

► Het exploitatieplan: indirect van grote waarde

Een onderzoek naar het gebruik en de effecten van het exploitatieplan voor het kostenverhaal van gemeenten in de Randstad en Noord-Brabant



Oktober 2011
Masterthesis Planologie
M.H.A. Vrijhoeven



Universiteit Utrecht

Afbeelding voorblad: Hampton Court Villa's Leeuwarden (Hampton Court, 2011)

Het exploitatieplan: indirect van grote waarde

Een onderzoek naar het gebruik en de effecten van het exploitatieplan voor het kostenverhaal van gemeenten in de Randstad en Noord-Brabant

Management plan for planning: It's main value is indirect

Researching the effects of the new management plan for municipalities in the Randstad and Noord-Brabant

M.H.A. Vrijhoeven
3115976

15 Oktober 2011

Masterthesis

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Planologie
Begeleider: prof. Dr. T.J.M. Spit



Universiteit Utrecht

Project & Proces consultancy
Plan- en Adviesbureau
Begeleider: Ir. R.A.J.M Broekman



► Voorwoord

Om een studie positief af te sluiten is het altijd van belang dat geleerde technieken en feiten gebruikt kunnen worden in de praktijk. Dit kan worden bevorderd met een masterthesis waar dit tot uiting komt. In het geval van deze thesis is dat zeker het geval. Het unieke complexe karakter van de ruimtelijke ordening kenmerkt zich natuurlijk helemaal in de regelvorming. Als er een geheel nieuw instrument wordt toegevoegd dient het rekening te houden met het complexe karakter van de ruimtelijke ordening. Derhalve is het interessant om iets dergelijks te beoordelen aangezien dit inzicht verschaft in de wetenschap achter de besluitvorming. Als er kennis bestaat van het proces achter de keuzes kan er worden ingespeeld op de specifieke punten waaraan aandacht moet worden besteedt.

De grondexploitatiewet is hier een perfect voorbeeld van. Grondexploitatie heeft zich de laatste jaren gemanifesteerd om enkele redenen. De waarde van grond is toegenomen en de druk op de toch al "schaarse" ruimte in Nederland is derhalve ook toegenomen. Om een dergelijk proces te kunnen sturen dient er goed te worden nagedacht over alle verschillende aspecten die van invloed zijn op grondexploitatie.

Het scheppen van regels en wetten is maar een deel van het verhaal. In de werkelijkheid kan blijken dat een besluit totaal geen weerklank vindt, terwijl er van tevoren veel voordeel aan konden worden toegevoegd. Bij de grondexploitatiewet is dit natuurlijk ook van belang. Sinds de invoering van de wet in 2008 is er al verscheidene malen gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de nieuwe wet. In deze thesis wordt dit geanalyseerd, en kunnen er ook aanbevelingen worden gedaan die misschien kunnen bijdragen aan het gebruik van de grondexploitatiewet.

Naast het schrijven van deze thesis heb ik stage gelopen bij Project & Proces Consultancy te Oosterhout. In deze uiterst leerzame periode heb ik veel voordeel gehad aan het feit dat mijn collega's veel kennis hebben over de processen die spelen rondom gebiedsontwikkeling. Bij deze wil ik ze dus ook allemaal en in het speciaal Ir. R.A.J.M Broekman bedanken voor de hulp. Daarnaast wil ik ook prof. Dr. T.J.M. Spit van de Universiteit van Utrecht bedanken voor het altijd scherp blijven en het voorzien van de nodige kritiek.

Mark Vrijhoeven
Oosterhout/Tilburg, augustus 2011

► Samenvatting

Voorafgaand aan de invoering van de grondexploitatiewet (grexwet) beschikte de gemeente over verschillende instrumenten om gemaakte kosten van een grondexploitatie te verhalen. Deze instrumenten samen waren echter niet genoeg voor de gemeente om altijd de kosten te kunnen verhalen op de private ontwikkelaar (Segeren, 2007). De situatie vroeg erom dat gemeente meer mogelijkheden kregen om publiekrechtelijk kosten te verhalen (van den Brand et al, 2008, p. 10). Als gevolg hiervan is in 2008 de nieuwe grondexploitatiewet ingevoerd. Een onderdeel van deze grondexploitatiewet is het exploitatieplan. Het exploitatieplan is verplicht voor gemeente als het kostenverhaal (voor een exploitatiegebied) niet op een andere manier is vastgesteld. In het exploitatieplan ontwikkelt de gemeente in theorie zelf het gehele gebied (van apparaatskosten tot bouw- en woonrijp maken). Daarnaast kunnen er ook bijdragen worden opgenomen voor bovenwijkse voorzieningen (zoals infrastructuur) en kunnen er bijdragen worden berekend voor verliesdragende projecten elders in de gemeente (bovenplanse verevening) Waarna met behulp van deze berekening een exploitatiebijdrage kan worden bepaald, die vervolgens door de gemeente kan worden verhaald via de bouwvergunning. Deze kosten mogen echter niet hoger zijn dan de opbrengsten van een private ontwikkelaar (macro-aftopping).

In dit onderzoek wordt nagegaan of de grondexploitatiewet en met name het exploitatieplan functioneert zoals van tevoren werd verwacht. Er wordt gekeken naar hoe gemeenten omgaan met de verschillende verplichtingen en normen die worden gesteld aan het exploitatieplan. Vanuit de grondexploitatiewet wordt benadrukt dat het anterieure traject, waarin een gemeente in overleg met een private ontwikkelaar afspraken maakt over de kosten, de voorkeur heeft. Wordt dit anterieure traject samen met een private ontwikkelaar succesvol afgesloten, dan is het kostenverhaal verzekerd en hoeft er dus geen gebruik te worden gemaakt van het exploitatieplan. Dus in hoeverre is een gemeente geneigd om te kijken naar de mogelijkheden van het exploitatieplan en in hoeverre is dit al gedaan? Zo ontstaat de volgende onderzoeksvraag:

In welke mate maken gemeenten in de Randstad en Noord-Brabant gebruik van de mogelijkheden van het exploitatieplan vanuit de grondexploitatiewet, en wat kan er worden gedaan om het gebruik te beïnvloeden?

Het eerste deel van deze vraag sluit aan bij het gebruik van het exploitatieplan, het tweede deel heeft echter een ander doel op het oog: Welke factoren bepalen hoe een gemeente de wet gebruikt, en wat voor een voordelen of nadelen heeft dit voor gemeente of private ontwikkelaar?

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de institutionele theorie. De kern van de theorie kan worden verklaard aan de hand van instituties. Dit zijn door mensen geschapen gewoontes en gedragscodes die interactie sturen. Het kunnen zowel economische, politieke of sociologische factoren zijn (North, 1990, p.6). Een institutie is doordrenkt met waarden van de betrokken actoren, waardoor er tijdens een analyse kan worden verklaard waarom de ene institutie bij de ene gemeente verschilt ten opzichte van de andere gemeente (Greenwood et al, 2008). Keogh et al (1999) omschrijven de instituties voor de grondmarkt als regels en waarden die continu onderhevig zijn aan verandering. Lawrence (2008) wijst erop dat iedere actor in het proces zijn eigen doelen naleeft, maar ook dat de ene actor meer macht heeft dan de andere actor in een complex proces. De institutionele theorie is in 2011 al gebruikt door Van Vliet om te analyseren hoe gemeenten omgaan met "shared service centres". Daarnaast gebruikte ook Keogh et al in 1999 de institutionele theorie om de grondmarkt te analyseren. De institutionele theorie leent zich perfect om een complex proces met vele actoren, regels en gewoonten te analyseren. Naast de institutionele theorie is er ook gebruik gemaakt van de ideeën van Charles Lindblom omtrent het incrementalisme. Hierin wordt uitgelegd dat grote stappen op het gebied van beleid wel mogelijk zijn, maar dat vaker slechts kleine stappen worden genomen (Dahl en Lindblom, 1976). Zowel de institutionele theorie en het incrementalisme breken met de traditionele rationele aard van

wetenschap. Het gaat meer om de unieke relaties en wisselwerkingen die er plaatsvinden tussen actoren en factoren.

Voor het onderzoek zijn interviews afgenomen met een aantal gemeenten uit het onderzoeksgebied. Een kernpunt van deze interviews was dat er eerst werd gevraagd naar de algemene kennis over de grondexploitatiewet en het exploitatieplan en pas vervolgens werd doorgevraagd over de meer complexe onderdelen van de wet. Dit is gedaan omdat vragen op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd naarmate de kennis van de materie groter of kleiner is. Derhalve is ook doorvragen naar het "waarom" achter antwoorden van groot belang voor het verkrijgen van een adequaat en juist beeld over de situatie.

Bestaand onderzoek naar de grondexploitatiewet en het exploitatieplan heeft plaatsgevonden zowel voor als na de invoering van wet. Het ex-ante onderzoek van Santing uit 2006 wees al uit dat de dreiging van het exploitatieplan ervoor kan zorgen dat de private ontwikkelaar sneller bereid is om bij te dragen aan de kosten die de gemeente maakt. De Wolff et al wezen in 2006 op het feit dat vooral grondeigendom belangrijk is, is de grond van de gemeente dan kan een private ontwikkelaar er bijna niet meer onder uit om mee te betalen. De Wolff et al wijzen verder op het belang van de drie criteria geschetst in het exploitatieplan (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) die ervoor moeten zorgen dat alles goed wordt verantwoord. Daarnaast heerste er de verwachting dat de privaatrechtelijke- en de publiekrechtelijke instrumenten van de lokale overheden zich zouden verweven. Ook in ex-post onderzoeken van onder andere Breeman (2010) en Buitelaar (2010) wordt het exploitatieplan aangewezen als stok achter de deur. Op deze manier kan het publiekrechtelijke instrument (het exploitatieplan) niet los van het privaatrechtelijke instrument (een samenwerking met een private ontwikkelaar) van de gemeente worden gezien. Nieuwenhuizen (2010) wijst in zijn onderzoek aan dat vooral de kostenraming in een exploitatieplan voor problemen gezorgd bij gemeenten.

Uit de interviews worden veel signalen uit de bestaande onderzoeken bevestigd. Kostenraming (de cijfertjes) zorgen meer dan de vorm van het exploitatieplan voor problemen bij het opstellen. Opvallend is wel het verschil tussen gemeenten onderling. De ene gemeente is veel verder in haar kennis van de grondexploitatiewet dan de andere gemeente. Waar de ene gemeente struikelt over het verhalen van ambtelijke kosten heeft de andere gemeente al succesvol een fonds bovenwijks (een uitwerking van bovenwijkse kosten) op kunnen nemen in het bestemmingsplan. Het indirecte voordeel van het exploitatieplan tijdens een anterieure overeenkomst valt niet direct overal te herkennen. Vaak hebben gemeenten, zoals eerder vermeld, niet genoeg kennis om hier optimaal gebruik van te kunnen maken, terwijl een concept exploitatieplan een gemeente kan versterken tijdens een anterieure overeenkomst. Het exploitatieplan geeft gemeenten een duidelijk overzicht van de vele kosten die gemaakt en verhaald kunnen worden bij een grondexploitatie. Om dit te kunnen bereiken is het belangrijk voor gemeenten om een netwerk aan kennis (en instituties) te gebruiken, zoals contact met experts of andere gemeenten evenals geschreven hulpmiddelen. Bij private ontwikkelaars ontstaat ook meer het besef dat een gemeente bepaalde kosten moet verhalen. Het is zelfs zo dat er bij private ontwikkelaars meer kennis is dan een gemeente omtrent de mogelijkheden van een exploitatieplan. Het exploitatieplan wordt door gemeenten ervaren als moeilijk en complex, maar ook rijst soms de vraag of het opstellen en uitvoeren niet duurder is dan de kosten die eruit kunnen worden gehaald. Vooral de waarde van de in te brengen gronden kunnen en zullen tot veel discussie leiden. Echter is het ook hier belangrijk om het in goed overleg te doen, of in het geval van het exploitatieplan te laten geschieden op een transparante manier.

De meeste van de ervaren struikelblokken kunnen worden weggenomen door meer kennis te creëren binnen gemeenten. Het exploitatieplan werkt niet als stok achter de deur als er binnen gemeenten niet volledig duidelijk is hoe een exploitatieplan ten volle kan worden benut. Het gaat er hier niet om dat er overal maar exploitatieplannen worden gemaakt, maar meer dat de kennis over het exploitatieplan helpt in een anterieur overleg. Tijdens het anterieure overleg is het belangrijk om in te zien dat iedere actor zijn eigen doelen naleeft, als de gemeente al haar eigen kosten duidelijk kan identificeren staat zij sterker in dit overleg. Zo blijft het geheel zich in de gewenste anterieure sfeer afspelen, maar heeft het ex-

exploitatieplan toch effect. Het is dus niet alleen een stok achter de deur, maar heeft bovenal het indirect effect wat gemeente en private ontwikkelaar samen de beste keuzes zal laten maken.

► Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	8
Hoofdstuk 1: Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Maatschappelijke relevantie	10
1.3 Wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Doelstelling	11
1.5 Probleemstelling	12
1.6 Conceptueel Model	12
1.7 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Het ontwikkelen van een gebied	14
2.1 Gebiedsontwikkeling	16
2.1.1 Van niet naar iets	17
2.1.2 Bestemmingen van grond	18
2.1.3 Resumé	19
2.2 Een rollenspel tussen vele partijen en belangen	19
2.2.1 Publieke en private partijen	19
2.2.2 Algemene ontwikkelingskosten	20
2.2.3 Bovenwijkse en bovenplanse kosten	20
2.2.4 Resumé	20
2.3 Instrumenten voor de gemeente	21
2.3.1 Publiek en privaat	21
2.3.2 Beleidsinstrumenten	22
2.3.3 Resumé	23
2.4 Situatie voor de grondexploitatiewet	24
2.4.1 Samenwerking als noodzaak	24
2.4.2 "Decentraal wat kan, centraal wat moet"	24
2.4.3 Resumé	25
2.5 De grondexploitatiewet	26
2.5.1 Een lang traject met veel ideeën	26
2.5.2 Kosten verhalen	27
2.5.3 Doeleinden en middelen	27
2.5.4 Privaatrechtelijke mogelijkheden grexwet	28
2.5.5 Publiekrechtelijke mogelijkheden grexwet	29
2.5.6 Resumé	30
2.6 Inhoud van het exploitatieplan	30
2.7 Samenvatting	31
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	33
3.1 Beleid en theorie	33
3.2 De institutionele theorie	34
3.2.1 De basis van de institutionele theorie	34
3.2.2 De institutionele theorie in gebruik	35
3.2.3 De institutionele theorie en grondexploitatie	36
3.3 Incrementalisme	37
3.4 Conclusie	38

Hoofdstuk 4: Van de theorie naar de empirie	39
4.1 Bestaand onderzoek naar de grondexploitatiewet	39
4.1.1 Ex ante onderzoek	39
4.1.2 Ex post onderzoek	40
4.2 De mogelijkheden van de grexwet	41
4.3 De struikelblokken van de grexwet en het exploitatieplan	42
4.4 Naar een gedetailleerd conceptueel model	43
4.5 Methodiek	44
4.5.1 De keuze voor het onderzoeksgebied	44
4.5.2 Het toepassen van de theorie in de werkelijkheid	45
4.5.3 De keuze voor de personen binnen de gemeente	46
4.6 Het empirisch onderzoek	46
4.6.1 De algemene interviewvragen	46
4.6.2 Diepte interviews	46
4.6.3 Intro en algemene kennis grexwet	47
4.6.4 Kennis over het exploitatieplan	47
4.6.5 Gebruik van het exploitatieplan	47
4.6.6 De doelstellingen en uitwerking van de grexwet	47
Hoofdstuk 5: Empirie	49
5.1 Analysemodel	49
5.2 Een blik op de werkelijkheid	49
5.2.1 Het "waarom" achter de gegevens	50
5.3 Een geruisloze binnenkomst is een slecht begin	50
5.4 "Eigenlijk is het toch wel handig"	51
5.4.1 Het extern inhuren van capaciteit en kennis	51
5.4.2 Het gaat verder dan alleen de kosten van het ambtelijke apparaat	52
5.5 Er komt erg veel om de hoek kijken	52
5.5.1 De discussie over grondwaarde	53
5.5.2 Van vorm naar inhoud	53
5.5.3 De mogelijkheden tot het verhalen van kosten	54
Hoofdstuk 6: Conclusies	55
6.1 De daadwerkelijke voordelen voor de gemeente	55
6.2 Het exploitatieplan, alleen als het echt niet anders kan	56
6.3 Het doel gehaald, of te ambitieus	58
6.4 Vooral het indirecte effect moet niet worden onderschat	58
Hoofdstuk 7: Slotbeschouwing	60
Literatuurlijst	61
Bijlagen	65

H1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Nederland heeft een unieke positie in de wereld als het gaat om gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot de meeste West-Europese landen is namelijk veel grond in handen van de gemeente (Needham, 1997, p.291). Dit gegeven kenmerkte Nederland voor een lange tijd, en leidde tot een unieke situatie op de grondmarkt (Needham, 1997). Aan het einde van de 20^e en het begin van de 21^e eeuw is er veel veranderd op het gebied van grondexploitatie (Wigmans, 2002; de Regt, 2003; Santing, 2006). Zo waren er wijzigingen in de wetgeving, maar er is vooral veel veranderd als het gaat om eigendom van grond. Vaak wordt er in de media al gehamerd op zogenaamde “planning disasters” (Boelens, 2009). Dit legt ook grote druk op de bestemming van de aanwezige grond, omdat er veel belangen mee gemoeid zijn. Grond is niet enkel en alleen meer in de handen van gemeente, maar ook van private ontwikkelaars (Santing, 2006).

De grondexploitatiewet heeft als doel om de gemeente meer macht te geven als het gaat om het verhalen van kosten (van den Brand et al, 2008). De wet laat de ruimte aan gemeente om te kiezen welk(e) instrument(en) er precies worden gebruikt om kosten te verhalen (Arnhem, 2009; Breeman, 2010; de Kam & Schellekens, 2010; Santing, 2006; Terpstra, 2007; van den Brand et al, 2008). Zo kan het kostenverhaal anterior, via exploitatieplan (en eventueel posterieur) of met het eigen ontwikkelingsbedrijf worden geregeld. Derhalve is er dus veel vrijheid aan de gemeente, om zelf de keuze te maken in het gebruik van instrumenten die tot de beste resultaten zullen leiden. Om deze reden is het dus interessant om te analyseren tot in hoeverre gemeenten de mogelijkheden van de grondexploitatiewet benutten.

Het wel of niet gebruiken van de verschillende instrumenten uit de grondexploitatiewet is van vele factoren afhankelijk: beschikt de gemeente over een adequaat instrumentarium en is de benodigde kennis en capaciteit aanwezig binnen een gemeente (van den Brand et al, 2008)? Er dient rekening te worden gehouden met de kenmerken van de gemeente (qua zienswijze maar ook werkwijze), maar ook de grondposities die een gemeente heeft zijn van belang voor het wel of niet gebruiken van de grondexploitatiewet.

Een analyse van het werkelijk gebruiken van de verschillende instrumenten uit de grondexploitatiewet in combinatie met de redenen hierachter is interessant om te onderzoeken. Het ontdekken van de oorzaken van de ondervonden problemen kan constructief werken voor de toekomst. Resultaten kunnen leiden tot beter gebruik of begrip van de grondexploitatiewet en de mogelijkheden die zij aanreikt.

Om deze redenen is een onderzoek naar de grondexploitatiewet een actueel vraagstuk wat twee jaar na invoering nog niet uitgebreid is geanalyseerd vanuit de planologische optiek. In het voorwoord is ook al aandacht besteed aan het feit dat het interessant is om een onderzoek te combineren met een actueel vraagstuk wat kan bijdragen aan de huidige voorraad wetenschappelijke kennis. Hierop zal verder worden ingegaan in de volgende paragrafen.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Onder invloed van conjuncturele bewegingen op de economische markt worden ruimtelijke ontwikkelingen vaak uitgesteld of voortijdig stopgezet (NEPROM, 2010). Grondbeleid en grondbezit zijn dus onderwerpen die op het moment veel aandacht genieten. In het begin

van de 21^e eeuw is er veel veranderd binnen de grondmarkt en de gemeente dient hierop in te spelen, in dienst van het algemeen nut. Dit heeft vanuit twee optieken effect, namelijk vanuit het beleid en vanuit de maatschappij. In hoeverre is de grondexploitatiewet een nuttige aanvulling op het huidige beleidsinstrumentarium voor gemeenten? Dit onderzoek is erop gericht om uit te zoeken of de grondexploitatiewet en met name het onderdeel exploitatieplan binnen deze wet bijdraagt aan een adequate uitvoering van het ruimtelijke beleid.

Als er een nieuwe wijk wordt gerealiseerd moet er ook worden gezorgd voor voorzieningen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan straatmeubilair of parkeergelegenheid (van den Brand et al, 2008). Een private ontwikkelaar zal vanuit winst oogmerk niet deze onrendabele functies realiseren. De grondexploitatiewet geeft gemeente toch de mogelijkheid om deze kosten op verschillende manieren te verhalen op private ontwikkelaars, op het moment dat de gemeente deze kosten maakt (Buitelaar, 2010). Deze mogelijkheden moeten worden benut ten behoeve van de maatschappelijke ontwikkeling. Onderzoek met betrekking tot het gebruik van deze mogelijkheden en vooral de conclusies en aanbevelingen die er uit naar voren komen zijn dus interessant voor de maatschappij, want een verandering in beleid kan leiden tot een positieve ontwikkeling voor de toekomstige bewoners van de wijk en zodoende ook het maatschappelijk nut.

De maatschappelijke functie van dit onderzoek is vooral indirect van aard. Als een gemeente een voordeel kan halen uit het gebruik dan heeft dit indirect invloed op de maatschappij. Als er voor de gemeente mogelijkheden komen om kosten te verhalen dan zullen niet rendabele onderdelen van een exploitatiegebied vaker worden gerealiseerd. En vooral deze niet rendabele functies zijn de publieke functies die nodig zijn in of meerwaarde hebben voor een wijk, maar die vaak niet worden gerealiseerd door private ontwikkelaars.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek naar de grondexploitatiewet kan gedaan worden vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven. Enkele voorbeelden zijn vastgoed, bestuursrecht, maar ook de planologie. Het feit dat het onderwerp vanuit veel invalshoeken onderzocht kan worden creëert een uniek vraagstuk. Er zijn ook al een aantal onderzoeken naar de grondexploitatiewet (2008) gedaan (zie onder andere Breeman, 2010; Buitelaar, 2010; de Kam & Schellekens, 2010; Nieuwenhuizen, 2010; de Wolff et al, 2006). Het merendeel van de uitgevoerde onderzoeken bekijkt het onderwerp vanuit de bestuursrechtelijke invalshoek, of vanuit de vastgoedsector (bijvoorbeeld Breeman, 2010). Door de nog korte levensloop van de materie is er echter nog niet voldoende onderzoek gedaan vanuit alle mogelijke invalshoeken; vooral vanuit de planologie is er nog weinig onderzoek verricht naar de grondexploitatiewet. Dit komt mede door de vooral economische (en in mindere mate ruimtelijke) aard van het probleem.

Om deze reden is dit onderzoek een bijdrage aan de aanwezige wetenschappelijke kennis, in die zin dat er ook vanuit een planologisch oogpunt wordt gekeken naar de grondexploitatiewet - dit in tegenstelling tot veel bestaand onderzoek. Hiermee bevindt het onderzoek zich dus in een niche. In dit onderzoek zullen de conclusies van andere onderzoeken worden aangehaald. Ook het feit dat er wordt gekeken naar het daadwerkelijke effect van de wet in de praktijk laat een uniek beeld zien. Op deze manier zal worden geprobeerd de grondexploitatiewet te analyseren met behulp van aanwezige theorieën die aansluiten op het vraagstuk, maar ook met de kennis en ervaringen uit de praktijk. Aansluitend aan de opgedane kennis uit de praktijk (het empirische onderzoek) zullen er ook aanbevelingen worden gedaan.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het gebruik van de grondexploitatiewet en dan met name het exploitatieplan door gemeente. Het gaat hier dus om het in de praktijk brengen van de mogelijkheden van de grondexploitatiewet voor bijvoorbeeld bovenplanse verevening en bovenwijkse voorzieningen. Naast het achterhalen van het ge-

bruik is het van belang te kijken wat de redenen zijn om juist wel of geen gebruik te maken van de mogelijkheden geboden in de grondexploitatiewet.

1.5 Probleemstelling

Vanuit de doelstelling is de probleemstelling gedefinieerd. Voor het onderzoek zal de volgende hoofdvraag worden gehanteerd:

In welke mate maken gemeenten in de Randstad en Noord-Brabant gebruik van de mogelijkheden van het exploitatieplan vanuit de grondexploitatiewet, en wat kan er worden gedaan om het gebruik te beïnvloeden?

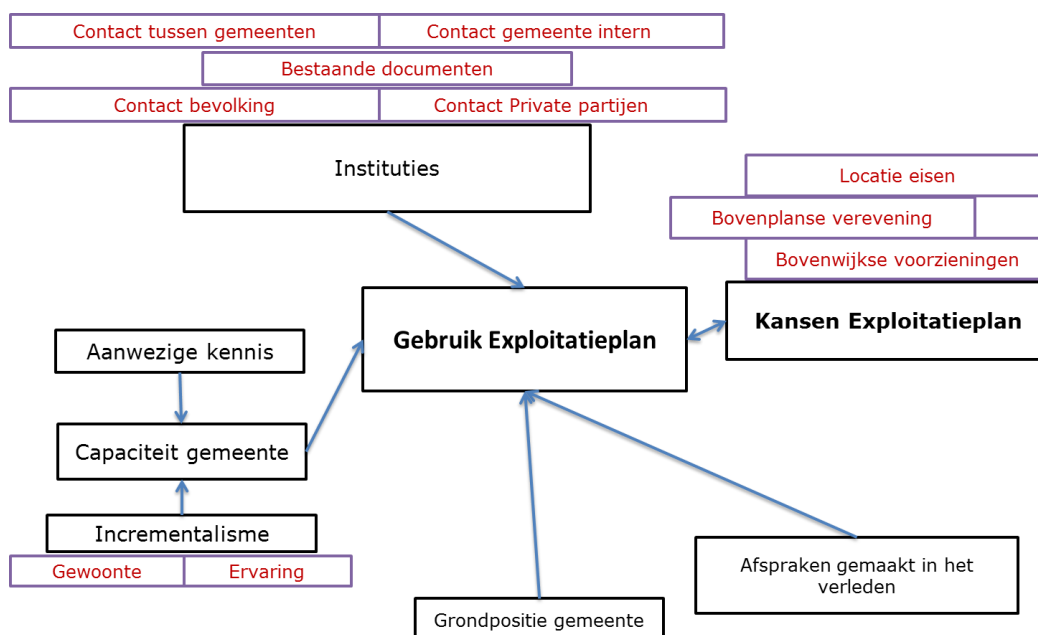
Deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken van de grondexploitatiewet en wat zijn de daadwerkelijke voordelen hiervan voor een gemeente?
- In hoeverre wordt er door gemeenten daadwerkelijk gebruik gemaakt van het exploitatieplan, en wat zijn de redenen voor het wel of niet gebruiken ervan?
- Hoe kunnen de eventueel waargenomen struikelblokken die gemeenten ondervinden worden weggenomen, waardoor het gebruik van het exploitatieplan wordt bevorderd?
- Haalt de grondexploitatiewet wel volledig haar doel voor gemeenten, en wat kan er gedaan worden om dit doel nog effectiever te bereiken?

Deelvraag één is erop gericht een duidelijk beeld te creëren bij de grondexploitatiewet. Met welke redenen is de wet ontwikkeld, en welke voordelen biedt zij in vergelijking met de situatie voor de grondexploitatiewet? Deelvraag twee gaat erop in welke instrumenten in de grondexploitatiewet nu werkelijk worden gebruikt. Maar vooral het waarom gemeenten gebruik maken van juist die instrumenten is van belang. Vraag drie sluit hierop aan. Waarom gebruikt een gemeente juist een bepaald instrument en een ander niet? En hoe kan het eventuele gebruik worden bevorderd? Bij deze deelvragen kan het zo zijn dat bepaalde gemeenten andere struikelblokken ervaren dan andere gemeenten. Het is daarom belangrijk om binnen elke gemeente rekening te houden met de grootte en de capaciteit van de gemeente (zie hiervoor ook methodologie in hoofdstuk 4). De laatste deelvraag is meer concluderend van aard en is een automatisch vervolg op de vorige twee vragen. Waarom worden instrumenten niet gebruikt of wel, en is de wet zo nog wel ten volle effectief? En tenslotte: wat kan er gedaan worden om de wet waar mogelijk effectiever te maken? De combinatie van deze deelvragen leidt er dus toe dat de doelstelling (het analyseren van het gebruik) wordt onderzocht door middel van het uitleggen van de context, het analyseren van het gebruik en de redenen voor het wel of niet gebruiken, en eventuele aanbevelingen waarom en hoe gebruik bevorderd kan worden.

1.6 Conceptueel Model

Om een goed beeld te geven van het onderzoek is het handig om schematisch weer te geven welke factoren precies van invloed zijn op de hoofdvraag. Op deze manier wordt er een duidelijk beeld gegeven wat er precies is onderzocht en wat er precies moet worden onderzocht. Het conceptueel model is weergegeven in figuur 1, waarna een korte toelichting volgt.



figuur 1. Conceptueel Model

Bovenstaand figuur geeft het conceptuele model weer. Het belangrijkste in dit model zijn de verschillende instituties in relatie met het gebruik of geen gebruik van het exploitatieplan. Instituties zijn hier opgesplitst in vijf onderdelen. Deze onderdelen zijn het contact met de bevolking, contact met de private partijen, contact tussen verschillende gemeenten, contact intern en bestaande documenten. Met bestaande documenten worden de andere relevante stukken bedoeld zoals het bestemmingsplan en een structuurvisie. Naast de instituties is ook de capaciteit van de gemeente van invloed; deze capaciteit wordt beïnvloed door enkele factoren (naast het aantal ambtenaren). Gewoonte en ervaring, evenals aanwezige kennis, zijn van invloed. Als de gemeente eigenaar is van de grond zal er überhaupt geen gebruik worden gemaakt van een exploitatieplan. Dit kan omdat de gemeente bijvoorbeeld een eigen grondbedrijf heeft. Binnen de wet zijn afspraken uit het verleden ook uitgesloten als het gaat om het opstellen van een exploitatieplan. Wat belangrijk is om te onthouden is dat de verschillende instituties effect hebben op alle punten in het conceptuele model, om deze reden staat dit bovenaan. Alle punten komen samen in het midden waarna verschillende instituties hun effect uitoefenen op het geheel. Als het gaat om kennis binnen een gemeente dan zijn hier natuurlijk ook instituties van belang. De ervaring van een persoon of de persoonlijke voorkeuren komen hierin naar voren. Ervaringen dan niet alleen uit het verleden met private eigenaren, maar ook opgedane kennis. Deelvragen twee en drie komen naar voren in alle punten, dit omdat alles in potentie een struikelblok of een voordeel kan zijn voor gemeenten. Aan de rechterkant van het figuur staan vervolgens deelvragen één en vier. Wat zijn de kansen en kenmerken van het exploitatieplan, deze kansen sluiten nauw aan bij de doelen die zijn gesteld. Deze pijl gaat beide kanten op in verband met de wederzijdse invloed.

