



Financiële bijdragen van projectontwikkelaars aan landschapsversterking

Context waarin gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren van projectontwikkelaars



Master Thesis
Eveline de Groot BSc



Universiteit Utrecht

Afbeeldingen voorkant:
- BURO SRO (2009)
- Boskalis (2012)

Financiële bijdragen van projectontwikkelaars aan landschapsversterking

Context waarin gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren van projectontwikkelaars.

Master thesis

8 juli 2012

Eveline de Groot
Student ID: 3150852
e.p.degroot@students.uu.nl

Onder begeleiding van:

prof. dr. T.J.M. Spit
Hoogleraar planologie

Universiteit Utrecht (UU)
Faculteit Geowetenschappen
Departement Sociale Geografie en Planologie
Leerstoelgroep Planologie

drs. M.J. Eurlings
Provincie Gelderland
Programmabureau

Voorwoord

“Dit mailtje is bedoeld als de aanmoediging van een toeschouwer die ziet dat een loopster de finish nadert. Nog even de eindsprint en dan is het zover, ook de laatste meters zullen wel lukken”

En dat is het eindelijk, zover, de eindstreep is gehaald. Het afronden van de scriptie gaat gepaard met euforie en opluchting, want ik heb vele keren naar dit moment uitgekeken. Een gevoel van weemoed steekt ook op, immers anderhalf jaar is de scriptie net zo onlosmakelijk aan je verbonden als slapen en fietsen. In februari 2011 ben ik gestart met een stage bij team ‘Gebiedsontwikkeling’ van de provincie Gelderland. Hier werd mij het onderwerp ‘kostenverhaal en verevening via de Wro (2008)’ toegereikt. Gedurende de afgelopen anderhalf jaar heb ik een haat-liefdeverhouding met het onderwerp ontwikkeld, vanwege de complexe aard van het onderwerp. Maar zoals men in de film zegt: ‘love conquers all’ en heb ik de master thesis met een goed gevoel kunnen afronden.

Ik kijk met veel plezier terug op mijn leerzame stageperiode bij de provincie Gelderland en wil daarvoor de collega’s bedanken, in het speciaal Gert-Jan Gieslink en Maarten Eurlings. Eerstgenoemde vanwege de leerzame en vlotte samenwerking in de gebiedsontwikkelingsprojecten en laatstgenoemde voor de inhoudelijke begeleiding van deze master thesis. Verder wil ik mijn waardering laten blijken voor de kritische feedback van Tejo Spit (UU). Daarnaast was dit verhaal niet tot stand gekomen zonder de tijd en informatie die de respondenten hebben gegeven, daarvoor wil ik hun graag bedanken.

De quote van mijn opa, bovenaan de pagina, komt uit een rijke database van aanmoedigingen van mijn familie en vrienden. Op deze plaats wil ik mijn waardering hiervoor uitspreken. Ten eerste Patrick Witte, bedankt voor de nuttige feedback en vele kopjes chocomel! Anneke Kuiken, bedankt voor de mentale steun in de Universiteitsbibliotheek. Daan Pastoor, bedankt voor alle hulp en aansporingen bij de laatste loodjes. Tot slot wil ik in het speciaal mijn waardering laten blijken voor mijn vader, de meest betrokken en enthousiaste toeschouwer bij het spektakel. Zonder zijn onvoorwaardelijke steun en interesse typte ik op dit moment niet de laatste woorden aan mijn master thesis.

Samenvatting

Inleiding

De provincie Gelderland zet in op een kwaliteitsverbetering van het landschap en wil daarbij de kosten gedeeltelijk verhalen op de gebruiksfunctie. De Wet op de ruimtelijke ordening (2008) biedt een instrumentarium voor gemeenten om bij het verlenen van een omgevingsvergunning aan een projectontwikkelaar op vrijwillige basis een financiële bijdrage ten behoeve van landschapsversterking te incasseren. Deze bijdragen worden aangeduid met de term: 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Er is een tegenstelling tussen het op vrijwillige basis leveren van een financiële bijdrage ten behoeve landschapsversterking en het primaire doeleinde van de commerciële projectontwikkelaar, winstmaximalisatie. Dit roept de vraag op of dit instrumentarium daadwerkelijk wordt toegepast en binnen welke context. De volgende probleemstelling is hierbij geformuleerd:

Binnen welke context incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (art. 6.24 lid 1 sub a Wro) van projectontwikkelaars met als doel om te komen tot een versterking van de landschappelijke kwaliteit van de gemeente?

De achterliggende argumentatie voor een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking is gerelateerd aan 'betterment' en een goede ruimtelijke ordening. Een projectontwikkelaar kan profijt hebben van een waardevermeerdering van de grond doordat de gemeente de bestemming wijzigt ('betterment'). Een gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een evenwichtige verdeling tussen functies te behouden en investeert daarom in de kwaliteit van het landschap. Sommige actoren zijn van mening dat een projectontwikkelaar die financieel voordeel ondervindt van een bestemmingswijziging, daarom financieel bij moet dragen aan de versterking van het landschap.

Theorie

De inzet van een beleidsinstrument leidt niet direct tot het behalen van een overheidsdoel, maar is afhankelijk van de context waarin het instrument wordt toegepast. Causale relaties tussen omstandigheden in de context verklaren de effectiviteit van een beleidsinstrument. Deze causale relaties ontstaan in processen. Er zijn drie deelprocessen van een beleidsinstrument te onderscheiden, te weten de beleidsvorming, beleidsuitvoering het beslissingsproces van de doelgroep. Dit theoretisch uitgangspunt is gebruikt bij de operationalisering van het onderzoek.

De Wro (2008) geeft aan dat voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' er een basis moet liggen in de structuurvisie. Gemeenten kunnen zelf bepalen hun zij deze basis vormgeven. De koppeling van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' aan een anterieure overeenkomst biedt ruimte voor onderhandeling. Gemeenten mogen niet hun planologische medewerking primair baseren op het leveren van 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door een ontwikkelaar.

In de Angelsaksische landen is veel ervaring met instrumenten voor het afkomen van 'betterment'. Op basis van deze ervaringen is een aantal omstandigheden geselecteerd die invloed kan het op het wel of niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', zoals bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren en de hoogte van de bijdrage.

Operationalisering

Uit de inleiding en theoretische hoofdstukken is gebleken dat in hoeverre 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden geïncasseerd afhankelijk is van de context. Een case study is daarom het meest geschikte onderzoeksinstrument, omdat op deze manier dieper kan worden ingegaan op de relevante omstandigheden in de context. Het onderzoeksinstrument is een gestructureerde vragenlijst, omdat zo eventueel beter vergeleken kan worden tussen verschillende cases. Er is een aantal criteria geformuleerd waaraan de cases dienen te voldoen om geschikt te zijn voor dit onderzoek. Op basis van deze criteria is één geschikte case gevonden die bereid was mee te werken aan dit onderzoek. Naast een case study zijn vijf expertinterviews gehouden, met als doel om te reflecteren op de resultaten uit de case study.

Resultaten

In de provincie Gelderland sluiten niet veel gemeenten anterieure overeenkomsten met daarin 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' opgenomen. De experts benoemen twee voorname oorzaken, ten eerste zijn er door de economische crisis weinig bouwprojecten en kunnen er dus ook weinig 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden geïncasseerd. Ten tweede vinden gemeenten het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' gecompliceerd, omdat zij moeite hebben met het bepalen van een goede methodiek om de bijdragen te incasseren.

De gemeente Buren heeft van meerdere projecten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' geïncasseerd. De gemeente heeft een evenwicht gevonden tussen een bijdrage die zij redelijk achten en een bijdrage die de projectontwikkelaar bereid is, weliswaar na bieden van weerstand, te accepteren. De 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' leveren een grote bijdrage aan de beschikbare middelen voor landschapsversterking. De gemeentelijke kosten voor de financiering van landschapsversterking (met uitzondering van beheer) worden volledig gefinancierd door nieuwe ontwikkelingen. Dit is tegenstrijdig met de verwachting van de experts, die aangeven dat 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' naar verwachting een klein aandeel leveren in de totale landschapsversterking, omdat de hele gemeenschap profiteert.

Een belangrijke omstandigheid die ertoe leidt dat projectontwikkelaars een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' accepteren is het 'exploitatieplan' als stok achter de deur. Vroeg in het onderhandelingsproces geeft de gemeente een keus tussen een anterieure overeenkomst met 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' opgenomen of een 'exploitatieplan' zonder private bijdrage ten behoeve van landschapsversterking. Daarnaast heeft het college van B&W vrijheid om af te wijken van de bijdragen die zij en de gemeenteraad hebben vastgesteld in hun Nota Kostenverhaal. Wanneer een projectontwikkelaar onvoldoende financiële ruimte heeft binnen de grondexploitatie of anderszins al een extra kwaliteitsverbetering binnen het plan heeft geleverd, kan de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden verlaagd. Naar verwachting is de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' relatief laag in verhouding tot rest van de kosten en baten in een ruimtelijke ontwikkelingen. Tot slot hebben projectontwikkelaars vaak baat bij een goede relatie met de gemeente, omdat zij meerdere projecten in de gemeente willen ontwikkelen.

De basis in de structuurvisie voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' is nuttig voor gemeenten, omdat het helderheid schept in onderhandelingen en hun bijdrage onderbouwt. Daarnaast vermindert het de juridische onzekerheid. Volledige duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van overeenkomsten is er nog niet, omdat er weinig jurisprudentie bekend is.

Conclusie & Slotbeschouwing

Versillende omstandigheden in de context leiden ertoe dat projectontwikkelaars een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, na het leveren van weerstand, uiteindelijk accepteren. Een voorbeeld is de inzet van een exploitatieplan als 'stok achter de deur'. Met het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen gemeenten betterments incasseren. Het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt op beperkte schaal toegepast. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011) de mogelijkheden onderzoekt naar een nationaal opgezet systeem van gestandaardiseerde bijdragen per eenheid die gemeenten afdwingbaar kunnen maken. In de praktijk zal dit naar verwachting meer negatieve effecten hebben.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding	13
1.1 Probleemverkenning	13
1.2 Maatschappelijke relevantie	14
1.3 Wetenschappelijke relevantie	15
1.4 Doel- en vraagstelling	16
1.5 Opbouw en werkwijze	17
2. Theoretisch kader: Beleidsinstrumenten	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Overheidsbeleid	19
2.3 Kenmerken beleidsinstrumenten	20
2.4 Instrumententheorie	23
2.5 Conclusie	25
3. Instrumenten: incasseren private bijdragen	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Private bijdragen: van WRO (1965) naar Wro (2008)	27
3.3 Typen private bijdragen	29
3.4 Betterments	33
3.5 Planning Gain: Onderhandeling over private bijdragen	36
3.6 Linkages	37
3.7 Praktijk in Nederland: empirische kennis	39
3.8 Conclusie	40
4. Operationalisering	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Conceptueel model	41
4.3 Onderzoeksontwerp- en methoden	44
4.4 Selectie van cases en respondenten	45
4.5 Operationalisering van de analysestappen	46
5. Resultaten	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Kwantitatief overzicht: status in de provincie Gelderland	51
5.3 Case study: Gemeente Buren	54
5.4 Reflectie: Visie van experts	67
5.5 Conclusie	71
6. Conclusie	73
6.1 Terugblik	73
6.2 Toepassing instrumentarium?	74
6.3 Typen bijdragen	74
6.4 Effecten incasseren 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'	75
6.5 Omstandigheden die leiden tot het leveren van	

'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'	76
6.6 Kenmerken instrumentarium	76
6.7 Centrale vraagstelling	77
6.8 Aanbevelingen	78
7. Slotbeschouwing	79
Literatuur	81
Bijlagen	

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

- 1.1 Conceptueel model op hoofdlijnen
- 2.1 Schematisch overzicht beleidsinstrumenten
- 4.1 Conceptueel model op hoofdlijnen
- 4.2 Gedetailleerd conceptueel model
- 5.1 Gemeenten in de provincie Gelderland met een vastgestelde structuurvisie conform Wro (2008), 2012
- 5.2 Gemeenten in de provincie Gelderland met een grondslag voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' in de structuurvisie, 2012
- 5.3 Gemeenten in de provincie Gelderland die een anterieure overeenkomst hebben gesloten met daarin een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' in opgenomen.
- 5.4 Beïnvloedende factoren beleidsvorming gemeente Buren
- 5.5 Beleidsuitvoeringsproces causale relaties omstandigheden
- 5.6 Beslissingsproces projectontwikkelaar 1, causale relaties omstandigheden
- 5.7 Beslissingsproces projectontwikkelaar 2, causale relaties omstandigheden

Tabellen

- 3.1 Typen private bijdragen, Nederlandse context
- 3.2 Vergelijking typen private bijdragen
- 4.1 Geïnterviewden gemeente Buren
- 4.2 Geïnterviewde experts
- 4.3 Kernomstandigheden beleidsuitvoeringsproces
- 4.4 Omstandigheden beslissingsproces 1: 'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' leveren?
- 4.5 Omstandigheden beslissingsproces 2: 'Overeenkomst aanvechten bij de burgerlijke rechter?'
- 5.1 'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' per type ontwikkeling zoals vastgesteld in de Nota Kostenverhaal, gemeente Buren
- 5.2 Waarden beleidseffecten gemeente Buren
- 5.3 Macht gemeente en projectontwikkelaar in de gemeente Buren
- 5.4 Doeleinden gemeente en projectontwikkelaar in de gemeente Buren
- 5.5 Informatie gemeente en projectontwikkelaar

1. Inleiding

1.1 Probleemverkenning

1.1.1 Aanleiding: ruimtelijke doeleinden van de provincie Gelderland

De provincie Gelderland stelt zich in haar structuurvisie uit 2005 tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van de provincie te versterken. Bij de uitwerking van deze doelstelling zet de provincie onder andere in op de versterking van de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap. Voorbeelden van maatregelen om de kwaliteit van het landschap te verbeteren zijn de ontwikkeling van natuurlijke oevers en het creëren van groene buffers. De provincie hanteert hierbij een ontwikkelingsgerichte benadering, waarin de ontwikkeling van functies zoals wonen en bedrijvigheid moet bijdragen aan de versterking van het landschap (Provincie Gelderland, 2005, p.19,71). Meerdere gemeenten in de provincie Gelderland hebben een eenzelfde doelstelling in hun ruimtelijk beleid opgenomen (Gemeente Buren, 2009; Gemeente Barneveld, 2011 e.a.)

1.1.2 Kenmerken en ontwikkelingen landschap

Landschap is een breed begrip dat nadere definiëring behoeft. De Europese Landschapconventie van de Raad van Europa definieert landschap als volgt: *'Een gebied zoals dat door mensen wordt waargenomen en waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en menselijke factoren en de interactie daartussen.'* Landschap wordt dus beschreven als wat iemand waarneemt van een gebied en hoe hij of zij dat ervaart. Verstedelijking heeft tot gevolg dat de mens minder verbonden is met het landschap doordat zijn of haar werkzaamheden hier in mindere mate in plaats vinden. De belevingscomponent krijgt hierdoor een belangrijker waarde dan de gebruiksfunctie, waardoor het landschap een meer collectief karakter krijgt (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2009, p.6). Het collectieve karakter betekent dat de kosten en baten van maatregelen om het landschap te verbeteren veelal niet aan een individu zijn toe te schrijven (LEI Wageningen - UR, 2007, p.4; Planbureau voor de Leefomgeving, 2008, p.5). Terugkijkend naar de doelstelling van de provincie Gelderland om functies zoals wonen en bedrijvigheid te laten bijdragen aan de versterking van het landschap, betekent dit dat de kosten van landschapsversterking veelal niet direct toerekenbaar zijn aan een woon- of bedrijfsfunctie.

1.1.3 Rechtvaardiging bijdrage?

In hoeverre een bijdrage voor landschapsversterking gerechtvaardigd is, is een discussie waar geen eenduidig antwoord op bestaat. Wanneer de ontwikkeling wordt gerealiseerd door een projectontwikkelaar of een particuliere initiatiefnemer kan het vanuit hun perspectief onrechtvaardig worden geacht dat zij moeten meebetalen aan een landschapsversterking die niet direct toerekenbaar is hun ontwikkeling. Daarnaast leidt een bijdrage aan landschapsversterking niet tot een verhoging van de waarde van de ontwikkeling die de projectontwikkelaar realiseert en heeft hij dus geen direct profijt van de landschapsversterking (De Graaf e.a., 2010, p.95).

Voorstanders van een bijdrage van een woon- of bedrijfsfunctie aan landschapsversterking beargumenteren de rechtvaardiging van een dergelijke bijdrage op basis van twee aspecten, te weten schaarste van functies en een waardestijging van grond door verruiming van planologische mogelijkheden. Door planologische toestemming te verlenen voor een verruiming van de bouwmogelijkheden voor wonen, bedrijvigheid of commerciële functies wordt de beschikbare ruimte voor functies als natuur schaarser. Het ruimtelijk orderingsbeleid heeft als doelstelling om een evenwichtige verdeling van functies te realiseren en te behouden. Hiervoor zijn investeringen in de natuur en het landschap vereist (Dieperink, 2010, p.9). Het publieke karakter van landschap heeft tot gevolg dat de ontwikkeling van landschap meestal niet economisch rendabel is voor een ontwikkelaar (LEI Wageningen - UR, 2007, p.4; Planbureau voor de Leefomgeving, 2008, p.5). De investeringen in de natuur en het landschap worden daarom veelal gedaan door de overheid. Het is mogelijk dat wanneer een particuliere grondeigenaar toestemming heeft gekregen voor een bestemmingsverruiming hij of zij hier financieel voordeel aan ondervindt door een waardevermeerdering van de grond (Dieperink, 2010, p.9). In de Angelsaksische literatuur wordt deze waardevermeerdering aangeduid met het begrip 'betterment' (Kruijt, 1990, p.29). Aangezien in natuur en landschap wordt geïnvesteerd om de verdeling van natuur en landschap met stedelijke functies in evenwicht te houden, kan worden beargumenteerd dat degenen die door een

bestemmingsverruiming financieel voordeel ondervinden ook moeten bijdragen aan het in stand houden van natuur en landschap. (Dieperink, 2010, p.9;). De mate waarin een dergelijke bijdrage gerechtvaardigd is, is een normatieve en gecompliceerde discussie, zonder een eenduidige uitkomst. Het is aan de overheid om een normatief besluit te nemen welke typen bijdragen (zie ook paragraaf 3.2) gerechtvaardigd zijn (Evers, 2004, p.48). Dit normatief besluit komt naar voren in het beleidsinstrumentarium.

1.1.4 Instrumentarium

Provincies en gemeenten beschikken over een breed beleidsinstrumentarium, bestaande uit onder andere subsidies, fiscale regelingen en actieve en passieve grondbeleidsinstrumenten, om het ruimtelijk beleidsdoel, verbetering van de kwaliteit van het landschap, te bereiken (LEI Wageningen - UR, 2007, p.5). Provincies en gemeenten kunnen hun actief of faciliterend grondbeleidsinstrumentarium inzetten wanneer zij nieuwe ontwikkelingen van woon- en bedrijfsfuncties willen laten bijdragen aan de versterking van het landschap. Actief grondbeleid houdt in dat de overheid zelf de gronden verwerft, bouwrijp maakt en uitgeeft. De overheid incasseert op deze wijze zelf de eventuele grondwaardevermeerdering tussen het moment van verwerving en uitgifte. Deze inkomsten kunnen door gemeenten worden ingezet om collectieve voorzieningen te realiseren. Bij faciliterend grondbeleid beoogt de gemeente haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren door overeenkomsten te sluiten met een private ontwikkelaar die de exploitatie van de gronden op zich neemt. In een dergelijke overeenkomst kunnen kostenverhaal en locatie-eisen worden opgenomen. De gemeente is bij faciliterend grondbeleid afhankelijk van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening uit de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) om nieuwe ontwikkelingen te laten bijdragen aan collectieve voorzieningen (De Groot e.a, 2008, p.17).

Eén van de doelstellingen van de Wet op de ruimtelijke ordening uit 2008 (Wro, 2008) is om een beter instrumentarium voor het verhalen van kosten te bieden dan de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965). Eén van de veranderingen van het instrumentarium is dat de Wro (2008) een wettelijke grondslag bevat voor het laten bijdragen van functies zoals wonen en bedrijvigheid aan de versterking van het landschap op bovenplans schaalniveau. Dit type bijdragen wordt in de Wro (2008) en beleidsdocumenten aangeduid met de term 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (art. 6.24 lid 1 sub a). Overigens zijn deze bijdragen niet alleen gekoppeld aan landschapsversterking, maar kunnen ook ten behoeve van andere maatschappelijke functies zoals recreatie of waterberging, worden geïncasseerd en besteed. Een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is uitsluitend verbonden aan een privaatrechtelijke overeenkomst. Provincies en gemeenten kunnen private ontwikkelaars niet verplichten om mee te werken aan een privaatrechtelijke overeenkomst. Een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen heeft hierdoor een vrijwillig karakter (De Groot, 2008, p.464).

1.2 Maatschappelijke relevantie

De gemeente is bij faciliterend grondbeleid afhankelijk van het instrumentarium voor kostenverhaal uit de Wro (2008) om nieuwe ontwikkelingen te laten bijdragen aan collectieve voorzieningen. Tot circa begin jaren '90 voerden gemeenten veelal een actieve grondbeleidstrategie. De afgelopen 15 tot 20 jaar hebben private ontwikkelaars echter een meer belangrijke positie op de grondmarkt ingenomen en voeren gemeenten een (gedeeltelijk) faciliterend grondbeleid (Segeren, 2007, p.12). In de Nota Grondbeleid (2001) wordt ook aangestuurd op een faciliterende grondbeleidstrategie (Ministerie van VROM, 2001, p.55). Dat een goed functionerend instrumentarium en adequate inzet van het instrumentarium belangrijk is, wordt duidelijk aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. Op sommige locaties hebben private ontwikkelaars geprofiteerd van de waardestijging van ruwe bouwgronden, terwijl de financiering van collectieve voorzieningen werd gedragen door de gemeente (During e.a., 2006, p.76; De Wolff e.a., 2004, p.2).

In 2006 en 2008 hebben onderzoek van During e.a. (2006) en het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) aangetoond dat de publieke middelen te beperkt zijn om de doelstellingen met betrekking tot kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied te behalen. In het Landschapsakkoord uit 2008 ('Akkoord van Apeldoorn') zijn Rijk, provincies, gemeenten en tientallen particuliere organisaties overeengekomen dat één van de speerpunten van een succesvol landschapsbeleid een verbreding van de financieringsbasis is (Landschapsmanifest, 2008, p.1). Overheden vragen dus relatief meer investeringen van private partijen ten behoeve van landschapsversterking.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011) geeft aan dat het Rijk nog steeds achter de mogelijkheden van de Wro (2008) voor kostenverhaal staat. Er wordt wel een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om het huidige instrumentarium voor het incasseren van 'bovenplanse kosten' en 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te vervangen door een systeem van forfaitaire kosten. Dit betekent dat mogelijk een bijdrage die op vrijwillige basis geleverd moet worden, wordt vervangen door een gestandaardiseerde afdwingbare bijdrage (De Graaf e.a., 2010, p.49). Onderzoek naar de werking van het huidige instrumentarium kan een rol spelen bij de afweging van de wijze waarop het systeem wordt vormgegeven.

1.3 Wetenschappelijk perspectief en relevantie

Instrumenten zijn zelden perfect toepasbaar op alle ruimtelijke vraagstukken. Marktpartijen vinden vaak manieren om zich om het instrumentarium van overheden heen te bewegen (Spit & Zoete, 2005, p.243). Maximalisatie van de winst is het primaire bedrijfsdoeleinde van een commerciële ontwikkelaar (Brueckner, 1993, p.5). Het leveren van een financiële bijdrage ten behoeve van landschapsversterking door ontwikkelaars zal waarschijnlijk weinig draagvlak hebben bij ontwikkelaars, omdat dit leidt tot een vermindering van hun winst. In combinatie met het vrijwillige karakter van het leveren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' roept dit de vraag op of projectontwikkelaars daadwerkelijk medewerking verlenen aan een dergelijke bijdrage. De veronderstelling is dat bepaalde omstandigheden in de context waarin een ruimtelijk ontwikkelingsproject en de projectontwikkelaar zich bevinden er toe kunnen leiden dat een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door een gemeente kan worden geïncasseerd. De instrumententheorie van Bressers en Klok (o.a. Bressers e.a., 1991; Klok, 1991) is om deze reden gekozen als theoretisch perspectief van waaruit het onderzoek wordt opgezet. De instrumententheorie veronderstelt dat er een complexe relatie bestaat tussen (de kenmerken van) een instrument en het bereiken van de doeleinden. De theorie benoemt het belang van de context waarin beleidsinstrumenten worden toegepast en legt de relatie tussen beleidsinstrumenten en beleidsprocessen. De interacties tussen de uitvoerende overheid en de doelgroep staan centraal. Deze kenmerken van de theorie maken de verklarende capaciteit van de theorie groter (Bressers, 1993, p.207, Bressers e.a., 1991, p.146).

Veel literatuur met betrekking tot 'betterments' gaat in op de Angelsaksische landen, omdat het vraagstuk van waardevermeerdering door acties van derden of 'betterment' al decennia een actueel onderwerp is op de ruimtelijke ordeningsagenda (Healey 1995; Ashworth 2008; Andrew 2007; Bunnell, 1995; Bringardner, 2000). De grondmarkt in deze landen is echter meer geliberaliseerd dan in Nederland (Spit & Zoete, 2002, p.168). Het is daarom relevant om in te gaan op het incasseren van private bijdragen in de Nederlandse planningcontext.

Literatuur in Nederland naar de toepassing van de Wro (2008) voor kostenverhaal en verevening is in te delen in meerdere invalshoeken, onder andere juridische (Van Baardewijk, 2008), bestuurskundige (Schouten, 2009) en planologische (De Kam & Schellekens, 2009) literatuur. Planologische literatuur onderscheidt zich van juridische en bestuurskundige onderzoeken door de focus op het ruimtelijke object van planning (Spit & Zoete, 2002, p.15). Daarnaast is kenmerkend aan een planologische invalshoek dat er integraal gekeken wordt naar verschillende sectoren. Het onderzoek bevat hierdoor tevens bestuurskundige en juridische aspecten. Dit onderzoek levert een relevante bijdrage aan de wetenschappelijke kennis vanuit planologisch perspectief doordat specifiek wordt gekeken naar het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking. De koppeling van dit instrument aan het betreffende ruimtelijke doeleinde is niet eerder diepgaand onderzocht. Verder zijn voorgaande onderzoeken naar instrumenten voor kostenverhaal en verevening veelal verkennend van aard (zie onder andere de Wolff, 2006; De Kam & Schellekens, 2009). Dit onderzoek onderscheidt zich wetenschappelijk doordat er in plaats van verkennend onderzoek, een verkennende evaluatie wordt uitgevoerd. Via een case study worden de contextomstandigheden in beeld gebracht die naar verwachting leiden tot acceptatie van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door projectontwikkelaars.

1.4 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staan twee groepen belanghebbenden centraal, te weten ten gemeenten en projectontwikkelaars. 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden geïncasseerd op gemeentelijk schaalniveau bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een ruimtelijk ontwikkelingsproject.

Er bestaat een tegenstelling tussen het vrijwillige karakter van het instrumentarium om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking te incasseren en het primaire doeleinde 'winstmaximalisatie' van een commerciële ontwikkelaar. Daarnaast kan de rechtvaardiging van een dergelijke bijdrage ter discussie worden gesteld. Dit roept de vraag op of dit instrument daadwerkelijk wordt toegepast en binnen welke context. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te bieden in de context waarin 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking worden geïncasseerd. Deze doelstelling heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

Binnen welke context incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (art. 6.24 lid 1 sub a Wro) van projectontwikkelaars met als doel om te komen tot een versterking van de landschappelijke kwaliteit van de gemeente?

Om op gestructureerde wijze tot beantwoording van de hoofdvraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Theoretisch:

1. Hoe is het proces van een beleidsinstrument volgens de instrumententheorie te typeren en welke omstandigheden beïnvloeden de afzonderlijke deelprocessen?
2. Welke typen private bijdragen zijn te onderscheiden en hoe verhouden de verschillende indelingen van bijdragen zich tot elkaar?
3. Welke omstandigheden hebben naar verwachting, op basis van internationale en nationale ervaringen, invloed op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

De theorie kennis die wordt behandeld door deelvraag 1, 2 en 3 te beantwoorden wordt toegepast als opzet voor de operationalisering voor het empirisch gedeelte van het onderzoek. De instrumententheorie wordt als wetenschappelijk analytisch perspectief gebruikt en verder toegespitst met de theoretische kennis over het incasseren van private bijdragen.

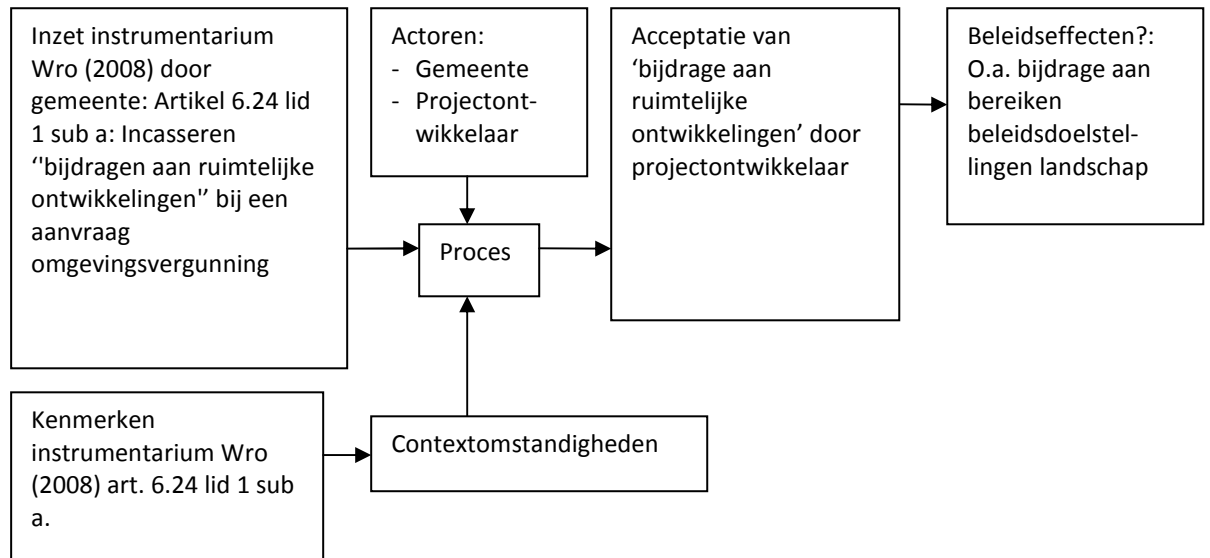
Empirisch:

4. In hoeverre incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van de versterking van het landschap?
5. Welke beleidseffecten heeft het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?
6. Welke omstandigheden leiden ertoe dat gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren van projectontwikkelaars?
7. Op welke wijze beïnvloeden de kenmerken van het instrumentarium de omstandigheden in het proces om tot een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te komen?

De centrale vraagstelling en deelvragen bevatten een aantal centrale begrippen, te weten context, proces, effecten en instrument. In het conceptueel model op hoofdlijnen (figuur 1.1) is de samenhang tussen deze begrippen weergegeven. Het instrumentarium uit de Wro (2008) wordt ingezet met als doel om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. De Wro is in 2008 in werking getreden, maar dit hoeft niet tot gevolg te hebben gehad dat gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren. Deelvraag 4 heeft daarom tot doel om in kaart te brengen in hoeverre er 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden geïncasseerd. Deelvraag 5 gaat een stap verder door te kijken welke effecten het incasseren van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' heeft. Een voor de hand liggend beleidseffect is een bijdrage aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de versterking van de kwaliteit van het landschap. Er zijn ook mogelijke negatieve beleidseffecten. In hoofdstuk 4 wordt hier dieper op ingegaan. Of een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt geleverd wordt naar verwachting beïnvloed door

omstandigheden in de context van toepassing (deelvraag 6). Deze causale relaties ontstaan in processen. De omstandigheden in de context en het proces kunnen beïnvloed worden door de kenmerken van het instrumentarium uit de Wro (2008) (deelvraag 7).

Figuur 1.1: Conceptueel model op hoofdlijnen



1.5 Opbouw en werkwijze

Dit onderzoek biedt inzicht in de context waarbinnen gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren met als doel om te komen tot een versterking van de kwaliteit van het landschap. Het empirisch onderzoek is drieledig. Ten eerste wordt een kwantitatief overzicht gegeven van de toepassing van het kader uit de Grondexploitatiewet voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Ten tweede wordt een case study uitgevoerd om een goed overzicht te krijgen van de onderlinge relaties tussen de omstandigheden binnen de context. Ten derde wordt op de resultaten uit de case study gereflecteerd op basis van expertinterviews. De resultaten worden besproken in hoofdstuk 5. Literatuuronderzoek is uitgevoerd voorafgaand aan het empirisch onderzoek (hoofdstuk 2 en 3) en dient als basis voor de operationalisering (hoofdstuk 4). Het literatuuronderzoek heeft twee invalshoeken. Hoofdstuk 2 gaat in op theorie over beleidsinstrumenten en zet de instrumententheorie (o.a. Bressers e.a., 1991; Klok, 1991) uiteen. Hoofdstuk 3 behandelt nationale en internationale literatuur met betrekking tot ervaringen met het incasseren van private bijdragen. In hoofdstuk 6 worden de centrale vraagstelling en deelvragen beantwoord en wordt een terugkoppeling gemaakt naar de theorie uit hoofdstuk 2 en 3. De slotbeschouwing in hoofdstuk 7 plaatst het onderzoek in een bredere context van ruimtelijke ordening.

2. Beleidsinstrumenten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op theorievorming met betrekking tot beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumenten worden toegepast om een beleidsdoel te halen. In paragraaf 2.2 wordt daarom ingegaan op doeleinden en draagvlak van overheidsbeleid. Paragraaf 2.3 behandelt verschillende typen beleidsinstrumenten, omdat volgens de instrumententheorie de kenmerken van het instrument tevens invloed uitoefenen op de uitvoerbaarheid en effecten van het instrument (Ministerie van VROM, 1988, p.10; Klok, 1991, p.32). Paragraaf 2.4 licht de instrumententheorie (Bressers e.a., 1991, Klok e.a., 1991) toe.

2.2 Overheidsbeleid

De Wro (2008) biedt een instrumentarium om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. Het incasseren van deze bijdragen is geen op zichzelf staand overheidsdoel, maar is een middel dat ingezet kan worden om tot een breder overheidsdoel te komen, te weten de versterking van de kwaliteit van het landschap. In deze paragraaf wordt daarom ten eerste beknopt ingegaan op de bepaling van overheidsdoelen (paragraaf 2.2.1) en draagvlak van overheidsbeleid in paragraaf 2.2.2.

2.2.1 Doeleinden overheidsbeleid

Overheidsbeleid dient om een oplossing te bieden voor problemen in de maatschappij. Een overheidsprobleem is te definiëren als het verschil tussen een norm en de bestaande of toekomstige situatie (het beleidsdoeleinde). De normen en beelden van de situatie zijn afhankelijk van de politieke, maatschappelijke en sociale context. Vraagstukken of problemen waarvoor overheidsbeleid een oplossing dient te bieden veranderen daarmee in de tijd. De definitie van een probleem is meestal niet eenduidig. Actoren hebben verschillende belangen en zullen problemen op verschillende manieren definiëren. De definiëring van een overheidsprobleem wordt in de politiek bepaald (De Vries, 2002, p. 601, 602; Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p.21). Het overheidsprobleem dat in dit onderzoek naar voren komt is een verslechtering van de kwaliteit van het landschap.

