingen lagen overigens niet bij de grondverwerving, maar bij de onduidelijkheden omtrent de Wet luchtkwaliteit en de langdurige processen met Rijkspartijen over de bekostiging van de infrastructuur.

De Grondexploitatiewet is bij een privaatrechtelijke overeenkomst niet nodig. Wel had de gemeente Utrecht achteraf een hoger percentage sociale woningbouw willen realiseren. De doelstelling om 20 tot 30% sociale woningbouw te realiseren zal nu niet worden gehaald.

De wet is volgens de gemeente voornamelijk interessant om de *free rider* problematiek aan te pakken. Men denkt dat de nWro het proces om kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen zal versnellen, maar of ook het eindresultaat anders is, vraagt de gemeente zich af. Voor andere projecten waar de gemeente geen grond in bezit heeft, zal de nWro wel de noodzakelijke ondersteuning bieden.

#### Resterende vragen/ oplossingen

Verwacht wordt dat de juridische procedures die de Grondexploitatiewet met zich meebrengt de grootste problemen zullen opleveren. De grote vraag is of naast sociale woningbouw ook andere woningbouwcategorieën zoals goedkopere woningen voldoende kunnen worden gerealiseerd. Deze kunnen niet afgedwongen worden. Hoe moet hier mee om worden gegaan?

#### Een eerste evaluatie

De Grondexploitatiewet komt voor het grootste gedeelte van Leidsche Rijn te laat. De totstandkoming van wetgeving duurt wat dat betreft te lang om de problemen die toen speelden en werden gesignaleerd nog op te lossen. Daarnaast worden er bij de werksessie nog enkele nadelen van de nieuwe Wro gezien. Vooral het beslag op personeel voor het ontwerp van het bestemmingsplan zal veel groter worden door de verplichting om het bestemmingsplan om de 10 jaar te herzien, en de eisen die zijn gesteld ten aanzien van digitale bestemmingsplannen (DURP).

Het projectbesluit zal naar verwachting nauwelijks toegepast worden. Verlenging van het besluit is nauwelijks mogelijk. Binnen een jaar moet een bestemmingsplan namelijk vastgesteld worden. Gebeurt dit niet, dan kan de gemeente voor dit plan geen leges heffen bij bouwaanvragen.

## Beantwoording van de onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1 zijn de zeven hoofdvragen beschreven. Voor zover mogelijk worden deze per voorbeeldproject beantwoord. Op basis van de casus Leidsche Rijn kunnen de volgende vier vragen worden beantwoord.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *De gemeente heeft verschillende modellen gebruikt om grond te kunnen verwerven en samen te werken met ontwikkelaars. Ze heeft gebruik gemaakt van bouwclaimmodellen, en heeft samen met een aantal ontwikkelaars een Grondexploitatie maatschappij (GEM) opgericht. Een deel van de gronden had de gemeente zelf in bezit. Om concurrentie te stimuleren heeft ze o.a. gebruik gemaakt van tenders en concessiemodellen.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"><li>Bouwclaim/ GEM/ tender/ concessie</li></ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *De gemeente gaat bij 'free-riders' over tot publiekrechtelijk kostenverhaal, omdat het kostenverhaal niet volledig via het privaatrecht verzekerd is. De gemeente gebruikt de Grondexploitatie wet wel als 'stok achter de deur' voor de onderhandeling met grondeigenaren die vallen onder het nieuwe regiem.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"><li>Bij aanpak van free-riders</li></ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *De gemeente kan met de Gew publiekrechtelijk meer kosten verhalen dan in het oude regiem met de baatbelasting. Dit zal de meeste voordelen hebben bij 'free-riders'. Het voordeel van de Gew is een verbetering van het kostenverhaal en de snelheid in het proces. Dit heeft ook voordelen voor de regie.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"><li>Aanpak free-riders</li><li>Hoger kostenverhaal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Leidsche Rijn is oude regiem. Gew zou de regierol versterken door stellen van locatie-eisen, beter afdwingbaar kostenverhaal</li></ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *Er zijn meer locatie-eisen mogelijk. De gemeente kan meer woningbouw categorieën afdwingen. Het kunnen afdwingen van sociale woningbouw ziet de gemeente als grootste voordeel, als de gemeente geen grondposities heeft. Onzeker is of het*

*aanbod in de categorie goedkope woningen net buiten de sociale woningbouw nog voldoende wordt ontwikkeld.*

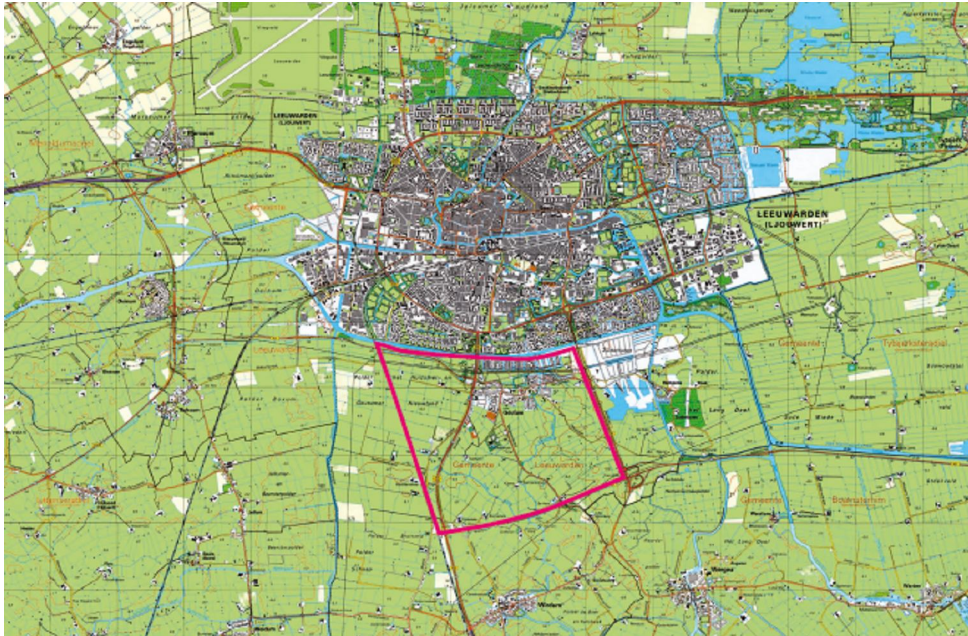
<b>Project</b>	<b>Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren</b>
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"><li>• Afdwingen bouwcategorieën: sociale woningbouw, goedkope koopwoningen en vrije kavels + eventueel stellen van aanvullende locatie-eisen.</li><li>• Onzeker wat de invloed is op het uiteindelijke resultaat van het ruimtelijk beleid.</li></ul>

### **Gebruikte literatuur**

- Masterplan Leidsche Rijn, 1995, Gemeente Utrecht.
- Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn, 1997, Gemeente Utrecht.
- Actualisatie Ontwikkelingsvisie 2003, gemeente Utrecht.
- Rekenkamer onderzoek LR, rekenkamercommissie, 2000.
- Site Leidsche Rijn ([www.leidscherijn.nl](http://www.leidscherijn.nl)).
- Vinex-atlas Leidsche Rijn Definitief (Excel bestand).



## 2.2 Zuidlanden, Leeuwarden



### Kenmerken

#### Algemeen

Het project 'De Zuidlanden' is een uitbreidingsproject van de gemeente Leeuwarden. De locatie is vooral bedoeld voor woningbouw in het hogere segment. Ten behoeve van de toekomstige ontwikkeling en realisering van De Zuidlanden heeft de gemeente samenwerking gezocht met drie marktpartijen. Het Masterplan is tot stand gekomen door een samenwerking tussen de gemeente Leeuwarden, Bouwfonds Wonen B.V., Heijmans Vastgoed Realisatie B.V. en BAM NBM Vastgoed B.V. De publiekprivate samenwerking krijgt gestalte in een commanditaire vennootschap, de Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij (GEM). De Zuidlanden speelt voor de totale stad een essentiële rol. De gemeente wil midden- en hogere inkomens weer aan de stad binden door in De Zuidlanden hoogwaardige woonmilieus te bouwen. De ontwikkeling van kantoren en bedrijven levert een belangrijke bijdrage aan een hoogwaardig vestigingsklimaat. De aanleg van 'de Haak om Leeuwarden' (infrastructurele ontsluiting) en de planvorming voor De Zuidlanden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De Zuidlanden maakt de Haak om Leeuwarden zowel mogelijk als noodzakelijk. Door de aanleg van de Haak wordt de bereikbaarheid van de gehele stad verbeterd. Ruimte voor recreatieve voorzieningen is voor alle inwoners van Leeuwarden een aanvulling op de bestaande stad.

#### Oppervlak

De Zuidlanden bestaat uit een oppervlakte van ongeveer 550 hectare voorheen agrarisch gebied.

#### Type functies

Het programma voor het plangebied bestaat uit circa 6.500 woningen, 150.000 m<sup>2</sup> kantoren en bedrijven, 55.000 m<sup>2</sup> commerciële voorzieningen en circa 73.000 m<sup>2</sup> onderwijs-, zorg- en buurtvoorzieningen.

De gemeente wil aantrekkelijke woonmilieus ontwikkelen met een breed aanbod qua woonmilieu, woningtype, prijssegment, et cetera, voor een brede doelgroep, variërend van lage tot hoge inkomens. In het woningbouwprogramma wordt 10% gereserveerd voor de goedkope sector. Leeuwarden verwacht dat met het gedifferentieerde aanbod vooral de groep midden en hoge inkomens meer aan de stad zijn te binden. Dat geldt voor zowel de eigen inwoners als nieuwkomers (de groep niet-Leeuwarders). Daarbij is het van belang om in te spelen op huidige (maar ook toekomstige) specifieke consumentenvragen zoals vrije kavels en bijzondere woonvormen (de niches).

#### Stadium van ontwikkeling

De realisatie van het masterplan is in twee delen opgeknipt. Vijf buurtschappen worden voor 2012 gerealiseerd en de rest na 2012, omdat dan de Haak om Leeuwarden gerealiseerd zal zijn.

#### Betrokken partijen en samenwerking

Binnen dit project worden veel woningen in de koopsector gebouwd. De gemeente miste op dat punt expertise en was daarnaast op zoek naar partijen om de risico's mee te delen. Die partijen heeft men gevonden in de vorm van drie al genoemde projectontwikkelaars. Er zijn aldus vier partijen bij het project betrokken: de gemeente Leeuwarden en drie ontwikkelaars Bouwfonds Wonen B.V., Heijmans Vastgoed Realisatie B.V. en BAM NBM Vastgoed B.V.

De samenwerking heeft het geleid tot de instelling van een publiekprivaat samenwerking in de vorm van een commanditaire vennootschap, de Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij (GEM). De gemeente Leeuwarden heeft in deze GEM een belang van 50%, de overige 50% is in handen van de drie ontwikkelaars. Er is gekozen voor een GEM vanwege de grote infrastructurele opgave en het genoemde gebrek aan gemeentelijke expertise met betrekking tot het bouwen van woningen in de koopsector. Normaal gesproken komt een GEM tot stand doordat partijen al grondposities hebben. Hier is dat juist niet het geval, dat was een bewuste politieke keuze. De gemeenteraad wilde een grote rol voor gerenommeerde marktpartijen bij dit project.

#### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

De Zuidlanden is het type project waarvoor de Grondexploitatiewet ontwikkeld is: woningbouw op een uitleglocatie. Zodoende is het voor dit onderzoek van belang om bij dit project te kijken naar de (on)mogelijkheden van de Gew. Wat zou er onder het nieuwe regiem anders zijn gegaan en wat zijn de voor- en nadelen van de nieuwe Gew?

#### Wat is de situatie: met of zonder Gew?

Nagenoeg alle gronden voor dit project zijn inmiddels verworven. Dat is gebeurd onder het oude regiem, op basis van private overeenkomsten met grondeigenaren. In het gebied bevindt zich één zelfrealisator.

#### **Toegepast instrumentarium/ de gemaakte keuzes**

De gronden die nog niet zijn verworven, komen pas in het laatste stadium voor bebouwing in aanmerking. Tot dusver is men er in alle gevallen privaatrechtelijk uitgekomen. De Wvg en onteigening zijn niet ingezet.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Er waren slechts een paar problemen bij de grondverwerving, een eigenaar weigerde te verkopen. Men er op basis van een bouwclaim en zelfrealisatie uitgekomen.

Bij een andere eigenaar bleek verwerving een zeer ingewikkeld verhaal, vanwege allerhande eigendomsconstructies en faillissementen. Op dit moment lijkt de curator de eigenaar te zijn. Uiteindelijk wordt dit waarschijnlijk een verhaalsituatie na zelfrealisatie. Op dit moment is de GEM overigens niet van plan om deze gronden te verwerven, aangezien het gebied mogelijk ook nog aangewezen kan worden als weidevogelgebied. Mocht dat het geval zijn, dan is woningbouw op die gronden juridisch onmogelijk. Overigens kan men nog 4000 aaneengesloten woningen bouwen, alvorens dit een probleem wordt.

Men is begonnen met het verwerven van gronden op het punt waar als eerste gebouwd zou gaan worden. Dat is in het oosten van het gebied. Er is gekozen om dit deel als eerste te bebouwen. Dit omdat het deel aan een belangrijke doorgaande weg ligt, waarvan de afslag op deze manier optimaal benut kon worden. Het gebied was daardoor direct bereikbaar. Het project heeft een looptijd van ongeveer 20 jaar. Gezien deze looptijd van 20 jaar, blijven er uiteraard risico's aan het plan verbonden. Zo zal de haalbaarheid van de veronderstelde jaarlijkse opbrengstenstijgingen (3,25% in de woningbouw, en 3% voor overige ontwikkelingen) zich nog moeten bewijzen, ook bij een veranderende economische conjunctuur. Tevens is de tijdige bereikbaarheid van het gebied en de tijdige beschikbaarheid van voorzieningen voor de toekomstige bewoners nog onzeker. Tot slot staat het voorspoedig doorlopen van procedures nog niet vast.

#### Grondexploitatie

De grondexploitatie kent een omvang van in totaal 350 miljoen euro, met een bescheiden positief saldo. De totale kosten zijn ongeveer 500 miljoen. Bijna 10% van de kosten zijn bovenplans. Er gaat namelijk 47 miljoen naar de gemeente voor bovenplanse kosten (een bedrag van 13,61 per m<sup>2</sup>). Dat is relatief veel. Dit is volgens de gemeente te danken aan goed gevoerde onderhandelingen.

#### Evaluatie van het bestaand instrumentarium

Zoals gezegd waren er weinig problemen bij de grondverwerving. Instrumenten als de Wvg en onteigening hoefden niet te worden ingezet. Verder heeft de gemeente een riant bedrag per vierkante meter kunnen vaststellen voor bovenplanse kosten en kostenverhaal. De paar *free-riders* en bouwclaims in het gebied vormen geen belemmering voor de haalbaarheid van het plan en worden daardoor niet als serieuze problemen gezien.

#### **Grondexploitatiewet**

##### Verwachtingen m.b.t. het nieuwe instrumentarium

De deelnemers aan de werksessie (BAM, Heijmans, gemeente Leeuwarden, GEM) geven aan goed op de hoogte te zijn van de komende veranderingen en de werking van het nieuwe instrumentarium. Rond het nieuwe instrumentarium worden de volgende punten als positief aangemerkt:

- de onderhandelingspositie voor de GEM en gemeenten wordt sterker door de Gew. Daarmee samenhangend krijgen gemeenten meer mogelijkheden om partijen te kiezen;
- het is een goede stok achter de deur tegen *free-riders*, Al moet het wel een stok achter de deur blijven en geen instrument dat dagelijks moet worden ingezet;
- men ziet vooral mogelijkheden en toepasbaarheid op binnenstedelijke herstructureringslocaties.

De volgende aspecten en mogelijke problemen vragen volgens de deelnemers nog om verduidelijking.

- Moet er een heel exploitatieplan worden opgesteld, wanneer slechts een of twee grondbezitters dwarsliggen bij het sluiten van een private overeenkomst?
- Mag een private entiteit, zoals een GEM, gebruik maken van gemeentelijke instrumenten?
- Kan men na afloop van een project de vooraf vastgestelde bedragen nog aanvechten?
- Kunnen private partijen daardoor ook andersom gaan redeneren en juist aansturen op het publiekrechtelijke spoor, aangezien dit waarschijnlijk voordeliger is?
- Bestaat er een risico dat de Gew het laatste beetje marktwerking kapot regelt?
- Kan er door de Gew ook een patstelling ontstaan waardoor bepaalde locaties niet meer worden ontwikkeld?

### Terugblikken

Wat zou onder het nieuwe regiem beter zijn gegaan? Gemeente en GEM zouden meer onderhandelingsmogelijkheden hebben. Zowel met de grondbezitters als bij het kiezen van de samenwerkingspartners in de GEM.

Wat zou onder het nieuwe regiem slechter zijn gegaan? Flexibiliteit en alles dat daaruit voortvloeit wordt gezien als het belangrijkste punt dat slechter zou gaan. Verder is er de verwachting dat – door de vereiste transparantie in bovenplanse kosten – er een minder hoog bedrag per m<sup>2</sup> kan worden gevraagd voor bouwrijpe grond.

### **Beantwoording van de onderzoeksvragen**

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Bij het project De Zuidlanden is men er met grondeigenaren in alle gevallen via private wegen uitgekomen. Grondbeleid- en RO-instrumenten zijn dan ook niet ingezet. Wat de samenwerkingsvorm betreft is gekozen voor een joint-venture van publiek-private samenwerking. Daarin heeft de gemeente Leeuwarden een belang van 50% en is de overige 50% verdeeld over drie projectontwikkelaars. Om de bovenplanse kosten te dekken is er een aanzienlijk bedrag per vierkante meter uitonderhandeld.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"><li>• Private overeenkomsten met grondeigenaren</li></ul>

- ? In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?
- ! *Zoals gezegd is er bij De Zuidlanden een aanzienlijk bedrag gereserveerd voor het dekken van bovenplanse kosten. Dit komt ook de groenvoorziening in het project ten goede. De hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium hangen in dit geval dan ook niet samen met de groenvoorziening in deze wijk. Via de Gew kunnen kosten voor groen beter worden verhaald, al blijft het de vraag of het in dit concrete geval betere resultaten had opgeleverd.*

Projecten	Groen in relatie met grondbeleid-instrumentarium	Mogelijkheden Gew stimuleren aanleg van groen
Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privaatrechtelijk goede afspraken gemaakt: vraag of het kostenverhaal beter zou kunnen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijk</li> </ul>

? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleid-instrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?

! *In het algemeen zullen gemeenten overgaan tot het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, wanneer de extra inspanningen die dat met zich meebrengt opwegen tegen het verlies dat ze anders voor lief moeten nemen. Bij De Zuidlanden is deze vraag echter niet aan de orde, aangezien men er in alle gevallen privaatrechtelijk uit is gekomen. Door de Gew wordt de afdwingbare variant aantrekkelijker. Niet alleen omdat de mogelijkheden in het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium worden vergroot, maar ook omdat gemeenten in nagenoeg alle gevallen een exploitatieplan op zullen stellen. Het opstellen van een exploitatieplan is immers verplicht, wanneer er ook maar een grondeigenaar dwarsligt.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>• Gew niet van toepassing: alles privaatrechtelijk</li> <li>• Door de Gew wordt de afdwingbare variant aantrekkelijker</li> <li>• Wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen</li> </ul>

? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?

! *In hoge mate, denkt men bij De Zuidlanden: "het is een goede stok achter de deur tegen 'free-riders'. Al moet het wel een stok achter de deur blijven en geen instrument dat je dagelijks moet gebruiken." Projectontwikkelaar BAM: "Het is wel de vraag of je de marktwerking met deze nieuwe wet niet kapot regelt. Door allerlei nieuwe wetten is er steeds minder ruimte om te ondernemen en wordt er steeds meer geregeld. Je moet tegenwoordig jurist zijn om te kunnen ondernemen."*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
De Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beter kostenverhaal mogelijk</li> <li>• De private exploitatieovereenkomst tot kostenverhaal gesloten onder het oude regiem zou bij toepassing van de Gew waarschijnlijk nog een hoger kostenverhaal hebben opgeleverd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Gew biedt de gemeente, indien particuliere grondeigenaren niet bereid zijn mee te betalen, een grondslag voor versnelde onteigening.</li> <li>• Meer afdwingbaar, maar toch nog afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *'Beter' durft men bij De Zuidlanden niet te zeggen. Het nieuwe instrumentarium biedt wel nieuwe mogelijkheden voor gemeenten, maar aan de andere kant is er veel expertise en kennis vereist en brengt het veel bureaucratie met zich mee. Op de vraag wat men anders had gedaan, wanneer de Gew voor handen was: "alleen al de structuurvisie; die is nu niet gemaakt, maar als de Gew voor handen was waarschijnlijk wel. En er zouden andere problemen ontstaan: voor 20 jaar plannen wordt de flexibiliteit zeer klein, doordat kosten en opbrengsten vooraf moeten worden opgevoerd. Bij te hoge kosten doen ontwikkelaars niet mee, bij lage kosten kan het niet omhoog worden bijgesteld en blijft de gemeente met een schuld zitten."*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet per se beter, wel meer mogelijkheden</li> <li>• Andere praktijk dan wanneer de Gew voor handen was</li> </ul>

- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *Aanvullingen in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen kan men bij De Zuidlanden zo snel niet verzinnen. Op de vraag wat de eerste aanpassing is op de Gew antwoordt men: "Het voelt nu een beetje alsof je de leider bent van een bridgespel. Je legt alle kaarten op tafel, terwijl je nog niet weet wat de rest gaat doen. Dat gaat vreemd uitwerken in de onderhandelingen. De eerste aanpassing zal daarmee van doen hebben."*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen acute aanvulling voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorziening</li> <li>• Wel aanpassingen betreffende onderhandelingsposities</li> </ul>

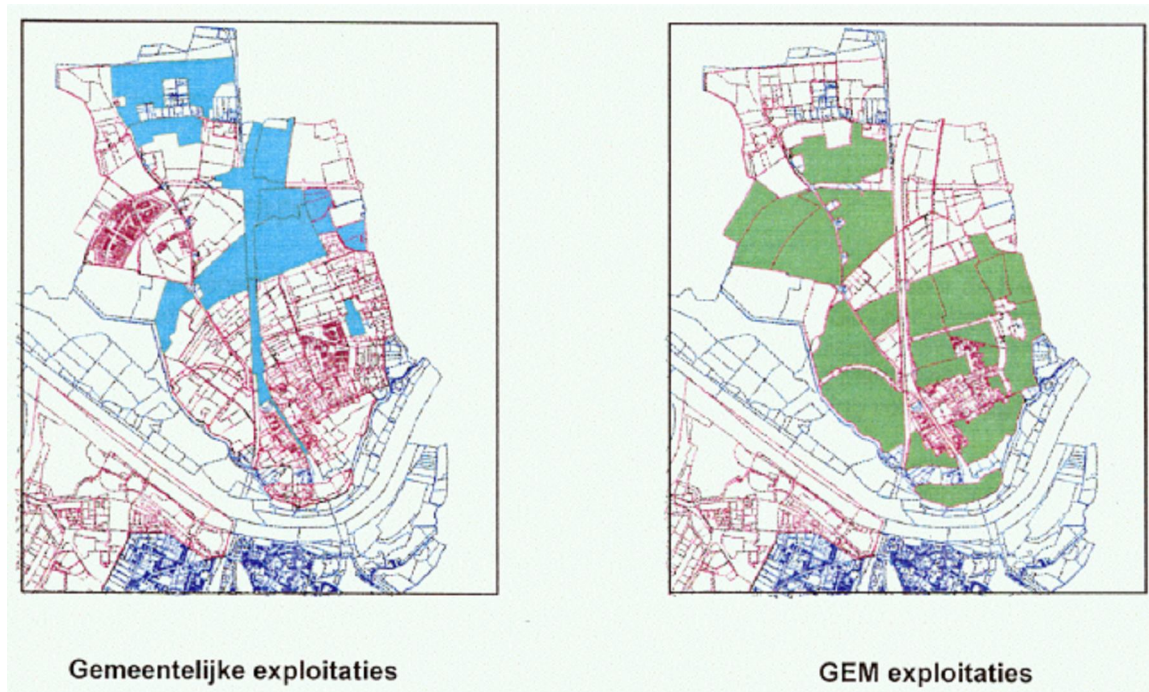
### Gebruikte literatuur

- Masterplan De Zuidlanden.
- [www.dezuidlanden.nl](http://www.dezuidlanden.nl)



## 2.3

### Waalsprong, Nijmegen



#### Kenmerken

##### Algemeen

De Waalsprong heet de Vinex-locatie waarmee Nijmegen ongeveer 12.000 woningen ten noorden van de Waal bouwt. In 2020 zal circa éénvijfde van alle Nijmegenaren in dit stadsdeel wonen. De Waalsprong is opgezet als een gevarieerde ontwikkeling: uiteenlopende woonmilieus, veel voorzieningen, bedrijvigheid, recreatiemogelijkheden, een plassengebied en groen op korte afstand van het oude stadscentrum van Nijmegen. In het nieuwe centrum komt een mix van woningen, kantoren, winkels, horeca, sport-, onderwijs- en cultuurvoorzieningen. Bij het nieuwe stationsplein in Lent komen met een nieuw treinstation, lokale en regionale busvoorzieningen en een tramhalte al het (hoogwaardig) openbaar vervoer samen.

De Waalsprong is volop in ontwikkeling. Een aantal deelgebieden is gereed, zoals De Boomgaard en De Elten in Oosterhout en Visveld in Lent. De komende jaren volgen Laauwick, Groot Oosterhout, de Landschapszone, De Citadel, het werkgebied De Griff en Knoop Ressen, Woenderskamp en de Koude Hoek.

Een ingrijpend en onvoorzien project is de dijkteruglegging bij Lent. Deze ingreep maakt deel uit van het landelijke programma 'Ruimte voor de rivier'. Op het eiland dat ontstaat, komen uiteindelijk woningen.

##### Oppervlak

De Waalsprong Nijmegen heeft een oppervlakte van ca. 1.350 ha.

##### Type functies

In totaal worden ongeveer 12.000 woningen, 70.000 m<sup>2</sup> BVO aan kantoren, 55.000 m<sup>2</sup> BVO aan bedrijventerrein en 30.000m<sup>2</sup> BVO aan winkelruimte gerealiseerd. Er is 55.000 m<sup>2</sup> BVO bestemd voor onderwijs, sociaal/cultureel/maatschappelijk/sport en recreatie.

### Stadium van ontwikkeling

Drie van de zes deelprojecten zijn inmiddels opgeleverd. Een deel ervan is al in de verkoop. De rest van de deelprojecten is deels in aanbouw, of moet nog in ontwikkeling gebracht worden. De verwachting is dat in 2018 de laatste woningen worden opgeleverd.

### Partijen en samenwerking

Na een gemeentelijke herindeling valt het plangebied nu in zijn geheel binnen de gemeentegrenzen van Nijmegen. Een deel van de gronden binnen het plangebied is in bezit van de gemeente Nijmegen. Ten tijde van de gemeentelijke herindeling hebben private partijen grondposities ingenomen. Om het project te realiseren is er gezocht naar een samenwerkingsvorm tussen de gemeente en grondeigenaren binnen het plangebied. In hoofdzaak valt de aanpak van het grondbeleid in twee delen uiteen. Er zijn enerzijds gemeentelijke planexploitaties en er is anderzijds een grondexploitatie in de vorm van een Grondexploitatie Maatschappij (GEM). De grondexploitatie van de GEM betreft voornamelijk de woonvlekken. De gemeente heeft binnen de GEM een aandeel van 50%. De gemeentelijke grondexploitatie bestaat voornamelijk uit de grote groengebieden en de hoofdinfrastructuur, inclusief de subsidies ter afdekking van de tekorten.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

De Waalsprong is een typische Vinex-locatie. Ontwikkelaars hebben grondposities ingenomen en er zijn problemen geweest met het kostenverhaal door free-riders. De problemen rondom kostenverhaal bij dit soort locaties is één van de belangrijkste redenen geweest om de Grondexploitatiewet te introduceren.

### Wat is de situatie: met of zonder Gew

Het grootste gedeelte van de Waalsprong valt onder het oude regiem. In 1996 is er een samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld tussen de gemeente Nijmegen en ontwikkelaars die grondposities hadden ingenomen. Buiten deze samenwerking zijn er nog enkele uitbreidingsgebieden die onder het nieuwe regiem vallen. Het is mogelijk om voor deze gebieden gebruik te maken van de Grondexploitatiewet.

### **Toegepast instrumentarium / de gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

Hoofdzakelijk heeft de gemeente een actief grondbeleid gevoerd. Om de gronden te verwerven is er naast minnelijke verwerving ook (eenmaal) gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het instrument onteigening is niet gebruikt. De reden hiervoor is dat het verwerven van de gronden door middel van dit instrument erg lang kan duren. In plaats daarvan heeft de gemeente Nijmegen de grond van ontwikkelaars verworven via het bouwclaimmodel.