1.7 Leeswijzer

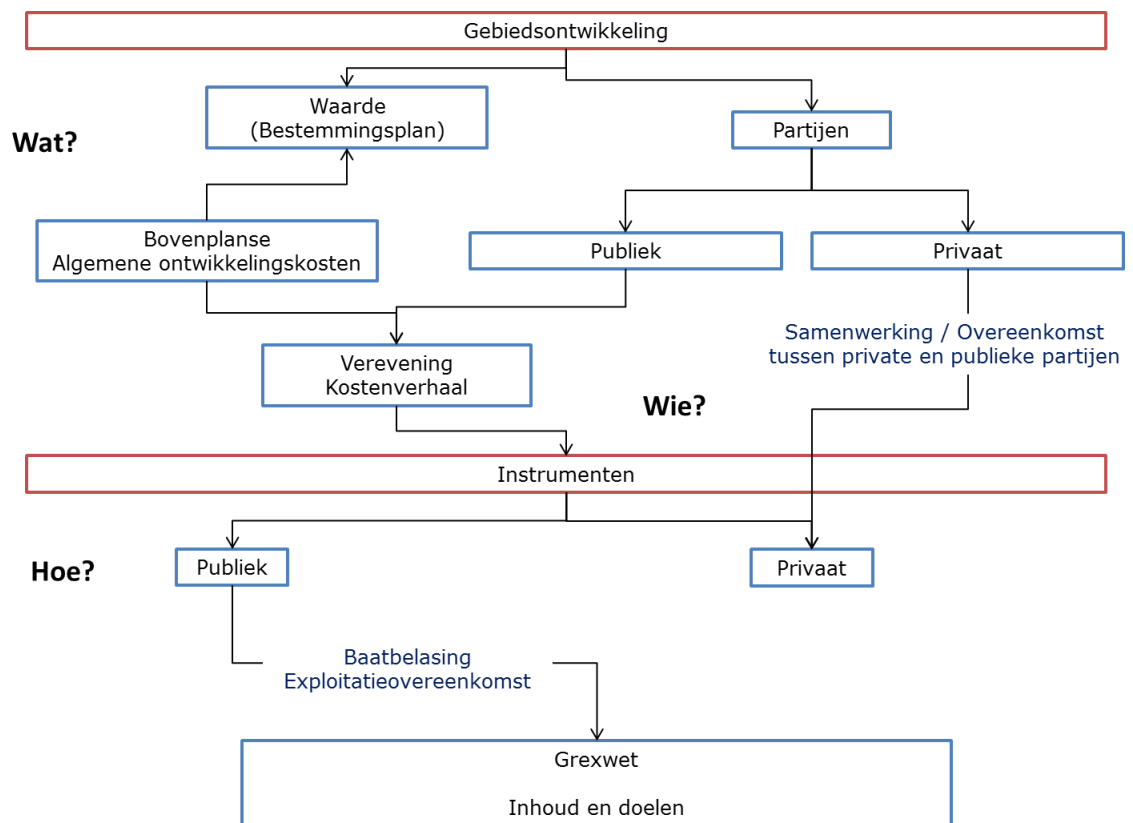
Grondexploitatie is een complex onderwerp dat vanuit vele disciplines en beroepsgebieden kan worden bekeken. Elk zal een andere kijk hebben op het probleem. Derhalve is het van belang goed uit te leggen hoe er in deze thesis naar het probleem wordt gekeken. Omdat er normaal gesproken vanuit planologisch oogpunt weinig ervaring is met grondexploitatie (of wetgeving op dit gebied) zal in hoofdstuk twee uitgebreid worden stilgestaan bij dit onderwerp. Eerst zal worden uitgelegd hoe men nu precies is gekomen tot de grondexploitatiewet waarna er vervolgens steeds gericht zal worden gekeken naar het exploitatieplan. In

hoofdstuk drie zal vervolgens de gebruikte theorie worden beschreven. Later in dat hoofdstuk zal ook de koppeling worden gemaakt tussen de theorie en gebiedsontwikkeling, en dan specifiek met grondexploitatie.

In hoofdstuk vier wordt er aandacht besteed aan bestaande onderzoeken naar de uitwerking van de grondexploitatiewet. Vervolgens zal ook in hoofdstuk vier het methodologisch kader worden toegelicht. Er zal in dat hoofdstuk worden uitgelegd waarom er de keus is gemaakt voor een bepaalde manier van onderzoeken en hoe de gestelde vragen precies antwoord moeten geven op de verschillende hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk vijf zullen de resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven. De conclusie en de antwoorden op de hoofd- en deelvragen zullen worden toegelicht in hoofdstuk zes. Na hoofdstuk zes zal nog een korte slotbeschouwing volgen.

H2 HET ONTWIKKELEN VAN EEN GEBIED

Voordat er antwoord kan worden gegeven op de hoofd- en deelvragen moet er eerst worden gekeken naar de totstandkoming van de grondexploitatiewet. Door te achterhalen op welke pijlers de wet rust en met welke beoogde doelen deze is ingevoerd kan beter worden beoordeeld of de wet het beoogde effect heeft behaald. Om dit te bereiken zal er in dit hoofdstuk vanaf het begin worden gekeken naar alles rond grondexploitatie. Dit zal worden gedaan aan de hand van het volgende schema (figuur 2):



figuur 2. Opzet hoofdstuk 2

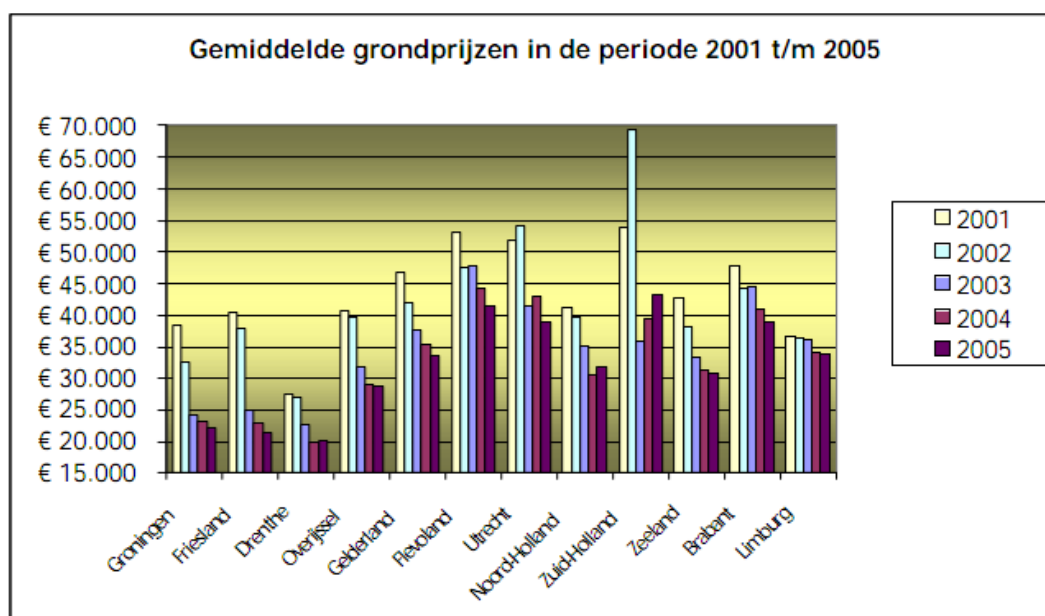
Gebiedsontwikkeling is in dit figuur (figuur 2) de basis. Binnen gebiedsontwikkeling vallen namelijk alle mogelijke situaties waarin de gemeente gebruik zou kunnen maken van de grondexploitatiewet. Hierop zal worden ingegaan in paragraaf 2.1. Gebiedsontwikkeling heeft te maken met twee belangrijke factoren; de waarde van grond en de invloed of aanwezigheid van andere partijen, naast de lokale overheden. Met behulp van de externe partijen wat zowel andere gemeenten als private ontwikkelaars kunnen zijn moet de gemeente komen tot een overeenkomst voor het kostenverhaal rondom grondexploitatie. Dit rollenspel tussen vele partijen zal worden behandeld in paragraaf 2.2. Hierin zal ook worden vermeld wat deze kosten (zowel bovenplanse als algemene ontwikkelingskosten) precies inhouden en waarom deze zo belangrijk zijn voor grondexploitatie. Er zijn verschillende instrumenten die de gemeente kan gebruiken om kosten te verhalen. Deze zijn op te splitsen in twee soorten instrumenten; privaat- en publiekrechtelijke instrumenten. Deze instrumenten zullen worden behandeld in paragraaf 2.3. In het instrumentarium hebben nogal wat wijzigingen plaatsgevonden in de laatste paar jaren. Deze worden behandeld in paragraaf 2.4. Vanuit dit perspectief zal uiteindelijk de grondexploitatiewet (grexwet) worden geïntroduceerd in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6 zal aandacht worden besteed aan het exploitatieplan. In paragraaf 2.7 zullen de kernpunten van het hoofdstuk kort worden samengevat waarna in het volgende hoofdstuk meer zal worden gekeken naar het resultaat van voorheen uitgevoerd onderzoek op het gebied van grondexploitatie, en dan met name het exploitatieplan.

2.1 Gebiedsontwikkeling

“Grond is een schaars goed” is een populaire uitspraak die vaak wordt gebruikt als het over de aan- of verkoop van grond gaat (VROM-raad, 2000,p.25). Derhalve moet dus worden gezocht naar ontwikkelingen die de beschikbare ruimte ten volle benutten. Deze uitspraak impliceert al enkele veronderstellingen. Ten eerste heeft een schaars goed een hoge waarde. Ten tweede ligt er veel druk op de bestemming (en dus ook de ontwikkeling) van een schaars goed. Gebiedsontwikkeling is een complex en langdurig proces waarin aandacht is voor de fysieke en functionele verbetering van een gebied. Dit wordt beoogd door een integrale aanpak waarin verschillende private en/of publieke partijen samenwerken (Nijhoff, 2010). Niet alleen de verschillende overheden maar ook private partijen richten zich op de grondmarkt. Om deze reden is het niet alleen de lokale gemeente, maar kan het ook een boer of een ontwikkelaar zijn die grond aankoopt en desgewenst ontwikkelt. Vroeger was vooral de gemeente de dominante koper van grond. De gemeente kocht de grond en ontwikkelde dit stuk land dan ook zelf. Sinds de nota Heerma uit 1989 zijn ook ontwikkelaars en bouwbedrijven actieve kopers geworden (de Regt, 2003, p.15). De rede van aankoop van grond is meestal het maken van winst. De grondmarkt is een markt waar veel gespeculeerd wordt, wat het geheel complex maakt om te analyseren. Met speculeren anticiperen de kopers van grond op een waardeverhoging van de grond, waardoor ze de grond dus binnen een bepaalde tijd weer kunnen verkopen met veel winst. Deze markt kent intern echter ook nog veel variatie. Zo is de bestemming van grond van grote mate bepalend voor de waarde (de Regt, 2003,p.2), vooral een verandering van een bestemming is derhalve interessant voor speculanten. Het meest duidelijke voorbeeld van dit gegeven is het verschil tussen de bestemming agrarisch wat vier tot vijf keer zo laag kan liggen als de bestemming woningbouw (de Regt, 2003, p.5). Deze bestemming wordt vastgelegd in het bestemmingsplan van de gemeente. Er kan dus op een hele simpele manier winst gemaakt worden op de aan- en verkoop van grond. De meeste winst ontstaat bij een verandering van een groene bestemming naar een zogenaamde rode bestemming. Dit vloeit automatisch ook over in het grootste spanningsveld, de strijd tussen bevolkingsgroei en groen (Santing, 2006, p.23). Hoe meer rood hoe groter de druk op de groen bestempelde grond, wat zorgt voor een continue wisselwerking.

Na de aankoop of verkoop van grond is ontwikkeling van de grond vaak van belang. Bij een eventuele ontwikkeling op een gebied blijkt echter dat de grondmarkt geen eenduidige markt is, het is meer dan alleen de wisselwerking tussen vraag en aanbod. Zo is de grondmarkt geen homogene markt, omdat geen enkel stuk grond hetzelfde is (Santing, 2006,

p.24). Zo kan grond geschikt zijn of aangewezen zijn voor verschillende doeleinden, waar verder op zal worden ingegaan later dit hoofdstuk. In Nederland ontstaan er op deze manier ook grote verschillen in de prijs van grond (zie figuur 3). De grondprijs is het hoogst in gebieden met een grote ruimteclaim voor wonen en werken in combinatie met natuurontwikkeling. Zo zijn er hoge prijzen waar te nemen in provincies als Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland, terwijl de prijzen in Zeeland en Groningen veel lager liggen (Koole et al, 2001, p.37). Een eventuele bestemming van grond heeft ook externe effecten, zo is het niet gewenst als er opeens midden in een bos een torenflat wordt gerealiseerd. Om deze reden is er dus vraag naar sturing. Deze sturing heeft dan als hoofddoel om de externe effecten van grondgebruik te reguleren of aan te passen (de Regt, 2003, p.13). Sturing op dit gebied geschiedt vooral vanuit de lokale overheden. Hierop zal verder worden ingegaan in paragraaf 2.2 tot en met 2.6. De mate van sturing en de gedachte erachter is onderhevig aan verandering. Dit kan het gevolg zijn van veranderende politieke en maatschappelijke inzichten, maar ook van de actoren die zich op het speelveld bevinden (Terpstra, 2000, p.28). De zienswijze van een gemeente kan omslaan met verandering van de politieke kleur of met veranderingen in toekomstvisies.



figuur 3. Gemiddelde grondprijzen per hectare. Bron: DLG (2006)

Gebiedsontwikkelaars bevinden zich in de spil van dit geheel. Het ontwikkelen van een locatie is hier het motto waarbij rekening wordt gehouden wat de vele aspecten die verbonden zijn aan de ontwikkeling van een nieuwe locatie. Hierbij moet er niet alleen worden gedacht aan de maatschappelijke, maar ook aan de ecologische en economische impact van een ontwikkeling. Dit zal verder worden toegelicht in de volgende paragraaf.

2.1.1 Van niets naar iets

In paragraaf 2.1 is al gesproken over het feit dat de bestemming van grond grotendeels bepaalt welke waarde de grond heeft. Als grond wordt aangekocht door een private ontwikkelaar is dit meestal gedaan met het oog op het maken van winst. De waarde van grond wordt residueel bepaald. De aanschafkosten van de grond plus de kosten van het ontwikkelen worden afgetrokken van de opbrengst (de Regt, 2003, p.18). Ontwikkeling van grond is niet geheel vrij van regels, zo kan de gemeente met behulp van het bestemmingsplan invloed uitoefenen op welke ontwikkeling mogelijk is op bepaalde stukken grond (Santing, 2006, pp 25-26). Een klinkend voorbeeld hiervan is het beleid van de vierde nota in de ruimtelijke ordening en de vierde nota extra (VINEX), waar nieuwe bebouwing werd gesitueerd nabij steden. Veel van deze gebieden waar de uitbreidingen werden gepland waren

voorheen als agrarisch bestempeld en dus relatief goedkoop. Een dergelijk verandering in de visie van de overheid kan een grote impact hebben op de fluctuering in de waarde van grond.

Naast immateriële kenmerken zijn ook de fysieke kenmerken van de grond van invloed op de toekomstige bestemming. Buiten het ontwikkelen van grond door private partijen zijn ook complexere constructies aanwezig om bepaalde bestemmingen te realiseren. Zo kan een private ontwikkelaar grond verkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (de Regt, 2006). Dit bouwclaimmodel is van belang als er ontwikkelingen worden nagestreefd op eigen grond door private ontwikkelaars die niet mogelijk zijn door bestaande wetgeving. Bij een bouwclaimmodel wordt de grond voor een relatief lage prijs verkocht aan de gemeente en worden er afspraken gemaakt over de mogelijke ontwikkelingen op de grond. Buiten private ontwikkelaars om zijn gemeenten zelf vanuit het verleden ook vrij actief op de bouwmarkt. Vooral grote gemeenten hebben hun eigen grondbedrijf wat aankopen doet en bouwrijp maakt (Vrom, 2005, p.3). De gemeente zelf zorgt voor sanering van de grond en legt de infrastructuur aan en verkoopt vervolgens zelf de grond (eventueel via erfpacht) aan ontwikkelaars. Deze ontwikkelaars kunnen vervolgens gaan bouwen. In paragraaf 2.4 zal verder worden ingezoomd op alle mogelijkheden die er zijn rondom het ontwikkelen van grond.

2.1.2 Bestemmingen van grond

Grond kan voor vele doeleinden worden ontwikkeld, variërend van woningbouw tot recreatie (Segeren, 2007). De belangrijkste deelmarkten op de grondmarkt zijn:

- Woningbouw;
- Kantoren en bedrijventerreinen;
- Agrarische bestemmingen;
- Groene bestemmingen;
- Infrastructuur;

De beoogde ontwikkeling bepaalt welke locatie geschikt is, en vervolgens of de grond geschikt is voor een dergelijke ontwikkeling. Recreatie zal veelal in het buitengebied worden gerealiseerd terwijl woningbouw zich afhankelijk van de soort woningbouw zal richten op centra of periferie (Segeren, 2007, p.17). Dit gegeven segmenteert de grondmarkt nog meer aangezien de eisen aan bewoond gebied zullen verschillen van de eisen aan landelijk gebied. Een overmaat aan regels kan potentiële ontwikkelingen afschrikken, maar zorgt er ook voor dat tussen gemeenten onderling veel verschil kan ontstaan in grondbeleid. In het algemeen is echter wel te stellen dat de bestemming woningbouw veelal centraal staat (Terpstra, 2000; Santing, 2006). Verscheidene factoren kunnen hieraan ten grondslag liggen. Als het gaat om vrije kavels dan kunnen deze natuurlijk veel meer opleveren dan een bestemming sociale huur. Daarnaast kunnen stukken grond met de bestemming openbaar groen niet verkocht worden aan particulieren, en derhalve ook geen winst genereren. Op deze gronden mogen namelijk geen andere bestemmingen zoals woningbouw worden gerealiseerd, daarnaast leveren deze gronden in het algemeen ook het minste op. Buiten de vijf grote deelmarkten om zijn er natuurlijk ook andere bestemmingen van grond aan te wijzen. Een voorbeeld hiervan zijn voorzieningen die dienen voor het algemene nut zoals een plein, of een speelveld.

Binnen de woningbouw zelf zijn ook vele segmenten waar te nemen. Enkele voorbeelden zijn sociale huur, vrije markt of particulier opdrachtgeverschap. Elk van deze verschillende voorbeelden van woningbouw heeft een andere winstpotentie. Naast verschillen tussen de segmenten is ook de locatie van belang. Intensieve benutting zoals gebeurt in de stad heeft een hogere opbrengst dan de extensievere benutting buiten de stadsgrenzen (Santing 2006, pp. 24-30). Dit soort verschillen beïnvloeden allemaal de waarde die grond heeft voor de private ontwikkelaar maar ook voor de gemeente. Kenmerkend is ook dat gronden "zo maar" van extensief naar intensief gebruik kunnen veranderen. Dit is terug te koppelen aan onder andere de eerder vermelde invoering van de VINEX. En dan met name de locaties die werden aangewezen voor de zogenaamde VINEX-wijken. Op deze manier kan de illusie worden gewekt dat er vanuit de overheid een oneerlijke markt wordt gecreëerd. Uiteraard is het doel van de wet niet om een oneerlijke markt te creëren voor private ontwikkelaars. Private partijen hebben meer oog voor winst, terwijl de overheid redeneert vanuit het behartigen van het algemeen belang. Voor de overheid is het dus ook niet altijd mogelijk om

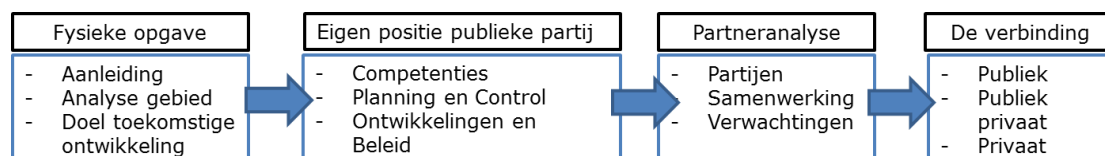
bepaalde ontwikkelingen zowel financieel als maatschappelijke haalbaar te maken (Terpstra, 2000). Zodoende zal de overheid ook verliesdragende projecten moeten ontwikkelen met het oog op het algemeen belang. Deze ontwikkelingen hebben vaak een functie die dient voor een groter gebied, en niet toe te schrijven is aan één enkele locatie (van den Brand et al, 2008). Een van de kenmerken van ruimtelijke ontwikkelingen die moeilijk eenduidig te beschrijven zijn, zijn de bovenwijkse of bovenplanse voorzieningen. Hier zal in paragraaf 2.2.3 nader worden ingegaan.

2.1.3 Resumé

In de voorgaande paragrafen is een korte toelichting gegeven op de grondmarkt in Nederland. Voor het onderzoek zijn randzaken zoals de bestemming van grond en de verschillen die deze hebben op ontwikkeling erg belangrijk. Er is een kader geschept waarin wordt uitgelegd wat de grondmarkt complex maakt, wat ermee omgaan of erop inspelen een moeilijk proces maakt. De volgende stap in de analyse is om te kijken welke factoren buiten de grond en zijn bestemming om van belang zijn bij grondexploitatie. Dit zal worden gedaan in de komende paragrafen.

2.2 Een rollenspel tussen vele partijen en belangen

In de vorige paragraaf is al kort ingegaan op het verschil tussen het grondbeleid van publieke en private partijen. Hieruit blijkt dat het niet een simpel proces is waar één actor alle macht heeft maar dat het gaat om samenwerking tussen verschillende actoren. Partijen kijken ook anders naar gebiedsontwikkeling, zoals het ontwikkelen ten behoeve van het maken van winst of in dienst van het algemeen nut. Het komt zelden voor dat er bij gebiedsontwikkeling één enkele actor alle macht heeft (Sturm-Reijnders, 2010). Als we gebiedsontwikkeling opdelen in verschillende fases ontstaat het volgende figuur (figuur 4):



figuur 4. Gebiedsontwikkeling in fases. Bron: Sturm-Reijnders, 2010.

2.2.1 Publieke en private partijen

Eerst zal er moeten worden gekeken naar de aard van het probleem, oftewel de opgave (figuur 4). Vervolgens moet zoals in paragraaf 2.1 al vermeld is worden gekeken naar welke positie de gemeente (de publieke partij) inneemt. Is de gemeente eigenaar van de grond of juist niet, en kan er wat aan gedaan worden om dit te veranderen. Vervolgens moet er worden gezocht naar partners en met deze partners moet vervolgens worden gekeken naar de doeleinden en wederzijdse verwachtingen (figuur 4). Uiteindelijk ontstaat er dan een constructie waarin publieke en private partijen met elkaar samenwerken (Segeren, 2007).

De rol van de publieke partij verschilt van die van een private partij. Zo heeft een publieke partij vaker een faciliterende rol door het scheppen van kaders waar binnen kan worden geopereerd. Hierbij komt het voorheen vermelde bestemmingsplan ook weer naar voren. Hierin worden namelijk de regels gesteld waaraan het gebied dient te voldoen, en de mogelijkheden die er zijn voor een locatie (Sturm-Reijnders, 2010, p.9). Daarnaast heeft de overheid natuurlijk ook een politiek belang in gebiedsontwikkeling. De lokale overheid moet immers het nut voor bewoners nastreven en zal derhalve enkele doelstellingen hebben als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het faciliteren van parkeergelegenheden.

Private partijen kunnen heel divers van aard zijn. Enkele voorbeelden kunnen ontwikkelaars, beleggers, bouwers of woningbouwcoöperaties zijn (Santing, 2006, p.6). Zoals voorheen al gesteld is heeft een private partij vaak een winstoogmerk. Daarom zal een private partij niet zo snel iets realiseren wat niet winstgevend is. Op dit punt komt de publieke partij dan weer in beeld, want vaak zijn deze niet winstgevende locaties wel nodig voor de burgers. De volgende sub paragraaf zal ingaan op deze kosten. Waarna in paragraaf 2.3 en 2.4

zal worden ingegaan op mogelijkheden die de overheid heeft om de kosten van dit soort ontwikkelingen te kunnen verhalen.

2.2.2 Algemene ontwikkelingskosten

Vooraf binnen woonwijken is er vaak behoefte aan meer dan alleen woningen. Er is ook behoefte aan voorzieningen en andere functies ten behoeve van het algemeen nut. Enkele relevante voorbeelden zijn infrastructuur, parkeergelegenheden en parken (gemeente Waddinxveen, 2009, p.7). De investeringen die in deze voorzieningen worden gedaan door gemeente vallen meestal buiten het kostenplaatje van de private ontwikkelaar. Daarom moeten de kosten op een andere manier worden verhaald. Een ander kenmerk van deze voorzieningen is vaak dat ze niet voor één enkele wijk (of exploitatiegebied) bedoeld zijn, maar van waarde zijn voor meerdere gebieden.

De voorzieningen die van intern nut zijn worden ook wel locatie-eisen genoemd. Locatie-eisen hebben betrekking op bepaalde handelingen die moeten worden verricht voordat er kan worden begonnen met bouwen (de Boer et al, 2010, p.12). Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwrijp maken van het exploitatiegebied. Sanering kan plaatsvinden als blijkt dat de beoogde grond vervuild is. Daarnaast zal er ook aandacht moeten worden besteed aan nutsvoorzieningen. Kabels zullen onder de grond moeten worden gelegd voor telefoon en internet. Geen huis is compleet zonder de aanwezigheid van een riool of afwatering. Naast deze directe eisen waaraan moet worden voldaan voordat er kan worden begonnen met een eventuele ontwikkeling, dient er ook rekening te worden gehouden met de indeling van de openbare ruimte. Hierbij valt te denken aan functies van een parkeerplaats tot een speeltuin. Dit zijn dus de kosten voor een gebied zelf, maar meestal worden er door de gemeente nog enkele andere kosten gemaakt (zoals bijvoorbeeld apparaatskosten en plankosten). Deze kosten zullen worden behandeld in paragraaf 2.5.2.

2.2.3 Bovenwijkse en bovenplanse kosten

Kosten die bovenwijkse van aard zijn hebben betrekking op ontwikkelingen buiten een exploitatiegebied waar het exploitatiegebied profijt van heeft. Kosten met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen zijn niet eenduidig (Sturm-Reijnders, 2010, p.40). Wie heeft namelijk het meeste profijt van deze voorzieningen? Dit maakt de spreiding van de lasten een uiterst ingewikkeld proces voor gemeente. Enkele oplossingen voor dit probleem zijn al voor handen. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid om jaarlijks kosten te verhalen aan zijn inwoners voor bovenwijkse voorzieningen, door middel van belastingen (Van den Brand et al, 2008). Echter kunnen deze voorzieningen ook worden doorgerekend aan private ontwikkelaars. Hierop zal verder worden ingegaan in paragraaf 2.3 en 2.4.

Naast de bovenwijkse voorzieningen zoals een recreatievoorziening zijn er ook zogenaamde bovenplanse kosten. In tegenstelling tot bovenwijkse kosten hebben bovenplanse kosten niet meteen betrekking op een fysiek object in de ruimte. Bovenplanse kosten hebben betrekking op een bijdrage van winstgevende ontwikkelingen op niet winstgevende ontwikkelingen in een gemeente (de Boer et al, 2010, p.11). Op deze manier kan de gemeente dus ook locaties ontwikkelen die niet leiden tot winst of kostendekking maar wel moeten worden gerealiseerd (de Kam & Schellekens, 2010). Naar deze kosten wordt vaak verwezen als bovenplanse verevening. Bovenplanse kosten zijn in tegenstelling tot andere kosten niet zomaar toe te delen tot één exploitatiegebied (Gemeente Bergeijk, 2010). Een voorbeeld hierbij is dat gebieden met veel vrije kavels (kavels in het duurdere segment) kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied met veel sociale woningbouw.

2.2.4 Resumé

In de vorige paragrafen is aandacht besteed aan gebiedsontwikkeling. Er is gekeken naar de kenmerken van grond als productie-eenheid en naar de verschillende situaties die kunnen ontstaan in verband met gebiedsontwikkeling. Grondexploitatie wordt gedaan door een wirwar aan actoren en belanghebbende die allemaal op een andere manier kijken naar de kosten die gemaakt moeten worden (zie figuur 4). Onderscheid tussen de verschillende kosten is gemaakt in paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.2.3. Deze paragrafen vormen een inleiding voor de grondexploitatiewet die verder in dit hoofdstuk zal worden behandeld. Grondexploitatie is namelijk een onderdeel van gebiedsontwikkeling. Alle voorheen vermelde problemen

die zich kunnen voordoen bij ruimtelijke ontwikkeling zullen worden behandeld in de volgende paragrafen, waar daarnaast ook gekeken zal worden naar de verschillende instrumenten waar een lokale overheid over beschikt om deze problemen aan te pakken.

2.3 Instrumenten voor de gemeente

In de vorige paragrafen is toegelicht dat er veel partijen gebaat zijn bij gebiedsontwikkeling. Maar de voornaamste reden van het ontwikkelen van grond voor private partijen is de opbrengst (de winst). Private partijen richten zich op het maken van winst, maar worden hierin niet helemaal vrij gelaten. Overheden hebben enkele manieren om zich te bemoeien met ontwikkelingen. Overheden kunnen hierin zowel (faciliterend) passief als actief handelen (Vrom, 2001, p11; Santing, 2006, pp 29-31). Als het gaat om actief handelen ziet de overheid zichzelf als koper en ontwikkelaar. Zowel de lasten als de baten komen dan volledig bij de overheid terecht. Als actieve marktpartij heeft de overheid natuurlijk een voordeel boven private partijen omdat de overheid zelf ook de aangewezen persoon is die de markt reguleert. Bij het faciliterende beleid laat de overheid alle taken over aan een private partij en scheidt ze enkel de kaders waarbinnen moet worden gehandeld. In het algemeen moet de overheid in staat zijn beide vormen van beleid toe te passen (Vrom, 2001, p.32). Er moet goed gekeken worden naar de unieke punten van elk project om zo de juiste manier van handelen te bepalen. Dit betekent dat er naar de situatie moet worden gekeken en vervolgens een keuze moet worden gemaakt wat voor beleid er vanuit de overheid zal worden toegepast. De instrumenten ten behoeve van het interveniëren verkrijgt de overheid vanuit de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Deze verplicht een gemeente locaties de voorheen vermelde bestemming te geven. In de volgende paragrafen zal verder worden ingegaan op de verschillende wetten en nota's rondom grondbeleid, oftewel de verschillende instrumenten waarop de overheid een beroep kan doen. Daaropvolgend zal de koppeling worden gemaakt met de grondexploitatiewet (vanaf nu grexwet). Een knelpunt in het verleden was vooral de beperkte doorwerking van de plannen die centraal door de overheid gemaakt werden (VROM-raad, 2000, p.34). Meer doorwerking zorgt ervoor dat de gerealiseerde plannen beter aansluiten bij de wensen vanuit de centrale overheid. De grote vraag is echter of de grexwet daarvoor zal gaan zorgen. De werkelijkheid kan anders zijn dan het ideaal beeld geschept in documenten.

2.3.1 Publiek en privaat

In de vorige paragrafen is een beeld geschetst van de situatie op de grondmarkt. Om beter te begrijpen wat er allemaal speelt rondom grondexploitatie zullen de kenmerken van grondbeleid in deze paragraaf worden behandeld. Een belangrijk onderscheid hierin zijn de publiek- en de privaatrechtelijke instrumenten waar de lagere overheden over beschikken. Veel beleid vanuit hogere overheden is strategisch van aard (Vrom, 2001, p3). Er worden kaders gesteld waarbinnen gemeenten hun eigen keuzes kunnen maken. Voor de jaren '90 voerde de overheid vrijwel alleen actief grondbeleid (de Regt, 2003, p.22). Dit betekende dus ook dat er veelal alleen gebruik werd gemaakt van het privaat recht. Als er niet werd meegewerkt door private partijen kan de overheid indien nodig gebruik maken van onteigening.

