

Instrumentarium locatieontwikkeling

Sturingsmogelijkheden voor gemeenten
in een veranderde marktsituatie



D.A. Groetelaers

Instrumentarium locatieontwikkeling

**Sturingsmogelijkheden voor gemeenten
in een veranderde marktsituatie**

De serie **Stedelijke en Regionale Verkenningen**
wordt uitgegeven door DUP Science

DUP Science is een imprint van
Delft University Press
Postbus 98
2600 MG Delft
Tel. (015) 2785678
Fax (015) 2785706
<http://www.library.tudelft.nl/dup/>

Deze serie wordt verzorgd door
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 2783005
Fax (015) 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Instrumentarium locatieontwikkeling

Sturingsmogelijkheden voor gemeenten
in een veranderde marktsituatie

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus prof. dr. ir. J.T. Fokkema,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op dinsdag 12 oktober 2004 om 13.00 uur

door Daniëlle Anne GROETELAERS

geodetisch ingenieur

geboren te Leidschendam

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:

Prof. dr. W.K. Korthals Altes

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus, voorzitter

| | |
|----------------------------------|---|
| Prof. dr. W.K. Korthals Altes | Technische Universiteit Delft, promotor |
| Prof. dr. mr. E.F. ten Heuvelhof | Technische Universiteit Delft |
| Prof. mr. dr. J. de Jong | Technische Universiteit Delft |
| Prof. dr. ir. H. Priemus | Technische Universiteit Delft |
| Prof. dr. ir. J. van der Schaar | Universiteit van Amsterdam |
| Prof. dr. T.J.M. Spit | Universiteit Utrecht |

Ontwerp en DTP-opmaak: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaarderen
Druk: Haveka, Alblasserdam

ISSN 0928-7353; 32
ISBN 90-407-2515-2
NUGI 755

Trefwoorden: grondbeleid, locatieontwikkeling, grondbeleidsinstrumentarium

Copyright 2004 by D.A. Groetelaers.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author.

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 1 |
| 1 Inleiding | 3 |
| 1.1 Inleiding | 3 |
| 1.2 Onderzoeksvraag | 4 |
| 1.2.1 Onderzoek naar grondbeleid en het grondbeleids- instrumentarium | 4 |
| 1.2.2 Ontwikkeling van uitbreidingslocaties | 5 |
| 1.2.3 Probleemstelling | 7 |
| 1.2.4 Uitwerking probleemstelling en onderzoeksvragen | 8 |
| 1.2.5 Aanpak en onderzoeksmethode | 11 |
| 2 Achtergrond onderzoek | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Stadsuitbreiding in Nederland | 15 |
| 2.2.1 De eerste grote stadsuitbreiding | 15 |
| 2.2.2 Van stadsuitbreiding naar volkshuisvesting | 16 |
| 2.2.3 De periode na de Tweede Wereldoorlog | 18 |
| 2.3 Overheidsbemoeyenis bij ruimtelijke ontwikkelingen | 20 |
| 2.3.1 De traditionele invloed van de overheid | 20 |
| 2.3.2 De rol van de gemeente | 21 |
| 2.3.3 De rol van het Rijk | 23 |
| 2.3.4 Overheidsbemoeyenis gezien van buitenaf | 27 |
| 2.4 Een veranderende context | 28 |
| 2.4.1 Kenmerken van het product grond | 28 |
| 2.4.2 Meer markt | 29 |
| 2.4.3 Oorzaak van institutionele veranderingen | 29 |
| 2.4.4 Oorzaak van veranderingen op de grondmarkt | 31 |
| 2.5 Grondbeleidsontwikkelingen | 33 |
| 2.5.1 Grondbeleid gedefinieerd | 33 |
| 2.5.2 Publiek-private samenwerking | 34 |
| 2.6 Instrumentarium | 37 |
| 2.6.1 Instrumenten gedefinieerd | 38 |
| 2.6.2 Bijzonder instrumentarium: juridisch instrumentarium | 39 |
| 2.6.3 Instrumentele weerslag van veranderingen | 42 |
| 3 Sturen van locatieontwikkeling | 45 |
| 3.1 Inleiding | 45 |
| 3.2 Sturing gedefinieerd | 45 |
| 3.3 Sturingsmodellen | 47 |
| 3.4 Overheidssturing in een complex netwerk | 50 |
| 3.5 Single- of multi-actor sturingsperspectief | 53 |
| 3.6 Samenvatting | 54 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Ontwikkeling van het grondbeleid | 57 |
| 4.1 | Inleiding | 57 |
| 4.2 | Notitie Grondbeleidsinstrumentarium | 57 |
| 4.2.1 | Inleiding | 57 |
| 4.2.2 | Gemeentelijk grondbeleid | 58 |
| 4.3 | Nota Grondbeleid | 59 |
| 4.3.1 | Aanleiding | 59 |
| 4.3.2 | Definitie grondbeleid | 60 |
| 4.3.3 | Actief en faciliterend grondbeleid | 60 |
| 4.3.4 | Grondbeleid en sturing | 61 |
| 4.3.5 | Vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium | 62 |
| 4.3.6 | Strategieën voor locatieontwikkeling | 63 |
| 4.4 | Analyse en conclusies | 64 |
| 4.4.1 | Actief of faciliterend grondbeleid | 64 |
| 4.4.2 | Vertaling naar sturingsperspectieven | 67 |
| 5 | Ontwikkeling van instrumenten | 69 |
| 5.1 | Aanpassingen, wijzigingen en nieuw instrumentarium | 69 |
| 5.2 | Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten | 70 |
| 5.2.1 | Recht op voorrang | 70 |
| 5.2.2 | Notitie Grondbeleidsinstrumentarium en het voorontwerp Wvg | 71 |
| 5.2.3 | Adviezen | 71 |
| 5.2.4 | Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten | 72 |
| 5.2.5 | Kanttekeningen | 73 |
| 5.2.6 | Gewijzigde Wvg: gebruik en knelpunten | 74 |
| 5.2.7 | Evaluatie | 74 |
| 5.2.8 | Ontwijkingsconstructies | 75 |
| 5.2.9 | Uitspraken Hoge Raad | 78 |
| 5.2.10 | Voorkeursrecht in de Nota Grondbeleid | 80 |
| 5.2.11 | Nota Grondbeleid en artikel 26 Wvg | 81 |
| 5.2.12 | Wetsvoorstel PvdA, CDA, D66 | 82 |
| 5.2.13 | Wetsvoorstel verbreding | 87 |
| 5.3 | Kostenverhaal: exploitatieovereenkomst, -heffing en -vergunning | 89 |
| 5.3.1 | Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX | 90 |
| 5.3.2 | Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties | 91 |
| 5.3.3 | Grondexploitatieheffing | 92 |
| 5.3.4 | Adviezen | 95 |
| 5.3.5 | Wetsvoorstel grondexploitatieheffing | 98 |
| 5.3.6 | Advies Raad van State | 99 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3.7 | Voorstel De Haan | 101 |
| 5.3.8 | Nieuwe voorstellen | 102 |
| 5.3.9 | De exploitatievergunning | 103 |
| 5.4 | Bestemmingsplan | 104 |
| 5.4.1 | Evaluatie WRO/Bro 85 | 106 |
| 5.4.2 | Adviezen en kabinetsstandpunt | 107 |
| 5.4.3 | Zelfstandige projectprocedure | 108 |
| 5.4.4 | Fundamentele herziening van de WRO: inleiding | 109 |
| 5.4.5 | Discussienota | 109 |
| 5.4.6 | Het instrument geslepen – advies VROM-raad | 110 |
| 5.4.7 | Voorontwerp Wro | 111 |
| 5.4.8 | Advies Raad van State | 112 |
| 5.4.9 | Voorstel van de wet | 113 |
| 5.5 | Analyse en conclusies | 115 |
| 5.5.1 | Inleiding | 115 |
| 5.5.2 | Verwervingsinstrumenten centraal | 116 |
| 5.5.3 | De Wvg als instrument voor verwerving | 117 |
| 5.5.4 | Voorkeursrecht en realisatie door particulieren | 117 |
| 5.5.5 | Kostenverhaal via gronduitgifte of nieuwe instrumenten | 118 |
| 5.5.6 | Sturen met het bestemmingsplan en artikel 19 | 119 |
| 5.5.7 | Vertaling naar sturingsmodel | 120 |
| 6 | Praktijk van locatieontwikkeling | 123 |
| 6.1 | Inleiding | 123 |
| 6.1.1 | Respons enquête | 124 |
| 6.1.2 | Omvang woningbouwcapaciteit | 124 |
| 6.2 | Zeggenschap over de grond | 127 |
| 6.2.1 | Inleiding | 127 |
| 6.2.2 | Uitgangspositie verwerving | 127 |
| 6.2.3 | Minnelijke verwerving | 130 |
| 6.2.4 | Voorkeursrecht | 132 |
| 6.2.5 | Onteigening | 133 |
| 6.3 | Kostenverhaal | 134 |
| 6.3.1 | Exploitatieovereenkomsten | 134 |
| 6.3.2 | Baatbelasting | 134 |
| 6.4 | Bestemmingsplan | 135 |
| 6.4.1 | Aanwezigheid en soort bestemmingsplan | 135 |
| 6.4.2 | Bestemmingsplan en zeggenschap | 137 |
| 6.5 | Ontwikkelingsaanpak | 138 |
| 6.5.1 | Grondexploitatie | 138 |
| 6.5.2 | Rol bij locatieontwikkeling | 140 |
| 6.5.3 | Rol bij planontwikkeling (excl. bestemmingsplan) | 141 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.6 | Knelpunten en doelbereiking | 142 |
| 6.6.1 | Door gemeenten geconstateerde knelpunten | 142 |
| 6.6.2 | Doelbereiking volgens gemeenten | 144 |
| 6.7 | Parlementaire enquête bouwnijverheid | 145 |
| 6.7.1 | Grondposities | 146 |
| 6.7.2 | Marktwerking en verwerving | 147 |
| 6.7.3 | Bouwclaimmodel | 148 |
| 6.7.4 | Kwaliteit planontwikkeling | 148 |
| 6.7.5 | Samenwerking | 149 |
| 6.8 | Sturingsperspectief | 150 |
| 6.8.1 | Sturings situatie | 150 |
| 6.8.2 | Sturingsbenadering | 151 |
| 7 | Locaties nader bekeken | 153 |
| 7.1 | Inleiding | 153 |
| 7.2 | Onderzochte locaties | 154 |
| 7.2.1 | IJburg (gemeente Amsterdam) | 156 |
| 7.2.2 | Meerhoven (gemeente Eindhoven) | 158 |
| 7.2.3 | Oosterheem (gemeente Zoetermeer) | 161 |
| 7.2.4 | Vathorst (gemeente Amersfoort) | 163 |
| 7.2.5 | Wateringse Veld (gemeente Den Haag) | 166 |
| 7.3 | Achtergronden grondbeleid en locatieontwikkeling | 168 |
| 7.3.1 | Actief grondbeleid in Amsterdam | 169 |
| 7.3.2 | De rol van het grondbedrijf in Eindhoven | 169 |
| 7.3.3 | De groeikern Zoetermeer | 170 |
| 7.3.4 | Grondbeleidsontwikkeling in Amersfoort | 172 |
| 7.3.5 | Actieve overheidsbemoeyenis in Den Haag | 173 |
| 7.4 | Gemeentelijke ontwikkelingsaanpak | 175 |
| 7.4.1 | Grondverwerving | 176 |
| 7.4.2 | Bestemmingsplan | 180 |
| 7.5 | Samenwerking met marktpartijen | 181 |
| 7.5.1 | Single-actor benadering | 181 |
| 7.5.2 | Multi-actor benadering vanuit single-actor situatie | 182 |
| 7.5.3 | Van single-actor benadering naar multi-actor benadering | 184 |
| 7.5.4 | Multi-actor perspectief | 185 |
| 7.5.5 | Voor- en nadelen van de grondexploitatie maatschappij | 191 |
| 7.6 | Vertraging in het publiekrechtelijke traject | 192 |
| 7.6.1 | Milieu-effectrapportage Oosterheem | 193 |
| 7.6.2 | Ontsluiting Vathorst | 196 |
| 7.7 | Invloed van marktontwikkelingen en economie | 197 |
| 7.8 | Conclusies | 199 |
| 7.8.1 | Verwervingsproblemen | 199 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| 7.8.2 | Samenwerking met marktpartijen | 200 |
| 7.8.3 | Complexiteit van proces en instrumenten | 201 |
| 8 | Analyse | 203 |
| 8.1 | Inleiding | 203 |
| 8.2 | Samenwerking tussen overheid en markt | 203 |
| 8.2.1 | Van actief naar interactief grondbeleid | 203 |
| 8.2.2 | De verwarring over publiek-private samenwerking | 205 |
| 8.3 | Hoe ver gaat de gemeentelijke regie? | 207 |
| 8.3.1 | Wat is gemeentelijke regie? | 207 |
| 8.3.2 | Onvolkomen marktwerking | 216 |
| 8.3.3 | Vergroten van transparantie | 219 |
| 8.4 | Complexiteit locatieontwikkeling | 223 |
| 8.5 | Sturingsmogelijkheden van instrumenten | 227 |
| 8.5.1 | Sturen in een multi-actor situatie | 227 |
| 8.5.2 | Ontwikkelingsgericht beleid en het bestemmingsplan | 228 |
| 8.5.3 | De Wet voorkeursrecht gemeenten en kostenverhaal | 232 |
| 9 | Conclusies | 235 |
| | Literatuur | 241 |
| | Trefwoordenregister | 257 |
| Bijlage 1 | Schriftelijke enquête ‘Instrumentarium locatieontwikkeling’ | 265 |
| | Samenvatting | 279 |
| | Summary | 289 |
| | Curriculum vitae | 301 |

Voorwoord

Eigenlijk zijn we ons hele leven bezig met wat we later willen worden en daarin spelen onze ouders (on)bewust een belangrijke rol. Op de kleuterschool wil je nog dokter worden of juffrouw, maar op de lagere school wil je worden wat je ouders zijn. Op de middelbare school zet je je natuurlijk weer af tegen wat je ouders doen en wil je je eigen weg vinden, maar dan gaat het toch fout...

Al snel blijkt dat je waarschijnlijk toch wel naar de Technische Universiteit zal gaan, waar je vader ook studeerde. Je kiest wel een andere opleiding dan hij deed, maar die is gehuisvest in hetzelfde gebouw als waar hij werkt. Na vijf jaar kun je weer weg, maar ja... je kunt ook blijven... En uiteindelijk kun je dan nog maar één stap doen en dat is gaan werken bij dezelfde club waar je vader jaren heeft gewerkt...

Gelukkig zijn er twee ouders en wat doe je dan... ach je kunt je nog altijd in je vrije tijd gaan bemoeien met de gymnastiekvereniging... Lang leve het voorbeeld van de ouders!

Een voorwoord zou geen voorwoord zijn zonder de nodige dankwoorden, dus ook ik ontkom daar niet aan, maar daarbij wil ik niet vervallen in een opsomming van personen in hiërarchische volgorde van importantie. Ik ben iedereen die in welke vorm dan ook aan dit proefschrift heeft bijgedragen even dankbaar. Dus in geheel willekeurige volgorde spreek ik mijn dank uit aan: bij voorbaat alle mensen die ik vergeet te noemen, mijn collega's van de sectie Geo-informatie en Grondbeleid, waarvan toch wel in het bijzonder Herman de Wolff en Willem Korthals Altes, alle gemeentemedewerkers die hebben zitten zwoegen boven mijn enquête en de medewerkers die het vervolgens ook nog aandurfd en mij te helpen bij het nader onderzoeken van een aantal locaties, en natuurlijk mijn familie voor het geven van het goede voorbeeld voor mijn levensloop.

Daniëlle Groetelaers
Delft, juni 2004

1 Inleiding

1.1 Inleiding

‘Gemeenten missen regie bij nieuwbouw door te hoge grondprijzen; Wet voorkeursrecht gemeenten te ruim’ kopt het *NRC Handelsblad* op 6 augustus 1999. ‘Kritiek op aanpak stadsuitbreiding; Veel mis bij bouw nieuwe wijken’ staat op 18 oktober 2000 in de *Haagsche Courant*. ‘Meer grip op de grondmarkt; PvdA vindt kabinet te laks en komt zelf met wetsvoorstel’ meldt *Trouw* op 9 januari 2001. En zo zijn er nog veel meer voorbeelden. Alleen al met de krantenberichten over grondbeleid uit de afgelopen jaren kan een boek gemaakt worden.

Grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium zijn sinds de jaren negentig weer nadrukkelijk aanwezig op de politieke en maatschappelijke agenda. Zie onder andere het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (start 1999) en de daaruit voortgekomen *Nota Grondbeleid* (2001), de ontwikkelingen op het gebied van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vanaf ongeveer 1994), het MDW-project met betrekking tot de Onteigeningswet (2000), de plannen met betrekking tot de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de voorstellen voor verbetering van de mogelijkheden om kosten te verhalen bij locatieontwikkeling. Wat is er aan de hand dat grondbeleid en locatieontwikkeling zo’n prominent aanwezig onderwerp zijn? Ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden hebben daartoe de aanleiding gegeven.

Door wijzigende politieke denkbeelden en economische en maatschappelijke veranderingen ontstonden in de jaren negentig toenemende activiteiten op de grondmarkt van andere actoren dan de overheid (Korthals Altes, 1998, pp. 7 e.v.; Centraal Planbureau, 1999a, p. 18; Groetelaers, 2000, p. 1; Verhage, 2002, p. 1). Die activiteiten hebben geresulteerd in een afname van de beheersbaarheid van het grondbeleid (Korthals Altes, 1998, p. 16; Verhage, 2002, p. 2). Door die afname lijkt het voor de overheid moeilijker te worden om doelstellingen van het ruimtelijke beleid en het volkshuisvestingsbeleid te kunnen realiseren. Als reactie op de veranderingen op de grondmarkt richtte de overheid zich op het vergroten van de beheersbaarheid van het grondbeleid door de vernieuwing en verbetering van het instrumentarium. Maar ook vanuit marktpartijen werd steeds meer op actualisering van het grondbeleid aangedrongen.

Zowel de veranderingen op de grondmarkt, als veranderingen in de beleidsontwikkeling hadden veel consequenties voor de rol van gemeenten in het locatieontwikkelingsproces en de mogelijkheden die het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium biedt. De jaren negentig kenmerken zich door veel aandacht vanuit de overheid voor de regisserende rol van de gemeente op de grondmarkt, de verschuiving van een meer actieve rol naar een meer sturende rol van de overheid en veranderingen in het instrumentarium ten behoeve

van de controle over het proces en de grondmarkt. De vraag is echter of alle aanpassingen in het rijksbeleid en het instrumentarium de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

1.2 Onderzoeksvraag

1.2.1 Onderzoek naar grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium

Veranderingen op de grondmarkt zijn geregeld stof geweest voor het bestuderen van het gemeentelijk grondbeleid. Traditioneel gingen die onderzoeken meestal uit van één centrale actor op de grondmarkt, die actief locaties ontwikkelde (de gemeente). Sinds marktpartijen een belangrijke rol hebben gekregen op de grondmarkt, is het locatieontwikkelingsproces steeds meer een interactieve ontwikkeling geworden en zijn ook onderzoeken verricht naar bijvoorbeeld de samenwerking tussen publieke en private partijen (o.a. Bregman e.a., 1997).

Vanuit de rijksoverheid is een poging ondernomen om het (gemeentelijke) grondbeleid en de werking van de grondmarkt te onderzoeken en te verbeteren. In 1999 werd gestart met het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO Grondbeleid), waarvan de rapportage (Werkgroep IBO Grondbeleid, 2000) heeft geleid tot het uitbrengen van de *Nota Grondbeleid* door het kabinet (Ministerie van VROM, 2001). Het IBO Grondbeleid was gericht op de werking van de grondmarkt, de knelpunten en de mogelijke beleidsvarianten voor het ingrijpen van de overheid. In de *Nota Grondbeleid* worden voorstellen gedaan om het grondbeleidsinstrumentarium te moderniseren. Ook in het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid, beter bekend als de bouwfraude-enquête, is onderzoek verricht naar de knelpunten die ten gevolge van de veranderingen op de grondmarkt zijn opgetreden bij de ontwikkeling van VINEX-locaties.

Gemeenten kunnen grondbeleid voeren met behulp van de daarvoor beschikbare instrumenten. Grondbeleidsinstrumenten zijn de, over het algemeen juridische, instrumenten die ontwikkeld zijn ten behoeve van het ingrijpen van de overheid in de grondmarkt. Ook naar de werking van verschillende juridische instrumenten zijn onderzoeken verricht en er zijn wijzigingen in die instrumenten aangebracht om beter te kunnen inspringen op de veranderingen op de grondmarkt. In 1994 werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het gemeentelijk voorkeursrecht in te zetten op uitbreidingslocaties (De Wolff e.a., 1994). In 1996 is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) op dat punt inderdaad gewijzigd en in 1998 en 2000 zijn onderzoeken verricht naar de werking van die gewijzigde wet (De Wolff e.a., 1998 en 2000a). In 2002

is de wet opnieuw aangepast aan de steeds voortschrijdende veranderingen. Verschillende onderzoeken werden ook uitgevoerd naar onder andere de werking van de Ontheeningswet en het instrumentarium voor kostenverhaal. Zo is in 1993 onderzoek gedaan naar grondverwerving en baatbelasting (Van den Brand Advisering BV en dGK, 1993). In 2000 onderzocht het Instituut voor Bouwrecht in opdracht van de vier grote gemeenten knelpunten in de ontheeningswet en het instrumentarium voor kostenverhaal (Bregman en Lubach, 2000).

Ondanks de toegenomen aandacht voor het grondbeleidsinstrumentarium, is er weinig tot geen onderzoek gedaan naar de veranderde sturingsmogelijkheden van gemeenten en de daadwerkelijke werking van het grondbeleidsinstrumentarium in de praktijk. Daarom worden in dit onderzoek het grondbeleid en de aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium in het licht geplaatst van de praktijk van locatieontwikkeling.

1.2.2 Ontwikkeling van uitbreidingslocaties

Locatieontwikkeling is een verzamelterm voor het aanbrengen van veranderingen in de ruimtelijke inrichting van een gebied. Die veranderingen kunnen betrekking hebben op zowel stedelijke als landelijke functies. Een veelgebruikte (zie o.a. Van der Krabben en Lambooy, 1993; Borges, 1998; Korthals Altes, 1998; Verhage, 2002) omschrijving van locatieontwikkeling, of het locatieontwikkelingsproces is die van Healey (1992, p. 36). Healey definieert 'development process' als 'the transformation of the physical form, bundle of rights, and material and symbolic value of land and buildings from one state to another, through the effort of agents with interests and purposes in acquiring and using resources, operating rules and applying and developing ideas and values'. Bij locatieontwikkeling gaat het dus niet alleen om de fysieke veranderingen, maar ook om veranderingen in de rechtstoestand en veranderingen in de materiële en symbolische waarde van de grond. Healey benadrukt verder dat het locatieontwikkelingsproces vorm krijgt door de betrokken actoren en hun doelstellingen en de middelen die ze in willen en kunnen zetten om die doelstellingen te bereiken. Verhage omschrijft in zijn proefschrift over Europese ervaringen met de ontwikkeling van woningen 'the greenfield housing development process', oftewel het locatieontwikkelingsproces op uitbreidingslocaties, als 'the proces during which a site is transformed from its original, non-building use to a housing use' (2002a, p. 127).

Locatieontwikkeling is een langdurig proces waarin verschillende activiteiten zijn aan te wijzen. Afhankelijk van het project kunnen bijvoorbeeld de volgende activiteiten worden onderscheiden (De Wolff, 1995, pp. 13-14):

- planontwikkeling;
- verwerving, beheer, uitgifte van grond;
- veranderen van de bestemming van grond;

- uitvoeren van fysieke werkzaamheden (bouw- en woonrijp maken, aanleg infrastructuur);
- financiering, administratie en management.

Deze activiteiten vormen geen volgordelijke stappen in de tijd. In het bijzonder financiering, administratie en management spelen bij elke stap een rol. Er zit wel enigszins een volgorde in de andere vier activiteiten. Fysieke werkzaamheden kunnen bijvoorbeeld pas uitgevoerd worden als er plannen zijn en de grond beschikbaar en verworven is. De ontwikkeling wordt op de locatie pas echt zichtbaar als begonnen wordt met de fysieke werkzaamheden. Daaronder wordt verstaan het aanleggen van externe infrastructuur om het gebied te ontsluiten, het aanleggen van de hoofdinfrastructuur, het bouwrijp en woonrijp maken en het werkelijke bouwen. Het proces begint echter al veel eerder met het ontwikkelen van plannen. De activiteiten planontwikkeling en het veranderen van de bestemming van de grond hebben een sterke relatie, omdat het wijzigen van de bestemming door het maken van een bestemmingsplan of uitwerkingsplan de formele uitwerking is van de plannen die ontwikkeld zijn. Voor het ontwikkelen van die plannen is de beschikbaarheid van grond een vereiste. Grondbeleid is dan ook een belangrijke activiteit in het proces en juist die activiteit is de laatste jaren weer een actueel onderwerp geworden, doordat een actieve rol van de overheid bij grondbeleid niet altijd mogelijk lijkt te zijn.

De indeling van De Wolff is vergelijkbaar met het model van Alexander (2001, pp. 757-758), die onderscheid maakt naar:

- grondverwerving (land purchase);
- financiering (financing);
- bouwrijp maken (land preparation and development);
- gronduitgifte (land disposition);
- bouwen (construction);
- eigendomsoverdracht (property transfer).

Alexander hangt zijn model op aan de verschillende momenten waarop een transactie van de grond plaatsvindt en verschillende actoren samenkomen. Die transacties kunnen variëren van het in lichte mate verschuiven van de zeggenschap over de grond of van de risicoverdeling, tot de juridische levering van die grond. Bij grondverwerving, gronduitgifte en de uiteindelijke eigendomsoverdracht van de woning is er duidelijk een transactie, maar ook in de andere fasen spelen de zeggenschap en risicoverdeling een rol. Tegenover de financiering van een project zal altijd een garantie staan waardoor de investering aantrekkelijk wordt. De actoren die hier samenkomen zijn de financier en de ontwikkelende partij. Bij het bouwrijp maken en het daadwerkelijke bouwen wordt de grond ter beschikking gesteld aan aannemers die de werkzaamheden uitvoeren.

In dit onderzoek ligt de nadruk op het verkrijgen van de zeggenschap over de grond.

1.2.3 Probleemstelling

De veranderingen op de grondmarkt en de daardoor veranderde sturingsmogelijkheden voor gemeenten worden in dit onderzoek als gegeven aangenomen. Geredeneerd vanuit de (gemeentelijke) overheid zorgen deze omstandigheden voor een probleem: gemeenten kunnen locatieontwikkeling niet meer sturen zoals ze gewend waren. De overheid gaat er bij de aanpak van dit probleem van uit dat de veranderingen op de grondmarkt de oorzaak zijn van de afgenomen sturingsmogelijkheden. Voor dat sturingsprobleem heeft de overheid oplossingen gezocht in de vorm van het aanpassen van instrumenten. De vraag is echter wat er in de praktijk gebeurt en of deze aanpak zinvol is.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat gebeurt er in de gemeentelijke praktijk van inzet van grondbeleidsinstrumentarium ten behoeve van de realisatie van woningbouwuitbreidingslocaties en in hoeverre ondersteunen de voorgestelde en deels ook doorgevoerde aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium deze praktijk, gegeven de veranderde context?

Voor de beantwoording van de centrale vraag moeten verschillende elementen nader afgebakend worden. Allereerst moet opgemerkt worden dat het onderzoek beperkt is tot de ontwikkeling van woningbouwuitbreidingslocaties. De beperking tot woningbouw wordt gemaakt, omdat de overheid historisch gezien altijd een belangrijke taak gehad heeft bij het voorzien in voldoende huisvestingsmogelijkheden. De overheid heeft daarbij vaak een actief grondbeleid gevoerd en op dit punt zullen de veranderde sturingsmogelijkheden dus sterk van invloed zijn. Ook vergt de ontwikkeling van bijvoorbeeld industrieterreinen en kantoorlocaties een andere aanpak dan de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Omdat de veranderingen op de grondmarkt in de jaren negentig zich vooral manifesteerden in uitleggebieden, wordt alleen naar uitbreidingslocaties gekeken. Bovendien is de sturingsproblematiek binnenstedelijk ook van een andere orde dan de sturingsproblematiek op uitbreidingslocaties. Omdat gemeenten het belangrijkste uitvoerende overheidsorgaan zijn, is dit onderzoek specifiek gericht op de gemeentelijke praktijk en de gemeentelijke sturingsmogelijkheden.

De aanpassingen die in dit onderzoek zijn onderzocht, zijn voorgesteld of doorgevoerd in het grondbeleidsinstrumentarium in de periode waarin de omslag op de grondmarkt duidelijk waarneembaar was. De discussies over het grondbeleidsinstrumentarium waren toen vooral gericht op de problemen van verwerving van de grond en de moeilijkheden van het verhalen van kosten van openbare voorzieningen (kostenverhaal). Op het gebied van de verwerving werd in 1996 een instrument ingevoerd dat sindsdien veel onder de aandacht is geweest: de Wet voorkeursrecht gemeenten. De wijziging van dit instrument werd specifiek gemotiveerd vanuit de inzetbaarheid voor de reali-

satie van uitbreidingslocaties. Een element dat vaak in dezelfde lijn genoemd werd met de afgenomen verwervingsmogelijkheden is de mogelijkheid om kosten te verhalen. Ook voor de verbetering van het kostenverhaal werden verschillende voorstellen gedaan die deels tot niets geleid hebben, maar indirect hebben bijgedragen aan nieuwe gedachten en voorstellen. Het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten en het instrumentarium voor kostenverhaal staan daarom centraal in dit onderzoek. Behalve over deze ‘nieuwe’ instrumenten hebben gemeenten ook nog steeds de beschikking over instrumenten die zijn voortgekomen uit gedachten over sturing in het begin van de twintigste eeuw. Het bestemmingsplan is zo’n instrument dat is voortgekomen uit de tijd dat gemeenten particuliere initiatieven probeerden te sturen vanuit ruimtelijke structuur en planologische overwegingen. De veranderingen op de grondmarkt in de jaren negentig vroegen volgens de overheid om snelle en flexibele instrumenten, waaraan het bestemmingsplan niet echt voldeed. Het bestemmingsplan had in de loop der jaren een minder sturende rol gekregen en het gebruik van artikel 19 WRO was gegroeid. De in 2000 ingevoerde zelfstandige projectprocedure zette het bestemmingsplan zelfs enigszins op een zijspoor. In dezelfde tijd heeft de overheid zich voorgenomen om, vanuit de gedachte om instrumenten eenvoudiger en flexibeler te maken, het instrumentarium uit de WRO onder de loep te nemen. Daarom wordt in dit onderzoek ook gekeken naar de WRO-instrumenten bestemmingsplan, het oude artikel 19 en de zelfstandige projectprocedure als grondbeleidsinstrumenten.

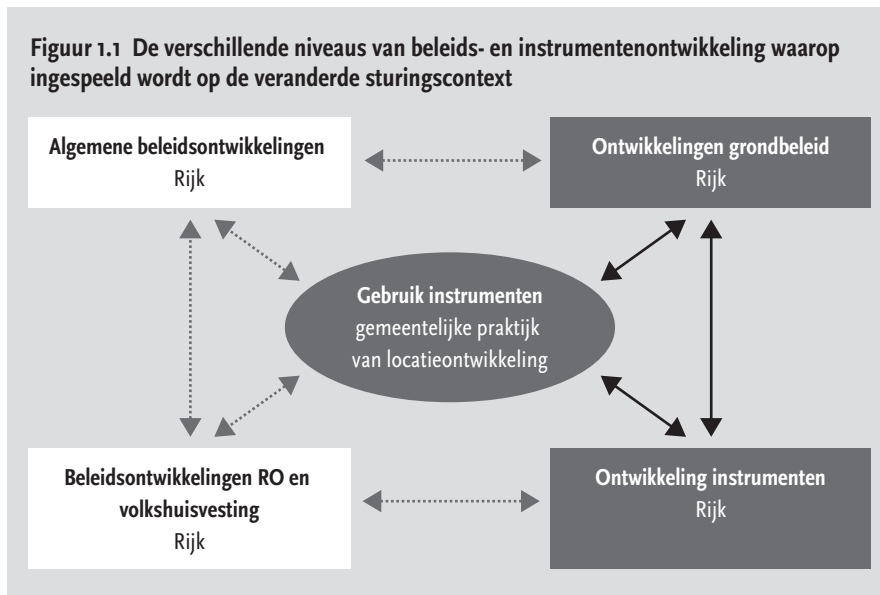
1.2.4 Uitwerking probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoeksveld is nu enigszins ingekaderd, maar om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden moet een aantal elementen duidelijk gedefinieerd worden. De onderzoeksvraag bestaat uit twee delen: een inventarisatie van de praktijk van locatieontwikkeling en een analyse van de ontwikkeling van grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium.

Bij het ontwikkelen van grondbeleid en het aanpassen van instrumenten heeft de overheid bepaalde doelstellingen voor ogen. De rijksoverheid ontwikkelt algemene beleidsdoelstellingen en specifiek beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en grondbeleid. De beleidsuitvoering ligt voor een groot deel bij lagere overheden. Voor die uitvoering ontwikkelt de rijksoverheid instrumenten, die dus veelal gebruikt worden door lagere overheden.

Omdat de gemeente een belangrijke uitvoerende rol heeft bij de ontwikkeling van woningbouwuitbreidingslocaties, wordt in dit onderzoek gekeken vanuit een gemeentelijk perspectief. De gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling staat dus centraal. Gemeenten hebben de beschikking over grondbeleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden ten behoeve van de realisatie van

Figuur 1.1 De verschillende niveaus van beleids- en instrumentenontwikkeling waarop ingespeeld wordt op de veranderde sturingscontext



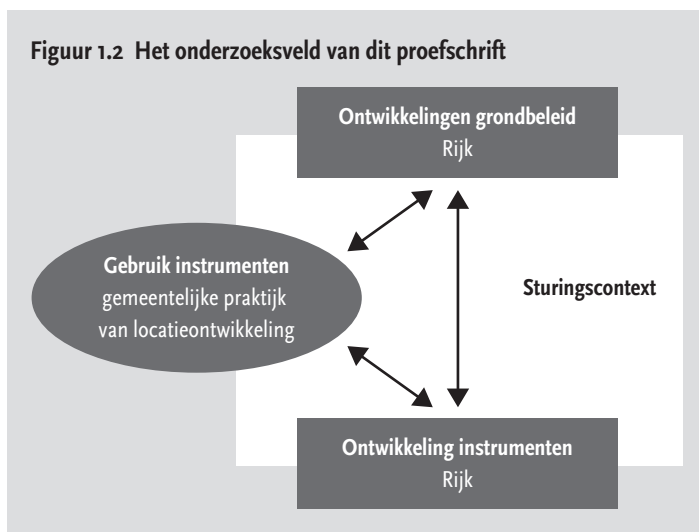
ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling van beleidsdoelstellingen en nieuwe instrumenten speelt het Rijk echter een belangrijke rol. De verwachting is dat de gemeentelijke praktijk en de ontwikkeling van beleid en instrumenten daarom niet naadloos op elkaar aansluiten.

Er kunnen dus verschillende niveaus onderscheiden worden waarop ingespeeld wordt op de veranderde sturingscontext (zie figuur 1.1). In dit onderzoek wordt naar drie niveaus gekeken:

- de ontwikkeling op rijksniveau van gedachten over grondbeleid;
- de ontwikkeling van instrumenten door het Rijk;
- de gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling.

In een ideale situatie zouden de drie onderzoeksniveaus volledig op elkaar aan moeten sluiten, maar als dat zo was, zou er waarschijnlijk geen probleem zijn. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de doelstellingen op de verschillende niveaus niet eenduidig zijn. Ze zijn daarmee niet per definitie met elkaar in strijd, maar verschillende uitgangspunten bij het formuleren van beleid, kunnen tot andere soorten doelstellingen en een andere aanpak leiden. Het doel van dit onderzoek is *na te gaan of er discrepanties bestaan tussen de verschillende niveaus en te bepalen of de ingeslagen weg op*

Figuur 1.2 Het onderzoeksveld van dit proefschrift



het gebied van het grondbeleid en de instrumentenontwikkeling de gemeentelijke praktijk ondersteunt.

Voor de uitwerking van de onderzoeksvraag betekent dat, dat de deelvragen betrekking hebben op wat er op elk niveau gebeurd is en hoe die ontwikkelingen aansluiten op de andere twee niveaus. Dat geheel moet geplaatst worden in het licht van de veranderde sturingsmogelijkheden (zie figuur 1.2).

Veranderde sturingscontext

Zoals in paragraaf 1.1 werd aangegeven, is de context van locatieontwikkeling sterk veranderd, waardoor gemeenten een andere positie hebben gekregen in het proces. In de hoofdvraag wordt die veranderde context als een gegeven beschouwd, maar om de vraag goed te kunnen beantwoorden is het relevant om aan te geven in welk opzicht de grondmarkt en de rol van de overheid de laatste jaren zijn veranderd. Omdat de aanleiding van het onderzoek is gelegen in afgenomen sturingsmogelijkheden van gemeenten, moet voor de beantwoording van de hoofdvraag ook in kaart worden gebracht wat er wordt bedoeld met sturing en wat er op dat gebied dan veranderd is.

Ontwikkelingen grondbeleid

Met ontwikkelingen in het grondbeleid wordt bedoeld op gedachten op rijksniveau over de mate waarin de overheid moet ingrijpen in het locatieontwikkelingsproces en de manier waarop dat zou moeten gebeuren. Deze beleidsdoelstellingen liggen vaak ten grondslag aan de ontwikkeling van instrumenten. Vaak worden ze dan ook verwoord in combinatie met specifieke doelstellingen ten aanzien van de wijziging van instrumenten. Toch heeft het Rijk in de jaren negentig ook beleidsdiscussies gevoerd waarin algemene doelstellingen ten aanzien van het grondbeleid centraal stonden. Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden is het relevant om deze doelstellingen te onderscheiden van doelstellingen die betrekking hebben op een specifiek grondbeleidsinstrument.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het van belang om te weten welke relevante ontwikkelingen op het gebied van het grondbeleid er zijn geweest in de onderzochte periode en of die ontwikkelingen aansluiten bij wat er in de praktijk gebeurt.

Ontwikkeling instrumenten

Het tweede deel van de onderzoeksvraag heeft betrekking op het beoordelen van de aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium. De vraag was of de voorgestelde en deels doorgevoerde aanpassingen de gemeentelijke praktijk van het gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium ondersteunen. Deze vraag kan beantwoord worden door de aanpassingen af te zetten tegen de praktijk van locatieontwikkeling en door de aanpassingen te toetsen op consistentie met algemene gedachten over grondbeleid en specifieke gedach-

Kader 1.1 De deelvragen die afgeleid kunnen worden uit de hoofdvraag van dit onderzoek

- In welk opzicht zijn de grondmarkt en de rol van de overheid de laatste jaren veranderd?
- Wat wordt er bedoeld met sturing en wat is er op dat gebied veranderd?
- Welke relevante ontwikkelingen zijn er geweest op het gebied van het grondbeleid?
- Sluiten die ontwikkelingen aan bij wat er in de praktijk gebeurt?
- Welke wijzigingen zijn er voorgesteld en/of doorgevoerd in het instrumentarium?
- Welke gedachten zitten er achter de ontwikkeling en wijziging van de instrumenten?
- Sluiten de instrumenten daarmee aan op de grondbeleidsontwikkelingen in bredere zin en op de gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling?
- Wat gebeurt er in de gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling?
- Hoe gaan gemeenten om met de veranderde sturingscontext en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium?

ten over het instrument. Net als bij de ontwikkeling van het grondbeleid is het relevant om de doelstellingen ten aanzien van het instrument te onderscheiden van algemenere beleidsdoelstellingen.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is het van belang om te weten welke gedachten er achter de ontwikkeling en wijziging van de instrumenten zitten en of de instrumenten daarmee aansluiten op de grondbeleidsontwikkelingen in bredere zin en op de gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling.

Praktijk van locatieontwikkeling

Om een oordeel te kunnen geven over de werking en de aanpassing van instrumenten is het relevant om in beeld te brengen wat er in de praktijk gedaan wordt. Hoe gaan gemeenten om met het locatieontwikkelingsproces en welke instrumenten worden daarbij gehanteerd? Omdat de veranderingen in de context aan verschillende oorzaken toegeschreven kunnen worden en omdat het een geleidelijke verandering betreft, is het lastig om een landsdekkende inventarisatie te maken van wat er door de veranderde context veranderd is in de gemeentelijke praktijk. De context is niet van de ene op de andere dag veranderd en hetzelfde geldt voor de gemeentelijke aanpak van het locatieontwikkelingsproces. Daar komt bij dat de problemen die gemeenten ervaren niet uniform zijn. Omdat het om een meerdimensionaal probleem gaat, waarbij veel factoren een rol spelen, is het niet eenvoudig deze gegevens te generaliseren. Het is echter wel mogelijk om te inventariseren hoe gemeenten te werk gaan en welke instrumenten gebruikt worden.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag moet onderzocht worden wat er daadwerkelijk in de praktijk gebeurt, hoe gemeenten omgaan met de veranderde context en hoe daarbij het grondbeleidsinstrumentarium ingezet wordt.

1.2.5 Aanpak en onderzoeksmethode

Uit de onderzoeksvragen (zie kader 1.1) kan afgeleid worden dat het onderzoek bestaat uit zowel literatuur- en dossieronderzoek als empirisch onderzoek in de locatieontwikkelingspraktijk. Het dossieronderzoek bestaat voor het grootste deel uit het bestuderen van Kamerstukken en andere officiële

publicaties van de overheid. Het empirische onderzoek is gesplitst in een breed verspreide schriftelijke enquête en een aantal casestudies.

In het inleidende hoofdstuk is kort de veranderde context op de grondmarkt beschreven. Voor een goede positionering van de recente problemen is het relevant om een nadere beschrijving te geven van de ontwikkelingen die Nederland heeft doorgemaakt op het gebied van locatieontwikkeling vóór de onderzochte periode. Deze vroegere ontwikkelingen bepalen mede hoe de overheid nu in het proces staat en over grondbeleid denkt. Door middel van literatuuronderzoek is in kaart gebracht hoe locatieontwikkeling in Nederland vorm heeft gekregen en welke relevante veranderingen hebben plaatsgevonden.

Met die beschrijving kan op basis van bestaande theorie over sturing en sturingsproblemen een model worden opgesteld waarmee de kenmerken van de veranderde sturingsmogelijkheden in de jaren negentig gespecificeerd kunnen worden. Dit model dient ter ondersteuning van de analyse van de gekozen aanpassingen in het instrumentarium en de praktijk van locatieontwikkeling. De veranderingen op de grondmarkt en in het locatieontwikkelingsproces worden beschreven in hoofdstuk 2, de theorie over sturing en het ontwikkelde model komen aan bod in hoofdstuk 3.

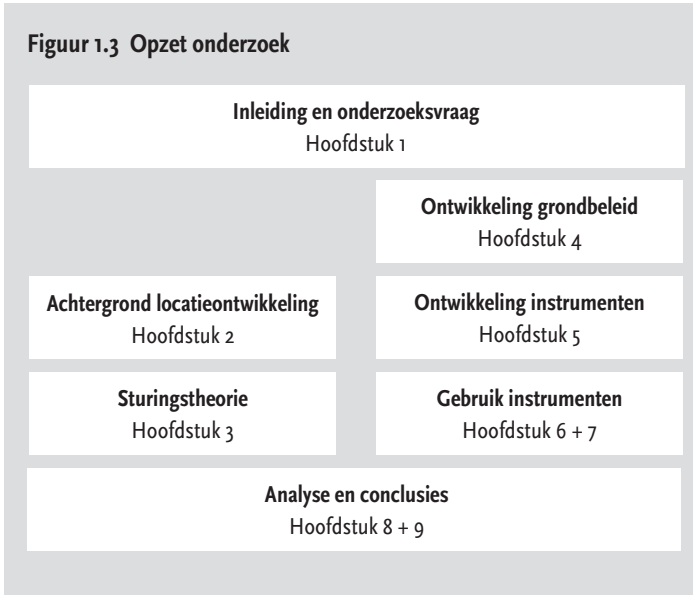
Als de sturingscontext in kaart is gebracht, kunnen de drie onderzoeks niveaus (zie paragraaf 1.2.4) bestudeerd worden. Om de ontwikkelingen op het gebied van het grondbeleid en de aanpassingen van het grondbeleidsinstrumentarium te analyseren, zijn in het bijzonder officiële overheidsstukken bestudeerd. Relevante documenten zijn nota's, notities en Kamerstukken over grondbeleid en instrumenten, waarbij voor de ontwikkelingen in het grondbeleid de *Nota Grondbeleid* het belangrijkste document in de onderzochte periode is. In hoofdstuk 4 worden de grondbeleidsontwikkelingen beschreven.

Het onderzoek is gericht op de aanpassingen in het instrumentarium. In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke ontwikkelingen de geselecteerde instrumenten hebben doorgemaakt in de onderzochte periode en welke doelstellingen aan die ontwikkelingen ten grondslag lagen. Ook voor deze stap zijn veel overheidsdocumenten bestudeerd, evenals publicaties van derden die gevraagd of ongevraagd advies hebben uitgebracht over de instrumenten.

Behalve deze ontwikkelingen is ook geanalyseerd wat er daadwerkelijk in de praktijk gebeurt. Deze analyse is gebaseerd op empirisch onderzoek in de vorm van een breed uitgezette enquête, de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' (hoofdstuk 6), en een vijftal casestudies (hoofdstuk 7). De casestudies zijn gekozen op basis van het ontwikkelde model met sturingsperspectieven en de daardoor te verwachten sturingsproblematiek. Verder is kritisch gekeken naar andere empirische onderzoeken, waarin vergelijkbaar materiaal is verzameld.

De opzet van de verschillende onderzoeksstappen komt overeen met de ver-

Figuur 1.3 Opzet onderzoek



schillende onderzoeksniveaus uit paragraaf 1.2.4 (zie figuur 1.3). In de hoofdstukken 8 en 9 worden de verzamelde gegevens naast elkaar gelegd en geanalyseerd en wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

2 Achtergrond onderzoek

2.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de impact die de veranderingen op de grondmarkt hebben voor locatieontwikkeling, is het relevant om te weten hoe de stadsuitbreiding in Nederland vorm heeft gekregen en wat de rol van de overheid daarin is geweest. Daaruit zal blijken dat er eigenlijk al veel langer sprake is van een veranderende context voor locatieontwikkeling, omdat maatschappelijke, economische en bestuurlijke omstandigheden voortdurend aan verandering onderhevig zijn. De veranderende context waarop dit onderzoek gericht is, heeft zich ingezet in de jaren negentig en kent een aantal oorzaken en – dienovereenkomstig – gevolgen op het gebied van de ontwikkeling van beleid en instrumenten.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de kenmerken van stadsuitbreiding in Nederland vanaf de industriële revolutie en de rol die de overheid daarbij speelde. Vervolgens wordt beschreven met welke ontwikkelingen op de grondmarkt de overheid te maken kreeg in de jaren negentig en in welke richting de overheid een nieuwe aanpak zocht. Dit onderzoek zal zich beperken tot de instrumentele weerslag van de veranderingen.

2.2 Stadsuitbreiding in Nederland

2.2.1 De eerste grote stadsuitbreiding

Tot de tweede helft van de negentiende eeuw was er in Nederland weinig aandacht van de overheid en burgers voor de stad en was er ook geen noemenswaardige stadsuitbreiding (Van der Woud, 1987, p. 307, p. 426). De ontwikkeling van de stedenbouw en volkshuisvesting kenmerkte zich volgens De Klerk door 'laissez-faire' (De Klerk, 1998, p. 13) oftewel er was geen overheidssturing. In een proefschrift over de ruimtelijke orde in Nederland tussen 1789 en 1948 citeert Van der Woud Van Nierop die ruim tachtig jaar eerder tot de conclusie kwam (Van Nierop, 1905) dat de stad in de eerste helft van de negentiende eeuw hoofdzakelijk een historisch monument is, met weinig handel en nijverheid, veel werkeloosheid en hoge sterftecijfers. In de tachtig jaar tussen het onderzoek van Van Nierop en het onderzoek van Van der Woud is dat oordeel volgens Van der Woud niet bestreden of weerlegd (Van der Woud, 1987, p. 307).

In de tweede helft van de achttiende eeuw ontstonden pas de eerste grote stadsuitbreidingen. De uitvinding van diverse machines leidde toen tot het ontstaan van fabrieken en een verbeterde ijzerproductie maakte het mogelijk om de infrastructuur te verbeteren door de aanleg van bruggen en spoorwegen en de ontwikkeling van de stoomlocomotief. Deze ontwikkelingen samen zorgden voor een omslag in het woon- en werkpatroon van de samenleving

(Van Eesteren, 1948, p. 8), die wij nu kennen als de industriële revolutie. De industriële revolutie leidde tot een stroom van mensen naar de stad (Prak, 1991, p. 77). Mensen gingen buitenshuis werken en rondom de fabrieken schoten de steden met kwalitatief slechte woningen uit de grond (Nycolaas, 1980, p. 6; Keers, 1989, p. 7). Door de stijgende woningvraag stegen de huren, wat speculatieve woningbouw aantrekkelijker maakte dan ooit tevoren (Prak, 1991, p. 78).

De industriële revolutie ontstond in Engeland en kwam pas in de tweede helft van de negentiende eeuw ook in Nederland op gang. In de tweede helft van de negentiende eeuw groeide in Nederland dus de stadsuitbreiding (Van der Schaar, 1986, p. 8). Deze uitbreiding werd gekenmerkt door particulier initiatief (De Klerk, 1998, p. 45) en stevige concurrentie tussen grondeigenaren, exploitatiemaatschappijen en bouwers (Keers, 1989, p. 7). Rond 1860 werd duidelijk dat slecht wonen een bron was van allerlei epidemieën en sociaal ongerief. Het beschavingspeil van de samenleving kon volgens ‘deskundigen’ worden afgemeten aan de staat en kwaliteit van de woning. Vooral vanuit de medische sector maar ook door stedelijke notabelen werd er tot actie overgegaan om de woningen en dus de gezondheidstoestand in de steden te verbeteren (De Klerk, 1998, p. 50).

2.2.2 Van stadsuitbreiding naar volkshuisvesting

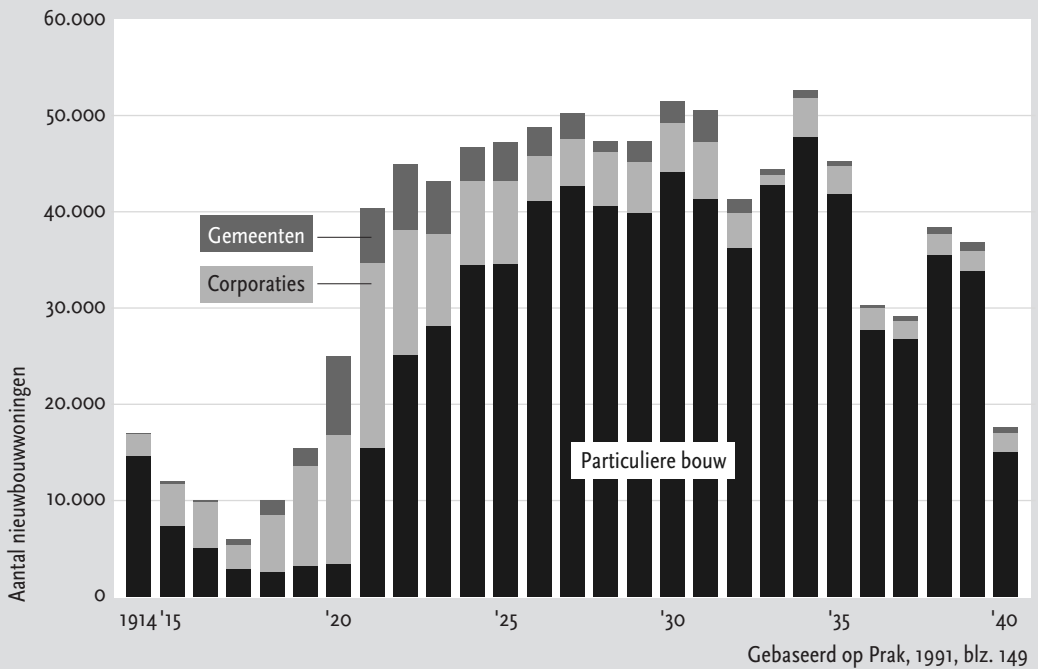
De golf van stadsuitbreiding aan het einde van de negentiende eeuw zorgde dus voor omstandigheden die weer een omslag in de verdere stedenbouw teweegbrachten. De slechte hygiënische situatie was aanleiding voor het reguleren van de woningbouw. Bovendien bleef de woningnood hoog, ondanks de omvangrijke particuliere woningbouw (Keers, 1989, p. 10). Met de invoering van de Woningwet in 1901 werd een nieuwe periode ingeluid, waarin de oplossing van het volkshuisvestingsvraagstuk en verbetering van de kwaliteit van woningen centraal stonden.

In zijn proefschrift over particuliere plannen in de volkswoningbouw en stedenbouw in Rotterdam tussen 1860 en 1950 beschrijft De Klerk een aantal fasen waarin de ontwikkelingen op het gebied van stedenbouw in die periode geordend kunnen worden (De Klerk, 1998, p. 45):

- hygiënische beweging, verbetering bouwvoorschriften;
- particuliere initiatieven tot volkswoningbouw door fabrikanten en verenigingen van notabelen;
- stadsverfraaiing;
- planmatige volkshuisvesting en stadsuitleg onder wetgeving en overheids-subsidies;
- regionale ruimtelijke ordening.

Ook Van der Woud noemt een aantal kenmerken van de ontwikkeling van de stedenbouw (1987, pp. 425-426). De stedenbouw ontstond volgens hem als

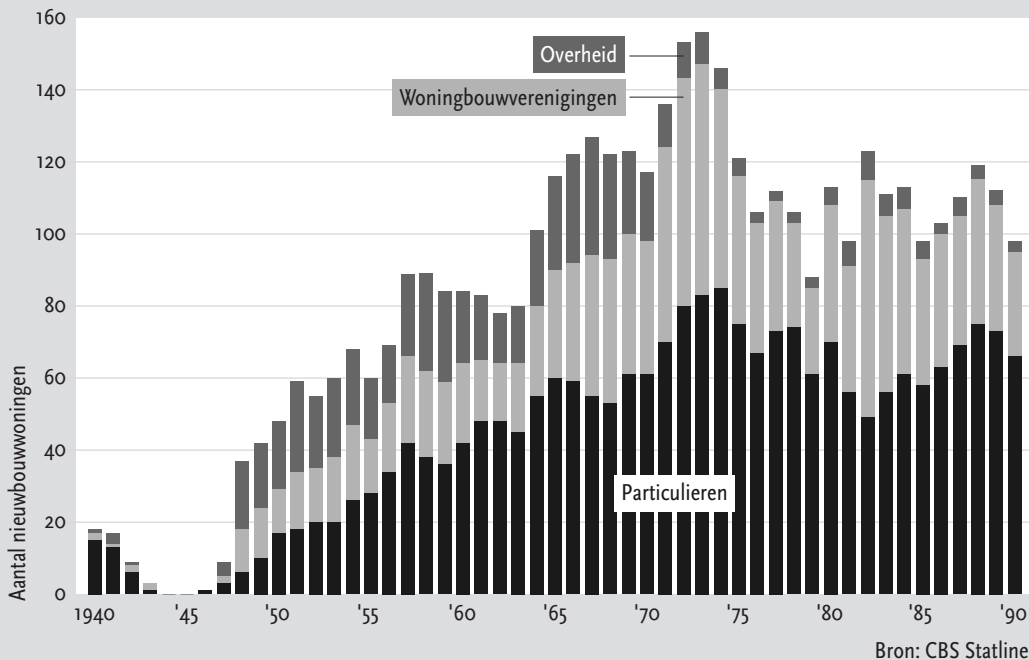
Figuur 2.1 Aantal jaarlijks opgeleverde nieuwbouwwoningen tussen het begin van de Eerste Wereldoorlog en het begin van de Tweede Wereldoorlog



een reactie op de enorme urbanisatie in de tweede helft van de negentiende eeuw. In eerste instantie ging het om de organisatie van de stad en stond de planning van wegen centraal. Meteen daarna kwam de aandacht voor het wonen, in combinatie met de verzorging van de gezondheid, openbare orde en veiligheid. In de derde plaats ging het om eisen van openbare welstand, de stadsverfraaiing.

In de periode tussen de Eerste Wereldoorlog en de Tweede Wereldoorlog verliep, door de sterk fluctuerende economie, de woningbouwproductie ongelijkmatig (zie figuur 2.1). Door de steeds moeilijker wordende invoer van bouwmaterialen, de stijging van de rentevoet op de kapitaalmarkt en de stijgende kosten voor levensonderhoud stagneerde de bouw in de Eerste Wereldoorlog (Nycolaas, 1974, p. 36; Van der Schaar, 1987, p. 83; Prak, 1991, p. 148). Tegen het einde van de oorlog en erna werd echter weer een hoog peil bereikt. Volgens Prak was dit direct na de oorlog te danken aan de gesubsidieerde Woningwetbouw (zie ook Nycolaas, 1974, p. 38), maar vanaf 1922 waren het weer de particuliere bouwondernemers die daarvoor zorgden (Prak, 1991, p. 148). Toen na de oorlog de internationale markten weer opengingen, kwam ook Nederland in een depressie terecht (Nycolaas, 1974, p. 36). In 1925 zette in Nederland de conjunctuurverbetering in, maar in de jaren dertig volgde een nieuwe crisis. In deze periode nam de invloed van de overheid op de woningbouwproductie enorm af. Tussen 1925 en 1940 werd de woningbouwmarkt in Nederland beheerst door particuliere bouwers (Nycolaas, 1974, p. 41; Van der Schaar, 1987, p. 92).

Figuur 2.2 Aantal jaarlijks opgeleverde nieuwbouwwoningen tussen 1940 en 1990

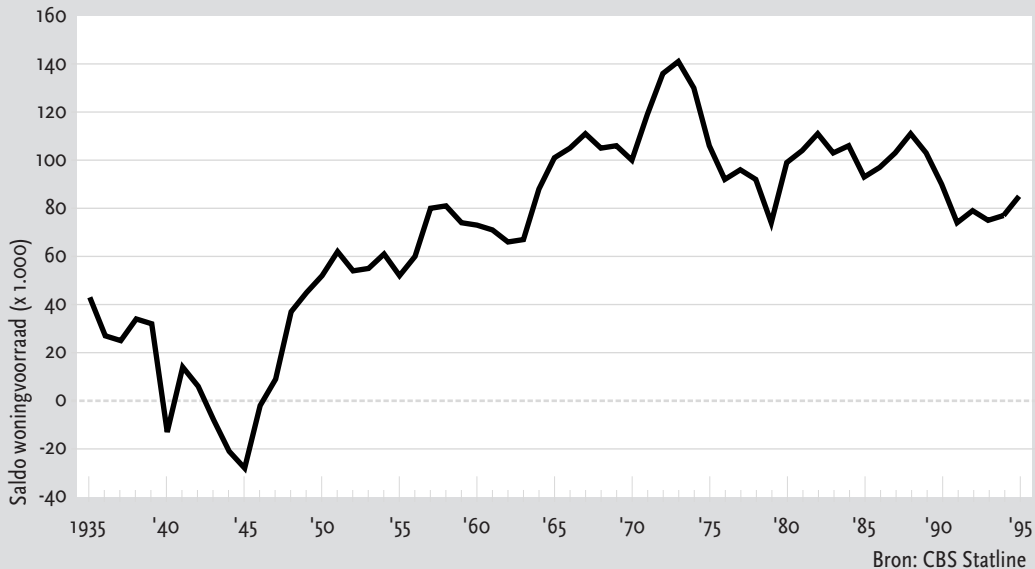


2.2.3 De periode na de Tweede Wereldoorlog

De periode van wederopbouw, waarin het in de Tweede Wereldoorlog verwoeste onroerend goed weer opgebouwd moest worden, begon al tijdens de oorlog. Vlak na de capitulatie in 1940 werd het eerste Wederopbouwbesluit genomen (21 mei 1940), waardoor regeringscommissaris voor de wederopbouw Ringers belast werd met de absolute leiding van de gehele wederopbouw (Siraa, 1989, p. 13). De voor de coördinatie van de wederopbouw opgerichte Wederopbouwdienst groeide tijdens de oorlog snel uit tot een grote organisatie met meer dan duizend medewerkers. Tijdens de oorlog had de dienst in het bijzonder een rol bij het coördineren en versnellen van werkzaamheden en bij het verkrijgen en verdelen van de schaarse grondstoffen voor die werkzaamheden. De dienst zorgde tijdens de oorlog al voor het herstel van een deel van de schade in dorpen en kleinere steden.

Na de oorlog werd een Ministerie van Openbare Werken ingesteld dat belast was met de uitvoering van het wederopbouwprogramma. Door de oorlog waren meer dan 600.000 woningen beschadigd, waarvan 45.000 zwaar beschadigd en 82.000 volledig verwoest (Siraa, 1989, p. 43). Het Rijk besloot de wederopbouw sterk centraal te sturen. Alleen zo konden snel de gewenste resultaten geboekt worden. Ondanks dat de Nederlanders in de oorlog een zeer negatieve ervaring hadden met een autoritair systeem, werd de centrale aanpak gelegitimeerd en geaccepteerd vanuit de gedachte dat door een snelle wederopbouw het maatschappelijke leven ook weer snel op gang gebracht kon worden (Siraa, 1989, p. 44).

In de jaren na de oorlog steeg de bouwproductie sterk (zie figuur 2.2), maar

Figuur 2.3 Saldo vermeerdering woningvoorraad tussen 1935 en 1995


het woningtekort bleef (Van der Schaar, 1987, p. 171; Siraa, 1989, p. 100). In de jaren vijftig kreeg de woningbouwproductie daarom een hoge prioriteit. De overheid probeerde met allerlei subsidieregelingen nieuwbouw te stimuleren. In de jaren zestig nam de woningproductie sterk toe (Nycolaas, 1974, p. 91). De overheid verwachtte dat deze stijgende lijn zich zou voortzetten in de jaren zeventig (*Nota Bouwbeleid en bouwprogramma 1977, 1976*, p. 7)¹, waardoor veel arbeidskrachten werden aangetrokken. Begin jaren zeventig begon de woningbouwproductie echter te stagneren (zie figuur 2.2 en 2.3). De economische groei nam af en er ontstonden afzetproblemen van woningen. Tegen de verwachting in ontstond een aanzienlijke overcapaciteit (*Nota Bouwbeleid en bouwprogramma 1977, 1976*, p. 10). In de jaren zeventig veranderde het bouwbeleid dat in de jaren zestig uitging van onbegrensde bouwmogelijkheden en particulier initiatief naar een bouwbeleid dat ingekaderd werd door ruimtelijk ordeningsbeleid (Van der Schaar, 1987, p. 378). De economische teruggang zette zich in de jaren tachtig voort. Maatschappelijke veranderingen, zoals de individualisering, waardoor de omvang van het gemiddelde huishouden daalde, leidden echter wel tot een toenemende druk op de woningmarkt (Ministerie van VROM, 1989, p. 71).²

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1976-1977, 14 127, nr. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 691, nrs. 2-3.

2.3 Overheidsbemoeyenis bij ruimtelijke ontwikkelingen

2.3.1 De traditionele invloed van de overheid

Kenmerkend voor het Nederlandse systeem van stadsuitbreiding en ruimtelijke ontwikkeling is de grote mate van betrokkenheid van de overheid (zie o.a. Needham, 1992, p. 670; Van der Krabben en Lambooy, 1993, p. 1388; Korthals Altes en Groetelaers, 2000, p. 35; Levainen en Korthals Altes, 2000, p. 3; Priemus, 2002, p. 231). Het was vooral sinds de Tweede Wereldoorlog gebruikelijk dat waar gebouwd moest worden, gemeenten de grond aankochten, bouwrijp maakten en uitgaven (zie o.a. Needham en Faludi, 1999, p. 487). Hoe heeft de overheidsinvloed zich ontwikkeld en hoe komt het eigenlijk dat de overheid zo'n prominente actor is?

Op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening speelde de overheid in het begin van de negentiende eeuw slechts een kleine rol. Door de industrialisatie en verstedelijking die in de negentiende eeuw in gang waren gezet, werd de maatschappij echter met de neus op de gevolgen van de (beperkte) ruimte gedrukt. Men beseftte dat er slechts een beperkte hoeveelheid ruimte beschikbaar was en dat die ruimte weloverwogen een bestemming moest krijgen, om zowel de maatschappij te kunnen laten groeien als het leefmilieu te kunnen verbeteren (Van der Valk, 1989, p. 6; Faludi en Van der Valk, 1994, p. 40; De Klerk, 1998, p. 99). De strijd tegen epidemieën en besmettelijke ziekten was in de negentiende eeuw de belangrijkste reden voor Europese overheden om beleid op het gebied van de volkshuisvesting te ontwikkelen (Boelhouwer, 2003, p. 2). Volgens Siraa (1989, p. 59) ligt de oorsprong van de bemoeyenis van de overheid met de volkshuisvesting bij de Wet op het geneeskundig staatstoezicht uit 1865. Ingevolge deze wet moesten inspecteurs toezicht houden op zaken die de volksgezondheid benadeelden. Zo kregen de inspecteurs onder andere te maken met woninghygiëne. In 1901 werd de wet vervangen door de Gezondheidswet. Behalve de volksgezondheid speelde ook het creëren van een evenwichtige ruimtelijke ordening een rol bij de toenemende invloed van de overheid, omdat de toenemende bouwproductie in en rond de steden leidde tot een explosieve groei van die steden (Van der Schaar, 1986, p. 8).

Tegen het eind van de negentiende eeuw ontstond een groeiende bemoeyenis van de overheid, met de inwerkingtreding van de Woningwet in 1901 als omslagpunt in het reguleren van de woningbouw (De Greef, 2000, p. 12). De Woningwet kan beschouwd worden als een van de eerste grote stappen in een gereguleerde/gestuurde ruimtelijke ordening en inrichting (VNG, 1952; De Klerk, 1998, p. 107). In de Woningwet werden onder andere wettelijke bepalingen rond de gezondheidsaspecten van volkshuisvesting vastgelegd (De Ruij-

ter, 1987, p. 33; Siraa, 1989, p. 60). De Woningwet is sindsdien enkele malen gewijzigd om beter te kunnen inspelen op de noodzaak van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en op de wensen van gemeenten en bewoners (zie o.a. Kloos, 1939; Van Poelje, 1952, pp. 13-15; De Greef, 2000).

De invloed van de overheid groeide sterk in het begin van de twintigste eeuw. Door de economische crisis in de jaren dertig moest de overheid wel maatregelen nemen om het economisch leven te reguleren (zie ook De Haan e.a., 1996, p. 12). Sindsdien is in Nederland de overheid in ruime mate betrokken geweest bij stadsuitbreiding en locatieontwikkeling, vooral na de Tweede Wereldoorlog. De door de oorlog ontstane woningnood en het gebrek aan grondstoffen en kapitaal legitimeerde een actief ingrijpen van de overheid (De Haan e.a., 1996, p. 12).

De jaren na de Tweede Wereldoorlog worden gekenmerkt door snelle ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De ruimtelijke ordening werd steeds meer gecentraliseerd. Na de oorlog werd geadviseerd om de stedenbouw en de volkshuisvesting te regelen in twee afzonderlijke wetten: een nieuwe Woningwet en een Ruimtetwet. In 1956 werden ontwerpen voor een nieuwe Woningwet en voor een Wet op de Ruimtelijke Ordening ingediend bij de Tweede Kamer (Gonggrijp-Van Mourik, 1991, p. 3). De wetsvoorstellen zorgden voor een langdurige parlementaire behandeling en pas in 1965 traden de wetten in werking. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd ruimtelijke planvorming op verschillende bestuursniveaus gereguleerd.

In de jaren tachtig kwam daarin weer verandering. Na een periode van een sterk centraal gestuurde volkshuisvesting werd de ruimtelijke ontwikkeling weer meer gedecentraliseerd.

2.3.2 De rol van de gemeente

Kenmerkend voor de stadsuitbreiding in de negentiende eeuw was de kleine rol die gemeenten daarin speelden. De voornaamste bezigheden waren gericht op het vaststellen van het wegennet en het op basis van de Gemeentewet vaststellen van verordeningen in het belang van de openbare orde en gezondheid.

Keers (1989, p. 8) typeert de rol van de gemeente in die tijd als die van 'stratenmaker'. Voor 1850 was er nauwelijks sprake van enige vorm van invloed op stadsuitbreiding, maar in het laatste kwart van de negentiende eeuw gingen gemeenten wel iets meer invloed uitoefenen. De typering 'stratenmaker' komt voort uit een instrument waarvan verschillende gemeenten gebruikmaakten om de particuliere stadsuitbreiding enigszins te sturen: het stratenplan. Gemeenten beperkten zich tot het vaststellen van een wegennet, waardoor min of meer een ruimtelijke structuur ontstond. De exploitatie van de overige grond werd door particulieren ter hand genomen. Sindsdien ontstond wel meer actieve betrokkenheid van gemeenten. Zo probeerden de gemeen-

ten Utrecht en Den Haag de aanleg van een wegnnet veilig te stellen door een bouwverbod te leggen op de particuliere gronden waarover een weg gepland was (Smidt, 1912, p. 338; Prak, 1991, p. 1). Verder konden gemeenten op basis van de Gemeentewet uit 1851 verordeningen maken in het belang van openbare orde, zedelijkheid en gezondheid. Verschillende gemeenten maakten van deze bevoegdheid gebruik om bouwvoorschriften vast te leggen.

Aan het eind van de negentiende eeuw werd de rol van gemeenten actiever. In 1896 voerde de gemeente Amsterdam als eerste gemeente in Nederland het erfpachtstelsel in (o.a. De Haan, 1984, p. 131; De Jong, 1984, p. 13; Van der Valk, 1989, p. 145). Een van de redenen om grond in erfpacht uit te geven was het voorkomen dat de meerwaarde van de grond, ontstaan door de snel groeiende vraag naar bouwgrond en de overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld de aanleg van wegen, ten goede zou komen aan de koper en niet aan de gemeente (Keers, 1989, p. 9; De Jong, 1984, p. 13). De Jong noemt als voorbeeld van de prijsstijgingen gronden in de Plantage (Amsterdam) die rond 1860 voor fl. 1,- verkocht werden en rond 1900 het vijftigvoudige waard waren (zie ook Van der Valk, 1989, p. 138). Verder speelde het meer grip krijgen op de uiteindelijke bestemming van de grond een belangrijke rol.

Met de invoering van de Woningwet in 1901, werden alle grote gemeenten onder andere verplicht om een uitbreidingsplan vast te stellen (VNG, 1952; De Greef, 2000, p. 10). Deze voorloper van het bestemmingsplan was er in eerste instantie op gericht te voorkomen dat open terrein volledig volgebouwd kon worden. Doordat gemeenten verplicht werden een uitbreidingsplan vast te stellen, werden ze gedwongen na te denken over de ruimtelijke structuur van gebieden (zie ook De Greef, 2000, p. 10). Ook werden gemeenten verplicht bouwvoorschriften voor woningen vast te stellen.

De economische crisis in de jaren dertig, en de daarop volgende Tweede Wereldoorlog leidden tot een verschuiving naar sturing door het Rijk, maar de gemeente bleef op uitvoerend vlak een belangrijke taak houden. Gemeenten hadden min of meer een monopoliepositie verkregen bij de uitgifte van bouwrijpe grond. Als oorzaak daarvan kan onder andere de enorme toename van de Woningwetbouw genoemd worden. Gemeenten kregen in 1970 regels opgelegd volgens welke zij de gemaakte locatieontwikkelingskosten konden doorberekenen in de gronduitgifteprijs. Als kosten niet via actief grondbeleid en de gronduitgifte verhaald konden worden, waren er nog fiscale mogelijkheden door middel van de baatbelasting. Het fiscale instrument baatbelasting werd in 1965 aangevuld met de bouwgrondbelasting die in de jaren negentig samen opgingen in de baatbelasting nieuwe stijl. Met de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 werd het gemeentelijke bestemmingsplan een belangrijk juridisch bindend instrument bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Eind jaren zeventig en in de jaren tachtig groeide de sturende rol van de

gemeente weer, na een periode waarin het Rijk in het bijzonder door middel van centrale projectsubsidies stadsvernieuwing probeerde te sturen. Tot de jaren tachtig was het min of meer standaard dat gemeenten een actief grondbeleid voerden (zie o.a. Van der Krabben en Lambooy, 1993, p. 1388; Korthals Altes, 1998, p. 9, Priemus, 2002, p. 231). Gemeenten verwierven de voor uitbreiding noodzakelijke grond, maakten de grond bouwrijp en gaven de grond uit (o.a. Needham e.a., 1993; Korthals Altes, 1998 en Groetelaers, 2000).

2.3.3 De rol van het Rijk

De actievare rol van de rijksoverheid in de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is eind negentiende eeuw ontstaan door veranderingen in arbeidsomstandigheden en de slechte hygiënische omstandigheden in woningen (zie ook paragraaf 2.2.2). Met de invoering van de Woningwet werd de zorg voor voldoende woningen en het aanbrengen van orde en regelmaat daarin gekoppeld aan de staatszorg voor gezonde en betaalbare huisvesting (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 17). Van een nationaal beleid voor ruimtelijke ordening was toen nog geen sprake. Ruimtelijke ordening werd vooral uitgevoerd in combinatie met andere overheidsactiviteiten, zoals de zorg voor de brandveiligheid en defensie van steden (Gonggrijp-Van Mourik, 1991, p. 2).

In 1924 ontstonden de eerste ideeën voor een nationaal ruimtelijk plan, in eerste instantie om een manier te vinden om natuurbehoud te waarborgen (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 63). In de jaren dertig groeide de vraag naar een nationaal plan door de toenemende bevolkingsgroei en de hoge bevolkingsdichtheid in het westen van het land. Ook leek het een logische stap te zijn na het reguleren van provinciale planning in 1931 (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 64). Eind jaren dertig ontstonden steeds meer signalen dat er behoefte was aan door het Rijk gestelde samenvattende richtlijnen op het gebied van de ruimtelijke ordening (Kloos, 1939). In een nationaal plan moest richting worden gegeven aan de functies wonen, werken, recreatie en natuurgebied (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 64). De situatie ontwikkelde zich snel toen in 1940 de Duitsers Nederland binnenvielen. In Duitsland werd in 1935 een rijksdienst voor ruimtelijke ordening opgericht, de Reichsstelle für Raumordnung (Siraa, 1989, p. 154). Tijdens de bezettingsperiode wilden de Duitsers een vergelijkbare organisatie in Nederland opbouwen. In 1941 werden de eerste stappen gezet in de richting van de nationale ruimtelijke ordening, door het Basisbesluit tot instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan (Kloos, 1939; Gonggrijp-Van Mourik, 1991, p. 2; Faludi en Van der Valk, 1994, p. 74). Vaak wordt de oprichting van deze dienst en daarmee de ontwikkeling van een nationaal ruimtelijk plan gezien als een vondst van de Duitsers, maar Faludi en Van der Valk merken op dat de ideeën die voor de oorlog in Nederland ontwikkeld waren, niet werden losgelaten (1994, p. 74). Het integreren van de Nederlandse nationale planning in het Duitse systeem is ook

Tabel 2.1 Perioden in de ontwikkeling van het grondbeleid voor de woningbouw

| Periode | Kenmerk periode | Rijksbeleid/instrumentarium |
|--------------|--|---|
| voor 1850 | Opkomst particuliere grondexploitatie | Geen specifiek RO-instrumentarium |
| 1850 – 1870 | | 1851 Gemeentewet 1861 Eerste hypotheekbank |
| ±1870 – 1901 | Bloei van de particuliere stadsuitleg onder gemeentelijke hoede Opkomst van actief gemeentelijk grondbeleid | 1864 Eerste grondexploitatie maatschappij 1896 Amsterdam: invoering (privaatrechtelijk) erfpachtstelsel Gemeentelijke verordeningen i.v.m. openbare orde en gezondheid |
| 1901 – 1925 | Decentraal grondbeleid Gemeenten voeren autonoom grondprijnsbeleid voor (woningwet)woningbouw | 1901 Woningwet 1921 Wijziging Woningwet ① bestemmen van grond voor andere bestemmingen dan straten en pleinen |
| 1926 – 1951 | Decentraal beleid van de grondprijnslimiet (f600,-) voor woningwetbouw (en bouwkostenlimiet: f2400,-) ■ Rijksgrondprijnsbeleid | 1926 Grondprijnslimiet wordt ingevoerd 1931 Wijziging Woningwet: ■ mogelijkheid tot opnemen bebouwingsvoorschriften in uitbreidingsplan ■ streekplan ■ globale plannen / gedetailleerde plannen 1942 Prijnsbeheersing ruwe bouwgrond |
| 1952 – 1967 | Centraal grondbeleid met grondkostenvaststelling voor woningwetbouw per uitbreidingsplan | 1952 Grondprijnslimiet wordt afgeschaft vanaf 1952 Grondkostenvaststelling woningwetbouw per uitbreidingsplan 1956 Prijnsbeheersing ruwe bouwgrond afgeschaft 1965 Wet op de Ruimtelijke Ordening |
| 1968 – 1985 | Grondkostenvaststelling woningwetbouw per bestemmingsplan met grondprijnsrichtlijnen voor andere categorieën woningbouw Bruine boekje ('68-'85) | 1968 Bruine Boekje ('Grondkosten woningbouw', werkgroep Beoordeling grondkosten) VNG ■ Grondkostenvaststelling per bestemmingsplan 1970 Blauwe Boekje ('Grondkosten bestemmingsplannen') Andere subsidieregeling |
| vanaf 1985 | Decentralisatie en aanscherpen grondbeleid Meer markt | 1985 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing 1996 Wet voorkeursrecht gemeenten 2001 Nota Grondbeleid |

nooit gelukt (Faludi en Van der Valk, 1994, p. 75).

Na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland geconfronteerd met een groot woningtekort. Samen met de lage bouwproductie en een grote toename van het aantal huishoudens zorgde dit voor een sterk toenemende bemoeienis van het Rijk met de woningbouwproductie (Boelhouwer e.a., 1993, p. 127). Het Rijk ging zich onder andere bemoeien met het vaststellen van de grondkosten (Keers, 1989) en met de kwalitatieve aspecten van de ruimtelijke ordening (plankwaliteit). Al sinds 1926 voerde de rijksoverheid een actief decentraal prijnsbeheersingsbeleid, waarbij een grondprijnslimiet voor woningwetbouw werd gehanteerd. In 1952 werd deze aanpak vervangen door een centrale

Rol gemeenten

Nauwelijks tot geen betrokkenheid

Passief grondbeleid

Kleine rol, voornamelijk vaststelling weggennet (stratenplan)

Meer betrokkenheid

Erfpacht: waarde stijging komt ten goede aan gemeenschap en grotere invloed van gemeenten op bestemming bouwterreinen


Actief grondbeleid

vanaf ± 1915 oprichting grondbedrijven

Vererving vereenvoudigd door onteigeningsmogelijkheid uit hoofde van de volkshuisvesting

Woningwetbouw (1913-1925)

Actief grondbeleid

Grondkosten boven limiet  onderhandelingen met het Rijk (prijsdempend effect?)

Woningwetbouw loopt terug door crisis en oorlog en krijgt weer een belangrijke rol tijdens de wederopbouw

Actief grondbeleid

Meer bemoeienis van het Rijk met uitbreidingsplannen (beoordeling grondkosten)

Actief grondbeleid

Meer invloed van het Rijk op grondkosten

Passief/actief  PPS-constructies

Regisserende rol?

Gebaseerd op Keers, 1989

aanpak waarbij per uitbreidingsplan de grondkosten voor woningwetbouw werden vastgesteld door het Rijk. Een andere maatregel was de prijsbeheersing van ruwe bouwgrond die tijdens de oorlog door de Duitsers was ingevoerd.

De jaren vijftig, zestig en zeventig werden gekenmerkt door overheidsregulering van de economie (De Haan e.a., 1996, p. 12) en het sterke ingrijpen van de rijksoverheid in de woningbouw was dan ook voor een groot deel financieel gericht. Grote objectsubsidies waren nodig om de woningtekorten weg te werken (Boelhauer e.a., 1993, p. 127). Instrumenten die ontwikkeld zijn door het Rijk zijn de subsidies voor grondverwerving, die alleen voor stadsvernieu-

wingsgebieden golden (De Kam, 1996, p. 353) en subsidies voor het bouwrijp maken van stadsvernieuwingsgebieden.

De jaren zeventig en tachtig waren hoogtijdagen voor subsidieregelingen. Er waren subsidies voor planvoorbereiding en proceskosten, voor het bouwrijp maken van uitleggebieden en voor bodemsanering, en in 1974 ontstond de locatiesubsidie. Met name de controleproblematiek en de toegenomen subsidiestromen leidden ertoe dat het Rijk in de jaren tachtig de verantwoordelijkheden op dat terrein (weer) bij de gemeenten wilde leggen. In 1985 gingen de meeste grondprijsverlagende en andere subsidies op in het stadsvernieuwingsfonds. Subsidies voor uitleggebieden bleven wel bestaan. Tabel 2.1 biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op het gebied van woningbouwontwikkeling sinds 1850.

Sinds de jaren zestig zijn er van de hand van het Rijk diverse nota's verscheen waarin het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening uiteengezet is (zie o.a. Baars e.a., 1974; Siraa, e.a., 1995; Faludi en Van der Valk, 1994; Korthals Altes, 1995; Groetelaers, 2002a). De eerste nota waarin het Rijk beleid formuleerde op het gebied van de ruimtelijke ordening, de *Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland* verscheen in 1960 (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960). In de jaren vijftig ontstond bij de overheid het besef dat er gestructureerd nagedacht moest worden over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland (Baars e.a. 1974, Korthals Altes 1995). De eerste nota moest aangeven welke problemen er speelden rond de ruimtelijke ordening en diende als achtergrond bij de behandeling van het wetsontwerp op de ruimtelijke ordening. In de nota wordt een probleem gesignaleerd, maar de bedoelingen van het beleid en de uitvoering worden niet duidelijk beschreven. In 1966 verschijnt de volgende nota, de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1966). In die tijd voorspelde het CBS een enorme bevolkingsgroei tot 21 miljoen mensen in het jaar 2000, wat enorme gevolgen zou hebben voor de woningbouw. In de nota wordt een ruimtelijke toekomstvisie gegeven tot dat jaar, waarin de huisvesting van de groeiende bevolking en de te verwachten verstedelijking centraal staan. Ook deze nota blinkt niet uit in helderheid op het gebied van de uitvoering. De regering geeft de kaders aan waarbinnen de lagere overheden de ontwikkelingen moeten gaan realiseren, maar geeft daarbij weer geen duidelijke opzet voor de te volgen handelingen. In de *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, die bestaat uit verscheidene deelnota's, wordt meer aandacht besteed aan economie en milieu (*Oriënteringsnota ruimtelijke ordening*, 1979). De gedachten uit de *Tweede nota* dienden daarbij als uitgangspunt, maar het moest een meer dwingende nota worden. Ook is er iets meer aandacht voor de uitvoering van het beleid, die gezocht wordt in ontwikkeling en uitbreiding van instrumenten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van de *Vierde nota over*

de ruimtelijke ordening (VINO) (Ministerie van VROM, 1988) is de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland. De inrichting van Nederland zou moeten inspelen op de te verwachten economische situatie. Aandacht voor de uitvoering van het beleid is vooral te vinden in de financiële investeringen van het Rijk, in voorlichting en incentives zoals gezamenlijke ideeëvorming. In de VINO is de nieuwe kreet voor uitvoering van het beleid 'doorwerking'. Uitvoering van het beleid wordt vooral gezocht in het instrumentarium uit de WRO. De diverse sectoren en overheden moeten het ruimtelijk beleid vormgeven met het afstemmings- en doorwerkingsinstrumentarium van deze wet. Daarbij wordt samenwerking met andere overheden en marktpartijen noodzakelijk gevonden.