Bij verschillen in de definiëring van problemen en normen moet ook rekening worden gehouden met de verschillende ruimtelijke schaalniveaus. In de ruimtelijke ordening zijn veel beleidsdocumenten van hogere overheden richtinggevend. Lagere overheden hebben veel autonomie in het bepalen van hun overheidsdoeleinden (Spit & Zoete, 2002, p.153). De beleidsdoeleinden in het Rijks- en provinciaal beleid ten behoeve van de versterking van de kwaliteit van het landschap hoeven daarom niet per se overgenomen worden in gemeentelijk beleid. Voor het realiseren van ruimtelijke doeleinden is het belangrijk dat het doeleinde draagvlak heeft bij private partijen, omdat overheden veelal afhankelijk zijn van private partijen voor het realiseren van hun ruimtelijke doeleinden (Spit & Zoete, 2002, p.17).

2.2.2 Draagvlak van overheidsbeleid

Draagvlak is nauw verbonden aan legitimatie van overheidsbeleid. Legitimatie van overheidsbeleid houdt in dat de burgers er vertrouwen in hebben dat de overheid rechtvaardige voorschriften en regels opstelt. Legitimatie van overheidsbeleid is belangrijk omdat dit burgers en overige private partijen motivatie geeft om de regels en voorschriften na te leven. Het doorvoeren van onlegitiem overheidsbeleid kan negatieve invloed hebben op de geloofwaardigheid van de overheid bij toekomstige implementatie van beleid (Wallner, 2008, p.422,423).

Ook al worden de overheidsdoeleinden mogelijk ondersteund door private partijen, acceptatie van de gestelde overheidsdoelen leidt niet automatisch tot draagvlak voor het instrumentarium waarmee zij haar doelstellingen wil bereiken. Draagvlak en legitimiteit zijn specifiek bij het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' gecompliceerd omdat een financiële investering van belanghebbenden wordt gevraagd. Private belanghebbenden zijn naar verwachting niet onverschillig ten opzichte van het beleid wanneer het om financiën gaat. Zij handelen vanuit een bedrijfseconomische perspectief en de kosten/batenafweging speelt een belangrijke rol bij de bepaling van hun acties.

2.2.3 Conclusie

Uit de theorie (o.a. De Vries, 2002; Wallner, 2008) die in deze paragraaf is behandeld zijn twee verwachtingen af te leiden voor de uitkomsten van het empirisch onderzoek. De keuzes bij de formulering van de overheidsdoeleinden en de inzet van het instrumentarium, worden in de politiek gemaakt en zijn afhankelijk van de maatschappelijke context. Het is mogelijk dat verbetering van de kwaliteit van het landschap niet één van de gemeentelijke beleidsdoeleinden is of dat zij een ander instrumentarium inzetten om financieringsmiddelen voor de versterking van de kwaliteit van het landschap te genereren. De tweede verwachting is dat het leveren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' zeer weinig draagvlak heeft bij een projectontwikkelaar, omdat dit leidt tot een verhoging van de kosten voor een projectontwikkelaar.

2.3 Beleidsinstrumenten

Om hun beleidsdoelen te behalen hebben overheden een instrumentarium tot hun beschikking. Er zijn verschillende definities voor een beleidsinstrument. In paragraaf 2.3.1 worden deze verschillende definities met elkaar vergeleken. De kenmerken van een beleidsinstrument kunnen de effecten van de inzet van een beleidsinstrument beïnvloeden (Bressers, 1991, p.141). In paragraaf 2.3.2 worden daarom verschillende typen beleidsinstrumenten beschreven. Vervolgens worden de kenmerken van het instrumentarium uit de Wro (2008) beschreven (paragraaf 2.3.3). In de conclusie (2.3.4) worden deze indelingen gerelateerd aan het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' uit de Wro (2008).

2.3.1 Begripsbepaling beleidsinstrumenten

Er bestaat geen eenduidige definitie voor het begrip 'beleidsinstrument'. Fenger & Klok (2008, p.224) definiëren beleidsinstrumenten als: "Al datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken". Opvallend aan deze definitie is dat deze het woord actor in plaats van overheid bevat. Hieruit is af te leiden dat deze definitie zich niet beperkt tot beleidsdoelen voor het bepalen van overheidsdoelen, maar tevens doelen van private bedrijven. Bressers (1994) definieert beleidsinstrumenten als: "Alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoeleinden te bevorderen." Ringelings definitie van beleidsinstrumenten is breder en benoemt ook activiteiten van overheidsfunctionarissen als instrumenten (Bressers e.a., 1994, p.126).

Voor dit onderzoek wordt gekozen voor de definitie van Bressers (1994, p.126), omdat de instrumenten die in dit onderzoek centraal staan aan de overheid toebehoren. Het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van een landschappelijke versterking is tevens een overheidsdoel. De omschrijving van instrumenten als 'zaken' is enigszins onduidelijk. De typering van beleidsinstrumenten in de volgende paragraaf geeft meer duidelijkheid. De definitie van Ringeling die onder beleidsinstrumenten ook activiteiten van overheidsfunctionarissen schaaft is te breed. Activiteiten zijn niet tastbaar als een instrument zoals een wet, subsidie of onderzoeksrapport en zijn niet los te zien van een netwerk waarin deze activiteiten worden uitgevoerd.

2.3.2 Typering beleidsinstrumenten

In deze paragraaf worden verschillende typen beleidsinstrumenten beschreven en de voor- en nadelen van de beleidsinstrumenten benoemd. Fenger & Klok (2008, p.224) benoemen het onderscheid tussen instrumenten die direct bijdragen aan het behalen van de beleidsdoeleinden en instrumenten die het gedrag van een doelgroep beïnvloeden (figuur 2.1). Een voorbeeld van een instrument dat direct bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen is een concreet uitvoeringsproject (De Roo & Voogd, 2004, p.95) of fysieke beperking (Bressers, 1994, p.126). Een voorbeeld van een gedragsbeïnvloedend beleidsinstrument is een subsidie. Artikel 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) dat de mogelijkheid biedt om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' op te nemen in een anterieure overeenkomst is een gedragsbeïnvloedend instrument, omdat dit instrument wordt ingezet om private ontwikkelaars een bijdrage voor de maatschappelijke functies zoals landschapsversterking te laten leveren. In de rest van de paragraaf wordt daarom alleen ingegaan op gedragsbeïnvloedende instrumenten.

Een veel gebruikte indeling van gedragsbeïnvloedende instrumenten is juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Deze indeling wordt ook wel aangeduid als 'informatie-overdracht', 'prikkel' en 'voorschriften' (figuur 2.1) (Klok, 1991, p.169). De Vries (2002, p.602) en Spit & Zoete (2002) duiden deze indeling aan met de klassieke indeling. Ieder beleidsinstrument kent voor en nadelen (De Roo & Voogd, 2004, p.95; De Vries, 2002, p.602; Fenger & Klok., 2008, p.224). In de volgende paragrafen wordt per type instrument een beschrijving gegeven en worden de voor- en nadelen van het instrument toegelicht. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat instrumenten in de praktijk vaak niet tot één categorie toe te schrijven zijn. Een juridisch beleidsinstrument kan bijvoorbeeld een economisch sanctie hebben. In het beleidsveld wordt vaak een mix van verschillende typen instrumenten toegepast (De Vries, 2002, p.605; Bressers, 1994, p.127; Klok, 1993, p.147).

Juridische beleidsinstrumenten

De achtergrond van juridische instrumenten is dat de belangen van private actoren verschillen van die van de overheid en de private actoren niet bereid zijn zich te conformeren naar de doelen van de overheid, tenzij dit een wettelijke sanctie tot gevolg heeft. Onder juridische instrumenten kunnen onder andere wetten, regels, verordeningen en juridisch bindende plannen worden geschaard. Het juridisch instrumentarium wordt vaak gezien als het meest krachtige type beleidsinstrumenten (De Vries, 2002, p.602).

Juridische instrumenten hebben verschillende kenmerken die zowel een nadelige als voordelige uitwerking kunnen hebben. Ten eerste zijn juridische instrumenten statisch. Een aanpassing of introductie van nieuw juridisch instrument neemt vaak veel tijd in beslag. Hierdoor kan het juridisch instrumentarium achterlopen op de ontwikkelingen in de maatschappij. Het voordeel van de lange doorlooptijd van een wijziging in het juridisch instrumentarium is dat er niet te overhaast wordt gereageerd op een verandering in de maatschappij; er wordt uitgebreid nagedacht over de implicaties van een wetswijziging. Het tweede kenmerk van juridische instrumenten is uniformiteit; de wet is niet gericht op uitzonderingen voor individuen. Ten derde hebben juridische instrumenten een gebiedend karakter, dit kan een negatief effect hebben op de samenwerking met private actoren. Overigens hoeft dit niet altijd het geval te zijn, aangezien marktpartijen vaak ook verzoeken om duidelijke regels. Tot slot geeft een juridisch instrumentarium normen voor het handelen of ingrijpen van de overheid, maar ook middelen voor individuen om weerstand te bieden tegen het handelen van de overheid. Hierdoor kunnen sturingsmogelijkheden voor de overheid beperkt zijn, maar aan de andere kant hebben juridische instrumenten hierdoor vaak ook veel draagvlak (Groetelaers, 2004, p.38).

Economische instrumenten

Achter economische of financiële instrumenten zit het principe van de homo-economicus. Een individu bepaalt zijn gedrag aan de hand een afweging van kosten en baten. Door het financieel belonen van gewenst gedrag of een financiële sanctie verbinden aan ongewenst gedrag probeert een overheid het gedrag van het individu te beïnvloeden. Voorbeelden van economische instrumenten zijn subsidies en leningen.

Het nadeel van economische instrumenten ligt in het bereiken van de doelgroep. In het geval van subsidies gaat een groot gedeelte naar de groep die de subsidies niet nodig heeft. Tevens wordt een financiële beloning vaak gezien als een cadeau voor degenen die ook al hun gedrag wilden veranderen zonder het financiële voordeel. Overigen zijn niet enkel te overreden tot een gedragsverandering met een financiële beloning (De Vries, 2002, p.604).

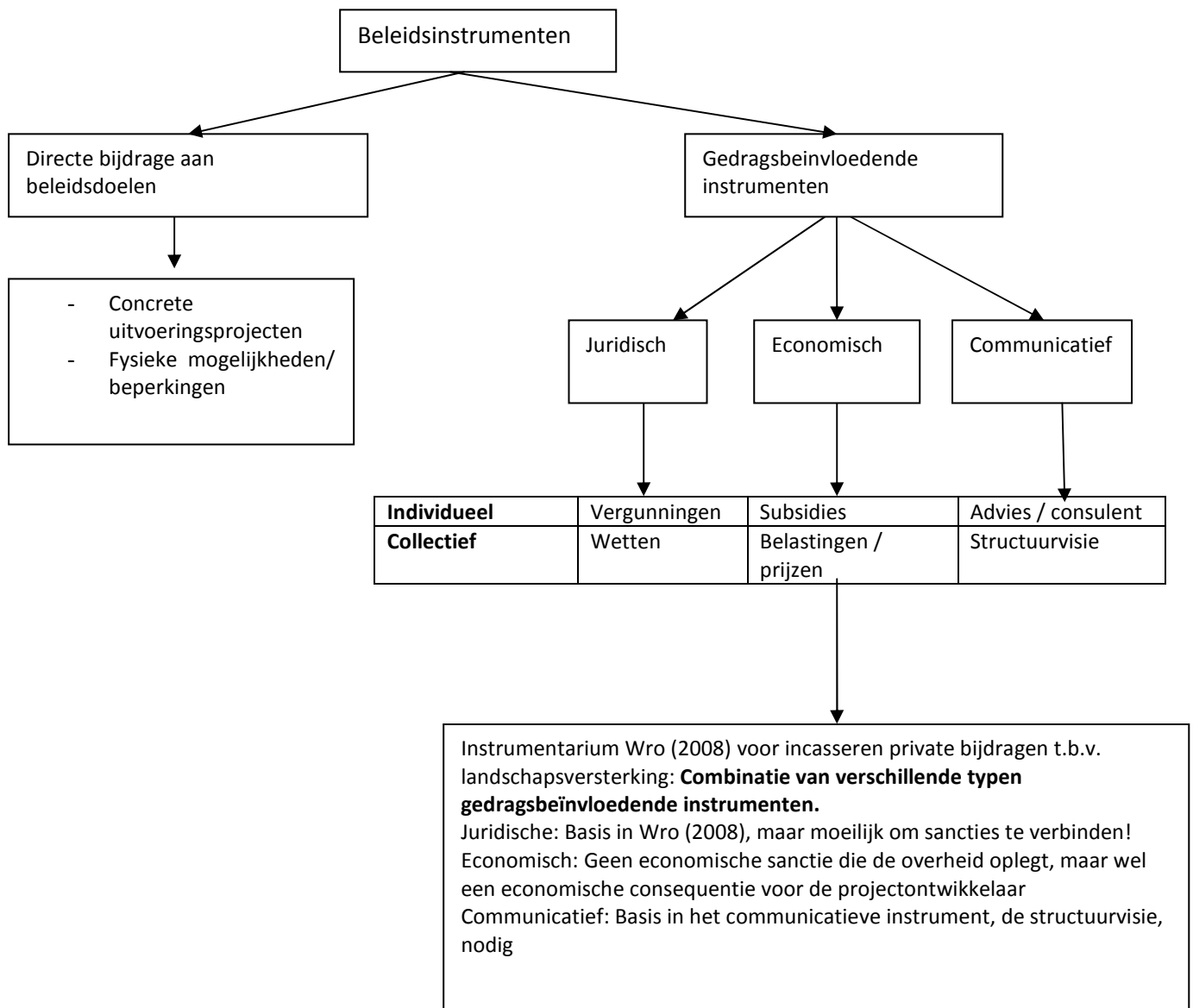
Communicatieve instrumenten

Via communicatieve beleidsinstrumenten proberen overheden invloed uit te oefenen op de actoren in het planningproces. Deze instrumenten worden in de ruimtelijke planning veel toegepast (Spit & Zoete, 2005, p.23). Voorbeelden van communicatieve instrumenten zijn onderzoeksrapporten, participatie en indicatieve plannen (De Roo & Voogd, 2004, p.96). Kritiek op het communicatieve instrumenten is dat de effecten beperkt zijn, wanneer zij niet gecombineerd worden met economische of juridische instrumenten. De belangen van verschillende groepen liggen bij elkaar en zijn niet altijd te veranderen enkel op basis van communicatie (De Vries, 2002, p.605).

Algemeen of individueel

Tot slot wordt de indeling tussen algemene en individuele instrumenten behandeld. Een algemeen instrument heeft voor een gehele groep precies dezelfde invulling. Een individueel instrument wordt per individu aangepast (Fenger & Klok, 2008, p.226-228). Beleidsinstrumenten zijn regelmatig niet passend binnen één van de categorieën. Een juridisch instrument kan bijvoorbeeld een economische sanctie hebben en een communicatief middel zijn om de aandacht te vestigen op een bepaald beleidsprobleem (Bressers, 1994, p.127). In de volgende paragraaf wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van het instrumentarium uit artikel 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) voor het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking. Dit instrument valt niet binnen één van de categorieën (Figuur 2.1).

Figuur 2.1: Typering beleidsinstrumenten aan de hand van De Roo & Voogd (2004); De Vries (2002); Fenger & Klok (2008); Bressers (1994).



2.3.3 Kenmerken instrumentarium Wro (2008) voor het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking

De Wet op de ruimtelijke ordening (2008) heeft een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en verevening. Het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' is verbonden aan het privaatrechtelijk instrumentarium, de anterieure overeenkomst. Een projectontwikkelaar kan formeel niet worden verplicht om een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Daarnaast dient in een structuurvisie een onderbouwing worden opgenomen voor de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (Van den Brand, 2006, p.100,101). Het publiekrechtelijk instrument, het exploitatieplan, wordt omschreven als een 'stok achter de deur'. Wanneer de betrokken partijen niet tot een anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomst komen is de gemeente of provincie bij sommige ontwikkelingen, waaronder woningbouw, verplicht om de kosten van de grondexploitatie af te dwingen middels een exploitatieplan. Hierbij is geen mogelijkheid om ook 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren (De Groot e.a., 2008, p.59).

Het instrumentarium uit de Wro (2008) is niet passend binnen één van de categorieën beleidsinstrumenten te plaatsen. Het instrumentarium heeft een juridisch karakter, immers de basis ligt in de Wro (2008), maar officieel zijn er geen sancties te verbinden aan het niet leveren van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Het instrumentarium uit de Wro (2008) is statisch van karakter, immers een wet zal niet direct worden aangepast op basis van maatschappelijke ontwikkelingen. Ook al is het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' gerelateerd aan wetsartikel 6.24 lid 1 sub a Wro, het gebiedende karakter dat een wet normaal gesproken heeft, is in dit geval sterk afgezwakt omdat 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' op vrijwillige basis geleverd moeten worden. Tegen het instrument kan wel weerstand worden geboden doordat beslissingen van de overheid door een ontwikkelaar aangevochten kunnen worden bij de burgerrechter. Het economische karakter van het instrument is dat er een directe economische consequentie verbonden is, omdat een ontwikkelaar wordt geacht een (financiële) bijdrage te leveren en de kosten/baten-afweging van de ontwikkelaar direct wordt beïnvloed. De Wro (2008) verbindt het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' aan de structuurvisie. Via dit communicatieve instrument wordt aan ontwikkelaars duidelijkheid geboden over de doeleinden van de gewenste 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

2.3.4 Conclusie

In deze paragraaf zijn verschillende typering van beleidsinstrumenten gegeven (figuur 2.1). Daarnaast is het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' toegelicht. De klassieke indeling is de meest bekende indeling van beleidsinstrumenten. In de praktijk vallen beleidsinstrumenten vaak niet binnen één categorie, hetzelfde geldt voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.' Met het oog op de beantwoording van de centrale vraagstelling kan een aantal omstandigheden in de context worden onderscheiden dat invloed heeft op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' heeft een individueel karakter. Een anterieure overeenkomst wordt per project gesloten en daarbij wordt tevens de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' vastgesteld. Aan het instrumentarium zijn geen voorschriften verbonden voor de wijze waarop de bijdrage wordt vastgesteld en gemeentes worden alleen verplicht om de samenhang tussen ontwikkelingen te motiveren. Dit heeft naar verwachting tot gevolg dat er variatie is tussen gemeenten hoe zij het instrumentarium toepassen. Daarnaast zal er in sommige situaties ruimte zijn voor onderhandeling. Praktijkervaringen met instrumenten voor het incasseren van 'bettermen' uit het Verenigd Koninkrijk ondersteunen deze verwachting (zie paragraaf 3.5). In de volgende paragraaf wordt de instrumententheorie van Bressers en Klok (Klok, 1991; Bressers e.a., 1991) uiteengezet.

2.4 Instrumententheorie

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de instrumententheorie van Bressers en Klok (vanaf nu aangeduid als 'instrumententheorie' (Klok, 1991; Bressers e.a., 1991) uitspraken doet over de effectiviteit van een beleidsinstrument. In de instrumententheorie staan drie veronderstellingen centraal. De eerste veronderstelling is tevens behandeld in paragraaf 1.3 en houdt in dat de effectiviteit van een instrument niet gemeten kan worden zonder rekening te houden met de omstandigheden waaronder een instrument wordt ingezet. Ten tweede zijn deze omstandigheden niet los van elkaar te zien, maar er is sprake van wederzijdse beïnvloeding. Tot slot is het aantal

omstandigheden dat de effectiviteit van een beleidsinstrument kan beïnvloeden onbegrensd, omdat omstandigheden die direct de effectiviteit beïnvloeden, beïnvloed worden door externe omstandigheden en externe omstandigheden ook weer door andere omstandigheden worden beïnvloed. Om deze reden loopt een instrumententheorie het risico om te complex te worden, als met al deze omstandigheden rekening wordt gehouden (Klok, 1991, p.30-32). Een instrumententheorie is nooit een perfecte weergave van de realiteit, maar dient als leidraad om op een systematische wijze een indicatie te geven van welke instrumenten bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen in een bepaalde context. Een theorie is een vereenvoudiging van de werkelijkheid (Ministerie van VROM, 1988, p.14-16). Uit voorgaande alinea wordt duidelijk dat omstandigheden en causale relaties tussen deze omstandigheden en de effectiviteit van een instrument centraal staan in de instrumententheorie. Bressers en Klok (Klok, 1991, p.38) hebben als uitgangspunt dat causale relaties ontstaan in processen. De instrumententheorie hanteert daarom een procesbenadering en onderscheidt verschillende deelprocessen. In paragraaf 2.4.1 zal eerst in het algemeen op processen in worden gegaan. Paragraaf 2.4.2 behandelt in chronologische volgorde de verschillende deelprocessen uit de instrumententheorie.

2.4.1 Procesbenadering

In algemene zin zijn verschillende soorten processen te onderscheiden. Een elementair onderscheid is tussen processen waarin wel of geen actoren zijn betrokken (Klok, 1991, p.39). Het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' is duidelijk een proces waarin actoren zijn betrokken. In plaats van 'actoren' kan de term 'belanghebbenden' worden gehanteerd, omdat de actoren waar in dit onderzoek op wordt gefocust een direct belang in een kwestie hebben. Spit & Zoete (2002, p.105) onderscheiden verschillende typen belanghebbenden in een ruimtelijk planningproces. Zo is er een onderscheid te maken tussen belanghebbenden die direct of indirect betrokken zijn *bij* een vraagstuk ("shareholders") en belanghebbenden met een direct belang *in* een vraagstuk ("stakeholders"). De gemeente en projectontwikkelaars zijn aan te duiden als 'stakeholders' omdat zij direct financieel betrokken zijn in een project en de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. De verwachting voor dit onderzoek is dat er geen 'shareholders' invloed uitoefenen op het proces, omdat het wel of niet leveren van een 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' weinig tot geen directe impact heeft op andere actoren. Immers, het leveren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kan pas effect hebben wanneer een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van het landschap wordt gerealiseerd. Daarnaast zal een kwaliteitsverbetering van het landschap naar verwachting zeer weinig tot geen waardeverandering van nabijgelegen onroerend goed tot gevolg hebben. In het empirisch onderzoek wordt om deze reden alleen gefocust op de gemeente en projectontwikkelaars. De rol van gemeente en projectontwikkelaar en mate van interactie verschilt per deelproces van een beleidsinstrument. In de volgende subparagrafen worden de deelprocessen en rol van de belanghebbenden toegelicht. Er zijn drie deelprocessen, te weten beleidsvorming, beleidsuitvoering en het beslissingsproces.

2.4.2 Deelprocessen: Beleidsvorming, beleidsuitvoering en beslissing van de doelgroep

De keuze voor een bepaald beleidsinstrumentarium wordt in de instrumententheorie aangeduid met de term 'beleidsvorming' (Bressers, 1994, p.137). De keuze voor het instrumentarium is een belangrijke factor in het succesvol uitvoeren van overheidsbeleid. Instrumenten moeten in de meeste cases aansluiten op de dominante visie op het probleem van het publiek en belanghebbenden (Wallner, 2008, p.424). Het proces van beleidsvorming is om deze reden veelal niet enkel een overheidszaak. Externe actoren beïnvloeden tevens de beleidsvorming, ofwel direct of via een andere actor. Belangrijk bij de beleidsvorming is de haalbaarheid, de vraag in hoeverre het instrument op de meest effectieve wijze leidt tot het bereiken van de beleidsdoelen. Theorie over beleidsinstrumenten ziet echter veelal geen directe relatie tussen de doeleinden en keuze van instrumenten. (Bressers, 1994, p.137). De keuze voor een beleidsinstrument is net als overheidsdoelen gerelateerd aan de politieke, economische en culturele situatie en heeft daarom tevens een subjectief karakter (De Vries, 2002, p.601). Voorbeelden van subjectieve factoren zijn traditie en internationale context en de aanwezigheid van deskundige kennis om een instrument te implementeren. Daarnaast is de verhouding tussen de uitvoerenden van het beleid en de doelgroep een belangrijke factor (Bressers, 1994, p.137,138). Beleidsvorming vindt plaats op verschillende schaalniveaus. In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op beleidsvorming op gemeentelijk niveau. Een concreet product van de beleidsvorming is de vastlegging van de juridische basis voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' in de structuurvisie. De keuze voor de implementatie van een instrument in het

ruimtelijk beleid van de gemeente heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat het instrument daadwerkelijk (op correcte wijze) wordt ingezet. In de volgende paragraaf wordt op de toepassing van het instrument ingegaan.

De beleidsuitvoering is het proces waarin het instrument door de uitvoerende wordt toegepast op de specifieke case (Ministerie van VROM, 1988, p.11, 24). De instrumententheorie geeft aan dat het proces van beleidsuitvoering bestaat uit interacties van uitvoerende ambtenaren, bestuurders en de doelgroep (Bressers, 1991, p.146). Het verloop van het interactieproces tussen uitvoerders van het beleid en de doelgroep wordt bepaald door drie kernomstandigheden, te weten macht, doeleinden en informatie. De actoren gebruiken hun macht om het gedrag van anderen te beïnvloeden en zo hun eigen doeleinden te bereiken. In dit proces speelt tevens informatie een rol. Immers actoren baseren op hun informatie welk gedrag zij uitoefenen en hoe zij het gedrag van de ander kunnen beïnvloeden (Ministerie van VROM, 1988, p. 29).

Het laatste deelproces wordt in de theorie benoemd als het beslissingsproces van de gereuleerde. In de instrumententheorie wordt dit beslissingsproces los gezien van het uitvoeringsproces. De doelgroep maakt zijn keuze op basis van een subjectief-rationale afweging. Hierbij wordt een bewuste gedragskeuze gemaakt en de vier volgende punten meegenomen in de afweging, de beschikbare alternatieven, de feitelijke voor- en nadelen van de verschillende alternatieven, de beschikbare informatie over de alternatieven en het gewicht dat de gereuleerde aan de voor- en nadelen toekent (Fenger & Klok, 2008, p.232,233; Ministerie van VROM, 1988, p.32). Een subjectief-rationele afweging is te beïnvloeden door de alternatieven van een keuze of de consequenties hiervan te beïnvloeden. Ook kan worden geprobeerd de waardering van de alternatieven te beïnvloeden (Fenger & Klok, 2008, p.232,233). Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat rationaliteit altijd gebonden is, omdat de kennis van de consequenties en alternatieven meestal niet volledig is (Ministerie VROM, 1988, p.31).

De instrumententheorie onderscheidt verschillende typen consequenties. De meest voor de hand liggende voor een projectontwikkelaar zijn consequenties uitgedrukt in kosten en baten. Ten tweede zijn er normatieve consequenties die betrekking hebben op in hoeverre de doelgroep zich aan de wet houdt. Daarnaast spelen maatschappelijke consequenties mee in de afweging (Ministerie van VROM, 1988, p.33).

2.4.4 Conclusie

Het proces van een beleidsinstrument is op te delen in drie stadia, te weten beleidsvorming, beleidsuitvoering en het beslissingsproces van de doelgroep. In deze processen ontstaan causale relaties tussen omstandigheden die uiteindelijk de beleidseffecten beïnvloeden. Er is een onderscheid tussen kernomstandigheden die direct het proces beïnvloeden en externe omstandigheden die invloed uitoefenen op kernomstandigheden.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de kenmerken en het proces van een beleidsinstrument. Een aantal veronderstellingen uit deze paragraaf staat centraal in de verdere operationalisering van het onderzoek (hoofdstuk 4). Ten eerste is het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' via de Wro (2008) niet het enige instrument om het bredere overheidsdoel landschapsversterking te behalen. De hoeveelheid publieke middelen die beschikbaar worden gesteld is een politieke keuze. Ten tweede bestaat er geen eenzijdige relatie tussen de inzet van een beleidsinstrument en het behalen van het overheidsdoel. Er moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waarin een beleidsinstrument wordt toegepast, deze omstandigheden beïnvloeden niet alleen het uiteindelijke overheidsdoel, maar tevens elkaar. Deze causale relaties ontstaan in processen. De 'instrumententheorie' onderscheidt drie verschillende deelprocessen op basis van de actoren die centraal staan, te weten beleidsvorming, beleidsuitvoering en het beslissingsproces van de doelgroep.

Beleidsvorming heeft betrekking op de selectie van instrumenten door de overheid; beleidsuitvoering op de toepassing van instrumenten door overheidsfunctionarissen en doorwerking op de effectiviteit. In de laatste twee processen onderscheidt de theorie kernomstandigheden die bepalend zijn voor het verloop van het proces. In het beleidsuitvoeringsproces zijn dit macht, doeleinden en informatie. In

het beslissingsproces beïnvloeden de beschikbare alternatieven en consequenties van alternatieven de uiteindelijke keuze. Waarden van de kernomstandigheden worden bepaald door de eigenschappen van het gehanteerde beleidsinstrument en door de externe omstandigheden die van belang zijn in het proces (Ministerie van VROM, 1988, p.40).

Deze conclusie geeft antwoord op de theoretische deelvraag: *Hoe is het proces van een beleidsinstrument volgens de instrumententheorie te typeren en welke omstandigheden beïnvloeden de afzonderlijke deelprocessen?*

3. Instrumenten: incasseren van private bijdragen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op internationale en nationale ervaringen met beleidsinstrumenten voor het incasseren van private bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. In de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) is het instrumentarium voor het incasseren van private bijdragen gewijzigd ten opzichte van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965). In paragraaf 2.3 zijn beknopt de kenmerken van het instrumentarium uit de Wro (2008) beschreven. Paragraaf 3.2 gaat dieper op de wijziging van het instrumentarium in door ook de aanleiding te beschrijven.

Er zijn veel typen private bijdragen, zoals verhaal van ambtelijke kosten, bijdrage voor de aanleg van een ontsluitingsweg of bijdragen aan maatschappelijke voorzieningen. Om een goed begrip te krijgen van de aard van de private bijdrage is het belangrijk om een indeling aan te houden. In paragraaf 3.2 wordt daarom ingegaan op de verschillende typen private bijdragen.

In het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten is het incasseren van private bijdragen bij nieuwe ontwikkelingen oor maatschappelijke voorzieningen langer onder de aandacht van beleidsmakers en de wetenschap. In het Verenigd Koninkrijk werd bijvoorbeeld al in het begin van de 20^e eeuw op beperkte schaal waardevermeerdering afgeroomd (Ashworth, 2008, p.14). Gedurende de 20^e eeuw zijn de kenmerken van het instrumentarium voor het incasseren van private bijdragen veranderd. Er is veel Angelsaksische literatuur beschikbaar waarin de verschillende instrumenten worden geëvalueerd. Deze evaluaties geven aanzet voor het formuleren van variabelen die de effecten van het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen beïnvloeden. Paragraaf 3.4 en 3.5 gaan daarom in op de kenmerken van dit instrumentarium.

3.2 Private bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen: van WRO (1965) naar Wro (2008)

Het instrumentarium voor het incasseren van private bijdragen wordt veelal aangeduid als het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening (zie o.a. de Wolff e.a., 2006; Ministerie van VROM, 2008). Belangrijk is om het verschil tussen kostenverhaal en verevening duidelijk te maken. Kostenverhaal wordt gedefinieerd als: 'een toerekening van kosten van een deelproject op basis van het profijtbeginsel aan profiterende eigenaren'. Kostenverhaal is een soort van verevening, maar heeft uitsluitend een bedrijfseconomische reden. Verevening is breder en kan meerdere motieven hebben, bijvoorbeeld sociale rechtvaardigheid (Van den Brand, 2006, p.99; Van der Cammen, e.a. 2005, p.1). Verevening kan zowel op binnenplans als bovenplans niveau plaatsvinden (Ministerie van VROM, 2008, p.15). Van Baardewijk (2008, p.756) heeft op basis van de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet geconcludeerd dat twee typen bijdragen onder 'bovenplanse verevening' vallen. Ten eerste bijdragen aan andere onrendabele private ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een onrendabel bedrijventerrein aan de andere kant van de stad. Ten tweede bijdragen voor de aanleg van publieke voorzieningen op bovenplans niveau. Hiervan is een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking een voorbeeld.

De wijziging van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening in de Wro (2008) heeft een maatschappelijke aanleiding die in deze paragraaf als eerste wordt toegelicht. Vervolgens worden de kenmerken van het nieuwe instrumentarium beschreven. Tot slot wordt een belangrijke beperking voor gemeenten bij de inzet van het instrumentarium aangestipt.

3.2.1. *Maatschappelijke aanleiding wijziging instrumentarium kostenverhaal en verevening*

In Nederland is de laatste twintig jaar aandacht voor het incasseren van private bijdragen. Tot eind jaren '80, begin jaren '90 voerden gemeenten voornamelijk een actief grondbeleid door zelf grond te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven. De kosten van de ontwikkeling van openbare voorzieningen en de omgeving werden verwerkt in de gronduitgifte prijzen. De focus van het Nederlands huisvestingsbeleid verschoof meer richting de vrije marktsector in plaats van de sociale woningbouw, waardoor een groter deel van de nieuwbouw aantrekkelijker werd voor private ontwikkelaars. Daarnaast gaf de aanleg van de VINEX-locaties aan de rand van de grote steden private ontwikkelaars aanleiding om grond te verwerven. De locatie van de VINEX-wijken waren precies bekend, waardoor private ontwikkelaars de mogelijkheid kregen om grond te verwerven voor scherpe

prijzen. Als gevolg moesten lokale overheden in onderhandeling met private ontwikkelaars voor een financiële bijdrage aan openbare voorzieningen (Priemus & Louw, 2001, p.128). Het destijds beschikbare instrumentarium voor kostenverhaal functioneerde volgens de beleidsmakers niet voldoende en is herzien in de Wet op de ruimtelijke ordening uit 2008. Speerpunt van deze wijziging was om het kostenverhaal afdwingbaar te maken (De Wolff, 2006, p.6).

3.2.2 Kenmerken instrumentarium Wro (2008) kostenverhaal en verevening

Het stelsel voor kostenverhaal en verevening (Wro, 2008) heeft een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk instrumentarium. Het publiekrechtelijk instrument, het exploitatieplan, wordt omschreven als een 'stok achter de deur'. Wanneer de betrokken partijen niet tot een anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomst komen is de gemeente bij sommige ontwikkelingen, waaronder woningbouw, verplicht om de kosten van de grondexploitatie af te dwingen middels een exploitatieplan. Naar verwachting zullen gemeenten voornamelijk privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten met private ontwikkelaars. Alleen wanneer ontwikkelaars weigeren om medewerking te verlenen, zullen gemeenten een exploitatieplan opstellen (VROM, 2008, p.21-23). Dit sluit tevens aan bij de visie van de Nota Ruimte dat ruimtelijk beleid vrijwillige medewerking van private partijen eerst nagestreefd moet worden, voordat dwingende instrumenten worden ingezet (Dieperink, 2010, p.34).

De aangenomen motie, ingediend door Tweede Kamerlid Geluk, heeft aanleiding gegeven om in de Wro (2008) een artikel (6.24 lid 1 sub a) op te nemen om bij een planologische wijziging de voorwaarde te stellen dat de betrokken actoren een financiële bijdrage voor maatschappelijke functies kunnen leveren, oftewel 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (zie ook paragraaf 3.3). Deze maatschappelijke functies kunnen buiten het grondgebied van de bestemmingswijziging liggen. Voorwaarde is dat de overeenkomst op vrijwillige basis tot stand komt en er een basis voor de ontwikkelingen in de structuurvisie ligt (Van den Brand, 2006, p.100,101).

Voor de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (2008) bestond er nog geen wettelijke grond voor het incasseren van een private bijdrage voor maatschappelijke functies, zoals in artikel 6.24 lid 1 sub a Wro (2008). Vrijwillige overeenkomsten boden overheden geen zekerheid omdat private partijen soms succesvol bij de rechter een beroep konden doen op onverschuldigde betaling. De koppeling met de structuurvisie geeft anterieure overeenkomsten meer juridische zekerheid, omdat bij eventuele geschillen over onverschuldigde betalingen verwezen kan worden naar de structuurvisie (Van den Brand, 2006, p.101).