De grootste verandering kwam in 1981. Dit is het punt waarop de wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) werd vastgesteld. Deze wet gaf gemeenten voorrang boven particulieren als het ging over het verkrijgen van bepaalde stukken grond (Santing, 2006, p.50). Dit was mogelijk mits de gronden stonden aangewezen in het structuur- of bestemmingsplan. De gronden werden in dit geval als eerste aangeboden aan de gemeente, en pas in tweede instantie aan derden (private ontwikkelaars). Enkele problemen deden zich voor rondom deze Wvg. Zo kon de eigenaar zelf de bestemming veranderen van grond in samenwerking met een projectontwikkelaar. Dit is in 2002 vermoedelijk door de destijdsse coalitie van CDA, D66 en PvdA (de Regt, 2003). Ook waren gemeente soms simpelweg te laat omdat een private ontwikkelaar al een afspraak had gemaakt met bijvoorbeeld een boer.

	Publiekrecht	Privaatrecht
Actief grondbeleid	- Voorkeursrecht (Wvg) - Onteigening	- Samenwerkingsovereenkomst (bijvoorbeeld: PPS)
Faciliterend grondbeleid	- Baatbelasting - Grondexploitatievergunning (voorgenomen in nota Grondbeleid)	- Exploitatieverordening en-overeenkomst (bestaand; zal vervangen worden door grondexploitatievergunning)

figuur 5. Instrumenten rond grondexploitatie voor invoering nota Grondbeleid in het jaar 2000
(Bron: Stec Groep (2000) aangepast door WdR in De Regt (2003)

Figuur 5 laat zien welke instrumenten de overheid op dat moment had. Ook in dit figuur is het onderscheid te zien tussen actief/faciliterend en privaat/publiek. Met de drie faciliterende instrumenten treedt de overheid in overleg met de private ontwikkelaar. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over de kosten van publieke voorzieningen. Dit dient dan wel te worden toegepast als de baten van de publieke voorzieningen ook zichtbaar zijn. In figuur 5, dat dateert uit 2000 wordt al een hint gegeven richting de grexwet. Het gevolg van de meer faciliterende rol van de overheid is een discussie als het gaat om de verdeling van de kosten en de baten van ontwikkeling. Ontwikkelaars konden de Wvg omzeilen door te speculeren welke agrarische gebieden de bestemming wonen zou krijgen. Op deze manier werd de gemeente buiten spel gezet (de Regt, 2003).

Als de overheid echter niet faciliterend maar actief bezig is op de grondmarkt zijn er andere mogelijkheden. Zo kan er samen worden gewerkt met private partijen. De gemeente kan ook zelf de grond in handen krijgen door te onteigenen of de Wvg toe te passen om zo grond te kopen. Als de grond vervolgens in handen is van de gemeente kan de gemeente zelf besluiten de grond te ontwikkelen.

2.3.2 Beleidsinstrumenten

Via het publiek recht heeft de gemeente enkele instrumenten voorhanden. De Wvg geeft de gemeente de kans om als eerste aanmerking te maken op de aankoop van grond. Zoals al eerder vermeld zijn er bepaalde manieren voor private bedrijven om dit te omzeilen. Dit omzeilen wordt vaak "free-riden" genoemd (de Boer et al, 2010,p.14). Onteigening is een heel zwaar instrument dat niet te snel zal worden gebruikt. Voor onteigening kan plaatsvinden dient er ook goed te worden onderzocht wat de andere opties zijn, buiten onteigening om (van den Brand et al, 2008, p.31). Onteigening is vrij resoluut, terwijl overleg altijd geprefereerd wordt. Buiten deze twee actieve manieren van beleid heeft de gemeente ook twee faciliterende manieren van beleid. Via de baatbelasting kan de gemeente kosten van ontwikkelingen verhalen. Zo kan de aanleg van een ontsluitingsweg (waar iedereen profijt van kan ondervinden) worden verhaald op inwoners. Met behulp van de grondexploitatievergunning heeft de lokale overheid ook de mogelijkheid om bepaalde kosten te verhalen in samenspraak met een private ontwikkelaar. Het gaat in dit geval om kosten die gemeente maakt ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling.

Met behulp van het privaat recht heeft de gemeente ook enkele instrumenten tot zijn beschikking. Zo kan er worden samengewerkt met een private partij om bepaalde projecten te realiseren. In zo'n publiek private samenwerking kunnen gemeenten invloed uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen, maar hoeft zij niet de ontwikkelaar te zijn. Er zijn vele namen te geven aan dergelijke samenwerking, maar de meest gebruikte is de zogenaamde publiek-private samenwerking (PPS) (van den Brand et al, 2008). Buiten deze actieve manier van grondbeleid heeft de gemeente ook een faciliterend instrument. De exploitatieverordening en -overeenkomst hangen nauw met elkaar samen (de Regt,2003). Elke gemeente is verplicht een exploitatieverordening op te stellen, waarin enkele regels worden opgesteld voor een bepaald gebied. Het doel van deze verordening is ook dat duidelijk wordt onder welke voorwaarde een gemeente precies medewerking zal verlenen aan een ontwikkeling. Als er vervolgens een ontwikkeling wordt nagestreefd door een private ontwikkelaar kan de gemeente met behulp van de exploitatieovereenkomst regels stellen aan een toekomstige ontwikkeling. De regel is wel dat eventuele regels moeten dienen voor het algemeen be-

lang. De kosten die behandeld worden in de grondexploitatieverordening zijn (Santing, 2006, p.40):

- Voorzieningen van openbaar nut binnen het plan;
- Voorzieningen van openbaar nut van buiten het exploitatiegebied. Dit is echter alleen van toepassing als er ook binnen het exploitatiegebied baat is bij deze voorzieningen.
- Kosten van planontwikkeling, planvoorbereiding, planbeheer en plantoezicht;
- Kosten van het gemeentelijk apparaat. Deze kosten dienen dan wel gemaakt te zijn met betrekking tot het exploitatiegebied;
- Overige kosten die in beginsel ten laste van grondexploitatie dienen te worden gebracht;

Aan deze punten is te zien dat er voor een gemeente dus veel voordeel kan zitten in een degelijke opzet van een exploitatieovereenkomst.

De voorheen genoemde instrumenten waren de manieren waarop de gemeente zich kon bemoeien met grondbeleid voor de invoering van de grexwet. In de volgende paragrafen zullen de ontwikkelingen en de gebeurtenissen die hebben geleid tot de grexwet worden behandeld.

2.3.3 Resumé

De gemeente heeft verschillende instrumenten om in te spelen op grondbeleid. Zij kan zowel privaot- al publiekrechtelijk handelen. In deze paragraaf zijn de verschillende instrumenten die hieronder vallen toegelicht. De exploitatieverordening krijgt hierin een speciale plaats aangezien deze een goed beeld geeft van de situatie voor de invoering van grexwet in 2008. In de volgende paragraaf zal er meer aandacht worden besteed aan de ontstaansgeschiedenis van de grexwet en derhalve ook het exploitatieplan. Het hele proces rondom gebiedsontwikkeling is schematisch weergegeven in figuur 6.

<u>Grondverwerving</u>	<u>Wet Voorkeursrecht Gemeente</u>	<u>GREX-wet</u>	<u>Wro</u>	<u>Onteigenings wet</u>
Strategische Grondwerving				
Passieve Grondwerving	Artikel 6: 3 maanden Artikel 5: 3 Jaar	Anterieure Overeenkomsten		
	Artikel 4: 5 Jaar		Structuurvisie	
Actieve Grondwerving	Artikel 3: 10 Jaar	Exploitatieplan	Bestemmingsplan	Onteigeningsplan
	Posteriere Overeenkomsten Voorwaarden Bouwvergunning			Koninklijk Besluit Onteigenings Vonnis

figuur 6. Schematische weergave omtrent gebiedsontwikkeling Bron: Arcadis 2009

In figuur 6 is te zien dat grondwerving als eerste gebeurd. Dit kan gedaan worden via de Wvg (met verschillen in tijdsbestek). Vervolgens kan de gemeente vanuit de wetgeving gebruik maken van een aantal publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. Sommige instrumenten zijn gekoppeld aan elkaar (de blauwe balken in figuur 6). Zo moet het exploitatieplan zijn verankerd in relevante beleidsdocumenten als het bestemmingsplan.

2.4 Situatie voor de grondexploitatiewet

De grote ommekeer in beleid kwam zoals al eerder gezegd met de nota Heerma en de VINEX (de Regt, 2003, p.15). Deze nota leidde ertoe dat de lokale overheden het actieve beleid minder gingen gebruiken en meer aandacht zouden geven aan het faciliterende beleid. Dit is vooral van belang als het gaat om stadsuitbreidingen. De VINEX zette de dominante rol van de overheid snel om in een dominante rol van de projectontwikkelaar. De gronden voor grootschalige uitbreiding met een woonfunctie kwamen op deze manier in handen van private partijen. De overheid werd op deze manier gedwongen om samen te werken met private partijen, en dan wel in haar faciliterende rol. In de komende paragrafen zal kort in de geschiedenis worden gekeken om een uitleg te geven bij de vele factoren die van invloed zijn geweest op het ontstaan en het vormen van de grexwet.

2.4.1 Samenwerking als noodzaak

Doordat projectontwikkelaars steeds meer de strategische grond in handen hadden, kregen ze een grotere vinger in de pap. Dit leidde er toe dat de overheid steeds vaker moest samenwerken in de vorm van bijvoorbeeld een PPS om gezamenlijk de doelen te halen of überhaupt iets te realiseren (de Regt 2003, p.23). De Nota grondbeleid uit 2001 was het antwoord op de VINEX, hierin wordt gekeken naar de mogelijkheden van verbetering ten opzichte van de VINEX. Concurrentie op de woningmarkt was niet gehaald, de concurrentie vond juist plaats als het ging om het kopen van strategische gronden. De wet erkende dat er zogenaamde "free-riders" aanwezig waren die zich konden onttrekken aan bepaalde kosten (Vrom 2001, p.11). De kern van de nota is dat ontwikkelaars een zogenaamde exploitatievergunning aan moeten vragen bij de gemeente waarin de gemeente bepaalde afspraken kan controleren of vaststellen. Op deze manier kan een gemeente zelfs in een faciliterende rol invloed uitoefenen op een ontwikkeling. Concurrentie op dit punt wordt dus gewaarborgd, omdat het in bezit hebben van grond nu niet meer betekent dat de invloed van de overheid gering is (Vrom, 2001).

Een tweede punt van de nota was dat er concurrentie moest ontstaan op de ontwikkelingsmarkt. Deze mogelijkheid is niet beschikbaar als de grond al in een vroeg stadium in handen komt van de private ontwikkelaar. De nota gaf ook aan dat de overheid 33% van de nieuw te bouwen woningvoorraad wil uitvoeren via particulier opdrachtgeverschap (Vrom, 2001, p.13). Om concurrentie te waarborgen is het ook van belang uitbreidingslocaties niet te vroeg vast te stellen waardoor de gemeente te laat grondposities kan innemen. Concreet houdt dit in dat er in de nota niet langer concrete locaties worden vermeld. Dit om te voorkomen dat deze grond al vroeg wordt aangekocht door private partijen. Particulier opdrachtgeverschap bracht echter ook enkele nadelen met zich mee. Zo beschikt de gemeente niet over een publiek rechterlijk instrument voor verevening (Santing, 2006, p.66). Dit houdt in dat er geen mogelijkheid bestond om bepaalde kosten te verhalen op de private ontwikkelaars. De ontwikkeling van onrendabele projecten werd zo tegengegaan, dit terwijl deze ontwikkelingen vaak dienen voor het publiek nut en dus wel degelijk bijdragen aan het exploitatiegebied (denk ook aan bovenplanse verevening)

Ten derde werd ook de wet voorkeursrecht gemeente uitgebreid. Ook gemeenten zonder een uitbreidingstaakstelling kregen toegang tot dit instrument. Om misbruik te voorkomen moet de gemeente de ontwikkeling van de gekochte grond echter wel publiekelijk aanbesteden (Vrom, 2001, p.15). Op deze manier kon er een weloverwogen keuze worden gemaakt voor het beste plan, en ontstond er de voorheen gewenste concurrentie. Deze concurrentie bevindt zich niet op de grondmarkt maar op de ontwikkelingsmarkt. De keuze zal namelijk altijd vallen op het beste project bij een publieke aanbesteding vanuit een gemeente, zo was de gedachte.

2.4.2 "Decentraal wat kan, centraal wat moet"

In het motto van de Nota Ruimte komt al een deel van het doel naar voren (zie paragraaftitel). De verantwoordelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen moest volgens deze nota meer komen te liggen bij de lokale gemeente. Bij deze gemeente lag immers de lokale kennis die nodig is voor een integrale overweging van de beste ontwikkeling. De stap die hier werd gemaakt is dus de stap van de toelatingsplanologie naar de ontwikkelingsplanologie (Minis-

teries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2011). Ontwikkelingsplanologie duidt op een actievere rol van de overheid als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen.

Met deze actievere rol voor provincies en gemeenten moest de concurrentiepositie van Nederland worden verbeterd. Dit moest gebeuren met krachtige steden en een vitaal platteland (Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2011). De nota zelf benadrukte dat er minder vanuit Den Haag (oftewel de nationale overheid) moest worden gestuurd, er moest juist meer algemene sturing op hoofdlijnen komen. Hierdoor konden lokale gemeenten zelf meer invulling geven aan beleid, en een weloverwogen keuze maken. De effecten van deze nota werkten ook door in het grondbeleid van lokale overheden. Maar het belangrijkste punt was de visie die werd geschetst in de nota ruimte:

“Er moet worden ontwikkeld, dit om de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren, maar dit moet worden gedaan op het vlak van de ontwikkeling van grond, en niet op het wel of niet hebben van grondposities.” (Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2011)

Een belangrijk punt hierin was het belang van burgerparticipatie, wat erop duidde dat er tijdens het planproces ruimte moest worden gelaten voor ideeën van buitenaf. Op deze manier kunnen keuzes worden genomen met meer draagvlak en kan er goed worden gekeken naar alle mogelijke alternatieven (Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2011).

2.4.3 Resumé

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de recente Nederlandse geschiedenis als het gaat om grondbeleid. Kenbaar is gemaakt dat het hier gaat om een flexibel en complex proces. Niet alleen ontwikkelingen op de grond zelf, maar ook omgevingsfactoren hebben invloed. De bestemming die ligt op de grond bepaalt voor het grootste deel de prijs, daarnaast zijn ook de ligging en de kwaliteit van de grond van invloed (de Regt, 2003). Om deze rede is een potentiële verandering van de bestemming die op grond ligt natuurlijk heel aantrekkelijk voor speculanten (Santing, 2006). Als de grond belangrijk is voor de gemeente en in verkeerde handen valt dan raakt de gemeente elke vorm van invloed op de ontwikkeling kwijt. Als er private partijen ontwikkelen is het voor de gemeente ook moeilijk om kosten te verhalen. Omdat dergelijke ontwikkelingen toch gewenst zijn moeten er voor de gemeente bepaalde mogelijkheden worden gecreëerd om deze kosten te verhalen (Vrom, 2001).

Het verleden leert dat er verscheidene mogelijkheden zijn om meer grip te krijgen op het complexe proces rond gebiedsontwikkeling. Een gemeente kan hier zowel een actieve als een faciliterende rol in spelen (paragraaf 2.3). Niet al de beleidsinstrumenten die hiervoor ter beschikking staan blijken even nuttig. Zo kan de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) worden omzeild en is het onmogelijk om kosten te verhalen op private ontwikkelaars (zogenoemde “free-riders”). De nota ruimte (Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2011) benadrukt het feit dat het voor de concurrentiepositie van Nederland toch gewenst is een sterke ontwikkeling te realiseren. De nationale overheid wil hier een passievere rol in gaan spelen en meer macht leggen bij gemeente en provincie. Het meest interessante beleidsinstrument hierin is de grondexploitatieverordening. Met behulp van deze verordening heeft de gemeente een voet achter de deur als het gaat om het verhalen van kosten op ontwikkelaars.

Al deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat beleid zich beter kan aanpassen op de veranderende grondmarkt. Er is veel veranderd de laatste decennia en dat wordt vertaald in beleid. Alle beschreven ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de realisatie van de grexwet. Deze wet zal nader worden toegelicht in paragraaf 2.5. Er zal aandacht worden besteed aan de implicaties die de wet met zich meebrengt, maar ook naar de rede achter deze veranderingen. Vervolgens zal in paragraaf 2.6 verder worden ingezoomd op het exploitatieplan, een specifiek onderdeel van de grexwet.

2.5 De grondexploitiewet

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden dient er eerst geanalyseerd te worden welke doelen de grexwet heeft. Welke hindernissen worden er weggenomen door de grexwet, en welk voordeel wordt hiermee getracht te worden behaald. In de vorige paragrafen is er al uitgebreid stilgestaan bij het grondbeleid dat gemeenten voeren. In paragraaf 2.5.1 zal aandacht worden besteed aan het ontstaan van de grexwet. Vervolgens zal in paragraaf 2.5.2 aandacht worden besteed aan de eisen die er worden gesteld aan de kosten die een gemeente kan verhalen. Vervolgens zal er in paragraaf 2.5.3 worden beschreven wat de doeleinden van de grexwet zijn, en welke specifieke middelen hiertoe ter beschikking staan. Het onderscheid tussen publiek en privaat op dit gebied zal nader worden toegelicht in paragraaf 2.5.4 en 2.5.5.

2.5.1 Een lang traject met veel ideeën

Het basisidee achter de grexwet bestaat al heel lang en stamt uit het jaar 1994 (van den Brand et al, 2008, Santing, 2006, p. 62). In 1998 is dit uitgewerkt tot een volwaardig wetsvoorstel. Dit voorstel is in 2004 door de ministerraad vastgesteld. De raad van state oordeelde vervolgens in februari 2004 dat het geheel te complex van aard was. Na enkele aanpassingen is het geheel in september 2004 gepresenteerd aan de Tweede kamer waar nog enkele aanpassingen zijn gedaan. Vervolgens is in 2007 de wet geaccepteerd door de Eerste kamer. Door de jaren heen zijn er verscheidene toevoegingen en veranderingen aangebracht op het idee achter de grexwet. Er is veel onderzoek en overleg geweest ten behoeve van de grexwet. Daarnaast is er ook de jaren ervaring omtrent gebiedsontwikkeling (zie paragraaf 2.3 en 2.4) die enkele problemen en mogelijkheden aan het licht heeft gebracht. Het besef dat er een wettelijk instrument moest komen om kosten mee te verhalen bestaat dus al enige tijd. Eerdere voorstellen waren niet altijd even succesvol maar delen van de wet zijn al eerder uitgewerkt. Op 1 Juli 2008 is de grexwet uiteindelijk van kracht geworden.

De voorheen vermelde grondexploitatieovereenkomst (in combinatie met de exploitatieverordening), dat al geruime tijd als instrument voor de gemeente dient, ligt aan de basis van de grexwet. Het opstellen van een exploitatieverordening is vastgelegd in artikel 42 van de oude wet ruimtelijke ordening (WRO). Het gebruik van de exploitatieovereenkomst had echter nadelen. Juridisch gezien was het een complex proces, daarnaast ontbrak ook de benodigde juridische basis (van den Brand et al, 2008). Op deze manier was het ook mogelijk dat de gemeente achteraf verrast kon worden door terugvordering van kosten door een private partij. Voor gemeente was er de optie aanwezig om terug te grijpen op de baatbelasting om kosten te verhalen, maar baatbelasting is net als de exploitatieovereenkomst een complex instrument (de Regt, 2003). Daarnaast is het via de baatbelasting moeilijk om de kosten volledig te dekken. Met het oog op de stijging van particuliere ontwikkelingen zal in de toekomst de nood vanuit gemeente voor een degelijk kostenverhaal toenemen (van den Brand et al, 2008, p.23). Zonder deze mogelijkheid kan het in de toekomst moeilijk worden om niet rendabele ontwikkelingen voor het algemeen nut te realiseren.

Er is vanuit de regering ook vraag naar een transparanter proces en meer ruimte en zeggenschap voor concurrentie, de consument en derden (van den Brand et al, 2008, p.20). Dit alles moet ten goede komen van de belanghebbenden en de eigenaar van de grond. Daarnaast komt ook het belang van participatie uit de vijfde nota aan bod. Participatie is immers de gewenste oplossing die zo breed mogelijk wordt gedragen. Het gaat er om, om op vrijwillige basis en in goed overleg te komen tot de best mogelijke oplossing. Mocht dit niet tot de mogelijkheden behoren dan heeft de gemeente nog enkele instrumenten achter de hand. Deze instrumenten zullen nader worden besproken in de volgende paragrafen. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen privaat- en publiek rechtelijke instrumenten. Eerst zal gedetailleerd worden gekeken naar welke kosten nu precies te verhalen zijn met behulp van de grexwet.

2.5.2 Kosten verhalen

In het Besluit op de ruimtelijke ordening ((Bro), zie bijlage II) worden verschillende kosten benoemd die verhaald kunnen worden via de grexwet. Verder in deze paragraaf zal een korte opsomming worden gegeven met waar mogelijk een uitleg (van den Brand et al, 2008, pp.106-127).

De eerste kostenpost is de inbrengwaarde van grond. Het gaat hier niet alleen om de waarde van grond, maar ook de waarde van opstal, de kosten van het vrijmaken van persoonlijke rechten en lasten, en de kosten van sloop/verwijdering of verplaatsing van opstal. Naast de inbrengwaarde van grond zijn ook de kosten van de aanleg van voorzieningen van belang. Bij voorzieningen valt te denken aan infrastructuur, straatmeubilair, riolering of nutsvoorzieningen. Deze kosten kunnen worden verhaald, het gaat hier alleen om de kosten van de aanleg en niet de kosten van het onderhoud. Tot voorzieningen kunnen vele kosten worden gerekend die elk een aparte manier van behandeling behoeven. Zo mag er als het gaat om parkeergelegenheden natuurlijk niet naderhand nog betaald worden voor gebruik. Sportvoorzieningen moeten daarnaast ook niet gericht zijn op het maken van winst, en in beheer van een club komen. Tot een voorziening kan ook een archeologische voorziening gerekend worden. Deze kan bijvoorbeeld moeten worden beschermd.

Naast de voorzieningen en de aanschafwaarde van de grond erkennen van den Brand et al (2008) nog een reeks overige kosten:

- Kosten van het verrichten van onderzoek
- Kosten van bodemsanering, dempen water en grondzaken
- Kosten van maatregelen (bijvoorbeeld: plannen, besluiten en rechtshandelingen)
- Kosten ten behoeve van de locaties die buiten het exploitatiegebied worden gemaakt
- Kosten voor toekomstige grondexploitaties
- Kosten voorbereiding, ontwikkeling beheer en toezicht (in verband met de aanleg van voorzieningen)
- Kosten opstellen gemeentelijke ruimtelijke plannen
- Kosten gemeentelijk ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp
- Kosten van andere door het gemeentelijke apparaat of in opdracht te verrichten werkzaamheden.
- Kosten tijdelijk beheer
- Kosten planschade
- Kosten als gevolg van belastingheffing
- Kosten en opbrengsten rente

Op deze kosten zijn vanuit de wet gezien enkele beperkingen gelegd. Zo geldt er een maximum voor bepaalde kosten (zoals de kosten van ontwerpcompetities) en moeten alle kosten wel in dienst staan van het algemene nut. Ook mogen de totaal te verhalen kosten niet hoger zijn dan de opbrengst van een locatie, dit heet macro-aftopping. Dit zal verder worden behandeld in de komende paragrafen.

2.5.3 Doeleinden en middelen

De redenen voor aanpassing van de wet op de ruimtelijke ordening zijn duidelijk geworden in de voorgaand paragrafen. Zowel experts, ontwikkelaars, bouwers en gemeente benadrukken het feit dat een privaatrechtelijke samenwerking gewenst is. Dit kan over tal van wegen zoals publiek private samenwerking, het bouwclaimmodel een joint venture en dergelijke privaatrechtelijke mogelijkheden. Het ministerie van Vrom kwam in 2005 met de volgende doeleinden voor de veranderingen op het gebied van grondexploitatie (Vrom, 2005, p.8):

- Kosten ten behoeve van exploitatie moeten te zijn verhalen op diegene die baat hebben bij de exploitatie;
- Binnen een complex moet verevening van kosten mogelijk worden. Op deze manier is een integrale ontwikkeling mogelijk;
- In de verevening dient rekening te worden gehouden met de verschillende grondopbrengsten binnen een exploitatie;
- Onduidelijkheid rondom de verhaalbare kosten weghalen, op deze manier wordt de onderhandeling versoepeld;

- Er is behoefte aan een goede regeling als het gaat om stellen van locatie-eisen. Deze eisen zijn belangrijk vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting;
- Er heest onduidelijkheid over welke elementen de overheid wel of niet mag regelen. Dit creëert onduidelijkheid, vooral in de privaat rechtelijke sfeer. Om deze rede moet duidelijk worden welke locatie-eisen gemeenten precies mogen stellen;
- Er moet een toename komen van transparantie binnen het beleid wat de concurrentie en de marktwerking versterkt;
- Bij al deze punten moet wel in acht worden genomen dat het proces niet stroperig en traag van aard wordt;

Al deze punten verhouden zich tot de al eerder vermelde nadelen die rusten op de mogelijkheden die een gemeente voorheen had met betrekking tot het kostenverhaal. Deze aandachtspunten kunnen op aparte wijze worden gerealiseerd, maar zijn in de kern op te splitsen in twee soorten mogelijkheden: de private en de publieke instrumenten die een gemeente kan gebruiken. Deze twee zullen nader worden behandeld in de volgende twee paragrafen. Zoals voorheen al vermeld zorgt de grexwet ervoor dat de afdwingbare kosten voor bouwplannen kunnen worden verhaald (van den Brand et al, 2008, p.68), onder bouwplannen wordt in de Bro verstaan:

- De bouw van een of meerdere woningen;
- De bouw van een of meerdere hoofdgebouwen;
- De uitbreiding van een hoofdgebouw met tenminste 1000 m² of één of meerdere woningen;
- De verbouwing van één of meer aangesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits tenminste 10 woningen worden gerealiseerd;
- De verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- De bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m²;

Eventuele eerder gemaakte afspraken op basis van een genomen planologisch besluit worden buiten beschouwing van de grexwet gelaten. Als de gemeente alles op een anterieure manier regelt met private ontwikkelaars hoeft zij ook geen exploitatieplan te maken. Daarnaast dienen er ook geen verdere locatie-eisen te moeten worden gesteld aan de hand van woningbouwcategorieën (van den Brand et al, 2008, p.24). Wat inhoudt dat zodra een gemeente een anterieure overeenkomst aangaat met een private partij zij vervolgens niet in een exploitatieplan andere regels kan opstellen.

2.5.4 Privaatrechtelijke mogelijkheden grexwet

Samenwerking en participatie staan hoog in het vaandel. Dus het gebruik van een privaatrechtelijke oplossing heeft de voorkeur. Als dit privaatrechtelijke spoor echter wettelijk wordt ondersteund zal het nog meer kans hebben op succes. Alle volgende vormen van privaatrechtelijke samenwerking, waarvan sommige elkaar opvolgen of samengaan, worden ondersteund in de wet (van den Brand et al, 2008, p.21):

- Exploitatieovereenkomst;
- PPS-overeenkomsten;
- Samenwerkingsovereenkomsten;
- Realisatieovereenkomsten;
- Overeenkomsten in het kader van een bouwclaim;
- Concessie;
- Joint Venture (een gezamenlijke exploitatiemaatschappij);

Vanuit de grexwet worden er twee verschillende overeenkomsten aangeduid. Een anterieure overeenkomst wordt gesloten voordat er een exploitatieplan is vastgesteld, en een posterieure overeenkomst daarna. In het algemeen komt de anterieure overeenkomst het meeste voor. Door het vroege stadium van afspraken is er veel ruimte voor overleg en komen de publiekrechtelijke kenmerken van de grexwet nog niet om de hoek kijken. Daarnaast biedt een anterieure overeenkomst ook de ruimte voor bijdrage aan kosten aan andere exploitatiegebieden (Gemeente Sint-Michielsgestel, 2011). Zo kunnen er bijvoorbeeld ook afspraken worden gemaakt over groen- en recreatiegebieden waarbij het exploitatiegebied baat kan hebben. Hierbij wordt er dus een mogelijkheid geschapen om een bijdrage te

leveren aan bovenwijkse voorzieningen. Deze kosten hoeven niet per se te voldoen aan de drie eisen (profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit) maar deze moeten wel in de gaten worden gehouden (Arnhem, 2009, p. 36). In een anterieure overeenkomst zal een private ontwikkelaar natuurlijk ook niet willen bijdragen aan kosten die niet duidelijk betrekking hebben op het exploitatiegebied.

Naast de anterieure overeenkomst bestaat ook de posterieure overeenkomst. Deze overeenkomst wordt gesloten na het vaststellen van een exploitatieplan (van den Brand et al, 2008). In tegenstelling tot de anterieure overeenkomst is hier dus minder bewegingsruimte omdat beide partijen gebonden zijn aan het exploitatieplan. Er kleeft echter nog een nadeel aan de posterieure overeenkomst. Onderwerpen die de gemeente in het exploitatieplan niet heeft geregeld maar wel had kunnen regelen mogen niet meer geregeld worden in een posterieure overeenkomst. Er mogen echter wel uitwerkingen worden gemaakt bij onderwerpen uit het exploitatieplan.

Met behulp van deze twee overeenkomsten ligt er dus de mogelijkheid om kosten te verhalen, na het sluiten van één van deze twee overeenkomsten is daar niet meer de mogelijkheid voor. Dit is alleen mogelijk als er in de overeenkomst een afspraak is gemaakt over eventuele latere kosten. De noodzaak voor het opstellen van een exploitatieverordening verdwijnt ook met de verschijning van deze twee overeenkomsten (van den Brand et al, 2008).

In sommige gevallen is hier een derde overeenkomst aan toe te voegen. Namelijk de planschadeverhaalovereenkomst (van den Brand et al, 2008, p.32), deze kan worden gebruikt als de private partij enkel de planschadekosten wenst te verhalen. Planschade heeft betrekking op enige schade bij belanghebbende derde die ontstaat door de ontwikkelingen van een bepaald stuk grond. Hierbij kan dus worden gedacht aan een akker waaroverheen gereden zal moeten worden door bouwverkeer.

2.5.5 Publiekrechtelijke mogelijkheden grexwet

In het verleden was er geen verplichting voor gemeenten om kosten te verhalen (van den Brand et al, 2008, p.22). Op deze manier verloor de gemeente veel geld bij de aanleg van bijvoorbeeld een openbaar gebouw in een nieuw exploitatieplan. Deze kosten moeten worden verhaald met behulp van het kostenverhaal. Vanuit de beleidsstukken wordt al aangegeven dat er een voorkeur bestaat voor een privaatrechtelijke manier van handelen (Van den Brand et al, 2008). Mocht dit echter niet lukken dan heeft de gemeente toch een stok achter de deur om kosten te verhalen. Een exploitatieplan dient te worden opgesteld om de mogelijkheid te scheppen voor deze publiekrechtelijke maatregel. Een anterieure overeenkomst wordt vastgesteld voordat er een exploitatieplan ligt en valt dus geheel buiten de regels van een eventueel exploitatieplan. De publiekrechtelijke weg kenmerkt zich als moeilijke materie voor gemeente (de Boer, 2010, p.21). Vanuit de grexwet is het niet verplicht om eerst de privaatrechtelijke manier te bewandelen maar het wordt wel aangeraden.