### Grondexploitatie

In eerste instantie is er één integrale grondexploitatie opgesteld voor het hele gebied van de Waalsprong. Deze grondexploitatie was mede door de gemeentelijke bijdrage sluitend. Voor de marktpartijen was deze grondexploitatie echter niet werkbaar gezien de daaraan verbonden risico's en het ontbreken van de invloed van de ontwikkelaars op onderdelen van de integrale grondexploitatie. Deze integrale grondexploitatie is vervolgens gesplitst in gemeentelijke planexploitaties en een grondexploitatie van de GEM zoals hierboven beschreven.

Bij de toedeling van de kosten is er tevens sprake van een aantal posten die niet automatisch aan een bepaalde grondexploitatie of partij is toe te rekenen. De



verdeelsleutel die hierbij is gehanteerd loopt voor de verschillende onderdelen uiteen. Er is steeds gezocht naar een logische verdeling waarbij gedacht kan worden aan 'naar rato van oppervlak', 'evenredig', of bijvoorbeeld 'fifty-fifty'. Soms is het resultaat ook 'historisch' of 'in de loop van de tijd zo ontstaan'.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

De gebieden die bestemd waren voor infrastructuur zijn niet verworven via minnelijke verwerving of onteigening, maar via het bouwclaimmodel. Achteraf was onteigening bij infrastructuur wellicht beter geweest omdat de financiële afspraken nadelig waren voor de gemeente. De gemeente Nijmegen heeft niet alle gronden kunnen verwerven door middel van de Wvg. Door de aanpassing in de MER en de dijkverlegging (op verzoek van de staatssecretaris) verviel het instrument op enkele gebieden waardoor private partijen grond hebben kunnen verwerven. Dit wordt gezien als een groot nadeel van de huidige Wvg, omdat nog steeds niet voorkomen kan worden dat gronden in bezit komen van ontwikkelaars.

#### Evaluatie van bestaand instrumentarium

Om te voorkomen dat het voorkeursrecht vervalt, was een overgangsbepaling bij bovenstaande situatie zeer wenselijk zijn geweest.

De projectleider geeft aan dat achteraf beschouwd, en vanuit het gemeentelijke perspectief, de gemeente net zo goed de grondexploitatie in zijn geheel zelf hadden kunnen uitvoeren. Dit omdat de marktpartijen nauwelijks risicodragend vermogen hebben ingebracht en de hele constructie veel discussie heeft opgeleverd (Wolff, 2006). Destijds is voor de huidige constructie gekozen omdat de gemeente nog weinig marktkennis had. Inmiddels beschikt de gemeente wel over deze kennis. Anderzijds is de aanwezigheid van marktpartijen in de regio en hun geloof in de Waalsprong een bewijs voor de hogere overheden geweest dat het project haalbaar was.

Een ander discussiepunt is de prijs waarvoor de GEM de gronden uitgeeft aan de marktpartijen. De marktpartijen die ook in de GEM zitten hebben er baat bij dat deze laag is. Voor de kwaliteit van het openbaar gebied en de financiële positie van de GEM kan dit negatief zijn. Daarom is afgesproken dat in het geval de marktpartijen een rendement halen dat hoger is dan een bepaald percentage, een deel (7/12) van die meerwaarde naar de gemeente gaat. De berekeningen worden gecontroleerd door een gecertificeerd bureau.

#### **Grondexploitatiewet**

Voor de Waalsprong is de komst van de nieuwe Grondexploitatiewet alleen van invloed op nog een aantal te realiseren deelgebieden. In het licht van de totale ontwikkeling, kan de vraag worden gesteld of de aanpak anders zou zijn verlopen als deze wet beschikbaar was geweest.

De verwachting ten aanzien van de Grondexploitatie is dat het kostenverhaal hoger zou uitvallen dan de afspraken die de gemeente Nijmegen met de ontwikkelaars heeft gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst uit 1996. De gemeente had achteraf meer kunnen eisen in de samenwerkingsovereenkomst. Dit heeft niet alleen te maken met het grondbeleidsinstrumentarium, maar met het verloop van de onderhandelingen tussen gemeente en private partijen.

De gemeente Nijmegen heeft last gehad van *free rider* gedrag van grondeigenaren. Ze heeft niet alle kosten kunnen verhalen met het instrumentarium dat ze destijds ter beschikking had (exploitatieovereenkomst, baatbelasting). Dit wordt als een groot

voordeel van de Grondexploitatiewet genoemd, omdat het kostenverhaal beter verzekerd is ten opzichte van het oude instrumentarium.

De verwachting is verder dat de Grondexploitatiewet voornamelijk zal worden gebruikt voor de aanpak van de *free-riders*. Waarschijnlijk zou de gemeente, ook als ze gebruik had kunnen maken van de Grondexploitatiewet, de gronden proberen te verwerven via het bouwclaimmodel. De ervaring met het bouwclaimmodel zijn goed: het is relatief eenvoudig om de grond te verwerven. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er twee soorten partijen zijn met grondposities.

- Kleine partijen die niet kunnen zelf-realiseren. Deze hebben voornamelijk posities ingenomen om het bedrijf in stand te houden, of om ergens anders te ontwikkelen.
- Private partijen die grondposities hebben ingenomen en een beroep doen op zelfrealisatie om te kunnen ontwikkelen.

De eerste vorm is bij de Waalsprong nauwelijks voorgekomen. Deze kunnen het proces vertragen omdat ze zelf niet willen of kunnen ontwikkelen. De tweede groep wil juist wel ontwikkelen en is vaak bereid om via het bouwclaimmodel te ontwikkelen.

De gemeente ziet voordelen in de Gew en wil het instrument gebruiken om kosten te verhalen. In het geval van *free-riders* is er een strategie ontwikkeld om de kosten te kunnen verhalen.

De gemeente heeft een aparte exploitatie opgesteld voor de infrastructuur en de landschapszone. Deze kosten zijn volledig voor de gemeente, kosten die wellicht deels verhaald hadden kunnen worden onder het nieuwe regiem. Deze kosten zijn niet meer te verhalen omdat er al privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt.

In het collegeakkoord staat dat de gemeente Nijmegen 40% sociale woningbouw stadsbreed moet realiseren. De Grondexploitatiewet biedt de mogelijkheid om deze locatie-eisen te stellen. Dat wil niet overigens zeggen dat alle kosten verhaald kunnen worden. Als de kosten hoger uitvallen dan de opbrengsten, dan zal dit uit andere middelen gefinancierd moeten worden.

### Een eerste evaluatie

Gezien de hiervoor genoemde punten is de gemeente in hoofdzaak positief over de nieuwe wet. De gemeente zal wel altijd eerst kijken naar andere mogelijkheden en heeft daarbij een voorkeur voor het bouwclaimmodel, maar ziet de wet als een goede mogelijkheid plannen te realiseren als andere wegen niet begaanbaar blijken.

### **Beantwoording van de onderzoeksvragen**

Per deelvraag kunnen voor de casus De Waalsprong de volgende conclusies worden getrokken:

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *De gemeente Nijmegen heeft gebruik gemaakt van het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten, en heeft bouwclaimmodellen en een Grondexploitatiemaatschappij toegepast om grond te verwerven en samen te werken met grondeigenaren.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Waalsprong Nijmegen	• Wvg, bouwclaim, GEM

- ? In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?
- ! *De gemeente heeft een aparte exploitatie opgesteld voor de infrastructuur en de landschapszone. Deze kosten zijn volledig voor de gemeente, kosten die wellicht deels verhaald hadden kunnen worden als de gemeente gebruik kon maken van de Gew. Deze kosten zijn niet meer te verhalen omdat er al privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Door de privaatrechtelijke afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst draait de gemeente volledig op voor de kosten voor de aanleg van groen. Dit had in een exploitatieplan wellicht deels verhaald kunnen worden.*

Projecten	Groen in relatie met grondbeleid-instrumentarium	Mogelijkheden Gew stimuleren aanleg van groen
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente draait nu op voor de kosten van groen.</li> <li>Kosten hadden deels verhaald kunnen worden bij exploitatieplan. Was wellicht ook mogelijk met privaatrechtelijke afspraken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer kostenverhaal groen mogelijk.</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Het grootste gedeelte van de Waalsprong valt onder het oude regiem. Ook als ze gebruik kan maken van de Gew geeft de gemeente nog de voorkeur aan voor actief grondbeleid, desnoods door middel van bouwclaims. Lukt dit niet, dan zou ze kiezen voor een privaatrechtelijke overeenkomst. De Gew biedt voornamelijk voordelen bij de aanpak van de 'free-riders'. Achteraf zou de gemeente meer kosten privaatrechtelijk willen verhalen en meer locatie-eisen willen stellen dan nu is gebeurd.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij <i>free-riders</i></li> <li>Zouden kiezen voor privaatrechtelijke overeenkomst, maar door voortschrijdend inzicht wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen.</li> <li>Zouden kiezen voor actief grondbeleid, bij grondposities via bouwclaims.</li> <li>Achteraf zou gemeente privaatrechtelijk wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Het kostenverhaal en de regie wordt met de Gew versterkt. Dit heeft voornamelijk voordeel voor de aanpak van de 'free-riders'. De Gew zou de regierol van de gemeente Nijmegen krachtiger hebben gemaakt indien ze gebruik kon maken van het instrument.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beter kostenverhaal en aanpak free-riders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gew is niet van toepassing maar zou regierol krachtiger hebben gemaakt.</li> </ul>

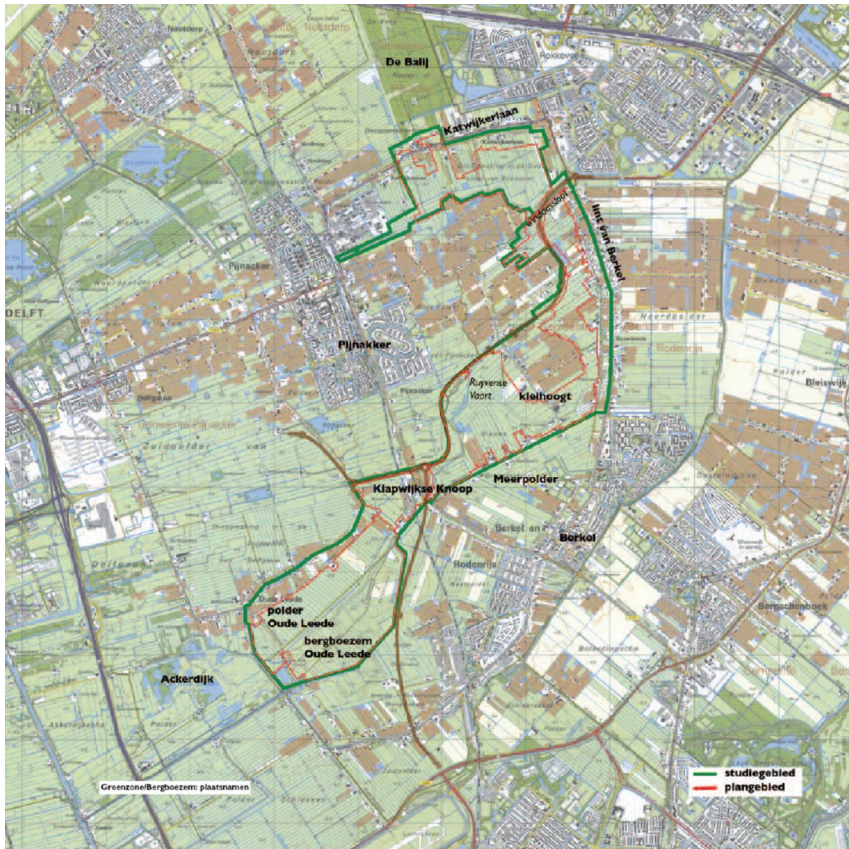
- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *In het collegeakkoord staat dat de gemeente Nijmegen 40% sociale woningbouw stadsbreed moet realiseren. De Gew biedt de mogelijkheid om een percentage sociale woningbouw af te dwingen. De ruimtelijke doelstelling van de gemeente Nijmegen kan in dat geval ook bereikt worden bij free-riders. Het kostenverhaal is hierbij echter nog niet verzekerd: dit hangt af van de potentiële opbrengsten (macro-aftopping).*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eisen kunnen stellen in woningbouwcategorieën (waaronder sociale woningbouw)</li> </ul>

#### Gebruikte literatuur

- Waalsprong Portal: [www.waalsprong-nijmegen.nl](http://www.waalsprong-nijmegen.nl)
- Regionaal kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling (Eindrapport).
- De weg naar bestemmingsplannen.

## 2.4 Groen-blauwe slinger, Pijnacker - Nootdorp



### Kenmerken

#### Algemeen

Het project 'Groen-blauwe slinger' is een regionaal groenproject. De betrokken partijen bij dit project zijn de Provincie Zuid-Holland, het Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de gemeente Pijnacker-Nootdorp, de gemeente Berkel en Rodenrijs en het Hoogheemraadschap van Delfland. De Haagse en Rotterdamse agglomeratie zijn de afgelopen decennia flink gegroeid ten koste van de open ruimte ertussen. De provincie Zuid-Holland wil voorkomen dat deze regio's aan elkaar groeien, en wil zorgen voor een goede balans tussen stad en land. Daarom startte de provincie in 1996 het programma Groen-blauwe Slinger. Samen met andere overheden wil de provincie ervoor zorgen dat het gebied tussen de steden open blijft en mooier wordt. Agrarische activiteiten blijven mogelijk, maar op een aantal plekken maakt de landbouw plaats voor natuur, recreatie en water. De vijf deelgebieden in de Groen-blauwe Slinger houden hun eigen identiteit en worden – als een snoer met parels – via een groenblauw lint met elkaar verbonden: de verbinding tussen het Groene Hart en Midden-Delfland.

#### Oppervlak

De oppervlakte van het plangebied behelst ca. 530 hectare natuur- en recreatiegebied. De realisatiekosten van het project liggen rond de 130 miljoen euro.

### Type functies

Het programma behelst een regionaal groenproject. Binnen dit project staan natuur en recreatie centraal. Daarnaast worden er 70 ruime woningen gerealiseerd voor het hogere prijssegment.

### Stadium van ontwikkeling

Er is een voorlopig ontwerp-inrichtingsplan opgesteld. Ook is er in 2007 een bestuursovereenkomst met financiële afspraken gesloten tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel-Rodenrijs (inmiddels Lansingerland). In deze overeenkomst hebben de partijen afgesproken dat de twee gemeenten in de vorm van een uitvoeringsorganisatie de realisatie op zich nemen. De uitvoeringsorganisatie, die de vorm heeft van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) zal het voorlopig ontwerp inrichtingsplan oppakken. De provincie, het Stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs hebben afgesproken het project uiterlijk in 2013 af te ronden.

### Betrokken partijen en samenwerking

Zoals gezegd zijn de betrokken partijen bij dit project de Provincie Zuid-Holland, het Stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de gemeente Pijnacker-Nootdorp, de gemeente Berkel en Rodenrijs en het Hoogheemraadschap van Delfland. Dit zijn de overheidsinstanties die binnen dit gebied verantwoordelijk zijn voor het ruimtelijk beleid. Zoals gezegd is er vorig jaar een bestuursovereenkomst gesloten tussen de provincie Zuid-Holland en de twee betrokken gemeenten. De gemeenten nemen in de vorm van een uitvoeringsorganisatie de realisatie van het project op zich. Dit omdat de gemeenten mede-initiatoren van het plan waren, en zij daarnaast de sterkste grondbeleidsinstrumenten ter beschikking hebben.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Dit is een enigszins onorthodox project. Het is een regionaal groenproject dat in meerdere gemeenten speelt en bovendien zeer kostbaar is. Bovendien worden er relatief weinig bouwvergunningen afgegeven binnen het plangebied, waardoor de kosten moeilijk te verhalen zijn. Zodoende is het van belang om bij dit project te kijken naar de (on)mogelijkheden van de Gew. Wat zou er onder het nieuwe regiem anders gaan en wat zijn de voor- en nadelen van de nieuwe Gew voor een regionaal groenproject.

### Wat is de situatie: met of zonder de Grondexploitatiewet?

De Groen-blauwe slinger valt onder beide regimes. Tot dusverre speelde er in het gebied vooral een zogenaamde 'ruimte voor ruimte regeling'. Met het slopen van rode functies (5000 m<sup>2</sup> glas of 1000 m<sup>2</sup> gebouwen) in het buitengebied, konden rechten verkregen worden (1 woning) om te bouwen. De Uitvoeringsorganisatie (UO) heeft de rechten voor de bouw van 70 woningen. Voor die 70 woningen is de UO voornemens een actief grondbeleid te voeren. De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet zijn voor de UO nog ongewis, al is duidelijk dat men er mee te maken zal krijgen. Met de bouw van de woningen hoopt de UO opbrengsten te genereren voor de groenzone. Of er inderdaad opbrengsten uit 'ruimte voor ruimte regeling' komen, is echter nog de vraag.

### **Toegepast instrumentarium / gemaakte keuzes**

In de financiële afspraken is opgenomen dat een deel van het budget voor het realiseren van de groenzone moet komen uit de opbrengst van een aantal 'ruimte voor ruimte'-woningen. Door aankopen van bedrijfsopstallen zijn bouwrechten verkregen voor ca. 70

woningen. Dit 'verdienproject' zit nog in de initiatieffase. Verder zijn er twee masterplannen opgesteld.

De grondverwerving binnen het zogenaamde aankoopgebied zal, in zowel masterplan variant A als B, naar inschatting van de provincie Zuid-Holland circa € 84,5 miljoen kosten. Hiertegenover staat een aantal bijdragen van o.a. rijk, provincie en derden. Er wordt rekening gehouden met een tekort van circa € 19,0 miljoen op de grondverwerving. Er is een aantal opties om de hoge kosten te verminderen:

- minder gronden verwerven, zodat het tekort in de grondverwerving afneemt. Gedacht kan worden aan de gronden achter de Berkelse Vaart en de landbouwgronden nabij de Oude Leede. Dit kan een bezuiniging van circa €5,0 miljoen opleveren (ca. 80 ha a €60.000);
- de kosten voor planontwikkeling en voorbereiding en toezicht maken deel uit van de afspraak tussen Provincie en de Dienst Landelijk gebied (DLG). Wanneer de Provincie deze kosten voor haar rekening neemt, kan het 'zichtbare' tekort met circa €5,0 miljoen worden teruggebracht;
- aanvullende subsidies: de regeling INTERREG III is onderdeel van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Deze Europese regeling sluit goed aan bij de doelstellingen die met het Masterplan op de beleidsterreinen water, natuurontwikkeling, recreatie en verbindingen tussen platteland en stad worden nagestreefd. Deze bijdragen kunnen aanzienlijk zijn.

#### Grondexploitatie

Gronden worden in opdracht van de provincie door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) verworven. In 2000 heeft de DLG per deelgebied een gericht aankoopadvies uitgebracht waarbij per gebied de criteria 'snelheid', 'autonome ontwikkeling' en 'rendement' zijn geanalyseerd en gewogen. Naar aanleiding van dit advies hebben de provincie Zuid-Holland, de DLG en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) afspraken gemaakt over prioritering en inzet van instrumenten. Deze afspraken zijn in aankoopstrategieplannen beschreven. Bij verwerving wordt uitgegaan van minnelijke verwerving, maximaal op basis van een volledige schadeloosstelling. Lukt het niet de gronden minnelijk te verwerven dan kan de overheid in bepaalde gevallen overgaan tot onteigening. Het project, en daarmee de exploitatie, dient in 2013 te worden afgerond.

#### Planresultaat en kostenverhaal

De verwerving van de gronden kost zoals gezegd ongeveer € 84,5 miljoen. Ondanks diverse subsidies bestaat er nog een tekort van 19 miljoen euro op de grondverwerving. De totale realisatiekosten bedragen ongeveer 130 miljoen. De exploitatie van masterplan variant A heeft een negatief saldo van bijna 40 miljoen euro. Variant B heeft een negatief saldo van bijna 31 miljoen euro.

Kostenverhaal binnen het plangebied is lastig in dit project, aangezien de opbrengsten uit de 70 te realiseren woningen in het gebied te verwaarlozen zijn. Maar in feite betreft het een regionaal project, de gehele regio profiteert straks immers van deze groenvoorziening. In dit licht zouden ongeveer een half miljoen huishoudens een deel van de kosten toegerekend kunnen krijgen. Kostenverhaal vindt echter plaats via bestemmingsplannen en bouwvergunningen. Zelfs in het meest optimistische geval, waarbij 10.000 huishoudens in de regio een bouwvergunning aanvragen, kan nog slechts een klein deel van de kosten verhaald worden.



### Evaluatie van het bestaand instrumentarium

In het gebied wordt gewerkt met een 'ruimte voor ruimte regeling'. De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet zijn nog onduidelijk. Met de bouw van ongeveer 70 woningen hoopt men opbrengsten te genereren voor de groenzone. Of dit gaat lukken is nog de vraag.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen m.b.t. het nieuwe instrumentarium

De gemeente Pijnacker-Nootdorp geeft aan nog niet zo goed op de hoogte te zijn van de veranderingen in de wetgeving en de werking van het nieuwe instrumentarium. In de werksessie komen dan ook meer vragen dan antwoorden naar voren.

Rond het nieuwe instrumentarium ziet men vooral mogelijkheden van de Gew bij herstructureringsprojecten.

De volgende aspecten en mogelijke problemen vragen nog om verduidelijking:

- hoe kan de Gew gebruikt worden bij regionale groenprojecten zoals de Groen-blauwe Slinger?

De Groen-blauwe slinger is een kostbaar groenproject dat door meerdere gemeenten loopt. Hoe kan je in een dergelijk project kosten verhalen? Is daarbij ook een rol weggelegd voor de provincie? Hoe kunnen de kosten van een regionaal project verhaald worden op de huishoudens in die regio?

### Terugblikken

Er bestaat veel onduidelijkheid over de praktische inzetbaarheid van de Gew bij regionale groenprojecten zoals de Groen-blauwe Slinger. Stel dat het al mogelijk is, dan wordt verwacht dat het kostenverhaal complex, bureaucratisch en duur zal zijn. De verwachtingen over de komst van de Gew zijn dus laag. Positief is dat de Gew de huidige manier van werken niet of nauwelijks in gevaar brengt.

### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *In dit project gaat het om groenontwikkeling en niet zozeer om woningbouw. Het enige RO-instrument dat bij dit project tot dusver is ingezet is de 'ruimte voor ruimte regeling'. De samenwerking vindt plaats in de vorm van een uitvoeringsorganisatie (op basis van de Wgr), waarin de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Berkel-Rodenrijs participeren.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	• Ruimte voor ruimte regeling

- ? In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?
- ! *De Gew maakt het kostenverhaal voor de groenvoorziening in wijken gemakkelijker. De Groen-blauwe Slinger is echter een regionaal groenproject. Het gehele project is zodoende gericht op groenontwikkeling. De financiering van een dergelijk project is zeer problematisch. Het is immers zeer kostbaar en de kosten zijn moeilijk tot niet te*



verhalen. Dat zal onder de nieuwe wetgeving niet veranderen. De toerekenbaarheid van het kostenverhaal blijft bij dit soort projecten problematisch.

Projecten	Groen in relatie met grondbeleidsinstrumentarium	Mogelijkheden Gew stimuleren aanleg van groen
Groen-blauwe Slinger, Pijnacker Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet van toepassing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij een regionaal groenproject blijft kostenverhaal problematisch in verband met toerekenbaarheid van gebiedsontwikkelingen.</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *In het algemeen zullen gemeenten overgaan tot het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, wanneer de extra inspanningen daarvoor opwegen tegen het verlies dat anders wordt geleden. Bij de Groen-blauwe Slinger is deze vraag nog niet aan de orde, aangezien men tot dusverre enkel de 'ruimte voor ruimte regeling' heeft gebruikt en nog niet voornemens is om over te stappen op het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium. Door de Gew wordt de afdwingbare variant wel aantrekkelijker. Niet alleen omdat de mogelijkheden in het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium worden vergroot, maar ook omdat gemeenten in nagenoeg alle gevallen een exploitatieplan zullen opstellen. Dit is immers verplicht, als er ook maar één grondeigenaar dwarsligt.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>Publiekrechtelijk wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen. Hier nog niet aan de orde</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *In algemene zin in hoge mate. Maar waarschijnlijk niet in dit project, omdat het een bovengemeentelijk project betreft. "Het zou allicht zo kunnen zijn dat je met meerdere gemeenten samenwerkt om op alle nieuwbouwlocaties en bouwvergunningen een deel van de kosten te verhalen. Misschien zou de provincie hierbij het initiatief kunnen nemen. Probleem is dat er in het gebied waar dit project speelt ongeveer twee miljoen mensen wonen. Die zou je allen een deel van de kosten moeten kunnen toerekenen. (...) Maar dan nog kun je slechts een heel klein deel van de kosten verhalen."*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Groen-blauwe slinger Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beter kostenverhaal mogelijk</li> <li>Bij een regionaal groenproject blijft kostenverhaal problematisch, vooral door gebrek aan potentiële kostendragers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer afdwingbaar, maar toch nog afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren.</li> <li>Betere regie in hoge mate het geval. In dit project echter lastig vanwege bovengemeentelijke scope en beperkte aanvraag bouwvergunningen</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij in de toekomst, onder het nieuwe regiem, beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *Het nieuwe instrumentarium biedt nieuwe mogelijkheden voor gemeenten, maar aan de andere kant is er veel expertise en kennis vereist en brengt het veel bureaucratie met zich mee. Men is hier nog niet goed op de hoogte van de nieuwe grondexploitatiewet, maar er bestaat vooral een gevoel dat de wetgeving ca 15 jaar te laat is. De meeste woningbouwlocaties die een positieve grondexploitatie hadden en waarbij de groenzone als bovenplanse voorziening had kunnen gelden, zijn inmiddels ingevuld.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer mogelijkheden door het kunnen stellen van locatie-eisen</li> <li>• Wet komt echter te laat: uitleglocaties voor woningbouw zijn al ingevuld</li> </ul>

- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *Aanvullingen kunnen de betrokkenen niet geven. Ook niet in relatie tot de herstructurering van de bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of de aanleg van groenvoorzieningen. De overheersende gedachte is: "Leuk zo'n nieuwe wet, maar als iemand geen bouwvergunning aanvraagt is er niets te verhalen. Je kunt mensen niet dwingen om te ontwikkelen."*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Groen-blauwe slinger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen aanvulling</li> <li>• Overheersende gedachte: leuke wet, maar als er geen kostendragers zijn dan is er geen kostenverhaal mogelijk.</li> </ul>

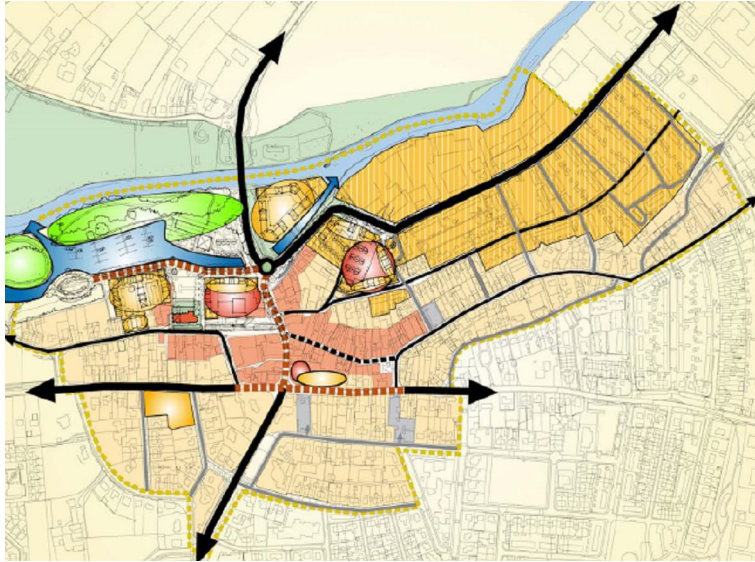
### Gebruikte literatuur

- Masterplan De Zuidlanden.
- [www.dezuidlanden.nl](http://www.dezuidlanden.nl)

### 3 MULTIFUNCTIONELE LOCATIES: DE VOORBEELDPROJECTEN

In dit hoofdstuk worden de voorbeeldprojecten van de multifunctionele locaties behandeld. Dit zijn de Centrumplan Geldermalsen, Kanaalzone Apeldoorn, Binckhorst Den Haag en Overstad Alkmaar.

#### 3.1 Centrumplan Geldermalsen



#### **Kenmerken**

##### Algemeen

Het project betreft de herstructurering van het bestaande centrum van Geldermalsen. Het gaat daarbij om het realiseren van woningbouw, winkelfuncties en parkeervoorzieningen.

##### Type functies

In het Centrumplan worden 189 woningen gerealiseerd. Naar de omvang van andere (commerciële) functies, zoals winkelfuncties, marktruimte en parkeren, wordt nog onderzoek gedaan. Er worden 57 goedkope en 93 middeldure woningen gerealiseerd en 30 in het hoge prijssegment.