In Nederland stelt de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet¹ expliciet: " Uit het creëren van de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzigingen te kopen.' Een voorstel tot bestemmingswijziging kan alleen afgewezen worden op basis van planologische criteria. De financiële uitvoerbaarheid is slechts een randvoorwaarde. Echter het wetsvoorstel kan geen garantie bieden dat gemeenten hun rol als vergunningverlener niet zullen inzetten om een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' af te dwingen. In de praktijk bestaat er de mogelijkheid dat marktpartijen alsnog aangeven dat zij gedwongen zijn een dergelijke bijdrage te leveren en een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' aanvechten bij de burgerlijke rechter (Van den Brand, 2006, p.99, 103).

3.2.3 Conclusie

Het primaire doeleinde van de vernieuwing van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening in de Wro (2008) is om het kostenverhaal afdwingbaar te maken. Daarnaast is een mogelijkheid geboden voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Deze bijdragen zijn niet afdwingbaar via het exploitatieplan, omdat niet aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid kan worden voldaan. Gemeentes mogen tevens niet hun planologische medewerking laten afhangen van het wel of niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Om een beter begrip te krijgen van de aard van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden in de volgende paragraaf verschillende typen private bijdragen uiteengezet.

¹ Andere benaming voor afdeling 6.4 'Grondexploitatie' uit de Wro (2008)

3.3 Typering private bijdragen

Private bijdragen kunnen op verschillende wijzen worden getypeerd, bijvoorbeeld aan de hand van de juridische betekenis en schaal, zoals in de Handreiking Grondexploitatiewet (Ministerie van VROM, 2008), aan de hand van de aard van de betekenis van de bijdrage voor de ontwikkelaar of de gemeenschap (Healey, 1995) of wijze waarop de bijdrage wordt vastgesteld (Spit & Zoete, 2006, p.154).

3.3.1: Nederlandse context: juridische betekenis & schaal

In Nederland wordt in de praktijk van ruimtelijke ordening de volgende indeling gehanteerd:

- **Binnenplanse kosten:** Kosten die worden gemaakt ten behoeve van voorzieningen binnen het exploitatiegebied. Voorbeelden hiervan zijn straatverlichting of openbaar groen binnen het plangebied (De Kam & Schellekens, 2009, p.24).
- **Bovenwijkse kosten:** De Handreiking Grondexploitatiewet (2008) verstaat onder bovenwijkse kosten, kosten die gedeeltelijk of geheel buiten het exploitatiegebied vallen en waar meerdere locaties van profiteren (Ministerie van VROM, 2008, p.45). Van Baardewijk (2008, p.755) geeft aan dat uit de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet is af te leiden dat onder bovenwijkse kosten drie typen kosten vallen. Ten eerste kosten voor voorzieningen buiten het exploitatiegebied die zowel van nut voor het exploitatiegebied en eventueel andere exploitatiegebieden. Voorbeelden hiervan zijn riolering, wegen en parkeervoorzieningen. Ten tweede compensatie van voorzieningen of waarden die bij de exploitatie van het gebied niet behouden kunnen worden, bijvoorbeeld verplaatsing van monumenten of compensatie van groen- en watervoorzieningen. Ten derde kosten die resulteren uit negatieve externe effecten van de exploitatie van het gebied, zoals planschade of bijstellen van een milieuvergunning (Van Baardewijk, 2008, p.3). Zowel voor binnenplanse als bovenwijkse kosten is op de kostensoortenlijst gespecificeerd welke kosten eronder vallen (art. 6.2.4. Besluit ruimtelijke ordening). Wanneer gemeenten deze kosten willen afdwingen moet worden voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (Ministerie van VROM, 2008, p.26,27)
- **Bovenplanse kosten:** Bovenplanse kosten zijn vergelijkbaar met bovenwijkse kosten, omdat de voorziening in een exploitatiegebied tevens van nut is voor andere exploitatiegebieden. Daarnaast moeten ook de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van toepassing zijn en de bijdragen worden gestort in een fonds. Het verschil is dat in plaats van naar de kostensoortenlijst (art. 6.2.4. Bro) verwezen kan worden naar een basis in de structuurvisie, waarin aanwijzingen worden gegeven over de bestedingen van het fonds (Ministerie van VROM, 2008, p.127).
- **'Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen':** een afspraak over een private bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (2008) niet nader gedefinieerd. Uit de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet kan worden afgeleid dat met ruimtelijke ontwikkelingen maatschappelijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging bedoeld worden (Ministerie van VROM, 2008, p.46). Landschapsontwikkeling valt ook binnen het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' zolang er sprake is van fysieke functies in het kader van gebiedsontwikkeling. In de structuurvisie dient op een hoger schaalniveau de samenhang tussen de ontwikkeling onderbouwd te worden (De Groot e.a., 2008, p.464). 'Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' gaat verder dan kostenverhaal, omdat hierbij geen sprake is van "een toerekening van kosten van een deelproject op basis van het profijtbeginsel aan profiterende eigenaren". Van den Brand (2006, p.100,101) leidt hieruit af dat er op vrijwillige basis mogelijkheid is tot afkomen van een waardeinstijging van de grond.

Binnenplanse kosten, bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten zijn publiekrechtelijk afdwingbaar binnen het kader van de Grondexploitatiewet (tabel 3.1). Over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen alleen op vrijwillige basis via een privaatrechtelijke overeenkomst afspraken worden gemaakt (Van Baardewijk, 2008, p.756; De Groot, e.a. 2008, p.227). De scheidslijn tussen verschillende categorieën kosten/bijdragen is soms dun doordat de wettelijke definities niet voldoende scherp zijn afgebakend en tevens de toelichting op de wet en de kamerstukken niet

voldoende helderheid geven (De Graaf e.a., 2010, p.15; Van Baardewijk, 2008, p.753). Experts verschillen van mening over welke kosten precies afdwingbaar kunnen worden gemaakt. De Handreiking Grondexploitatiewet geeft bijvoorbeeld aan dat er niet vaak sprake zal zijn van publiekrechtelijk verhaal van 'bovenplanse kosten' en de betekenis van deze wettekst beperkt is (Ministerie van VROM, 2008, p.127). Van Baardewijk (2008, p.766) beargumenteert echter dat er wel degelijk mogelijkheden zijn voor publiekrechtelijk verhaal van bovenplanse kosten. De verwachting is dat in de praktijk van toepassing van instrumenten voor het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschappelijke versterking tevens onduidelijkheid bestaat over de begrippen en gemeentes verschillende invullingen aan de begrippen kunnen geven.

Tabel 3.1: Typen private bijdragen, Nederlandse context

	Afdwingbaar?	Kostensoortenlijst?	Profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid?
Binnenplans	Ja	Ja	Ja
Bovenwijken	Ja	Ja	Ja
Bovenplans	Ja	Nee	Ja
Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen	Nee	Nee	Nee

3.3.2: Typering aan de hand van betekenis voor de ontwikkelaar of gemeenschap

In het Verenigd Koninkrijk worden private bijdragen veelal aangeduid met de term 'planning gain', zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen private bijdragen die op legitieme wijze bijdragen aan het behalen van een ruimtelijke overheidsdoel en illegitieme bijdragen (Callies & Grant, 1991, p.222). Healey (1995, p.12) ziet echter het belang van een indeling in en heeft een indeling opgesteld op basis van de redenen voor een private bijdrage om opgenomen te worden in een overeenkomst vanuit het perspectief van de ontwikkelaar of de maatschappij. Zij onderscheidt de volgende drie categorieën:

- Een private bijdrage aan een voorziening die vanuit commercieel perspectief toegevoegde waarde levert aan de nieuwe ontwikkeling, omdat zo de ontwikkeling aantrekkelijker wordt gemaakt voor de toekomstige afzetmarkt. Voorbeelden hiervan zijn riolering, of verkeersvoorzieningen (Healey, 1995, p.12).
- Een private bijdrage om de ontwikkeling passend te maken in de bredere omgeving aan de hand van de doeleinden in het ruimtelijk beleid of de negatieve impacts van een ontwikkeling tegen te gaan. Een belangrijke rol hierin spelen de eventuele negatieve effecten voor de gemeenschap. Voorbeelden hiervan zijn congestie en slechte toegang tot voetpaden. Hierbij kan aan verschillende typen bijdragen worden gedacht. Ten eerste zaken op de ontwikkelingslocatie zelf, zoals veiligheidsmaatregelen en duurzaamheid van bebouwing. Ten tweede zaken buiten de ontwikkelingslocatie zoals natuurcompensatie (Healey, 1995, p.19).
- Een belasting of heffing om een waardestijging van de gronden toe te laten komen aan de maatschappij.

Healey (1995, p.39) beargumenteert dat er onderscheid moet zijn tussen het incasseren van belastingen om een waardestijging van de gronden toe te laten komen aan de maatschappij en het leveren van een private bijdrage voor de impact die een project levert. De argumentatie voor beide bijdragen is wezenlijk verschillend aangezien een impactbijdrage tot doel heeft om de ontwikkeling acceptabel te maken volgens het ruimtelijk beleid en het afkomen van betterments tot doel heeft om een deel van de winst van de ontwikkeling terug te laten komen aan de overheid.

Het bepalen van een impactbijdrage is ingewikkeld aangezien het niet altijd eenvoudig is om te bepalen wat de impact is van een project en wie de externe kosten van een ontwikkeling moet dragen (Healey, 1995, p.9). Om de impact van een project te bepalen moeten de relaties worden onderzocht tussen een project en de (brede) omgeving. Dit is een gecompliceerde taak, want relaties kunnen zowel economisch, sociologisch, fysiek als ecologisch bekeken worden (Healey, 1995, p.10).

3.3.3 Typering aan de hand van wijze waarop de bijdrage wordt vastgesteld

Spit & Zoete (2006, p.154) maken een onderscheid tussen twee typen instrumenten, te weten incentives en exactions. Incentives zijn instrumenten die tot doel hebben om een ontwikkelaar zijn project volgens de wensen van de gemeente te laten uitvoeren. Een ontwikkelaar heeft toestemming om te ontwikkelen, maar krijgt meer rechten wanneer hij investeert in publieke voorzieningen. Er is sprake van onderhandeling, waarin een ontwikkelaar en gemeente nader tot elkaar toekomen. Een exaction is een type instrument waarbij een bijdrage eenzijdig door de gemeente aan een ontwikkelaar wordt opgelegd. Het leveren van de bijdrage is een vereiste voor planologische toestemming.

Amerikaanse literatuur gebruikt alleen de term 'exactions' (Spit & Zoete, 2006, p.154). Bringardner (2000, p.561) geeft aan dat 'exactions' grofweg zijn in te delen in twee typen: Exactions' zijn grofweg in te delen in twee typen:

- 'Exactions' in natura: Voorbeelden hiervan zijn de realisatie van openbare voorzieningen of een donatie van grond door een ontwikkelaar ten behoeve van de recreatie van een voorziening.
- 'Exactions' via een geldafdracht: de ontwikkelaar is de overheid een financiële bijdrage verschuldigd die wordt gerelateerd aan de impact die de ontwikkeling heeft op de gemeenschap. Indicatoren voor de hoogte van de bijdrage zijn type, grootte en locatie van de ontwikkeling. Onder deze categorie vallen ook linkages, waarbij ontwikkelaars van commercieel vastgoed in de stadscentra een bijdrage moeten leveren aan betaalbare woningen in de buitenwijken (Bringardner, 2000, p.561; Callies & Grant, 1991, p.23). Deze typen van financiële bijdragen zijn interessant omdat er sprake is van een losse relatie tussen de bijdragende ontwikkeling en de ontwikkeling die de bijdrage ontvangt. Bij het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking is deze relatie tevens los. Het is daarom interessant om te bekijken welke reactie een dergelijke bijdrage bij projectontwikkelaars oproept en in hoeverre een dergelijke bijdrage legitiem wordt bevonden. In paragraaf (3.6) wordt hier dieper op ingegaan.

3.3.4 Conclusie

In dit onderzoek wordt gefocust op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking, omdat de mogelijkheid om via deze privaatrechtelijke instrumenten private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking te incasseren veel ruimer zijn dan via het afdwingbare, publiekrechtelijk instrumentarium. Immers bij de toepassing van het privaatrechtelijk instrumentarium hoeft niet aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid te worden voldaan. De overige typen bijdragen zijn tevens van belang om te beschrijven om twee redenen. Ten eerste geeft het een overzicht van de typen kosten waarmee een ontwikkelaar geconfronteerd wordt bij de realisatie van een ontwikkeling. Ten tweede kan aan de hand van de verschillende indelingen een verwachting worden uitgesproken welke kosten wel of niet rechtvaardig worden geacht door een ontwikkelaar.

De indeling van Healey (1995) loopt niet parallel aan de indeling die in Nederland gehanteerd wordt (zie tabel 3.2). Binnenplanse kosten, bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten kunnen worden gemaakt vanuit het oogpunt dat de private bijdrage vanuit commercieel oogpunt toegevoegde waarde biedt of om een ontwikkeling passend te maken in de bredere omgeving aan de hand van ruimtelijke beleidsdoeleinden. 'Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ligt op de grens van een ontwikkeling passend te maken in de bredere omgeving aan de hand van de doeleinden in het ruimtelijk beleid en het afnemen van betterment. Er moet weliswaar een ruimtelijke samenhang worden weergegeven in de structuurvisie, maar de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen hoeft niet proportioneel toerekenbaar te zijn aan de bijdragende ontwikkeling. Het is daarom mogelijk dat een gemeente een hogere bijdrage vraagt dan redelijk is. Om deze reden wordt in de volgende paragraaf ingegaan op het afnemen van een waardeverhoging van gronden, oftewel het 'bettermentsvraagstuk' om na te gaan welke implicaties het incasseren van betterment heeft. Een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is formeel een incentive, omdat partijen in een anterieure overeenkomst overeenstemming moeten verkrijgen over deze bijdrage. Een gemeente mag een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet eisen als voorwaarde voor planologische toestemming.

Tabel 3.2: Typering private bijdragen Nederland afgezet tegen indeling Healey (1995)

Nederland	UK: indeling Healey (1995)	Incentive/ exaction
Binnenplanse kosten (Afdwingbaar): - Natura - Financieel	Private bijdrage aan een voorziening die vanuit commercieel perspectief toegevoegde waarde levert aan de nieuwe ontwikkeling	Exaction
Bovenwijkse kosten (Afdwingbaar) - Natura - Financieel	En / of: Private bijdrage om een ontwikkeling passend te maken in de bredere omgeving aan de hand van de doeleinden in het ruimtelijk beleid of de negatieve impacts van een ontwikkeling tegen te gaan	Exaction
Bovenplanse kosten (Afdwingbaar) - Financieel		Exaction
Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (Vrijwillig) - Natura - Financieel	Private bijdrage om een ontwikkeling passend te maken in de bredere omgeving aan de hand van de doeleinden in het ruimtelijk beleid of de negatieve impacts van een ontwikkeling tegen te gaan	Incentives
	Een private bijdrage om een waardeverhoging van de gronden toe te laten komen aan de maatschappij.	

3.4 Betterments

In deze paragraaf wordt ingegaan op 'betterments', een waardestijging van de grond door acties van derden. Voor een beter begrip van het bettermentsvraagstuk gaat paragraaf 3.4.1 in op de kenmerken van de grondmarkt. Paragraaf 3.4.2 – 3.4.3 diepen het bettermentsvraagstuk verder uit, door eerst de verschillende typen betterment te beschrijven en vervolgens op de problemen bij baatafoming in te gaan. De ruimtelijke effecten van een belasting of heffing op de overwaarde van de grond worden toegelicht in paragraaf 3.4.5.

3.4.1 Achtergrond

De grondmarkt is een heterogene markt met een uniek karakter. De kenmerken van het begrip grond verklaren het karakter van de grondmarkt. Grond is een bijzonder product vanwege haar uniciteit en duurzaamheid. Grond is zeer beperkt maakbaar en heeft haar eigen locatie en eigenschappen. Daarnaast is in Nederland op veel locaties de grond schaars. Deze kenmerken hebben tot gevolg dat grond een product is met waarde, waarmee veel wordt gehandeld (Groetelaers, 2004, p.28). De waarde van grond is van meerdere factoren afhankelijk. Een planologische beslissing, zoals het verlenen van toestemming voor een bestemmingswijziging, kan leiden tot een waardedaling of – stijging van grond. Andere factoren die de waardebepaling van grond beïnvloeden zijn inflatie, conjunctuur en de vraag naar grond (Healey, 1995, p. 21; Ashworth & Demetrius, 2008, p.13). Bijzonder aan grond is dat een actie op een stuk grond nabijgelegen gronden kan beïnvloeden (Centraal Planbureau, 1999, p.27).

De mate waarin het voor een overheid gerechtvaardigd is om te interveniëren op de grondmarkt is een politiek vraagstuk, waarin de rechten van het individu (het eigendomsrecht) en collectieve doeleinden tegenover elkaar staan. Dit spanningsveld komt naar voren in twee onderwerpen in de beleidsvorming. Het eerste onderwerp betreft de verdeling van kosten en opbrengsten van een ontwikkeling (Whatmore, 1994, p.163). Ter illustratie, theoretisch zou in een volledige vrije markt de projectontwikkelaar alleen de private kosten op zich nemen en de sociale kosten voor rekening komen van de overheid (Munby, 1954, p.88). Het tweede onderwerp betreft de discussie in hoeverre de overheid leiding moet nemen in het proces van ruimtelijke ontwikkeling (Whatmore, 1994, p.163).

Het bettermentsvraagstuk is een concreet voorbeeld van een vraagstuk waarin deze twee onderwerpen naar voren komen. Een waardestijging van de gronden door acties van derden roept de vraag op hoe deze 'onverdiende' opbrengst verdeeld moet worden. Komt dit financieel voordeel totaal ten goede van de grondeigenaar of dient hij deze bijdrage af te staan aan de overheid voor het collectief belang? Er zijn verschillende manieren voor de overheid om een betterment toe te laten komen aan de publieke middelen, zoals belastingen of het voeren van actief grondbeleid. De vraag is tevens wat de rol van de overheid moet zijn in het vraagstuk. In de praktijk van ruimtelijke planning is het vraagstuk van betterment en worsenment nog zeer actueel. Day (2005a, p.13) geeft aan dat totdat er een juiste aanpak is gevonden voor dit vraagstuk ruimtelijke planning imperfect blijft. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op verschillende typen betterment.

3.4.2 Typering betterment

De Angelsaksische en Nederlandse literatuur onderscheidt verschillende oorzaken van betterment. De typering die in deze paragraaf wordt gegeven is relevant omdat de normstelling van de overheid het incasseren van verschillende typen betterment kan verschillen. Hetzelfde geldt voor de weerstand van marktpartijen tegen het (gedeeltelijk) afkomen van een betterment.

Healey (1995, p.23) onderscheidt twee redenen voor betterment. Ten eerste kunnen private partijen profiteren van een waardestijging van de gronden door publieke investeringen op andere gronden, bijvoorbeeld bij de aanleg van een ontsluitingsweg. Ten tweede wordt door planologische restricties de grond schaars gehouden. Schaarste heeft een positief effect op de waarde van grond.

Kruijt e.a. (1990, p.32) hanteren een andere indeling. Ten eerste kan betterment optreden door een periode van hoogconjunctuur. De tweede reden komt overeen met de eerste reden van Healey, een waardestijging door investeringen op nabijgelegen gronden. In tegenstelling tot Healey leggen Kruijt e.a. niet alleen de focus op publieke investeringen, maar tevens op private investeringen. De laatste vorm van betterment heeft betrekking op het ruimtelijk orderingsbeleid van de overheid en daarmee

relatie met de laatste maatregel van Healey. Kruit e.a. (1990) gaan echter ook in op de effecten van een bestemmingswijziging op de waarde van de gronden. De indeling van Kruijt past het best bij dit onderzoek, omdat er alleen zal worden ingegaan op betterments die optreden door het verlenen van planologische toestemming.

3.4.3 *Afroming van betterments?*

Een betterment of overwaarde wordt regelmatig omschreven als een onverdiend voordeel dat ten goede moet komen van de maatschappij. Van der Cammen, e.a. (2005, p.1) benoemen dit een vorm van sociale rechtvaardigheid. Om het voordeel ten goede te laten komen van de gemeenschap zijn verschillende maatregelen besproken, zoals belastingen, heffingen of fysieke verbeteringen door de ontwikkelaar. De vraag met betrekking tot afromen van betterment is driedelig, wanneer en door wie, op welke wijze en hoeveel moet worden afgedragen? (Chun Kwok, 1991, p. 18,19).

De rechtvaardigheid van het incasseren van betterments is te bekritisieren, om een aantal redenen. Ten eerste roept een incassering van betterments ook de vraag op of er in het geval van worsenment private partijen gecompenseerd moeten worden voor waardeverlies (Shreekant, 2007). Praktijkvoorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk laten zien dat dergelijke compensatie een grote financiële last is voor de overheid (zie box 2.1). Ten tweede kan een bestemmingsverruiming ook gezien worden als het opheffen van een eerdere beperking van de bestemming. Ter verduidelijking, de waarde van de grond werd laag gehouden door een agrarische bestemming. Het toekennen van een bredere bestemming wordt in deze redenering gezien als teruggave van een recht (Van der Cammen e.a., 2005, p.2; Day, 2005a, p.41). Ten derde is een discussiepunt of het incasseren van een betterment bij elke ontwikkeling gerechtvaardigd is. Bijvoorbeeld moet een weduwe die haar leven lang op dezelfde locatie heeft gewoond op dezelfde manier behandeld worden als een speculerende ontwikkelaar of kan zij vrijgesteld worden van afroming van een betterment? (Spain, 1994, p.13). Tot slot benoemt Shreekant (2007) benoemt het subjectieve karakter van betterment als probleem. Immers, een actie van een derde kan vanuit het perspectief van de ene actor positief worden gezien en door een andere actor niet. Dit argument gaat vooral op voor betterment door investeringen op nabijgelegen gronden. In dit onderzoek, waarbij de focus ligt op betterment door een bestemmingswijziging, is de aanvraag bestemmingswijziging op verzoek van de ontwikkelaar en is het onlogisch als een ontwikkelaar dit niet als betterment definieert

De meningen van actoren in het planningproces over het afromen van betterments lopen uiteen. De stellingname over het incasseren van betterments zal naar verwachting afhankelijk zijn van het schaalniveau waarop wordt gekeken. Vanuit het perspectief van een ontwikkelaar of burger kan het onrechtvaardig zijn dat hij moet meebetalen aan een ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld wanneer zij hier niet direct profijt van ondervinden.

Rechtvaardiging onder private partijen is niet het enige knelpunt bij het afromen van betterment. Het bepalen van de omvang van het deel dat moet worden afgeroomd is gecompliceerd. Wanneer de lijn van argumentatie wordt gevolgd, moet het deel dat wordt afgeroomd gerelateerd zijn aan de waardestijging van de grond. Echter, hierbij is een aantal knelpunten te constateren. Ten eerste kan een incassering van alle overwaarde op grond de prikkel wegnemen voor de particulier om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Immers, wanneer een ondernemer geen financieel voordeel kan halen zal er weinig motivatie zijn om te ontwikkelen (Healey, 1995, p. 24). Ten tweede is het moeilijk te bepalen wat precies de waardevermeerdering is, doordat een bestemmingswijziging vaak al geruime tijd van te voren voorzien of gespeculeerd wordt. Wanneer de formele toestemming wordt gegeven voor een bestemmingswijziging, is de grondwaarde al gestegen door de verwachting van een nieuwe bestemming. De marge tussen begin- en eindwaarde is hierdoor kleiner (Day, 2005b, p.4, 225; Spain, 1994, p.12). Ten derde is het in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen welk deel van de overwaarde is veroorzaakt door een publieke actie. Door geen onderscheid te maken tussen publieke en private acties en het totale bedrag aan overwaarde af te romen wordt de argumentatie voor het afromen van betterment zwak (Healey, 1995, p.24).

Box 3.1: Instrumenten voor incasseren 'betterment' het Verenigd Koninkrijk: gestandaardiseerde bijdragen

In de Britse ruimtelijke ordening is sinds het begin van de twintigste eeuw aandacht voor het bettermentsvraagstuk. The House, Town and Planning act uit 1909 gaf overheden de taak om 'schemes' op te stellen voor woningbouw en de daarbij benodigde openbare voorzieningen. Bij reguleren van planologische toestemming kwam het vraagstuk van 'betterment' aan het licht. Ruimtelijke ordeningsmaatregelen hadden een waardestijging of waardedaling van grond tot gevolg. Overwaarde werd gedeeltelijk afgeroomd en waardevermindering werd gecompenseerd. In het stelsel was het echter alleen mogelijk om overwaarde af te romen indien de waardevermeerdering daadwerkelijk was gerealiseerd, bijvoorbeeld bij de verkoop van de grond. Dit had tot gevolg dat de lasten van de compensatie voor overheden hoger waren dan de opbrengsten vanuit het afromen van betterments. Het stelsel vormde een grote financiële en administratieve last voor lokale overheden (Webster, 2005, p.44; Ashworth & Demetrius, 2008, p.14). Daarnaast hadden deze 'schemes' alleen betrekking op relatief kleine gebieden die waren aangewezen voor ontwikkeling (Healey, 1995, p.23).

De grootschalige woningbouwopgave bij de herstructurering van steden na de bombardementen in de Tweede Wereldoorlog gaf aanleiding om het systeem te veranderen in de Town and Country Act uit 1947. De ontwikkelingsrechten werden genationaliseerd en de overheid had 350 miljoen pond beschikbaar voor compensatie van waardedaling van de grond. Grondeigenaren hielden het gebruiksrecht en beperkte ontwikkelingsrechten. Wanneer een eigenaar een ontwikkeling wilde uitvoeren betaalde hij aan de 'Central Land Board' een 'development charge', het verschil tussen de waarde van de grond in het huidige gebruik en in het toekomstig gebruik. Door deze wetgeving was de verkoop van grond op de vrije markt even rendabel als gedwongen verkoop aan de overheid. Grondeigenaren konden naar aanleiding van een ruimtelijke ordeningsbeslissing niet profiteren van de waardestijging en de prikkel om te ontwikkelen verdween (Webster, 2005; p.45; Andrew e.a., 2007, p. 276; Healey, 1995, p.24). Om deze reden werd de 'development charge' afgeschaft in 1953 afgeschaft. Gevolg was dat landbouwgrond met een grote overwaarde werd verkocht (Andrew e.a., 2007, p. 276; Healey, 1995, p.24).

In de jaren '60 en '70 zijn een aantal andere instrumenten geïntroduceerd om waardestijging af te romen. In plaats van de gehele waardevermeerdering werd bij de 'development charge' een gedeelte van de waardestijging afgeroomd. Toch werden deze instrumenten om verschillende redenen afgeschaft. De instrumenten waren impopulair bij grondeigenaren en lokale overheden. De instrumenten waren te bureaucratisch en complex en de heffingen weerhielden ontwikkelaars ervan om te ontwikkelen. Een opmerkelijke ontwikkeling is dat latere instrumenten het incasseren van betterment meer koppelden aan het ruimtelijk beleid (Healey, 1995, p.24, p.32; Ashworth & Demetrius, 2008, p. 16).

Ashworth & Demetrius (2008) benoemen drie redenen waarom het belastingstelsel voor het afromen van betterment niet geschikt was. De eerste reden heeft betrekking op de politieke wisselingen. Door Labour geïntroduceerde maatregelen werden teruggedraaid door de Conservatieve partij. Ten tweede ontdoken landeigenaren de belastingen door de gronden in eigen bezit te houden. Dit had een negatieve invloed op ruimtelijke ontwikkelingen. Ten derde is er spanning in de relatie tussen privaat grondbezit en afoming van betterment (Ashworth & Demetrius, 2008, p.20). Dit leidde tot een omslag in de wijze waarop met betterment werd omgegaan. Belastingstelsels werden vervangen voor een vrij systeem van onderhandeling. In paragraaf 3.5 wordt hier verder op ingegaan.

3.4.4 Conclusie

De overheid heeft als taakstelling op de grondmarkt om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van functies en heeft de macht om te interveniëren onder andere door middel van bestemmingswijzigingen. Zij moet hierbij een afweging maken tussen de bescherming van individuele belangen en het bereiken van collectieve doeleinden. Deze afweging staat centraal in het vraagstuk met betrekking tot betterments. Er bestaat discussie over in hoeverre het rechtvaardig is om (een gedeelte) van betterments te incasseren. Tevens zijn er knelpunten bij het bepalen van de omvang van betterment die moet worden afgeroomd. Een belangrijke conclusie uit de theorie die in deze paragraaf is behandeld is dat het afkomen van een waardestijging van de grond de prikkel om te ondernemen kan wegnemen. Veel Nederlandse gemeenten zijn gedeeltelijk van private ontwikkelaars afhankelijk om hun ruimtelijke doeleinden te realiseren. Een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' zal daarom naar verwachting niet de volledige winst afkomen.

3.5 'Planning gain': onderhandelen over private bijdragen

Er zijn twee uiterste methoden om een private bijdrage te incasseren. Ten eerste een systeem van gestandaardiseerde bijdragen, zoals landelijke belastingen en/of heffingen (zie box 2.1) of een vrij systeem van onderhandelingen over private bijdragen. Nadat systemen met gestandaardiseerde heffingen om waardestijging af te romen onsuccesvol bleken begonnen lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk eind jaren '70/begin jaren '80 bijdragen aan ontwikkelingen in de omgeving te onderhandelen bij het verlenen van planologische toestemming. Deze bijdragen werden aangeduid als 'planning gain' (Ashworth & Demetrius, 2008, p.17). In de nieuwe Town and Country Planning Act uit 1990 werd deze praktijk geformaliseerd (Webster, 2005, p.45). Er bestonden geen formele toetsingscriteria aan de hand waarvan kon worden bepaald wat een proportionele private bijdrage is (Callies & Grant, 1991, p.244).

In deze paragraaf wordt beschreven welke effecten dit systeem heeft gehad. Bij het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt de bijdrage tevens gekoppeld aan een overeenkomst, waardoor er mogelijk ruimte is voor onderhandelingen. Het is daarom relevant om de praktijkervaringen uit het Verenigd Koninkrijk te bespreken. Belanghebbenden bepalen voor een groot deel het verloop van het onderhandelingsproces (paragraaf 2.4.1). In paragraaf 3.5.1 wordt daarom behandeld op welke wijze lokale overheden en projectontwikkelaars zich opstellen in het proces. In paragraaf 3.5.2 worden de ruimtelijke effecten van het onderhandelingsstelsel toegelicht. De maatregelen die in het Verenigd Koninkrijk zijn ingesteld om de negatieve effecten van het onderhandelingsstelsel tegen te gaan worden vervolgens toegelicht (paragraaf 3.5.3).

3.5.1 Belanghebbenden in onderhandeling: lokale overheden en projectontwikkelaars

Meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd naar het proces van onderhandeling over planning gain (Bunell, 1995; Claydon & Smith, 2003, Healey, 1995). Farthing & Ashley (2002, p.46) geven aan dat de houding van belanghebbenden in een onderhandelingsproces wordt beïnvloed door een politieke en economische context. Bepaalde omstandigheden kunnen de onderhandelingspositie van een lokale overheid of projectontwikkelaar vergroten. Uit deze onderzoeken komt een aantal relevante conclusies naar voren over de houding van belanghebbenden in het proces.

Er bestaat variatie tussen lokale overheden in hoeverre zij 'planning gain' opnemen in overeenkomsten (Campbell e.a., 2000, p.762; Bunell, 1995, p.94). Lokale overheden die positief tegenover nieuwe ontwikkelingen stonden onderhandelden het hoogste aantal bijdragen (Bunell, 1995, p.94). De hoeveelheid druk om ontwikkelingen te realiseren heeft invloed op de mogelijkheid om een bijdrage te incasseren. Wanneer er veel aanvragen om te ontwikkelen worden ingediend bij een lokale overheid, is dit in het voordeel van de onderhandelingspositie van de gemeente. Vice versa kan beredeneerd worden dat wanneer er weinig aanvragen om te ontwikkelen binnenkomen een bestuurder sneller zal afzien van 'planning gain', omdat hij mogelijk ontwikkeling wil stimuleren (Farthing & Ashley, 2002, p.46-47). Onderzoek van Campbell (2000, p.762) laat zien dat lokale overheden er vooral in slaagden om 'planning gain' van grote projectontwikkelaars van woningen te incasseren.

Beweegredenen voor een ontwikkelaar om een hoge bijdrage aan een publieke voorziening te betalen konden bijvoorbeeld zijn dat hierdoor de ontwikkeling eerder van start kon gaan of dat zij een

deel van de private bijdrage konden terugkrijgen van nabije ontwikkelaars door de toegang tot voorzieningen te controleren. (Callies & Grant, 1991, p.p.244). Projectontwikkelaars hanteerden tevens verschillende tactieken om geen 'planning gain' te leveren, maar wel planologische toestemming te krijgen, deze hadden met name betrekking op de planologische procedures (Bunel, 1995, p.92, 93).

3.5.2 Effecten onderhandelingen over 'planning gain'

Een standaardisering van de hoeveelheid waarde die afgeroomd kan worden ontbrak. Deze methode werd bekritiseerd omdat de relatie van de ontwikkeling en de bijdragen vaak onduidelijk waren. De hoogte van de private bijdrage was primair gebaseerd op de onderhandelingskwaliteiten van de belanghebbenden. Soms werd 'planning gain' tevens niet besteed aan het doel waarvoor het was bedoeld (Ashworth & Demetrius, 2008, p.18,21; Callies & Grant, 1991, p.244). Wanneer de marktsituatie het toeliet werden niet alleen de kosten voor de aanleg van openbare voorziening verhaald, maar werd ook betterment geïncasseerd. Overheden incasseerden meer dan een redelijke bijdrage (Webster, 2005, p.45; Ennis, 1996, p.146). Deze praktijk, waarbij een bijdrage wordt gebaseerd op de beschikbare ruimte in de grondexploitatie, in plaats van de mate van toerekenbaarheid aan de nieuwe ontwikkelingen zorgde voor een ad-hoc beleidsvoering. (Luithlen, 1997, p.1414). Planologische toestemming kon in sommige situaties worden gekocht door het leveren van 'planning gain' (Crow, 1998, p.357; Bunel, 1995, p.16).

Indien kan worden aangetoond dat planologische toestemming of weigering van medewerking is gebaseerd op het leveren van 'planning gain' die niet gerelateerd is aan de betreffende ontwikkeling, kon het kansrijk zijn, om in beroep te gaan. Echter in de praktijk bleek dat een ontwikkelaar het risicovol vond om beroep aan te tekenen tegen een dergelijke bijdrage, omdat dit de planologische toestemming in gevaar kan brengen en de ontwikkeling vertragen (Callies & Grant, 1991, p. 227,228).

Ashworth & Demetrius (2008, p.20) en Bunel (1995, p.95) benoemen terecht dat waardeverandering niet de drijfveer moet zijn van planologische beslissingen. Planologische beslissingen moeten primair genomen worden op basis van ruimtelijke afwegingen. Het gevaar planologische beslissingen te laten beïnvloeden door financiële bijdragen aan openbare voorzieningen is dat lokale overheden te veel ontwikkeling toestaan.

3.5.3 Maatregelen tegen negatieve effecten

Begin 20^e werd een nieuw wetsvoorstel voorbereid om het proces van onderhandeling over 'planning gain' meer transparant te maken. Hierbij is een aantal alternatieven voorbereid, te weten een wet met volledige vrijheid voor onderhandelingen, een compleet tarievenstelsel en een combinatie van onderhandelingen en tarieven. Het laatstgenoemde voorstel is geïmplementeerd in de Planning and Compulsory Act uit 2004 en de circulaire uit 2005 (Spaans, 2005, p. 35; Webster, 2005, p.45). In deze circulaire zijn richtlijnen geformuleerd waaraan de 'planning gain' moet voldoen, te weten relevantie, noodzakelijk om de ontwikkeling vanuit planologisch perspectief acceptabel te maken, directe relatie met de ontwikkeling en redelijkheid van de bijdrage (Ashworth, 2008, p.17).