2.3.4 Overheidsbemoeyenis gezien van buitenaf

Voor wat betreft de overheidsbemoeyenis bij ruimtelijke ordening en volkshuisvesting heeft Nederland internationaal gezien een bijzondere positie (o.a. Lefcoe, 1979, p. 104; Needham, 1995, p. 7). Lefcoe (1979, p. 104) geeft aan dat Amerikanen die een verklaring zoeken voor de actieve rol van de overheid in Nederland over het algemeen uitkomen bij drie redenen. Allereerst is Nederland een van de dichtstbevolkte landen ter wereld. Bouwgrond zal dus beschouwd moeten worden als een schaars product, dat kan leiden tot (ongewenste) monopolievorming. Vanuit antispeculatiemotieven, en na de Tweede Wereldoorlog vooral door de woningnood, is overheidsingrijpen wenselijk. Ten tweede concluderen ze dat de kosten van locatieontwikkeling erg hoog zijn, waardoor private partijen vrijwel geen winstperspectieven hebben en de overheid altijd een belangrijke rol heeft gehad. De derde reden is dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid heeft om te voorzien in voldoende woningen voor alle bevolkingsklassen. De Woningwet uit 1901 legt een groot deel van de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten. Voor die tijd was de rol van de overheid minder groot.

Opvallend aan deze drie verklaringen is dat de eerste en tweede reden niet geheel bij elkaar aansluiten. Dat grond een schaars product is, zal namelijk niet direct private ontwikkelaars aantrekken als de kosten van locatieontwikkeling te hoog zijn. Zonder winstperspectief is er weinig reden om in het ontwikkelingsproces te willen meedoen. Als de kosten echter zouden afnemen, of de opbrengsten toenemen, zou de tweede reden echter komen te vervallen en kan er wel degelijk concurrentie om de markt ontstaan.

Needham (1995, p. 8) heeft het in zijn inleidende over de 'nuchterheid' waarmee in Nederland wordt omgegaan met grond. Volgens Needham wordt grond in Nederland in veel opzichten als een collectief of publiek goed gezien. Hij wijst er vervolgens op dat de economische wetenschap ons leert dat een collectief goed te intensief gebruikt wordt, als het gebruik niet goed geregeld wordt. Needham constateert ook dat Nederlanders redelijk makke-

lijk afstand doen van hun grond tegen een prijs die slechts de gebruikswaarde van de grond dekt. De emotionele binding lijkt vrij klein. Toch spelen de kenmerken van grond en het recht op eigendom een hoofdrol in de veranderingen op de grondmarkt in de jaren negentig.

2.4 Een veranderende context

2.4.1 Kenmerken van het product grond

Veranderingen in het grondbeleid hebben rechtstreeks te maken met veranderingen op de grondmarkt. In een rapport van het Centraal Planbureau over de grondmarkt, met de veelzeggende titel *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid* (1999a), wordt toegelicht waarom de grondmarkt een bijzondere markt is. Voor een deel heeft dat te maken met de kenmerken van het unieke product 'grond'. Grond is niet maakbaar en elk stukje heeft een unieke ligging en kwaliteit (Centraal Planbureau, 1999, 1999a, p. 27; zie ook Canoy en Timmerhuis, 1999, p. 48). Grond is een zeer duurzaam product (Korthals Altes, 1998, p. 11), maar in Nederland ook een schaars product (J. de Vries, 1989, p. 7; H. de Vries, 1994, p. 1; Ministerie van VROM, 2001a, p. 25). De kenmerken van eigendom en grond bij elkaar maken dat grond een waardevol exploitatie- en handelsobject kan zijn (De Greef, 2000, p. 9). Vanwege de specifieke kenmerken van grond en het publieke karakter van sommige functies van grond wordt in Nederland overheidsbemoeyenis met de grondmarkt noodzakelijk geacht (Centraal Planbureau, 1999a, p. 31; Van Bork, 1999; pp. 439 e.v.). Behalve de kenmerken van grond speelt ook het eigendom een belangrijke rol. Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat men op een zaak kan hebben en aan het recht van eigendom is het recht gekoppeld om vrij van de zaak gebruik te maken. Dat eigendom niet zomaar onteigend mag worden, is zelfs grondwettelijk geregeld. Deze kenmerken gelden dus ook voor de eigendom van grond.

De laatste jaren wordt steeds duidelijker dat het in eigendom hebben van grond op de locatie die ontwikkeld gaat worden een sterke troef is om invloed te kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces en, daaraan gekoppeld, om winst te maken. De mogelijkheid om de winstmarge van locatieontwikkeling te innen, is immers gekoppeld aan de grondeigendom (Aalbers en Winsemius, 2002, p. 223). Grondeigenaren die geen invloed willen uitoefenen, kunnen die grond vaak voor hoge prijzen verkopen aan partijen die wel willen meeontwikkelen. De grondeigendomssituatie is dus erg belangrijk voor de mogelijkheden om locatieontwikkeling te beïnvloeden, te sturen. Maar hoe komt het dat pas eind jaren tachtig andere partijen actief grond gingen kopen en niet in de jaren vijftig en zestig, toen de vraag naar nieuwe woningen ook groot was?

2.4.2 Meer markt

Sinds de jaren tachtig zijn de rolverdeling op het gebied van locatieontwikkeling en de invloed van de overheid sterk veranderd (zie Priemus, 1997, p. 78; Korthals Altes en Groetelaers, 2000, p. 35; Verhage, 2002, p. 1; Priemus en Louw, 2000a, p. 38). Na de opbouw en verdere uitwerking van de verzorgingsmaatschappij in de jaren vijftig, zestig en zeventig, kenmerken de jaren tachtig zich door een terugkerend particulier initiatief (Boelhouwer, 1988, p. 15). Volgens Van der Krabben en Lambooy zijn sinds 1970 de verhoudingen tussen publieke en private investeringen in locatieontwikkeling sterk veranderd. Publieke investeringen namen af, terwijl de private sector steeds meer ging investeren. In 1988 ging meer dan de helft van de investeringen in Nederland naar onroerend goed en daarvan kwam meer dan de helft van private partijen (Van der Krabben en Lambooy, 1993, pp. 1389-1390). Ook werden steeds meer woningen in de marktsector gebouwd (De Wolff, 2002, p. 364).

Hoogleraar planologie Bussink typeert in zijn inleereditie de periode 1968 tot 1978 als een periode van de zelfbewuste overheid. In die periode werkte de overheid niet of nauwelijks samen met de particuliere sector (Bussink, 1988, p. 9). De woningproductie werd sterk door de overheid gestuurd (Boelhouwer, 2003, p. 14).

Door de recessie begin jaren tachtig werd duidelijk dat de economie een periode van ernstige stagnatie doormaakte (Van Duijn, 1983, p. 55). Ook op de vastgoedmarkt ontstond een merkbare crisis. Economische stagnatie, toenemende werkeloosheid, onzekere toekomstperspectieven en een afnemende immigratie en toenemende emigratie resulteerden in een toenemende leegstand van woningen (Priemus, 1986, p. 31). Het Rijk moest gaan bezuinigen, ook op de volkshuisvesting (Ministerie van VROM, 1989, p. 3). Gemeenten ontdekten dat het niet altijd even verstandig is om een (te) actief grondbeleid te voeren. Veel gemeenten besloten daardoor een paar stappen terug te doen. Sindsdien zijn andere partijen zich steeds meer met de locatieontwikkeling gaan bemoeien.

2.4.3 Oorzaak van institutionele veranderingen

Volgens Van der Krabben (1995, pp. 98-100) kan een aantal oorzaken worden aangewezen voor institutionele veranderingen: veranderingen in kostenverhoudingen, technische ontwikkelingen, veranderingen in de kosten/beschikbaarheid van informatie en veranderingen in ideeën, normen en waarden.

Veranderingen in kostenverhoudingen en technische ontwikkelingen

Bij de verandering van de kosten van locatieontwikkeling gaat het niet zozeer om die kosten alleen, maar om de verhouding tussen de stijging van de ver-

schillende kosten. Als de verhoudingen onevenredig veranderen, kan dat een institutionele verandering tot gevolg hebben. Als voorbeeld noemt Van der Krabben dat als de grondproductiekosten stijgen ten opzichte van de stichtingskosten van nieuwe woningen, de gronduitgifteprijsen omhoog zullen gaan om de grondproductie kostendekkend te kunnen houden. Bouwers zullen vervolgens duurdere woningen willen bouwen om de grondkosten te kunnen opbrengen. De stijgende woningprijzen kunnen er vervolgens toe leiden dat eigenaren hun gedrag gaan wijzigen, omdat ze zich bijvoorbeeld steeds bewuster zijn van de waardeontwikkeling van hun woning. Ook technische veranderingen beïnvloeden onder andere de productiekosten van grond, de vraag naar nieuwbouw, de mate van onzekerheid en risico's (als het bijvoorbeeld gaat om nieuwe methoden om kosten te berekenen).

Veranderingen in de kosten/beschikbaarheid van informatie

Het makkelijk onder handbereik hebben van informatie kan een verandering teweegbrengen zoals die bij locatieontwikkeling duidelijk zichtbaar was na het uitkomen van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (VINEX) (Ministerie van VROM, 1990-1993). Veranderingen in de kosten en beschikbaarheid van informatie hangen nauw samen met veranderingen in onzekerheid en risico's. In de VINEX werd aangegeven op welke locaties in de komende jaren stadsuitbreiding zou plaatsvinden. Die wetenschap zorgde voor een stukje zekerheid en daardoor verminderd risico, waardoor projectontwikkelaars grondposities gingen innemen.

Veranderingen in het menselijk denken

Van der Krabben onderscheidt drie belangrijke veranderingen in het menselijk denken, die van invloed zijn geweest op de veranderingen op de grondmarkt (1995, p. 168): het groeiende milieubewustzijn, de terugtrekkende overheid en internationalisering.

Vooraf de terugtrekkende overheid is een ontwikkeling die in de jaren tachtig en negentig leidde tot de verzelfstandiging van een aantal overheidsorganisaties zoals de Nederlandse Spoorwegen en het Kadaster. Op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting werd deze ontwikkeling onder andere doorgevoerd met de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 (o.a. Priemus, 1996).

Het terugtrekken van de overheid werd ook zichtbaar op het vlak van de uitvoering van ruimtelijke ordening. In de VINEX gaf het kabinet aan dat er meer samengewerkt moest worden met de markt (zie verder paragraaf 2.4.4). Gemeenten gingen langzamerhand over van een actief grondbeleid naar een vorm van grondbeleid waarin marktpartijen meer invloed kregen.

2.4.4 Oorzaak van veranderingen op de grondmarkt

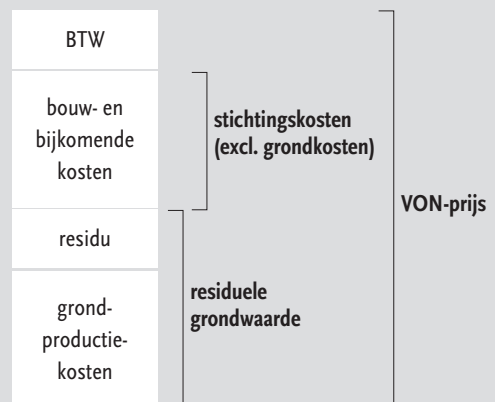
Kostte in 1985 een woning gemiddeld 133.000 gulden, vijftien jaar later wordt een woning gemiddeld voor het drievoudige bedrag verkocht (NVM, 2000). Deze ontwikkeling wordt niet alleen bepaald door stijgende bouwkosten van nieuwe woningen en een te kleine woningvoorraad, maar ook doordat de koper meer wil en, door de lage hypotheekrente, kan betalen (Boelhouwer, 2003, p. 18; vergelijk ook Berry e.a., 2001, p. 756). Doordat aanzienlijke verschillen ontstonden tussen de agrarische waarde van grond en de waarde van toekomstige bouwgrond, werd het voor marktpartijen interessanter om (agrarische) gronden te gaan verwerven op potentiële uitbreidingslocaties (Korthals Altes, 1998). Ook werden er steeds meer woningen in de marktsector gebouwd (De Wolff, 2002, p. 364).

Vanaf het eind van de jaren tachtig groeide de markt voor koopwoningen en stegen overeenkomstig ook de grondprijzen (verkeerswaarde). De markt voor koopwoningen is steeds beter geworden, waardoor druk ontstond op de grondmarkt. 'De hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt gaat gepaard met spanningen op de grondmarkt en oplopende grondprijzen' (Werkgroep IBO Grondbeleid, 2000). Dit kan verklaard worden aan de hand van figuur 2.4, waarin de residuele waardemethodiek schematisch wordt weergegeven (De Greef, 1997).

Bij deze methode wordt de grondwaarde bepaald door de VON-prijs te verminderen met BTW en stichtingskosten. De residuele grondwaarde is de maximale waarde die de bouwer voor de grond zal betalen. Als de VON-prijzen sneller toenemen dan de stichtingskosten wordt het residu (de winstmarge) groter en wordt het aantrekkelijker om bouwrijpe grond af te nemen of, als ook de grondproductiekosten minder snel toenemen, om ruwe bouwgrond aan te kopen. Vanaf de jaren tachtig stegen de bouwkosten van woningen minder snel dan de verkoopprijzen (vergelijk figuur 2.5) en marktpartijen zijn mede daardoor grondposities gaan innemen. Voor ontwikkelaars speelde ook een rol dat het aandeel nieuwbouwwoningen in de vrije sector sneller groeide dan in de sociale woningbouw, waardoor het risico op het kopen van niet-winstgevende grond kleiner werd.

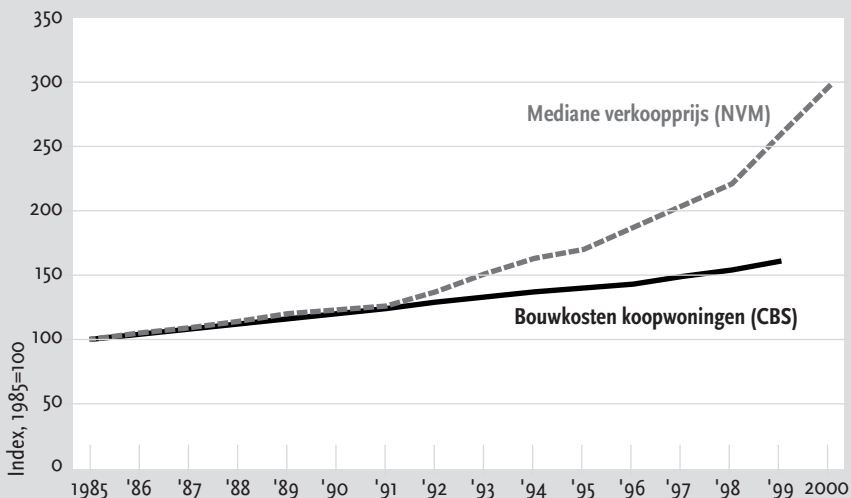
Behalve de gunstige economische omstandigheden speelde ook een rol dat in de VINEX en in de hele discussie rond de totstandkoming van deze nota het al vroeg vrij duidelijk werd op welke locaties in de dan komende jaren stadsuitbreiding gerealiseerd zou moeten worden. Zoals gezegd, met het min of

Figuur 2.4 Residuele waardeberekening



Gebaseerd op De Greef, 1997

Figuur 2.5 Indexcijfers van mediane verkoopprijs van woningen en gemiddelde bouwkosten



Mediane verkoopprijzen: de NVM geeft de verkoopprijs van de gemiddelde woning (mediaan = middelste waarneming in de oplopende reeks van waarden) in plaats van de gemiddelde waarde van de verkoopprijzen (rekenkundig gemiddelde).

Gebaseerd op NVM, 2000 en Bunschoten, 2000

meer aanwijzen van de uitbreidingslocaties, konden projectontwikkelaars gericht grondposities innemen. Mede door het uitkomen van de VINEX en het daarna aanwijzen van locaties die op vrij korte termijn ontwikkeld zouden gaan worden, en een gunstig investeringsklimaat, is een aantal risico's ten aanzien van de ontwikkeling een stuk kleiner geworden. Omdat het hebben van beschikkingsmacht over grond marktpartijen een sterke positie geeft in het locatieontwikkelingsproces zijn marktpartijen toen op grote schaal grond gaan verwerven (zie o.a. Groetelaers, 2000, p. 1 en p. 19; Verhage, 2002, p. 2).

Daar kwam bij dat veel gemeenten niet direct ook gronden zijn gaan verwerven, omdat de middelen (financieel) daarvoor ontbraken en het risico te groot was, zolang er nog onzekerheid bestond over de subsidiëring van de locatieontwikkeling. Sommige gemeenten riepen de hulp van ontwikkelaars in bij het verwerven van de grond, zodat het risico gespreid kon worden. Ook lag de grond voor VINEX-locaties bij de grotere gemeenten vaak niet binnen de gemeentegrens. Middelgrote gemeenten hadden wel kunnen verwerven, maar deden dat niet vanwege het risico. Bovendien was daar een cultuuromslag voor nodig. Gemeenten gingen nog steeds uit van de traditionele situatie, waarin een locatie niet zonder rijkssubsidies ontwikkeld kon worden en de gemeenten alle touwtjes in handen hadden.

Gezien de grote bouwopgave uit de VINEX vond de rijksoverheid het niet verstandig dat met name de financiële risico's volledig door de bouwgemeente gedragen werden (zie bijv. Minister van VROM, 1994). Voorgesteld werd om de risico's te spreiden over het hele stadsgewest en om marktpartijen actief in te schakelen bij de ontwikkeling van locaties. Bij de laatste optie zou de rol van de gemeente beperkt kunnen blijven tot een voorwaardenscheppende en toe-

zichthoudende; dit wordt ook wel passief grondbeleid genoemd (facilitair grondbeleid). Ook in de VINEX zelf werd het standpunt ingenomen dat meer samengewerkt moest worden met marktpartijen.

Enerzijds ontstond er dus een situatie waarin, geredeneerd vanuit winstperspectieven, marktpartijen grondposities gingen innemen om zo het ontwikkelingsrecht naar zich toe te trekken. Anderzijds werd het rijksbeleid steeds meer gericht op het samenwerken met marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkeling. In de VINEX is het standpunt van het kabinet verwoord (Ministerie van VROM, 1993) dat het ruimtelijk beleid alleen gestalte kan krijgen door samenwerking tussen overheden onderling en door samenwerking tussen overheid en particulieren. In de VINEX wordt veel aandacht besteed aan de doorwerking van het beleid. Het rijksbeleid moet gestalte krijgen met behulp van het hiervoor beschikbare instrumentarium van de WRO via het ruimtelijk relevante beleid van de diverse sectoren (horizontale afstemming) en via het beleid van de andere overheden (verticale afstemming). Daarbij wordt expliciet gesteld dat samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheid en particulieren noodzakelijk is. Van overheidswege wordt dus gestimuleerd dat marktpartijen een grotere rol moeten gaan spelen in de locatieontwikkeling. Publiek-private samenwerking zal worden bevorderd via stimulerende maatregelen en het wegnemen van beperkende factoren.

2.5 Grondbeleidsontwikkelingen

2.5.1 Grondbeleid gedefinieerd

Grondbeleid is volgens toenmalig directeur-generaal Ruimtelijke Ordening van het Ministerie van VROM Cees Vriesman 'dat wat overheden doen of voorschrijven aan burgers, bedrijven en zichzelf inzake het kopen, verkopen en bouwrijp maken van grond en het investeren in grond'. Grondbeleid staat volgens hem ten dienste van het ruimtelijke beleid en het volkshuisvestingsbeleid (Vriesman, 2000, p. 3). Hoogleraar Grondbeleid Korthals Altes definieert in zijn intreedende grondbeleid als het interveniëren in de grondmarkt (1998, p. 19). Hoe grondbeleid wordt ingezet en aangepast is volgens Wigmans, die promoveerde op het Rotterdamse grondbeleid, afhankelijk van de wijze waarop de politiek de stad benadert (1998, p. 12). Volgens Wigmans wijzigen de doelstellingen van het grondbeleid afhankelijk van de betekenis die de overheid binnen de maatschappelijke verhoudingen aan de stad geeft (1998, p. 12 en p. 27).

Grondbeleid kan dus gedefinieerd worden als het doelgericht ingrijpen in de grondmarkt. Het begrip 'ingrijpen' kan echter een brede betekenis hebben, maar als het gaat over grondbeleid van de overheid, dan wordt in dit onder-

zoek onder ‘ingrijpen’ verstaan het ingrijpen met het daarvoor beschikbare grondbeleidsinstrumentarium. Met de definitie van Vriesman waar het gaat om het kopen, verkopen, bouwrijp maken en investeren, zou het gaan om ingrijpen met het instrumentarium voor verwerving en gronduitgifte, planningsinstrumenten en financiële instrumenten.

In dit onderzoek wordt grondbeleid gedefinieerd als: het doelgericht ingrijpen door de overheid in de grondmarkt, ten behoeve van locatieontwikkeling.

Begin jaren negentig begon het ingrijpen van de overheid in de grondmarkt andere vormen te krijgen. Doordat steeds meer marktpartijen actief waren op de grondmarkt, lag het minder voor de hand dat gemeenten alle interventies zelf uitvoerden. Langzamerhand ontstonden naast het actieve grondbeleid van gemeenten ook vormen van grondbeleid waarin de gemeente een kleinere rol had. Over het algemeen wordt voor de vorm van grondbeleid waarin de gemeente een minder actieve rol heeft, de term passief grondbeleid gebruikt.

In de *Nota Grondbeleid* van 2001 geeft het kabinet de voorkeur aan de term faciliterend grondbeleid. Volgens het kabinet kan de overheid dus een actief of een faciliterend grondbeleid voeren. Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als marktpartij, koopt dus zelf de grond, maakt die bouwrijp en verkoopt of gebruikt deze weer. Volgens de nota is er sprake van faciliterend (of passief) grondbeleid als de overheid de aankoop en exploitatie van grond overlaat aan private partijen. In dat geval beperkt de overheid zich tot het stellen van kaders waarbinnen activiteiten van de private partijen vorm kunnen krijgen.

In de praktijk komt echter steeds vaker een vorm van grondbeleid voor, waarin de overheid en marktpartijen gezamenlijk de exploitatie van het gebied ter hand nemen.

2.5.2 Publiek-private samenwerking

Sinds marktpartijen een belangrijke rol hebben gekregen op de grondmarkt, is het locatieontwikkelingsproces steeds meer een interactieve ontwikkeling geworden. ‘Gedwongen’ door de situatie op de grondmarkt en ‘opgedragen’ door de beleidsambities van het Rijk worden steeds meer uitbreidingslocaties in samenwerking met marktpartijen ontwikkeld. Op het gebied van samenwerking met marktpartijen is al veel onderzoek verricht (o.a. Bregman e.a., 1997; Van der Meij e.a., 2000; Van der Heijden e.a., 2000; Canoy e.a., 2001) en er is veel over geschreven (o.a. Moolhuizen en Brackman, 2002). Publiek-private samenwerking, waar we het dan over hebben, is ook een vast aandachtspunt geworden in rijksnota’s over ruimtelijke ordening (*VINEX*, *Vijfde nota*) en in de *Nota Grondbeleid*.

Definitie publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking (PPS) is een begrip dat gehanteerd wordt voor

vele vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. Een echt eenduidige definitie bestaat er niet. In 1988 schreef Noordanus: 'publiek-private samenwerking is meer een motto dan een sluitende omschrijving van concrete samenwerkingsvormen' (Noordanus, 1988, p. 629). Van der Heijden e.a. onderschrijven dat aan de hand van het verschijnsel PPS: 'PPS is op dit moment een feitelijk verschijnsel en geen juridisch verschijnsel. Er bestaat thans geen gezaghebbende definitie van PPS, noch in juridische zin, nog in sociologische zin' (Van der Heijden e.a., 2000, p. 13). Toch doen Van der Heijden e.a. zelf wel een poging om een definitie te geven. Volgens hen staat publiek-private samenwerking 'voor een veelheid aan maatschappelijke verschijnselen die alle gemeen hebben dat publieke en private partners samenwerken aan de realisatie van een gezamenlijk project' (Van der Heijden e.a., 2000, p. 13). Andere gehanteerde definities zijn bijvoorbeeld: 'Een project is een PPS-project indien er sprake is van samenwerking tussen publieke en private partijen met een structurele basis' (Van der Meij e.a., 2000, p. 10) en 'PPS is een verzamelbegrip voor samenwerkingsverbanden waarin overheid en private partijen gemeenschappelijke belangen hebben in een project' (Canoy e.a., 2001, p. 33).

In 1999 wordt als onderdeel van het Ministerie van Financiën het kenniscentrum publiek-private samenwerking opgezet, om samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven te initiëren en te stimuleren. Het kenniscentrum hanteert als definitie dat PPS een samenwerkingsverband is 'waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling'. Dat het element samenwerking tussen publieke en private partijen in alle definities genoemd wordt, is voorspelbaar, maar uit alle definities blijkt dat er meer criteria nodig zijn om het label publiek-private samenwerking opgeplakt te krijgen.

Moolhuizen en Brackman (2002, p. 776) komen met een definitie die opgebouwd is uit criteria waaraan volgens hen moet worden voldaan om te kunnen spreken van PPS. Allereerst moet er sprake zijn van samenwerking en daarbij moeten minimaal één publieke en één private partij betrokken zijn. Die samenwerking moet op enigerlei wijze juridisch gestructureerd zijn (door oprichting van een (gezamenlijke) rechtspersoon en/of door middel van een overeenkomst). De samenwerking moet de realisatie van een bepaald project tot doel hebben, waarbij een publiek belang richtinggevend is en het mogelijk is de realisering op commerciële wijze, dat wil zeggen met het realiseren van winst, uit te voeren, en waarbij elke betrokken partij voor een zeker deel deelt in de risico's en/of de financiering en/of de zeggenschap en/of de verantwoordelijkheid van het project.

De definitie van Moolhuizen en Brackman is gebaseerd op de veelgebruikte definitie van Van Schilfgaarde e.a. (1987, p. 6). In een onderzoek over publiek-

private samenwerkingsvormen in opdracht van de Directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van VROM definiëren zij PPS als:

- een of meer overheden en
- een of meer private partijen
- werken gezamenlijk aan een onderling overeengekomen doelstelling
- in één door betrokken partijen gezamenlijk opgezet organisatorisch verband
- met behoud van de eigen identiteit van elk der partijen
- waarbij elk der partijen zich met de eigen doelstelling blijft identificeren
- met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk der partijen, en verdeling van de opbrengsten in overeenstemming daarmee.

De Wolff voegde aan deze definitie nog toe, dat er een gezamenlijk belang moet zijn, in die zin dat de partijen elkaar nodig hebben om meerwaarde te bereiken. Er is volgens hem sprake van PPS als de partijen volgens de criteria van Van Schilfgaarde samenwerken, omdat ze daarvan synergie verwachten (De Wolff, 1995, p. 12).

De genoemde definities hebben als gezamenlijke factor dat ze allemaal een breed spectrum van samenwerkingsvormen tussen de overheid en private partijen beschrijven. Binnen deze brede definitie van publiek-private samenwerking kunnen dan ook verschillende vormen van samenwerking onderscheiden worden. De definitie van Van Schilfgaarde, die een aantal aanvullende criteria bevat, geeft al min of meer een richting aan voor het definiëren van verschillende vormen van PPS voor locatieontwikkeling.

Vormen van PPS met betrekking tot locatieontwikkeling

De meest gehanteerde onderverdeling in modellen is gebaseerd op de mate waarin de partijen de diverse elementen van het ontwikkelingsproces voor hun rekening nemen. Moolhuizen en Brackman noemen de elementen risico's, financiering en zeggenschap. In het rapport van AKRO en IBR (Bregman e.a., 1997, pp. 2-3) wordt voor de analyse van PPS op VINEX-locaties onderscheid gemaakt naar een aantal elementen van locatieontwikkeling waarbij private partijen een rol spelen. In het rapport worden drie PPS-modellen onderscheiden en beschreven: het bouwclaimmodel, het joint-venturemodel en het concessiemodel. Deze driedeling is een vrij gangbare indeling, waarbij meestal onderscheid wordt gemaakt naar het voeren van de grondexploitatie en het dragen van risico's. Het bouwclaimmodel komt daarin het dichtst bij het traditionele model van actief grondbeleid. De private partijen leveren de verworven grond in bij de gemeente in ruil voor het recht op de afname van bouwrijpe grond; in ruil voor een bouwrecht dus. De grondexploitatie wordt over het algemeen gewoon door de gemeente gevoerd. De samenwerking zit in het feit dat er afspraken gemaakt worden over het bouwrecht en dat er meestal ook nog andere aanvullende afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld inspraak op de planontwikkeling of over waar op de locatie gebouwd

mag worden. Andere benamingen voor dit model zijn het inlevermodel of het productieafsprakenmodel. Het verst van de traditionele situatie af ligt het concessiemodel waarbij de gemeente vrijwel alles overlaat aan de private partijen. De gemeente heeft slechts een kaderstellende rol en de private partijen dragen de meeste risico's. Tussen deze twee modellen in ligt het joint-venturemodel, waarbij publieke en private partijen een gezamenlijke onderneming oprichten die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling. De kern wordt gevormd door een gezamenlijke grondexploitatie. Dit model wordt ook wel het participatiemodel genoemd, of gewoon de gezamenlijke onderneming. Als een smalle definitie van PPS gehanteerd wordt, met als kern dat er sprake moet zijn van een verdeling van kosten, opbrengsten en risico's, wordt vaak met het begrip PPS bedoeld dat het om een joint-venturemodel gaat.

Deze driedeling is een veelgebruikte indeling van ontwikkelingsmodellen, maar een combinatie van de genoemde modellen kan ook voorkomen, en ook binnen de modellen kunnen verschillen optreden. Bij de beschreven driedeling werd vooral gekeken of de grondexploitatie deel uitmaakt van de PPS, maar ook andere factoren kunnen variëren. Neem bijvoorbeeld het joint-venturemodel (ook wel de smalle definitie van PPS), waarbij een gezamenlijke onderneming wordt opgericht. Voor die gezamenlijke onderneming kunnen verschillende rechtsvormen gebruikt worden. Verder zijn er per project verschillen in de partijen die participeren en in de mate waarin de partijen risicodragend participeren. Ook hoeft een samenwerkingsverband niet altijd betrekking te hebben op het hele proces of de hele locatie. Het is mogelijk om slechts een deel van het proces door middel van samenwerking vorm te geven en regelmatig komt het voor dat de samenwerking niet voor het hele plangebied geldt, maar voor een of meer deelplannen.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om geen labels op de verschillende modellen te plakken, maar om rechtstreeks te verwijzen naar de achterliggende betekenis. Zo is bij de enquête aan de gemeenten gevraagd wie de risico's draagt voor een aantal van tevoren gedefinieerde taken en wie de taken daadwerkelijk uitvoert, en verder wordt onderscheid gemaakt naar een gemeentelijke grondexploitatie, een gezamenlijke grondexploitatie en een private grondexploitatie.

2.6 Instrumentarium

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende vormen van samenwerking met marktpartijen geïntroduceerd. In de definitie van grondbeleid wordt gesproken over het ingrijpen in de grondmarkt. Behalve de vormen van interventie is ook het middel relevant. Wat zijn instrumenten en waarom zijn ze van belang voor het voeren van grondbeleid?

2.6.1 Instrumenten gedefinieerd

Het gedrag van actoren kan worden beïnvloed door het inzetten van instrumenten. Instrumentarium is een verzamelnaam voor alle formele en informele middelen die kunnen bijdragen aan het bereiken van (beleids)doelstellingen. Bressers en Klok definiëren beleidsinstrumenten als ‘alle zaken die door een overheidsfunctionaris of – instantie (kunnen) worden gebruikt om het bereiken van in het kader van het beleid beoogde gedragsveranderingen van andere personen of instanties zonder tussenkomst van andere instrumenten te bevorderen’ (Bressers en Klok, 1987, p. 90).

Uit deze definitie volgen twee belangrijke aandachtspunten. Ten eerste blijkt eruit dat instrumenten niet ingezet worden om de beoogde gedragsveranderingen daadwerkelijk te bereiken, maar om doelbereiking dichterbij te brengen. Deze voorzichtige omschrijving geeft aan hoe complex het ontwikkelen en vervolgens het beoordelen van instrumentarium kan zijn. Uitgaand van deze definitie hebben instrumenten al effect als er een minimale verandering in de goede richting optreedt.

Ten tweede volgt uit deze definitie dat beleidsinstrumenten een directe werking moeten hebben, omdat ze zonder tussenkomst van andere instrumenten gedragsverandering moeten kunnen bevorderen. Om voor complexe processen instrumenten te kunnen ontwikkelen is een goede analyse van het probleem en de betrokken actoren dus een belangrijke vereiste.

Aan de inzet van instrumentarium liggen altijd doelstellingen ten grondslag. Dit sluit aan op de definitie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) van sturing, waarbij altijd sprake moet zijn van doelgerichtheid. Als instrumenten ingezet worden als sturingsmiddel, dan moet aan de inzet van die instrumenten dus ook een doelstelling ten grondslag liggen om daadwerkelijk te kunnen spreken van sturing. Bij de inzet van instrumenten kan er een verschil zijn tussen de doelstellingen van de maker van het instrument en de doelstellingen van de uitvoerder. Als dat het geval is, dan kan de werking van het instrument door beide partijen heel verschillend beoordeeld worden.

In hoeverre deze instrumenten op de beoogde manier het gedrag van de te sturen actoren zullen beïnvloeden, is afhankelijk van een groot aantal omgevingsfactoren. Deze factoren komen volgens Bressers en Klok (1987, pp. 80 e.v.) samen in een aantal zogenoemde kernomstandigheden: doeleinden, informatie en de macht van de betrokken actoren. Deze omstandigheden samen bepalen in hoeverre de instrumenten het gedrag van de te sturen actoren op de beoogde manier veranderen.

Er bestaan verschillende indelingen van instrumentarium (voor een overzicht zie De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; De Haan e.a., 1996; Van den Heuvel, 1998). De indeling in formele en informele instrumenten is daar één van. Een andere indeling is die in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumen-

ten. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 81 e.v.) geven een indeling van instrumentensoorten, gebaseerd op wat ze de tweede generatie sturingsinstrumenten noemen. De eerste of klassieke generatie zijn de juridische instrumenten, die een regulerend, hiërarchisch karakter hebben. De tweede generatie instrumenten maakt het mogelijk om een aantal maatschappelijke barrières te overwinnen, waarvoor juridische middelen niet altijd toereikend zijn. De tweede generatie instrumenten bestaat uit:

- meerzijdige instrumenten, waarbij het accent ligt op wilsovereenstemming tussen partijen;
- persoonsgerichte instrumenten, waarbij een natuurlijk persoon wordt ingezet om bij een actor een bepaald gedrag te ontwikkelen;
- marktconforme instrumenten of incentives, waarbij aan bepaald gedrag een prijs of beloning wordt verbonden;
- kengetallen, waarbij meer op afstand gestuurd wordt door middel van een beschrijving in grootheden van de in-/output van te sturen actoren;
- communicatieve instrumenten, waarbij gestuurd wordt door middel van informatieoverdracht.

De in de beleidswetenschap meest gehanteerde indeling van instrumenten is de driedeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten. De Haan (De Haan e.a., 1996, pp. 417 e.v.) onderscheidt een vijftal instrumentensoorten: juridische middelen, materiële middelen, financiële middelen, personele (organisatorische) middelen en informatievoorziening.

In dit onderzoek is gekozen voor een centrale positie van het juridische grondbeleidsinstrumentarium, omdat in de jaren negentig de aanpassingen in het instrumentarium door de overheid voornamelijk gericht waren op deze wet- en regelgeving. Daarbij worden de juridische instrumenten juist wel geanalyseerd in een nieuwe sturingscontext, waarvoor ze volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof niet geschikt zijn.

2.6.2 Bijzonder instrumentarium: juridisch instrumentarium

In de inleiding van dit hoofdstuk werd al verwezen naar de bijzondere rol van wet- en regelgeving in de ontwikkeling van de gedachten over sturing. Verwezen werd onder andere naar een artikel van Koopmans (1970) over de rol van de wetgever, waarin hij de omslag in het recht van codificatie naar modificatie beschrijft. Het juridisch instrumentarium is dan ook een bijzonder sturingsinstrument. In het begin van de negentiende eeuw was de wet slechts een weergave in regels van wat er in de maatschappij leefde aan normen en waarden. Nu is de wet meer een instrument waarmee de overheid sociale ingrepen wil realiseren. In een artikel over sturing en het recht verwijst Schuyt (1985, p. 113) naar de term 'social engineering', die Roscoe Pound hiervoor introduceerde. Pound meende dat het recht gezien moest worden als

een instrument voor sociale beheersing, waarvan de werking door middel van een wetenschappelijke analyse kon worden vergroot. Koopmans constateert dat als de wet wordt ingezet om sociale veranderingen teweeg te brengen, de wet dan deel gaat uitmaken van een bepaald beleid (economisch, sociaal, ruimtelijk, cultureel, fiscaal, monetair of een combinatie hiervan) (1970, p. 227). De wet wordt dus een instrument om beleid mee te realiseren en daardoor is de ontwikkeling van wetgeving onderhevig aan politieke, economische en conjuncturele veranderingen. De wet krijgt volgens Koopmans vooral een beleidsuitvoerende taak.

Het verschil tussen de indeling in instrumenten van De Bruijn en Ten Heuvelhof en de indeling van De Haan e.a. is de positie van het juridische instrumentarium. De Bruijn en Ten Heuvelhof kiezen een indeling waarbij het juridische instrumentarium eigenlijk niet wordt gezien als een instrumentensoort die geschikt is voor het aanpakken van tweede generatie sturingsproblemen, terwijl het wel een van de oudste instrumenten is, dat voor sturing van de maatschappij gebruikt wordt (zie ook paragraaf 3.1).

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof is aan het gebruik van wet- en regelgeving als sturingsinstrument een aantal beperkingen verbonden (1991, pp. 8-12).

Ten eerste is wetgeving geen neutraal instrumentarium, maar heeft zij een normatieve waarde. Wet- en regelgeving normeert het handelen van de overheid, maar geeft de burger ook middelen om zich te beschermen tegen dat handelen, waardoor de sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Ten tweede komen regulerende instrumenten vaak te traag tot stand om er snel en flexibel mee te kunnen reageren op gewijzigde omstandigheden. Ten derde moet de overheid over gedetailleerde informatie beschikken over het gedrag van actoren om dat gedrag te kunnen sturen via wetgeving. Voor die informatie worden deskundigen ingeroepen, die daardoor een te sterke invloed kunnen krijgen op de sturing. Ten vierde zijn juridische instrumenten vaak gebiedend of verbiedend van aard. Een dergelijk eenzijdig opleggen van normen of een strakke regulering van menselijk gedrag kan juist contraproductief zijn. Ten vijfde is wet- en regelgeving vaak onvoldoende berekend op toepassing in complexe organisaties. Vroeger was het instrument meestal gericht op individuele personen en de gevolgen van persoonsgericht sturen. Een complexe organisatie is echter niet met een individueel persoon te vergelijken en zal dus ook anders reageren op sturing. Ten zesde is het mogelijk dat de sturende overheid de regels waarmee ze stuurt zelf overtreedt. De overheid kan dan geconfronteerd worden met een bewijslast die bij een complex probleem niet eenvoudig sluitend te maken zal zijn. Ten slotte vormt de aan wet- en regelgeving gekoppelde handhaving vaak een probleem voor overheidsorganisaties, omdat zij een te grote inspanning vraagt.

De kenmerken van juridische instrumenten die De Bruijn en Ten Heuvelhof opvoeren als beperkende factoren voor sturingsproblemen, kunnen juist ook voordelen opleveren. Het feit dat wet- en regelgeving het handelen van de overheid normeert, maar ook de burger middelen geeft om zich tegen dit handelen te beschermen, maakt dat er veel draagvlak zal zijn voor dergelijke instrumenten. Alle betrokken partijen hebben immers de bescherming van de rechterlijke macht. Bovendien zorgen juridische instrumenten voor een bepaalde mate van rechtsgelijkheid. Dat wet- en regelgeving vaak niet snel genoeg tot stand komt, is waar. De regelgeving kan daardoor een sterk reactief karakter krijgen, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen, maar dat instrumenten moeilijker te wijzigen zijn, kan ervoor zorgen dat 'paniekreacties' bij een veranderende situatie op de grondmarkt uitblijven. Dat juridische instrumenten vaak te traag op gang komen is een nadeel, tegenover het voordeel dat er goed overwogen wordt welke aanpassingen zinvol zijn en hoe een instrument vorm moet krijgen. De Bruijn en Ten Heuvelhof hebben het in dit geval over de instrumentele functie die juist om dynamiek vraagt, tegenover het waarborgkarakter van wet- en regelgeving dat om een zekere stabiliteit vraagt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 10).

Overigens geldt de mindere flexibiliteit van het juridische instrumentarium alleen voor het vormgeven van het instrument en niet voor de daadwerkelijke inschakeling ervan. Het gebiedende of verbiedende karakter van juridische instrumenten wordt door de Bruijn en Ten Heuvelhof gezien als iets dat contraproductief kan werken, maar het kan juist ook andersom zijn. In de praktijk worden juridische instrumenten ook vaak als 'stok achter de deur' gebruikt, waardoor toch het gewenste resultaat bereikt wordt zonder de daadwerkelijke inzet van het middel.

Wanneer men kijkt naar de manier waarop wet- en regelgeving in Nederland tot stand komt, kan men overigens nauwelijks spreken over het eenzijdig opleggen van regels. Niet alleen vanuit de overheid wordt vaak de toevlucht gezocht tot wet- en regelgeving, ook marktpartijen dringen vaak aan op duidelijke regelgeving. Ondanks de problemen die De Bruijn en Ten Heuvelhof zien ten aanzien van wetgeving als instrument, is zij bij ruimtelijke ordening en locatieontwikkeling altijd een zeer belangrijk instrument gebleven. Een van de belangrijkste aspecten van locatieontwikkeling is het veranderen van de eigendomssituatie. Er moet ingegrepen worden in het meest omvattende recht dat men op een zaak kan hebben, het eigendomsrecht (zie ook paragraaf 2.1.4). De veranderingen op de grondmarkt hebben dan ook geleid tot diverse activiteiten op wetgevingsniveau. Dit is de reden dat het onderzoek gericht is op het juridische instrumentarium. Bij de analyse zal blijken welke voordelen en beperkingen van het juridische instrumentarium van belang zijn voor de inzetbaarheid ervan.

2.6.3 Instrumentele weerslag van veranderingen

De verandering van de positie van overheid en marktpartijen ten opzichte van elkaar, heeft belangrijke gevolgen voor de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium. Doordat in Nederland de overheid altijd een actieve rol heeft gehad in locatieontwikkeling zijn er grondbeleidsinstrumenten ontwikkeld, waarmee de overheid kon interveniëren op de grondmarkt. Vanuit de traditionele Nederlandse opstelling dat de overheid een actieve rol moet spelen bij locatieontwikkeling is een aantal instrumenten sinds de veranderingen op de grondmarkt aangepast aan de situatie en hebben nieuwe instrumenten hun intrede gedaan.

In de periode die in dit onderzoek centraal staat, speelt het verwervingsinstrumentarium een belangrijke rol. Het belangrijkste instrument waarmee gemeenten tot dan toe verwerving konden afdwingen is de Ontheeningswet. In 1931 werd de wet al zo gewijzigd dat rekening moest worden gehouden met de marktwaarde van het onroerend goed. Na de Tweede Wereldoorlog zijn twee pogingen om dit te veranderen gestrand, waarbij zelfs een kabinet viel (De Vries, 1989). In de jaren tachtig kwam een nieuw verwervingsinstrument tot stand: de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze wet maakte het voor gemeenten mogelijk een voorkeurspositie te verkrijgen op de onroerendgoedmarkt. De wet werd echter gekoppeld aan de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en was niet toepasbaar op uitbreidingslocaties. In 1996 werd de wet gewijzigd en kon het voorkeursrecht ook voor uitbreidingslocaties gebruikt worden.

Behalve het verwervingsinstrumentarium speelt het instrumentarium voor kostenverhaal een belangrijke rol. Gemeenten kregen in 1970 regels opgelegd volgens welke ze de gemaakte locatieontwikkelingskosten, zoals de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen, konden doorberekenen in de gronduitgifteprijs. Als kosten niet via de gronduitgifte of een overeenkomst met de exploitant verhaald kunnen worden, zijn er nog fiscale mogelijkheden met behulp van de baatbelasting. Het fiscale instrument baatbelasting werd in 1965 aangevuld met de bouwgrondbelasting die in 1995 samen opgingen in de baatbelasting nieuwe stijl. In de onderzochte periode zijn voorstellen gedaan voor het invoeren van nieuwe instrumenten zoals de grondexploitatieheffing en de exploitatievergunning. Ook zijn voorstellen gedaan ter verbetering van het bestaande instrumentarium.

Door de jaren heen is de Wet op de Ruimtelijke Ordening ook regelmatig onder de loep genomen. In de jaren negentig werd onder andere gesleuteld aan het gebruik van de mogelijkheid om vooruitlopend op een bestemmingsplan alvast bouwvergunningen te kunnen verlenen via een zogenaamde artikel-19-procedure. Het bestemmingsplan als instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te reguleren, heeft de laatste jaren een andere positie gekregen en nieuwe instrumenten, zoals de zelfstandige projectprocedure, werden daardoor ingevoerd.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de ontwikkelingen op het gebied van het kostenverhaal en de rol van het bestemmingsplan. Eerst wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het sturen van locatieontwikkeling. De afgenomen sturingsmogelijkheden van gemeenten in het locatieontwikkelingsproces waren de aanleiding voor dit onderzoek, maar wat is 'sturing' en welke vormen kan zij aannemen?

3 Sturen van locatieontwikkeling

3.1 Inleiding

De toenemende activiteiten van marktpartijen op de grondmarkt hebben geresulteerd in een afname van de beheersbaarheid van het grondbeleid. De overheid heeft dus te maken gekregen met een verandering van het veld waardoor de interventiemogelijkheden beperkt werden. Met andere woorden, het is moeilijker geworden voor de overheid om het gedrag en het handelen van actoren te beïnvloeden, om hun gedragingen te sturen. De gedachte dat het mogelijk is om in te grijpen in de samenleving en deze in een gewenste richting te sturen, heeft pas eind negentiende eeuw terrein gewonnen (Koopmans, 1970; Werkgroep Nota Grondbeleid 's-Gravenhage, 1983; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). De ontwikkelingen in die tijd hebben vooral te maken met sturing door middel van wetten en regelgeving (Koopmans, 1970, pp. 221 e.v.; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 8). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 8) scharen het instrument wetgeving onder het klassieke sturingsinstrumentarium van de overheid. Aan het eind van de negentiende eeuw waren de sturingsambities van de overheid bescheiden en daarbij paste een bescheiden instrumentarium. De wet was eigenlijk het enige sturingsmiddel en zelfs dat was in die tijd een groot woord. Er was een omslag in het menselijk denken nodig om te zien dat de maatschappij gestuurd kan worden. In een artikel over de rol van de wetgever schrijft Koopmans (1970) de veranderde denkwijze onder andere toe aan de inzichten van Karl Marx. Ook al was Marx van mening dat het geschreven recht slechts een vastlegging was van bestaande regels en normen,³ zijn inzichten hebben bijgedragen aan een verandering in het denken (Koopmans, 1970, p. 222). Vanaf het moment dat in de maatschappij het inzicht is ontstaan dat factoren als armoede, onderontwikkeling, werkloosheid en welvaartsverschillen geen vaststaand gegeven zijn maar een resultante van het handelen van mensen, werd het duidelijk dat de maatschappij doelbewust beïnvloed kan worden.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op theorieën over sturing en wordt een model ontwikkeld op basis waarvan de veranderingen in de onderzochte periode ingedeeld kunnen worden.

3.2 Sturing gedefinieerd

De werkelijkheid kan dus gezien worden als een resultante van de variabele factor 'menselijk handelen'. Door het menselijk handelen te beïnvloeden, kan een andere 'werkelijkheid' gecreëerd worden. Als daarbij sprake is van een

³ 'Die gesetzgebende Gewalt macht das Gesetz nicht; sie entdeckt und formuliert es nur' (Karl Marx, 1843, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*).

doelbewuste beïnvloeding, kan gesproken worden van sturing. In de literatuur over sturing komen de definities van sturen vaak neer op de maakbaarheid en de beïnvloeding van de samenleving. Rosenthal e.a. (1996, p. 70) stellen dat 'geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd'. De poging van de overheid deze afstemming te bevorderen wordt 'sturing' genoemd. Sturing kan daarbij betrekking hebben op het in stand houden van de sociale orde, maar kan ook gericht zijn op het aanbrengen van veranderingen in de sociale orde.

Stevens maakt in zijn proefschrift over de institutionele positie van zeehavens (1997, p. 26) onderscheid tussen het 'ordenen' en het 'sturen' van verhoudingen. Onder ordenen verstaat hij het meer duurzaam normeren van verhoudingen tussen actoren, terwijl het bij sturen gaat om 'doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde beïnvloeding van verhoudingen tussen subjecten'.

De Bruijn en Ten Heuvelhof, (1991, p. 3) definiëren sturen als de 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen', een definitie ontleend aan W. Derksen, *De werkelijkheid van de terugred* (Derksen e.a., 1989, p. 18). Zij benadrukken daarbij het belang van de doelgerichtheid. Er is volgens hen geen sprake van sturing zonder dat de actor zich een doel gesteld heeft. In de bundel *Het schip van Staat; Beschouwingen over recht, staat en sturing* constateert Witteveen dat sturing, alhoewel er niet altijd dezelfde opvattingen bestaan over hoe en wat er gestuurd moet worden, wel altijd verwijst naar een 'actor die bepaalde handelingen verricht' (Witteveen, 1985, p. 23). Hoe complex de theorievorming rond (overheids)sturing ook wordt, volgens Witteveen blijft sturing altijd vergelijkbaar met het algemene beeld dat wij van sturing hebben, zoals een kapitein die een schip bestuurt. In politieke discussies gaat het volgens Witteveen bij sturing altijd om een afgeleide van ervaringen met 'het beheersen van de omgeving'.

Van Gunsteren (1985, p. 284) tracht in *Het schip van staat* ten behoeve van onderzoek een beschrijving te geven van het begrip sturing. Hij stelt dat een serieuze analyse van het begrip sturing antwoord zou moeten geven op de vragen: wat doen we als we sturen, wat doen we als we sturing zeggen en wat denken we dat we zeggen en doen als we sturing zeggen? Vervolgens komt hij echter tot de conclusie dat het uitvoeren van een systematische begripsanalyse een zeer omvangrijke en niet altijd wenselijke taak is. Een conceptuele analyse heeft volgens hem alleen zin als je vermoedt dat de sturingsproblemen of de problemen bij de bestudering van sturing op conceptueel niveau kunnen worden opgelost, of deels kunnen worden opgelost (p. 285). Om incidentele begripsverwarring te voorkomen, kan het echter zinvol zijn om wel aan enigerlei mate van begripsanalyse te doen. Vervolgens komt hij met een aantal schetsen van het begrip sturing, waarbij kenmerkend is dat hij daarbij

niet het doelgericht beïnvloeden van het handelen van anderen als uitgangspunt neemt, maar meer het handelen onder invloed van het handelen van anderen. Zo zegt hij bijvoorbeeld dat sturen is 'je ergens onbeschadigd doorheen bewegen' of dat sturen is 'jezelf niet in onmogelijke sturingssituaties brengen' (p. 287).

De rode draad in al deze definities is dat er bij sturing altijd sprake is van het handelen van actoren, onder invloed van het handelen van andere actoren. De definities van Witteveen en De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn daarbij meer geformuleerd vanuit het hiërarchische standpunt van een extern sturende actor, die een systeem probeert te beïnvloeden. Van Gunsteren benadert de definitie van sturing meer vanuit een actor die deel uitmaakt van een systeem waarin hij stuurt onder invloed van de sturing van andere actoren in het netwerk. Sturen is het gericht interveniëren in een systeem (Den Hollander, 1995, p. 24). Als we de grondmarkt als systeem kunnen beschouwen, is grondbeleid in de definitie van Korthals Altes (1998; zie paragraaf 2.5.1) dus het sturen in de grondmarkt om een concreet doel te bereiken.

3.3 Sturingsmodellen

In principe kan ieder individu of iedere groep proberen andere individuen of groepen te beïnvloeden. Niet alleen de overheid, maar ook andere actoren kunnen dus sturen. Er kunnen verschillende sturingsmodellen onderscheiden worden (zie tabel 3.1). Behalve overheidssturing onderscheiden Rosenthal e.a. (1996, p. 71) nog drie andere vormen van sturing waarbij overheidssturing niet vanzelfsprekend is: maatschappelijke zelfsturing, sturing in samenwerking tussen overheid en middenveld en sturing door de markt. Bij maatschappelijke zelfsturing proberen sociale en maatschappelijke bewegingen, bedrijven, belangenorganisaties en andere groepen de maatschappij gericht te beïnvloeden. Deze groepen handelen zonder tussenkomst van de overheid. De overheid kan ook in samenspraak met deze maatschappelijke organisaties proberen te sturen, waarbij gezamenlijke doelstellingen en een bundeling van middelen centraal staan. Rosenthal e.a. noemen deze vorm 'sturing in samenwerking tussen overheid en middenveld'. Als de overheid er helemaal niet aan te pas komt en er ook niet één sturende partij is, wordt de sturing bepaald door marktwerking. Het verschil tussen marktwerking en maatschappelijke zelfsturing is dat bij maatschappelijke zelfsturing de doelstellingen van de sturende actor richtinggevend zijn, terwijl bij marktwerking wordt uitgegaan van een min of meer spontane totstandkoming van de coördinatie van activiteiten en sociale orde, waarbij de markt de situatie schept waarbinnen de coördinatie tot stand kan komen.

De VROM-raad hanteert in een advies over sturing van de duurzame samenleving (1998, pp. 30-36) een indeling in drie sturingsfilosofieën gebaseerd op

De Bruijn e.a. (1993, pp. 19-22) en de eerder genoemde indeling van Rosenthal e.a. (1996, pp. 70-71). De VROM-raad gaat bij de driedeling uit van verschillende verhoudingen die kunnen bestaan tussen de overheid en de samenleving. Als de overheid tot op zekere hoogte boven die samenleving staat, is er sprake van een hiërarchische sturing, oftewel sturing van bovenaf. Bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving, waardoor de overheid slechts een van de sturende partijen is, dan is er sprake van een netwerksturing. De overheid stuurt dan interactief. Bij de derde filosofie is er een minimale rol weggelegd voor de overheid, want deze filosofie gaat uit van het probleemoplossend vermogen van de samenleving. Marktpartijen en maatschappelijke organisaties hebben een belangrijke rol en de overheid zal slechts indirect sturen.

De Bruijn e.a. (1993, pp. 19-22) onderscheiden het klassieke besturingsparadigma, de markt als alternatief model en de netwerkbenadering. Het klassieke model gaat uit van een top-downbenadering. De doelstellingen van de sturende actor staan centraal en de bestuurden zijn slechts het object van sturing. Het alternatieve model stelt het zelfsturend vermogen van de autonome actoren centraal. In dit model is weinig aandacht voor wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Bij het derde model, de netwerkbenadering, wordt het klassieke besturingsparadigma als uitgangspunt genomen, maar wordt verondersteld dat alle actoren doelstellingen hebben en voor de realisatie ervan afhankelijk zijn van andere actoren. Dat geldt ook voor de centrale overheid die bij de klassieke benadering boven de bestuurden staat, maar bij de netwerkbenadering een van de sturende actoren is.

Teisman beschrijft in zijn proefschrift over complexe besluitvorming drie verschillende perspectieven (1992, pp. 25 e.v.) vanuit welke bestuurskundigen overheidsbeleid analyseren, die hij vervolgens koppelt aan de onderzoeksobjecten: de organisatiestructuur van het beleidsveld, het beleid, de besluitvorming en de middelen. Teisman onderscheidt het unicentrische, multicentrische en pluricentrische perspectief.

Het unicentrische perspectief gaat uit van de autonomie van de overheid, waarbij de politiek-bestuurlijke top van de overheid het beleid bepaalt en de uitvoerders zich daaraan dienen te houden. Er is sprake van sturing van bovenaf. Dit model is vergelijkbaar met het 'rational-central-rule'-model dat Van Gunsteren beschrijft in zijn boek *The Quest for Control*. Dit model gaat uit van een centrale (overheids)sturing in complexe netwerken, gebaseerd op wetenschappelijke kennis ('central control of complex networks of interdependencies on the basis of scientific knowledge by way of big formal organizations' (Van Gunsteren, 1976, p. 1)). Uitgangspunt is dat door het stellen van regels het gedrag gestuurd kan worden van actoren die zich aan die regels willen conformeren. Die regels zijn de basis voor de sociale orde, waardoor het mogelijk wordt om de interactie tussen actoren te beïnvloeden door slechts de regels aan te passen (Van Gunsteren, 1976, p. 136). Bij het multicen-

Tabel 3.1 Vergelijking sturingsmodellen

| | | | |
|------------------------------------|---|--|---|
| Rosenthal e.a. | overheidssturing | wisselwerking overheid - middenveld | maatschappelijke zelfsturing marktwerking |
| VROM-raad | hiërarchische sturing | netwerksturing | zelfsturing |
| De Bruijn, Kickert en Koppenjan | klassiek besturingsparadigma | beleidsnetwerkbenadering | marktmodel |
| Teisman | unicentrisch perspectief <i>het regelsysteem</i> | pluricentrisch perspectief <i>het netwerk</i> | multicentrisch perspectief <i>de marktplaats</i> |
| Van Gunsteren | rational-central-rule | | |
| De Bruijn en Ten Heuvelhof | subject-object-model hiërarchische sturing | netwerkmodel | |

trische perspectief staat het zelfsturende vermogen van de samenleving centraal. Het uitgangspunt is dat lokale actoren hun eigen belangen definiëren en nastreven en op basis daarvan ook beslissingen nemen die de markt beïnvloeden. Vraag en aanbod op de markt bepalen de bevrediging van de maatschappelijke behoeften. Voor de overheid is slechts een kleine, voorwaarden-scheppende rol weggelegd. Het derde perspectief dat Teisman beschrijft, is het pluricentrische perspectief waarbij de ‘vervlechting tussen centrale overheid en lokale eenheden’ centraal staat. In dit pluricentrische model is er geen sprake van hiërarchische verhoudingen, maar ook niet van autonomie; de actoren zijn door wederzijdse afhankelijkheden met elkaar verbonden. Beleid komt tot stand door wederzijdse beïnvloeding.

In hun boek over sturingsinstrumenten voor de overheid hanteren De Bruijn en Ten Heuvelhof ook een driedeling van sturingsmodellen (1991, pp. 24-26). Ook zij noemen de overheid als bovengeschikte als een van de sturingsmodellen. Zij onderscheiden binnen dit model weer twee verschillende modellen, waarbij onderscheid wordt gemaakt op basis van de relaties tussen de overheid en het te besturen systeem (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 25). Bij beide modellen is sprake van een bovengeschikte overheid, maar er wordt onderscheid gemaakt naar de mate waarin de relaties tussen de overheid en de samenleving van invloed zijn. Bij het subject-object-model is sprake van een eenzijdige sturing van de kant van de overheid, waarbij weinig tot geen aandacht is voor de relaties tussen de overheid en de te sturen partijen. De overheid bepaalt het moment, het object en de vorm en mate van sturing. Doordat de relaties tussen de overheid en de partijen niet bepalend zijn voor de sturing, ligt het sturingsrisico bij de overheid. Het wel of niet slagen van de sturingspoging kan niet toegeschreven worden aan de partijen die gestuurd worden. Het tweede model waarbij sprake is van een hiërarchische verhouding tussen de partijen is de hiërarchische sturing. De overheid is weer de sturende partij die probeert de ondergeschikte partijen te beïnvloeden. In dit model wordt echter wel gekeken naar de relaties tussen de sturende partij en de bestuurde partij, waardoor een wisselwerking ontstaat die bij de subject-object-sturing afwezig is. Het derde model van overheidssturing dat zij onderscheiden is het netwerkmodel waarin het geheel van actoren wordt beschouwd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 26). Er is in het netwerkmo-

Tabel 3.2 De sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof

| | Subject-object | Hiërarchie | Netwerk |
|--|--|--|--|
| Besturend orgaan | overheid (subject) | overheid | geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn |
| Bestuurde systeem | geheel van te sturen actoren (object) | te sturen actoren (ondergeschikt) | geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn |
| Omschrijving model | overheid (subject) stuurt object (geheel van te sturen actoren) in de door de overheid gewenste richting | overheid staat aan de top van desamenleving en stuurt ondergeschikte actoren | ieder van de actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen |
| Relatie tussen besturend orgaan en bestuurde systeem | subject en object van sturing staan los van elkaar; veel bewegingsvrijheid voor overheid, overheid kan kiezen welk object zij wil sturen | aandacht voor relaties tussen overheid en te sturen actoren; wisselwerking tussen overheid en te sturen actoren, overheid bovengeschikte actor | iedereen stuurt en wordt gestuurd; het is niet vanzelfsprekend dat een overheid stuurt en niet-overheidsactoren worden gestuurd |

Bron: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991

del geen sprake van hiërarchische relaties; de relaties tussen de partijen worden als een netwerk omschreven. Het netwerk wordt gevormd door alle betrokken partijen, die onderling verschillende relaties hebben, die elkaar sturen en zelf ook onderwerp van sturing zijn. In dit model is de overheid niet de enige sturende partij en kan het ook zo zijn dat de overheid helemaal niet stuurt en alleen marktpartijen dat doen (zie tabel 3.2).

3.4 Overheidssturing in een complex netwerk

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) veronderstellen dat een sturende overheid zich over het algemeen bevindt in een complex netwerk. Wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (interdependentie) is een van de kenmerken van complexe netwerken. Complexe netwerken worden volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof gekenmerkt door: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. 'Pluriformiteit' van een netwerk van actoren kan zich op twee manieren voordoen. Een enkele actor kan pluriform zijn of het netwerk bestaat uit verschillende actoren met verschillende belangen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 28 e.v.). Bij locatieontwikkeling kan gedacht worden aan de gemeente als pluriforme actor, die bestaat uit verschillende afdelingen die afwijkende belangen hebben. De gemeente als actor in het netwerk heeft weer andere belangen dan bijvoorbeeld de projectontwikkelaar of de belangengroeperingen die bij het project betrokken zijn. Pluriformiteit maakt sturen complex, omdat de instrumenten door de diversiteit van de belangen van de te sturen

groep slechts op een deel van de actor of de actoren effect zal hebben. Aan de andere kant wordt door de diversiteit de kans groter dat een deel van de actor extra gevoelig is voor de sturingssignalen. Door strategisch te sturen op de actoren met een voldoende machtspositie, bestaat de kans dat andere actoren wel mee moeten gaan.

‘Geslotenheid’ van actoren heeft te maken met de oriëntering van actoren. Actoren zijn moeilijk bereikbaar voor sturingssignalen als ze sterk op een eigen referentiekader gericht zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 32 e.v.). Sturingssignalen van de overheid kunnen afketsen op de geslotenheid van de te sturen actor. Actoren zullen pas gevoelig zijn voor sturingssignalen als die binnen het eigen referentiekader passen. Voor de sturende overheid is het van belang dat bij de inzet van instrumenten rekening wordt gehouden met dat referentiekader. De geslotenheid van te sturen actoren kan een faalfactor zijn bij de inzet van sturingsinstrumenten. De Bruijn en Ten Heuvelhof zien kansen voor sturing in de waarschijnlijk sterkere autonomie van gesloten actoren. Een actor kan slechts gesloten zijn als hij, althans tot op zekere hoogte, in staat is zichzelf de regels te stellen (p. 35) en zichzelf te ontwikkelen, waarvan uiteindelijk het hele netwerk zal profiteren. De mate van sturing zal wel veel minder zijn dan bij minder gesloten actoren en veel specifiekere moeten zijn om resultaat te bereiken. Tegenstanders van een vrijemarktwerking zullen wat dat betreft in de geslotenheid van actoren eerder bedreigingen dan kansen zien. Doordat gesloten actoren minder op sturingssignalen zullen reageren, zullen ze meer hun eigen identiteit behouden en minder snel gaan desintegreren.

In netwerkmodellen zijn overheden en te sturen actoren wederzijds afhankelijk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 37 e.v.; Teisman, 1992, p. 52; Rosenthal e.a., 1996, p. 215). Dat impliceert dat een overheid voor de realisering van haar doeleinden veelal afhankelijk is van de medewerking van de te sturen actoren en andersom. ‘Interdependentie’ heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en de particuliere sector, maar ook op overheden onderling. Sturing in een netwerk met wederzijdse afhankelijkheden is in die zin complex dat, in overeenstemming met de derde wet van Newton, ‘sturen’ vrijwel altijd betekent ‘gestuurd worden’. Dit betekent dat de overheid als sturende actor zich flexibeler moet opstellen, omdat zij zelf ook gestuurd wordt. De kans is aanwezig dat de overheid daardoor terughoudender gaat optreden en niet alle sturingsmogelijkheden benut. Hoe meer afhankelijkheden in een netwerk, hoe onoverzichtelijker de eventuele neveneffecten van sturing worden. Het wordt daardoor moeilijk vooraf te voorspellen en achteraf te evalueren wat de effecten van de sturingsinstrumenten zijn. Verder zorgen veel actoren en veel afhankelijkheden voor complexe en trage besluitvorming. Al deze negatieve effecten kunnen echter ook weer positief aangewend worden. Hoe meer afhankelijkheden, hoe meer wegen er naar Rome leiden,

met andere woorden, er zullen meerdere sturingsmogelijkheden zijn waarmee de gewenste resultaten bereikt kunnen worden.

Volgens De Vries en Van Dam (1998, p. 165) kan het gebruik van de metafoor 'beleidsnetwerk' verhelderend werken bij het analyseren van wat zij de 'sociale werkelijkheid' noemen. Het komt erop neer dat die werkelijkheid door haar te beschouwen als netwerk, ontleed kan worden in actoren en de verhoudingen tussen actoren. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de overheid niet een homogeen blok is dat boven andere partijen staat, maar dat zij uit verschillende onderdelen bestaat die weer relaties hebben met verschillende andere actoren. Dit komt overeen met de kenmerken pluriformiteit en interdependenties die De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen voor complexe netwerken. Stevens (1997, pp. 36 e.v.) kaart in zijn proefschrift de complexiteit aan van hybride verhoudingen in een netwerk. Met hybride verhouding wordt bedoeld de soms onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden binnen een netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof hebben het over pluriformiteit van een actor, in die zin dat de eenheid die actor wordt genoemd niet homogeen van aard is waardoor er intern divergentie van belangen kan bestaan. Stevens geeft aan dat die verschillende belangen – hij heeft het over coördinatiemechanismen – 'menselijk gedrag in zich verenigen die elkaar op marktorde-ningsniveau wel nodig hebben, maar die elkaar in directe wederkerigheid niet verdragen'. In een complex netwerk kunnen verschillende normenstelsels een rol spelen, waarbij die stelsels niet gelijk zijn aan elkaar. Dit kan zowel leiden tot hybride verhoudingen tussen overheid en markt als tot hybride organisaties.

Met behulp van theorieën over netwerken kunnen de sturingsproblemen van gemeenten nader omschreven worden. De Vries en Van Dam (1998, p. 165) waarschuwen echter voor de tekortkomingen van het gebruik van het beleidsnetwerk als metafoor. De tekortkomingen hebben betrekking op de vertaling van de metafoor naar wat er daadwerkelijk in de praktijk gebeurt. Het benoemen van een netwerk kan niet het werkelijke empirische onderzoek vervangen. Er is weinig empirisch onderzoek naar beleidsnetwerken gedaan en de onderzoeken die er zijn, blijven op een beschrijvend niveau hangen. De Vries en Van Dam vragen zich af of het schetsen van een beleidsnetwerk helpt bij het inzichtelijk maken van complexe problemen en of het zich leent voor het daadwerkelijk toepassen op een concreet beleidsprobleem.

In dit onderzoek wordt de complexiteit van het locatieontwikkelingsproces als gegeven aangenomen. De sturingscontext van de grondmarkt kan gekenmerkt worden als een complex netwerk. De verhoudingen op de grondmarkt hebben bovendien duidelijk een hybride karakter. Ook binnen de overheid als een van de sturende actoren spelen hybride verhoudingen een rol. In de *Nota Grondbe-*

leid wordt onder andere verwezen naar het dubbelepettenprobleem van de overheid, die als speler op de grondmarkt optreedt, maar ook als regelgever. Dit onderzoek is gericht op de sturingsmogelijkheden van gemeenten en op datgene waardoor die sturingsmogelijkheden bepaald worden.

3.5 Single- of multi-actor sturingsperspectief

Centraal in dit onderzoek staat een veranderende context waardoor sturingsmogelijkheden veranderen. In sturingstermen kan gesproken worden over een veranderend sturingsperspectief. Met sturingsperspectief wordt bedoeld de manier waarop de betrokken partijen sturing geven aan de locatieontwikkeling. Welke vorm een sturingsperspectief aanneemt, wordt bepaald door de setting waarin gewerkt wordt.

De veranderde context wordt gekenmerkt door een verschuiving van een situatie met één centrale actor op de grondmarkt, naar een situatie met meer actoren. In de terminologie van paragraaf 3.3 gaat het om de verschuiving van een klassiek besturingsparadigma of een hiërarchisch model naar een netwerkmodel. Bij een hiërarchisch model is er sprake van één sturende actor en kan er ook wel gesproken worden van een single-actor sturingsperspectief. Bij een netwerkmodel, met verscheidene sturende en gestuurde actoren, is er een multi-actor sturingsperspectief (vergelijk de pluri- en multicentrische benadering van Teisman). In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de twee sturingsperspectieven en de verhouding tussen de aanwezigheid van actoren en de keuzen die de overheid maakt ten aanzien van sturing. Welke factoren bepalen welk sturingsperspectief ontstaat?

Bij het klassieke sturingsparadigma of de hiërarchische benadering wordt sturing benaderd vanuit één sturende actor. Deze ene actor bepaalt hoe de andere actoren beïnvloed worden en welke middelen hij daarvoor gaat inzetten. De gestuurde actoren spelen niet of nauwelijks een rol in het bepalen van de sturingsaanpak, waardoor gesteld kan worden dat er sprake is van een single-actor sturingsperspectief.

In de traditionele situatie van locatieontwikkeling, met slechts één actor, de gemeente, werd het sturingsperspectief ook door die actor bepaald. Gemeenten initieerden en stuurden het proces en bepaalden hoe dat proces werd vormgegeven. Welk sturingsperspectief ontstond, werd dus bepaald door de keuzen van die de gemeente maakte ten aanzien van het proces. In hoofdstuk 1 werd vermeld dat de aanleiding voor dit onderzoek ligt in de veranderingen op de grondmarkt, die zich vooral uitten in het innemen van grondposities en het daardoor verschaffen van een ontwikkelingsrecht door private partijen. Gemeenten kregen zo min of meer gedwongen te maken met meer actoren op de grondmarkt. De keuzevrijheid van de gemeente om te bepalen

Figuur 3.1 Sturingsituatie en -benadering bepalen het sturingsperspectief

| | Single-actor benadering | Multi-actor benadering |
|-----------------------|---|---|
| Single-actor situatie | Single-actor sturingsperspectief (hiërarchisch model) | Multi-actor sturingsperspectief Single-actor sturingsperspectief |
| Multi-actor situatie | Single-actor sturingsperspectief Multi-actor sturingsperspectief | Multi-actor sturingsperspectief (netwerkmodel) |

hoe de locatieontwikkeling gestalte moest krijgen, werd hierdoor beperkt. Welk sturingsperspectief in deze situatie ontstaat, hangt dus ook af van de macht en de inbreng van de andere actoren.

Welk soort sturingsperspectief ontstaat, hangt dus enerzijds af van de omstandigheden op de grondmarkt en anderzijds van de gemeentelijke benadering van het ontwikkelingsproces. In dit onderzoek wordt daarom voor het bepalen van het sturingsperspectief onderscheid gemaakt naar sturings situatie en sturingsbenadering. In de beschrijving van de veranderde context in hoofdstuk 2, worden globaal twee oorzaken voor de veranderde sturingsmogelijkheden genoemd, namelijk enerzijds de veranderingen op de grondmarkt zelf (steeds meer partijen actief) en anderzijds de veranderde denkbeelden van de overheid over sturing. Met andere woorden, er is een verandering opgetreden in de sturings situatie en in de sturingsbenadering. Een situatie ontstaat door de machtsposities van de actoren, de benadering is een keuze van de gemeente; uit de combinatie van situatie en benadering ontstaat een sturingsperspectief. Tijdens het proces van locatieontwikkeling kan een situatie, benadering of sturingsperspectief veranderen. In figuur 3.1 is schematisch weergegeven hoe het sturingsperspectief eruitziet bij verschillende combinaties van sturings situatie en -benadering.

3.6 Samenvatting

Het gemeentelijk grondbeleid is de afgelopen jaren onder druk komen te staan door de snelle veranderingen op de grondmarkt en de veranderde beleidsinzichten. In Nederland bestaat een lange traditie van actieve betrokkenheid van de overheid. In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren tachtig was er in Nederland duidelijk sprake van een hiërarchische sturing bij locatieontwikkeling. Gemeenten hadden de touwtjes in handen en droegen de zorg voor de ontwikkeling van woon- en werklocaties. Deze situatie wordt ook wel gekenmerkt als 'context of command' (Cronbach e.a., 1980; Faludi en Korthals Altes, 1994). Gemeenten voerden een actief grondbeleid, waaronder wordt verstaan dat zij zelf zorg droegen voor de verwerving van de benodigde gronden, het bouwrijp maken en de gronduitgifte.

Sinds eind jaren tachtig vindt er een verschuiving plaats naar een netwerkgeoriënteerde sturing. Marktpartijen zijn niet alleen grondposities gaan innemen om die grond vervolgens weer duur te verkopen, maar vooral om te kunnen participeren in het locatieontwikkelingsproces. Voor gemeenten betekent

dat een verandering van de rol van enige sturende actor naar die van een van de sturende actoren. Er is sprake van een netwerkmodel (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) of een 'context of accommodation' (Cronbach e.a., 1980; Groetelaers en Korthals Altes, 2004).

In de huidige situatie waarin steeds meer partijen actief zijn in de locatieontwikkeling, kunnen zich verschillende situaties voordoen op de grondmarkt. Op sommige locaties heeft de gemeente alle grond verworven of had zij de grond al in eigendom. Andere actoren die willen of kunnen participeren in de locatieontwikkeling, zijn in dit scenario afhankelijk van de keuzen die de gemeente maakt ten aanzien van het locatieontwikkelingsproces. Men kan in dit geval spreken van een single-actor situatie. Hebben ander partijen dan de gemeente ook grond verworven of hebben ze op een andere manier een sterke positie ingenomen, dan is er sprake van een multi-actor situatie.

De gemeente kan ervoor kiezen de locatieontwikkeling geheel in eigen hand te houden. In dat geval is er ook sprake van een single-actor benadering. Kiest de gemeente voor een aanpak waarbij in samenwerking met marktpartijen ontwikkeld gaat worden, dan is er sprake van een multi-actor benadering. De combinatie van een single-actor situatie en een single-actor benadering zal leiden tot een single-actor sturingsperspectief. Bij een multi-actor benadering ontstaat een multi-actor sturingsperspectief. De combinatie van een multi-actor situatie en een single-actor benadering zal naar verwachting voor gemeenten de meeste knelpunten opleveren.

De theorie over sturing, die in dit hoofdstuk wordt beschreven, dient ter ondersteuning van de analyse van doelstellingen op het gebied van grondbeleid en het gebruik van instrumenten. Het ontwikkelde model (zie figuur 3.1) wordt gebruikt om de onderzochte locaties te classificeren en dient als kapstok bij de analyse van de praktijk van locatieontwikkeling.

4 Ontwikkeling van het grondbeleid

4.1 Inleiding

Veranderingen op de grondmarkt en in het locatieontwikkelingsproces hebben ertoe geleid dat door de rijksoverheid beleid is ontwikkeld met betrekking tot de manier waarop de overheid zou moeten ingrijpen in dit proces. Op welke manier zou de overheid grondbeleid moeten voeren?

In de in 1990 uitgekomen VINEX is het standpunt van de overheid verwoord dat zij meer gebruik moet maken van de mogelijkheden die samenwerking met marktpartijen biedt. Hiermee werd al min of meer gesuggereerd dat de overheid niet alles zelf hoeft te doen. Ook voor het voeren van grondbeleid zou dat te overwegen zijn, ondanks de traditie in Nederland van een actieve rol van de overheid.

In dit hoofdstuk worden de overwegingen toegelicht van de rijksoverheid ten aanzien van de ontwikkeling van het grondbeleid vanaf begin jaren negentig. In 1994 bracht de Minister van VROM een notitie uit waarin het grondbeleid onder de loep werd genomen in het kader van de realisatie van de VINEX-bouwopgave. Naar aanleiding van de veranderde verhoudingen op de grondmarkt startte eind 1999 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar knelpunten op de grondmarkt en in het grondbeleid. In 2001 boden de Ministers van VROM en Financiën de *Nota Grondbeleid* aan de Tweede Kamer aan. In die nota is het kabinetsstandpunt over het grondbeleid weergegeven. Welke uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid formuleerde de overheid in deze documenten?

4.2 Notitie Grondbeleidsinstrumentarium

4.2.1 Inleiding

De notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* vloeide voort uit de discussies over de realisatie van het verstedelijkingsbeleid uit de VINEX. Tijdens het overleg in de Tweede Kamer over de uitvoering van de VINEX werd door verschillende partijen aangedrongen op verbetering van het instrumentarium voor grondverwerving. De angst bestond dat een actief grondbeleid niet meer mogelijk zou zijn door de activiteiten van marktpartijen op de grondmarkt, en dat daardoor de realisatie van de VINEX-bouwopgave in het gedrang zou komen. Die discussies gingen vooral over de verwervingsproblematiek, maar de minister wilde met de notitie de problemen in de bredere context van het grondbeleid plaatsen.

Overeenkomstig het standpunt in de VINEX wordt in de notitie gesteld dat voor de ontwikkeling van woningbouwuitbreidingslocaties nauwe samenwerking met bouw- en ontwikkelingsbedrijven voor de hand ligt. De grootschaligheid van de te realiseren locaties en de verschuiving naar veel koopwoningen

in de vrije sector vragen volgens de minister om een grotere betrokkenheid van marktpartijen. De realisatie zal in de meeste gevallen vorm kunnen krijgen door publiek-private samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en een of meer projectontwikkelaars. Gemeenten moeten daarbij wel de sturingsmogelijkheden hebben om een kwalitatief en kwantitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling te kunnen waarborgen. Een toegesneden gemeentelijk grondbeleid is daarbij volgens de minister van groot belang. Daaronder wordt verstaan dat gemeenten de juiste keuzen kunnen maken ten aanzien van het verwervings-, kostenverhaals- en uitgiftebeleid. De notitie gaat vervolgens in op de vorm die gemeentelijk grondbeleid kan krijgen.

4.2.2 Gemeentelijk grondbeleid

Gemeentelijk grondbeleid kan volgens de notitie inhouden dat een gemeente de benodigde grond verwerft, bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft aan derden. De kosten van de verschillende stappen worden doorberekend in de gronduitgifteprijs. Deze vorm van grondbeleid noemt de minister 'actieve grondpolitiek'. Voordelen van deze aanpak zijn volgens de notitie dat de gemeente grote invloed heeft op de realisatie van het ruimtelijk beleid en dat er door de marktverhoudingen gunstige exploitatieresultaten ontstaan voor de gemeente. Daar staat volgens de minister tegenover dat aan actieve grondpolitiek grote financiële risico's zijn verbonden. Te vroege grondvererving kan leiden tot grote renteverliezen, late vererving kan door de veranderde marktverhoudingen leiden tot opgedreven grondprijzen. Verder worden de uitgiftemogelijkheden niet alleen bepaald door de productiekosten, maar ook door algemene economische omstandigheden en afzetmogelijkheden in de markt.

De minister acht het gezien de omvangrijke bouwopgave van de VINEX niet verstandig dat de financiële risico's hiervan alleen door de bouwgemeenten gedragen worden. Spreiding van de risico's over het gehele stadsgewest is nodig voor de stadsgewesten met een grote bouwopgave, maar ook een actieve inschakeling van marktpartijen bij de ontwikkeling kan een uitkomst zijn. Het is volgens de minister niet nodig dat gemeenten altijd een actieve grondpolitiek voeren. Ze kunnen zich ook richten op een voorwaardescheppende en toezichthoudende rol, ook wel passieve grondpolitiek genoemd. In de notitie wordt passieve grondpolitiek omschreven als de vorm van ontwikkeling waarbij particulieren het initiatief nemen voor de grondexploitatie en de gemeente zich beperkt tot de vererving van de gronden die nodig zijn voor de aanleg van openbare voorzieningen en eventueel bijzondere bestemmingen. De gemeente houdt verder toezicht op het bouwrijp maken door particulieren.

De notitie doet in dat licht voorstellen voor verbetering van het verwervings-instrumentarium en het instrumentarium voor kostenverhaal (zie verder

hoofdstuk 5). De conclusie van de notitie op het gebied van het te voeren grondbeleid is dat gemeenten over het algemeen niet meer om samenwerking met marktpartijen heen kunnen, maar dat zij ten behoeve van de voortgang van de realisatie van de gewenste kwaliteit en kwantiteit bij locatieontwikkeling wel de mogelijkheid moeten hebben om een actief verwervingsbeleid te voeren. Deze beleidsontwikkeling waarbij ‘passieve grondpolitiek’ wordt voorgestaan, maar waar nodig ‘actieve grondpolitiek’ mogelijk moet zijn, speelt in de tweede helft van de jaren negentig een belangrijke rol bij de beleidsontwikkeling en de ontwikkeling van instrumenten. Ook in de in 2001 uitgebrachte *Nota Grondbeleid* is deze tweedeling waarneembaar.