Bij enkele activiteiten is de gemeente verplicht tot het opstellen van een exploitatieplan. Dit moet als de gemeente niet op andere wijze het kostenverhaal zeker heeft gesteld, of als er al op enige manier een overeenkomst is gesloten voor het in werking treden van de grexwet. Buiten deze twee punten zijn er nog enkele voorwaarden van toepassing (van den Brand et al, 2008, p.23). Ten eerste moet het gaan om een ruimtelijk besluit op grond van de Wro. Het betreft hier een bestemmingsplan of een wijziging in het bestemmingsplan, een projectafwijkingbesluit of een omgevingsvergunning (vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). De tweede voorwaarde is dat het besluit betrekking heeft op nieuwbouw of een grote functiewijziging (zie paragraaf 2.5.3). Als aan deze beide voorwaarden is voldaan kan de gemeente gebruik maken van het publiekrechtelijke instrumentarium. Een exploitatieplan biedt houvast voor het publiekrechtelijke kostenverhaal en de locatie-eisen. Bij de locatie-eisen kan gedacht worden aan de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en de kosten van het bouwrijp maken. Naast de locatie-eisen kunnen er ook andere eisen worden opgenomen in het exploitatieplan. Zo kunnen er eisen worden gesteld aan de soort woningbouwcategorieën (sociale huur/koop en particulier opdrachtgeverschap). Bij een eventueel gemeentegrens overschrijdend karakter kunnen hier ook afspraken over worden vastgelegd. Tijdens het opstellen van een exploitatieplan moet rekening worden gehouden met het bestemmingsplan en het exploitatieplan mag daarnaast ook niet vooruitlopen op het planologisch besluit (van den Brand et al, 2008, p. 24).

De verschillende kosten die verhaalbaar zijn, zijn ook allen opgenomen in de grexwet. Het gaat hier dan om de kosten die via het publiek recht te verhalen zijn in combinatie met het exploitatieplan. Als er een private samenwerking wordt ingezet kan deze lijst uiteraard ook als uitgangspunt dienen. In het algemeen worden alle kosten die te maken hebben met het bouw- of woonrijp maken aangehaald. Hierbij valt onder andere te denken aan kosten van groenvoorzieningen, milieu- of archeologisch onderzoek en sanering, maar ook de inbrengwaarde van de grond en de geraamde kosten van planschade worden aangeduid. Aan de verschillende kosten zijn wel eisen verbonden. Zo zijn er maximaal te verhalen kosten als het gaat om de kosten van het gemeentelijke apparaat. Daarnaast worden er drie criteria gegeven als het gaat om het verantwoorden van verscheidene kosten zoals bovenwijkse en bovenplanse kosten (van den Brand et al, 2008, p.26):

- Profijt: Alle kosten gemaakt rondom exploitatie dienen ten behoeve te zijn van het exploitatiegebied. Dit kan zowel fysiek (veelal) en niet fysiek zijn;
- Toerekenbaarheid: De gemaakte kosten moeten worden gemaakt in verband met het plan. Benodigde nutsvoorzieningen zijn hier een goed voorbeeld van;
- Proportionaliteit: In het geval dat er meerdere locaties profijt ondervinden, moeten de kosten eerlijk worden verdeeld;

Ten derde moet de koppeling tussen opbrengsten en kosten blijven bestaan. Het exploitatiegebied moet wel in staat zijn om de kosten te dragen. De gemeente mag derhalve nooit meer aan exploitatiebijdrage vragen dan de opbrengst (artikel 6.16 Wro) van de private ontwikkelaars (de Boer et al, 2010). De uiteindelijke kosten worden verhaald via de bouwvergunning die een gemeente afgeeft. Dit zorgt wel voor enige onzekerheid, aangezien de gemeente al kosten maakt voordat een bouwvergunning wordt ingediend. De zwakke staat van de markt kan er ook voor zorgen dat op latere termijn potentiële kopers nog uit het project springen en derhalve ook niet meer zullen bijdragen aan de kosten.

Naast de in deze paragraaf algemene regels over het exploitatieplan zijn er nog enkele andere belangrijke punten die vermeld moeten worden omtrent het exploitatieplan, deze zullen in de volgende paragraaf worden beschreven.

2.5.6 Resumé

De grexwet geeft de gemeente verscheidene mogelijkheden om kosten te verhalen. Naast anterieure mogelijkheden heeft de gemeente ook de mogelijkheid om het kostenverhaal te regelen in het exploitatieplan of zelfs daarna nog via een posterieure overeenkomst. De kosten die kunnen worden verhaald lopen ook erg uiteen. Waarbij er voor de ene meer aandacht zal zijn dan voor de andere. De gemeente heeft zelf de keuze welke kosten zij precies wil verhalen, maar met de grexwet heeft zij wel meer mogelijkheden om dit te doen. Aan elke mogelijkheid zijn echter wel enkele regels verbonden, die ook in de voorgaande paragrafen zijn behandeld.

2.6 Inhoud van het exploitatieplan

In de vorige paragraaf is al kort ingegaan op de verschillende kenmerken van het exploitatieplan. Deze paragraaf zal zich meer richten op de inhoud van het exploitatieplan. Zoals in de vorige paragraaf al gesteld is hangt het exploitatieplan nauw samen met het bestemmingsplan, wijzigingsplan of de omgevingsvergunning (De Boer et al, 2010, p. 26). Een belangrijke regel binnen het exploitatieplan is macro-aftopping. Dit houdt in dat het bedrag verminderd met de reeds ontvangen kosten of toekomstige subsidies of bijdragen van derden niet hoger mag zijn dan de totale opbrengsten van de exploitatie (De Boer et al, 2010, p.28). Daarnaast mag de gemeente ook niet meer verhalen dan de totale kosten in het geval de opbrengst hoger is dan de kosten. Dit houdt dus in dat de gemeente geen winst mag maken door het heffen van een te hoge exploitatiebijdrage.

Het exploitatieplan bestaat uit enkele verplichte en enkele facultatieve onderdelen. De verplichte onderdelen worden beschreven in artikel 6.13 lid 1 van de Wro (bijlage I). Deze onderdelen zijn:

- Kaart Exploitatiegebied
- Omschrijving werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken
- Aanleg nutsvoorzieningen (voorzieningen ten behoeve van het algemeen nut zoals glasvezelkabels voor internet)
- Inrichten openbare ruimte
- Exploitatieopzet (met onder andere inbrengwaarde van grond, de fasering, de wijze van toerekening van de te verhalen kosten en rentekosten)

Naast verplichte onderdelen zijn er ook facultatieve onderdelen (artikel 6.13 lid 2 van de Wro). De Boer et al wijzen hier de volgende aan:

- Kaart voorgenomen grondgebruik
- Eisen aan bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en openbare ruimte
- Regels voor de uit te voeren werkzaamheden
- Regels voor de uitvoerbaarheid van de exploitatie
- Eventuele situaties waarbij kan worden afgeweken van de omgevingsvergunning

Wat opvalt aan deze facultatieve onderdelen is dat ze vrijwel allemaal kwalitatief van aard zijn, terwijl de verplichte onderdelen juist kwantitatief van aard zijn. Belangrijk is ook dat een exploitatieplan wordt voorzien van een toelichting (bepaald in artikel 6.2.11 van de Bro). In deze toelichting kan worden vermeld waarom bijvoorbeeld bepaalde bovenwijkse voorzieningen kunnen worden toegerekend op een bepaald exploitatiegebied (De Boer et al, 2010, p.32). Daarnaast kan ook bovenplanse verevening worden verantwoord in het exploitatieplan. Een belangrijk ander punt aangaande het exploitatieplan is dat het jaarlijks herzien dient te worden tot dat een exploitatie compleet is gerealiseerd (De Boer et al, 2010, p.37). Met deze herziening kunnen kosten scherper worden gesteld, en kunnen eventuele eigendomswijzigingen in acht worden genomen.

Als een gemeente nog bezig is met een anterieure overeenkomst heeft een gemeente altijd de mogelijkheid om een schaduw-exploitatieplan (ook wel concept exploitatieplan) op te stellen (De Boer et al, 2010, p.48). Op deze manier kan het plan nuttig zijn als het gaat om het overleg omtrent een anterieure overeenkomst.

2.7 Samenvatting

Als het gaat om grondbeleid is er veel veranderd in de laatste jaren. Niet alleen als het gaat om grondposities maar ook in wetgeving. De grexwet is een reactie op gebeurtenissen uit het verleden (zoals de situatie rond de VINEX). Omdat gemeente steeds meer een faciliterende rol innemen als het gaat om ontwikkelingen zijn de instrumenten die zij heeft hierop aangepast. De wens is om zoveel mogelijk te werken met private partijen en dus op de privaatrechtelijke manier. Mocht het via deze anterieure manier niet lukken dan heeft de gemeente nog enkele publiekrechtelijke instrumenten achter de hand. Na het vaststellen van het exploitatieplan, dat verplicht is als de gemeente niet van kostenverhaal verzekerd is, is er ook nog de mogelijkheid om via een posterieure overeenkomst afspraken te maken met private partijen. Hieruit blijkt de wil van de overheid om de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren, in overleg kan er immers gekomen worden tot een breed gedragen plan (paragraaf 2.4.6). Dit hoofdstuk heeft dus een beeld gegeven bij de grexwet, niet alleen het ontstaan maar ook de inhoud en het beleid dat rondom grondexploitatie van belang is. Met behulp van deze kennis zal er beter naar de hoofd- en deelvragen kunnen worden gekeken. Vanaf het begin van dit hoofdstuk is langzaam ingezoomd op het uiteindelijk eindpunt namelijk het exploitatieplan. Wat hierbij opvalt is dat de gemeente nu meer mogelijkheden heeft dan vroeger om het kostenverhaal vast te leggen, maar dat toch de essentie nog blijft liggen bij de anterieure overeenkomst. De gemeente kan waar nodig een schaduw exploitatieplan (paragraaf 2.6) opstellen om zichzelf een sterkere positie te geven in de onderhandelingen rondom een anterieure overeenkomst. Met behulp van de grexwet komt er voor de gemeente ook de mogelijkheid om bovenplanse verevening toe te passen en bovenwijkse voorzieningen in rekening te brengen. Beiden worden aangeduid als moeilijke onderwerpen waar een goede verantwoording bij gegeven dient te worden.

In het volgende hoofdstuk zal er worden gekeken naar verschillende theorieën die kunnen worden gebruikt voor dit onderzoek. Er zal worden gekeken naar de verklaringen die worden kunnen gehaald uit de theorie, en de koppeling tussen de theorie en de situatie in de werkelijkheid. Vervolgens zal in hoofdstuk vier worden gekeken naar de bestaande onderzoeken alsmede de methodiek die is gebruikt voor dit onderzoek.

H3 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de theorie. Bestaande theorieën die aansluiten bij het onderwerp grexwet zullen worden toegelicht. Ook zal er worden uitgelegd hoe deze theorieën kunnen worden gebruikt, en vervolgens kunnen leiden tot meer duidelijkheid naar de toedracht van de vele processen die spelen rond grondexploitatie. De theorie staat daarnaast ook aan de basis van het conceptueel model, wat als ondergrond zal dienen voor de empirische analyse. Elke theorie moet worden gezien als een soort archetype, hiermee wordt bedoeld dat de theorie een basis is waar informatie uit kan worden gehaald, maar dat hij niet alle aspecten van een fenomeen kan verklaren. Om deze rede zullen er ook verschillende theorieën worden behandeld in de komende paragrafen. De gebruikte theorieën dragen bij aan het begrip aangaande grondbeleid en moeten complementair worden gezien. Een theorie op zichzelf kan niet worden gelegd over een vakgebied als planologie, wat zelf multidisciplinair van aard is (Teitz, 2007).

Een kenmerk binnen de verschillende vormen van analyse van beleid of beleidsvorming blijft het feit dat beleidsvorming wordt bekeken als een netwerk (Healey, 2007, p.63). Als het dan gaat over grondexploitatie dan hebben we het over een instrument vanuit de nationale overheid om beleid van lagere overheden te reguleren (van den Brand et al, 2008). Paragraaf 3.1 zal verder ingaan op de kenmerken van een beleidstheorie. Paragraaf 3.2 zal vervolgens verder ingaan op de institutionele theorie die gebruikt zal worden. Niet alleen de theorie zelf wordt behandeld, maar ook de wijze waarop deze theorie gebruikt wordt in onderzoek. In paragraaf 3.3 zal kort worden ingegaan op het incrementalisme van Charles Lindblom. Conclusies van hoofdstuk drie zullen worden weergegeven in paragraaf 3.4.

3.1 Beleid en theorie

In het jaar 2011 is er een debat gaande over hoe verschillende actoren en factoren precies effect hebben op grondgebruik, en vooral de veranderingen in gebruik (Needham et al, 2011, p.292). Vanuit vele beleidsvelden wordt er druk uitgeoefend op de bestemming van grond. Een van die groepen is de nationale overheid. Planning is belangrijk voor de overheid omdat dit kan worden gebruikt om verschillende stukken beleid op elkaar af te stemmen (Coenen et al, 1992, p.107). Na de hoogtijdagen van planning in de jaren '60 en '70 zijn er enkele problemen naar boven gekomen, zoals het feit dat beleid en planning niet konden worden gezien als een soort natuurwetenschap en dus niet altijd compleet verklaarbaar waren. Dit wordt ook wel het "rational comprehensive" model genoemd. Dit model was ambitieus omdat het elk punt van de werkelijkheid wilde verklaren. Op deze manier zou altijd de beste oplossing gekozen kunnen worden. De grote veranderingen in de manier van planning zetten zich ook voort aan het begin van de 21^e eeuw (zie hoofdstuk 1). Hierin staat centraal dat de tekst in een document minder bepaald dan de gesprekken en informatie-uitwisseling tussen personen (Coenen et al, 1994, p.111). Verscheidene wetenschappers waaronder Popper antwoordden hierop met hun ideeën uitgewerkt in een theorie. In de volgende paragrafen zullen de institutionele theorie en het incrementalisme worden toegelicht. Beide theorieën zijn gebruikt bij het onderzoek naar de grexwet.

3.2 De institutionele theorie

Institutions are humanly devised constraints that shape human interactions. They reduce uncertainty by establishing a stable (not necessarily efficient) structure to human exchange, whether political, social or economic (North, 1990, p.6)

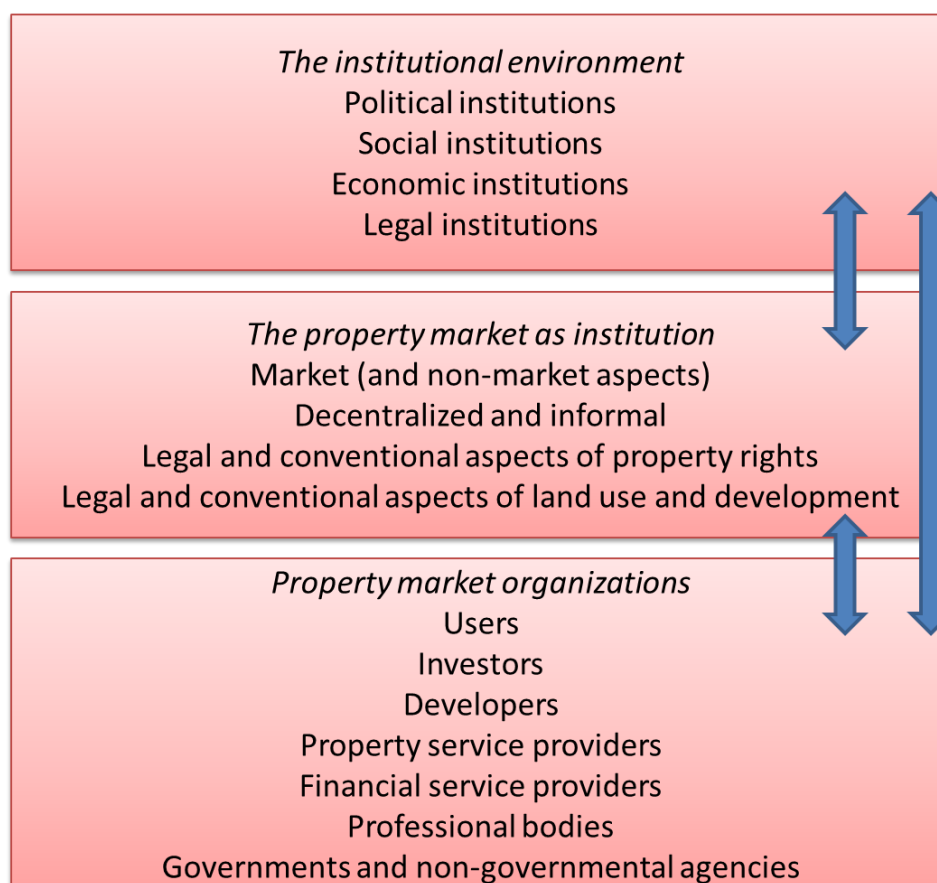
Dit citaat uit North laat de werking van de institutionele theorie goed zien. Organisaties zijn onderhevig aan interne relaties en externe relaties. Deze relaties worden ook wel instituties genoemd (van Vliet, 2008). Een organisatie is een puur technisch instrument, dat gekenmerkt wordt door structuur, regels en procedures. Een institutie is doordrenkt van waarde, welke worden bepaald door de actoren en factoren betrokken bij het proces (Greenwood et al, 2008). In deze paragraaf zal verder uitleg worden gegeven over de institutionele theorie. Paragraaf 3.2.1 gaat in op de kenmerken en de inhoud van de theorie, vervolgens zal paragraaf 3.2.2 ingaan op het gebruik ervan, gekeken naar de voordelen en de nadelen en bestaand onderzoek. In paragraaf 3.2.3 zal de koppeling worden gemaakt met grondexploitatie.

3.2.1 De basis van de institutionele theorie

Het bovenstaande verschil tussen instituties en organisaties is ook arbitrair van aard en komt zo ideaaltypisch natuurlijk nooit in de werkelijkheid voor (van Vliet, 2008). Needham et al (2010) benadrukken dat de institutionele theorie nog weinig is gebruikt in combinatie met het analyseren van de grondmarkt. Al geruime tijd wordt erkend dat deze markt wel op deze manier kan worden geanalyseerd, dit is echter nog niet veel gedaan. Zucker (1987) wees al op het feit dat institutionele theorieën goed kunnen worden gebruikt bij organisaties omdat het niet alleen de frictie in een organisatie aan bod laat komen, maar ook de invloeden van buitenaf zoals de nationale overheid. Omdat het bij gebiedsontwikkeling gaat over een probleem dat erg verschillend van plaats tot plaats is erkennen Needham et al dat de institutionele theorie te generaliseren moet zijn. Drie verschillende stromingen worden hierin herkend namelijk:

- Neo-Classical
- New Institutional
- Old Institutional

In de "Neo-Classical" stroming wordt ervan uitgegaan dat goederen worden uitgewisseld door actoren met complete kennis die niet worden beïnvloed door officiële of onofficiële regels van de markt (Needham et al, 2010, p.164). Een voorbeeld waarin dit terugkomt is het handelen in grond met agrarische doeleinden. In zowel Nederland als Engeland is het zo dat grond verhandeld binnen de familie veel goedkoper is dan grond verhandeld aan iemand buiten de familie. Binnen de familie kan alles neoklassiek worden bepaald maar buiten de familie komen er andere factoren bij kijken die compleet worden genegeerd in de neoklassieke manier. Door de duidelijke tekortkomingen die verbonden zijn aan het neoklassieke denkbeeld wordt de aandacht al snel verschoven naar het "new institutional" denkbeeld (Needham et al, 2010). In tegenstelling tot de neoklassieke denkwijze wordt hier niet naar de wereld gekeken als één enkel autonoom gebied. Deze wereld kenmerkt zich namelijk door onvolledige informatie, onzekerheid en opportunisme. Teitz (2007) wijst om deze reden ook al op het belang dat "new institutionalism" kan hebben op planning. Met behulp van "new institutionalism" worden niet alleen maar de afwijkende casussen onderzocht maar wordt getracht het hele marktmechanisme te begrijpen. Want door onvolledige informatie wordt het handelen tussen de verschillende actoren belangrijker omdat er geen duidelijk kostenplaatje is. Er wordt dus ook rekening gehouden met instituties, en bestaande gedragscodes en gewoontes binnen een organisatie (Hazue, 2000). In andere woorden gaat het hier dus om geïnstitutionaliseerd proces (Keogh et al, 1999). Als het gaat om deze instituties erkennen Keogh en D'Arcy politieke, sociale, economische en wettelijke instituties (zie ook figuur 7).



figuur 7. Institutionele hiërarchie op de grondmarkt (Keogh et al, 1999, p. 2407)

Zoals figuur 7 ook met pijlen laat zien gaat het vooral om de wisselwerking tussen en binnen de verschillende instituties. Dus niet alleen tussen de verschillende actoren en organisaties maar ook de bestaande wetgeving en instituties.

Bij het "old institutionalism" wordt er veel aandacht besteed aan de afhankelijkheid van alle verschillende instituties van elkaar (Needham et al, 2010, p.166). Verschillen met "new institutionalism" zijn dat hier de overheid vaak niet wordt gezien als obstakel. Daarnaast wordt ook niet naar elke actor gekeken alsof deze gaat voor het maximaliseren van de eigen winst. Bij het "old institutionalism" wordt er meer gekeken naar de sociale strijd die er wordt geleverd tussen de verschillende instituties.

Deze drie vormen kunnen alle samengebracht en gebruikt worden in combinatie met elkaar. In de volgende paragraaf zal er aandacht worden besteed aan het gebruik van de institutionele theorie. De voordelen en nadelen, maar ook bestaande onderzoeken zullen worden behandeld.

3.2.2 De institutionele theorie in gebruik

Met behulp van de institutionele theorie kan er vanuit een breder perspectief gekeken worden naar de grondmarkt (Keogh, 1999, p.2407). Het interactieve proces dat zich afspeelt kan volgens Keogh et al (1999) goed worden omschreven met behulp van de institutionele theorie. Instituties zijn niet alleen de regels en waarden die het geheel in beweging houden, ze veranderen ook doorlopend van aard. Needham et al (2010) wijzen daarnaast in hun onderzoek ook op de kracht om elke casus gedetailleerd te kunnen onderzoeken. Instituties hebben effect op het gedrag, het geloof en de kansen van individuen (Lawrence, 2008, p.170).

Naast positieve ervaringen met het gebruik van deze theorie zijn er ook negatieve ervaringen. Zo wijst Zucker (1987) op het feit dat de conclusies soms moeilijk uit te leggen zijn omdat sommige acties gebaseerd zijn op "taken for granted assumptions". Hiermee duidt Zucker dus op het feit dat sommige beweringen al snel voor waar worden aangenomen omdat ze nu eenmaal zo zijn. Om dit soort beweringen te voorzien van een adequate onder-

bouwing is moeilijk, wel wijst Lawrence (2008) erop dat "power" een belang heeft op de invloed die een enkel persoon kan hebben. Een van de belangrijkste kritiekpunten komt van Needham. Needham et al (2010) richten zich op het feit dat onderzoeken gedaan met behulp van de institutionele theorie moeilijk verifieerbaar zijn. Daarnaast wordt er ook te oppervlakkig gekeken naar actoren, deze worden bekeken als een stel simpele machines (Needham et al, 2011, p.166).

In het verleden zijn er al verscheidene onderzoeken gedaan met behulp van de institutionele theorie. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Needham et al uit 2011. Hierin is onderzoek verricht naar de grondmarkt voor agrarische grond. Hierin besteedden Needham et al veel aandacht aan de interactie tussen de verschillende actoren die betrokken waren bij de interacties. Ook verschillende fiscale regelingen en andere wetgeving werd hierbij in acht genomen. Van Vliet gebruikte in 2011 ook de institutionele theorie bij zijn analyse van shared services centres. Hierin spreekt van Vliet over het feit dat instituties zijn vastgeroest en dat ze maar moeilijk te veranderen zijn door werknemers. Wat er dus op wijst dat bepaalde instituties gewoonten kunnen worden waarvan niet snel zal worden afgeweken. Een verandering die niet op een lijn staat met de bestaande gewoonten zal dus moeilijk zijn om door te voeren in een organisatie. Ook Keogh et al gebruikte in 1999 de institutionele theorie om de grondmarkt te analyseren. Hierin keek Keogh ook specifiek naar efficiëntie, waaraan de instituties een bijdrage leverden. Het is mogelijk om volledig effectief te werken op de grondmarkt, maar er moet rekening worden gehouden met vele factoren waaronder wetgeving, marktgewoontes, regels van banken maar ook ervaringen uit het verleden. Al deze instituties zijn van belang bij de analyse. In de volgende paragraaf zal de kennis van de institutionele theorie worden gekoppeld aan grondexploitatie.

3.2.3 De institutionele theorie en grondexploitatie

In de vorige paragrafen is de institutionele theorie beschreven. Een belangrijke volgende stap hierin is om vervolgens deze theorie te koppelen aan het onderzoek in de praktijk. In deze paragraaf zal worden toegelicht waarom de institutionele theorie te gebruiken is bij de analyse van de grexwet. De grexwet is een instrument van de overheid om het mogelijk te maken om beleid te laten doorwerken naar lagere overheden (de Boer et al, 2010).

Zoals in hoofdstuk twee al is vermeld is grondexploitatie een complex proces waarbij vele factoren van invloed kunnen zijn. De wisselwerking die geschiedt tussen de wet en de handhavers van de wet (in dit geval veelal lokale gemeenten) kent enige vrijheid. De wisselwerking tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij grondexploitatie staat onder invloed van de onderlinge relaties. Deze relaties kunnen worden begrepen met behulp van de institutionele theorie. Instituties zijn een web van formele en informele normen die effect hebben op de relatie tussen twee actoren (Brinton et al, 1998). Het gaat dus om de relaties tussen de verschillende actoren die bepalen wat er precies gedaan wordt. Voorheen werd vooral gedacht uit het idee dat elk persoon zich gedraagt naar gelang het maximaliseren van zijn eigen profijt (DiMaggio, 1998). Schema's, waarden en overtuigingen ontstaan uit een groter institutioneel geheel. Deze zijn niet het resultaat van waarde maximalisatie of marktwerking, ze zijn het antwoord op dominante waarden, ideeën en het gedrag van "key organizational actors" (Leicht et al, 2008, p. 432).

De institutionele theorie is oorspronkelijk een theorie die vooral werd gebruikt voor economische doeleinden. De theorie vindt in de laatste jaren zijn weerklank in de sociale wetenschappen en dan met name de politieke en de organisatorische kant van de sociale wetenschap (Teitz, 2007, p. 27). Het is niet de ene actor die het beeld bepaalt in de politiek, maar de meningen worden gevormd naar gelang de aanwezige context. Daarnaast is er als het gaat om politiek ook vaak sprake van een collectieve mening van een groep actoren. Het gaat hier niet om de meningen van al deze individuen bij elkaar opgeteld maar meer om de relatie tussen de individuen (Teitz, 2007). Binnen de institutionele theorie zijn er verschillende stromen en denkwijzen te identificeren. De kern van het institutionalisme is echter in elke stroming wel terug te vinden. Een uniek kenmerk van het sociologische institutionalisme is dat er rekening wordt gehouden met de cultuur (Hall et al, 1996). Hiermee wordt bedoeld dat bij interacties culturele waarden wel degelijk van invloed zijn. Concreet kan het dus betekenen dat er binnen beleid een bepaald geaccepteerd beeld is waarvan niemand wil afwijken. En dat dit gevoel het rationele proces in de weg staat. Beleid is dus

een gevolg van interactie en veel minder van formele regels. Daarnaast erkennen de rationele keuze institutionalisten dat instituties niet snel zullen veranderen. Dit houdt dus in dat de onderlinge relaties tussen actoren niet zo snel drastisch zullen veranderen (Steinmo, 2001). Als de regels rondom instituties ingrijpend veranderen kan niemand meer voorspellen wat er precies gaat gebeuren.

De relatie met de grexwet is hierin al terug te vinden. Binnen de grexwet genieten gemeenten van een grote bewegingsruimte en moet ze naar eigen inzicht de kosten proberen te verhalen. Bij voorbaat wordt dit gedaan op een manier waarbij iedereen tevreden is. Zodra een gemeente in overleg treedt gaat het proces over van publiek gestuurd naar informeel. Aan het einde van zo'n informeel overleg zal de gemeente uiteindelijk wel zijn doelen moeten behalen, maar de manier waarop dit gebeurt staat vrij. Om de grexwet te analyseren is het derhalve gewenst rekening te houden met de invloed die onderlinge relaties hebben op het proces. Een goed voorbeeld daarvan zijn de drie eisen waaraan de kosten moeten voldoen: toerekenbaarheid, profijt en proportionaliteit. Hieraan zijn regels verbonden, maar iedereen zal op zijn eigen manier invulling kunnen geven aan dergelijke begrippen. Zo ontstaan er dus verschillende instituties omdat er ook gekeken gaat worden naar wat andere gemeenten in het verleden hebben gedaan. Daarnaast zijn er de keuzes die worden gemaakt door een gemeente. Op basis van verschillende regels en wetten kan er zowel anterior, posterior of met behulp van een exploitatieplan kosten worden verhaald. De keuze voor één bepaald instrument is afhankelijk van een groot aantal instituties. Bij een analyse dient dus ook rekening te worden gehouden met de vele factoren en actoren die invloed hebben op een beleidsproces.

Naast de institutionele theorie heeft ook het incrementalisme van Charles Lindblom enkele raakvlakken met gebiedsontwikkeling en specifiekere grondexploitatie. In de volgende paragraaf zal deze theorie nader worden verklaard.

3.3 Incrementalisme

Het incrementalisme van Charles Lindblom heeft ook enkele raakvlakken met het beleidsproces rond grondexploitatie. Als beleidsmakers kijken naar beleidsvorming dan is de huidige situatie ook een optie (Blokland, 2004, p.84). Snelle vooruitgang wordt hier niet nagestreefd, er wordt gewerkt met telkens een kleine stap weg van de beginsituatie. Omdat consequenties van verschillende keuzes moeilijk te voorspellen zijn wordt er vaak gekozen om dichtbij de huidige situatie te blijven. Het niet ver afwijken van de huidige situatie laat ook de mogelijkheid open om een stapje terug te nemen. Op deze manier worden grote veranderingen dus niet gedaan in één enkele stap volgens het incrementalisme. Het is gemakkelijk te overzien welke keuzes zijn gemaakt omdat de uitgangssituatie wordt gebruikt als belangrijke variabele. Dahl en Lindblom (1976) erkennen in hun theorie echter wel dat grote stappen ook mogelijk zijn. Volgens Dahl en Lindblom kan er aan de hand van adequaat wetenschappelijk onderzoek wel een grote verandering optreden. Als er dus voldoende inzicht is aangaande een onderwerp dan kunnen er wel keuzes worden genomen die een grote impact hebben. Als er keuzes worden gemaakt rond beleid dienen de keuzes klein en goed ingecalculiseerd te zijn om een overwogen vooruitgang te boeken.