##### Stadium van ontwikkeling

De planvorming verkeert in de initiatieffase/voorlopige definitiefase. De gemeente werkt aan de vaststelling van een Masterplan Centrumvisie. In dit stadium is de vaststelling van een eerste globale grondexploitatie belangrijk, die moet inzicht geven in de financiële haalbaarheid. Er worden regelmatig oriënterende gesprekken gehouden met betrokken marktpartijen (projectontwikkelaar, woningcorporatie). De beoogde plannen en ontwikkelingen passen niet binnen het huidige bestemmingsplan. Een bestemmingsplanwijziging met (forse) functieherzieningen moet nog ingezet worden. Er wordt eerst gewerkt aan een intentieovereenkomst met marktpartijen. In artikel 2 van deze intentieovereenkomst beschrijft de gemeente haar voorgenomen grondbeleid voor deze ontwikkeling. De gemeente zal geen ontwerp-bestemmingsplan presenteren of ter inzage te leggen voordat de Grondexploitatiewet is ingevoerd.

### Partijen en samenwerking

De gemeente, een woningcorporatie en ontwikkelaars hebben grondposities in het plangebied. Er wordt gezocht naar een dusdanig ruimtegebruik, fasering en kostenverhaal dat onderhandelingen tot een ontwikkelovereenkomst kunnen leiden. De gemeente rekent op een ontwikkelovereenkomst waarin kostenverhaal geregeld is. Gesprekken over een concept intentieovereenkomst zijn in het laatste kwartaal 2007/eerste kwartaal 2008 gehouden. De onderhandelingen tussen gemeente en marktpartijen over contractvorming geschiedt binnen het private spoor.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Dit is een project waarbij, gelet op de grondposities en gewenste herstructurering, gemeente en marktpartijen alleen door samenwerking een optimaal resultaat kunnen bereiken. Een belangrijk punt hierbij is het kostenverhaal. Er zijn 'verliesgevende plandelen' en er zijn 'plandelen die winst genereren'. Alleen bij een redelijke verdeling van de risico's en winstverevening lijkt het mogelijk het centrumplan gerealiseerd te krijgen.

### Wat is de situatie: met of zonder GEW?

De beoogde ontwikkelingen binnen het Centrumplan Geldermalsen vereisen een herzien bestemmingsplan. Pas nadat privaatrechtelijk alle beoogde ontwikkelingen en het kostenverhaal tussen gemeente en marktpartijen geregeld zijn, zal het RO-traject worden ingezet. Dat wordt dus na de invoering van de nWro/Grondexploitatiewet.

### **Toegepast instrumentarium/ gemaakte keuzes**

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

De gemeente bezit relatief weinig grond. Gelet op het feit dat kostenverhaal in de Grondexploitatiewet via de bouwvergunning afgedwongen kan worden is het verwerven van grond ten behoeve van kostenverhaal via gronduitgifte niet noodzakelijk. De inzet van de Wvg en/of onteigening zijn in dit stadium nog niet relevant, maar worden ook niet uitgesloten. De gemeente probeert zo strategisch mogelijk te anticiperen op de Grondexploitatiewet. Ze wil proberen kosten te verhalen bij de partijen die grondposities hebben ingenomen voor onder andere de structuurdragers. Ook wil ze op een strategische manier het RO-traject/bestemmingsplan inzetten om de gemeentelijke doelstellingen gerealiseerd te krijgen en langs privaatrechtelijke weg het kostenverhaal voldoende verzekerd te krijgen.

#### Grondexploitatie

Er is een globale eerste grondexploitatieberekening gemaakt. Er vindt nog verfijning plaats op basis van een preciezer ruimtegebruik en een eventuele aanpassing van de woningbouwprogrammering. Onderzoek naar kostenreductie en opbrengstoptimalisatie maken deel uit van de rekenvarianten die door de gemeente opgesteld worden. De uitkomst van het planresultaat is input voor onderhandelingen met marktpartijen. Omdat de ontwikkeling van het gehele plangebied als een samenhangende ontwikkeling gezien moet worden, wordt van ontwikkelaars verwacht dat een substantieel deel van de winst op de opstalontwikkeling wordt ingezet om onrendabele delen van het Centrumplan te dekken.

### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

Onder het oude regiem was het toerekenen van bovenwijkse en bovenplanse kosten veel moeilijker zijn dan nu het geval is. Zeker als marktpartijen zich als 'free-riders' zouden opstellen en aan zouden sturen op het toepassen van baatbelasting.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen van het nieuwe instrumentarium

De vertegenwoordigers van de gemeente Geldermalsen en de marktpartijen moesten zich ten tijde van de werksessie nog verdiepen in het nieuwe instrumentarium. Er waren veel vragen over de toepassing van de Grondexploitatiewet, en het strategische gebruik van bestemmingsplannen of projectbesluiten. Om die reden is de werksessie gestart met een korte inleiding over de Grondexploitatiewet en de nWro2007.

De gemeente heeft een duidelijk beeld over het plangebied en de ruimtelijke en functionele samenhang van de beoogde ontwikkelingen. Wel of niet faseren is nog een vraagstuk waar de voor- en nadelen nog niet geheel van duidelijk zijn.

#### Problemen / vragen

De bovenwijkse-bovenplanse verevening is een lastig vraagstuk. In de eerste plaats is het niet goed voor de flexibiliteit om vroegtijdig alle onderdelen die in aanmerking komen voor bovenplanse verevening vast te stellen. Toch zal dit nodig zijn om ze daadwerkelijk als 'bovenplans' te kunnen meenemen. De gemeente onderzoekt nog of er kosten zijn die verhaalbaar zijn, maar die ook aan bestaande gebieden toegerekend moeten worden.

#### Een eerste evaluatie

Met de komst van de Grondexploitatiewet heeft de gemeente ten aanzien van het kostenverhaal een betere positie gekregen. Ook het kunnen stellen van locatie-eisen (zowel kwalitatief als op het vlak van te realiseren woningbouwcategorieën) versterkt de positie van de gemeente. Inzet is om via het privaatrechtelijke spoor tot consensus te komen met marktpartijen. De gemeente wil daartoe een samenwerkingsovereenkomst sluiten met marktpartijen. Gelet op het stadium van voorbereiding en ontwikkeling van het Centrumplan moeten de gesprekken daarover nog verder worden gevoerd. Ook de marktpartijen verdiepen zich nog in de nieuwe wetgeving, tijdens de werksessie bleek dat daaraan nog grote behoefte was.

De onderhandelingen kunnen meer tijd kosten omdat de marktpartijen willen wachten met een overeenkomst tot duidelijk is wat de gemeente daadwerkelijk kan verhalen op basis van het exploitatieplan. Met andere woorden: wat zijn de maximaal wettelijk te verhalen kosten bij een marktpartij? Hiermee dwingt de private partij de gemeente bovendien tot een goede onderbouwing van de kosten. De private partner beziet ook of er reden is om een beroep in te stellen tegen (onderdelen van) het exploitatieplan.

### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Het centrumplan Geldermalsen valt onder de nieuwe wetgeving. De gemeente Geldermalsen gebruikt de Gew strategisch als 'stok achter de deur' bij de*

*onderhandelingen. Verder werkt ze me een intentieovereenkomst met private partijen en er is een masterplan.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valt onder het nieuwe regiem</li> <li>• Gew als 'stok achter de deur'. Intentieovereenkomst, masterplan.</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Uitgangspunt bij de onderhandelingen blijft een anterieure overeenkomst. De Gew kan worden gebruikt als er geen privaatrechtelijke overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgangspunt is een anterieure overeenkomst</li> <li>• Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *De Gew zal zorgen voor een beter kostenverhaal. Dit geldt vooral voor bovenwijkse en bovenplanse kosten. De gemeente Geldermalsen zoekt nog naar afwegingen om wel of niet de beoogde gebiedsontwikkeling te faseren op basis van de Gew. De Gew zal de regie versterken. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de gemeente, mede vanwege het prille stadium van het Centrumplan, nog onvoldoende kennis heeft van de mogelijkheden van de Gew en daar nog onvoldoende op geanticipeerd heeft. Ook de mee ontwikkelende corporatie heeft nog onvoldoende inzicht in het nieuwe grondbeleidinstrument Gew.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toepassing Gew: vooral beter kostenverhaal voor bovenwijken/bovenplannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gew is een sterkere 'stok achter de deur' bij onderhandelingen met private partijen.</li> <li>• Ruimere mogelijkheden bovenplanse verevening en verrekening bovenwijkse voorzieningen.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *De gemeente verwacht op basis van de Grondexploitatiewet tot een betere realisatie van haar voorgenomen ruimtelijk beleid te komen.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente verwacht op basis van de Gew tot een betere realisering van het beoogde ruimtelijke beleid te komen.</li> </ul>

### Gebruikte literatuur

- Masterplan Centrumvisie
- [www.geldermalsen.nl](http://www.geldermalsen.nl)

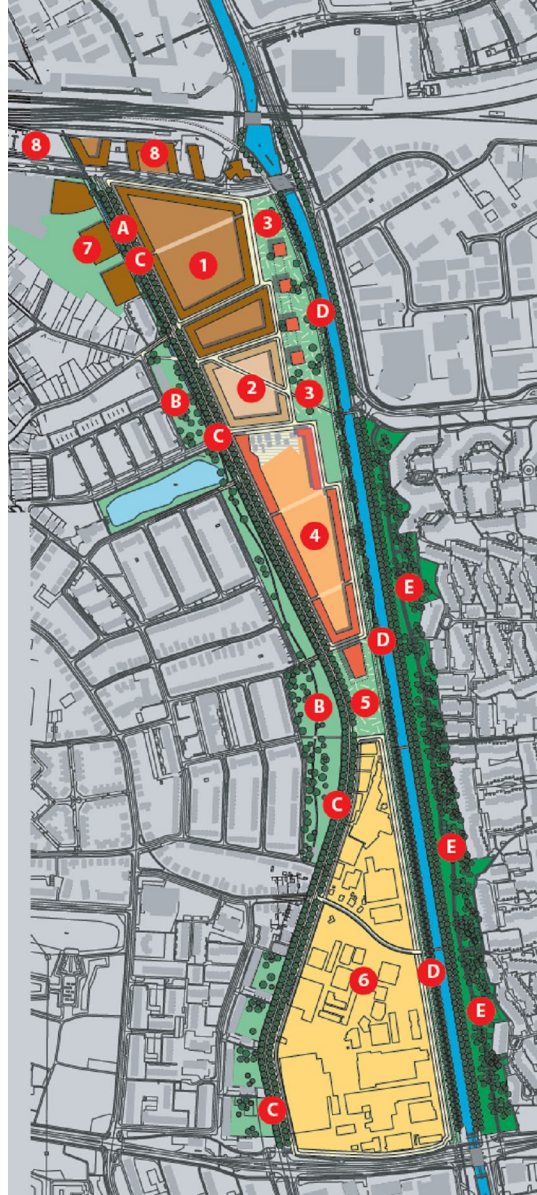


## 3.2 Kanaalzone, Apeldoorn

### Kanaalzone Noord



### Kanaalzone Zuid



### **Kenmerken**

#### Algemeen

De Kanaalzone is een transformatie en een vernieuwing van de centrale noord-zuid as van het stedelijke gebied van Apeldoorn. Dit gebied ligt nu als het ware met de rug naar het kanaal gekeerd. Het moet een gemengd stedelijk gebied voor wonen, werken en voorzieningen worden dat met de voorkant naar het kanaal ligt. De openbare ruimte krijgt een groen- (parken, bomen, lanen, oevers) - blauwe (kanaal, beken, (bergings)-vijvers en (singels) hoofdstructuur. Een tweede drager is de verkeerskundige structuur. Het gaat om de ontwikkeling van nieuwe radialen, zoals de wegverbinding tussen de Ring en het centrum. Het is de ambitie om het parkeren zoveel mogelijk uit het zicht en waar mogelijk

in parkeerkelders te realiseren. Het cultuurhistorisch erfgoed in de Kanaalzone is een belangrijke inspiratiebron voor het ruimtelijke ontwerp. Op het gebied van wonen en werken wil men een stedelijke mix realiseren. De economische functie van het gebied moet worden vergroot (intensivering ruimtegebruik en aantal arbeidsplaatsen/ha).

#### Oppervlak

De Kanaalzone bestaat uit een te transformeren deel van met een oppervlakte van ca. 100 ha. Daarbinnen heeft Kanaalzone Noord een oppervlakte van 62 ha en Kanaalzone Zuid van ca. 52 ha. In het zuiden zal ook 100 ha bedrijventerrein gerevitaliseerd worden.

#### Type functies

In totaal worden er 3.500 nieuwe woningen gerealiseerd: 2.500 woningen in Kanaalzone Noord en 1.000 in Kanaalzone Zuid. De Kanaalzone zal voornamelijk bestaan uit stedelijke woonmilieus, zoals het centrummilieu, stadswoningen en appartementen en een meer groen campusmilieu. Van de woningen zal 60% bestaan uit gestapelde woningbouw. Er wordt 20% in de goedkope categorie gebouwd, 35% in de categorie middelduur en 45% in het hogere prijssegment. Indien de economische groei tegenvalt, kan het aandeel goedkopere woningen oplopen tot 30%.

In totaal zal er 266.500m<sup>2</sup> bvo aan bedrijven en voorzieningen worden gerealiseerd waarvan 66.500m<sup>2</sup> bvo in Noord en 200.000 m<sup>2</sup> bvo in Zuid in clusters van bedrijvigheid (in bestaande en nieuwe panden). Het voorzieningenprogramma wordt later ingevuld. De Kanaalzone is geschikt voor voorzieningen in de sfeer van recreatie en ontspanning, zoals horeca, watersport en cultuur.

#### Stadium van ontwikkeling

Er is een Structuurschets (2005) opgesteld voor de Kanaalzone. Deze heeft een planhorizon tot 2025. Bij het ontwikkelen van de Kanaalzone wordt uitgegaan van drie globale tijdvakken:

- Fase 1: 2005 – 2009 (een aantal aansprekende woningbouwprojecten wordt in uitvoering genomen, (groen/blauwe) infrastructuur projecten met *spin off* worden gestart)
- Fase 2: 2010-2014
- Fase 3: 2015 – 2025

Jaarlijks wordt een actueel uitvoeringsprogramma opgesteld.

#### Partijen en samenwerking

Slechts een beperkt deel van de Kanaalzone is in eigendom van de gemeente Apeldoorn. Het overige deel is in bezit van diverse (particuliere) eigenaren, woningcorporaties en een aantal ontwikkelende partijen. De gemeente wil graag met deze grondeigenaren samenwerken.

#### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Dit is een interessant project omdat de gemeente Apeldoorn weinig grondposities heeft. Bovendien is het een interessant project omdat het gaat om een binnenstedelijke locatie met veel partijen en belanghebbenden. Ook is er de verwachting dat er een voorzienbaar tekort is bij transformatie. Dit type complexe binnenstedelijke herstructureringslocaties zal in de toekomst steeds meer voorkomen. Daarom is het een interessante casus om de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet bij binnenstedelijke locaties te onderzoeken.



### Wat is de situatie: met of zonder Gew?

Voor de hele Kanaalzone moeten bestemmingsplannen opgesteld worden die de gewenste transformatie mogelijk maken. Voor een deel gaat het echter om conserverende plannen waarin de huidige bedrijfsbestemmingen worden geactualiseerd. Hierbij worden nieuwe ontwikkelingen niet via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk, en dit betekent dat het instrument exploitatieplan niet toegepast kan worden. Voor enkele gebieden wordt via het oude regiem de artikel 19 procedure gevolgd, voor zover dat nog kan en wenselijk is.

### **Toegepast instrumentarium/ gemaakte keuzes**

Op de meest noordelijke locatie heeft de gemeente Apeldoorn grond in eigendom, en ze heeft daar een actief grondbeleid kunnen voeren door de koop van een terrein als onderdeel van een grote verkooptransactie elders in Apeldoorn. Er wordt een klein positief resultaat op de grondexploitatie verwacht.

Het gezamenlijk innemen van een grondpositie door de gemeente en ontwikkelaar ligt voor de hand indien de betreffende gronden ook (gedeeltelijk) nodig zijn voor de aanleg van de hoofdinfrastructuur. De gemeente is bereid tot *grondrouting* van aankopen via de gemeente mits dit voor de gemeente budgettair neutraal is, geen risico oplevert en fiscaal relevant is. In haar aankoopstrategie onderscheidt de gemeente actieve aankopen, pro-actieve aankopen, strategische aankopen en gelegenhedaankopen. De hoofdlijn is om in principe niet zelf te kopen, maar gelegenhedaankopen worden op ontwikkelvlekken wel gedaan. Er is een budget voor slagvaardig aankopen beschikbaar met een *revolving fund* principe.

De gemeente Apeldoorn neemt een groot aandeel van het investeringsvolume voor haar rekening bij de infrastructuur die het belang van de ontwikkelvlekken overstijgt. De economische uitvoerbaarheid wordt per deelproject vastgesteld op het niveau van het bestemmingsplan.

### Grondexploitatie

Voor de doorrekening van de Structuurschets is een rekenmodel ontwikkeld waarmee inzicht wordt verkregen in de vermoedelijke uitkomst per ontwikkelvlek. Inmiddels is er verder gewerkt en in het ontwerpproces zijn aanvullende financiële berekeningen gemaakt. Uitgaande van aankoop tegen onteigeningswaarde is er na optimalisatie nog steeds een fors tekort op de ontwikkeling.

### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Het grootste probleem bij Kanaalzone is het financiële tekort van het plan. Van ontwikkelaars wordt daarom verwacht dat op de eigen locaties een substantieel deel van de winst op de opstalontwikkeling wordt ingezet om onrendabele delen te dekken. Uitgangspunt is dat een ontwikkelaar voor eigen rekening en risico de hele ontwikkelvlek ter hand neemt. Bij voorkeur wordt uitgegaan van integrale planontwikkeling met vereffening van zoet en zuur binnen de ontwikkelvlek. Dit is een van de principes die zijn vastgelegd in een Gelijkwaardig Speelveld (het zogenaamde *level playing field*). Hierin stelt de gemeente eisen en randvoorwaarden aan de verschillende ontwikkelende partijen (corporaties en commerciële ontwikkelaars) in de Kanaalzone. Ook zijn gedragsregels opgenomen.

De contractvorming tussen gemeente en ontwikkelaar geschiedt bij de huidige onderhandeling in het private spoor. Vanuit de ontwikkelvlek dient een nader te bepalen bijdrage voor stedelijke bovenwijkse werken te worden gegenereerd. Het gaat daarbij om

een bijdrage voor de structuurdragers in de Kanaalzone zelf die gedeeltelijk ook de belangen van de Kanaalzone overstijgen.

De Apeldoornse woningbouwcorporaties hebben een specifieke rol, die in afspraken tussen gemeente en corporaties (Prestatiecontract 2003-2010) is vastgelegd.

Afgesproken is dat de corporaties en de gemeente de transformatie gezamenlijk vormgeven. De corporaties zijn bereid om de onrendabele component in de sociale woningbouw te dekken, en willen ook de opstalwinst van de commerciële koopwoningen inzetten voor de ontwikkeling van de Kanaalzone.

Waar de gemeente een totale ontwikkelvlak in eigendom heeft, brengt zij haar eigen grondposities onder marktconforme en concurrentie-stimulerende condities (al dan niet door middel van tendering) op de markt. Wanneer het gaat om een gemeentelijke grondpositie op een ontwikkelvlak waarbij een of meer andere partijen gaan ontwikkelen dan is er bereidheid dat eigendom in te brengen in de ontwikkeling van die ander.

Enkele andere manieren om de hoge kosten te dekken zijn:

- bovenplanse verevening door het inzetten van de verdienpotentie van andere gemeentelijke locaties;
- in regioverband wordt (in een pril stadium) gesproken over regionale verevening tussen verdienlocaties en tekortlocaties;
- er is een lobbytraject richting het rijk dat moet leiden tot het genereren van bijdragen;
- er is een lobbytraject richting provincie om middelen beschikbaar te stellen;
- in het plangebied wordt getracht winst en verlies tussen locaties met elkaar te verevenen. Dit leidt niet tot een daling van het berekende tekort, maar vrijdelt het oplopen van dit tekort wanneer deze middelen zouden weglekken;
- de ontwikkelvlekken worden overgelaten aan de markt;
- het inzetten van de winst op de opstal van woningen in het midden en dure segment.

#### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

Door financiële afspraken met ontwikkelaars en verevening tussen winstgevende en verliezende projecten probeert de gemeente zoveel mogelijk kosten te dekken. Dit moet allemaal gebeuren op basis van vrijwilligheid in privaatrechtelijke contracten. De baatbelasting is geen oplossing voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen of voor bovenplanse verevening.

#### **Grondexploitatiewet**

De gemeente Apeldoorn geeft aan vrij goed op de hoogte te zijn van het nieuwe instrumentarium. Voor de Kanaalzone is het private spoor van de wet veruit preferent. De Grondexploitatiewet lost niet het financiële tekort op van de Kanaalzone, maar wel kunnen meer kosten verhaald worden. Het publieke spoor kent immers een aftopping van het kostenverhaal op de opbrengstpotentie bij gemeentelijke gronduitgifteprijsen. De Kanaalzone een gebied is met een aanzienlijk voorzienbaar tekort indien de gemeente de eigenaren zou gaan onteigenen. Beoogd wordt zoveel mogelijk te contracteren door middel van anterieure contracten (Grondexploitatiewet).

Er zijn wel aandachtspunten om het nieuwe instrumentarium in het project goed te kunnen gebruiken, zoals de toepassing van de Grondexploitatiewet, en het strategische gebruik van bestemmingsplannen of projectbesluiten.

#### Problemen / vragen:

De Gew roept een aantal onduidelijkheden op die hieronder worden verwoord.

In de eerste plaats zijn er vragen over de grootte van het plangebied in relatie tot het (de aard van) bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het is namelijk moeilijk de begrenzing en omvang van een exploitatieplan te bepalen voor de Kanaalzone. Om gemakkelijker kosten te verhalen is het belangrijk om duurdere onderdelen in het plan te betrekken, zoals (hoofd)infrastructuur, groenvoorzieningen en water. Aan de andere kant is men ook van mening dat een groter plan complexer is, omdat in het exploitatieplan de kosten vroegtijdig helder moeten zijn. Deze zijn echter vaak nog niet volledig in beeld. Een optie is het opstellen van een vergelijkbaar bestemmingsplan als voor de inwerkingtreding van de nWro en de Gew met daarin kleinere exploitatieplannen. Toch moeten ook hierbij al vroegtijdig enkele essentiële zaken helder worden gemaakt bij de verschillende exploitatieplannen.

Er is de mogelijkheid dat de nieuwe wetgeving kan leiden tot kleine 'postzegel'-bestemmingsplannen en dito exploitatieplannen. Dit voert de administratieve druk verder op, en wordt ook niet als gewenst beschouwd.

Een bestemmingsplan kan alleen worden goedgekeurd door de gemeenteraad als een plan economisch aantoonbaar uitvoerbaar is. Dat betekent dat economische uitvoerbaarheid van de bovenplanse elementen verzekerd moet zijn. Dit wordt bij alle vijf de opties geen eenvoudige opgave.

De gemeente is van mening dat de wetgeving heel zwaar de nadruk legt op het financiële plaatje. Men is van mening dat het publieke spoor van de Grondexploitatiewet voor binnenstedelijke functieverandering niet voor de hand ligt, omdat deze projecten vaak grote tekorten kennen. De wetgever heeft immers gesteld dat niet meer kan worden verhaald dan de te ramen baten binnen een exploitatieplan. Een ander aspect ten aanzien van het kostenverhaal is de vraag wat de gevolgen van de plankosten zijn bij verschillende groottes in planomvang (micro-aftopping)? De inbrengwaarde is ook een discussiepunt. Wat is de waarde van de grond en hoe moet deze getaxeerd worden? De angst is dat de taxatie van de inbrengwaarde onhaalbaar is als ieder perceel afzonderlijk moet worden getaxeerd. Bovendien moet het exploitatieplan openbaar worden. Het gevaar is dat voor elk perceel een geschil wordt aangevochten.

Bij de ontwikkeling van het noordoostelijk deel is het kostenverhaal moeilijk omdat er enerzijds een grote bovenplanse ontwikkeling gewenst is, namelijk de noordelijke radiaal (infrastructuur), en anderzijds de daadwerkelijke realisatie van de opstallen nog niet helder is. Deze vraag zal als eerste moeten worden getackeld, waarna men de optimale plangrootte kan vaststellen. Per deelgebied kan er worden gekeken waar kosten verhaald kunnen worden: via een anterieur spoor of via het exploitatieplan. Maar waar blijft dan de samenhang tussen de ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente voor ogen ziet? En hoe kan er voor gezorgd worden dat er voldoende transparantie naar de burger is als men het bestemmingsplan strategisch gebruikt om zoveel mogelijk kosten te kunnen verhalen?

Vooralsnog kiest de gemeente Apeldoorn ervoor om voor het gebied noordwestelijk van het kanaal een conserverend bestemmingsplan op te stellen. De reden hiervoor is dat men de aanwezige bedrijfsactiviteiten wil actualiseren en een planologische maatbestemming wil geven. Hierdoor wil men nieuwe ontwikkelingen binnen de bestaande bestemmingen accommoderen.

De toepassing van de Grondexploitatiewet zal leiden tot een complexe opgave voor de gemeente. Er is namelijk vroeg in het traject veel extra onderzoek nodig. Ook zullen al vroeg in het ontwikkeltraject strategische afwegingen gemaakt moeten worden met meerdere disciplines. De wet dwingt ook tot nauwkeuriger ramingen in een vroeg stadium om een realistisch beeld te krijgen van de kosten. Binnenstedelijke

herstructurering is vaak een integrale opgave, maar deze wetgeving zal een integrale ontwikkeling waarschijnlijk niet stimuleren.

### Beantwoording van de onderzoeksvragen

De resultaten uit de werksessie zullen worden geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Vanwege het geringe aantal grondposities probeert de gemeente zoveel mogelijk andere instrumenten in te zetten om kosten te kunnen verhalen en haar doelstellingen te bereiken. Dit gebeurt voornamelijk met instrumenten die onder het oude regiem ook gebruikt konden worden. De gemeente wil zoveel mogelijk samenwerken met private partijen en corporaties. Om dit te realiseren heeft ze een Gelijkwaardig Speelveld opgesteld (een zogenaamde 'level playing field'), met gedragsregels en vergelijkbare eisen en randvoorwaarden voor de verschillende ontwikkelende partijen (corporaties en commerciële ontwikkelaars) in de Kanaalzone. Ook is er een Prestatiecontract opgesteld tussen de gemeente Apeldoorn en corporaties over de sociale woningbouw.*
- De gemeente Apeldoorn koopt in principe niet zelf de gronden maar gelegenheidsaankopen worden op ontwikkelvlekken wel gedaan. Er is een budget voor slagvaardig aankopen beschikbaar met een revolving fund principe. De gemeente heeft in de noordelijke deel een actief grondbeleid kunnen voeren en een positief resultaat kunnen halen. Dit kan gebruikt worden voor andere onrendabele delen. Onteigening wordt nauwelijks ingezet om de gronden te verwerven.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"><li>• Valt onder het nieuwe regiem.</li><li>• Level Playing Field (eisen en randvoorwaarde samenwerking met corporatie en private partijen)</li><li>• Prestatiecontract Gronduitgifte</li></ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *De gemeente Apeldoorn gaat uit van een privaatrechtelijke, anterieure overeenkomsten, ook wanneer de Grondexploitatiewet in werking is getreden. Een belangrijke reden hiervoor is dat het aanzienlijke voorzienbare tekort. In het publieke spoor kunnen kosten maximaal verhaald worden tot aan de opbrengstpotentie. Dit heeft als gevolg dat niet alle kosten verhaald kunnen worden in het gebied. Alleen indien er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen et cetera gaat men over tot het publiekrechtelijke spoor van de Grondexploitatiewet.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>• Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Er zijn meer kosten publiekrechtelijk te verhalen. Door de aftopping van de kosten kunnen echter niet alle kosten verhaald worden. Voorkeur blijft daarom nog steeds een anterieure overeenkomst. Via een privaatrechtelijke overeenkomst is er meer mogelijk om afspraken te maken over kosten.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel beter kostenverhaal maar door macro-aftopping waarschijnlijk niet mogelijk om alle kosten te verhalen</li> <li>• Onzekerheid kostenverhaal bovenplanse kosten vanwege vraagstuk toerekeningscriteria en ontbreken van voldoende kostendragers.</li> <li>• Het plan moet economisch uitvoerbaar zijn. Dit kan nog moeilijk worden bij stedelijke herstructurering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verwachting is dat de Gew de regierol versterkt.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *De gemeente verwacht dat ze meer kleine bestemmingsplannen en exploitatieplannen gaat maken, in plaats van één groot bestemmingsplan, eventueel gekoppeld met een exploitatieplan. Binnenstedelijke herstructurering is vaak een integrale opgave, maar deze wetgeving zal de integraliteit waarschijnlijk niet positief stimuleren.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnenstedelijke herstructurering is een integrale opgave; Gew zal integrale gebiedsontwikkeling niet stimuleren</li> </ul>

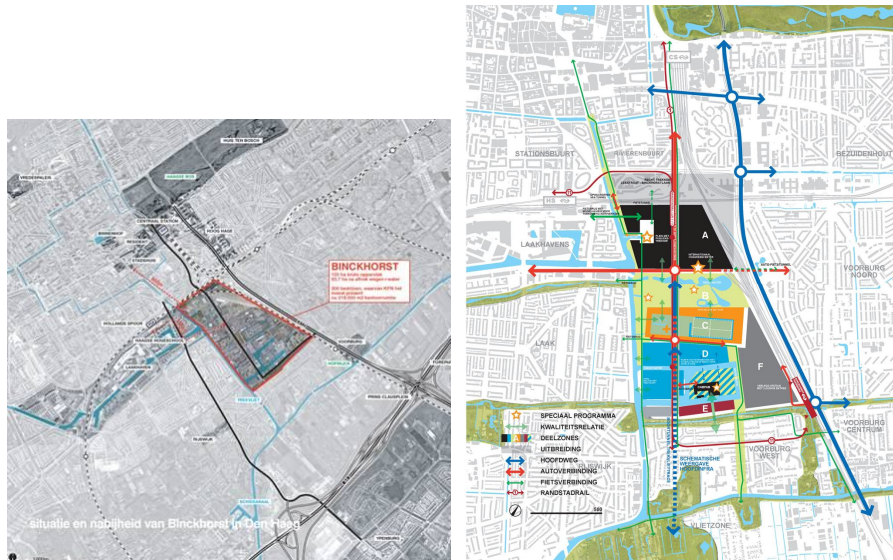
- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *Bij veel binnenstedelijke locaties zijn de kosten voor o.a. verwerving en sloop hoger dan de opbrengsten. De macro-aftopping in de Gew beperkt de mogelijkheden om publiekrechtelijk alle kosten te verhalen. Financiering van herstructurering zal op een andere manier opgelost moeten worden. De gemeente Apeldoorn wenst meer beleid ten aanzien van de financiering van het tekort.*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid ter financiering van herstructurering</li> </ul>

### **Gebruikte literatuur**

- Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn, december 2005.
- [www.apeldoorn.nl](http://www.apeldoorn.nl)
- Interne mededeling 'level playing field Kanaalzone', 8 mei 2007.