4.3 Nota Grondbeleid

4.3.1 Aanleiding

Op 10 januari 2001 werd de nota *Op grond van nieuw beleid*, oftewel de *Nota Grondbeleid*, aangeboden aan de Tweede Kamer (Ministerie van VROM, 2001a). Deze nota was een resultante van veranderde verhoudingen op de grondmarkt en veranderende beleidsinzichten van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Beide factoren vroegen om aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium. Ten grondslag aan de nota lag het rapport *Grond voor beleid*, waarin de resultaten zijn weergegeven van het onderzoek van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO Grondbeleid) dat gehouden is tussen december 1999 en juli 2000. In de *Nota Grondbeleid* is het standpunt van het kabinet over dit onderwerp weergegeven.

In de nota wordt een drietal ontwikkelingen genoemd die de groeiende aandacht voor grondbeleid kunnen verklaren (pp. 25-26). Als eerste wordt genoemd de stijging van de grondprijzen. De stijgende grondprijzen zorgen voor de vertraging van in het bijzonder de financieel wat minder rendabele, maar wel wenselijke, projecten. In eerste instantie zijn dat groene bestemmingen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Doordat geanticipeerd wordt op verdere prijsstijgingen neemt ook de grondmobiliteit af. De tweede ontwikkeling die grondbeleid weer op de kaart heeft gezet, is de aandacht voor het ruimtelijke beleid en daarin de totstandkoming van de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM, 2001b). De derde ontwikkeling ging eigenlijk aan de tweede vooraf, want de aanleiding om de ruimtelijke ordening onder de loep te nemen, heeft alles te maken met de resultaten van het VINO-beleid en vooral het VINEX-beleid van de jaren negentig. Het VINEX-tijdperk kenmerkte zich door veel kritiek op de kwaliteit van woningen en openbare ruimte, de slechtere prijs- kwaliteitverhouding en differentiatie in de bebouwing. Volgens de nota liggen de oorzaken vooral in een gebrek aan concurrentie en de minder sterke regisserende rol van gemeen-

ten. Expliciet wordt in de nota de discussie over de Wet voorkeursrecht gemeenten ook als aanleiding voor de stijgende aandacht voor grondbeleid genoemd (p. 26).

4.3.2 Definitie grondbeleid

In de nota wordt uitgegaan van de stelling dat grondbeleid geen doel op zich is, maar een middel om beleidsinhoudelijk doelstellingen te verwezenlijken (p. 27). Grondbeleid is dus dienstbaar aan het ruimtelijke beleid. Omdat grond een product is met de specifieke kenmerken dat het schaars en niet verplaatsbaar is, en omdat alle maatschappelijke sectoren aan bod moeten komen bij de verdeling ervan, is een sturende taak voor de overheid weggelegd (p. 35). Grondbeleid wordt in de nota gedefinieerd als datgene wat overheden doen en voorschrijven ten aanzien van het handelen met en in grond (p. 35).

Deze definitie duidt op een vrij actieve rol van de overheid: de overheid maakt de spelregels. In dezelfde paragraaf staat echter ook dat overheidsingrijpen noodzakelijk is, omdat grondgebruik gepaard gaat met externe effecten die gedefinieerd worden als maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een vrije markt. Uit deze omschrijving zou men kunnen opmaken dat de overheid slechts hoeft in te grijpen als zich maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen voordoen: een passievere rol voor de overheid dus.

In de nota worden drie doelstellingen van grondbeleid geformuleerd (p. 36):

- bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, vergroten van de zeggenschap van de burger en de marktwerking op de grondmarkt;
- bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten.

4.3.3 Actief en faciliterend grondbeleid

In de *Nota Grondbeleid* wordt als een van de aandachtspunten bij het vernieuwen van het grondbeleid genoemd het bevorderen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en de zeggenschap die de burger daarover heeft. Gesteld wordt dat daarvoor een goede werking van de grondmarkt en voldoende concurrentie op de ontwikkelingsmarkt van groot belang zijn. Met de ontwikkelingsmarkt wordt bedoeld de markt waarop de woningbouwplannen ontwikkeld en aangekleed worden. Op deze markt 'ontstaat' de plankwaliteit.

Vooraf de concurrentie op de ontwikkelingsmarkt is zeer belangrijk voor het realiseren van een goede prijs-kwaliteitverhouding (want het gaat niet alleen om kwaliteit, maar ook om de prijs). De werking van de ontwikkelingsmarkt is echter niet los te zien van de werking van de grondmarkt. Omdat in Nederland grondeigendom en het ontwikkelingsrecht met elkaar verbonden zijn, bepalen de spelers en acties op de grondmarkt ook in grote mate wat er op de

ontwikkelingsmarkt gebeurt. Marktpartijen die grondposities hebben ingenomen, hebben een veel sterkere uitgangspositie op de ontwikkelingsmarkt dan andere marktpartijen. Als de gemeente een sturende rol wil spelen en de concurrentie op de ontwikkelingsmarkt wil vergroten, is de beste uitgangssituatie dat de gemeente alle grond in eigendom heeft. Steeds vaker is dat echter niet het geval en daardoor verandert de aanpak.

In de *Nota Grondbeleid* wordt onderscheid gemaakt in twee manieren van grondbeleid: actief grondbeleid of faciliterend (passief) grondbeleid (pp. 36 e.v.). Actief grondbeleid wordt omschreven als beleid waarbij de overheid zelf de grond koopt, ontwikkelt en verkoopt. Er wordt gesteld dat de overheid zich gedraagt als marktpartij. De andere mogelijkheid is faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid deze stappen overlaat aan private partijen. Een vorm waarbij de exploitatie door overheid en private partijen samen ter hand wordt genomen lijkt door deze definities uitgesloten te worden. Verderop in dezelfde paragraaf van de nota wordt echter geconstateerd dat bij beide vormen van grondbeleid in toenemende mate sprake is van samenwerking met marktpartijen.

Beide vormen van grondbeleid hebben volgens de nota zowel voordelen als nadelen. Met actief grondbeleid is het over het algemeen makkelijker om belangrijke overheidsdoelstellingen te realiseren, maar in actief grondbeleid schuilt ook het gevaar van een dubbelepettenprobleem, omdat de overheid zowel de rol van speler op de markt als van regulator van de markt op zich neemt. 'Als de overheid een faciliterend grondbeleid voert, is er geen onduidelijkheid over de pet die ze draagt, maar is het lastiger om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid. Immers, dat kan nu nog alleen via het bestemmingsplan, de vrijwillige exploitatie-overeenkomst of de baatbelasting' (Ministerie van VROM, 2001a, p. 38).

Het kabinet geeft daarom in de nota aan dat er een voorkeur bestaat voor het voeren van faciliterend grondbeleid, aangevuld met actief grondbeleid als er belang is bij een gemeentelijke regiefunctie voor het realiseren van bepaalde doelstellingen.

'Maar waar dat niet tot voldoende resultaat leidt, moet de overheid instrumenten in handen hebben om ontwikkelingen te kunnen afdwingen. Daarom is het kabinet van mening dat versterking van het instrumentarium voor zowel faciliterend als – selectief in te zetten – actief grondbeleid noodzakelijk is' (Ministerie van VROM, 2001a, p. 60).

4.3.4 Grondbeleid en sturing

Met de groeiende aandacht voor het grondbeleid waarschuwt het kabinet voor een al te positief beeld van wat er mogelijk is (p. 44). Sommigen zien grondbeleid als het middel waarmee de problemen op de grondmarkt opge-

lost kunnen worden, maar daarbij verliezen ze uit het oog dat de grondmarkt niet alleen onderhevig is aan het grondbeleid, maar ook aan de invloed van ruimtelijk en sectoraal beleid. Grondbeleid, ruimtelijk beleid en sectoraal beleid beïnvloeden elkaar wederzijds en met alleen sturing via het grondbeleid kunnen dus niet alle problemen op de grondmarkt opgelost worden. In de nota wordt verder ingegaan op de invloed van ruimtelijk beleid en fiscaal beleid op de grondmarkt. Door een bestemming te geven aan grond worden de vraag en het aanbod op de grondmarkt beïnvloed. Het kabinet legt op dit punt een dwarsverband naar de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* die tegelijkertijd met de *Nota Grondbeleid* werd voorbereid. In de *Vijfde nota* wordt onder andere een voorstel gedaan voor het invoeren van rode en groene contouren, waarmee richting moet worden gegeven aan de ruimtevraag voor zowel stedelijke als landelijke functies. Het fiscale beleid wordt in de *Vijfde nota* in het bijzonder als factor die de grondmarkt kan beïnvloeden waar het gaat om het vergroten van het aanbod van grond voor groene doelen.

4.3.5 Vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium

In de *Nota Grondbeleid* staat de opgave voor het grondbeleid centraal, maar het verbeteren van het grondbeleidsinstrumentarium wordt niet als doel op zich gezien, maar als een middel om beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren (p. 51). Die doelstellingen liggen voor wat betreft het stedelijk gebied in het verhogen van de kwaliteit van wonen, het vergroten van de zeggenschap van de burger en het bevorderen van regionale samenwerking. Belangrijke doelstellingen voor het landelijk gebied zijn het realiseren van aaneengesloten natuurterreinen, zoals de EHS, het realiseren van duurzame landbouw en de herstructurering van de intensieve land- en tuinbouw. Voor wat betreft water gaat het om veiligheid en de beperking van overlast. Het grondbeleid kan een rol spelen bij het realiseren van deze doelstellingen.

De nota geeft een agenda voor de vernieuwing van het grondbeleidsinstrumentarium, waarin vier aandachtspunten geformuleerd worden aan de hand van de doelstellingen van grondbeleid (pp. 58-61).

Ten eerste moet gestreefd worden naar een rechtvaardige verdeling van kosten en baten. Voorgesteld wordt om het kostenverhaal bij de ontwikkeling van nieuwbouw en herstructureringslocaties te verbeteren en om een evenwichtiger verdeling van kosten en baten te realiseren bij overheidsinvesteringen en bestemmingswijzigingen.

Op de tweede plaats moeten kwaliteit, zeggenschap en marktwerking gestimuleerd worden. De agenda hiervoor bestaat uit het versterken van concurrentie tussen marktpartijen op de woningbouwmarkt, het bevorderen van een doelgerichter gemeentelijk grondprijnsbeleid, het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap en het vergroten van de transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid.

Op de derde plaats moeten ruimtelijke doelstellingen gerealiseerd worden. Bij de agenda wordt al aangegeven dat een actieve houding van de overheid hiervoor wenselijk is. De nadruk moet komen te liggen op het waarborgen van de eisen aan de ruimtelijke inrichting, het versterken van verwervingsmogelijkheden door gemeenten, Rijk en provincies, het bevorderen van bovenlokale samenwerking op het gebied van het grondbeleid en het professionaliseren van het Rijk als speler op de grondmarkt.

Als vierde agendapunt wordt genoemd het beter benutten van het bestaand instrumentarium. Niet alleen kan van het instrumentarium vernieuwd worden, maar het bestaande instrumentarium kan, vooral in de kleine en middelgrote gemeenten, vaker en beter gebruikt worden.

Het kabinet onderkent in de nota dat een sturende rol van de overheid wenselijk is om de verschillende doelstellingen te kunnen bereiken. Uitgangspunt is volgens het kabinet daarbij 'dat de overheid zich primair toelegt op het publiek belang, alsmede op het formuleren van randvoorwaarden en kwaliteitseisen op basis waarvan marktpartijen, al dan niet in PPS-achtige constructies met de overheid, door de burger gewenste kwaliteiten kunnen realiseren' (p. 60). Waar samenwerking met marktpartijen niet tot de gewenste resultaten leidt, moet de overheid echter het instrumentarium hebben om bepaalde ontwikkelingen af te kunnen dwingen.

4.3.6 Strategieën voor locatieontwikkeling

Een van de doelstellingen van het verbeteren van het gemeentelijk grondbeleid heeft te maken met het bereiken van meer kwaliteit, zeggenschap en marktwerking. Volgens de nota ligt een belangrijke uitdaging in het vergroten van concurrentie tussen ontwikkelaars. Er is wel concurrentie bij het innemen van grondposities, maar als die ingenomen zijn, is de concurrentie verdwenen, ook op het gebied van de plankwaliteit. In de nota zegt het kabinet dat er wel concurrentie is 'om' de markt, maar nauwelijks 'op' de markt. Het bevorderen van concurrentie op de markt, dus concurrentie om de plankwaliteit, is voor gemeenten relatief makkelijk te sturen op het moment dat zij de grond in eigendom heeft, dus door middel van een actief grondbeleid. Bij een faciliterend grondbeleid zal dat anders zijn.

De nota komt vervolgens met vier strategieën voor locatieontwikkeling die volgens het kabinet gevolgd kunnen worden (p. 79). De nota baseert zich hierbij op het onderzoek van Priemus en Louw die in opdracht van de vier grote steden en de VNG het gemeentelijk grondbeleid onderzochten. Priemus en Louw schetsen vier ontwikkelingsscenario's (2000b, pp. 67-72). In scenario 1 neemt de gemeente het voortouw, waarbij impliciet wordt uitgegaan van volledig gemeentelijk grondeigendom. De gemeente kan ervoor kiezen zelf te ontwikkelen of door middel van een aanbestedingsprocedure de opdracht aan een geschikte private partij over te laten. Bij scenario 2 wordt er ontwik-

keld op basis van risicodeling tussen publieke en private partijen. Scenario 3 gaat uit van een private grondexploitatie. Het vierde scenario, dat niets te maken heeft met de eerste drie, al bestaande, scenario's, gaat uit van het loskoppelen van grondeigendom en bouwrechten.

In de *Nota Grondbeleid* worden de vier scenario's van Priemus en Louw enigszins anders beschreven en geïnterpreteerd. De eerste strategie in de nota komt overeen met scenario 1 van Priemus en Louw, maar wordt nogal verwarrend het concessiemodel genoemd. In de PPS-terminologie wordt onder een concessiemodel vaak verstaan het model waarin private partijen grond hebben verworven en ook de ontwikkeling ter hand nemen. Bij scenario 1 van Priemus en Louw gaat het nu juist om de mogelijkheden die gemeenten hebben als ze vroegtijdig zelf de grond verworven hebben. Bij de tweede strategie gaat de nota iets verder dan scenario 2 van Priemus en Louw doordat er gesproken wordt over een gezamenlijke grondexploitatie, terwijl Priemus en Louw het alleen hebben over het delen van risico's. Vaak komt het delen van risico's echter wel neer op een gezamenlijke grondexploitatie. Bij de derde strategie lijkt de nota helemaal van de scenario's van Priemus en Louw af te wijken door een private grondexploitatie te bestempelen als het bouwclaimmodel. Het lijkt er echter op dat in de nota de termen concessiemodel en bouwclaimmodel verwisseld zijn en ze hadden zelfs beter helemaal niet gebruikt kunnen worden. De vierde strategie in de nota lijkt vervolgens verdacht veel op de derde, en totaal niet op scenario 4 van Priemus en Louw, maar gaat uit van een geheel private grondexploitatie.

In de nota wordt verder niet veel gedaan met de verschillende strategieën. Wel wordt steeds onderscheid gemaakt naar actief en faciliterend grondbeleid.

4.4 Analyse en conclusies

4.4.1 Actief of faciliterend grondbeleid

Al sinds de jaren zestig verschenen verschillende rijksnota's over de ruimtelijkeordeningsproblematiek in Nederland (zie paragraaf 2.3.3). Pas in de jaren negentig, met het verschijnen van de VINEX, wordt echt in de nota's zelf aandacht besteed aan de uitvoering van het beleid en de rol die de overheid, maar ook marktpartijen daarin kunnen spelen. In de VINEX wordt de switch gemaakt van actief (gemeentelijk) grondbeleid naar samenwerking met marktpartijen. In de ontwikkelingspraktijk komen sindsdien ook steeds meer samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen voor.

In de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* worden twee mogelijke ontwikkelingsstrategieën genoemd, waarvan er eigenlijk maar één nieuw is. De eerste strategie waarbij de gemeente alles

zelf doet, actieve grondpolitiek genoemd, past volgens de notitie niet meer bij de huidige omstandigheden. Daarom wordt een nieuwe strategie voorgesteld, die passieve grondpolitiek genoemd wordt. Bij passieve grondpolitiek laat de gemeente vrijwel alles over aan marktpartijen en blijft voor haar slechts een toezichthoudende rol bestaan. De particuliere exploitant neemt het initiatief tot de grondexploitatie. Dit is vrijwel het tegenovergestelde van actieve grondpolitiek. Opvallend genoeg wordt er in de paragraaf over grondbeleid niet verwezen naar de mogelijkheid om samen te werken met marktpartijen, waar eerder in de notitie wel vanuit wordt gegaan.

Opvallend in de notitie is overigens dat de term grondpolitiek gebruikt wordt en niet grondbeleid. Het woord politiek geeft aan dat het gaat om iets dat betrekking heeft op de uitvoering van het regeringsbeleid, maar het verwijst ook naar het achterliggende tactische spel, naar een manier van optreden.

Ook in de *Nota Grondbeleid* worden twee ontwikkelingsstrategieën onderscheiden, die vrij zwart-wit tegenover elkaar worden gezet. De overheid kan actief of faciliterend grondbeleid voeren. Actief grondbeleid is de traditionele manier waarbij de overheid zelf de grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of verkoopt. Bij faciliterend grondbeleid laat de overheid de aankoop en exploitatie over aan marktpartijen (Ministerie van VROM, 2001a, p. 37). Aan beide vormen van grondbeleid kleven zowel voordelen als nadelen. Het algemene voordeel van actief grondbeleid is dat belangrijke doelstellingen eenvoudiger realiseerbaar zijn, omdat de regie bij de overheid ligt. Een nadeel is echter dat dan ook alle (financiële) risico's bij de overheid liggen. Ook kan er een dubbelepettenprobleem ontstaan, doordat de overheid zowel speler op als regulator van de markt is. Bij faciliterend grondbeleid wordt dat probleem vermeden, maar nemen de regiemogelijkheden van de overheid af en neemt de invloed van marktpartijen toe. Over welke strategie het meest wenselijk is, is het kabinet niet erg duidelijk. Het uitgangspunt lijkt te zijn dat faciliterend grondbeleid de voorkeur krijgt en dat indien noodzakelijk ook een actief grondbeleid gevoerd moet kunnen worden. Dit blijkt uit de volgende passage uit de *Nota Grondbeleid* (p. 60):

'Uitgangspunt daarbij is dat de overheid zich primair toelegt op het publiek belang, alsmede op het formuleren van randvoorwaarden en kwaliteitseisen op basis waarvan marktpartijen, al dan niet in PPS-achtige constructies met de overheid, door de burger gewenste kwaliteiten kunnen realiseren. Het grondbeleid dient dit mogelijk te maken. Een goede samenwerking tussen overheid en marktpartijen staat daarbij voorop. Maar waar dat niet tot voldoende resultaat leidt, moet de overheid instrumenten in handen hebben om ontwikkelingen te kunnen afdwingen. Daarom is het kabinet van mening dat versterking van het instrumentarium voor zowel faciliterend als – selectief in te zetten – actief grondbeleid noodzakelijk is. Wel is daarbij het uitgangspunt dat wanneer publieke doelen zonder actief grondbeleid kunnen worden gere-

aliseerd, beter kan worden overgestapt op faciliterend grondbeleid.’

Eerder in de nota wordt echter gesteld dat het niet aan het kabinet, maar aan de betrokken overheden is om te kiezen welke vorm van grondbeleid wenselijk is, omdat dat varieert per locatie (p. 31):

‘Of actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de lokale omstandigheden en dient dan ook te worden beoordeeld door de overheden in kwestie. Het kabinet is van mening dat overheden voor beide rollen voldoende geëquipeerd moeten zijn. Daarom bevat de maatregelen om de mogelijkheden voor zowel actief als faciliterend grondbeleid te versterken.’

Bij de voorstellen voor aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium en dan met name bij het verwervingsinstrumentarium wordt echter weer een actieve rol van de overheid als uitgangspunt gehanteerd. Dit klopt met de gedachte dat indien nodig ook een actief grondbeleid gevoerd moet kunnen worden, maar er wordt niet echt gekeken welke instrumenten ondersteunend moeten zijn bij een actief en welke bij een faciliterend grondbeleid. Het probleem van de *Nota Grondbeleid* is dat de overheid op twee gedachten hinkt en beide gedachten onvoldoende uitwerkt. Verder blijft het een politiek verhaal dat deels tot stand is gekomen door compromisvorming tussen partijen. Een deel van de onduidelijkheid ligt in het feit dat in de nota een veel voorkomende samenwerkingsvorm ontbreekt. Met de indeling in actief of faciliterend grondbeleid lijkt het kabinet voorbij te gaan aan bestaande samenwerkingsverbanden zoals die veelal zijn ontstaan in het VINEX-tijdperk. Op veel locaties wordt de grondexploitatie gezamenlijk met marktpartijen gevoerd, waarbij sprake is van een deling van opbrengsten, kosten en risico's en waarvoor meestal een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij is opgericht. In de VINEX werd juist gekozen voor samenwerking met marktpartijen vanwege de mogelijkheden tot risicodeling en kennisdeling, die noodzakelijk werden geacht voor de doorwerking van het ruimtelijke beleid. In de *Nota Grondbeleid* is dus wel sprake van actief en faciliterend grondbeleid, maar ontbreekt het ontwikkelingsmodel waarbij overheid en marktpartijen gezamenlijk de grondexploitatie voeren. Doordat deze samenwerkingsvorm niet is gedefinieerd, kon bijvoorbeeld het merkwaardige voorstel gedaan worden om de plannen die gerealiseerd moeten worden op de grond die verworven is door middel van de Wet voorkeursrecht gemeenten, openbaar aan te besteden (Ministerie van VROM, 2001a, p. 95). Een van de argumenten om de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996 toepasbaar te maken voor uitbreidingslocaties was juist dat gemeenten met het vestigen van een voorkeursrecht grondposities veilig konden stellen ten behoeve van de ontstane samenwerkingsverbanden met marktpartijen.⁴

⁴ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 235, nr. 3, p. 4.

Figuur 4.1 Sturingsperspectieven en de Nota Grondbeleid

| | Single-actor benadering | Multi-actor benadering |
|-----------------------|--|--|
| Single-actor situatie | Traditioneel model: geen conflict, maar komt niet veel meer voor | Werd in VINEX wenselijk geacht en in de Nota Grondbeleid 'veilig genoeg' gevonden (regisserende rol lijkt verzekerd) |
| Multi-actor situatie | Moet waar nodig kunnen leiden tot een single-actor sturingsperspectief | Moet waar nodig toch ook kunnen leiden tot een single-actor sturingsperspectief |

4.4.2 Vertaling naar sturingsperspectieven

Dat in de *Nota Grondbeleid* gesteld wordt dat het niet aan het kabinet is, maar aan de betrokken overheden om te kiezen welke vorm van grondbeleid wenselijk is, klopt met het model dat zegt dat de sturingsbenadering bepaald wordt door de overheid. Om daadwerkelijk de locatie te kunnen realiseren speelt ook de sturingssituatie een rol. Waar sprake is van een gemeentelijk monopolie op de grondmarkt zal de benadering van de gemeente uiteindelijk het sturingsperspectief oftewel het ontwikkelingsmodel bepalen, maar een multi-actor situatie kan een hele andere ontwikkeling tot gevolg hebben. Het lijkt alsof het kabinet in de *Nota Grondbeleid* in eerste instantie zegt dat inbreng van de markt, en dus een multi-actor benadering, wenselijk kan zijn, maar dat de overheid waar nodig over moet kunnen gaan op actief grondbeleid, wat in een single-actor situatie geen problemen oplevert, maar in een multi-actor situatie wel. De nota wordt in sterke mate bepaald door de sturingssituatie, wat ook blijkt uit de in verhouding uitgebreide aandacht voor het verwervingsinstrumentarium. Een multi-actor sturingsperspectief moet wel mogelijk zijn, maar met de mogelijkheid om indien nodig terug te kunnen vallen op een single-actor sturingsperspectief, dat in de *Nota Grondbeleid* met name vertaald wordt in het veranderen van sturingssituatie. Met een single-actor situatie lijkt de sturende rol van de overheid voldoende verzekerd om ook in een multi-actor sturingsperspectief goed te kunnen sturen. In figuur 4.1 is de mening van het kabinet in de *Nota Grondbeleid* over sturing bij locatieontwikkeling vertaald naar het model uit figuur 3.1. Hieruit blijkt al dat de overheid bij het ontwikkelen van instrumenten veelal zal uitgaan van het creëren van een single-actor sturingsperspectief. In het volgende hoofdstuk worden de voorgestelde en deels doorgevoerde aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium besproken.

5 Ontwikkeling van instrumenten

5.1 Aanpassingen, wijzigingen en nieuw instrumentarium

De verschillende factoren die hebben bijgedragen aan de veranderingen op de grondmarkt zijn ook van invloed op de ontwikkeling van instrumenten. Voor de overheid is het voeren van grondbeleid een middel om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Grondbeleid krijgt gestalte door het inzetten van instrumenten. In een netwerk van actoren waarin het gaat om sturen en gestuurd worden, spelen die instrumenten een nog veel grotere rol dan wanneer er sprake is van een hiërarchische sturing. Toen de sturingssituatie veranderde en er na het uitkomen van de VINEX een omvangrijke bouwopgave lag, werd er dan ook door de overheid snel aangedrongen op verbetering van het instrumentarium. Ook op het gebied van het aanpassen en wijzigen van het instrumentarium vond vervolgens een verschuiving plaats. Van oudsher speelde, in een single-actor situatie, het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium een belangrijke rol bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Door de verandering naar een multi-actor situatie is steeds meer nadruk komen te liggen op het verkrijgen van de zeggenschap over de grond. De aanpassingen en wijzigingen door de veranderingen op de grondmarkt zijn in het bijzonder gericht op het verwervingsinstrumentarium en op de mogelijkheden om kosten te verhalen.

De (belangrijkste) wijziging in het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium die een resultante is van de veranderde situatie op de grondmarkt, is de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996. Deze wijziging was direct gericht op het versterken van het gemeentelijk grondverwervingsinstrumentarium ten behoeve van de realisatie van de omvangrijke VINEX-bouwopgave. Een ander traject dat nauw verbonden is met de mogelijkheden om grond te verwerven is het traject van het kostenverhaalsinstrumentarium. Gemeenten kunnen de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen het gemakkelijkst verhalen door de kosten te verrekenen in de uitgifteprijs van de grond. Uit onderzoek begin jaren negentig (Van den Brand Advieserij en dGK, 1993) bleek echter dat als de grond niet in handen van de gemeente was, het beschikbare instrumentarium niet toereikend was. Er startte dus ook een traject om het kostenverhaal te verbeteren. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het ontwikkelingstraject van de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten en het kostenverhaalsinstrumentarium. Omdat het bestemmingsplan nog steeds een belangrijk publiekrechtelijk instrument is waarmee ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd worden en omdat het bestemmingsplan veel belangrijke randvoorwaarden creëert, wordt ook een overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen die dit instrument heeft ondergaan. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen in het grondbeleid en voorstellen op dat gebied die het kabinet verwoord heeft in de in januari 2001 uitgebrachte *Nota Grondbeleid*.

5.2 Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten is een instrument dat in 1996 gewijzigd is om het inzetbaar te maken voor de realisatie van uitbreidingslocaties. De Wvg zorgt voor uitbreiding van het door gemeenten te kunnen hanteren instrumentarium ten behoeve van de verwerving van bouwgrond. Sinds 1985 was het voor gemeenten al mogelijk om een voorkeursrecht te vestigen, maar dat kon alleen in stadsvernieuwingsgebieden. Waarschijnlijk om die reden is er van die mogelijkheid tot 1996 maar door 11 gemeenten gebruikgemaakt (De Wolff, e.a, 1994 en 1998). De aanleiding voor de wijziging van de Wvg was gelegen in de VINEX-verstedelijkingsopgave en de veranderde posities van gemeenten op de grondmarkt. Steeds meer marktpartijen werden actief op de grondmarkt en zo ontstond de vrees dat de VINEX-verstedelijkingsopgave in het gedrag zou komen. Vanuit met name de gemeenten werd al snel aangedrongen op een beter grondbeleidsinstrumentarium. Om de wet toepasbaar te maken voor alle VINEX-ontwikkeling, is besloten om de vestiging van een voorkeursrecht los te koppelen van het stadsvernieuwingsplan en het mogelijk te maken een voorkeursrecht te vestigen voor iedere vorm van stedelijke vernieuwing of stadsuitbreiding.

Alhoewel een instrument waarmee gemeenten vroegtijdig hun grondpositie kunnen veiligstellen een oplossing is voor gemeenten die een actief grondbeleid willen voeren, zou later blijken dat het instrument juist de mogelijkheid liet aan marktpartijen om zelf de ontwikkelingen te realiseren. Dit sluit wel weer aan bij de gedachte dat de overheid niet alles zelf moet willen doen en voor locatieontwikkeling gebruik zou moeten maken van de kennis en mogelijkheden van marktpartijen, maar het past niet bij een instrument voor actief grondbeleid. In het vervolg van deze paragraaf zal dan ook uitgebreid worden ingegaan op de mogelijkheden die marktpartijen hebben om onder de wet uit te komen en welke gevolgen dat heeft gehad voor de ontwikkeling van het instrument.

5.2.1 Recht op voorrang

Het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot de wijziging van de Wvg is rond 1993 ingezet. Als uitvloeisel van het aandringen van met name gemeenten op een beter grondbeleidsinstrumentarium zijn in 1993 en 1994 twee onderzoeken uitgevoerd. Het ene onderzoek was gericht op tekortkomingen van instrumenten voor het VINEX-beleid in het algemeen (Van den Brand Advisering en dGK, 1993), het tweede onderzoek was gericht op de mogelijkheden om het bestaande voorkeursrecht in te zetten op uitbreidingslocaties (De Wolff e.a., 1994).

Uit het tweede onderzoek volgt dat met name een toegevoegde waarde van

een voorkeursrecht voor uitbreidingslocaties moet worden verwacht voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Als toegevoegde waarde wordt genoemd dat gemeenten de planuitvoering beter kunnen controleren, omdat grond niet in handen kan komen van private partijen die zelf willen ontwikkelen. Een ander voordeel is het effect op de prijsvorming van de grond. Er wordt verwacht dat een voorkeursrecht een prijsdempende werking heeft, omdat private partijen, die vaak meer betalen dan de verkeerswaarde, buiten de boot vallen en er anders dan bij onteigening geen aanvullende schadevergoeding betaald hoeft te worden. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat op veel locaties het voorkeursrecht te laat zal komen, omdat veel grondposities al ingenomen zijn.

5.2.2 Notitie Grondbeleidsinstrumentarium en het voorontwerp Wvg

Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer en de twee onderzoeksrapporten is de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* verschenen (Minister van VROM, 1994), waarin nader wordt ingegaan op de aanbevelingen van beide onderzoeken. Geconcludeerd wordt dat de verstedelijkingsopgave uit de VINEX een gezamenlijke aanpak vergt van gemeenten en marktpartijen. Daarbij zullen de gemeenten vooral een conditiescheppende rol hebben, waarvan het investeren in publieke voorzieningen een onderdeel is. Hieruit volgt dat door de veranderde markt de rol van de gemeente zal veranderen naar een meer sturende en minder actieve rol op het gebied van de verwerving en realisatie.

Investerings van de gemeente in publieke voorzieningen zullen in dat geval verhaald moeten worden via het kostenverhaalsinstrumentarium. Omdat dit instrumentarium geen sluitend systeem biedt (zie ook paragraaf 5.3.2), kunnen er volgens de minister spanningen ontstaan tussen publieke en private partijen. Ondanks dat in eerste instantie een meer sturende rol aan de gemeente werd toebedacht, wordt het toch wenselijk geacht dat gemeenten actiever kunnen participeren bij grondverwerving. Een actieve rol zou wederzijdse onzekerheden tussen gemeente en private partijen verminderen.

5.2.3 Adviezen

In reactie op het voorontwerp tot wijziging van de Wvg heeft een aantal betrokken organisaties advies uitgebracht. Zowel van de kant van de overheid als van de kant van private partijen wordt in die adviezen overwegend positief gereageerd op het wetsvoorstel. De overkoepelende organisatie voor projectontwikkelaars, de NEPROM, meent dat de regie bij planontwikkeling bij de gemeenten in goede handen is en heeft vanuit dat oogpunt geen bezwaar tegen de wetswijziging. Wel vindt de NEPROM het vreemd dat in de VINEX

een grotere taak wordt weggelegd voor de markt en dat met het voorgestelde instrument de gemeenten weer een sterkere positie krijgen.

Adviezen uit de hoek van de overheid hebben over het algemeen de strekking dat het verbreden van de mogelijkheden tot vestiging van een voorkeursrecht nuttig is voor het verstedelijkingsbeleid, maar dat het instrument zorgvuldig vormgegeven en gebruikt moet worden. De RARO en de RAVO benadrukken het belang van een zorgvuldige afweging van planologische belangen en een deugdelijke planologische inbedding. De RAVO ziet zelfs een spanningsveld tussen de doeltreffendheid van de wet en die zorgvuldige afweging. Gemeenten en provincies (VNG en IPO) vinden dat alle gemeenten met een bijzondere bouwtaakstelling het recht moeten krijgen om een voorkeursrecht te vestigen en niet alleen de gemeenten in een stadsgewest.

5.2.4 Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Op 27 juni 1995 werd het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten ingediend bij de Tweede Kamer.⁵ Het wetsvoorstel bevat een aantal ingrijpende wijzigingen. Zo werd voorgesteld de werking van de wet uit te breiden van alleen gemeenten met stadsvernieuwingsgebieden tot alle gemeenten en niet meer alleen voor stadsvernieuwingsgebieden, maar ook voor uitbreidingslocaties. Daarbij moest wel sprake zijn van een afwijkende, niet-agrarische bestemming. Om goed in te kunnen spelen op de problematiek op toekomstige bouwlocaties (vooral op uitbreidingslocaties), waar private partijen steeds vaker in een vroeg stadium grondposities innemen, wordt voorgesteld om een vervroegde vestigingsmogelijkheid in te voeren. Gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen om vooruitlopend op een formeel ruimtelijk plan een voorkeursrecht te vestigen, waardoor grondspeculatie voorkomen kan worden en waardoor alert gereageerd kan worden op ontwikkelingen op de grondmarkt.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden drie effecten genoemd die mogelijk kunnen optreden door vestiging van een voorkeursrecht op uitbreidingslocaties (zie ook De Wolff, e.a., 1998):

- de gemeentelijke regisserende rol kan versterkt worden, omdat gemeenten zich actief kunnen opstellen op de grondmarkt;
- het vestigen van een voorkeursrecht kan een dempende werking hebben op de prijsvorming van grond die bestemd is voor ontwikkeling;
- gemeenten kunnen door het vestigen van een voorkeursrecht beter inzicht krijgen in de bewegingen op de grondmarkt, waardoor een alert grondbeleid gevoerd kan worden.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 235, nr. 2.

Kader 5.1 Amendement Esselink (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 235, nr. 22)

Na artikel 2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

1. Een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 8, eerste lid, kan genomen worden door de raad van een gemeente, waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven. In gevallen waarin een zodanige capaciteit niet is toegedacht of toegekend, wordt het besluit niet genomen dan nadat van gedeputeerde staten vooraf een verklaring van geen bezwaar is verkregen.
2. Gedeputeerde staten beslissen binnen vier weken na ontvangst van het desbetreffende verzoek. De verklaring wordt geacht te zijn verleend indien gedeputeerde staten niet binnen die termijn een beslissing hebben bekendgemaakt.

5.2.5 Kanttekeningen

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel⁶ werd echter veel gediscussieerd, in het bijzonder over de reikwijdte van de wet en de angst voor een te vrijmoedig gebruik van de wet door gemeenten. Moet het voorkeursrecht wel voor alle gemeenten opengesteld worden? Is een vestiging zonder een deugdelijke planologische inbedding wel toelaatbaar? Kan een grondeigenaar niet te lang aan het lijntje worden gehouden? Wordt het normale agrarische grondverkeer niet bemoeilijkt?

Ook werd er gediscussieerd over de haalbaarheid van de termijnen en de effecten van overschrijding en over de mogelijkheden om onder de wet uit te komen.

Die discussies hebben ertoe geleid dat het toepassingsbereik van de wet op een aantal essentiële punten beperkt is. Zo was al de beperking opgelegd dat voor een aanwijzing alleen gronden in aanmerking komen, waaraan een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.

Vanuit verschillende hoeken kwamen echter signalen dat voorzichtig omgesprongen moest worden met het gebruik van het voorkeursrecht, omdat het een grote inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Bovendien werd met het beschikbaar stellen aan alle gemeenten een van de doelstellingen van de wetswijziging losgelaten. De wetswijziging werd door de regering immers noodzakelijk geacht om de VINEX-verstedelijkingstaakstelling beter te kunnen realiseren. In eerste instantie was het voorstel om alle gemeenten de mogelijkheid te geven een voorkeursrecht te vestigen, maar via een amendement van het Kamerlid Esselink is het aantal gemeenten dat de Wvg kon gebruiken, beperkt tot de gemeenten die op grond van het rijksbeleid of provinciaal ruimtelijk beleid een uitbreidingscapaciteit hebben toegewezen gekregen, die duidelijk boven de eigen behoefte van de gemeente uitgaat (zie kader 5.1).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, Handelingen, nr. 17, pp. 3745-3769; nr. 18, pp. 3842-3881; nr. 19, pp. 3962-3966.

5.2.6 Gewijzigde Wvg: gebruik en knelpunten

Op 17 juli 1996 trad de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten in werking. Sinds die datum kunnen gemeenten met uitbreidingscapaciteit een voorkeursrecht vestigen voor ontwikkelingsprojecten waarbij de bestemming van grond gewijzigd wordt en deze niet in een agrarische bestemming verandert. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude wet hebben betrekking op de reikwijdte van de wet, de vestigingsgrondslagen en de ontwijkingsmogelijkheden.

Uit onderzoek in 1998 (De Wolff, e.a., 1998, p. 17) bleek dat meer dan een kwart van de gemeenten een of meer keren een voorkeursrecht had gevestigd⁷ en in 2000 (De Wolff e.a., 2000a, p. 18) bleek dat zelfs eenderde van alle gemeenten te zijn.⁸ Uit een kadastrale analyse bleek verder dat op 1 januari 2000 in totaal op ongeveer 0,6% van het oppervlak van Nederland een gemeentelijk voorkeursrecht rustte.

Tijdens het onderzoek in 1998 werd ook geïnventariseerd welke knelpunten gemeenten tegenkwamen bij het gebruik van het voorkeursrecht. In het algemeen kon gesteld worden dat veel gemeenten de wet slecht gestructureerd en (daardoor) moeilijk leesbaar vonden. Ook werden sommige bepalingen onduidelijk gevonden, met als grootste voorbeeld het begrip uitbreidingscapaciteit. Voor sommige gemeenten was het onduidelijk of ze uitbreidingscapaciteit hadden en zo ja, of ze dat dan voor een bepaald project hadden of ook voor andere projecten en bestemmingen (slagboombenadering).

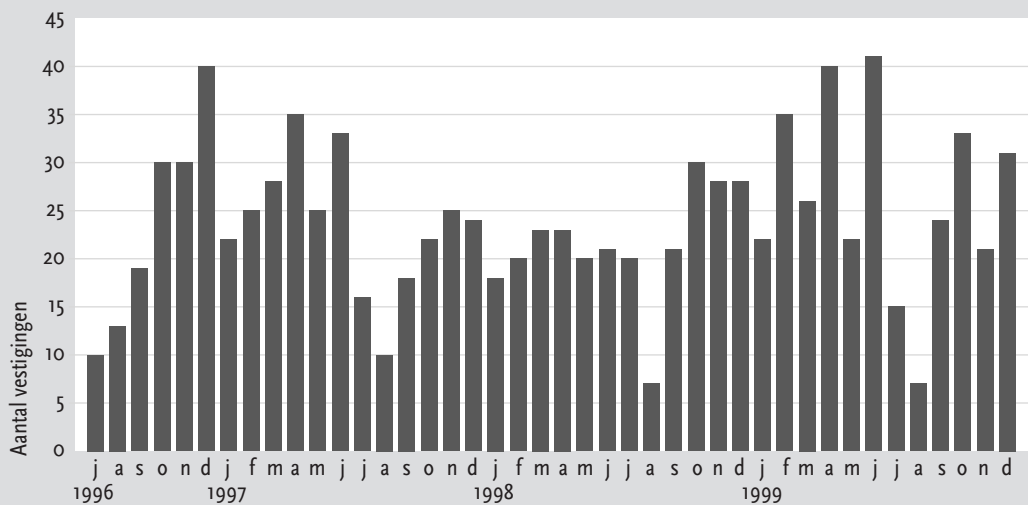
Verder gaven gemeenten aan dat het vestigen van een voorkeursrecht een zware administratieve last met zich meebrengt. Bij vervolgbesluiten moeten steeds opnieuw alle handelingen verricht worden en sommige termijnen zorgen ervoor dat er ook druk ontstaat op andere trajecten. In relatie tot de effectuering van het voorkeursrecht werden vooral de vrijstellingsmogelijkheden en de ontwijkingconstructies als probleem genoemd. Veel van die constructies zijn moeilijk te achterhalen, en als ze dat wel zijn, is de kans van slagen van een artikel-26-procedure niet echt groot (zie verder paragraaf 5.2.8). Of de wet nu werkelijk een prijsdempende werking heeft, werd ook betwijfeld en als verwervingsinstrument lijkt hij niet echt veel aanbiedingen van grond op te leveren.

5.2.7 Evaluatie

Nadat in 1998 al een inventarisatie was gemaakt van de eerste ervaringen met de Wet voorkeursrecht gemeenten, werd deze in 2000 geëvalueerd (De

⁷ Peildatum 1 mei 1998.

⁸ Peildatum 1 januari 2000.

Figuur 5.1 Aantal voorkeursrechtvestigingen per maand tot 1-1-2000


Bron: De Wolff e.a., 2000a

Wolff, e.a., 2000a en 2000b). In 1998 bleek de wet al zeer veelvuldig gebruikt te worden en dat gebruik was in 2000 nog verder toegenomen (zie figuur 5.1). Tot 1 januari 2000 had eenderde van de Nederlandse gemeenten een of meer keren een voorkeursrecht gevestigd voor een of meer locaties.

De verwachtingen ten aanzien van het voorkeursrecht leken hoog te zijn. Uit de tijdens het onderzoek verzamelde gegevens over vestigingsbesluiten bleek dat ongeveer 70% van de gemeenten die een voorkeursrecht vestigden het niet bij die ene keer lieten. Daarbij werd over het algemeen zorgvuldig met de wet omgegaan, in die zin dat de gemeenten alleen een voorkeursrecht vestigden voor gebieden die daadwerkelijk op korte termijn ontwikkeld zouden worden. Volgens de geënquêteerde en geïnterviewde gemeenten zorgt de Wvg voor een versterking van de gemeentelijke positie op de grondmarkt. Daardoor wordt, tot op zekere hoogte, ook de regisserende rol van de gemeente versterkt. Gemeenten namen echter ook een aantal knelpunten waar, vooral op het gebied van de effectuering van het voorkeursrecht. Een van de doelstellingen van de gewijzigde wet was het versterken van de gemeentelijke regisserende rol door het vergroten van de mogelijkheden voor een actief verwervingsbeleid. Grondeigenaren die niet in zee wilden gaan met de gemeente maar met een ontwikkelaar, of die zelf tot ontwikkeling wilden overgaan, konden de wet vrij eenvoudig ontwijken (zie paragraaf 5.2.8). Er ligt een druk op de effectiviteit van de wet door ontwijkingsconstructies en ook door vroegtijdig ingenomen grondposities.

5.2.8 Ontwikkingsconstructies

De meeste discussies na de inwerkingtreding van de Wvg gaan over de mogelijkheden voor grondeigenaren om onder het voorkeursrecht uit te komen en dan in het bijzonder door middel van de zogenaamde artikel-26-constructies. Artikel 26 van de Wvg voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om de nie-

Kader 5.2 Artikel 26 Wet voorkeursrecht gemeenten (zoals geldig tot 1 september 2002)

1. Een gemeente kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.
2. Het verzoek moet worden gedaan binnen acht weken nadat de desbetreffende rechtshandeling ter kennis van de gemeente is gekomen bij de rechtbank van het arrondissement binnen welke ressort de gemeente is gelegen. De gemeente is niet ontvankelijk in haar verzoek indien zij met de desbetreffende rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd.

tigheid in te roepen van een rechtshandeling die verricht is 'met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar in deze wet geregelde voorkeurspositie' (zie kader 5.2).

Vrij snel na de inwerkingtreding van de Wvg ontstonden de eerste constructies waarmee het voorkeursrecht omzeild kon worden. In de meeste gevallen ging het om overeenkomsten tussen grondeigenaren en projectontwikkelaars, waarbij de projectontwikkelaar de bestemming zou realiseren. Deze overeenkomsten worden vanwege de strekking en de vergelijking met de onteigeningswet ook wel zelfrealisatieconstructies genoemd. Vaak zijn dergelijke overeenkomsten echter gewoon een verkapte eigendomsoverdracht. De eigenaar stelt zijn grond volledig ter beschikking van een ontwikkelaar zonder dat de grond daadwerkelijk juridisch geleverd wordt. De ontwikkelaar realiseert vervolgens de bestemming. Meestal draagt de eigenaar geen risico voor de ontwikkeling en wordt hem een van tevoren vastgesteld winstaandeel gegarandeerd. Vaak wordt bij het afsluiten van de overeenkomst een voorschot op dat winstaandeel uitbetaald. Als de bestemming gerealiseerd is, vervalt het voorkeursrecht en kan de eigendom juridisch overgedragen worden.

Uit de wetsgeschiedenis kan echter worden afgeleid dat er geen bezwaar zou bestaan tegen overeenkomsten die tot doel hebben de door de gemeente gewenste bestemming te realiseren. In de schriftelijke reactie van de minister op het verslag van de behandeling van het wetsvoorstel door de Kamercommissie voor VROM⁹ staat letterlijk dat er niets op tegen is dat particuliere grondeigenaren de bestemming verwezenlijken. Er valt ook uit op te maken dat er geen bezwaar tegen bestaat als de grondeigenaar voor het realiseren van de bestemming de hulp inroept van een derde partij. De gemeente kan in beide gevallen via een aantal andere instrumenten toezicht houden op de wijze waarop de ontwikkeling plaatsvindt. In de nota staat echter ook dat het realiseren door andere partijen dan de gemeente niets afdoet aan de regiefunctie van de gemeente. Ook in het antwoord van de Minister van VROM op Kamervragen, die gesteld waren naar aanleiding van een artikel in het opinietijdschrift van VNO-NCW,¹⁰ wordt nogmaals bevestigd dat er geen bezwaar bestaat tegen constructies die tot doel hebben de bestemming te realiseren.¹¹ De wetsgeschiedenis is op dit punt echter niet altijd even duidelijk. Enerzijds wordt benadrukt dat het uiteindelijk gaat om het tijdig realiseren van de bestemming, waarbij het niet uitmaakt wie dat doet. Anderzijds wordt er ook gezegd dat de Wvg tot doel heeft de verwervingsmogelijkheden van gemeenten te vergroten om bijvoorbeeld een integrale en meer evenwichtige ontwik-

keling van de locatie te krijgen. In het laatste geval zouden zelfrealisatieconstructies dus niet erg welkom zijn.

Op grond van artikel 26 van de Wvg kunnen gemeenten dus de nietigheid inroepen van overeenkomsten die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Vanaf het moment dat er ontwijkingsconstructies ontstonden, zijn verschillende gemeenten op basis van dit artikel de juridische strijd aangegaan met de grondeigenaren en ontwikkelaars (zie o.a. Smeekens, 1997; Van Rijckevorsel, 1998 en 1999; Mus, 2000; Ashouwer, 2000; Groetelaers, 2001). Dit moest ook wel, want gemeenten moeten acht weken na kennis te hebben genomen van het bestaan van dergelijke constructies, met een verzoek tot nietigverklaring komen.¹² In de eerste artikel-26-jurisprudentie van rechtbanken werden de zogenoemde zelfrealisatieconstructies vooral beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de wijziging van de Wvg. Er werd bijvoorbeeld gekeken of door de constructie de realisatie van het plan in gevaar kon komen en of er door de constructie sprake was van een prijsopdrijving van de grondprijzen. Daarbij werd door de rechtbanken niet altijd dezelfde motivering gehanteerd. In ongeveer 70% van de gevallen¹³ werd het verzoek van de gemeente afgewezen of werd de gemeente niet ontvankelijk verklaard.¹⁴

9 Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 235, nr. 5, p. 16.

10 'Als u niet de juridische eigendom aan een projectontwikkelaar overdraagt, maar slechts de economische eigendom, kan het voorkeursrecht niet worden uitgeoefend. Als de projectontwikkelaar vervolgens het woningbouwplan ontwikkelt en realiseert, zal de gemeente ten tijde van de juridische levering aan de uiteindelijke bewoners niet langer gebruik kunnen maken van het voorkeursrecht, omdat het bestemmingsplan is gerealiseerd. Een vergelijkbare situatie doet zich voor indien u gezamenlijk met de projectontwikkelaar het bestemmingsplan realiseert. In dat geval komt de grondslag aan het voorkeursrecht te ontvallen. Dan kunt u alsnog de waardestijging van de grond toucheren' (Slangen, 1998, p. 36).

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, Aanghangsel van de Handelingen nr. 1116, vragen van het lid M.M. van der Burg.

12 Deze termijn is erg kort en daar komt nog bij dat het vaak onduidelijk is wanneer de termijn begint te lopen. Als er bijvoorbeeld geruchten zijn dat er een ontduikingsconstructie aangegaan is, heeft de gemeente dan al officieel kennisgenomen van de rechtshandeling en begint dus de termijn te lopen?

13 Percentage gebaseerd op de database met Wvg-jurisprudentie van het Kenniscentrum Wet voorkeursrecht gemeenten (www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl).

14 Zie o.a. Rechtbank Rotterdam, voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 19 november 1998, rek.nr. 98-425; Rechtbank Maastricht, voorkeursrecht gemeenten Maastricht en Eijsden, 7 januari 1999, rek.nr. 43123/HA RK 98.270; Rechtbank Alkmaar, voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 27 mei 1999, rek.nr. 38704 HARK 99-229; Rechtbank Utrecht, voorkeursrecht gemeente Utrecht, 21 juli 1999, rek.nr. 85283 HA RK 98-512.

Veel gemeenten en soms ook grondeigenaren en ontwikkelaars gingen na de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep bij het gerechtshof. De gerechtshoven sloegen een andere weg in en keken of er geen sprake was van een verkapte eigendomsoverdracht. Als uit een overeenkomst bleek dat de eigenaar geen risico droeg, werd geconstateerd dat het een verkapte eigendoms-overdracht was. Door de gerechtshoven werd de lijn gevolgd dat een dergelijke overeenkomst per definitie afbreuk doet aan de voorkeurspositie van de gemeente en die constructies werden dan ook nietig verklaard.¹⁵ Na de eerste uitspraken waarin deze lijn werd gevolgd, ontstonden uiteraard discussies over de houdbaarheid van constructies waarbij de eigenaar wel een deel van het risico draagt. In dat geval zou een overeenkomst misschien niet nietig verklaard worden in een artikel-26-procedure.

5.2.9 Uitspraken Hoge Raad

In november 2000 zijn de eerste uitspraken gedaan door de Hoge Raad.¹⁶ In die uitspraken wordt weer een andere weg ingeslagen dan in de uitspraken van de gerechtshoven. Als een overeenkomst tot doel heeft de bestemming te realiseren, kan uit de wetsgeschiedenis afgeleid worden dat deze niet in strijd hoeft te zijn met de bedoelingen van de wet. Er moet volgens de Hoge Raad echter wel rekening worden gehouden met het feit dat het 'belang' van de gemeente bij haar voorkeurspositie gelegen kan zijn in het uitoefenen van een regiefunctie. Om te bepalen of een overeenkomst afbreuk doet aan dat belang van de gemeente, toetst de Hoge Raad de overeenkomsten aan een aantal criteria. Behalve de bereidheid om de bestemming te realiseren, zal vast moeten staan dat:

- de partijen daartoe financieel en anderszins in staat zijn;
- de partijen zich bereid hebben verklaard om zich op een zodanige wijze jegens de gemeente te verbinden dat de gerechtvaardigde belangen van de gemeente bij de verwezenlijking gewaarborgd zijn;
- het aanbod voorgelegd is aan de gemeente, die dit zonder goede reden heeft afgewezen of er geen overeenstemming bereikt is omdat de gemeente eisen stelt die zij met inachtneming van de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet mocht stellen.

¹⁵ Zie o.a. Gerechtshof 's-Gravenhage, voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 21 oktober 1999, rek.nr. R99/24; Gerechtshof Amsterdam, voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 4 november 1999, rek.nr. 38704/HA RK 99-229; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, voorkeursrecht gemeenten Maastricht en Eijsden, 1 december 1999, rek.nr. R9900146; Gerechtshof Arnhem, voorkeursrecht gemeente Doetinchem, 16 mei 2000, rek.nr. 697/99.

¹⁶ Hoge Raad der Nederlanden, Voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 10 november 2000, rek.nr. R99/210HR; Hoge Raad der Nederlanden, Voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 10 november 2000, Rek.nr. R99/217HR; Hoge Raad der Nederlanden, Voorkeursrecht gemeente Maastricht en Eijsden, 17 november 2000, rek.nr. Roo/015HR.

Een constructie die voldoet aan deze criteria, kan volgens de Hoge Raad door de beugel. Met andere woorden, als partijen die de overeenkomst zijn aangegaan (meestal de oorspronkelijke grondeigenaar en een ontwikkelaar) zich bereid hebben getoond om hun deel van de locatie te ontwikkelen volgens de gemeentelijke plannen, kan de gemeente geen beroep doen op het gevestigde voorkeursrecht. Een overeenkomst die niet meer is dan een verkapte eigendomsoverdracht kan dus ook niet nietig verklaard worden, zolang maar aan bovenstaande voorwaarde is voldaan.

Na de uitspraken van de verschillende gerechtshoven ging de discussie rond zelfrealisatie vooral over de vraag hoeveel risico een eigenaar moet lopen om te kunnen spreken van een ontwikkelingsovereenkomst in plaats van een verkapte eigendomsoverdracht. Na de uitspraken van de Hoge Raad lijkt het dragen van risico door de grondeigenaar geen voorwaarde meer te zijn om onder het voorkeursrecht uit te kunnen komen. Een overeenkomst die tot doel heeft de bestemming te realiseren is voldoende, als die realisatie maar past binnen de regiefunctie van de gemeente. Het gaat er immers niet om wie de bestemming realiseert, maar dát de bestemming gerealiseerd wordt. De Hoge Raad doet verder geen uitspraken over wat de regiefunctie precies inhoudt, maar regie heeft te maken met het sturen en beïnvloeden van een proces om zo bepaalde doelstellingen te kunnen bereiken. Omdat de meeste ontwikkelingsconstructies in een zeer vroeg stadium van het locatieontwikkelingsproces ontstaan, zullen gemeenten niet altijd al kunnen aangeven wat zij onder hun regiefunctie verstaan. De Hoge Raad suggereert daarom dat het mogelijk moet zijn dat gemeenten een artikel-26-procedure starten (dit moet binnen acht weken na kennis te hebben genomen van de overeenkomst) en pas later in het proces aangeven welke elementen van belang zijn voor hun regiefunctie. Het is aan de ontwikkelaars om te 'bewijzen' dat zij kunnen en willen voldoen aan de wensen van de gemeente, ook al zijn die nog niet altijd duidelijk. De gemeente kan vervolgens reageren op dat aanbod (zie ook De Haan, 2000a; Mus, 2000; Groetelaers, 2001; Van Die, 2001).

Naar aanleiding van de uitspraken van de Hoge Raad werden meteen Kamervragen gesteld.¹⁷ De belangrijkste vragen met betrekking tot de consequenties van de uitspraken waren:

- In welke mate beperkt dit gemeenten in het uitoefenen van hun taak bij het realiseren van bestemmingsplannen in uitbreidingslocaties?
- Welke financiële consequenties heeft dit voor het realiseren van publieke investeringen in uitbreidingslocaties?
- Welke consequenties heeft dit voor de uiteindelijke plankwaliteit van nieuwbouwlocaties?

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Aanhangsel van de Handelingen nr. 408, vragen van het lid Depla.

De minister heeft in zijn antwoord niet echt antwoord gegeven op deze vragen. Hij herhaalde eigenlijk de motivering van de Hoge Raad en voegde daaraan toe dat de Hoge Raad in de beschikkingen de regiefunctie van de gemeente diverse keren benadrukt. De combinatie van de regiefunctie en het instrument bestemmingsplan (waaraan dus een sterke waarde gehecht wordt) moet voldoende zijn voor de gemeente om zelfrealisatie te kunnen controleren en sturen. Uiteindelijk zegt de minister wel dat er in principe 'geen beperking hoeft op te treden bij de realisatie van bestemmingsplannen in uitbreidingslocaties'.

5.2.10 Voorkeursrecht in de Nota Grondbeleid

Omdat het kabinet actief grondbeleid wenselijk vindt voor het realiseren van bepaalde kwaliteitseisen, worden de instrumenten voor grondverwerving ook aangepakt in de *Nota Grondbeleid* die eind 2000 door het kabinet werd uitgebracht (zie ook hoofdstuk 4). Tijdens het evaluatieonderzoek van de Wvg werd al gewerkt aan het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid en de Minister van VROM heeft dan ook besloten om geen apart kabinetsstandpunt uit te brengen over de toekomst van de Wvg, maar dit te integreren in de *Nota Grondbeleid*. Uit de in 2000 door de TU Delft uitgevoerde evaluatie blijkt dat het instrument dat tot doel heeft de regisserende rol van gemeenten te versterken doordat gemeenten zich actief kunnen opstellen op de grondmarkt, het inzicht in de grondmarkt te vergroten en de grondprijzen te beheersen, over het algemeen positief beoordeeld wordt. Het kabinet stelt voor om de Wvg als instrument te handhaven en op een aantal punten te verbeteren.

In de *Nota Grondbeleid* worden zowel in hoofdstuk 6 (verwerving door gemeenten) als in paragraaf 7.4 (verwerving door Rijk en provincie) voorstellen gedaan voor verbetering van de Wvg. Voor de verwerving van grond voor uitbreidingslocaties door gemeenten zijn de volgende voorstellen van belang:

- in de Wvg zal expliciet worden aangegeven dat de wet ook van toepassing is op regionale groenvoorzieningen;
- het voorkeursrecht voor groene functies uit de Wet agrarisch grondverkeer zal worden geactiveerd, maar slechts selectief worden toegepast;
- het Rijk en de provincie zullen, gekoppeld aan nieuwe uitvoeringsbevoegdheden uit de WRO, ook bij de desbetreffende projecten de bevoegdheid krijgen een voorkeursrecht te vestigen;
- om te voorkomen dat een samenloop van verschillende voorkeursrechten ontstaat, wordt een overkoepelende regeling van de bevoegdheden rond de diverse voorkeursrechten overwogen (Wet voorkeursrecht);
- omdat gemeenten nu zelf meer direct betrokken zullen zijn bij het vaststellen van de contouren (en daarmee de te verstedelijken locaties), wordt verwacht dat gemeenten minder snel te laat zullen zijn bij het innemen van grondposities.

Om alle gemeenten te kunnen laten inspelen op de veranderde omstandigheden op de grondmarkt en om alle gemeenten dezelfde mogelijkheden te geven als het contourenbeleid uit de *Vijfde nota* ingevuld moet worden, zal zo snel mogelijk een wetsvoorstel worden ingediend waarmee de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen wordt uitgebreid naar alle gemeenten, in plaats van alleen de gemeenten met uitbreidingscapaciteit. Bij de invoering van de wet in 1996 werd door het amendement Esselink het toepassingsbereik beperkt tot de gemeenten met uitbreidingscapaciteit. Het kabinet vindt dat deze wijziging haast heeft en er zal dus een spoedbehandeling van het wetsvoorstel door de Raad van State worden gevraagd.

Voor de toepassing blijven wel de criteria gehandhaafd dat de bestemming van de grond niet agrarisch is en dat deze moet afwijken van het bestaande gebruik. Het kabinet vindt dat er aan deze twee criteria nog een derde toegevoegd moet worden om een dubbelepettenprobleem te voorkomen. Het doel van het voeren van een actief gemeentelijk grondbeleid is volgens het kabinet het realiseren van publieke doelen. In dit kader mag een dubbelepettenprobleem niet leiden tot een ongewenste monopoliepositie van gemeenten bij projectontwikkeling. Om te voorkomen dat het optreden van gemeenten leidt tot monopolieposities, wordt als extra criterium aan het voorkeursrecht toegevoegd dat de te realiseren plannen op de via de Wvg door de gemeente verworven grond alleen via openbare aanbesteding mogen worden gerealiseerd.

Verder zullen er door het kabinet voorstellen worden gedaan voor de stroomlijning van procedures rond de vestiging en mogelijk ook rond de effectuering van een voorkeursrecht.

5.2.11 Nota Grondbeleid en artikel 26 Wvg

‘Nu de uitspraken van de Hoge Raad geen negatieve effecten hebben op de realisatie van ruimtelijk gewenste doelen onder gemeentelijke regie ziet het kabinet geen aanleiding tot een noodreparatie van art. 26 Wvg. Of en in hoeverre de «*fraus legis*»-regeling in art. 26 aanpassing behoeft, zal aan de orde komen bij uitwerking van het totale pakket aan wijzigingen in de Wvg. Daarbij zullen ook de desbetreffende aanbevelingen van het evaluatieonderzoek van de TU Delft betrokken worden. In elk geval zullen de termijnen in het tweede lid van art. 26 en de mogelijkheid van gemeentelijke instemming met een samenwerkingsverband nader worden bezien’ (Ministerie van VROM, 2001a, p. 98).

In de *Nota Grondbeleid* kiest het kabinet voor handhaving van de Wet voorkeursrecht gemeenten en voor het verbreden van het gebruik van de wet, maar het kabinet ziet geen reden voor noodreparatie van artikel 26. De minister gaf bij het aanbieden van de resultaten van het evaluatieonderzoek van de Wvg aan de Tweede Kamer aan pas in de *Nota Grondbeleid* een standpunt te

willen innemen, vanwege de nauwe samenhang tussen de Wvg en het andere grondbeleidsinstrumentarium. Daardoor konden ook de uitspraken van de Hoge Raad nog afgewacht worden. Het kabinet ziet na de uitspraken over het ontwijken van het voorkeursrecht nog geen reden voor een noodreparatie, omdat de Hoge Raad het belang van de gemeentelijke regisserende rol benadrukt.

Over wat die regisserende rol inhoudt, is de Hoge Raad echter niet erg duidelijk. De Hoge Raad verwijst naar een alinea uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarin staat dat het noodzakelijk is dat gemeenten zich actief kunnen blijven opstellen op de grondmarkt om zo de regie te kunnen behouden bij samenwerking met marktpartijen. Dat wordt vooral belangrijk gevonden omdat het lastig is om een tijdige en kwalitatief voldoende ontwikkeling af te dwingen in onderhandelingen met derden. Ook kan zo voorkomen worden dat grond in handen komt van speculanten. Voorafgaand aan deze alinea wordt in de memorie van toelichting echter een bredere definitie gegeven van de gemeentelijke regisserende rol. De regisserende rol heeft betrekking op een op de situatie toegesneden beleid met betrekking tot samenwerking met derden én het daarbij behorend instrumentarium voor kostenverhaal en de mogelijkheden voor actieve grondverwerving.

Op een aantal momenten tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn uitspraken gedaan over de regisserende rol van de gemeente, maar nergens is expliciet gedefinieerd wat verstaan wordt onder de regisserende functie van gemeenten en waarin die zich moet uiten. Verder is het waar kunnen maken van de regisserende functie slechts een van de beoogde effecten van de wijziging van de Wvg en eigenlijk is zelfs dat uit zijn verband getrokken.

Het kabinet ziet echter nog geen reden om over te gaan tot spoedreparatie. 'Niet het grondbezit zelf moet voorop staan, maar de mogelijkheid om publieke doelen te realiseren' (Ministerie van VROM, 2001a, p. 16) en dat lijkt met de uitspraken van de Hoge Raad vooralsnog mogelijk. In de nota wordt wel voorgesteld te bezien in hoeverre artikel 26 alsnog aanpassing behoeft. Dit geldt ook voor artikel 10 waarin de vrijstellingsmogelijkheden genoemd worden.

5.2.12 Wetsvoorstel PvdA, CDA, D66

In mei 2001 diende een aantal Kamerleden van CDA, PvdA en D66¹⁸ een initiatiefwetsvoorstel in tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten.¹⁹ De aanleiding voor het voorstel was dat de minister na de uitspraken van de Hoge Raad heeft aangegeven dat noodreparatie niet wenselijk is. De indieners van het wetsvoorstel vonden echter dat die uitspraken juist een aantal leem-

¹⁸ Depla (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Duivesteijn (PvdA) en Biesheuvel (CDA).

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 750, nr. 1 en 2.

ten aan het licht hadden gebracht, die niet voorzien en gewenst waren ten tijde van de parlementaire behandeling. Het initiatiefwetsvoorstel, dat op 22 mei 2001 is aangeboden aan de Tweede Kamer, heeft betrekking op een wijziging van artikel 10 en artikel 26 (zie ook Groetelaers, 2002b).

De voorgestelde wijziging van artikel 10 heeft betrekking op optieovereenkomsten en koopovereenkomsten die als vrijstelling van het voorkeursrecht gelden als ze afgesloten zijn voordat het voorkeursrecht gevestigd is. Uit onderzoek van de Technische Universiteit Delft bleek dat er op 1 januari 2000 bij het kadaster 1652 opties geregistreerd stonden, met een totale oppervlakte van 5000 ha, waarvan ruim 80% op locaties waar op dat moment nog geen voorkeursrecht gevestigd was. Op basis van een steekproef is onderzoek gedaan naar de inhoud van dergelijke overeenkomsten en daaruit bleek dat in optieovereenkomsten vaak nauwelijks afspraken staan. De te zijner tijd kopende partij is een 'nader te noemen meester' en 'te zijner tijd' is ook niet gedefinieerd of gekoppeld aan het realiseren van de bestemming (als die gerealiseerd is, vervalt het voorkeursrecht immers). Ook wordt niet altijd een prijs of een formule om die vast te stellen genoemd. De onderzoekers stelden in hun aanbevelingen dan ook voor om de eis te stellen dat alleen de partijen die met naam genoemd zijn in de optie- en koopovereenkomsten in aanmerking komen voor vrijstelling. Ook werd voorgesteld om de geldigheid als vrijstelling tot een bepaalde periode te beperken.

De indieners van het initiatiefwetsvoorstel concluderen dat een steeds groter deel van de ontwijking van de Wvg plaatsvindt door koop- en optieovereenkomsten en ze vinden dat deze constructies niets te maken hebben met het recht op zelfrealisatie. Het voorstel is, in overeenstemming met de aanbevelingen van de TU Delft (De Wolff e.a., 2000b, pp. 21-22), om deze vrijstellingsmogelijkheid te beperken. Volledig afschaffen van deze vrijstellingen vinden de indieners niet wenselijk, omdat dan de afhandeling van normale koopovereenkomsten wordt belemmerd. In het wetsvoorstel is daarom de koopovereenkomst niet afgeschaft als vrijstelling, maar is er een beperkte geldigheidsduur aan de vrijstelling gekoppeld. Verder moeten de overeenkomsten uiterlijk op de dag voor de verschijningsdatum van de Staatscourant waarin de vestiging van het voorkeursrecht bekend wordt gemaakt, ingeschreven zijn in de openbare registers en komen alleen de overeenkomsten waarin de kopende partij met naam genoemd is in aanmerking voor vrijstelling.

Voor artikel 26 wordt voorgesteld om de zinsnede 'het belang van de gemeente bij' te laten vervallen (zie kader 5.2 voor oude artikel 26). Deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van de redenering van de Hoge Raad. Als een overeenkomst tot doel heeft de bestemming te realiseren, kan uit de wetsgeschiedenis afgeleid worden dat deze niet in strijd hoeft te zijn met de bedoelingen van de wet. Er moet volgens de Hoge Raad echter wel rekening worden gehouden met het feit dat het belang van de gemeente bij haar voor-

keurspositie gelegen kan zijn in het uitoefenen van een regiefunctie. Om te bepalen of een overeenkomst afbreuk doet aan dat belang van de gemeente toetst de Hoge Raad de overeenkomsten aan een aantal criteria. Behalve de bereidheid om de bestemming te realiseren, zal vast moeten staan dat:

- de partijen daartoe financieel en anderszins in staat zijn;
- de partijen zich bereid hebben verklaard om zich op een zodanige wijze jegens de gemeente te verbinden dat de gerechtvaardigde belangen van de gemeente bij de verwezenlijking gewaarborgd zijn;
- het aanbod voorgelegd is aan de gemeente, die dit zonder goede reden heeft afgewezen of er geen overeenstemming bereikt is omdat de gemeente eisen stelt die zij met inachtneming van de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet mocht stellen (zie ook paragraaf 5.2.9).

De indieners van het wetsvoorstel vinden dat de uitspraken van de Hoge Raad nieuwe 'wezenlijke rechtsvragen' oproepen. Een van de criteria waaraan de overeenkomsten volgens de Hoge Raad getoetst moeten worden is of de partij bereidheid heeft getoond 'om zich op een zodanige wijze jegens de gemeente te verbinden dat de gerechtvaardigde belangen van de gemeente bij de verwezenlijking gewaarborgd zijn'. Het gaat dus volgens de Hoge Raad niet om wie de bestemming realiseert, maar dát de bestemming gerealiseerd wordt, als die realisatie maar past binnen de belangen van de gemeente. Het is echter onduidelijk wat die gerechtvaardigde belangen precies zijn; gaat het alleen om de kwaliteit van het eindproduct, of kunnen die belangen ook liggen in het voeren van een actief grondbeleid?

Uit de wetsgeschiedenis kan afgeleid worden dat gemeenten ook belang hebben bij het dempen van de grondprijzen en het kunnen verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen en plankosten, die niet via een exploitatie-overeenkomst of baatbelasting verhaald kunnen worden. Ook kan volgens de indieners de 'rechtspositie van de betrokken partijen geruime tijd in de lucht hangen'. Als de gemeente kennisneemt van een artikel-26-overeenkomst moet binnen acht weken het verzoek tot vernietiging ingediend zijn. Daar staat tegenover dat het voorkeursrecht in driekwart van de gevallen gevestigd wordt vooruitlopend op het formele planologische traject, waardoor het nog een aantal jaren kan duren voordat er duidelijkheid is over de definitieve plannen.

Het feit alleen dat de constructie de voorkeurspositie van de gemeente doorkruist, is dus volgens de Hoge Raad niet voldoende om een constructie nietig te doen verklaren. Het belang dat de gemeente heeft bij het krijgen van voorrang op de verwerving moet ook teniet worden gedaan, maar het is niet duidelijk wat dat belang is. Door de zinsnede 'het belang van de gemeente bij' te schrappen kan deze onduidelijkheid vermeden worden.

Het wetsvoorstel stuitte niet op veel kritiek. Op advies van de Raad van State werd het wetsvoorstel zo aangepast dat optieovereenkomsten, die niet altijd

bedoeld zijn om de Wvg te omzeilen, ook onder de regeling vallen.²⁰ Ook is er een extra artikel met overgangsbepalingen opgenomen. De belangrijkste opmerkingen tijdens de behandeling door de vaste commissie van VROM hadden te maken met meer principiële overwegingen.²¹ Een aantal leden van de vaste Kamercommissie voor VROM plaatste vraagtekens bij de achterliggende motieven van het voorstel. In de *Nota Grondbeleid* gaf het kabinet aan spoedreparatie niet nodig te vinden, maar nu ligt er toch een wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de indieners echt een mankement in de wet ontdekt hebben, of dat ze vinden dat de rol van de overheid op de grondmarkt groter moet zijn dan met de huidige Wvg mogelijk is. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie benadrukken dat het wetsvoorstel er in de praktijk toe zal leiden dat er nog meer actief grondbeleid gevoerd zal gaan worden, en dat staat volgens hen haaks op de lijn die in de *Nota Grondbeleid* beschreven is.

In hun antwoord op de vragen van de commissie²² geven de initiatiefnemers aan dat met het wetsvoorstel niet de doelstelling van de Wvg gewijzigd wordt, maar dat de rechtszekerheid vergroot wordt en de mogelijkheden tot ontduiking verkleind worden. De wijziging sluit aan bij de behandeling van de Wvg in de Tweede Kamer in 1996, toen gesteld werd dat met het nieuwe artikel 26 eerst de jurisprudentie gevolgd moest worden om te kijken of aanvullende wetgeving noodzakelijk was. Volgens de indieners is dat moment nu aangebroken. Het voorstel laat de mogelijkheid om zelf de bestemming te realiseren intact, alleen moet het eenvoudiger worden om de ontwijgingsconstructies en de normale overeenkomsten te scheiden.

Verder sluit het voorstel ook aan bij de *Nota Grondbeleid*, waarin gesteld wordt dat in bepaalde situaties een actief grondbeleid gevoerd zou moeten kunnen worden. De initiatiefnemers noemen een aantal publieke doelen die volgens hen beter realiseerbaar worden. 'Het gaat dan bijvoorbeeld om regievoering bij complexe projecten, het bevorderen van concurrentie en van particulier opdrachtgeverschap. In dat verband onderschrijft de regering dat ook in het nieuwe grondbeleid een belangrijke plaats is ingeruimd voor de Wvg'.²³

'Houdbaarheidsdatum'

Om te voorkomen dat optie- en koopovereenkomsten gebruikt worden om het voorkeursrecht te ontwijken, hebben de initiatiefnemers een tijdslimiet gesteld. In eerste instantie luidde het voorstel: 'de vervreemding geschiedt binnen drie maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 750, nr. 4.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 750, nr. 6.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 750, nr. 7.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 750, nr. 7, p. 8.

de openbare registers'. Een geregistreerde overeenkomst zou dus na drie maanden geregistreerd te staan niet meer tot vrijstelling van het voorkeursrecht kunnen leiden. Na de vraag van de Raad van State waarop deze termijn gebaseerd was en of drie maanden niet kort was, is de termijn op zes maanden gesteld, overeenkomstig wetsvoorstel 23095 tot wijziging van het BW inzake koop en ruil.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is de discussie ontstaan of met het stellen van een termijn de optieovereenkomsten met een langere looptijd, maar geenszins bedoeld om het voorkeursrecht te ontwijken, niet onnodig gefrustreerd worden. De indieners stellen hier tegenover dat het niet mogelijk en niet wenselijk is om op grond van inhoudelijke criteria aan te geven welke overeenkomsten wel en welke niet aanvaardbaar zijn als vrijstelling. Om dezelfde reden is ook geen onderscheid gemaakt tussen koop- en optieovereenkomsten. De onduidelijkheid met welke overeenkomst men te maken heeft, wordt hiermee voorkomen. Door te stellen dat een overeenkomst slechts een beperkte periode als vrijstelling kan dienen, zorgt men ervoor dat speculatieve overeenkomsten minder voor zullen komen.²⁴

In de memorie van toelichting, zoals gewijzigd na het advies van de Raad van State, constateren de indieners dat het niet wenselijk is dat opties opnieuw geregistreerd worden als de zes maanden verstreken zijn. In eerste instantie zeiden de indieners dat herhaaldelijk geregistreerde overeenkomsten aangepakt kunnen worden met artikel 26, maar in de Nota van Wijziging is toch een nieuw vijfde lid toegevoegd aan artikel 10, waarin geregeld is dat een overeenkomst die binnen drie jaar weer geregistreerd wordt geen recht geeft op vrijstelling. Met betrekking tot de wijziging van artikel 10 vraagt het kabinet zich nog specifiek af of door het invoeren van een termijn waarbinnen de optie geëffectueerd moet zijn, rechthebbenden te goeder trouw voldoende beschermd zijn als zij de termijn overschrijden. Biedt in dat geval de hardheidsclausule van artikel 14 en 15 voldoende houvast? Het kan zo zijn dat een normale overeenkomst niet binnen de gestelde zes maanden geëffectueerd kan worden terwijl er een voorkeursrecht gevestigd is. Gemeenten kunnen in dat geval afzien van hun recht en als het onroerend goed wordt aangeboden een negatief beginselbesluit nemen, waardoor de eigenaar drie jaar vrij is om aan een ander te verkopen. Artikel 14 van de Wvg voorziet als de gemeente wel wil onderhandelen in de mogelijkheid om bij Gedeputeerde Staten een verzoek tot ontheffing van de onderhandelingsplicht in te dienen. Op 5 februari 2002 werd het wetsvoorstel, met algemene stemmen, aangenomen door Tweede Kamer en ter behandeling aangeboden aan de Eerste Kamer. De opmerkingen van de fracties kwamen qua strekking overeen met wat in de Tweede Kamer opgemerkt was. Een aantal fracties drong, om de

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 750, nr. 5.

werking van het instrumentarium te versterken, aan op aanvullende maatregelen op het gebied van het kostenverhaal. Op 16 april 2002 werd het wetsvoorstel, ondanks de val van het eerste kabinet Balkenende, zonder stemming aangenomen door Eerste Kamer. De gewijzigde wet is op 1 september 2002 in werking getreden.

Inmiddels komen ontwikkelaars en juristen echter alweer met de eerste ideeën om toch langdurige overeenkomsten af te sluiten. Zo vertelt mr. Van Mourik in Cobouw (2 mei 2002, p. 5) dat het mogelijk is om een optieovereenkomst aan te kleden als een koopovereenkomst, door in de overeenkomst een betaling op termijn op te nemen als ontbindende voorwaarde. Als er gebouwd gaat worden, krijgt de oude eigenaar zijn geld, verandert de bestemming niet, wordt er niet betaald en is er sprake van wanbetaling, waardoor de oude eigenaar weer eigenaar wordt. Er is echter nog geen empirisch materiaal beschikbaar waaruit blijkt dat dergelijke overeenkomsten gesloten zijn.

5.2.13 Wetsvoorstel verbreding

In de *Nota Grondbeleid* is aangekondigd dat de reikwijdte van de Wvg moet worden verbreed. Mede ter ondersteuning van het contourenbeleid uit de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* zullen alle gemeenten de beschikking krijgen over de mogelijkheid om het voorkeursrecht in te zetten. Op 9 januari 2002 werd het voorstel ter overweging aanhangig gemaakt bij de Raad van State.²⁵ De Raad van State plaatste de wijziging van de Wvg, die concreet inhoudt het laten vervallen van artikel 2a, in het perspectief van de totstandkoming van een regeling voor een exploitatievergunning. Met het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op die regeling en de Raad van State achtte het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de betekenis die de verbreding van de reikwijdte van de Wvg heeft in samenhang met de exploitatievergunning. Op 25 februari 2002 werd het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁶

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer had een aantal vragen over het wetsvoorstel.²⁷ De VVD-fractie had graag gezien dat gelijktijdig met de verruiming van de Wvg een instrument beschikbaar was gekomen om de transparantie van het gemeentelijke grondbeleid te vergroten en dat er ook voorstellen waren gedaan om de zeggenschap van de burger te vergroten. De fractie was niet overtuigd dat met het voorstel een positieve stimulans wordt gegeven aan marktwerking en kwaliteitsverbetering van de woning. De ChristenUnie-fractie vroeg om een zorg-

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 236, nr. A.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 236, nr. 1 en 2.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 236, nr. 4 en 5.

vuldige afweging van het belang van het wetsvoorstel tegen de inbreuk die het voorkeursrecht betekent op het eigendomsrecht, dat destijds de reden was om alleen aan gemeenten met een uitbreidingstaakstelling het voorkeursrecht ter beschikking te stellen. De ChristenUnie was verder van mening dat het in de *Vijfde nota* voorgestelde contourenbeleid geen aanleiding is om tot verbreding van het toepassingsbereik van de Wvg over te gaan. Bij de vaststelling van de rode contouren blijft namelijk sprake van een vorm van uitbreidingscapaciteit. De ChristenUnie was dan ook van mening dat de reden om het voorkeursrecht voor alle gemeenten inzetbaar te maken, gezocht moet worden in de stedelijke herstructurering. De fractie ervoer het als positief dat het voorkeursrecht dit proces kan bevorderen. Het CDA deelde deze mening en wees ook op het ingrijpende karakter van het voorkeursrecht. Het CDA meldde verder geen voorstander te zijn van het rode contourenbeleid uit de *Vijfde nota* dat aangevoerd wordt als een van de redenen om de Wvg te verbreden. Verder vroeg de fractie zich af wat de toegevoegde waarde van het voorkeursrecht is als er een exploitatievergunning geïntroduceerd gaat worden.

De nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor VROM liet vervolgens even op zich wachten en tussentijds hadden Tweede Kamer verkiezingen plaatsgevonden. Het nieuwe kabinet²⁸ heeft dan inmiddels aangegeven dat de *Vijfde nota* op het gebied van het contourenbeleid aangepast zal gaan worden.²⁹ In de Nota naar aanleiding van het verslag³⁰ geeft de Minister van VROM aan dat het beantwoorden van vragen over de verbreding van het voorkeursrecht gerelateerd aan de *Vijfde nota* daardoor niet echt mogelijk is, maar dat de wijzigingen in die nota de spoedige totstandkoming van het wetsvoorstel voor de verbreding van de reikwijdte van de Wvg niet in de weg hoeven te staan. Het verbreden van het toepassingsbereik van de Wvg past in het voornemen van het kabinet om het bouwen voor eigen bewoners in het landelijk gebied mogelijk te maken en ook voor herstructurering heeft het wetsvoorstel waarde. Verder geeft de minister aan dat een gelijke behandeling van alle gemeenten ook een stukje duidelijkheid geeft richting gemeenten en marktpartijen.

Het wetsvoorstel voor verbreding van de Wvg werd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer positief ontvangen. Door CDA-er Van Bochove werd een amendement ingediend om wederom een evaluatiebepaling in de wet op te nemen.³¹ De CDA-fractie vindt het wenselijk dat de Wvg goed functioneert in samenhang met het convenant over het gemeentelijke grondprijsbeleid en

28 Eerste kabinet Balkenende met CDA, LPF en VVD, aangetreden op 22 juli 2002, gevallen op 16 oktober 2002, precies een halfjaar na de val van Paars II (PvdA, VVD, D'66 gevallen op 16 april 2002).

29 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 6, p. 22.

30 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 236, nr. 6.

31 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 236, nr. 7.

dat gemeenten op een passende wijze gebruikmaken van hun versterkte positie op de grondmarkt. Om principiële redenen was de PvdA-fractie tegen het amendement. De heer Depla vond een evaluatie van de Wvg en in bredere zin van het grondbeleid zeker wenselijk, maar vond dat dit ook via een motie geregeld had kunnen worden. Door een dergelijke bepaling bij amendement in een wet op te nemen geeft de Kamer volgens Depla aan dat afspraken die volgen uit een aangenomen motie niet serieus genomen hoeven te worden. In het verlengde van de evaluatiediscussie vroeg Depla of de minister kon vertellen of de wijziging van de Wvg die op 1 september 2002 in werking is getreden, effect heeft gehad op de praktijk van ontwijking door middel van optie- en koopovereenkomsten. Ook de ChristenUnie wilde hier graag meer over horen evenals over het voornemen uit de *Nota Grondbeleid* van openbare aanbesteding op de grond die door middel van een voorkeursrecht verworven. Verder vroeg de ChristenUnie naar de grondexploitatievergunning en de relatie tussen dit instrument voor faciliterend grondbeleid en de Wvg die gericht is op een actief grondbeleid. De minister zei toe om de praktijk van optie- en koopovereenkomsten en de ontwijkingsconstructies te laten onderzoeken. Op 20 mei 2003 werd het voorstel met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.³² De Eerste Kamer heeft het voorstel op 2 december 2003 als hamerstuk aangedaan. De wet is in werking getreden op 1 februari 2004.