Veelal wordt het incrementalisme gebruikt als bewijsmiddel voor alledaagse bezigheden, zoals koffiezetten. Het proces rondom de grexwet kenmerkt zich ook als een proces waarin kleine stappen worden genomen om zo uiteindelijk tot een grote verandering te komen. Ook wordt er veel uitgegaan van bestaande mogelijkheden die er al liggen voor de gemeente als het gaat over grondexploitatie. Tijdens een grondexploitatie zal een gemeente volgens het incrementalisme dus veelal terugkijken naar hoe zij heeft gewerkt in het verleden. Daarom zullen bepaalde onderdelen van de grexwet dus minder snel worden gebruikt bij gemeente. In de volgende paragraaf zal er in het kort worden teruggeblikt op dit hoofdstuk.

3.4 Conclusie

Zowel de institutionele theorie als het incrementalisme zijn theorieën die breken met de traditionele, rationele aard van de wetenschap. Beide theorieën geven veel aandacht aan de unieke relaties en wisselwerking die er plaats vindt tussen verschillende actoren en factoren (zie paragraaf 3.2.1 en 3.3). Daarnaast wordt er ook aandacht besteed aan het feit dat grote veranderingen niet zomaar weerklank zullen vinden omdat actoren sneller grijpen naar ervaringen uit hun eigen verleden (paragraaf 3.3). Is er al veel kennis over een bepaald beleidsinstrument, dan zal er niet zo snel gebruik worden gemaakt van een ander instrument. In dit opzicht vullen de institutionele theorie en het incrementalisme elkaar dus aan. De institutionele theorie heeft het over het aantal verschillende factoren en actoren dat invloed uitoefent op keuzes en beslissingen; een van deze instituties zijn ook de actoren en hun ervaringen en doeleinden (paragraaf 3.2). Dit specifieke punt kan verder worden verklaard met behulp van het incrementalisme (paragraaf 3.3). Het incrementalisme kan dus complementair worden gebruikt als aanvulling op de bestaande kennis uit de institutionele theorie. Daarnaast kan het ook worden gebruikt als verklaring voor het proces rondom het bepalen van de waarde van grond.

Voor het verdere onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de ideeën van de institutionele theorie. De vele verschillende instituties die er te vinden zijn rondom de besluitvorming van grondexploitatie zullen dus in kaart moeten worden gebracht. Door een analyse te maken van de vele krachten die invloed hebben op grondexploitatie kan er vervolgens worden gekeken waar eventuele problemen spelen. Als er kan worden geanalyseerd welke factoren dat zijn kan er vervolgens worden nagedacht en ingespeeld op een eventuele verandering in de denkwijze. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er veel anterieur wordt samengewerkt met ontwikkelaars omdat daar goede ervaring mee is opgedaan in het verleden, of omdat de persoon die de leiding heeft juist deze werkwijze ziet als beste. Zo kan het dus zijn dat het niet een wel afgewogen keuze betreft, maar dat er minder rationele keuzes worden gemaakt. Een ander voorbeeld is dat sommige instrumenten zoals bovenplanse verevening niet worden toegepast omdat er binnen een gemeente niet de aanwezige kennis of ervaring is.

In het volgende hoofdstuk zal er worden gekeken naar bestaande onderzoeken naar de grexwet. Met behulp van de kennis opgedaan uit de eerste hoofdstukken zal vervolgens de koppeling worden gemaakt met de empirie. In het tweede deel van het hoofdstuk zal worden toegelicht hoe de hoofd- en deelvragen onderzocht zullen worden en welke keuzes en overwegingen hier omtrent gedaan zijn. Deze verschillende keuzes zullen worden toegelicht vanuit het theoretisch kader.

H4 VAN DE THEORIE NAAR DE EMPIRIE

In de voorgaande hoofdstukken is uitleg gegeven bij grondexploitatie en de theorie die wordt gebruikt voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen. In dit hoofdstuk zal er aandacht worden besteed aan bestaande onderzoeken die er gedaan zijn naar de grexwet. Gezien het feit dat deze pas in 2008 is ingevoerd zijn er slechts enkele onderzoeken beschikbaar. Een tweede punt is dat onderzoeken naar de grexwet kunnen worden gedaan vanuit verschillende academische disciplines. Elk van deze onderzoeken zal anders kijken naar het probleem. In de eerste paragraaf zullen de resultaten van enkele van deze onderzoeken worden weergegeven. Hierbij zal ook worden gekeken vanuit welk wetenschappelijk veld deze onderzoeken zijn bekeken. In paragraaf 4.2 en 4.3 zal vervolgens worden beschreven wat op basis van reeds afgerond onderzoek en beschikbare literatuur de voordelen en nadelen zijn van de grexwet voor de gemeente. Vervolgens zal in paragraaf 4.4 aandacht worden besteed aan het gedetailleerde conceptuele model. Hierin wordt het conceptuele model uit de inleiding aangescherpt aan de hand van bestaand onderzoek, en de bevindingen uit de theorie. Met behulp van dit nieuwe model zal in paragraaf 4.5 toelichting worden gegeven bij de methodiek gebruikt voor dit onderzoek. Er zal worden verklaard waarom bepaalde interviewvragen zijn gekozen en hoe deze vragen een antwoord moeten geven op de verschillende hoofd- en deelvragen.

4.1 Bestaand onderzoek naar de grondexploitatiewet

Zoals in hoofdstuk twee al is beschreven, is er een rijke geschiedenis aan onderzoek voor de invoering van de grexwet. Voor in de invoering van de wet is al onderzoek uitgevoerd naar de verwachte resultaten van de wet, daarnaast is er uiteraard ook na de invoering nog onderzoek gedaan. In deze paragraaf zullen de meeste belangrijke ex ante en ex post onderzoeken worden behandeld. In paragraaf 4.1.1 zal worden gekeken naar de ex ante onderzoeken en in paragraaf 4.1.2 naar de ex postonderzoeken.

4.1.1 Ex ante onderzoek

Niet alle studies naar de grexwet zijn gedaan na de invoering. Enkele onderzoeken zijn ook verricht voor de invoering van de nieuwe wet waaronder het onderzoek van Santing (2006). Santing erkende het voordeel van het exploitatieplan omdat nu ook verlieslijdende delen van een exploitatiegebied kunnen worden gerealiseerd in koppeling met de positieve delen van een exploitatiegebied (Santing, 2006, p.8). De noodzaak om samen te werken neemt volgens Santing ook toe. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is het niet de gemeente die op dit moment meer bereid is samen te werken, maar juist de private partij. De private partij hangt namelijk de dreiging boven het hoofd dat de gemeente zich ook altijd nog kan wenden tot het exploitatieplan.

Een ander ex-ante onderzoek is gedaan door Herman de Wolff, Johan de Greef, Daniële Groetelaers en Willem Korthals Altes in 2006. Aan de hand van grote regionale projecten werden de mogelijkheden van de grexwet bekeken door de auteurs. De Wolff et al (2006) concluderen dat niet de drie criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) de dienst uit maken maar dat er meer wordt gekeken naar de financiële ruimte en het grondeigendom. Als de marktpartijen in dit geval geen eigenaren waren van de grond dan wisten ze van tevoren al dat ze bepaalde kosten moesten betalen (De Wolff et al, 2006, p.54). Als

er gebruik wordt gemaakt van een exploitatieplan dient er wel volledig rekening te worden gehouden met de drie criteria. Als er tijdens het exploitatieplan teveel kosten worden verhaald kan dit immers later juridisch worden rechtgetrokken. De verwachting van De Wolff et al is dan ook dat het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke instrument (anterieure overeenkomst en het exploitatieplan) zullen convergeren. Het privaatrechtelijke zal zich gaan richten op het publiekrechtelijke (De Wolff et al, 2006, p.54). Er wordt hier dus op gewezen dat de twee instrumenten elkaar beïnvloeden. Met het exploitatieplan in het achterhoofd zal er een anterieure overeenkomst worden gesloten, wat dus betekent dat het niet meer los van elkaar kan worden gezien.

Naast het onderzoek van De Wolff et al uit 2006 zijn er meer ex-ante onderzoeken uitgevoerd. Waar het onderzoek van De Wolff et al was geschreven voor de nationale overheid heeft Boerema het onderzoek benaderd vanuit marktpartijen (Boerema, 2007). Boerema gaat ook in op de discussie over het verschil in gebruik tussen de privaot- en de publiekrechtelijke weg. Gemeenten zullen volgens Boerema nog steeds veel gebruik maken van de privaatrechtelijke weg in verband met hoge apparaatskosten, complexe regels, openbaarheid van bestuur en de onmogelijkheid van baatafoming (Boerema, 2007, p.V). Als het gaat om bovenplanse verevening merkt Boerema op dat dit soort kosten vaak bekritiseerd kunnen worden door een gebrek aan samenhang. Het enige concrete probleem dat Boerema ziet, heeft betrekking op het vastleggen van woningbouwcategorieën. Opvallend is dat Boerema het vaststellen van grondprijzen meer naar de achtergrond schuift.

4.1.2 Ex post onderzoek

Er is in het verleden al een aantal maal een analyse gemaakt van de grexwet. Een interessant voorbeeld is het onderzoek van Sietse Breeman uit 2010. Breeman onderzocht of de volgens hem aanwezige wurggreep die ontwikkelaars hebben ten opzichte van gemeenten wordt verholpen met behulp van de grexwet. Breeman concludeert dat er voor gemeenten inderdaad meer mogelijkheden zijn, maar dat deze mogelijkheden (vooral via het exploitatieplan) vaak ingewikkeld zijn. Dit niet alleen door een gebrek aan jurisprudentie maar ook omdat er vaak onduidelijkheid is over toelichting en de toedeling van kosten (Breeman, 2010, p.5). Breeman's voornaamste conclusie is dat gemeenten nu een stok achter de deur hebben. Doordat er voor de gemeente meer mogelijkheden zijn om publiekrechtelijk kosten te verhalen hebben ze tijdens de privaatrechtelijke weg meer macht. En mocht het privaatrechtelijk niet lukken dan beschikt de gemeente nu over een publiekrechtelijk instrument daarna. Op deze manier komen ze dus vrij uit de wurggreep.

Evenals Breeman wijst ook Buitelaar in zijn ex-post onderzoek uit 2010 het exploitatieplan aan als stok achter de deur. Nog steeds wordt er veel via gronduitgifte of een anterieure overeenkomst gedaan als het gaat om grondexploitatie (Buitelaar, 2010, p.12). In tegenstelling tot Breeman wijst Buitelaar wel op het feit dat de verplichting tot vastleggen van de kosten overdreven is. Vooral bij kleine plannen waar alleen plankosten zijn gemaakt is het niet wenselijk om het gehele kostenverhaal vast te leggen. Buitelaar (2010) stelt voor om het vrijwillig te maken of de minimale eisen naar boven bij te stellen.

Een ander inzichtelijk onderzoek is dat van Nieuwenhuizen uit 2010. Nieuwenhuizen onderzocht in hoeverre gemeenten effectief gebruik maken van de grexwet als het gaat om transformatie naar woonlocaties (stedelijke herstructurering). Ook onderzocht Nieuwenhuizen of dit idee past binnen de ontwikkelingsplanologie (Nieuwenhuizen, 2010, p.3). Nieuwenhuizen concludeert dat een anterieure overeenkomst goed werkt, maar daarentegen blijkt het exploitatieplan moeilijk omdat kostenraming lastig is. De kosten en opbrengsten van een exploitatie kunnen na vaststelling van een exploitatieplan nog veranderen. Een anterieure overeenkomst past ook goed binnen de gedachtegang achter de ontwikkelingsplanologie (Nieuwenhuizen, 2010, p.5). Evenals andere onderzoeken wijst ook Nieuwenhuizen het exploitatieplan aan als stok achter de deur.

In de volgende twee paragrafen zal met behulp van de kennis opgedaan in alle vorige hoofdstukken kort worden samengevat wat nu precies de mogelijkheden en de struikelblokken zijn van het exploitatieplan voor gemeenten.

4.2 De mogelijkheden van de grexwet

De grexwet heeft enkele veranderingen met zich meegebracht ten opzichte van de voorheen geldende situatie. Maar welke voordelen kunnen gemeenten nu in de praktijk ervaren als ze gebruik gaan maken van de grexwet? De problemen die gemeenten aan het eind van de vorige eeuw ondervonden met betrekking tot grondbeleid hadden een duidelijke basis en reden. Zo hadden ze niet de mogelijkheid om bepaalde kosten te verhalen en was de concurrentie juist aanwezig op de grondmarkt in plaats van op de ontwikkelingsmarkt (zie paragraaf 2.2). Het complexe proces vereiste kennis en ervaring, en niet elke gemeente heeft de capaciteit om met dit soort complexe problemen om te gaan.

De voordelen van de wet zijn vooral dat er veel macht bij verschillende gemeenten komt te liggen (van den Brand et al, 2008). Niet alleen is er een vrijheid van keuze tussen de verschillende instrumenten aangereikt door de wet, het is ook zo dat verschillende private en publieke instrumenten elkaar kunnen aanvullen (Niewenhuizen, 2010; Buitelaar, 2010; Breeman, 2010). Blijkt het ene onmogelijk dan is er altijd nog het andere om op terug te vallen. Als eerste keus dienen hierin de private mogelijkheden, met als vangnet de publieke mogelijkheden (enkele uitzonderingen daar gelaten) (van den Brand et al, 2008).

De anterieure overeenkomst geeft de gemeente de mogelijkheid om in een vroeg stadium in overleg te treden met private partijen aangaande de onderdelen van een grondexploitatie (van den Brand et al, 2008). Een anterieure overeenkomst kan ervoor zorgen dat de gemeente niet langer verplicht een exploitatieplan moet opstellen. Er hangt geen wettelijke verplichting aan de anterieure overeenkomst maar het is wel gewenst dit traject eerst te volgen. Een dergelijke overeenkomst kan er ook voor zorgen dat veel onzekerheden en onduidelijkheden in een vroeg stadium van het project worden weggenomen. In een anterieure overeenkomst kan de gemeente ook meer zaken regelen dan in een exploitatieplan. Kosten kunnen ruimer worden geschat, en er kan meer rekening worden gehouden met niet fysieke kosten (van den Brand et al, 2008). Anderzijds krijgt de particuliere partij op deze manier ook meer macht, alles wordt immers in onderling overleg besloten. Het overleg tussen gemeente en private ontwikkelaar zorgt veelal ook voor een breder gedragen concept. Vanuit private partijen zal er ook meer wil bestaan om samen te werken met een gemeente dankzij de grexwet. Een private partij heeft immers geen invloed op het exploitatieplan, en zal dus baat erbij hebben om een anterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten (omdat de private partij dan alles in overleg kan doen met de gemeente). Dit is voor de gemeente weer een voordeel omdat private partijen op deze manier sneller handreikingen zullen doen. Mocht er onverhoopt toch iets mis gaan en worden er afspraken niet nagekomen dan kan een gemeente via verscheidene wegen het geld altijd nog verkrijgen. Zo kan er van tevoren een boete worden afgesproken die zal moeten worden betaald als er afspraken niet worden nagekomen. Bij initiatie van een project zal de kostenraming nog vrij algemeen van aard zijn evenals het berekende resultaat van een project, wat het moeilijk maakt kosten van tevoren in te schatten. Om deze reden kunnen er ook afspraken worden gemaakt over welke kosten precies door wie zullen worden betaald. De uiteindelijke kosten zullen pas aan het einde van de exploitatie worden vastgesteld. Een anterieure overeenkomst geeft ook de mogelijkheid tot bovenplanse verevening. Zo kan er een bijdrage worden gevraagd aan winstgevende locaties om niet rendabele locaties te helpen. Deze bijdrage kan in een exploitatieplan alleen worden gevraagd als er in de structuurvisie ook notitie van is gemaakt (de Boer et al, 2010).

Naast de anterieure overeenkomst heeft de posterieure overeenkomst (hetzelfde als een anterieure overeenkomst maar dan gesloten na het opstellen van een exploitatieplan) ook zijn voordelen. De gemeente en de particuliere eigenaar of private partij kunnen zaken uit het exploitatieplan uitwerken of aanscherpen. Via de posterieure overeenkomst ontstaat er voor de private eigenaar al zekerheid voor de bouwvergunningaanvraag. In een posterieure overeenkomst heeft de private partij namelijk de mogelijkheid om enkele punten uit het exploitatieplan aan te scherpen of vast te leggen. Vele voordelen die eerder al zijn vermeld in verband met de anterieure overeenkomst hebben natuurlijk ook betrekking op de posterieure overeenkomst. Tijdens een posterieure overeenkomst is er minder bewegingsruimte. Maar bij beide overeenkomsten is er contact tussen gemeente en private ontwikkelaar, wat volgens de institutionele theorie meer profijt moet geven dan het communiceren via docu-

menten als het exploitatieplan (zie paragraaf 3.2). Dit persoonlijke overleg waarin gemeente en private partij zich storten creëert een band van vertrouwen en een mogelijkheid om alle argumenten op tafel te leggen. Lukken allebei deze overeenkomsten niet dan kan de gemeente altijd via de bouwvergunningaanvraag geld verhalen (in navolging van het exploitatieplan). Regels hierover kunnen worden uitgewerkt in het exploitatieplan. De gemeente kan op twee manieren het bedrag berekenen dat kan worden gevraagd bij een bouwvergunning. De berekening kan per grondstuk zijn, waar er wordt gekeken naar het aantal gewogen eenheden binnen het exploitatiegebied. Het aantal eenheden zal gebaseerd zijn op de maximale bouwmogelijkheid. Daarnaast kan de berekening ook worden gedaan per vierkante meter. Hierdoor ontstaat er dus een bijdrage die ieder moet leveren aan de hand van het aantal vierkante meters binnen het exploitatiegebied (de Boer et al, 2010).

4.3 De struikelblokken van de grexwet en het exploitatieplan

De grexwet is gebaseerd op sterke pijlers (zie hoofdstuk 2) door een groot aantal onderzoeken dat vooraf ging aan de invoering van de wet (Vrom-Raad, 2000; Santing, 2006; Buitelaar, 2010). Uit de vorige paragrafen blijkt dat er behoefte is aan publiekrechtelijke mogelijkheden waarmee gemeenten kosten kunnen verhalen met betrekking tot de grondexploitatie. Met de reden dat er volgens vooronderzoek door gemeenten structureel kosten niet worden verhaald terwijl daar wel mogelijkheden voor zijn. Per aanvraag wordt dit anders behandeld. Bij het ene project wordt er gekeken naar het werkelijk gebouwde aantal eenheden wat vervolgens wordt vermenigvuldigd met het bedrag per eenheid, terwijl bij een ander project kan worden gekeken naar uitgeefbaar gebied. Uit onderzoek van Buitelaar (2010, p.20) is gebleken dat gemeenten tot op heden geen probleem hebben gehad met het verhalen van alle kosten sinds de invoering van de grexwet in 2008. Wel denkbaar is dat de hoeveelheid verschillende kosten en de verschillende aard van kosten het voor gemeente moeilijk maken om alles duidelijk en overzichtelijk in kaart te brengen (Santing, 2006). Zo kan het zijn dat kosten in een anterieure overeenkomst te laag worden geraamd en de gemeente geen mogelijkheid meer heeft om een extra bijdrage te vragen (van den Brand et al, 2008, p.42). Bij de wat kleinere gemeenten kan het zo zijn dat er niet de benodigde expertise is om deze complexe projecten aan te pakken. Vooral bovenplanse kosten worden maar zelden verhaald (Buitelaar, 2010, p.21). Het gaat bij bovenplanse kosten dan vooral over de koppeling van het exploitatiegebied aan de bovenplanse kosten. Buitelaar stelt dat sommige gemeenten een vaste waarde per vierkante meter rekenen als het gaat om de kosten van de aanleg van exploitatiegebied overschrijdende voorzieningen. Hierbij wordt vooral gekeken naar de minimale waarde die zou kunnen worden verkregen op de publieke manier. Zo komt het motto van toerekenbaarheid hier wel in het gedrang, tot hoeverre is het aanhouden van een standaard waarde eerlijk te noemen? Tot op heden is er echter nog geen conflict geweest tussen gemeenten en private ontwikkelaars (Buitelaar, 2010).

Een ander potentieel struikelblok voor gemeenten is wanneer een project echt baat heeft bij een kostenverhaal vanuit de gemeente. De eisen binnen de wet zijn duidelijk (zie paragraaf 2.3), maar of dit in alle gevallen ook nodig is, is maar de vraag. Het opstellen van een exploitatieplan wordt dan enkel gedaan om het geheel rechtsgeldig te maken. Op deze manier wordt het gemeentelijk apparaat extra belast voor bijvoorbeeld kleine projecten (Buitelaar, 2010, p.22). Maar ook bij grote projecten kan het leiden tot extra werk. Ondanks dat er vanuit de overheid wordt gestreefd naar een anterieure overeenkomst kan het door het grote aantal ontwikkelaars voorkomen dat er een exploitatieplan moet worden gemaakt voor een gebied ondanks dat er vele anterieure overeenkomsten zijn gesloten (Breeman, 2010, p.40).

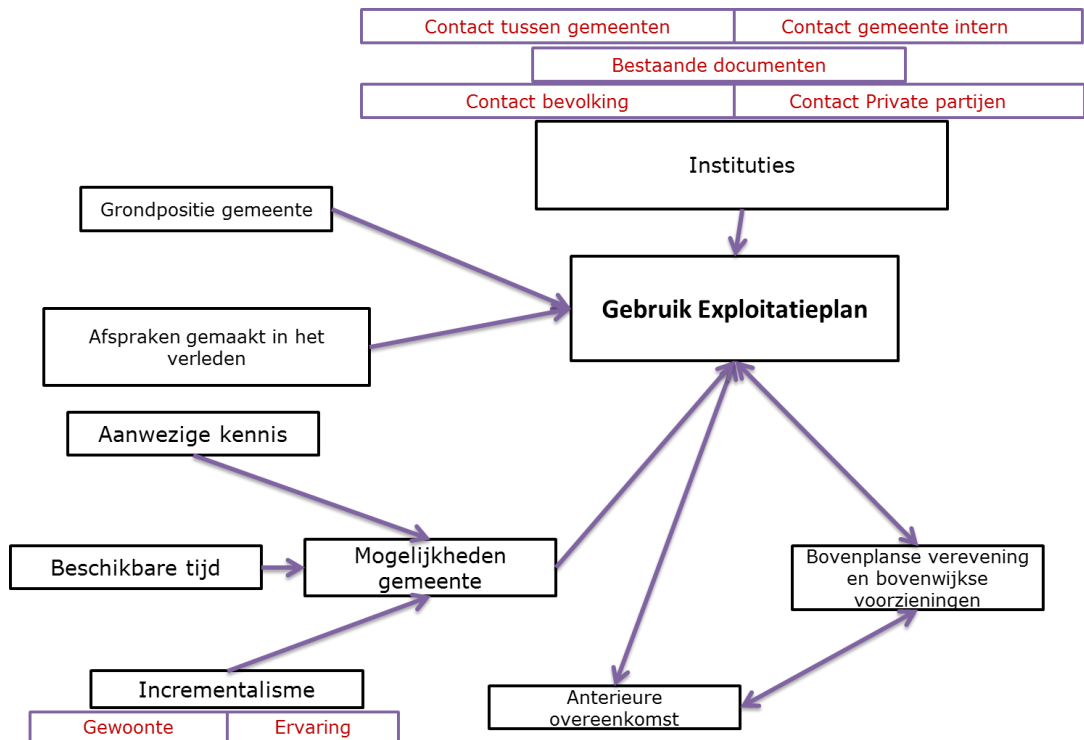
In de grexwet wordt ook rekening gehouden met de inbrengwaarde van grond (zie paragraaf 2.5); dit leidt ook tot discussie. Deze inbrengwaarde wordt door de gemeente bepaald ten tijde van de exploitatie. Er is echter de mogelijkheid dat een private ontwikkelaar de grond voor meer heeft gekocht in het verleden (Buitelaar, 2010). Er ontstaan dan dus verschil tussen de aanschafwaarde van grond en de waarde van de grond in het exploitatieplan. Op deze manier kan er dus wrijving ontstaan in de samenwerking tussen gemeenten en private ontwikkelaars. Dit zorgt dus evenals de vorige struikelblokken voor een mogelijk-

ke vertraging in het proces, omdat dit soort geschillen desastreus kunnen zijn voor de opbrengsten (en dus winstpotentie) van een exploitatie. Terwijl het versterken van de concurrentiekracht en het tegengaan van vertraging juist een uitgangspunt waren van de wet (van den Brand et al, 2008). De grexwet heeft ook als doel om de concurrentiekracht te bevorderen. Het belangrijkste hierin is echter nog steeds de eigendomssituatie van de grond. Is de grond in handen van een private ontwikkelaar dan zal de gemeente veel meer moeten doen om daadwerkelijk ook alle kosten te kunnen verhalen, omdat bezit nog steeds een van de belangrijkste factoren is.

Als het dus gaat om struikelblokken en kansen die een gemeente heeft met het exploitatieplan en de grexwet, dat hier nauw mee samenhangt, dan hangt veel af van de ervaring en kennis van de individuele gemeente. Om een goed beeld te krijgen bij de struikelblokken maar vooral ook de kansen of eventuele verbeteringen zal er gebruik worden gemaakt van algemene interviews en diepte interviews om de situatie in de praktijk te analyseren. Hierover volgt meer uitleg in de volgende paragrafen.

4.4 Naar een gedetailleerd conceptueel model

In de voorgaande hoofdstukken is antwoord gegeven op deelvraag één. Daarnaast is er geprobeerd inzicht te geven in het complexe proces rondom grondexploitatie. Aan de hand van de ontdekkingen uit de voorgaande hoofdstukken is er een gedetailleerd conceptueel model gemaakt (Figuur 8). In dit model zijn veranderingen aangebracht ten opzichte van het eerste, globale model (Figuur 1). Deze veranderingen zijn in lijn met de resultaten gevonden uit de theorie (hoofdstuk 3) en het bestaande onderzoek (paragraaf 4.1).



figuur 8. Gedetailleerd conceptueel model

Dit figuur kenmerkt zich door enkele veranderingen ten opzichte van het conceptueel model uit hoofdstuk één. De invloeden op het gebruik komen van verschillende kanten. Grondpositie van gemeente en afspraken in het verleden bepalen het gebruik. Daarnaast komt uit de theorie naar voren dat volgens het incrementalisme ook gewoonte en ervaring invloed hebben op het gebruik. Gewoonte en ervaring staan daarnaast weer in verband met beschikbare tijd en aanwezige kennis onder ambtenaren of andere actoren betrokken bij het proces. Al deze punten met betrekking op de mogelijkheden van de gemeente (of extern

ingehuurde kennis) hebben invloed op het feit of de gemeente wel of geen gebruik maakt van het exploitatieplan. Als de gemeente gebruik maakt van een anterieure overeenkomst met een private ontwikkelaar dan zal er geen gebruik worden gemaakt van een exploitatieplan (het kostenverhaal is dan immers al geregeld), maar het exploitatieplan kan als dreiging invloed hebben op een anterieure overeenkomst, zo wordt geconcludeerd door verscheidende auteurs (o.a. Nieuwenhuizen, 2010; Santing, 2006). Een aantekening hierbij is dat binnen één exploitatiegebied meerdere grondeigenaren kunnen zijn. Als niet met elke grondeigenaar een anterieure overeenkomst wordt gesloten, dan dient er alsnog een exploitatieplan gemaakt te worden. Daarnaast is er nog de invloed van eventuele bovenplanse verevening of bovenwijkse voorzieningen. Deze kunnen worden verhaald via zowel het exploitatieplan, een anterieure overeenkomst of een posterieure overeenkomst. Omtrent deze kostenposten heerst op het moment echter wel onduidelijkheid. Om deze reden is het interessant te kijken hoe er met deze kostenposten wordt omgegaan in exploitatieplannen. Al deze relaties worden beïnvloed door instituties (hoofdstuk 3). Het gaat hier niet alleen om externe contacten (zoals andere gemeenten, lokale bevolking of experts) maar ook om bestaande documenten (zoals het bestemmingsplan of een structuurvisie). In wezen is dus elke relatie die getrokken is in het conceptueel model afhankelijk van deze instituties. Ervaring maar ook macht of gewoonte zijn afhankelijk van onderling contact of contact met private ontwikkelaars.

Tijdens de interviews is het van belang om juist uit te zoeken welke instituties nu leidend zijn in het wel of niet gebruiken van een exploitatieplan. Heeft dit te maken met contact met gemeente of de bevolking (voorbeelden) of is dit juist meer afhankelijk van contact binnen een gemeente (ervaring, kennis of machtsrelaties)? De relatie van elke vraag met het conceptueel model zal verder worden toegelicht in paragrafen 4.5.1 en 4.5.2.

4.5 Methodiek

In een analytisch onderzoek worden keuzes gemaakt als het gaat om onderzoekseenheden maar ook het onderzoeksgebied. Als het gaat om beleid vanuit gemeente moet er daarnaast ook nog eens een keuze worden gemaakt welke persoon binnen de gemeente precies benaderd moet worden. In deze paragraaf zullen deze keuzes worden toegelicht.

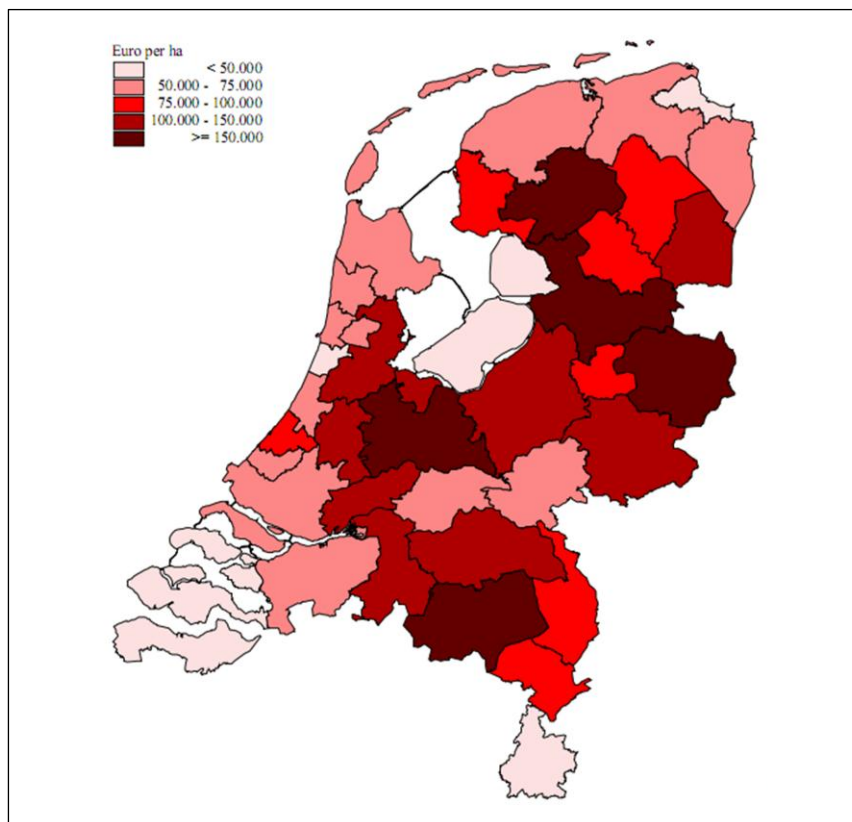
4.5.1 De keuze voor het onderzoeksgebied

Er is gekozen voor interviews met gemeenten in Noord-Brabant en de Randstad. Deze keuze is gemaakt omdat beide regio's een gevarieerd aantal gemeenten hebben met verschillen in grootte, maar ook in mate van stedelijkheid en ligging. Er zijn kleine gemeenten met een ruraal karakter, maar ook kleine gemeenten die zich bevinden onder de rook van een grote stad en derhalve zich in een compleet andere setting bevinden. De interviews zijn verstuurd via de mail of telefonisch afgenomen. Voordat de interviews zijn afgenomen is er echter telefonisch contact gezocht met de gemeente en de desgewenste persoon binnen de gemeente. Er is hier een verdeling gebruikt van vijftien gemeenten uit de randstad en vijftien gemeenten uit Noord-Brabant. Van deze vijftien gemeenten is er de keuze gemaakt voor zeven gemeenten met een relatief groot inwoneraantal en acht met een relatief klein inwoneraantal. Dit is gedaan vanuit de argumentatie dat grotere gemeenten (met meer inwoners) een relatief groter ambtelijk apparaat, met meer kennis en dus capaciteit, hebben. Door het grote verschil in provincies is hier geen exacte grens aangegeven.