### 3.3 Binckhorst, Den Haag



#### Kenmerken

##### Algemeen

Nieuw Binckhorst is een groot binnenstedelijk vernieuwingsproject van de gemeente Den Haag. Op deze locatie wil men een transformatie uitvoeren van het bestaande industrieterrein Binckhorst naar een gemengd, intensief gebruikt stedelijk gebied met wonen, bedrijven, kantoren en voorzieningen. Op basis van de uiteenlopende omgevingscondities kent het gebied straks meerdere identiteiten. Deze condities zijn de locatie aan het water, aan het groen, aan het spoor en/of aan de weg. Ruimtelijk is Binckhorst opgedeeld in drie zones. Binckhorst Noord moet een hoogstedelijke zone worden en wordt direct gekoppeld aan het centrum en Den Haag Hollands Spoor. De zone Park moet een levendig stadspark worden. De derde zone is Binckhorst Zuid met een aantal verschillende milieus, het wordt een stedelijk gebied waar kades en water kwaliteitsbepalende elementen zijn.

##### Oppervlak

Het plangebied bestrijkt in totaal 130 ha.

##### Type functies

Op dit moment bestaat het gebied voor 93 ha netto uit bedrijven en kantoren. Het is de bedoeling 130.000 m<sup>2</sup> bvo bedrijfsruimte en 275.000 m<sup>2</sup> bvo kantoorruimte in het gebied te handhaven. De herontwikkelingsperiode voor dit gebied vindt plaats tussen 2010 en 2030. Qua programma worden totaal 7.000 woningen (centrum stedelijk woonmilieu), 200.000 m<sup>2</sup> aan kantoren, 65.000 m<sup>2</sup> aan bedrijfsruimte, 65.000 m<sup>2</sup> stedelijke dan wel wijkvoorzieningen (50% niet commercieel), 65.000 m<sup>2</sup> aan (internationale) publiekstreckende functies en 60.000 m<sup>2</sup> aan internationaal programma aan het gebied toegevoegd.

Binckhorst biedt qua bedrijvigheid ruimte voor starters (ICT/ dienstverlening/ creatieve beroepen) en stadsverzorgende bedrijvigheid. Kantoren zullen naar verwachting vooral in de 2e fase (ná de eerste 10 jaar) worden ontwikkeld.



### Stadium van ontwikkeling

In februari 2006 is een intentieovereenkomst getekend tussen de gemeente Den Haag, RABO Vastgoed en BPF Bouwinvest. Deze intentieovereenkomst is inmiddels een aantal keren verlengd.

### Partijen en samenwerking

De betrokken partijen die samenwerken in een PPS-constructie zijn zoals gezegd naast de gemeente Den Haag: RABO Vastgoed en BPF Bouwinvest. Er is vanwege de langdurige ondersteuning van de gebiedstransformatie gekozen voor het opzetten van een PPS-constructie.

De publiekprivate samenwerking is op dit moment nog niet vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Vaak komt een GEM tot stand met partijen die al grondposities hebben. Het is in dit geval een bewuste keuze om dit niet te doen. De ontwikkeling van Nieuw Binckhorst gebeurt door een op te richten gebiedsonderneming, bij voorkeur een CV/BV waarin de drie initiatiefnemers deelnemen. Besluitvorming vindt plaats op basis van unanimiteit. De gebiedsonderneming heeft tot doel om de gronden in een zo groot mogelijk deel van het gebied te verwerven, bouwrijp te maken en vervolgens uit te geven. In januari 2006 is de Wet Voorkeursrecht Gemeenten ingezet, op basis van het regionale structuurplan, waardoor op het grootste deel van Binckhorst een voorkeursrecht is gevestigd. Dit voorkeursrecht geldt voor maximaal 3 jaren (2 jaar met maximaal een verlenging van 1 jaar). In januari 2009 moet er een vastgesteld bestemmingsplan zijn om het voorkeursrecht te kunnen bestendigen. De looptijd van het voorkeursrecht is dan tien jaar. Er is een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht in voorbereiding. Een onteigeningsprocedure kan na de vaststelling van de respectievelijke uitwerkingsplannen worden gestart.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Dit project vertegenwoordigt een ruimtelijke opgave die in Nederland steeds vaker voor zal komen. Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen via integrale gebiedsontwikkeling met een multifunctioneel karakter is zowel inhoudelijk, procesmatig en financieel complex. Met deze casus wordt gezien of de Gew een bijdrage kan leveren in deze complexe ruimtelijke opgave.

### Wat is de situatie: met of zonder Gew?

Voor de Binckhorst moeten nieuwe bestemmingsplannen worden opgesteld om de herontwikkeling van het gebied mogelijk te maken. Deze zullen allemaal vallen onder het nieuwe regiem. De gemeente Den Haag ziet de Gew als een stok achter de deur om een anterieure overeenkomst te sluiten. Daarnaast biedt het posterieure traject de mogelijkheid om als gemeente de regie in handen te houden. Men denkt echter wel dat een actief beleid nodig blijft en dat deze wetgeving deze strategie gaat ondersteunen.

### **Toegepast instrumentarium/ gemaakte keuzes**

De gemeente Den Haag voert normaliter een actief grondbeleid. Deze vorm van beleid zal ook worden toegepast op de herontwikkeling van Nieuw Binckhorst. De eigendomsverhoudingen zijn diffuus. Enerzijds bevinden zich in het gebied veel kleinere eigenaren, die vaak een onderneming hebben op hun eigendom. Anderzijds zijn er ook enkele grotere percelen in eigendom van een paar grote professionele partijen. De gemeente blijft na de invoering van de Gew een actief grondbeleid volgen. Verwacht wordt dat enkele eigenaren mogelijk zullen opteren voor een particuliere grondexploitatie.

In 2006 heeft de gemeente voorkeursrecht gevestigd op deze locatie om speculatie te voorkomen.

#### Grondexploitatie

De ontwikkeling van het gebied kan in 2010 van start gaan. Het plan zal worden uitgevoerd in twee – financieel gelijkwaardige – fases (A en B). De plannen lopen naar huidige verwachting tot 2030. De twee fases worden opgedeeld in deelplannen. De door de gebiedsonderneming uit te geven gronden van Fase A worden naar verwachting voor een groot deel ontwikkeld door BPF Bouwinvest en RABO Vastgoed.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Het negatieve resultaat dat er nu bestaat op de grondexploitatie wil men beperken door het plan gefaseerd uit te voeren, maar het is niet duidelijk of de nieuwe Gew deze vorm van plannen vergemakkelijkt. De gemeente verwacht dat (rijks-)subsidies noodzakelijk zijn om het plan te kunnen bekostigen. Daarnaast beziet de gemeente of met een planoptimalisatie de tekorten weg gewerkt kunnen worden. In de 'Beslisnotitie Haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst (masterplan)' staat dat de gehele transformatie een tekort kent van circa €200 miljoen. Over (rijks-)subsidies bestaat thans nog geen zekerheid. De gemeente Den Haag, RABO Vastgoed en BPF Bouwinvest vinden het toch belangrijk om, vooruitlopend daarop, zo spoedig mogelijk met de transformatie te starten. Partijen zijn daarom bereid om gezamenlijk maximaal €100 miljoen voor te financieren zodat met Fase A kan worden gestart (verdeling Gemeente: €50 miljoen, RABO Vastgoed: €25 miljoen, BPF: €25 miljoen).

#### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

Op basis van vrijwilligheid en zonder zeker te zijn van een financieel sluitende grondexploitatie zijn de gemeente en de private partijen vooralsnog in een beslisnotitie overeengekomen dat men wil gaan ontwikkelen.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen met betrekking tot het nieuwe instrumentarium

De gemeente verwacht dat zij, zonder de Gew, grote moeilijkheden zou hebben om het plan te verwezenlijken. Zonder Gew zou vooral het kostenverhaal in de particuliere grondexploitaties van deelgebieden problematisch kunnen zijn geworden. Marktpartijen zullen naar verwachting vroeger in het traject aan tafel komen als deze grondposities hebben om invloed te kunnen uitoefenen op de planinhoud. Daarnaast verwacht men meer afwegingen die betrekking hebben op de omvang en verdeling van het plangebied. De gemeente verwacht niet alleen dat er, als gevolg van de Gew, sprake zal zijn van verbeterd kostenverhaal, maar tevens dat zij de Gew kan gebruiken om de regie in sterkere mate naar zich toe te trekken.

#### Problemen/vragen

Hoewel de gemeentelijke regie in het project als gevolg van de Gew mogelijk verbetert, blijft de financiële problematiek (een fors tekort op de begroting) bestaan. Het verbeterde kostenverhaal via de Gew biedt hier geen oplossing voor, aangezien een negatieve (of sluitende) grondexploitatie geen extra mogelijkheden biedt voor kostenverhaal. Dat betekent dat extra middelen gevonden dienen te worden in de gemeentelijke begroting en/of via provinciale en rijkssubsidies.

Hoe groter gebied, hoe gemakkelijker het lijkt om kosten te verevenen tussen positieve en negatieve onderdelen. Maar tevens geldt dat hoe groter het gebied, hoe groter de risico's. Door het maken van kleinere exploitatieplannen per deelgebied (gekoppeld aan 'postzegelbestemmingsplannen'), wordt dit risico minder. De Gew maakt een project als de Nieuw Binckhorst (grote mate van integraliteit) ingewikkelder op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden zoals hierboven beschreven. Hierdoor wordt het voor nieuwe projecten misschien aantrekkelijker om kleinere gebieden aan te pakken. Maar als er met kleinere deelgebieden wordt gewerkt, hoe wordt dan een bovenplanse verevening zoals het Trekvliesstracé geregeld?

De toepassing van de Gew leidt voor de gemeente Den Haag tot een forse extra belasting van het gemeentelijke ambtelijke apparaat.

Een laatste knelpunt is flexibiliteit van een dergelijk project en de nieuwe Gew. De gemeente Den Haag denkt dat de flexibiliteit stukken minder wordt, omdat ze bij het publieke spoor al veel zaken vroeg helder moet hebben. Toch moet het voor 20 jaar flexibel zijn, hoe vang je marktrisico's op of verandering van tijdsgeest? Je kunt het exploitatieplan wel jaarlijks herzien, maar je moet het ook kunnen verantwoorden.

### Confrontatie met de onderzoeksvragen

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *De gemeente Den Haag voert een actief grondbeleid waar men zowel strategisch grond probeert aan te kopen als het opleggen van een Wvg en waar het echt nodig blijkt de onteigeningswet. Alle instrumenten die nodig zijn voor het behalen van het beleid worden toegepast. Voor Nieuw Binckhorst gaat de gemeente een samenwerking aan met private partijen, waarbij men de voorkeur heeft voor een CV/BV onderneming.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wvg, onteigeningswet</li> <li>• CV/ BV</li> <li>• Alle instrumenten afhankelijk van situatie om doel te bereiken.</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *De voorkeur gaat uit naar een vrijwillige overeenkomst met private partijen, maar als men (het vermoeden heeft dat men) er niet uit komt, worden instrumenten die iets afdwingen niet geschuwd. Met de inwerkingtreding van de Gew vernadert dit dan ook niet. Alleen al het feit dat men een 'stok achter de deur' heeft om sneller tot een vrijwillige overeenkomst te komen, zal van pas komen. Pas als dit niets oplevert wordt het posterieure traject toegepast.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij voorkeur anterior, maar posterior zal niet worden geschuwd.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Een deel van het kostenverhaal wordt zeker gesteld doordat de kosten afdwingbaar worden, maar het is nog niet zeker dat dit de grootste vooruitgang is van deze wetgeving. Om toch een sluitende grondexploitatie te krijgen zullen toch rijkssubsidies en planoptimalisatie nodig zijn.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stok achter de deur zorgt ervoor dat een gedeelte in ieder geval kan worden verhaald.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer afdwingbaar, maar dit is niet afdoende. Vooral bij herontwikkelingslocaties zijn de kosten hoog.</li> <li>Rijkssubsidies en planoptimalisatie</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *De gemeente verwacht dat zij de Gew als een nieuw regie-instrument voor ruimtelijke ontwikkeling kan gebruiken. De verbeterde regievoering over de uitvoering van het gemeentelijke ruimtelijke beleid hangt samen met de afdwingbaarheid van het kostenverhaal, de 'dreiging' (stok achter de deur) die uitgaat van het verbeterde kostenverhaal voor particuliere grondeigenaren en de mogelijkheid die de Gew biedt om het proces te sturen via de mogelijkheden tot fasering in het exploitatieplan, de afdwingbaarheid van bouwcategorieën (woningbouw) en kwaliteitsaspecten. Met betrekking tot dit laatste punt is van groot belang dat het niet voldoen aan deze eisen in het exploitatieplan de grondslag kan vormen voor onteigenen.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stok achter de deur</li> <li>Processturing via fasering in exploitatieplan</li> <li>Afdwingbaarheid van bouwcategorieën en kwaliteitsaspecten</li> <li>Als men niet voldoet grond om te onteigenen</li> </ul>

### Gebruikte literatuur

- Den Haag (2007) Beslisnotitie Haalbaarheidsstudie Nieuw Binckhorst (masterplan). Vinddatum: november 2007, op [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl)
- Den Haag (2005) Wéreldstad aan zee, structuurvisie 2020. Vinddatum: november 2007, op [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl)

### 3.4 Overstad, Alkmaar



#### **Kenmerken**

##### Algemeen

Overstad is een locatie die grenst aan de binnenstad van Alkmaar. Vroeger bevond zich hier een bedrijventerrein voor (zware) bedrijvigheid. In de loop van de jaren zijn daar winkels tussen gebouwd. Op dit moment bevinden zich in het gebied een aantal goed lopende meubelzaken en enkele nieuwere wooncomplexen. Toch maakt het gebied een rommelige indruk en zijn er bijvoorbeeld weinig parkeervoorzieningen. De gemeente Alkmaar wil het gebied herontwikkelen tot een centrumlocatie met een hoogwaardig woon-, werk-, en voorzieningenniveau en een kwalitatief goede openbare ruimte. Ook een verbeterde bereikbaarheid van het gebied met het naastgelegen centrum behoort tot de gemeentelijke ambities. Het gebied wordt begrensd door het spoor en twee waterwegen. De gemeente wil ondermeer een nieuwe gracht realiseren om de aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. De nu aanwezige bedrijven (bedrijventerrein) moeten verplaatst worden om dit plan te kunnen verwezenlijken.

##### Oppervlak

Het plangebied Overstad is ruim 28 ha groot. Het oppervlak uitgeefbaar na herontwikkeling is ca. 12,5 ha.

##### Type functies

Straks is ruim 50% van het plangebied uitgeefbaar voor bebouwing, nu is dit 70%. Het overige deel wordt openbare ruimte. Het plan behelst onder andere een toevoeging van minimaal 1.300 en maximaal 3.000 woningen. Hiervan moet 30% in de goedkoopste prijscategorie, 10% in de categorie betaalbaar en 60% marktconforme sector worden gebouwd. Verder wil men de aanwezige bedrijvigheid herstructureren en tevens bedrijvigheid toevoegen, in totaal circa 30.000 m<sup>2</sup> bvo detailhandel (vooral PDV en enige reguliere detailhandel). Er is nu al 50.000 m<sup>2</sup> bvo detailhandel gevestigd. Andere functies die men wil realiseren zijn 17.800 m<sup>2</sup> bvo kleinschalige kantoren, 4.800 m<sup>2</sup> bvo cultuur en leisure functies en circa 4.000 m<sup>2</sup> bvo voorzieningen (school en aan wonen gerelateerd).

Specifieke zaken die men in het gebied wil realiseren zijn ondermeer een integrale parkeeroplossing voor te handhaven en nieuw te realiseren functies. Omdat er een volledig gescheiden rioolstelsel komt met afkoppeling van hemelwater wordt ruim 5% van het grondgebied gereserveerd voor uitbreiding oppervlaktewater. Ook moeten er nieuwe ontsluitingen worden ontwikkeld: een tunnel onder het spoor en verbindende fiets- en loopbruggen. Tenslotte is het doel om een hoogwaardige sociale en fysieke kwaliteit van de openbare ruimte te verwezenlijken. Het hier beschreven programma is volgens de gemeente nog indicatief, het kan nog ingrijpend worden aangepast, mede als gevolg van de aanbestedingsprocedure.

#### Stadium van ontwikkeling

Er is een Structuurplan (2007) opgesteld voor het project Overstad. Hierin staat aangegeven dat de herontwikkeling van het gebied circa 15 jaar gaat duren. De ambitie is dat in 2030 Overstad een volwaardig onderdeel is van de binnenstad van Alkmaar.

#### Partijen en samenwerking

De ontwikkeling van de locatie zal worden gerealiseerd door een publiekprivate samenwerkingsorganisatie. Deze manier van werken wordt gezien als het combineren van het beste van de twee werelden; de ontwikkelaar met zijn specifieke marktkennis en expertise, en de gemeente met haar publieke taak en de inrichting van de openbare ruimte. De gemeente wil niet alléén verantwoordelijkheid nemen voor de locatieontwikkeling, onder meer vanwege de financiële risico's die dit met zich mee brengt en het ontbreken van specifieke marktkennis. Andersom wenst de gemeente de ontwikkeling niet aan de markt over te laten, omdat de gemeente de regie wil voeren en de realisatie van de gestelde maatschappelijke doelen wil kunnen blijven sturen. De mogelijkheden om tot een Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) te komen zijn door de gemeente verkend. Dit blijkt niet haalbaar te zijn, omdat diverse grondbezittende partijen in het gebied zeggenschap over hun eigen bezittingen willen behouden. Om de bezittingen, tegen de zin van de eigenaren, te onteigenen gaat de gemeente op dit moment te ver. Bovendien ontbreekt daarvoor de grondslag voor onteigening.

Omdat samenwerking met de alle eigenaren in het gebied niet van de grond kwam, wil de gemeente een samenwerkingsverband met een ontwikkelaar aangaan. Hiertoe is een Europese aanbestedingsprocedure opgestart, in de vorm van een concurrentiegericht dialoge waarop vier partijen hebben ingeschreven. De definitieve bieding zal in de loop van 2008 plaatsvinden. De eis van de gemeente voor de aanbestedende partij is een budgettair neutrale grondexploitatie voor de gemeente. De gunning vindt plaats op kwaliteit. De gemeente wil met de aanbestede ontwikkelaar een overeenkomst aangaan voor de totale ontwikkeling, met inbreng van de gemeentelijke gronden (50%-50% samenwerking). De opties voor zittende eigenaren bestaat allereerst uit het uit laten kopen (eventueel onteigenen), ten tweede overgaan tot zelfrealisatie of ten slotte samenwerken met de gegunde partij en de gemeente.

Als grondeigenaren zelf willen (én kunnen) ontwikkelen, mogen zij een uitwerkingsplan maken voor hun deelgebied. Dit wordt getoetst aan het structuurplan en het beeldkwaliteitplan. Indien de gemeente instemt met de plannen, wordt een bestemmingsplan vastgesteld. Nadere afspraken over de noodzakelijke aanpassingen in de omgeving, afspraken van werkzaamheden en verdeling van kosten kunnen worden vastgelegd in een (vrijwillige) exploitatieovereenkomst of door middel van een aan de bouwvergunning gekoppeld exploitatieplan.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Dit project vertegenwoordigt een ruimtelijke opgave die in Nederland steeds vaker voor zal komen. Herstructurering van binnenstedelijke verouderde bedrijventerreinen via integrale gebiedsontwikkeling met een multifunctioneel karakter is zowel inhoudelijk, procesmatig en financieel complex. Wat de complexiteit nog meer vergroot is de combinatie van een actief en faciliterend grondbeleid die in de praktijk vaak voorkomt, waardoor juist dit project interessant is voor dit onderzoek. Met deze casus wordt gezien of de Gew een bijdrage kan leveren in deze complexe ruimtelijke opgave.

### Wat is de situatie: met of zonder Gew?

Om de ontwikkelingen in Overstad mogelijk te maken moeten nieuwe bestemmingsplannen worden opgesteld die onder het nieuwe regiem gaan vallen. Men verwacht gebruik te maken van het publieke spoor van de Gew.

### **Toegepast instrumentarium / gemaakte keuzes**

De gemeente Alkmaar heeft de afgelopen jaren al strategische grondaankopen gedaan, toch is in deze casus geen sprake van een volledig actief grondbeleid. Zoals al eerder werd aangegeven wil men grondeigenaren – voor zover ze passen binnen de ambities van de gemeente – de mogelijkheid bieden om zelf te ontwikkelen. Hierbij is er dus sprake van een faciliterend grondbeleid.

De gemeente hoopt met inzet van een innovatieve aanbestedingsprocedure (de concurrentiegerichte dialoog) een succesvolle gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. De risico's voor de gemeente kunnen daarbij beperkt blijven.

### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

Het grootste deel van het gebied is in particulier eigendom van circa 40 verschillende eigenaren. De gemeente heeft in de afgelopen jaren ook enkele percelen in eigendom verworven (naast de openbare ruimte). Deze aankopen zijn vooral tot stand gekomen onder het mom van gelegenheidsaankopen. Daarnaast is een deel van het terrein in eigendom van de Nederlandse Spoorwegen. De gemeente Alkmaar geeft aan dat Wvg en het uitvoeren van een onteigeningsprocedure geen voorkeur hebben, maar dat ze het gebruik hiervan ook niet zullen schuwen als het noodzakelijk blijkt te zijn.

### Grondexploitatie

De realisatietermijn is van het project bedraagt circa 15 tot 20 jaar. Doordat zowel de gemeente als andere ontwikkelaars strategische aankopen hebben gedaan in het gebied, is de grondwaarde in de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze strategische aankopen zijn gekocht om de herontwikkeling te bevorderen en een regisserende rol te kunnen bemachtigen.

Via het aanbestedingstraject zet de gemeente in op een grondexploitatie die voor partijen budgetneutraal uit moet pakken. Of dit ook daadwerkelijk gaat lukken is nog onzeker omdat de bieding op dit moment nog niet is afgerond.

Een aantal particulieren zal zelf gaan ontwikkelen, wat de gemeente ook zal faciliteren binnen de aangegeven kaders. Voor deze gevallen verwachten ze dat de Gew van pas kan komen om kosten te verhalen bij de bouwvergunningverlening. Zonder inzet van de Gew verwacht men dat een volledig kostenverhaal bijzonder moeilijk zal zijn.

### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Uiteindelijk hebben de strategische aankopen geleid tot een verhoging van de verwachtingswaarde van de gronden gelegen in het te ontwikkelen gebied. Deze



verhoogde verwachtingswaarde heeft vervolgens geresulteerd in het beperken van de mogelijkheden voor de gemeente om verder (actief) grond te verwerven. Daarnaast zorgt dit voor een extra druk op de grondexploitatie aan de kostenzijde, die op dergelijke locaties in de regel toch al hoog zijn.

Het actieve gemeentelijke grondbeleid, waarbij de gebiedsontwikkelingsmaatschappij tracht zoveel mogelijk gronden te verwerven, moet voldoende kostenverhaal garanderen. Uit de redenering die in de vorige alinea uiteen is gezet blijkt dat men hier niet zeker van is.

#### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

Voor wat betreft het kostenverhaal was het oude regiem niet voldoende om alle kosten te kunnen verhalen. Zonder afdwingbaar kostenverhaal (de baatbelasting uitgezonderd) was het moeilijk *free riders* aan te pakken.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen m.b.t. het nieuwe instrumentarium

De nieuwe Gew komt naar verwachting goed van pas bij de realisatie van Overstad. Ook in het geval dat niet alle gronden kunnen worden verworven en een deel van het gebied via een particuliere grondexploitatie zal worden ontwikkeld is kostenverhaal op alle eigenaren mogelijk. Zonder de Gew zou de gemeente grote moeite hebben om met alle particuliere eigenaren tot overeenstemming te komen ten aanzien van het kostenverhaal. De gemeente Alkmaar verwacht zelfs dat de ontwikkeling van Overstad zelfs onhaalbaar is zonder deze nieuwe wetgeving.

De gemeente houdt er sterk rekening mee dat zij gebruik moet maken van het publiekrechtelijke spoor in de Gew om bij alle partijen kosten te verhalen. Omdat er veel particulieren zijn, hoeft er maar één te zijn die niet akkoord gaat tijdens het anterieure traject waardoor het opstellen van een exploitatieplan noodzakelijk is om kosten te verhalen.

#### Problemen/vragen

Een belangrijk punt van aandacht in relatie tot het exploitatieplan is de vaststelling van de inbrengwaarde van gronden die nu in eigendom zijn van particulieren. De gemeente vreest dat er bezwaar gemaakt zal worden tegen het exploitatieplan omdat de inbrengwaarden door de gemeente mogelijk lager worden geschat dan de eigenaren wenselijk vinden.

Naast de verschillende sturingsmogelijkheden die al gegeven zijn, zien private partijen met de komst van de Gew een nieuw risico opduiken. Aangezien de periode van 10 jaar dat kosten verhaald kunnen worden uit de uiteindelijke wettekst is geschrapt, is men bang dat de gemeente op een oneigenlijke en onredelijke manier de kosten gaat maximaliseren en gaat doorberekenen aan de private partijen in het plangebied, om zodoende aan het einde van de looptijd niet te laag uit te komen voor wat betreft het kostenverhaal.

### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in

concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?