5.3 Kostenverhaal: exploitatieovereenkomst, -heffing en -vergunning

De mogelijkheden voor kostenverhaal zijn al sinds de jaren zestig minder geworden door ontwikkelingen in het recht en de uitwerking daarvan op de mogelijkheden van de exploitatieverordening en -overeenkomst (De Haan, 1984, pp. 109 e.v.; De Jong, 1999, p. 537). Met een actief grondbeleid kon kostenverhaal echter goed geregeld worden. Door de veranderde context is kostenverhaal weer een actueel onderwerp geworden.

Bij locatieontwikkeling kunnen gemeenten de gemaakte kosten op vier manieren verhalen. Bij actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf de grond uitgeeft, kunnen de kosten doorberekend worden in de gronduitgifteprijs. Als er sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie met een of meer marktpartijen of van een andere vorm van een PPS-constructie, kunnen daarin afspraken gemaakt worden over de kostenverdeling. Verder bestaan er nog de instrumenten 'exploitatieovereenkomst' en 'baatbelasting'.

Deze vier methoden van kostenverhaal kennen een aantal knelpunten. Om te beginnen bieden de verschillende manieren van kostenverhaal niet dezelfde

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Handelingen nr. 70, p. 4079.

mogelijkheden. Bij actief grondbeleid kan de gemeente zelf bepalen hoe en welke kosten doorberekend worden in de gronduitgifteprijs. Bij PPS of een exploitatieovereenkomst gaat het om privaatrechtelijke overeenkomsten die op vrijwillige basis worden aangegaan, dus het is mogelijk dat gemeente en private partijen niet tot overeenstemming komen over bijvoorbeeld het kostenverhaal. Een laatste middel is dan het heffen van baatbelasting, maar met dat instrument kunnen niet alle kosten verhaald worden. Een belangrijk mankement voor met name nieuwbouwlocaties ligt in kosten van bovenwijkse voorzieningen, die via baatbelasting niet te verhalen zijn. Dit is meteen een tweede knelpunt bij kostenverhaal, want het ontbreekt aan duidelijkheid over welke kosten verhaald kunnen worden. Bij PPS bepalen de onderhandelingen wat er verhaald kan worden. Bij de exploitatieovereenkomst is de gemeente gebonden aan de eerder opgestelde exploitatieverordening (art. 42 WRO), waarvan de mogelijkheden beperkt zijn. Een derde knelpunt hangt samen met de beperkte mogelijkheid om kostenverhaal te kunnen afdwingen. De zogenoemde 'free-riders', de partijen die wel willen bouwen en profiteren van de aangelegde voorzieningen, maar die geen afspraken willen maken over kostenverhaal, kunnen door de beperkte mogelijkheden een project ernstig frustreren. Begin jaren negentig ontstonden de eerste signalen dat het instrumentarium voor kostenverhaal aangepast zou moeten worden.

5.3.1 Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX

Na het verschijnen van de VINEX is tijdens het overleg in de Tweede Kamer over de uitvoering van die nota aangedrongen op verbetering van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium. In dat kader werden twee onderzoeken uitgevoerd naar een tweetal van deze instrumenten. Eerst werd een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de verwerving van grond en het verhalen van kosten voor de aanleg van voorzieningen (Van den Brand, 1993). Voortbordurend op dat onderzoek werden de mogelijkheden onderzocht van het breder toepasbaar maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (De Wolff e.a., 1994). Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer en de twee onderzoeksrapporten is de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* verschenen (Minsiter van VROM, 1994); de algemene grondbeleidsontwikkelingen daaruit werden besproken in hoofdstuk 4. In de notitie worden ook voorstellen gedaan voor de aanpassing van het instrumentarium voor kostenverhaal.

Ten aanzien van het kostenverhaal wordt vastgesteld dat gemeenten de aanleg van voorzieningen van openbaar nut kostendekkend moeten kunnen uitvoeren, dus dat die kosten verhaald moeten kunnen worden. 'Het gaat dan immers om kosten die de gemeente heeft moeten maken voor het scheppen

van randvoorwaarden om bouwexploitatie door derden mogelijk te maken' (Minister van VROM, 1994, p. 3).

Bij een andere vorm dan actief grondbeleid, waarbij de kosten kunnen worden doorberekend in de uitgifteprijs van de grond, kunnen kosten worden verhaald langs de privaatrechtelijke weg van de exploitatieovereenkomst of via de publiekrechtelijke weg van de baatbelasting. Geconstateerd wordt echter dat met deze instrumenten niet tot een volledig kostenverhaal te komen is. In de notitie wordt verwezen naar het onderzoek van Van der Brand Advisering (1993), waarin een nieuw instrument wordt voorgesteld, dat net als de baatbelasting een heffing is, gericht op het verhalen van kosten binnen de grondexploitatie, maar waarmee meer kosten verhaald kunnen worden. De te verhalen kosten kunnen bovendien gedifferentieerd worden naar verweringsprijs en de bestaande bebouwing betaalt niet mee. Het idee voor een heffing om de kosten van de grondexploitatie te verhalen is later in verschillende voorstellen om het kostenverhaal te verbeteren, teruggekomen. Vooral toen duidelijk werd dat het niet vanzelfsprekend meer was dat gemeenten een actief grondbeleid voerden.

5.3.2 Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet voorkeursrecht gemeenten kwam opnieuw het onderwerp kostenverhaal aan de orde. In februari 1996 zegde de minister binnen vier maanden een notitie toe waarin een voorzet zou worden gegeven voor een regeling voor kostenverrekening bij grondexploitatie.³³ Uiteindelijk kwam deze notitie bijna een jaar later.³⁴ Het ontwikkelen van een goede kostenbijdrageregeling bleek een ingewikkelde opgave.

In januari 1997 is de notitie *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties* toegezonden aan de Tweede Kamer (Minister van VROM, 1997). In de notitie werd aandacht gevraagd voor de problemen rond, en de mogelijke verbeteringen van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium. Aanleiding voor de notitie was de veranderde situatie op de grondmarkt, waardoor het bestaande instrumentarium niet meer toereikend was. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland een traditie van actief gemeentelijk grondbeleid, waarbij de gemeenten optimale mogelijkheden hebben om via de uitgifteprijs alle kosten te verhalen en te verrekenen.

Bij passief grondbeleid kunnen kosten verhaald worden via de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst of publiekrechtelijk door het heffen van baat-

³³ Handelingen Tweede Kamer, 1995-1996, p. 3844.

³⁴ In december 1996 werd een Kamervraag gesteld over het uitblijven van een op departementaal niveau ontwikkelde regeling (Aanhangsel Handelingen TK, 1996-1997, p. 1075).

belasting. Aan beide methoden kleven bezwaren. Exploitatieovereenkomsten zijn gebaseerd op vrijwillige medewerking en kunnen dus alleen minnelijk tot stand komen. Ook andere vormen van publiek-private samenwerking kunnen alleen op basis van wilsovereenstemming tot stand komen. Als het niet mogelijk is om kosten te verhalen via een exploitatieovereenkomst, dan kan gebruik worden gemaakt van het heffen van baatbelasting. Via baatbelasting kunnen de kosten van 'baat-opleverende voorzieningen van openbaar nut' verhaald worden op degenen die bij de aangelegde voorzieningen gebaat zijn. Een nadeel van deze methode die met name op uitbreidingslocaties speelt, is dat de eigenaren van de gehandhaafde bebouwing ook geacht worden gebaat te zijn bij de nieuwe voorzieningen, terwijl zij de nieuwbouw juist vaak als een negatieve ontwikkeling beschouwen. Ook kunnen niet alle kosten verhaald worden, zoals: kosten van bovenwijkse voorzieningen, regionale vereveningsafdrachten, kosten in verband met het bestemmingsplan en hogere verwervingskosten van grond die niet gebruikt wordt voor openbare voorzieningen.

Door de situatie op de grondmarkt wordt het voor gemeenten steeds moeilijker een actief grondbeleid te voeren, waardoor ze steeds meer geconfronteerd worden met de problemen in het beschikbare kostenverhaalsinstrumentarium. Daardoor komen tekorten steeds meer voor eigen rekening. Daar tegenover staat dat marktpartijen meer ruimte hebben om hogere verwervingsprijzen te betalen, omdat ze weten dat niet alle kosten verhaald kunnen worden, waardoor gemeenten steeds minder kunnen concurreren met particuliere exploitanten. De algemene conclusie in deze notitie is dat gemeenten bij passieve grondpolitiek onvoldoende mogelijkheden hebben om de kosten van de ontwikkeling van nieuwe locaties te verhalen.

5.3.3 Grondexploitatieheffing

In de notitie *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties* wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen om het kostenverhaal te verbeteren (zie tabel 5.1). Als vergelijking is de bestaande situatie ook als oplossingsrichting, de zogenaamde nul-variant, beschreven. Voor andere richtingen is in eerste instantie gekeken naar de mogelijkheden om bestaande instrumenten uit te breiden of te wijzigen. Omdat aan al deze oplossingen nadelen kleven, wordt in de notitie uiteindelijk gekozen voor een nieuwe regeling van kostenverhaal, apart voor nieuwe bouwlocaties. De regeling moet de vorm krijgen van een heffing, waarbij is uitgegaan van een wijziging van hoofdstuk VI van de WRO.

Achtergrond

De regeling is voorgesteld met als achterliggende gedachte dat er qua opbrengstniveau geen verschil zou moeten bestaan tussen actief en passief

Tabel 5.1 Oplossingsrichtingen ter verbetering van het kostenverhaal uit de notitie 'Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties'

| Oplossingsrichting | Strekking | Consequenties | Nadelen |
|----------------------------------|--|--|---|
| Nul-variant | voortzetten huidige praktijk | niet-verhaalbare kosten komen ten laste van algemene middelen | kosten worden onvoldoende toegerekend aan degenen die voordeel hebben; kostenbewustzijn wordt onvoldoende gestimuleerd; free-riders; prijsopdrijving wordt niet doorbroken; bouwgemeenten worden onevenredig belast |
| Verhogen grondkostensubsidies | tegenvallende exploitatie-resultaten worden weggewerkt door hogere grondkostensubsidies | tekorten worden gedekt vanuit algemene rijksmiddelen | ongewenste afwentelmechanismen worden in stand gehouden; prijsstijgingen wel vergoed, maar geen kwaliteitsverbetering |
| Kostenverhaal via bouwvergunning | bouwvergunning alleen afgeven indien er een exploitatieovereenkomst is | | oneigenlijke toetsingsgrond voor afgifte vergunningen; gemeenten afhankelijk van moment aanvraag vergunning: moeilijk begroten en mogelijke stagnatie bouwproces |
| Wijzigen baatbelasting | baatbelasting uitbreiden/verbeteren t.b.v. volledig kostenverhaal bij zowel actief als passief grondbeleid | regionale verevening van kosten en verhalen van kosten bovenwijkse voorzieningen via baatbelasting | wijziging staat 'op gespannen voet' met historie baatbelasting; nieuw instrument onder oude (vertrouwde) naam misleidend |

grondbeleid. Uitgangspunt is te komen tot een 'zodanige allocatie van kosten dat ongewenste afwentelmechanismen worden voorkomen'. Daarbij wordt opgemerkt dat de heffing niet gericht is op baatafoming, maar alleen op het verhalen van de werkelijk gemaakte kosten. Om alle kosten te kunnen verhalen, moeten drie veranderingen ten opzichte van het huidige instrument baatbelasting doorgevoerd worden. Die veranderingen hebben te maken met de kostenposten die de speling in de grondprijs bepalen en niet verhaalbaar zijn.

Ten eerste is dat het uitbreiden van de kosten die bij passief grondbeleid verhaald kunnen worden (om actief en passief grondbeleid gelijk te stellen). Kosten die nu nog niet verhaald kunnen worden, zijn bijvoorbeeld kosten van bovenwijkse voorzieningen, regionale vereveningsafdrachten, bestemmingsplankosten en excessieve plankosten. Voorgesteld wordt om in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) een limitatieve lijst van verhaalbare kosten op te nemen.

Ten tweede moet het mogelijk worden om hoge en lage verwervingskosten met elkaar te verevenen. Over het algemeen zullen marktpartijen eerst de goedkopere delen proberen te verwerven en draait de gemeente vaak op voor

de dure delen. Verevening zou moeten plaatsvinden op basis van taxatie van de gronden op de waarde in het economisch verkeer.

Ten derde moet het ook mogelijk worden om 'kostantekening naar uitgeefbare grond te differentiëren'. Bij duurere woningen kan een hogere gronduitgifteprijs gehanteerd worden dan bij goedkope woningen, waardoor het opbrengstniveau bij actief en passief grondbeleid niet gelijk is. Door het verrekenen van kosten naar uitgeefbare grond, kan ook de bestaande bebouwing buiten beschouwing gelaten worden.

Strekking

De grondexploitatieheffing is een aanvulling op het bestaande instrumentarium, waarbij als uitgangspunt geldt dat bij passief grondbeleid dezelfde kosten verhaald kunnen worden als bij actief grondbeleid. Allereerst zal geprobeerd worden via exploitatieovereenkomsten kostenverhaal te regelen. Als dat niet lukt, biedt de grondexploitatieheffing uitkomst.

Net als bij de exploitatieovereenkomsten is het uitgangspunt voor de heffing de door de gemeente vastgestelde exploitatieverordening. Op basis van die verordening stelt de gemeenteraad per plangebied een exploitatieopzet vast, die grondslag is voor de heffing.

Toerekenen kosten

De kosten zullen worden toegerekend volgens de zogenoemde complexbenadering (kosten worden gedifferentieerd toegerekend aan de gronden binnen het exploitatiegebied). Bij de toerekening van kosten wordt rekening gehouden met de toekomstige marktwaarde (dure woningen, meer kosten toegerekend), vervolgens vindt een correctie plaats op basis van de inbrengwaarde van de grond. Als 'objectieve grondslag' voor de verrekening zal de inbrengwaarde van de grond bepaald worden conform de onteigeningswet. Bestaande bebouwing wordt niet in de omslag van de kosten meegenomen. Niet verhaalbaar zijn winsten of tekorten die zouden ontstaan bij actief grondbeleid. Ook kan de grondexploitatieheffing niet worden geheven als de kosten al op een andere wijze verhaald worden.

Wettelijk kader

De voorgestelde regeling zou de bepalingen in hoofdstuk VI van de WRO die gaan over de exploitatieverordening, moeten aanvullen en deels moeten vervangen.

De exploitatieopzet moet duidelijk maken:

- wat exact de grondslag voor de verrekening is;
- wat het voorwerp van heffing is;
- welke kosten wel en welke kosten niet verhaald worden;
- wat het belastbaar feit is;
- wie heffingsplichtig is.

Tegen het vaststellen van de exploitatieopzet staan bezwaar en beroep open, tegen de individuele heffing staat rechtsbescherming open bij de belastingrechter (in dat stadium kan de exploitatieopzet niet meer aangevochten worden).

5.3.4 Adviezen

Na het uitkomen van de notitie waarin de grondexploitatieheffing is beschreven, is een aantal adviezen uitgebracht, onder andere door de VROM-raad en de raad voor de financiële verhoudingen.

Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties (Advies VROM-raad)

De VROM-raad geeft in haar advies aan in te stemmen met de hoofdlijnen van het voorstel uit de notitie *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties* en ziet graag een snelle uitwerking en invoering van de grondexploitatieheffing (VROM-raad, 1997). De raad wijst daarbij op de gezamenlijke mening van de betrokken partijen dat het doel van een dergelijke regeling voornamelijk het terugdringen van de zogenaamde 'free-riders'³⁵ is. Verder zou de nadruk moeten liggen op het feit dat een heffing pas opgelegd kan worden als er niet privaatrechtelijk tot overeenstemming gekomen is. Het is niet de bedoeling om 'goedwillende onderhandelingspartners' te ontmoedigen.

De raad maakte verder een aantal opmerkingen bij de notitie.

1) Bepaling van de te verhalen kosten

Volgens de raad lijkt het voorstel uit te gaan van een ex-ante bepaling van de te verhalen kosten, waar niet meer van afgeweken kan worden. Dit kan voor de gemeente voor een groot financieel risico zorgen. Voorgesteld wordt om het stelsel te hanteren, dat gehanteerd wordt voor de baatbelasting (art. 222 Gemeentewet): ex ante berekening (raming), achteraf rekening op basis van de werkelijke kosten.

2) De te verhalen kostenelementen

De raad wijst op de gevaren, zowel richting private partijen als richting gemeenten, van het opnemen van een limitatieve lijst van verhaalbare kosten. De lijst moet nauwkeurige omschrijvingen geven. Het risico voor private partijen schuilt voornamelijk in de 'bovenplanse afdrachten'. Ook kan een limitatieve lijst nieuwe concepten in de stedenbouwkundige planontwikkeling verhinderen. Voorgesteld wordt om de lijst door middel van een gemeentelijke verordening uitbreidbaar te maken.

³⁵ Free-riders zijn de partijen die proberen mee te liften in een project door te speculeren met grond of door te ontwikkelen via constructies waardoor ze de winst wel in hun zak kunnen stoppen, maar niet meebetalen aan de kosten; 'wel de lusten en niet de lasten' dus.

3) Betalingsplicht en moment van betalen

De raad is het eens met de mening dat de heffing opgelegd moet worden aan degene die de grond gaat ontwikkelen. Het is echter niet eenvoudig te achterhalen wie de economisch eigenaar is en te bepalen wanneer de heffing verschuldigd is. Voorgesteld wordt om het verlenen van de bouwvergunning als uitgangspunt te nemen. Degene op wiens naam die staat is de heffing verschuldigd zodra de vergunning verleend is.

4) Uitsluiting zittende eigenaren

De notitie benadrukt dat de bestaande bebouwing buiten de heffing gelaten moet worden. De raad betwijfelt echter of de zittende eigenaren volledig buiten de heffing gelaten moeten worden en stelt voor ze te behandelen als een speciale categorie.

5) Bezwaar en beroep

Als vijfde punt draagt de raad aan de exploitatieopzet onderdeel te maken van een bestaand (planvormings)proces, zodat er geen aparte rechtsbeschermingsprocedure ontstaat; dit ten behoeve van de effectiviteit en efficiency van het planvormingsproces (wel rechtsbescherming, maar geen extra procedure).

Advies Raad voor de financiële verhoudingen

De raad voor de financiële verhoudingen stemde ook in met het doel van het voorstel en het voorstel zelf om te komen tot een evenredige verdeling van kosten. In haar advies wordt wel de vraag gesteld of dit voorstel niet te laat komt, gezien de stand van zaken in de ontwikkeling van de VINEX-locaties. De raad vraagt zich af of het niet onredelijk is tegenover marktpartijen om tijdens het proces ineens met een nieuwe heffing te komen. Ook wordt benadrukt dat gemeenten hun door dit instrument versterkte marktpositie niet mogen gaan gebruiken om goede particuliere initiatieven de kop in te drukken. Met andere woorden, gemeenten mogen geen misbruik maken van hun versterkte regisserende rol. De heffing mag ook niet gezien worden als een vervanging van rijkssubsidies.

Ook de Raad voor de financiële verhoudingen had een aantal opmerkingen bij het voorstel.

1) Reikwijdte van de regeling

In de notitie wordt alleen gesproken over een regeling voor nieuwe bouwlocaties, maar de raad vindt het ook nuttig om de regeling van toepassing te maken voor bestaand stedelijk gebied bij omvangrijke herstructurering. Wel ziet zij een probleem in het geval dat bestaande bebouwing niet van de heffing uitgesloten kan worden.

2) Wijze van regelgeving

De raad geeft de voorkeur aan een 'globale, kaderstellende regelgeving, waarbij aan de gemeente ruimte wordt gelaten voor een invulling naar plaatselijke behoeften'. In de wet moet onder andere geregeld worden:

- doel van de regeling;
- belastingobject en -subject;
- maximum heffing;
- wijze van afgrenzing gebied.

Om duidelijkheid te scheppen zou van tevoren bij wet een limitatieve lijst vastgesteld moeten worden met de te verhalen kosten.

3) Positie van privaatrechtelijke overeenkomsten in de regeling

De raad is het eens met het voorstel om de mogelijkheid van het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten te laten bestaan en daarnaast een aanvullende publiekrechtelijke regeling te ontwikkelen. De raad stelt echter wel twee vragen bij het naast elkaar bestaan van een publiekrechtelijke regeling en de mogelijkheid om privaatrechtelijk tot overeenstemming te komen. Kunnen beide mogelijkheden naast elkaar gebruikt worden? En wat als er verschillen in uitkomst bestaan; is dat toelaatbaar? Verder vraagt de raad zich af of de mogelijkheid om door een privaatrechtelijke overeenkomst zich te onttrekken aan een belasting in overeenstemming is met de principes van het fiscaal recht.

4) Maximum van de belastingopbrengst

Het voorstel gaat ervan uit dat winsten of tekorten die zouden ontstaan bij actief grondbeleid niet in de heffing meegenomen mogen worden. De raad meent dat het verlies bij actieve grondexploitatie soms een kwestie is van 'kostentoerekening' of 'marktverhoudingen' en twijfelt aan het nut van het toevoegen van dit 'plafond'. Hier staat wel tegenover dat gemeenten tijdig gebruik dienen te maken van het beschikbare instrumentarium (voor actief grondbeleid) waarmee zij winst kunnen behalen.

5) Rechtszekerheid voor particuliere partijen

De raad acht het noodzakelijk dat ten behoeve van de rechtszekerheid voor particuliere partijen in een vroeg stadium duidelijkheid ontstaat over het wel of niet gebruiken van de heffing en de afgrenzing van het gebied. Ook eventuele vereveningen, vooral die buiten het plangebied, moeten expliciet gemaakt worden.

Overige reacties op de beleidsnotitie

In hun reacties vinden AVBB, Neprom, NVB en VNO-NCW, maar ook de VNG³⁶ dat de regeling een 'ultimum-remedium-karakter' moet hebben. De te verhalen kosten zouden gebaseerd moeten zijn op wat gebruikelijk is bij planexploitatie en dus geen excessieve plankosten en geen regionale verevening. De heffing zou beperkt moeten blijven tot opbrengstcapaciteit bij actief grondbeleid. Bij de vormgeving van het instrument moet een goede afstemming

³⁶ Gebaseerd op de gezamenlijke reactie van deze organisaties, die wordt aangehaald in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Kader 5.3 Geldende regeling rond de exploitatieverordening (WRO art. 42 en 43)

HOOFDSTUK VI. EXPLOITATIEVERORDENINGEN

Artikel 42

1. De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (exploitatieverordening).
2. Een exploitatieverordening bevat onder meer voorschriften omtrent:
 - a. de gevallen waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
 - b. het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen van de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieverordening op verzoek vrijstelling verlenen.

Artikel 43 (vallen op 1-1-1998)

1. De exploitatieverordening is onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.
2. Alvorens te beslissen horen Gedeputeerde Staten de inspecteur van de volkshuisvesting.
3. De artikelen 262, 263, 264 en 272 van de gemeentewet vinden daarbij overeenkomstige toepassing.

gemaakt worden tussen het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke traject van kostenverhaal. Ook adviseren zij een evaluatiebepaling op te nemen en de wet 'bijdrageregeling grondexploitatie' te noemen, ten behoeve van de acceptatie van de regeling.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) ziet goede perspectieven en een positieve invloed op de ontwikkeling van uitbreidingslocaties, maar ook bij de herstructurering van bestaand stedelijk gebied. AVBB, Neprom, NVB, VNO-NCW en VNG menen juist dat het instrument niet zomaar inzetbaar is voor herstructurering. Het IPO is ook afwijkend in de mening over verevening. Het belang van regionale verevening wordt juist onderschreven en het IPO pleit ook voor ruimte mogelijkheden voor binnengemeentelijke verevening.

5.3.5 Wetsvoorstel grondexploitatieheffing

Het wetsvoorstel gaat uit van een wijziging van hoofdstuk VI van de WRO. In het nieuwe artikel 42 wordt alleen de bepaling opgenomen dat gemeenten een exploitatieverordening moeten vaststellen, waarin regels worden gegeven over de medewerking van gemeenten aan de exploitatie van gronden en het treffen van voorzieningen. De bepaling over het verhalen van kosten van voorzieningen van openbaar nut (art. 42 lid 2 sub b) komt te vervallen en in plaats daarvan worden na artikel 43 vijf nieuwe artikelen en twee nieuwe paragrafen opgenomen waarin de grondexploitatieheffing geregeld wordt (zie kader 5.3 en 5.4). De wetswijziging heeft tot doel een sluitstuk te vormen op de bestaande praktijk van kostenverhaal. Primair moet er gestreefd worden naar kostenverhaal via de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst. Als langs deze weg niet tot een volledig verhaal kan worden gekomen, kan de

Kader 5.4 Voorgestelde wijzigingen Wetsvoorstel grondexploitatieheffing

Toevoeging na artikel 43:

Artikel 43a. streven naar kostenverhaal d.m.v. (exploitatie)overeenkomsten

Artikel 43b. uitgangspunt actief grondbeleid

Artikel 43c. vaststelling en inhoud voorlopige grondexploitatieopzet

Artikel 43d. beperkingen wijzigen voorlopige grondexploitatieopzet

Artikel 43e. vaststelling grondexploitatieopzet

§ 2 Algemene bepalingen i.v.m. grondexploitatieheffing

Artikel 43f. mogelijkheid voor gemeenten tot heffen grondexploitatieheffing (niet ook baatbelasting)

Artikel 43g. termijn waarbinnen grondexploitatieheffing geheven kan worden

Artikel 43h. heffingplichtige, manier van heffing en invordering

§ 3 Het bedrag van de grondexploitatieheffing

Artikel 43i. niet verhaalbaar zijn winst of tekorten die zouden ontstaan bij actief grondbeleid

Artikel 43j. berekening maximaal verhaalbare kosten per m²

Artikel 43k. berekening heffing

(enkele overige wijzigingen om regeling aan te laten sluiten op bestaande wetteksten)

grondexploitatieheffing ingezet worden. Om te komen tot een juiste kosten-toedeling is het uitgangspunt dat de heffing wordt geheven van degene die ook het profijt heeft van de waardestijging van de grond, namelijk degene die de grond kan ontwikkelen. De omvang van het kostenverhaal kan per locatie verschillen, maar in het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat er geen onredelijk dure voorzieningen worden getroffen waarvan de kosten worden doorberekend, omdat de financieel-economische haalbaarheid (markt) de grenzen bepaalt. Overschotten of tekorten op de grondexploitatie worden ook niet in de heffing verrekend. De besluitvorming rond kostenverhaal wordt niet gekoppeld aan formele besluitvorming rond gemeentelijke plannen uit de WRO, vanwege de mogelijkheid tot vroegtijdige samenwerking met marktpartijen.

5.3.6 Advies Raad van State

In februari 1998 bracht de Raad van State advies uit over het wetsvoorstel voor de grondexploitatieheffing.³⁷ 'Hoewel de Raad van State kan instemmen met het beoogde doel van de regeling, is het college van oordeel dat aan de gekozen opzet van de regeling zodanige bezwaren kleven dat het voorstel in zijn geheel zou moeten worden heroverwogen'.

De Raad van State heeft in haar advies als algemeen bezwaar dat met het invoeren van de grondexploitatieheffing publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen naast en door elkaar lopen en adviseert het kostenverhaal geheel publiekrechtelijk te regelen.

De raad wijst verder op een aantal punten die in het bijzonder te maken heb-

³⁷ 10 februari 1998 NO. WO8.97.0458.

Kader 5.5 Berekening te verhalen kosten volgens wetsvoorstel voor een grond-exploitatieheffing

| | |
|------------------------|--|
| K_{gem} | = gemiddeld te verhalen kosten |
| K_{max} | = maximaal verhaalbare kosten (= geschatte opbrengst bij actief grondbeleid) |
| M^2_{locatie} | = totaal aantal vierkante meters in plangebied |

$$K_{\text{gem}} = K_{\text{max}} / M^2_{\text{locatie}}$$

per perceel te berekenen grondexploitatieheffing:

| | |
|------------------------|----------------------------|
| H_{perceel} | = heffing per perceel |
| M^2_{perceel} | = oppervlak perceel |
| F_{uitg} | = factor uitgiftecategorie |
| W_{inbr} | = inbrengwaarde |

$$H_{\text{perceel}} = (M^2_{\text{perceel}} \times K_{\text{gem}} \times F_{\text{uitg}}) - W_{\text{inbr}}$$

$$\text{totale opbrengst kostenverhaal} = \sum H_{\text{perceel}}$$

ben met de rol van de grondeigenaar (risicoverdeling, rechtszekerheid).

In kader 5.5 is weergegeven hoe volgens het wetsvoorstel de te verhalen kosten berekend moeten worden. In de voorgestelde regeling is het kostenverhaal gebaseerd op het verschil tussen de inbrengwaarde van de grond en de geschatte uitgifteprijs bij actief grondbeleid. De raad vraagt zich af of de grondeigenaar zelf dit verschil ook zou kunnen goedmaken bij een particuliere exploitatie. De uitgifteprijs wordt voor een groot deel bepaald door marktomstandigheden en de onderhandelingsvaardigheden van de eigenaar, en daar is dus een risico aan verbonden. Dat risico ligt bij actief grondbeleid bij de gemeente, terwijl het bij passief grondbeleid in combinatie met deze regeling zonder enige motivering bij de grondeigenaar ligt. Ook wordt de grondeigenaar geen zekerheid geboden als de uitgifteprijs lager ligt dan de gemiddelde marktwaarde (wat ook deels bepaald wordt door marktomstandigheden en de onderhandelingsvaardigheden van de eigenaar). Ontstaat er dan een negatieve heffing?

In het voorstel wordt er verder geen aandacht besteed aan de manier waarop voorkomen kan worden dat resultaten van onderhandelingen tussen de gemeente en grondeigenaren, die gunstig uitvallen voor de grondeigenaren, tot gevolg hebben dat andere grondeigenaren onevenredig hoog worden aangeslagen. Hier mag de wet van de communicerende vaten niet gelden. Ook wordt geen aandacht geschonken aan de gevolgen van het niet nakomen van verplichtingen door een exploitant en de gevolgen voor degenen die onder de heffing vallen. Ten slotte zijn volgens de raad het subject, object, tarief en techniek van heffing niet voldoende scherp omschreven, waardoor rechtsonzekerheid voor de grondeigenaar zou kunnen ontstaan. Het negatieve advies van de Raad van State had tot gevolg dat het wetsvoorstel strandde.

5.3.7 Voorstel De Haan

Nadat het wetsvoorstel voor de exploitatieheffing was gestrand bij de Raad van State, ontstonden nieuwe initiatieven voor het verbeteren van het kostenverhaalsinstrumentarium. De Haan (2000b, pp. 143-150) kwam met een voorstel voor een vergunning. De Haan meent in zijn voorstel dat 'de kern van het grondpolitieke probleem gelegen is in de particuliere eigendom en het daarmee verbonden recht tot zelfrealisatie van bouwbestemmingen in het kader van een bestemmingsplan'. Hij definieert grondspeculatie als de 'voortijdige aankoop van toekomstige bouwgrond door een speculant of projectontwikkelaar om zowel de gemeente als concurrenten voor te zijn op de bouwmarkt'.

Aan deze vorm van grondspeculatie zijn volgens hem vijf nadelen verbonden (die weer voortvloeien uit het aan eigendom verbonden recht van zelfrealisatie): prijsopdrijving van ruwe bouwgrond, ondermijning van de positie van de gemeente op de grondmarkt, ondermijning van de regiefunctie van de gemeente, moeizaam kostenverhaal en uitschakelen van concurrenten op de bouwmarkt.

In zijn artikel in het Nederlands Juristenblad onderschrijft De Haan (2000b, pp. 143-150) het bezwaar van de Raad van State tegen de regeling van de grondexploitatieheffing. Een nog groter bezwaar dan de combinatie van publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal vindt hij echter dat het vrijwel niet mogelijk is om een volledig sluitend fiscaal verhaalstelsel van de grond te krijgen. Een dergelijk stelsel kan volgens hem alleen fungeren als 'achtervang', wanneer andere middelen falen. Als voorbeeld noemt hij onteigening, voorkeursrecht en eventueel ook een exploitatievergunning. Met andere woorden, het ontwikkelen en invoeren van een regeling voor een exploitatieheffing kan niet los worden gezien van de discussies rond de verbetering van het andere grondbeleidsinstrumentarium en dan met name het verwervingsinstrumentarium.

Het voorstel van De Haan is gericht op het invoeren van een 'self-fulfilling' instrument dat ook functioneert zonder reparaties aan de andere instrumenten. Hij suggereert om in artikel 42 van de WRO de mogelijkheid van een exploitatievergunning op te nemen. De strekking van de regeling is dat pas tot (zelf)realisatie kan worden overgegaan als een exploitatievergunning is afgegeven. Die vergunning zal moeten worden getoetst aan vier criteria:

- afstand van grond voor openbare doeleinden;
- betaling van exploitatiebijdrage;
- door gemeente beoogde wijze van uitvoering van het bestemmingsplan;
- technische inrichtingseisen bouwkaavel.

Vertaald naar het doel van locatieontwikkeling wordt door toetsing aan deze criteria beoogd een integrale locatieontwikkeling tot stand te brengen met een evenredige verdeling van kosten en opbrengsten. De sturende rol van de

gemeente wordt door De Haan benadrukt door het mogelijk te maken een vergunning te weigeren indien de zelfrealisatie niet past in de door de gemeente beoogde uitvoering van het bestemmingsplan. Met betrekking tot het kostenverhaal zegt De Haan dus dat derden niet tot ontwikkeling over kunnen gaan als er geen exploitatiebijdrage betaald is, zoals geregeld in de exploitatieverordening.

5.3.8 Nieuwe voorstellen

Het instrument geslepen (VROM-Raad, 2000)

De VROM-raad geeft aan niet de ambitie te hebben in dit voorstel alle discussies over het grondbeleid in beschouwing te willen nemen. De voorkeur gaat uit naar het afwachten van de resultaten van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO Grondbeleid). In deel twee van het voorstel *Het instrument geslepen*, dat gaat over het grondbeleid, heeft de raad zich in het bijzonder gericht op een onderdeel van het grondbeleid dat op dit moment het meest actueel en (daardoor) urgent is, namelijk het kostenverhaal.

De raad stelt voor om af te zien van een fiscale weg en in plaats daarvan een exploitatievergunning in te voeren. De VROM-raad kan zich vinden in het voorstel van De Haan voor het opnemen van een vergunningstelsel in de WRO. Het voorstel komt tegemoet aan de wensen van de Raad van State om in eerste instantie het kostenverhaal via een publiekrechtelijke regeling te regelen.³⁸ De raad benadrukt wel dat een vrijwillige exploitatieovereenkomst die voldoet aan dezelfde eisen (grondafstand, exploitatiebijdrage, realisatie volgens plannen gemeente) in plaats van de vergunning moet kunnen treden. Als sluitstuk kan het instrument onteigening gebruikt worden, indien een grondeigenaar geen vergunning krijgt of die niet aanvraagt.

Verder dringt de raad aan op het opnemen van een zorgvuldige procedure in artikel 42 van de WRO ten aanzien van de totstandkoming van de exploitatieovereenkomst. Grondeigenaren moeten in een vroeg stadium bij de planontwikkeling betrokken worden en de onderhandelingen moeten op een redelijke manier gericht zijn op algehele overeenstemming.

Al vroeg in het proces moeten de contouren voor kostenverdeling duidelijk worden. De raad stelt voor om bijvoorbeeld gekoppeld aan het bestemmingsplan een grondexploitatiebesluit in te voeren, waarin de te verhalen kosten zijn opgenomen. Verder moeten eigenaren en belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om commentaar te leveren op de (ontwerp)exploitatieverordening en het (ontwerp)grondexploitatiebesluit.

³⁸ De Raad van State had bezwaar tegen het naast elkaar bestaan van een privaatrechtelijke en een fiscale (publiekrechtelijke) regeling, omdat het onvoldoende waarborgen biedt voor gelijkheid tussen de grondeigenaren.

Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties

In eigen commentaar bij een onderzoek van Kolpron (Kolpron Consultants BV en Neprom, 2000) concludeert de Neprom dat veel ontwikkelaars bijdragen aan de financiering van extra 'kwaliteitsambities', maar dat het ontbreken van een wettelijk kader rond deze bijdragen zorgt voor onzekerheid aan de kant van de markt. De Neprom is dan ook voorstander van het aanpassen van de WRO en het opnemen daarin van een kostenverhaalregeling. De Neprom volgt het advies van de VROM-raad in een voorstel om een limitatieve lijst van te verhalen kosten op te nemen in artikel 42 van de WRO. Daarin mogen alleen kosten opgenomen worden die aan het plangebied toegerekend kunnen worden. De limitatieve lijst impliceert niet dat er altijd een volledig kostenverhaal moet plaatsvinden. Marktomstandigheden kunnen anders bepalen.

Ook moet een middel geïntroduceerd worden waarmee 'free-riders' gedwongen kunnen worden tot het betalen van een bijdrage. Daarbij wordt gedacht aan een heffing of een vergunningstelsel. Dit middel wordt alleen ingezet als via onderhandelingen geen resultaat bereikt wordt.

5.3.9 De exploitatievergunning

Het idee van een exploitatievergunning werd opgepikt door NEPROM, VNG en het Instituut voor Bouwrecht. In september 2000 kwamen ze met een gezamenlijk voorstel voor een vergunning waarin het kostenverhaal geregeld kan worden. In dat voorstel zijn NEPROM en VNG het erover eens dat onwillige partijen gedwongen moeten kunnen worden om mee te betalen aan openbare voorzieningen op bouwlocaties. Het invoeren van een exploitatievergunning voorziet in de lacune die de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting niet kunnen invullen. Het voorstel van VNG en NEPROM creëert een aardig draagvlak bij gemeenten en ontwikkelaars, omdat de vergunning beperkt blijft tot het regelen van kostenverhaal.

In de *Nota Grondbeleid* wordt het voorstel om een exploitatievergunning in te voeren overgenomen (Ministerie van VROM, 2001a, pp. 67-71). Vanuit het perspectief dat alle belanghebbenden binnen een plangebied behoren bij te dragen aan de aangelegde voorzieningen, wordt het verbeteren van het kostenverhaal noodzakelijk geacht. Met de regeling voor een exploitatievergunning wordt iedere exploitant verplicht een vergunning aan te vragen als hij overgaat tot ontwikkeling van zijn grond. De vergunning biedt gemeenten de mogelijkheid kosten te verhalen en nadere eisen te stellen aan de inrichting van de locatie.

Elke grondexploitant wordt dan verplicht een vergunning aan te vragen. De vergunning wordt verleend als de ontwikkelaar voldoet aan de volgende voorwaarden:

- een regeling is getroffen voor het verhalen van de kosten;
- de ontwikkelaar is bereid tot realisatie van het bestemmingsplan;

- de exploitatie is conform de grondexploitatieopzet;
- de ontwikkelaar is bereid grond af te staan voor openbare doeleinden;
- de ontwikkelaar voldoet aan de ruimtelijke inrichtingseisen die de gemeente stelt;
- de ontwikkelaar voldoet aan het gemeentelijke kwaliteitsplan;
- de ontwikkelaar wil grond afstaan voor particulier opdrachtgeverschap.

Met deze regeling kiest het kabinet voor een exploitatievergunning waarin niet alleen kostenverhaal geregeld wordt, maar waarin ook eisen ten aanzien van het programma gesteld kunnen worden. Met deze zogenoemde brede vergunning denkt het kabinet meteen ook, ten behoeve van het realiseren van bepaalde kwaliteitsdoelstellingen, de regiefunctie van de gemeente te versterken. Het kabinet is dus voor een grote mate van sturing door de overheid, ondanks de eerdere overeenstemming tussen de VNG en onder andere de NEPROM over een smalle vergunning.

De bij de Raad van State gestrande exploitatieheffing wordt overboord gooid. In vergelijking met dit instrument komt de exploitatievergunning tegemoet aan een van de belangrijkste bezwaren die de raad tegen de heffing had. Alle partijen zijn vergunningplichtig, dus niet alleen de partijen waarmee niet tot overeenstemming gekomen kon worden. Daardoor ontstaat geen doorkruising van een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke regeling. De vergunning zoals zij door het kabinet wordt voorgesteld, zal niet hetzelfde draagvlak hebben als de vergunning van VNG en NEPROM, waarvoor bij zowel gemeenten als ontwikkelaars al draagvlak bestond.

In de uitwerking van het voorstel voor een exploitatievergunning uit de Nota Grondbeleid wordt gekozen voor een iets minder brede opstelling.³⁹ Het kostenverhaal staat centraal in de vergunning en er wordt een beperkt aantal kwalitatieve locatie-eisen opgenomen, op het gebied van particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw. Afwijkend ten opzichte van de *Nota Grondbeleid* is dat gemeenten niet verplicht maar bevoegd worden om de vergunning toe te passen. Gemeenten kunnen dan zelf de ontwikkelingsgebieden aanwijzen. In de aangewezen gebieden zijn wel alle exploitanten vergunningplichtig. Om de transparantie van het gemeentelijke grondbeleid te vergroten, wordt voorgesteld dat gemeenten een kostentoedelingsplan opstellen voor het kostenverhaal en een gronduitgifteplan voor de kwalitatieve eisen.

5.4 Bestemmingsplan

Tussen het 'gevecht' om zeggenschap over de grond en de daarmee verbonden mogelijkheden om de kosten van locatieontwikkeling te verhalen door,

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27 581, nr. 17, derde Voortgangsbrieff Uitwerking Nota Grondbeleid.

speelt nog de mogelijkheid om via het publiekrechtelijke ruimtelijkeordeningsinstrumentarium de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Het bestemmingsplan is een van de belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten dat gebruikt wordt voor het sturen van locatieontwikkeling. Gemeenten zijn verplicht een bestemmingsplan vast te stellen voor het gemeentelijke grondgebied buiten de bebouwde kom, waarin juridisch bindend voor iedereen de bestemming van de grond en regels voor het gebruik ervan worden vastgesteld. Voor het gebied binnen de bebouwde kom kan de gemeente ook een of meer bestemmingsplannen vaststellen. De Woningwet uit 1901 was het eerste aangrijpingspunt voor de wettelijk regeling van de ruimtelijke ordening (o.a. Gonggrijp-van Mourik, 1991, p. 2; Wijnbergen, 1991, p. 1; De Greef, 2000, p. 10). In 1921 en 1931 werd de Woningwet gewijzigd op het gebied van het bestemmen van gronden door de gemeente. In 1921 werd bepaald dat de gemeenteraad in het uitbreidingsplan de gewenste bestemming voor de gronden moest aanwijzen. De bouwvergunning werd dan vervolgens aan het uitbreidingsplan getoetst. In hoofdstuk 2 wordt het uitbreidingsplan uit de Woningwet genoemd als voorloper van het huidige bestemmingsplan. Dit uitbreidingsplan was een eerste stap op weg naar regulering en ordening van de stadsuitbreiding, door middel van een publiekrechtelijk instrument. Gemeenten werden verder verplicht voorschriften vast te stellen waaraan moest worden voldaan bij de bouw van woningen. Er werd een koppeling gelegd met de bouwvergunning, die alleen mocht worden geweigerd als niet aan de voorschriften werd voldaan (De Greef, 2000, p. 10). Het uitbreidingsplan heeft zich sindsdien ontwikkeld tot een instrument waarmee de bestemming van gronden gereguleerd kan worden. Het uitbreidingsplan werd maatgevend voor het verlenen van een bouwvergunning, doordat het niet voldoen aan de voorwaarden een weigeringsgrond was voor het verlenen van de bouwvergunning en het wel voldoen aan de voorwaarden de eigenaar verzekerde van een bouwvergunning. In 1931 werd onder andere het onderscheid ingevoerd tussen een plan in hoofdlijnen en een plan in onderdelen.

Toen in de jaren dertig steeds duidelijker werd dat er een scheiding ontstond tussen volkshuisvesting en stedenbouw, werd de eerste aanzet gemaakt voor het losweken van het RO-aspect van de Woningwet. In de oorlog werd derhalve de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht en na de oorlog werd voorgesteld de volkshuisvesting en de stedenbouw in twee verschillende wetten te regelen: een nieuwe Woningwet en een Ruimtetwet. Die Ruimtetwet werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening⁴⁰ (WRO), die in 1962 werd vastgesteld. De werking van het instrument bestemmingsplan is geregeld in de WRO.

De veranderingen die het instrument bestemmingsplan heeft ondergaan, vooral in de periode waarin de verhoudingen op de grondmarkt veranderden,

40 Wet van 5 juli 1962, houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening.

zijn niet zo duidelijk toe te wijzen aan die veranderde context zoals beschreven in paragraaf 2.4, maar het instrument vormt een belangrijke randvoorwaarde bij ruimtelijke ontwikkelingen en kan als publiekrechtelijk instrument een belangrijk sturingsmiddel zijn voor de gemeente. Gemeenten kunnen de specifieke invulling van bestemmingsplannen en de fasering van deelplannen gedurende het proces aanpassen door middel van het vaststellen van globale plannen, die later pas uitgewerkt worden. De uitwerking van het plan of van deelplannen kan dan bijvoorbeeld afgestemd worden op de grondverwerving.

Om snel en flexibel op ontwikkelingen in de praktijk in te spelen, maken gemeenten echter vaak gebruik van de vrijstellingsmogelijkheid uit artikel 19 van de WRO. Vooruitlopend op de bestemmingsplanprocedure wordt vaak al met behulp van artikel 19 gestart met de ontwikkeling, dat daardoor een belangrijke sturende rol heeft gekregen.

5.4.1 Evaluatie WRO/Bro 85

Sinds de inwerkingtreding van de WRO is de wet een aantal malen herzien. In 1985 is de WRO onder andere gewijzigd om het instrument slagvaardiger te maken. Die wetwijziging vloeide voort uit de ervaringen uit de bestemmingsplanpraktijk. Het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau verliep niet naar wens. Verder speelde mee dat er gestreefd werd naar deregulering. Ook is in 1985 het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening in werking getreden. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO werd een motie aanvaard waarmee een evaluatiebepaling in de wet werd opgenomen. In 1991 zijn de evaluatiewerkzaamheden van de WRO en het Bro 1985 gestart.

De doelstelling van de wetwijziging ten aanzien van de bestemmingsplanpraktijk was de verhoging van de slagvaardigheid en deregulering zonder hierbij de zorgvuldigheid aan te tasten. Ten behoeve van de evaluatie is in verschillende onderzoeken geïnventariseerd hoe de regelgeving in de bestemmingsplanpraktijk wordt toegepast en in hoeverre dit overeen komt met de doelstellingen van de wetwijziging. Ook is gezocht naar knelpunten die het bereiken van die doelstellingen belemmeren.

Het eindrapport van de evaluatiecommissie is in 1994 aangeboden aan de Minister van VROM (Evaluatiecommissie WRO/Bro '85, 1994). In dat rapport werd een aantal aanbevelingen gedaan tot verbetering van de WRO. De belangrijkste aanbeveling van de evaluatiecommissie was het uitbouwen van de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 19 en 46 WRO en artikel 50 Woningwet tot een zelfstandige projectprocedure. Met behulp van de vrijstellingsmogelijkheden waren de mogelijkheden voor gemeenten vergroot om op een doelmatige en zorgvuldige wijze in te springen op onvoorziene ontwikkelin-

gen. Tijdens de evaluatie bleek echter dat de wijzigingen in 1985 het aantal artikel-19-procedures niet had teruggebracht. Veel ontwikkelingen vonden plaats met gebruikmaking van artikel 19 en in de praktijk bleek veel behoefte te bestaan aan een projectbesluitvormingsprocedure die naast of aanvullend op het bestemmingsplan kan worden gebruikt.

Volgens het rapport van de evaluatiecommissie hebben gemeenten vaak een voorkeur voor het gebruik van artikel 19, omdat daarvan de kosten makkelijk aan de burger kunnen worden doorberekend, terwijl dat met de bestemmingsplankosten (kosten voor het maken van het plan) veel minder makkelijk kan. Het omvangrijke gebruik van artikel-19-procedures had dus indirect ook een relatie met de veranderingen op de grondmarkt, zoals beschreven in paragraaf 5.3 over kostenverhaal.

Volgens het rapport van de evaluatiecommissie moet er een instrument komen dat de praktijk om snel en soepel te kunnen meewerken aan activiteiten die niet passen in het geldende bestemmingsplan ondersteunt. Het bestemmingsplan moet volgens de commissie wel hét instrument blijven voor het vastleggen van het ruimtelijke beleid voor een lange termijn, maar er zijn maatregelen nodig om projectbesluitvorming mogelijk te maken en tegelijkertijd te voorkomen dat artikel-19-procedures uitgroeien tot een beleidspraktijk waarbij het bestemmingsplan en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen uit het oog worden verloren. De aanbeveling van de evaluatiecommissie is om de WRO niet te ingrijpend te wijzigen, maar om de ontwikkelde praktijk te codificeren. De verschillende organisaties die om advies zijn gevraagd, zijn daarbij vervolgens uitgegaan van het ombouwen van artikel 19 WRO tot een zelfstandige projectprocedure.

5.4.2 Adviezen en kabinetsstandpunt

In 1994 is het eindrapport van de evaluatiecommissie toegezonden aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) om advies en commentaar te geven. De RARO zegt in haar advies zich 'graag te willen aansluiten bij de aanbeveling van de commissie de in de wet verankerde koppeling tussen het geldende bestemmingsplan en de in voorbereiding zijnde herziening los te laten, en daarmee de noodzaak van een instrument voor projectbesluitvorming te erkennen' (RARO, 1994, p. 20). De RARO sluit zich verder aan bij de mening dat artikel 19 WRO als basis voor deze projectbesluitvorming zou moeten fungeren. Volgens de RARO draait het ontwikkelen van een procedure om de 'deugdelijkheid van de beleidsmatige onderbouwing van het project' (RARO, 1994, p. 21).

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie en de reacties van de RARO, VNG en het IPO is een kabinetsstandpunt tot stand gekomen (TK 1994-1995, 24254, nr. 2). In het kabinetsstandpunt staat, in aan-

Kader 5.6 WRO artikel 19, lid 1 (zelfstandige projectprocedure)

De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

sluiting op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie, het introduceren van een zelfstandige projectprocedure centraal. Naar aanleiding van de analyse van de evaluatiecommissie ziet ook het kabinet het belang van het uitwerken van een regeling. De bestaande beleidspraktijk kan leiden tot ad-hoc-beslissingen over ruimtelijke activiteiten, zonder dat daaraan een doordacht ruimtelijk beleid ten grondslag ligt, en dat moet voorkomen worden. Daarbij biedt een goede regeling rechtsbescherming aan de burger, bijvoorbeeld waar het gaat om het doorrekenen van kosten.

Het kabinet is van mening dat bij het ontwikkelen van een regeling de relatie met het vigerende bestemmingsplan (nog) niet moet worden verbroken. Een dergelijke stap zou een breuk betekenen met het limitatief-imperatieve stelsel van WRO en Woningwet en is een zeer vergaande stap. Bovendien zou een dergelijke stelselwijziging veel tijd kosten en een snelle reparatie van een aantal punten in de WRO ernstig vertragen. Een zelfstandige projectprocedure moet naar de mening van het kabinet wel losstaan van een ontwerp van een nieuw of te herzien bestemmingsplan.

5.4.3 Zelfstandige projectprocedure

Op 3 april 2000 trad de nieuwe regeling voor de zelfstandige projectprocedure in werking. Met deze regeling werd het mogelijk om bouwwerken en andere projecten te ontwikkelen los van het bestemmingsplan. De regeling is opgenomen in artikel 19 WRO en verschilt van het oude artikel 19 in die zin dat voor het verlenen van vrijstelling geen voorbereidingsbesluit meer vereist is, maar een goede ruimtelijke onderbouwing (zie kader 5.6). Het vigerende bestemmingsplan mag daarbij niet ouder zijn dan tien jaar. In dat geval moet er vrijstelling van actualiseringsplicht worden aangevraagd of moet een voorbereidingsbesluit worden genomen of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd, alvorens artikel 19 lid 1 WRO kan worden toegepast.

Met de nieuwe bepaling verschuift de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van het college van B&W naar de gemeenteraad. De raad kan pas vrijstelling verlenen als een verklaring van geen bezwaar is ontvangen van Gedeputeerde Staten. GS toetst of het project niet in strijd is met het provinciaal of nationaal ruimtelijk beleid. Verder heeft de minister de bevoegdheid om het besluit

van de raad tot verlening van vrijstelling, te vervangen door een eigen besluit als de belangen van nationaal ruimtelijk beleid in het geding zijn.

5.4.4 Fundamentele herziening van de WRO: inleiding

In 1999 is vanuit het parlement de vraag om een fundamentele herziening van de WRO ontstaan, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State inzake de zelfstandige projectprocedure. In dat advies wordt gesteld dat de WRO in de loop der jaren door de vele wijzigingen een onoverzichtelijke en slecht leesbare wet is geworden (Ministerie van VROM, 2000a, p. 5). Vanuit verschillende organisaties kwam het signaal dat de wet onduidelijkheden bevatte op onder andere het gebied van verdeling van verantwoordelijkheden en dat een belangrijk instrument uit de WRO, het bestemmingsplan, een minder sterke rol had gekregen. De gedachte achter de WRO was dat de ruimtelijke ideeën en inrichtingsprincipes van Rijk en provincie vanzelf hun weerslag zouden vinden in het bestemmingsplan, dat een belangrijke sturende functie heeft bij de realisering van het beleid. De rol die Rijk, provincie en gemeenten spelen bij ruimtelijke ordening, is echter veranderd. Er moet veel meer ingespeeld worden op snelle ontwikkelingen op de grondmarkt en er is steeds vaker sprake van een integrale aanpak van verscheidene beleidsvelden. Een sturende rol is er voor de WRO alleen nog weggelegd als de instrumenten, en dan met name het bestemmingsplan, flexibeler en slagvaardiger kunnen worden ingezet. De oplossing om de bestaande praktijk van artikel-19-procedures om te bouwen naar een zelfstandige projectprocedure was een pragmatische oplossing waarmee de bestaande anticipatiepraktijk in de WRO opgenomen werd, maar het maakte de WRO niet overzichtelijker.

5.4.5 Discussienota

In februari 2000 werd een nota bij de Tweede Kamer ingediend met daarin een beschrijving van ideeën en mogelijke uitgangspunten om de WRO meer van deze tijd te maken: de discussienota *Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM, 2000a). In de nota ligt de nadruk op de doorwerking van ruimtelijk beleid en de rol van het bestemmingsplan. Ten aanzien van het bestemmingsplan wordt geconstateerd dat de gebiedsontwikkelingsfunctie en dan in het bijzonder de inzet van het bestemmingsplan als strategisch ontwikkelingsinstrument lastig blijkt te zijn. Ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk en ander beleid dwingen gemeenten om samen met andere gemeenten ruimtelijke visies te ontwikkelen. Die visies moeten dan weer per gemeente vertaald worden naar een bestemmingsplan. Snelle maatschappelijke ontwikkelingen kunnen vaak ook niet meer bijgehouden worden door bestemmingsplannen. In de praktijk blijkt dat het gewicht dat wordt gehecht aan de rechtszekerheid vaak ten koste gaat van de flexibiliteit

van het bestemmingsplan. Het instrument is dus te beperkt en te traag om in de huidige situatie als sturingsinstrument te kunnen fungeren. Voorgesteld wordt onder andere om te onderzoeken of het zinvol is om het bestemmingsplan op uitvoeringsgerichtheid te versterken door een uitvoeringsschema aan het bestemmingsplan te verbinden.

5.4.6 Het instrument geslepen – advies VROM-raad

In *Het instrument geslepen* brengt de VROM-raad (2000) advies uit over de voorstellen voor een herziene WRO en over enkele verbeteringen in het grondbeleid (naar aanleiding van het IBO Grondbeleid). In het deel over de WRO is een apart hoofdstuk gewijd aan het bestemmingsplan. De VROM-raad begint dit hoofdstuk met het uitgangspunt van het Nederlandse ruimtelijk stelsel dat een project alleen kan worden toegestaan als de uitvoering daarvan strookt met een van tevoren vastgesteld ruimtelijk plan, in concreto het bestemmingsplan.

Vanuit dit uitgangspunt plaatst de VROM-raad enkele kanttekeningen bij de praktijk van artikel 19 WRO en de relatie tot het bestemmingsplan. Opgemerkt wordt dat in de loop der jaren verschillende pogingen zijn gedaan om het bestemmingsplan flexibeler te maken, maar dat deze pogingen niet geleid hebben tot een noemenswaardige afname van artikel-19-procedures. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het ombouwen van artikel 19 tot een zelfstandige projectprocedure. Met deze wetwijziging werd tegemoetgekomen aan de gemeentelijke praktijk, maar de VROM-raad vraagt zich af of deze wijziging wel een echte verbetering is ten opzichte van de bestaande situatie. Ten eerste was er bij de bestaande praktijk al vaak geen sprake van 'vooruitlopen op een nieuw bestemmingsplan', wat in de jurisprudentie ook gewoon geaccepteerd werd. Ook moet bij de nieuwe regeling als het vigerende bestemmingsplan ouder is dan tien jaar vrijstelling van actualiseringsplicht worden aangevraagd of moet toch een voorbereidingsbesluit worden genomen of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Omdat volgens de VROM-raad de behoefte om af te wijken van het bestemmingsplan groter is naarmate het bestemmingsplan ouder is, werpt deze maatregel misschien juist wel weer barrières op. De VROM-raad wijst op de tweeslachtigheid van de wetgever op dit gebied. In de praktijk werkt de volgorde 'eerst bestemmingsplan, daarna daarin passend project' blijkbaar niet altijd goed, maar de regeling die bedoeld is om eerst een project te kunnen uitvoeren, wordt wel weer als sanctie gebruikt voor het niet hebben van een actueel bestemmingsplan. De VROM-raad vraagt zich dan ook af of de wens om grotere flexibiliteit te creëren wel verenigbaar is met de wens om het bestemmingsplan als centraal sturingsinstrument te behouden. In de discussienota wordt aan het bestemmingsplan juist een zware rol toebedeeld.

5.4.7 Voorontwerp Wro

Op 30 augustus 2001 werd een voorontwerp voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) aangeboden aan de Tweede Kamer.⁴¹ Er is gekozen voor het publiceren van een voorontwerp om bij de behandeling van deel 3 van de *Vijfde nota* inzicht te kunnen verschaffen in de ontwikkelingen op het gebied van de Wro. De verhoudingen tussen de verschillende overheden en tussen overheid en burger zijn veranderd en de schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen hebben gevolgen voor de besluitvorming. Die besluitvorming moet 'sneller en integraler'. Het voorontwerp zet in op een eenvoudiger stelsel met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een duidelijke doorwerking van rijksbeleid en provinciaal beleid.

Ten aanzien van het bestemmingsplan worden de volgende voorstellen gedaan:

- de bestemmingsplanverplichting geldt voor het gehele gemeentelijk grondgebied;
- de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan komen te vervallen en gaan onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan;
- buitenplanse vrijstellingen (art. 19) worden ingeperkt tot een bij Algemene Maatregel van Bestuur vastgestelde 'kruimellijst', waarbinnen B&W bevoegd zijn zelf ontheffingen te verlenen;
- de zelfstandige projectprocedure wordt afgeschaft;
- tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan (bedoeld voor noodsituaties) wordt teruggebracht van vijf naar drie jaar;
- de bestemmingsplanprocedure (exclusief procedures bij de rechter) is teruggebracht van 58 weken naar 34 weken, vooral door goedkeuring achteraf te vervangen door het integreren van de toets van Rijk respectievelijk provincie in de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan en deze aan termijnen te binden;
- voorzien is in een zienswijzenprocedure bij de gemeenteraad tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan en beroep in één instantie bij de Raad van State;
- gemeenten worden verplicht jaarlijks verslag te doen van hun ruimtelijk beleid, waarvan de actualiteit van het bestemmingsplanbestand en de handhaving ook deel uitmaken; dit verslag moet aan gedeputeerde staten en de VROM-inspectie worden toegezonden;
- bestemmingsplannen worden ten minste eenmaal in de tien jaren vastgesteld;
- bestemmingsplannen ouder dan tien jaar worden 'bevroren'; dat wil zeggen dat vergunningen vanaf dat moment dienen te worden aangehouden;

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 029, nr. 5.

- een ieder kan verzoeken bestemmingsplannen te herzien;
- er wordt voorgesorteerd op de digitalisering van de bestemmingsplanprocedure en de te raadplegen bestemmingsplanbestanden.

In het voorontwerp wordt de in 2000 ingevoerde zelfstandige projectprocedure, die tegemoetkwam aan de bestaande praktijk van ontwikkeling via vrijstellingen, afgeschaft en het bestemmingsplan krijgt weer een centrale rol. De reden voor het afschaffen van de zelfstandige projectprocedure ligt in het feit dat de bestemmingsplanprocedure vereenvoudigd en verkort wordt. Het is niet nodig om naast deze snellere bestemmingsplanprocedure ook nog een aparte projectprocedure te hanteren. Voor een aantal gevallen waarin het nodig is om ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan blijft de vrijstellingsmogelijkheid uit artikel 19 lid 3 wel gehandhaafd. Het gaat dan om vrijstellingen voor kleine activiteiten die niet in het bestemmingsplan passen, maar die voor de gemeente wel aanvaardbaar zijn. De ministerraad heeft op 18 januari 2002 ingestemd met nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

5.4.8 Advies Raad van State

Op 6 februari 2002 werd het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd. Op 12 juli 2002 kwam de Raad van State met een advies.⁴² De Raad van State merkt in haar advies op dat de WRO inderdaad in de loop der jaren een lappendeken is geworden en dat deze een herziening behoeft. In kader 5.7 staan de hoofddoelen van het wetsvoorstel volgens de Raad van State.

De raad zet een aantal vraagtekens bij het weer centraal plaatsten van het bestemmingsplan en de rol van de zelfstandige projectprocedure daarbij. De raad wijst erop dat het afschaffen van de zelfstandige projectprocedure een wezenlijke wijziging is ten opzichte van de voorgaande wijzigingen in de WRO. Vanaf de inwerkingtreding van de WRO werd al gewezen op het oneigenlijk gebruik van artikel 19, maar herhaalde pogingen om de toepassing van artikel 19 terug te dringen, slaagden niet. Uiteindelijk werd erkend dat de praktijk blijkbaar behoefte had aan een projectbesluitvormingsprocedure, waarna de zelfstandige projectprocedure werd ingevoerd.

Omdat de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan wordt vereenvoudigd, waardoor ook een wijziging eenvoudiger wordt, wordt in het voorstel de zelfstandige projectprocedure weer uit de WRO geschrapt. De raad vraagt zich af of dit zinvol is, omdat voor die procedure in de plaats postzegelplannen gemaakt zullen worden. Bij bouwprojecten waarvoor door het spoedeisende karakter een zelfstandige projectprocedure gebruikt zou worden, wordt niet gewacht op een algehele herziening van het bestemmingsplan. Verwacht wordt dat er een praktijk zal ontstaan waarin in toenemende

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 916, A.

Kader 5.7 Hoofddoelen wetsvoorstel wijziging WRO volgens de Raad van State

- het bevorderen van de effectiviteit en efficiëntie van de doorwerking van de ruimtelijke besluitvorming;
- het bieden van een ruimtelijk besluitvormingskader, gericht op het totstandkomen en behoud van een duurzame leefomgeving, om door de wettelijke regeling van de ruimtelijke ordening procedureel en inhoudelijk beter af te stemmen op die van aanverwante beleidsterreinen;
- het vereenvoudigen van procedures en verbeteren van de rechtsbescherming;
- het verbeteren van de handhaving van het ruimtelijkeorderingsbeleid;
- het beter afstemmen van de ruimtelijke ordening op het grondbeleid, in het bijzonder op het punt van de planschade.

mate gebruik zal worden gemaakt van postzegelplannen. Voor de totstandkoming daarvan zal echter toch een naar verhouding zware bestemmingsplanprocedure doorlopen moeten worden. De vraag is volgens de raad of dit een tijdwinst zal opleveren ten opzichte van de vrijstellingsprocedure en of de gewenste effecten bereikt worden.

De raad vraagt zich ook af of het laten vervallen van de zelfstandige projectprocedure de effectiviteit van de besluitvorming voor dergelijke projecten zal bevorderen. Bij een vrijstellingsprocedure loopt de aanvraag voor de bouwvergunning daar vrijwel parallel aan, terwijl bij de voorgestelde procedure gewacht moet worden op de bestemmingsplanwijziging. De raad heeft ook vraagtekens bij de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen. Als een plan niet binnen tien jaar geactualiseerd is, kunnen geen bouwvergunningen verleend worden. Aanvragen voor een vergunning zullen moeten worden aangehouden totdat aan de plicht is voldaan. Omdat er verder geen sancties op staan, wordt door het tekortschieten van de overheid niet het bestuursorgaan zelf, maar de burger met zijn bouwaanvraag getroffen. De raad adviseert om bijvoorbeeld een systeem in te voeren waarbij door een planologische toets een uitzondering gemaakt kan worden op de aanhoudingsplicht.

In reactie op het advies van de Raad van State geeft de minister met betrekking tot het vervallen van de zelfstandige projectprocedure aan dat een project dat voorheen via een zelfstandige projectprocedure gerealiseerd zou worden even snel gerealiseerd kan worden met de nieuwe bestemmingsplanprocedure. De centrale positie van het bestemmingsplan biedt daarnaast meer waarborg voor ruimtelijke samenhang dan de zelfstandige projectprocedure.

5.4.9 Voorstel van de wet

Op 30 augustus 2001 zond de Minister van VROM een voorontwerp voor een nieuwe Wro aan de vaste Kamercommissie voor VROM. Alle reacties op dit voorontwerp onderschrijven de noodzaak van een fundamentele herziening van de WRO.⁴³ Op 23 mei 2003 werd het wetsvoorstel 'Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)' aangeboden aan de Tweede Kamer.

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 7.

Bij de behandeling van de discussienota *Fundamentele Herziening WRO* in 2000 had de Tweede Kamer aangedrongen op een prominentere rol voor het bestemmingsplan en dat was een belangrijk uitgangspunt voor dit wetsvoorstel. Tijdens het overleg in 2000 benadrukte de Tweede Kamer de dubbele functie van het bestemmingsplan. Ten eerste is dat de sturende functie, omdat het bestemmingsplan het gewenste gebruik van de grond bevordert en ongewenst gebruik tegengaat. Ten tweede is dat de waarborgfunctie, omdat het bestemmingsplan een juridische basis verschaft voor overheid en burgers ten aanzien van wat er wel of niet toegestaan is op de grond.

In het wetsvoorstel van 2003 wordt de centrale functie van het bestemmingsplan versterkt door middel van een aantal maatregelen:

- verplichte vaststelling van bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- integratie van leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan;
- verbetering van de uitvoeringsgerichtheid, door koppeling van bestemmingsplanbesluit aan andere voor uitvoering noodzakelijke besluiten;
- vereenvoudiging en verkorting van de procedure om bestemmingsplannen aan te passen (om veelvuldig gebruik buitenplanse vrijstelling overbodig te maken);
- bevordering actualiteit bestemmingsplan.

Het verplicht vaststellen van een bestemmingsplan voor de gehele gemeente zorgt ervoor dat voor de gehele gemeente dezelfde rechtszekerheid wordt geboden en dat er een goede evenwichtige functieverdeling ontstaat. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en ruimtelijk evenwicht is het ook van belang dat bestemmingsplannen actueel zijn. De integratie van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan zou moeten leiden tot een clustering en vermindering van procedures en tot een verbreding van de doelstellingen en centrale positie van het bestemmingsplan. Het wetsvoorstel geeft verder provincie en Rijk ook de bevoegdheid om in bepaalde gevallen een bestemmingsplan vast te stellen.

In het wetsvoorstel is de zelfstandige projectprocedure niet opgenomen. De gedachte is dat de bestemmingsplanprocedure dusdanig verkort en vereenvoudigd wordt, dat de procedure overbodig wordt. De vrijstellingsprocedure zou evenveel tijd in beslag nemen als de bestemmingsplanprocedure. Verder heeft de Tweede Kamer aangegeven het primaat van het bestemmingsplan te willen handhaven. Als gemeenten willen meewerken aan ontwikkelingen die niet passen in het vigerende bestemmingsplan, dan zal een wijziging van het bestemmingsplan in gang gezet moeten worden. De opmerking van de VROM-raad en een aantal gemeenten dat dit wellicht zal leiden tot een toename van het gebruik van zogenoemde postzegelplannen, wordt niet als een probleem gezien. Dat de afschaffing van de zelfstandige projectprocedure vertraging zal

veroorzaken in de besluitvorming en de bouwproductie, omdat de voorbereiding van een bestemmingsplan door onder andere de onderzoeksverplichting veel meer tijd zal vergen, wordt door het kabinet ook niet onderschreven. Door het voorstel om de aanvraag voor bouwvergunningen en andere noodzakelijke vergunningen parallel te laten lopen met de bestemmingsplanwijziging, kan volgens het kabinet veel tijdswinst behaald worden. Ook de sterk verkorte procedure zal daaraan bijdragen. Verder gaat het kabinet ervan uit dat de eisen die gesteld worden aan de voorbereiding van een bestemmingsplan minder zwaar dienen te zijn naarmate de afwijking van het bestaande plan kleiner is.

Het wetsvoorstel werd nog net onder demissionair minister Kamp ingediend. De verdere behandeling zou plaatsvinden na de formatie van het nieuwe kabinet. De nieuwe Minister van VROM acht de wijzigingen in de WRO nog steeds actueel en relevant, maar heeft toch het voornemen om ten behoeve van ontwikkelingsplanologie en versnelling van de bouwproductie een regeling voor projectbesluitvorming op te nemen.⁴⁴ Het bestemmingsplan behoudt dan nog steeds een centrale rol, maar er moet een regeling komen die projecten mogelijk maakt zonder dat eerst een procedure voor een bestemmingsplanwijziging doorlopen hoeft te worden. De ruimtelijke onderbouwing moet volgens de minister kunnen liggen in een structuurvisie, of als die er niet is, in het projectbesluit zelf. Het projectbesluit moet wel worden gezien als een tussenstap, die gevolgd zal worden door actualisering van het bestemmingsplan. De minister heeft het over 'gefaseerde besluitvorming'.

De minister zou zo spoedig mogelijk een nota van wijziging voorbereiden, waarin onder andere dit voorstel wordt opgenomen.⁴⁵ Deze is op 28 april 2004 door de Tweede Kamer ontvangen. De planning is dat de nieuwe Wro in september 2004 in de Tweede Kamer wordt behandeld en dat vanaf begin 2005 voorlichting kan worden gegeven aan handhavers en vergunninghouders. Eind 2005, begin 2006 zou dan de nieuwe Wro in werking moeten treden.

5.5 Analyse en conclusies

5.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is een model beschreven op basis waarvan bepaald kan worden welk sturingsperspectief op een uitbreidingslocatie kan ontstaan. Dit sturingsperspectief was samengesteld uit de sturingsssituatie en de sturingsbenadering. De sturingsssituatie wordt bepaald door de zeggenschapsverhoudingen tussen de overheid en marktpartijen. De sturingsbenadering ontstaat

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 916, nr. 6.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 916, nr. 8.

door de beleidskeuzen die de overheid maakt.

In dit hoofdstuk is beschreven welke veranderingen in het grondbeleidsinstrumentarium zijn aangebracht om in te spelen op de veranderde situatie op de grondmarkt en het veranderde grondbeleid. Die aanpassingen zijn gemotiveerd vanuit het veranderen van een single-actor situatie naar een multi-actor situatie op de grondmarkt en de keuze van gemeenten tussen een single-actor aanpak en een multi-actor aanpak. In deze paragraaf worden de aanpassingen in het perspectief geplaatst van de sturingsperspectieven zoals beschreven in hoofdstuk 3 en wordt geanalyseerd of de voorstellen een oplossing lijken te zijn voor de problemen die ermee opgelost zouden moeten worden.

5.5.2 Verwervingsinstrumenten centraal

Omdat de veranderende context op de grondmarkt zich vooral uitte in het verwerven van grond door andere partijen dan de gemeente is de aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium in eerste instantie sterk gericht geweest op het verwervingsinstrumentarium van de overheid en het behouden van de regisserende rol van gemeenten. De Wet voorkeursrecht gemeenten is bij uitstek een voorbeeld van een instrument dat naar aanleiding van de veranderingen op de grondmarkt, en dan specifiek naar aanleiding van de verwervingsproblematiek, gewijzigd is. Het idee voor het instrument 'voorkeursrecht' is al ontstaan in de jaren zestig, toen er ook al gepleit werd voor verbetering van de positie van gemeenten op de grondmarkt (De Wolff e.a., 1994, p. 9). In de jaren zeventig is het idee bij discussies over aanvullende regels voor stadsvernieuwing opnieuw op tafel gekomen. De regering gaf toen de voorkeur aan het ontwikkelen van een regeling die niet alleen voor stadsvernieuwing van toepassing was. De voorgestelde regeling zorgde in de Tweede Kamer voor zeer wisselende reacties en heftige discussies over de noodzaak en de reikwijdte van de wet. In dezelfde periode speelde de wijziging van de onteigeningswet, waarvoor gelijktijdig met het voorkeursrecht een voorstel was ingediend. Ook de onteigeningswet zorgde voor heftige discussies en de onenigheid over de waardegrondslag leidde in 1977 zelfs tot de val van het kabinet. De behandeling van het instrument voorkeursrecht werd pas eind jaren zeventig, begin jaren tachtig voortgezet. In 1996 werd de wet echter pas ingevoerd voor uitbreidingslocaties. In de *Nota Grondbeleid* werd voorgesteld om de Wet voorkeursrecht gemeenten te handhaven, omdat uit de evaluatie was gebleken dat het een waardevol instrument is. Vanuit de gedachte dat gemeenten zelf moeten kunnen kiezen welke grondbeleidstrategie ze hanteren, is het voorstel om de reikwijdte van de wet te vergroten, zodat alle gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen, een logisch voorstel. Maar hoe waardevol is de Wet voorkeursrechtgemeenten echt geweest? Heeft het voorkeursrecht een positieve werking voor grondverwerving en hoe schadelijk is ontduiking?

5.5.3 De Wvg als instrument voor verwerving

De Wet voorkeursrecht gemeenten is gewijzigd om de verwervingsmogelijkheden van gemeenten te vergroten. De vraag is echter of het bestaan van een voorkeursrecht altijd een positief effect heeft op de grondverwerving. Tijdens het evaluatieonderzoek van de TU Delft (De Wolff e.a., 1998 en 2000a) bleek dat het vestigen van een voorkeursrecht soms ook kan leiden tot een negatieve houding van de grondeigenaren ten opzichte van de gemeente. Een gemeente gaf aan al in onderhandeling te zijn met grondeigenaren en toen kwam het voorkeursrecht als een koude douche. De vertrouwenspositie in het onderhandelingsproces werd geschaad.

Omdat de wet de grondeigenaar niet verplicht om te verkopen, komen de transacties ook niet sneller op gang. Uit het evaluatieonderzoek (De Wolff e.a., 1998, p. 64) bleek dat het aantal aanbiedingen aan de gemeenten erg laag was. Gemiddeld werden er tot april 1998 zo'n 2 à 3 aanbiedingen gedaan per voorkeursrechtlocatie. In de grotere VINEX-stadsgewestgemeenten lag het aantal aanbiedingen, gemiddeld hoger, maar de Wvg leek niet tot effect te hebben dat grondeigenaren massaal op de gemeente afstapten.

Voor het min of meer uitblijven van aanbiedingen kan een aantal oorzaken aangewezen worden. Allereerst verplicht de Wvg een grondeigenaar niet om zijn grond te verkopen, dus als een eigenaar niet wil verkopen, hoeft hij niets te doen. Met de Wvg kan dus in die zin geen druk uitgeoefend worden op de grondeigenaar. Een aantal gemeenten gaf in de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' dan ook aan dat behalve het inzetten van het voorkeursrecht ook een onteigeningsplan gemaakt wordt, dat als stok achter de deur kan dienen om daadwerkelijk te kunnen verwerven (zie verder hoofdstuk 6). Ook gaan gemeenten zelf grondeigenaren benaderen met de vraag of ze hun grond willen verkopen. Wordt op deze manier overeenstemming bereikt, dan wordt er wel verworven door de gemeente, maar is er geen sprake geweest van een aanbieding onder de Wvg. Een derde reden kan zijn dat de grondeigenaar niet aan de gemeente wil verkopen, maar wil ingaan op een meestal veel lucratiever aanbod van een marktpartij. Vooral deze laatste reden is een knelpunt gebleken in de praktijk van het voorkeursrecht.

5.5.4 Voorkeursrecht en realisatie door particulieren

In september 2002 is de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten in werking getreden, waarin de vrijstellingsmogelijkheden op grond van artikel 10 beperkt zijn en het op grond van artikel 26 nietig laten verklaren van overeenkomsten aangescherpt is. Sinds de inwerkingtreding van de Wvg in 1996 is er een praktijk ontstaan waarbij grondeigenaren onder het gemeentelijke voorkeursrecht proberen uit te komen. Deze praktijk heeft niet te maken met het niet willen verkopen van de grond, maar juist met het willen sluiten van

een financieel zo gunstig mogelijke overeenkomst. Grondeigenaren sluiten overeenkomsten met marktpartijen die gericht zijn op realisatie, maar ook op winstmaximalisatie. Dat laatste is zowel in het belang van de ontwikkelaar als van de grondeigenaar.

Vanuit de gedachte dat het niet uitmaakt wie de bestemming realiseert, als deze maar gerealiseerd wordt, staat in principe niets zelfrealisatie in de weg. De Wet voorkeursrecht gemeenten is echter aangepast als instrument om een actief grondbeleid te ondersteunen. De beoogde effecten van de wetswijziging in 1996 waren het vergroten van de verwervingsmogelijkheden, waardoor de gemeente haar regisserende rol beter kan waarmaken, het dempende effect op de grondprijzen en het geven van inzicht in bewegingen op de grondmarkt. Deze effecten hebben duidelijk te maken met een actief grondbeleid. Vanuit die optiek sluit de mogelijkheid die de wet laat voor zelfrealisatie niet aan bij de motivatie om het instrumentarium voor actief grondbeleid aan te scherpen. Omdat verwerving niet gegarandeerd is, is de regisserende rol van gemeenten niet via een actief grondbeleid verzekerd. De vraag is echter of gemeenten hierdoor volledig de sturingsmogelijkheden verliezen. Met de gewijzigde artikelen 10 en 26 van de Wvg lijkt de regisserende rol van gemeenten gewaarborgd. Als gemeenten hun doelstellingen ten aanzien van de ontwikkeling duidelijk hebben geformuleerd, zal zelfrealisatie kunnen plaatsvinden op de door de gemeente voorgestane wijze. De nadruk ligt alleen meer op de gemeentelijke doelstellingen achter het actieve grondbeleid, dan op de grondverwerving zelf.

5.5.5 Kostenverhaal via gronduitgifte of nieuwe instrumenten

Parallel aan de discussie over het verwervingsinstrumentarium en af en toe erdoorheen, liep de discussie over het kostenverhaal bij locatieontwikkeling. De parallel lag in het feit dat de kosten van locatieontwikkeling het eenvoudigst te verhalen zijn via grondeigendom. Gemeenten kunnen dan die kosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs. Wordt het verkrijgen van de eigendom moeilijker, dan heeft dat effect op het kostenverhaal. Er moet dan gebruik worden gemaakt van andere instrumenten dan de gronduitgifte. Die andere instrumenten, de exploitatieovereenkomst en baatbelasting of verhaal via een publiek-private samenwerkingsovereenkomst, bleken niet dezelfde mogelijkheden te bieden als de doorberekening in de gronduitgifteprijs. Twee factoren speelden daarbij een rol: de vrijwillige medewerking en de beperkte verhaalsmogelijkheden. Kostenverhaal via een publiek-privaat samenwerkingsverband, een exploitatieovereenkomst of een andere vorm van overeenkomst zal altijd gebaseerd zijn op vrijwillige medewerking. De afspraken komen dan in minnelijk overleg tussen de partijen tot stand, waarbij op zijn minst één partij geen belang heeft bij het verhalen van kosten. De gemeente

kan dan via baatbelasting wel weer kostenverhaal afdwingen, maar niet alle kosten kunnen onder dat instrument geschoven worden.

Uit de Kamerstukken van de behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten valt op te maken dat de mogelijkheid om kosten te kunnen doorberekenen in de gronduitgifteprijs ook een reden was om het verwervingsinstrumentarium aan te scherpen. Toch werden ook aparte voorstellen gedaan voor verbetering van het kostenverhaalsinstrumentarium. De regeling voor een grondexploitatieheffing werd gemotiveerd vanuit de gedachte dat het ook mogelijk moest zijn een passief grondbeleid te voeren met hetzelfde opbrengstniveau als wanneer er een actief grondbeleid gevoerd was. Waar de aanpassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten juist gemotiveerd werd vanuit een actief grondbeleid en het terugbrengen van een single-actor situatie op de grondmarkt, werd het kostenverhaal in eerste instantie aangepakt vanuit de steeds meer voor de hand liggende multi-actor benadering en multi-actor situatie. Opvallend is dat de laatste aanpak gezien de ontwikkelingen misschien meer voor de hand lag, maar pas recentelijk een wetsvoorstel opleverde.

5.5.6 Sturen met het bestemmingsplan en artikel 19

Het in de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen instrument van het bestemmingsplan is altijd een belangrijk instrument geweest om ruimtelijke ordening te sturen, maar de WRO is door de jaren heen een complexe wet geworden, waarmee moeilijk ingesprongen kon worden op de veranderde situatie op de grondmarkt. Omdat de veranderingen in het locatieontwikkelingsproces vooral te maken hadden met het zich op de grondmarkt begeven van marktpartijen, is het begrijpelijk dat de instrumentele ontwikkelingen in eerste instantie meer gericht waren op bijvoorbeeld het verwervingsinstrumentarium en veel minder op het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium. Het veelvuldig gebruik van de anticipatiemogelijkheid uit artikel 19 WRO was een begrijpelijke strategie, omdat er behoefte bestond aan snelle en flexibele instrumenten. Het bestemmingsplan zelf was daarvoor onvoldoende flexibel. Het ontwikkelen via anticipatie en zelfstandige projectprocedure is minder overzichtelijk dan wanneer er een bestemmingsplan wordt gemaakt, maar vaak is bij de start van het locatieontwikkelingsproces nog geen bestemmingsplan gereed. Het bestemmingsplan geeft echter wel een juridisch bindende situatie aan. Het is transparanter dan de zelfstandige projectprocedure en het bestemmingsplan biedt de burger meer rechtszekerheid. Met de fundamentele herziening van de WRO wordt een poging gedaan om het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium weer te structureren en inzetbaar te maken in een steeds dynamischer beleidsterrein. Het bestemmingsplan kan wellicht weer een belangrijke sturende rol krijgen voor de ontwikkeling van uitbreidingslocaties.