Door deze manier van selecteren is ervoor gezorgd dat een gevarieerd aantal gemeenten (zie bijlage VIII) is gekozen waardoor er duidelijk kan worden gekeken of veronderstelde relaties (instituties) tussen het gebruik van het exploitatieplan en bijvoorbeeld aanwezige kennis en tijd een invloed hebben op het gebruik of het juist niet gebruiken van het exploitatieplan.

De ene gemeente heeft veel grond ter beschikking voor uitbreiding terwijl de andere gemeente zich meer moet richten op herontwikkeling van bestaande woonwijken of andere locaties. Een eventueel verschil tussen verschillende typen gemeenten is natuurlijk heel relevant voor het onderzoek. Het kan namelijk ook zo zijn dat verscheidene van deze factoren invloed hebben op het gebruik van het exploitatieplan. Zo kan een gemeente met veel financiële middelen heel anders een proces rondom grondexploitatie in gaan dan een ge-

meente met weinig financiële middelen. Ook de ruimtebalans van een gemeente is hier van belang. Een gemeente met veel potentiële uitbreidingslocaties kan heel anders de onderhandelingen ingaan aangezien zij meerdere opties heeft. Daarnaast is er ook binnen dit gebied veel verschil in de waarde van grond (figuur 9). Ook zijn deze regio's actief als het gaat om ruimtelijke ordening. Precies deze typen zijn gekozen omdat ze een groot verschil kunnen aangeven in gebruik. Een grote gemeente heeft meer capaciteit en geld dan een kleine gemeente, en misschien zelfs een eigen grondbedrijf. Ook is er veelal meer kennis aanwezig in een grotere gemeente wat kan leiden tot verschillen in de opstelling tegenover grondexploitatie en de manier van ontwikkelen en kosten verhalen.



figuur 9. Grondprijs per Hectare grond (Bron: DLG, 2006)

4.5.2 Het toepassen van de theorie in de werkelijkheid

De keuze voor de institutionele theorie is gemaakt omdat het hier gaat om instituties. Het gebruik van de verschillende mogelijkheden van de grexwet is afhankelijk van vele instituties. Het gaat in het onderzoek vooral om de gemeente en hoe zij omgaat met alle zaken met betrekking tot grondexploitatie. Deze instituties zoals beschreven in hoofdstuk drie zijn van invloed op het proces rond gebiedsontwikkeling.

De kern van beleid is het resultaat van verschillende conflicterende ideeën (paragraaf 3.1). De wisselwerking hiertussen is terug te vinden in de netwerkbenadering. Keuzes worden rationeel gemaakt, waarin elke actor zijn eigen doelen nastreeft. De gedachte achter de netwerkbenadering wordt in vele theorieën verder uitgewerkt. Zo gaat "bounded rationality" in op het feit dat beleidsverandering door de complexe en onzekere aard nooit ver zullen afwijken van voorheen genomen beslissingen, omdat men nooit compleet geïnformeerd zal zijn, en derhalve terugrijpt op het verleden. Hieruit vloeit ook het incrementalisme naar voren, in deze theorie wordt uitgegaan van het feit dat sturing van de samenleving niet mogelijk is met grote stappen. Dit kan worden doorgetrokken op beslissingen rond grondexploitatie. Een aansluitend punt is ook dat het incrementalisme wijst op het feit dat informatieverzameling nooit volledig kan zijn. Dit is terug te vinden in het complexe proces rond grondexploitatie. De theorie is niet volledig terug te zien, maar komt wel in delen terug als

het gaat om grondexploitatie. In hoofdstuk 3 is een uitgebreide uitleg bij de institutionele theorie en het incrementalisme.

4.5.3 De keuze voor de personen binnen de gemeente

Tussen de gemeenten onderling bestaat een verschil welke personen actief betrokken zijn bij projecten waar potentieel een exploitatieplan bij gemoeid kan zijn. Om ervoor te zorgen dat er bij elke gemeente toch een persoon is gesproken met ongeveer dezelfde functie is er bij de interviews gezorgd dat er elke keer een werknemer van de gemeente werd geselecteerd met een planeconomische achtergrond. Als er vervolgens interessante resultaten uit een interview kwamen is er besloten om een diepte interview te houden. In de interviews is er al ruimte voor toelichting, maar in aparte gevallen is een diepte interview nodig om achter het "waarom" van een bepaald antwoord te komen. Tijdens de interviews zullen ook de resultaten uit de interviews aan bod komen.

4.6 Het empirische onderzoek

Om te kijken of de grexwet, en dan in essentie het exploitatieplan, daadwerkelijk bijdraagt aan de mogelijkheid om kosten te verhalen is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Eerst is er een algemene interview gehouden bestaande uit een zestal vragen. Vervolgens is er bepaald of er een diepte interview zal plaatsvinden aan de hand van de algemene vragen. Alle algemene interviewvragen zijn vooral gericht op deelvraag twee. Met behulp van de institutionele theorie zijn vragen gemaakt om te kijken of er gebruik wordt gemaakt van het exploitatieplan en wat de redenen hiervoor zijn, daarnaast is er ook gekeken naar mogelijke struikelblokken of punten van verbetering. Vanaf paragraaf 4.5.3 zal er worden beschreven welke vragen er zijn gebruikt voor de diepte interviews.

4.6.1 De algemene interviewvragen

In de bijlagen van dit onderzoek zijn de interviewvragen beschreven aan de hand van hun verankering in de theorie en de deelvragen. Er is specifiek gekozen voor enkele algemene vragen rondom grondexploitatie en enkele vragen die specifiek ingaan op instrumenten uit het exploitatieplan omdat dit aansluit bij de deelvragen. De vragen zijn weergegeven in Bijlage III. De vragen zijn erop gericht een beeld te vormen bij het gebruik van het exploitatieplan in de toekomst en het verleden. Daarnaast worden de voornaamste uitkomsten van de vorige twee hoofdstukken getoetst.

De vragen in deze interviews zijn algemeen van aard. Het is de bedoeling om de vragen kort te houden zodat de drempel voor gemeente lager ligt, dit in verband met het feit dat langere sessies minder snel zullen worden beantwoord. Met behulp van de interviewresultaten zullen er verschillende diepte interviews worden gehouden met verschillende gemeenten (zie volgende paragraaf). Het gaat dan niet alleen om gemeenten die juist wel gebruik maken van het exploitatieplan, maar ook om gemeenten die er geen gebruik van maken. Op deze manier zal er vanuit verschillende oogpunten worden gekeken naar het exploitatieplan waarna er een conclusie kan worden getrokken die, in tegenstelling tot veel uitgevoerd onderzoek, niet alleen is gebaseerd op enkel gerealiseerde projecten.

4.6.2 De diepte interviews

Zoals in de vorige paragraaf al is vermeld, worden er aan de hand van de algemene interviewvragen enkele diepte-interviews gedaan met medewerkers van verschillende gemeenten. In deze diepte-interviews is het vooral belangrijk om door te vragen. Er wordt dus gebruik gemaakt van een semigestructureerde manier van interviewen (Bryman, 2008, p.437). Om deze reden zijn de vragen slechts een uitgangspunt en is het belangrijk om bij een interview telkens door te vragen om achter de reden te komen waarom iets wordt gezegd. Evenals de algemene interviewvragen worden de interviewvragen ook gekoppeld aan de deelvragen en aan de theorie, om zo te verklaren op welke manier de interview bijdraagt aan het beantwoorden van de verschillende deelvragen. De interviewvragen worden weergegeven in bijlage IV tot en met VII. De interviewvragen zijn voor de structuur verdeeld in vier delen. De interviews zijn zo gestructureerd dat er na een kleine uitleg over het onder-

zoek eerst wat algemene kennisvragen over de grexwet zullen volgen. Vervolgens zal er aandacht worden besteed aan kennis over het exploitatieplan, gevolgd door vragen over het gebruik van het exploitatieplan. Als laatste komen vragen aangaande de uitwerking van twee jaar grexwet aan bod. Deze vier punten vormen de vier groepen waarover de vragen gaan. Deze structuur zorgt ervoor dat het interview duidelijk gestructureerd is, en antwoorden uit groep één en twee kunnen veel invloed hebben op de antwoorden op de vragen uit groep drie en vier.

4.6.3 Intro en algemene kennis grexwet

De eerste groep vragen gaan over de kennis van de grexwet. Het doel van deze vragen is om te analyseren hoeveel kennis er is over de verschillende mogelijkheden van de grexwet. Daarnaast worden deze vragen gebruikt om te kijken hoe de gemeente tegenover de grexwet staat en wat de ervaringen uit het verleden zijn (zie bijlage IV).

Deze algemene vragen hebben tot doel om te kijken hoeveel kennis er op het moment is en wat de kennis over de aard van het probleem en de aanleiding van de wet is. Door middel van doorvragen kan er worden achterhaald wat de ervaringen van de persoon uit het verleden zijn: is er bijvoorbeeld veel gekeken naar voorbeelden of is er juist een expert van buitenaf ingehuurd. De aanwezige kennis is belangrijk voor de volgende delen van het interview, omdat verschillende vragen anders geïnterpreteerd kunnen worden naarmate er meer kennis naar de mogelijkheden en uitwerkingen van de wet is.

4.6.4 Kennis over het exploitatieplan

Na de vragen waarin wordt gekeken naar de kennis over de grexwet volgen de vragen met betrekking tot de kennis over het exploitatieplan.(Bijlage V). Het doel van deze vragen is vooral om na te gaan of er al ooit gebruik gemaakt is van een exploitatieplan of dat er plannen zijn om stappen te nemen. Daarnaast wordt er ook gekeken naar de verschillende regels en eisen omtrent het opstellen van een exploitatieplan.

Kennis over een bepaald instrument of deel van de wet is de sleutel tot het gebruik in combinatie met een aantal andere factoren. Deze factoren worden gezocht in deze interviewvragen. Het is dus belangrijk te letten op relatie met andere actoren, bestaande ideeën en ervaringen, maar ook met eventuele andere punten die voorkomen uit de interviews. Met behulp van deze vragen wordt er dus vooral aandacht besteed aan deelvraag twee en deelvraag drie.

4.6.5 Gebruik van het exploitatieplan

In bijlage VI zal de groep interviewvragen met betrekking op het gebruik van het exploitatieplan worden behandeld. Belangrijk bij deze vragen is om rekening te houden met de antwoorden op de eerste twee groepen vragen. Vanuit het oogpunt van de kennis en ervaring van de geïnterviewde met de grexwet en het exploitatieplan zullen er verschillende antwoorden mogelijk zijn. Er kan compleet anders worden gedacht over het instrument als er wel of geen ervaring of kennis is op een specifiek gebied.

Met behulp van de vragen uit bijlage VI wordt er gekeken naar hoe er in het verleden gebruik is gemaakt van het exploitatieplan. Bij deze vragen is het daarom heel belangrijk door te vragen naar het waarom achter de antwoorden maar ook om te kijken welke factoren een belang speelde bij het gebruik. Als er in het verleden geen gebruik is gemaakt van het exploitatieplan dienen de vragen anders gesteld te worden. Dit betekent echter niet dat er niet naar gevraagd kan worden.

4.6.6 De doelstellingen en uitwerking van de grexwet

Om deelvraag vier (zie hoofdstuk 1) te beantwoorden is er ook een groep vragen die gaan over de doeleinden en de uiteindelijke resultaten van de grondexploitatiewet (bijlage VII). Het doel van deze vragen is om te achterhalen of de grexwet zijn gewenste doel wel heeft gehaald en of dit specifieke redenen heeft.

Van belang bij alle interviewvragen is om door te vragen. Als een instrument van het exploitatieplan of de grexwet wel of niet wordt gebruikt is het belangrijk de reden te achterhalen waarom dit niet of wel gebeurt. Daarnaast is het ook van belang te vragen of de geïnterviewde zelf een idee heeft hoe het beter kan. Als het op dit punt aankomt is het ook zo

dat in principe elke vraag betrekking kan hebben op deelvragen drie en vier. Deze twee vragen kijken namelijk naar het feit of alles op dit moment volgens de bedoeling werkt, en op welke punten er eventueel verbeteringen kunnen worden gedaan. Ook kan het zo zijn dat een antwoord een bepaalde vraag naar boven brengt. Als het gaat om keuzes gemaakt ten behoeve van bovenplanse verevening dan zal er tussen gemeenten veel verschil zijn qua aanpak. Daarom is het belangrijk goed te blijven plaatsen wat een gemeente onder een begrip verstaat waardoor de vergelijking gemaakt kan worden zonder dat er eigenlijk twee verschillende situaties worden geanalyseerd. De interviews zullen daarom ook vooral worden gebruikt bij het beantwoorden van deelvraag drie en deelvraag vier, want alleen met behulp van interviews kan er antwoord worden gegeven op deze twee kwalitatieve vragen. Vooral in de latere interviews is het ook van belang om resultaten uit de eerdere interviews te verifiëren. Op deze manier kan er worden gekeken of er grote verschillen tussen gemeenten onderling zijn.

De resultaten van zowel de algemene interviews als de diepte interviews zullen worden behandeld in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk zal de structuur van de interviews worden aangehouden om de resultaten te beschrijven.

H5 EMPIRIE

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews worden besproken. Aan de hand van dit hoofdstuk zal in het volgende hoofdstuk antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen. Aan de structuur van dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed in paragraaf 5.1. In deze paragraaf zal worden uitgelegd hoe de gegevens worden geanalyseerd en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

5.1 Analysemodel

Uit het onderzoeksgebied zijn ongeveer 30 gemeenten (zie bijlage VIII) geselecteerd. Naar al deze gemeente zijn enkele interviewvragen opgestuurd of er is telefonisch contact geweest. Belangrijk bij zowel de vragen als de telefonische interviews was het feit dat er ruimte is voor de geïnterviewden om uitleg te geven bij het gegeven antwoord. De resultaten van de interviewvragen zullen worden toegelicht in paragraaf 5.2. Uit deze interviewvragen zijn een viertal diepte interviews gehouden. Het doel van de diepte interviews is om een gevarieerde groep respondenten te vragen naar het waarom achter enkele antwoorden. Hiervoor is niet alleen de persoon benaderd met veel kennis van de grexwet, maar ook de persoon met minder kennis van de grexwet. Omdat er tijdens deze interviews is gevraagd om anonimiteit zullen er geen namen worden gebruikt in dit hoofdstuk enkel letters. De resultaten van de diepte interviews zijn te vinden in paragraaf 5.3 tot en met 5.5, hierin wordt dezelfde structuur aangehouden als in de interviews is gebruikt (zie hoofdstuk 4 en bijlage III tot VII). In paragraaf 5.2 zal eerst aandacht worden besteed aan de algemene interviewvragen.

5.2 Een blik op de werkelijkheid

De eerste interviewvraag is of er al ooit gebruik is gemaakt van het exploitatieplan. Deze vraag hangt samen met vraag twee, namelijk of men het eens of oneens is met de stelling of de gemeente over genoeg capaciteiten beschikt om gebruik te maken van het exploitatieplan. Ongeveer de helft van de geïnterviewden gaf aan al eens gebruik gemaakt te hebben van een exploitatieplan. Vaak werd aangegeven dat dit gedaan werd met hulp van extern ingehuurde kennis, want slechts een paar van de gemeenten denkt dat binnenshuis de capaciteit en kennis aanwezig is om gebruik te maken van het exploitatieplan. Voor kleinere gemeenten licht het volgens de geïnterviewden meer voor de hand om extern te zoeken naar de kennis en de mankracht die nodig is voor het opstellen van een exploitatieplan. Binnen sommige gemeenten is het nog niet doorgedrongen dat het exploitatieplan echt een bijdrage kan leveren, waardoor er geen noodzaak wordt gezien tot het vergaren van de benodigde kennis. Het gebruik van het exploitatieplan dient als overzichtsvraag om een beeld te scheppen bij de aanwezige kennis. Naast het wel of niet gebruiken, is het vooral interessant om te kijken naar de redenen voor het juist wel of niet gebruiken. Ligt dit bijvoorbeeld aan het feit dat het anterieure overleg verankerd ligt in de handelwijze van de gemeente, zoals Lindblom (zie bijvoorbeeld Blokland, 2004) volgens het incrementalisme al aangaf. Of heeft te maken met dat de gemeente de ideeën en het gedrag overneemt van een enkele "key-actor(s)" (Leicht et al, 2008, p. 432). Dit zal worden uitgezocht in de volgende paragrafen.

5.2.1 Het "waarom" achter de gegevens

Ervaringen uit het verleden worden aangehaald als reden om geen of juist wel gebruik te maken van het exploitatieplan. Het hangt voor een gemeente af van de situatie zelf. Er wordt gekeken naar het huidige project, is het bijvoorbeeld in samenwerking met een private ontwikkelaar waarmee een goede relatie is (zie oa. North, 1990). De gemeente kijkt dus vaker naar het eigen verleden dan dat er wordt gekeken naar wat bijvoorbeeld andere gemeenten hebben gedaan. Er wordt weinig gebruik gemaakt van communicatie tussen verschillende gemeenten, om een soort kennisnetwerk op te bouwen. Dit in tegenstelling tot wat werd verwacht in het conceptuele model (figuur 8).

Wel bestaat er volgens respondenten de perceptie dat het gebruik van het exploitatieplan veel meer werk met zich meebrengt dan het ingaan van het anterieure traject. Deze perceptie ontstaat vaak in een gemeenten zelf, terwijl het voordeliger zou zijn als er tussen gemeente contact werd gezocht. Een dergelijk netwerk aan informatie (zie oa. Hazue, 2000), ontstaat niet omdat er binnen een organisatie (in dit geval de gemeente) bepaalde gewoontes zijn. Het is niet de gewoonte om als ambtenaar meteen contact te zoeken met andere gemeenten en hulp te vragen. Dit is bij professionals meer de gewoonte aldus geïnterviewde D.

Opvallend is dat slechts een kleine meerderheid van de geïnterviewde gemeenten denkt dat het exploitatieplan de gemeente sterker maakt in de anterieure overeenkomst, terwijl dit juist bij onderzoek werd aangehaald als het grootste voordeel van de grexwet (oa. Santing, 2006; Buitelaar, 2010). Ook wordt er volgens gemeenten maar weinig gebruik gemaakt van het concept exploitatieplan (bijvoorbeeld voor gebruik bij een anterieure overeenkomst). Dit zorgt er dus voor dat het vooral gaat om overtuigingskracht van de gemeenten in het overleg rondom een anterieure overeenkomst. Tijdens dit onderhandelingsproces heeft zowel de gemeente als de private ontwikkelaar te maken met continu veranderende standpunten (zie oa. paragraaf 3.2.2 en Keogh et al, 2009). Hier zal verder op worden ingegaan in de latere paragrafen van dit hoofdstuk.

Daarnaast is bij veruit de meeste gemeenten wel bekend wat bovenplanse verevening is. Opvallend is dat dit besef niet afhankelijk is van het feit of een gemeente wel of juist geen gebruik heeft gemaakt van een exploitatieplan in haar verleden. Sommige gemeenten geven aan dit te hebben uitbesteed, wat de reden kan zijn waarom het exploitatieplan toch niet in zijn geheel bekend is bij de gemeente zelf. Als intern de kennis niet aanwezig is blijkt een gemeente vooral extern bij professionals te zoeken naar de aanwezige kennis.

In de volgende paragraaf zal meer aandacht worden besteed aan de resultaten van de interviews en de toelichtingen hierop. Paragraaf 5.2 was in dit opzicht vooral gericht op de invoering en de algemene kenmerken van de grexwet.

5.3 Een geruisloze binnenkomst is een slecht begin

Voorafgaand aan de invoering van de grexwet in 2008 zijn er al enkele onderzoeken geweest naar het verwachte effect van de nieuwe wetgeving (oa. De Wolff et al, 2006). Echter is er bij gemeenten niet altijd evenveel aandacht geweest voor de grexwet. Bij enkele gemeenten, zoals Breda, is er aandacht aan besteed door middel van een presentatie voor verschillende afdelingen. Maar binnen andere gemeente is er niet zoveel aandacht aan besteed. Geïnterviewde A liet weten dat het zeker had kunnen helpen als er in het begin meer aandacht was geweest vanuit de gemeenten om verschillende afdelingen en belanghebbenden op één lijn te krijgen. Bij elke gemeente is dit echter anders gegaan, dit omdat vanuit de nationale overheid vrij is gelaten hoe een gemeente de nieuwe wet introduceert.

Bij de meeste gemeenten is er de wens alles anterieur te regelen aldus geïnterviewde B en C. Ook geïnterviewde A erkent dit feit, maar dit komt volgens hem meer voort uit het verleden. Omdat in het verleden alles anterieur is geregeld zit dit verankerd in de organisatie (Dahl en Lindblom, 1976; Blokland, 2004). Geïnterviewde D wijst op het feit dat de gemeente en de private ontwikkelaar elkaar nodig hebben in het proces. Vanuit deze gedachte is het beter om alles anterieur te regelen aangezien hier veel contact is tussen gemeente en private ontwikkelaar. Opmerkelijk is ook dat lang niet alle gemeenten onderschrijven dat er

sprake was van een wurggreep van ontwikkelaars (zie Breeman, 2010). Het heeft zeker plaats gevonden in het verleden, maar lang niet alle gemeenten waren zich hiervan bewust.

Geïnterviewde B wijst op het feit dat er exorbitante winsten zijn geboekt in het verleden, maar afhankelijk van grondpositie hebben maar weinig gemeenten hier echt last van gehad. Als een gemeente veel grond zelf in handen heeft, ligt de regie bij de gemeente. Om deze reden is er in sommige gemeente nog maar weinig ervaring met. Men heeft wel verhalen gehoord maar nooit echt alle details verkregen. Geïnterviewde A wijst op het feit dat ontwikkelaars ook geen slechte relatie met een gemeente willen, ze snappen ook wel dat een gemeente zijn ambtelijke kosten wil verhalen. Geïnterviewde D wijst hier op het feit dat de invoering van de grexwet ook private ontwikkelaars en hun denkwijze heeft beïnvloed. Waardoor ook de private ontwikkelaar een anterieure overeenkomst met andere waarden ingaan, zowel formele als informele normen hebben effect op de relatie tussen verschillende actoren (Brinton et al, 1998). In dit geval veranderen zowel de informele als de formele normen.

“Free riders” is een gegeven dat ook weinig is tegengekomen door de geïnterviewden, maar wel degelijk voorkomt. Zoals al eerder vermeld zijn private ontwikkelaars veelal welwillend volgens de geïnterviewden. Geïnterviewde B wijst op het feit dat grondbezit hier ook van invloed is. Het strategisch opkopen van grond door private ontwikkelaars heeft er toe geleid dat er exorbitante winsten zijn gemaakt door dezelfde private ontwikkelaars, dit omdat gemeenten niet in een positie waren om hun kosten te verhalen. De gemeente was in dit opzicht in het verleden vaak te laat waardoor de private ontwikkelaar vrij stond om “alles” te doen met de grond. Als het gaat om dit fenomeen dan zijn gemeenten het wel eens dat deze wet bijdraagt aan de positie van gemeenten ten opzichte van “free riders”. De gemeente is nu volgens geïnterviewde immers in staat om via de publiekrechtelijke weg (zie oa. van den Brand et al, 2008) alsnog kosten te verhalen op de ontwikkelaars.

5.4 “Eigenlijk is het toch wel handig”

Als een gemeente anterieur of op een andere manier de kosten heeft geregeld dan hoeft er geen gebruik gemaakt te worden van het exploitatieplan (van den Brand et al, 2008). Daarom is er bij veel gemeenten nog geen besef wat er allemaal mogelijk is. Geïnterviewde A wijst erop dat als een gemeente zelf alles in bezit heeft (de grond waarop een ontwikkeling plaatsvindt in dit geval) er totaal geen aandacht zal zijn voor het exploitatieplan. Geïnterviewde D wijst aan dat dit gebrek aan aandacht voor het exploitatieplan in een anterieure overeenkomst een nadeel is. Het exploitatieplan kan de gemeente immers helpen bij het identificeren van alle kosten die zij maakt en dus kan doorrekenen aan de private ontwikkelaar.

In een anterieure overeenkomst wordt er door veel gemeenten geen rekening gehouden met het totale kostenverhaal en wordt er te weinig verhaald, aldus verscheidene geïnterviewden. Het gaat hier dan bijvoorbeeld over ambtelijke kosten die niet compleet worden verhaald. Geïnterviewde B zegt dat er bij sommige gemeenten al wel succesvol wordt gewerkt met bovenwijkse kosten. Opvallend is dat gemeenten er vaak wel positief tegenover staan om meer te weten te komen over een zogenaamd “fonds bovenwijks” (hierover zal later in dit hoofdstuk meer over worden toegelicht). Geïnterviewde A laat weten dat het vaak een afweging is of er gebruik moet worden gemaakt van het exploitatieplan. “Als het drie ton kost om alles uit te zoeken en het levert twee ton op, dan ga je het natuurlijk niet doen”. Met de eis dat het exploitatieplan ook voor kleine projecten moet worden opgesteld is iedereen het eens. Als het kostenverhaal niet anterieur kan worden geregeld, dan zal daar gewoon over nagedacht moeten worden in een exploitatieplan. Opvallend hierin is wederom dat veel vragen door verschillende respondenten anders worden geïnterpreteerd omdat de aanwezige kennis aangaande dit onderwerp verschilt van gemeente tot gemeente.

5.4.1 Het extern inhuren van capaciteit en kennis

Als het gaat om contact met experts of andere gemeente voor het opstellen van een exploitatieplan, valt op dat elke gemeente een andere manier van denken heeft. De instituties

die van invloed zijn op het proces verschillen dus (zie hoofdstuk 3). Sommige wijken uit aan naar voorbeelden online, waar zich veel informatie bevindt dankzij de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob). Daarnaast wordt er ook gewezen op de waarde van de handreikingen van de VNG (van den Brand et al, 2008, De Boer et al, 2010). Hierin zijn de koppelingen gemaakt in het conceptueel model (figuur 8) terug te vinden.

Voor veel gemeenten is de kennis niet direct in huis beschikbaar, waardoor vaak moet worden gezocht naar externe experts om kennis te vergaren. Geïnterviewde C wijst erop dat iedereen wel contacten heeft binnen het vakgebied en bij die contacten desgewenst een vraag kan neerleggen. Geïnterviewde B geeft aan dat er tussen sommige gemeente een nauwe samenwerking is. Bij al deze voorbeelden overheerst het feit wel dat er voor vorm veel voorbeelden zijn, maar dat concrete rekenvoorbeelden minder beschikbaar zijn aldus geïnterviewde C. Als het gaat om binnenplanse verevening, waar rekening wordt gehouden met het feit dat de exploitatiebijdrage kan verschillen per type bestemming (vrije kavel of sociale huur etc.) dan is deze verdeling vaag. Zo wijst geïnterviewde C erop dat hier dan zelf een verdeling moet worden gemaakt die moet worden verantwoord. Echter is er op dit punt veel verschil tussen gemeenten onderling. Door gebrek aan een duidelijke standaardverdeling wordt het al snel als moeilijk ervaren. Qua kennis is de ene gemeente veel verder dan de andere waardoor de ene gemeente bijvoorbeeld al nadenkt over bovenwijkse kosten terwijl de andere gemeente pas net de eigen ambtelijke kosten beter weet te verhalen. Van contact met provincie of de nationale overheid is geen sprake als het gaat om de grexwet. Volgens de geïnterviewden zou het wel waarde hebben als er vanuit bijvoorbeeld de provincie wordt gecommuniceerd met gemeenten over de grexwet.

5.4.2 Het gaat verder dan alleen de kosten van het ambtelijke apparaat

Locatie eisen worden ook behandeld in de grexwet (zie oa. de Boer, 2010). Locatie eisen hebben betrekking op de specifieke eisen die er vanuit de gemeente worden gesteld aan een exploitatiegebied. Het kan gaan over een parkeernorm tot een verdeling van de type woningen (sociale huur, vrije sector etc). Toch blijven gemeente vaak vast houden aan de eigen normen, volgens de ideeën van het incrementalisme (Blokland, 2004). Locatie eisen zijn volgens de geïnterviewden een belangrijk handelsmiddel met private partijen om een bepaalde ontwikkelingen op gang of in leven te houden. Zo kan een locatie van verliesdragend naar winstgevend veranderen met enkele aanpassingen in bestemmingen. De eis omtrent een percentage sociale huur wordt altijd meegenomen in gebiedsontwikkeling aldus geïnterviewde B, C en D.

In tegenstelling tot de locatie eisen is er binnen de meeste gemeenten veel minder bekend over de situatie omtrent bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening. Bovenplanse verevening is meer iets voor gemeenten met veel projecten aldus geïnterviewde A. Stedelijke herstructurering (wat vooral plaatsvindt in gemeenten met weinig uitbreidingslocaties) leent zich volgens geïnterviewde A ook voor bovenplanse verevening omdat vooral hier verlies wordt gemaakt.

Gemeenten staan positief tegenover het vorderen van een eventuele bovenwijkse bijdrage (nader uitgelegd in paragraaf 5.5), maar vinden bovenplans vaak niet aan de orde aangezien dit moeilijk te verhalen is op private ontwikkelaars, omdat elke uitleg hierbij vanuit veel perspectieven kan worden beargumenteerd en weerlegd. Geïnterviewde C merkt hierover op dat private ontwikkelaars veelal meer kennis hebben over het exploitatieplan dan gemeenten. Als alternatief kan de gemeente volgens de geïnterviewden wel geld reserveren voor dit soort verliesdragende locaties. Dit moet dan worden gedaan door het geld op een andere manier te verkrijgen, bijvoorbeeld door subsidies of andere inkomsten.

5.5 Er komt erg veel om de hoek kijken

Een exploitatieplan moet bestaan uit een aantal verplichte onderdelen en een aantal facultatieve onderdelen volgens de wet (zie bijvoorbeeld bijlage I en II). Het verschil tussen gemeenten onderling qua ervaring omtrent het exploitatieplan is erg groot. Als er externe kennis wordt ingehuurd wordt er specifiek gezocht naar de ervaring en kennis die men nodig heeft. Dit wordt vooral gedaan door kleinere gemeenten die op deze manier vast zitten aan specifieke bureaus, omdat alleen zij de benodigde kennis hebben. Geïnterviewde C wijst

op het feit dat extern een netwerk aan kennis aanwezig is, waardoor sommige kleinere gemeenten (dankzij de externe kennis) beter in staat zijn alle kosten met betrekking tot grondexploitatie in beeld te brengen en meer ervaringen hebben omtrent de waarden van grond en exploitatiegebieden.