- ! *Om financieel alle projecten sluitend te krijgen, heeft men onder het oude regiem zowel een faciliterend als een actief grondbeleid gevoerd. Doordat private partijen al vaak grondposities op ontwikkellocaties bezaten, was een faciliterend beleid nodig om toch een regisserende rol te kunnen vervullen. Daarnaast heeft men ook actief grond verworven om strategische posities te bemachtigen op ontwikkellocaties. Hierbij moet vooral worden gedacht aan gelegheidsaankopen. Sturingsinstrumenten zoals de onteigeningswet maar ook de Wvlg worden bij voorkeur zo min mogelijk toegepast. Echter als het nodig blijkt te zijn, worden ze wel toegepast.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valt onder het nieuwe regiem</li> <li>• Enkele strategische aankopen, bereid te faciliteren op het moment dat private eigenaren voldoen aan vastgestelde kaders en een aanbestedingsprocedure</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *De gemeente Alkmaar denkt dat op locaties, vergelijkbaar met Overstad, het onvermijdelijk is dat het nieuwe publiekrechtelijke spoor moet worden gebruikt om het kostenverhaal te dekken. Hiermee samenhangend staat de gemeente welwillend tegenover eigen initiatieven van eigenaren. Pas op het moment dat ze niet willen meewerken en ook niet zelf willen gaan ontwikkelen zal gebruik worden gemaakt van het afdwingbare grondbeleidsinstrumentarium zoals onteigening. De gemeente probeert er eerst via het anterieure traject uit te komen, maar denkt dat tijdens dit traject vaak zal blijken dat een exploitatieplan nodig is om de kosten te verhalen. In het specifieke geval van het project Overstad is men een aanbestedingsprocedure opgestart waarin ze randvoorwaarden heeft gesteld. De uitkomst daarvan is ten tijde van het verschijnen van deze rapportage nog niet bekend.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starten met anterieure traject</li> <li>• Verwachting is dat vooral op herontwikkelingslocaties het exploitatieplan nodig is om een posterieure overeenkomst te sluiten, en kostenverhaal via de bouwvergunning af te dwingen.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Men verwacht dat door de inwerkingtreding van de Gew het kostenverhaal is gegarandeerd. Toch is er twijfel of de volledige kosten kunnen worden verhaald, vanwege de limitatieve lijst en het feit dat de kosten niet hoger mogen zijn dan de opbrengsten. De gemeente verwacht dat ze, binnen de kaders die ze stelt, voldoende regie kan afdwingen bij grondeigenaren. Wat betreft de aanbestedingsprocedure is men nog niet zeker of de gestelde kaders ook daadwerkelijk haalbaar zijn. Marktpartijen doen*

*zelf de berekening op basis van de randvoorwaarden, maar de uitkomst is nog niet zeker. Wellicht moeten de randvoorwaarden worden aangepast om het plan financieel haalbaar te maken.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beter kostenverhaal door aanpak free-riders.</li> <li>Macro-aftopping vormt mogelijk een belemmering voor de planrealisatie (wie draagt het tekort?).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door Gew versterking van regiemogelijkheden.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *Met het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium denkt de gemeente, zonder dat zij alle gronden verwerft, de mogelijkheden heeft om haar maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Onder deze maatschappelijke doelen vallen ondermeer het realiseren van haar ruimtelijk beleid.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbetering mogelijkheden bereiken maatschappelijke doelen.</li> </ul>

#### Gebruikte literatuur

- Overstad Alkmaar structuurplan, december 2007.
- Alkmaar start Europese aanbesteding voor Overstad, november 2007.
- [www.alkmaar.nl](http://www.alkmaar.nl)

## 4 BEDRIJVENTERREINEN: DE VOORBEELDPROJECTEN

In dit hoofdstuk worden de bedrijventerreinen behandeld. Dit zijn de terreinen Borchwerf Roosendaal, Betuws bedrijvenpark Overbetuwe, bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal en de intergemeentelijke samenwerking REO Roermond.

### 4.1 Borchwerf, Roosendaal



#### Kenmerken

##### Algemeen

Het bedrijventerrein Borchwerf II is een vervolg op Borchwerf I. Het betreft een multimodaal terrein met spoor en havenfaciliteiten op het grondgebied van de gemeenten Halderberge en Roosendaal in West-Brabant. Het terrein heeft een gemengd karakter met kantoorontwikkelingen, (beperkte) zware bedrijvigheid en vooral ook logistieke bedrijven. Op het terrein zullen verschillende diensten voor bedrijven en werknemers worden aangeboden in een facility point: een gebouw met gemaksdiensten zoals kinderopvang, horeca, bedrijfsfitness en vergaderfaciliteiten. De zich vestigende ondernemers worden verplicht mee te betalen aan het beheer en onderhoud van het terrein.

##### Oppervlak

Bruto omvang circa 200 hectare, waarvan circa 140 hectare uitgeefbaar.

##### Type functies

Bedrijven en kantoren.

##### Stadium van ontwikkeling

Mei 2005 is begonnen met de uitgifte van de bouwgrond. Op dit moment: is de uitgifte in volle gang. Het projecteinde stond gepland voor 2017, maar door de grote belangstelling gaat men er nu van uit dat het terrein in 2010 volledig zal zijn uitgegeven.

##### Partijen en samenwerking

Er is sprake van het ontwikkelingsmodel B (zie hoofdstuk 2) waarin de gemeente en een ontwikkelende aannemer participeren in een gemeenschappelijke grondexploitatie. In het beginstadium is nog gedacht aan een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr, maar als belangrijk nadeel werd gezien dat voor elk detail terug zou moeten worden

gegaan naar beide gemeentebesturen en gemeenteraden. Daarenboven was het voor beide gemeenten van belang om externe financiering te verkrijgen en te komen tot risicospreiding. Borchwerf I was namelijk een groot financieel debacle geworden dat bijna tot een artikel 12 status voor Roosendaal heeft geleid. Daarom is gekozen voor een PPS constructie met een gecombineerde CV/BV. In de CV is het gemeentelijk belang 48%, Heijmans als private partij heeft 48% en de BV heeft 4%. In de BV is het aandeel van elk van de beide gemeenten 25% en heeft Heijmans 50%. Daarnaast functioneert er een stuurgroep, waarin beide gemeenten en Heijmans op basis van gelijkwaardigheid zijn vertegenwoordigd. De gemeenten wilden alleen samenwerken met projectpartners zonder grondpositie en/of bouwclaim. Andere aandachtspunten voor de te kiezen vorm van samenwerking waren het streven naar een integrale gebiedsontwikkeling en een externe financiering.

Samenwerking tussen twee gemeenten bij de realisatie van bedrijventerreinen komt vaker voor. Niettemin vraagt dit ook aandacht, bijvoorbeeld omdat Algemene Plaatselijke Verordeningen verschillend kunnen zijn. De gemeenten hebben de onderlinge afspraken vastgelegd, en een aantal activiteiten wordt in één van beide gemeenten uitgevoerd. Zo draagt Halderberge zorg voor de welstandstoets.

Als het terrein is gerealiseerd wordt het openbaar gebied weer aan de beide gemeenten overgedragen.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Borchwerf II is een voorbeeld van samenwerking van publieke en private partijen bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Daarbij gaat het niet om de realisatie van gebouwen, maar om infrastructuur en grond. De private partij, Heijmans Infrastructuur (sinds kort Heijmans Bedrijventerreinen), is dan ook geen projectontwikkelaar die het gehele terrein, inclusief gebouwen, realiseert, maar een ontwikkelende aannemer.

### Wat is de situatie: met of zonder Grondexploitatiewet?

Het valt nog onder het oude regiem, dus zonder Gew.

### **Toegepast instrumentarium / gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden

Voordat de selectie van een private partij was geregeld, hadden de gemeenten al enkele percelen aangekocht. De gemeenten hebben zich vervolgens verplicht de benodigde gronden te verwerven voor de BV/CV Borchwerf, deze kon de gronden overnemen tegen de integrale kostprijs. Beide gemeenten voerden dus een actief grondbeleid en hebben ook gemeentelijke voorkeursrecht gevestigd. De Wvg is een goed instrument, maar heeft als nadeel dat de grond soms in vroeg stadium moet worden verworven. Daarmee dreigt het gevaar van oplopende rentelasten. Daarnaast heeft men met grondruil gewerkt. Incidenteel is onteigening toegepast om gronden te verwerven.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Er lopen of waren onteigeningszaken, maar deze hebben geen grote impact gehad op de ontwikkelingen. Een aantal onteigeningsprocedures verloopt volgens respondenten niet vlot, omdat er binnen het provinciaal apparaat niet altijd sprake is van een goede afstemming tussen de verschillende afdelingen. De provincie geeft goedkeuring voor het bestemmingsplan maar vervolgens zouden onteigeningen op basis van dat bestemmingsplan door de provincie worden afgewezen. Problemen zijn er volgens de respondenten ook met de strengere opstelling van de provincie rond het ruimtegebruik. De provincie vereist bijvoorbeeld een minimaal bebouwingspercentage van 60%, maar

volgens de projectpartners is dat pas haalbaar bij een kavelomvang van 3.500 m<sup>2</sup> of meer.

Een ander probleem vormen de Flora- en Faunawetgeving en de Habitatrichtlijnen omdat daar geen termijnen worden gesteld. Op het moment dat er een ontheffing in het kader van de Flora- en Faunawet of Habitatrichtlijnen moet worden aangevraagd, wordt alles onzeker omdat aan de uitslag daarvan geen termijnen zijn verbonden.

Probleem is tot slot dat in de procedures de BV/CV sneller gaat dan de gemeente kan bijhouden.

### Grondexploitatie

Gesteld wordt dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) nadelig kan uitpakken. Deze wet zou namelijk leiden tot 10-20% budgetoverstijging door een aanzuigende prijswerking. Vooraf worden budgetten en begrotingen vastgesteld, maar omdat moet worden voldaan aan de eisen van de Wob stijgen de kosten vaak doordat partijen willen meeprofiteren / inspelen op voorgenomen ontwikkelingen.

Een zeer belangrijk permanent aandachtspunt is volgens de betrokkenen de rente. Men is permanent bezig de financiën in het oog te houden en zoekt naar mogelijkheden om het resultaat te verbeteren. Dat werd bijvoorbeeld bereikt door de openbare ruimte eerder over te dragen aan het parkmanagement.

### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

De Wvg is een goed instrument, maar de geldigheidsperiode wordt wat kort gevonden. Daarnaast zijn er problemen gesignaleerd die te maken hebben met de interne afstemming binnen de provincie en met het ontbreken van wettelijke termijnen bij de Flora- en Faunawet en Habitatrichtlijnen. Dit neemt echter niet weg dat de betrokkenen tevreden zijn over de mogelijkheden die het oude grondbeleidsinstrumentarium biedt.

### **Grondexploitatiewet**

Het sluiten van coalities is en blijft essentieel. De Grondexploitatiewet is veel meer een stok achter de deur en zal leiden tot een nog betere onderhandelingspositie voor de gemeente. De aanpak van *free-riders* zal verbeteren. Zo verwacht men. Ook de provincie kan nu ingrijpen.

Ondanks de daarmee gepaard gaande interestriscico's zullen de gemeenten toch gronden blijven verwerven omdat dit een voordeel oplevert ten opzichte van aankoop door de private partijen, het scheelt namelijk 6% overdrachtsbelasting. Voor wat betreft de onteigening verwacht men geen toegevoegde waarde. Voordeel van nWro is dat de doorlooptijd van het bestemmingsplan korter is en dat het onteigeningsinstrumentarium dan ook eerder kan worden ingezet. Er was sprake van een *free rider* die nu via de Grondexploitatiewet aangepakt had kunnen worden.

### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?

! *Als basis voor de ontwikkeling dient het bestemmings- en het beeldkwaliteitsplan. Met een cv/bv constructie wil de gemeente een integrale gebiedsontwikkeling*

*bereiken met een externe financiering. Hierin is onder meer een verplicht parkmanagement middels een stichting opgenomen. Teneinde eventuele ‘free-riders’ en grondspeculanten de wind uit de zeilen te nemen heeft men een aantal malen de Wvg toegepast. Ook heeft men grondruil toegepast. Er loopt nu een aantal onteigeningszaken. De grondexploitatie, die voortdurend wordt geactualiseerd en gecontroleerd, vormt een belangrijk instrument bij het nemen van beslissingen.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>WvG, onteigening, grondexploitatie.</li> </ul>

- ? Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?
- ! *Bij de onderhandelingen over het kostenverhaal voor de ontwikkeling van Borchwerf wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het privaatrechtelijk instrumentarium. Publiekrechtelijk kostenverhaal wordt alleen toegepast als het niet anders kan: onvoldoende kostenverhaal, locatie-eisen kunnen worden niet bereikt et cetera. Verevening tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen is in deze casus niet toegepast.*

Projecten	Grondbeleidinstrumentarium	Verevening nieuwe en bestaande bedrijventerrein	Verdere aanpassingen gewenst in grondbeleid-instrumentarium?
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegepast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Wanneer grondruil niet mogelijk is, wordt geprobeerd door vrijwillige onderhandelingen tot een overeenkomst te komen. Indien dit niet slaagt, gaat men over tot het vestigen van een Wvg en in het verlengde daarvan wordt overgegaan tot het inzetten van de onteigeningsprocedure. De gemeente hecht echter aan een goede verstandhouding met belanghebbenden en omwonenden en prefereert daarom het inzetten van zachter instrumentarium.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *De grondexploitatie vormt al een belangrijk instrument. Er zijn 92 kostensoorten en afdrachten voor buitenplanse voorzieningen, voornamelijk van infrastructurele aard, opgenomen. Voor onder andere de verkoopkosten is een allocatiemodel gemaakt.*



*De gemeente ziet de toegevoegde waarde van de Grondexploitatiewet. 'Freeriders' zijn straks beter aan te pakken en de provincie heeft ook de mogelijkheid om in te grijpen.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie, meer aangrijpingspunten (ook vanuit provincie)</li> <li>Echter, de gemeenten verwachten dat een actief grondbeleid nog steeds gevoerd zal worden.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem, beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *De Grondexploitatiewet biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. Het kostenverhaal is beter gewaarborgd en de gemeente en projectpartners kunnen een strakkere regie voeren. Tevens verwacht de gemeente onder het nieuwe regiem een sterkere onderhandelingspositie te hebben.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>

- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *De CV/BV constructie merkt het verschil in snelheid van procedures tussen de gemeenten en de samenwerkende onderneming volgens de gemeente. Ook voeren beide organisaties verschillende boekhoudkundige systemen die niet altijd even goed aansluiten. Daarnaast heeft ze last van onduidelijke Europese wet- en regelgeving met betrekking tot aanbestedingen. Ook de Habitat en Flora- en Faunawetgeving werken remmend door het ontbreken van termijnen.*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer procedurele afstemming op CV/BV constructies.</li> <li>Duidelijke richtlijnen voor Europese aanbestedingswetgeving en termijnen in Habitat en Flora-Fauna procedures.</li> </ul>

#### Gebruikte literatuur

- Bestemmingsplan Borchwerf.
- [www.borchwerf.com](http://www.borchwerf.com)

## 4.2 Betuws bedrijvenpark, Overbetuwe



### Kenmerken

#### Algemeen

Het bedrijvenpark is gelegen tussen de A15 en de Waal, ten noordwesten van Nijmegen. Het totale projectgebied betreft niet alleen het bedrijventerrein (in de kaart oranje omkaderd), maar ook een landschapspark, Danenhoef. Er is een integrale landschapsvisie opgesteld voor de ontwikkeling van het totale gebied, waarbij men streeft naar een zo goed mogelijk evenwicht tussen natuur, landschap, woongenot en bedrijvigheid. Concreet betekent dit dat de ontwikkeling van het bedrijvenpark alleen mogelijk is als er sluitende financiële afspraken zijn voor de uitvoering van de landschapsvisie. Andersom is afgesproken dat de landschapsvisie pas definitief wordt wanneer er een onherroepelijk bestemmingsplan ligt voor het bedrijvenpark.

#### Oppervlak

Het Betuws Bedrijvenpark krijgt een maximale omvang van 120 hectare bruto en 85 ha netto. Deze bruto/netto verhouding is lager dan gebruikelijk en wordt vooral veroorzaakt door een te realiseren groene buffer tussen het bedrijventerrein en de dorpskern Oosterhout.

#### Type functies

In termen van de thans gangbare segmentatie wordt gedacht aan 67,5% van het oppervlak voor Modern gemengd/Gemengd plus/Modern, 17,5% voor hoogwaardige bedrijven en 15% van het uitgeefbaar oppervlak voor value-added-logistics.

#### Stadium van ontwikkeling

In juni 2006 is een intentieovereenkomst gesloten tussen het Betuws Bedrijvenpark BV en de gemeente Overbetuwe voor de ontwikkeling van de landschapsvisie De Danenberg en het Betuws bedrijvenpark.

### Partijen en samenwerking

De gemeente heeft geen grondpositie in het plangebied. Alle grond is in eigendom van een BV die volledig uit marktpartijen bestaat, o.a. Giesbers Groep, Bravast en Bemaco. De gemeente draagt geen risico. Het is dus nadrukkelijk geen PPS constructie. De BV Betuws Bedrijvenpark (BBP) overweegt ook de gebouwen in het bedrijvenpark zelf te ontwikkelen en ze sleutelklaar aan de toekomstige gebruikers op te leveren. Of daarbij sprake zijn van huur of van koop – en dus het eventueel overdoen van het gehele terrein aan een belegger, dan wel het zelf in eigendom houden – is nog niet zeker. In dit laatste geval blijft een private partij dus langdurig verantwoordelijk voor de kwaliteit van het terrein en de gebouwen.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

Opvallend is dat de Landschapsvisie De Danenberg uitdrukkelijk gekoppeld wordt aan het Betuws Bedrijvenpark. De helft van de kosten voor de ontwikkeling van De Danenberg wordt betaald uit de exploitatie van het bedrijvenpark. Dit is het resultaat van overleg en afspraken tussen de Giesbers Groep en milieupartijen. Het zou bovendien de eerste ontwikkeling in Nederland kunnen zijn die geheel loopt langs de lijnen van het zogenaamde Engelse model waarbij een belegger verantwoordelijk blijft voor het terrein na uitgifte. In dat verband wordt gesproken van het *landlord* principe. Die verantwoordelijkheid betreft onder andere:

- de kwaliteit van de architectuur van de gebouwen;
- de kwaliteit van de inrichting van het openbare gebied;
- het beheer en onderhoud van de openbare ruimte;
- het parkmanagement (aanbieden van uiteenlopende diensten aan de bedrijven, zoals vervoer en onderhoud);
- het tempo en de wijze van de uitgifte van de grond.

Het parkmanagement wil men zeer breed insteken met onder meer gezamenlijke inkoop van energie en het faciliteren van ondersteunende functies als bijvoorbeeld gezamenlijke kinderopvang.

### Wat is de situatie: met of zonder Grondexploitatiewet?

Aangezien bestemmingsplannen en dergelijke nog niet zijn opgesteld, geldt hier het nieuwe regiem.

### **Toegepast instrumentarium/ gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

De gronden maakten ooit deel uit van een groot plan voor een grootschalig logistiek bedrijventerrein langs de A15 (MTC Valburg). Dat plan is echter nooit gerealiseerd. Het bestemmingsplan werd niet goedgekeurd en het huidige gebied heeft nog steeds de status van buitengebied. Private partijen hebben grondposities ingenomen ten tijde van planontwikkeling voor het MTC Valburg. De ontwikkelende partijen hebben ongeveer 80% van de grond in handen. Men is bezig de laatste 20% te verwerven. Als dat niet gaat lukken, zal men met het nieuwe instrumentarium gaan werken en zal een exploitatieplan worden opgesteld.

De gemeente voert een passief grondbeleid, heeft een faciliterende regierol en legt zo het risico bij de gebiedsontwikkelaar die meer gevoel voor en kennis van de markt heeft.

### Grondexploitatie

Het bedrijventerrein heeft een eigen exploitatie. Zoals al opgemerkt gaat een deel van de opbrengsten naar de landschapsontwikkeling. Dat is tamelijk uniek als het gaat om de

ontwikkeling van bedrijventerreinen. Dergelijke koppelingen zijn zeldzaam. De private partijen ontwikkelen de grond. De gemeente zal de grondexploitatie van die partijen gebruiken (vooral cijfermatig) bij het toepassen van de Grondexploitatiewet.

#### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

In het verleden is de Wet voorkeursrecht gemeenten niet ingezet maar wel overwogen. De Wvg termijnen zijn vrij kort. Daarnaast is er een aanzuigende werking op de prijs. Op het moment dat er een Wvg wordt gevestigd stijgt de waarde van het perceel en omliggende kavels.

De gemeente overweegt nu wel andere instrumenten in te zetten. Men denkt daarbij aan onteigening.

#### **Grondexploitatiewet**

##### Verwachtingen met betrekking tot het nieuwe instrumentarium

Het ambitieniveau ligt heel hoog. De gemeente Overbetuwe vindt dat de Grondexploitatiewet ideaal is voor de geschetste manier van bedrijventerreinontwikkeling. Ook zonder grondposities denkt de gemeente zo een hoge kwaliteit te kunnen realiseren door het stellen van locatie-eisen. Gezien het ambitieniveau van de ontwikkelaar zal dat in goed overleg kunnen. De projectpartners ervaren nog wel onduidelijkheid bij de invulling van de locatie-eisen. De vraag is wat men hieraan kan/mag verbinden.

De grondexploitatiewet biedt volgens de betrokkenen ook goede mogelijkheden om in te grijpen als individuele eigenaren niet mee willen werken aan de beoogde ontwikkeling. Gemeente en ontwikkelaar stellen op een lijn te zitten. Eventuele belanghebbenden, zoals geïnteresseerde bedrijven, worden direct doorverwezen naar Betuws Bedrijvenpark BV. Ook anderen, zoals raadsleden, worden daar naartoe verwezen bij vragen en dergelijke.

#### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Het project zit nog in de planfase dus de ontwikkeling moet nog plaats gaan vinden. De ontwikkeling van het bedrijventerrein is contractueel onlosmakelijk met de uitvoering van de landschapsvisie verbonden. De bestemmingsplannen zijn nog niet opgesteld waarmee het project automatisch onder het nieuwe regiem valt. Met behulp van overeenkomsten tussen de gemeente en de betrokken marktpartijen, verenigd in de BV Betuws Bedrijvenpark, is het gewenste ambitieniveau vastgelegd. De BV bezit de gronden en ontwikkelt deze, waarbij de gemeente de planologische ondersteuning verleent. Verder wil men het 'landlord'-principe en parkmanagement toepassen.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"><li>• Initiatiefase/ voorlopige definitiefase.</li><li>• Marktpartijen ontwikkelen o.b.v. Gew</li></ul>

- ? Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?
- ! *Bij de onderhandelingen over het kostenverhaal voor de ontwikkeling van het Betuws bedrijvenpark wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het privaatrechtelijk instrumentarium. Publiekrechtelijk kostenverhaal wordt alleen toegepast als het niet anders kan: onvoldoende kostenverhaal, locatie-eisen niet kunnen worden bereikt et cetera. Verevening tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen is in deze casus niet geregeld.*

Projecten	Grondbeleidinstrumentarium	Verevening nieuwe en bestaande bedrijventerrein	Verdere aanpassingen gewenst in grondbeleid-instrumentarium?
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet geregeld via een particuliere grondexploitatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Indien minnelijke verwerving niet slaagt. In dat geval zal men dwingend instrumentarium inzetten en een exploitatieplan opstellen.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Gemeente, maar ook private partijen, zijn positief over de mogelijkheden van de nieuwe wet. Ze willen de grondexploitatie dan ook direct inzetten wanneer minnelijke verwerving niet lukt.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>Het kunnen stellen van locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *De Grondexploitatiewet biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. Het kostenverhaal is beter gewaarborgd en de gemeente en projectpartners kunnen een strakkere regie voeren. Tevens verwacht de gemeente onder het nieuwe regiem een*

*sterkere onderhandelingspositie te hebben. Specifiek voor dit project is dat de opbrengsten uit de bedrijventerreinexploitatie deels naar de landschapsontwikkeling gaan en deze daarmee volledig gefinancierd wordt.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>

- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *Er wordt opgemerkt dat de Wvg vrije korte termijnen heeft en dat er een aanzuigende werking op de prijs vanuit gaat. Verder bestaat er nog onduidelijkheid over de mogelijke invulling van locatie-eisen.*

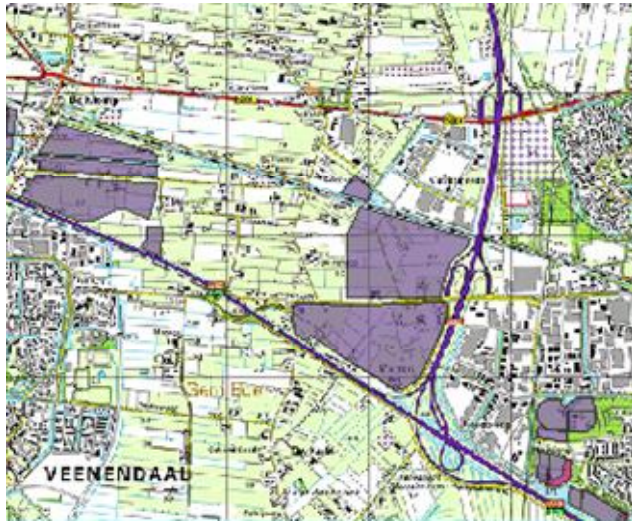
Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Dananberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlenging van termijnen Wvg.</li> <li>• Nadere toelichting bij invulling van locatie-eisen.</li> </ul>

#### **Gebruikte literatuur**

- Ontwikkelingsvisie Betuws Bedrijvenpark en Landschapsvisie de Danenberg, - Overbetuwe, juli 2007



### 4.3 Bedrijvenpark A12, Ede - Veenendaal



#### **Kenmerken**

##### Algemeen

Het betreft een ontwikkeling van drie bedrijventerreinen langs en in de nabijheid van de A12. Het gebied ligt tussen Ede en Veenendaal. De betreffende bedrijventerreinen liggen alle op het grondgebied van de gemeente Ede.

##### Oppervlak

De bedrijventerreinen hebben een uitgeefbaar oppervlak van circa 100 ha (netto), het gaat om drie terreinen die door een agrarisch gebied van elkaar worden gescheiden. Het totale plangebied heeft een oppervlakte van meer dan 150 ha (bruto).

##### Type functies

De volgende segmenten worden op de terreinen onderscheiden: productie/ assemblage (40%), logistiek met meerwaarde (35%), ontwikkeling & onderzoek (10%) en dienstverlening (15%).

##### Stadium van ontwikkeling

Vanaf 2006 geeft de gemeente Ede grond uit ten westen van de A30 langs de A12 (oostelijke deel plangebied).

##### Partijen en samenwerking

De gemeente Ede werkt bij de uitgifte samen met de gemeente Veenendaal. De gemeenten willen samen met projectontwikkelaars de terreinen ontwikkelen. Dit is wel overwogen, maar de marktpartijen legden de risico's, in de ogen van de gemeente Ede, teveel bij de gemeente neer. Bovendien was de raad van Ede van mening dat dit zou kunnen leiden tot een verlies aan grip op de ontwikkeling. Overigens realiseren de gemeenten zich wel dat processen vaak sneller gaan in situaties waar gemeenten samenwerken met een projectontwikkelaar. In de gemeente Ede streeft men meestal een bouwclaimmodel na met als doel absolute controle over de ontwikkeling te hebben. Vanwege ingenomen grondposities door projectontwikkelaars is een vorm van samenwerking nu toch aan de orde in het westelijk deel, dat momenteel ontwikkeld wordt. Twee kleine (gezamenlijk optredende) ontwikkelaars en een grote ontwikkelaar



zijn hier actief. Volgens de gemeente komt een gemeenschappelijke Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) daarbij niet in beeld omdat de betreffende partijen onvoldoende professionaliteit kunnen bieden voor een GEM. Een GEM maakt bovendien geen deel uit van de gemeentelijke cultuur.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

De herinrichting van het agrarisch gebied (met ecologische zone) wordt betaald uit de opbrengsten van de bedrijventerreinen. Dit was een voorwaarde van de provincie om het gebied te mogen ontwikkelen. Daarnaast is ook de ontwikkeling van een landgoederenzone onderdeel van het project (gelegen tussen ecologische zone en oostelijke bedrijventerreinen).

Ook bijzonder is de nauwe samenwerking tussen twee gemeenten, waarbij één gemeente op haar grondgebied voorziet in de behoefte van de buurgemeente. Een en ander is vastgelegd in een convenant waarin staat dat 40% van de terreinen is bedoeld voor bedrijven uit Veenendaal.

### Wat is de situatie: met of zonder Grondexploitatiewet?

Oude regiem, zonder Gew.

### **Toegepast instrumentarium / gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

Er is voor dit project de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd. De gemeente voert een actief grondbeleid en koopt alle grond. De Wvg wordt ingezet bij alle zoekzones. Om een gemeentelijk voorkeursrecht geldig te maken dient binnen twee jaar na vestiging van de Wvg het bestemmingsplan en/of het structuurplan aangepast te worden. Bij een van de drie deelprojecten heeft de gemeente de wettelijke termijnen uit de Wvg overschreden. Toen op dat moment het voorkeursrecht op die gronden verviel, werden deze gronden direct door marktpartijen aangekocht. Achteraf stelt de gemeente Ede dat ze het risico dat marktpartijen ook actief/agressief gronden verwerven voor bedrijventerreinen hebben onderschat. Het gaat deze marktpartijen soms ook niet om het ontwikkelen van een bedrijventerrein, maar om het verwerven van een positie om dan vervolgens te komen tot een ruil voor een woningbouwontwikkeling. Aankoop van de gronden door de gemeente vond vooral plaats aan de westelijke zijde, terwijl de uiteindelijke start van de ontwikkeling aan de oostzijde kwam te liggen. Deze verschuiving in de ontwikkelingsstrategie heeft, in combinatie met de vroegtijdige aankoop van gronden en het stapelen van ambities tot problemen geleid: een omvangrijk exploitatietekort.

Er zijn drie ontwikkelaars in het deel dat nu ontwikkeld wordt, waarvan er twee samen optreden. Een vierde, kleinere ontwikkelaar, die in de ogen van de gemeente niet zo geschikt was om locatieontwikkeling te doen, heeft zijn gronden verkocht aan een grotere ontwikkelaar waarmee de gemeente al eerder mee samengewerkt heeft. Vervolgens zijn met deze ontwikkelaar exploitatieafspraken gemaakt. Deze ontwikkelaar kent echter de budgetten en marges (van het zuidelijke deel van de ontwikkeling) van de gemeente en speelt dit nu uit. De twee andere ontwikkelaars hebben hun gronden samengevoegd. Zij vinden de grondprijzen die de gemeenten hanteert te laag. Zij willen wel afspraken maken op basis van de grondexploitatie. De gemeente bevindt zich hier echter in een ongunstige situatie omdat er al een klant is voor de betreffende locatie en de betrokken marktpartijen dit weten en proberen te benutten. Bijkomend probleem is dat de twee samenwerkende ontwikkelaars willen dat de grotere ontwikkelaar de infrastructuur aanlegt. Dit valt echter onder het Europese aanbestedingsrecht.