Het planningsysteem in het Verenigd Koninkrijk heeft als basis dat iedere nieuwe ontwikkeling apart beoordeeld moet worden. De lokale planning autoriteiten beschikken over globale plannen, waaraan de aanvragen getoetst moeten worden. Deze plannen zijn niet juridisch bindend. Tevens worden de aanvragen beoordeeld op meer algemene planologische criteria, zoals marktomstandigheden en woningbehoeftecijfers. Dit biedt ruimte voor onderhandelingen binnen de overeenkomsten (Spit e.a, 2006, p.152; Crook & Monk, 2011, p.1000). In toenemende mate wordt in de ruimtelijke plannen opgenomen dat ontwikkelaars bij dienen te dragen aan de ontwikkeling van infrastructuur of openbare in de omgeving (Claydon & Smith, 2003, p. 2007, Campbell, 2000, p.763). Deze plannen zijn niet juridisch bindend, maar indicatief (Spit & Zoete, 2002, p.167). (Crook & Monk (2011, p.1012) beargumenteren dat de grotere invloed van het plan in de onderhandelingen over private bijdragen meer transparantie en zekerheid biedt aan de ontwikkelaars. Daarnaast vermindert het de kritiek op de legitimiteit van private bijdragen.

3.5.4 Conclusie

De praktijk in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat een vrij systeem van onderhandelingen over private bijdragen tot gevolg kan hebben dat planologische beslissingen genomen worden op basis van financiële beweegredenen in plaats van planologische beweegredenen. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten te veel ontwikkeling toestaan. Druk om ontwikkelingen te realiseren speelt een belangrijke rol in de onderhandeling van bijdragen. Daarnaast hanteren projectontwikkelaars verschillende tactieken om een bijdrage te ontwijken. De wijziging in het stelsel voor het incasseren van de Planning and Compulsory Act uit 2004 en de Circulaire uit 2005 heeft een grotere betekenis aan het plan gegeven. Onderzoek van Crook & Monk (2011) geeft aan dat de invloed van het plan een positieve uitwerking heeft op de onderhandelingen over private bijdragen. Op basis van deze conclusie kan worden verwacht dat de koppeling van de structuurvisie aan het vragen van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' een positieve invloed heeft op de onderhandelingen. Een systeem waarbij wordt onderhandeld over private bijdragen heeft als risico dat er een ad-hoc beleidsvoering ontstaat. Dit is ongewenst, omdat dit betekent dat er moeilijk verwachtingen zijn uit te spreken over de inkomsten via private bijdragen en dus de begroting voor het realiseren van openbare voorzieningen onzeker wordt. Daarnaast worden de ontwikkelaars niet allemaal op gelijke manier behandeld, wat tot weerstand van een ontwikkelaar kan leiden.

3.6 Linkages

In deze paragraaf worden 'linkages' behandeld, een instrument dat in de Verenigde Staten is toegepast om van ontwikkelaars van commercieel vastgoed in de stadscentra om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van sociale woningbouw in de buitenwijken (Callies & Grant, 1991, p.223; Spit & Zoete, 2006, p.157; Merrill & Lincoln, 1993, p.473). Er kunnen argumenten worden opgesteld waarom er een relatie bestaat tussen beide ontwikkelingen en een dergelijke bijdrage gerechtvaardigd is, maar de relatie is dermate indirect dat deze ook veel wordt bekritiseerd (Merrill & Lincoln, 1993, p.475). Deze factor maakt het instrument interessant in het kader van dit onderzoek naar het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking. Immers hierbij is de relatie tussen beide ontwikkelingen tevens te bekritisieren (zie ook paragraaf 1.1). Ten eerste wordt een introductie gegeven over linkages (paragraaf 3.6.1) om vervolgens in paragraaf 3.6.2 in te gaan op de wijze waarop belanghebbenden in het proces omgaan met linkages.

3.6.1 Linkages: Aanleiding

Het vragen van bijdragen voor openbare voorzieningen die direct gerelateerd zijn aan de nieuwe ontwikkeling, zoals infrastructuur en riolering, is in een groot deel van de Verenigde Staten gebruikelijk. Een aantal factoren gaf echter aanleiding om verder te gaan met het incasseren van private bijdragen. Op sommige locaties in de Verenigde Staten was een overschot aan kantoorontwikkeling en een tekort aan sociale huisvesting. Factoren die hierbij meespeelden waren belastingvoordelen en de bereidheid van financiële instanties om geld te lenen aan ontwikkelaars voor het ontwikkelen van commercieel vastgoed. Aan de andere kant werden de subsidies voor sociale huisvesting door de nationale overheid aanzienlijk verminderd. Lokale overheden vonden dat de groei van kantoorontwikkeling bijdroeg aan de problemen met huisvesting en zetten daarom linkages in om de ontwikkelaars van kantoren te laten bijdragen aan goedkope huisvesting (Huffman & Smith, 1987, p.47,48).

Er kan een aantal argumenten worden ingebracht dat een relatie tussen de ontwikkeling van commercieel vastgoed in de stadscentra en sociale huisvesting in de buitenwijken ondersteunt. Ten eerste kan een direct effect zijn dat sociale huisvesting gesloopt moet worden om ruimte te creëren voor kantoorontwikkeling (Huffman & Smith, 1987, p.46; Andrew & Merriam, 1988, p.200). Ten tweede kan de ontwikkeling van commercieel vastgoed tot gevolg hebben dat rijkere werknemers worden aangetrokken die huisvesting zoeken dichtbij hun werkplek. Als gevolg hiervan stijgt de waarde van woningen in het centrum, waardoor deze woningen voor minder welvarende potentiële huiseigenaren niet betaalbaar zijn (Callies & Grant, 1991, p.223). Ten derde is het mogelijk dat doordat werknemers gedwongen worden in de buitenwijken huisvesting te zoeken het aantal forenzen stijgt en de infrastructuur extra wordt belast (Keating, 1986, p.134).

Tegenstanders van linkages bekritisieren deze redeneringen en achten de effecten van kantoorontwikkeling op de huizenmarkt niet dusdanig negatief. Daarnaast zijn zij van mening dat de overbelasting van de infrastructuur een ingewikkeld probleem is en achten zij het niet rechtvaardig om nieuwe ontwikkelingen als de veroorzaker van de problemen te benoemen (Keating, 1986, p.134).

3.6.2 Belanghebbenden in het proces: Lokale overheden en projectontwikkelaars.

Lokale overheden kunnen linkages op verschillende manieren in hun beleid implementeren. Hierbij moeten zij afwegen of een bijdrage daadwerkelijk redelijk en legitiem is (Andrew & Merriam, 1988, p.199,200). Er is geen eenduidige test om te bepalen of een linkage binnen de juridische kaders valt, maar er worden verschillende criteria gehanteerd (Delany, e.a., 1987, p.148). Er wordt in deze paragraaf niet dieper op deze juridisch eisen ingegaan, omdat dit onderzoek geen juridische invalshoek heeft.

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de reactie van ontwikkelaars op linkage. Keating (1986, p.138) trekt een aantal belangrijke conclusies. Ten eerste had het opleggen van een linkage niet tot gevolg dat ontwikkelingen in het stadscentrum werden ontmoedigd. Het betalen van een linkage was minder belangrijk dan andere locatiefactoren. Ten tweede hadden ontwikkelaars de voorkeur voor een vast tarief, zodat zij al vroeg in het proces de bijdrage in hun begroting konden opnemen. Ten derde betekende het betalen van een linkage volgens de ontwikkelaars dat de winst significant verminderd werd. Keating maakt de kanttekening op de laatste conclusie dat hij deze bewering niet volledig kan overnemen met voldoende empirie. Huffman & Smith (1987, p.50) beredeneren dat een ontwikkelaar een linkage alleen zal accepteren wanneer de vermindering van zijn winst heel weinig is. Huffman & Smith (1987, p.49,51) beargumenteren tevens dat een linkage niet per definitie een vermindering van de winst voor de ontwikkelaar betekent. Het is ook mogelijk dat de bijdrage wordt gedragen door de grondeigenaar doordat hij een lagere prijs ontvangt bij de verkoop van de grond of dat de bijdrage verwerkt wordt in de huur- of verkoopprijzen van de kantoorpanden. Vaak is de grond bij een ontwikkeling al in bezit van de ontwikkelaar en vervalt de mogelijkheid om een bijdrage door te spelen aan de grondeigenaar. Over de effecten van een linkage op de winst is dus geen eenduidig antwoord.

3.6.3 Conclusie

Linkage is een instrument dat is toegepast in de Verenigde Staten om ontwikkelaars van commercieel vastgoed in de stadscentra te laten bijdragen aan de sociale woningbouw in de buitenwijken. De rechtvaardiging van een dergelijk bijdrage is te bekritisieren omdat de relatie van de twee ontwikkelingen erg dun is, daarom is dit relevant vergelijkingsmateriaal voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking. Op basis van de ervaringen met linkages kunnen een aantal empirische verwachtingen worden geformuleerd. De verplichting tot het betalen van een bijdrage leidt naar verwachting niet tot het ontmoedigen van ontwikkelingen, omdat andere locatiefactoren zwaarder wegen in de locatiekeuze. Daarnaast betekent een linkage niet per definitie een vermindering van de winstmarge, wanneer de bijdrage doorspeeld kan worden in de prijs van het vastgoed dat de ontwikkelaar afzet.

3.7 Empirische verwachtingen: Nederland

De afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot het incasseren van private bijdragen die relevantie informatie voor dit onderzoek bevatten (De Wolff e.a., 2004; De Wolff e.a. 2006; De Wolff e.a. 2009; Planbureau voor de Leefomgeving, 2008; OECD, 2008; de Graaf e.a., 2010). In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies besproken.

Voorafgaand aan de invoering van de Wro (2008) werd op verschillende manieren bovenplans kostenverhaal en verevening toegepast. Het instellen van een fonds voor bijdragen vanuit de grondexploitatie aan publieke doeleinden zoals landschapsversterking werd op meerdere locaties toegepast. De Wolff e.a.(2004) geven aan dat in een aantal cases die zij hebben onderzocht, zoals de ruimte voor ruimteregelingen² in de provincie Limburg en Brabant werd bedreigd dat een afdracht

² Bij de ruimte voor ruimteregelingen werd het rendement op de ontwikkeling van woningen geïncasseerd en vervolgens ingezet voor de sloop van stallen (De Wolff, 2004, p.74).

aan een fonds, een noodzakelijke voorwaarde was voor planologische toestemming (De Wolff e.a., 2004, p.26,74).

Het rapport van het OECD (2008, p.101) geeft aan dat doordat het vaststellen van de private bijdrage veelal een uitkomst is van onderhandelingen, er veel verschil is in de hoogte van de bijdrage voor tussen de verschillende ontwikkelaars. Veelal is er weinig financiële ruimte voor private bijdragen ten behoeve van groen of landschap binnen de grondexploitatie (De Wolff e.a., 2009, p.72). Private investeringen bieden geen volledige oplossing voor het tekort aan financiële middelen voor landschapsversterking. (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008, p.21).

De Graaf e.a. hebben in 2010 onderzoek gedaan naar de verruiming van de financieringsmogelijkheden van gebiedsontwikkeling, onder andere gericht op landschapsversterking. Het onderzoek levert een aantal belangrijke conclusies met betrekking hoe projectontwikkelaars reageren op een private bijdrage. Ten eerste concludeert het onderzoek dat wanneer een projectontwikkelaar minder winst zal behalen op de grondexploitatie, dit zal resulteren in een meer terughoudende houding van projectontwikkelaars om commerciële projecten te starten. Ten tweede leidt het opleggen van een extra private bijdrage niet tot een algemene verhoging van de prijs van vastgoed. De markt voor nieuw vastgoed is gekoppeld aan de bestaande vastgoedmarkt, waardoor de prijs van nieuwbouw sterk afhankelijk is van de prijs van de voorraad vastgoed. Het is wel mogelijk dat projectontwikkelaars op andere wijze de kostprijs verlagen, bijvoorbeeld door op bepaalde kwaliteiten in het plan te bezuinigen. Tot slot wegen andere locatiefactoren zwaarder in een locatiekeuze van een projectontwikkelaar dan een private bijdrage (De Graaf e.a., 2010, p.10).

3.8 Conclusie

Het theoretische hoofdstuk met betrekking tot private bijdragen heeft inzicht gegeven in de verschillende typen private bijdragen en de omstandigheden die naar verwachting invloed hebben op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' en beantwoordt daarmee de volgende deelvraag: *"Welke typen private bijdragen zijn te onderscheiden en hoe verhouden de verschillende indelingen van bijdragen zich tot elkaar?"*

Er zijn verschillende indelingen voor typen private bijdragen. In dit hoofdstuk zijn drie indelingen behandeld, te weten de Nederlandse indeling aan de hand van juridische betekenis en schaal (zie o.a. Ministerie van VROM, 2008), de indeling van Healey (1995) op basis van de betekenis voor de ontwikkelaar en de indeling van Spit & Zoete (2006) op basis van de wijze waarop de bijdrage wordt vastgesteld (tabel 3.2). De belangrijkste conclusie uit de vergelijking tussen de indelingen van de typen bijdragen is art. 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) de mogelijkheid biedt om op vrijwillige basis 'betterment' te incasseren.

De tweede deelvraag die op basis van dit hoofdstuk beantwoord kan worden is:

"Welke omstandigheden hebben naar verwachting, op basis van internationale en nationale ervaringen, invloed op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?"

Op basis van ervaringen met instrumenten zoals de betterment levy, planning gain en linkages in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn verschillende verwachtingen voor dit onderzoek geformuleerd. Naar verwachting speelt onderhandeling een belangrijke rol bij het vaststellen van de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', omdat de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt gekoppeld aan de anterieure overeenkomst. Er kan op individueel niveau de hoogte van de bijdrage worden vastgesteld. In deze onderhandelingen speelt een aantal factoren een belangrijke rol, onder andere de hoogte van de bijdrage en de bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren. Naar verwachting zal er variatie zijn tussen gemeenten in hoeverre zij 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren, omdat niet alle gemeenten positief staan tegenover onderhandeling. In het volgende hoofdstuk worden de omstandigheden geoperationaliseerd (zie paragraaf 4.5.2).

4. Operationalisering

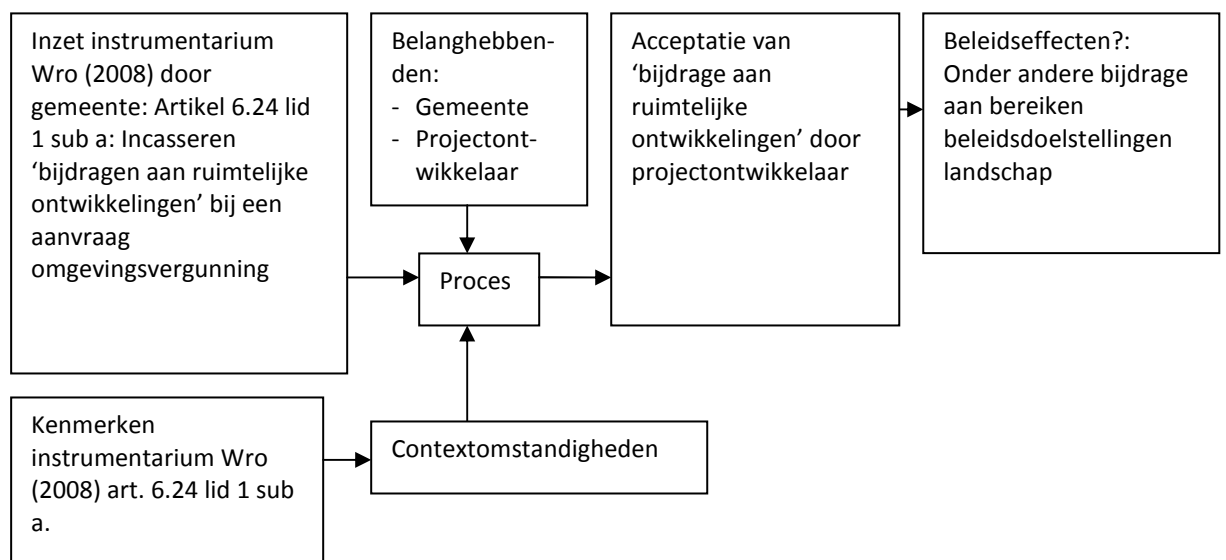
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de methodologische keuzes uit dit onderzoek toegelicht. Ten eerste worden de belangrijkste theoretische begrippen uit hoofdstuk 2 en 3 verwerkt in een conceptueel model (paragraaf 4.2). Vervolgens worden de onderzoeksmethoden en methode van dataverzameling besproken in paragraaf 4.3 en 4.4. Na dataverzameling volgt data-analyse. Paragraaf 4.5 behandelt de wijze waarop de gegevens worden geanalyseerd.

4.2 Conceptueel model

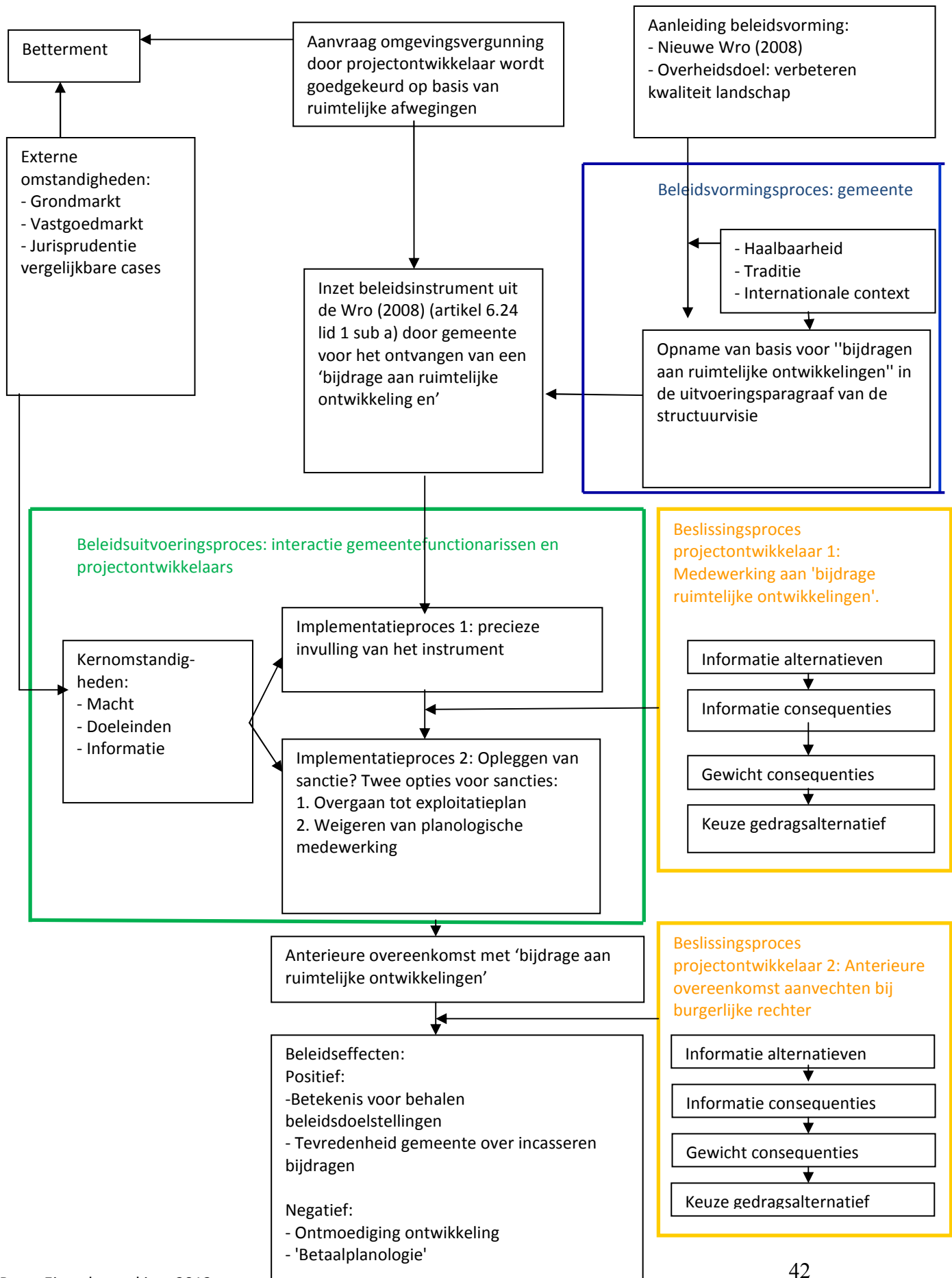
In deze paragraaf wordt aan de hand van een conceptueel model de samenhang van de theoretische begrippen beschreven. In de inleiding is een conceptueel model op hoofdlijnen weergegeven (figuur 4.1). Kern van dit conceptueel model is dat een instrumentarium wordt ingezet om een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren teneinde te komen tot het bereiken van het overheidsdoel: een kwaliteitsverbetering van het landschap. De inzet van een instrumentarium leidt niet direct tot het bereiken van een overheidsdoel. Het proces heeft hier een belangrijke invloed op. Het verloop van dit proces wordt bepaald door interactie tussen de belanghebbenden en de context- en procesomstandigheden.

Figuur 4.1: Conceptueel model op hoofdlijnen



Het conceptueel model op hoofdlijnen (figuur 4.1) is uitgebreid naar een gedetailleerd conceptueel model (figuur 4.2) op basis van theorie uit hoofdstuk 2 en 3 (Bressers 1994; VROM, 1988; Klok, 1991; Van den Brand, 2006; Kruijt e.a.,1990; Huffman & Smith, 1987; Crook & Monk, 2011; Fenger & Klok, 2008).

Figuur 4.2: Gedetailleerd conceptueel model



Bron: Eigen bewerking, 2012

De instrumententheorie (Bressers e.a., 1991; Klok, 1991) biedt als toevoeging een kader waarvan kan worden afgeleid hoe de verschillende omstandigheden en deelprocessen zich tot elkaar verhouden (VROM, 1988, p.94). In het gedetailleerde conceptueel model (figuur 4.2) zijn de deelprocessen van de procesgang van een beleidsinstrument uitgewerkt. VROM (1988), Bressers e.a. (1993) en Klok (1991) onderscheiden drie deelprocessen, te weten beleidsvorming, beleidsuitvoering en het beslissingsproces van de doelgroep. (zie ook paragraaf 2.4.2 tot 2.4.3). De omstandigheden die de deelprocessen beïnvloeden zijn tevens uitgewerkt in het gedetailleerde conceptueel model.

Gemeenten kunnen op vrijwillige basis 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen ontvangen, mits hiervoor een basis ligt in de structuurvisie (Van Baardewijk, 2008, p.756; De Groot e.a., 2008, p.227). Gemeenten kunnen het instrumentarium verwerken in hun eigen beleid, via een beschrijving in de uitvoeringsparagraaf van haar structuurvisie. Het is aan gemeenten om te bepalen of en op welke wijze ze het incasseren van 'financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' verwerken in de uitvoeringsparagraaf van hun structuurvisie en verder uitwerken in andere beleidsstukken, deze verwerking in het beleid wordt in dit onderzoek aangeduid met beleidsvorming. Bressers e.a. (1994, p.136) onderscheidt een aantal factoren dat de beleidsvorming beïnvloedt. Ten eerste de rationele/objectieve factor haalbaarheid, in hoeverre leidt het instrumentarium (op effectieve wijze) tot het behalen van de doeleinden en ten tweede de subjectieve factoren traditie, internationale context (figuur 4.2). Traditie en internationale context zijn vrij abstracte omstandigheden. Deze zijn geoperationaliseerd naar dit onderzoek. Met traditie wordt in dit onderzoek de mate waarin voor de invoering van de Wro (2008) de gemeente al private bijdragen incasseerde ten behoeve van landschapsversterking werden geïncasseerd. (De Wolff e.a., 2004, p.36) geeft aan dat voor de Wro (2008) al in sommige gemeenten afspraken over bovenplans kostenverhaal en verevening werden gemaakt. Met internationale context wordt de kennis over internationale ervaringen met betrekking tot het incasseren private bijdragen bedoeld.

Indien een basis is gelegd in de structuurvisie en een aanvraag omgevingsvergunning van de projectontwikkelaar wordt goedgekeurd op basis van ruimtelijke afwegingen, kan aan de projectontwikkelaar een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden gevraagd (figuur 4.2). Op dat moment start het beleidsuitvoeringsproces waarin de projectontwikkelaar en gemeente afspraken maken over de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Tegelijkertijd kan dit leiden tot betterment (Kruijt e.a., 1990). Het beleidsuitvoeringsproces is opgesplitst in twee verschillende processen. In het eerste proces wordt de precieze invulling aan een anterieure overeenkomst gegeven en wordt de hoogte en wijze waarop de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt geleverd onderhandeld. Het tweede deelproces betreft het opleggen van de sanctie. Dit deelproces hoeft bij het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet voor te komen. Wanneer projectontwikkelaars op vrijwillige basis een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' accepteren hoeft de gemeente geen sanctie op te leggen. Daarnaast kan een gemeente besluiten om geen sancties te verbinden aan het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Op beide deelprocessen zijn de kernomstandigheden macht, doeleinden en informatie van toepassing. De kernomstandigheden worden voor de afzonderlijke deelprocessen in paragraaf 4.5 verder geoperationaliseerd. De afzonderlijke kernomstandigheden worden beïnvloed door externe omstandigheden. De externe omstandigheden zijn de invloed van derden, jurisprudentie van vergelijkbare cases en de grondmarkt (figuur 4.2).

De projectontwikkelaar ondergaat apart van het interactieproces een beslissingsproces met betrekking tot het leveren van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. In het beslissingsproces maakt de projectontwikkelaar een subjectief-rationele afweging tussen verschillende gedragalternatieven. In paragraaf 4.5 worden de theoretische gedragalternatieven geoperationaliseerd. De keuze tussen de verschillende gedragalternatieven hangt af van de consequenties die verbonden zijn aan de gedragalternatieven, de consequenties kunnen maatschappelijk of in termen van kosten en baten voor de projectontwikkelaar zijn. Het uiteindelijke gedrag zal afhangen van het gewicht dat de ontwikkelaar geeft aan de verschillende consequenties (VROM, 1988, p.33). Wanneer een anterieure overeenkomst is gesloten kan een ontwikkelaar besluiten om deze aan te vechten bij de burgerlijke rechter op basis van 'onverschuldigde betaling'. Net zoals bij het eerste beslissingsproces maakt de ontwikkelaar deze keuze op basis van de informatie die hij heeft over alternatieven, consequenties en het gewicht dat hij aan deze consequenties toekent.

Wanneer er uitsluit is of een projectontwikkelaar een anterieure overeenkomst wel of niet aanvecht bij de rechter kunnen de beleidseffecten worden vastgesteld. Er zijn zowel positieve als negatieve beleidseffecten te

onderscheiden. De positieve beleidseffecten hebben betrekking op het incasseren van de bijdrage en de betekenis voor het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot de verbetering van het landschap. Een negatief beleidseffect is betaalplanologie. De Memorie van Toelichting van de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) geeft aan dat "Uit het creëren van de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzigingen te kopen." Een voorstel tot bestemmingswijziging mag volgens de memorie van toelichting van de Grondexploitatiewet alleen afgewezen worden op basis van planologische criteria (Van den Brand, 2006, p.99, 103). In de praktijk is er geen garantie dat het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet wordt verbonden aan het verlenen van toestemming voor een ruimtelijke ontwikkeling. Het niet leveren van planologische toestemming moet daarom meegenomen worden als een reële sanctie. Het weigeren van planologische toestemming aan een particuliere ontwikkelaar wanneer deze niet bereid is om een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te leveren kan worden aangeduid met het begrip 'betaalplanologie'.

4.3 Onderzoeksontwerp- en methoden

Bestaande onderzoeken naar de werking van Grondexploitatiewet (2008) hebben vooral een verkennend karakter en gaan met name in op de verwachtingen van toepassing van de Grondexploitatiewet in de praktijk (zie o.a. De Wolff e.a., 2004, 2006; De Graaf, 2010). De toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt in het deels evaluerend karakter. Bij een beleidsevaluatie wordt geprobeerd om te concluderen in hoeverre de doelen van het beleid zijn behaald en welke factoren de mate van doelbereiking beïnvloeden (Bressers e.a., 1991, p.20). In dit onderzoek worden de beïnvloedende factoren aangeduid als omstandigheden en is het doel de incassering van de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' voor een verbetering van de kwaliteit van het landschap via de Wro (2008). Om een indicatie te krijgen van deze omstandigheden is de context van toepassing zeer relevant. Via een intensieve analyse van één of meerdere case(s) kan de meeste aandacht worden besteed aan de context en blijven er zo min mogelijk omstandigheden onbehandeld. Case studyonderzoek krijgt veelal de kritiek dat de resultaten niet generaliseerbaar zijn (Bryman, 2008, p.57). Deze conclusie wordt in dit onderzoek genuanceerd. De resultaten uit het onderzoek zijn generaliseerbaar naar actoren in een gelijke politieke en economische context. Immers de veronderstelling in dit onderzoek is dat de omstandigheden in de politieke en economische context het handelen van actoren beïnvloedt.

Naast case studyonderzoek is via bureauonderzoek, telefonisch en e-mailcontact met gemeenten op kwantitatieve wijze gegevens verzameld over welke gemeenten al een structuurvisie conform Wro (2008) hebben opgesteld en welke al 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' hebben geïncasseerd (zie paragraaf 5.1). Tot slot is een vijftal expertinterviews gehouden om op de verkregen resultaten uit de cases te reflecteren en de resultaten in een bredere context te plaatsen (paragraaf 5.3).

Casestudyonderzoek wordt veelal geassocieerd met kwalitatief onderzoek, omdat kwalitatieve onderzoeksinstrumenten zich goed lenen voor een intensieve analyse van een case (Bryman, 2008, p. 53). In dit onderzoek wordt tevens een kwalitatieve onderzoeksstrategie aangehouden. Op deze wijze is er minder kans om eventuele relaties tussen omstandigheden en beleidseffecten over het hoofd te zien. Daarnaast spelen rechtvaardiging en draagvlak een belangrijke rol bij het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Rechtvaardiging heeft een subjectief karakter, immers wat een belanghebbende gerechtvaardigd vindt, is niet eenduidig te bepalen, maar afhankelijk van de belanghebbende zelf en de omstandigheden waarin hij zich bevindt.

Gestructureerde interviews zijn het meest geschikte onderzoeksinstrument om inzicht te krijgen in het proces van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen', omdat het instrument voldoende ruimte biedt voor de motivaties en overwegingen die aan bod komen in het proces. Daarnaast is het via gestructureerde interviews beter mogelijk om te vergelijken tussen cases, dan bij ongestructureerde interviews, omdat de respondenten in dezelfde vragen krijgen voorgelegd (Bryman, 2008, p.193).

4.4 Selectie van case study en experts

Voor de selectie van cases is ten eerste een afweging gemaakt tussen gemeenten en projecten. Er is gekozen voor gemeenten om een tweetal redenen. Ten eerste wordt het onderzoek benaderd vanuit een voornamelijk publiek perspectief, er wordt onderzocht onder binnen welke context gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren. Daarnaast zijn de projecten relatief klein van schaal, naar verwachting wordt een beter beeld gevormd over de beïnvloedende omstandigheden wanneer naar meerdere projecten binnen de gemeente wordt gekeken.

De cases zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Ten eerste moet er sprake zijn van faciliterend grondbeleid door de gemeente. Indien de gemeente actief grondbeleid voert in een project hebben zij zelf de regie op de verevening van financiële middelen tussen verschillende projecten en hoeven er geen 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' geïncasseerd te worden. Het tweede criterium is een vastgestelde structuurvisie met daarin beschreven voor welke ontwikkelingen de gemeente 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' wenst te ontvangen. In de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) wordt verwezen naar de structuurvisie als basis voor de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

Het onderzoek is deels evaluerend van karakter. Het derde criterium voor de cases is dat er in de gemeente al overeenkomsten zijn gesloten of dat zij in onderhandeling zijn met projectontwikkelaars, zodat op basis van waarnemingen uit het proces conclusies kunnen worden getrokken. Het laatste criterium is dat de overeenkomsten worden gesloten met projectontwikkelaars. In verband met het verschil tussen overwegingen van huishoudens en projectontwikkelaars moet een keuze worden gemaakt tussen deze twee groepen. Er is gekozen voor projectontwikkelaars omdat zij naar verwachting meer weerstand bieden tegen een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', omdat de bijdrage direct tegenstrijdig is met hun primaire doeleinde, maximalisatie van de winst. Op basis van deze criteria is het mogelijk geweest om één case in de provincie Gelderland te selecteren, die bereid was om mee te werken aan het onderzoek: de gemeente Buren.

De gestructureerde interviews worden afgenomen met gemeenteambtenaren. Zij zijn direct betrokken bij het proces, daarom hebben zij hier de meeste informatie over. Bij het afnemen van de interviews wordt bewust gekozen voor actoren met verschillende beroepsmatige achtergronden (tabel 4.1) Zo ontstaat een completer beeld van de toepassing van het instrumentarium uit de Grondexploitatiewet. Helaas is het niet mogelijk geweest om een projectontwikkelaar te interviewen die een anterieure overeenkomst heeft gesloten met de gemeente Buren.

Tabel 4.1: Geïnterviewden gemeente Buren

Respondent	Functie
1	Planeconoom
2	Projectleider
3	RO-jurist

In totaal zijn vijf expertinterviews gehouden. De experts zijn geselecteerd op basis van variatie in functie en beroepsmatige achtergrond. Drie van de vijf experts zijn werkzaam bij een adviesbureau. De eerste expert, heeft een juridische achtergrond, is werkzaam bij Purple Blue adviseurs en adviseert met name gemeentes over de implementatie van de Grondexploitatiewet in hun gemeentelijk beleid en de toepassing daarvan. De tweede expert heeft een planologische achtergrond, is werkzaam bij Eelerwoude en adviseert projectontwikkelaars en particulieren bij de ruimtelijke onderbouw van hun initiatieven op het gebied van landschap. De derde expert heeft een planeconomische achtergrond en doet in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek naar een verbetering van het instrumentarium voor het incasseren van bovenplanse kosten en 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Daarnaast is een interview gehouden met een expert die parttime zelfstandig strategische adviseur grondbeleid, die parttime werkzaam is bij de Gemeente Apeldoorn. Tot is een interview gehouden met de Vereniging der Nederlandse gemeenten (tabel 4.2).

Tabel 4.2: Geïnterviewde experts

Expert	Naam	Functie, organisatie
A	Evert Jan van Baardewijk	Jurist, Purple Blue adviseurs
B	Erwin Stevens	Planoloog, Eelerwoude
C	Barbara van Hoek	Planeconoom, BVH Ruimte
D	Harry Nijland	Strategisch adviseur grondbeleid, Gemeente Apeldoorn
E	Rob de Boer	Vereniging der Nederlandse Gemeenten

4.5 Methode van data-analyse en operationalisering van de analysestappen

Van alle interviews zijn geluidsopnames gemaakt, welke zijn uitgewerkt in transcripties. Om vervolgens de gegevens te analyseren is gebruikt gemaakt van een analyseschema (bijlage V & VI). De transcripties van de interviews zijn opgedeeld in fragmenten die binnen het analyseschema passen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de antwoorden die de respondenten uit de case study leveren en het commentaar van experts. Het gebruikte analyseschema is, net als de interviewlijst, opgebouwd op basis van de volgende operationalisering van de analysestappen.

Operationalisering van de analysestappen:

Bij de uitvoering van dit onderzoek wordt geprobeerd om de effecten van het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van een versterking van de landschappelijke kwaliteit vast te stellen, analyseren welke omstandigheden uit het proces de prestaties verklaren en deze vervolgens te relateren aan de kenmerken van het instrumentarium uit de Wro (2008).