Geïnterviewde C meldt dat vooral de berekeningen voor het exploitatieplan (die tussen gemeenten uiteraard veel verschillen) vaak tot moeilijkheden kunnen leiden. Het gebrek aan ervaring en het gebruik van het exploitatieplan en daaropvolgend ook de beschikbaarheid aan voorbeelden (op het gebied van rekenvoorbeelden) zorgt er voor dat een exploitatieplan de stempel "moeilijk" op zich krijgt. En als het uitzoeken van alles omtrent het exploitatieplan meer kost dan dat het oplevert zal een gemeente er ook niet zo snel voor kiezen om er een op te stellen, volgens geïnterviewde A. Dit is het resultaat van het feit dat vanuit de nationale overheid evenals gemeenten zelf de voorkeur bestaat voor een anterior traject (van den Brand et al, 2008).

5.5.1 De discussie over grondwaarde

Binnen het exploitatieplan worden de kosten geraamd alsof de gemeente alles zelf ontwikkelt en opkoopt (de Boer et al, 2010, p.28). Veel gemeenten maken gebruik van kengetallen bij de raming van ambtelijke kosten en bouw- en woonrijp maken. De belangrijkste kostenpost is de waarde van de grond zelf. Op dit punt ontstaat enige discussie, aangezien de waarde op verschillende manieren bepaald kan worden (zie paragraaf 2.1). Geïnterviewde A geeft aan dat er aan het begin van elk jaar een inschatting wordt gemaakt van de grondprijzen. Als er echter beslissingen omtrent grondprijzen genomen moeten worden dan moet dit in overleg met de gemeenteraad. Geïnterviewde C geeft aan gebruik te kunnen maken van boekwaardes. Taxatie van grond kan nodig zijn voor een exploitatieplan; dit geeft altijd nog een onafhankelijke maat waarmee gewerkt kan worden. Als een private ontwikkelaar de grond vervolgens voor een veel hogere prijs heeft aangeschaft dan waar hij op wordt gewaardeerd in het exploitatieplan, kan er onenigheid ontstaan. Echter is hier nog maar weinig ervaring mee, vooral ook omdat de grondprijzen tot nog toe alleen maar zijn gestegen. Belangrijk bij het oplossen van dit soort situaties is volgens de geïnterviewden om in dialoog te treden met de private ontwikkelaar en het op die manier op te lossen. Vaak heeft zowel de gemeente als de private ontwikkelaar er geen baat bij als een ontwikkeling niet van de grond komt, aldus geïnterviewde D.

5.5.2 Van vorm naar inhoud

In de vorige paragraaf is gesteld dat er enkele problemen te overwinnen zijn met het opstellen van het exploitatieplan. Geïnterviewde C geeft aan dat er met minimaal research perfect kan worden uitgezocht wat precies de inhoud moet zijn van een exploitatieplan. Echter gaat dit volgens geïnterviewde C vooral om de vorm, als het gaat over de echte cijfers dan komt daar een probleem naar voren. Er zijn veel voorbeelden beschikbaar met daarin duidelijk aangegeven aan welke eisen een exploitatieplan moet voldoen (zie oa. de Boer et al, 2010), maar voorbeeldberekeningen zijn niet zo makkelijk voorhanden. Ervaring komt hier om de hoek kijken, geïnterviewde C geeft aan zelf al een paar plannen te hebben opgesteld. De vergaarde kennis kan worden gedeeld met anderen, wat ook gebeurt in de werkelijkheid (Teitz, 2007, p.28). Geïnterviewde A geeft aan dat kosten - en dan vooral ambtelijke kosten - goed te berekenen zijn met een beschikbaar model. Geïnterviewde C merkt op dat de kosten van de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan wel moeilijk in te schatten zijn en dat hier vooraf nog niet op wordt ingespeeld door gemeente. Dit komt omdat er binnen een jaar veel kan veranderen in een ontwikkeling aldus geïnterviewde D. Zo kan het zijn dat na een jaar het complete exploitatieplan herzien moet worden wat veel kosten met zich meebrengt die niet zijn geanticipeerd in het verleden. Om die reden is het ook interessant om deze kosten mee te nemen met het opstellen van een exploitatieplan, om er verder over na te denken. Mocht een gemeente zelf niet over de benodigde kennis of capaciteit beschikken dan is het natuurlijk altijd mogelijk voor gemeenten om externe kennis in te huren, aldus geïnterviewde A en B.

Een struikelblok dat voor gemeenten soms ook voor onduidelijkheid zorgt is het feit dat het exploitatieplan jaarlijks herzien dient te worden (dit gaat dus niet alleen over de kosten van dit proces). Geïnterviewde C laat uit ervaring weten dat dit soms slechts een half dagdeel duurt. De mogelijkheid dat het gehele plan moet worden herzien bestaat daarnaast

echter ook. Het is daarom niet alleen verplicht maar ook noodzakelijk om minimaal één keer per jaar het exploitatieplan te herzien. Uit interviews is gebleken dat gemeente vaak geen rekening houden met deze herziening, echter leidt dit niet al te vaak tot problemen aldus geïnterviewde C.

5.5.3 De mogelijkheid tot het verhalen van kosten

Naast het feit dat het exploitatieplan elk jaar moet worden herzien, moet het ook gekoppeld zijn aan bestaande relevante documenten zoals een bestemmingsplan en een structuurvisie (Santing, 2006, p.25-26). Een gemeente kan dus niet besluiten om in een exploitatieplan kosten omtrent bovenwijkse of bovenplanse bijdragen op te nemen als hier de mogelijkheid niet voor is geschept in een structuurvisie of een bestemmingsplan (van den Brand et al, 2008). Echter kan de gemeente tijdens een anterieur overleg met een private ontwikkelaar wel besluiten dat er een afdracht wordt gedaan aan bijvoorbeeld een fonds bovenwijks.

Uit de interviews blijkt dat interne communicatie binnen een gemeente heel belangrijk is: verschillende afdelingen werken vaak mee aan het bestemmingsplan of de structuurvisie, op elke afdeling moet dus de kennis aanwezig zijn wil er gebruik kunnen worden gemaakt van specifieke mogelijkheden van de grexwet. Binnen enkele gemeenten zijn hier speciale cursussen voor geweest, maar binnen andere gemeenten is op dit gebied niks vastgelegd. Bij een gebrek aan communicatie kan het dus voorkomen dat een gemeente zichzelf al vroeg in het proces beperkingen oplegt omtrent het kostenverhaal.

Één idee van de grexwet is dat verliesdragende locaties (zie paragraaf 2.2.3), die in dienst staan van het algemene nut, beter te ontwikkelen moeten zijn omdat kosten nu verhaald kunnen worden door gemeente (van den Brand et al, 2008). De mogelijkheden liggen er inderdaad, echter moeten deze wel worden geëffectueerd worden door gemeenten. Vooral voor kleine gemeenten is er volgens geïnterviewde C niet echt de noodzaak om aan bijvoorbeeld bovenplanse kosten te denken. Dit komt omdat er binnen kleine gemeenten vaak relatief minder projecten spelen en het vaak moeilijk is om een duidelijke connectie te leggen tussen projecten, wat een eis is om de kosten te mogen verhalen (de Boer et al, 2010).

Slechts één van de respondenten gaf aan dat het gebruik van een exploitatieplan invloed kan hebben op toekomstige anterieure afspraken voor nieuwe locaties met dezelfde private ontwikkelaar. In het algemeen wordt er gewezen op het besef dat men er tezamen uit moet komen. Ook wijzen de interviews erop dat er door veel gemeenten nog niet wordt stil gestaan bij het gebruiken van het exploitatieplan in een anterieur onderhandelingstraject.

"Het moet een stok achter de deur zijn, voor als zaken niet anterieur geregeld kunnen worden". Geïnterviewde D

Deze uitspraak sluit aan bij de gedachtegang van de meeste gemeenten om zaken anterieur te regelen. Echter kunnen ontwikkelaars wel anders het gesprek ingaan wetende dat de gemeente extra kosten kan verhalen. In het volgende hoofdstuk zal er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en de deelvragen en wat dieper worden ingegaan op de veranderingen in de gebiedsontwikkeling als gevolg van de invoering van de grexwet.

H6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan het beantwoorden van de hoofdvragen en de deelvragen. In paragraaf 6.1 zal worden ingegaan op de eerste deelvraag waarna in paragraaf 6.2 aandacht zal worden besteed aan deelvragen twee en drie. Vervolgens zal in paragraaf 6.3 antwoord worden gegeven op deelvraag vier. Tenslotte zal in paragraaf 6.4 worden gekeken naar de hoofdvraag. In paragraaf 6.5 zal er aandacht worden besteed aan aanbevelingen en mogelijkheden voor verder onderzoek.

6.1 De daadwerkelijke voordelen voor de gemeente

In paragraaf 2.5.1 is de geschiedenis van de grexwet beschreven. Hieruit bleek dat gemeenten voor de invoering van de grexwet slechts de beschikking hadden over enkele complexe methoden om kosten te verhalen. Met het oog op een stijging van het aantal private ontwikkelingen en dus een grotere druk op het kostenverhaal is de grexwet ingevoerd (van den Brand et al, 2008, p.23). Naast de nieuwe mogelijkheden wordt het gehele proces ook transparanter, wat leidt tot meer rechtszekerheid. Deelvraag één in het gevolg hiervan is:

Wat zijn de kenmerken van de grondexploitatiewet en wat zijn de daadwerkelijke voordelen hiervan voor een gemeente?

In de wet zelf wordt er een voorkeur uitgesproken voor een anterieure overeenkomst (van den Brand et al, 2008, p.10). Deze wens is door vrijwel alle gemeente overgenomen volgens geïnterviewden, waardoor het exploitatieplan zoals beschreven is in de grexwet nog lang niet overal helemaal duidelijk is. De gemeente kan verschillende kosten verhalen via het exploitatieplan, variërend van ambtelijke uren tot een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen (zie paragraaf 2.6). In een anterieure overeenkomst staat het de gemeente vrij om zelf te bepalen welke kosten er worden verhaald. Dit in tegenstelling tot het exploitatieplan waarin een aantal eisen zijn vastgelegd en waaraan een aantal facultatieve kosten kunnen worden toegevoegd. Uit vooronderzoek van De Wolff et al uit 2006 bleek dat vooral de dreiging van het exploitatieplan een positieve uitwerking zou kunnen hebben op een anterieure overeenkomst. In de werkelijkheid blijkt dit inderdaad voor te komen, al is er ook het besef vanuit private ontwikkelaars dat gemeenten kosten wil verhalen. Het effect van het exploitatieplan verschilt tussen gemeenten in grote mate. Hierin is het intrinsieke web van instituties terug te vinden (zie North, 1990). Zo kant-en-klaar als het wordt geschetst in de literatuur blijkt in de werkelijkheid niet voor te komen. Vaak is het zo dat gemeenten minder kennis hebben van het exploitatieplan dan private ontwikkelaars (zie paragraaf 5.4), wat ervoor zorgt dat onderhandelingen en informatie-uitwisseling belangrijker zijn dan documenten (Coenen et al, 1994, p.111).

Uit de interviews is gebleken dat op dit punt inderdaad winst kan worden gemaakt door de gemeente, mits een gemeente ten volle op de hoogte is van alle mogelijkheden als het gaat om het kostenverhaal. De geïnterviewde geven aan dat er tussen gemeenten veel verschil is als het gaat om de kosten die worden verhaald op private ontwikkelaars. De ene gemeente is in dit proces verder dan de andere gemeente aldus geïnterviewde C. Buiten dit indirecte effect van het exploitatieplan kan er worden overgegaan op het exploitatieplan als de onderhandelingen tijdens een anterieure overeenkomst stranden. In de werkelijkheid komen exploitatieplannen niet heel veel voor. De redenen hiervoor zijn vooral actief grondbeleid (de gemeente ontwikkeld zelf) en het feit dat anterieure afspraken nog steeds de voorkeur hebben (zie oa. van den Brand et al, 2008). Als een gemeente binnen de eigen grenzen veel grond in bezit heeft ligt het minder snel voor de hand om te werken met behulp van

een exploitatieplan, omdat veel afspraken al gemaakt kunnen worden bij verkoop van de grond (de gemeente heeft in dit geval de touwtjes dus in handen). Daarnaast is het ook voorgekomen dat na het opstellen van een exploitatieplan een ontwikkeling dermate verliesgevend is geworden dat deze niet meer kan worden ontwikkeld aldus geïnterviewde A.

Uit de interviews blijkt ook dat de grexwet een indirect voordeel heeft opgeleverd voor gemeenten, namelijk het creëren van het besef dat er moet worden gedacht aan het kostenverhaal. Uit de interviews komt verder naar voren dat niet alleen de gemeenten maar ook private ontwikkelaars de nodige kennis in huis hebben omtrent de mogelijkheden van een exploitatieplan. Zodoende zijn ontwikkelaars er ook van bewust dat gemeente hun kosten moeten verhalen en worden gemeenten aan het denken gezet over welke kosten er allemaal mogelijk te verhalen zijn. Dit kan simpel beginnen bij ambtelijke kosten die in het verleden niet adequaat zijn verhaald tot aan het besef van het nut van bovenwijkse bijdragen.

6.2 Het exploitatieplan, alleen als het echt niet anders kan

Het exploitatieplan wordt beschreven als instrument dat ingezet kan worden als anterieur geen overeenstemming over het kostenverhaal bereikt kan worden. (De Boer et al, 2010). Uit interviews is gebleken dat aan deze wens veelal wordt voldaan door gemeenten, en dat inderdaad anterieur afspraken worden gemaakt. Om deze reden is het aantal exploitatieplannen nog steeds gering. In de literatuur is zijn er genoeg voorbeelden beschikbaar waarin de vorm van een exploitatieplan wordt beschreven (de Boer et al, 2010), echter is er door het gebrek aan voorbeelden niet veel informatie over de berekening van kosten. De volgende deelvraag heeft hierop betrekking:

In hoeverre wordt er door gemeenten daadwerkelijk gebruik gemaakt van het exploitatieplan, en wat zijn de redenen voor het wel of niet gebruiken ervan?

De voornaamste reden voor het niet gebruiken van een exploitatieplan is omdat er via een anterieure overeenkomst al een akkoord over kostenverhaal is bereikt. Op dit moment heerst er de perceptie dat het exploitatieplan moeilijk is en veel tijd kost. Zoals al eerder gesteld zijn er goede voorbeelden beschikbaar als het gaat om de vorm. De handreiking van de Boer et al uit 2010 geeft nauwkeurig aan waaruit een exploitatieplan moet bestaan, en geef ook een voorbeeld. Echter moeten de cijfers door een gemeente zelf worden berekend, hiervoor kan zoals al aangegeven is door geïnterviewden extern kennis worden ingehuurd. Ook kan er gebruik worden gemaakt van een netwerk van kennis, waar een gemeente contact legt met bijvoorbeeld andere gemeenten (zoals beschreven volgens instituties in figuur 8). Om deze reden is er ook een verschil te zien in kennis tussen verschillende gemeenten onderling, omdat iedere gemeente anders in dit proces staat en zijn eigen netwerk heeft (Hazue, 2000). Vanuit hogere overheden (de nationale overheid en de provincie) is er niet veel contact of communicatie op het gebied van de grexwet. Het is aan de gemeente zelf om de belanghebbende actoren binnen het proces op de hoogte te stellen, en vervolgens in overleg rekening te houden met de ideeën van elke actor (Greenwood et al, 2008). Dit kan gebeuren door externe kennis in te huren, of de eigen mensen op de hoogte te brengen. Uit interviews is gebleken dat vooral voor kleine gemeenten deze investeringen vaak groter zijn dan wat een exploitatieplan uiteindelijk kan opleveren en dat daarom soms niet wordt gekeken naar het exploitatieplan. Om deze reden blijft de gemeente in het anterieure circuit hangen zonder dat er bijvoorbeeld een concept exploitatieplan wordt opgesteld wat kan helpen bij een anterieure overeenkomst.

Als er binnen een gemeente gebruik wordt gemaakt van een exploitatieplan dan gebeurt dit vooral met behulp van extern ingehuurde kennis. Hierin is dus wederom het intrinsieke web van instituties (figuur 8) terug te vinden. Als er in het verleden al eens gebruik is gemaakt van het exploitatieplan blijkt ook al snel dat het opstellen van een exploitatieplan sneller wordt gedaan bij toekomstige projecten. Geïnterviewde C wijst ook op het feit dat zodra iemand kennis over het exploitatieplan heeft de desbetreffende persoon als vraagbaak wordt gezien. Hierin maakt een ambtenaar of een extern ingehuurde kracht dus gebruik van zijn netwerk van kennis bij het opstellen van een exploitatieplan. Zo worden ver-

schillende actoren dus door elkaar beïnvloed in hun denkwijze over het exploitatieplan (Lawrence, 2008, p.170). Een andere reden voor het niet gebruiken van een exploitatieplan is dat het wordt gezien als moeilijk, bij een exploitatieplan komen immers vele moeilijke kostenposten om de hoek kijken zoals de grondwaarden. Verderop in deze paragraaf wordt hier meer op ingegaan.

Er zijn nu dus enkele redenen bekend waarom er wel of geen gebruik wordt gemaakt van het exploitatieplan. Deelvraag drie gaat hier verder op in:

Hoe kunnen de eventueel waargenomen struikelblokken die gemeenten ondervinden worden weggenomen, waardoor het gebruik van het exploitatieplan wordt bevorderd?

Een tekst geschreven in een document heeft minder waarde dan de informatie-uitwisseling tussen personen (Coenen et al, 1994, p, 111). Dit benadrukt het feit dat het voor de gemeente belangrijk is om te overleggen. Niet alleen met private ontwikkelaars, maar ook met andere gemeenten of experts. Een goede relatie tussen private ontwikkelaar en gemeente is van belang, aldus meerdere geïnterviewden. Een dergelijke relatie ontstaat tijdens een anterieur overleg of vanuit het verleden. Het is niet altijd zo dat het opstellen van een exploitatieplan deze relatie verslechtert, maar hier is wel een grote kans toe volgens diverse geïnterviewden. Zodra de gemeente kiest voor het exploitatieplan wordt de private ontwikkelaar uit de onderhandelingen gelaten en kan de gemeente zelf de exploitatiebijdrage bepalen (de Boer et al, 2010). Op dit moment verandert de relatie tussen gemeente en private ontwikkelaar en kan een ontwikkeling op losse schroeven komen te staan, omdat er geheel buiten de private ontwikkelaar om kosten worden vastgelegd (de verschillende actoren staan anders tegenover elkaar in het proces) (Needham et al, 2010, p.168).

Het is voor een gemeente belangrijk om tijdens een anterieure overeenkomst al kennis te hebben van de mogelijkheden in een exploitatieplan aldus geïnterviewde D. Één van de grootste struikelblokken is het gebrek aan kennis over het opstellen van een exploitatieplan binnen een gemeente (zoals blijkt uit de interviews). Dit struikelblok kan worden weggenomen door vanuit een gemeente zelf aandacht te besteden aan dit gemis van kennis; met behulp van externe kennis, maar vooral met de verschillende informatiebronnen beschikbaar vanuit de VNG (van den Brand et al, 2008; de Boer et al, 2010). Op deze manier kan er ook een duidelijker beeld ontstaan over de tijd/kennis/gegevens die nodig zijn voor het adequaat opstellen van een exploitatieplan. Zoals al gebleken is uit hoofdstuk twee zijn grondprijzen heel belangrijk bij gebiedsontwikkelingen. Bij het opstellen van een exploitatieplan worden de gronden gewaardeerd alsof de gemeente ze aankoopt (van den Brand et al, 2008). De grondprijs is van grote invloed op de verdere uitvoering en haalbaarheid van een ontwikkeling. In paragraaf 2.1.2 is het belang van de bestemming van grond al aangeduid (Segeren, 2007). Een verandering van de bestemming van grond kan de prijs exponentieel laten groeien. Daarom bestaat er de mogelijkheid dat na vaststelling van een exploitatieplan een compleet ander beeld ontstaat over het financiële resultaat van een ontwikkeling. Toch moet ook hier altijd rekening worden gehouden met macro aftopping (zie paragraaf 2.6). Over deze specifieke kostenpost heerst veel onduidelijkheid omdat dit een gevoelig onderwerp is voor veel gemeenten. Ook hierin zijn de veranderende instituties tussen de actoren terug te vinden (Needham et al, 2010). Daarnaast moet er bij gemeenten intern ook goed worden gecommuniceerd door verschillende afdelingen. Dit is relevant omdat sommige punten van het exploitatieplan al in andere relevante documenten (zoals het bestemmingsplan) moeten worden vastgelegd (van den Brand et al, 2008). Als er niet vroegtijdig wordt overlegt door verschillende afdelingen dan beperkt de gemeente haarzelf later in de mogelijkheden.

De genoemde struikelblokken kunnen worden weggehaald door het creëren van kennis (door binnen gemeente bijvoorbeeld cursussen te geven) of het extern inhuren van kennis. Echter is het belangrijk dat binnen gemeenten ook het besef gecreëerd wordt dat er kosten kunnen worden verhaald. Er dient kennis aanwezig te zijn over de inhoud van de grexwet en de invloed dat het exploitatieplan kan hebben op anterieure overeenkomsten. Het exploitatieplan is meer dan alleen een stok achter de deur, het is ook een hulpmiddel tijdens het overleg (Nieuwenhuizen, 2010).

6.3 Het doel gehaald, of te ambitieus?

Een lange parlementaire geschiedenis ging vooraf aan de invoering van de grondexploitatiewet in 2008 - het basisidee is al ontstaan in 1994 (Santing, 2006, p.62). Geïnterviewden wijzen op het feit dat er in het verleden exorbitante winsten zijn gemaakt door private ontwikkelaars. Deelvraag vier sluit op dit vraagstuk aan:

Haalt de grondexploitatiewet wel volledig haar doel voor gemeenten, en wat kan er gedaan worden om dit doel nog effectiever te bereiken?

Het doel van de grexwet is beschreven in paragraaf 2.6. Hierin wordt gesteld dat de grexwet bedoeld is om gemeenten meer macht te geven ten aanzien van het kostenverhaal van gemeente tijdens grondexploitaties (De Boer et al, 2010). Hieromheen zijn er natuurlijk meerdere effecten beoogd, maar deze zijn samen te vatten in het gegeven kostenverhaal. De gemeente moet dus wettelijk de mogelijkheid krijgen om gemaakte kosten te kunnen verhalen op private ontwikkelaars (met de nadruk op de nieuwe publiekrechtelijke mogelijkheden). In dit opzicht is de wet geslaagd aangezien deze mogelijkheden zijn gecreëerd (zie oa. Paragraaf 2.6; de Boer et al, 2010). Een punt van aandacht hierbij is dat de gemeente wettelijk verplicht is een exploitatieplan op te stellen mits het kostenverhaal niet op een andere manier is vastgelegd (zie o.a. van den Brand et al, 2008). Dit in combinatie met het feit dat alle afspraken gesloten voor de invoering van de wet buiten de wet vallen heeft ertoe geleid dat er door heel Nederland heen nog niet zoveel exploitatieplannen zijn gemaakt.

Argumenten in verband met de korte doorlooptijd van de grexwet zijn natuurlijk relevant aangezien deze wet dermate veel nieuwe materie bevat dat het niet in een paar jaar al compleet ingebed kan zijn in de werkwijze van gemeenten. Ondanks dit feit bleek uit de interviews dat het exploitatieplan vaak niet in zijn volledigheid wordt benut. Sommige kostenposten, waaronder bovenwijkse en bovenplanse kosten, worden door gemeenten gezien als gecompliceerd en blijven vaak buiten beschouwing. De voornaamste oorzaak voor de onduidelijkheid ligt in het feit dat gemeenten anders omgaan met de nieuwe wet. Tussen gemeenten onderling bestaat er veel verschil in de hoeveelheid aandacht die is besteed aan (uitvoering van) de wet. Om deze reden is er lang niet binnen elke gemeente evenveel kennis aanwezig, wat te verklaren is omdat binnen iedere gemeente andere formele en informele normen heersen (Brinton et al, 1998). Ondanks dit is er wel door de wet een besef ontstaan bij gemeenten dat er iets gedaan moet worden met kosten in grondexploitaties. In dit zichtveld heeft de wet dus haar beoogde doel behaald. Dit verschil tussen gemeenten onderling kan worden weggehaald als elke gemeente voorlichting krijgt over de nieuwe mogelijkheden van de wet. Uit de interviews is gebleken dat betere communicatie vanuit hogere overheden (bijvoorbeeld de provincie) over de mogelijkheden en uitvoering van de grexwet had kunnen helpen bij het sneller effect hebben van de wet. Binnen een aantal gemeenten zit de oude werkwijze ook dermate ingebed in de cultuur dat er niet zo snel naar andere mogelijkheden wordt gekeken (Blokland, 2004, p.48). Toch hebben gemeenten er baat bij om te weten welke kosten er publiekrechtelijk te verhalen zijn, hierover gaat de volgende paragraaf.

6.4 Vooral het indirecte effect moet niet worden onderschat

Er kan veel misgaan bij een ruimtelijke ontwikkeling; vooral de doorlooptijd maakt ruimtelijke ontwikkeling tot een ingewikkeld proces (Spit et al, 2006, p.19). Naast de doorlooptijd is ook het intrinsieke web aan actoren en factoren van invloed (zie figuur 8). In het verleden is het zo geweest dat vooral na de invoering van de VINEX veel winst is gemaakt door private ontwikkelaars (De Regt, 2003, p.15). De grexwet (en daarmee ook het onderdeel exploitatieplan) zijn ingevoerd om gemeenten meer controle te geven als het gaat om gemaakte kosten in verband met een ruimtelijke ontwikkeling. Hierop is de hoofdvraag van invloed:

In welke mate maken gemeenten in de Randstad en Noord-Brabant gebruik van de mogelijkheden van het exploitatieplan vanuit de grondexploitatiewet, en wat kan er worden gedaan om het gebruik te beïnvloeden?

Uit de interviews komt naar voren dat er wel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden, maar dat dit vaak wordt uitgevoerd door extern ingehuurde kennis. Op deze manier is het dus bij lang niet elke gemeente duidelijk welke kosten er nu wel of niet verhaald kunnen worden. Daarnaast zijn er ook kostenposten, zoals de waarde van de grond, die tot veel discussie kunnen leiden (zie paragraaf 2.1.2). Van belang is dat er eerst anterieur wordt overlegd en dat er wordt getracht samen tot een goed einde te komen, zo blijkt uit de interviews. Dankzij de grexwet zijn ook ontwikkelaars zich bewust geworden van het feit dat de gemeente bepaalde kosten moet kunnen verhalen op een project (een exploitatiegebied). Een van de belangrijkste punten hier is het gegeven dat de gemeente en de eventuele private ontwikkelaar er beiden baat bij hebben dat een ontwikkeling plaatsvindt. In dit proces is het belangrijk dat de gemeente op de hoogte is van alle mogelijkheden die er liggen om kosten te verhalen. Belangrijk is om binnen het overleg rekening te houden met het feit dat elke actor zijn eigen doelen heeft binnen het proces (DiMaggio, 1998, p.5).

Als er binnen gemeente meer kennis aanwezig is over de grexwet - en dan met name het exploitatieplan, zal een gemeente sterker staan in een anterieure overleg. Het moet niet langer worden gezien als "iets dat moet", maar als hulpmiddel om de gemeente sterker te maken in de onderhandelingen. Het zal helpen als er ook een besef ontstaat rondom bovenwijkse en bovenplanse kosten in plaats van dat gemeenten zich beperken tot het verhalen van ambtelijke uren. Een goede relatie met de private ontwikkelaar is belangrijk, maar het moet wel van twee kanten komen.

H7 SLOTBESCHOUWING

Dit onderzoek is gedaan vanuit een planologische optiek. Met behulp van de institutionele theorie en het incrementalisme is er gekeken naar de verschillende actoren en factoren die een rol spelen binnen het proces rondom grondexploitatie. Voorheen uitgevoerd onderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden vanuit een economische perspectief. Zodoende heeft deze masterthesis op zijn eigen manier vanuit een ander perspectief gekeken naar de materie. Veel conclusies van andere auteurs kunnen worden bevestigd, maar ook nieuwe inzichten komen boven water. Één van de belangrijke conclusies komt vanuit de institutionele theorie, namelijk de ervaring en het belang van alle actoren. Elke actor binnen het proces leeft zijn eigen doelen na, belangrijk is om in overleg te treden en alle belangen in beeld te krijgen. Uit de interviews is gebleken dat zowel een gemeente als een private ontwikkelaar belang heeft bij een ontwikkeling. Een andere toevoeging aan de huidige kennis is het feit dat het belangrijk is voor gemeenten om al in een vroeg stadium verschillende afdelingen op de hoogte te stellen van het exploitatieplan. Dit omdat de gemeente in bijvoorbeeld een structuurvisie of een bestemmingsplan al bepaalde regels over bijvoorbeeld bovenwijkse kosten moet vastleggen. Dit vereist veelal de inzet van verschillende afdelingen op de gemeente. Deze conclusies worden vaak over het hoofd gezien als men enkel economisch kijkt naar een probleem. Verder heeft dit onderzoek zich ook niet gefocust op gerealiseerde of exploitaties in ontwikkeling, maar meer op gemeente zelf.

Tijdens de interviews is echter niet het antwoord op alle vragen volledig achterhaald. Dit heeft te maken met een aantal belangrijke factoren. Factor één is dat tussen gemeenten onderling veel verschil bestaat als het gaat om kennis en ervaring met het exploitatieplan, vooral als het gaat over de wat gecompliceerdere kosten die kunnen worden verhaald via het exploitatieplan. Factor twee is dat vooral als het gaat om grondexploitaties er zich vaak processen op de achtergrond afspelen die niet zomaar inzichtelijk worden gemaakt voor buitenstaanders. Vooral bij de waardering van de in te brengen gronden is veel onduidelijk, met name de totstandkoming van deze bedragen. In de toekomst zullen steeds meer gemeenten ervaring krijgen met het exploitatieplan, en zal er ook meer bekend worden over bovenwijkse kosten en bovenplanse afdrachten. Als er meer gebruik van wordt gemaakt door gemeenten zal het makkelijker worden voor onderzoekers om er conclusies aan te verbinden.

Vooraf tijdens de interviews is gebleken dat gemeenten bereid zijn om meer te leren over de verschillende mogelijkheden van het exploitatieplan. Tijdens de eerste stappen voor het regelen van interviews werd ook duidelijk dat lang niet alle gemeente geïnteresseerd zijn om een boekje open te doen over hun handelen bij exploitaties. Aan het einde van het onderzoek is het toch gelukt om een groot aantal gemeenten te benaderen. Een snellere reactie van sommige gemeente had het onderzoek eerder in een duidelijke baan kunnen leiden, en misschien meer duidelijkheid kunnen scheppen over een paar problemen. In de toekomst ligt er derhalve ruimte om te discussiëren over hoe gemeenten beter ingelicht kunnen worden. Vanuit de provincie of de nationale overheid kan er bijvoorbeeld voorlichting worden gegeven aan gemeente over hoe de zij de nieuwe wetgeving kan gebruiken, al is dit indirect van aard. Vooral dit indirecte effect mag niet worden onderschat door gemeenten, al blijft de focus op de anterieure handelswijze een terechte keus.