Bedrijven voelen ook aan dat het aanbod beperkt is en het opstarten van ontwikkeling veel tijd kost. 40 van de 60 hectare zijn dan ook al gereserveerd in het deel van de gemeente Ede. De gemeente Veenendaal verbaast zich over deze marktstrategie en vindt dat er hogere vierkante meter prijzen en bijkomende eisen gevraagd hadden kunnen worden.

#### Ondervonden problemen en bedachte oplossingen

Zoals aangegeven was er aanvankelijk een zeer groot exploitatietekort. Dit is teruggedongen door:

- het weghalen van dubbelingen die in getroffen voorzieningen waren te vinden;
- een efficiëntere aanpak van het ophogen van het terrein;
- een lagere ambitie waar het gaat om de ruimtelijke kwaliteit;
- meer uitgeefbare grond en een verhoging van de grondprijs;
- vertragen van bepaalde projecten, die zonder bezwaar later kunnen worden uitgevoerd, zoals de herstructurering van de agrarische zone;
- kantoorontwikkelingen opnemen in het plan op zichtlocaties en bij het station De Klomp.

De grondprijs, die sterk bepalend is voor de exploitatie, is vastgesteld in overleg met makelaars in de regio. Ondernemers hebben momenteel veel grond gereserveerd, ook omdat het aanbod in de regio schaars begint te worden. Dit zou kunnen worden opgevat als een teken dat de grondprijzen (veel) hoger hadden kunnen liggen.

Gesteld wordt dat - nu de ontwikkeling van start is gegaan - de druk op de grondprijzen bij onteigeningen en aankoop merkbaar toeneemt. Het is wat dat betreft lastig te kiezen voor een goede verwervingsstrategie: of vroegtijdig kopen tegen lage prijzen, of later tegen hogere.

Rood en groen worden samen in het bestemmingsplan ontwikkeld en verrekend in het exploitatieplan.

#### Evaluatie van het bestaande instrumentarium

Uit het bovenstaande kunnen de volgende knelpunten worden afgeleid:

- de termijnen uit de Wvg;
- de bepaling van grondprijzen voor bedrijventerreinen;
- de oplopende grondprijzen als het project vorm begint te krijgen;
- de kwaliteiten van makelaars en taxateurs als het gaat om prijsbepalingen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen;
- het kiezen van een goede aankoopstrategie;
- het nu ook opereren van vastgoedpartijen op bedrijventerreinen, die (niet onlogisch) de meest lucratieve gedeelten van de terreinen aankopen.

### **Grondexploitatiewet**

#### Verwachtingen met betrekking tot het nieuwe instrumentarium

De Grondexploitatiewet was een goed instrument geweest om de kwaliteitseisen te borgen en had een betere onderhandelingspositie op kunnen leveren. De verwachting is ook dat met de Grondexploitatiewet de *free-riders* voor een belangrijk deel wordt opgelost. Verder wordt de mogelijkheid om locatie-eisen te kunnen stellen als een interessante mogelijkheid gezien om de ambities in te vullen. Men zou vooral eisen willen stellen aan duurzaamheidsaspecten en aan de ruimtelijke kwaliteit (en daarmee binnen het gebied differentiëren).

Er zijn met de Gew ook betere mogelijkheden voor kostenverhaal. De eigenaar van de landgoederenzone heeft nu alleen meebetaald aan de ontsluiting, maar onder de nieuwe wet waren er meer mogelijkheden geweest kosten te verhalen, bijvoorbeeld vanwege een algemene kwaliteitsverbetering van het gebied.

#### Problemen / vragen

Concreet zit men met twee vragen met betrekking tot de Grondexploitatiewet:

1. In de Grondexploitatiewet is de toerekening van de kosten van voorzieningen van openbaar nut gelimiteerd tot de waardevermeerdering van de percelen van derden. Doordat er geen sprake is van een functiewijziging zal de waardevermeerdering van de grond erg beperkt zijn en zal de mogelijkheid om kosten toe te rekenen daarmee ook minimaal zijn. Baatbelasting biedt ruimere mogelijkheden voor de toerekening van kosten die percelen tot nut zijn, maar is een moeilijk instrument. Hoe kan een gemeente op de beste manier tot verrekening van kosten komen?
2. Gemeenten bestemmen winsten uit uitlegontwikkelingen ten behoeve van het dekken van kosten van herstructureringen. Dit kan alleen als de gemeente de uitleglocatie actief ontwikkeld. Kosten van herstructureringen zijn niet aan te merken als voorzieningen van openbaar nut voor het uitlegplan. Ze spelen daarom geen rol bij de bepaling van de verwervingswaarde (onteigeningswaarde en waarde bij vaststelling onder de Wvg en inbrengwaarde bij de bepaling van de waardevermeerdering onder de Grondexploitatiewet). Hoe kan het verhaal van kosten uit herstructureringen dan in relatie worden gebracht met de realisatie van nieuw rood?

In het algemeen is men positief over de invoering van de Grondexploitatiewet.

Verondersteld wordt dat het uitvoeren van het project onder de Grondexploitatiewet het volgende effect zou hebben gehad:

- beter kostenverhaal en wellicht daardoor een hoger (ruimtelijk) kwaliteitsniveau met meer waarborging;
- meer kwaliteitseisen;
- duidelijkere afweging van wat men zelf wil doen en wat aan externe partijen kan worden over gelaten;
- sneller overstappen van structuur/integrale visie naar kleinere bestemmingsplannen;
- andere verdeling van financiële risico's;
- betere fasering.

#### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Dit project valt onder het oude regiem. Er is voor deze samenwerkingsconstructie gekozen tussen gemeente en marktpartijen omdat de gemeente toch een duidelijke regierol wilde behouden. Daarnaast stelden de marktpartijen te hoge eisen aan*

risicoafdekking door de gemeente wanneer ze volledig zelfstandig zouden ontwikkelen.

Verder is er een financiële koppeling tussen de ontwikkeling van bedrijventerreinen en de herinrichting van het agrarisch gebied

Project	Gehanteerd instrumentarium
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wvg, grondexploitatie (GREX), evt. onteigening</li> </ul>

- ? Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?
- ! *Bij de onderhandelingen over het kostenverhaal voor de ontwikkeling Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het privaatrechtelijk instrumentarium. Publiekrechtelijk kostenverhaal wordt alleen toegepast als het niet anders kan: onvoldoende kostenverhaal, locatie-eisen kunnen worden niet bereikt et cetera. Verevening tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen is in deze casus niet toegepast.*

Projecten	Grondbeleidsinstrumentarium	Verevening nieuwe en bestaande bedrijventerrein	Verdere aanpassingen gewenst in grondbeleidsinstrumentarium?
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegepast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Indien minnelijke verwerving en vestiging van de Wvg niet slaagt. In dat geval zal men dwingend instrumentarium inzetten en bijvoorbeeld onteigeningsprocedures opstarten.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *In het algemeen is men positief over de invoering van de Grondexploitatiewet. Verondersteld wordt dat het uitvoeren van het project onder de Grondexploitatiewet het volgende effect zou hebben gehad:*
- o *beter kostenverhaal en wellicht daardoor een hoger (ruimtelijk) kwaliteitsniveau met meer waarborging;*
  - o *meer kwaliteitseisen;*
  - o *duidelijkere afweging van wat men zelf wil doen en wat aan externe partijen kan worden over gelaten;*

- sneller overstappen van structuur/integrale visie naar kleinere bestemmingsplannen;
- andere verdeling van financiële risico's;
- betere fasering.

Ook levert het instrument een bijdrage aan de oplossing van de 'free-riders' problematiek. De mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen wordt ook positief gewaardeerd, met zou hierbij willen inzetten op duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Men bevestigt het beeld van een beter kostenverhaal onder het nieuwe regiem waarbij onder andere kosten kunnen worden verhaald voor een kwaliteitsverhogende investering.

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>• Het kunnen stellen van locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>

? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?

! *De Grondexploitatiewet biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. Het kostenverhaal is beter gewaarborgd en de gemeente en projectpartners kunnen een strakkere regie voeren. Tevens verwacht de gemeente onder het nieuwe regiem een sterkere onderhandelingspositie te hebben. Specifiek voor dit project is dat de opbrengsten uit de bedrijventerreinexploitatie deels naar de landschapsontwikkeling gaan en deze daarmee volledig gefinancierd wordt.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>

? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?

! *Er wordt opgemerkt dat de Wvg vrije korte termijnen heeft en dat er een aanzuigende werking op de prijs vanuit gaat. Verder bestaat er onduidelijkheid over de mogelijke invulling van locatie-eisen.*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlenging van termijnen Wvg.</li> <li>• Nadere toelichting bij invulling van aanvullende kwaliteitseisen.</li> </ul>

### **Gebruikte literatuur**

- Nota Grondprijzen, gemeente Ede.
- Bestemmingsplan ISEV, BügelHajema adviseurs.
- Eerste uitwerkingsplan Ede West, BügelHajema adviseurs.
- Ondernemen in Ede, Vitaal en veelzijdig,  
[http://www.ede.nl/Download/127\\_Vitaal\\_veelzijdig.pdf](http://www.ede.nl/Download/127_Vitaal_veelzijdig.pdf)
- Bedrijventerreinen A12 Ede-Veenendaal, nieuwsbrief 8,  
<http://www.edegelderland.nl/index.php?id=714>.

## 4.4 Regio Roermond



### **Kenmerken**

#### Algemeen

De Regionale Economische Ontwikkeling Midden-Limburg B.V. is een samenwerking van een aantal gemeenten op het vlak van de uitgifte en het beheer van bedrijventerreinen. De gemeenten Roermond, Roerdalen en Leudal zijn aandeelhouders in de B.V. en laten de voornoemde activiteiten over aan de uitvoeringsorganisatie REO. Het doel van REO is om namens de aandeelhoudende gemeenten het aanspreekpunt en servicecentrum te zijn voor het bedrijfsleven. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid, en het REO is gericht op de uitvoering. Die uitvoeringstaken betreffen:

- ontwikkelen: hierin staat een bedrijfsmatige aanpak centraal;
- beheer: dienstverlening op kosten van de gemeente;
- revitalisering: aannemer voor gemeenten;
- vastgoedontwikkeling: kleinere ruimten voor starters;
- verhuur: voor minder aantrekkelijke marktsegmenten.

#### Oppervlak

Meerdere bedrijventerreinen in ontwikkeling en beheer. Momenteel ruwweg 150 hectare bruto uitgeefbaar.

#### Type functies

Verschillende typen bedrijventerreinen en vastgoedontwikkeling voor starters.

#### Stadium van ontwikkeling

REO heeft acht bedrijventerreinen in de gemeenten Haalen en Roermond in ontwikkeling en/of verkoop. Drie gemeenten participeren in REO. Aan een verdere uitbreiding wordt gewerkt.

#### Partijen en samenwerking

Op dit moment zijn er drie gemeenten aandeelhouder en deze hebben onder andere de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen aan REO overgedragen.



De Regionale Economische Ontwikkeling Midden-Limburg is een besloten vennootschap. Aandeelhouders mogen slechts publiekrechtelijke instellingen en vennootschappen zijn, waarvan de aandelen in meerderheid in handen zijn van (een) publiekrechtelijke instelling(en). REO neemt min of meer de positie van bijzondere ontwikkelaar in. De positie van REO is anders dan die van de reguliere ontwikkelaar. Er worden vooraf afspraken gemaakt met de aandeelhouders over hoe de grond moet worden ingebracht. Door het aandeelhouderschap is REO een 'preferred supplier'. Gemeenten en dus aandeelhouders moeten zich er in gelijke mate van bewust zijn dat, indien ze te hoog inzetten, dit gevolgen heeft voor het resultaat en dus het dividend.

### **Wat is er zo bijzonder aan het project?**

De bijzondere aandeelhoudersconstructie van REO voorkomt concurrentie tussen gemeenten en zorgt voor regionale afstemming van de ontwikkelingsprogramma's. Bovendien is er volledige ondersteuning en medewerking van de gemeenten waardoor er minder problemen zijn met grondbeleid en uitvoering.

### Wat is de situatie: met of zonder Grondexploitatiewet?

Het valt onder het oude regiem, maar bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen zal het nieuwe regiem aan de orde zijn. De Gew kan gebruikt worden voor het kostenverhaal.

### **Toegepast instrumentarium/ gemaakte keuzes**

#### Verwerving van de gronden (incl. Wvg, onteigening)

REO verwerft de gronden (ook van gemeenten). Waar nodig wordt door de gemeenten de Wvg ingezet. REO kijkt naar de gangbare verkoopwaarde in de markt en stelt een exploitatieberekening die duidelijk moet maken of de verwachte opbrengsten de vermoedelijke kosten kunnen dekken, uiteraard rekeninghoudend met bepaalde marges. Het verschil is de veiligheidsmarge die eventuele negatieve markt- of renteontwikkelingen moet kunnen compenseren.

Door de aandelenconstructie staat REO sterk in de onderhandelingen en bij het maken van afspraken met gemeenten aangezien het ook in hun directe belang is om een goed resultaat te bereiken. In de taakstelling van het ontwikkelen van bedrijventerreinen is de afstemming in tijd tussen planvorming door een gemeente en grondverwerving door REO een risico voor het rendement van een project. Premature aankoop is prijstechnisch aantrekkelijk maar kan leiden tot grondvoorraad die achteraf niet in het plan inzetbaar blijkt te zijn en weer moet worden afgestoten. Later aankopen leidt tot een scherper beeld van de noodzakelijke grondverwerving maar ook tot door speculanten opgejaagde prijzen. Door contractuele afspraken over planvorming en uitvoering tussen gemeente en REO kan dit risico beheerst worden.

#### Grondexploitatie

De aandeelovereenkomst schrijft voor dat er een realiseringsovereenkomst wordt gesloten met een gemeente om een bedrijventerrein te ontwikkelen als ware REO een externe projectontwikkelaar en de betreffende gemeente géén aandeelhouder. Hierin zijn rechten en verplichtingen voor beide partijen opgenomen: bijvoorbeeld bestemmingsplanaanpassing van de zijde van de gemeente en een bijdrage aan infrastructuurontwikkeling door REO. Daarbij is het dus van belang dat een gemeente een pro-actieve grondpolitiek voert, waarbij gebruik wordt gemaakt van de planologisch en juridisch ten dienste staande instrumenten.

In lopende grondexploitaties kan de geplande doorlooptijd worden beïnvloed door afwijkende conjuncturele ontwikkelingen in de economie. Dit moet tot het gebruikelijke

ondernemersrisico worden gerekend. Door fasering in het 'bouwrijp-maak-proces' kan een deel van de investeringen afhankelijk van de vraag gestuurd worden, wat een drukkend effect heeft op de rentelasten.

REO initieert de projecten met goedkeuring van een onafhankelijke Raad van Commissarissen (RvC). Indien het verschil tussen de kosten en opbrengsten negatief is zal de RvC geen goedkeuring verlenen. In dat geval wordt er gekeken naar compensatiemogelijkheden in de realisatieovereenkomst ofwel een bijdrage gevraagd van gemeenten. Jaarlijks wordt de balans opgemaakt en participeren de gemeenten naar rato van aandelen in het eindresultaat.

#### Evaluatie van het oude instrumentarium

Het oude instrumentarium voldoet prima voor REO.

#### **Grondexploitatiewet**

Betreffende de Grondexploitatiewet heeft men geen bijzondere verwachtingen (noch positief noch negatief) omdat de bijzondere samenwerkingsconstructie een belangrijk deel van de problematiek ondervangt.

#### **Confrontatie met de onderzoeksvragen**

De resultaten uit de werksessie worden hieronder geconfronteerd met de hoofdvragen die in dit onderzoek zijn gesteld.

- ? Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?
- ! *Dit project valt onder het oude regiem. De bijzondere aandeelhoudersconstructie van REO voorkomt concurrentie tussen gemeenten en zorgt voor regionale afstemming van de ontwikkelingsprogramma's. Bovendien is er volledige ondersteuning en medewerking van de gemeenten waardoor er minder problemen zijn met grondbeleid en uitvoering.*  
*De basis wordt uiteraard gevormd door een exploitatiebegroting. Daarnaast is de Wvg ingezet.*

Project	Gehanteerd instrumentarium
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"><li>Wvg, grondexploitatie (GREX)</li></ul>

- ? Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?
- ! *Indien minnelijke verwerving en vestiging van de Wvg niet slaagt. In dat geval zal men dwingend instrumentarium inzetten en bijvoorbeeld onteigeningsprocedures opstarten.*

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"><li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk, alleen publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li></ul>

- ? In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?
- ! *Duidelijke verbetering door verbeterde onderhandelingspositie en de mogelijkheid locatie-eisen te stellen.*

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>Het kunnen stellen van locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>

- ? Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?
- ! *Betreffende de Grondexploitatiewet heeft men geen bijzondere verwachtingen (noch positief noch negatief) omdat de bijzondere samenwerkingsconstructie een belangrijk deel van de problematiek ondervangt.*

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weinig verwachtingen Gew voor REO.</li> </ul>

- ? Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?
- ! *Geen concrete aanbevelingen maar de (bovenlokale) ontwikkelingsconstructie van REO verdient navolging.*

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inzetten op bovenlokale planontwikkeling/herstructurering van bedrijventerreinen</li> </ul>

#### Gebruikte literatuur

- [www.reomiddenlimburg.nl](http://www.reomiddenlimburg.nl)
- Jaarverslag REO 2006.
- Bedrijfsfunctiemodel REO.

## 5 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES UIT DE VOORBEELDPROJECTEN

De beantwoording van de onderzoeksvragen per voorbeeldproject in voorgaande hoofdstukken vormen een belangrijke input voor de beantwoording van het analytische deel I. Samengevat worden de volgende conclusies getrokken.

### 5.1 Instrumenten en samenwerkingsvormen

De onderzoeksvraag luidt:

Welke grondbeleid- en RO-instrumenten en welke samenwerkingsvormen hebben gemeenten onder het oude regiem veelal ingezet om hun doelstellingen, en in concreto de via het instrument van het bestemmingsplan beoogde ontwikkeling, gerealiseerd te krijgen?

In onderstaande tabel is per project het gehanteerde instrumentarium weergegeven.

Tabel 3.1

Project	Gehanteerd instrumentarium
<b>Woningbouw</b>	
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bouwclaim/ GEM/ tender/concessie</li></ul>
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"><li>• Private overeenkomsten met grondeigenaren</li></ul>
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wvg, bouwclaim, GEM</li></ul>
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ruimte voor ruimte regeling</li></ul>
<b>Multifunctionele locaties</b>	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Valt onder het nieuwe regiem</li><li>• Gew als 'stok achter de deur'. Intentieovereenkomst, masterplan.</li></ul>
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Valt onder het nieuwe regiem</li><li>• Enkele strategische aankopen, bereid te faciliteren op het moment dat private eigenaren voldoen aan vastgestelde kaders en een aanbestedingsprocedure</li></ul>
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"><li>• Valt onder het nieuwe regiem.</li><li>• Level Playing Field (eisen en randvoorwaarde samenwerking met corporatie en private partijen)</li></ul>
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestatiecontract Gronduitgifte</li><li>• Valt onder het nieuwe regiem.</li><li>• Wvg, onteigeningswet</li><li>• CV/ BV</li><li>• Alle instrumenten afhankelijk van situatie om doel te bereiken</li></ul>
<b>Bedrijventerreinen</b>	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wvg, onteigening, grondexploitatie.</li></ul>
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"><li>• Initiatiefase/ voorlopige definitiefase. Marktpartijen ontwikkelen o.b.v. Gew</li></ul>
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wvg, grondexploitatie (GREX), evt. onteigening</li></ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wvg, grondexploitatie (GREX)</li></ul>

De conclusies die getrokken kunnen worden zijn:

- alle gemeenten gebruiken het bestemmingsplan als een (strategisch) RO-instrument om ruimtegebruik en bouwprogrammering (toewijzen van functies) te sturen.
- afhankelijk van locatie, posities en doelstellingen wordt het grondbeleidsinstrumentarium gebruikt.
- in het oude regiem wordt veelal van actief grondbeleid gebruik gemaakt. Primair hierbij staat het verkrijgen van grondbezit. Om de grond te verwerven wordt gebruik gemaakt van:
  - o minnelijke verwerving
  - o de Wet voorkeursrecht gemeenten
  - o onteigening
  - o grondruil/bouwclaimmodel
- ook wordt de gebiedsontwikkeling gerealiseerd via samenwerking met marktpartijen door middel van o.a. PPS, GEM, GOM, intergemeentelijke samenwerking et cetera, waarbij de grond of in handen blijft van de respectievelijke grondeigenaren, dan wel in een exploitatiemaatschappij wordt ingebracht;
- de baatbelasting wordt niet gebruikt als laatste middel om kostenverhaal af te dwingen.

## 5.2 Groen en grondbeleidsinstrumentarium

De onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre hangt het ontbreken van voldoende groen in en om nieuwe wijken samen met de hiaten in het oude grondbeleidsinstrumentarium c.q. met de wijze waarop het instrumentarium wordt toegepast? Welke mogelijkheden biedt de Gew in dit verband om door middel van verbeterd kostenverhaal de aanleg van groen te stimuleren?

Tabel 3.2

Projecten	Groen in relatie met grondbeleids-instrumentarium	Mogelijkheden Gew stimuleren aanleg van groen
Waalsprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente draait nu op voor de kosten van groen.</li> <li>• Kosten hadden deels verhaald kunnen worden bij exploitatieplan. Was wellicht ook mogelijk met privaatrechtelijke afspraken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer kostenverhaal groen mogelijk.</li> </ul>
Groen-blauwe Slinger, Pijnacker Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet van toepassing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij een regionaal groenproject blijft kostenverhaal problematisch in verband met toerekenbaarheid van gebiedsontwikkelingen.</li> </ul>
Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privaatrechtelijk goede afspraken gemaakt: vraag of het kostenverhaal beter zou kunnen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbekend</li> </ul>

De conclusies uit de voorbeeldprojecten zijn:

- kostenverhaal voor groen is binnenplans mogelijk m.n. op basis van de Gew;
- bovenplanse verevening is mogelijk via privaatrechtelijke overeenkomsten (in de vorm van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen), mits voldoende gelegitimeerd op basis van een structuurvisie;

- desondanks is het moeilijk om een bijdrage te vragen bij intergemeentelijke of regionale groenontwikkelingen.

### **Rood-voor-groen in de grondexploitatie: nieuwe ronde nieuwe kansen?**

Ter aanvulling op de problematiek van financiering van groen is in deel 1 een bijdrage opgenomen van Friso de Zeeuw. De belangrijkste conclusies van het artikel zijn:

- Het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de Gew biedt geen basis voor rood-voor-groen projecten.
- Het vrijwillige, privaatrechtelijke deel van de Gew faciliteert rood-voor-groen projecten en gebiedsontwikkelingen wel. Nieuwe rood-voor-groen projecten kunnen worden geëntameerd. Nieuw is dat een vastgestelde structuurvisie beschikbaar moet zijn die 'enige functionele of ruimtelijke samenhang' weergeeft waarin de rode en groene onderdelen van het project of de gebiedsontwikkeling passen. De wet lijkt er vanuit te gaan dat het initiatief komt van de private kant, maar dat is niet in de wet verankerd. Dus ook de overheid kan met initiatieven komen.
- Rood-voor-groen is weliswaar niet via de Gew afdwingbaar, maar tot op zekere hoogte (zie punt 4) via de weg van het al dan niet wijzigen bestemmingsplan (voor zover het geldende bestemmingsplan ter plaatse geen bebouwing toestaat). De afweging van de overheid of zij al dan niet meewerkt aan de wijziging van het bestemmingsplan ten gunste van een rood-voor-groen initiatief, moet gebaseerd zijn op 'planologische afwegingen'. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt een rol als randvoorwaarde.
- Lastig wordt als de meeste eigenaars wel willen meewerken aan de rood-voor-groen aanpak en enkele andere niet. De gemeente of provincie kan inzetten op 'planologisch uitroken' met (alleen) een groene bestemming, maar dat kan de coherentie van het totaalplan door kruisen en zoekt bovendien de grens van de wet op.
- De Gew faciliteert en legitimeert in het privaatrechtelijk rood-voor-groen plannen, maar er zijn geen aanwijzingen dat er echt een stimulans vanuit gaat dat deze initiatieven nu meer en sneller van de grond zullen komen. Daarin spelen andere factoren een dominantere rol.

### **5.3 Grondbeleidsinstrumentarium bij bedrijventerreinen**

De onderzoeksvraag luidt:

Op welke wijze maken gemeenten gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en in welke mate vindt verevening plaats tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen? Zijn in de toekomst verdere aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium gewenst om de effectiviteit van dit beleid te versterken?

De belangrijkste conclusies zijn:

- bij bedrijventerreinen blijft het gebruik van privaatrechtelijk instrumentarium voorop staan. Het publiekrechtelijke instrumentarium wordt alleen gebruikt wanneer er geen allesomvattende overeenkomst kan worden bereikt;
- de mogelijkheden van verevening zijn niet of nauwelijks toegepast;
- gewenste aanpassingen in het instrumentarium zijn in de werksessie niet behandeld.

Tabel 3.3

Projecten	Grondbeleidsinstrumentarium	Verevening nieuwe en bestaande bedrijventerrein	Verdere aanpassingen gewenst in grondbeleidsinstrumentarium?
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegepast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>
ISEV bedrijventerrein Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegepast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>
Betuws bedrijvenpark/Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet geregeld via een particuliere grond-exploitatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegepast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In werksessie niet behandeld</li> </ul>

#### 5.4 Keuze voor afdwingbaar grondbeleidsinstrumentarium

De onderzoeksvraag luidt:

Wanneer gaan gemeenten over tot het gebruik van het afdwingbare grondbeleidinstrumentarium, in plaats van de veel vaker toegepaste vrijwillige contractuele grondexploitatie en wordt door de Gew in de toekomst steeds vaker of juist minder vaak gebruik gemaakt van de afdwingbare variant?

De conclusie is:

- de Gew wordt primair gebruikt als ‘stok achter de deur’ bij onderhandelingen in het anterieure traject om tot een voldoende kostenverhaal te komen langs het private spoor;
- alleen publiekrechtelijk als dat moet, op grond van art. 6.12 Grondexploitatiewet namelijk als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is.



Tabel 3.4

Project	Wanneer afdwingbare grondbeleidinstrumentarium
<b>Woningbouw</b>	
Leidsche Rijn De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij aanpak van free-riders</li> <li>• Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>• Door de Gew wordt de afdwingbare variant aantrekkelijker</li> <li>• Gew niet van toepassing: alles privaatrechtelijk</li> <li>• wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen</li> </ul>
Waal sprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij free-riders</li> <li>• Zouden kiezen voor privaatrechtelijke overeenkomst, maar door voortschrijdend inzicht wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen.</li> <li>• Zouden kiezen voor actief grondbeleid, bij grondposities via bouwclaims.</li> <li>• Achteraf zou gemeente privaatrechtelijk wel meer locatie-eisen stellen en kosten verhalen.</li> </ul>
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>• Publiekrechtelijk wanneer de extra inspanningen opwegen tegen het verlies dat men anders voor lief moet nemen. Hier nog niet aan de orde</li> </ul>
<b>Multifunctionele locaties</b>	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgangspunt is een anterieure overeenkomst</li> <li>• Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.</li> </ul>
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starten met anterieure traject, maar verwachten vooral op herontwikkelingslocaties vaak het exploitatieplan nodig te hebben om een posterieure overeenkomst te sluiten, kostenverhaal via de bouwvergunning af te dwingen.</li> </ul>
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk anterieure contracten</li> <li>• Publiekrechtelijk als er geen overeenkomst wordt bereikt over voldoende kostenverhaal, locatie-eisen etc.</li> </ul>
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij voorkeur anterieur, maar posterieur zal niet worden geschuwd.</li> </ul>
<b>Bedrijventerreinen</b>	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk privaatrechtelijk maar publiekrechtelijk indien niet anders mogelijk.</li> </ul>

## 5.5 Verbetering kostenverhaal en sterkere regie door Gew

De onderzoeksvraag luidt:

In welke mate leidt de implementatie van de Gew tot verbetering van het kostenverhaal door gemeenten en een sterkere gemeentelijke regie?