Het bestemmingsplan kan een belangrijke rol spelen bij het sturen van locatieontwikkeling in een multi-actor situatie. Een vastgesteld bestemmingsplan is belangrijk vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid voor betrokkenen, maar het niet vaststellen van uitwerkingen van een globaal plan geeft gemeenten een belangrijk sturingsmiddel. Gemeenten kunnen met het wel of niet vaststellen van uitwerkingsplannen de ontwikkelingsmogelijkheden en de fasering op de locatie beïnvloeden. Ook kunnen gemeenten de uiteindelijke gedetailleerde bestemming nog aanpassen aan bijvoorbeeld de grondeigendomssituatie. Het strategisch gebruik van het bestemmingsplan als sturingsinstrument wordt echter in de discussies over grondbeleid en de grondmarkt niet genoemd.

Bij het sturen van de ontwikkeling van uitbreidingslocaties kan behalve het bestemmingsplan, ook WRO-artikel 19 strategisch ingezet worden. Gemeenten blijken veel gebruik te maken van de mogelijkheden om met behulp van vrijstellingen op grond van artikel 19 te bouwen. De sturingsmogelijkheden van artikel 19 hebben meer dan die van het bestemmingsplan te maken met het projectmatiger sturen van ontwikkelingen. Dat het gebruik van artikel 19 kan leiden tot ad-hocbeslissingen (zie paragraaf 5.4.2), kan net de kracht ervan zijn als het gaat om het gericht en sneller ontplooiën van activiteiten.

5.5.7 Vertaling naar sturingsmodel

In paragraaf 5.5.2 is al vermeld dat sinds de veranderingen op de grondmarkt veel nadruk is komen te liggen op het verwervingsinstrumentarium en specifiek op de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit is niet onbegrijpelijk gezien de traditioneel actieve rol van de overheid op de grondmarkt. Geplaatst in het model uit figuur 3.1 betekenen de veranderingen op de grondmarkt een verschuiving van een single-actor situatie naar een multi-actor situatie.

Dat de overheid al jaren een single-actor benadering hanteerde en het daarvan afwijken een aardige cultuuromslag en organisatorische omslag zou vergen, zou kunnen verklaren waarom in eerste instantie ook vanuit een actief grondbeleid geredeneerd werd bij het aanpassen van de instrumenten. Er werd gesteld dat de overheid meer moest samenwerken met marktpartijen, maar daar stond tegenover dat de overheid indien nodig altijd een actieve rol moest kunnen spelen. Om uit te komen bij het traditionele sturingsperspectief werd in eerste instantie gezocht naar mogelijkheden om ook weer bij een single-actor situatie op de grondmarkt uit te komen. En daarvoor moesten volgens de overheid de verwervingsmogelijkheden uitgebreid worden. De eerste ingeving was dan ook het verwervingsinstrumentarium aan te passen of uit te breiden.

Ook lag het eerst aanpassen van het verwervingsinstrumentarium voor de hand omdat daarmee rechtstreeks het door de overheid geconstateerde probleem werd opgelost. Het aanpassen van het instrumentarium voor een

Figuur 5.2 Ontwikkeling instrumenten in verhouding tot sturingsperspectief

| | Single-actor benadering | Multi-actor benadering |
|-----------------------|------------------------------|---|
| Single-actor situatie | Wet voorkeursrecht gemeenten | Bestemmingsplan |
| Multi-actor situatie | Grondexploitatieheffing | Zelfstandige Projectprocedure Grondexploitatievergunning |

multi-actor benadering zou lastiger zijn geweest, omdat daarvoor ook een andere ontwikkelingsaanpak nodig is.

Vanuit de gedachte dat de overheid niet alles zelf zou moeten doen, maar wel de regie moet kunnen behouden, werd later ook meer naar het multi-actor sturingsperspectief toegewerkt met de grondexploitatieheffing en -vergunning en met de zelfstandige projectprocedure en het versterken van het bestemmingsplan (zie figuur 5.2).

6 Praktijk van locatieontwikkeling

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 en 5 is beschreven hoe vanuit de overheid de beleidsmakers en wetgevers zijn omgegaan met de veranderde situatie op de grondmarkt. Op het gebied van de ontwikkeling van beleid en instrumenten is veel gebeurd en dat zou op uitvoeringsniveau veranderingen teweeg hebben moeten brengen. Om een overzicht te krijgen van het gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium in de praktijk is in 1999/2000 een schriftelijke enquête, de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling', gehouden onder alle gemeenten die deel uitmaken van een BON-gebied of een VINEX-stadsgewest. De keuze voor deze gemeenten is gebaseerd op de wetenschap dat het grootste deel van de stadsuitbreiding na 1995 is gebaseerd op VINEX-afspraken. In de VINEX zijn door de overheid gemeenten of groepen van gemeenten aangewezen waar de woningbouw extra wordt gestimuleerd. In alle BON-gebieden en VINEX-stadsgebieden hebben een of meer gemeenten een VINEX-bouwtaak. Gemeenten die buiten deze selectie vallen, zullen nauwelijks of geen woningbouwuitbreiding realiseren. Door de VINEX-gemeenten te ondervragen over de periode waarin de verschuivingen op de grondmarkt, zoals beschreven in hoofdstuk 2, duidelijke vorm kregen, is een algemeen overzicht ontstaan van de ontwikkeling van uitbreidingslocaties na de omslag op de grondmarkt.

Tussen 1995 en 2005 zullen volgens de VINEX-afspraken meer dan 280.000 woningen gebouwd worden op uitbreidingslocaties (zie tabel 6.1 en 6.2). Van de gemeenten in BON-gebieden zijn alleen de prestatiegemeenten aangeschreven. In totaal is de enquête aan 181 gemeenten toegestuurd.⁴⁶

De enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' bestaat uit drie delen (zie bijlage 1). In het eerste deel worden algemene vragen gesteld over de woningbouwtaakstelling van de gemeente in de periode van 1995 tot 2010. In het tweede deel worden vragen gesteld over de ontwikkelingsaanpak en het gebruik van het grondbeleidsinstrumentarium op de eventueel in de gemeente aanwezige uitbreidingslocaties in de periode tussen 1995 en 2005. Aan de geënquêteerde gemeenten is gevraagd om deze vragen alleen te beantwoorden voor die locaties waar het voornamelijk gaat om de realisatie van woningbouw. Deel 2 moest voor iedere woningbouwuitbreidingslocatie apart ingevuld worden. In deel 3 konden de gemeenten aangeven welke knelpunten en problemen ze in het algemeen ervaren bij het ontwikkelen van uitbreidingslocaties.

In dit hoofdstuk zijn behalve de resultaten uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' ook enkele resultaten opgenomen van de enquête onder VINEX-gemeenten die gehouden is in het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid (zie paragraaf 6.7).

⁴⁶ Voor de enquête is de indeling in gemeenten gebruikt zoals die was op 1 januari 1999.

Tabel 6.1 VINEX-prestatiegemeenten in BON-gebieden

| BON-gebieden | VINEX-prestatiegemeenten | Aantal te bouwen woningen op uitleglocaties tussen 1995 en 2005 |
|-------------------------------|---|--|
| Regionaal Orgaan Amsterdam | Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad, Zeevang | 65.600 |
| Stadsregio Rotterdam | Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne | 25.000 |
| Haaglanden | 's-Gravenhage, Delft, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk, Voorburg, Wassenaar, Zoetermeer | 33.500 |
| Bestuursregio Utrecht | Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Maarssen, Maartensdijk, Nieuwegein, Utrecht, Vianen, Vleuten-De Meern | 26.000 |
| Knooppunt Arnhem- Nijmegen | Arnhem, Bemmelen, Beuningen, Duiven, Elst, Gendt, Heteren, Heumen, Huissen, Nijmegen, Valburg, Westervoort, Wijchen | 17.109 |
| Twente | Almelo, Borne, Enschede, Hengelo (O), Wierden | 10.758 |
| Stadsregio Eindhoven | Best, Eindhoven, Geldrop, Helmond, Laarbeek, Mierlo, Nuenen c.a., Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven, Waalre | 16.270 |

Bron indeling stadsgewesten: Steijn en Bunschoten, 1997

Bron aantallen woningen: RPD, 1996

6.1.1 Respons enquête

In totaal vulden 58 gemeenten de enquête in, dat is een respons van 32%. In tabel 6.3 en 6.4 is aangegeven hoe de gemeenten verdeeld zijn naar ruimtelijke spreiding over Nederland en naar grootteklasse. Ervan uitgaande dat de problemen op de grondmarkt niet in alle delen van het land dezelfde zijn, is het van belang dat de spreiding over de verschillende landsdelen in verhouding is. Omdat kleinere gemeenten waarschijnlijk met andere problemen te maken hebben dan de grote gemeenten, is het ook van belang dat er een goede spreiding is over de verschillende grootteklassen.

De landelijke spreiding komt goed overeen met de intensiteit van de stadsuitbreiding in de betreffende landsdelen. Gemiddeld ligt de respons op 32% met een regelmatige spreiding over de landsdelen. Er is ook een redelijke spreiding over alle grootteklassen. Alleen door de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners werd de enquête niet geretourneerd. Over het algemeen hebben die gemeenten ook geen noemenswaardige uitbreidingstaakstelling. Op basis van de respons kan een redelijk, landsdekkend beeld gegeven worden.

6.1.2 Omvang woningbouwcapaciteit

De 58 gemeenten die de enquête invulden, zijn gezamenlijk goed voor een woningbouwcapaciteit van ongeveer 270.000 woningen tussen 1995 en 2010.

Tabel 6.2 VINEX-stadsgebieden (alle gemeenten zijn VINEX-prestatiegemeenten)

| VINEX-stadsgebieden (stadsgewesten) | VINEX-prestatiegemeenten | Aantal te bouwen woningen op uitleglocaties tussen 1995 en 2005 |
|--|--|---|
| Alkmaar | Akersloot, Alkmaar, Bergen (NH), Egmond, Graft-De Rijp, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk, Limmen, Schermer, Schoorl | 7.500 |
| Amersfoort | Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg | 11.100 |
| Breda | Breda, Etten-Leur, Oosterhout | 10.400 |
| Den Bosch | 's-Hertogenbosch, Heusden, Vught | 6.000 |
| Drechtsteden | 's-Gravendeel, Alblasserdam, Dordrecht, Graafstroom, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Nieuw-Lekkerland, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht | 10.250 |
| Geleen-Sittard | Geleen, Sittard | 1.096 |
| Groningen | Groningen | 3.400 |
| Haarlem | Bennebroek, Beverwijk, Bloemendaal, Castricum, Haarlem, Haarlemmerliede c.a., Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen, Zandvoort | 3.700 |
| Heerlen | Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf | 600 |
| Hilversum | 's-Graveland, Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Nederhorst den Berg, Weesp | 1.150 |
| Leeuwarden | Boarnsterhim, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menaldumadeel, Tytsjerksteradiel | 3.600 |
| Leiden-Bollenstreek | Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnsburg, Sassenheim, Valkenburg, Voorhout, Voorschoten, Warmond, Zoeterwoude | 3.840 |
| Maastricht | Maastricht | 500 |
| Stedendrie-hoek | Apeldoorn, Deventer, Voorst, Zutphen | 8.660 |
| Tilburg | Goirle, Tilburg, Waalwijk | 10.000 |
| Venlo | Tegelen, Venlo | 400 |
| Vlisburg | Middelburg, Vlissingen | 0 |
| Zwolle | Zwolle | 7.050 |
| Concentratiekern Emmen | Emmen | 1.090 |

Bron indeling stadsgewesten: Steijn en Bunschoten, 1997
Bron aantallen woningen: RPD, 1996

Daarvan worden ruim 133.000 woningen gebouwd op uitbreidingslocaties. De meeste woningen zullen gebouwd worden in de periode tussen 2000 en 2005 (zie figuur 6.1). Die piek wordt veroorzaakt door een stijgende lijn in de woningbouw op uitbreidingslocaties.

Binnenstedelijk wordt elke vijf jaar gemiddeld ongeveer evenveel gebouwd. Op uitbreidingslocaties ligt het zwaartepunt tussen 2000 en 2005. Vóór die tijd is de productie lager, omdat op veel locaties de bouw pas echt op gang komt rond de eeuwwisseling. Voor zowel de binnenstedelijke productie als de woningbouw op uitbreidingslocaties is een afname zichtbaar vanaf 2005. Deze kan voor een deel verklaard worden uit het feit dat sommige gemeenten nog niet weten wat er na 2004 gebouwd kan en mag worden.

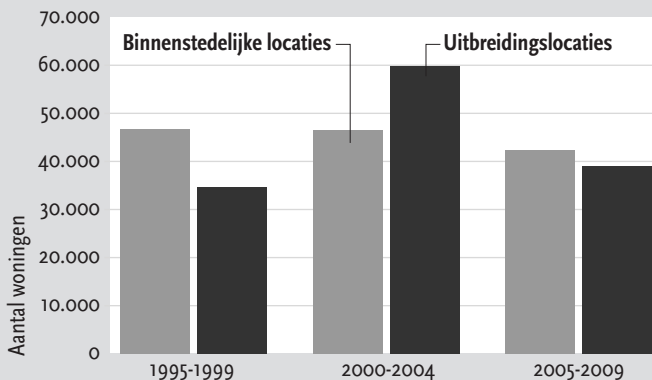
Tabel 6.3 Percentage van de aangeschreven gemeenten dat de enquête invulde, ingedeeld naar landsdeel

| Inwonerklass | Aantal aangeschreven gemeenten | Percentage ingevuld |
|---|--------------------------------|---------------------|
| Noord (Groningen, Friesland, Drenthe) | 8 | 50 |
| Oost (Overijssel, Gelderland, Flevoland) | 24 | 21 |
| Zuid (Limburg, Noord-Brabant, Zeeland) | 31 | 29 |
| West (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht) | 118 | 34 |
| Totaal | 181 | 32 |

Tabel 6.4 Percentage van de aangeschreven gemeenten dat de enquête invulde, per inwonerklass

| Inwonerklass | Aantal aangeschreven gemeenten | Percentage ingevuld |
|---------------------|--------------------------------|---------------------|
| minder dan 10.000 | 4 | 0 |
| 10.000 tot 15.000 | 23 | 35 |
| 15.000 tot 20.000 | 44 | 30 |
| 20.000 tot 50.000 | 65 | 31 |
| 50.000 tot 100.000 | 21 | 38 |
| 100.000 tot 150.000 | 14 | 36 |
| 150.000 tot 250.000 | 7 | 29 |
| meer dan 250.000 | 3 | 67 |
| Totaal | 181 | 32 |

Figuur 6.1 Totaal aantal woningen dat tussen 1995 en 2010 gebouwd wordt door de gemeenten die de enquête hebben ingevuld



6.2 Zeggenschap over de grond

6.2.1 Inleiding

De mogelijkheden om de regie te voeren in een situatie waarin meer partijen actief zijn op de grondmarkt, hangen nauw samen met de mate van zeggenschap die een gemeente over de grond heeft. Omdat het grondeigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht met elkaar verbonden zijn, is het in eigendom hebben van de grond de meest ideale vorm van zeggenschap. Voor grond die niet in eigendom is, kan de gemeente de zeggenschap proberen te vergroten door de grond te verwerven of door afspraken te maken met de grondeigenaren over de aankoop of ontwikkeling van de grond. Om een beeld te krijgen van de verhoudingen op de grondmarkt en de mate waarin de gemeente de regie kan voeren is in de enquête gevraagd naar de mate van zeggenschap over de grond op de locatie ten tijde van de enquête. Zeggenschap is daarbij breder gedefinieerd dan alleen het in eigendom hebben van grond. Een gemeente heeft 100% zeggenschap op het moment dat alle grond in eigendom van de gemeente is of voor het deel dat nog niet in eigendom is, (contractueel) overeenstemming bestaat met de eigenaren over aankoop of ontwikkeling (bijvoorbeeld d.m.v. een samenwerkingsovereenkomst).

Uit de enquête volgt dat de gemeente op 47% van de locaties volgens de respondenten volledige zeggenschap heeft. Op 40% van de locaties heeft de gemeente voor een deel van de grond de zeggenschap. Dat deel varieert van zo'n 5% tot 95%. Gemiddeld over heel Nederland hebben de gemeenten, ten tijde van de enquête, voor iets meer dan driekwart van het aantal te bouwen woningen de zeggenschap over de grond. Voor de rest van de woningen bestaat (nog) geen zeggenschap, omdat de grond nog in handen is van de oorspronkelijke eigenaren en er geen afspraken zijn over de ontwikkeling, of omdat derden met het oog op de ontwikkeling de grond hebben verworven of afspraken hebben gemaakt met de grondeigenaar.

6.2.2 Uitgangspositie verwerving

Verwervingsinstrumenten

De hoogste mate van zeggenschap ontstaat door het in eigendom hebben van grond. Gemeenten kunnen net als alle andere spelers op de grondmarkt grond minnelijk verwerven. Ook hebben ze de mogelijkheid om te onteigenen. Een aantal gemeenten kon ten tijde van de enquête ook gebruikmaken van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In tabel 6.5 zijn deze instrumenten vergeleken op basis van de toepasbaarheid en mogelijkheden om te verwerven.

Tabel 6.5 Vergelijking verwervingsinstrumenten

| | Minnelijke verwerving | Voorkeursrecht | Onteigening |
|------------------------------|---|---|---|
| Toepasbaarheid | door alle partijen | door gemeente | door gemeente |
| Onderhandeling | vrije onderhandelingen tussen koper en verkoper | recht op eerste onderhandeling ligt bij gemeente | onderhandelingsplicht verkoper en gemeente |
| Verwerving | afhankelijk van onderhandelingen | alleen bij aanbidding; gemeente beslist of zij koopt of niet (bij 'niet' evt. verkoop aan derden) | altijd door gemeente; na onderhandelingen of – als dat niet lukt – na onteigening |
| 'Kansen' voor gemeente | combineren met andere instrumenten | gecombineerd met actieve minnelijke verwerving | goede stok achter de deur voor minnelijke verwerving |
| 'Bedreigingen' voor gemeente | geen 'alleenrecht' op minnelijke verwerving | weinig aanbiedingen; zelfrealisatie | zelfrealisatie; kosten |

Tabel 6.6 Percentage locaties waarvoor de gemeente een actief aankoopbeleid voert

| Actief aankoopbeleid | Percentage locaties | Percentage gewogen naar aantal woningen |
|--|----------------------------|--|
| Ja, gemeente voert actief aankoopbeleid | 47 | 86 |
| Nee, niet (meer) nodig: grond al in eigendom | 25 | 5 |
| Nee, niet (meer) nodig: 100% zeggenschap | 5 | 1 |
| Nee, niet (meer) nodig: goede afspraken | 6 | 1 |
| Nee, niet (meer) nodig: overig | 5 | 2 |
| Nee, niet (meer) mogelijk: grondposities ingenomen | 9 | 4 |
| Nee, niet (meer) mogelijk: overig | 3 | 0 |

Verwervingsbeleid

In de enquête wordt de gemeenten gevraagd of zij een actief verwervingsbeleid voeren op de uitbreidingslocaties. Met andere woorden, benadert de gemeente systematisch grondeigenaren met de vraag of ze hun grond willen verkopen? Op 47% van de locaties is dat het geval. Op vrijwel alle grotere locaties (meer dan 1000 woningen) wordt er actief verworven. Voor 41% van de overige locaties is dat niet meer nodig; in de meeste gevallen omdat de grond in eigendom van de gemeente is of omdat er goede afspraken zijn gemaakt met de grondeigenaar over de ontwikkeling. In een enkel geval is actieve verwerving niet noodzakelijk om een andere reden, bijvoorbeeld omdat de locatie volledig door een marktpartij ontwikkeld wordt. Voor 12% van de locaties is het niet (meer) mogelijk om grond te verwerven. In de meeste gevallen zijn daar de grondposities al ingenomen. In een enkel geval kan niet verworven worden vanwege andere belemmeringen. Omgerekend naar aantallen woningen blijkt dat het voor 4% van het totaal aantal woningen niet (meer) mogelijk is om de grond te verwerven. Voor 86% van het aantal woningen voeren de betreffende gemeenten een actief verwervingsbeleid (zie tabel 6.6). Een actief verwervingsbeleid wil overigens niet zeggen dat die

grond dan ook probleemloos verworven kan worden.

Zoals verwacht verwerven ook andere partijen grond. Uit de enquête blijkt dat op 37% van de locaties ook andere partijen dan de gemeente grond verwerven. In de meeste gevallen zijn dat projectontwikkelaars. Op 10% van de locaties wordt (ook) verworven door partijen die met de gemeente samenwerken op basis van een contract of een andere vorm van overeenstemming. Op de overige locaties wordt niet, niet meer of nog niet verworven door derden.

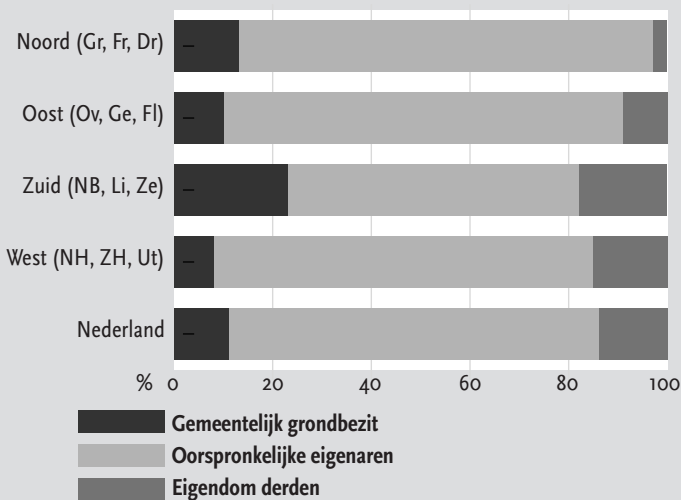
Grondposities

De ontwikkeling van uitbreidingslocaties wordt de laatste jaren sterk gekenmerkt door het vroeg innemen van grondposities door partijen die – vooral financieel – belang hebben bij de ontwikkeling. In dat verband is geïnventariseerd wat de grondeigendomsituaties waren aan de start van het ontwikkelingsproces. De start is daarbij gedefinieerd als het moment waarop de ideevorming rondom de ontwikkeling gestart is.

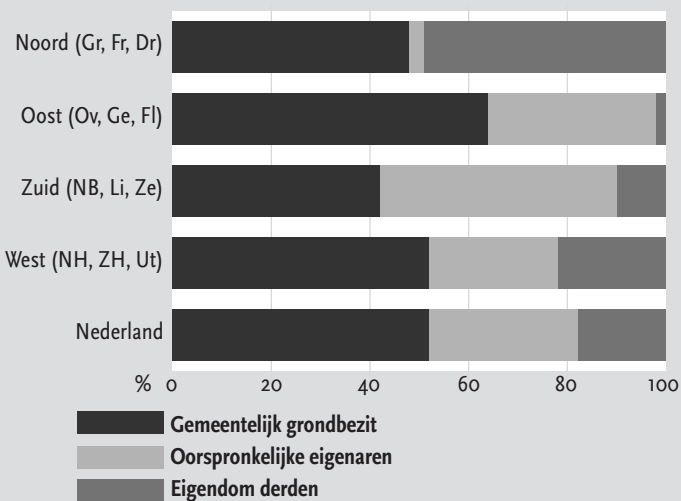
Het is moeilijk vast te stellen op welk moment dat precies is, maar over het algemeen kunnen gemeenten wel aangeven hoe de grondeigendomsverhoudingen lagen toen de ontwikkeling van de locatie voor het eerst op de agenda kwam.

Het blijkt dat aan de start van de locatieontwikkeling het grootste deel van de grond nog in handen was van de oorspronkelijke eigenaren (zie figuur 6.2). Van de overige grond blijkt gemiddeld echter meer dan de helft in handen van derden die de grond gekocht hebben met het oog op de toekomstige ont-

Figuur 6.2 Grondeigendomsverhoudingen in de geënquêteerde gemeenten aan de start van het locatieontwikkelingsproces



Figuur 6.3 Grondeigendomsverhoudingen in de geënquêteerde gemeenten aan de start van de aanleg van de openbare voorzieningen



Tabel 6.7 Percentage van het totaal grondoppervlak aan uitbreidingslocaties dat verworven is door de gemeenten op het moment van de enquête

| Verwerving | Percentage grondoppervlak |
|---------------------------------|---------------------------|
| Verworven (totaal) | 74 |
| - van oorspronkelijke eigenaren | 43 |
| - van ontwikkelaars | 28,5 |
| - van bouwers | 0,5 |
| - van overige partijen | 2 |
| Niet verworven | 26 |

wikkelingen (14% tegenover 11% gemeentelijk grondbezit). In de provincie Zuid-Holland is de verhouding gemeentelijk grondbezit – grondbezit derden zelfs 1:4. Dit beeld bevestigt dus dat marktpartijen in een vroeg stadium grond verwerven om daaruit een voordeel te behalen als de locatie ontwikkeld gaat worden.

Ook is gevraagd naar de grondeigendomssituatie bij de start van de aanleg van de openbare voorzieningen. Voorzover dat op de locaties van toepassing is en de vraag kon worden ingevuld, zijn de verhoudingen aangegeven in figuur 6.3. Gemiddeld genomen is iets meer dan de helft van de grond in eigendom van de gemeenten als gestart wordt met de aanleg van de openbare voorzieningen. Vergelijken van figuur 6.2 en figuur 6.3 voor wat betreft toename of afname is niet helemaal mogelijk, omdat het aantal locaties in figuur 6.3 (en dus het totaal aantal woningen) minder is dan in figuur 6.2. Op een aantal locaties was ten tijde van de enquête nog niet gestart met de aanleg van de openbare voorzieningen of was het om een andere reden niet mogelijk om de vraag te beantwoorden.

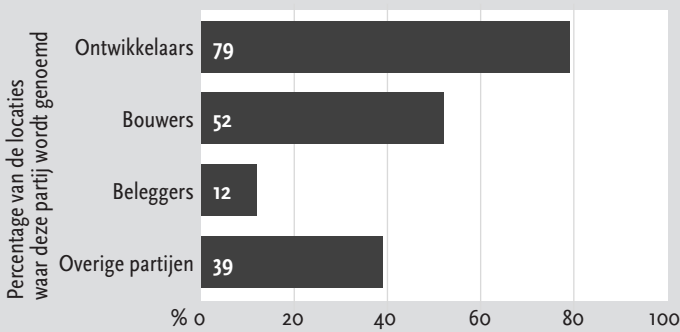
6.2.3 Minnelijke verwerving

Het meest gangbare instrument om te verwerven is via het ‘normale’ onderhandelingstraject, ook wel minnelijke verwerving genoemd. Voor marktpartijen is minnelijke verwerving in principe de enige manier om te verwerven. Publiekrechtelijke verwervingsinstrumenten als onteigening en voorkeursrecht kunnen immers alleen door overheden gebruikt worden. Gemeenten gebruiken die laatste instrumenten meestal als aanvulling op de privaatrechtelijke minnelijke verwerving, of als stok achter de deur. In principe wordt onder een voorkeursrecht ook minnelijk verworven. Eigenaren worden namelijk niet verplicht om hun grond aan te bieden. Ook bij onteigening moet sprake zijn geweest van minnelijke onderhandelingen voordat tot daadwerkelijke onteigening overgegaan kan worden.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer 74% van de benodigde grond voor de realisatie van de uitbreidingslocaties op het moment van de enquête verworven is (zie tabel 6.7). Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen minnelijke verwerving en ‘afgedwongen’ verwerving. Van de verworven grond is ongeveer 60% verworven van de oorspronkelijke eigenaren.⁴⁷ De overige 40% is voor

⁴⁷ Met oorspronkelijke eigenaren wordt bedoeld de eigenaren die de grond al langer in bezit hadden voor eigen gebruik en dus niet de partijen (zoals ontwikkelaars en bouwers) die de grond gekocht hebben met het oog op de locatieontwikkeling.

Figuur 6.4 Percentage locaties waarop gemeenten door middel van bouwclaims grond hebben verworven van de genoemde partijen



Percentages zijn samen meer dan 100%, omdat op de meeste locaties verscheidene partijen genoemd werden waarmee een of meer bouwclaims werden gesloten.

het grootste deel verworven van ontwikkelaars. Ongeveer 3% van de grond is verworven van andere overheidsinstanties, zoals het Rijk, waterschappen of buurgemeenten. In het laatste geval speelt meestal een grenscorrectie of iets dergelijks. Bij 8% van de locaties is het niet gelukt om de grond te verwerven. Over het algemeen zijn dat de kleinere locaties met een gemiddeld oppervlak van ongeveer 20 ha. Op grotere locaties is vaak een deel wel verworven.

Op 42% van de locaties is, voor het verwerven van een deel van de grond, gebruikgemaakt van bouwclaims. Dat houdt in dat de grond verworven is van partijen die willen meewerken aan de locatieontwikkeling, in de vorm van het bouwen van een bepaald aantal woningen. In ruil voor het verkopen van de grond, krijgen ze het recht om een aantal woningen te bouwen. Over het algemeen zijn de betrokken partijen dus bouwers en ontwikkelaars. Uit de enquête blijkt dat op 79% van de bouwclaimlocaties in ieder geval ontwikkelaars bij de bouwclaims betrokken waren. Op 52% van de bouwclaimlocaties werden bouwclaims gesloten met bouwers (zie figuur 6.4).⁴⁸

Het percentage bouwclaims zegt weinig over de omvang in de vorm van het oppervlak waarvoor de bouwclaim gesloten is, of het aantal woningen dat gebouwd mag worden. Wel is gevraagd wat de bouwclaims precies inhielden. In alle gevallen kreeg de eigenaar in ruil voor het inleveren van de grond het recht op het bouwen van een bepaalde hoeveelheid woningen. In ruim een kwart van de gevallen kreeg de eigenaar ook een recht op de aanleg van openbaar gebied. Met 12% van de eigenaren werd een recht op bouwen op andere locatie overeen gekomen en in 9% van de gevallen werden nog andere

Tabel 6.8 Aanvullende afspraken die gemaakt worden bij bouwclaims

| Aanvullende afspraak | Percentage locaties van het totaal aantal locaties met bouwclaims |
|---------------------------------------|---|
| Waar op de locatie mag gebouwd worden | 66 |
| Te hanteren grondprijzen | 63 |
| Afnameverplichting | 56 |
| Inspraak op planontwikkeling | 41 |
| Andere afspraken | 34 |
| Geen aanvullende afspraken | 6 |

⁴⁸ Percentages zijn samen meer dan 100%, omdat op de meeste locaties verscheidene partijen genoemd werden waarmee een of meer bouwclaims werden gesloten.

Tabel 6.9 Percentage locaties waarvoor wel of geen voorkeursrecht gevestigd is

| Voorkeursrecht gevestigd | Percentage locaties | Gewogen naar aantal woningen |
|----------------------------------|---------------------|------------------------------|
| Ja, voor een deel van de locatie | 9 | 19 |
| Ja, voor de hele locatie | 22 | 62 |
| Nee | 70 | 19 |

rechten of plichten bedongen. Daarnaast werden bij vrijwel alle bouwclaims aanvullende afspraken gemaakt over de invulling van de bouwrechten (zie tabel 6.8).

De gemeenten geven aan dat ze bij 37% van de bouwclaims dezelfde grondprijs betaalden als de prijs waarvoor de marktpartij de grond verworven had. In 30% van de gevallen werd door de gemeente minder betaald. Van 15% is onbekend wie er een hogere grondprijs betaalde. Bij 19% van de bouwclaims betaalde de gemeente meer voor de grond dan de marktpartij in eerste instantie had betaald. Dit percentage wil niet zeggen dat voor 19% van het 'oppervlak' dat door middel van bouwclaims verworven is, meer is betaald door de gemeente (en dus winst is gemaakt door de marktpartijen). Wel kan hieruit afgeleid worden dat een bouwclaim niet per definitie inhoudt dat er door marktpartijen ingeleverd wordt op de grondprijs in ruil voor een bouwrecht.

6.2.4 Voorkeursrecht

In paragraaf 5.2 is de achtergrond geschetst van de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Met het vestigen van een voorkeursrecht kunnen gemeenten hun positie versterken in de strijd rond het verkrijgen van de zeggenschap over de grond. Door het voorkeursrecht verkrijgen ze immers het eerste recht tot onderhandeling. Uit onderzoek van de TU Delft (De Wolff e.a., 2000a, p. 24; en eerder De Wolff e.a., 1998, p. 22) blijkt dat ongeveer eenderde van de Nederlandse gemeenten een of meer keren een voorkeursrecht heeft gevestigd. Van de gemeenten die deel uitmaken van een VINEX-stadsgewest of BON-gebied vestigde ongeveer de helft voor een of meer locaties een voorkeursrecht.

Ook uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de gemeenten met uitbreidingslocaties ten behoeve van de verwerving van de grond op die locaties een voorkeursrecht gevestigd heeft. De resultaten van de enquête komen wat dat betreft goed overeen met de resultaten van de onderzoeken van de TU Delft in het kader van de evaluatie van de Wvg. De enquête is immers gehouden onder gemeenten die deel uitmaken van een VINEX-stadsgewest of BON-gebied. Van de locaties met een voorkeursrecht werd voor tweederde van de locaties het voorkeursrecht gevestigd op de hele locatie en in de overige gevallen werd een deel van de locatie belegd met een voorkeursrecht. Omgekeerd naar aantallen woningen werd voor 62% van het totaal aantal te realiseren woningen een voorkeursrecht gevestigd voor de hele locatie. Voor 19%

van het totaal aantal woningen werd geen voorkeursrecht gevestigd. Voor de overige 19% van de woningen werd op een deel van de locatie een voorkeursrecht gevestigd (zie tabel 6.9).

Als reden dat slechts voor een deel van de locatie een voorkeursrecht werd gevestigd, geven de meeste gemeenten dat over het andere deel al zeggenschap bestond. In een enkel geval wordt daarbij ook als reden genoemd dat op het andere deel van de locatie de grondposities al ingenomen waren.

6.2.5 Onteigening

De Onteigeningswet heeft een lange geschiedenis, waarin de bescherming van het eigendomsrecht altijd een belangrijke rol heeft gespeeld. Onteigening is immers het meest ingrijpende verwervingsinstrument, omdat eigendoms-overdracht afgedwongen kan worden. Onteigening is in een aantal gevallen mogelijk, maar de meest voorkomende gevallen zijn onteigening op grond van titel IIa en titel IV. Met name de laatste vorm van onteigening – in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuysvesting – is van toepassing voor de ontwikkeling van (uitbreidings)locaties.

Onteigening is een verwervingsinstrument dat niet per definitie altijd ingezet wordt om daadwerkelijk te onteigenen. Het feit dat de onteigeningsprocedures in verhouding lang duren en er voor daadwerkelijke onteigening een vastgesteld bestemmingsplan moet zijn, zorgt er al voor dat gemeenten andere middelen moeten zoeken om snel te kunnen verwerven. Het hebben van de mogelijkheid om uiteindelijk te onteigenen kan echter als stok achter de deur dienen in het verwervingstraject.

Het beeld dat onteigening vooral als stok achter de deur gebruikt wordt en er slechts in enkele gevallen daadwerkelijk tot onteigening wordt overgegaan, wordt door de enquête ten dele bevestigd. Op slechts 4% van de locaties is daadwerkelijk oteigend. Wat dat beeld enigszins nuanceert is het feit dat op uitbreidingslocaties tot nu toe sowieso weinig gebruik wordt gemaakt van het instrument oteigening (ook niet als stok achter de deur). Op slechts 11% van de locaties is een oteigeningsplan gemaakt (zie tabel 6.10). Op de meeste locaties waar een oteigeningsplan gemaakt is, werd dat voor een deel van de locatie gedaan. Als reden om niet voor de hele locatie een oteigeningsplan te maken werd meestal genoemd dat over het andere deel al zeggenschap bestond. Op de andere locaties speelt de fasering van de ontwikkeling een rol en wordt bijvoorbeeld per deelplan gekeken of er een oteigeningsplan gemaakt wordt.

Tabel 6.10 Percentage locaties waarvoor wel of geen oteigeningsplan gemaakt is

| Oteigeningsplan gemaakt | Percentage locaties |
|--|---------------------|
| Ja | ¹⁾ 11 |
| - hele locatie | 1 |
| - deel locatie, andere deel al zeggenschap | 6 |
| - deel locatie, overig | 4 |
| Nee | 89 |
| - niet mogelijk | 4 |
| - niet nodig | 63 |
| - stadium nog niet bereikt | 20 |
| - overig | 2 |

1) Op 4% was op het moment van de enquête al (deels) oteigend.

Op de locaties waar wel een onteigeningsplan is gemaakt, maar (nog) niet daadwerkelijk onteigend is, wordt in de enquête in tweederde van de gevallen aangegeven dat het proces nog loopt. Op eenderde van de locaties is alsnog minnelijk verworven. Omgerekend houdt dat in dat op 3% van de locaties het instrument onteigening mogelijk als 'stok achter de deur' gebruikt is en mogelijk ook zo gewerkt heeft. Voor enkele locaties waar het onteigeningsproces nog loopt, wordt ook aangegeven dat daadwerkelijke onteigening waarschijnlijk niet nodig zal zijn of dat een deel al minnelijk verworven is.

6.3 Kostenverhaal

6.3.1 Exploitatieovereenkomsten

Volgens artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn gemeenten verplicht een exploitatieverordening vast te stellen. In die verordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Op basis van die exploitatieverordening kunnen exploitatieovereenkomsten gesloten worden met partijen die willen ontwikkelen.

Aan de geënquêteerde gemeenten is gevraagd of er een exploitatieverordening is vastgesteld en of er exploitatieovereenkomsten zijn gesloten met marktpartijen. Van de gemeenten zegt 14% dat er geen exploitatieverordening is vastgesteld. De overige gemeenten hebben dat wel gedaan. Op 18% van de locaties zijn een of meer exploitatieovereenkomsten gesloten met marktpartijen. Eén gemeente gaf aan geen exploitatieverordening te hebben vastgesteld, maar wel exploitatieovereenkomsten te hebben gesloten. In vrijwel alle gevallen werden exploitatieovereenkomsten gesloten met ontwikkelaars. In een enkel geval zijn overeenkomsten gesloten met andere partijen zoals particuliere eigenaren, een woningcorporatie of een bouwbedrijf.

6.3.2 Baatbelasting

Om kosten te kunnen verhalen door middel van baatbelasting moet door de gemeente een bekostigingsbesluit (ex art. 222 Gemeentewet) genomen worden. Dat kan voor de hele locatie één besluit zijn, maar dat kunnen ook verscheidene besluiten zijn of een of meer besluiten voor slechts een deel van de locatie. Als echter al begonnen is met de aanleg van openbare voorzieningen en er voor dat deel van de locatie nog geen bekostigingsbesluit is, dan kunnen die kosten niet meer via baatbelasting verhaald worden.

Uit de antwoorden op de vraag of er voor de locatie een bekostigingsbesluit is genomen, blijkt dat voor 23% van de locaties het geval te zijn voor de hele locatie of voor een deel van de locatie. Voor 73% van de locaties is geen

Tabel 6.11 Kostenverhaal door middel van baatbelasting

| Bekostigingsbesluit genomen | Percentage locaties |
|---|---------------------|
| Ja, voor hele locatie | 22 |
| - <i>wel al kosten verhaald met baatbelasting</i> | 1 |
| - <i>geen kosten verhaald met baatbelasting: niet nodig</i> | 6 |
| - <i>geen kosten verhaald met baatbelasting: nog niet aan toe</i> | 11 |
| - <i>geen kosten verhaald met baatbelasting: overig</i> | 4 |
| Ja, voor deel locatie | 1 |
| - <i>geen kosten verhaald met baatbelasting: niet nodig</i> | 1 |
| Nee, nog niet aan toe | 20 |
| Nee, niet nodig | 54 |
| Onbekend | 3 |

bekostigingsbesluit genomen, ofwel omdat het niet nodig was, ofwel omdat men er nog niet aan toe is. Voor 4% van de locaties is deze vraag niet ingevuld of was het antwoord onbekend (zie tabel 6.11).

Van de locaties waar een bekostigingsbesluit is genomen is slechts op één locatie voor een deel daadwerkelijk baatbelasting gebruikt om kosten te verhalen. In de andere gevallen bleek dat uiteindelijk niet nodig te zijn of is het stadium waarin kosten verhaald gaan worden nog niet bereikt (zie tabel 6.11).

6.4 Bestemmingsplan

Het wel of niet (snel) vaststellen van een bestemmingsplan en de vorm van dat plan kunnen bepalend zijn voor de mogelijkheden die de gemeente heeft voor het sturen van de locatieontwikkeling. Behalve dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld om de nieuwe bestemming planologisch vast te leggen, is voor het gebruik van een aantal andere instrumenten ook vereist dat er een bestemmingsplan is, of in ieder geval in de maak is. Zo kan er bijvoorbeeld alleen een voorkeursrecht voor onbepaalde tijd gevestigd worden op basis van een vastgesteld bestemmingsplan. Aan de andere kant 'lokt' een vastgesteld bestemmingsplan misschien ook uit tot zelfrealisatie en is een plan met uitwerkingsplicht flexibeler in situaties waar het moeilijk wordt om de oorspronkelijke plannen te realiseren.

6.4.1 Aanwezigheid en soort bestemmingsplan

Aan de gemeenten is gevraagd of er bestemmingsplannen zijn vastgesteld of in voorbereiding zijn en zo ja, wat voor bestemmingsplannen dat zijn of worden. Op de meeste locaties bestaat voor het hele oppervlak een vastgesteld bestemmingsplan (zie tabel 6.12). Omgerekend naar het totaal aantal woningen dat er gebouwd wordt, bestaat er voor 78% van de woningen voor de hele locatie al een bestemmingsplan. Voor het grootste deel zijn dat bestemmingsplannen die nog uitgewerkt moeten worden (ex art.11 lid 1 WRO). Op een aantal locaties zijn al voor een deel van de woningen uitwerkingsplannen vastgesteld. Op 38% van de locaties, goed voor 19% van de woningen is er een volledig uitgewerkt plan voor de hele locatie vastgesteld. Op 4% van de locaties is voor een deel van de locatie een bestemmingsplan vastgesteld.

Voor 34% van de locaties, goed voor 17% van het totaal aantal te bouwen

Tabel 6.12 Percentage locaties waarvoor wel of geen bestemmingsplan vastgesteld is

| Bestemmingsplan | Percentage locaties | Gewogen naar aantal woningen |
|---|---------------------|------------------------------|
| Voor deel locatie | 4 | 5 |
| Voor hele locatie: globaal plan met uitwerkingsplicht | 24 | 59 |
| Voor hele locatie: volledig uitgewerkt | 38 | 19 |
| Nee/nog niet | 34 | 17 |

Tabel 6.13 Fase waarin bestemmingsplanprocedure is op locaties waar nog geen vastgesteld bestemmingsplan bestaat, en soort bestemmingsplan dat het moet worden

| Soort bestemmingsplan | Fase bestemmingsplanprocedure | | | Totaal percentage locaties |
|---|---|---|--|----------------------------|
| | Aanloop ¹⁾ percentage locaties | Voorbereiding ²⁾ percentage locaties | Vaststelling ³⁾ percentage locaties | |
| Uitgewerkt plan | 4 | 15 | 0 | 19 |
| Globaal eindplan | 0 | 4 | 4 | 8 |
| Globaal plan met Uitwerkingsplicht (art.11 lid 1 WRO) | 4 | 11 | 0 | 15 |
| Combinatie van plannen | 0 | 7 | 0 | 7 |
| Nog niet bekend/overig | 7 | 7 | 0 | 14 |
| Niet ingevuld | 33 | 0 | 4 | 37 |
| Totaal | 48 | 44 | 8 | 100 |

1) Voorbereiding nog niet gestart of nog geen voorbereidingsbesluit genomen.

2) Inspraakprocedure loopt/voorbereiding bestemmingsplan.

3) Inzagertermijn ontwerpbestemmingsplan verstreken, vaststelling wordt voorbereid.

woningen bestaat nog geen bestemmingsplan. Op bijna de helft van die locaties (48%) is er ook nog geen voorbereidingsbesluit genomen of is er zelfs helemaal nog niet gestart met voorbereidingen daarvoor. Op 44% van de locaties zonder bestemmingsplan (zie tabel 6.13) loopt de inspraakprocedure of is het bestemmingsplan in voorbereiding. Voor de overige 8% wordt op het moment van de enquête de vaststelling van het bestemmingsplan voorbereid. Wat voor soort bestemmingsplan het moet worden, lijkt op iets meer dan de helft van de locaties waar nog geen bestemmingsplan is vastgesteld, nog niet bekend. In bijna 15% van de gevallen wordt 'nog niet bekend' als antwoord gegeven en voor 37% van de locaties is de vraag niet ingevuld. Op de locaties waar wel bekend is wat voor bestemmingsplan er gemaakt wordt, zal dat volgens de respondenten in de meeste gevallen (19% van de locaties) een volledig uitgewerkt plan zijn (zie tabel 6.13). Omgerekend naar het aantal woningen geldt dat voor bijna de helft van de woningen waarvoor nog geen bestemmingsplan gemaakt is.

Tabel 6.14 Mate van zeggenschap op het moment dat er een vastgesteld bestemmingsplan of een volledig uitgewerkt bestemmingsplan (uitwerkingsplannen art 11 lid 1 WRO) is, in %

| Zeggenschap | Percentage locaties (38%) ¹⁾ | Gewogen naar aantal woningen (19%) ¹⁾ |
|-------------|---|--|
| Volledige | 73 | 33 |
| Deels | 13,5 | wel zeggenschap: 47 geen zeggenschap: 11 |
| Geen | 13,5 | 9 |

1) De percentages in de kop van de tabel (38% en 19%) geven aan voor hoeveel procent van het totaal aantal locaties of woningen in de enquête de gegevens van toepassing zijn.

6.4.2 Bestemmingsplan en zeggenschap

Ook is geprobeerd een koppeling te maken tussen de mate van zeggenschap over de grond en de vaststelling van het bestemmingsplan. Op het moment dat er een vastgesteld bestemmingsplan of een volledig uitgewerkt bestemmingsplan (uitwerkingsplannen art 11 lid 1 WRO) is, is sturing via de uitwerking van het bestemmingsplan niet meer mogelijk. De bestemming van de grond ligt vast, ook voor de grond die bijvoorbeeld in handen van ontwikkelaars is. Gemeenten kunnen het nog niet hebben van een bestemmingsplan of de mogelijkheden om het bestemmingsplan anders uit te werken niet meer gebruiken om hun regisserende rol te vergroten. Ook wordt het voor de ontwikkelaar makkelijker om zelf te gaan realiseren. Gemeenten zullen de bouwvergunningen gewoon moeten afgeven. Met een globaal plan kan de gemeente nog wel verscheidene kanten op.

Op 38% van de locaties is op het moment van de enquête een volledig uitgewerkt bestemmingsplan vastgesteld (zie tabel 6.12). Op 73% van die locaties had de gemeente volledige zeggenschap toen het bestemmingsplan werd vastgesteld. In 13,5% van de gevallen was er slechts voor een deel zeggenschap bij vaststelling van het bestemmingsplan. Van die locaties is bekend voor hoeveel procent de gemeente wel de beschikkingsmacht had. Aan de hand daarvan is omgerekend om welk percentage van het aantal woningen dat ging (zie tabel 6.14). Gemiddeld voor alle locaties met een vastgesteld bestemmingsplan of een volledig uitgewerkt bestemmingsplan bestond er op het moment van vaststelling voor 80% van de woningen zeggenschap. Daaruit volgt dat er voor 20% van de woningen dus geen zeggenschap bestond op het moment van vaststelling van het (uitgewerkte) bestemmingsplan.

Tabel 6.15 Ontwikkelingsaanpak naar aantal locaties en aantal woningen, in %

| Ontwikkelingsaanpak | Percentage locaties | | | Gewogen naar aantal woningen | | |
|--|---------------------|------------|--------|------------------------------|------------|--------|
| | VINEX | niet-VINEX | totaal | VINEX | niet-VINEX | totaal |
| Gemeentelijke grondexploitatie | 61 | 54 | 58 | 70 | 49 | 68 |
| Grondexploitiemaatschappij | 11 | 6 | 9 | 24 | 3 | 22 |
| Grondexploitatie door private partijen | 7 | 26 | 15 | 1 | 37 | 5 |
| Combinatie van modellen | 9 | 3 | 6 | 2 | 3 | 2 |
| Nog niet duidelijk | 11 | 11 | 11 | 2 | 9 | 2 |

6.5 Ontwikkelingsaanpak

In het hoofdstuk 3 is de achtergrond beschreven van de veranderde relaties tussen markt en overheid op de grondmarkt. Deze veranderde situatie heeft er onder andere toe geleid dat op uitbreidingslocaties verschillende samenwerkingsmodellen voor de realisatie ontstaan zijn. Over het algemeen worden drie samenwerkingsmodellen onderscheiden: het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel. Deze drie modellen zijn niet scherp begreemd. Er bestaan veel tussenmodellen en soms worden ook verscheidene modellen of combinaties van modellen gehanteerd. Welk model de gemeenten voorstaan voor de locatieontwikkeling wordt vaak bepaald door de grondeigendomssituatie aan het begin van de ontwikkeling, maar ook de traditionele opvatting binnen gemeenten bepaalt welke weg ingeslagen wordt.

6.5.1 Grondexploitatie

Tijdens de enquête is de gemeenten gevraagd welke ontwikkelingsaanpak zij voor ogen hebben voor de realisatie van de uitbreidingslocaties. In de meeste gevallen gaan de gemeenten uit van een gemeentelijke grondexploitatie. Omgerekend naar aantal woningen wordt 68% van het totaal aantal te bouwen woningen gerealiseerd binnen een gemeentelijke grondexploitatie (zie tabel 6.15). Een goede tweede plaats wordt ingenomen door de grondexploitiemaatschappij. Voor 22% van de woningen is een maatschappij opgericht waarin de gemeente een van de aandeelhouders is naast een of meer private partijen. Van de woningen wordt 5% ontwikkeld door middel van een grondexploitatie door private partijen.

Opvallend in tabel 6.15 zijn de verschillen tussen woningen die in het kader van de VINEX-opgave gebouwd worden en niet-VINEX-woningen. De laatste vertonen een sterk afwijkend patroon voor wat betreft het aandeel grondexploitatie door private partijen. Het totaal aantal woningen dat in deze categorie gebouwd wordt, is echter een tiende van het aantal VINEX-woningen. Deze niet-VINEX-woningen worden vaak gebouwd op kleinere locaties die door private partijen ontwikkeld worden.

Uit tabel 6.15 blijkt ook dat er meer locaties ontwikkeld worden met een grondexploitatie door private partijen, dan met een gezamenlijke grondexploitatie

Tabel 6.16 Gemiddelde zeggenschap op het moment van de enquête per gekozen ontwikkelingsaanpak, in %

| Ontwikkelingsaanpak | Zeggenschap gemeenten | |
|---|-----------------------|------------------------------|
| | gemiddeld | gewogen naar aantal woningen |
| Gemeentelijke grondexploitatie | 90 | 84 |
| Gezamenlijke grondexploitatie/joint venture | 70 | 71 |
| Grondexploitatie door private partijen | 34 | 39 |
| Combinatie van modellen | 78 | 72 |
| Nog niet duidelijk | 37 | 34 |

Tabel 6.17 Grondeigendomsituatie bij de start van de locatieontwikkeling (start ideevorming) per (later) gekozen ontwikkelingsaanpak, in %

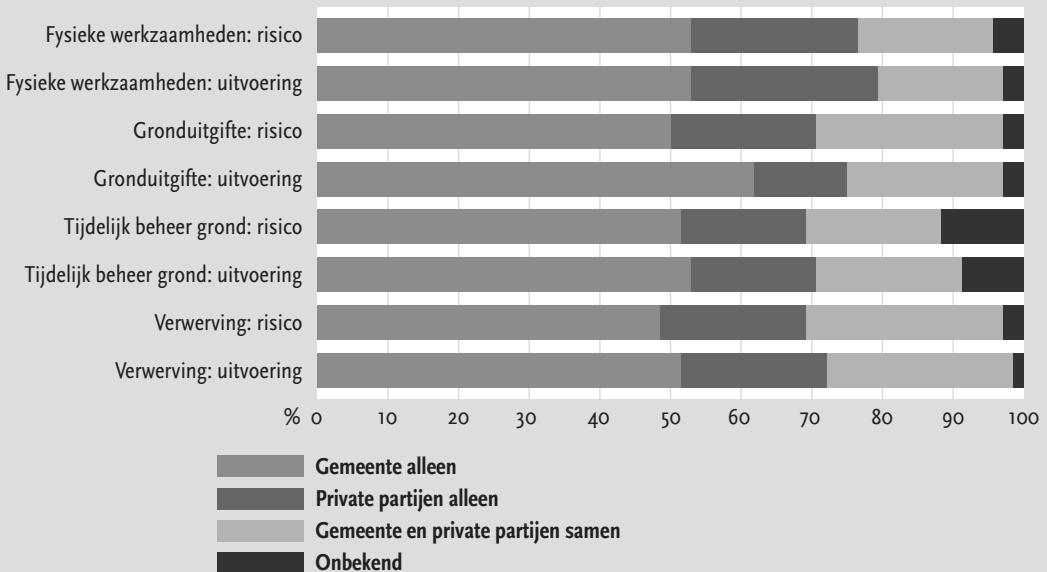
| Ontwikkelingsaanpak | Gemeentelijk grondeigendom | | Oorspronkelijke eigenaren | | In eigendom van derden i.v.m. ontwikkeling | |
|---|--------------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|--|------------------------------|
| | gemiddeld | gewogen naar aantal woningen | gemiddeld | gewogen naar aantal woningen | gemiddeld | gewogen naar aantal woningen |
| | Gemeentelijke grondexploitatie | 33 | 14 | 58 | 76 | 8 |
| Gezamenlijke grondexploitatie/joint venture | 2 | 1 | 79 | 74 | 19 | 25 |
| Grondexploitatie door private partijen | 15 | 14 | 36 | 55 | 49 | 31 |
| Combinatie van modellen | 15 | 12 | 81 | 86 | 4 | 2 |
| Nog niet duidelijk | 26 | 18 | 68 | 79 | 6 | 3 |

tatie, maar gewogen naar het aantal woningen is dat beeld omgekeerd. Met andere woorden de grondexploitatie door private partijen komt meer voor op kleinere locaties en de gezamenlijke grondexploitatie op grotere locaties.

Welke ontwikkelingsaanpak gevolgd wordt, is vaak afhankelijk van de grondeigendomsituatie op de locatie. De mate van zeggenschap van gemeenten bepaalt voor het grootste deel welk model gekozen wordt. In dat verband is per voorgestane ontwikkelingsaanpak gekeken voor hoeveel procent van de grond de gemeenten op het moment van de enquête zeggenschap hadden. Op locaties waar gekozen wordt voor een gemeentelijke grondexploitatie blijken de gemeenten gemiddeld 90% zeggenschap te hebben. Omgerekend naar het aantal te bouwen woningen is er voor 84% zeggenschap. Die percentages liggen lager (70% en 71%) als er gekozen wordt voor een gezamenlijke grondexploitatie en nog weer lager (34% en 39%) bij een grondexploitatie door private partijen (zie tabel 6.16).

Deze percentages waren te verwachten, omdat op een groot deel van de locaties de ontwikkeling op het moment van de enquête al gestart was. Om te vergelijken of de grondeigendomsituatie aan de start van het proces van invloed kan zijn geweest, zijn de percentages uit tabel 6.16 nog een keer berekend met de grondeigendomsituatie aan de start van het ontwikkelingsproces als uitgangspunt (zie tabel 6.17).

Figuur 6.5 De mate waarin de verschillende partijen vererving, tijdelijk beheer, gronduitgifte en fysieke werkzaamheden tijdens de ontwikkeling voor hun rekening nemen, gemiddeld over het aantal locaties



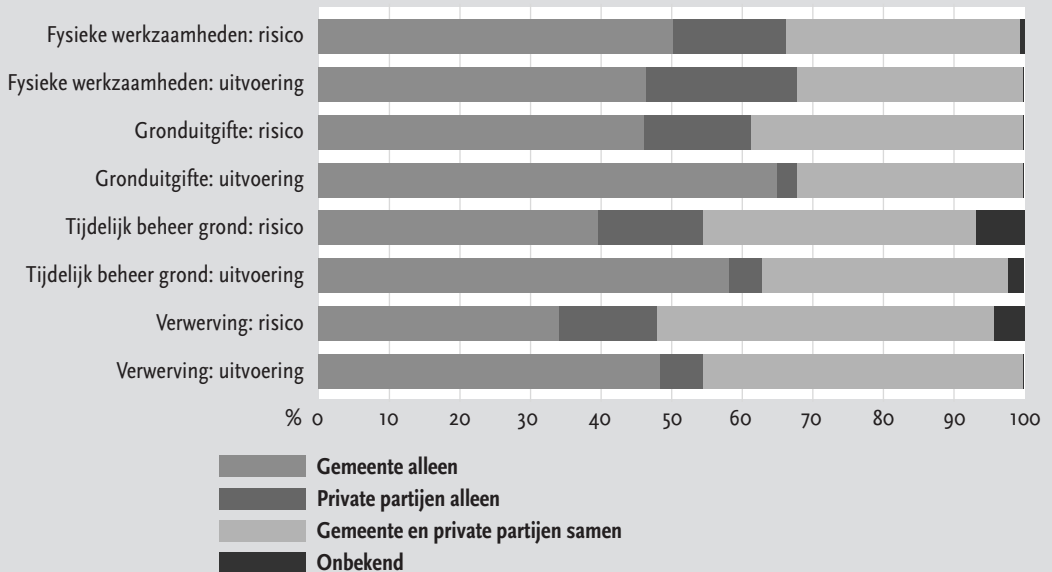
Uit tabel 6.17 blijkt dat bij een gezamenlijke grondexploitatie en bij een grondexploitatie door private partijen inderdaad bij de start van de locatieontwikkeling een groter deel van de grond in eigendom was van derden dan bij een gemeentelijke grondexploitatie. Derden zijn in de enquête gedefinieerd als partijen die grondposities hebben ingenomen met het oog op de toekomstige ontwikkeling en waarmee de gemeente (nog) geen overeenstemming heeft.

6.5.2 Rol bij locatieontwikkeling

Behalve de ontwikkelingsaanpak is ook gevraagd naar de mate van betrokkenheid van de verschillende publieke en private partijen bij de verschillende activiteiten tijdens de locatieontwikkeling. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de mate waarin een partij de activiteit uitvoert en de mate waarin de partij risico draagt bij de betreffende activiteit. De onderscheiden activiteiten zijn: vererving van de grond, tijdelijk beheer van de grond, gronduitgifte en fysieke werkzaamheden.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat gemeenten op de helft van de locaties alle activiteiten alleen voor hun rekening nemen (zie figuur 6.5). Verder wordt de verantwoordelijkheid voor de activiteiten op de andere locaties ongeveer even vaak gezamenlijk als alleen door private partijen gedragen. De activiteit die het meest door de gemeente alleen uitgevoerd wordt, is de uitgifte van grond. Uit figuur 6.6 waarin de resultaten gewogen zijn naar het aantal woningen, blijkt de balans tussen de gezamenlijke aanpak en private aanpak om te slaan naar de gezamenlijke aanpak. Daaruit kan geconcludeerd worden dat, als er sprake is van samenwerking tussen de gemeente en

Figuur 6.6 De mate waarin de verschillende partijen vererving, tijdelijk beheer, gronduitgifte en fysieke werkzaamheden tijdens de ontwikkeling voor hun rekening nemen, gewogen naar het aantal woningen



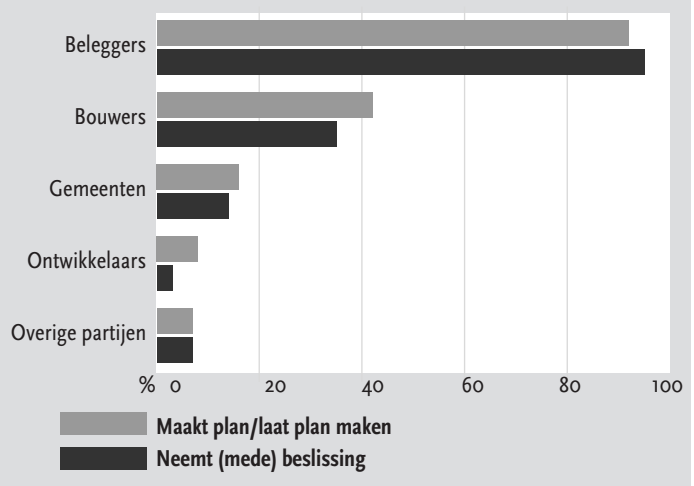
marktpartijen, dat voornamelijk de grotere locaties zijn, terwijl de private aanpak met name terug te vinden is op de kleinere locaties.

6.5.3 Rol bij planontwikkeling (excl. bestemmingsplan)

Behalve een rolverdeling bij de activiteiten als vererving, tijdelijk beheer en uitgifte van de grond en de daadwerkelijke fysieke werkzaamheden, is er ook een rolverdeling bij de planontwikkeling. Daarbij wordt niet de ontwikkeling van het bestemmingsplan bedoeld, maar de ontwikkeling van niet wettelijk verplichte plannen, zoals het stedenbouwkundig plan, de ontwikkelingsvisie of het ontwikkelingsplan. De betrokken partijen kunnen een rol spelen in het maken of laten maken van het plan en kunnen een stem hebben in de uiteindelijke beslissing.

Zoals verwacht heeft de gemeente op de meeste locaties (meer dan 90%) invloed op

Figuur 6.7 Mate van invloed van de verschillende partijen tijdens de planontwikkeling



het maken van de plannen en het nemen van de uiteindelijke beslissing (zie figuur 6.7). Volgens de respondenten van de enquête neemt de gemeente op 5% van de locaties niet (mede) de beslissing. Opvallend is dat de locaties waar de gemeente volgens de respondenten niet betrokken is bij het nemen van de beslissing, variëren in grootte van 900 tot 6.000 woningen (gezamenlijk goed voor 15% van de totale woningproductie). Dat zijn dus redelijk grote locaties. De locaties waar de gemeente geen rol heeft in het maken van het plan zijn op één na kleinere locaties met minder dan 300 woningen. Het is wel zo dat de gemeente in alle gevallen waarin zij niet de beslissing neemt, zij wel, en als enige partij betrokken is bij het maken van het plan. Als de gemeente niet betrokken is bij het maken van het plan, neemt zij wel altijd (mede) de beslissing. De gemeente heeft dus altijd een rol in de planontwikkeling.

6.6 Knelpunten en doelbereiking

6.6.1 Door gemeenten geconstateerde knelpunten

De enquête is voornamelijk bedoeld om een beeld te krijgen van het gebruik van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium in de praktijk. In eerste instantie is dat een kwantitatief beeld, in de vorm van een overzicht welke instrumenten in welke mate gebruikt worden. Om een bijdrage te kunnen leveren aan de discussies rond het grondbeleid en te kunnen bepalen of de aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium de gemeentelijke praktijk van locatieontwikkeling ondersteunen, is het van belang om behalve het gebruik van de instrumenten ook de knelpunten die gemeenten ervaren in kaart te brengen. Soms blijkt het niet mogelijk een bepaald instrument aan te wenden of is het moeilijk de van tevoren uitgezette lijn te volgen. Naast de vragen met betrekking tot het instrumentarium is daarom met een open vraag geïnventariseerd wat de gemeenten per locatie zelf de grootste knelpunten vonden.

Voor ongeveer de helft van de locaties hebben de gemeenten aangegeven welke problemen er opgetreden zijn. Bij de andere locaties zijn waarschijnlijk (nog) geen (grote) problemen opgetreden, of zijn die om verschillende redenen moeilijk aan te geven. De knelpunten zijn ruwweg in te delen in vijf categorieën: problemen rond het verkrijgen van de zeggenschap over de grond (verwerving), problemen rond de planvorming, problemen rond de samenwerking met marktpartijen, problemen met betrekking tot financiering en kostenverhaal en overige problemen (vaak specifiek voor de locatie). De grenzen tussen de categorieën zijn niet scherp. Vaak zijn problemen een combinatie van verschillende factoren. Zo noemen gemeenten bijvoorbeeld als probleem de samenhang tussen instrumenten of het traag verlopen van planvorming en besluitvorming door samenwerking met derden. Om toch een over-

Tabel 6.18 Onderverdeling knelpunten met betrekking tot het krijgen van zeggenschap over de grond, in %

| Knelpunt m.b.t. zeggenschap/verwerving (51%) | Percentage genoemd ¹⁾ |
|--|----------------------------------|
| Verwerving algemeen | 33 (17) |
| Wvg | 39 (20) |
| <i>'lek'/ontduiking</i> | 27 (14) |
| <i>te laat ingevoerd</i> | 9 (5) |
| <i>overig</i> | 3 (2) |
| Onteigening | 15 (8) |
| <i>te lange procedure</i> | 9 (5) |
| <i>overig</i> | 6 (3) |
| Grondprijzen (hoogte/prijsopdrijving e.d.) | 12 (6) |

¹⁾ Het percentage tussen haakjes is het percentage ten opzichte van alle genoemde knelpunten. Het eerste percentage is het percentage ten opzichte van de knelpunten met betrekking tot verwerving.

zicht te kunnen geven, zijn de knelpunten gegroepeerd in de vijf categorieën.

Zoals verwacht hebben de meeste knelpunten betrekking op de verwerving van de grond. Een tweede plaats in de ranglijst is er voor de knelpunten met betrekking tot kostenverhaal. Deze resultaten liggen geheel in de lijn der verwachtingen gezien de discussies rond het grondbeleid in de afgelopen jaren. Knelpunten op het gebied van samenwerking en op dat van de planvorming en planontwikkeling komen vlak na het kostenverhaal. De overige knelpunten hebben veelal te maken met de specifieke omstandigheden op de locatie.

Verwerving (51%)

Meer dan de helft van de knelpunten – bij 30% van het totaal aantal locaties genoemd – heeft te maken met het krijgen van de zeggenschap over de grond en dan met name met de verwerving. Daarbij wordt in 33% van de gevallen heel algemeen gezegd dat verwerving een probleem was; bij de rest van de locaties wordt iets specifieker vermeld wat bij het verkrijgen van de zeggenschap een probleem vormde (zie tabel 6.18). Het meest wordt verwezen naar de mogelijkheden voor particulieren om de Wet voorkeursrecht gemeenten te omzeilen. Ook worden de lange procedure bij onteigening, de hoogte van de grondprijzen en prijsopdrijving genoemd als problemen bij grondverwerving.

Planvorming (11%)

Knelpunten die ervaren zijn met betrekking tot de planvorming hebben onder andere te maken met de rol van de provincie. Voor sommige plannen was provinciale goedkeuring vereist, die (deels) onthouden werd. In een enkel geval was de door de gemeente voorgestelde ontwikkeling in strijd met het streekplan. Ook grenscorrecties of gemeentelijke herindelingen beïnvloedden de planvorming soms negatief. Andere knelpunten die ervaren werden rond de planvorming zijn bezwaren tegen het bestemmingsplan.

Samenwerking (11%)

In een aantal gevallen wordt de samenwerking met marktpartijen in het algemeen als knelpunt genoemd. Wat hiermee waarschijnlijk bedoeld wordt, is dat het moeilijk is om tot overeenstemming te komen, waardoor de ontwikkeling stagneert. In het kader van het tot overeenstemming komen noemt

een aantal gemeenten als knelpunt de machtspositie die partijen hebben waarvan de grond door middel van een bouwclaim verworven is. Ook wordt opgemerkt dat er eigenlijk altijd ingeleverd wordt door de gemeente als er sprake is van bouwclaims. Eén gemeente ondervond dat door bouwclaims in één keer de bouw (gedwongen) bij de marktpartij weggezet werd, wat erg vervelend was voor andere relaties.

Financiering en kostenverhaal (12%)

Behalve de problemen met hoge grondprijzen en prijsstijgingen die bij de grondverwerving genoemd worden, ervaren gemeenten nog andere financieel gerelateerde problemen. Bij 8% van de locaties wordt geconstateerd dat het instrumentarium voor kostenverhaal onvoldoende is en dat er geen mogelijkheden zijn voor verevening. Het bestaande instrumentarium wordt ook omslachtig gevonden. Afgezien van het kostenverhaal blijken er op een enkele locatie ook knelpunten op te treden met betrekking tot het financieren van, wat de gemeenten noemen 'duurzame elementen'.

Overige knelpunten (15%)

De meeste van de overige knelpunten zijn iets locatiespecifieker, zoals problemen met bodemsanering, weerstand van omwonenden of civieltechnische knelpunten. In een aantal gevallen worden ook nog vrij algemene knelpunten genoemd, zoals de lange en moeilijke procedures en de lange looptijd van het locatieontwikkelingsproces, waardoor bijvoorbeeld de kosten hoog zijn.

6.6.2 Doelbereiking volgens gemeenten

Behalve het inventariseren van knelpunten is het van belang om te weten of deze een belemmering hebben gevormd voor het bereiken van bepaalde doelen. Daarom is in de enquête per locatie gevraagd of de gemeente alle van tevoren gestelde doelstellingen en plannen heeft kunnen realiseren. Daarbij werd dan bijvoorbeeld gedoeld op het woningbouwprogramma, de kwaliteit van het openbaar gebied en duurzaam bouwen.

Op het moment van de enquête zijn op 18% van de locaties alle doelstellingen bereikt en is de locatie volledig of zo goed als volledig gerealiseerd. Omgerekend naar aantal woningen zijn voor 5% van het totaal aantal te bouwen woningen alle doelstellingen gerealiseerd. Op 3% van de locaties is het niet gelukt om alle doelstellingen te realiseren. Doelstellingen die niet gerealiseerd konden worden, hebben voornamelijk te maken met duurzaam bouwen. Ook het opnemen van ecologische zones is niet altijd gelukt. Op 52% van de locaties zijn tot het moment van de enquête de gestelde doelen bereikt, maar het locatieontwikkelingsproces is nog niet afgelopen. Voor 18% van de locaties is het nog niet te beoordelen. Voor 10% van de locaties is bij deze vraag geen antwoord ingevuld (zie tabel 6.19).

Tabel 6.19 Mate waarin de van tevoren gestelde doelen bereikt zijn, in %

| Mate van doelbereiking | Percentage locaties | Percentage woningen |
|--|---------------------|---------------------|
| Alle doelen bereikt en locatie volledig gerealiseerd | 18 | 5 |
| Niet alle doelstellingen bereikt | 3 | 5 |
| Tot nu toe wel alle doelstellingen bereikt, maar locatie nog niet af | 52 | 74 |
| Doelbereiking nog niet te beoordelen | 18 | 5 |
| Onbekend/niet ingevuld | 10 | 11 |

6.7 Parlementaire enquête bouwnijverheid

Als onderdeel van de parlementaire enquête bouwnijverheid (Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 2003) is een enquête gehouden onder VINEX-gemeenten over samenwerking bij de ontwikkeling van VINEX-locaties (hierna genoemd de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid'). De vragenlijsten voor deze schriftelijke enquête zijn in augustus 2002 naar de gemeenten verstuurd.⁴⁹ In deze paragraaf worden de resultaten van deze enquête vergeleken met de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' en wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid'. De verslagleggers van de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' hebben gekozen voor een meer kwalitatieve dan kwantitatieve beschrijving van de resultaten, omdat de vorm van beantwoording van de vragen zich daar meer voor leende. Omdat de resultaten van de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' zich wel lenen voor een kwantitatieve verslaglegging, vormen ze een goede aanvulling op de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid'.

Voor de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' zijn 50 gemeenten geselecteerd uit 167 VINEX-gemeenten. Van deze 50 gemeenten vulden er 6 de enquête niet in, maar omdat 5 gemeenten die niet in de selectie zaten, wel de enquête invulden, hebben de resultaten betrekking op 49 gemeenten. Die 49 gemeenten zijn goed voor zo'n 150 locaties met een productie van ongeveer 250.000 woningen, zowel binnenstedelijk als op uitbreidingslocaties. De enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' heeft een vergelijkbare omvang met 58 gemeenten die de enquête invulden, gezamenlijk goed voor zo'n 270.000 woningen tot 2010 zowel binnenstedelijk als op uitbreidingslocaties. Omdat de enquête verder alleen ingevuld werd voor uitbreidingslocaties, ging het in totaal om zo'n 80 locaties waar tot 2005 ruim 81.000 woningen gebouwd moeten worden.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 10, Eindrapport parlementaire enquête bouwnijverheid, Bijlage 3 Casuïstiek uit de bouwnijverheid, pp. 773-826.

6.7.1 Grondposities

Uit de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten bij de start van de planvorming te maken had met grondposities. Hoe omvangrijk die grondposities waren, wordt niet vermeld. Wel geven deze gemeenten aan niet zelf in staat te zijn geweest grondposities in te nemen door gebrek aan geld en middelen, gebrekkig juridisch grondbeleidsinstrumentarium en lange besluitvormingsprocessen.

In de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' wordt gevraagd naar de grondeigendomsverhoudingen op het moment dat gestart werd met de ideeëvorming met betrekking tot de locatie en de grondeigendomsverhoudingen op het moment dat gestart werd met de aanleg van openbare voorzieningen in het plangebied. Uit de enquête blijkt dat op het moment dat gemeenten begonnen met de ideeëvorming, ongeveer driekwart van de benodigde grond nog in eigendom was van de oorspronkelijke grondeigenaren. Gemiddeld 14% van de grond was in handen van derden die gekocht hadden met het oog op de ontwikkeling en 11% was eigendom van de gemeenten. Op de locaties die de gemeenten betitelden als niet-VINEX-locaties lag het gemiddelde percentage grondeigendom van derden wat lager en het percentage gemeentelijke grondeigendom wat hoger.

Ook wordt in de enquête gevraagd naar de mate van zeggenschap over de grond op de locatie. 'Zeggenschap' wordt gedefinieerd als de hoeveelheid gemeentelijk grondeigendom en de mate waarin overeenstemming (contractueel) bereikt is met de grondeigenaar over de ontwikkeling van de grond, uitgedrukt in een percentage van het totaal benodigde grondoppervlak. Van de geënuquëeerde gemeenten geeft 68% aan niet volledig de zeggenschap te hebben over de benodigde grond.

Omgerekend naar locaties geven de gemeenten aan op 16% van de locaties totaal geen zeggenschap te hebben over de grond. Deze locaties zijn goed voor 7% van het totaal aantal woningen in de enquête. Op het moment van de enquête bestond op bijna de helft van de locaties wel volledige zeggenschap over de grond. Dit zijn wel de kleinere locaties, want ze zijn goed voor 10% van het totaal aantal woningen op alle geënuquëeerde uitbreidingslocaties.

Op meer dan eenderde van de geënuquëeerde locaties heeft de gemeente dus voor een deel wel zeggenschap en voor een deel niet. Omgerekend naar het aantal woningen hebben de gemeenten bij 83% van het totaal aantal woningen in de enquête voor een deel wel en voor een deel geen zeggenschap. Het deel waarvoor wel zeggenschap bestaat, varieert van 5% tot 95%. Omgerekend naar de te bouwen woningen blijkt dat die 83% bestaat uit 67% waarvoor wel zeggenschap bestaat en 16% waarvoor geen zeggenschap bestaat.

Alles bij elkaar kan dus gesteld worden dat, alhoewel 68% van de gemeenten aangeeft nog niet volledig de zeggenschap over de grond te hebben, er voor

Tabel 6.20 Aankoopbeleid gemeenten, in %

| | Percentage locaties | Percentage woningen |
|---|------------------------|------------------------|
| Gemeente voert actief aankoopbeleid | 47% | 86% |
| Gemeente voert geen actief aankoopbeleid, want niet (meer) nodig | 42% | 9% |
| Gemeente voert geen actief aankoopbeleid, want niet (meer) mogelijk | 11% | 5% |

77% (10%+67%) van het totaal aantal woningen in de enquête wel volledige zeggenschap over de grond bestaat en dat die zeggenschap op het moment van de enquête nog ontbrak voor 23% van het totaal aantal woningen.

De enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' geeft dus meer inzicht in de grondposities dan de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid', die uitspraken doet over grondposities zonder ze in kaart te brengen.

6.7.2 Marktwerking en verwerving

In de rapportage van de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' wordt gesteld dat gemeenten waar marktpartijen grondposities hadden ingenomen, daardoor te maken hadden met een onvolkomen marktwerking. Dat blijkt uit de eerste zin onder het kopje 'Onvolkomen marktwerking': 'Voor de gemeenten die te maken hebben met grondposities van private partijen komen in de antwoorden globaal twee soorten onvolkomenheden in de marktwerking aan bod'.

Vooraf aan de aanbodzijde van de markt worden problemen ervaren. Gemeenten noemen onder andere dat andere ontwikkelaars door de ingenomen grondposities geen kansen meer kregen en dat de vrijemarktwerking bij de gronduitgifte beperkt werd. Daarnaast geven gemeenten aan dat bij samenwerking met marktpartijen de onderhandelingen vaak moeilijk verliepen doordat marktpartijen toch primair winstmaximalisatie nastreven en dat dat niet altijd rijmt met het kwaliteitsniveau van de plannen dat bij de gemeenten voorop staat.

Uit de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' blijkt echter ook dat niet alle gemeenten grondposities van marktpartijen als 'onplezierig' ervaren. Een aantal gemeenten heeft zelfs een beroep gedaan op marktpartijen om grondposities in te nemen, om vervolgens een samenwerkingsverband met die marktpartijen aan te gaan.

Uit beide enquêtes blijkt dat andere gemeenten proberen wel actief te verwerven. Uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' kwam naar voren dat op 47% van de locaties (goed voor 86% van de woningen) in de enquête, de gemeenten een actief aankoopbeleid voerden (zie tabel 6.20). Het gaat hier om meer dan de helft van de gemeenten in de enquête.

In de uitwerking van de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' wordt van een aantal gemeenten de motivatie toegelicht voor het voeren van een actief verwervingsbeleid. Over het algemeen lijkt het zo veel mogelijk in eigen handen willen hebben van de grondexploitatie oftewel het behouden van de regie over de ontwikkeling, de voornaamste reden om een actief beleid te hanteren.

6.7.3 Bouwclaimmodel

Uit de enquête ‘casuïstiek uit de bouwnijverheid’ blijkt dat bij vrijwel alle gemeentelijke aankopen van grond van marktpartijen sprake is van een bouwclaim. Om de vraag te kunnen beantwoorden of gemeenten meer of minder betaalden voor de grond dan de marktpartijen oorspronkelijk deden, ontbreken de gegevens.

In de enquête ‘Instrumentarium locatieontwikkeling’ is ook gevraagd naar het gebruik van bouwclaims. 57% van de gemeenten gaf aan op een of meer locaties gebruik te hebben gemaakt van bouwclaims om (delen van) de grond te verwerven (42% van de locaties). Op vrijwel alle locaties waar verworven is van marktpartijen, is daarbij inderdaad gebruikgemaakt van bouwclaims. Een bouwclaim hield in alle gevallen in het recht op het bouwen van een aantal woningen, maar er kunnen ook andere rechten ontstaan. In ruim een kwart van de gevallen kreeg de eigenaar ook een recht op de aanleg van openbaar gebied. Met 12% werd een recht op bouwen op een andere locatie overeengekomen en bij 9% werden nog andere rechten of plichten bedongen. Verder werden bij vrijwel alle bouwclaims aanvullende afspraken gemaakt over de invulling van de bouwrechten. Deze afspraken hadden betrekking op:

- waar op de locatie gebouwd mag worden (66% van de gevallen)
- te hanteren grondprijzen (63% van de gevallen)
- afname ‘verplichting’ (56% van de gevallen)
- inspraak op planontwikkeling (41% van de gevallen)
- andere afspraken (34% van de gevallen).

Bij het merendeel van de bouwclaims geeft de gemeente aan dezelfde grondprijs (37%) of een lagere grondprijs (30%) te hebben betaald aan de marktpartij, dan de prijs waarvoor deze zelf verworven had. Bij 19% van de bouwclaims betaalde de gemeente meer voor de grond dan de marktpartij in eerste instantie had betaald en van de rest van de bouwclaims geven de gemeenten aan dat onbekend is wie er meer betaalde. Duidelijk wordt dat een bouwclaim niet per definitie inhoudt dat er door marktpartijen ingeleverd wordt op de grondprijs in ruil voor een bouwrecht.

6.7.4 Kwaliteit planontwikkeling

Uit de antwoorden op de vraag in de enquête ‘casuïstiek uit de bouwnijverheid’ of de grondposities van marktpartijen de kwaliteit van de planontwikkeling beïnvloed hebben, ontstaat een divers beeld. Gesteld wordt dat van een negatieve beïnvloeding in eerste instantie geen sprake lijkt te zijn. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat er zelfs sprake was van een positief effect. Daartegenover zijn er ook gemeenten die spreken van een negatieve invloed, omdat de flexibiliteit bij de planvorming verminderde en omdat bepaalde ambities niet haalbaar waren. Het lijkt erop dat het gewenste kwali-

teitsniveau wel haalbaar was, maar dat het vooral duurder werd om dat niveau te halen.

6.7.5 Samenwerking

In de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' is aan de gemeenten gevraagd of ze een samenwerkingsverband met een of meer marktpartijen zijn aangegaan. Zoals te voorspellen was, blijken die samenwerkingsvormen er inderdaad te zijn. Net als uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' blijkt dat de samenwerkingsvormen vooral verschillen in de mate waarin de gemeente risicodragend participeert.

In de rapportage wordt een drietal samenwerkingsverbanden onderscheiden die PPS-constructie, realiseringsovereenkomst en concessiemodel (of turnkeymodel) worden genoemd. Met de vorm PPS-constructie wordt bedoeld op een constructie waarin een gemeenschappelijke (grond)exploitatiemaatschappij wordt opgericht. Omdat met de term publiek-private samenwerking (PPS) meestal de gehele verzameling van samenwerkingsvormen wordt aangeduid, is het verwarrend om een van de vormen ook met die term aan te duiden. Een vaker gebruikte term voor de samenwerkingsvorm met een apart opgerichte exploitatiemaatschappij is joint-venturemodel. Met de realiseringsovereenkomst wordt de constructie bedoeld waarin de gemeente het gebied bouwrijp maakt en de marktpartij een afnameplicht heeft en verantwoordelijk is voor de bouw en verkoop van de woningen. Omdat deze vorm vaak voorkomt als de grond door bouwclaims verworven is (en omdat dan vaak al aanvullende afspraken gemaakt worden over de ontwikkeling) wordt deze samenwerkingsvorm ook wel bouwclaimmodel genoemd, maar een realiseringsovereenkomst kan ook voorkomen zonder dat de gemeente door middel van bouwclaims grond verworven heeft.

Bij het concessiemodel is het bouw- en woonrijp maken de verantwoordelijkheid van de marktpartij(en) en draagt de gemeente slechts de zorg voor de inrichting van het openbaar gebied.