► Literatuurlijst

- Alexander, E.R. (2007). Institutional perspective on planning: Why? Where? How? In: Verma, N. Institutions and planning. Elsevier Ltd. Oxford
- Arcadis (2009), Praktijkwijzer Wro/Grondexploitatiewet: Handreiking voor het optimaal benutten van de nieuwe mogelijkheden. Arcadis Apeldoorn beschikbaar op het world wide web
<<http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/LinkClick.aspx?fileticket=mu7j9Y4X%2bmI%3d&tabid=96&mid=455>> geraadpleegd op 6-7-2011
- Arnhem, P.C. van, J.W. Santing, G.I. Sheer Mahomed (2009). Vraagbaak grondexploitatiewet. Kluwer, Deventer
- Blokland, H. (2004). Pluralisme, democratie en politieke kennis. Koninklijke van Gorcum bv. Assen
- Brand, van den, J, E. Van Gelder, H. van Sandick (2008). Handreiking grondexploitatiewet. Sdu Uitgevers bv Den Haag
- Boelens, Luuk (2009). The Urban Connection: An actor relational approach to urban planning. 010 Publishers Rotterdam
- Boer, de R. M. Lurks (2010). Handleiding exploitatieplan: inclusief voorbeeldplan versie 2010. Sdu uitgevers Den Haag
- Boerema, M, (2007). De Grondexploitatiewet: De risico's en invloed op marktpartijen. Masterproof aan de Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam
- Breeman, S. (2010). Grondexploitatiewet antwoord op wurggreep ontwikkelaars? Universiteit Groningen
- Brinton, M.C., V. Nee (1998). The new institutionalism in sociology. Russel sage foundation New York
- Bryman, Alan (2008). Social Research Methods [third edition]. Oxford university press Oxford
- Buitelaar, E. (2010). Ex durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten. Planbureau voor de leefomgeving Den Haag/Bilthoven
- Coenen, F., J. Janssens (1992). De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning. Beschikbaar op het world wide web: <<http://www.utwente.nl/mb/cstm/research/articles/de-grenzen.pdf>> Geraadpleegd op 10 Maart 2011
- Dienst landelijk gebied (2006). Grondprijzmonitor 2005: recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt. Beschikbaar op het world wide web: <<http://edepot.wur.nl/120429>>
- DiMaggio, P (1998). Interest and Agency in Institutional Theory: In: Zucker, L.G. Institutional patterns and Organizations: Culture and Environment, Cambridge MA: Ballinger 3-21
- Gemeente Bergeijk (2010). Structuurvisie Bergeijk: Leven en Beleven. Tussen bossen, beken en boerenland. Gemeente Bergeijk

- Gemeente Sint-Michielsgestel, 2011. Nota Grondbeleid. Beschikbaar op het world wide web: <http://www.sint-michielsgestel.nl/fileadmin/data/Documenten/Wonen_leven/Grondbeleid/Grondnota_def.pdf> geraadpleegd op 14-4-2011
- Gemeente Waddinxveen (2009). Herziene nota fonds bovenwijkse voorzieningen. Gevonden op het world wide web <<http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/LinkClick.aspx?fileticket=groLRdUEaO8%3D&tabid=80&mid=462>> geraadpleegd op 15-2-2011
- Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby (2008). Organizational Institutionalism: The SAGE handbook of. The Cronwell Press, Trowbridge, Wiltshire
- Hall, P.A., R.C.R Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. In: Political studies, volume 44 nr5 pp.936-959
- Hazeu, C.A. (2000) Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken, Bussum: Uitgeverij Coutinho B.V.
- Healey, P. (2007). The New Institutionalism and the transformative goals of planning. In: Verma, N. Institutions and planning. Elsevier Ltd. Oxford
- Kam, de G, T. Schellekens (2010). Structuurvisie en grondexploitatie als ondersteuning van gemeentelijk beleid voor woonservicegebieden: Een verkenning van de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Radboud universiteit Nijmegen
- Keogh, G. & E. D'Arcy (1999) Property market efficiency: an institutional economics perspective, in Urban Studies Volume 13
- Koole, B, J. Luijt, M.J. Voskuilen (2001). Grondmarkt en grondgebruik: een scenario-studie voor natuurverkenning II. Landbouweconomisch instituut Den Haag
- Lawrence, B. (2008). Power, Institutions and Organizations. In: Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby (2008). Organizational Institutionalism: The SAGE handbook of. The Cronwell Press, Trowbridge, Wiltshire pp.170 – 198
- Leicht, K.T.,M.L. Fennel (2008). Institutionalism and the Professions. In: Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby (2008). Organizational Institutionalism: The SAGE handbook of. The Cronwell Press, Trowbridge, Wiltshire pp.431 - 448
- Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ (2011). Nota Ruimte. Beschikbaar op het world wide web: <<http://notaruimteonline.vrom.nl/index.htm>> Geraadpleegd op 16-2-2011
- Needham, B. (1997). Land policy in the Netherlands. Tijdschrift voor economische en sociale geografie volume 88, Issue 3, pages 291–296, June 1997
- Needham, B., A. Segeren, E. Buitelaar (2011). Institutions in Theories of Land Markets: Illustrated by the Dutch Market for Agricultural Land. Urban Studies volume 48 Januari 2011, pp. 161-176
- NEPROM (2010). Dossier: Kredietcrisis. Beschikbaar op het world wide web: <<http://www.neprom.nl/dossier-detail/dossier-kredietcrisis>> geraadpleegd op 22 Maart 2011
- Nieuwenhuizen, C. (2010). De Grondexploitatiewet: Een onderzoek naar de effectiviteit van de grondexploitatiewet en ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie bij stedelij-

ke transformatieprojecten. Masterthesis aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen te Groningen

- Nijhoff, M. (2010). Duurzame gebiedsontwikkeling: Een structurerend procesmodel voor een duurzame toekomst. Afstudeerscriptie aan de Faculteit Bouwkunde, Technische universiteit Eindhoven
- North, D.C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York, Cambridge university press
- Regt, de W.J. (2003). De grondmarkt in gebruik: Een studie over de grondmarkt ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruikmodellering. RIVM Bilthoven
- Santing, J.W.(2006). Grondexploitatiewet: marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer. Rijksuniversiteit Groningen
- Segeren, A. (2007). De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren. Beschikbaar op het world wide web: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/1_Samenvatting_De_grondmarkt_voor_woningbouwlocaties.pdf> geraadpleegd op 13-4-2011
- Spit, T., P. Zoete (2006). Ruimtelijke Ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Sdu uitgevers Den Haag
- Steinmo, S. (2001). The New Institutionalism. In: Clark, B. and J. Foweraker, The Encyclopedia of democratic thought. London: Routledge
- Sturm-Reijnders, M. (2010). Gebiedsontwikkeling 2.0: Uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkeling als gevolg van de kredietcrisis. Beschikbaar op het world wide web: <<http://www.vastgoedkennis.nl/docs/MRE/10/Sturm-Reijnders.pdf>> Geraadpleegd op 1-3-2011
- Teitz, M.B. (2007). Planning and the New Institutionalisms. In: Verma, N. Institutions and planning. Elsevier Ltd. Oxford
- Terpstra, P.R.A. (2000). De spilfunctie van het grondbeleid voor de 5e nota ruimtelijke ordening. In B&G Februari 2000 pp. 26-30
- Terpstra, P.,J. Santing (2007). De Grondexploitatiewet in de praktijk. In tijdschrift B&G februari 2007 jaargang 34 nummer 2 pp. 22-28
- Vliet, O. Van (2008). Gemeenschappelijke diensten, gescheiden veranderingen: De institutionele factor in organisatieverandering. Beschikbaar op het world wide web: <http://www.bestuurskunde.nl/wp-content/uploads/2010/07/Bestuurskunde_2008_4_VanVliet_Gemeenschappelijke-diensten-gescheiden-veranderingen.pdf> Geraadpleegd op 28 Maart 2011
- Vrom (2001). Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid. Beschikbaar op het world wide web < <http://dare.uva.nl/document/18428>> geraadpleegd op 9 Maar 2011
- Vrom (2005). Kamerstukken II 2004,2005 30 218 nr3 memorie van toelichting. SDU uitgevers 's Gravenhage 2005
- VROM-raad (2000). Het instrument geslepen: Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie. Smiet offset bv, Den Haag

- Wigmans, G. (2002). De Grondexploitatie: Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie. Publikatiebureau Bouwkunde Delft
- Wolff, de H, J. de Greef, D. Groetelaers, W. Korthals Antes (2006). Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling: Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet. Onderzoeksinstituut OTB Delft
- Zucker, L.G. (1987). Institutional theories of organization. University of California Los Angeles

► Bijlagen

Bijlage I: Wro (artikel 6.4)

Bijlage II: Bro (afdeling 6.2)

Bijlage III: Algemene Interviewvragen

Bijlage IV: Interviewvragen: Kennis Grexwet

Bijlage V: Interviewvragen: Kennis exploitatieplan

Bijlage VI: Interviewvragen: Gebruik exploitatieplan

Bijlage VII: Interviewvragen: Doel Grexwet en exploitatieplan

Bijlage VIII: Lijst benaderde gemeenten

► Bijlage I

Wet ruimtelijke ordening

Afdeling 6.4. Grondexploitatie

Artikel 6.12

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

Artikel 6.13

1. Een exploitatieplan bevat:
 - a. een kaart van het exploitatiegebied;
 - b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
 - 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
 - 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
 - 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1° tot en met 3° bedoelde ramingen;
 - 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
 - 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
 - 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.
2. Een exploitatieplan kan bevatten:
 - a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;
 - b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;
 - d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid;

e. regels met inachtneming waarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het exploitatieplan aan te geven regels.

3. Voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kunnen de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

4. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

5. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.

6. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.

9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van het exploitatieplan en nadere regels worden gesteld over:

- a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
- b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
- c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.

10. De voordracht voor een krachtens het achtste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

Artikel 6.14

1. Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving tevens geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied en voorts langs elektronische weg geschiedt.

2. Burgemeester en wethouders delen binnen vier weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijk mede dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld en voorts geschiedt de kennisgeving langs elektronische weg. In afwijking van artikel 3:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zijn op een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan de artikelen 3:40, 3:42, 3:43, 3:44 en 3:45 en afdeling 3.7 van die wet van toepassing.

Artikel 6.15

1. Een exploitatieplan wordt na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.

2. Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, treedt niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.

3. Bij een herziening van een exploitatieplan is artikel 6.14, eerste lid, niet van toepassing en kan de mededeling, bedoeld in artikel 6.14, tweede lid, achterwege blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
- b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;
- c. een vervanging van de ramingen van de kosten door gerealiseerde kosten, of
- d. andere niet-structurele onderdelen.

Artikel 6.16

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

Artikel 6.17

1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouw aanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

2. Burgemeester en wethouders stellen bij de omgevingsvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de omgevingsvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 6.18

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

2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.

3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.

4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.

5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal.

Artikel 6.19

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

a. de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven;

b. de kosten die in verband met de exploitatie van de betreffende gronden door de aanvrager zijn gemaakt, welke kosten voor de berekening van het te verhalen bedrag niet hoger kunnen zijn dan de raming van die kosten in het exploitatieplan.

Artikel 6.20

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stellen burgemeester en wethouders een afrekening van dat exploitatieplan vast.

2. Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, bedoeld in artikel 6.18, tweede en derde lid, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.

3. Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger.

4. Indien ten minste negentig procent van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, wordt op verzoek van degene die ten tijde van betaling van een exploitatiebijdrage als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid,

houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger, met betrekking tot de desbetreffende exploitatiebijdrage een afrekening opgesteld en gevolg gegeven aan het derde lid.

5. Tegen een besluit omtrent de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage kan beroep worden ingesteld.

Artikel 6.21

1. Burgemeester en wethouders kunnen terstond na het overschrijden van de termijn van betaling van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, besluiten dat het bouwen niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Zij stellen de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Burgemeester en wethouders kunnen na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Artikel 5:26, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

3. Indien niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, de desbetreffende bijdrage door de gemeente is ontvangen, kunnen burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Artikel 6.22

1. Een gemeente verstrekt een aan de vergunninghouder verschuldigde financiële bijdrage indien de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend.

2. Op het verstrekken van een bijdrage als bedoeld in het eerste lid is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Artikel 6.23

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

Artikel 6.24

1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:

- a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;
- b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

2. Na vaststelling van een exploitatieplan nemen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen.

3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

4. Artikel 6.4a, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een overeenkomst heeft gesloten over grondexploitatie waarin een regeling van verhaal van planschade is opgenomen.

Artikel 6.25

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

2. Indien Onze Minister met toepassing van artikel 3.28, eerste lid, een inpassingsplan vaststelt, of een omgevingsvergunning verleent voor een project van nationaal belang waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, treedt hij, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of de vergunning voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «de gemeente» of «een gemeente» telkens gelezen: het Rijk.

3. Indien Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, met toepassing van artikel 3.35 een inpassingsplan vaststelt, of een omgevingsvergunning verleent als bedoeld in het tweede

lid, treedt, vanaf de terinzagelegging in ontwerp van het plan of de vergunning Onze Minister, in voorkomend geval gezamenlijk met Onze aangewezen Minister, voor de toepassing van de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels in de plaats van de gemeenteraad en Onze Minister of Onze aangewezen Minister in de plaats van burgemeester en wethouders en wordt in plaats van «de gemeente» of «een gemeente» telkens gelezen: het Rijk.

4. Indien, in andere gevallen dan bedoeld in het eerste tot en met het derde lid, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 6.17, door een ander orgaan dan burgemeester en wethouders wordt verleend, treedt dat orgaan voor de toepassing van de artikelen 6.17 en 6.21, derde lid, in de plaats van burgemeester en wethouders.

► Bijlage II

Besluit ruimtelijke ordening

Afdeling 6.2. Grondexploitatie

Artikel 6.2.1

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Artikel 6.2.1a

Als gevallen als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de wet worden aangewezen de gevallen waarin:

- a. het totaal der exploitatiebijdragen dat met toepassing van artikel 6.19, van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000,-;
- b. er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld in artikel 6.2.4, onderdelen b tot en met f;
- c. de verhaalbare kosten, bedoeld in artikel 6.2.4, onderdelen b tot en met f, uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Artikel 6.2.2 [Vervallen per 01-03-2009]

Artikel 6.2.3

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de

uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;

l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;

n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;

c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;

d. infrastructuur voor openbaar vervoer met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;

f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Artikel 6.2.6

Met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.2.4, onder a en g tot en met j, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van een project.

Artikel 6.2.7

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten derde, van de wet, worden gerekend de ramingen van de opbrengsten:

a. van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;

b. van bijdragen en subsidies van derden;

c. welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

Artikel 6.2.8

In de in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de wet bedoelde exploitatieopzet wordt vermeld welk percentage van de totale kosten, met uitzondering van de kosten bedoeld in artikel 6.2.4, onder f, gerealiseerd is.

Artikel 6.2.9

De in artikel 6.13, tweede lid, onder c, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op het in overeenstemming met de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden.

Artikel 6.2.10

De in artikel 6.13, tweede lid, onder d, van de wet bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op:

a. het aantal en de situering van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;

b. de categorieën woningzoekenden, die voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen;

c. de methode van toewijzing van kavels voor particulier opdrachtgeverschap;

d. de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een door een onafhankelijke taxateur vastgestelde prijs die is aanvaard door de gemeente en de verkoper, of van een veiling onder toezicht van een notaris;

e. het sluiten van een overeenkomst tot vervreemding van een kavel voor particulier opdrachtgeverschap en de overdracht van de voor de kavel verstrekte bouwvergunning, tot aan het moment van voltooiing van de

bouw van de woning;
f. regels betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen.

Artikel 6.2.11

Een exploitatieplan gaat vergezeld van een toelichting, welke tenminste bevat:

- a. een aanduiding van het ruimtelijk besluit, waarmee het exploitatieplan verbonden is;
- b. een toelichting op de functie van het exploitatieplan, en
- c. een toelichting bij de begrenzing van het exploitatiegebied; alsmede, voor zover van toepassing, een toelichting bij:
- d. de locatie-eisen;
- e. de regels voor woningbouwcategorieën;
- f. de overige regels in het exploitatieplan;
- g. de exploitatieopzet;
- h. de kosten per soort;
- i. de bovenwijkse kosten;
- j. de kosten voor toekomstige ontwikkelingen;
- k. de opbrengstcategorieën en prijzen;
- l. de wijze van toerekening, en
- m. indien de exploitatieopzet een tekort vertoont, een omschrijving van de wijze waarop het tekort wordt gedekt.

Artikel 6.2.12

Binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 van de wet leggen burgemeester en wethouders een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage.

► Bijlage III: Interviewvragen: Algemene interviewvragen

Interview Vraag	Koppeling deelvragen	Koppeling theorie
Is er binnen uw gemeente al ooit gebruik gemaakt van een exploitatieplan zoals beschreven in de grondexploitatiewet?	<i>De kern van deelvraag 2 is hierin terug te vinden</i>	<i>Alvorens er kan worden bepaald welke instituties van belang zijn geweest binnen het keuzeprocess zal eerst moeten worden nagegaan of er überhaupt wel gebruik wordt gemaakt van het exploitatieplan</i>
Denkt u dat uw gemeente over de aanwezige kennis en capaciteit beschikt om de mogelijkheden van het exploitatieplan ten volle te benutten?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 2, het gaat vooral om de verschillende belemmeringen die het gebruik van het exploitatieplan tegenaan</i>	<i>Uit de literatuur blijkt dat het exploitatieplan complexe stof bevat. Vooral bij kleinere gemeenten kan het dus mogelijk zijn dat er geen aanwezige kennis of capaciteit is om te werken met het exploitatieplan</i>
Zijn ervaringen uit het verleden een belangrijke factor om wel of niet te kiezen voor het gebruik van een exploitatieplan?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 2, het is namelijk een rede voor het wel of niet gebruiken van het exploitatieplan</i>	<i>Een dominante manier van denken, of een key actor die een bepaald idee heeft kunnen instituties zijn die een grote invloed uitoefenen op het wel of niet gebruiken van een beleidsinstrument</i>
Is het gebrek aan goede voorbeelden een reden om geen gebruik te maken van het exploitatieplan?	<i>Dit is een reden voor het wel of niet gebruiken van het exploitatieplan en behoort derhalve toe aan deelvraag 2</i>	<i>Volgens de institutionele theorie zijn er veel instituties van invloed op een beleidsproces. Niet alleen het directe contact met private partijen maar ook het contact met derde is hier van belang. Als er door een gemeente kan worden gekeken naar hoe het in het verleden is gegaan bij andere gemeente kan zij hier lering uit trekken</i>
Bent u bekend met de mogelijkheid om in het exploitatieplan een bijdrage rondom bovenplanse verevening toe te voegen? Zo ja, heeft u dit al eens gedaan?	<i>Dit heeft betrekking op Deelvraag 2</i>	<i>Uit onderzoek blijkt dat het bij gemeenten soms niet duidelijk is wat er allemaal gedaan kan worden rondom bovenplanse verevening. De institutionele theorie wijst ook op de het effect van gewoonte en aanwezige kennis als het gaat om het wel of niet gebruiken van een</i>

		<i>beleidsinstrument</i>
Helpt naar uw mening het exploitatieplan mee om de gemeente sterker te maken in de anterieure overeenkomst?	<i>Dit is deelvraag 2</i>	<i>Uit bestaande onderzoeken is gebleken dat het gebruik van het exploitatieplan gering is, maar dat het wel kan bijdragen aan een sterkere positie van de gemeente in het onderhandelingsproces rondom een anterieure overeenkomst met private ontwikkelaars. Hierin is ook de institutionele theorie terug te vinden. Hierin draait het namelijk ook om contact met andere partijen, de gemeente stond hier vroeger slechter in dan nu (oa. Bree-man (2010))</i>

► Bijlage IV: Interviewvragen: Kennis Grexwet

Interview Vraag	Koppeling deelvragen	Koppeling theorie
Is er binnen uw gemeente specifiek aandacht geweest voor de grondexploitatiewet na de invoering hiervan in 2008?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen 2 en 3. Het kan zo zijn dat een gebrek aan voorlichting ervoor zorgt dat het instrument ook niet gebruikt wordt</i>	<i>Als het gaat om literatuur is er al veel verschenen wat bedoeld is voor gemeenten als voorbeeld of referentiekader. De vraag is of dit ook elke gemeente bereikt of dat het bijvoorbeeld alleen bij grote gemeenten terecht komt. Dit is dus van vele instituties afhankelijk</i>
Vindt u dat er voor de invoering van de grondexploitatiewet een situatie bestond waar de gemeente in de wurggreep zat van de private ontwikkelaar?	Deelvraag vier gaat over het doel van de grondexploitatiewet. Deze vraag gaat exact over de rede waarom de grondexploitatiewet is ingevoerd	<i>De onderhandelingspositie van de ene partij ten opzichte van de andere partijen kan op vele manieren worden beïnvloed. Een van die manieren is een verandering in vigerend beleid</i>
Heeft u in het verleden wel eens last gehad van de zogenaamde "free-rider" probleem en is dat met de komst van de grondexploitatiewet opgelost?	<i>Dit heeft betrekking op alle deelvragen (maar vooral deelvraag 4). Met welke rede is de grondexploitatiewet ingevoerd en in hoeverre was die rede legitiem. Daarnaast wordt ook gekeken naar hoeverre het probleem ook werkelijk is opgelost</i>	<i>Vele factoren waren van invloed op het feit of private ontwikkelaars zich konden onttrekken aan het betalen van kosten. Dit probleem is geanalyseerd en getracht op te lossen met behulp van de nieuwe wetgeving. Is dit geslaagd en wat zijn de redenen hiervoor? Daarnaast is ook van belang of eventuele verbetering nog mogelijk is</i>
Bent u bekend met de drie normen die worden gesteld aan de verhaalbare kosten voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen of het toepassen van bovenplanse verevening?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen 2 en 3. Wordt er gebruikt gemaakt van het exploitatieplan en alle mogelijkheden en onderdelen die kunnen worden inbegrepen in een dergelijk plan.</i>	<i>Meer regels kunnen helpen bij de verduidelijking van nieuwe wetgeving. Is er bij verschillende gemeenten duidelijkheid over deze regels en hoe worden ze geïnterpreteerd?</i>

► Bijlage V: Interviewvragen: Kennis exploitatieplan

Interview Vraag	Koppeling deelvragen	Koppeling theorie
Denkt u dat het exploitatieplan u de mogelijkheid geeft om alle kosten te verhalen of blijven er altijd nog twijfels?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag vier, wordt het doel bereikt. Heeft een gemeente de mogelijkheid om meer kosten te verhalen, en waarom lukken bepaalde kosten juist niet?</i>	<i>Sommige richtlijnen zijn vaag en kunnen op vele manieren worden geïnterpreteerd, op dat moment is het dus aan een gemeente zelf om invulling te geven aan het eigen beleid en zoveel mogelijk kosten proberen te verhalen. Dit hangt er af van vele instituties zoals beschreven in het conceptueel model (figuur 8)</i>
Bent u het eens met de regel dat er zelfs voor kleine projecten soms een exploitatieplan moet worden opgesteld. Of moeten de minimum eisen worden aangepast?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 1. Gebruikt een gemeente het exploitatieplan en ziet zij hierin ook de voordelen daarvan. Of wordt het juist ervaren als een last in sommige gevallen</i>	<i>Wetgeving is een institutie die wel degelijk invloed uitoefent op het algehele proces. Wetgeving kan bepaalde dingen verplichten, maar zijn deze verplichtingen ook noodzakelijk of gewenst. En wat is de invloed van deze punten op het algehele proces</i>
Is het contact met andere gemeenten of experts ook belangrijk als het gaat om het wel of niet gebruik maken van het exploitatieplan?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 3 en 4. Mogelijk overleg of afhankelijkheid van andere gemeente of experts kan ook bepalen of er wel of geen gebruik word gemaakt van een exploitatieplan</i>	<i>Een belangrijke institutie is het contact met derden. Hieronder vallen dus ook andere gemeenten of experts. Het kan ook voorkomen dat een project over gemeentegrenzen heen gaat en dus een samenwerking vereist.</i>
Ben u op de hoogte van het feit dat er bepaalde locatie-eisen kunnen worden gesteld aan een exploitatiegebied, en heeft u dit al weleens gebruikt?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag twee, tot hoeverre maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden van het exploitatieplan</i>	<i>Tot hoeverre een beleidsinstrument wordt benut hangt af van vele factoren. De betrokken personen (van de gemeente of daarbuiten) en hun ervaringen en gewoonten kunnen daar een onderdeel van zijn</i>
Is het naar uw mening volkomen helder welke eisen en regels er zijn omtrent bovenwijkse voorzieningen en de toerekening van de kosten hiervan?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen 2 en 3 het gaat hier om een moeilijk onderdeel van het exploitatieplan en de mogelijke problemen en oplossing die hiermee in verband staan</i>	<i>Uit hoofdstuk twee is gebleken dat bovenwijkse voorzieningen een moeilijk onderwerp zijn voor vele gemeenten. Daarom is deze vraag van belang bij het zoeken naar oplossingen en reden waarom dit specifieke onderdeel als moeilijk wordt ervaren</i>

► Bijlage VI: Interviewvragen: Gebruik exploitatieplan

Interview Vraag	Koppeling deelvragen	Koppeling theorie
Heeft u bij het opstellen van het exploitatieplan voorbeelden gebruikt, of hulp van specifieke documenten of experts? En is dit een belangrijke factor om de keuze wel of niet te maken?	Dit heeft betrekking op deelvraag 2 en 3. Jurisprudentie kan eventuele struikelblokken wegnemen, daarnaast kunnen voorbeelden ook helpen	<i>Er is al veel geschreven aan voorbeelden voor gemeente. Daarnaast is het ook belangrijk dat er niet alleen naar binnen wordt gekeken, maar ook naar buiten bij een proces</i>
Hoe ervaart u de inschatting/berekening van de kosten die nodig zijn voor de kostenraming in exploitatieplan? Is de inbrengwaarde van de grond hierin een punt van discussie, of is dit vaak eenduidig?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen twee en drie. Dit kan een struikelblok zijn en misschien komt er vanuit deze vraag ook een oplossing naar voren</i>	<i>Vooraf een economisch aspect als dit vereist specifieke kennis en ervaring met de materie om optimaal gebruik te kunnen maken van een kostenverhaal</i>
Heeft u tijdens het opstellen van een exploitatieplan grote problemen gehad met één specifiek onderdeel, zo ja welke?	<i>Dit is deelvraag drie, het identificeren van specifieke struikelblokken. Daarnaast is deze vraag ook belangrijk voor deelvragen 2 en 4</i>	<i>Aanwezige kennis en ervaring is van invloed op het gebruik van een beleidsinstrument, het gaat hier dan niet alleen puur om opleiding, maar ook om ervaring. Het exploitatieplan is divers van aard en verscheidene kennisgebieden komen om de hoek kijken. Buiten kennis en ervaring komen kunnen natuurlijk ook andere instituties de oorzaak zijn van dit probleem (zie figuur 8)</i>
Hoe staat u tegenover het feit dat het exploitatieplan elk jaar geactualiseerd dient te worden?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen één en twee. Gebruikt een gemeente het exploitatieplan en wat zijn de eventuele redenen om geen gebruik te maken van een exploitatieplan. Daarnaast kan er ook worden gekeken of de gemeente het echt als een voordeel ervaart</i>	<i>Binnen een jaar kan er veel veranderen. Sommige actoren zullen niet meer bij een proces betrokken zijn en andere actoren komen er juist bij. Wat is het effect hier van op de grondexploitatie. Als er hier veel verschil te zien is, dan bewijst het de invloed van de ervaring en denkwijze van een bepaalde actor op het gehele proces</i>
Hoe ervaart u het feit dat een exploitatieplan altijd volledig moet worden gekoppeld aan andere planologische besluiten zoals het bestemmingsplan?	<i>Deelvragen twee en drie gaan in op de verschillende struikelblokken voor gemeenten. Het feit dat er rekening moet worden gehouden met een</i>	<i>Dat grondexploitatie zich kenmerkt als een complex proces is reeds bewezen, een van de redenen hiertoe is dat er rekening</i>

	<i>groot aantal andere maatregelen kan het proces vermoeilijken, of juist juridisch steviger maken.</i>	<i>moet worden gehouden met andere plannen en bestaande besluiten. Hoe belangrijke actoren hiermee omgaan, en hoe het wordt ervaren is dus van groot belang</i>
Heeft u wel eens geprobeerd bovenplanse verevening toe te passen en wat is uw ervaring hiermee?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen 2 en 3. Het gaat hier namelijk om het analyseren van de struikelblokken</i>	<i>Uit de theorie komt naar voren dat een van de grote struikelblokken bovenplanse verevening is. Het onderwerp vereist kennis maar moet ook altijd goed onderbouwd worden. Vele instituties zijn dus van invloed op het wel of niet toe kunnen passen van dit moeilijke onderwerp</i>
Bent u op dit moment van plan in de nabije toekomst gebruik te gaan maken van het exploitatieplan? En wat is de reden hiervoor?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 2. Het geeft meteen een indicatie hoe de gemeente staat waardoor er toch een duidelijk startbeeld kan worden verkregen</i>	<i>Is er dus al ervaring mee of juist niet en wat is de reden voor het gebruik? Lukt iets anterieur niet of is er een bepaald persoon dat hier bepaald. Allemaal instituties die het gebruik kunnen bepalen. Ook het incrementalisme kan hier dus zijn weerklank in vinden</i>

► Bijlage VII: Interviewvragen: Doelstelling en uitwerking grexwet

Interview Vraag	Koppeling deelvragen	Koppeling theorie
Heeft u sinds de invoering van de grondexploitatiewet het idee dat verlies dragende locaties beter te realiseren zijn?	<i>Dit heeft betrekking op deelvragen 1,2 en 4. Is het feit dat er meer kosten kunnen worden verhaald een rede om juist gebruik te maken van de mogelijkheden van de grondexploitatiewet en het exploitatieplan</i>	<i>Bepaalde locaties binnen een exploitatiegebied met veelal een openbare functie kunnen niet zonder verlies worden ontwikkeld en de kosten zullen dus moeten worden verhaald ergens. Dit is een van de doelen van de grexwet</i>
Bent u zich bij anterieure overeenkomsten anders gaan gedragen of heeft u andere kosten nu ook in rekening gebracht sinds de invoering van de nieuwe grondexploitatiewet en de mogelijkheden aangegeven in het exploitatieplan?	<i>Deelvraag vier gaat in op het feit of het exploitatieplan zijn doel heeft behaald. De gemeentes meer kansen geven rondom het kostenverhaal</i>	<i>Het contact met andere personen kan zomaar veranderen door een verandering in de wetgeving (institutie). Het is dus belangrijk om te kijken of dit ook echt is gebeurd, of dat men nog steeds teruggrijpt op ervaringen uit het verleden</i>
Bent u van mening dat eventueel gebruik van het exploitatieplan of andere mogelijkheden uit de grexwet druk kan leggen op toekomstige anterieure samenwerkingen met private partijen?	<i>Dit heeft betrekking op deelvraag 4, kijken of het exploitatieplan zijn doel haalt</i>	<i>Een stok achter de deur bij een anterieure onderhandeling. Dat is volgens bestaande onderzoeken toch wel een van de doelen maar ook de uitkomsten van het exploitatieplan. Dus deze vraag gaat testen of dat in de werkelijkheid ook zo is</i>

► Bijlage VIII: Lijst benaderde gemeenten

- Amersfoort
- Amsterdam
- Bergen op Zoom
- Bernisse
- Boekel
- Boxtel
- Breda
- 's Hertogenbosch
- Dordrecht
- Eindhoven
- Giessenlanden
- Gouda
- Haaren
- Haarlem
- Hellevoetsluis
- Helmond
- Hilvarenbeek
- Leiden
- Loon op Zand
- Lopik
- Nuenen
- Oirschot
- Oss
- Roosendaal
- Rotterdam
- Stichtse Vecht
- Tilburg
- Veghel
- Vlist
- Waddinxveen
- Westvoorne
- Zoetermeer
- Zundert