Hiervoor zijn op basis van de Handleiding Instrumententheorie (1988, p.74) drie analysestappen geformuleerd:

1. Empirisch vaststellen van de beleidseffecten
2. Empirische analyse waarden van de omstandigheden in de deelprocessen die de beleidseffecten beïnvloeden
3. Terugkoppeling naar kenmerken van het instrument voor verklaring van de waarden van de kernomstandigheden

Beleideffecten: meten, beoordelen en wegen

Onder de beleidseffecten worden de uitkomsten van de toepassing van het instrumentarium uit de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) verstaan. Beleidseffecten kunnen zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze gemeten worden. Er is gekozen om de beleidseffecten op kwalitatieve wijze te meten om de volgende reden. Het op kwantitatieve wijze meten van de beleidseffecten aan de hand van variabelen zoals het totale bedrag dat aan 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' dat is geïncasseerd wekt de indruk van precisie op. Echter bij het incasseren van "bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen" voor de versterking van het landschap kan dit een vertekend beeld opleveren, omdat de hoogte van de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van veel factoren afhankelijk is, zoals de grootte van de gemeente, het aantal projecten en de grootte van de projecten. Een hoogte van een bijdrage die wordt geïncasseerd geeft geen beeld van de impact die deze bijdrage heeft op het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve beleidseffecten. Positieve beleidseffecten worden gemeten aan de hand van de volgende criteria:

- De 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is bij alle projecten binnen te halen.
- Totale bijdrage die wordt binnengehaald is naar tevredenheid van de gemeente
- De bijdrage die wordt binnengehaald is van betekenis voor het realiseren van beleidsdoelstellingen op het gebied van landschap.

Negatieve beleidseffecten worden gemeten aan de hand van de volgende criteria:

- Ontmoediging van ontwikkelingen
- Betaalplanologie

Aan de respondenten wordt gevraagd om een cijfer op de schaal van 1-10 toe te kennen aan de beoordelingscriteria van de positieve beleidseffecten. Vervolgens wordt gevraagd aan de respondent om het gegeven cijfer toe te lichten. Het toekennen van cijfers aan de positieve beoordelingscriteria voor beleidseffecten geeft een preciezere weergave van om twee redenen. Ten eerste is een cijfer een goed referentiemiddel om te vergelijken tussen de verschillende respondenten. Ten tweede geeft het toekennen van een cijfer op een schaal van 1-10 een preciezere weergave van hoe groot of hoe gering de beleidseffecten zijn. De beoordelingscriteria van de negatieve beleidseffecten zijn minder geschikt voor het toekennen van cijfers, aangezien een gemeente niet volledig zicht heeft op in hoeverre ontwikkeling wordt ontmoedigd door een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Betaalplanologie wordt in dit onderzoek aangegeven als een binominale variabele. Er is sprake van betaalplanologie wanneer een gemeente de planologische medewerking weigert als een ontwikkelaar weigert de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te leveren. Dit is een versimpeling van de praktijk. Er is geen eenduidige norm voor betaalplanologie. In beroepszaken beslist

een rechter voor een afzonderlijk project in welke mate er sprake is van betaalplanologie. In dit onderzoek is gekozen voor een versimpelde operationalisering omdat er geen eenduidige norm is voor betaalplanologie en respondenten dus niet op basis van een dergelijke norm hun antwoord kunnen baseren.

Een hogere waarde van positieve beleidseffecten leidt logischerwijs tot een positievere beoordeling van het instrument. Het beleidseffect 'betekenis voor het behalen van de beleidsdoelstellingen' verschilt van de andere twee beleidseffecten, omdat dit beleidseffect ook afhankelijk is van de doelstellingen die worden gesteld en de manier waarop de gemeente zich organiseert en de middelen besteed. Om deze reden wordt ervoor gekozen om dit beleidseffect minder zwaar mee te wegen ($\times 0,5$) in de uiteindelijke eindscore.

Het negatieve effect betaalplanologie geeft automatisch een negatieve beoordeling aan de effectiviteit van het instrumentarium aangezien in de Memorie van Toelichting expliciet is gesteld "Uit het creëren van de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzigingen te kopen."

4.5.2 Empirische analyse waarden van de omstandigheden in de deelprocessen die de beleidsprestaties en beleidseffecten beïnvloeden

Wanneer de instrumententheorie wordt toegepast voor een evaluatieonderzoek dienen eerst op basis van literatuuronderzoek variabelen geselecteerd te worden die de beleidseffecten kunnen verklaren (VROM, 1988, p.75). De instrumententheorie biedt als toevoeging een kader waarvan kan worden afgeleid hoe de verschillende variabelen zich tot elkaar verhouden (VROM, 1988, p.94). In de empirie zal worden onderzocht welke variabelen daadwerkelijk invloed uitoefenen op de beleidseffecten en hoe deze variabelen exact met elkaar samenhangen en welke invloed de beleidsvorming en externe omstandigheden op de kernomstandigheden uitoefenen.

Onafhankelijke variabelen

Op basis van theorie met betrekking tot instrumenten voor het incasseren van private bijdragen uit hoofdstuk 3 kan een aantal variabelen worden afgeleid die invloed uitoefenen op de beleidseffecten en beleidsprestaties van het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' voor de versterking van de landschappelijke kwaliteit.

- **Hoogte van de bijdrage / financiële ruimte binnen de grondexploitatie** → Een bijdrage die dermate hoog is dat de volledige overwaarde op een ontwikkeling wordt afgeroomd, kan de prikkel om te ontwikkelen wegnemen. Immers een projectontwikkelaar heeft als primair doel winst maken, wanneer deze mogelijkheid verdwijnt, kan ook de motivatie om te ontwikkelen verdwijnen (Healey, 1995, p.24). Huffman & Smith (1987, p.50) geven aan dat een ontwikkelaar een bijdrage alleen zal accepteren wanneer de vermindering van opbrengst zeer gering is.
- **Beschikbare alternatieven in de omgeving om te ontwikkelen** → Wanneer de overheid belasting heft of heffing legt op een bepaald type grondgebruik, kan het mogelijk zijn dat de ontwikkelaar kiest om te ontwikkelen op een andere locatie (Needham, 2000, p.248). Verwachting is echter dat andere locatiefactoren zwaarder wegen in de locatiekeuze van een ontwikkelaar (Keating, 1986, p.138; De Graaf e.a., 2010).
- **Bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren** → De bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren verandert in tijd en plaats. Wanneer er een hogere bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren is, maar weinig initiatieven van projectontwikkelaar, verslechtert dit de onderhandelingspositie van de gemeente (Farthing & Ashley, 2002, p.46).
- **Onderhandelingskwaliteiten van de betrokken actoren** → Een belangrijk onderdeel van het proces om tot overeenstemming te komen over private bijdragen is onderhandeling. De onderhandelingskwaliteiten van de belanghebbenden speelt een belangrijke rol gespeeld in de bepaling van de uiteindelijke bijdrage (Campbell, 2000, p. 763)
- **Moment in het proces waarin de afspraken over een bijdrage worden gemaakt**
Een private bijdrage kan het risico van de ontwikkeling voor een ontwikkelaar vergroten. Afspraken over een private bijdrage worden veelal vroeg in het proces gemaakt. Op dit moment heeft hij nog geen zekerheid dat zijn vastgoed zal worden verkocht (Huffman & Smith, 1987, p.50,51)
- **Mogelijkheden van de ontwikkelaar om overeenkomst aan te vechten bij de rechter** → Een ontwikkelaar kan de betaling van een private bijdrage aanvechten. Praktijkvoorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hebben uitgewezen dat de overwegingen van een ontwikkelaar van meerdere zaken afhangen dan het wel of niet eens zijn met de bijdrage. Projectontwikkelaars kunnen afzien van het aanvechten van een 'bijdrage aan ruimtelijke

- ontwikkelingen', omdat dit de planologische toestemming in gevaar kan brengen en voor vertraging in het project kan zorgen (Callies & Grant, 1991, p. 227,228).
- **Bestaande jurisprudentie** → De jurisprudentie uit het Verenigd Koninkrijk toont aan dat rechtszaken tegen deze bijdragen werden beslist in het voordeel van de lokale overheden. Hiervoor werd als argument ingesteld dat het vragen van een dergelijke private bijdrage, mits van redelijke hoogte, niet zou leiden tot verlenen van planologische toestemming aan aanvragen die niet planologisch inpasbaar zijn (Crook & Monk, 2011, p.1002).
 - **Grondslag voor de "bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen" in het ruimtelijk beleid** → Onderzoek van Crook & Monk (2011, p.1012) in het Verenigd Koninkrijk heeft uitgewezen dat een goede grondslag in het ruimtelijk beleid een positief effect heeft op de onderhandelingen met betrekking tot een private bijdrage.
 - **Mogelijkheid om de private bijdrage door te spelen naar de grondeigenaar of de koper/huurder van het vastgoed.** → Een private bijdrage hoeft niet noodzakelijk gedragen te worden door een ontwikkelaar. Het is ook mogelijk dat deze wordt doorgespeeld naar de grondeigenaar of de kopers of verhuurders van het vastgoed (Huffman & Smith, 1987, p.51).

De variabelen die zijn geformuleerd op basis van theorie met betrekking tot private bijdragen kunnen vertaald worden naar de variabelen die in de instrumententheorie worden geformuleerd naar de kernomstandigheden in het beleidsuitvoeringsproces. Grondslag in het ruimtelijke beleid biedt bijvoorbeeld macht aan een gemeente, omdat dit de juridische positie van de gemeente versterkt (Tabel 4.3). Sommige variabelen kunnen worden geplaatst in één van de schema's van het beslissingsproces van de ontwikkelaars. De mogelijkheid om de bijdrage door te spelen in de prijs van het vastgoed is bijvoorbeeld een omstandigheid die meeweegt in de afweging van de projectontwikkelaar om de bijdrage wel of niet te leveren (Tabel 4.4 en 4.5). Er wordt niet naar alle aspecten uit tabel 4.3 direct gevraagd in de interviews. De variabele 'onderhandelingskwaliteiten' is moeilijk te meten, omdat alleen gemeentefunctionarissen worden geïnterviewd en een vraag naar de onderhandelingskwaliteit een zeer subjectief beeld oplevert, omdat ze zichzelf moeten beoordelen. Er wordt daarom besloten om alleen te constateren in hoeverre er onderhandeld wordt, in plaats van daadwerkelijk de onderhandelingskwaliteiten vast te stellen. Op basis van de resultaten uit de interviews wordt geïnventariseerd welke gedragsalternatief voor de ontwikkelaar het voordeligst is en welke consequenties het zwaarst meewegen in deze afweging.

Tabel 4.3: Kernomstandigheden beleidsuitvoeringsproces

Belanghebbende	Kernomstandigheden: Beleidsuitvoeringsproces					
	Macht		Doeleinden		Informatie	
	Gegeven	Case-afhankelijk	Gegeven	Case-afhankelijk	Gegeven	Case-afhankelijk
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> Bestemmingsplan-wijziging Exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> Grondslag voor bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in het beleid Mogelijkheid om af te wijken van het instrument zoals door de wetgever of bestuurders is bepaald Onderhandelings-kwaliteiten 	<ul style="list-style-type: none"> Realisatie ruimtelijke doeleinden 	<ul style="list-style-type: none"> Hoogte van de bijdrage Moment in het proces van het vaststellen van de bijdrage 	Gegeven	<ul style="list-style-type: none"> Case-afhankelijk Info over bestaande jurisprudentie
Projectontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheden om bijdrage aan te vechten bij rechter 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren Onderhandelings-kwaliteiten 	<ul style="list-style-type: none"> Winstmaximalisatie 	<ul style="list-style-type: none"> Profijt van bijdrage Verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen 	Gegeven	<ul style="list-style-type: none"> Case-afhankelijk Info bestaande jurisprudentie Moment in het proces waarop afspraken worden gemaakt

Tabel 4.4: Omstandigheden beslissingsproces 2: 'Acceptatie bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen?'

Alternatief	(Mogelijke) Consequenties	Omstandigheden die meewegen in de afweging
Wel bijdrage leveren	<ul style="list-style-type: none"> Vermindering van de winst 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid om bijdrage door te spelen aan de kopers/huurders van het vastgoed Hoogte van de bijdrage Financiële ruimte binnen de grondexploitatie Profijt van de bijdrage Beschikbare alternatieven in de omgeving om te ontwikkelen
Geen bijdrage leveren	<ul style="list-style-type: none"> Exploitatieplan Weigering planologische medewerking 	

Tabel 4.5: Omstandigheden beslissingsproces 2: 'Overeenkomst aanvechten bij de burgerlijke rechter?'

Alternatief	(Mogelijke) Consequenties	Omstandigheden die meewegen in de afweging
Overeenkomst wel aanvechten bij de burgerlijke rechter	<ul style="list-style-type: none"> Rechter beslist in voordeel van de gemeente Rechter beslist in het voordeel van de projectontwikkelaar 	<ul style="list-style-type: none"> Kennis jurisprudentie Hoogte van bijdrage
Overeenkomst niet aanvechten bij de burgerlijke rechter	<ul style="list-style-type: none"> Leveren van bijdrage ruimtelijke ontwikkeling + vermindering van de winst 	

5. De context van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk 'resultaten' bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste wordt in paragraaf 5.2 een kwantitatief overzicht gegeven van de toepassing van het kader uit de Grondexploitatiewet voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Op basis van dit vooronderzoek is de gemeente Buren als case geselecteerd. Paragraaf 5.3 behandelt de case study die is uitgevoerd in de gemeente Buren. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 gereflecteerd op de resultaten uit de case study op basis van de interviews met experts.

5.2 Status in de provincie Gelderland: kwantitatief overzicht

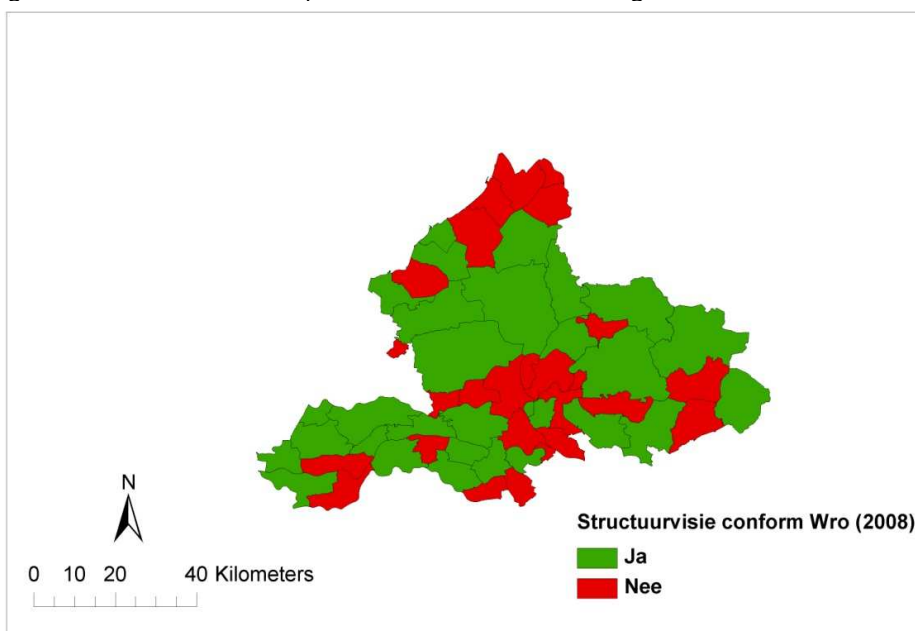
Deze paragraaf geeft een kwantitatieve analyse van in hoeverre het instrumentarium uit de Wro (2008) door gemeenten in de provincie Gelderland wordt ingezet om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren ten behoeve van landschapsversterking. Deze analyse bestaat uit drie stappen:

1. Inventarisatie van de gemeenten in de provincie Gelderland die een structuurvisie conform de Wro (2008) hebben vastgesteld. Informatie is verzameld via bureauonderzoek.
2. Inventarisatie van de gemeenten die in de uitvoeringsparagraaf van hun structuurvisie een grondslag voor het incasseren van "bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen" ten behoeve van landschapsversterking hebben opgenomen. Informatie is verzameld via bureauonderzoek.
3. Inventarisatie welke gemeenten anterieure overeenkomsten hebben gesloten met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking in opgenomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen overeenkomsten met particulieren en projectontwikkelaars. Deze informatie is verzameld via e-mailcontact, telefonisch contact met ambtenaren.

5.2.1 Structuurvisie conform Wro (2008)?

De Wet op de ruimtelijke ordening (2008) geeft in artikel 6.24 lid 1 sub a aan dat wanneer gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' willen incasseren, hiervoor een basis moet zijn in een vastgestelde structuurvisie. In de provincie Gelderland hebben 31 van de 56 gemeenten een vastgestelde structuurvisie conform de Wro (2008) (Figuur 5.1). Opvallend is dat er een paar clusters zijn van de gemeenten die een structuurvisie hebben opgesteld. Dit kan duiden op informatie-uitwisseling tussen gemeenten. In de interviews met experts en de case study wordt dit verder uitgediept

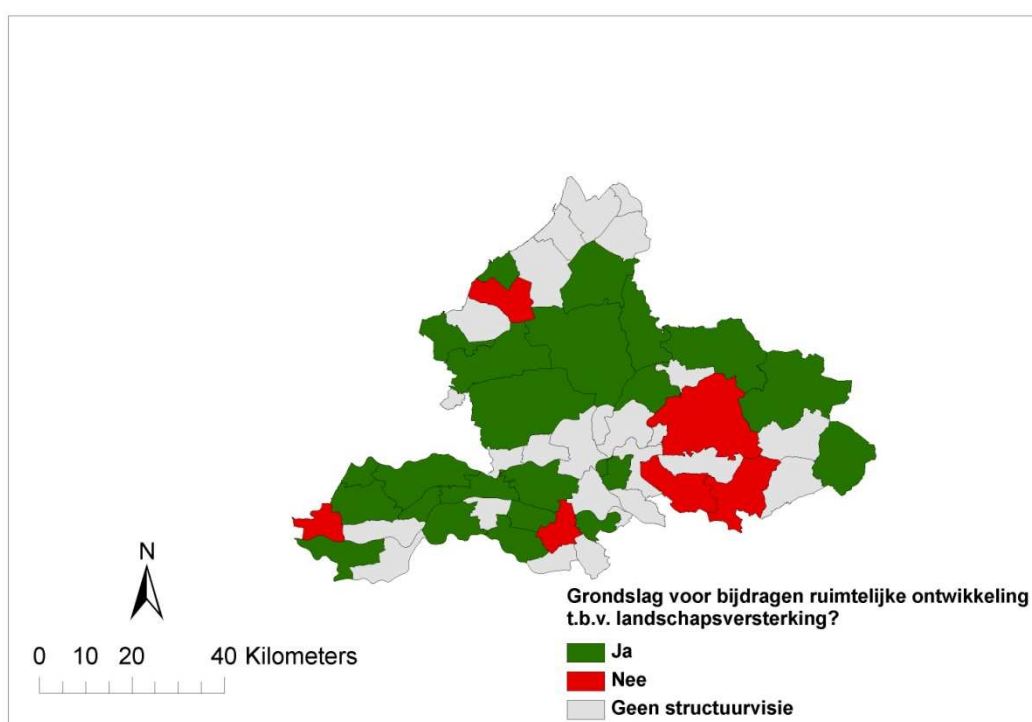
Figuur 5.1: Gemeenten in de provincie Gelderland met vastgestelde structuurvisie conform Wro (2008),



5.2.2 Uitvoeringsparagraaf met grondslag voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking?

Vijftientig gemeenten hebben in hun structuurvisie een uitvoeringsparagraaf opgenomen, waarin zij aangeven 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking willen incasseren. Gemeenten met een relatief groot grondgebied, zoals Apeldoorn, Ede, Barneveld en Lochem hebben een dergelijke uitvoeringsparagraaf in hun structuurvisie hebben opgenomen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat deze gemeenten een groot buitengebied hebben en daarom meer belang hebben bij extra financieringsmiddelen voor landschap. Uitzondering is de gemeente Bronckhorst. De gemeente is echter in samenwerking met een aantal andere gemeenten bezig met het opstellen van een regionale structuurvisie: Structuurvisie Achterhoek 2012.

Figuur 5.2: Gemeenten in de provincie Gelderland met een grondslag voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' in de structuurvisie, 2012

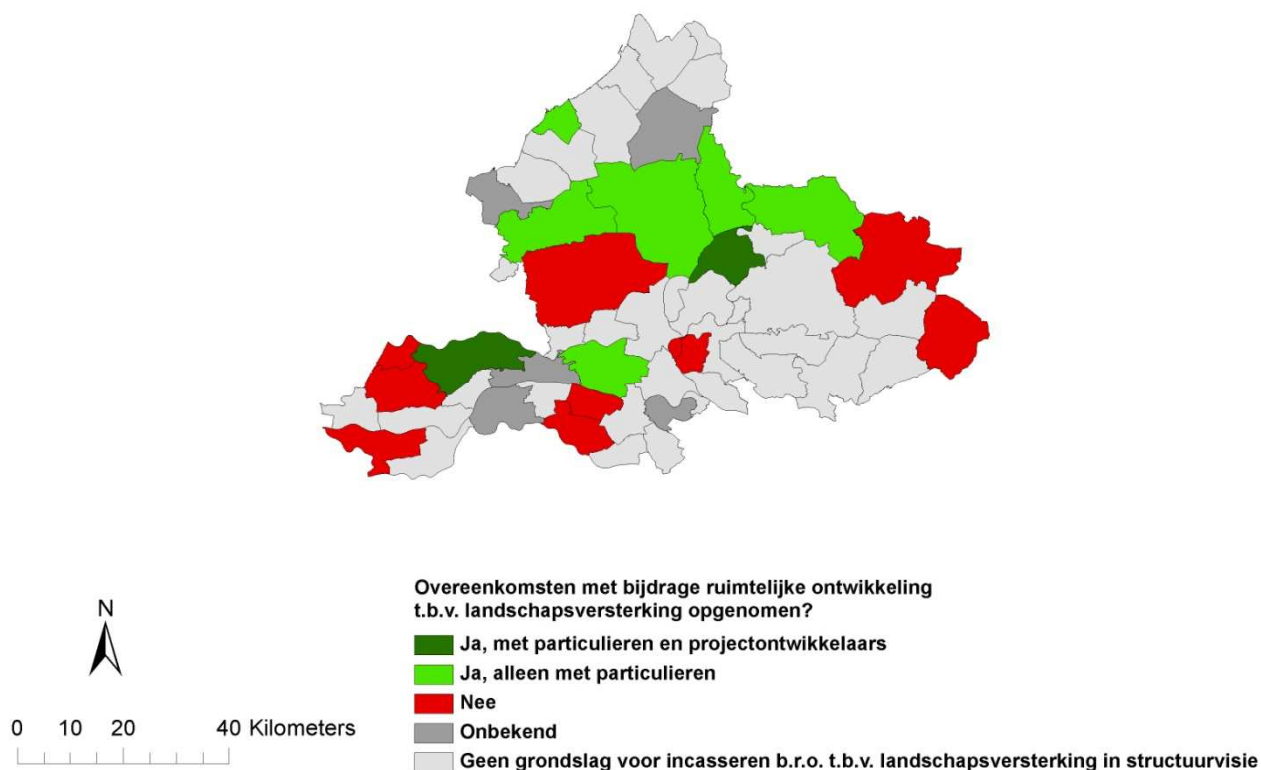


Bron: Eigen bewerking, 2012

5.2.3 Anterieure overeenkomsten gesloten met 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

In de provincie Gelderland hebben minstens acht gemeenten één of meerdere overeenkomsten met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapversterking opgenomen. Van vijf gemeenten is geen respons ontvangen en dus ook geen duidelijkheid of zij al anterieure overeenkomsten met een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' hebben afgesloten. Gemeenten met een relatief groot grondgebied en dus veel buitengebied hebben dergelijke overeenkomsten gesloten. Tevens is een aantal van deze gemeenten (Apeldoorn, Barneveld, Voorst, Lochem, Brummen) dicht bij elkaar gelegen. Slechts twee gemeenten (Buren en Brummen) hebben naast overeenkomsten met particulieren, ook overeenkomsten waarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking is opgenomen, met projectontwikkelaars gesloten. De gemeente Buren heeft medewerking verleend aan een intensieve case study ten behoeve van dit onderzoek. Deze case study wordt uitgewerkt in paragraaf 5.2.

Figuur 5.3: Gemeenten in de provincie Gelderland die anterieure overeenkomsten hebben gesloten met daarin een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen.



Bron: Eigen bewerking, 2012

5.2.4 Conclusie

Bijna de helft van de gemeenten in de provincie Gelderland heeft een structuurvisie conform Wro (2008) opgesteld met daarin een grondslag voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking opgenomen, echter slechts twee gemeenten hiervan hebben daadwerkelijk overeenkomsten gesloten met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking opgenomen. Aan de experts is gevraagd wat zij verwachten dat hier de oorzaak van is. In paragraaf 5.4 wordt hier op ingegaan.

5.3 Case study: Gemeente Buren

De case study in de gemeente Buren is uitgevoerd door middel van een analyse van beleidsdocumenten en gestructureerde interviews. Paragraaf 5.3.1 geeft een beknopte algemene beschrijving van de gemeente Buren. Gemeenten hebben veel vrijheid in de wijze waarop zij 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen incasseren, daarom gaan paragraaf 5.3.2 en paragraaf 5.3.3 in op de methodiek van de gemeente Buren. Deze gegevens zijn verzameld via een analyse van beleidsdocumenten. Paragraaf 5.3.4 tot en met 5.3.8 behandelen het proces en de effecten van het bereiken van overeenstemming over een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Deze resultaten zijn gebaseerd op gestructureerde interviews met gemeenteambtenaren. Paragraaf 5.3.9 maakt een terugkoppeling naar de kenmerken van het instrumentarium.

5.3.1 Kenmerken gemeente Buren

De gemeente Buren heeft per 01-01-2012 25.949 inwoners verdeeld over 16 kernen (Gemeente Buren, 2012). De gemeente Buren heeft een landelijk karakter. Tussen de kleine kernen ligt een ruim oppervlakte aan landbouw- en natuurgebied. De kernen hebben tevens een landschappelijk karakter en zijn vervlochten met het buitengebied (Gemeente Buren, 2009, p.12).

De gemeente Buren onderscheidt in haar structuurvisie vijf algemene speerpunten voor het gemeentelijk beleid. Eén van deze speerpunten is het behoud van het landelijk karakter en het rivierenlandschap. Dit speerpunt is gespits op het behouden van de kwaliteiten rust, ruimte en behoud van het rivierenlandschap. Het is ongewenst als ontwikkelingen het huidige karakter verstoren. Uitbreiding van de woon- en werkfunctie in de gemeente wordt alleen gewenst, wanneer dit nodig is om aan de lokale vraag te voldoen (Gemeente Buren, 2009, p.20).

De Nota Grondbeleid (2008) geeft aan dat de gemeente Buren bij voorkeur actief grondbeleid voert, maar dit is in toenemende mate niet realiseerbaar in verband met de positie die projectontwikkelaars innemen op de grondmarkt (Gemeente Buren, 2008). Interview met respondent 1 heeft uitgewezen dat in de toekomst de gemeente niet snel meer grond zal verwerven en de ontwikkelingen in toenemende mate door projectontwikkelaars gerealiseerd zullen worden.

5.3.2 Grondslag in de structuurvisie voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'

In de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie heeft de gemeente Buren per kern de ontwikkellocaties woningbouw en bedrijventerreinen benoemd. Deze ontwikkellocaties³ dienen bij te dragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van landschap en natuur en groen. De financiële bijdragen die worden geïncasseerd worden ondergebracht in het 'Fonds Nota 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'/verevening en bovenplanse kosten'.

De ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor de gemeente een bijdrage wenst te ontvangen op basis van art. 6.24 lid 1 sub a Wro zijn onderverdeeld in vijf hoofdthema's, te weten landschap, recreatie, voorzieningen, kunst en cultuur en waterberging. In box 5.1 worden de doeleinden met betrekking tot landschap, natuur, water en groen verder toegelicht. De structuurvisie geeft aan dat de ontwikkelingen op het gebied van landschap, natuur en groen ten goede komen aan de gehele gemeente, daarom dient elke ontwikkellocatie een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te leveren (Gemeente Buren, 2009, p.151,156-159).

³ De verwachting in 2009 was dat circa 1755-1815 nieuwe woningen worden ontwikkeld voor 2015. Daarnaast wordt het bestaande bedrijventerrein Hommoet uitgebreid met 10,6 ha.

Box 5.1 Doeleinden gemeente Buren: Landschap, natuur, water en groen

De gemeente Buren heeft de volgende landschappelijke doeleinden benoemd waaraan de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden besteed:

- Ontwikkeling van natuurlijke oevers Maurikse Wetering met een recreatieve waarde ten behoeve van een verbetering van de groenstructuur.
- Versterking laanstructuur langs bepaalde wegen om de herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van het cultuurhistorisch landschap te versterken.
- Creëren van groene buffers tussen de kernen die tegen elkaar aan dreigen te groeien om de recreatieve waarde van het gebied te versterken en de entrees van de dorpen aantrekkelijker te maken.
- Inrichting van groen-blauwe natuurgebieden langs de Aalsdijk, Linge en Oude Rijn.
- Versterking landschappelijke zones, zoals rivieroeverwallen, stroomruggen en oude meanders. Maatregelen die onder andere hieronder vallen zijn: het stimuleren en/of realiseren van nieuwe landgoederen, bossen, buitenplaatsen, ruime erven en groene kavels (Gemeente Buren, 2009, p.156-159).

5.3.3. Hoogte van de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' in relatie tot totale kosten van landschapsversterking.

De hoogte van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' wordt bepaald aan de hand van een vast bedrag per woning of een percentage van de uitgifteprijs per m² bedrijfskavel (tabel 5.1) en is vastgesteld in de Nota Kostenverhaal uit 2010. Het college van B&W is bevoegd om de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te verlagen of een ontwikkelaar vrijstelling te verlenen. Voorwaarde hiervoor is dat een ontwikkelaar kan aantonen dat deze een grotere bijdrage aan de kwaliteit binnen het plangebied heeft gedaan dan op basis van het gemeentelijk beleid vereist was (Gemeente Buren, 2010).

Tabel 5.1: 'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' per type ontwikkeling zoals vastgesteld in de Nota Kostenverhaal

Ontwikkeling	'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'
Sociale woningbouw	750 euro per te realiseren woning
Middeldure koop	2000 euro per te realiseren woning
Dure koop	3000 euro per te realiseren woning
Bedrijventerrein	4-7% van de uitgifteprijs per m ² bedrijfskavel met een minimum van 5 euro per m ²

Bron: Gemeente Buren, 2010

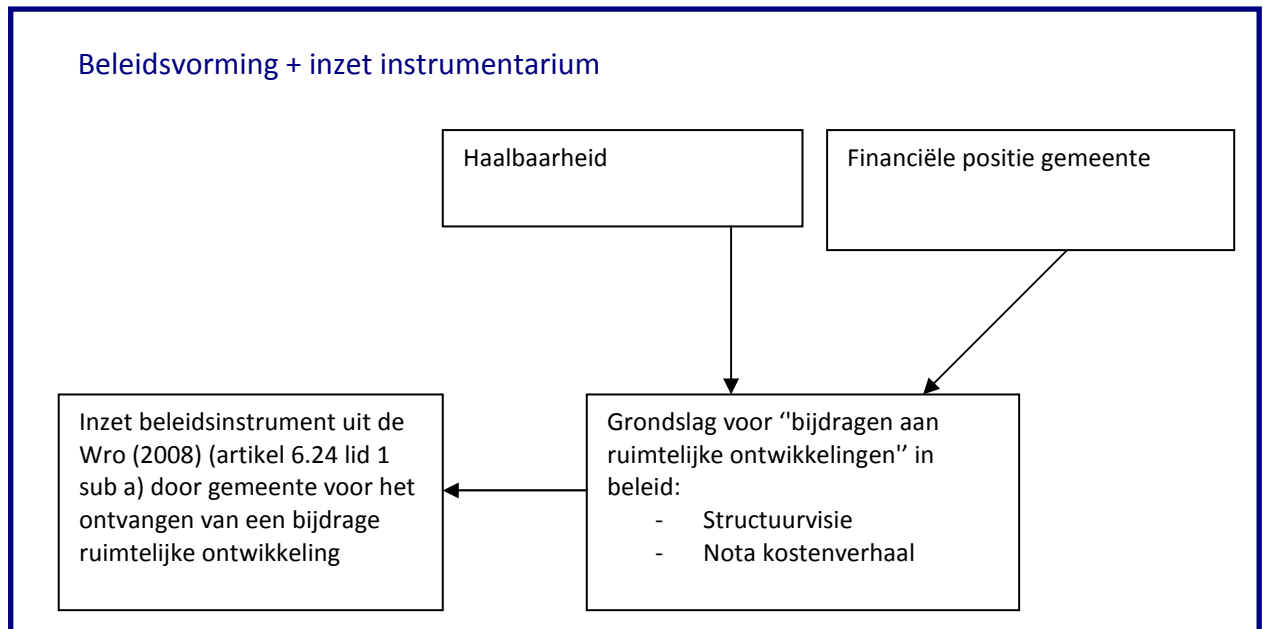
De Nota Kostenverhaal (Gemeente Buren, 2010) bevat een prognose van het verloop van de reserve omgevingsgerichte uitgaven (Bijlage VI). Naar verwachting wordt er in de periode 2010-2020 circa een kleine 2 miljoen euro toegevoegd aan de reserve voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zowel de gemeente (wanneer zij zelf actief grondbeleid voeren) als de projectontwikkelaar levert de fondsbijdragen (tabel 5.1). Momenteel is circa 65% van de fondsbijdragen geleverd door de gemeente en circa 35% door particuliere ontwikkelaars. In de toekomst wordt verwacht dat de projectontwikkelaars het grootste deel van de fondsbijdragen leveren, omdat de gemeente zeer terughoudend is in grondverwerving voor nieuwe ontwikkelingen (respondent 1). De prognose geeft alleen een overzicht de toevoegingen uit het fonds aan en niet de bestedingen, omdat nog niet besloten is wanneer de projecten die een bijdrage ontvangen uitgevoerd worden. Uitgangspunt is dat de projecten alleen worden uitgevoerd als er genoeg financiële middelen zijn vanuit het fonds. Er is geen andere gemeentelijke financieringsmogelijkheid voor landschapsversterking. Wel investeert de provincie en/of het waterschap in sommige projecten. Hieruit is af te leiden dat de gemeentelijke kosten voor deze landschapsversterking (met uitzondering van beheer) volledig worden gedragen door nieuwe ontwikkelingen, terwijl de hele gemeente profiteert van een dergelijke landschapsversterking (Gemeente Buren, 2009, p.151). Er is dus geen sprake van een proportionele bijdrage. Er wordt een gedeelte van de betterment van projectontwikkelaars geïncasseerd. In de toekomst zal dit toenemen, omdat de projectontwikkelaars een groter aandeel op de grondmarkt zullen innemen. Daarnaast is

het de vraag hoe wordt gehandeld wanneer er wel middelen in het fonds zitten, maar deze niet voldoende zijn voor de uitvoering van een project en er geen andere financiering is voor het project. Blijven de fondsbijdragen dan onbenut in het fonds?

5.3.4 Analyse beleidsvorming

De beleidsvorming betreft de keuze van het instrumentarium. De factoren haalbaarheid, traditie, internationale context kunnen de beleidsvorming beïnvloeden (Bressers, 1994, p.137) (figuur 4.1). Uit de interviews is gebleken dat alleen de factor 'haalbaarheid' de beleidsvorming heeft beïnvloed. De haalbaarheid werd hoog geschat. Voorafgaand aan de Wro (2008) nam de gemeente geen bijdrage ten behoeve van landschapsversterking op in overeenkomsten. Daarnaast was geen van de respondenten bekend met internationale instrumenten en ervaringen met betrekking tot het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking. Naast de theoretische factor haalbaarheid is de slechte financiële positie van de gemeente Buren een beïnvloedende factor geweest in het besluit om een grondslag in het beleid vast te stellen voor kostenverhaal en het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking. De gemeenteraad nam vanwege de financiële slechte positie als stelling om zoveel mogelijk kosten te verhalen. De veronderstelling van de verbanden zoals in het conceptueel model (figuur 4.1) worden aangepast op basis van de resultaten van de case study (figuur 5.4).