In de rapportage over de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' wordt geen kwantitatief beeld gegeven van de verschillende samenwerkingsconstructies. De uitwerking van de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' gaat wel in op de mate waarin samengewerkt wordt met marktpartijen (zie paragraaf 6.5). Er is in die enquête onderscheid gemaakt naar welke partijen de grondexploitatie voeren. Eenderde van de locaties zal door middel van een gezamenlijke of private grondexploitatie ontwikkeld worden, waaruit blijkt dat marktpartijen een belangrijke rol hebben gekregen in het locatieontwikkelingsproces.

6.8 Sturingsperspectief

Over het algemeen geeft de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' het beeld dat er door de veranderde marktsituatie een verandering heeft plaatsgevonden in het gemeentelijk grondbeleid, maar dat die veranderingen zeker niet bij alle gemeenten en in dezelfde mate terug te vinden zijn. Vooral op het gebied van de verwerving en de ontwikkelingsaanpak bestaan verschillende opvattingen en mogelijkheden. Opvallend is echter dat volgens de respondenten tot nu toe op de meeste locaties wel de gestelde doelen gehaald worden.

6.8.1 Sturings situatie

Uit het feit dat in de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' de meeste van de knelpunten die de gemeenten zelf noemen betrekking hebben op het verwerven van de grond, blijkt dat het verloop van de locatieontwikkeling voor een groot deel draait om die verwerving. Uit de enquête blijkt dat gemeenten over het algemeen een actief verwervingsbeleid voeren. Omgerekend naar het aantal woningen in de enquête bleek voor ongeveer 4% van de woningen verwerving niet meer mogelijk, maar voor 86% van de woningen werd een actief aankoopbeleid gevoerd. Opvallend is dat voor slechts 5% van de woningen de grond daadwerkelijk al in eigendom was van de gemeenten. De resultaten van de enquête bevestigen het beeld dat gemeenten vaak de Wet voorkeursrecht gemeenten aanwenden om de benodigde gronden te verwerven. Op 30% van de in de enquête betrokken locaties wordt gebruikgemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dat zijn over het algemeen wel alle grote locaties, want in totaal zijn ze goed voor 81% van de woningen. Ook werd op veel locaties gebruikgemaakt van bouwclaims om te verwerven van bouwers en ontwikkelaars die grondposities hadden ingenomen.

De rapportage over de enquête 'casuïstiek uit de bouwnijverheid' is duidelijk gekleurd door de mening dat grondeigendomsposities van marktpartijen per definitie zorgen voor een onvolkomen marktwerking. Uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' kan, ondanks dat blijkt dat er veelvuldig gebruikgemaakt wordt van met name de Wet voorkeursrecht gemeenten, niet opgemaakt worden dat de grondeigendomsposities van marktpartijen nu echt frustrerend zijn voor het locatieontwikkelingsproces. Andere partijen, en dan met name ontwikkelaars, hebben aan de start van de locatieontwikkeling gemiddeld wel al meer grond in eigendom dan gemeenten en daardoor een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeenten. Toch geven de gemeenten aan dat op de meeste locaties de gestelde doelen wel gehaald worden. Op slechts 3% van de locaties geven gemeenten aan niet alle doelstellingen te kunnen realiseren.

Er wordt in de praktijk dus actief geprobeerd een single-actor sturings situatie

te creëren en het lijkt alsof de veranderde sturings situatie de realisatie van nieuwbouwlocaties wel bemoeilijkt, maar niet onmogelijk maakt.

6.8.2 Sturingsbenadering

Uit de enquête blijkt dat op de meeste locaties gekozen werd voor een gemeentelijke grondexploitatie, ook in gevallen waar niet voor 100% zeggenschap bestaat over de grond. Voor 68% van de woningen in de enquête wilde de gemeente alles in eigen hand houden. Voor de overige woningen werd op de grote locaties gekozen voor een gezamenlijke grondexploitatie met marktpartijen en op de kleinere voor een particuliere exploitatie. Op een aantal locaties werd gekozen voor een mengvorm, of was het nog niet duidelijk welke aanpak gevolgd zou worden. Opvallend is dat er een relatie lijkt te bestaan tussen de keuze voor een ontwikkelingsaanpak en de grondeigendomsverhoudingen aan de start van het locatieontwikkelingsproces. Niet zozeer het gemeentelijke grondeigendom, maar de omvang van grondposities van derden die gekocht hebben met het oog op de ontwikkeling lijkt een rol te spelen. Bij het vergelijken van de grondposities aan de start van het proces en de (later) gekozen ontwikkelingsaanpak, blijkt dat bij een gemeentelijke grondexploitatie ongeveer 10% van de grond in handen was van derden. Bij een gezamenlijke grondexploitatie was dat 25% en bij een private grondexploitatie zelfs 31%.

In de uitvoering van activiteiten met betrekking tot de locatieontwikkeling en het dragen van risico, leveren gemeenten nog wel de grootste bijdrage. Op ongeveer de helft van de locaties is de gemeente als enige partij betrokken bij de diverse activiteiten met betrekking tot de locatieontwikkeling. Gewogen naar het aantal te bouwen woningen blijft dat ongeveer de helft. In de overige gevallen wordt op de grotere locaties vaak samengewerkt met een of meer marktpartijen, terwijl op de kleinere locaties in verhouding vaker sprake is van een private aanpak. Bij het maken van het ontwikkelingsplan of stedenbouwkundig plan of het nemen van de (eind)beslissing daarover is de gemeente in alle gevallen betrokken.

Overeenkomstig het willen creëren van een single-actor sturings situatie, kiezen de meeste gemeenten toch ook nog steeds voor een single-actor benadering. Toch is het duidelijk dat marktpartijen meer inbreng en invloed hebben gekregen.

Voor de meeste locaties wordt dus aangegeven dat de doelen tot nu toe wel bereikt zijn. De vraag is echter of er tijdens het proces geen bijstelling van die doelen heeft plaatsgevonden en hoe het begrip doelbereiking gedefinieerd wordt. Zo kunnen bijvoorbeeld de ruimtelijke doelstellingen wel gerealiseerd zijn, maar kan het proces langer geduurd hebben of veel arbeidsintensiever geweest zijn dan verwacht was.

De enquêtes geven een goed kwantitatief beeld van het gebruik van instrumenten bij locatieontwikkeling, maar ze geven geen beeld van locatiespecifieke omstandigheden en externe factoren die een rol kunnen spelen bij locatieontwikkeling. Om uitspraken te kunnen doen over de werking van het grondbeleidsinstrumentarium in specifieke situaties, moet een aantal locaties nader bestudeerd worden.

7 Locaties nader bekeken

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is aan de hand van theorie over het sturen van locatieontwikkeling een kader geschetst waarbinnen theoretisch de mogelijkheden en onmogelijkheden van de gemeentelijke sturingsaanpak kunnen worden afgemeten aan de zeggenschapsverhoudingen op de grondmarkt. De combinatie van de aanpak van de gemeente en de mate van zeggenschap over de grond bepaalt voor een groot deel welk sturingsperspectief ontstaat. In hoofdstuk 6 zijn de resultaten beschreven van een enquête die gehouden is onder gemeenten die deel uitmaken van een VINEX-stadsgewest of BON-gebied. Met behulp van enquêtes kon een representatief beeld gegeven worden van de aanpak die gemeenten kiezen bij locatieontwikkeling en van de instrumenten die in de praktijk gebruikt worden.

Om een nader beeld te geven van wat er in de praktijk gebeurt en om uitspraken te kunnen doen over de werking van het grondbeleidsinstrumentarium in specifieke situaties, is naast de enquête een vijftal casestudies uitgevoerd. Yin definieert de casestudie als 'an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident' (Yin, 1994, p. 13). Uit deze definitie volgt dat een casestudie geschikt is voor de analyse van een probleem binnen de context waarin het optreedt. In dit onderzoek is door middel van casestudies onderzocht welke locatiespecifieke omstandigheden en externe factoren een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van uitbreidingslocaties.

Deze casestudies hebben niet tot doel een gedetailleerder landsdekkend beeld te geven van de praktijk van locatieontwikkeling dan met de enquêtes wordt gegeven. Om de uitkomsten van casestudieonderzoek op dit gebied te kunnen generaliseren, zou een groter aantal locaties onderzocht moeten worden, waarbij een grote overeenkomst in kenmerken moet bestaan (Yin, 1994, o.a. p. 10 en pp. 30-31). Casestudies worden over het algemeen gebruikt voor kwalitatieve analyses (zie Patton, 1980, o.a. p. 303; Braster, 2000, o.a. p. 23). Volgens Yin hebben casestudies een belangrijke bijdrage in evaluerend onderzoek (1994, p. 15). Hij onderscheidt op dat gebied minimaal vijf toepassingen van casestudies. Casestudies kunnen gebruikt worden om:

- de causale banden te verklaren van interventies in de werkelijke omgeving, die te complex zijn om met enquêtes te analyseren;
- het interveniëren te beschrijven in de werkelijke context waarbinnen het gebeurt;
- bepaalde onderzoeksonderwerpen te illustreren;
- die situaties nader te onderzoeken waarin de interventie geen duidelijke, eenduidige uitkomst heeft;
- de evaluatie mee te evalueren (meta-evaluatie).

Figuur 7.1 Schematische indeling van de cases in model sturingsperspectieven

| | Single-actor benadering | Multi-actor benadering |
|-----------------------|--|---|
| Single-actor situatie | | IJburg (Amsterdam) |
| Multi-actor situatie | Meerhoven (Eindhoven) Oosterheem (Zoetermeer) | Vathorst (Amersfoort) Wateringse Veld (Den Haag) |

Braster onderscheidt in een boek over de kern van casestudies ideografische en nomothetische casestudies (Braster, 2000, pp. 30-31). Bij nomothetische casestudies staat het verklaren van een verschijnsel op de voorgrond, waarbij gezocht wordt naar oorzaak-gevolgrelaties die kunnen worden gegeneraliseerd naar andere onderzoekseenheden, plaatsen en tijden. Bij ideografische casestudies staat juist het begrijpen van een begrip voorop en gaat het om het beschrijven van een veelal uniek verschijnsel, waarbij het generaliseren van de resultaten geen hoofddoel is.

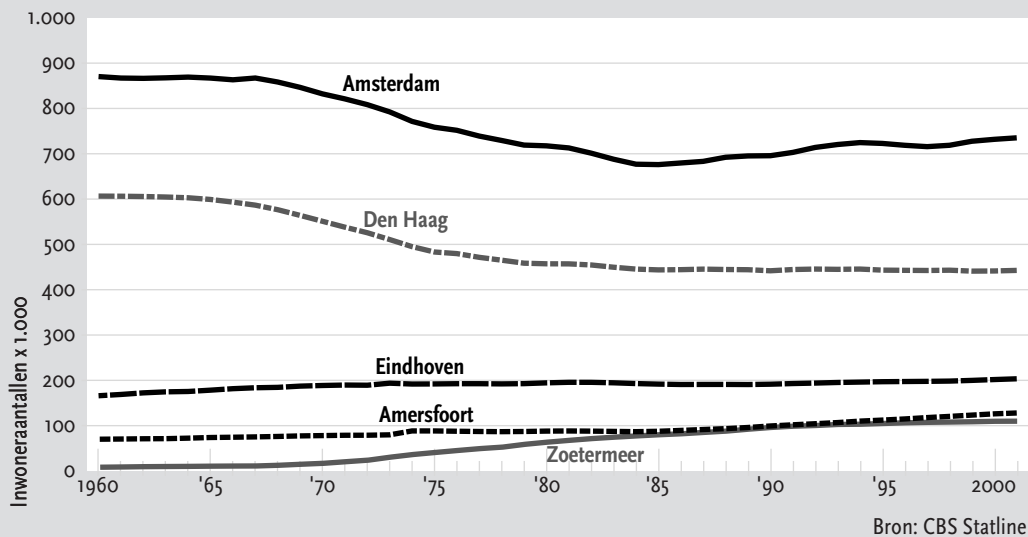
De cases bij dit onderzoek zijn meer bedoeld in de derde betekenis die Yin in zijn boek over casestudieonderzoek (1994) geeft aan cases bij evaluerend onderzoek. Bij evaluerend onderzoek gaat Yin ervan uit dat er sprake is van een interventie in een bepaalde context die beoordeeld moet worden. In dit onderzoek zijn de cases dus bedoeld om een aantal aspecten van grondbeleid en locatieontwikkeling zoals ze zich in specifieke situaties hebben voorgedaan nader te illustreren. Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel locatie-specifieke kenmerken bepalend zijn of zijn geweest voor het verloop van het ontwikkelingsproces. Ook spelen dusdanig veel factoren een rol, dat het zeer complex is om kenmerkende ontwikkelingen te isoleren. Het generaliseren van de resultaten is geen hoofddoel en in de terminologie van Braster gaat het dus om nomothetische cases.

Van de geselecteerde locaties is nader onderzocht wat de invloed was van de uitgangssituatie (zeggenschapsverhoudingen op de grond) en de gekozen benadering (gemeentelijk grondbeleid) op het uiteindelijke sturingsperspectief en hoe uiteindelijk instrumenten zijn ingezet om de gewenste ontwikkelingen te bereiken. Ook is gekeken of de gemeente standaard een bepaald grondbeleid hanteert en waarom daarvoor wordt gekozen. Voor de casestudies zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de bij de locatie betrokken afdelingen van de gemeenten. Ook zijn gemeentelijke plannen, notities en andere stukken bestudeerd, voor zover die beschikbaar waren.

7.2 Onderzochte locaties

De vijf locaties zijn gekozen op basis van verschillen in sturings situatie en sturingsbenadering zoals beschreven in hoofdstuk 3 en het daaruit volgende sturingsperspectief. Schematisch kunnen de nader onderzochte uitbreidingslocaties ingedeeld worden zoals weergegeven in figuur 7.1. Omdat te ver-

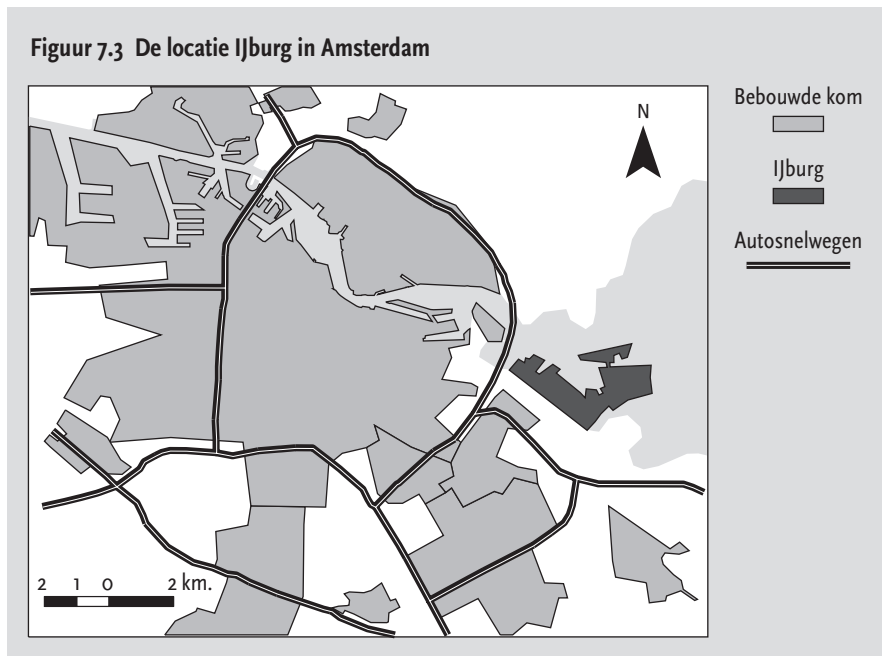
Figuur 7.2 Ontwikkeling van inwoneraantallen in de casusgemeenten tussen 1960 en 2001



wachten valt dat vanuit het standpunt van de gemeente de meeste problemen zullen optreden op het moment dat er verscheidene private partijen actief zijn op de grondmarkt, zijn vier cases met een multi-actor situatie als uitgangspunt gekozen. Deze cases variëren naar de aanpak van de gemeenten. Ook is als vergelijking een case onderzocht waarin sprake was van een single-actor situatie, maar waar de gemeente toch voor een multi-actor benadering heeft gekozen. Uit hoofdstuk 4 en 5 blijkt dat er in de jaren negentig in eerste instantie veel aandacht was voor problemen met grondverwerving. De cases zijn zo gekozen dat er zowel locaties onderzocht zijn waar marktpartijen grondposities hebben ingenomen, als locaties waar dat niet of nauwelijks aan de orde was. Verder hebben alle gemeenten in verschillende mate ervaring met het toepassen van de in hoofdstuk 5 beschreven grondbeleidsinstrumenten. Omdat er vrijwel geen VINEX-locaties door middel van een particuliere grondexploitatie ontwikkeld worden, zijn er alleen locaties gekozen met een gemeentelijke of gezamenlijke grondexploitatie.

De gekozen locaties liggen op het grondgebied van grotere gemeenten die in inwoneraantal variëren van ruim 100.000 tot ruim 700.000. De twee grootste gemeenten, Amsterdam en Den Haag, zijn van oudsher al groot en kenden van de jaren zestig tot de jaren tachtig een terugloop in aantal inwoners. De andere gemeenten zijn sinds de jaren zestig juist gegroeid, met als uitschieter de gemeente Zoetermeer, die door de status van groeikern sinds de jaren zeventig in inwoneraantal is gestegen van ongeveer 20.000 naar ruim 110.000 (zie figuur 7.2). De gekozen locaties zijn VINEX-locaties die uiteenlopen van 6.900 tot 18.000 te bouwen woningen. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de vijf locaties. De locatie Waringse Veld is al in december 1998 bestudeerd. De interviews voor de locaties Vathorst, Meerhoven en IJburg zijn gehouden in september en oktober 2001, de gesprekken voor Oosterheem zijn gevoerd in juli 2002.

Figuur 7.3 De locatie IJburg in Amsterdam



7.2.1 IJburg (gemeente Amsterdam)

De locatie IJburg is een VINEX-uitbreidingslocatie van de gemeente Amsterdam die wordt gerealiseerd in het IJmeer (zie figuur 7.3). In totaal worden er 18.000 woningen en bijbehorende voorzieningen gebouwd op een zevental eilanden die ontstaan door het opspuiten van zand.⁵⁰ Het idee voor een woningbouwlocatie in het IJmeer bestond al sinds 1965 (Van der Lee, 1995). In 1965 ontwikkelde het architectenbureau Van den Broek en Bakema een plan voor de bebouwing van het IJmeer. Dit zeer ambitieuze Pampusplan (zie figuur 7.4) ging uit van 105.000 woningen met een bebouwingsdichtheid van 150 woningen per hectare; vrijwel alleen maar hoogbouw dus. Sindsdien is er diverse malen vanuit verschillende perspectieven gekeken of het mogelijk was om in het IJmeer een woonwijk te realiseren. De plannen werden weer actueel toen de gemeente Amsterdam in het kader van de VINEX een bouwtaakstelling kreeg. Uitbreiden rondom Amsterdam was nauwelijks mogelijk en ook inbreiding bood te weinig mogelijkheden om te voorzien in de gevraagde hoeveelheid woningen. Onderzocht is toen wat de mogelijkheden waren voor uitbreiding in het IJmeer. In 1994 is een profeiland aangelegd, waarbij diverse technieken voor het maken van land werden uitgetoet. Het ontstane eiland bleek na ongeveer anderhalf jaar geschikt om op te bouwen. In september 1996 nam de Amsterdamse gemeenteraad dan ook het besluit om de uitbreiding in het IJmeer door te zetten en de locatie IJburg te gaan ontwikkelen. Vanuit natuurbeschermings- en milieuorganisaties be-

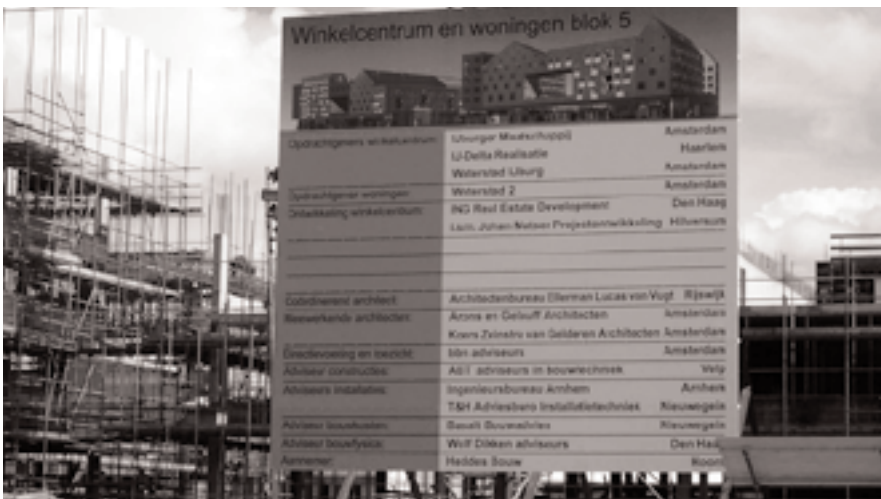
⁵⁰ Het zand wordt opgespoten volgens de zogenoemde 'pannenkoekmethode', waarbij laag voor laag het zand opgespoten wordt. Als de eilanden ongeveer twee meter boven het water uit komen, wordt gestopt met opspuiten en moet de grond ongeveer twee jaar liggen. Door het inzakken van de grond ontstaat stevige bouwgrond.



Aan de rand van Amsterdam, in het IJmeer, wordt de locatie IJburg ontwikkeld

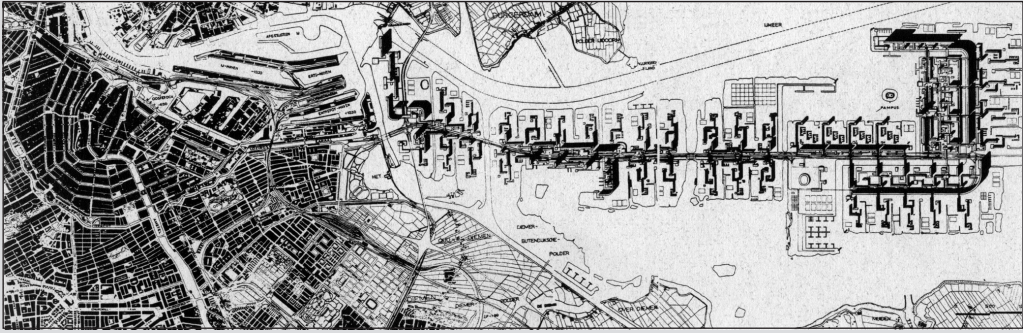


Voor de locatie IJburg in Amsterdam wordt in het IJmeer land gemaakt (foto: Projectbureau IJburg, mei 2004)



De eerste fase van de locatie IJburg wordt ontwikkeld door de consortia IJburger Maatschappij, IJ-Delta en Waterstad 1, 2 en 3

Figuur 7.4 Pampusplan (Amsterdam)



Bron: Architectenbureau Van den Broek en Bakema

stond echter weerstand vanwege de aantasting van het IJmeer als natuurgebied. Deze organisaties hebben er bij de gemeente op aangedrongen een referendum te houden over de ontwikkeling. In 1997 is een referendum gehouden over de aanleg van IJburg en omdat het benodigde aantal tegenstemmers niet gehaald werd, wordt IJburg daadwerkelijk ontwikkeld.

IJburg bestaat uit zeven eilanden: Haveneiland, Rieteiland, Steigereiland, Buiteneiland, Strandeiland, Middeneiland, Centrumeiland en Zeeburgereiland. Het is de bedoeling dat elk eiland een eenheid vormt met een eigen gezicht en tegelijkertijd een onderdeel vormt van het hele plaatje van IJburg. De eerste woningen worden op de eerste twee eilanden gerealiseerd. Daarna komen er per jaar tussen de 1.500 en 2.000 huizen bij.⁵¹

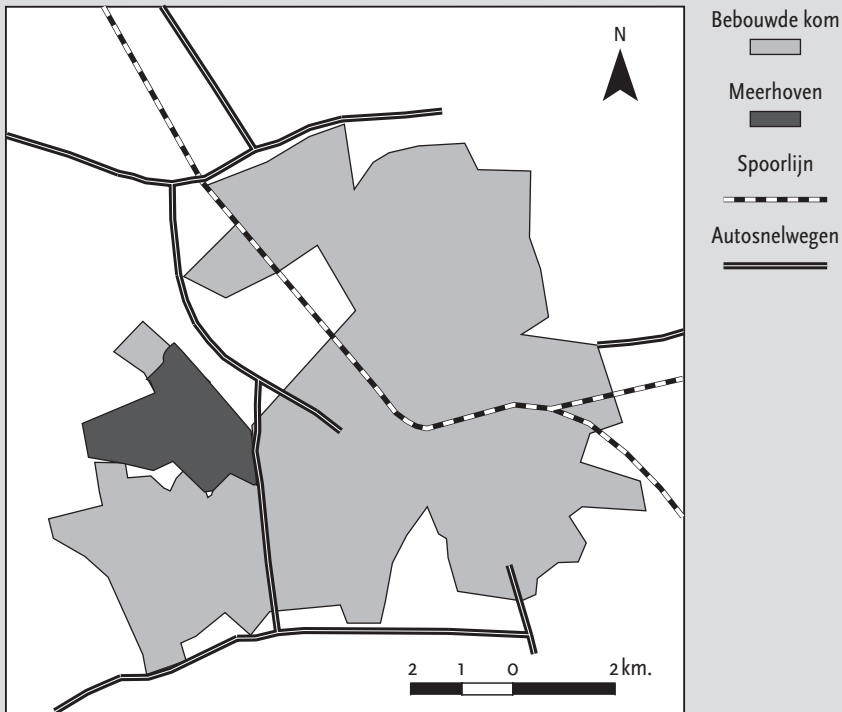
De gemeente hanteert een hoog ambitieniveau voor de locatie IJburg als het gaat om de te realiseren woningen. Er moet een hoogwaardig leefmilieu ontstaan met woningen van goede kwaliteit. Zo is bijvoorbeeld een eis dat van een aantal woningen de benedenverdieping 3.60 meter hoog is. Ten tijde van het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst voor het Haveneiland en de Rieteilanden waren dit ideeën van de gemeente die in het overleg zijn meegenomen en door de samenwerkende consortia als haalbaar werden gezien. Ten aanzien van de financiën had de gemeente niet echt duidelijk omschreven doelstellingen. Op de grondexploitatie werd een tekort geaccepteerd. In 1996 werd berekend dat de kosten 1,5 miljard gulden bedroegen en de opbrengsten 900 miljoen, wat een tekort van 600 miljoen gulden betekende. Dat tekort kon gedeeltelijk met VINEX-gelden en gedeeltelijk met gemeentelijke gelden gedekt worden.

7.2.2 Meerhoven (gemeente Eindhoven)

De locatie Meerhoven is een uitbreidingslocatie aan de westkant van de gemeente Eindhoven, tussen Veldhoven en Eindhoven Airport (zie figuur 7.5).

⁵¹ Bron: www.amsterdam.nl.

Figuur 7.5 De locatie Meerhoven in Eindhoven



In totaal worden er 6.900 woningen gebouwd, waarvan 5.800 tot 2005. Van het totaal aantal woningen zijn er 6.300 op Eindhovens grondgebied en 600 op het grondgebied van Veldhoven gepland.

Een deel van de locatie is gepland op grondgebied van Defensie (luchtmachtbasis, oefenterrein). De totale locatie heeft een omvang van 510 ha, waarvan 180 ha bestemd is voor woningbouw. Hoofddoelstelling van de gemeente is het realiseren van de 6.900 woningen, en een bedrijventerrein en bijbehorende voorzieningen. Nevendoelestellingen zijn vooral gekoppeld aan kwaliteitseisen, zoals het bevorderen van de mobiliteit, het reduceren van CO₂, het realiseren van een hoogwaardige stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, het bouwen volgens politiekeurmerk en duurzaam bouwen.

Een deel van de locatie lag op het grondgebied van de gemeente Veldhoven. Sinds begin jaren negentig liep een discussie om Veldhoven via een gemeentelijke herindeling bij Eindhoven te voegen. Sinds 1991 is vanuit Veldhoven fel protest gevoerd tegen de annexatie. In november 1992 leek het doel bereikt en werden de burgercomités opgeheven. Begin 1993 wilde Eindhoven echter toch een aantal Veldhovense wijken bij de stad betrekken. Het protest laaide weer op. In juli 1993 ging Veldhoven echter akkoord met een compromis: de locatie Meerhoven, min een gebied voor 600 woningen, het bedrijventerrein en Eindhoven Airport gingen naar Eindhoven. In september bereikten de twee gemeenten een akkoord over de nieuwe grens. In oktober 1996 laaide de discussie echter voor de derde keer op toen Eindhoven aangaf de randgemeen-

De gemeente
Eindhoven
ontwikkelt de
locatie
Meerhoven



De wijk Gras-
rijk, het eerste
deelplan van de
locatie Meerho-
ven, wordt al
bewoond



De locatie
Meerhoven
wordt voor een
groot deel
gebouwd op
het voormalig
vliegveld
Welschap; het
informatiecen-
trum Meer-
hoven is
gevestigd in
het luchthaven-
gebouw



ten te willen annexeren. Weer werd aan alle kanten actie gevoerd. De Poolse partnerstad van Veldhoven, Jarocin, tekende zelfs bij Gedeputeerde Staten schriftelijk bezwaar aan tegen herindeling. In mei 2001 kwam Minister De Vries met de mededeling dat Veldhoven zelfstandig blijft.⁵² Per 1 januari 1999 is dan wel een grenscorrectie doorgevoerd,⁵³ met het oog op de ligging van de te ontwikkelen locatie Meerhoven. Die grenscorrectie werd bij de vaststelling van het Masterplan Meerhoven in 1997 door de gemeenteraden van Veldhoven en Eindhoven nodig geacht voor een efficiënte uitvoering van het plan.⁵⁴ De grenscorrectie diende de afzonderlijke uitvoering van plandelen door beide gemeenten mogelijk te maken.

7.2.3 Oosterheem (gemeente Zoetermeer)

De locatie Oosterheem ligt aan de (noord)oostkant van de bestaande bebouwing van Zoetermeer (zie figuur 7.6). In de periode tot 2010 moeten er 8.500 woningen gebouwd worden, waarvan 6.000 vóór 2005. De eerste paal is eind 2000 geslagen.⁵⁵ Daarnaast moet 25 ha bedrijfsterrein ontwikkeld worden. De gemiddelde woningdichtheid over de hele wijk zal ongeveer 45 woningen per ha worden. Per deelgebied zal de dichtheid variëren, waarbij rond de entree van de wijk, de stations en het centrum de dichtheid het grootst zal zijn. Ondersteunende voorzieningen voor openbaar vervoer, welzijn en onderwijs zijn onderdeel van de hoofddoelstelling. Het woningaanbod moet gedifferentieerd worden, met extra aandacht voor jongeren en ouderen, met betaalbare huren en de mogelijkheid om door te stromen van goedkopere naar duurere woningen. Ook moet ingespeeld worden op de maatschappelijke ontwikkeling van steeds kleinere huishoudens. Het streven is om het woningbouwprogramma zo in te richten dat een evenwichtige bevolkingsopbouw in de wijk ontstaat (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting bestemmingsplan, p. 33).

Bij de keuze voor de plangrenzen van het bestemmingsplan Oosterheem heeft de gemeente rekening gehouden met de mogelijkheid dat op basis van vigerende plannen al elementen gerealiseerd zouden kunnen worden die verband houden met Oosterheem, zoals bijvoorbeeld wegen (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting bestemmingsplan, p. 10). Deze elementen zijn in de

⁵² Bron voor dit overzicht: 'Annexatieprotest kostte Veldhoven ruim zeven ton' en 'Veldhoven blijft voorlopig zelfstandig', artikelen uit het Eindhovens Dagblad van 15 mei 2001.

⁵³ Staatscourant 1999, nr. 52, p. 7, Jaaroverzicht gemeentelijke herindelingen en grenscorrecties ingaande 1 januari 1999.

⁵⁴ Gemeente Eindhoven, Raadsbijlage nr. 225, Voorstel inzake grenscorrectie Eindhoven/Veldhoven, 1998.

⁵⁵ De start van de bouw was gepland in oktober 1999, maar vooral door het niet afgerond zijn van een MER lag de bouw meer dan een jaar stil (zie ook paragraaf 7.6.1).



Aanvankelijk zou op de locatie Oosterheem vanaf medio 1999 gebouwd gaan worden

Een jaar later was er nog niet gestart met bouwen

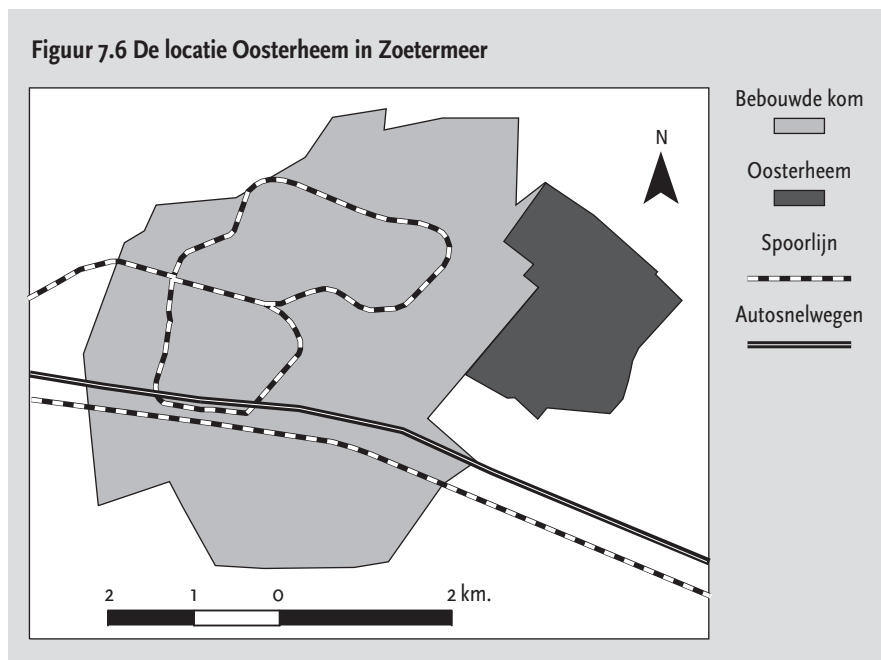
Hoogbouw op de locatie Oosterheem in Zoetermeer



Medio 2002 begint de eerste fase van Oosterheem vorm te krijgen



Figuur 7.6 De locatie Oosterheem in Zoetermeer



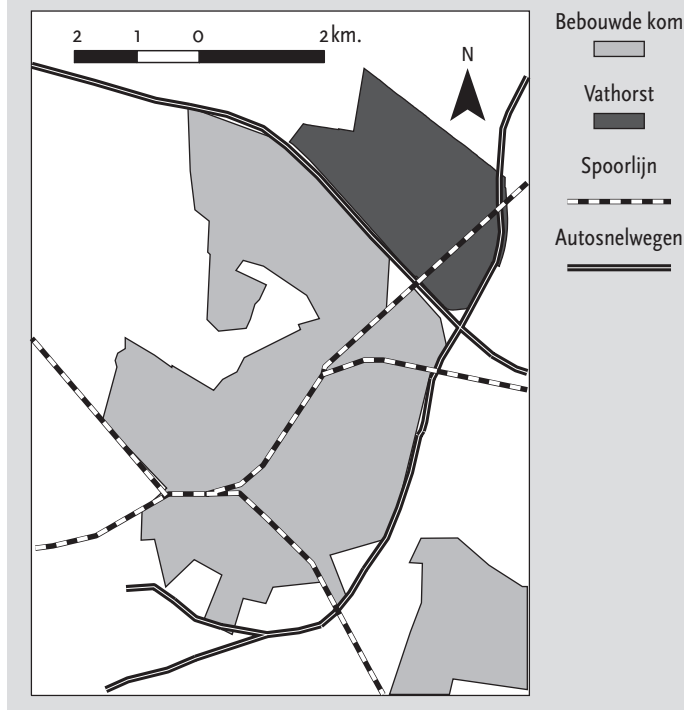
plannen voor Oosterheem opgenomen om de logische ruimtelijke samenhang te bewaren. Verder is rekening gehouden met bestaande afspraken en is geprobeerd om onnodige koppelingen tussen verschillende procedures en projecten te vermijden. Het streven is om in Oosterheem de integratie van wonen en werken in de wijk verder vorm te geven. Dit zal gebeuren binnen een ruimtelijke hoofdstructuur die wordt opgenomen in het bestemmingsplan.

De aanzet voor de planbeschrijvingen is gegeven in de 'Aanzet programma van eisen' in april 1995. In het Masterplan Oosterheem van november 1997 is de planbeschrijving verder uitgewerkt. Dit masterplan lag ten grondslag aan het bestemmingsplan Oosterheem (Bestemmingsplan Oosterheem + MER (september 2000)). Van de tot 2005 te realiseren woningen wordt 30% gebouwd in de goedkope sector (10% maximale huur f766,- en 20% maximale netto maandlast f1.107,-), 40% in de middendure klasse (huur en koop, waarvan koop maximaal f362.035,-) en de overige 30% in de dure sector. Ten opzichte van andere wijken in Zoetermeer betekent dit een verschuiving naar meer duurdere woningen, waarmee de gemeente de doorstroombemogelijkheid binnen de gemeente van goedkopere naar duurdere woningen wil vergroten (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting bestemmingsplan, p. 33). Ook worden extra goedkope woningen gerealiseerd, zodat ook de mensen met de laagste inkomens in een nieuwbouwwijk kunnen wonen.

7.2.4 Vathorst (gemeente Amersfoort)

Op de locatie Vathorst moeten 11.000 woningen gerealiseerd worden, waarvan zo'n 4.000 in de periode tot 2005. De totale locatie is ongeveer 500 ha groot en ligt aan de noordoostkant van Amersfoort, ten noorden van de A1 en ten westen van de A28, bij het knooppunt Hoewelaken (zie figuur 7.7). Midden

Figuur 7.7 De locatie Vathorst in Amersfoort



jaren negentig is de afweging gemaakt of Vathorst wel of niet ontwikkeld moest gaan worden (Raadsvoorstel Ruimtelijke Ontwikkeling Amersfoort, 95064). In het licht van de actualisering van de VINEX is gekeken naar woningbouwlocaties tot 2015. Met het bouwen van Vathorst zal het grondgebied van Amersfoort volgebouwd zijn, maar tot 2005 zijn er weinig alternatieve locaties en de woningbehoefte vanuit Amersfoort is in de jaren negentig nog steeds groot, ondanks de uitbreiding van de voorgaan-

den geleid tot het oordeel dat verdere verstedelijking van Amersfoort nodig was. De afweging om vervolgens daadwerkelijk tot ontwikkeling van Vathorst over te gaan, is gemaakt op basis van de kwalitatieve en financiële aspecten.

In oktober 1993 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin gepleit werd voor een onderzoek naar de kwalitatieve en financiële haalbaarheid van de locatie Vathorst. Uit onderzoek bleek dat vooral de hoge verwerkingskosten, de kosten voor bodemsanering en de kosten voor infrastructuur ertoe leiden dat het plan financieel alleen haalbaar zal zijn met een flinke aanvullende financiële steun van andere overheden. Een plan is volgens de gemeente financieel haalbaar als er ten minste een sluitende grondexploitatie is. Bij de berekeningen ging de gemeente Amersfoort toen nog uit van de bouw van 6.700 woningen en 60 ha bedrijfsterrein.

In april 1996 nam de gemeenteraad het besluit om over te gaan tot de ontwikkeling van de locatie Vathorst. Het ging toen inmiddels om 10.000 woningen. In mei 1997 verscheen het Masterplan Vathorst, waarin de aanleiding voor de aanleg van Vathorst, de mogelijkheden, de programma's en de voorwaarden en belemmeringen voor de ontwikkeling op een rijtje waren gezet. Het plangebied wordt aan de zuid- en oostzijde begrensd door respectievelijk de rijkswegen A1 en A28. Aan de westzijde vormt de hinderzone van een afvalverwerkingsbedrijf de grens. De noordgrens wordt gevormd door de Laak. Tot aan het jaar 2012 moeten 8.000 tot 10.000 woningen gerealiseerd worden, met een gemiddelde van 850 woningen per jaar. Minimaal 60% van de locatie moet uitgiftebaar zijn voor woningen. De grondprijzen worden bepaald op basis van



Aan de noordkant van de gemeente Amersfoort wordt de locatie Vathorst gebouwd



De 'schakelvilla's' in het deelplan De Velden geven de locatie Vathorst een stedelijke uitstraling en zorgen voor een mooie aansluiting bij de nog te ontwikkelen 'grachtenstad' De Laak



Deze boerderij, die tijdelijk de dierenkliniek huisvest, blijft in de plannen voor Vathorst bestaan

grondquotes per categorie. In het Masterplan staan verder de kwalitatieve en kwantitatieve programma's voor voorzieningen, werken, verkeer en vervoer en landschap. Bij alle programma's speelt duurzaamheid een belangrijke rol, waarmee vooral de milieutechnische en ecologische aspecten van de ontwikkelingen bedoeld wordt. Na de presentatie is het Masterplan naar aanleiding van de reacties geactualiseerd en dat plan is besproken door de gemeente en de samenwerkende marktpartijen. De uitkomsten zijn bepalend geweest voor het programma van eisen zoals opgenomen in het Ontwikkelingsplan. Daarin worden de ambities uit het Masterplan omgezet in concrete uitwerkingsprincipes (Gemeente Amersfoort, 1998a, p. 7). Parallel aan dit plan is gewerkt aan het Voorontwerp Bestemmingsplan Vathorst, dat uiteindelijk zou leiden tot het bestemmingsplan, de juridische vastlegging van de realisatiekaders van Vathorst (Gemeente Amersfoort, 1999).

In Amersfoort staat duurzaam bouwen (Dubo) hoog in het vaandel. Naast de 'gewone' doelstellingen ten aanzien van het ruimtegebruik zal altijd gestreefd worden naar het op verantwoorde en bewuste wijze omgaan met sociaal-maatschappelijke en -culturele aspecten, economische aspecten en aspecten van historische en toekomstige aard (Gemeente Amersfoort, 1997, p. 8). Bij Vathorst komt duurzaamheid bijvoorbeeld terug in de verwerking van bestaande landschappelijke elementen in de verschillende planmilieus, het stimuleren van langzaam verkeer, de invoering van alle Dubo-maatregelen bij de te bouwen objecten en minimalisatie van niet-duurzame energiebronnen en watergebruik.

7.2.5 Wateringse Veld (gemeente Den Haag)

De locatie Wateringse Veld (zie figuur 7.8) was de enige VINEX-uitbreidingslocatie op het grondgebied van de gemeente Den Haag.⁵⁶ De oorspronkelijk in de VINEX genoemde locatie Wateringen is groter dan de locatie Wateringse Veld. De locatie Wateringen bestaat uit de woningbouwlocatie Wateringse Veld op het grondgebied van de gemeente Den Haag, de woningbouwlocatie Essellanden op het grondgebied van de gemeente Wateringen en twee bedrijfsterreinen (Bedrijventerrein Wateringse Veld en Zwethoven) voor bedrijven uit Haaglanden en voor Westlandse bedrijven op het grondgebied van Wateringen. De huidige locatie Wateringse Veld is in zijn geheel Haags grondgebied geworden, door een vrijwillige grenswijziging tussen de gemeente Wateringen en Den Haag.

De locatie is 328 ha groot, waarvan 260 ha in ontwikkeling wordt genomen. In totaal worden er ongeveer 8.000⁵⁷ woningen gebouwd, met een gemiddelde

⁵⁶ Door een gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving zijn de locaties Ypenburg en Leidschenveen sinds 1 januari 2002 ook Haags grondgebied.



In september 1996 ging de eerste paal in de grond voor Wateringse Veld; daarmee is het een van de oudere VINEX-locaties



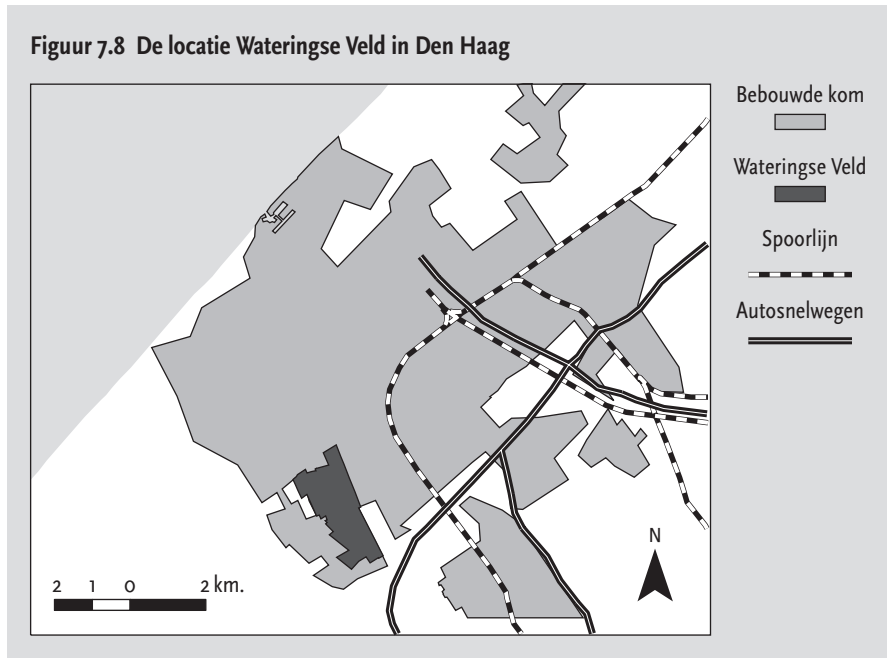
In de buurt Hoge Veld op de locatie Wateringse Veld worden 2100 woningen gebouwd tussen 2002 en 2006



De wijk Parkbuurt Oosteinde is de eerste buurt van Wateringse Veld. De architectuur in deze wijk verwijst naar De Nieuwe Haagse School, een stroming uit de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw



Figuur 7.8 De locatie Wateringse Veld in Den Haag



netto woningdichtheid van 44,5 woningen per ha.⁵⁸ Er wordt gestreefd naar een duurzame milieuverantwoorde woonwijk, waarbij veel aandacht uitgaat naar energiegebruik, mobiliteit, materiaalgebruik, groen, bodem, water en ecologie.⁵⁹

Door de gunstige ligging ten opzichte van het bestaande stedelijke gebied hoeven er slechts beperkt voorzieningen aangelegd te worden. De infrastructurele voorzieningen zijn zelf betaald, met uitzondering van het doortrekken van tram 9 en 17.

7.3 Achtergronden grondbeleid en locatieontwikkeling

De verschillende gemeenten waarin de onderzochte locaties liggen, hebben elk een eigen benadering voor het voeren van grondbeleid. Deze benaderingen hebben te maken met ontwikkelingen in het verleden en met recentere veranderingen. Sommige gemeenten hebben van oudsher een sterk uitgekristalliseerd beleid, zoals de gemeente Amsterdam. Andere gemeenten kijken meer per project wat een geschikte aanpak is, zoals de gemeente Amersfoort. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van een aantal kenmerken van het grondbeleid in de verschillende gemeenten.

⁵⁷ Tussentijds is er een verdichtingsbesluit (raadsbesluit gem. Den Haag) genomen om 8.000 i.p.v. 7.000 woningen te bouwen in Wateringse Veld. Eind 2002 is dit aantal met het oog op marktontwikkelingen en gewijzigde bevolkingsprognoses weer bijgesteld naar 7.466 woningen.

⁵⁸ Bron: Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV, 1997, *Wateringse Veld: het plan*.

⁵⁹ Bron: Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV, 1997, *Wateringse Veld: het plan*.

7.3.1 Actief grondbeleid in Amsterdam

De gemeente Amsterdam voert van oudsher een zeer actief grondbeleid. Eind negentiende eeuw ontstond in Amsterdam al de discussie dat de gemeente moest ingrijpen om de stijgende grondprijzen te beteugelen en de waardestijging van de gronden ten goede moest laten komen aan de gemeenschap. Zo ontstond in 1896 het erfpachtsstelsel (De Jong, 1984; zie ook De Haan, 1984, p. 131; Van der Valk, 1989, p. 145). Amsterdam geeft sindsdien nog steeds vrijwel alle grond uit in erfpacht. Honderd jaar na het ontstaan van het erfpachtstelsel komen bij het gemeentelijk grondbedrijf van Amsterdam 45.672 erfpachtcontracten voor in de administratie (Gerson, 1996, p. 9). Het ten goede laten komen aan de maatschappij van waardeontwikkelingen van grond en het tegengaan van het sterk uiteenlopen van grondprijzen is nog steeds een reden voor de gemeente Amsterdam om vast te houden aan het erfpachtstelsel (<http://www.erfpacht.amsterdam.nl>; zie ook Stadig, 1996, p. 25). De gemeente Amsterdam rekent ruimtelijke inrichting en infrastructuur tot de functies in de maatschappij die de overheid traditioneel voor haar rekening neemt (Stadig, 1996, p. 24).

7.3.2 De rol van het grondbedrijf in Eindhoven

Eindhoven kent een traditie van actief grondbeleid. De gemeente is van mening dat een complex planproces het best gestuurd kan worden via grondeigendom. Er zijn dan weinig beperkende bepalingen. Na de oorlog is de gemeente Eindhoven qua aantal woningen en aantal inwoners meer dan verdubbeld. Er werd veel geïnvesteerd in het opkopen van agrarisch gebied voor stadsuitbreiding en binnenstedelijk is de gemeente vooral het verkeer groot-schalig gaan aanpakken. In het begin van de jaren zeventig kwamen die verkeersprojecten in het slop en toen in 1978 de markt een val maakte, kwam het grondbedrijf rood te staan. Er volgde een grote sanering vanuit de algemene dienst, waarbij afgesproken werd dat het grondbedrijf geen nieuwe gronden meer zou verwerven, behalve wanneer dat noodzakelijk was voor bestaande concrete plannen. Verder moest het grondbedrijf versneld de eerder verworven grond uitgeven. Als het grondbedrijf een positief saldo had, moest dat worden afgedragen aan een algemeen fonds, zodat die gelden weer aangewend konden worden voor het algemeen nut. Toen eind jaren tachtig en begin jaren negentig de markt weer in de lift kwam, betekende dat, dat er veel geld afgedragen werd aan het fonds, en het grondbedrijf weinig reserves kon opbouwen.

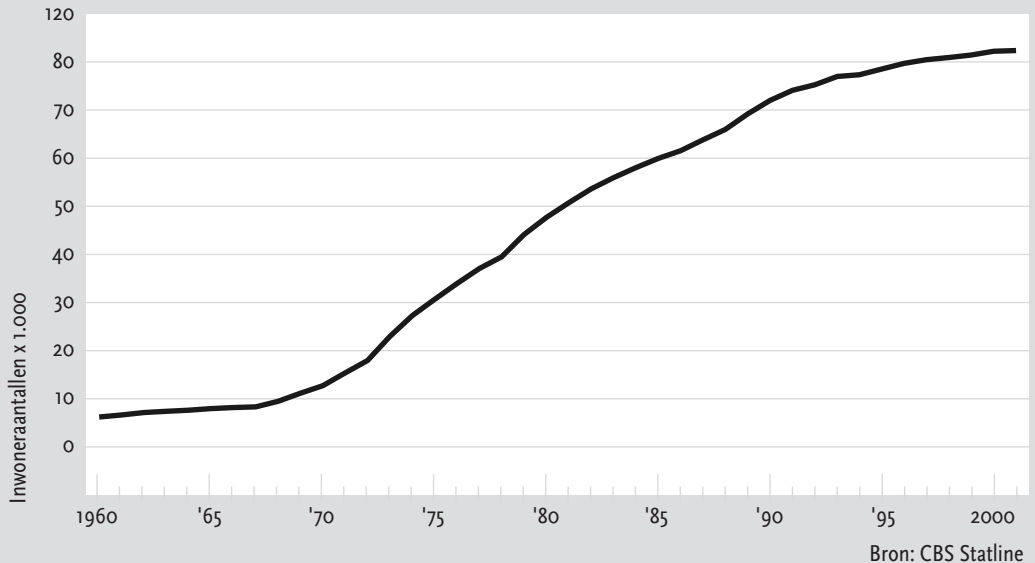
Met de veranderingen op de grondmarkt gaat de gemeente er echter vanuit dat het voeren van een actief grondbeleid steeds moeilijker wordt en zij bij nieuwe ontwikkelingen maximaal zal optreden als PPS-partij. Enerzijds komt dat door de positie van het grondbedrijf, anderzijds speelt een rol dat de ge-

meente een bestuurlijke herindeling heeft ondergaan. Ook bestaat er nog te veel onduidelijkheid over de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten, een instrument waar de gemeente sterk op ingezet heeft bij de ontwikkeling van de locatie Meerhoven. Als de gemeente niet als PPS-partner kan optreden, zal zij een voorwaardenscheppende, sturende rol innemen. De ontwikkeling van minder aantrekkelijke gebieden (herstructurering) zal de gemeente zelf ter hand nemen.

7.3.3 De groeikern Zoetermeer

Zoetermeer is een stad die in zo'n dertig jaar gegroeid is van 10.000 naar 110.000 inwoners (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 2; CBS, zie figuur 7.9) en heeft dus veel te maken gehad met stadsuitbreiding. In de jaren vijftig werd door de Werkcommissie Westen des Lands, die zich heeft gebogen over de ruimtelijke inrichting van Nederland, al gekeken naar de mogelijkheden van geleide groei in west-Nederland (Faludi en Van der Valk, 1990, p. 42). Voor die geleide groei werd de term 'overloop' geïntroduceerd. In het eindrapport van de commissie werd de omgeving van Zoetermeer, namelijk de locatie Wilsveen, al genoemd als mogelijke overloopkern voor de stad Den Haag (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958, p. 24; zie ook Faludi en Van der Valk, 1990, p. 58). In de jaren zeventig bleek er naast de eerder toebedachte uitbreidingscapaciteit van de gemeente Zoetermeer nog steeds behoefte te bestaan aan extra woningbouwcapaciteit voor de regio. In de *Nota Volkshuisvesting* uit 1972 werd door het Rijk over 'groeikernen' gesproken (*Nota Volkshuisvesting*, 1972; RPD, 1986, p. 18; Faludi en Van der Valk, 1990, p. 79). Groeikernen waren door de regering aangewezen kernen die de 'bevolkingsoverloop uit beide vleugels van de Randstad' moesten opvangen en daardoor een flinke groei in aantal inwoners konden verwachten (zie ook *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening*, 1979, p. 110). Zoetermeer werd aangewezen als zo'n groeikern. Voor de regionale woningbouwvoorziening werd de wijk Rokkeveen, aan de zuidzijde van de A12, gepland. Verder bestond in die tijd nog het plan om de locatie Noordhove, aan de noord(oost)zijde van Zoetermeer te ontwikkelen voor de eigen woningbehoefte. De daadwerkelijke ontwikkeling van deze twee wijken liet echter lang op zich wachten door meningsverschillen tussen het Rijk en de provincie Zuid-Holland over de extra bouwcapaciteit, die nodig was in de regio (Gemeente Zoetermeer, 2000, p. 6). Het feit dat het groeikernenbeleid vooral financieel niet echt een succes werd (Faludi en Van der Valk, 1990, pp. 123 e.v.), kan daarbij meegespeeld hebben. De ontwikkeling van het eerste deel van Noordhove startte uiteindelijk in 1985 en het tweede deel startte in 1997. In 1986, dus ongeveer gelijk met het eerste deel van Noordhove, werd begonnen met de aanleg van Rokkeveen. Met de realisatie van deze wijken werd nog niet voldoende tegemoet gekomen aan de regionale woningbehoefte. Vooruitlopend op het verschijnen van de VINEX heeft het stadsgewest

Figuur 7.9 Ontwikkeling inwoneraantallen gemeente Zoetermeer 1960-2000



Haaglanden met het Rijk een convenant gesloten, het Uitvoeringsconvenant VINEX (29 juni 1995), waarin afspraken zijn vastgelegd over de woningbouw-taakstelling en de financiering in de Haagse regio. In die afspraken is de locatie Oosterheem opgenomen waar tot 2004 6.000 woningen gebouwd moeten worden en na die tijd nog eens 2.500 woningen.

De gemeente Zoetermeer heeft een geschiedenis van actief grondbeleid en staat dat ook nu nog voor, vanuit de gedachte dat de gemeente grip op de ontwikkeling moet houden. In de nota *Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid* (Gemeente Zoetermeer, 2002) wordt wel een aantal scenario's gepresenteerd, waaruit gekozen kan worden op het moment dat niet op de klassieke manier ontwikkeld kan worden. De gemeente Zoetermeer definieert grondbeleid als een 'middel ter verwezenlijking van het ruimtelijke sociaal-economisch beleid, met name gericht op de kwaliteitsopgave' (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 4). Grondbeleid wordt niet gezien als een doel op zich, maar daar staat wel tegenover dat ook het verdienen van geld een doel is van het voeren van grondbeleid in Zoetermeer, om andere onrendabele projecten mogelijk te maken. Dit economische principe wordt door de gemeente ontleend aan de manier waarop projectontwikkelaars werken (p. 4). Of er in dat geval een actief of passief grondbeleid gevoerd moet worden, of een tussenform van die twee, hangt volgens de gemeente af van de omstandigheden in het project (p. 5). Van groot belang is in ieder geval de grondeigendomsverhouding aan de start van de ontwikkeling. Als de grond volledig in handen van derden is, wordt passief grondbeleid als enige optie gezien. Vanuit het oogpunt dat door actief verwerven meer grip op de grond wordt verkregen en dus ook op de waardeontwikkeling en het winstperspectief, heeft de gemeente een voorkeur voor het voeren van een actief grondbeleid. In de praktijk worden projecten dan ook vaak vanuit een single-actor perspectief benaderd.

De ontwikkeling van de locatie Oosterheem is daarvan een goed voorbeeld. Samenwerking wordt echter niet uitgesloten.

7.3.4 Grondbeleidsontwikkeling in Amersfoort

Amersfoort is een stad die in de jaren tachtig en negentig aan de noordkant enorm gegroeid is. Begin jaren tachtig werd ten noorden van de bestaande jarenzeventig-wijk Schothorst Zuid de wijk Schothorst Noord gerealiseerd. Daarna volgde de wijk Zielhorst en begin jaren negentig werd Kattenbroek gerealiseerd (zie figuur 7.10). In zo'n twaalf jaar tijd zijn er meer dan 15.000 woningen gebouwd.

De meest recente locaties zijn Nieuwland (eind jaren negentig) en Vathorst die voor het eerst genoemd werd in het streekplan van 1994 en waarvoor de gemeenteraad in 1996 het besluit nam om daadwerkelijk te gaan ontwikkelen. In de wijk Nieuwland werden tot 1998 ongeveer 4.500 woningen gebouwd, daarnaast zijn binnenstedelijk, in het stadsvernieuwingsplan Centraal Stadsgebied, ook ruim 2.000 woningen gepland. In 1995 was het, met deze ontwikkelingen in het vooruitzicht, nog geenszins zeker dat er op Vathorst ook gebouwd ging worden.

Ook de gemeente Amersfoort heeft een geschiedenis van actief grondbeleid, maar de veranderende situatie op de grondmarkt vanaf eind jaren tachtig heeft zich in Amersfoort vertaald in een veranderende ontwikkelingsaanpak op de latere locaties. De locatie Kattenbroek is nog volgens het traditionele model ontwikkeld. De stedenbouwkundige uitwerking van het plan is uitbesteed aan het bureau Kuiper Compagnons, maar de gemeente heeft zelf het bouwrijp en woonrijp maken voor haar rekening genomen. Er waren geen grondposities ingenomen door marktpartijen. Op Nieuwland hadden marktpartijen wel grond in eigendom verkregen. Deze grond is door middel van bouwclaims in eigendom van de gemeente gekomen, die vervolgens zelf de grondexploitatie voerde. Een deel van de planontwikkeling en de civiele werken werd uitgevoerd door de marktpartijen, maar door de gemeentelijke grondexploitatie kon de gemeente zelf goed de gewenste kwaliteit in de hand houden. Voor de gemeente was het duidelijk geworden dat zij vroegtijdig grondposities moest innemen op de toekomstige uitbreidingslocatie om een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren, met andere woorden, de gemeente was van mening dat grondeigendom een verzekering is voor goede mogelijkheden om de regie te voeren. Voor Vathorst heeft de gemeente daarom bepaalde marktpartijen gevraagd om grondposities in te nemen. De gemeente verwierf niet zelf, vanwege de risico's, het ontbreken van middelen, en het daaraan gerelateerde ontbreken van steun voor gemeentelijke grondverwerving in de gemeenteraad. Door marktpartijen te laten verwerven, kon het model Nieuwland, dat goed was bevallen ook toegepast worden op de locatie Vathorst. Na onderhandelingen met de marktpartijen is echter besloten om

Figuur 7.10 Voornaamste bouwperiodes van woningen in de gemeente Amersfoort

| | voor 1900 | 1900- 1910 | 1910- 1920 | 1920- 1930 | 1930- 1940 | 1940- 1950 | 1950- 1960 | 1960- 1970 | 1970- 1980 | 1980- 1990 | 1990- 2000 | 2000- 2010 |
|------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Stadskern | | | | | | | | | | | | |
| Zonnehof | | | | | | | | | | | | |
| Soesterkwartier | | | | | | | | | | | | |
| Stoutenburg | | | | | | | | | | | | |
| Vermeerkwartier | | | | | | | | | | | | |
| De Berg Zuid | | | | | | | | | | | | |
| Bosgebied | | | | | | | | | | | | |
| De Berg Noord | | | | | | | | | | | | |
| Leusderkwartier | | | | | | | | | | | | |
| De Koppel | | | | | | | | | | | | |
| De Kruiskamp | | | | | | | | | | | | |
| Randenbroek | | | | | | | | | | | | |
| Hooglanderveen | | | | | | | | | | | | |
| Park Schothorst | | | | | | | | | | | 95 - 01 | |
| Liendert | | | | | | | | | | | | |
| Schuilenburg | | | | | | | | | | | | |
| Schothorst Zuid | | | | | | | | | | | | |
| Hoogland | | | | | | | | | | | | |
| Rustenburg | | | | | | | | | 75 - 80 | | | |
| Schothorst Noord | | | | | | | | | | 80 - 85 | | |
| Zielhorst | | | | | | | | | | 85 - 90 | | |
| Kattenbroek | | | | | | | | | | | 90 - 95 | |
| Nieuwland | | | | | | | | | | | | |
| Vathorst | | | | | | | | | | | | |

Gebaseerd op Gemeente Amersfoort, 2003, blz. 48

geen bouwclaims te hanteren, maar de locatie te ontwikkelen in een samenwerkingsverband.

7.3.5 Actieve overheidsbemoeyenis in Den Haag

Ook Den Haag heeft een geschiedenis van actieve bemoeyenis van de overheid met de grondmarkt; dat uitte zich in eerste instantie in de gronduitgifte in erfpacht. In 1911 werd als reactie op de speculatie op de grondmarkt en de toegepaste recessie in Den Haag het raadsbesluit genomen om grond uit te geven in erfpacht (Werkgroep Nota Grondbeleid, 1983, p. 36). Eerder al, in 1907, werd voorgesteld een gemeentelijk grondbedrijf in te stellen.

In die tijd waren met name liberale bestuurders sterk tegen de toenemende gemeentelijke invloed. Voormalig Minister van Justitie en liberaal Smidt⁶⁰ schreef naar aanleiding van de wijziging van de woningwet die toen in voor-

⁶⁰ Hendrik Jan Smidt (1831-1917) was tijdens het kabinet Van Kappeyne van de Coppello (1877-1879) en het kabinet Van Tienhoven (1891-1894) Minister van Justitie (bron: www.parlement.com).

bereiding was, een boek waarin hij onder andere zijn ongenoegen uitte over de rol van gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen.

'Bemoeiingen en ondernemingen van de gemeente zijn gerechtvaardigd en heilzaam, wanneer zij door het algemeen belang worden gevorderd. In dat belang ligt daarvoor ook de grens. Het is een waan, dat elke uitbreiding van den bedrijfswerkkring der gemeente gewenscht is en dat de maatschappelijke werkzaamheden der burgers gaandeweg moeten worden ingekrompen. Zoo is het eene hoogst ernstige vraag, of een groot monopolistisch grondbezit bij de gemeente in veiliger handen is, dan wanneer dat bezit op natuurlijke wijze onder privaatspersonen is verdeeld en door hen wordt gebezigd voor de bestemming, die zij daaraan geven' (Smidt, 1912, p. 326).

'Al hetgeen aan werk, beleid, tact, praktisch inzicht, risico gevorderd wordt van met minachting zoo geheeten 'speculanten', zal – aldus is de toeleg – de taak worden van nog grootere speculanten in de personen van gemeentebesturen en ambtenaren. Zij, die zooveel op die speculatie hebben afgegeven, maar zelve ernaar streven, om (anders dan bij privaatspersonen) de driedubbele kwaliteit van grootgrondbezitter, exploitant en bouwer in zich te vereenigen, onthouden zich zorgvuldig de daarvoor passende benaming te bezigen. Ze futselen haar weg. Grondhandel wordt 'grondbedrijf' geheeten en grondspeculatie noemt men 'grondpolitiek' (Smidt, 1912, p. 332).

Smidt verwees naar een voorbeeld uit de gemeente Den Haag, waarbij de wethouder voorkeur gaf aan het eerst opleggen van een bouwverbod aan de eigenaren, alvorens over te gaan tot de aankoop van de gronden die nodig waren voor het doortrekken van de Schipperstraat. Volgens Smidt overheerste hier het gemeentelijke 'kasbelang' over het maatschappelijk belang.

De actieve bemoeienis van de overheid zette zich, ondanks het verzet van bouwers en speculanten, voort met in 1918 de instelling van de Dienst voor de stadsontwikkeling en volkshuisvesting (Werkgroep Nota Grondbeleid, 1983, p. 37), waaronder ook het grondbedrijf komt te vallen. Sinds die tijd heeft de gemeente Den Haag zich, ondanks diverse politieke discussies, altijd actief beziggehouden met grondbeleid, vooral vanuit de gedachte dat een actieve ruimtelijke ordening voorwaarden schept voor de economische ontwikkeling van de stad. Voor de Tweede Wereldoorlog heeft de gemeente Den Haag vooral grond gekocht voor stadsuitbreiding, na de oorlog werd vooral steeds meer aangekocht ten behoeve van stadsvernieuwing.

In de jaren negentig kan de gemeente Den Haag niet veel meer uitbreiden op eigen grondgebied. Het gebrek aan bouwruimte zorgt voor een financieel ongunstige situatie voor gemeenten, omdat daardoor extra inkomsten worden misgelopen. Ook moeten gemeenten zonder uitbreidingsmogelijkheden zich wenden tot veel kostbaardere alternatieven in het bebouwde gebied. Omdat vaak niet voldoende aan de vraag naar woningen en bedrijfsruimte kan worden voldaan, zullen woningzoekenden en bedrijven uitwijken naar

andere gemeenten (Korthals Altes en De Graaf, 1997, pp. 19-20). Mede door die ruimtenood kwamen in de jaren tachtig en negentig de financiën van de gemeente Den Haag zwaar onder druk te liggen (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 1996; Inspectie financiën lokale en provinciale overheden, 1997, o.a. p. 33 en p. 35). In 1994 lukte het niet om een sluitende begroting voor 1995 rond te krijgen en op 30 september 1994 deden B&W de raad het voorstel tot aanvraag van een extra uitkering uit het gemeentefonds op basis van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet.⁶¹ In 1995 kreeg Den Haag de artikel-12-status.

Ondanks dat de regio Haaglanden een flink aantal grotere VINEX-uitbreidingslocaties heeft,⁶² heeft de gemeente Den Haag daarin in eerste instantie niet eens zo'n groot aandeel. Alleen de locatie Wateringse Veld ligt op Haags grondgebied.⁶³ De beperkingen in financieel opzicht van de artikel-12-status hebben er mede aan bijgedragen dat de gemeente voor de ontwikkeling van Wateringse Veld is gaan samenwerken met marktpartijen.

7.4 Gemeentelijke ontwikkelingsaanpak

Zoals vermeld in paragraaf 7.2 verschillen de geselecteerde gemeenten in de aanpak die ze kiezen voor de locatieontwikkeling. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland een traditie van actief grondbeleid, maar sinds de veranderingen op de grondmarkt zijn gemeenten daar verschillend mee omgegaan. Globaal gezien zijn er twee wegen die ingeslagen worden: vasthouden aan actief grondbeleid en aanpassen aan de marktontwikkelingen door een meer faciliterend grondbeleid. Van de onderzochte gemeenten houdt de gemeente Eindhoven tot dan toe vast aan een actief grondbeleid, ook al wordt er verwacht dat dat in de toekomst niet meer mogelijk is. De gemeente Zoetermeer is de ontwikkeling van Oosterheem ook ingegaan met een actief

⁶¹ Financiële-Verhoudingswet 1984 artikel 12 lid 1: Indien blijkt dat voor een gemeente, die haar eigen inkomsten tenminste tot een redelijk peil heeft opgevoerd, de algemene middelen aanmerkelijk tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, kunnen Onze Ministers, op verzoek van de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Raad gehoord, aan die gemeente, gedurende ten hoogste drie jaren, jaarlijks een aanvullende bijdrage verlenen.

⁶² Oosterheem (Zoetermeer), Leidschenveen (Leidschendam), Ypenburg (Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk), Wateringse Veld (Den Haag en Wateringen), Pijnacker-Zuid en Delfgauw-Emerald (Pijnacker); in totaal zo'n 34.500 woningen tot 2005 (bron: Stadsgewest Haaglanden, 2002).

⁶³ De locatie Ypenburg lag op het grondgebied van de gemeenten Pijnacker, Nootdorp en Rijswijk. Leidschenveen hoorde bij de gemeente Leidschendam. Door een gemeentelijke herindeling kwamen deze locaties grotendeels op Haags grondgebied te liggen (Staatsblad 349, Wet van 12 juli 2001 tot gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving).

grondbeleid als uitgangspunt, en staat nog steeds een actieve rol van de overheid voor, maar is wel een aantal scenario's gaan ontwikkelen waarop teruggevallen kan worden als de markt meer grip heeft. Op Wateringse Veld en Vathorst hadden diverse marktpartijen grondposities ingenomen en zijn gemeenten de mogelijkheden gaan verkennen van het ontwikkelen in samenspraak met de markt. Ook voor de locatie IJburg geldt dat de gemeente marktpartijen heeft betrokken bij de ontwikkeling, maar daar had de overheid wel alle grond in eigendom.

7.4.1 Grondverwerving

Het benodigde gebied voor IJburg moest verworven worden van het Rijk. Er kan in dit geval niet letterlijk gesproken worden over grondverwerving, omdat de locatie gerealiseerd wordt op wat toen nog water was. In principe had rijkswaterstaat geen bezwaar tegen de uitbreidingsplannen van de gemeente en stond alleen het behoud en de bescherming van de waterkwaliteit ter discussie. Verwerving leek dus geen probleem, want er moest alleen nog over de prijs onderhandeld worden. Dat bleek geen eenvoudige zaak, want hoe bepaal je de waarde van een stuk IJmeer? De gemeente Amsterdam moest daarover onderhandelen met de dienst Domeinen. De dienst Domeinen is onderdeel van het Ministerie van Financiën en vertegenwoordigt de staat als eigenaar van gebouwen, gronden, objecten en roerende zaken (<http://domeinen.minfin.nl/>). Een van de kerntaken van de dienst is het marktconform verkopen van rijkseigendommen (roerende en onroerende zaken), waarbij de hoofdoelstelling het optimaliseren van opbrengsten is. Om de waarde zo objectief mogelijk vast te stellen zijn deskundigen ingeschakeld die het gebied getaxeerd hebben. De gemeente had in de grondexploitatie voor IJburg een bedrag van 4 miljoen gulden opgenomen voor de verwerving. Bij de eerste taxatie werd echter een waarde vastgesteld van 65 miljoen gulden voor het gehele plangebied. De gemeente vond dit bedrag veel te hoog en was van mening dat een aantal onaanvaardbare aannamen was gedaan ten aanzien van de toekomstige waarde van het gebied. Er werd gewezen op het feit dat de dienst Domeinen wel als opdracht heeft om commercieel te verkopen, maar dat rijkswaterstaat geen eigenaar van het benodigde gebied was met als doel te kunnen profiteren van toekomstige ontwikkelingen.⁶⁴ De toekomstige waarde zou geen rol mogen spelen bij de onderhandelingen. Als de gemeente zou besluiten IJburg niet te ontwikkelen, dan bleef het gebied 'waardeloos'. Besloten werd om een nieuwe taxatie uit te laten voeren door

⁶⁴ De dienst Domeinen heeft enerzijds de doelstelling om de opbrengsten te maximaliseren, maar dient ook rekening te houden met de belangen en het beleid van andere overheidsinstanties. Als een overheidsinstantie de kopende partij is, maakt dat de onderhandelingen erg complex.

een andere commissie, waarbij afgesproken werd om eerst alleen de eerste fase van het plangebied te laten taxeren. Het ontwikkelingstraject van IJburg is tijdens de onderhandelingen over de verwervingsprijs gewoon gestart, omdat vrij zeker was dat het gebied in eigendom werd overgedragen. Inmiddels was er al begonnen met het maken van land, waardoor er eigenlijk voor de gemeente geen weg meer terug was. Uit de tweede taxatie volgde een waarde van 8,7 miljoen gulden voor het eerste deel van het plangebied, wat voor de gemeente wel acceptabel was, als ongeveer dezelfde criteria ook gehanteerd zouden worden voor de tweede fase van het project. In dat geval zal de totale verwervingsprijs op ongeveer 18 à 19 miljoen gulden uitkomen. In september 2001 was het gebied voor de eerste fase zo goed als verworven en zijn de gesprekken voor de verwerving van de tweede fase begonnen.

Omdat volgens de gemeente een complex planproces het makkelijkst gestuurd kan worden via grondeigendom, heeft de gemeente Eindhoven ervoor gekozen om voor Meerhoven een actief grondbeleid te voeren en in te zetten op de Wet voorkeursrecht gemeenten en indien nodig onteigening. De grondeigendomssituatie aan de start van de locatieontwikkeling zag er niet slecht uit voor de gemeente Eindhoven. Een deel van de grond, ongeveer 80 ha, werd door de gemeente Veldhoven in eigendom overgedragen aan de gemeente Eindhoven, na een grenscorrectie tussen de gemeenten. Een groot deel van de grond (ongeveer 270 ha) was in eigendom van Defensie, een deel was van de gemeente Veldhoven en met een aantal grotere boeren liepen onderhandelingen over verwerving. Toch leek de situatie gunstiger dan zij was, want voor de verplaatsing van de defensieterreinen bleek onteigening nodig en omdat de onteigeningsprocedure vrij lang duurde, kwamen de defensiegronden binnen het plan later vrij dan verwacht. Dat feit in combinatie met lastige onderhandelingen met andere grondeigenaren leidde ertoe dat de bouwmogelijkheden uitgeput begonnen te raken, waardoor een grotere druk op het verwerven van de rest van het plangebied ontstond. De grond van Defensie is tegen een relatief hoge prijs verworven, omdat is uitgegaan van de waarde op basis van onteigening (marktwaarde). Dat was voor de gemeente een behoorlijk risico, maar omdat de markt sterk gegroeid is, is het plan toch in de positieve cijfers beland.

Voor de locatie Meerhoven is in 1997 voor het hele plangebied een voorkeursrecht gevestigd. Omdat volgens de gemeente onduidelijk was wat de mogelijkheden waren van zelfrealisatie, zouden grondeigenaren via de Wvg vrijwel altijd in overleg met de gemeente gaan. Waar niet tot minnelijke verwerving gekomen kan worden, kan onteigening als stok achter de deur gebruikt worden. In het eerste kwartaal van 2000 is een onteigeningsplan in procedure gegaan voor de eerste deeluitwerking waar nog verworven moest worden en dit minnelijk niet lukte. Om eventueel te kunnen onteigenen voerde de gemeente ook een actief aankoopbeleid, in die zin dat eigenaren door de

gemeente benaderd werden met de vraag of ze hun onroerend goed wilden verkopen.

Door de omvangrijke grondpositie van de gemeente en de onduidelijkheid over de mogelijkheden van zelfrealisatie (onder de Wvlg)⁶⁵ lukte het de gemeente aardig om zelfrealisatie door grondeigenaren en ontwikkelaars tegen te houden. Op Meerhoven speelde verder dat op de grond van een aantal eigenaren die zich beriepen op zelfrealisatie verscheidene bestemmingen lagen en het feit dat de eigenaren van de grond bezwaar hadden gemaakt tegen het bestemmingsplan. Dat laatste maakte een beroep op zelfrealisatie volgens de gemeente minder geloofwaardig. Toch besefte de gemeente dat juist de kleine stukjes die nog niet verworven waren een cruciale rol speelden. Omdat de eigenaren wisten dat de gemeente hen nodig had, werden er hoge eisen gesteld, wat het verwervingsoverleg vertraagde. In eerste instantie kon op andere delen van de locatie de bouw van start gaan, maar door het later vrijkomen van de terreinen van Defensie, omdat voor verplaatsing onteigening nodig was, ontstond weer druk op de verwerving van die overige delen. Voor de kleinere stukjes had de gemeente wel de mogelijkheden om vervangende locaties te bieden. Bij de verwerving van particulieren werd geen gebruik gemaakt van bouwclaims. In 2001 moest nog ongeveer 40 ha verworven worden.

Op de locatie Oosterheem hadden marktpartijen grondposities ingenomen, maar de gemeente Zoetermeer heeft vroegtijdig door middel van bouwclaims de grond verworven. Bij de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente Zoetermeer wil inzetten, ligt de nadruk op de verwerving (zie tabel 7.1) en op vastgoedeconomische activiteiten (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 6). Verwerving gaat verder dan alleen verwerven om een bestemming op die grond te kunnen realiseren, alhoewel ook dat vanuit strategische overwegingen wenselijk is. De gemeente is van mening dat de 'beschikbaarheid van grond en opstallen essentieel blijft om publieke doelen met een ruimtelijke component te kunnen realiseren'. Dit is vooral van belang als er zowel rendabele als onrendabele projecten gerealiseerd moeten worden, die door adequaat grondbeleid onderling verevend zouden kunnen worden. Door vroegtijdig te verwerven, worden daarvoor de middelen gegenereerd. Kernpunt van de verwervingsstrategie is het vroegtijdig verwerven, dat het mogelijk maakt om strategisch te verwerven met het oog op toekomstige ontwikkelingen, en het voorkomt prijsopdrijving door marktpartijen. Daar komt bij dat de gemeente de regisserende rol vergroot en voorkomt dat ontwikkeld wordt in strijd met het

⁶⁵ De Hoge Raad had destijds een uitspraak gedaan in een aantal procedures over de Wet voorkeursrecht gemeenten en zelfrealisatie, maar heeft de partijen terugverwezen naar de gerechtshoven, waarvan nog niet duidelijk was welke lijn werd gekozen.

Tabel 7.1 Manieren van verwerven volgens de gemeente Zoetermeer

| | |
|--|---|
| Gebruikelijke verwerving | kopen van bouwrijpe grond kopen met het oog op functiewijziging strategische aankopen + tijdelijk beheer tot juiste verkoopmoment |
| Beleidsconserverend verwerven | aankopen om te voorkomen dat ontwikkelingen het voorgenomen beleid niet in de weg staan |
| Aankopen o.b.v. ondernemersschap | om ontwikkelingen op gang te brengen en impulsen te geven |
| Aankopen t.b.v. onderhandelingspositie | regisserende rol verhogen/strategisch verwerven |
| Verwerven in consortia met ontwikkelaars | grondexploitatiemaatschappij |
| Verwerven in vertrouwen | niet via reguliere openbare vergadering om geen signaal af te geven dat er iets gaat gebeuren |
| Verwerven vanuit prijsvorming | vroegtijdige verwerving om prijsopdrijving door marktpartijen tegen te gaan |
| Verwerven o.g.v. rendement | beleggingsobjecten die geld opleveren om tekorten van andere ruimtelijk projecten weg te werken |
| Verwerven o.g.v. ruilmogelijkheden | ruilobjecten om verwerving elders eenvoudiger te maken |

Gebaseerd op Gemeente Zoetermeer, 2002, blz 6-7

gemeentelijk beleid. Verder kan verworven worden ten behoeve van andere projecten of ontwikkelingen, bijvoorbeeld om ruilobjecten aan te kunnen bieden of als beleggingsobject om onrendabele ontwikkelingen financieel beter mogelijk te maken (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 6). De juridische instrumenten die de gemeente ter beschikking staan zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheingingswet. De gemeente geeft aan dat in de toekomst gelijk met de minnelijke verwerving een ontheingingstraject zal starten, om te voorkomen dat de verwerving leidt tot vertraging van het project (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 7).

Op de locatie Vathorst waren grondposities ingenomen door marktpartijen. Vooruitlopend op een samenwerkingsconstructie heeft de gemeente Amersfoort door middel van bouwclaims grond verworven van ontwikkelaars en bouwers, waarbij onder andere aanvullende afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke grondexploitatie. De verwerving van grond zou, totdat een publiek-privaat ontwikkelingsbedrijf opgericht was, voor gezamenlijke rekening en risico van de partijen plaatsvinden; daarna zou de verwerving een taak worden van het ontwikkelingsbedrijf, maar deze wordt dan wel uitgevoerd met medewerking van de gemeente. De gemeente voert daarbij een actief aankoopbeleid met inzet van de instrumenten voorkeursrecht en ontheinging. In augustus 1996 is voor vrijwel de hele locatie voorkeursrecht gevestigd op basis van artikel 8a. Voor het deel van de locatie dat in eigendom was van de gemeente of de samenwerkende marktpartijen is geen voorkeursrecht gevestigd. De partijen waarmee de gemeente samenwerkt, verwerven ook, maar de grond staat juridisch op naam van de gemeente. In een grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst (GROK) (Gemeente Amersfoort, 1998b) is afgesproken dat de gemeente de verworven onroerende zaken in eigendom levert aan het ontwikkelingsbedrijf (f65,- per m²). Voor de laatste stukjes grond zal de gemeente ontheinging inzetten.

Op de locatie Wateringse Veld is de grondverwerving uitgevoerd door het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag, die de grond economisch inbracht in de opgerichte ontwikkelingscombinatie, de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV (OCWV). Grond die al in eigendom was van samenwerkingspartij en grootgrondbezitter op de locatie, Bouwfonds, werd juridisch geleverd aan de gemeente Den Haag, die de grond weer economisch inbracht in de OCWV. Alle grond moet uiteindelijk in eigendom van de gemeente Den Haag komen, die de grond uitgeeft in erfpacht. Na het bouwrijp opleveren van (woon)kavels sluit de OCWV overeenkomsten voor de realisatie met derden (waaronder Bouwfonds en woningbouwverenigingen). De OCWV levert economische eigendom van de grond aan die realisatoren en tegelijkertijd geeft de gemeente Den Haag de gronden uit in eeuwigdurende erfpacht. Voor het deel van de grond dat nog niet in eigendom was, heeft de gemeente voorkeursrecht en onteigening ingezet.