Tabel 3.5

Project	Verbetering kostenverhaal	Sterkere gemeentelijke regie
<b>Woningbouw</b>		
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpak free-riders</li> <li>• Hoger kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leidsche Rijn is oude regiem. Gew zou de regierol versterken door stellen van locatie-eisen, beter afdwingbaar kostenverhaal</li> </ul>
De Zuidlanden Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beter kostenverhaal mogelijk</li> <li>• De private exploitatieovereenkomst tot kostenverhaal gesloten onder het oude regiem zou bij toepassing van de Gew waarschijnlijk nog een hoger kostenverhaal hebben opgeleverd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Gew biedt de gemeente, indien particuliere grondeigenaren niet bereid zijn mee te betalen, een grondslag voor versnelde onteigening.</li> <li>• Meer afdwingbaar, maar toch nog afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren.</li> </ul>
WaalSprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beter kostenverhaal en aanpak free-riders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gew is niet van toepassing maar zou regierol krachtiger hebben gemaakt.</li> </ul>
Groen-blauwe slinger Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beter kostenverhaal mogelijk</li> <li>• Bij een dergelijk regionaal groenproject blijft kostenverhaal echter problematisch, voornamelijk door gebrek aan potentiële kostendragers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer afdwingbaar, maar toch nog afhankelijk van de bereidheid van de ontwikkelaar om de ontwikkeling te doen realiseren.</li> <li>• Beter regie in hoge mate het geval. In dit project echter lastig vanwege bovengemeentelijke scope en beperkte aanvraag bouwvergunningen</li> </ul>
<b>Multifunctionele locaties</b>		
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toepassing Gew: vooral beter kostenverhaal voor bovenwijken/bovenplannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gew is een sterkere 'stok achter de deur' bij onderhandelingen met private partijen.</li> <li>• Ruimere mogelijkheden bovenplannese verevening en verrekening bovenwijkse voorzieningen.</li> </ul>
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel beter kostenverhaal maar door macro-aftopping waarschijnlijk niet mogelijk om alle kosten te verhalen</li> <li>• Onzekerheid kostenverhaal bovenplannese kosten vanwege vraagstuk toerekeningscriteria en ontbreken van voldoende kostendragers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanwege pril stadium van ontwikkeling en onderhandeling zijn hier ten aanzien van de regierol geen harde uitspraken te doen dan te constateren dat de Gew de regierol versterkt.</li> </ul>

Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het plan moet economisch uitvoerbaar zijn. Dit kan nog moeilijk worden bij stedelijke herstructurering.</li> <li>Stok achter de deur zorgt ervoor dat een gedeelte in ieder geval kan worden verhaald.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer afdwingbaar, maar toch is men niet overtuigd of dit afdoende is. Vooral bij herontwikkelingslocaties zijn de kosten hoog.</li> <li>Rijkssubsidies en planoptimalisatie</li> <li>Door Gew versterking van regiemogelijkheden.</li> </ul>
Alkmaar Overstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beter kostenverhaal door aanpak free-riders.</li> <li>Macro-aftopping vormt mogelijk een belemmering voor de planrealisatie (wie draagt het tekort).</li> </ul>	
<b>Bedrijventerreinen</b>		
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie, meer aangrijpingspunten (ook vanuit provincie)</li> <li>Echter, de gemeenten verwachten dat een actief grondbeleid nog steeds gevoerd zal worden.</li> </ul>
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>Locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>
Bedrijvenpark A12 Ede-Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>Locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duidelijke verbetering kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor kostenverhaal.</li> <li>Locatie-eisen ziet men als winst.</li> </ul>

De belangrijkste conclusies voor woningbouw en multifunctionele locaties zijn:

- de regie wordt onder andere verbeterd door meer mogelijkheden in het kostenverhaal, fasering en het kunnen stellen van locatie-eisen. Gemeenten krijgen hierdoor een sterkere onderhandelingspositie tegenover de grondeigenaar;
- de Grondexploitatiewet garandeert een beter kostenverhaal en een betere aanpak van de free-riders (beter dan via de huidige baatbelasting);
- er is onzekerheid over het in stand houden van toerekening kosten van bovenwijkse voorzieningen die meerdere exploitatiegebieden overschrijden en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met name over de verdere verfijningscriteria die noodzakelijk zijn voor een juiste toerekening van kosten aan diverse gebieden op voet van toetsingscriteria proportionaliteit;

- Bovenplafonds verevening door middel van bijdragen uit ruimtelijke ontwikkelingen zoals groen wordt bemoeilijk door gebrek aan omliggende gebiedsontwikkelingen/kostendragers;
- het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling met een negatief (financieel) planresultaat betekent macro-aftopping in de regel voor rekening van de gemeente. Het kostenverhaal is immers gemaximeerd tot de opbrengstpotentie uitgeefbare m<sup>2</sup> in het plangebied.

De belangrijkste conclusies voor bedrijventerreinen zijn:

- een verbetering van het kostenverhaal en een betere onderhandelingspositie;
- het kunnen stellen van locatie-eisen (inrichtings/ kwaliteitseisen) ziet men als winst.

## 5.6 Realiseren ruimtelijk beleid

De onderzoeksvraag luidt:

Verwachten gemeenten dat zij onder het nieuwe regiem beter in staat zullen zijn om hun ruimtelijk beleid te realiseren?

Tabel 3.6

Project	Verwachting beter in staat ruimtelijk beleid te realiseren
<b>Woningbouw</b>	
Leidsche Rijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afdwingen bouwcategorieën: sociale woningbouw, goedkope koopwoningen en vrije kavels + eventueel stellen van aanvullende locatie-eisen.</li> <li>• Onzeker wat de invloed is op het uiteindelijke resultaat t.a.v. ruimtelijk beleid.</li> </ul>
De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet per se beter, wel meer mogelijkheden</li> <li>• Andere praktijk dan wanneer de Gew voor handen was</li> </ul>
WaalSprong Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eisen kunnen stellen in woningbouwcategorieën (waaronder sociale woningbouw)</li> </ul>
Groen-blauwe slinger, Pijnacker-Nootdorp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer mogelijkheden door het kunnen stellen van locatie-eisen</li> <li>• Wet komt echter te laat: uitleglocaties voor woningbouw zijn al ingevuld</li> </ul>
<b>Multifunctionele locaties</b>	
Centrum Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente verwacht op basis van de Gew tot een betere realisering van het beoogde ruimtelijke beleid komen</li> </ul>
Kanaalzone Apeldoorn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnenstedelijke herstructurering is een integrale opgave; Gew zal integrale gebiedsontwikkeling niet stimuleren (1 bestemmingsplan/ 1 exploitatieplan, of diverse bestemmingsplannen/ exploitatieplannen)</li> </ul>
Binckhorst Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stok achter de deur</li> <li>• Processturing via fasering in exploitatieplan</li> <li>• Afdwingbaarheid van bouwcategorieën en kwaliteitsaspecten</li> <li>• Als men niet voldoet grond om te onteigenen</li> <li>• Verbetering mogelijkheden bereiken maatschappelijke doelen.</li> </ul>
<b>Alkmaar Overstad</b>	
<b>Bedrijventerreinen</b>	
Borchwerf Rosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>
Bedrijvenpark A12 Ede- Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, door sterkere onderhandelingspositie en beter kostenverhaal.</li> </ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig verwachtingen Gew voor REO.</li> </ul>

De conclusies van deze vraag voor woningbouw en multifunctionele projecten zijn:

- ruimtelijk beleid is beter realiseerbaar door de mogelijkheid woningbouwcategorieën en locatie-eisen af te dwingen;
- binnenstedelijke herstructurering stimuleert de integraliteit van gebiedsontwikkeling waarschijnlijk niet.

De conclusies van deze vraag voor bedrijventerreinen zijn:

- de verwachting is dat de onderhandelingspositie sterker wordt en een hoger kostenverhaal afdwingbaar is ten opzichte van het oude regiem;
- anderzijds weinig verwachting van de Gew bij een aantal gemeenten.

## 5.7 Aanvullend beleid

De onderzoeksvraag luidt:

Op welke punten is in de toekomst eventueel aanvullend beleid (en daarbij behorende maatregelen) gewenst, onder meer in relatie tot de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de aanleg van groenvoorzieningen?

Tabel 3.7

Projecten	Aanvullend beleid voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorzieningen
<b>Woningbouw</b>	
Groen-blauwe slinger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen acute aanvulling</li> <li>• Overheersende gedachte: leuke wet, maar als er geen gebiedsontwikkeling is en dus geen kostendragers dan kan je geen kostenverhaal plegen.</li> </ul>
<b>Multifunctionele locaties</b>	
Kanaalzone Apeldoorn De Zuidlanden, Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid ter financiering van herstructurering</li> <li>• Geen acute aanvulling voor herstructurering bedrijventerreinen, nieuwe bedrijventerreinen en groenvoorziening</li> <li>• Wel aanpassingen omtrent onderhandelingsposities</li> </ul>
<b>Bedrijventerreinen</b>	
Borchwerf Roosendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer procedurele afstemming op CV/BV constructies.</li> <li>• Duidelijke richtlijnen voor Europese aanbestedingswetgeving en termijnen in Habitat en Flora-Fauna procedures.</li> </ul>
Betuws bedrijvenpark/ Landschap de Danenbergh	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlenging van termijnen Wvg.</li> <li>• Nadere toelichting bij invulling van locatie-eisen.</li> </ul>
Bedrijvenpark A12 Ede- Veenendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlenging van termijnen Wvg.</li> <li>• Nadere toelichting bij invulling van aanvullende kwaliteitseisen.</li> </ul>
REO Roermond	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzetten op bovenlokale planontwikkeling/herstructurering van bedrijventerreinen</li> </ul>

De conclusies zijn:

- de Gew lost de problematiek van herstructurering en financiering van (bovenplans) groen niet altijd op. Zeker niet als er geen regionaal fonds is gevoed via bovenplanse verevening ter financiering van deze kosten;
- bij diverse gemeente is het gewenst dat de Wvg verlengd wordt. Mede in het kader van de nWro2007 projectbesluit en een maximale termijn van vaststelling van 4 jaar;

- bij bedrijventerreinen is een nadere (wettelijke) toelichting gewenst over het stellen van aanvullende kwaliteitseisen op basis van de Gew;
- er is behoefte aan duidelijke richtlijnen voor Europese aanbestedingswetgeving en termijnen gewenst in Habitat- en Flora- en faunawetprocedures;
- meer inzetten op bovenlokale planontwikkeling/ herstructurering van bedrijventerreinen.

## 6 EXPERTSESSIE EN TWEDE WERKSESSIE DEELNEMERS VOORBEELDPROJECTEN

Aan het eind van elke werksessie over de hiervoor besproken voorbeeldprojecten is gevraagd een aantal 'prangende vragen' te stellen met betrekking tot het grondbeleidsinstrumentarium. Deze vragen zijn vervolgens in twee werksessies behandeld. In paragraaf 6.1 worden de belangrijkste conclusies uit de expertmeeting met deskundigen besproken. In paragraaf 6.2 worden de belangrijkste conclusies van een tweede werksessie. In deze tweede werksessie hebben enkele betrokkenen bij de voorbeeldprojecten hun ervaringen gedeeld. Ook hier zijn de 'prangende vragen' behandeld. Het accent lag hierbij meer op de praktische problemen en effecten van het grondbeleidsinstrumentarium. De Grondexploitatiewet speelt bij beide werksessies uiteraard een expliciete rol, omdat deze per 1 juli 2008 veel veranderingen met zich meebrengt.

### 6.1 Expertmeeting

De 'prangende vragen' die bij de voorbeeldprojecten zijn opgetekend hebben voornamelijk te maken met de nog geringe kennis en ervaring met de toepassing van het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium van de Grondexploitatiewet. De belangrijkste prangende vragen zijn in een expertmeeting op 1 april 2008 met een groot aantal ter zake deskundigen besproken.

Bij een aantal vragen bleek dat de deskundigen uiteenlopende standpunten en opvattingen hadden. Dat is verklaarbaar. De wet was in april immers nog niet ingevoerd. Ook is nog geen jurisprudentie opgebouwd, bijvoorbeeld over de interpretatie van de criteria die in de wet worden genoemd. De antwoorden van de deskundigen betreffen dan ook vaak een 'teleologische' interpretatie van wetsartikelen. In het licht van deze kanttekeningen moet de onderstaande beantwoording van de prangende vragen door het onderzoekerteam worden gelezen.

De prangende vragen zijn in drie categorieën ingedeeld: proces, interpretatie, beleid & strategie. Na de beantwoording van de vragen volgt enkele concluderende opmerkingen over deze eerste expertmeeting.

#### Proces

- Kan er door de Grondexploitatiewet ook een patstelling ontstaan waardoor bepaalde locaties niet meer worden ontwikkeld?

Toelichting: de kosten van binnenstedelijke herstructurering zijn erg hoog, terwijl deze locaties ook nog eens niet of weinig winstgevend zijn. Daardoor zien zowel projectontwikkelaars als gemeenten de risico's groter worden. Bij dit type ontwikkelingen kan de gemeente niet alle kosten verhalen. Welke gemeente gaat in deze situatie nog de tijd en moeite nemen om de hele grondexploitatie en RO-procedure te starten?

*Antwoord: de Grondexploitatiewet is niet de veroorzaker van de geschetste patstelling. Het vraagstuk van kostenverhaal en de problematiek van nadelige planresultaten bij binnenstedelijke herstructurering worden inderdaad niet oplost met de Grondexploitatiewet, die hiertoe ook niet in het leven is geroepen.*



- Hoe kan de Grondexploitatiewet worden toegepast bij regionale groenprojecten zoals de Groen-blauwe Slinger?

Toelichting: de Groen-blauwe Slinger is een kostbaar regionaal groenproject dat door meerdere gemeenten loopt. In de regio waarin de Groen-blauwe Slinger ligt wonen ongeveer twee miljoen mensen die in potentie van het project kunnen profiteren. Hoe kan men (een deel van) de kosten naar hen toerekenen? Hoe kan men sowieso bij een dergelijk project kosten verhalen (regionaal kostenverhaal)? Welke rol is daarbij weggelegd voor de provincie?

*Antwoord: als er via het private spoor geen bevredigende oplossing tot stand komt (dat kan en mag namelijk) blijft het publiekrechtelijke spoor van de Grondexploitatiewet over. Verhaalbare kosten moeten voldoen aan drie wettelijke criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Vooral het laatste criterium dwingt tot het kunnen aantonen dat de toerekening van (een deel van) de kosten aan een gebiedsontwikkeling en/of mede aan bestaande gebieden (voor rekening van bovenwijkse fondsen en/of algemene reserves) te legitimeren is. Aanvullende criteria voor een dergelijke toerekening zijn in de wet niet gegeven. Er mag worden verondersteld dat in geval van verdeling/ toerekening van dit soort kosten legitieme aanvullende toetsingscriteria worden gehanteerd/ontwikkeld waarbij te denken valt aan:*

- *de toe te rekenen extra kosten moeten in relatie en in verhouding blijven staan tot de beoogde gebiedsontwikkeling;*
- *heeft de ‘verevening’ een relatie met de grondexploitatie in de vorm van een ruimtelijke en functionele samenhang;*
- *kan de beoogde toerekening de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur doorstaan.*

- Is een (kostbaar) exploitatieplan noodzakelijk bij een of enkele ‘free-riders’?

Toelichting: een gemeente heeft bijvoorbeeld 95% van haar grondverwervingen privaatrechtelijk afgedekt, maar met enkele grondeigenaren komt men niet tot een privaatrechtelijke overeenkomst. Moet de gemeente dan voor deze eigenaren alsnog een heel exploitatieplan opstellen? De gemeente kan ook overwegen om ‘haar verlies te nemen’ voor wat betreft het kostenverhaal op die enkele eigenaren. Daarbij bestaat echter het risico dat de overige partijen, waarmee al gecontracteerd is, alsnog bezwaar zullen maken. Hier speelt de onzekerheid over het procesverloop een grote rol.

*Antwoord: indien kostenverhaal anderszins onvoldoende is verzekerd is het de bedoeling van artikel 6.12 Grondexploitatiewet dat er een exploitatieplan wordt vastgesteld gelijktijdig met een bestemmingsplan. Hiermee wordt bedoeld dat het te realiseren kostenverhaal met iedere grondeigenaar die in het kostenverhaal betrokken is **moet worden verzekerd**. Daaraan doet niet af dat de gemeente mogelijk al door kostenverhaal en extra bijdragen van marktpartijen (bijvoorbeeld via private overeenkomsten) al evenveel of meer dan het totaal van haar kosten heeft binnengehaald. Er is namelijk sprake van oneerlijke concurrentie als men de ‘free-riders’ niet alsnog via de bouwvergunning hun aandeel kostenverhaal zou opleggen. Ze zouden profijt trekken, zonder dat ze een aandeel in de kosten hebben vergoed. Bovendien laat de gemeente door de ‘free rider’ niet te belasten een deel van haar private onderhandelingswinst wegvloeien.*

- Hoe kan het verhaal van kosten uit herstructurerings in relatie worden gebracht met de realisatie van nieuw rood?

Toelichting: gemeenten gebruiken winsten uit uitlegontwikkelingen ten behoeve van het dekken van kosten van herstructurerings. Dit kan echter alleen als de gemeente de uitleglocatie actief ontwikkelt. In de Gew zijn kosten van herstructurerings niet aan te merken als voorzieningen van openbaar nut c.q. bovenplanse kosten voor het uitlegplan. Ze spelen daarom geen rol bij de bepaling van de verwervingswaarde (onteigeningswaarde en waarde bij vaststelling onder de Wvg en inbrengwaarde bij de bepaling van de waardevermeerdering onder de Gew).

*Antwoord: de Grondexploitatiewet is niet geschreven en bedoeld om dit vraagstuk op te lossen. Voor deze problematiek is onder andere het instrument van ISV in het leven geroepen.*

- Hoe kan een gemeente tot een optimale verrekening van kosten komen als er geen functiewijziging plaats vindt?

Toelichting: in de grondexploitatiewet is de toerekening van de kosten van voorzieningen van openbaar nut gelimiteerd tot de opbrengstpotentie van alle uitgeefbare m<sup>2</sup> grond gelegen in het plangebied. Als er geen sprake is van een functiewijziging zal de waardevermeerdering van de grond beperkt zijn, en zal ook de mogelijkheid om daarmee kosten toe te rekenen minimaal zijn. Baatbelasting biedt in de regel ook geen ruimere mogelijkheden voor de toerekening van kosten die percelen tot nut zijn (immers bovenwijks en onderhoud zijn op voorhand uitgesloten van kostenverhaal). Baatbelasting is bovendien een complex en risicovol instrument.

*Antwoord: in de eerste plaats kan dit privaatrechtelijk via een exploitatieovereenkomst tot kostenverhaal (onder het oude regiem). Anders rest inderdaad de baatbelasting.*

- Is het mogelijk om op bestaande functies kosten te verhalen?

Toelichting: stel in het exploitatiegebied is een functie gevestigd die ook na realisatie van het plan blijft bestaan. Deze functie gaat er qua omgeving op vooruit en profiteert van allerhande binnen- en bovenplanse voorzieningen. Is het dan mogelijk om kosten te verhalen?

*Antwoord: zie antwoord hier boven.*

- Kan er meer flexibiliteit komen in de termijnen van Wet voorkeursrecht gemeenten?

Toelichting: in de cases kwam het voor dat door wijziging in de plannen (dijkverlegging en vertraging MER) het voorkeursrecht op een locatie vervalt. Soms kan de gemeente hier niets aan doen, het betreft dan gewijzigd beleid of gewijzigde inzichten van hogere overheden (bijvoorbeeld de gevolgen van de PKB Ruimte voor de Rivier voor de Waalsprong bij Nijmegen). Private partijen hebben zo alsnog gronden kunnen verwerven. Waarom is er geen overgangsbepaling zodat bij wijziging van de plannen de grondbeleidsinstrumenten blijven gelden?

*Antwoord: deze vraag is door de onderzoekers uiteraard niet te beantwoorden. De vraag is hier opgenomen om aandacht te vragen voor dit knelpunt. Dit risico blijft bestaan zolang de Wvg niet wordt aangepast op dit punt.*

## Interpretatie

- Hoe zit het met toerekenbaar profijt bij een lange doorlooptijd van een project?  
Toelichting: wat als een partij pas na een lange doorlooptijd (bijvoorbeeld 20 jaar na dato) nog een teruggave krijgt voor kostenverhaal. Mag/kan/moet dat? Hoe zit het met rechtsopvolging?  
*Antwoord: de vraag heeft betrekking op het terugbetalen van het teveel geïnde kostenverhaal als meer dan 5% teveel is geheven. In de eerste plaats eist de Grondexploitatiewet dat er afgerekend wordt binnen drie maanden na uitvoering van alle werkzaamheden, of dat er in ieder geval na 10 jaar tussentijds wordt afgerekend (op basis van het gestelde in artikel 6.20). Na de afrekening van deze 1<sup>e</sup> termijn van 10 jaar loopt het project weer door met de volgende verplichting tot terugbetaling als gebleken is dat...etc. Tot slot: verondersteld mag worden dat rechtsopvolgers dezelfde rechten en plichten hebben en houden in deze, als hun voorgangers.*
- In hoeverre kunnen bovenwijkse voorzieningen worden verhaald en wat zullen de grenzen zijn ten aanzien van het kostenverhaal op basis van de Grondexploitatiewet?  
*Antwoord: duidelijk moet zijn dat het kostenverhaal via het **publiekrechtelijke spoor** is gebonden aan de mogelijkheden, en dus aan de (financiële) reikwijdte, van het exploitatieplan (zie art. 6.17 lid 1 Grondexploitatiewet). Dit geldt ook voor het onderdeel 'bovenwijkse voorzieningen'. De Gew biedt dus geen blanco cheque voor bovenplanse verevening. In het **privaatrechtelijke spoor** geldt een ogenschijnlijk 'grote contractvrijheid,' die echter niet als vrijbrief gezien mag worden voor ongebreideld kostenverhaal.  
Ter verduidelijking wordt hier nader ingegaan op het fenomeen '**onverschuldigde betaling**' dat als een zwaard van Damocles boven een private overeenkomst kan komen te hangen. Welk risico lopen gemeenten ten aanzien van een mogelijk beroep op 'onverschuldigde betaling'? De contractvrijheid die gemeenten hebben tot het moment waarop het bestemmingsplan en exploitatieplan worden vastgesteld, is vaak onderwerp van discussie in werksessies geweest. Een 'verevening' moet altijd een relatie hebben met de grondexploitatie in de vorm van een ruimtelijke of functionele samenhang. Er zijn dus grenzen aan de contractvrijheid. De normale grondexploitatiekosten kunnen prima geregeld worden in private overeenkomsten. Deze extra kosten moeten in relatie en verhouding blijven staan tot de beoogde gebiedsontwikkeling. Gemeenten moeten in de gaten houden dat hun eigen regels daarbij gerespecteerd worden, en dat toetsing aan de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' en 'redelijkheid en billijkheid' altijd aan de orde blijft. Het niet of niet tijdig gereed hebben van een structuurvisie (waaraan vaak de legitimatie voor bepaalde bovenwijkse en/of bovenplanse kosten ontleend wordt) is een reden voor een beroep op onverschuldigde betaling.*
- Het projectbesluit wordt door veel gemeenten niet gezien als een nuttig instrument. Welke concrete voordelen zijn er aan dit instrument verbonden ten opzichte van het bestemmingsplan?  
*Antwoord: een projectbesluit geeft de mogelijkheid om versneld tot een (gewenst) bouwprogramma te geraken. Als de ruimtelijke onderbouwing past in de structuurvisie van de gemeente is het een goed en redelijk snel instrument. Binnen één jaar (of nogmaals na verlenging van één jaar) moet het projectbesluit één-op-één worden doorvertaald in een bestemmingsplan. Indien het kostenverhaal niet privaatrechtelijk is afgedekt stelt de gemeenteraad een projectbesluit én een*

*exploitatieplan vast. Daartegen is beroep mogelijk. Tegen de doorvertaling in een bestemmingsplan staat geen beroep open.*

### **Beleid en strategie**

- In hoeverre brengt de Grondexploitatiewet de flexibiliteit van plannen in gevaar?  
Toelichting: op het moment dat een project aanvangt moeten in het exploitatieplan de verwachte kosten en opbrengsten worden opgevoerd. Op basis van deze kostenraming wordt het maximaal via het publiekrechtelijke spoor te plegen kostenverhaal vastgesteld. Bij een project met een doorlooptijd van 20 jaar of zelfs langer kan dit allicht voor problemen zorgen.  
*Antwoord: de Grondexploitatiewet hoeft de flexibiliteit niet in de weg te staan. Het exploitatieplan dus ook niet. Indien de ontwikkeling van baten en lasten steeds minimaal één maal per jaar wordt bijgesteld (de Gew eist jaarlijkse financiële herziening), en ramingen worden vervangen voor werkelijke bedragen, kan financieel gezien de zaak dus niet/niet ver uit het pas geraken, tenzij men vergeten is kosten te ramen. Indien het nodig is het ruimtegebruik of het bouwprogramma te herzien, dan kan/moet ook het exploitatieplan worden herzien. Dit wordt aangemerkt als een structurele herziening en dan is ook het opnieuw ter inzage leggen e.d. (ook weer beroep mogelijk) aan de orde. Overwogen zou kunnen worden in hoeverre het zinnig en zinvol is een bestemmingsplan en de uitwerking ervan op 20 jaar te stellen in één exploitatieplan. De wet biedt immers mogelijkheden om fasering te benutten en met bijvoorbeeld twee of meer autonome exploitatieplannen te werken.*
- Kunnen gemeenten met de komst van de Grondexploitatiewet de initiatieven van 'zelfrealisatoren' toejuichen?  
Toelichting: de verwachting is dat de meeste gemeenten bij gebiedsontwikkeling zullen blijven aansturen op een actief verwervingsbeleid. Tegelijkertijd geldt voor grondeigenaren dat zij alle recht hebben op zelfrealisatie (onder voorwaarde van bijdrage kostenverhaal). Voor gemeenten is het onduidelijk welke strategie zij in deze het beste kunnen kiezen. In principe zijn bij een particuliere grondexploitatie de mogelijkheden van kostenverhaal gelijk aan die van een gemeentelijke grondexploitatie. Klopt dat?  
*Antwoord: zelfrealisatie staat privaatrechtelijk kostenverhaal dan wel publiekrechtelijk kostenverhaal inderdaad niet in de weg. Grondbezit voor de gemeente om kostenverhaal te kunnen plegen via gronduitgifte is geen noodzaak meer. Grondbezit kan uiteraard om andere (strategische) redenen wel relevant zijn. Indien zelfrealisatie niet of onvoldoende binnen de planning op gang komt is eventueel versnelde onteigening te overwegen. De gemeente kan actief grondbeleid blijven voeren maar de component 'grondverwerving' kan worden heroverwogen.*
- (Hoe) kan de overheid anticiperen op het gedrag van marktpartijen?  
Toelichting: de invoering van de Grondexploitatiewet leidt er toe dat de overheid moet anticiperen op de strategische keuzes van marktpartijen. De gemeente dient bijvoorbeeld een inschatting te maken van de wijze waarop marktpartijen zullen reageren op het verbeterde kostenverhaal in de Grondexploitatiewet. Zullen marktpartijen vaker dan nu het geval is aansturen op zelfrealisatie? Zullen marktpartijen het 'laten aankomen' op publiekrechtelijk kostenverhaal? Op basis hiervan dient zij bijvoorbeeld een inschatting te maken van de noodzaak of de waarschijnlijkheid om het publiekrechtelijke spoor te volgen. De planvorming dient

daarop te worden aangepast. Dit is een van de voorbeelden waardoor de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling naar verwachting onzekerder wordt.

*Antwoord: deze vraag niet met één antwoord af te doen. De beantwoording hangt onder meer af van de (mate van) afhankelijkheid van de grondpositie en de marktpositie van de private partner. Is de ontwikkelaar voldoende kapitaalkrchtig of zijn er al zeer lang renteverliezen bijgeschreven? Staat de werkgelegenheid op de tocht et cetera. Allemaal factoren die van invloed zijn op het al dan niet vroegtijdig sluiten van een anterieure overeenkomst (tot kostenverhaal), dus een overeenkomst die gesloten wordt voordat het exploitatieplan door de raad wordt vastgesteld. De verwachting is dat marktpartijen die hooguit het maximaal bij wet af te dwingen kostenverhaal wensen te betalen, gemeenten dwingen tot het toepassen van de Grondexploitatiewet. Deze marktpartijen sturen dan op kostenverhaal op basis van het exploitatieplan. De gemeente zal hier zeker op moeten anticiperen.*

- Blijft het onder de nieuwe Grondexploitatiewet voor grondspeculanten winstgevend om grond aan te kopen op mogelijke uitleglocaties?

Toelichting: mogelijk leidt de invoering van de Grondexploitatiewet er toe dat marktpartijen minder geneigd of bereid zullen zijn om strategische grondposities te verwerven, aangezien hun 'vrijheden' beperkt worden. In de huidige overgangsfase is dat echter nog onbekend. Voor gemeenten is het lastig om te beslissen hoe zij met hun verwervingsstrategie moeten reageren op deze onzekere marktsituatie.