Figuur 5.4: Beïnvloedende factoren beleidsvorming



De gemeente Buren geeft aan dat het grootste obstakel waar in de beleidsvorming tegenaan zijn gelopen het gebrek aan jurisprudentie vanuit de Wro (2008) is. Respondent 1 & 3 geven aan dat zij afleiden dat een vrijwillig bijdrage vragen verbonden is aan risico's, omdat zij niet goed kunnen schatten hoe een rechter zal beslissen bij een aanklacht tot onverschuldigde betalingen door een projectontwikkelaar. Toch schat de ro-jurist van de gemeente Buren in dat de huidige manier waarop zij art. 6.24 lid 1 sub a toepassen binnen het wettelijk kader valt, omdat zij de keus geven tussen een anterieure overeenkomst en het exploitatieplan.

*"Het is een stuk onzekerheid en het gaat goed zolang het goed gaat."
- RO-jurist, gemeente Buren-*

5.2.4 Analyse beleidseffecten

In de gemeente hebben vier projecten plaatsgevonden die een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking hebben geleverd (box 5.2).

Zoals in paragraaf 4.5 is vermeld is er een aantal positieve en negatieve beleidseffecten te onderscheiden en is aan de respondenten gevraagd om een waarde aan deze beleidseffecten toe te kennen (tabel 5.2).

Box 5.2 Projecten waarin een anterieure overeenkomst is gesloten met een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

- Zandekkers (in de kern Ravenswaaij) : 49 woningen, met name grondgebonden woningen en enkele beneden/bovenwoningen
- Condessa (in de kern Beusichem): 24 woningen, grondgebonden woningen
- het Woud (in de kern Ingen): 14 grondgebonden woningen
- Multifunctionele Accommodatie (in de kern Lienden): zorgeenheden, zorgfuncties, kinderopvang

Tabel 5.2 Waarden Beleidseffecten

Beleidseffecten	Waarde
<i>Positief</i>	
Bij alle projecten binnen te halen	9
Totale bijdrage (per project) die binnen wordt gehaald is naar tevredenheid van de gemeente	7
Betekenis voor het behalen van de beleidsdoelstellingen	8 (x 0,5)
Gemiddelde totaalscore	8
<i>Negatief</i>	
Ontmoediging van ontwikkeling	Mogelijk
Betaalplanologie	Nee, wanneer geen overeenstemming wordt bereikt wordt overgegaan tot exploitatieplan

Positieve beleidseffecten

De respondenten hebben bij het toekennen van de waardes een toelichting gegeven. Het is tot nu toe bij alle projecten mogelijk geweest om een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. Wel wordt er regelmatig onderhandeld over de bijdragen. Voor de tevredenheid over de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' bijdrage (per project) wordt een zeven toegekend als waarde. Vroeg in het proces wordt een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' vastgesteld, bij aanpassingen van het plan, bijvoorbeeld door een aanpassing van het aantal woningen, wordt niet altijd de bijdrage aangepast.

Aan de betekenis van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen wordt een 8 gegeven, omdat zonder de middelen die via deze weg beschikbaar komen verschillende deelprojecten niet worden uitgevoerd. Welk deel van de landschapsontwikkelingen wordt gefinancierd via de geïncasseerde bijdragen is geen duidelijkheid over gekomen in de interviews, mede doordat het zeer projectafhankelijk is en ook afhankelijk is van in hoeverre middelen beschikbaar worden gesteld door andere overheden zoals de provincie en het waterschap.

Negatieve beleidseffecten

Respondent 1 geeft aan dat het mogelijk is dat een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ontwikkeling kan ontmoedigen. Projectontwikkelaars deinzen terug voor de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', maar dit heeft nog niet geleid tot het stoppen van een ontwikkeling. Een volledig beeld heeft de gemeente echter niet, omdat zij geen zicht heeft op welke aanvragen voor een omgevingsvergunning niet bij ze binnenkomen.

De mate van betaalplanologie is afhankelijk van de sancties die worden opgelegd. De gemeente legt de projectontwikkelaar de keus voor tussen het sluiten van een anterieure overeenkomst met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' opgenomen en een exploitatieplan dat door de gemeente wordt vastgesteld. Er is geen sprake van betaalplanologie, omdat de gemeente geen planologische medewerking weigert op basis van het niet leveren van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Deze praktijk sluit aan op de visie van Ashworth & Demetrius(2008, p.20) en Bunnell (1995, p.95) die inhoudt dat lokale overheden planologische beslissingen primair moeten baseren op ruimtelijke afwegingen, in plaats van financiële overwegingen.

"Het is een vrijwillig bijdrage: we dwingen ze niet om die overeenkomst te tekenen. We geven dan gewoon aan, we gaan over op een exploitatieplan. Daar zijn ontwikkelaars ook gewoon huiverig voor, met name de open eindjes aan een exploitatieplan vinden ontwikkelaars niet prettig."

- RO-jurist, Gemeente Buren-

5.3.5 Analyse beleidsuitvoering

Het beleidsuitvoeringsproces is het proces waarin de projectontwikkelaar en gemeente samenkomen. De uitkomst van het proces wordt bepaald door een wisselwerking van de omstandigheden 'macht', 'doeleinden' en 'informatie'. Deze kernomstandigheden kunnen worden beïnvloed door externe omstandigheden. Op basis van literatuur uit hoofdstuk 3 (auteurs) is in de operationalisering een aantal variabelen geselecteerd dat naar verwachting invloed heeft op de uitwerking in het proces. Deze factoren zijn geplaatst onder de kernomstandigheden 'macht', 'doeleinden' en 'informatie'. In dit schema is onderscheid gemaakt tussen factoren die constant zijn en dus niet zullen variëren per case en factoren die per case verschillend zullen zijn (tabel 4.1). De variabelen beïnvloeden niet elk onafhankelijk de beleidseffecten, maar hangen ook met elkaar samen. In de case study is geanalyseerd welke variabelen de beleidseffecten beïnvloeden en op welke manier ze met elkaar samenhangen. Figuur 5.2 geeft weer welke variabelen invloed hebben op het leveren van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' en op welke wijze ze met elkaar samenhangen. Toelichting op dit schema volgt in deze paragraaf.

Macht

De constante machtsfactoren voor de gemeente zijn de bestemmingsplanwijziging en het exploitatieplan. Deze twee middelen kan een gemeente theoretisch inzetten om te proberen een bijdrage af te dwingen. Een projectontwikkelaar heeft juridische mogelijkheden om weerstand tegen een beslissing van de gemeente te bieden. (tabel 5.3). Het exploitatieplan heeft een belangrijke functie als 'stok achter de deur'. Projectontwikkelaars accepteren uiteindelijk de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' naar verwachting doordat zij een sterke voorkeur hebben voor een anterieure overeenkomst ten opzichte van een exploitatieplan en een goede relatie met de gemeente willen behouden. Voordat een projectontwikkelaar de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' accepteert, verzet hij zich tegen de bijdrage.

Tabel 5.3: Machtsfactoren gemeente en projectontwikkelaar in de gemeente Buren

Gemeente	Gegeven	Case-afhankelijk
	<ul style="list-style-type: none">- Bestemmingsplanwijziging- Exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none">- Grondslag voor 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling' in het beleid- Mogelijkheid om af te wijken van het instrument zoals door de wetgever of bestuurders is bepaald- Onderhandelingskwaliteiten
Projectontwikkelaar	Gegeven	Case-afhankelijk
	<ul style="list-style-type: none">- Mogelijkheid tot juridisch aanvechten beslissing gemeente.	<ul style="list-style-type: none">- Bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren- Onderhandelingskwaliteiten

De grondslag in de structuurvisie versterkt de juridische positie van de gemeente in het geval dat er een rechtszaak wordt gestart en versterkt de machtspositie van de gemeente. De gemeente gebruikt de structuurvisie en de Nota Kostenverhaal in haar onderhandelingen als onderbouwing voor de eisen die zij stelt. Of er een verschil is in of een bepaalde beschrijving leidt tot een sterkere machtspositie van de gemeente, kan op basis van de case study geen uitspraken over worden gedaan.

In de gemeente is er bestuurlijke vrijheid om onder bepaalde omstandigheden van deze bedragen af te wijken. Een aantal verschillende omstandigheden kan een reden zijn om van de vastgestelde bijdrage af te wijken (figuur 5.2). Ten eerste wanneer een ontwikkelaar op andere wijze al een extra kwaliteitsverbetering binnen of buiten het plangebied heeft gerealiseerd. Ten tweede wanneer een ontwikkelaar kan aantonen dat de begroting van de ontwikkeling niet de financiële ruimte bevat om een dergelijke bijdrage te leveren (zie ook paragraaf 5.3.3). Tot slot heeft de bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren invloed op de bijdrage. Het komt voor dat projectontwikkelaars, wanneer zij er ambtelijk niet uitkomen, contact zoeken met de wethouder Ruimtelijke Ordening en in afwijking van het kader uit de Nota Kostenverhaal wordt besloten.

Over de onderhandelingskwaliteiten van de gemeente ten opzichte van de projectontwikkelaar wordt in deze case geen uitspraken gedaan, omdat bij de dataverzameling alleen gemeentefunctionarissen zijn gesproken. Het vragen van een waardering aan de onderhandelingskwaliteiten zou een erg eenzijdig beeld opleveren.

"Er wordt altijd een onderhandelingsspel gespeeld met argumenten als: dat kan het project niet aan. Wij nemen altijd als standpunt: de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' moet eruit te halen zijn en toon dan maar aan dat het niet zo is, maar je ziet het aan het sluiten van de overeenkomsten, er is toch ruimte voor de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'"
- Projectleider, Gemeente Buren - .

Doeleinden

De doeleinden die in het beleidsuitvoeringsproces tegenover elkaar staan zijn enerzijds het doeleinde 'maximalisatie van de winst' van de projectontwikkelaar en 'realisatie van de ruimtelijke doeleinden door de gemeente. Deze factoren zijn constant en variëren niet per case (tabel 5.4).

Tabel 5.4: Doeleinden gemeente en projectontwikkelaar gemeente Buren.

	Gegeven	Case-afhankelijk
Gemeente	<ul style="list-style-type: none">- Realisatie ruimtelijke doeleinden	<ul style="list-style-type: none">- Hoogte van de bijdrage- Moment in het proces van het vaststellen van de bijdrage
Projectontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none">- Winstmaximalisatie	<ul style="list-style-type: none">- Profijt van bijdrage- Verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling'

De verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling speelt een belangrijke rol in de acceptatie van de 'financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen' door de ontwikkelaar. De geïnterviewde gemeenteambtenaren hebben geen exact beeld van de verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', maar zij schatten in dat de kosten van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' een klein percentage is van de totale baten van de ruimtelijke ontwikkeling. De oorzaak hiervan ligt in dat de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' relatief laag is. De ontwikkelaar ondervindt geen significant financieel profijt van de bijdrage, waardoor de bijdrage gecompenseerd wordt. De gemeente heeft tot doel om vroeg in het proces afspraken te maken over de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

Informatie

De inschatting van de verhouding tussen de kosten van de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' en de baten van de ontwikkeling die de projectontwikkelaar realiseert, wordt beïnvloed door het moment in het proces waarin de bijdrage wordt vastgesteld (figuur 5.2). De gemeente heeft tot doel om vroeg in het proces afspraken te maken over de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Dit betekent dat ook de verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is gebaseerd op een vroege inschatting van de kosten en baten van de ontwikkeling die de projectontwikkelaar realiseert. Welke implicaties dit precies heeft voor de ontwikkelaar is niet duidelijk geworden uit de interviews. Wel geeft respondent 3 aan dat projectontwikkelaars graag vroeg in het proces duidelijkheid willen op de kosten waarmee ze worden geconfronteerd (zie ook Keating, 1986, p.138). De informatie over jurisprudentie is een andere factor die een belangrijke rol kan spelen in het proces, omdat dit een uitgebreider kader geeft voor de toepassing van het instrumentarium en meer duidelijkheid geeft waar de grenzen liggen. De gemeente Buren geeft aan dat er naar hun weten nog geen jurisprudentie is met betrekking tot het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' is. Zij vermelden hierbij tevens dat zij niet heel goed op de hoogte zijn van actuele juridische ontwikkelingen, mede omdat zij tot dusver nog niet mee te maken hebben gehad dat een ontwikkelaar een bijdrage aanvecht. Het informatieniveau van de projectontwikkelaar over bestaande jurisprudentie is niet meetbaar, omdat er geen projectontwikkelaar is geïnterviewd (tabel 5.5).

Tabel 5.5: Informatie beleidsuitvoeringsproces gemeente en projectontwikkelaar

	Gegeven	Case-afhankelijk
Gemeente	-	- Informatie over bestaande jurisprudentie
Projectontwikkelaar	-	- Informatie over bestaande jurisprudentie - Inschatting kosten/baten ruimtelijke ontwikkeling

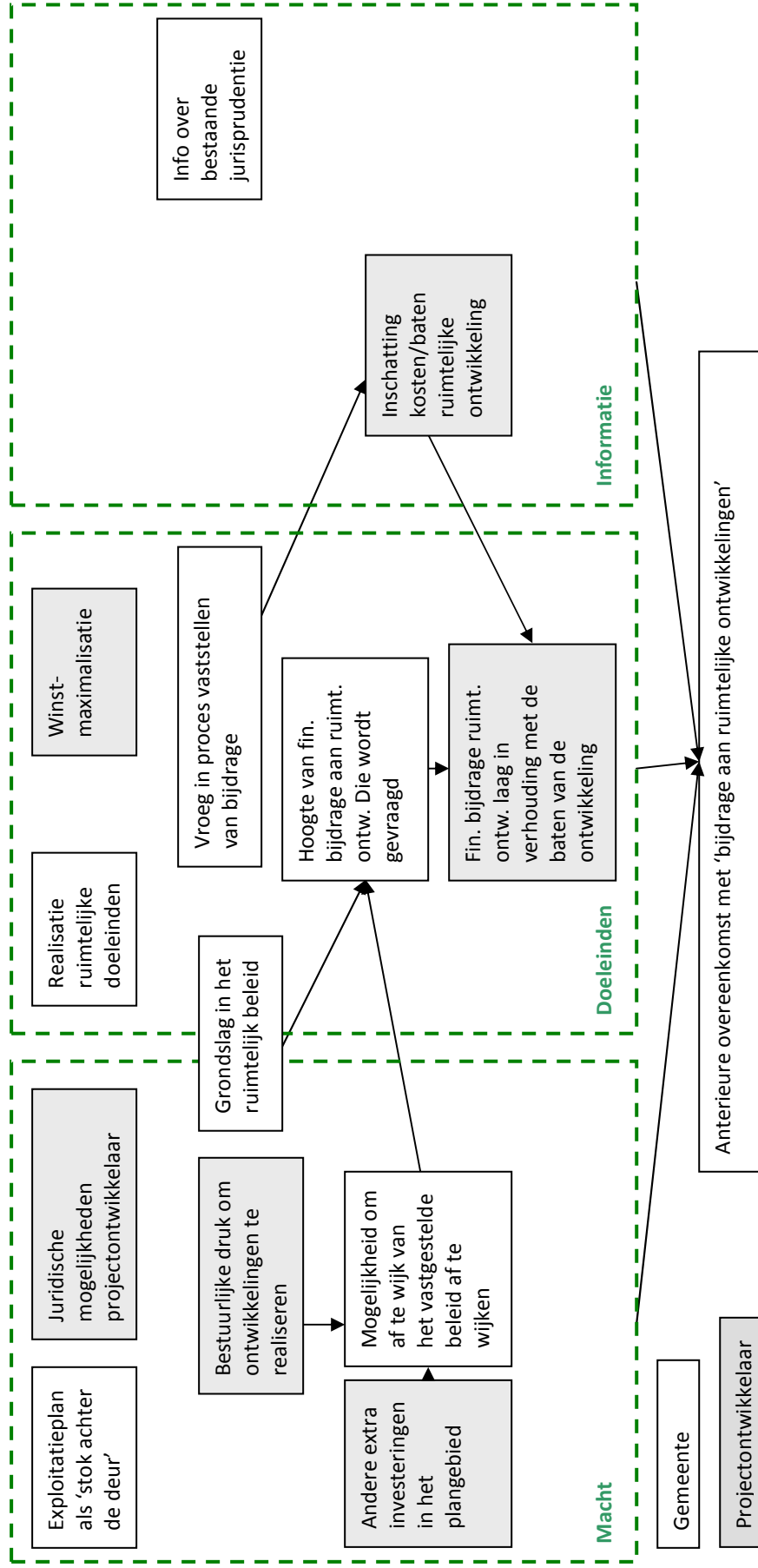
Externe omstandigheden

Op basis van de literatuur (Hufmann, 1987, Crook & Monk, 2011) zijn de volgende omstandigheden onderscheiden die de kernomstandigheden kunnen beïnvloeden: grondmarkt, vastgoedmarkt, jurisprudentie van vergelijkbare cases. Zoals in de vorige paragraaf is aangeduid is de gemeente Buren niet bekend met eventueel bestaande jurisprudentie van vergelijkbare cases en is er dus geen invloed geweest van bestaande jurisprudentie op de kernomstandigheden in het proces. De invloed van de situatie op de grondmarkt heeft volgens de respondenten ook weinig invloed op de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling'. De problematiek heeft volgens hen vooral ermee te maken dat de woningen niet verkocht worden, de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' speelt hierin een vrij kleine rol.

"We weten dat de mogelijkheden om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren er zijn en hebben de juridische basis gelegd. Het is niet zo dat wij heel erg bij zijn gebleven met de actuele ontwikkelingen op dat juridische vlak. Vooral omdat we er niet mee te maken dat mensen het aan gaan vechten, dus de noodzaak om helemaal op de hoogte te blijven die is er niet. Je blijft wel op de hoogte via vakbladen, maar het gaat hap, snap even tussendoor, dus zolang het goed gaat verdiep je je er eigenlijk niet in"

- RO-jurist, Gemeente Buren-

Figuur 5.2: Beleidsuitvoeringsproces onderlinge beïnvloeding omstandigheden



5.3.6 Beslissingsproces van de projectontwikkelaar 1: Medewerking verlenen aan een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

Het primaire doeleinden van een projectontwikkelaar is maximalisatie van de winst (Brueckner, 1993, p.5). Het betalen van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' betekent een verhoging van de kosten en daarmee vermindering van de winst. De projectontwikkelaars in de gemeente Buren hebben toch besloten om de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te accepteren, weliswaar nadat zij weerstand leveren tegen de bijdrage. In deze paragraaf wordt het beslissingsproces van een projectontwikkelaar beschreven. Hierbij wordt aandacht besteed aan drie aspecten, te weten:

- Beschikbare gedragalternatieven
- Consequenties (voor- en nadelen) van gedragalternatieven
- Het gewicht dat de projectontwikkelaar aan consequenties toekent (figuur 4.1; figuur 5.3)

Deze resultaten zijn gebaseerd op interviews met gemeenteambtenaren, omdat het niet mogelijk was om een projectontwikkelaar te interviewen. Het is daarom mogelijk dat in de praktijk andere factoren een rol kunnen spelen in de acceptatie van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen', dan in dit onderzoek naar voren komt.

Betreffende het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' zijn de volgende alternatieven voor de projectontwikkelaar te onderscheiden (figuur 5.3).

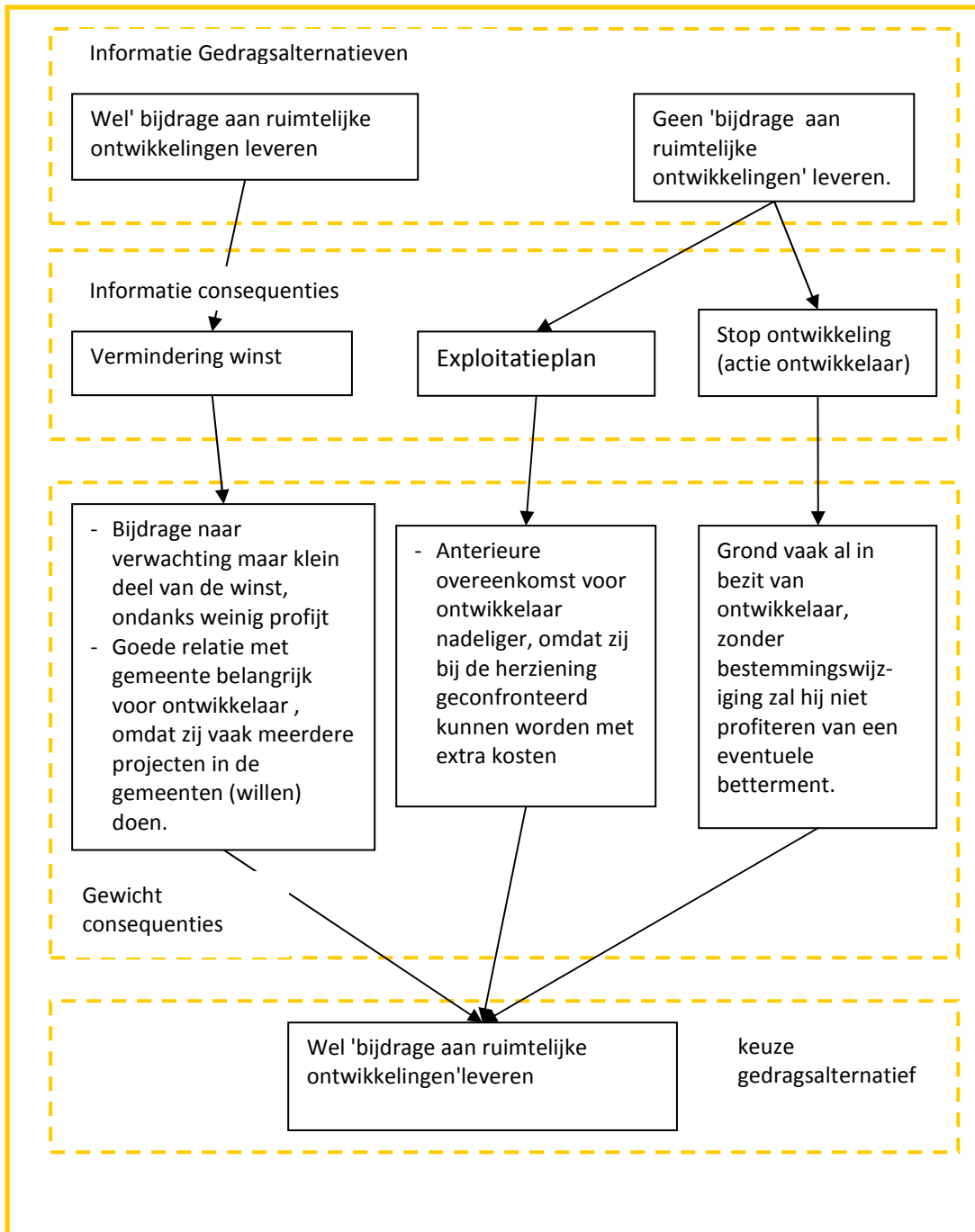
1. Acceptatie 'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' en een anterieure overeenkomst sluiten
2. 'Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet leveren en als consequentie wordt een exploitatieplan (zonder de bijdrage voor landschapsversterking) opgesteld
3. Bestemmingswijziging wordt niet gerealiseerd en dus wordt er geen 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' geleverd (actie vanuit de ontwikkelaar).

Deze eerste twee alternatieven worden door de gemeente Buren in het begin van het proces voorgelegd. Wanneer een ontwikkeling ruimtelijk relevant is, zal een gemeente niet aansturen op het laatste gedragalternatief. In alle projecten waarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is gevraagd is deze bijdrage geleverd (figuur 5.3).

Een ontwikkelaar heeft de grond vrijwel altijd al in zijn bezit als hij een bestemmingswijziging aanvraagt. Optie 3, geen realisatie van de bestemmingswijziging is daarom ongunstig. Wanneer de omgevingsvergunning niet wordt afgegeven, kan een projectontwikkelaar niet met zijn project starten. De ontwikkelaar maakt verlies, omdat hij de kosten van de grondaankoop niet kan compenseren.

Het exploitatieplan heeft een aantal consequenties dat ongewenst wordt geacht. Ten eerste moet een exploitatieplan elk jaar herzien worden, dit brengt onzekerheid voor de ontwikkelaar met zich mee, doordat zij geconfronteerd kunnen worden met extra kosten. Respondent 3 schat in dat het uitsluiten van de risico's zwaarder weegt dan de extra kosten van een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. De hoogte van de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' in verhouding tot de winst van een ontwikkeling is vanuit het perspectief van de respondenten moeilijk in te schatten, maar is naar verwachting klein vergeleken bij de rest van de kosten van de planvorming. Wat volgens theorie (Huffman & Smith, 1987, Collin & Lytton, 1989) tevens meespeelt, is of een ontwikkelaar de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door kan spelen in de prijs van het vastgoed dat hij afzet. Respondent 1 geeft aan dat een ontwikkelaar altijd ervoor zal gaan om de volledige kosten door te spelen naar de koper. In hoeverre dit mogelijk is, is beperkt aangezien er een lage waarde is gegeven aan het profijt wat de ontwikkelaar van het leveren van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling ontvangt. Tot slot hebben projectontwikkelaars baat bij een goede relatie met de gemeente, omdat zij vaak meerdere projecten willen ontwikkelen in de gemeente (Figuur 5.3).

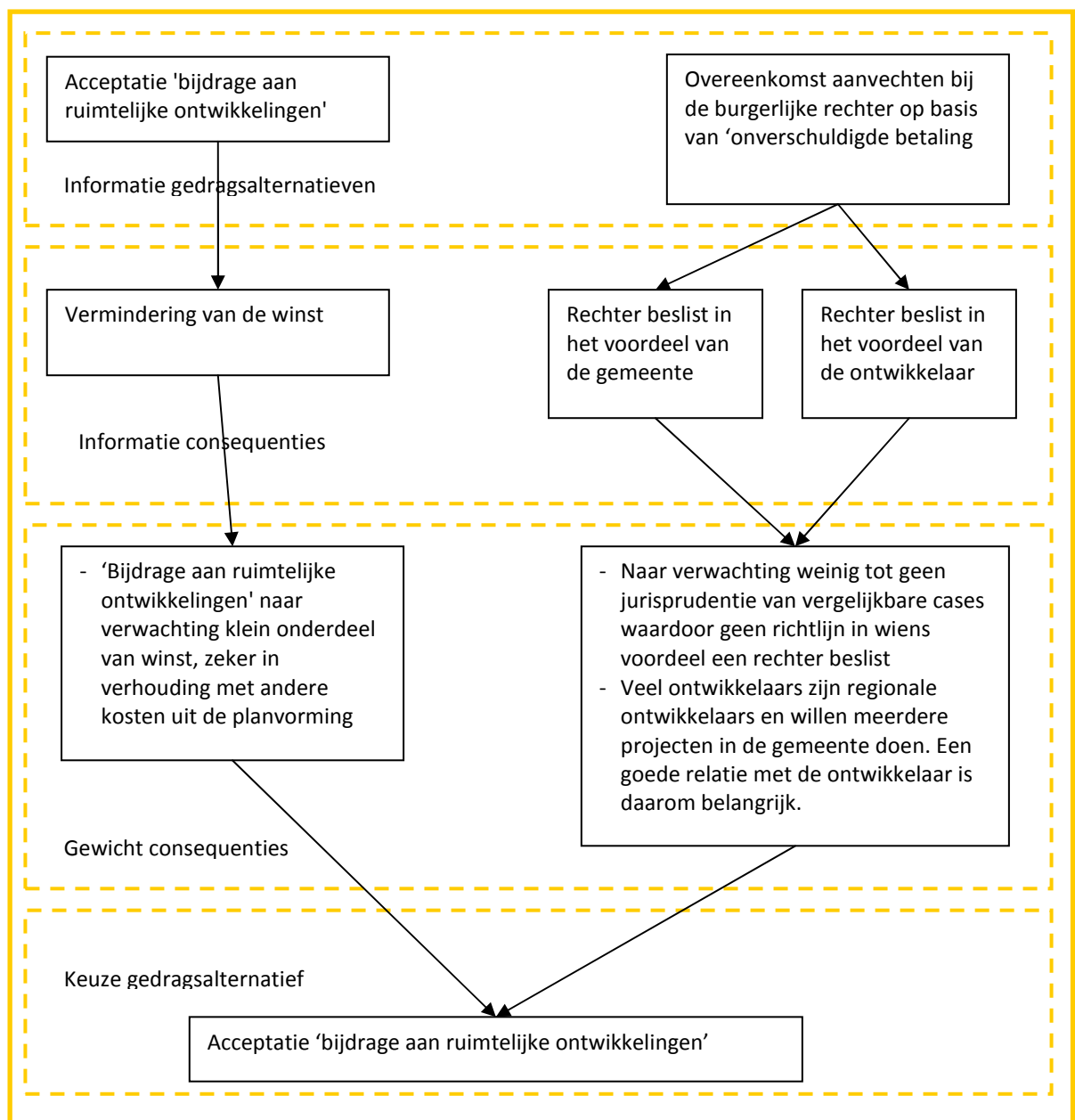
Figuur 5.3: Beslissingsproces projectontwikkelaar: causale relaties omstandigheden



5.3.7 Beslissingsproces van de ontwikkelaar: aanvechten overeenkomst

Geen van de ontwikkelaars die een anterieure overeenkomst heeft gesloten met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' opgenomen heeft de overeenkomst aangevochten bij de rechter. De respondenten geven een aantal redenen waarom projectontwikkelaars dit nalaten. Het aanvechten van een overeenkomst bij de burgerlijke rechter heeft een aantal consequenties dat nadeliger wordt geacht dan de vermindering van de winst, die resulteert uit het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Ten eerste zijn veel ontwikkelaars die in de gemeente Buren ontwikkelen, regionale ontwikkelaars, die vaker ontwikkelen binnen de gemeente Buren. Door een overeenkomst aan te vechten riskeren zij een goede relatie met de gemeente. Daarnaast is er nog geen jurisprudentie beschikbaar, dus een ontwikkelaar heeft geen goede richtlijn of een rechter in zijn voordeel of nadeel gaat beslissen. Figuur 5.4 geeft schematisch het beslissingsproces van een projectontwikkelaar weer. Deze conclusie sluit aan bij de bevindingen van Callies & Grant (1991, p.227) dat projectontwikkelaars het risicovol vinden om tegen een bijdrage in beroep te gaan (paragraaf 3.5.1).

Figuur 5.4: Beslissingsproces projectontwikkelaar 1: causale relaties omstandigheden



5.3.8 Terugkoppeling kenmerken instrumentarium

In de Wro (2008) artikel 6.24 lid 1 sub a zijn twee belangrijke kenmerken beschreven van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Ten eerste is het uitsluitend mogelijk om een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' op te nemen in een anterieure overeenkomst, daarom heeft deze bijdrage een vrijwillig karakter. Ten tweede dient er een koppeling te zijn met de structuurvisie.

Paragraaf 2.3 gaat in op de verschillende typen beleidsinstrumenten. In deze paragraaf is geconcludeerd dat het instrumentarium uit de Wro voor het incasseren van private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking zowel een juridisch, economisch als communicatief component heeft. Het juridische component ligt in het feit dat de basis voor het instrumentarium in de Wro ligt, maar officieel zijn er geen sancties te verbinden aan het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Een van de kenmerken van juridische instrumenten is dat deze veelal statisch zijn doordat een wetwijziging veel tijd in beslag neemt en kan het instrumentarium achterlopen op ontwikkelingen in de maatschappij (Groetelaers, 2004, p.38). Echter doordat het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' weinig randvoorwaarden bevat, kunnen de gemeenten zelf een gedetailleerdere invulling geven. Het instrumentarium is daarom niet dermate statisch. Daarnaast hebben juridische instrumenten vaak een collectief karakter. Echter door de koppeling aan de anterieure overeenkomst heeft het instrumentarium een individueel karakter, immers per project wordt een verschillende anterieure overeenkomst afgesloten en kan een aparte bijdrage worden vastgesteld. In de gemeente Buren wordt dit individuele karakter versterkt aangezien de mogelijkheid bestaat om van de vastgestelde bijdragen uit de Nota Kostenverhaal af te wijken.

Het economische karakter van het instrument is dat er weliswaar geen economische sanctie is, maar wel een directe economische consequentie is omdat een ontwikkelaar wordt geacht een (financiële) bijdrage te leveren en de kosten/baten-afweging van de ontwikkelaar direct wordt beïnvloed. Doordat de consequentie economisch is en een ontwikkelaar tot primair doel de maximalisatie van de winst heeft, levert de ontwikkelaar weerstand wanneer hij of zij geconfronteerd wordt met de bijdrage. Een gemeente beschikt naast de mogelijkheid om een anterieure overeenkomst af te sluiten tevens over het instrument 'exploitatieplan' waarbij zij eenzijdig een kostentoerekening kunnen opleggen. De economische consequenties van dit exploitatieplan kunnen nadeliger zijn dan het betalen van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'

De Wro (2008) verbindt het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' aan de structuurvisie. Via dit communicatieve instrument wordt aan ontwikkelaars duidelijkheid geboden over de doeleinden van de gewenste 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. De koppeling met de structuurvisie versterkt de positie van de gemeente in de onderhandelingen en versterkt daarmee de positieve beleidseffecten. Daarnaast geeft het richting aan de bestedingen.

5.3.9 Conclusie

De gemeente Buren heeft meerdere keren 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van projectontwikkelaars geïncasseerd. Zij hebben een evenwicht gevonden tussen een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' die voor een projectontwikkelaar acceptabel is en die vanuit het perspectief van de gemeente redelijk is. De positieve beleidseffecten hebben een gemiddelde score van een 8. Deze positieve beleidseffecten worden niet afgezwakt doordat er negatieve beleidseffecten zijn. Ontmoediging van ontwikkeling wordt door respondent 1 weliswaar mogelijk geacht, maar is nog niet geconstateerd. Tevens is er geen sprake van betaalplanologie. Wanneer een ontwikkelaar geen 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' levert, is de kans op een exploitatieplan hoog. Voordat tot deze sanctie wordt overgegaan wordt onderhandeld en bestaat de bestuurlijke vrijheid om van het gemeentelijk beleidskader af te wijken. Een aantal omstandigheden leiden tot het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, te weten dat een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' naar verwachting, maar een lage bijdrage is vergeleken bij de winstmarge van een ontwikkeling, de ontwikkelaar profijt heeft bij een goede relatie met de gemeente, omdat zij vaak meerdere projecten in de gemeente willen ontwikkelen en dat een exploitatieplan door een ontwikkelaar nadelig wordt geacht.

5.4 Reflectie: Visie van experts

Uit de case study in de gemeente Buren is een aantal conclusies getrokken met betrekking tot de beleidseffecten van het instrumentarium en de omstandigheden die hierop van invloed zijn. De methodische keuze voor een case study heeft tot gevolg dat de resultaten moeilijk generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten, omdat de politieke en economische context een belangrijke rol speelt. Om de resultaten van de gemeente Buren in een bredere context te plaatsen is aan vijf experts gevraagd 'wat hun constatering en/of verwachtingen zijn met betrekking tot 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. In deze paragraaf worden deze constatering en verwachtingen uiteengezet en wordt teruggekoppeld op de resultaten uit de gemeente Buren.

5.4.1 Beleidsvorming

De Wro (2008) geeft aan dat gemeentes 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen incasseren wanneer de ruimtelijke samenhang wordt beschreven in de structuurvisie. Een kwantitatieve analyse (paragraaf 5.1) heeft aangetoond dat minder dan de helft van de gemeenten in de provincie een structuurvisie heeft vastgesteld met een grondslag voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking opgenomen. In de expertinterviews zijn mogelijke redenen gegeven voor de terughoudendheid van gemeenten in de implementatie van artikel 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) in hun ruimtelijk beleid. Verder wordt ingegaan op de wijze waarop een basis in de structuurvisie voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' vormgegeven kan worden en de wijze waarop gemeenten informatie inwinnen over het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

Waarom wel/niet implementeren in het beleid? Normatieve keuze

Twee experts geven aan dat aan het implementeren van een basis voor 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' een normatieve keuze voorafgaat. Gemeenten verschillen in hun houding tegenover het verhalen van kosten, dit beperkt zich niet tot private bijdragen voor landschapsversterking. Sommige gemeenten nemen kosten voor eigen rekening en andere gemeenten vinden dat dit aan de ontwikkelaar toebehoort. Deze resultaten sluiten aan bij de visie van De Vries (2002) dat de inzet van beleidsinstrumenten afhankelijk is van de politieke, economische en culturele situatie.