7.4.2 Bestemmingsplan

Zoals beschreven is in hoofdstuk 5, is het bestemmingsplan een belangrijk instrument om langs de publiekrechtelijke weg locatieontwikkeling te sturen. Alhoewel de laatste jaren veel ontwikkelingen vorm hebben gekregen door anticipatieprocedures, is het bestemmingsplan nog steeds een belangrijke juridisch bindende ruimtelijke planvorm.

Ook heeft het bestemmingsplan een belangrijke rol in het verwervingstraject. Indien een voorkeursrecht gevestigd wordt, moet binnen twee jaar een ontwerpstructuur- of ontwerpbestemmingsplan ter inzage liggen. Wil de gemeente ook onteigening inzetten, dan moet er een vastgesteld bestemmingsplan of bouwplan zijn. Voor alle onderzochte uitbreidingslocaties is een bestemmingsplan gemaakt. In alle gevallen gaat het om een globaal plan. Soms is dat een plan met uitwerkingsplicht en soms is het een globaal eindplan.

Het planologische kader voor de ontwikkeling van IJburg werd in 1996 gevormd door twee documenten.⁶⁶ Ten eerste was dat de uitwerking van het Structuurplan Amsterdam Open Stad 1996, waarin IJburg is terug te vinden op de structuurplankaart. Ten tweede was dat een bestemmingsplan voor de eerste fase van de wijk. Daarnaast gingen beide plannen vergezeld van een milieueffectrapportage (MER). Uiteindelijk is voor beide fasen van het plangebied IJburg een bestemmingsplan gemaakt. Dit was volgens de gemeente nodig omdat een deel van de locatie grondgebied van de gemeente Diemen was en daar een grondruil heeft plaatsgevonden. Ook was het bestemmingsplan nodig voor de MER. Gekozen is voor een globaal bestemmingsplan met

⁶⁶ Gemeenteblad nr. 380, Raadsvoorstel Aanleg IJburg, Amsterdam, 22 augustus 1996.

uitwerkingsplicht. Omdat het afdwingen van bepaalde kwaliteitseisen lastig of niet te regelen is in het bestemmingsplan, probeert de gemeente die eisen op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst.

In juni 1998 is voor de hele locatie Meerhoven een bestemmingsplan vastgesteld. Het is een plan met uitwerkingsplicht (ex art. 11 lid 1 WRO), waarvan in eerste instantie alleen die delen worden uitgewerkt waar onteigening noodzakelijk is. Voor de andere delen van het plan wordt gewerkt met binnenplanse anticipatie (en uitwerking achteraf). Volgens de gemeente zijn de vrijheidsgraden van het globale plan gering, waardoor het schuiven binnen het plan om lastige grondposities te omzeilen (eigendomsplanologie) niet mogelijk is. De gemeente geeft overigens aan dat naar haar mening 'eigendomsplanologie' sowieso niet wenselijk is.

Voor Wateringse Veld is in juni 1996 voor de hele locatie een bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Het ging in dit geval om een nog uit te werken plan, waarvan uitwerkingen zijn vastgesteld in 1998 en 1999. Het bestemmingsplan Vathorst is op 26 januari 1999 vastgesteld door de raad van de gemeente Amersfoort. Ook dit is een globaal plan met uitwerkingsplicht. In september 1999 werd het plan goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

Op 25 september 2000 stelde de gemeenteraad van Zoetermeer het bestemmingsplan Oosterheem 2000 vast. In het streekplan Zuid-Holland West van januari 1997 was Oosterheem opgenomen als nieuwe bouwlocatie, maar daarvoor moest GS het streekplan nog wel uitwerken. Op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan had die uitwerking nog niet plaatsgevonden, maar bij het opstellen is wel rekening gehouden met de randvoorwaarden voor de streekplanuitwerking (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting, p. 7). Volgens de gemeente blijken te gedetailleerde bestemmingsplannen in de praktijk al gauw te star en hebben die in het verleden vaak geleid tot het oneigenlijk gebruik van artikel-19-procedures (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting, p. 42). De gemeente Zoetermeer heeft daarom gekozen voor een globale planvorm zonder uitwerkingsplicht, het zogenoemde globale eindplan. Op de plankaart zijn met vlekken de bestemmingen aangegeven en ook is gebruik gemaakt van de beschrijving op hoofdlijnen (p. 42).

7.5 Samenwerking met marktpartijen

7.5.1 Single-actor benadering

De gemeente Eindhoven voert voor de ontwikkeling van Meerhoven zelf de grondexploitatie. Er zijn geen exploitatieovereenkomsten gesloten met particulieren of ontwikkelaars, dus er lijkt sprake te zijn van een single-actor sturingsbenadering. Wel is een raam- en samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Stichting Samenwerkende Eindhovense Woningcorporaties (SSEW) en

ING Vastgoed Ontwikkeling BV.⁶⁷ In de raamovereenkomst is de adviserende rol van de SSEW en ING ten aanzien van het masterplan en de verdere planuitwerking vastgelegd. De SSEW wordt als adviseur ingeschakeld en realiseert 40% van de woningen in de verdeling 15% sociale huur-, 15% sociale koop- en 10% marktsector. Verder is ING Vastgoed betrokken bij het project als adviseur vanwege marktdeskundigheid. ING Vastgoed realiseert ook ongeveer 1.000 woningen. In de samenwerkingsovereenkomst zijn de rechten en plichten van de bouwende marktpartijen ten aanzien van de ontwerp-, contract- en realisatiefase vastgelegd. De overeenkomst is zo opgesteld, dat hij geschikt is om te gebruiken in samenwerking met andere partijen. De gemeente blijft wel de regisseur van de ontwikkeling van Meerhoven.

7.5.2 Multi-actor benadering vanuit single-actor situatie

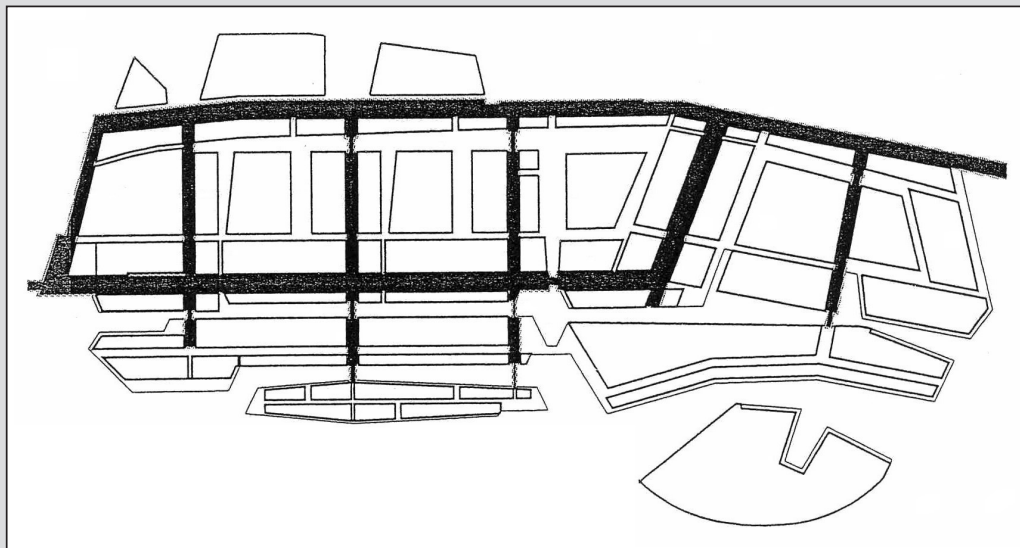
Op de locatie IJburg had de gemeente ook kunnen kiezen voor het in eigen hand houden van de ontwikkeling, maar al in 1996, nog voor het referendum over IJburg gehouden was, heeft de gemeente met een drietal consortia (Waterstad⁶⁸, IJburgermaatschappij en IJ-Delta) een intentieovereenkomst gesloten voor de ontwikkeling van IJburg. Voor de gemeente was het duidelijk dat het hoge ambitieniveau niet haalbaar was voor haar alleen. Ook wilde de gemeente de afzet van de gronden zeker stellen om het uitgifterisico te verkleinen.

In april 1998 is voor de ontwikkeling van het Haveneiland en de Rieteilanden een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de consortia. Deze consortia zouden het volledige stedenbouwkundige plan ontwikkelen en de 'inrichting op maaiveldniveau' (infrastructuur, openbare voorzieningen) ter hand nemen. Door de overeenkomst te sluiten kon de gemeente de grondafzet zeker stellen. Voor de consortia stond daar tegenover een gereduceerde grondprijs van gemiddeld f47.000 per woning. Het stedenbouwkundig plan dat uit deze overeenkomst voortvloeide, voldeed echter niet aan de kwaliteit die de gemeente voor ogen had en de consortia gaven ook aan dat de woningen in de middensector en de goedkope sector niet binnen de door de gemeente gestelde voorwaarden gerealiseerd konden worden. In IJburg moest 30% van de woningen in de goedkope sector gerealiseerd worden en 40% in de middensector, waarbij de woningprijzen in de middensector toen op f330.000 tot f380.000 (zo'n €150.000 tot €173.000) moesten liggen. De woningprijzen in de dure sector (30%) beginnen vanaf ongeveer zes ton (ongeveer €273.000). Door het zwaartepunt naar de duurdere sector te verschuiven zou het probleem op te lossen

⁶⁷ Gemeente Eindhoven, Raadsbijlage nr. 130, Voorstel inzake Raam- en Samenwerkingsovereenkomst Meerhoven met ING en de Stichting Samenwerkende Eindhovense Woningcorporaties, 1998.

⁶⁸ Het consortium Waterstad is inmiddels gesplitst in Waterstad 1, 2 en 3.

Figuur 7.11 Door de gemeente te ontwikkelen hoofdstructuur op IJburg, zoals aangegeven in het Globaal Stedenbouwkundig Plan voor het Haveneiland en de Rieteilanden



Bron: Projectbureau IJburg, 1998

zijn, maar binnen de gemeente Amsterdam bestond juist een bestuurlijk draagvlak voor de ontwikkeling van de locatie, vanwege het uitgangspunt dat de wijk een wijk voor alle Amsterdammers zou zijn, met woningen in alle categorieën. Halverwege 2001 stapte een van de consortia uit het samenwerkingsverband om daarna apart te gaan onderhandelen met de gemeente. Vanuit de consortia werd voorgesteld om de prijzen van de 40% woningen in de middensector iets meer te spreiden. Geopperd werd om voor een vierde van die 40% de afgesproken prijzen van f330.000 en f380.000 aan te houden, voor twee vierde moesten prijzen tussen de 4 en 5 ton gehanteerd worden en nog eens een vierde moest tussen de 5 en 6 ton komen. Met dit voorstel ontstaat een betere aansluiting op de vrije sector en kunnen meer inkomsten gegenereerd worden, waardoor de consortia wel kunnen realiseren, terwijl de oorspronkelijke 30-40-30-indeling gehandhaafd blijft.

Ook kwam vanuit de consortia het signaal dat het realiseren van de infrastructuur niet goed liep. Bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst was vanuit efficiencyoverwegingen besloten dat de consortia de infrastructuur zouden realiseren. Het bleek echter dat de planning zeer complex was en dat de consortia niet in staat waren om de realisatie goed ter hand te nemen. Een groot deel van de complexiteit werd veroorzaakt door het feit dat de grenzen van de plangebieden van de consortia precies door het openbaar gebied liepen. Eigenlijk wilden de consortia dat de gemeente de hoofdinfrastructuur voor haar rekening nam (zie figuur 7.11). De gemeente stond daar niet negatief tegenover, maar wilde dan wel de volledige inrichting van het openbaar gebied in het plangebied terug. Op het moment van het onderzoek werd onderhandeld over een nieuwe vorm van samenwerking tussen de consortia en de gemeente.

Door de problemen bij de ontwikkeling van het Haveneiland heeft de gemeente besloten voor het Steigereiland een andere aanpak te kiezen, waarbij de gemeente een initiërende en voorwaardenscheppende rol heeft. Halverwege 2000 is een aantal ontwikkelaars uitgenodigd om een schetsontwerp voor dit deelgebied te maken, binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden, zoals het aantal woningen en de grondprijzen. Van de schetsontwerpen moest ook aangetoond worden dat ze financieel haalbaar zijn. Van de ontwikkelaars zijn drie partijen geselecteerd op basis van hun stedenbouwkundige ideeën. Alle drie de partijen hebben echter aangegeven dat de ontwerpen lastig financieel haalbaar zijn. Het ambitieniveau van de gemeente, met name voor wat betreft de grondprijzen, zou te hoog zijn om een plan te maken dat financieel goed haalbaar is. De gemeente heeft ondanks die wetenschap besloten om verder te gaan op de ingeslagen weg, alleen werden er, in tegenstelling tot op Haveneiland, van tevoren met de drie ontwikkelaars spelregels vastgesteld over hoe de partijen zullen handelen als de financiële balans daadwerkelijk negatief dreigt uit te slaan.

7.5.3 Van single-actor benadering naar multi-actor benadering

De gemeente Zoetermeer stelt dat samenwerking met marktpartijen onvermijdelijk is bij de realisatie van de toekomstvisie. Er moeten goede afspraken gemaakt worden over de verschillende factoren die de ontwikkeling bepalen, zoals de financiering, de realisering, de risico's, de rendementen enzovoort. Daarbij moeten de belangen en wensen van alle betrokken partijen zo veel mogelijk ruimte krijgen (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 12).

Vanaf de start van het locatieontwikkelingsproces had de gemeente op Oosterheem te maken met marktpartijen die vrijwel alle grond in eigendom hadden (o.a. Bouwfonds en Fortis). De gemeente is in een vroeg stadium in overleg getreden met die partijen om de grond alsnog te kunnen verwerven. Dat leidde op Oosterheem tot een bouwclaimmodel (inlevermodel), waarbij de marktpartijen met grondposities die grond hebben geleverd aan de gemeente tegen een lagere prijs dan waarvoor zij verworven hadden. In ruil daarvoor kregen de ontwikkelaars het recht om een bepaald deel van de locatie te ontwikkelen (Gemeente Zoetermeer, 2002, p. 12).

Deze bouwclaims hebben uiteindelijk niet geleid tot een single-actor sturingsperspectief, want de gemeente is toch met deze partijen meer samenwerking aangegaan. In het samenwerkingsverband participeren de gemeente, de ontwikkelaars en de woningbouwcorporaties. In de stuurgroep waar diverse beslissingen genomen worden heeft de gemeente een stem, de ontwikkelaars een stem en de corporaties een stem. Afsproken is dat de grond wordt ingeleverd bij de gemeente in ruil voor een ontwikkelingsrecht (Gemeente Zoetermeer, 2000, toelichting, p. 41). Waar dat nodig was is de plangrens aan-

gepast aan de exploitatiegrens of de eigendomsverhoudingen. De woningbouwproductie is verdeeld over de partijen met grondeigendom. Het is mogelijk (en in het begin gebeurd) om het ontwikkelingsrecht over te dragen aan een andere partij (die evt. nog niet in de samenwerking is betrokken. Er zijn afspraken gemaakt over de grondprijs als percentage van de stichtingskosten (grondquota). Dit heeft als voordeel dat op elk moment duidelijk is wat de grondprijs is en de gemeente profiteert mee van het feit dat duurdere woningen gebouwd worden.

7.5.4 Multi-actor perspectief

Op de locatie Vathorst hebben diverse marktpartijen grondposities ingenomen, in veel gevallen op verzoek van de gemeente. Bij de ontwikkeling van Nieuwland was gebleken dat grondeigendom een vereiste is om een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren en dat het dus van belang is om op toekomstige uitbreidingslocaties vroegtijdig grondposities in te nemen. Omdat daar weer tegenover staat dat vroegtijdige verwerving risico's met zich meebrengt en bij de gemeente de middelen en het draagvlak daarvoor ontbraken, heeft de gemeente marktpartijen verzocht grondposities in te nemen. Met deze marktpartijen zouden later afspraken gemaakt kunnen worden over bouwclaims. Bij Vathorst werd echter na onderhandelingen met de marktpartijen besloten om een samenwerkingsverband op te richten. De gemeente had daarvoor drie hoofdredenen. Op de eerste plaats speelde in die tijd de discussie over kerntaken van de gemeente. De politiek was van mening dat veel samengewerkt moest worden met de markt en dat door de gemeente alleen gedaan moest worden wat nodig was. Op de tweede plaats had de locatie een hoog risicoprofiel vanwege de infrastructuur en de aanwezigheid van een aantal stortlocaties. Door in de samenwerking te komen tot een risicodeling worden de risico's voor de gemeente verkleind en de haalbaarheid en het bestuurlijk draagvlak voor de ontwikkeling vergroot. Op de derde plaats zag de gemeente een toegevoegde waarde in het benutten van de kennis van de marktpartijen bij de planontwikkeling. Over het algemeen hebben de marktpartijen meer kennis van de markt dan de gemeente en die kennis kan benut worden om de haalbaarheid van het plan te verbeteren.

Toen de gemeenteraad in 1996 het besluit nam dat Vathorst ontwikkeld zou gaan worden, heeft de raad ook ingestemd met de 'Intentieovereenkomst Vathorst'. Deze overeenkomst tussen de gemeente en een consortium van ontwikkelaars (Bouwfonds, Van Zwol, Wilma, Thomassen Dura, Heijmans en Woningcorporatie SCW) had als doel te komen tot een samenwerkingsverband voor de ontwikkeling van Vathorst. Bepaald was onder andere dat de partijen de mogelijkheid zouden onderzoeken om te komen tot een joint venture, waarbij gemeente en consortium voor gezamenlijke rekening op basis van een fifty-fiftyrisicoverdeling de ontwikkeling ter hand zouden nemen. De

uitwerking van deze intentieovereenkomst is beschreven in de samenwerkingsovereenkomst Vathorst, die op 24 juni 1997 door de raad is goedgekeurd. De juridische vorm van de joint venture is een CV/BV: de commanditaire vennootschap 'Ontwikkelingsbedrijf Vathorst' (OBV) met een directie in een besloten vennootschap, OBV Beheer BV. De definitieve samenwerking is vastgelegd in een grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst (GROK).

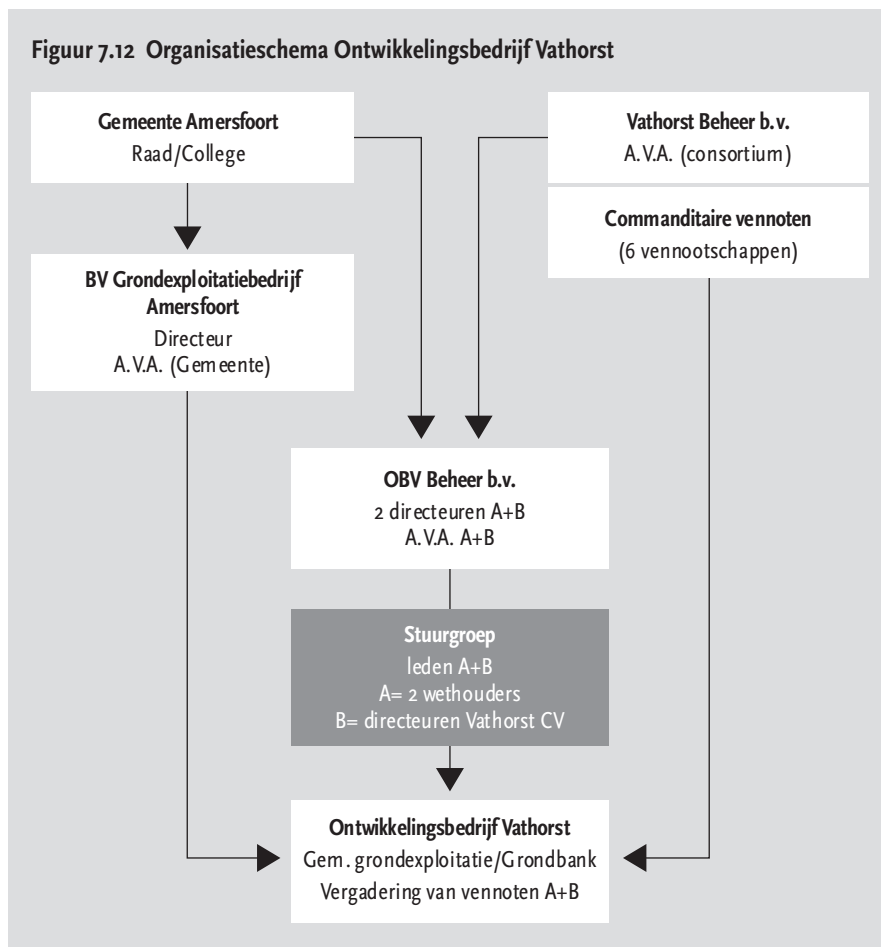
Doel van samenwerking is het voor gezamenlijke rekening en risico ontwikkelen en realiseren van het plangebied Vathorst (Gemeente Amersfoort, 1998b, p. 3). Daarbij zal het OBV zo veel mogelijk rekening houden met algemene beleidsuitgangspunten van de gemeente op het gebied van onder andere volkshuisvesting, duurzaam bouwen, landschap, milieu, verkeer en vervoer en veiligheid, zoals verwoord in gemeentelijke nota's. Verder zal de locatieontwikkeling geschieden met de inachtneming van ontwikkelingsplan, bestemmingsplan, grondexploitatie, PvE, bouwprogramma en de kwalitatieve normen voor bouw- en woonrijp maken. Taakstellend is de vastgestelde voorcalculatorisch sluitende grondexploitatie.

De vormgeving van het samenwerkingsverband lijkt erg op die van de locatie Wateringse Veld bij Den Haag (vergelijk figuur 7.12 en figuur 7.13). Alle activiteiten worden ondergebracht in het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst. De financiële inbreng (f100.000) bij de oprichting komt voor 48% van de gemeente via een daarvoor opgerichte besloten vennootschap (Grondexploitatiebedrijf Amersfoort BV). Ook 48% komt van de zes private partijen, via ieder een eigen dochtervennootschap. De overige 4% wordt ingebracht door de gezamenlijk op te richten vennootschap OBV Beheer BV, die zal optreden als directie van het OBV en dus alle feitelijke beheershandelingen zal verrichten. De directie staat onder toezicht van de algemene vergadering van aandeelhouders. Verder is er een stuurgroep die binnen de joint venture een adviserende rol heeft bij de oplossing van geschillen en die bedoeld is voor de bestuurlijke en politieke beïnvloeding op de gezamenlijke ondernemingen.

In de GROK zijn voor de gemeente een aantal inspanningsverplichtingen opgenomen, die te maken hebben met de publiekrechtelijke rol van de gemeente (GROK, art. 9). De gemeente moet ervoor zorgen dat het bestemmingsplan en uitwerkingsplannen daarop tijdig in procedure worden gebracht en dat alle vereiste vergunningen verleend zullen worden. Alle wijzigingen in deze plannen ten gevolge van de publiekrechtelijke besluitvorming van de gemeente zijn voor risico van de gemeente; wijzigingen in de plannen door besluiten van andere overheden of door de rechterlijke macht zijn voor het risico van het OBV. Als er wijzigingen worden doorgevoerd, zal het OBV het stedenbouwkundig PvE, de stedenbouwkundige deelplannen en de grondexploitatie aanpassen.

Wateringse Veld wordt net als Vathorst ontwikkeld door een samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen, specifiek de gemeente Den Haag

Figuur 7.12 Organisationschema Ontwikkelingsbedrijf Vathorst



en Bouwfonds. Aanleiding voor de samenwerking was in eerste instantie het feit dat Bouwfonds grondposities had verworven. Binnen de gemeente bestond bestuurlijk voldoende draagvlak om de mogelijkheden van samenwerking met Bouwfonds te onderzoeken en uit te werken. In eerste instantie was de samenwerking puur gericht op verwerving. Voor het ontwikkelen van de locatie moesten veel tuinbouwbedrijven aangekocht worden en dat was voor de gemeente Den Haag te duur. De gemeente kon wegens de dreigende artikel-12-status geen voorinvesteringen doen, maar kon wel gebruikmaken van andere 'investeerders' om toch de grondpositie veilig te stellen. Er werd gebruikgemaakt van de kapitaalpositie van Bouwfonds, die diende als stallingpartij voor de verworven gronden in ruil voor bouwcapaciteit. De bouwcapaciteit kon oplopen tot maximaal 50% van de totale productie als Bouwfonds ook risicodragend wilde participeren in de locatieontwikkeling. De mogelijkheid om een deel van de risico's over te dragen was ook een aanleiding voor de gemeente om samenwerking te zoeken.

Ook Bouwfonds zag een meerwaarde in samenwerking met de gemeente. Bouwfonds wilde graag invloed hebben op de planontwikkeling en dan snel ontwikkelen in de marktsector. Om deze doestellingen te kunnen bereiken was het vooral ook belangrijk om de bestuurlijke risico's te minimaliseren.

Tabel 7.2 Aanleiding voor partijen om samen te werken voor de realisatie van de locatie Wateringse Veld

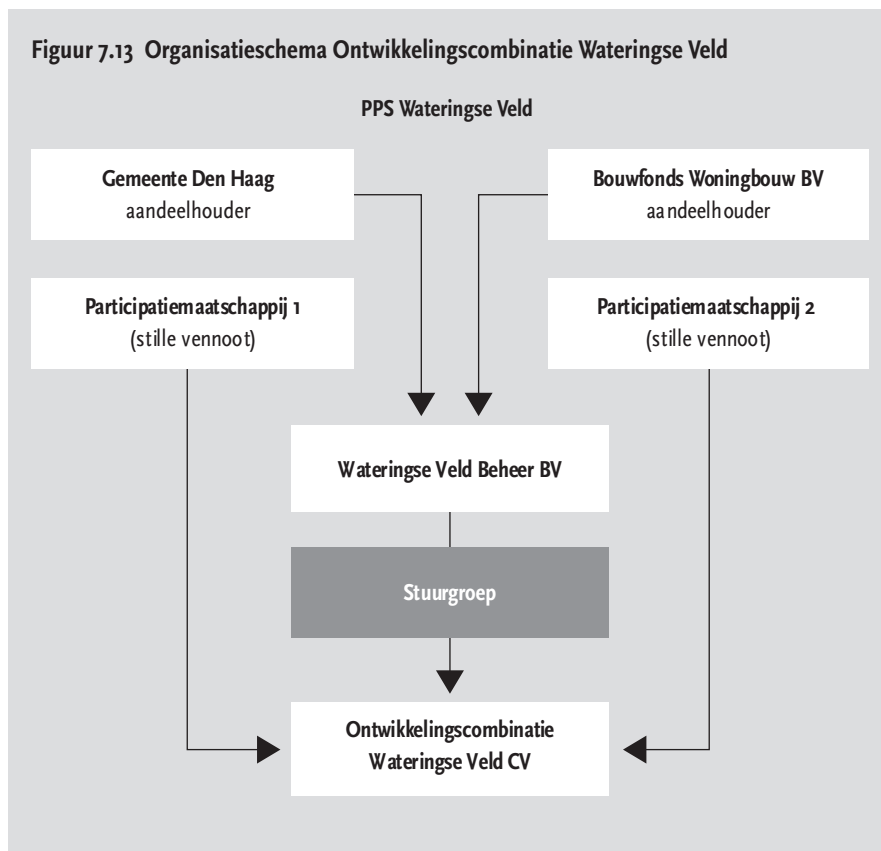
| Gemeente Den Haag | Bouwfonds |
|--|---|
| grondpositie Bouwfonds; tuinbouwbedrijven duur; wil verwerven buiten gemeentegrens; wil risicodeling; deskundigheid Bouwfonds/marktconformiteit; bestuurlijk draagvlak voor samenwerking aanwezig | heeft grondposities ingenomen; invloed uitoefenen op planontwikkeling; ontwikkelen in marktsector; bestuurlijke risico's minimaliseren; snellere realisering; winst maken; bereidwilligheid tot samenwerking aanwezig |

Grondposities innemen is een middel om invloed te krijgen op het locatieontwikkelingsproces, maar de gemeente blijft een publiekrechtelijke taak houden waar men niet omheen kan. Door samenwerking met de gemeente te zoeken, kunnen die risico's verminderd worden en kan er waarschijnlijk sneller tot realisatie worden overgegaan. Dat Bouwfonds meer marktdeskundigheid in huis heeft dan de gemeente, was voor de gemeente weer een positieve aanleiding voor samenwerking, die dus vooral tot stand is gekomen doordat beide partijen een win-winsituatie zagen (zie tabel 7.2).

In april 1994 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Bouwfonds en de gemeente Den Haag, waarvan de doelstelling was te komen tot een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij. In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de stappen die gevolgd moeten worden om tot een juridische constructie te komen (marktonderzoek, stedenbouwkundig onderzoek, haalbaarheid grondexploitatie). In december 1995 is vervolgens het samenwerkingsconvenant tussen de gemeente Den Haag en Bouwfonds gesloten, waarin de formele structuur van de samenwerking geregeld is. Per 1 januari 1996 werd de formele structuur officieel.

De Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV) is een commanditaire vennootschap waarin de gemeente Den Haag en Bouwfonds op een 50%-50% basis participeren (zie figuur 7.13). De OCWV heeft een tweehoofdige directie (sinds zomer 1998 slechts één). De stille vennoten verschaffen het kapitaal, de aandeelhouders verrichten het echte 'werk' (Beheer BV). De verwerving, sloop en gronduitgifte worden uitgevoerd door het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, in opdracht van de OCWV. Voor de administratie, public relations en het secretariaat zijn mensen geleend van de gemeente en de gemeente en Bouwfonds 'leveren' ieder één planeconoom. Voor de projectleiding leveren de gemeente en Bouwfonds ieder twee personen. De adviesteams zijn samenwerkingsverbanden. Het stedenbouwkundig adviesteam is een samenwerking van de dienst Stedelijke Ontwikkeling en de afdeling Stedenbouw van de gemeente en het bureau Wissing. Het civieltechnische adviesteam is een samenwerking tussen de dienst Stadsbeheer van de gemeente en Grontmij. Er is een stuurgroep ingesteld die bestaat uit de wethouder, vertegenwoordigers van de vennoten (dir. DSO, dir. Bouwfonds) en de directie van de OCWV. De stuurgroep heeft de controle op de naleving van de samenwerkingsover-

Figuur 7.13 Organisationschema Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld



Tabel 7.3 Rol van de gemeente Den Haag en de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld ten aanzien van de grondexploitatie

| | Gemeente Den Haag | OCWV |
|------------------|---|-----------------------------|
| Planontwikkeling | bestemmingsplan (formeel) | Integraal Ontwikkelingsplan |
| Grondverwerving | uitvoering, grond wordt economisch ingebracht in OCWV | regie |
| Bouwrijp maken | – | + |
| Gronduitgifte | erfpacht | economische levering |
| Administratie | leent personeel | + |
| Financiering | bij negatief saldo lening via gemeente | subsidies en opbrengsten |
| Communicatie | leent personeel | + |
| Organisatie | – | + |

eenkomst en in de stuurgroep worden taken ten aanzien van de locatieontwikkeling besproken die op het grensvlak publiek-/privaatrecht liggen. De afspraken lopen tot het eind van de locatieontwikkeling. De grondexploitatie loopt tot 2005-2006, daarna zal de OCWV worden opgesplitst en wordt de winst of het verlies gedeeld (zie tabel 7.3 voor rol partijen t.a.v de grondexploitatie). Voor de planvorming (voor de ontwikkeling) van de grenszone van

Wateringse Veld en Essellanden heeft de gemeente Den Haag een convenant afgesloten met de gemeente Wateringen. Dit is een belangrijk convenant om beide woningbouwlocaties goed op elkaar aangesloten te krijgen. Overige betrokkenen bij de locatieontwikkeling zijn het stadsgewest Haaglanden, voor het maken van afspraken over, en het doorsluizen van subsidies. Verder is er een mix van kleinere ontwikkelaars die grondposities hebben ingenomen. Voor hun zijn er weinig mogelijkheden om te ontwikkelen, maar ze kunnen wel zo'n 20% van de totale bouwcapaciteit realiseren.

Bouwfonds realiseert de helft van de in de marktsector te bouwen woningen (35% van totaal aantal te bouwen woningen). Twee woningbouwverenigingen realiseren 30% sociale huurwoningen en 15% woningen in de marktsector. Dan is er nog 20% woningen in de marktsector over voor een mix van kleinere ontwikkelaars (Dura, WeBoMa, Vesteda, Hopman enz.⁶⁹).

Voor zo'n 600 à 700 woningen werd de bouwproductie nog niet vergeven om de OCWV wat extra capaciteit te geven voor het geval dat niet alle gronden te verwerven waren en er nog andere ontwikkelaars grondposities zouden innemen. De OCWV richt zelf de openbare ruimte in.⁷⁰

Er waren in Wateringse Veld relatief veel kleine ontwikkelaars actief. Deze ontwikkelaars hebben beperkt de mogelijkheid om te ontwikkelen en mogen verder 20% van het totaal bouwen. Er is weinig vrijheid om te ontwikkelen, want er is een gedetailleerd plan (bijv. voor de Eilanden). Voor de OCWV heeft dit plan als voordeel dat ze de regie sterk in handen heeft.

De samenwerkingsverbanden voor de locaties Vathorst en Wateringse Veld, het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst en de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, lijken erg op elkaar. Op beide locaties is er sprake van een constructie waarin publieke en private partijen op gelijkwaardige basis participeren. De locatie Wateringse Veld wordt vaak als voorbeeld genoemd van een van de eerste locaties waar succesvol een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij is opgericht en veel locaties waar dit later ook gebeurd is, hebben een vergelijkbare organisatiestructuur.

69 Eén van die ontwikkelaars is Interem uit Utrecht. Interem heeft een competitie gewonnen die uitgeschreven was door de OCWV. Ontwikkelaars werd gevraagd een grondprijs te bieden op basis van het ontwikkelde plan. De ontwikkelaar met de hoogste grondprijs mag het plan realiseren.

70 Bij de locatie Ypenburg zijn hele deelplannen uitbesteed aan ontwikkelaars (incl. openbare ruimte). Een voordeel daarvan is dat er hogere grondprijzen geboden werden (dat heeft ongeveer 100 tot 200 miljoen meer opgeleverd). Een nadeel is dat de regisserende rol veel minder wordt.

7.5.5 Voor- en nadelen van de grondexploitatie­maatschappij

Voor de ontwikkeling van de locaties Vathorst en Wateringse Veld werden gezamenlijke grondexploitatie­maatschappijen opgericht. Samenwerking met marktpartijen kan zowel voordelen als nadelen hebben. Vaak hebben zowel de voordelen als de nadelen te maken met de cultuurverschillen en verschillen in aanpak en mogelijkheden van de betrokken partijen. Daar waar gemeenten toch in eerste instantie handelen vanuit een publiek belang, is voor projectontwikkelaars het commerciële belang veel groter. Verder hebben gemeenten te maken met andere besluitvormingstrajecten dan marktpartijen. De gemeenten Amersfoort en Den Haag noemden enkele voor- en nadelen die zij hebben ervaren bij de samenwerking met marktpartijen.

De gemeente Amersfoort heeft als een voordeel ervaren dat er door het oprichten van een aparte onderneming (Ontwikkelingsbedrijf Vathorst) bedrijfsmatig, en dus sneller, gewerkt kan worden. Het nadeel is volgens de gemeente echter dat het bij marktpartijen altijd om geld en winst gaat, terwijl de gemeente een hoogwaardige kwaliteit belangrijker vindt. Hierdoor ontstaat een gespannen situatie. In een situatie waar gebruik wordt gemaakt van een bouwclaimmodel draagt de gemeente wel meer risico, maar heeft ze ook meer sturingsmogelijkheden (met betrekking tot die hoogwaardige kwaliteit). Voor de locatie De Wieken-Vinkenhoef zal dan ook geprobeerd worden om in de onderhandelingen met Wilma aan te sturen op een bouwclaimmodel, waarbij Wilma de gronden inlevert en ergens anders bouwrijpe grond terugkrijgt. De Wieken-Vinkenhoef is een minder interessante locatie voor ontwikkelaars, omdat het soort bedrijven dat er moet komen vaak zelf wil bouwen. Wilma zou bijvoorbeeld grond kunnen krijgen op de bedrijventerreinen van Vathorst of Nieuwland (Calveen). Om voldoende regie te behouden ('erbij te blijven') is het volgens de gemeente wel belangrijk om grondposities in te nemen.

Ook bij de samenwerkingsconstructie op Wateringse Veld speelde, toen de grondexploitatie in de maak was, het financiële aspect (de commerciële aanpak van de marktpartij) een rol. Discussiepunt waren de grondprijzen en dan in het bijzonder voor het contingent van Bouwfonds na 2000. Bouwfonds moest 1.400 woningen realiseren vóór 2000 en 1.400 woningen na 2000. Over de eerste 1.400 werd wel overeenstemming bereikt, over de tweede 1.400 niet. Oorzaak van de discussie was de mogelijke prijsontwikkelingen door een veranderende markt. Het jaar 2000 lag ten tijde van de discussie nog ver weg en Bouwfonds wilde, met het oog op een eventueel veranderende markt, de mogelijkheid hebben om de grondprijzen te zijner tijd naar beneden bij te stellen (gunstig voor Bouwfonds). De gemeente Den Haag vond dat goed als de prijzen dan eventueel ook omhoog bijgesteld konden worden. Bouwfonds heeft toen een optie gekregen voor die woningen en in november 1998 is er alsnog overeenstemming bereikt.

Een vraag die bij de gemeente Amersfoort ook leeft is hoe kostenverhaal werkt als de grondexploitatie samen met marktpartijen gevoerd wordt en niet het gehele gebied ontwikkeld wordt door de samenwerkende partijen. Bij een publiek-privaat samenwerkingsverband zoals op Vathorst worden de kosten en opbrengsten in de gezamenlijke grondexploitatie geregeld. Als stukjes van de locatie gerealiseerd worden door derden waarmee geen exploitatieovereenkomst bestaat, kan de gemeente baatbelasting inzetten om gemaakte kosten te kunnen verhalen. Volgens de gemeente Amersfoort kunnen met baatbelasting alleen de kosten die ten laste van de gemeente komen, verhaald worden, dus bij een PPS op gelijkwaardige basis maximaal 50% van de gemaakte kosten.

Een tweede vraag van de gemeente Amersfoort is hoe het in de *Nota Grondbeleid* voorgestelde systeem van openbaar aanbesteden van plannen op grond die via de Wvg verworven is, zich verhoudt tot het inzetten van het gemeentelijke voorkeursrecht ten behoeve van een PPS-constructie. In de *Nota Grondbeleid* wordt gesteld dat instrumenten van actief grondbeleid ingezet moeten worden voor de realisatie van publieke doelen en dat er geen ongewenste monopoliepositie van de gemeente mag ontstaan bij locatieontwikkeling. Om dit mogelijke dubbelepettenprobleem te omzeilen wordt aan de toepassing van het gemeentelijke voorkeursrecht de voorwaarde verbonden dat de plannen op grond die via het voorkeursrecht is verworven, alleen via openbare aanbesteding mogen worden gerealiseerd. Met deze voorwaarde wordt voorbijgegaan aan bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeente en private partijen zoals op de locatie Vathorst, waarbij de gemeente de verworven grond inbrengt in de joint venture.

7.6 Vertraging in het publiekrechtelijke traject

In discussies en literatuur over de veranderingen op de grondmarkt wordt het innemen van grondposities door marktpartijen gezien als een van de grootste knelpunten voor gemeenten. In de praktijk blijken andere knelpunten soms echter veel doorslaggevenner voor het oplopen van vertraging. Op de locaties Oosterheem en Vathorst kregen de gemeenten te maken met ingenomen grondposities. Zowel in Zoetermeer als in Amersfoort zijn gemeente en marktpartijen echter tot goede afspraken over de samenwerking gekomen en heeft het project vertraging opgelopen op punten die niets met de situatie op de grondmarkt te maken hebben.

Op Oosterheem is de gemeente vrij snel in onderhandeling getreden met de partijen en zij heeft de grond door middel van bouwclaims in eigendom weten te verkrijgen. De onderhandelingen speelden al in een tijd dat marktpartijen vanuit het risicoperspectief nog niet direct geïnteresseerd waren in een gezamenlijke grondexploitatie, maar vooral in bouwvolume en enige

inbreng op de locatieontwikkeling. Grondposities van private partijen zijn op Oosterheem dus niet direct een knelpunt geweest bij de locatieontwikkeling, waar juist veel andere gemeenten dat wel als een knelpunt ervaren. Het feit dat, ondanks de redelijk snelle overeenstemming met marktpartijen, het project aanzienlijke vertraging heeft opgelopen, geeft aan dat niet alleen de veranderde grondmarkt, maar juist ook de complexiteit van grote projecten en de daaraan gekoppelde stroom van procedures het ontwikkelingsproces in grote mate beïnvloeden. Ook op de locatie Vathorst heeft de bouw ernstige vertraging opgelopen door moeilijkheden in het publiekrechtelijke planologische traject en niet speciaal door de aanwezigheid van marktpartijen. In paragraaf 7.6.1 en 7.6.2 wordt beschreven wat de belangrijkste oorzaak is van de opgelopen vertraging op de locaties Oosterheem en Vathorst.

7.6.1 Milieueffectrapportage Oosterheem

De bouw van de locatie Oosterheem heeft ruim een jaar stilgelegen, doordat een aantal bewoners van de Zegwaartseweg bezwaar indiende tegen het verlenen van vrijstellingen en bouwvergunningen en de rechtbank oordeelde dat het besluit van de gemeente onvoldoende gemotiveerd was op het gebied van de milieueffectrapportage.⁷¹

In juni 1997 werd het masterplan voor de locatie Oosterheem behandeld in de raadscommissie ruimtelijke ordening en in september 1997 moest het college van B&W een concept reactie geven, waarna de gemeenteraad een definitief besluit nam. Op dat moment verwachtte een woordvoerder van de gemeente nog dat in januari 1998 de bouw van fase 1 kon starten.⁷² Opvallend is dat de woordvoerder wel meldde dat er nog wat 'conflicterende punten' in het plan zaten, waaronder de milieuvriendelijkheid van de nieuwe wijk. Op 17 september 1998 waren de wethouder en de burgemeester van Zoetermeer aanwezig bij de eerste zandopspuiting, het officiële begin (bouwrijp maken) van de ontwikkeling van Oosterheem. Volgens de toen geldende planning moest Oosterheem in 2000 al duizend woningen tellen.⁷³

De bouwplannen voor de locatie Oosterheem waren in strijd met het bestemmingsplan 'Groot Zoetermeer'. Op 15 juli 1998 trad het voorbereidingsbesluit in werking voor de percelen waarvoor het bestemmingsplan herzien moest worden. Vooruitlopend op een bestemmingsplan werd een aantal verzoeken om vrijstelling ex art. 19 WRO ingediend. Diverse bedenkingen tegen het besluit om vrijstelling te verlenen, werden op 18 mei 1999 door het college

⁷¹ Zie o.a. 'Einde bouwstop in zicht', *Cobouw*, 11 november 1999.

⁷² Bouw Zoetermeer-Oosterheem komt een stap dichterbij, *Cobouw*, 10 juni 1997.

⁷³ 'Niemand wil een kwaad woord over Oosterheem. Modderig begin van omvangrijke woonwijk in Zoetermeer', *Cobouw*, 17 september 1998.

van B&W ongegrond verklaard. Op 6 juli 1999 gaven Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, onder instemming van de weerlegging van de ingediende bedenkingen, de verklaring van geen bezwaar af. Op 13 juli 1999 verleende het college van B&W vervolgens de vrijstelling en bouwvergunningen voor de bouw van 1064 woningen. Tegen deze besluiten werd echter bezwaar gemaakt.⁷⁴ Een aantal bewoners van de Zegwaartseweg vreesde dat hun bedrijven door de nieuwbouwplannen in de knel zouden raken⁷⁵ en ze dienden bezwaar in tegen de verlening van de bouwvergunningen.

Op 1 oktober 1999 honoreerde de rechtbank een schorsingsverzoek van de bewoners.⁷⁶ De motivatie van de rechtbank bij deze uitspraak was dat de gemeente Zoetermeer onvoldoende duidelijk heeft kunnen maken waarom er vergunningen zijn afgegeven zonder dat er een milieueffectrapportage is gemaakt.⁷⁷ De bezwaren werden op 9 november 1999 door het college van B&W ongegrond verklaard (10 nov. verzonden). Hiermee leek het erop dat op 22 december met de bouw kon worden begonnen, nadat dat op 13 juli niet lukte.

Om eerder te kunnen beginnen verzocht een aantal ontwikkelaars 15 en 16 november de president de schorsing op te heffen. De partijen waarvan de bezwaren ongegrond werden verklaard, gingen echter tijdig tegen die beslissing in beroep en verzochten de president een voorlopige voorziening te treffen.⁷⁸ Op 16 december deed de rechtbank uitspraak.⁷⁹ De president stelde dat er geen nieuwe feiten waren op het gebied van de gevolgte anticipatieprocedure, die tot een ander oordeel dan op 1 oktober zouden leiden en derhalve wellicht tot het opheffen van de voorlopige voorziening. De vraag was dus of de beslissing van de gemeente op de bezwaarschriften, voorzover het ging over de MER-procedure, in een bodemprocedure stand zou houden. Het ging dus om de vraag of de gemeente de vrijstelling kon verlenen (art.19 WRO) en bouwvergunningen kon verlenen zonder een MER-procedure afgerond te heb-

⁷⁴ Zie Rechtbank 's-Gravenhage, 16-12-1999, 99/10386, 99/10388, 99/10399, 99/10408, 99/10690.

⁷⁵ 'Bouw nieuwe woonwijk ligt nog maanden stil', *Haagsche Courant*, 2 oktober 1999.

⁷⁶ Rechtbank 's-Gravenhage, 1 oktober 1999, reg.nrs. 99/07762 en 99/07768.

⁷⁷ 'Proberen kosten zo laag mogelijk te houden', *Cobouw*, 15 oktober 1999.

⁷⁸ Zie Bouwrecht, 2000, nr. 4, BR200/000; Rechtbank 's-Gravenhage, 16-12-1999, 99/10386, 99/10388, 99/10399, 99/10408, 99/10690.

⁷⁹ In de Awb is geregeld dat de president van de rechtbank een voorlopige voorziening kan treffen, en deze ook weer kan opheffen of wijzigen (respectievelijk art. 8:81 en 8:87 Awb). Een voorlopige voorziening kan getroffen worden indien bij de rechtbank bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld en daarbij gezien de betrokken belangen spoed vereist is. Een voorlopige voorziening kan gewijzigd of opgeheven worden als er nieuwe omstandigheden zijn die, als ze bekend waren geweest toen de voorlopige voorziening werd getroffen, niet hadden geleid tot het treffen van die voorziening of als die omstandigheden zwaarder wegen dan de belangen die gediend worden met het voortduren van de voorlopige voorziening. Voor beide artikelen gebruikt de president als toets wat in een bodemprocedure mogelijk de uitspraak zal zijn.

ben. Volgens de gemeente was het vrijstellingsbesluit van 26 september 1996 waarmee het bouwrijp maken mogelijk werd het MER-plichtige besluit en kon het feit dat toen geen MER-procedure gevolgd is nu niet leiden tot het MER-plichtig worden van de vrijstellingsbesluiten van 13 juli 1999. De president stelde dat er bij de interpretatie van de regelgeving verschillend kan worden gedacht over of het besluit van 26 september 1996 MER-plichtig was of dat de besluiten van 13 juli 1999 dat zijn, maar dat er in ieder geval niet volstaan kan worden met een 'eenvoudige' inrichtings-MER. Als de besluiten van 13 juli 1999 MER-plichtig waren, zouden die besluiten in hoger beroep geen stand houden. Indien het inmiddels onherroepelijk geworden vrijstellingsbesluit van 26 september 1996 MER-plichtig was, kon dit volgens de president niet betekenen dat de gemeente geen MER-procedure meer hoefde te volgen, omdat in dat geval juist hogere eisen gesteld worden aan een MER-procedure op inrichtingsniveau. De motivatie van de gemeente om niet de uitkomsten van een inrichtings-MER af te wachten bij het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 19 WRO, zou volgens de president in een bodemprocedure dan ook geen stand houden. De president hief de voorlopige voorziening niet op en schorste met ingang van 23 december 1999 het besluit van de gemeente van 9 november 1999. Op 6 oktober 1999 had de bouw moeten beginnen, maar nu had de gemeente Zoetermeer zeker nog een half jaar nodig om eerst de milieueffectrapportage af te ronden.

Op 19 juli 2000 werden de beroepen van de bewoners van de Zegwaartseweg gegrond verklaard en werd het besluit van de gemeente om de bezwaren ongegrond te verklaren van 9 november 1999 vernietigd.⁸⁰ De gemeente moest met inachtneming van deze uitspraak opnieuw beslissen over de bezwaarschriften en de voorlopige voorziening van 16 december 1999 zou pas twee weken na de bekendmaking van deze beslissing komen te vervallen. Op 22 augustus 2000, toen er inmiddels een MER voor het gebied bestond, besloot de gemeente wederom de bezwaren ongegrond te verklaren, waarop de indieners weer naar de rechter stapten. Centraal in dat geding stond de vraag of het ontwerpbestemmingsplan 'Oosterheem 2000' rechtskracht zou kunnen verkrijgen. De ontsluiting van de wijk leek nog even een kink in de kabel te worden, maar de rechtbank stelde in haar uitspraak van 9 oktober 2000⁸¹ dat de bouwvergunningen die met toepassing van de vrijstellingen op grond van artikel 19 WRO verleend waren, voldeden aan het ontwerpbestemmingsplan en dat er zich geen van de in de Woningwet genoemde weigeringsgronden voordeden, op grond waarvan de bouwvergunningen geweigerd konden worden. De beroepen werden ongegrond verklaard. Het juridische gevecht rond

⁸⁰ Rechtbank 's-Gravenhage, 19 juli 2000, nrs. AWB 99/10406, 99/10691, 00/479; Zie ook *Bouwrecht*, 2001, nr. 8.

⁸¹ Rechtbank 's-Gravenhage, 9 oktober 2000, nrs. AWB 00/10001, 00/10004.

de locatie Oosterheem was hiermee nog niet afgesloten. De bezwaarmakers konden tot 20 november 2000 in hoger beroep gaan bij de Raad van State en het zag ernaar uit dat dat ook zou gebeuren. De twee overgebleven bezwaarmakers probeerden eerst in overleg met de gemeente tot goede afspraken te komen. Voor een van de bezwaarmakers was dit echter geen reden om niet toch naar de Raad van State te stappen om weer om een schorsingsverzoek te vragen om zijn procedurele rechten daarmee veilig te stellen. Na wederom onderhandelingen met de gemeente te hebben gevoerd over de toekomst van zijn bedrijf trok de laatste bezwaarmaker zijn verzoek weer in, waarmee de juridische strijd tussen de gemeente Zoetermeer en de bewoners en bedrijfsvoerders van de Zegwaartseweg ten einde was. Door deze strijd heeft de bouw meer dan een jaar stilgelegen.

7.6.2 Ontsluiting Vathorst

De vertraging die is opgelopen bij de ontwikkeling van Vathorst had te maken met de verwachte verkeersdrukke en de ontsluiting van de locatie op de A1 en A28. De eerste signalen kwamen in oktober 1999 toen de Raad van State een streep zette door een aantal onderdelen van het provinciale streekplan.⁸² Kort daarvoor had gedeputeerde staten het bestemmingsplan Vathorst goedgekeurd, maar de doorgehaalde onderdelen van het streekplan hebben betrekking op de verkeersafwikkeling rond de nieuw te bouwen wijk Vathorst. Actiegroepen die tegen de bouw van Vathorst streden, zagen hierin een kans om opnieuw bezwaren in te dienen. De gemeente verwachtte toen nog niet dat het bestemmingsplan wel eens geschorst zou kunnen worden en de ontwikkeling ging gewoon van start.

Op de A1 moest een nieuwe afslag 'Amersfoort-Noord' gerealiseerd worden, maar uit verkeerskundig onderzoek bleek dat voor een goede ontsluiting op het snelwegennet (A1 en A28) een tweede aansluiting nodig was. De provincie probeerde met een reparatiebesluit, waarin toezeggingen werden gedaan voor verbetering van de verkeersafwikkeling, het streekplan alsnog goedgekeurd te krijgen.⁸³ De twijfel of de ontsluiting van Vathorst voor het autoverkeer tijdig en goed gerealiseerd kon worden, was echter reden voor de Raad van State om op 26 juli 2000 zowel het hernieuwd besluit op het bezwaar tegen de vaststelling van het streekplan Utrecht, als het goedkeuringsbesluit voor het bestemmingsplan Vathorst te schorsen,⁸⁴ waardoor de bouw van de locatie stil kwam te liggen.

⁸² 'Verwarring over afkeuren Vathorst', *Amersfoortse Courant*, 12 oktober 1999.

⁸³ 'Onenigheid over bereikbaarheid Vathorst houdt aan', *Amersfoortse Courant*, 5 februari 2000.

⁸⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 juli 2000, nr. 200001629/2 en 199903353/2, gepubliceerd in *Bouwrecht*, 2000, aflevering 12.

Het wachten was vervolgens op een uitspraak van de Raad van State in een bodemprocedure. Die uitspraak kwam bijna een jaar later. Op 8 juni 2001 werd het Streekplan Utrecht vastgesteld en werd het bestemmingsplan Vathorst goedgekeurd.⁸⁵ De Raad van State achtte de verkeerskundige ontsluiting nu wel voldoende gewaarborgd.

Voor het ontsluiten van een locatie op het rijkswegennet zijn gemeenten afhankelijk van rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van het rijkswegennet in Nederland en stuurt de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoersbeleid aan. Onderdeel van dat beleid is dat er een grens is aan het aantal op- en afritten op snelwegen. De verkeersdoorstroming wordt niet bevorderd met het toevoegen van op- en afritten. Voor Vathorst betekende dat een hoop getouwtrek en de uiteindelijke oplossing dat de bestaande aansluiting Hoevelaken op de A1 gesloten moet worden om plaats te maken voor nieuwe aansluitingen op de A1 en A28. De werkzaamheden voor de aansluiting op de A1 zijn medio 2003 begonnen. Volgens planning zou de aansluiting op de A1 medio 2004 gereed zijn, die op de A28 in 2007.

7.7 Invloed van marktontwikkelingen en economie

Behalve de in dit hoofdstuk beschreven sturingssituatie en -benadering en de locatiespecifieke omstandigheden spelen bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties ook externe factoren een rol, waarop weinig of geen invloed uitgeoefend kan worden. Zeker bij projecten met een looptijd van een aantal jaren zijn ook de marktontwikkelingen en economische veranderingen van invloed op de procesvoortgang. Positieve marktontwikkelingen kunnen ontwikkelingsplannen in de positieve cijfers trekken en negatieve marktontwikkelingen kunnen voor grote financiële problemen zorgen. De laatste jaren komen er bijvoorbeeld meer signalen dat de economische omstandigheden een vertragend effect hebben op de woningbouwproductie. Op de onderzochte locaties hebben marktontwikkelingen en economische omstandigheden ook een positieve of negatieve rol gespeeld in het ontwikkelingsproces.

Op de locatie Meerhoven zorgen positieve marktontwikkelingen ervoor dat de gemeente de relatief hoge verwervingskosten kon compenseren met hogere grondprijzen. De gemeente Eindhoven gaf aan dat alle plannen en doelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van Meerhoven gerealiseerd zijn,

⁸⁵ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 8 juni 2001, nr. 200001629/1 en nr. 199903353/1, gepubliceerd in *Bouwrecht*, 2001, aflevering 11 en op www.rechtspraak.nl.

voorzover het proces gevorderd was. Mochten bepaalde doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden, dan ligt dat volgens de gemeente niet aan de grondposities. Toch lijkt het volgens de gemeente allemaal wel iets mooier dan het in werkelijkheid is. De grondpositie was veiliggesteld doordat de gemeente via een convenant met Defensie grootgrondbezitter werd en de hoge verwervingskosten daarvan gecompenseerd werden door een groeiende markt, maar bij de start van de exploitatie werd bij een hogere woningdichtheid echter uitgegaan van een grondprijs die ongeveer 25% hoger lag dan op gevestigde locaties. Daarmee nam de gemeente een flink risico. Omdat de marktontwikkelingen de gemeente gunstig gezind waren, kwam het plan toch nog in de positieve cijfers.

De gemeente Zoetermeer ziet in positieve marktontwikkelingen een mogelijkheid om met rendabele projecten de onrendabele projecten financieel uitvoerbaar te maken (verevening). In de nota *Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid* (Gemeente Zoetermeer, 2002) definieert de gemeente Zoetermeer grondbeleid als een middel om het ruimtelijke sociaal-economische beleid te realiseren, met name de kwaliteitsopgave. Verder geeft de gemeente aan dat een van de doelen van het voeren van grondbeleid is het verdienen van geld, waarmee onrendabele projecten mogelijk uitgevoerd kunnen worden. De vraag is of door deze bedrijfsmatige aanpak geen spanningsveld ontstaat tussen het maken van winst en het dienen van het maatschappelijk belang, dat juist kan bestaan uit het laag houden van kosten en consumentenprijzen.

Ondanks de positieve marktontwikkelingen hebben de gemeente en de ontwikkelaars bij de locatie Oosterheem een aardige financiële klap gekregen, doordat de bouw meer dan een jaar heeft stilgelegen. Een deel van de gemaakte kosten probeert men te verhalen door een verschuiving aan te brengen in de woningtypen en dus duurdere woningen te bouwen. Veel toekomstige bewoners zijn financieel de dupe geworden van het stilliggen van de bouw, doordat de marktpartijen een beroep hebben gedaan op de opschortende voorwaarden in de koop-/aannemingsovereenkomsten; de overeenkomsten zijn ontbonden. De kopers hebben wel de kans gekregen hun bouwnummer alsnog te kopen als de bouw daadwerkelijk van start zou gaan, maar de woningen zouden dan wel tegen de dan geldende marktprijs in de verkoop gaan. De gemeente heeft gedacht bouwvergunningen te kunnen verlenen, zonder dat er een MER afgerond was, en heeft daarmee zichzelf in de vingers gesneden, maar ook de ontwikkelaars en de toekomstige bewoners benadeeld.

De economische teruggang die in 2003 duidelijk merkbaar werd, heeft echter ook zijn weerslag op de woningbouwontwikkelingen. Op de locatie Vathorst is het moeilijker geworden om dure woningen af te zetten. In 2003 hadden er 1.000 woningen opgeleverd moeten worden en dat zijn er maar ongeveer 600 geworden. Het programma voor de locatie Wateringse Veld is met het oog op

marktontwikkelingen en een gewijzigde bevolkingsprognose eind 2002 bijgesteld. Er worden zo'n 500 woningen minder gebouwd (7.466 woningen i.p.v. 8.000).

Op de locatie Oosterheem leken de economische omstandigheden eind 2003 nog geen effect te hebben op de woningbouwproductie.⁸⁶ Volgens wethouder Smid ligt Oosterheem nog volledig op het schema van 1.000 woningen per jaar. Dit geeft echter een vertekend beeld, want omdat de bouw bijna twee jaar heeft stilgelegen, is er op de oorspronkelijke planning wel een achterstand. Tot eind 2003 zijn er 2.000 woningen opgeleverd. Volgens de oorspronkelijke planning van 6.000 woningen tot 2005, betekent dat, dat er in 2004 nog 4.000 woningen opgeleverd zouden moeten worden.

Ook op de locatie Meerhoven is de bouw vertraagd. In 2002 zijn er in de gemeente Eindhoven 721 nieuwbouwwoningen bijgekomen, terwijl het dubbele aantal gepland was. Deze achterstand is voornamelijk opgelopen door vertraging in de bouw op de locatie Meerhoven. Oorzaken van die vertraging zijn volgens de gemeente onder andere problemen met het aankopen van grond, de teruglopende economie, en explosievenonderzoek en het opruimen van bommen uit de Tweede Wereldoorlog.

7.8 Conclusies

7.8.1 Verwervingsproblemen

In dit hoofdstuk zijn de resultaten beschreven van het onderzoek naar de ontwikkeling van vijf uitbreidingslocaties, waarbij de sturingssituatie en sturingsbenadering zijn geanalyseerd binnen de setting waarin ze optreden. Er is een relatie gelegd tussen de praktijk van locatieontwikkeling, het gebruik van instrumenten daarbij en de locatiespecifieke omstandigheden die van invloed zijn op het proces.

Uit de in hoofdstuk 6 beschreven enquêtes bleek dat gemeenten volgens eigen zeggen bij locatieontwikkeling de meeste knelpunten ervaren bij de grondverwerving. Onder andere werd gewezen op de mogelijkheid voor marktpartijen om onder de Wet voorkeursrecht gemeenten uit te komen en op prijsopdriving door de aanwezigheid van marktpartijen op de grondmarkt.

Op de nader onderzochte locaties spelen ook dergelijke problemen. De gemeente Eindhoven hanteert een actieve verwervingsstrategie voor de grond op Meerhoven die nog niet in eigendom van de gemeente is. Volgens eigen zeggen lukt het de gemeente aardig om zelfrealisatie van grondeigenaren tegen te houden. De gemeente geeft echter ook aan dat de onderhandelingen

⁸⁶ 'Zoetermeer merkt niks van dip in woningmarkt', *Haagsche Courant*, 1 november 2003.

met particulieren het verwervingsproces vertragen, omdat de eigenaren hoge eisen stellen, met de mogelijkheid van zelfrealisatie achter de hand. De Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet schieten hier als verwervingsinstrumenten volgens de gemeente dus enigszins te kort.

Op de locaties Vathorst en Wateringse Veld wordt gewezen op de langdurige procedure als een gemeente ontheffing wil inzetten. De gemeente Amersfoort vindt dat ook veel te laat gestart kan worden met ontheffing, namelijk pas na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. De gemeente Zoetermeer heeft de grond die verworven was door ontwikkelaars vroegtijdig kunnen verwerven door middel van bouwclaims en heeft daarmee moeilijke verwervingsperikelen enigszins weten te omzeilen.

Problemen met de grondverwerving hebben ook niet altijd hun oorsprong in het innemen van grondposities door marktpartijen. Bij de nader onderzochte locaties moest op twee locaties verworven worden van andere overheidsinstanties. Voor de locatie IJburg moest onderhandeld worden met de dienst Domeinen, dat onderdeel is van het Ministerie van Financiën, een groot deel van de locatie Meerhoven lag op voormalig defensieterrein. Dat zou volgens de gemeenten weinig problemen moeten opleveren, omdat er geen speculatieve belangen meespeelden. Op beide locaties vroegen de overheidsinstanties echter een hoge grondprijs, waardoor de gemeentelijke grondexploitatie in de problemen dreigde te komen. Op IJburg kwam de verwervingsprijs pas op een voor de gemeente acceptabel niveau na verscheidene taxaties en onderhandelingen, maar de prijs was nog wel veel hoger dan het oorspronkelijk voor verwerving begrote bedrag. Op Meerhoven lukte het alleen om het plan in de positieve cijfers te krijgen door het risico te nemen om de gronduitgifteprijs hoger te stellen. Op IJburg en Meerhoven zorgden de onderhandelingen tussen verschillende overheidsinstanties onderling dus voor de problemen bij verwerving. Hieruit blijkt dat grondverwerving niet alleen maar lastig is als er marktpartijen bij betrokken zijn. Als marktpartijen grondposities hebben ingenomen, leidt dat overigens wel vrijwel altijd tot een rol voor die partijen in het locatieontwikkelingsproces.

7.8.2 Samenwerking met marktpartijen

Uit de casestudies blijkt dat in alle betrokken gemeenten marktpartijen in enige mate betrokken zijn bij de locatieontwikkeling. Bij de gemeenten die zelf de grond grotendeels in eigendom hadden, spelen marktpartijen op z'n minst een rol bij de realisatie. De gemeente Eindhoven voert voor de ontwikkeling van de locatie Meerhoven nog wel een actief grondbeleid, maar geeft aan dat marktpartijen in de toekomst waarschijnlijk een belangrijkere rol gaan spelen. Op Meerhoven worden marktpartijen in de realisatiefase wel betrokken. Voor de ontwikkeling van de locatie IJburg heeft de gemeente Amsterdam bewust gekozen voor samenwerking met marktpartijen, omdat

het de gemeente duidelijk was dat het hoge ambitieniveau anders niet haalbaar zou zijn. De gemeente wilde bovendien de risico's verkleinen door de afzet van de grond zeker te stellen.

Ook op de locaties waar de grond voor een groot deel in eigendom was van marktpartijen heeft dat geleid tot samenwerking. In Zoetermeer werd de grond eerst verworven door middel van bouwclaims, maar werd later alsnog een samenwerkingsovereenkomst gesloten. In Amersfoort en Den Haag werd voor de ontwikkeling een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij opgericht. Op de locatie Wateringse Veld, waar Bouwfonds een groot deel van de grond in eigendom had, leidde dat tot samenwerking tussen de gemeente en Bouwfonds. Kleinere ontwikkelaars die kleinschaliger grondposities hadden ingenomen, vielen daarbij buiten de boot. De ontwikkelingsmogelijkheden waren volgens de gemeente al vergeven. Een deel van de oorspronkelijke eigenaren sloot overeenkomsten met een aantal ontwikkelaars die zich bundelden als de Alternatieve Bouw- en Ontwikkelingscombinatie Wateringseveld B.V.. Uiteindelijk wordt op Wateringse Veld toch 20% van het bouwvolume gerealiseerd door een mix van kleinere ontwikkelaars.

Marktpartijen spelen dus ongeacht de sturingssituatie en -benadering op alle locaties een rol bij de ontwikkeling. Die rol is op locaties waar door marktpartijen grondposities zijn ingenomen groter dan op de locaties waar dat nauwelijks of niet het geval is.

Aan de samenwerking met marktpartijen zijn voor de gemeente zowel voor- als nadelen verbonden. Voordelen zijn bijvoorbeeld het delen van risico's en het benutten van capaciteit en kennis van marktpartijen. Nadelen vloeien vooral voort uit de afwijkende belangen van marktpartijen, bijvoorbeeld uit het belang bij het optimaliseren van winst. Toch zijn die tegenstrijdige belangen en de aanwezigheid van marktpartijen op de grondmarkt niet altijd het grootste knelpunt bij locatieontwikkeling. De verandering op de grondmarkt, in die zin dat marktpartijen grondposities hebben ingenomen, draagt zeker ook bij aan de complexiteit van het proces, maar is absoluut niet de enige factor. Het lijkt dus niet terecht om problemen die gemeenten ervaren alleen te koppelen aan de aanwezigheid van marktpartijen op de grondmarkt. Uit de analyse van de vijf locaties blijkt dat problemen bij de woningbouwontwikkeling ook vaak te maken hebben met de complexiteit van het project en de beschikbare regelgeving.

7.8.3 Complexiteit van proces en instrumenten

Het gebruik van grondbeleidsinstrumenten kan ondersteunend werken bij locatieontwikkeling, maar zowel uit de enquêtes als uit de casestudies blijkt dat het gebruik van het instrumentarium niet eenvoudig is. Dat lijkt te komen doordat de instrumenten niet toereikend zijn voor het grondbeleid dat

de gemeente wil voeren, of doordat instrumenten ingewikkeld in elkaar zitten.

De complexiteit van regelgeving komt op verschillende manieren tot uiting. Op de locatie Oosterheem werd de gemeente Zoetermeer bijvoorbeeld geconfronteerd met de complexiteit van de regelgeving met betrekking tot de milieueffectrapportage. Toen de gemeente op grond van artikel 19 van de WRO vrijstelling wilde verlenen om de bouw vooruitlopend op het bestemmingsplan te laten starten, leidde dat juist tot langdurige vertraging van het proces. De motivatie van de rechtbank om de bouw stil te leggen, was het ontbreken van een milieueffectrapportage. Een discussiepunt was welk genomen besluit van de gemeente MER-plichtig was en op welk moment de gemeente dus de MER had moeten uitvoeren.

Op Wateringse Veld liep de gemeente aan tegen de beperkingen van onteigening op basis van een globaal bestemmingsplan. De meeste grond op de locatie was in handen van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, maar de verwerving van de laatste stukken leverde problemen op. Voor de locatie was een globaal eindplan gemaakt en op basis daarvan wilde de gemeente onteigenen. De grondeigenaren hadden echter samen met de opgerichte Alternatieve Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld de krachten gebundeld en een beroep gedaan op zelfrealisatie. De Kroon besloot aan een deel van het onteigeningsplan goedkeuring te onthouden, omdat het globale bestemmingsplan alleen onvoldoende op perceelsniveau de plannen van de gemeente met de betreffende grond weergaf. Er waren wel gedetailleerde plannen, maar die hadden nooit bij de onteigeningsstukken ter inzage gelegen en daardoor hadden de grondeigenaren onvoldoende mogelijkheden gehad om bezwaar te maken en aannemelijk te maken in staat te zijn tot zelfrealisatie.

Uit de bestudering van de vijf locaties blijkt dat behalve de complexiteit van instrumenten ook andere factoren een rol speelden bij het ontstaan van knelpunten in het locatieontwikkelingsproces. Op IJburg speelde het te hoge ambitieniveau van de gemeente een belangrijke rol. De haalbaarheid van het project en het slagen van de samenwerking met marktpartijen hingen niet samen met grondposities, maar met de eisen en wensen van de gemeente. De gemeente heeft volledige zeggenschap over de locatie, maar stelt hoge kwaliteitseisen, die niet altijd haalbaar zijn. Op de locatie Vathorst speelde onder andere de ontsluiting van de wijk op de naastgelegen snelweg een belangrijke rol. Voor de geplande aansluiting op de A1 was de gemeente afhankelijk van het beleid van rijkswaterstaat. Dat leidde ertoe dat er naar een andere oplossing gezocht moest worden voor de ontsluiting van de wijk.

Concluderend kan gesteld worden dat behalve de aanwezigheid van verscheidene actoren op de grondmarkt ook de complexiteit van het instrumentarium en de complexiteit van het locatieontwikkelingsproces een belangrijke factor zijn bij het sturen van locatieontwikkeling. Deze factoren zijn vooral sterk van invloed op de voortgang van het proces.

8 Analyse

8.1 Inleiding

In dit onderzoek is beschreven welke veranderingen er plaats hebben gevonden in het locatieontwikkelingsproces en wat de effecten zijn geweest op de ontwikkeling van het grondbeleidsinstrumentarium en het gebruik van die instrumenten in de praktijk. Gemeenten hebben door alle veranderingen een andere positie gekregen in het locatieontwikkelingsproces. Het voeren van de regie over de ontwikkelingen is minder vanzelfsprekend geworden en de mogelijkheden van het grondbeleidsinstrumentarium zijn gewijzigd. Waar de bestaande instrumenten minder of niet meer leken te voldoen, zijn soms vanuit de rijksoverheid aanpassingen doorgevoerd om beter te kunnen insprijngen op de ontwikkelingen, maar ook door gemeenten en betrokken partijen zelf is gezocht naar nieuwe middelen en een andere manier om het bestaande instrumentarium in te zetten.

In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van de instrumentele ontwikkelingen en wordt antwoord gegeven op de vraag welke mogelijkheden gemeenten hebben om locatieontwikkeling te sturen. In paragraaf 8.2 wordt ingegaan op de samenwerking tussen de overheid en marktpartijen. Besproken worden de overgang naar een meer interactief grondbeleid, de verwarring die er bestaat over publiek-private samenwerking en de keuze van gemeenten voor de verschillende ontwikkelingsmodellen. In paragraaf 8.3 wordt besproken hoe ver de gemeentelijke regie gaat of zou kunnen gaan. Zijn grondposities van marktpartijen altijd negatief, is er sprake van onvolkomen marktwerking en wat heeft het vergroten van de transparantie te maken met die gemeentelijke regie? In paragraaf 8.4 wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek van de Taskforce Woningbouw naar de teruglopende woningbouwproductie. Ten slotte wordt in paragraaf 8.5 een analyse gegeven van de sturingsmogelijkheden van de in dit onderzoek betrokken instrumenten.

8.2 Samenwerking tussen overheid en markt

8.2.1 Van actief naar interactief grondbeleid

Sinds de veranderingen op de grondmarkt zijn ingezet, zijn verschillende termen gebruikt om het gemeentelijke grondbeleid te beschrijven. In de traditionele situatie waarbij de gemeente zelf de ontwikkeling doet, wordt gesproken over een actief grondbeleid. De tegenhanger van actief grondbeleid was passief grondbeleid en met het uitkomen van de *Nota Grondbeleid* werd het faciliterend grondbeleid. Naast de termen passief en faciliterend wordt door sommigen ook de term facilitair grondbeleid gebruikt (zie Van den Brand, 2002, p. 49). De reden om in de nota voor faciliterend te kiezen, was dat 'passief' impliceert dat er een minimale rol is weggelegd voor de overheid, terwijl de

overheid altijd een kaderstellende rol zal hebben (Ministerie van VROM, 2001a, p. 37). Sinds er meer partijen actief zijn op de grondmarkt is er een ogenschijnlijke tweedeling ontstaan in de aanpak van instrumenten. Deze tweedeling, of spagaat zoals Noordanus het noemt (2001, p. 196), heeft te maken met de keuzen die gemaakt worden, of eigenlijk niet gemaakt worden, ten aanzien van de vormen van grondbeleid. Het kabinet heeft ervoor gekozen om zowel het voeren van actief als het voeren van passief/faciliterend grondbeleid mogelijk te laten.

Wat in de enigszins theoretische begrippen 'actief', 'passief' en 'faciliterend' ontbreekt, is de praktijk waarin gemeente en marktpartijen gezamenlijk de locatie ontwikkelen. Tussen actief grondbeleid, waarbij de gemeente de grondverwerving, het bouwrijp maken en de gronduitgifte voor eigen rekening neemt, en een passief of faciliterend grondbeleid waarbij de gemeente slechts de kaders stelt waarbinnen marktpartijen kunnen handelen, is nog een groot middengebied waarin gemeenten en marktpartijen gezamenlijk zorg dragen voor de locatieontwikkeling. Dat gebeurt bijvoorbeeld op basis van onderling gemaakte afspraken of een gezamenlijk opgerichte ontwikkelingsmaatschappij. In de *Nota Grondbeleid* lijkt het of samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen niet tot de opties behoren, door het onderscheid dat het kabinet maakt tussen actief en faciliterend grondbeleid en de definitie die het aan de twee termen geeft. Sommige voorstellen uit de nota om het grondbeleidsinstrumentarium aan te passen lijken dit te ondersteunen, zoals het voorstel dat plannen voor gronden verworven onder de Wet voorkeursrecht gemeenten openbaar aanbesteed moeten worden. De achtergrond is dat er behoefte is aan een extra waarborg dat de Wvg voor publieke doelen wordt ingezet en de 'dubbele pet' van de gemeente niet leidt tot een ongewenste gemeentelijke monopoliepositie. Bestaat er echter een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en een of meer private partijen, dan kunnen de via het voorkeursrecht verworven gronden niet ingebracht worden in de samenwerkingsconstructie. De rijksoverheid lijkt dus bij de aanpassing van instrumenten enigszins te negeren dat veel ontwikkelingen gestalte krijgen door publiek-private samenwerkingsverbanden.

De termen passief en faciliterend grondbeleid doen dus afbreuk aan de werkelijke situatie waarbij de gemeente altijd een rol zal spelen, maar waarbij er geen sprake is van een monopoliepositie. Een betere term zou zijn 'interactief grondbeleid'. Het begrip interactie doet meer recht aan de situatie waarin verscheidene actoren zich mengen in het locatieontwikkelingsproces en waarbij gemeenten in wisselwerking met de overige partijen tot een ontwikkelingsaanpak moeten komen. Uit de enquêtes die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden blijkt dat de gemeente op vrijwel alle uitbreidingslocaties in ieder geval een rol heeft bij de planontwikkeling. Bij 92% van de locaties zegen de gemeenten dat ze zelf het (stedenbouwkundig) plan (laten) maken en

bij 95% van de locaties geven de gemeenten aan zelf ook (mede) de beslissing te nemen over het plan. Verder hebben gemeenten altijd een rol bij het maken en vaststellen van de formele ruimtelijke planvormen en het eventueel verlenen van vrijstelling op grond van artikel 19 WRO.⁸⁷ Maar uit de enquêtes blijkt ook dat gemiddeld voor meer dan de helft van de te bouwen woningen de grondverwerving, tijdelijk beheer, gronduitgifte en fysieke werkzaamheden uitgevoerd worden in samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen of, in minder gevallen, zelfs door marktpartijen alleen. In alle gevallen wordt het risico gedeeld. Gemeenten voeren dus steeds meer een interactief grondbeleid, waarbij in meer of minder mate onderhandeld wordt met marktpartijen over hun inbreng in het proces. Interactief grondbeleid kan gedefinieerd worden als de vorm van grondbeleid waarbij de overheid in samenspraak met marktpartijen komt tot het meest geschikte ontwikkelingsperspectief. De inbreng van marktpartijen kan daarbij variëren van een minimale input tot de situatie waarbij de gemeente slechts haar formele rol in acht neemt en de grondexploitatie en de ontwikkeling verder overlaat aan de private partijen.

8.2.2 De verwarring over publiek-private samenwerking

De belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek is de invloed van private partijen op een proces dat sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland een monopolie was van publieke partijen. Eigenlijk hebben alle discussies en publicaties over grondbeleid in de periode van de veranderde grondmarkt betrekking op het sturen in een netwerk van private en publieke actoren en dus op de relaties tussen publieke en private actoren. Zodra er relaties zijn tussen publieke en private partijen, is het onvermijdelijk dat er een vorm van samenwerking tussen die partijen bestaat. Publiek-private samenwerking is een term die sinds de jaren negentig onder andere op het gebied van de locatieontwikkeling een veelgebruikt begrip is geworden, maar het begrip zorgt ook voor verwarring.

Van de Heijden e.a. (zie paragraaf 2.5.2) constateren terecht dat er geen eenduidige definitie van PPS bestaat. Zolang het echter in elke discussie en elk artikel duidelijk is welke definitie daarin gehanteerd wordt, hoeft dat niet voor problemen in de communicatie te zorgen. De term PPS is echter in de laatste jaren zo'n geveleugeld begrip geworden dat, ondanks de vele definities

87 Tot 3 april 2000 bestond de anticipatieprocedure; sinds die tijd bestaat de zelfstandige projectprocedure. In het wetsvoorstel 'Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)' dat op 23 mei 2003 is aangeboden aan de Tweede Kamer werd voorgesteld de zelfstandige projectprocedure weer af te schaffen, maar de nieuwe Minister van VROM heeft toch het voornemen om een regeling voor projectbesluitvorming op te nemen.

die er bestaan, vaak niet wordt aangegeven welke definitie gehanteerd wordt. Met name in literatuur over locatieontwikkeling wordt daardoor nog weleens slordig omgesprongen met de verschillende modellen. Een veel voorkomende spraak- en schrijfwarring heeft te maken met het smal of breed definiëren van PPS. Bij een brede omschrijving van PPS, waarvan in paragraaf 2.5.2 ook is uitgegaan, gaat het om alle vormen waarbij overheid en private partijen in enigerlei mate met elkaar samenwerken. Deze brede omschrijving omvat dus alle modellen van bouwclaim tot en met concessiemodel. Aan de term PPS wordt echter ook vaak een smallere betekenis toebedacht, namelijk die van de gezamenlijke onderneming. Bij de smalle benadering wordt PPS dus gebruikt om een van de modellen, namelijk het joint-venturemodel, aan te duiden. Het niet duidelijk aangeven of een smalle of brede definitie gehanteerd wordt, kan dus een verkeerd beeld geven. In de bijlage bij de rapportage van de parlementaire enquête bouwnijverheid,⁸⁸ waarin de samenwerkingsconstructies op VINEX-locaties worden beschreven, wordt door de auteurs bijvoorbeeld een smalle benadering gehanteerd, maar het is niet duidelijk of de ondervraagde gemeenten dezelfde definitie gehanteerd hebben. In de smalle definitie is een bouwclaimmodel geen PPS, want die term wordt dan gebruikt voor een gezamenlijke onderneming, maar het is wel een ontwikkelingsmodel, alhoewel ook te verdedigen is dat het slechts een verwervingsinstrument is. Zo wordt er gesteld dat gemeenten die van marktpartijen verwerven, dat vrijwel altijd doen door middel van een bouwclaim. Er wordt echter niet gezegd wat een bouwclaim inhoudt en vooral wat voor aanvullende afspraken er zijn gemaakt. Vanuit het risico-oogpunt scheelt het bijvoorbeeld of bij een bouwclaim sprake is van een recht of een plicht op afname van bouwrijpe grond. Soms wordt een bouwclaim dus gezien als een vorm van samenwerking, terwijl in andere gevallen een bouwclaim wordt gezien als een verwervingsinstrument. Om te kunnen oordelen over vormen van samenwerking die er bestaan tussen gemeenten en marktpartijen, is het van belang om te weten over welke vormen van samenwerking er wordt gesproken. In de parlementaire enquête bouwnijverheid is dus niet duidelijk geformuleerd wat er onder samenwerking wordt verstaan. Door het ontbreken van definities kan veel minder waarde worden gehecht aan de conclusies van het onderzoek.

Toen publiek-private samenwerking op grotere uitbreidingslocaties nog in de kinderschoenen stond, merkte Noordanus op dat de vele samenwerkingsvormen die als PPS te bestempelen zijn, onderscheiden kunnen worden naar verschillende kenmerken (Noordanus, 1988, p. 630). Onderscheid kan gemaakt worden naar het object van samenwerking, de fase waarin de samenwerking

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 10, pp. 797 e.v..

plaatsvindt en de hoedanigheid van de private partijen. In de enquête ‘Instrumentarium locatieontwikkeling’ is om verwarring te voorkomen niet gevraagd naar PPS-modellen of samenwerkingsvormen, maar naar de te volgen ontwikkelingsaanpak. Die aanpak is uitgesplitst naar betrokkenheid bij de grondexploitatie, rol bij locatieontwikkeling en de rol bij planontwikkeling. Ook is onderscheid gemaakt naar het soort betrokken partijen. Gemeenten kunnen zo gerichter aangeven welke aanpak ze volgen en in welke mate marktpartijen daarbij betrokken zijn, zonder te struikelen over niet eenduidige definities.

Dat helder is welke definities gehanteerd worden, is vooral belangrijk wanneer die gemeentelijke praktijk geanalyseerd wordt, of wanneer gemeenten onderling ervaringen uitwisselen. Als niet duidelijk is welke definitie gehanteerd wordt, kunnen verkeerde conclusies getrokken worden. Als er op basis van die conclusies beleid wordt ontwikkeld, bestaat de kans dat het beleid niet goed aansluit bij de praktijk.