*Antwoord: verwacht mag worden dat marktpartijen wel actief blijven in grondverwerving, maar niet meer tegen elke prijs. Immers in de wetenschap dat bijvoorbeeld locatie-eisen gesteld kunnen worden (mede bouwen van sociale huur, goedkope koop en eventueel aantal vrije kavels ter beschikking te moeten stellen) zal de ontwikkelaar 'anders rekenen' en andere rendementsberekeningen en risico's vaststellen dan tot nu toe. Voor gemeenten geldt dat grondverwerving vanuit het oogpunt van een beter kostenverhaal (door gronduitgifte) niet meer noodzakelijk is na de invoering van de Grondexploitatiewet. Immers kostenverhaal is nu afdwingbaar via het publiekrechtelijke spoor.*

## **Conclusies expertmeeting**

Er kan een aantal conclusies uit de expertmeeting worden getrokken. In de eerste plaats hebben de prangende vragen veel te maken met onzekerheden rondom de Gew. Er bestaan veel vragen over de flexibiliteit van het exploitatieplan, het handelen van private partijen en het kostenverhaal.

Er worden hier nog drie aandachtspunten onder de aandacht gebracht: de verwachte problemen met kostbare binnenstedelijke herstructureringslocaties, de problemen met het doorberekenen van bovenwijkse kosten en de koppeling van het kostenverhaal aan de uitgifte van bouwvergunningen. Het impopulaire instrument baatbelasting blijft hierdoor in beeld.

De Gew heeft óók betrekking op de herstructurering van binnenstedelijke projecten. Dit type locaties verschilt echter wezenlijk van de uitleglocaties waar de Gew in eerste instantie voor bedoeld was (namelijk het aanpakken van 'free riders'). De gemeente kan met de Gew kosten verhalen tot aan de maximaal verhaalbare opbrengsten. Dit wordt ook wel macro-aftopping genoemd. De kosten overstijgen echter vaak de opbrengsten bij binnenstedelijke herstructurering. Door deze macro-aftopping zal het vaak niet mogelijk

zijn alle kosten van herstructurering bij alle eigenaren te verhalen. De Gew heeft wel een voordeel: door het opstellen van een gedetailleerd exploitatieplan wordt duidelijker wat het tekort is dat afgedekt moet worden om de herstructurering kostenneutraal te maken.

Een tweede conclusie is dat gemeenten bevreesd zijn dat er geen goede aanvullende criteria te vinden zijn voor het legitiem in rekening te kunnen brengen van bovenwijkse kosten (vraag 9). Aanvullende criteria zijn wellicht snel aanvechtbaar en gemeenten hebben vaak nog geen concrete maatregelen gekoppeld aan hun structuurvisie om hun kosten te kunnen verhalen. Aan de andere kant moet rekening worden gehouden dat óók bij een privaatrechtelijke overeenkomst 'beroep op onverschuldigde betaling' kan worden gedaan. Een goed, verantwoord kostenverhaal is zeer belangrijk.

Het is niet mogelijk om via het exploitatieplan kosten te verhalen bij bestemmingen die niet worden gewijzigd, maar wel profiteren van de ontwikkelingen. Immers, kostenverhaal geschiedt door aanvraag van de bouwvergunning. In dat geval zal de baatbelasting nog steeds een middel zijn om kosten te verhalen.

## **6.2 Tweede werksessie deelnemers voorbeeldprojecten**

Naast de expertmeeting is er een meer praktijkgerichte sessie georganiseerd. Een selectie van de personen die bij de diverse werksessies over de voorbeeldprojecten aanwezig waren nam hieraan deel. Doel van deze werksessie was om projectoverstijgend te kijken naar het oude grondbeleidsinstrumentarium en de mogelijkheden van de nieuwe Grondexploitatiewet. De uitkomsten van deze tweede werksessie vullen de uitkomsten van de expertmeeting aan. De aandacht ligt hier meer op de gemeentelijke praktijk, terwijl de expertmeeting een strategisch-juridische inslag had. Hieronder wordt beschreven tegen welke problemen met de Gew de gemeenten (verwachten) aan te lopen. Waar mogelijk is in de bespreking een koppeling gelegd met de prangende vragen die behandeld zijn in de expertmeeting.

### **Effecten Grondexploitatiewet**

Het algemene beeld van de deelnemers is dat met de Grondexploitatiewet het kostenverhaal beter afdwingbaar is. Het is mogelijk om het instrument als pressiemiddel te gebruiken om *free-riders* mee te laten betalen aan een project. Mogelijk kan dit een private overeenkomst bespoedigen omdat grondeigenaren nu weten welke kosten verhaald kunnen gaan worden. Naast gemeenten zullen ook private partijen die al deelnemen aan PPS-constructies en GEM's de wet omarmen, omdat zij op dit moment vaak opdraaien voor de kosten van *free-riders*.

### **Het gebruik van het instrument: privaatrecht/publiekrecht**

De Grondexploitatiewet gaat uit van een tweesporenbeleid. Het uitgangspunt blijft een privaatrechtelijke overeenkomst. Er bestaat een grote contractvrijheid in onderhandelingen. Lukt dit niet, dan kan de gemeente door middel van een exploitatieplan publiekrechtelijk kosten verhalen en aanvullende locatie-eisen stellen. In de werksessie wordt de verwachting uitgesproken dat gemeenten inderdaad zoveel mogelijk via privaatrechtelijke weg gaan proberen om kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen. Publiekrechtelijk zijn er immers veel eisen waar aan voldaan moet worden. De deelnemers verwachten dat het publiekrechtelijke traject vele malen lastiger is dan de privaatrechtelijke weg. Er wordt zelfs gevraagd of publiekrechtelijke weg niet té lastig is.

De publiekrechtelijke weg zal voornamelijk als ‘stok achter de deur’ gebruikt worden. Toch zal het effect van de Grondexploitatiewet anders en groter zijn dan de baatbelasting. De baatbelasting wordt in de praktijk nauwelijks gebruikt. De gemeente zal de Grondexploitatiewet echter **moeten** gebruiken als de kosten niet anderszins verzekerd zijn.

De privaatrechtelijke overeenkomst biedt mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen bij veranderde marktomstandigheden. Dit moet zeker worden gedaan bij binnenstedelijke herontwikkelingslocaties, om dit soort projecten te kunnen uitvoeren.

#### Exploitatieplan wordt leidend

De mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt zullen veel invloed hebben op de onderhandelingen. De algemene gedachte is dat de mogelijkheden om kosten te verhalen via het publiekrecht middels een exploitatieplan zelfs leidend zullen zijn bij de onderhandelingen. Dit heeft tot gevolg dat het instrument ook strategisch gebruikt zal worden. De gemeenten zijn bezig om concept-exploitatieplannen te maken om zo inzicht te krijgen in de bandbreedte bij onderhandelingen.

#### Meer exploitatieplannen dan verwacht

Uit de expertmeeting is gebleken dat kostenverhaal voor **iedere grondeigenaar** anderszins verzekerd moet zijn als de gemeente geen exploitatieplan opstelt. Ook als 95% van de grondverwervingen is afgedekt moet er een exploitatieplan worden opgesteld om bij de overige 5% kosten te verhalen (zie vraag 3 in de vorige paragraaf). Dit zal waarschijnlijk veel meer gevolgen hebben dan in eerste instantie werd verwacht. In de memorie van toelichting wordt het aantal op te stellen exploitatieplannen geschat op 90 per jaar. Dit aantal zal volgens de deelnemers aan de expertsessie ruimschoots worden overschreden. De gemeente Den Haag gaat zelfs een stap verder en ziet het exploitatieplan bijna als een verplichting, tenzij de gemeente de locatie helemaal in eigendom heeft. Bij kleine plannen kan de wet een ‘crime’ zijn, want ook dan zal er in veel gevallen een exploitatieplan moeten worden opgesteld als de gemeente geen overeenstemming bereikt met de private partij over het kostenverhaal.

#### Invloed op de ambtelijke capaciteit

De deelnemers van de sessie voorzien een grote werkdruk als er veel exploitatieplannen moeten worden opgesteld. Men moet inbrengwaarden vaststellen, opbrengspotenties en toekomstramingen vaststellen. Al deze administratie komt bovenop de huidige werkdruk. Daar komt bij dat al deze werkzaamheden nog bezwaar-proof moeten zijn. Het exploitatieplan levert een groter afbreukrisico en een hogere werklust bij:

- de toetsing van bouwvergunningen;
- in het voortraject van het opstellen van exploitatieplannen met alle disciplines;
- beroep en bezwaar: een groot vraagstuk via publiekrechtelijke weg is de transparantie van het exploitatieplan voor de burgers en de raad (Wet openbaarheid van bestuur). Meer transparantie is een logisch gevolg van de Gew. Maar grondwaarden en -prijzen vaststellen twintig jaar vooruit is lastig. Dit kan de onderhandelingspositie ondermijnen. Men verwacht dat meer transparantie ook leidt tot meer gebruik van beroep- en bezwaarmogelijkheden;
- de administratieve lasten.

### **Kostenverhaal: financiering groen**

In de expertsessie is gevraagd hoe met de Gew kosten kunnen worden verhaald voor regionaal groen (vraag 2). Het voorbeeldproject Zuidlanden in Leeuwarden bevat bijvoorbeeld een grote hoeveelheid aan groen. De Grondexploitatiewet maakt het mogelijk om deze kosten via het exploitatieplan als park toe te rekenen. De kosten zullen in dat geval volledig verhaald kunnen worden, als de opbrengsten toereikend genoeg zijn. Belangrijk is dat het groen voldoet aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Toerekening van groen wordt wel moeilijker als er geen directe relatie is tussen het project en het te realiseren groen. De financiering van het groen bij de Groen-blauwe Slinger is lastig om uitsluitend te koppelen aan het project. De rest van de omgeving heeft er immers ook profijt aan. Dit kostenverhaal zou wel in een anterieure overeenkomst kunnen worden verhaald onder kosten voor ruimtelijke plannen (via de Motie Geluk), mits de relatie van het kostenverhaal wordt verantwoord in een structuurvisie. Het is echter maar de vraag of private partijen bereid zijn extra te betalen terwijl dat via het exploitatieplan niet nodig is.

Een kostenpost die moeilijk te verantwoorden is, betreft het kostenverhaal voor natuur. Deze kosten kunnen alleen verhaald worden indien ze aan de drie wettelijke criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid voldoen. Deze criteria kunnen waarschijnlijk gemakkelijker worden toegerekend aan kleine gebieden dan aan één groot exploitatiegebied. Aan de andere kant biedt het exploitatieplan meer rechtszekerheid door de koppeling met het bestemmingsplan en de juridische procedure volgens afd. 3.4 Algemene wet bestuursrecht.

### **Afbreukrisico: bepalen van de inbrengwaarde**

De inbrengwaarden bepalen voor een groot deel hoeveel kosten verhaald kunnen worden bij de particuliere eigenaar. Indien de inbrengwaarden van de particuliere eigenaren hoog zijn zal het kostenverhaal snel richting de opbrengstpotentie gaan. Heeft een particuliere eigenaar een hogere inbrengwaarde ten opzichte van andere particuliere eigenaren, dan zal het kostenverhaal op deze partij een stuk lager zijn. De inbrengwaarden moeten zo goed mogelijk (zo marktconform mogelijk) worden getaxeerd. De taxatie kan door onafhankelijke taxateurs worden uitgevoerd. De wet biedt echter nog geen duidelijkheid welke waarderingsmethode het best gebruikt kan worden om de inbrengwaarden te bepalen. Bovendien is het de vraag of alle partijen het eens zijn met de waardering van een onafhankelijke taxateur. Dit kan leiden tot juridische procedures. Verwacht wordt dat de inbrengwaarde één van de grootste discussiepunten zal zijn bij gebruik van de Gew. Hoe bepaalt de rechter deze kosten?

### **Kwaliteitseisen: woningbouwcategorieën**

Om kwalitatieve eisen en locatie-eisen af te dwingen kan de Grondexploitatiewet als publiekrechtelijk instrument prima gebruikt worden. Vooral in een gebied met een sterk versnipperd eigendom, zal ingezet worden op het publiekrechtelijke traject. Niemand van de huidige eigenaren wil op zijn perceel een financieel minder gunstige ontwikkeling. Het exploitatieplan maakt het mogelijk om locatie-eisen te stellen bij de aanvraag van een bouwvergunning. Ontwikkelaars zitten bijvoorbeeld over het algemeen niet te wachten op grote vrije kavels. De Grondexploitatiewet maakt het echter wel mogelijk deze af te dwingen. Ondanks de mogelijkheden van de wet is er nog wel twijfel in hoeverre dit zorgt voor een toename van bepaalde woningbouwcategorieën. Ondanks alle initiatieven van de zijde van de overheid, is particulier opdrachtgeverschap bijvoorbeeld in de laatste jaren juist afgenomen.



De gemeente Den Haag ziet naast de locatie-eisen voor sociale woningbouw en vrije kavels nog meer mogelijkheden om eisen te stellen door middel van financieringscategorieën (zie voorbeeldproject Binckhorst). Deze financieringscategorieën zijn naar de mening van het onderzoeksteam echter niet af te dwingen. In het Bro zijn de locatie-eisen sociale woningbouw en vrije kavels expliciet in de wet opgenomen (artikel 3.1.2 Bro). Andere woningbouwcategorieën zijn niet genoemd en er is daarom twijfel of dit mogelijk is.

### **Eisen t.a.v. fasering**

De Grondexploitatiewet maakt het mogelijk om eisen te stellen aan de fasering van de uit te voeren werken. Het is mogelijk om de uitwerking van bepaalde werken en werkzaamheden te verbieden, voordat een uitwerkingsplan in werking is getreden (artikel 6.12 lid 6 nWro). Ook is het mogelijk een faseringsregeling of koppelingen tussen de uitvoering van werken en werkzaamheden op te nemen. Als ontwikkelaars het proces willen vertragen of niet bereid zijn de locatie-eisen te realiseren, is dat grond is voor (versnelde) onteigening. Het exploitatieplan kan voor gemeenten fungeren als een instrument om de regie in handen te houden.

### **'Postzegel'-bestemmingsplannen**

De komst van de Grondexploitatiewet heeft volgens gemeenten gevolgen voor het bestemmingsplan. Ze verwachten door de uitgebreide kwaliteitseisen een toename van 'postzegel'-bestemmingsplannen. Het kostenverhaal van het exploitatieplan is gekoppeld aan het bestemmingsplan. Om kosten te verhalen moet het exploitatieplan gedetailleerd zijn. Het gevaar bestaat dat de rol van het bestemmingsplan kleiner wordt, namelijk alleen voor een bestemmingswijziging. Door de grote onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen is het maar de vraag of gemeenten voor een groot gebied een bestemmingsplan willen vaststellen, omdat ze dan tegelijkertijd een exploitatieplan moeten vaststellen. Bij grote projecten, zoals de Groen-blauwe Slinger, zullen gemeenten proberen door middel van kleine plannen zoveel mogelijk (bovenplanse) kosten te verhalen.

De verwachting is dat door de komst van de Grondexploitatiewet de rol van de structuurvisie als overkoepelend beleidsinstrument steeds groter zal worden. Om bovenwijkse/bovenplanse kosten te kunnen verhalen, zal de gemeente deze kosten moeten verantwoorden in een structuurvisie. Dit plan wordt met andere woorden steeds belangrijker om de kosten te kunnen verhalen. Dit heeft invloed op de rechtszekerheid voor de burgers. Het bestemmingsplan is voor de burger het enige rechtstreeks verbonden plan. De structuurvisie is echter geen rechtsgrond voor het exploitatieplan en het kostenverhaal.

### **Uitvoering ruimtelijk beleid**

#### Toepassing Grondexploitatiewet bij binnenstedelijke projecten

De Grondexploitatiewet komt voort uit de *free rider* problematiek bij uitleglocaties. Zou de wet ook helpen bij binnenstedelijke projecten? De meeste deelnemers van de werksessie vinden van wel, omdat ook bij binnenstedelijke locaties sprake is van *free rider* gedrag bij enkele rendabele plekken binnen het gebied. Er kunnen meer kosten verhaald worden ten opzichte van het oude instrumentarium. Maar het zal de problemen bij binnenstedelijke locaties niet oplossen vanwege de grote financiële tekorten die over het algemeen spelen bij dit soort locaties. Door de macro-aftopping kunnen alleen de kosten

tot aan de maximale opbrengsten van de locatie worden verhaald. Ten aanzien van deze problematiek verwijzen we nog naar de expertmeeting. De Grondexploitatiewet is niet geschreven en bedoeld om de problemen van de financiering van herstructurering op te lossen.

Bij revitalisering zal de Grondexploitatiewet gebruikt worden. De gemeente Den Haag denkt echter dat de uitgebreide eisen in de Grondexploitatiewet de ontwikkelingen eerder tegenhoudt dan bevordert, omdat de aantrekkelijkheid om te investeren in risicovolle projecten minder groot wordt.

#### Toepassing Grondexploitatiewet bij bedrijventerreinen

Bij bedrijventerreinen wordt de Grondexploitatiewet nog niet als een *hot issue* beschouwd. Er zijn over het algemeen minder *free-riders* want grond voor bedrijventerreinen is minder winstgevend.

Alkmaar Overstad is een oud bedrijventerrein. Het is een project met gemengde functies. Hier kan de Grondexploitatiewet van nut zijn. Het verschil tussen het gebruik van het instrument voor woningbouwlocaties en een locatie met verschillende functies is volgens de gemeente Alkmaar vrij klein. In het plangebied zijn veel verschillende grondeigenaren. Er zijn onwilligen die hun grond niet willen verkopen. Het exploitatieplan is een mooi middel om bij eigenaren alsnog de kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen. De verwachting is dat het instrument moeilijk te gebruiken is, voornamelijk omdat er heel veel verschillende grondeigenaren zijn. Het is geen instrument dat de volledige ontwikkeling incorporeert, zoals het Valenciaans Model. Er wordt daarom geprobeerd om op verschillende manieren zoals PPS, concessiemodellen en Europese aanbesteding de ontwikkeling te realiseren.

#### **Overig grondbeleidsinstrumentarium**

##### Aanbesteding Alkmaar Overstad

Stel de ontwikkelaar heeft al grond en streeft ontwikkeling na, hoe zit het dan met aanbestedingsprocedures? Deze zijn vanuit Europese wet- en regelgeving verplicht. Er is volgens de deelnemers in dit geval wel een vorm van selectie verplicht, maar geen Europese aanbesteding.

##### Bestemmingsplan als strategisch instrument

Naast het exploitatieplan is er ook veel te bereiken met het strategisch inzetten van bestemmingswijzigingen in het bestemmingsplan. De bestemmingswijziging moet dan economisch wel haalbaar zijn. Het wel of niet meewerken aan een bestemmingsplanwijziging kan worden gebruikt als drukmiddel om als gemeente wel of geen medewerking te verlenen. Er moet wel rekening worden gehouden dat een bestemmingsverandering kan worden aangevochten indien er geen medewerking wordt verleend. Bij onredelijke eisen bestaat de kans op beroep op 'onverschuldigde betaling', zie vraag 9 uit de expertmeeting in de vorige paragraaf. Stel dat ontwikkelaars niet mee willen werken (bijvoorbeeld geen bijdrage willen leveren in de kosten), dan heeft de gemeente genoeg inhoudelijke gronden om een bestemming **niet** te veranderen. Aan de andere kant moeten gemeenten ook aan woningbouwquota komen, dus ze hebben bestemmingsveranderingen en initiatieven wel nodig. Tot slot willen ontwikkelaars ook bouwen en geen lange (publiekrechtelijke) procedures.

## Conclusies uit de werksessie

De belangrijkste conclusies uit de werksessie zijn:

- de Grondexploitatiewet versterkt de regiefunctie van de gemeente. Het is mogelijk woningbouwcategorieën af te dwingen, er kan gestuurd worden op de fasering en er kan onteigend worden als niet wordt meegewerkt aan het plan;
- het exploitatieplan heeft grote gevolgen en gaat gepaard met onzekerheden. Gemeenten **moeten** een exploitatieplan opstellen, tenzij het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Dit heeft veel meer invloed dan bij de memorie van toelichting staat aangegeven. Gemeenten zullen vermoedelijk bij veel plannen een exploitatieplan moeten opstellen, omdat het kostenverhaal onvoldoende privaatrechtelijk is verzekerd. Dit geldt vooral voor herstructurerings- en andere ontwikkelingsgebieden, waarbij één of meer van de vele grondeigenaren geen private overeenkomst tot kostenverhaal wensen te sluiten. Het opstellen van exploitatieplannen zal het beslag op de ambtelijke capaciteit vergroten;
- gemeenten verwachten dat de raming van inbrengwaarde nog veel discussies en juridische gevolgen zal opleveren;
- kostenverhaal voor regionaal groen is volgens de gemeenten mogelijk maar dit zal vooral afhangen of gemeenten de kosten kunnen verantwoorden op de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit;
- om kosten te kunnen verhalen is het noodzakelijk vrij gedetailleerd te weten wat er wordt gerealiseerd. Het exploitatieplan is gekoppeld aan een bestemmingsplan of projectbesluit, en dient aan wettelijke vereisten te voldoen zoals het toevoegen van een verkavelingskaart, inrichting, methoden van kostenverhaal, kostenverhaaltoerekening, fasering en planning. Het gevolg hiervan is dat geen globale maar 'postzegel' bestemmingsplannen worden gemaakt. De structuurvisie zal steeds belangrijker worden als basis om bovenwijkse en bovenplanse kosten te kunnen legitimeren.

## BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS PER VOORBEELDPROJECT

### Woningbouwlocaties

#### Leidsche Rijn, Utrecht

De heer. P. Vreeken	Projectleider Leidsche Rijn
De heer. T. Smit	Bouwfonds BAM
De heer. H. Langeveeken	Jurist bureau grondzaken.
De heer. N. van Selm	Planeconoom grondzaken

#### Zuidlanden, Leeuwarden

De heer W. Brouwer	Directeur projectbureau De Zuidlanden
De heer C. Kats	Seniorprojectontwikkelaar, DCK vastgoed
De heer F. Hofstra	Stadsontwikkeling gemeente Leeuwarden
De heer L. Westerveld	Gemeente Leeuwarden

#### Waalsprong, Nijmegen

De heer E. Brinkman	Projectleider Waalsprong
Mevrouw M. Verstappen	Planeconoom (vervangt planeconoom van de
Waalsprong)	
Mevrouw M. Verwer	Grondzaken, grondexploitatieovereenkomsten
Mevrouw B. Schouten	Jurist
De heer E. Top	Hoofd bureau grondzaken
De heer A. van Peterse	Grondverwerving
De heer B. Jabels	Grondbeleid
De heer E. Leende	Directie grondgebied; o.a. meegewerkt aan MER
Waalsprong, nu senior planjurist	

#### Groen-blauwe slinger, Pijnacker - Nootdorp

De heer Tichelaar	beleidsmedewerker, planoloog vanuit de RUG
Mevrouw Wamsteker	betrokken bij bestemmingsplannen
De heer Meren	afdeling ontwikkeling; vooral groenprojecten

### Multifunctionele locaties

#### Geldermalsen

De heer Jan Steurrijs	directeur Grondgebied
De heer Remco Oldebesten	assistent projectmanager
De heer Ton van Hemert	planeconoom
De heer Stan Engels	projectmanager

#### Kanaalzone, Apeldoorn

Mevrouw C. Bensink	Programmaleider noordelijk deel van Kanaalzone,
gem. Apeldoorn	
De Heer B. Landeweerd	Planeconoom, gem. Apeldoorn
De Heer W. Groote	Planleider Noordoostelijk deel van Kanaalzone,
gem. Apeldoorn	

De Heer R. Visser  
gem. Apeldoorn  
De Heer P. Geurts  
Apeldoorn

Afdeling ruimtelijk juridische zaken, trekker nWro,

Afdeling ruimtelijk juridische zaken, gem.

#### Binckhorst, Den Haag

De heer E. Croes  
Mevrouw M. Stempher  
De heer A. Bom  
De heer I. van der Drift  
Mevrouw C. den Ouden  
De heer T. Werwijs  
De heer K. Miedema  
De heer P. Jouwstra  
De heer D. van de Harst  
Mevrouw L. van Maarseveen  
De Heer J. Huisman  
De heer J.P. Boos  
De heer A. Maas

Gemeente Den Haag  
Gemeente Den Haag  
Grondbedrijf Rabo Vastgoed  
Dienst stedelijke Ontwikkeling  
Bouwfonds  
Dienst Stedelijke Ontwikkeling  
Gemeente Den Haag  
BPF bouwinvest  
directer gebiedsonderneming Binckhorst  
Gemeente Den Haag  
Rabo Vastgoed  
BPF bouwinvest  
Provincie Zuid-Holland

#### Overstad, Alkmaar

De heer J. Visser  
Mevrouw F. Scholvink-Kievit  
De heer Blok  
grond  
De heer R. Louman  
Mevrouw L. Wedding  
De heer J. Oud  
De heer T. Bonsen

Programmamanager, gemeente Alkmaar  
Provincie Noord Holland  
Provincie Noord Holland programmamanager  
Accountmanager provincie Noord Holland  
Gemeente Alkmaar  
Bot Bouw Initiatief  
Adviseur Tuijpp onroerend goed bv

### **Bedrijventerreinen**

#### Borchwerf, Roosendaal

De heer L. Welters  
De heer K. Kools  
De heer T. Veraart  
De heer R. Timmermans

Directeur Borchwerf  
Accountmanager Gemeente Roosendaal  
Projectmanager Gemeente Halderberge  
Jurist RO Gemeente Halderberge

#### Betuws bedrijvenpark, Overbetuwe

De heer B. Jeucken  
De heer J. de Beijer  
De heer M. Bax  
Mevrouw E. Wever  
Mevrouw L. Albers van der Linden  
De heer S. Idema

Adviseur GEO  
Directeur Giesbers Gebiedsontwikkeling  
Gebiedsontwikkelaar  
Projectleider RO  
Beleidsmedewerker RO  
Procesadviseur BBP

#### Bedrijvenpark A12, Ede - Veenendaal

De heer R. Nagel  
De heer J. Okkema

Projectmanager Bdt A12  
Supervisor Acquisitieteam

De heer K. Konings  
De heer M. Lindhout  
Veenendaal  
Mevrouw G. van de Pol  
De heer R. van Duin

Hoofd Grondontwikkeling Gemeente Ede  
Beleidsmedewerker Grondzaken Gemeente  
  
Accountmanager Gemeente Veenendaal  
Projectrealisator Openbare Ruimten adviseur civiel

Regio Roermond

De heer P. Schoenmakers  
De heer C. Bosch  
De heer M. Jetten  
De heer T. Koel

Directeur REO  
Consultant REO  
Consultant REO  
Consultant REO

## **BIJLAGE 2: DEELNEMERS EXPERTSESSIE**

### **Voorzitter**

- prof. mr. F. de Zeeuw, hoogleraar Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft

### **Deelnemers**

- drs. E. Arnoldussen, directeur Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf
- dr. Ir. A.G. Bregman, sr. staf medewerker, Instituut voor bouwrecht.
- prof. dr. ir. A. van den Brink, hoogleraar Grondbeleid, Universiteit van Wageningen.
- I. Faber, IPO
- mevr. dr. ir. D.A. Groetelaers, onderzoeker grondbeleid, Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.
- ing. P.M.A. van Haasteren, hoofd beleid en waardebeoordeling, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.
- prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, Hoogleraar Omgevingsrecht, Radboud universiteit Nijmegen.
- mr. P.S.A. Overwater, Directievoorzitter Overwater, grondzakenjurist.
- prof. dr. ir. H. Priemus, hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling, TU Delft.
- drs. A.J. Jansen, Afdelingsmanager van Vastgoedontwikkeling en Grondzaken Gemeente Leiden.
- drs. H.W. van Sandick, Senior beleidsmedewerker Ministerie van VROM / projectcoördinator Grondexploitatiewet.
- dr. T.H.C Zwanikken, projectleider VROM-raad.

## **BIJLAGE 3: DEELNEMERS TWEEDE WERKSESSIE GEMEENTEN**

### **Voorzitter**

- prof. mr. F. de Zeeuw, hoogleraar Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft

### **Deelnemers**

De heer J. van der Zwam	Gemeente Apeldoorn
De heer C. Kats	Heijmans vastgoed BV/ DCK vastgoed
Mevrouw L. Wedding	Gemeente Alkmaar
De heer E. Croes	Gemeente Den Haag
De heer A. Maas	Provincie Zuid-Holland
De heer C. Bosch	REO Roermond
De heer K. Traas	Gemeente Roosendaal
De heer K. Konings	Gemeente Ede
Mevrouw L. Albers-van der Linden	Gemeente Ede
De heer N. Tetteroo	Ministerie van VROM
Mevrouw L. Tangerman	Ministerie VROM



## **BIJLAGE 4: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE**

### Ministerie VROM:

- C.D. Vlak
- J.C. Dieleman
- H.W. van Sandick
- mw. R.E.M.T. Mekel
- N.H.M. Tetteroo

### Ministerie EZ:

- H. Raven

### Ministerie LNV:

- F.A. de Haan,
- mw. E.P. Theune

### IPO:

- Faber
- M.v.d. Gaag
- T. Heeren

### VNG:

- R. de Boer
- mw. K.J.E. Sleeking

### VVG:

- mw. J. Wicherson

### Neprom:

- J. Fokkema
- mw. M.H.L. Schepman

### NVB:

- F.A.H. Nuss

### Natuur en Milieu:

- D. Tiemersma.