Waarom wel/niet implementeren in het beleid? Praktische knelpunten

De implementatie van artikel 6.24 lid 1 sub a heeft een aantal praktische knelpunten. Ten eerste wordt het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' door gemeenten ingewikkeld geacht. Zij hebben problemen met het opstellen van een goede methodiek voor het vragen van de bijdragen. Ten tweede kost het opstellen van een structuurvisie veel tijd (ca. 1-2 jaar) en geld. De verwachte verdiensten uit het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen mogelijk niet opwegen tegen de kosten van het opstellen van een structuurvisie. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het verhalen van kosten vaak niet de primaire reden is om een structuurvisie op te stellen, maar om de grondslagen van het ruimtelijk beleid weer te geven.

Informatie inwinnen door gemeenten

Gemeenten winnen (volgens experts) voornamelijk op drie manieren informatie in over hoe zij het beste art. 6.24 lid 1 sub a kunnen implementeren in hun ruimtelijk beleid, te weten via adviesbureaus, intergemeentelijke informatie-uitwisseling en het gebruik van publicaties en handleidingen zoals de Handleiding Grondexploitatiewet. De intergemeentelijke informatie-uitwisseling is zeer afhankelijk van de bestaande gemeentelijke banden. De gevraagde experts hebben niet allemaal een goed beeld van hoe gemeenten precies informatie uitwisselen, dus deze uitspraken zijn deels gebaseerd op verwachtingen

Beschrijving in de structuurvisie

De visies op hoe het beste een basis gelegd kan worden voor de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' verschillen. Sommigen hebben tevens een meer uitgebreide visie erop dan anderen. Expert A geeft de voorkeur om de samenhang te motiveren aan de hand van de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid te beschrijven. Het voordeel aan deze methode is dat de samenhang duidelijk is en het risico van claims op basis van onverschuldigde betalingen het kleinst wordt geacht. Het nadeel is dat de mogelijkheden om voor bepaalde ontwikkelingen bijdragen te

incasseren beperkt worden. In de structuurvisie dienen niet 'financiële 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'' en 'bovenplanse kosten' apart beschreven te worden, maar beiden kunnen onder de noemer bovenplanse verevening vallen. Wanneer er sprake is van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid kunnen de kosten eventueel verhaald worden via een exploitatieplan. In de structuurvisie wordt dan de samenhang beschreven tussen de ontwikkelingen die je ten opzichte van elkaar wilt verevenen⁴.

Expert D geeft aan dat het belangrijk is om in de structuurvisie de ontwikkeling waaraan de bijdrage wordt geleverd niet te nauw geformuleerd moet zijn, omdat dit het risico met zich meebrengt dat er niet voldoende middelen binnenkomen om de ontwikkeling die in de structuurvisie staat beschreven te financieren.

Hoogte en type bijdrage

In haar Nota Kostenverhaal heeft de gemeente Buren de methode van het incasseren van de bijdrage die zij incasseren beschreven. Hierbij hebben zij gekozen voor een vast bedrag per ontwikkeling. Expert D benoemt een vast % van de overwaarde van als methode om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. Het voordeel van een vast bedrag per type ontwikkeling is de eenvoud van de berekening. Het nadeel is dat de benadering weinig marktconform is. Voorbeeld van een gemeente waar een marktconforme benadering wordt gehanteerd is de gemeente Apeldoorn. Hierbij wordt 25% van de overwaarde geïncasseerd. Argumentatie hierachter is volgens expert D dat op deze wijze aan een ontwikkelaar nooit meer gevraagd wordt dan wanneer deze de grond voor de nieuwwaarde van de gemeente had gekocht.

Expert B uit een duidelijke voorkeur voor bijdragen in natura omdat zo de relatie duidelijker is tussen de ontwikkelingen en het psychologische effect van de ontwikkeling anders is. In plaats van dat er wordt afgedragen aan de gemeente wordt er geïnvesteerd in het landschap. Voor de ontwikkelaars is dit veelal ook vanuit een kosten/batenperspectief voordeliger omdat de ontwikkelaars in het buitengebied regelmatig meer het karakter van een bouwbedrijf doen en zij liever zelf ontwikkelen ontvoeren omdat ze dan met kostprijzen kunnen werken.

5.4.2 Beleidseffecten

In de gemeente Buren geeft levert het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' een significante bijdrage aan het realiseren van de ruimtelijke doeleinden. Alle experts vinden het moeilijk om in te schatten welke betekenis het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'' precies heeft op het behalen van de beleidsdoelstellingen. Experts A, C en E geven aan dat dit naar verwachting maar een klein gedeelte zal zijn en vinden dit ook terecht omdat een landschapsversterking vaak niet volledig toerekenbaar is aan een nieuwe ontwikkeling, maar aan de gehele maatschappij. De betekenis van de bijdrage is gemeente- en projectafhankelijk.

Het vragen van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' zal ontwikkeling naar verwachting niet ontmoedigen. Een ontwikkelaar baseert zijn locatiekeuze op andere factoren, zoals de afzetmarkt voor zijn vastgoed. Keating (1986, p.138) heeft eenzelfde conclusie getrokken in zijn onderzoek naar de effecten van een linkage op de locatiekeuze van ontwikkelaars.

Het exploitatieplan wordt in de gemeente Buren verbonden als sanctie aan het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' en de gemeente Buren vindt daarmee dat de wijze waarop zij 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseert binnen het wettelijke kader valt. Geen van de experts geeft aan dat deze sanctie onder 'betaalplanologie' valt. Pas wanneer er planologische medewerking wordt geweigerd op basis van het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' nadert dit de grens van betaalplanologie. Aan de experts is tevens gevraagd in hoeverre gemeenten wel planologische toestemming verbinden als sanctie aan het niet leveren van

⁴ Met verevening tussen ontwikkelingen wordt door hem een brede definitie aangehouden. Hier vallen namelijk ook voorzieningen van openbaar nut zoals groen onder en niet alleen locatieverevening. Via deze methode wordt per project bekeken of een bijdrage afdwingbaar is, in plaats van dat van te voren al wordt aangegeven voor welk type ontwikkelingen een bijdrage wel of niet afdwingbaar is.

een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Hier is geen eenduidig antwoord op. Experts B en C verwachten dat de planologische toestemming wel als drukmiddel wordt gebruikt om een bijdrage te ontvangen. Expert D geeft aan dat in de gemeente Apeldoorn het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' een voorwaarde is voor het planologische toestemming bij ontwikkelingen in het buitengebied (zie box 5.3).

Box 5.3: Incasseren 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' gemeente Apeldoorn'

De gemeente Apeldoorn staat in het buitengebied geen ontwikkelingen toe, mits een ontwikkelaar een bijdrage levert voor een kwaliteitsverbetering van het landschap in een anterieure overeenkomst. De bijdrage wordt gerechtvaardigd met het argument dat in het buitengebied conserverend wordt bestemd. Als er ontwikkelingen worden toegelaten moeten er tevens extra investeringen in het landschap plaatsvinden, omdat de woning zich bevindt in een landschappelijk kwetsbaar gebied. Zonder de bijdrage aan het landschap is het plan economisch onuitvoerbaar, omdat anders de gemeente deze extra investeringen op zich zou moeten nemen. Expert D geeft aan dat deze praktijk betaalplanologie nadert, maar zolang er goed wordt beargumenteerd dat het plan anders economisch uitvoerbaar is en de middelen worden besteed, de bijdrage rechtvaardig is. Wanneer een ontwikkelaar weigert de bijdrage te leveren en er geen ontwikkeling plaatsvindt, is dit voor de gemeente geen probleem, omdat woningbouw geen primaire doelstelling is in het buitengebied.

5.4.3 Beleidsuitvoeringsproces

Uit kwantitatief vooronderzoek blijkt dat ondanks in de provincie Gelderland 25 gemeenten een structuurvisie met uitvoeringsparagraaf hebben opgesteld slechts 2 gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van projectontwikkelaars hebben geïncasseerd (zie paragraaf 5.1). Een aantal factoren wordt door de experts aangeduid als oorzaak hiervan. Alle experts geven aan dat door de economische crisis het aantal bouwprojecten aanzienlijk is verminderd en de markt voor ontwikkelaars nagenoeg stil ligt. Een logisch gevolg is dat er ook weinig overeenkomsten worden gesloten. De inhoud van overeenkomsten verandert tevens. Voor de economische crisis waren de overeenkomsten meer gebaseerd op vertrouwen.

Experts A en D benoemen ook nog de doorlooptijd als reden. Het kost gemeenten tijd om anterieure contracten te sluiten. Gemeenten hebben daarnaast problemen gemeenten met de juridische onderbouwing en het opstellen van een goede methodiek om bijdragen te incasseren.

Omstandigheden die de beleidseffecten beïnvloeden

In de interviews met de experts is ingegaan op een aantal omstandigheden, dat naar verwachting de beleidseffecten beïnvloedt, te weten de mate van onderhandeling tussen de belanghebbenden, bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren en weerstand van de projectontwikkelaar.

Experts geven aan dat in hoeverre gemeenten open staan voor onderhandeling politiekafhankelijk is. Over de onderhandelingskwaliteiten van een gemeente in verhouding tot de ontwikkelaar zijn geen algemene uitspraken te doen, omdat dit per gemeente zal verschillen. Expert B en C geven aan dat gemeenten veelal geen onderhandelaars zijn en nog terugschrikken voor de projectontwikkelaars. De methodiek van het vragen van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' kan invloed hebben op de mate van onderhandeling. Expert D noemt als voorbeeld dat in de gemeente Apeldoorn een vast % van de overwaarde van de grond wordt geïncasseerd. Doordat de bijdrage relatief is, wordt er niet onderhandeld. Experts C en D geven aan dat zij vinden dat alle ontwikkelaars op dezelfde manier behandeld moeten worden en dezelfde (relatieve) bijdrage moeten incasseren. Daarnaast brengt het risico met zich mee als een ontwikkelaar ontdekt dat een andere ontwikkelaar een lagere bijdrage heeft moeten betalen. Dit kan reden zijn voor een ontwikkelaar om een overeenkomst aan te vechten bij de burgerrechter.

Zoals Brueckner (1993, p.5) aangeeft heeft het doeleinde maximalisatie van de winst prioriteit boven andere doeleinden in een commercieel bedrijf. Het betalen van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' betekent een verhoging van de kosten en daarmee vermindering van de winst.

Experts ondersteunen dit punt en geven aan dat een projectontwikkelaar altijd zal proberen om de bijdrage te verminderen. Zeker in de huidige economische crisis, waarin de winstmarge vaak kleiner is.

De bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren heeft een grote invloed op de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Als een wethouder graag een project wil realiseren wordt in onderhandelingen naar verwachting als eerste afgezien van 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

5.4.4 Beslissingsproces projectontwikkelaar 1: Medewerking aan 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

Uit de case study blijkt dat alle projectontwikkelaars in de gemeente Buren de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' hebben geaccepteerd. Redenen hiervoor zijn dat de bijdrage een relatief klein onderdeel is van de winst en een exploitatieplan nadelige consequenties (zie paragraaf 5.2.6).

Experts verwachten dat een ontwikkelaar een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' zal accepteren. Het alternatief, het exploitatieplan, heeft een aantal consequenties, dat nadelig kan zijn voor een ontwikkelaar. Welke consequenties precies het zwaarst wegen daar is geen uitsluitend over. Eén van de redenen dat een ontwikkelaar liever niet voor een exploitatieplan wil gaan is dat het exploitatieplan elk jaar herzien moet worden, waardoor ze geconfronteerd kunnen worden met extra kosten. Daarnaast benoemt Expert E dat een exploitatieplan moeilijker open te breken en te wijzigen, doordat deze verbonden is aan een publiekrechtelijke procedure.

Experts verwachten dat de ontwikkelaar de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet kan doorspelen aan de kopers van het vastgoed, omdat de kopers van het vastgoed niet bereid zullen zijn om meer te betalen voor een woning/kantoorpand, omdat verderop een landschappelijke versterking wordt geleverd.

5.4.5 Beslissingsproces 2: Anterieure overeenkomst aanvechten bij de burgerlijke rechter op basis van 'onverschuldigde betaling'

Uit de case study in de gemeente Buren is gebleken dat alle ontwikkelaars waarmee een overeenkomst is gesloten de anterieure overeenkomst hebben aangehouden en deze niet aangevochten op basis van 'onverschuldigde betaling' (zie paragraaf 5.2.7).

Bij geen van de experts is jurisprudentie bekend over zaken waarbij een projectontwikkelaar of particuliere initiatiefnemer een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' heeft aangevochten bij de burgerrechter. De experts schatten in dat het vanuit een kosten/batenperspectief voordeliger is om de bijdrage niet aan te vechten. Ten eerste omdat er geen jurisprudentie beschikbaar is projectontwikkelaars geen richtlijn of een uitspraak in hun voordeel zal uitpakken. De verwachting is dat er in de toekomst wel iemand de bijdrage zal aanvechten. Deze eerste uitspraak zal bepalend zijn voor in hoeverre er verdere rechtszaken komen.

Er worden verschillende mogelijke redenen voor een projectontwikkelaar aangegeven die eraan kunnen bijdragen dat een ontwikkelaar een rechtszaak aanspant. Expert B benoemt als voorbeeld wanneer een bijdrage uiteindelijk dermate groot blijkt te zijn, kan het zijn dat een ontwikkelaar genooddaakt is om deze aan te vechten, omdat hij anders verlies maakt op een project door veranderende omstandigheden. Een andere reden om de bijdrage aan te vechten is dat de relatie met de gemeente is verslechterd en daarnaast zijn er ontwikkelaars waarbij het aanvechten van gemeentelijke beslissingen onderdeel is van de bedrijfscultuur.

De experts verwachten dat wanneer een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' goed onderbouwd is in de structuurvisie de rechter bij eventuele aanklachten op basis van onverschuldigde betalingen zal beslissen in het voordeel van de gemeente een ander aspect voor een juridisch sterke zaak is verantwoording van de bestedingen. Expert B benoemt dat een risico bij een rechtszaak zou kunnen zijn wanneer een gemeente niet kan aantonen dat zij de middelen daadwerkelijk heeft besteed.

5.4.6 Conclusie

De resultaten uit de case study worden over het algemeen ondersteund door de interviews met experts. Een belangrijk verschil is dat experts verwachten dat het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' een kleine bijdrage levert aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van landschap en zij vinden dit ook terecht omdat een landschapsversterking toerekenbaar is aan de gehele gemeenschap. In de gemeente Buren worden de gemeentelijke kosten voor landschapsversterking volledig gedragen door nieuwe ontwikkelingen, ofwel gerealiseerd door de gemeente ofwel door een projectontwikkelaar. De experts verwachten dat art. 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) weinig wordt toegepast vanwege de economische crisis en doordat de gemeenten de toepassing van het instrument ingewikkeld vinden. Bij de experts is nog geen jurisprudentie bekend waarbij projectontwikkelaars een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' hebben aangevochten op basis van een onverschuldigde betaling. De verwachting is dat er in de toekomst wel een projectontwikkelaar zal zijn die deze aanvecht. De experts verwachten dat zolang er een goede basis ligt in de structuurvisie een rechter in het voordeel van de gemeente zal beslissen.

5.5 Conclusie

Dit hoofdstuk biedt informatie voor de beantwoording van de volgende vier empirische deelvragen:

1. In hoeverre incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van de versterking van het landschap?
2. Welke beleidseffecten heeft het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?
3. Welke omstandigheden leiden ertoe dat gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren van projectontwikkelaars?
4. Op welke wijze beïnvloeden de kenmerken van het instrumentarium de omstandigheden in het proces om tot een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te komen?

Slechts twee gemeenten in de provincie Gelderland hebben 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van projectontwikkelaars geïncasseerd. De oorzaak van de geringe toepassing van dit instrumentarium is volgens experts tweeledig. Ten eerste is er in de afgelopen jaren door de economische crisis weinig ontwikkeld door projectontwikkelaars. Ten tweede vinden gemeenten het instrumentarium gecompliceerd en zijn zij daarom terughoudend.

De 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' leveren in de gemeente Buren een grote bijdrage aan het bereiken van de doeleinden met betrekking tot landschapsversterking. De gemeentelijke middelen ten behoeve van landschapsversterking (met uitzondering van middelen voor beheer) worden gefinancierd door nieuwe ontwikkelingen, ofwel gerealiseerd door de gemeente ofwel door een projectontwikkelaar. Dit is een groter aandeel dan wordt verwacht op basis van interviews met experts. De gemeente Buren heeft sinds de vaststelling van de Nota Kostenverhaal in 2010 van alle projectontwikkelaars in de gemeente Buren een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' geïncasseerd. Er is in de gemeente Buren geen sprake van betaalplanologie, want de sanctie voor het niet accepteren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is een exploitatieplan en geen weigering van planologische medewerking.

In dit hoofdstuk is een aantal redenen benoemd dat ervoor zorgt dat een projectontwikkelaar de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' accepteert. Ten eerste heeft de projectontwikkelaar baat bij een goede relatie met de gemeente, omdat hij vaak meerdere projecten in de gemeente wil ontwikkelen. Ten tweede heeft de anterieure overeenkomst (met 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen') voordelen boven het exploitatieplan. De wethouder heeft bestuurlijke vrijheid om in bepaalde situaties van het beleid uit de Nota Kostenverhaal af te wijken en is bereid om onder bepaalde omstandigheden van de bijdrage af te wijken. Uit de expertinterviews is gebleken dat de mate waarin gemeenten bereid zijn om te onderhandelen over een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' politiek afhankelijk is. Variatie van de hoogte van de bijdragen die projectontwikkelaars leveren kan ertoe leiden dat projectontwikkelaars de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' aanvechten bij de burgerlijke rechter.

De koppeling van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' aan de structuurvisie versterkt de positie van de gemeente in onderhandelingen, omdat het helderheid biedt aan de projectontwikkelaars en de juridische basis voor het vragen van bijdragen beter is.

6. Conclusie

6.1 Terugblik

Eén van de ruimtelijke doelstellingen van de provincie Gelderland is de versterking van de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap. De kosten voor de verbetering van het nabije landschap wil de provincie Gelderland gedeeltelijk verhalen op de gebruiksfunctie (Provincie Gelderland, 2005, p.19,71). De Wet op de ruimtelijke ordening (2008) biedt onder andere een vernieuwd publiekrechtelijk en privaatrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en verevening. Artikel 6.24 lid 1 sub a Wro (2008) stelt dat overheden, via een privaatrechtelijke overeenkomst, op basis van een vastgestelde structuurvisie 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen incasseren. Private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking, bij het verlenen van een omgevingsvergunning, zijn veelal niet afdwingbaar te maken via het publiekrechtelijk instrumentarium, maar dienen in een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals gesteld in artikel 6.24 lid 1 sub a Wro opgenomen te worden. Een ontwikkelaar kan formeel niet worden verplicht om een anterieure overeenkomst te sluiten en daarmee een 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapversterking te leveren. Ook bestaat er een tegenstelling tussen het vrijwillige karakter van het instrumentarium om private bijdragen ten behoeve van landschapsversterking te incasseren en het primaire doeleinde 'winstmaximalisatie' van een commerciële ontwikkelaar. Dit roept de vraag op of dit instrument daadwerkelijk wordt toegepast en binnen welke context. Bestaand onderzoek beperkt zich vooral tot een verkennende analyse van de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt voor kostenverhaal en verevening (zie onder andere de Wollf 2006; De Kam & Schellekens, 2009). Over de context waarbinnen 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' worden geïncasseerd is in de academische literatuur weinig informatie beschikbaar. Om inzicht te krijgen in de context is in dit onderzoek gekozen voor een case study als research design, omdat een case study de mogelijkheid geeft om de verbanden tussen de omstandigheden in de context te constateren. De case study heeft een verkennend evaluerend karakter. Daarnaast is via interviews met experts gereflecteerd op de case study.

Bij voorgaande probleemschets en doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Binnen welke context incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (art. 6.24 lid 1 sub a Wro) van projectontwikkelaars met als doel om te komen tot een versterking van de landschappelijke kwaliteit van de gemeente?

Om tot een systematische beantwoording van de hoofdvraag te komen zij de volgende theoretische en empirische deelvragen geformuleerd:

Theoretisch:

1. Hoe is het proces van een beleidsinstrument volgens de instrumententheorie te typeren en welke omstandigheden beïnvloeden de afzonderlijke deelprocessen?
2. Welke typen private bijdragen zijn te onderscheiden en hoe verhouden de verschillende indelingen van bijdragen zich tot elkaar?
3. Welke omstandigheden hebben naar verwachting, op basis van internationale en nationale ervaringen, invloed op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

Empirisch:

4. In hoeverre incasseren gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van de versterking van het landschap?
5. Welke beleidseffecten heeft het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?
6. Welke omstandigheden leiden ertoe dat gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren van projectontwikkelaars?
7. Op welke wijze beïnvloeden de kenmerken van het instrumentarium de omstandigheden in het proces om tot een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te komen?

In paragraaf 6.2 tot en met paragraaf 6.6 wordt antwoord gegeven op de deelvragen om vervolgens in paragraaf 6.7 antwoord te geven op de centrale vraagstelling. In de vooruitblik (6.8) wordt een belangrijke aanbeveling gedaan voor vervolgonderzoek.

6.2 Toepassing instrumentarium? (deelvraag 5)

Het overheidsprobleem dat de provincie beschrijft in de structuurvisie uit 2005, een verslechtering van de kwaliteit van het landschap, wordt op gemeentelijk niveau niet altijd overgenomen. Immers de politieke context van de provincie kan wezenlijk verschillen van de gemeentelijke politieke context. Daarnaast betekent overname van de definiëring van een overheidsprobleem niet dat dezelfde middelen worden ingezet. Provincies en gemeenten kunnen kiezen uit een breed beleidsinstrumentarium, bestaande uit onder andere subsidies, fiscale regelingen en actieve en passieve grondbeleidsinstrumenten, om het ruimtelijk beleidsdoel, verbetering van de kwaliteit van het landschap, te bereiken (LEI, 2007, p.5). Dit leidde tot de verwachting dat niet alle gemeenten in de provincie Gelderland 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking incasseren.

Uit dit onderzoek is gebleken dat in de provincie Gelderland 25 van de 56 gemeenten een structuurvisie conform Wro (2008) hebben opgesteld met daarin een uitvoeringsparagraaf opgenomen waarin een basis wordt gelegd voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (paragraaf 5.1.2). De oorzaak dat een gemeente geen dergelijke basis in de structuurvisie heeft, kan volgens experts zowel een normatief als praktisch karakter hebben (paragraaf 5.3.1). In de provincie Gelderland zijn acht gemeenten die anterieure overeenkomsten hebben gesloten met eigenaren met daarin een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking opgenomen. Twee van deze acht gemeenten hebben naast overeenkomsten met particuliere eigenaren ook overeenkomsten gesloten met projectontwikkelaars. Variatie in de mate van toepassing van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke verwachtingen' was op basis van onderzoek van Bunnell (1995) en Campbell e.a. (2000) de verwachting. Daarentegen dat slechts twee van de 56 gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van projectontwikkelaars incasseren is een geringer aantal verwacht en behoeft nadere verklaring.

Uit de interviews met experts is geconcludeerd dat de economische crisis de belangrijkste reden is voor het lage aantal gemeentes dat 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' heeft geïncasseerd. In de expertinterviews komt ook naar voren dat sommige gemeenten het lastig vinden om het instrumentarium toe te passen.

6.3 Typen bijdragen (deelvraag 2)

Er zijn verschillende indelingen voor typen private bijdragen. In Nederland wordt in de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) onderscheid gemaakt tussen een viertal verschillende bijdragen, te weten binnenplanse kosten; bovenwijkse kosten, bovenplanse kosten en 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. De scheidslijn tussen de verschillende categorieën kosten/bijdragen is soms dun doordat de wettelijke definities niet voldoende scherp zijn afgebakend en tevens geven de toelichting op de Wet op de ruimtelijke ordening en de kamerstukken niet voldoende helderheid (De Graaf e.a., 2010, p.15). In het Verenigd Koninkrijk worden private bijdragen veelal aangeduid met één term 'planning gain' (Callies & Grant, 1991, p.222). Healey (1995, p.12) beargumenteert echter om onderscheid te maken tussen drie typen bijdragen, te weten een bijdrage die vanuit een commercieel perspectief toegevoegde waarde levert aan de nieuwe ontwikkeling, een bijdrage om de ontwikkeling acceptabel te maken volgens het ruimtelijk beleid en een bijdrage die tot doel heeft om een deel van de winst van de ontwikkeling terug te laten komen aan de overheid (afkomen van betterment). De indeling van Healey (1995) komt niet overeen met de indeling die in Nederland wordt gehanteerd (zie ook paragraaf 3.2). Dit betekent dat het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' verder kan gaan dan het incasseren van een bijdrage om de ontwikkeling op basis van het ruimtelijke beleid acceptabel te maken en kan worden ingezet om op vrijwillige basis betterment te incasseren.

De case study in de gemeente Buren ondersteunt deze theoretische conclusie. Door het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' vindt een vorm van afkomen van betterment plaats. Uit de Nota Kostenverhaal (Gemeente Buren, 2010) is af te leiden dat nieuwe ontwikkelingen een relatief

hogere bijdrage leveren aan de landschapsversterking ten opzichte van de bestaande functies. In de Nota Kostenverhaal of structuurvisie wordt niet onderbouwd waarom een nieuwe ontwikkellocatie relatief meer dient bij te dragen aan de versterking van het landschap dan bestaande functies. Daarnaast onderbouwt de toelichting van de samenhang tussen ontwikkelingen in de structuurvisie niet dat door het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' de ontwikkeling acceptabel wordt gemaakt in het ruimtelijk beleid of dat er compensatie van de negatieve impacts van een ontwikkeling plaatsvindt (Gemeente Buren, 2009, p.151). Deze conclusie ligt binnen de verwachtingen, aangezien in het Verenigd Koninkrijk bij het incasseren van 'planning gain' eenzelfde conclusie werd getrokken. Zonder voorwaarden waaraan de private bijdrage moet worden incasseerden gingen lokale overheden (wanneer de marktsituatie het toeliet) verder dan kostenverhaal en werd ook betterment geïncasseerd (Webster, 2005; Ennis, 1996)

6.4 Effecten incasseren 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'? (deelvraag 5)

Mogelijkheid om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren?

In de gemeente Buren is het bij alle projecten mogelijk geweest om een 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. De gemeente Buren heeft een evenwicht gevonden tussen een bijdrage die zij redelijk achten en een bijdrage die de projectontwikkelaar accepteert. Projectontwikkelaars bieden wel eerst weerstand voordat zij de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' accepteren. Het exploitatieplan speelt hierbij als 'stok achter de deur' een belangrijke rol. Een ontwikkelaar schat in dat het exploitatieplan negatieve consequenties heeft en deze negatieve consequenties wegen zwaarder dan de vermindering van de winst door het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Daardoor zijn zij bereid de bijdrage te accepteren, ook al zou deze via het exploitatieplan niet afdwingbaar zijn.

De functie van het exploitatieplan als 'stok achter de deur' is in deze case anders dan door de wetgever is bedoeld. Het exploitatieplan dient om het kostenverhaal af te dwingen wanneer een ontwikkelaar weigert medewerking te verlenen aan kostenverhaal via een anterieure overeenkomst (De Groot e.a., 2008, p.59). Een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' valt niet onder de definitie van kostenverhaal (zie paragraaf 3.1), maar is met de inzet van het exploitatieplan als 'stok achter de deur' binnen de context van de gemeente Buren toch afdwingbaar te maken.

Kortom, in de gemeente Buren wordt het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' als effectief gezien, omdat het bij alle projecten mogelijk is geweest om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. De bijdrage heeft echter een weinig vrijwillig karakter, omdat het een voorwaarde is voor het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Bijdrage aan bereiken beleidsdoelstellingen versterking kwaliteit van het landschap

Het behalen van de beleidsdoelen is niet alleen afhankelijk van een effectieve inzet van een instrumentarium (Bressers, 1994, p.131). Of de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' daadwerkelijk bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van het landschap is tevens afhankelijk van de doelstellingen die zijn gesteld en de manier waarop de gemeente zich organiseert en de middelen besteedt. In de case study is gebleken dat de geïncasseerde bijdragen een grote bijdrage leveren aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van landschap (paragraaf 5.2.4). De gemeentelijke kosten van landschapsversterking (met uitzondering van beheer) worden volledig gedragen door een bijdrage die wordt geleverd door nieuwe ontwikkelingen, ofwel gerealiseerd door de gemeente ofwel door de projectontwikkelaar. De bijdrage die wordt geleverd in de gemeente Buren is groter dan op basis van interviews met experts kan worden verwacht. Hierin werd geconcludeerd dat de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' logischerwijs een toevoeging zijn op de algemene middelen die worden ingezet, omdat een landschapsversterking niet volledig toerekenbaar is aan de nieuwe ontwikkeling, maar aan de gehele maatschappij.

Geen betaalplanologie

Uit de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet kan worden afgeleid dat een voorstel tot bestemmingswijziging alleen afgewezen kan worden op basis van planologische criteria (Van den Brand, 2006, p.103). Het is niet toegestaan om een aanvraag omgevingsvergunning af te wijzen op basis van het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Deze randvoorwaarde

sluit aan bij de visie van Ashworth & Demetrius (2008, p.20) en Bunnell (1995, p.95) dat waardeverandering niet de drijfveer moet zijn van planologische beslissingen. Planologische beslissingen moeten primair genomen worden op basis van ruimtelijke afwegingen. In de gemeente Buren worden aanvragen omgevingsvergunning niet afgewezen op basis van het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Als sanctie voor het niet leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is het mogelijk dat de gemeente besluit om een exploitatieplan op te stellen. In de praktijk is dit nog niet voorgekomen, omdat het exploitatieplan functioneert als 'stok achter de deur'.

6.5 Omstandigheden die leiden tot leveren van 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' (deelvraag 1, 3 en 6)

In de instrumententheorie (Klok, 1991; Bressers, 1993; VROM, 1998; Bressers, 1994) worden drie deelprocessen onderscheiden in het proces van een beleidsinstrument, te weten de beleidsvorming (de keuze voor het beleidsinstrument), beleidsuitvoering (interactieproces tussen de uitvoerenden en de doelgroep) en het beslissingsproces van de doelgroep van het instrument. De beleidsvorming wordt beïnvloed door de factoren haalbaarheid, traditie en internationale context (Bressers, 1994, p.137,138). In het beleidsuitvoeringsproces zijn de kernomstandigheden 'macht, doeleinden en informatie' bepalend voor de uitkomsten van het beleidsuitvoeringsproces. De kernomstandigheden kunnen worden beïnvloed door externe omstandigheden. De uitkomst van het beslissingsproces van de doelgroep wordt bepaald op basis van de beschikbare informatie over alternatieven en de consequenties die de verschillende gedragialternatieven hebben (VROM, 1988, p. 29).

De omstandigheden die op basis van theorie in hoofdstuk 3 naar verwachting invloed hebben op het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' zijn de bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren, bestaande jurisprudentie, mogelijkheid om bijdrage door te spelen naar de kopers van het vastgoed en de grondslag in het ruimtelijk beleid, de hoogte van de bijdrage die wordt gevraagd, het moment in het proces waarop afspraken worden gemaakt en de onderhandelingskwaliteiten van de belanghebbenden (Needham, 2000, p.248; Fartham & Ashley, 2002, p.46; Crook & Monk, 2011, p.1002; Huffman & Smith, 1987, p.51; Crook & Monk, 2011, p.1012).

In de beleidsvorming is van de theoretische omstandigheden alleen 'haalbaarheid' van invloed. Daarnaast is in de case study naar voren gekomen dat de financieel zwakke positie van de gemeente een motivatie was om 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren. In de beleidsuitvoering heeft de bestuurlijke context een belangrijke invloed, doordat het college van B&W bevoegd is om van de bijdrage in de Nota Kostenverhaal af te wijken. Verder is naar verwachting de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' relatief klein in verhouding tot de rest van de kosten en opbrengsten in een ruimtelijke ontwikkelingsproject.

6.6 Kenmerken instrumentarium (deelvraag 7).

Het eerste kenmerk van het instrumentarium uit de Wro (2008) is de koppeling van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' aan de anterieure overeenkomst, waardoor het niet mogelijk is om een dergelijke bijdrage publiekrechtelijk af te dwingen. Het tweede kenmerk is de koppeling aan de structuurvisie. Het instrumentarium heeft zowel een juridische (de wettelijke basis in de Wro), als economische (consequenties voor de ontwikkelaar en gemeente) als communicatieve (basis in de structuurvisie) component (paragraaf 2.2).

Eén van de kenmerken van juridische instrumenten is dat deze veelal statisch zijn doordat een wetwijziging veel tijd in beslag neemt en kan het instrumentarium achterlopen op ontwikkelingen in de maatschappij (Groetelaers, 2004, p.38). Echter, doordat het instrumentarium voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' weinig randvoorwaarden bevat, kunnen de gemeenten zelf een gedetailleerdere invulling geven via de structuurvisie, wordt het statische karakter verminderd. Daarnaast hebben juridische instrumenten vaak een collectief karakter. Echter, door de koppeling aan de anterieure overeenkomst heeft het instrumentarium een individueel karakter, immers, per project wordt een verschillende anterieure overeenkomst afgesloten en kan een aparte bijdrage worden vastgesteld. In de gemeente Buren wordt dit individuele karakter versterkt aangezien de mogelijkheid bestaat om van de vastgestelde bijdragen uit de Nota Kostenverhaal af te wijken.

De koppeling met de structuurvisie versterkt de positie van de gemeente in de onderhandelingen en geeft richting aan de bestedingen. Deze conclusie komt overeen met de conclusie van het onderzoek van Crook (2011) dat de invloed van het plan een positieve uitwerking heeft op de onderhandelingen over private bijdragen. De machtspositie van de gemeente wordt dus op deze wijze versterkt omdat bij eventuele rechtszaken op basis van onverschuldigde betalingen een gemeente kan verwijzen naar de structuurvisie. Daarnaast maakt het de doeleinden van de gemeente duidelijk voor de projectontwikkelaar.

6.7 Centrale vraagstelling

De mate waarin gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking incasseren is contextafhankelijk om drie redenen. Ten eerste geeft de Wro (2008) aan gemeenten voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' slechts twee randvoorwaarden, koppeling met de structuurvisie en de anterieure overeenkomst. De gemeenten zijn zelf vrij in bepalen voor welke ontwikkelingen zij een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen willen ontvangen' en hoe ze de hoogte van de bijdrage vaststellen. Ten tweede is de definiëring van een overheidsprobleem en de inzet van middelen om de doeleinden te bereiken afhankelijk van de politieke, maatschappelijke en sociale context (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p.21). Tot slot wordt een financiële bijdrage van een projectontwikkelaar gevraagd, die niet publiekrechtelijk afdwingbaar is en waarvan hij weinig tot geen financieel profijt van ondervindt. Bepaalde omstandigheden in de context leiden er toch toe dat een projectontwikkelaar binnen een dergelijke bijdrage, na eerst weerstand te hebben geboden, accepteert.

In de onderzochte case, de gemeente Buren, blijkt dat de bestuurlijke context een belangrijke rol speelt bij het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Het college van B&W en de gemeenteraad hebben het normatief standpunt ingenomen om zoveel mogelijk kosten te verhalen en verstaan hier tevens het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' onder. Dit standpunt is vanuit het standpunt van de gemeente praktisch, omdat zij zo meer middelen genereren voor het realiseren van hun ruimtelijke doelstellingen. Dit gaat echter voorbij aan een belangrijke afweging, namelijk is de bijdrage wel gerechtvaardigd? In de beleidsuitvoering speelt de bestuurlijke context een rol, omdat zij de bevoegdheid hebben om van het gestelde kader, de Nota Kostenverhaal, voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage kunnen afwijken. De wethouder die bereid is te onderhandelen en de wijze waarop de bijdrage wordt bepaald (vast bedrag per type woning) zijn omstandigheden die er aan bijdragen dat de projectontwikkelaar uiteindelijk de bijdrage accepteert.

Projectontwikkelaars accepteren een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' vanwege een aantal redenen. Ten eerste zijn naar verwachting de kosten van de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' relatief klein in verhouding tot de rest van de kosten en opbrengsten in een ruimtelijk ontwikkelingsproject. Ten tweede zijn veel van de projectontwikkelaars regionale ontwikkelaars die meerdere projecten in de gemeente willen uitvoeren en daarom gebaat zijn bij een goede relatie met de gemeente. Tot slot kan een exploitatieplan tot gevolg hebben dat een ontwikkelaar later wordt geconfronteerd met extra kosten en is deze moeilijker te wijzigen.

6.8 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft aangetoond binnen welke context gemeenten het instrumentarium uit de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) toepassen teneinde te komen tot een private bijdrage ten behoeve van landschapsversterking. Dit draagt bij aan de kennis van de werking van het instrumentarium en kan meegenomen worden in een breder opgezette evaluatie van het instrumentarium. Op basis van het afgeronde onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Ten eerste zou vervolgonderzoek zich uiteraard moeten richten op het verzamelen van meer cases. Ten tijde van dit onderzoek is een eenvoudige case study gedaan, wegens gebrek aan meerdere geschikte cases. Het is interessant om een vergelijking te maken tussen meerdere cases, aangezien de mate waarin over bijdragen wordt onderhandeld afhankelijk is van tijd en plaats (Bunel, 1995, p.92-94). In paragraaf 5.3.1 is benoemd dat gemeenten verschillende methodes hanteren om bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen te incasseren. In de vergelijking tussen cases kan ingegaan worden op deze methodes. Tot slot is dit onderzoek alleen gericht op projectontwikkelaars als doelgroep.

Versterkingen in het landschap vinden veelal in het buitengebied plaats. In het buitengebied vinden vaak kleinschalige ontwikkelingen plaats, zoals functieverandering van agrarische bebouwing, uitgevoerd door particuliere initiatiefnemers. Het is daarom relevant om te onderzoeken welke omstandigheden ertoe leiden dat gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van initiatiefnemers incasseren.

7. Slotbeschouwing

In deze paragraaf wordt de voorliggende master thesis binnen een bredere context van ruimtelijke ordening geplaatst aan de hand van twee thema's, de ontwikkelingen van het instrumentarium voor het incasseren van private bijdrage ten behoeve van landschapsversterking op nationaal niveau en het debat wie een waardestijging van de gronden door acties van derden (oftewel 'betterment') toekomt, de grondeigenaar of de overheid. Deze twee thema's worden met elkaar verweven in deze slotbeschouwing.

Dit onderzoek richt zich op de toepassing van het instrumentarium uit de Wet op de ruimtelijke ordening op een gemeentelijk schaalniveau. Het instrumentarium is echter op nationaal niveau vastgesteld en een eventuele aanpassing van het instrumentarium gebeurt tevens op dit schaalniveau. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) staat vermeld dat een onderzoek wordt uitgevoerd, naar een systeem van forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten, voor het incasseren van bijdragen voor functies zoals groen, landschap en herstructurering. Dit instrument zou het systeem voor het incasseren van "bovenplanse kosten" en "bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen" vervangen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p.61). Een systeem van forfaitaire kosten houdt in dat een vast forfaitair bedrag per eenheid (bijv. m²) wordt geïncasseerd voor een bepaald doeleinde, zoals landschapsversterking. Een gemeente of provincie dient deze geïncasseerde bijdrage ook daadwerkelijk aan dit doeleinde te besteden (De Graaf e.a, 2010, p.48). De publiekrechtelijke mogelijkheden voor het verhaal van kosten ten behoeve van investeringen in het landschap worden hierdoor ruimer. Uitgangspunt voor een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten is dat de wijziging van het systeem budgetneutraal is en dus ongeveer dezelfde middelen worden geïncasseerd als bij "bovenplanse kosten" en 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'.

Het empirisch onderzoek in deze master thesis heeft uitgewezen dat er weinig gemeenten zijn in de provincie Gelderland die 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking hebben geïncasseerd. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat het instrumentarium ingewikkeld wordt bevonden doordat er in de Wet op de ruimtelijke ordening het onderscheid tussen de verschillende categorieën kosten/bijdragen moeilijk te bepalen is doordat de wettelijke definities niet voldoende scherp zijn afgebakend (De Graaf e.a., 2010, p.15). De vrijheid in het bepalen van de hoogte van de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kan voor gemeenten tevens problemen opleveren omdat zij geen maatstaf hebben voor wat een redelijke bijdrage is. Ook het exploitatieplan, dat kan fungeren als stok achter de deur, wordt door gemeenten als ingewikkeld gezien (zie paragraaf 5.3.1). Een methode waarbij een vaste forfaitaire bijdrage aan bovenplanse kosten wordt gevraagd lijkt hiervoor een eenvoudiger oplossing, maar heeft in de praktijk veel haken en ogen.

Het eerste probleem heeft betrekking op de wijze waarop je gaat differentiëren tussen verschillende locaties en type ontwikkelingen. Onderzoek van Buitelaar & Witte (2011, p.8,10) toont aan dat de kosten en opbrengsten van een ruimtelijke ontwikkeling relatie hebben met allerlei factoren, zoals de geografische ligging, inbrengwaarde van de grond en de bestemming. Door de complexe samenhang tussen deze verschillende factoren is er geen algemene formule te formuleren die de winst van een ontwikkeling kan voorspellen. Een vaste forfaitaire bijdrage gaat aan deze complexiteit voorbij. Dit heeft tot gevolg dat er weinig evenwicht is in hoeverre een dergelijke bijdrage drukt op de grondexploitatie. Wanneer een private bijdrage zo hoog wordt dat er geen overwaarde overblijft kan dit ertoe leiden dat ontwikkelen wordt ontmoedigd (Healey, 1995, p.24). Een hoge mate van differentiatie tussen verschillende ontwikkelingen en locaties kan alsnog tot gevolg hebben dat het systeem complex wordt. Tevens zal de mate waarin er behoefte is aan private investeringen voor versterking van de kwaliteit van het landschap verschillen. Ten tweede is het moeilijk te bepalen wat precies een budgetneutraal systeem voor forfaitaire kosten is ten opzichte van het huidige instrumentarium voor kostenverhaal en verevening omdat het instrumentarium in werking is getreden in een periode van economische crisis.

In een systeem van forfaitaire bijdrage voor 'bovenplanse kosten' is de kans aanwezig dat het onderscheid tussen het incasseren van private bijdragen om een waardestijging van de grond toe te laten komen aan de maatschappij en het leveren van een private bijdrage voor de impact die een project levert vervaagt (zie ook paragraaf 3.2; 6.3). Wanneer niet per ontwikkeling wordt bepaald of ontwikkelaars profijt ondervinden aan een landschapsversterking of deze toerekenbaar is aan de nieuwe ontwikkeling, maar voor een meer algemeen systeem van forfaitaire kosten wordt gekozen is de kans groot dat bij sommige ontwikkelingen de relatie tussen de nieuwe ontwikkeling en de landschapsversterking zeer dun of niet aanwezig is. Zeker wanneer in plaats van landschapsinvesteringen ook een forfaitaire bijdrage voor locatieverevening afgedwongen kan worden wordt de grens overschreden naar het afromen van betterment. Immers de relatie tussen een ontwikkeling van bijvoorbeeld een bedrijventerrein met een positief saldo aan de ene kant van de gemeente en een bedrijventerrein met een negatief saldo aan de andere kant van de gemeente is moeilijk te onderbouwen. Het is afhankelijk van de precieze inrichting van de regeling voor forfaitaire bijdragen aan bovenplanse kosten in hoeverre er mogelijkheden worden geboden voor afdwingbaar afromen van betterment.

Deze slotbeschouwing benadrukt nogmaals dat de bepaling wie een 'betterment' toekomt een ingewikkelde discussie is met een zeer groot normatief component. Zoals Day (2005a, p.13) beargumenteert: totdat er een juiste aanpak is gevonden voor dit vraagstuk blijft de ruimtelijke planning imperfect. Indien een systeem van forfaitaire bijdragen aan 'bovenplanse kosten' wordt geïntroduceerd is de kans aanwezig dat de grens naar afdwingbare baatafoming wordt overschreden. Weliswaar kan bij de 'vrijwilligheid' van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen ook een kanttekening worden geplaatst, omdat het exploitatieplan tevens kan dienen als 'stok achter de deur' (zie paragraaf 6.4). De ontwikkelaar heeft uiteindelijk wel een keus om de bijdrage wel of niet te leveren.

De Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken in hun brief naar de gemeenten (12 maart 2012), waarin zij gemeenten verzoeken mee te werken aan het onderzoek naar forfaitaire kosten van een 'verbetering en vereenvoudiging' van het rijksinstrumentarium van grondbeleid. Vanwege de differentiatie in kosten en opbrengsten van verschillende ruimtelijke ontwikkelingsprojecten is een systeem van forfaitaire kosten naar verwachting geen verbetering van het huidige instrumentarium. Daarnaast worden de mogelijkheden tot afromen van betterment vergroot en wordt een normatieve grens overschreden.

Literatuur

- Andrew, C. & D. Merriam (1988). Defensible linkage. *Journal of the American Planning Association* 54, pp. 199-209.
- Andrew, A; M. Pitt & M. Tucker (2007). The evolution of betterment in the United Kingdom. *Journal of retail and leisure property* 6, pp.273-280.
- Ashworth, S & J. Demetrius.(2008). The path to the community infrastructure levy – past, present and future.
- Baardewijk, van E. (2008). Bovenplanse verevening via het exploitatieplan. *Bouwrecht*, 11, p.753-771
- Boskalis (2012). Elst [online].[geciteerd op 8 juli 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.nederrijn.net/elst/waar-gaat-dit-project-over/>
- Brand, van den J. (2006). De Grondexploitatiewet: Enkele verkenningen. 's Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.
- Bressers, J; J.Klok & A. Hoogerwerf (1991). De verklaring van effectiviteit van beleid: instrumententheorie. Enschede: Universiteit Twente.
- Bressers, J. (1993). Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd. Assen: Van Gorcum
- Bressers, J. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. Gepubliceerd in P. Glasbergen (red.) Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding, pp.125-141
- Bringardner, B. (2000). Exactions, Impact Fees and Dedications: National and Texas Law after *Dolan and Delmote Dunes*. *The Urban Lawyer* 32 (3), pp. 561-586.
- Brueckner, J. (1993). Inter-store externalities and space allocation in shopping centres. *Journal of Real Estate Finance and Economics* 7, pp.5-16).
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buitelaar, E.& P. Witte (2011). Financiering van gebiedsontwikkeling: Een empirische analyse van grondexploitaties. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Bunnell, G.(1995). Planning Gain in Theory and Practice: Negotiations of Agreements in Cambridgeshire. *Progress in Planning* 44, pp. 1-113
- Buro SRO (2009). Stedenbouwkundig plan Zandekkers [online].[geciteerd op 8 juli, 2012].Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.buro-sro.nl/projecten/2009/02/zandekkers-stedenbouwkundigplan/>
- Callies, D. & M. Grant (1991). Paying for Growth and Planning Gain: An Anglo-American Comparison of Development Conditions, Impact Fees and Development Agreements. *The Urban lawyer* 23, pp. 221-248.
- Cammen, van der H;T. de Gier, B. Needham (2005). "Voor wat hoort wat" Naar financiële heffingen op landelijk wonen? [online].[geciteerd op 20 april 2011]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.hvdcammen.nl/producten/roodvoorgroen;voorwathoortwat!.doc>

- Campbell, H; H. Elli & J. Henneberry (2000). Planning obligations, planning practice and land-use outcomes. *Environment and Planning B: Planning and Design* 27, pp. 759-765.
- Chun Kwok, S. (1991). *Betterment and worsenment in town planning in Hong Kong*. University of Hong Kong
- Claydon, J & B. Smith (1997). Negotiating Planning Gains through the British Development Control System. *Urban Studies* 34, pp. 2003-2022.
- Centraal Planbureau (1999). *De Grondmarkt: Een gebrekkige markt en onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Collin, R. & M. Lytton (1989). Linkage: An evaluation and exploration. *The Urban Lawyer* 21, pp. 413-445).
- Crook, T. & S. Monk (2011). Planning gains, providing homes. *Housing Studies* 26 (7-8), pp. 997-1018.
- Crow, S. (1998). Planning gain: there must be a better way. *Planning perspectives* 13, pp.357-372.
- Day, P. (2005a). Land: The elusive quest for social justice, taxation reform and sustainable planetary environment. *American Journal of Economics and Sociology* 64, supplement.
- Day, P. (2005b). Incentives and disincentives: The potential of property taxes to support public policy objectives. *Urban policy and research* 23, pp. 219-233.
- Delaney, J.; L. Gordon & K. Hess (1987). The Needs-Nexus Analysis: A Unified test for validating subdivision exactions, user impact fees and linkage. *Law and Contemporary Problems* 139, pp. 139-166.
- Dieperink, M. (2010). *Verhandelbare ontwikkelingsrechten: grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- During, R; P. Kersten; M.Pleijte & T. Weijschedé (2006). *Potgrond voor vereveningsconstructies*. Wageningen: Alterra.
- Ennis, F. (1996). Planning obligations and developers: costs and benefits. *Town Planning Review* 67, pp. 145-160.
- Evers, F; T. Beckers & P. Winsemius (2004). *Rood voor Groen: Van filosofie naar resultaat*. Tilburg: Globus.
- Farthing, S & K. Ashley (2002). Negotiations and the delivery of affordable housing through the English planning system. *Planning practice & research*, pp.45-48.
- Fenger, H. & P. Klok, (2008). *Beleidsinstrumenten in: Hoogerwerf, A.; Herweijer, M.(2008). Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*.
- Gemeente Barneveld (2011). *Structuurvisie Buitengebied Barneveld 2011: Ontwikkelingsperspectief voor ons landelijk gebied*. Barneveld: Gemeente Barneveld.
- Gemeente Buren (2008). *Nota Grondbeleid [online]. [geciteerd op 12 juni 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.buren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=10&pagid=2147&stukid=255>*

- Gemeente Buren (2009). Structuurvisie 2009-2019. Buren: Gemeente Buren.
- Gemeente Buren (2012). Over Buren: Aantal inwoners gemeente Buren [online]. [geciteerd op 25 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.buren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=9&pagid=938&fontsize=12&stukid=59423>
- Gemeente Buren (2010). Nota Kostenverhaal. Buren: Gemeente Buren.
- Groetelaers, D.(2004). Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie. Delft: DUP Science.
- Graaf, de B; J. van den Brand, & W. Verweij (2010). Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen: Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal. Rotterdam: Ecorys.
- Groot, de J; R. Crinice le Roy; J. Hoekstra & T. Oost (2008). Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet. Insituut voor Bouwrecht.
- Healey, P. (1995). Negotiating Development: Rationales and Practices for Development Obligations and Planning Gain. London: E&FN Spon.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer
- Huffman, F.& M. Smith (1987). The economic of Linkage Fees. University of Florida Journal of Law and Public Policy, 45, pp.45-54.
- Kam & Schellekens,G & T. Schellekens (2009). Wonen welzijn en zorg in de gemeente West Maas en Waal: een onderzoek naar de mogelijkheden van de nieuwe Wro en grondexploitatiewet bij het realiseren van woonservicegebieden. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Keating, D. (1986). Linking downtown development to broader community goals: an analysis of linkage policy in three cities. Journal of the American Planning Association 52 (2) , pp.133-141.
- Kruijt, B; B. Needham, B & T. Spit (1990). Economische grondslagen van grondbeleid. Amsterdam: SVB.
- Landschapsmanifest (2008). Landschapsakkoord 2008 “Akkoord van Apeldoorn” [online]. [geciteerd op 14 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.landschapsmanifest.nl/data/documents/Akkoord%20van%20Apeldoorn%20hoo fdtekst.pdf>
- LEI Wageningen – UR (2007). Investeren in het Nederlands landschap: Hoe te financieren? Den Haag.
- Luithen, L. (1997). Landownership in Britain & the quest for town planning. Environment & Planning 29, pp. 1399-1418.
- Merrill, W. & R.Lincoln (1993). The missing link: legal issues and implementation strategies for affordable housing linkage fees and fair share regulations.

- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2009). Agenda Landschap: Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). Structuurvisie infrastructuur en Ruimte
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1988). Handleiding instrumententheorie. Publicatiereeks milieubeheer. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf/Distributiecentrum Overheidspublikaties.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van Financiën (2001). Op Grond van Nieuw Beleid: Nota Grondbeleid.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Vereniging der Nederlandse Gemeenten, Vereniging van Grondbedrijven (2008). Handreiking Grondexploitatiewet. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Munby, D. (1954). Development charges and the compensation-betterment problem. The Economic Journal 64, pp. 87-97.
- Needham, B (2000). Land taxation, development charges and the effects on land-use. Journal of property research 17, pp.241-257.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). Rural Policy Reviews: The Netherlands.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2008). Landschap beschermen en ontwikkelen: Evaluatie en beleidsopties. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Priemus, H & E. Louw (2001). Recovery of land costs: a land policy instrument missing in the Netherlands? International Journal of Housing Policy 2, pp. 127-146
- Provincie Gelderland (2005). Streekplan Gelderland 2005: kansen voor regio's.
- Roo, de G & H. Voogd (2004). Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Columbo.
- Segeren, A., 2007, De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Shreekant, G. (2007). Is 'Betterment Levy' a good idea? [online].[geciteerd op 23 april 2012]. Beschikbaar op het World Wide Web: http://pdf.downloadzite.com/read-file-at-downloadzite/http://www.spp.nus.edu.sg/docs/fac/shreekant/Policy%20Briefs%20and%20peds/shreekant_Economic_Times_june_15_2007_online.pdf/
- Spaans, M. (2005). Een nieuwe jas voor het Engelse planningstelsel. NovaTerra 5, p. 32 – 37.
- Spain, D. (1994). Betterment en Worsenment: Balancing Public and Private Interests. University of Queensland Law School.
- Spit, T. & P. Zoete (2002). Gepland Nederland: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Spit, T & P. Zoete (2005). De achterkant van de planologie: Een wetenschappelijke introductie op het vakgebied. Den Haag: Sdu uitgevers.

- Spit, T. & P. Zoete (2006). Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie op het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vries, de M. (2002). The Changing Functions of Laws and its implication for Government and Governance. *International Review of Administrative Sciences* 668.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency and Performance. *The policy studies journal* 36 (3), pp.421-442.
- Webster, C. (2005). The public assignment of development rights. *Institute of Economic Affairs*, pp. 44-47.
- Whatmore, S. (1994). Betterment revisited – issues in contemporary land use planning. *Land Use Policy* 11 (3), pp.163-167.
- Wolff, H. de, J. de Greef, W. Korthals Altes & M. Spaans (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Wolff, H. de, J. de Greef, W. Korthals Altes & D. Groetelaers (2006) Regionaal kostenverhaal en verevening bij Gebiedsontwikkeling

Bijlagen

- I Interviewvragenlijst case study planeconoom
- II Interviewvragenlijst case study projectleider
- III Interviewvragenlijst case study jurist ruimtelijke ordening
- IV Interviewvragenlijst experts
- V Analyseschema case study
- VI Analyseschema expertinterviews
- VII Prognose verloop reserve omgevingsgerichte uitgaven gemeente Buren

Bijlage I: Interviewlijst planeconoom

A. Algemene vragen:

1. Kunt u aangeven in hoeverre u betrokken bent geweest bij de implementatie van de Grondexploitatiewet in het gemeentelijk beleid?
2. Kunt u een beschrijving geven van uw functie binnen de vier projecten (Zandekkers, Condessa, Woud, MFA)?
3. In welke mate vindt u een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' gerechtvaardigd (schaal 1-10)?

B. Beleidsvorming

4. In welke mate bent u bekend met internationale ervaringen met instrumenten voor het ontvangen van private bijdragen en op welke wijze heeft dit de implementatie van het instrumentarium in beleid beïnvloed (VS,UK, planning agreements, linkages)?
5. In welke mate (schaal 1-10) ontving de gemeente private bijdragen, voorafgaand aan de invoering van de Grex-wet en het opstellen van de structuurvisie?
6. Tegen welke obstakels liep de gemeente aan bij de implementatie van art. 6.24 lid 1 sub a in het gemeentelijk beleid?

C. Beleidseffecten

7. In welke mate is het mogelijk om bij de projecten in de gemeente Buren bijdragen ruimtelijke ontwikkeling te incasseren (1-10)?
8. In welke mate is de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen die wordt geïncasseerd naar tevredenheid van de gemeente? (1-10)
9. Hoe groot is de impact van het incasseren van bijdragen ruimtelijke ontwikkeling op het bereiken van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap van de gemeente? (1-10)?
10. Heeft het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen negatieve effecten?

D. Beleidsuitvoering & beslissingsproces projectontwikkelaar:

11. In welke mate (schaal 1-10) verschilt de mogelijkheid om en hoogte van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren per project?
12. In welke mate (schaal 1-10) wordt afgeweken van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' zoals is vastgesteld in het gemeentelijk beleid?
13. In welke mate (schaal 1-10) profiteren de bijdragende partijen van de 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen die zij leveren?
14. In welke mate (schaal 1-10) vermindert de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' de financiële baten voor de ontwikkelaar.
15. In welke mate (schaal 1-10) beïnvloedt situatie op de grondmarkt het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?
16. In welke mate (schaal 1-10) is het voor een projectontwikkelaar mogelijk om de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door te spelen in de prijzen van het vastgoed dat hij afzet?

E. Overige vragen & Afsluiting

17. Waarom denkt u dat er nog weinig gemeenten 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' van projectontwikkelaars incasseren?
18. Zijn er nog belangrijke factoren voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' niet aan bod gekomen in dit interview?

Bijlage II: Interviewvragen projectleider

A. Algemeen:

1. Kunt u aangeven in hoeverre u betrokken bent geweest bij de implementatie van de Grondexploitatiewet in het gemeentelijk beleid?
2. Kunt u een beschrijving geven van uw functie binnen de vier projecten (Zandekkers, Condessa, Woud, MFA)?
3. Kunt u een beschrijving geven van de ruimtelijke en financiële doeleinden binnen deze projecten? (belang van financiële doeleinden voor ruimtelijke doeleinden?)
4. In welke mate vindt u een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' gerechtvaardigd (schaal 1-10)?

B. Beleidsuitvoering & beslissingsproces projectontwikkelaar

5. In welke mate (schaal 1-10) heeft het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' prioriteit in de gemeente Buren?
6. Kunt u een indicatie geven van de hoeveelheid financiële ruimte voor bijdragen ruimtelijke ontwikkeling binnen de ruimtelijke projecten (ontwikkeld door projectontwikkelaars) in de gemeente Buren (percentage van de projecten? Percentage per project?)
7. Op welke wijze beïnvloeden de kenmerken van het instrumentarium volgens u het procesverloop om tot een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' te komen (positief/negatief)?
8. In hoeverre legt de gemeente sancties op aan het niet leveren van een private bijdrage?
9. In welke mate (schaal 1-10) heeft de bestuurlijke druk om veranderingen te realiseren invloed op het gedrag van gemeente actoren en de hoogte van de bijdrage
10. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven in hoeverre de relatie met de projectontwikkelaar de 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' beïnvloedt?
11. Hoe ervaart u de houding van projectontwikkelaars ten opzichte van het leveren van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' (schaal 1-10)? (focus op acties/gedrag om bijdragen te ontlopen?)
12. Kunt u een inschatting maken van de overwegingen van projectontwikkelaars bij het opleggen van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' door de gemeente? Wanneer zullen zij wel een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' leveren? (ingeschatte consequenties en alternatieven (locatie en tijd), andere locaties, maatschappelijke verantwoordelijkheid, normatief, macht?)
13. Op welke wijze probeert de gemeente de genoemde overwegingen van projectontwikkelaars te beïnvloeden?

C. Verwachte effecten:

14. Wat constateert/verwacht u dat de ruimtelijke effecten zullen zijn van de toepassing van het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

D. Afsluiting

15. Zijn er in het interview omstandigheden niet aan bod gekomen die wel invloed hebben op het proces om tot een 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te komen?

Bijlage III: Interviewvragen jurist ruimtelijke ordening

A. Algemene vragen:

1. Kunt u aangeven in hoeverre u betrokken bent geweest bij de implementatie van de Grondexploitatiewet en de basis voor 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' in het gemeentelijk beleid?
2. Kunt u een beschrijving geven van uw functie binnen de vier projecten (Zandekkers, Condessa, Woud, MFA)?
3. In welke mate vindt u een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling gerechtvaardigd (schaal 1-10)?

B. Beleidsvorming

4. In welke mate (schaal 1-10) werd bij de implementatie van het wettelijk kader van de Grondexploitatiewet in het gemeentelijk beleid ingeschat dat het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' haalbaar zou zijn?
5. In welke mate (schaal 1-10) bent u bekend met internationale ervaringen met en jurisprudentie over instrumenten voor het ontvangen van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'? *en op welke wijze (schaal 1-10) heeft dit de implementatie van het instrumentarium in beleid beïnvloed (VS,UK, planning agreements, linkages)?*
6. Op een schaal van 1-10, hoe hoog schat u het informatieniveau van de gemeente Buren over de wijze waarop een goede juridische basis voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' kan worden vastgelegd?
7. In welke mate (schaal 1-10) vindt u de manier waarop de Gemeente Buren 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseert passen binnen het wettelijk kader?

C. Beleidsuitvoering en beslissingproces projectontwikkelaar

8. Nu dat er een aantal projecten zijn geweest die een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling hebben geleverd: In welke mate (schaal van 1-10) vindt u het wettelijk kader uit de Grondexploitatiewet geschikt voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van een versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap?
9. In welke mate (schaal 1-10) verwacht u dat projectontwikkelaars in de anterieure overeenkomst zullen aanvechten op basis van een 'onverschuldigde betaling'?
10. In welke mate (schaal 1-10) verwacht u dat wanneer een projectontwikkelaar beroep aantekent op basis van een 'onverschuldigde betaling' de uitspraak in het voordeel van de gemeente zal vallen?
11. In welke mate (schaal 1-10) versterkt het ontbreken aan jurisprudentie de machtspositie van de gemeente in het proces om tot overeenstemming te komen over een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen'?

D. Overige vragen & Afsluiting

12. Waarom denkt u dat er nog weinig gemeente bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen incasseren?
13. Zijn er in dit interview zaken nog niet aan bod gekomen die wel van belang zijn voor het incasseren van 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling'?

Bijlage IV: Interviewvragen experts

A. Algemene vragen:

1. Op welke wijze komt de Grondexploitatiewet aan bod in uw huidige (dagelijkse) werkzaamheden?
2. In hoeverre vindt u (op een schaal van 1-10) het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschappelijke versterking gerechtvaardigd? Onder welke voorwaarden?

B. Beleidsvorming:

3. In hoeverre incasseerden gemeenten voor de introductie van de Grondexploitatiewet al private bijdragen t.b.v. de versterking van het landschap op een bovenplans schaalniveau?
 - Zijn dit dan ook de gemeenten die nu 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' incasseren?
 - Verschil in hoogte van bijdragen?
4. Volgens art. 6.24 lid 1 sub a moet er een basis in de structuurvisie liggen voor het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Hoe kan deze basis er het beste uitzien volgens u? Wat zijn voorwaarden voor een goede juridische basis?
5. Op welke wijze winnen gemeenten informatie in over hoe zij 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' kunnen implementeren in hun structuurvisie en bijdragen overeen komen met projectontwikkelaars?

C. Beleidsuitvoering

6. Uit mijn vooronderzoek in de provincie Gelderland is gebleken dat er nog maar weinig gemeenten anterieure overeenkomsten hebben gesloten met projectontwikkelaars met daarin een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' opgenomen. Wat denkt u dat daar de oorzaak van is? Wat denkt u dat er nodig is voor gemeenten om wel 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' te incasseren?
Punten die aan bod moeten komen:
 - crisis, weinig projecten?
 - Weinig financiële ruimte binnen de grondexploitatie?
 - Onzekerheid over het toepassen? Hoe kan deze onzekerheid worden weggenomen?
 - 4 jaar toch te korte periode voor veel gemeenten om nieuwe structuurvisie op te stellen?
7. In hoeverre stuit het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' op weerstand van de projectontwikkelaars (of verwacht u dat zal stuiten)?
 - Redenen waarom wel/niet?
 - Hoogte bijdrage invloed?
 - Past binnen hun ruimtelijke doeleinden?
8. In hoeverre speelt onderhandeling (verwacht u?) een grote rol bij de vaststelling van de 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling'?
 - Hoe verhouden de onderhandelingskwaliteiten van de ontwikkelaar en de gemeente zich?
 - Trends in uitkomst van de bijdrage?
9. In hoeverre (verwacht u) dat gemeentes sancties opleggen aan het niet bereid zijn tot leveren van een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' ten behoeve van de versterking van de kwaliteit van het landschap?
 - Gaan gemeenten over op een exploitatieplan? Wat zijn hiervan de voor-/nadelen van voor gemeenten en projectontwikkelaars? Uit eerder interview is naar voren gekomen dat ontwikkelaars de voorkeur hebben voor een anterieure overeenkomst omdat een exploitatieplan elk jaar herzien moet worden en ontwikkelaars op deze manier geconfronteerd worden met extra kosten? Ondersteunt u deze conclusie?

- Zullen gemeenten overgaan op het weigeren van planologische medewerking wanneer een ontwikkelaar weigert om een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' te leveren? Waarom wel/niet?
 - In hoeverre 'dreigen' gemeenten sancties te verbinden wanneer zij niet bereid zijn tot het leveren van een 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen'?
10. Op welke manier (verwacht u) beïnvloedt de bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren bij gemeenten het incasseren van 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' ten behoeve van landschapsversterking?
 11. In hoeverre verwacht u dat het voor projectontwikkelaars mogelijk is om een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling door te spelen in de prijs van het vastgoed dat hij afzet?

D. Beslissingsproces projectontwikkelaar: aanvechten overeenkomst?

12. In hoeverre verwacht u dat projectontwikkelaars in de toekomst beroep zullen aantekenen tegen een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling? Waarom wel/niet?
 - Is vanuit een kosten/baten perspectief beroep indienen een reëel gedragsalternatief voor een projectontwikkelaar?
 - Mogelijk dat zij hun planologische toestemming niet op het spel willen zetten en daardoor afzien van beroep indienen?

E. Beleidseffecten

13. Levert het incasseren van bijdrage ruimtelijke ontwikkeling naar uw mening een significante bijdrage in het realiseren van de gemeentelijke doeleinden m.b.t. landschapsversterking? Zou dit wel mogelijk zijn wanneer gemeenten meer gebruik zouden maken van de mogelijkheid die afd. 6 van de Wro biedt?
14. Zijn er verschillen in de type projecten waarvan het mogelijk is om een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' te incasseren? Variaties in grootte, type?
15. Welke ruimtelijke effecten verwacht u dat het incasseren van 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' zal hebben?
 - Ontmoediging van ontwikkeling door opleggen van een bijdrage?
 - Concurrentie tussen gemeenten, omdat de ene wel een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling zal vragen en de andere niet? Ook verschil in hoogten van de bijdragen?

F. Afsluiting

16. Zijn er nog belangrijke factoren voor het incasseren van bijdragen ruimtelijk ontwikkelingen t.b.v. de versterking van het landschap niet aan bod gekomen in het interview?

Bijlage V: Analyseschema Case

Fase	Analysethema's	Antwoord
Beleidsvormingsproces	Haalbaarheid	Schaal 1-10 + toelichting interviews
	Traditie	Schaal 1-10 + toelichting interviews
	Internationale context	Schaal 1-10 + toelichting interviews
	Informatieuitwisseling	Schaal 1-10 + toelichting interviews
	Grondslag in ruimtelijk beleid	Beleidsdocumenten + toelichting interviews
Beleidseffecten	Mogelijkheid om bijdragen te incasseren	Schaal 1-10
	Tevredenheid bijdrage	Schaal 1-10
	Betekenis voor behalen van beleidsdoelstellingen	Schaal 1-10
	Betaalplanologie?	Ja/nee
Beleidsuitvoeringsproces	Grondslag in ruimtelijk beleid	
	Bestuurlijke druk om ontwikkelingen te realiseren	
	Onderhandeling/Mogelijkheid om af te wijken van beleid	
	Verhouding tussen de baten van de ontwikkeling en de kosten van de 'financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling'	
	Informatie over bestaande jurisprudentie	
Beslissingsproces ontwikkelaar 1: Medewerking verlenen aan anterieure overeenkomst	Alternatieven	
	Consequenties alternatieven	
	Gewicht alternatieven	
Beslissingsproces ontwikkelaar 2: Aanvechten anterieure overeenkomst	Alternatieven	
	Consequenties alternatieven	
	Gewicht alternatieven	
Rechtvaardiging		Schaal 1-10

Bijlage VI: Analyseschema Experts

Fase	Analysethema's
Algemeen	Op welke wijze Grex-wet aan bod in huidige werkzaamheden
Beleidsvorming	Praktijk voorafgaand aan de Grex-wet
	Basis in de structuurvisie
	Informatie over implementatie van art. 6.24 lid 1 sub a in de structuurvisie
	Waarom niet alle gemeenten een structuurvisie?
Beleidsuitvoering: Implementatieproces	Oorzaak waarom weinig gemeenten bijdragen ruimtelijke ontwikkeling incasseren <ul style="list-style-type: none"> - Crisis - Onzekerheid over het toepassen - Andere redenen?
	Weerstand van ontwikkelaars
	Rol van onderhandeling
	Onderhandelingskwaliteiten
	Bestuurlijke druk om ontwikkeling te realiseren
Beslissingsproces ontwikkelaar 1: medewerking verlenen aan de anterieure overeenkomst	Mogelijkheid om bijdrage door te spelen in de prijs van het vastgoed
Beleidsuitvoering opleggen sancties	Sanctie: exploitatieplan
	Sanctie: Weigering planologische medewerking
Beslissingsproces 2: Aanvechten bij de burgerlijke rechter	Al gedaan
	Verwachting voor de toekomst
Beleids effecten	Betekenis voor bereiken van gemeentelijke doeleinden
	Type projecten mogelijkheid incasseren bijdrage
	Ruimtelijke effecten
Overig	

Bijlage VII: Prognose verloop reserve omgevingsgerichte uitgaven gemeente Buren

MUTATIES IN DE RESERVE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo 1 januari	320.000	321.312	523.979	788.395	1.112.979	1.434.212	1.781.639	1.952.639	1.987.473	2.066.639	2.145.806
ten laste van de reserve komt:	170.905										
- besluit burap 2009 + 2010											
- investering in ruimtelijke projecten zoals genoemd in bijlage 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
toevoeging aan de reserve:											
- woningbouwplannen	87	205	217	240	271	165	108	22	50	50	50
aantal woningen zie bijlage 2											
bijdrage reeds verhaald bij overeenkomst	87	77	50	35	87	35					
aantal woningen waarover de bijdrage wordt berekend:	0	128	167	205	184	130	108	22	50	50	50
- waarvan 1/3 deel goedkope woningen		43	56	68	61	43	36	7	17	17	17
- waarvan woningen in de dure huur en € 230.000 tot € 450.000 van		85	111	137	123	87	72	15	33	33	33
- waarvan woningen > € 450.000 van		pm	pm	pm	p	pm	pm	pm	pm	pm	pm
bijdrage	750	32.000	41.750	51.250	46.000	32.500	27.000	5.500	12.500	12.500	12.500
	2000	170.667	222.667	273.333	245.333	173.333	144.000	29.333	66.667	66.667	66.667
	3000										
- bijdrage uit overeenkomsten	172.217				29.900	141.594					
- bijdrage ontwikkeling bedrijventerr											
Saldo 31 december	321.312	523.979	788.395	1.112.979	1.434.212	1.781.639	1.952.639	1.987.473	2.066.639	2.145.806	2.224.973