8.3 Hoe ver gaat de gemeentelijke regie?

8.3.1 Wat is gemeentelijke regie?

Een van de terugkerende discussiepunten bij locatieontwikkeling in een multi-actor situatie is de mate waarin gemeenten daarbij de regie moeten en willen voeren en wat die regie zou moeten inhouden. De discussie over de regiefunctie van gemeenten bij locatieontwikkeling blijft actueel zolang de gemeente niet de enige partij is op de grondmarkt en zolang het grondbeleidsinstrumentarium niet volledig dichtgetimmerd wordt of er geen duidelijke spelregels worden afgesproken. In Kamerstukken en wetsgeschiedenis van diverse grondbeleidsinstrumenten zijn wel definities van het begrip regie te vinden, maar een eenduidige invulling ontbreekt. Regie of regisseren heeft te maken met het beïnvloeden van processen. In de *Nota Grondbeleid* wordt de regiefunctie omschreven als ‘de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (ervoor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (wordt ingericht) in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten’ (Ministerie van VROM, 2001a, p. 26). Deze definitie geeft geen invulling aan het soort doelstellingen dat onder de regiefunctie geplaatst mag worden, maar zegt alleen dat daarover in een democratisch proces beslist moet worden. Ook AKRO Consult geeft een procesdefinitie van het begrip regie. In een rapport over de regisserende rol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing (Van der Putten e.a. 2002, p. 27) omschrijft AKRO regie als ‘de doelgerichte inzet van gemeentelijke bevoegdheden en middelen; deze inzet is er op gericht om in een wisselwerking tussen betrokken partijen stedelijke vernieuwingsplannen te doen ontwerpen en realiseren’.

In een rapport over de regie van gemeenten bij stedelijke ontwikkeling definiëren Korthals Altes e.a. (2004, p. 21) de regiefunctie als 'de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd'. In deze definitie wordt uitgegaan van de doelstellingen waartoe de regie dient. In een artikel over de regiefunctie bij de ontwikkeling van bouwlocaties stelt De Wolff (1998, p. 69) dat het gaat om de uitoefening van een nader te bepalen invloed. Hij geeft ook aan dat het antwoord op de vraag in welke mate die invloed uitgeoefend moet worden, normatief is. De Wolff vindt de discussie over kerntaken in dit verband in ieder geval relevant. Hij kiest in het artikel echter voor een pragmatische omschrijving van de regisserende rol, waarbij hij de vraag stelt welke doelstellingen gemeenten in de praktijk hebben ten aanzien van hun bemoeienis met de locatieontwikkeling. De Wolff onderscheidt drie soorten doelstellingen (zie ook De Wolff e.a., 2000a, p. 76): doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik, financiële doelstellingen en procesdoelstellingen. In een situatie van 'command and control' (zie Wigmans, 1998, p. 112) kunnen gemeenten via een actief grondbeleid en dan vooral via de gronduitgifte de doelstellingen ten aanzien van de ontwikkeling verwezenlijken, maar in een multi-actor situatie is dat een stuk moeilijker en gaat de discussie spelen hoe gemeenten de ontwikkeling kunnen regisseren vanuit hun eigen doelstellingen. Bij het omschrijven van de regisserende rol van gemeenten, speelt dus een rol welke doelstellingen gemeenten voor ogen hebben en welke ze voor ogen zouden moeten hebben. Over het algemeen zijn er in de discussies twee elementen die een rol spelen: de mate van zeggenschap over de grond en de mogelijkheden om de kosten van locatieontwikkeling te verhalen. Tabel 8.1 geeft een overzicht van een aantal invullingen die tot nu toe zijn gegeven aan het begrip regiefunctie, ingedeeld naar de drie soorten doelstellingen die De Wolff onderscheidt.

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten het kunnen verhalen van de gemaakte kosten en het realiseren van bepaalde kwaliteitseisen belangrijke aspecten vinden van de regiefunctie. Opvallend is dat een tijdige realisatie ook vaak een probleem vormt, maar deze hangt echter niet altijd af van de regisserende rol van de gemeente, maar ook van de complexiteit van het proces en de regelgeving.

Wet voorkeursrecht gemeenten en regie

De juridische discussie over de regisserende rol van gemeenten is met name gevoerd rond de Wet voorkeursrecht gemeenten en de zogenoemde artikel-26-constructies (zie paragraaf 5.2). In de *Nota Grondbeleid* werd niet echt een duidelijk standpunt ingenomen over artikel 26. Het kabinet vond noodrepara-

Tabel 8.1 Welke aspecten vallen er onder de regiefunctie

| Indeling De Wolff ¹⁾ | Doelstellingen m.b.t. grondgebruik | Financiële doelstellingen | Procesdoelstellingen |
|---|---|---|--|
| Notitie Grondbeleidsinstrumentarium 1994 ²⁾ | evenwichtige uitvoering van verstedelijking | evenwichtige uitvoering van verstedelijking | |
| Memorie van Toelichting Wvg ³⁾ | | met bijbehorend kostenverhaalsinstrumentarium | op de situatie toegesneden beleid m.b.t. samenwerking met marktpartijen; actieve grondverwerving |
| Nota n.a.v. verslag van de vaste commissie voor VROM ⁴⁾ | kwalitatief bevredigende wijze | | tijdige realisatie (samen met marktpartijen) |
| Notitie Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties ⁵⁾ Wetsvoorstel grondexploitatieheffing | kwantitatief en kwalitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling; adequaat niveau van publieke voorzieningen | alle voor de ontwikkeling van de locatie te maken kosten moeten gedekt worden door exploitanten | |
| Hoge Raad Wvg november 2000 ⁶⁾ | kwalitatief voldoende | | tijdige realisatie |
| Rechtbank Zutphen ⁷⁾ Hof Arnhem ⁸⁾ voorkeursrecht Bergh | realiseren bestemming | versleutelen van exploitatiekosten in uitgifteprijs | tijdige realisatie; actief grondbeleid |
| Priemus en Louw ⁹⁾ | programma; kwaliteit | scope-optimalisatie verevening | tijdspectief; integraliteit |
| Nota Grondbeleid ¹⁰⁾ | kwaliteit; duurzaamheid | kostenverhaal | integraliteit van de planontwikkeling |
| ECORYS-Kolpron ¹¹⁾ | kwaliteit van de stedelijke ontwikkeling | financiële haalbaarheid | tijd/voortgang; relatie met programma en markt |

1) De Wolff, 1998, blz. 69; De Wolff, e.a., 2000, blz. 76.

2) Minister van VROM, 1994.

3) Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 235, nr. 3, blz. 3.

4) Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 235, nr. 5, blz. 9.

5) Minister van VROM, 1997.

6) Hoge Raad der Nederlanden, voorkeursrecht gemeente Bleiswijk, 10 november 2000, rek.nr. R99/210HR; voorkeursrecht gemeente Alkmaar, 10 november 2000, rek.nr. R99/217HR; voorkeursrecht gemeente Maastricht en Eijsden, 17 november 2000, rek.nr. Roo/015HR.

7) Rechtbank Zutphen, voorkeursrecht gemeente Bergh, 1 februari 2001, rek. nr. 35719 HARK 00-234.

8) Hof Arnhem, voorkeursrecht gemeente Bergh, 25 september 2001, rek. nr. 2001/384 en 2001/390.

9) Priemus en Louw, 2000, blz. 3.

10) Ministerie van VROM, 2001, blz. 26.

11) Korthals Altes e.a., 2004, blz. 21.

tie niet nodig, omdat de Hoge Raad het belang van de gemeentelijke regisserende rol benadrukte. Over wat die regisserende rol inhoudt, is de Hoge Raad

echter niet erg duidelijk. De Hoge Raad verwijst naar een alinea uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarin staat dat het noodzakelijk is dat gemeenten zich actief kunnen blijven opstellen op de grondmarkt om zo de regie bij samenwerking met marktpartijen te kunnen behouden.⁸⁹ Dat wordt vooral belangrijk gevonden omdat het lastig is om een ‘tijdige’ en ‘kwalitatief voldoende’ ontwikkeling af te dwingen in onderhandelingen met derden. Verder kan zo voorkomen worden dat grond in handen komt van speculanten. In dezelfde alinea in de memorie van toelichting wordt echter een bredere definitie gegeven van de gemeentelijke regisserende rol. De regisserende rol heeft betrekking op een ‘op de situatie toegesneden beleid’ met betrekking tot samenwerking met derden én ‘het daarbij behorend kostenverhaalsinstrumentarium’ en de ‘mogelijkheden voor actieve grondverwerving’. Op verscheidene momenten tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn uitspraken gedaan over de regisserende rol van de gemeente, maar nergens is echt expliciet gedefinieerd wat verstaan wordt onder de regisserende functie van gemeenten en waarin die zich moet uiten. De aanzet tot wijziging van de Wvg is te vinden in de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* (Minister van VROM, 1994). In de nota worden twee wijzigingen voorgesteld in het grondbeleidsinstrumentarium: voor het verbeteren van het instrumentarium voor kostenverhaal en het verbeteren van het verwervingsinstrumentarium door invoering van een voorkeursrecht voor uitbreidingslocaties. Het laatste voorstel wordt vooral gemotiveerd vanuit de opvatting dat het toepassen van het kostenverhaal spanning kan veroorzaken tussen gemeenten en marktpartijen. Met het voorkeursrecht konden gemeenten verwerven ten behoeve van een PPS, waarin duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden over het verdelen van kosten en risico’s.

Zoals eerder aangegeven worden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg drie elementen genoemd die van belang zijn voor de gemeentelijke regisserende rol:⁹⁰

- een op de situatie toegesneden beleid met betrekking tot samenwerking met marktpartijen;
- daarbij behorend kostenverhaalsinstrumentarium;
- mogelijkheden voor actieve grondverwerving.

Onderschreven wordt dat andere partijen dan de gemeenten ook een deel van de verstedelijkingstaakstelling op zich kunnen nemen. De gemeenten kunnen door middel van het bestemmingsplan de ontwikkeling sturen en met behulp van het instrumentarium voor kostenverhaal de kosten verhalen die zij zelf maken voor de aanleg van openbare voorzieningen. Meteen wordt

⁸⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 235, nr. 3, p. 3.

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 235, nr. 3, p. 3.

echter geconstateerd dat het instrumentarium op dit laatste gebied niet sluitend is en dus verbeterd moet worden. Vervolgens wordt geconstateerd dat een tijdige realisatie van het plan en voldoende kwaliteit moeilijk af te dwingen zijn en dat gemeenten zich daarom ook actief op de grondmarkt moeten kunnen begeven (bijv. door het vestigen van een voorkeursrecht). Als het gaat om de regisserende rol van gemeenten is die dus breder gedefinieerd dan alleen een tijdige en kwalitatief voldoende uitvoering van de plannen; ook het kunnen verhalen van kosten is een onderdeel van de regisserende functie. In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor VROM⁹¹ wordt de regiefunctie van de gemeente weer beperkter omschreven. Gemeenten moeten vanuit hun verantwoordelijkheid voor het algemeen belang zorgen dat tezamen met marktpartijen de plannen op een 'kwalitatief bevredigende wijze tijdig gerealiseerd zullen worden'. De nadruk in deze definitie ligt op het tijdig realiseren met voldoende kwaliteit. Als toegevoegde waarde wordt verder nog genoemd dat het vestigen van een voorkeursrecht de positie van gemeenten kan versterken in de onderhandelingen met marktpartijen om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen. Ook in deze nota wordt echter weer een link gelegd met het kostenverhaalsinstrumentarium. De minister onderkent het belang van verbeterd instrumentarium op dit gebied, omdat gemeenten niet voldoende mogelijkheden hebben om kosten te verhalen bij passief grondbeleid.

Ondanks dat de minister geen noodzaak zag tot spoedreparatie van de Wvg, werd vanuit de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor wijziging van artikel 10 en 26 van de Wvg ingediend. Het wetsvoorstel beoogde de ontwijkingsmogelijkheden van de wet in te perken. De discussie werd met name gevoerd over artikel 10, maar de ogenschijnlijk slechts tekstuele wijziging van artikel 26 gooide voorlopig de uitleg van de Hoge Raad overboord. Door het schrappen van het stukje tekst 'het belang van de gemeente bij'⁹² gaat het bij een artikel-26-uitspraak slechts nog om het doorkruisen van de voorkeurspositie van gemeenten, ongeacht het belang dat de gemeente daarbij heeft. Of gemeenten wel of niet de regie kunnen voeren bij de ontwikkeling en wat die regie inhoudt, is dus niet meer van belang voor het invoeren van de nietigheid van overeenkomsten tussen de grondeigenaren en derden.

Regiefunctie en kostenverhaal

Een belangrijke reden voor gemeenten om de regie te willen voeren is de mogelijkheid om kosten van voorzieningen te kunnen verhalen en de moge-

⁹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 235, nr. 5, p. 9.

⁹² Artikel 26 lid 1 tot 1-9-2002: Een gemeente kan de nietigheid invoeren van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan 'het belang van de gemeente bij' haar in deze wet geregelde voorkeurspositie. M.i.v. 1-9-2002 is het gedeelte tussen aanhalingstekens geschrapt.

lijkheid om met winstgevende locaties minder lucratieve, maar wel belangrijke projecten te kunnen bekostigen.

Uit de regiediscussie rond de Wet voorkeursrecht gemeenten blijkt dat financiële doelstellingen niet per definitie onder de gemeentelijke regiefunctie worden gerekend. De Hoge Raad noemde in de eerste artikel-26-uitspraken alleen kwaliteit en een tijdige realisatie als belang van gemeenten. De mogelijkheid om kosten te kunnen verhalen en de financiële haalbaarheid van een project werden niet genoemd als belang van gemeenten bij locatieontwikkeling.

In de notitie *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties* uit 1997 wordt echter aangegeven dat het niet relevant is wie de taakstelling realiseert, maar dat het vooral belangrijk is dat alle voor de ontwikkeling van de locatie te maken kosten gedekt worden door exploitanten (Minister van VROM, 1997, p. 4). Meteen wordt geconstateerd dat daar juist de schoen wringt, omdat particulieren in het algemeen niet de gronden met de hoge verwervingskosten zullen aankopen of de bestemmingen met lage opbrengsten zullen realiseren. De gemeente heeft behalve haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit ook financiële en maatschappelijke doelen te verwezenlijken.

In hetzelfde jaar werd een wetsvoorstel voor een grondexploitatieheffing voorbereid, waarin gesteld werd dat het van belang is dat gemeenten keuzen kunnen maken met betrekking tot het verwervings-, kostenverhaals- en uitgiftebeleid.⁹³ Het wetsvoorstel heeft het mede door een negatief advies van de Raad van State niet gered (zie hoofdstuk 5).

Sindsdien zijn er zowel uit de gemeentelijke hoek als uit de hoek van private partijen voorstellen gedaan voor het verbeteren van het kostenverhaal, maar tot 2003 is er geen nieuw instrument in werking getreden. De overheid vindt het niet eenvoudig een regeling op te stellen voor kostenverhaal, omdat daarbij vele indringende vragen aan de orde zijn, zoals een rechtvaardige toedeling van kosten, de relatie met bestaande instrumenten, de te verwachten effecten op de bouwmarkt en grondprijzen enzovoort (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, Vragen en antwoord over een bijdrageregeling in de grondexploitatiekosten). Het lijkt alsof het verbeteren van de mogelijkheden voor een actief verwervingsbeleid minder moeilijk realiseerbaar is, waardoor de aandacht meer bij de Wet voorkeursrecht gemeenten ligt. Toch komt de (on)mogelijkheid om kosten te verhalen steeds terug, ook in combinatie met de zelfrealisatieproblematiek onder de Wvg. De Hoge Raad zegt echter expliciet in een uitspraak met betrekking tot de vestiging van een voorkeursrecht in de gemeenten Bergh⁹⁴ dat de Wet voorkeursrecht gemeenten geen grondslag biedt voor kostenverhaal.

⁹³ Memorie van toelichting, pp. 26-27.

⁹⁴ Hoge Raad der Nederlanden, voorkeursrecht gemeente Bergh, 15 november 2002, rek. nr. R01/132HR.

In een onderzoek in opdracht van de vier grote steden en de VNG constateren Bregman en Lubach dat het probleem van zelfrealisatie niet ligt op het gebied van de gemeentelijke regie in stedenbouwkundige en programmatische zin, maar dat exploitatiekosten die niet onder het bereik van de baatbelasting vallen, niet dwingend verhaald kunnen worden (Bregman en Lubach, 2000, pp. 85-86). Intussen heeft De Haan geopperd om een exploitatievergunning in het leven te roepen, die aan een aantal criteria getoetst kan worden, waaronder de betaling van een exploitatiebijdrage (De Haan, 2000b). In de *Nota Grondbeleid* wordt ook erkend dat het van belang is dat alle belanghebbenden binnen een exploitatiegebied bijdragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen. Het kabinet wil daartoe een vergunningstelsel voor grondexploitatie invoeren (Ministerie van VROM, 2001a, p. 67). Aan het verlenen van een dergelijke vergunning kunnen verscheidene voorwaarden gesteld worden, die van belang zijn voor de gemeentelijke regie. In de *Nota Grondbeleid* geeft het kabinet een opsomming van voorwaarden, waaruit opgemaakt kan worden welke factoren het kabinet tot de regiefunctie van gemeenten wil rekenen. Behalve de regeling van kostenverhaal, het realiseren van het bestemmingsplan, de realisatie conform de grondexploitatieopzet en ruimtelijke inrichtings- en kwaliteitseisen wordt van de ontwikkelaar ook verwacht dat hij grond afstaat voor openbare doeleinden en dat minimaal 30% van de grond beschikbaar wordt gesteld voor particulier opdrachtgeverschap. Dat laatste is een nieuw aspect in de regiediscussie.

Particulier opdrachtgeverschap in de exploitatievergunning

In de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*, oftewel de *Nota Wonen* (Ministerie van VROM, 2000b), die in 2000 is aangeboden aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld om de burger meer zeggenschap te geven over wonen. Een bouwpraktijk die sterk kwantitatief gericht is, waarbij het produceren van aantallen woningen voorop staat, is niet meer toereikend in een situatie waarin de woningnood niet meer zo groot is en de burger meer wensen krijgt (zie ook Butter en Keers, 2001). Het vergroten van de zeggenschap van de burger kan op drie manieren vorm krijgen:

- via de burger zelf, die meer verantwoordelijkheden moet nemen voor de kwaliteit van de woonomgeving;
- via de aanbieders van woningen, die zich consumentgericht moeten opstellen;
- via de overheid, die moet zorgen voor een tijdige betrokkenheid van de burger bij planontwikkeling.

Een van de voorstellen van het kabinet is om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. Met particulier opdrachtgeverschap wordt traditioneel bedoeld het door de particuliere grondeigenaar zelf (laten) bouwen van een woning op een gekocht kavel (zie ook Keers e.a., 1999, p. 17). In de *Nota Wonen* wordt een bredere definitie gehanteerd, waarbij het niet alleen gaat om individueel

opdrachtgeverschap, maar ook om meer collectieve vormen zoals het gezamenlijk bouwen van een wooncomplex (Ministerie van VROM, 2000b, p. 74). Vanaf 2005 zou eenderde van de nieuwbouwwoningen door middel van particulier opdrachtgeverschap gebouwd moeten worden, tegenover 18% ten tijde van het uitkomen van de nota. Om dit mogelijk te maken wordt een aantal maatregelen voorgesteld. De eerste maatregel is het opnemen van het particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld in het rijksbeleidskader voor gemeenten en corporaties en als agendapunt in het overleg over de voortgang van de VINEX en de Actualisering VINEX.

In de *Nota Grondbeleid* wordt gesteld dat er twee aspecten van belang zijn bij het formuleren van maatregelen om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen, namelijk het bevorderen van de doorwerking van de doelstellingen naar het gemeentelijk beleid en de toerusting van gemeenten om de doelstellingen in de praktijk te kunnen brengen (Ministerie van VROM, 2001a, p. 88). Gesteld wordt dat gemeenten bij de gronduitgifte rekening kunnen houden met het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap, maar dat gemeenten steeds minder grondposities hebben en dat er voor die situatie instrumenten nodig zijn om particulier opdrachtgeverschap af te kunnen dwingen. In de *Nota Grondbeleid* wordt daarom onder andere voorgesteld om het particulier opdrachtgeverschap te koppelen aan de nieuw in te voeren exploitatievergunning. Aan de verlening van die vergunning wordt een aantal voorwaarden gesteld, waaronder het beschikbaar stellen van minimaal 30% van de gronden voor particulier opdrachtgeverschap.

Het kabinet wil een 'brede' exploitatievergunning

Het idee voor de invoering van een exploitatievergunning was voor het uitbrengen van de *Nota Grondbeleid* al onderzocht en uitgewerkt door het Instituut voor Bouwrecht in opdracht van de VNG, Neprom en Avbb (Bregman en Lubach, 2000), maar het koppelen van particulier opdrachtgeverschap aan die vergunning is een wens van het kabinet. Dat idee is in de *Nota Grondbeleid* nog niet echt uitgewerkt, maar riep wel meteen vraagtekens op. Waarom moet particulier opdrachtgeverschap via de exploitatievergunning afgedwongen worden? Een vergunningsgebied zal zich niet altijd lenen voor het beschikbaar stellen van 30% van de grond. Er moet dan op z'n minst worden uitgegaan van een gebied met een redelijke omvang. Omdat voor iedere exploitatie een vergunning moet worden aangevraagd, zal een enorme versnippering ontstaan als er veel grondbezitters zijn en alle aanvragen aan die 30% grondafstand moeten voldoen. De exploitatievergunning bevordert een integrale planontwikkeling niet, als deze niet gezien wordt in het geheel van de locatieontwikkeling. Het stedenbouwkundig plan of een bestemmingsplan moet de leidraad zijn voor de ontwikkeling en niet de individuele vergunningaanvragen (zie ook Noordanus, 2001; Bregman, 2001). In de *Nota Wonen* zegt het kabinet dat vanaf 2005 eenderde van de nieuwbouwwoningen door particu-

lier opdrachtgeverschap gerealiseerd zou moeten worden, maar in de *Nota Grondbeleid* wordt dat vertaald naar een opgave op vergunningniveau.

Dat in de *Nota Grondbeleid* wordt voorgesteld om een vergunningplicht in te voeren voor elk exploitatiegebied, komt niet geheel uit de lucht vallen, maar het is wel onduidelijk waarom het kabinet kiest voor een zogenaamde brede vergunning. Over een smalle variant bestond voor het uitkomen van de nota al overeenstemming tussen VNG, Neprom en AVBB. Zowel bij de gemeentelijke kant als bij de ontwikkelaars bestond dus draagvlak voor die variant. Het kabinet wijkt ondanks deze overeenstemming af van de smalle vergunning.

Concurrentie tussen ontwikkelaars

De laatste jaren wordt het ook steeds belangrijker gevonden dat concurrentie tussen ontwikkelaars bevorderd wordt. In de *Nota Grondbeleid* wordt gesteld dat de gemeentelijke regiefunctie versterkt wordt, onder voorwaarde dat gemeenten zich meer richten op kwaliteit, zeggenschap en marktwerking (Ministerie van VROM, 2001a, p. 77). In de uitwerking van die aspecten gaat het volgens het kabinet onder andere om het vergroten van concurrentie tussen ontwikkelaars. Concurrentie op de woningmarkt en op de projectontwikkelingsmarkt is volgens de nota belangrijk om ervoor te zorgen dat het aanbod zo goed mogelijk aansluit bij de vraag en dat de prijs-kwaliteitverhouding voor de koper zo gunstig mogelijk is. Via actief grondbeleid kan volgens de nota concurrentie makkelijk bevorderd worden door middel van concessie-modellen, tendersystemen en prijsvragen. Via een faciliterend grondbeleid is dat een stuk moeilijker. Het ontkoppelen van bouwrecht en grondeigendom wordt in dat geval als mogelijke oplossing genoemd (zie ook paragraaf 8.3.3).

Ook tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt dit onderdeel van de gemeentelijke regiefunctie aangehaald.⁹⁵ De initiatiefnemers zien een mogelijke ondersteunde rol van de Wvg bij het realiseren van concurrentie tussen ontwikkelaars.

In de praktijk blijkt op een aantal locaties al te worden gewerkt met systemen waarbij bouwers door middel van prijsvragen een deel van de locatie kunnen ontwikkelen of bouwen. Op de locatie Ypenburg zijn hele deelplannen door middel van prijsvragen uitbesteed aan ontwikkelaars. Op Wateringse Veld is dat gebeurd voor een deel van de woningbouw. Het openbare gebied is daar wel door de gemeente ontwikkeld. Op IJburg heeft de gemeente ook marktpartijen uitgenodigd om plannen in te dienen voor de ontwikkeling van de eerste deelplannen. In deze gevallen was er wel sprake van gemeentelijk grondeigendom, waardoor concurrentiebevordering mogelijk was.

⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 750, nr. 7, p. 8.

Conclusie

Uit de verschillende definities die van het begrip 'regie' worden gegeven, kan afgeleid worden dat het voeren van de regie over een locatieontwikkelingsproces te maken heeft met het sturen van dat proces en het kunnen realiseren van bepaalde doelstellingen.

Uit de enquêtes en de casestudies blijkt dat het kunnen verhalen van kosten en het realiseren van bepaalde kwalitatieve doelstellingen belangrijke doelstellingen zijn van de gemeenten. Ook een tijdige realisatie speelt een belangrijke rol.

Bij locatieontwikkeling hangt de mate van sturing door de overheid af van de keuzen die gemaakt worden ten aanzien van het te voeren grondbeleid. Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente veel meer invloed op het proces dan bij een faciliterend grondbeleid. Gemeenten kunnen dus bij een actief grondbeleid eenvoudiger de regie voeren. In de gemeentelijke praktijk blijkt dat een belangrijke reden te zijn om een actief grondbeleid te willen voeren. Uit de enquêtes blijkt dat als gemeenten moeten zeggen welke knelpunten ze ervaren bij locatieontwikkeling, het merendeel van die gemeenten reageert vanuit een actief grondbeleid. Meer dan de helft van de knelpunten heeft betrekking op problemen rond de grondverwerving.

Het maken van winst zou geen doelstelling van gemeenten moeten zijn, omdat zij het publieke belang moeten waarborgen. Met de positieve resultaten van winstgevende projecten kunnen echter andere projecten die financieel niet gunstig, maar net zo wenselijk zijn, financieel haalbaar gemaakt worden. Behalve de doelstellingen ten aanzien van kwaliteit en kostenverhaal zijn de mogelijkheden voor verevening ook een reden voor gemeenten om een actief grondbeleid te willen voeren.

Opvallend is dat in veel beleidsstukken een tijdige realisatie ook als doelstelling genoemd wordt, maar dat uit de praktijk blijkt dat een actief grondbeleid niet altijd een waarborg is voor een tijdige realisatie.

8.3.2 Onvolkomen marktwerking

Een vraag die door de veranderingen op de grondmarkt regelmatig terugkomt is of grondposities van marktpartijen bijgedragen hebben aan een onvolkomen marktwerking op VINEX-locaties. Voor de uitvoering van het beleid dat uitgezet is in de VINEX vond het kabinet het juist noodzakelijk dat werd samengewerkt met marktpartijen (Ministerie van VROM, 1991, p. 132), maar sinds private partijen zich meer in het locatieontwikkelingsproces zijn gaan mengen, is steeds meer discussie ontstaan over marktwerking. In het rapport van het Centraal Planbureau over de grondmarkt en over de woningmarkt wordt gesteld dat er in Nederland sprake is van marktfalen, omdat er externe effecten zijn verbonden aan het gebruik van grond (Centraal Planbureau, 1999a, p. 31; Centraal Planbureau, 1999b, p. 11). Intensieve overheidsbemoei-

enis met de grondmarkt wordt in het algemeen als noodzaak ervaren en gerechtvaardigd vanuit het marktfalen (Centraal Planbureau, 1999a, p. 31; Centraal Planbureau, 1999b, p. 27). In de *Nota Grondbeleid* wordt ook gesteld dat de grondmarkt gebrekkig zou werken zonder ingrijpen van de overheid. Grond is een schaars goed waarmee geld te verdienen valt, waardoor er claims en tegenstrijdige belangen zijn en handel. De overheid moet volgens het kabinet grondbeleid voeren om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en publieke doelen te realiseren (Ministerie van VROM, 2001a, p. 25).

Grondposities niet altijd negatief

Het signaal dat het innemen van grondposities door marktpartijen op bouwlocaties zorgt voor een onvolkomen marktwerking⁹⁶ was aanleiding voor de enquête onder VINEX-gemeenten die gehouden is in het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid. In de parlementaire enquête bouwnijverheid⁹⁷ wordt verwezen naar het rapport van de tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, waarin wordt gesteld dat ‘onderzoek naar de gang van zaken op VINEX-locaties reeds heeft laten zien dat er gereede aanwijzingen zijn voor een verstoorde marktwerking die leidt tot een onevenwichtige prijs-kwaliteitverhouding’.

Om te onderzoeken of dat echt zo is, hebben 49 gemeenten vragen beantwoord over grondposities, samenwerking met marktpartijen, grondexploitatie en aanbestedingsbeleid, de invloed van afspraken met het Rijk en mogelijke beperkingen in mededinging. In de rapportage wordt bij de beantwoording van de vraag ‘Hebben de grondposities van marktpartijen bijgedragen aan een onvolkomen marktwerking op de onderhavige VINEX/Actualisering VINEX-locatie? Om welke (combinatie van) bedrijven gaat het?’ eerst uiteengezet wat men te weten is gekomen over de grondposities van marktpartijen. Aangegeven wordt dat ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten te maken had met grondposities en dat de gemeenten niet in staat waren om zelf ook grondposities in te nemen door gebrek aan geld en middelen, gebrekkig juridisch grondbeleidsinstrumentarium en lange besluitvormingsprocessen.

Hoe omvangrijk en strategisch die grondposities waren, wordt echter niet vermeld. Verder blijken niet alle gemeenten grondposities van marktpartijen als onplezierig te ervaren. Verschillende gemeenten hebben de marktpartijen zelfs verzocht om grond aan te kopen. Ook uit de enquête en de casestudies die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, blijkt dat sommige gemeenten ‘bevriende’ marktpartijen vragen om grondposities in te nemen, om

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 10, p. 773 en p. 791.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 10, p. 773.

zo te voorkomen dat andere ontwikkelaars dat doen. Vooral het gebrek aan middelen en de lange besluitvormingsprocessen werken in de hand dat sommige gemeenten deze oplossing kiezen. In dat geval worden grondposities van marktpartijen niet als negatief ervaren. Uit de enquête blijkt ook dat veel gemeenten die op het gebied van de verwerving knelpunten signaleren, wel aangeven dat ze tot het moment van de enquête alle doelstellingen hebben kunnen verwezenlijken. Omdat het locatieontwikkelingsproces op die locaties nog niet afgerond was, kon nog niet beoordeeld worden of de knelpunten met betrekking tot de verwerving inderdaad niet de verwezenlijking van de doelstellingen belemmerd hebben.

In de parlementaire enquête bouwnijverheid worden twee soorten onvolkomenheden genoemd:

- aan de aanbodzijde van de markt: de beperkte onderhandelingsmogelijkheden van de gemeente;
- aan de vraagzijde van de markt: de koper van de woning is beperkt in zijn keuze/er wordt niet marktconform gebouwd.

Wat precies met 'markt' bedoeld wordt, is niet gedefinieerd, maar impliciet is dat het gaat om planvorming en plankwaliteit. Op de vraag of grondposities van marktpartijen bijgedragen hebben aan een onvolkomen marktwerking zegt een aantal gemeenten dat dat niet het geval is. De gemeente Zoetermeer stelt dat grondposities van marktpartijen immers een marktgegeven zijn. Ook Alkmaar steunt deze opvatting. De gemeente Utrecht geeft aan dat betrokken ontwikkelaars ook belang hebben bij een zodanige opdrachtverlening aan bouwbedrijven dat marktwerking niet wordt belemmerd. Volgens de gemeente Amersfoort zorgen grondposities van marktpartijen er wel voor dat de vrije-marktwerking op de markt voor bouwrijpe grond in elk geval enigszins beperkt wordt.

Regie en onvolkomen marktwerking

De regisserende rol van gemeenten lijkt niet in het gedrang te komen door een onvolkomen marktwerking. Als het gaat om het behartigen van het publieke belang zijn er ook andere manieren om dat te realiseren. De Wolff (2002) verwijst naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), waarin ten aanzien van het behartigen van het publieke belang, onderscheid wordt gemaakt naar uitvoering en eindverantwoordelijkheid. Volgens de WRR moet duidelijk zijn voor welke belangen de overheid eindverantwoordelijkheid draagt en wie de operationele verantwoordelijkheid draagt voor die belangen. De operationele verantwoordelijkheid kan zowel bij de overheid als bij private partijen liggen. Er moeten dan volgens de raad mechanismen zijn die zorgen voor de 'borging' van het publieke belang. De raad noemt vier vormen van borging: concurrentie, regelgeving, institutionele waarden en hiërarchie onder leiding van een politieke bestuurder. De Wolff (2002, p. 366) maakt een vertaling van deze mechanismen naar de

grondmarkt. Hij noemt als optie dat de gemeenten een programma van eisen vaststellen voor locatieontwikkeling. In landelijke regelgeving zou de reikwijdte van een dergelijke bevoegdheid opgenomen moeten worden. De gemeente bewaakt de hierin opgenomen doelstellingen tijdens het proces dat eventueel ook door particulieren uitgevoerd kan worden. Een dergelijk systeem sluit aan bij de mening dat het niet uitmaakt wie de bestemming realiseert, als dat maar op de door de gemeente voorgestane wijze gebeurt. Niet de marktwerking, maar de doelstellingen van locatieontwikkeling zouden centraal moeten staan. De *Nota Grondbeleid* stelt dat er weliswaar concurrentie 'om' de markt is (via grondverwerving), maar niet of nauwelijks 'op' de markt (via plankwaliteit). De aandacht moet verlegd worden naar de plankwaliteit en hoe dat te sturen, in plaats van de vraag te stellen of er sprake is van een verstoorde marktwerking.

8.3.3 Vergroten van transparantie

De discussie over hoe ver de gemeentelijk regie zou moeten gaan heeft ook voor een groot deel te maken met de transparantie van het gemeentelijke grondbeleid. In de *Nota Grondbeleid* wordt terecht geconstateerd dat er bij actief grondbeleid van gemeenten een dubbelepettenprobleem kan ontstaan, omdat de gemeente zowel regelgever is als speler op de markt. Dit probleem kan rigoureuus opgelost worden door gemeenten alle mogelijkheden om een actief grondbeleid te voeren uit handen te nemen en ze alleen een faciliterende rol te geven, maar in sommige situaties, waar bijvoorbeeld het publieke belang daarom vraagt, is een actieve inmenging van de overheid wel wenselijk. Een oplossing kan gevonden worden in het transparanter maken van het grondbeleid.

Volgens de *Nota Grondbeleid* is er meer transparantie mogelijk waar het gaat om de ontwikkeling van de verworven gronden. Aan die ontwikkeling zijn grote financiële risico's verbonden. Het kabinet is van mening dat gemeenten zich beter kunnen beperken tot het verwerven van de grond en het opstellen van randvoorwaarden voor de ontwikkeling (vergelijk paragraaf 8.3.2). Transparantie bij de ontwikkeling kan vervolgens gerealiseerd worden door het openbaar aanbesteden van het project. Discussies over kartelvorming bij de ontwikkeling van uitbreidingslocaties (zie bijv. de brief van de minister over onderzoek naar kartelvorming op VINEX-locaties)⁹⁸ kunnen volgens het kabinet met openbare aanbesteding omzeild worden. De concurrentie 'om' de markt kan zo weer omgezet worden in concurrentie 'op' de markt. Het openbaar aanbesteden van projecten staat echter wel op gespannen voet met de bestaande praktijk van publiek-private samenwerking, waarin samenwer-

⁹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XIII, nr. 28.

kingsovereenkomsten vaak tot stand komen door ingenomen grondposities. In de *Nota Grondbeleid* wordt voorgesteld om projecten op de grond die onder de Wet voorkeursrecht gemeenten is verworven, openbaar te laten aanbesteden. Dat de aanleiding van de wijziging van die wet in 1996 onder andere lag in het verbeteren van de verwervingsmogelijkheden van gemeenten ten behoeve van PPS-constructies (zie paragraaf 5.2) wordt daarbij niet genoemd.

Overheid kiest PPS-partner op basis van openbare competitie

Dat openbaar aanbesteden en PPS wel samen zouden kunnen gaan, beschrijven Adams e.a. (2001) in een artikel over de invloed van een situatie met veel grondeigenaren op locatieontwikkeling. Zij komen met een idee dat is gebaseerd op een combinatie van publiek-private samenwerking en openbare aanbesteding. Adams e.a. zien een multi-actor situatie op een potentiële uitbreidingslocatie als een mogelijke bedreiging voor locatieontwikkeling, omdat de Britse overheid alleen met onteigening kan interveniëren, wat een kostbaar, complex en langdurig proces is. Ze zien een oplossing in het invoeren van wat zij noemen Urban Partnership Zones (UPZ's).

Het idee is dat UPZ's locaties zijn die door de lokale overheid worden aangegeven als ontwikkelingsgebied. Door middel van een openbare competitie zoekt de overheid een ontwikkelingspartner. Geen van beide partijen hoeft op dat moment grond in eigendom te hebben op de te ontwikkelen locatie. De partijen richten een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij (joint venture) op waarbij wordt vastgelegd dat de overheid in ieder geval een bepaald aandeel in de winst of het verlies voor haar rekening neemt. De gedachte achter deze constructie is dat daarmee samenwerking en onderhandeling tussen de ontwikkelingsmaatschappij en de grondeigenaren bevorderd kan worden in plaats van het aangaan van de 'confrontatie' zoals dat bij onteigening vaak het geval is. Waar bij onteigening sprake is van een gedwongen verkoop, kunnen de grondeigenaren bij een UPZ kiezen om te verkopen of om deel te gaan uitmaken van de ontwikkelingsovereenkomst, waardoor ze financieel of materieel (reserveren van bouwgrond) kunnen profiteren van de ontwikkeling. Om fragmentatie van het gebied te voorkomen, door bijvoorbeeld verkoop aan derden, zou een voorkeursrecht ten behoeve van de overheid ingevoerd kunnen worden. Wil de grondeigenaar niet verkopen of meewerken, dan zal toch onteigening ingezet moeten worden om de laatste stukken grond te verwerven, maar dat hoeft dan waarschijnlijk slechts voor een beperkt aantal eigenaren, waardoor de onteigening eenvoudiger en dus politiek acceptabeler wordt.

Adams e.a. stellen deze aanpak vooral voor, voor herstructurering van gebieden met veel grondeigenaren, maar ook op uitbreidingslocaties zou een dergelijk systeem kunnen zorgen voor het vergroten van de transparantie. Wat Adams e.a. eigenlijk voorstellen, is om het aangaan van publiek-private samenwerkingsovereenkomsten te reguleren met een nieuw instrument. Het

invoeren van een dergelijk instrument heeft als voordeel dat met name voor de grondeigenaren meer duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om te participeren in de locatieontwikkeling. Een dergelijk systeem is transparanter dan wanneer een aantal grote ontwikkelaars die grond in eigendom hebben met de gemeente rond de tafel gaan zitten om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen. Kleinere ontwikkelaars vallen daarbij vaak buiten de boot en de oorspronkelijke grondeigenaren hebben vaak al helemaal geen zicht op wat er precies gebeurt.

In de bestaande Nederlandse PPS-praktijk is het een beetje 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Met het invoeren van het UPZ-systeem zijn niet alleen voor alle grondeigenaren de kansen gelijk om te kunnen participeren in het locatieontwikkelingsproces, maar is het ook van tevoren duidelijk wat de verhoudingen zijn tussen de overheid en de private partijen. De ontwikkelingspartner die de overheid kiest, hoeft geen grondeigenaar te zijn; er is bij die selectie dus geen concurrentie om de markt, maar om de plankwaliteit.

In Spanje bestaat een systeem dat lijkt op de ideeën van Adams e.a., maar waarbij het alleen gaat om het openbaar aanbesteden van het proces van het bouwrijp maken van de grond. In 1994 is voor de omgeving van Valencia een wet ingevoerd waarin het openbaar aanbesteden van locatieontwikkeling wordt geregeld (Gascó Verdier en Muñoz Gielen, 2003). De wet heeft tot doel de stagnatie van de woningbouwproductie op te heffen en de prijsontwikkeling van woningen te dempen.

In het proces van locatieontwikkeling worden twee fasen onderscheiden: urbanización en edificación. Onder de eerste fase, de urbanisatie, vallen de activiteiten: beschikbaar maken van de gronden en het regelen van het kostenverhaal en het bouw- en woonrijp maken van de locatie. Het bouwrijp maken van de kavels en de bebouwing vallen onder de tweede fase. In de traditionele Nederlandse situatie van een actief gemeentelijk grondbeleid (verwerving, bouw- en woonrijp maken, gronduitgifte), zouden de urbanisatieactiviteiten uitgevoerd worden door de gemeente. Door middel van de gronduitgifte zou ook het kostenverhaal geregeld worden.

In Valencia wordt de eerste fase ook gezien als een publieke taak, maar de uitvoering moet door middel van vrije concurrentie tot stand komen. Potentiële ontwikkelaars kunnen een programma indienen voor de ontwikkeling van een gebied. In dat programma moeten in ieder geval behalve een uitvoeringsplan en uitvoeringstermijnen financiële en juridische garanties worden opgenomen waarmee de uitvoerder zich bindt aan uitvoering. Als hij de grond niet in eigendom heeft, moeten ook afspraken over de kosten- en batenverdeling tussen de ontwikkelaar en de grondeigenaren opgenomen worden. De gemeenteraad beslist over de voorstellen, voornamelijk op basis van de prijs-kwaliteitverhouding.

Grondeigenaren kunnen participeren in de exploitatie door het betalen van

een exploitatiebijdrage, waarvoor ze uiteindelijk de resulterende kavels terugkrijgen die zijn ontstaan na een herverkaveling. Als over die verdeling oneigheid ontstaat, kan ook herverkaveld worden. Grondeigenaren die niet willen meewerken, kunnen zich laten onteigenen.

Ontkoppelen grondeigendom en bouwrecht

Zowel de ideeën van Adams e.a. als het Valenciaanse model maken het locatieontwikkelingsproces transparanter. In Valencia gaat het daarbij alleen maar om de fase waarin de locatie bouwrijp gemaakt wordt en het kostenverhaal wordt geregeld. De overheid ziet dat gedeelte als een publieke taak en de daadwerkelijke bouw van woningen niet. Met dit systeem zou in Nederland een deel van wat de overheid wil kunnen blijven regisseren gewaarborgd zijn, maar de concurrentie 'om' de markt zou hiermee niet verdwijnen. De grondeigenaren behouden immers het bouwrecht, waardoor het innemen van grondposities nog steeds interessant is voor bouwers en ontwikkelaars. Om het grondbeleid echt transparanter te maken, wordt door sommigen in Nederland het idee geopperd om het ontwikkelingsrecht en het grondeigendomsrecht van elkaar los te koppelen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor de problemen op de grondmarkt (o.a. Priemus en Louw, 2000b, pp. 71 e.v.; Ewijk en Renes, 2000, pp. 16-17).

Ewijk en Renes stellen dat het ontkoppelen van bouwrechten en eigendomsrechten de transparantie op de grondmarkt vergroot. Het bouwrecht wordt dan gekoppeld aan de bestemmingswijziging en valt bij een wijziging van de bestemming niet automatisch meer toe aan de grondeigenaar. Ewijk en Renes willen aan het verkrijgen van het bouwrecht een waarde toekennen die het prijsverschil bepaalt tussen landbouwgrond en bouwgrond. De waarde van het bouwrecht moet de maatschappelijke waarde van de opgeofferde open ruimte weergeven.

Hun ideeën zijn gebaseerd op het rapport *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid* van het Centraal Planbureau. In 1999 stelde het Centraal Planbureau in rapporten over woningbouw en over de grondmarkt voor om gemeenten de bouwgrond en de daaraan gekoppelde bouwrechten te laten veilen (Centraal Planbureau, 1999a, pp. 120 e.v.; Centraal Planbureau, 1999b, pp. 66 e.v.). De aanleiding daarvoor is volgens het Centraal Planbureau dat marktpartijen onvoldoende effectief bij woningbouwontwikkeling betrokken worden. Via een veiling doet de gemeente als speler op de woningbouwmarkt een stapje terug. In de verdere uitwerking wordt het veilen echter sterk financieel benaderd. De winst die ontstaat door de bestemmingswijziging kan door middel van een veiling terecht komen bij de rechtmatige eigenaars. Daarvoor zouden gemeenten in de huidige situatie echter wel de grond moeten kunnen verwerven.

Ewijk en Renes en het Centraal Planbureau benaderen het loskoppelen van grondeigendom en bouwrechten dus vanuit een economisch perspectief. Het

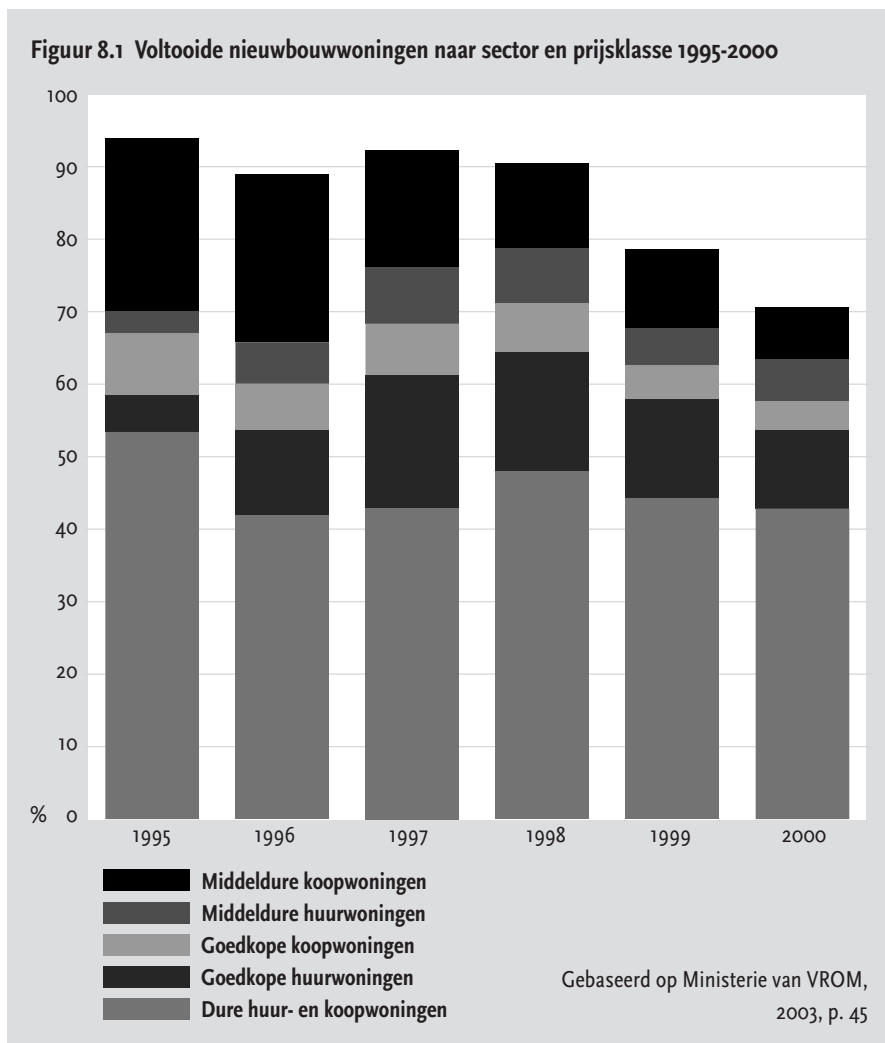
voorstel om grond of bouwrechten te veilen, waardoor de meerwaarde anders verdeeld kan worden, lijkt daardoor niets meer dan een systeem om bestemmingsplanwinst af te romen.

Priemus en Louw stellen ook voor om grondeigendom en het ontwikkelingsrecht los te koppelen. Zij zien echter wel in dat het een zeer grote inbreuk betekent op het eigendomsrecht en dat het moeilijk realiseerbaar is. Ze stellen als mogelijk wel realiseerbare regeling voor de Onteigeningswet aan te passen op het gebied van zelfrealisatiemogelijkheden. In de wet zou geregeld moeten worden dat zelfrealisatie in bepaalde situaties 'overruled' kan worden door onteigening. Ze noemen de weigering om grond af te staan voor publieke functies, een ontoereikend kostenverhaal of het misbruik maken van een monopoliepositie als redenen om toch te kunnen onteigenen (Priemus en Louw, 2000b, p. 72). De redenen die Priemus en Louw noemen om zelfrealisatie te 'overrulen' zouden ook voorwaarden kunnen zijn die gekoppeld worden aan de exploitatievergunning. Het invoeren van die vergunning zou dan tegemoet komen aan het voorstel van Priemus en Louw en zou voor de Nederlandse situatie voldoende mogelijkheden kunnen bieden, waardoor een ingrijpende maatregel als het loskoppelen van het eigendomsrecht en het bouwrecht wellicht overbodig is.

Het echt loskoppelen van het eigendomsrecht en het bouwrecht lijkt niet realiseerbaar in Nederland. Het tast in grote mate het eigendomsrecht aan. In het verleden gevoerde discussies over onteigening en de waardevergoeding die daartegenover staat, hebben wel uitgewezen dat het politiek en maatschappelijk niet haalbaar is om een dergelijk ingrijpende maatregel door te voeren. Als het alleen gaat om het transparanter maken van het gemeentelijke grondbeleid zijn er andere mogelijkheden denkbaar. Vanuit een faciliterend grondbeleid moet de nadruk meer liggen op het helder omschrijven van doelstellingen en randvoorwaarden en het kunnen afdwingen van een aantal zaken ten behoeve van het publieke belang (vergelijk paragraaf 8.3.2).

8.4 Complexiteit locatieontwikkeling

In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om alle factoren die een rol spelen bij een locatieontwikkelingsproces in kaart te brengen en uit te diepen. Het onderzoek is specifiek gericht op het grondbeleidsinstrumentarium en niet zozeer op de interne structuur en kennis bij gemeenten. De organisatie van gemeenten en vooral de personele capaciteit, waarmee zowel kwaliteit als kwantiteit bedoeld wordt, spelen echter wel een belangrijke rol bij de voortgang van het proces en het omgaan met de beschikbare instrumenten. Dat was een van de conclusies van de Taskforce Woningbouw, die de terugloop in de woningbouwproductie onderzocht heeft (Taskforce Woningbouw, 2002).



Alhoewel eind jaren tachtig de markt voor koopwoningen begon te groeien en overeenkomstig die ontwikkeling steeds meer projecten vorm begonnen te krijgen, stagneerde eind jaren negentig de woningbouwproductie en liepen de aantallen opgeleverde woningen zelfs terug (Taskforce Woningbouwproductie, 2002, p. 7). Volgens de Taskforce moeten op basis van de *Nota Wonen* tot 2010 gemiddeld 100.000 woningen per jaar gebouwd worden om de druk op de woningmarkt niet veel te hoog te laten worden. Uit figuur 8.1 blijkt dat in 1995 nog ruim 90.000 woningen werden opgeleverd, maar dat het gemiddelde na 1998 is gaan zakken en in er 2000 nog maar rond de 70.000 woningen werden opgeleverd.

Om uit te zoeken wat de belangrijkste oorzaken waren van deze terugloop en welke maatregelen genomen kunnen worden, is vanuit de betrokken organisaties de Taskforce Woningbouwproductie samengesteld, die in januari 2002 rapport heeft uitgebracht. De Taskforce noemt een aantal factoren die het tempo van woningbouwproductie bepalen, zoals (Taskforce Woningbouwpro-

ductie, 2002, p. 21):

- de beschikbaarheid van voldoende locaties;
- de voortgang van ruimtelijke planningsprocessen;
- de vooruitzichten aangaande de ontwikkeling van de economie en de koopkracht van de burgers;
- het draagvlak voor veranderingsprocessen bij betrokken burgers;
- het proces van grondverwerving en grondexploitatie;
- de doorlooptijd van ontwerpen, bouwplannen en vergunningsaanvragen;
- de beschikbaarheid van voldoende capaciteit bij alle betrokken partijen;
- tijdige beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goede grondstoffen en bouwmaterialen; enzovoort.

De rode draad die de Taskforce ziet in de knelpunten bij woningbouwproductie is de complexiteit van het bouwproces (p. 21). Die complexiteit kan onderzocht worden als er voldoende continuïteit binnen de beleidskaders is, het beleid transparant is en er voldoende professionals aanwezig zijn bij de betrokken partijen, die het proces in goede banen kunnen leiden. Helaas zijn op deze punten de laatste jaren juist tekortkomingen ontstaan. De regelgeving is de laatste decennia gedetailleerder en gecompliceerder geworden en de wijzigingen op dit gebied volgen elkaar snel op. Daarbij wordt steeds intensiever gebruikgemaakt van beroeps- en bezwaarprocedures, wat ook de ontwikkeling vertraagt. Ook merkt de Taskforce op dat de context van woningbouw is veranderd van een proces dat wordt gestuurd door de overheid naar een proces waarin de markt steeds meer inbreng heeft. Meningsverschillen tussen gemeenten en marktpartijen over de kwaliteit en het rendement van woningbouwlocaties remmen ook de voortgang van de productie. De knelpunten die de Taskforce verder behandelt zijn te verdelen in twee categorieën: knelpunten met betrekking tot regelgeving en procedures en knelpunten met betrekking tot (personele) capaciteit.

De kwantitatieve en kwalitatieve personele capaciteit van gemeenten is geen onderwerp van dit promotieonderzoek, maar speelt wel degelijk een belangrijke rol bij het voeren van een accuraat grondbeleid. De Jong en Sievers schreven in een themanummer over de grondmarkt van het *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* een artikel met de titel 'Grondbeleid en juridisch instrumentarium; Goed gereedschap is het halve werk' (De Jong en Sievers, 2000). Een terechte titel, omdat de basis van een goed grondbeleid ligt in de beschikbaarheid van instrumenten. Maar als je twee linkerhanden hebt, helpt zelfs goed gereedschap niet. De andere helft van het werk wordt bepaald door de manier waarop het instrumentarium gebruikt wordt. Een aantal knelpunten op dit gebied hangt samen met te weinig personeel en vooral met te weinig kennis bij gemeenten.

Uit het evaluatieonderzoek van de Wet voorkeursrecht gemeenten en uit de enquêtes die voor dit promotieonderzoek werden gehouden, blijkt dat ge-

meenten regelmatig tegen de complexiteit van regelgeving aanlopen. Bij de Wvg speelt dat bijvoorbeeld bij de opeenvolgende vestigingen en de verschillende grondslagen. In het geval dat het voorkeursrecht al gevestigd wordt vooruitlopend op een formeel ruimtelijk plan, moeten gemeenten een aantal keer opnieuw een vestigingsbesluit nemen.

Uit de tijdens dit onderzoek gehouden enquêtes en casestudies (zie hoofdstuk 6 en 7) blijkt dat gemeenten ook problemen hebben met de tijdsduur van onteigeningsprocedures en het op elkaar afstemmen van de verschillende instrumenten. Gemeenten noemen regelmatig als knelpunt dat instrumenten ontoereikend zijn. Ook de samenhang tussen de verschillende instrumenten en het op elkaar afstemmen van het gebruik van instrumenten levert problemen. Het steeds aanpassen van instrumenten maakt het voor gemeenten ook niet makkelijk om een adequaat grondbeleid te voeren.

Uit de casestudies blijkt dat complexiteit van processen en regelgeving belangrijke factoren zijn waardoor de bouw op een aantal locaties vertraagd is. De problemen met de MER-procedure op de locatie Oosterheem is daar een voorbeeld van.

Grondposities van marktpartijen maken locatieontwikkeling soms ook complexer. Als gemeenten te maken krijgen met marktpartijen die grondposities hebben ingenomen, of die op een andere manier bij het locatieontwikkelingsproces betrokken zijn, dan spelen communicatieve en onderhandelingsvaardigheden een zeer belangrijke rol. Een dergelijke situatie heeft alle kenmerken van een onderhandelingsituatie (Lewicki, Saunders en Minton, 1997, p. 4), namelijk:

- er zijn twee of meer partijen;
- de partijen hebben verschillende belangen;
- de partijen hebben een bepaalde machtspositie of middelen die ze kunnen inzetten om hun positie te verbeteren;
- de partijen geven in eerste instantie de voorkeur aan het zoeken naar overeenstemming, in plaats van het elkaar tot hoge juridische machten te bestrijden.

Onderhandelen is een elementair middel om iets van anderen gedaan te krijgen. Volgens Fisher e.a. is onderhandelen het tweezijdig communiceren, gericht op het bereiken van overeenstemming als de betrokken partijen gezamenlijke belangen hebben en andere belangen die strijdig zijn (Fisher e.a., 1991, p. xiii). In een multi-actor situatie op de grondmarkt is er duidelijk sprake van gezamenlijke en strijdige belangen, die betrekking hebben op de volgende stadia van het locatieontwikkelingsproces. Gezamenlijke belangen hebben gemeenten en marktpartijen bij het daadwerkelijk realiseren van de woningbouw. De strijdige belangen hebben voornamelijk betrekking op het te realiseren programma en de financiële aspecten van de ontwikkeling. Deze strijdige belangen komen voort uit het karakter van de partijen. Waar ge-

meenten in eerste instantie moeten voorzien in de woningbehoefte en een goede ruimtelijke kwaliteit, hebben marktpartijen als belangrijkste doel de continuïteit van hun onderneming.

Verder is het belangrijk dat gemeenten openstaan voor nieuwe situaties en dat ze zich daaraan kunnen aanpassen. In de gemeente Amersfoort is bijvoorbeeld goed te zien dat de ontwikkelingsaanpak sinds de jaren tachtig steeds wordt aangepast aan de veranderde marktsituatie (zie hoofdstuk 7). Er is niet strak vastgehouden aan de traditionele aanpak, maar de mogelijkheden van bouwclaims en verdere vormen van samenwerking worden uitgetoet. Gemeenten moeten voor een dergelijke aanpak voldoende flexibel zijn. Die flexibiliteit wordt enerzijds gevormd door de kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit, en anderzijds door de bestuurlijke flexibiliteit. Op het niveau waar beleidsbeslissingen worden genomen, moeten voldoende animo voor veranderingen en voldoende vertrouwen in de ambtenaren aanwezig zijn. In de gemeente Den Haag is te zien dat de locatie Wateringse Veld een van de eerste grotere locaties in Nederland ontwikkeld werd door een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij, waarin de gemeente en Bouwfonds op gelijkwaardige basis participeerden. Deze joint venture is mede zo snel van de grond gekomen door de bereidwilligheid vanuit de gemeente en dan met name de toenmalige wethouder van ruimtelijke ordening Noordanus (zie hoofdstuk 7).

8.5 Sturingsmogelijkheden van instrumenten

8.5.1 Sturen in een multi-actor situatie

Niet alle gemeenten ervaren het optreden van private partijen op de grondmarkt als knelpunt voor locatieontwikkeling. Dit volgt zowel uit de enquête en casestudies van dit onderzoek, als uit de enquête 'Casuïstiek in de bouwnijverheid'. Gemeenten die flexibel omgaan met de veranderingen op de grondmarkt hebben minder problemen met het zoeken van een nieuwe rol in het locatieontwikkelingsproces. In het model dat is weergegeven in figuur 3.1 zal bij dergelijke gemeenten vaak een vorm van samenwerking ontstaan tussen gemeente en marktpartijen, waarbij beide partijen in meer of mindere mate risico dragen voor de locatieontwikkeling. Uit de casestudies blijkt dat de samenwerkingsconstructies op de locaties Vathorst en Wateringse Veld mede tot stand zijn gekomen door de bereidwilligheid van de gemeenten om af te stappen van een actief grondbeleid.

Gemeenten die vasthouden aan de traditionele ontwikkeling door middel van een actief grondbeleid, kiezen over het algemeen voor een actief verwervingsbeleid door middel van voorkeursrecht en onteigening, eventueel met bouwclaims. Als deze gemeenten knelpunten signaleren, dan hebben die vaak te

Figuur 8.2 Gemeentelijke aanpak in relatie tot sturingsperspectief

| | Single-actor benadering | Multi-actor benadering <i>Gemeenten die flexibel omgaan met de veranderingen op de grondmarkt</i> |
|-----------------------|--|--|
| Single-actor situatie | <i>Situatie die ideaal lijkt voor gemeenten die vasthouden aan het traditionele model</i> | Multi-actor sturingsperspectief |
| Multi-actor situatie | <i>Gemeenten die vasthouden aan het traditionele model ervaren problemen, met name op het vlak van de verwerving van grond</i> | Multi-actor sturingsperspectief |

maken met onmogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheeningswet op het gebied van realisatie door de grondeigenaar (zie figuur 8.2). Uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' blijkt dat van de locaties die ontwikkeld worden met een gemeentelijke grondexploitatie, tweederde van de genoemde knelpunten betrekking hebben op verwervingsproblemen. Niet alle gemeenten hebben knelpunten aangegeven, dus in werkelijkheid zal dat percentage lager liggen, maar het geeft aan dat een actieve opstelling op de grondmarkt lastig is.

Voor die gemeenten is het belangrijk om tijdig te bepalen wat hun doelstellingen zijn en waarom ze belang hebben bij het zelf ontwikkelen. Uit de enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling' en casestudies blijkt dat een aantal gemeenten het vaststellen van een ambitieniveau best lastig vindt, maar in de praktijk zal blijken dat een groot deel van de doelstellingen bereikt kan worden zonder grondverwerving. Op veel locaties waar gemeenten samenwerken met marktpartijen is dat immers ook het geval.

8.5.2 Ontwikkelingsgericht beleid en het bestemmingsplan

'Het Ministerie van VROM maakt in de komende *Nota Ruimte* een duidelijke keuze voor een op ontwikkeling gerichte planologie. Dit houdt in dat het Rijk meer ruimte geeft aan provincies en gemeenten om samen met projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties plannen te maken en te realiseren. VROM meent dat het actief stimuleren van een planologie die de speelruimte van regionale overheden vergroot en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties activeert, zal leiden tot meer ruimtelijke kwaliteit in Nederland' (www.vrom.nl).

In het algemeen kan gesteld worden dat het gehele proces van locatieontwikkeling, inclusief de planologische inbedding, de laatste jaren steeds dynamischer is geworden. Op de grondmarkt nemen marktpartijen grondposities in, woningprijzen zijn sterk gestegen (al is er nu sprake van stagnatie), en verschillende veranderingen zijn doorgevoerd in instrumenten (o.a. Wvg, WRO).

Vooral door de inmenging van marktpartijen en de vraag naar woningen, is er een behoefte ontstaan bij de overheid om het locatieontwikkelingsproces sneller en flexibeler te maken. Ontwikkelingsplanologie is een term die de laatste jaren steeds vaker gebruikt wordt voor een nieuwere, meer op daadwerkelijke realisatie van projecten toegesneden vorm van planologie, als tegenhanger van de traditionele toelatingsplanologie.

Ontwikkelingsgericht beleid is echter niet nieuw. Volgens Siraa e.a. (1995, p. 29) werd met de *Eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* het tijdperk van de ontwikkelingsplanologie ingeluid. In de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* wordt al gesproken over ruimtelijk beleid dat het karakter draagt van ontwikkelingsbeleid (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1966, p. 195). Volgens de nota verschuift het accent in het planologisch werk van uitsluitend de bepaling van de bestemming naar het opstellen van een uitvoeringsprogramma. Dit is nodig om te komen tot de realisering van de samenhangende visie van de verschillende departementen op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland (p. 164). Opvallend is dat er veel kritiek kwam op het in de *Tweede Nota* ontbreken van een programma voor ruimtelijk relevante investeringen en dat critici in dat verband de term 'toelatingsplanologie' gebruikten (Siraa, e.a., 1995, p. 41). Na het uitkomen van de *Tweede Nota* bleek in de praktijk echter de noodzaak van ontwikkelingsplanologie, toen de toenemende suburbanisatie vroeg om een intensief overleg tussen de minister en provincies om restricties te stellen aan de uitbreiding van kernen in de open ruimte. Siraa e.a. (1995, p. 43) noemen het groei-kernenbeleid in hun boek over dertig jaar VROM een goede illustratie van toelatingsplanologie in combinatie met ontwikkelingsplanologie. Ook Needham stelt dat ontwikkelingsplanologie in Nederland niet nieuw is. Volgens hem beoefent Nederland die vorm van planologie op een veel grotere schaal dan menig ander land (Needham, 2003).

Ontwikkelingsplanologie bestaat dus al langer, maar wordt sinds de veranderingen op de grondmarkt en met de fundamentele herziening van de WRO weer regelmatig als concept genoemd. Over wat er precies onder moet worden verstaan, bestaan verschillende opvattingen. Korthals Altes en De Graaf (1998, p. 40) gebruiken 'toelatingsplanologie' als synoniem voor 'negatieve planning', waarmee ze doelen op het restrictief beleid van de overheid. Het ruimtelijk planningstelsel legt beperkingen op aan de mogelijkheden om grond te gebruiken voor alle bestemmingen. Ontwikkelingen worden beperkt doordat de overheid bepaalt 'wat waar mag'. Bij ontwikkelingsplanologie is er een toenemende mate van marktgerichtheid en een grotere rol voor marktpartijen.

Needham zegt dat waar de Nederlanders het hebben over 'toelating' en 'ontwikkeling', de Engelsen het hebben over 'pro-active' en 'passive' of 'negative' en 'passive' (Needham, 2003, p. 39). Hij omschrijft toelatingsplanologie als de

vorm van planologie 'waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijk plan maakt dat de meest gewenste ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied weergeeft of een plan met de bestemmingen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend'. Het initiatief wordt vervolgens aan anderen overgelaten, terwijl bij ontwikkelingsplanologie overheidsinstanties en anderen samenwerken aan het realiseren van het plan en eventueel ook samenwerken bij het maken van het plan. Het financieren van het plan kan daarbij ook een gezamenlijke taak zijn. Needham noemt als kenmerk van toelatingsplanologie dat er meestal allerlei regels en procedures bestaan voor inspraak, bezwaar en beroep. De positie van de overheid is duidelijk en transparant, maar het zwakste punt is dat hetgeen te bereiken valt beperkt is. Ontwikkelingsplanologie is volgens Needham het tegenovergestelde hiervan. Het sterke punt van ontwikkelingsplanologie is volgens hem dat ingrijpende veranderingen gerealiseerd kunnen worden.

In zijn intreedende over ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave stelt Spit dat door een toenemende dynamiek en complexiteit in de praktijk van de ruimtelijke ordening de centrale rol van het ruimtelijk planningstelsel aan slijtage onderhevig is. Het ruimtelijk planningstelsel kenmerkt zich door geleiding en coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen, maar volgens Spit is er meer behoefte aan ontwikkelingsgerichtheid (Spit, 2003, p. 4). Het is in de praktijk merkbaar dat formele procedures en planfiguren steeds vaker slechts gebruikt worden als een vorm van codificatie van eerder gemaakte afspraken. De traditionele coördinatiefunctie wordt echter niet overbodig, want veel ontwikkelen vraagt nog steeds om een goede coördinatie (vergelijk ook Needham, 2003; Depla, 2002).

In de *Nota Ruimte* (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004, p. 36) kiest het kabinet volgens eigen zeggen voor een 'dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid', waarmee het accent verschuift van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'.

Er blijkt dus behoefte te zijn aan een op de ruimtelijke dynamiek afgestemde planologie, waarbij meer nadruk ligt op de koppeling met de daadwerkelijke uitvoering van het plan. De in 2000 ingevoerde zelfstandige projectprocedure leek een instrument te zijn dat tegemoetkomt aan de vraag om meer mogelijkheden voor ontwikkelingsgericht beleid. De zelfstandige projectprocedure werd ingevoerd om het gebruik van de anticipatieprocedure uit artikel 19 WRO om te zetten naar een zelfstandige projectbesluitvorming. Daarmee werd het oneigenlijke gebruik van de anticipatiemogelijkheid uit artikel 19 ondervangen en werd een instrument ingevoerd waarmee snel ingespeeld kon worden op ontwikkelingen op projectniveau. De regeling kwam dus in de buurt van de behoefte van uitvoerende partijen aan een ontwikkelingsgerichte planfiguur. Het is dan ook opvallend dat in de fundamentele herziening van de WRO wordt voorgesteld om die zelfstandige projectprocedure af te

schaffen en het bestemmingsplan weer centraal te stellen.

Ook Spit stelt in zijn intreedende vraagtekens bij de ontwikkelingen rond de fundamentele herziening van de WRO. Volgens hem worden formele procedures en planvormen steeds meer gemeden en alleen ingezet voor de formele vastlegging van eerder gemaakte afspraken in het planningsproces (Spit, 2003, p. 5). Het voornemen om bij de fundamentele herziening van de WRO het bestemmingsplan weer centraler te stellen, staat volgens Spit dan ook haaks op de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Ook de VNG zet vraagtekens bij de eerste voorstellen voor een nieuwe Wro waarin wordt voorgesteld de zelfstandige projectprocedure af te schaffen. Ondanks dat de wijziging van de WRO onder andere wordt gemotiveerd vanuit het slagvaardiger maken van het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium vreest de VNG dat de ruimtelijke ordening zal verstarren met het wegvallen van de zelfstandige projectprocedure en door de door hogere overheden vast te stellen nadere regels. De praktijk heeft volgens de VNG juist behoefte aan een snel instrument met voldoende duidelijkheid en rechtszekerheid, de uitvoeringspraktijk vraagt om flexibiliteit en ontwikkelingsplanologie.⁹⁹ Het huidige WRO-stelsel gaat uit van toelatingsplanologie en de voorgestelde wijzigingen beperken zich daar volgens de VNG nog steeds toe, waardoor te weinig ruimte ontstaat voor ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid.

Bij de invoering van de zelfstandige projectprocedure werden destijds echter ook vraagtekens gezet. Van der Ree en Van Buuren noemen de regeling een paard van Troje binnen de WRO (Van der Ree en Van Buuren, 1996, pp. 757 e.v.). De regeling dreigt volgens hen de ruimtelijke ordening op zijn kop te zetten, doordat niet een goede ruimtelijke structuur van een gebied en het waarborgkarakter van het bestemmingsplan centraal staan, maar de effecten van het enkele project.

Voor de ontwikkeling van uitbreidingslocaties wordt vaak gebruikgemaakt van informele planvormen, waarin de ontwikkelingsvisie voor de locatie wordt weergegeven. Op basis van dergelijke plannen kan de ontwikkeling al starten zonder dat er meteen een bestemmingsplan is. In dat geval kan er eventueel met vrijstellingen op basis van artikel 19 WRO al daadwerkelijk ontwikkeld worden. In de praktijk gebeurt dat ook.

Er lijkt dus wel behoefte te bestaan aan een mogelijkheid om de ontwikkeling te starten vooruitlopend op een bestemmingsplan, maar voor het gebruik van een aantal andere instrumenten is juist wel weer een bestemmingsplan nodig. Zo moet er na een raadsbesluit tot vestiging van een voorkeursrecht binnen twee jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd om

⁹⁹ VNG-reactie wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening, brief aan de vaste commissie voor VROM in de Tweede Kamer, 29 augustus 2003.

het voorkeursrecht in stand te kunnen houden. Voor onteigening is zelfs een vastgesteld bestemmingsplan nodig.

Uit de enquêtes blijkt dat op de meeste grote VINEX-locaties, met meer dan 1.000 woningen, globale bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht worden gemaakt. Die uitwerkingen lijken te worden gemaakt per deelplan, afhankelijk van de fasering van de ontwikkeling. Met deze aanpak ontstaan ook goede sturingsmogelijkheden voor gemeenten. Door het later uitwerken van het bestemmingsplan, of de invulling die aan de uitwerking wordt gegeven, kunnen gemeenten druk uitoefenen op marktpartijen die grondposities hebben. Dit is echter een ander soort sturing dan bereikt wordt met behulp van artikel 19 WRO. Het voordeel dat met artikel 19 sneller ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen, zou kunnen wegvallen door de fundamentele herziening van de WRO, waarin voorgesteld wordt de bestemmingsplanprocedure sneller en flexibeler te maken, maar de vraag is of het bestemmingsplan op dezelfde manier gebruikt zal worden. De nieuwe Minister van VROM heeft dan ook het voornemen om ten behoeve van ontwikkelingsplanologie en versnelling van de bouwproductie wel weer een regeling voor projectbesluitvorming op te nemen in de nieuwe Wro.

8.5.3 De Wet voorkeursrecht gemeenten en kostenverhaal

Er bestaat een link tussen de discussies over en ontwikkelingen van verwervingsinstrumenten en het kostenverhaalsinstrumentarium, omdat niet alle soorten kosten verhaald kunnen worden als de grond niet verworven is. Enerzijds kan dat opgelost worden door het verwervingsinstrumentarium te versterken, waardoor het kostenverhaal via de gronduitgifte geregeld kan worden. Anderzijds kan het instrumentarium voor kostenverhaal aangepast worden, waardoor een actieve verwerving vanuit dit perspectief minder noodzakelijk is. Op beide terreinen zijn de laatste jaren stappen ondernomen, maar er zijn nauwelijks pogingen gedaan om beide instrumenten in dit verband samen onder de loep te nemen. In eerste instantie is voor het kostenverhaal de mogelijkheid voor het invoeren van een heffing onderzocht en is op het gebied van de verwerving de Wet voorkeursrecht gemeenten uitgebreid. In beide trajecten werd wel verwezen naar de (on)mogelijkheden van de andere instrumenten, maar er is geen keuze gemaakt voor een van beide trajecten. Met het voorstel voor het invoeren van een exploitatievergunning zou echter op dit gebied veel bereikt kunnen worden. De exploitatievergunning is een instrument dat vanuit de kostenverhaalsproblematiek is voorgesteld, maar dit instrument zou ook goed vanuit de knelpunten met het verwervingsinstrumentarium ontstaan kunnen zijn. Bij de Wet voorkeursrecht gemeenten is echter de insteek gekozen dat een actief grondbeleid mogelijk moet zijn, maar als de regisserende rol van gemeenten centraler had gestaan en het

Tabel 8.2 Inzetbaarheid instrumenten voor verschillende aspecten die gerekend kunnen worden tot de regiefunctie van gemeenten

| | Wvg | Bestemmingsplan | Instrumentarium kostenverhaal |
|--------------------|---|--|--|
| Kwaliteit | indirect invloed via grond-uitgiftevoorwaarden als echt kwaliteitseisen verbonden verworven kan worden | kan deels kwaliteitsniveau vastleggen. Wensen ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaam bouwen zijn lastig | via nieuwe vergunning kunnen worden aan de vergunning verlening |
| Kostenverhaal | via gronduitgifte als gemeente grond kan | – | het beste mogelijk via gronduitgifte; baatbelasting en exploitatieovereenkomst kennen beperkingen; nieuwe grondexploitatiewet biedt betere mogelijkheden |
| Verevening | via gronduitgifte als gemeente grond kan verwerven | – | alleen mogelijk via gronduitgifte of eventueel via samenwerkingsverband; binnenplannen ook via exploitatieovereenkomst |
| Tijdige realisatie | versnelt verwerving niet, want geen verplichte verkoop; kan zelfs vertragen door afwachtende houding grondeigenaren | via globaal plan met uitwerkingen kan geanticipeerd worden op ontwikkelingen in het gebied | – |
| Integraliteit | – | – | – |
| Samenwerking | kan samenwerking bevorderen met (vooraf) geselecteerde marktpartijen | – | – |

vooral van belang werd geacht dat bepaalde doelstellingen bereikt kunnen worden, dan had ook daarvoor een vergunning een bruikbaar instrument kunnen zijn.

Voor veel aspecten die gerekend kunnen worden tot de regiefunctie geldt dat ze via gemeentelijke grondeigendom makkelijker realiseerbaar zijn. Gemeenten hebben dan alleen met hun eigen doelstellingen te maken. Uit de enquête en casestudies blijkt dat veel gemeenten ook nog steeds kiezen voor een actief grondbeleid. De Wet voorkeursrecht gemeenten kan als instrument voor actief grondbeleid ingezet worden om de grond in eigendom van de gemeente te krijgen. Met het vestigen van een voorkeursrecht wordt echter niet gegarandeerd dat alle grond door de gemeente verworven kan worden, en omdat een voorkeursrecht de eigenaar niet verplicht tot verkoop, wordt het proces ook niet versneld. Uit de enquêtes en casestudies blijkt zelfs dat het vestigen van een voorkeursrecht een averechts effect kan hebben, omdat de grondeigenaren een afwachtende houding aannemen en omdat ze over-

eenkomsten aangaan met projectontwikkelaars. Ook kostenverhaal en verevening zijn het makkelijkst realiseerbaar via een actief grondbeleid en gemeentelijk grondeigendom. Kosten kunnen dan doorberekend worden in de uitgifteprijs. Samenwerking met marktpartijen kan vanuit de gemeente ook opgezet worden als er sprake is van gemeentelijk grondeigendom. De gemeente heeft dan een zeer sterke onderhandelingspositie. Opvallend is dat de wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in eerste instantie ook gemotiveerd werd vanuit het voeren van een interactief grondbeleid. Door het vestigen van een voorkeursrecht zou het mogelijk zijn om in samenwerkingsconstructies met vooraf te bepalen marktpartijen tot planrealisatie over te gaan (Minister van VROM, 1994, p. 5). In dat geval speelt de gemeente de rol van intermediair, door het kopen en verkopen van grond. Met het repareren van artikel 26 van de Wvg is het ontduiken van de wet door middel van ontwikkelingsovereenkomsten tussen grondeigenaren en ontwikkelaars ingeperkt. De Wet voorkeursrecht gemeenten zegt dat een gemeente de nietigheid kan invoeren 'van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in deze wet geregelde voorkeurspositie' (artikel 26). Welk belang gemeenten hebben bij het eerste recht op koop wordt niet meer getoetst; er wordt slechts gekeken of een constructie de mogelijkheid om aan de gemeente te verkopen in de weg staat. Omdat de oorspronkelijke grondeigenaar met het voorkeursrecht niet gedwongen kan worden om te verkopen, kan hij ervoor kiezen om een onteigeningsprocedure af te wachten. De gemeente is dan aan zet; zij moet kunnen aantonen dat er sprake is van urgentie en dat zij langs minnelijke weg niet heeft kunnen verwerven. Als blijkt dat de eigenaar zelf in staat is om de gewenste ontwikkeling te realiseren, kan vervolgens ook niet onteigend worden. Het zou dus zo kunnen zijn dat een constructie die op grond van artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten nietig verklaard kan worden, bij onteigening wel doorgang kan vinden. Ook verplicht het nietig verklaren van een overeenkomst op grond van artikel 26 Wvg de grondeigenaar niet om zijn grond te verkopen aan de gemeente. De grondeigenaar kan nog steeds een afwachtende houding aannemen en eventueel onteigening afwachten, waardoor een patstelling kan ontstaan.

Kan nu gesteld worden dat de sturingsmogelijkheden van het grondbeleidsinstrumentarium de gemeentelijke praktijk voldoende ondersteunen? Uit de analyse van literatuur, beleidsstukken en de gemeentelijke praktijk blijkt dat het gemeentelijke grondbeleid in ieder geval onder de aandacht is van de overheid en de maatschappij en dat er diverse pogingen zijn ondernomen om het locatieontwikkelingsproces beter te ondersteunen. Of deze pogingen zinvol zijn geweest, zal worden toegelicht in hoofdstuk 9.

9 Conclusies

Verandering in sturingsperspectief

De traditionele situatie waarin de overheid het proces van locatieontwikkeling volledig in eigen handen had, is sterk veranderd. Locatieontwikkeling, inclusief de planologische inbedding is de laatste jaren steeds dynamischer geworden. Enerzijds komt dat doordat de overheid wordt geconfronteerd met marktpartijen die grondposities hebben ingenomen en deel willen uitmaken van het ontwikkelingsproces. Anderzijds heeft de rijksoverheid de uitgangspunten voor het grondbeleid aangepast. Gemeenten zouden niet alles zelf moeten doen, maar gebruik moeten maken van de mogelijkheden en kennis van marktpartijen. Gemeenten zijn steeds meer in samenspraak met marktpartijen gaan ontwikkelen, waardoor de gemeentelijke overheid meer een sturende dan een uitvoerende rol heeft gekregen.

Sturen kan gedefinieerd worden als het gericht interveniëren in een systeem. Bij locatieontwikkeling wordt daarvoor vaak de term regiefunctie gebruikt. De vorm die overheidssturing aanneemt bij locatieontwikkeling wordt enerzijds bepaald door de aanwezigheid van andere partijen op de grondmarkt en anderzijds door de keuzen en uitgangspunten die de overheid hanteert. In dit onderzoek is dan ook onderscheid gemaakt in sturingssituatie en sturingsbenadering. De sturingssituatie heeft te maken met de grondeigendomsverhoudingen. Als er verscheidene actoren actief zijn op de grondmarkt is er sprake van een multi-actor situatie. Is de gemeente de enige partij, dan is er een single-actor situatie. De sturingsbenadering is de ontwikkelingsaanpak die de gemeente voor ogen heeft. Bij een actief grondbeleid en een gemeentelijke grondexploitatie is er sprake van een single-actor benadering; en worden er verscheidene actoren bij de ontwikkeling betrokken, dan is dat een multi-actor benadering.

Op de grondmarkt ontstond in de jaren negentig een verschuiving van een single-actor situatie, waarin gemeenten de enige kopers waren, naar een multi-actor situatie, waarin marktpartijen ook grondposities innamen. Door de veranderde sturingssituatie en veranderde beleidsstrategieën ontstond ook een verschuiving in de gemeentelijke ontwikkelingsaanpak van een single-actor benadering naar een multi-actor benadering. De combinatie van sturingssituatie en sturingsbenadering is bepalend voor het uiteindelijke sturingsperspectief.

De rijksoverheid hinkt op twee gedachten

Bij de analyse van het overheidsbeleid en de ontwikkeling van instrumenten kwam naar voren dat de rijksoverheid op het gebied van de sturingsbenadering op twee gedachten hinkt. Voor veel aspecten die onder de regiefunctie genoemd kunnen worden (zie paragraaf 8.3), geldt dat ze via gemeentelijke grondeigendom ogenschijnlijk makkelijker realiseerbaar zijn. Een single-actor sturingssituatie is in theorie zowel met een single-actor benadering als met een multi-actor benadering probleemloos te combineren. Dat verklaart

waarom er in de jaren negentig veel aandacht was voor grondverwerving en een actief grondbeleid. Toch vindt de rijksoverheid dat gemeenten zo veel mogelijk aan marktpartijen moeten overlaten. De overheid zou een faciliterende rol moeten spelen en alleen daar waar nodig een actief grondbeleid moeten voeren.

Deze keuze van de overheid heeft tot gevolg gehad dat een aantal instrumenten niet goed aansluit op de gemeentelijke praktijk. Een instrument als de Wet voorkeursrecht gemeenten is bijvoorbeeld bedoeld om een actief grondbeleid te ondersteunen, maar laat de ruimte voor private ontwikkelingen. Dit sluit wel aan bij de gedachte dat de overheid een faciliterende rol zou moeten spelen, maar als ondersteunend instrument voor een actief grondbeleid is de Wvg niet altijd toereikend.

De mogelijkheden voor kostenverhaal zijn ook een goed voorbeeld van het op twee gedachten hinken van de overheid. Bij de Kamerbehandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten werd de mogelijkheid om kosten van locatieontwikkeling door te berekenen in de gronduitgifteprijs als een reden genoemd om het verwervingsinstrumentarium te verbeteren. Het verhalen van kosten zou dan gekoppeld worden aan het voeren van een actief grondbeleid. Omdat de Wvg realisatie door particulieren niet in de weg staat, is de mogelijkheid tot kostenverhaal langs die weg echter niet verzekerd. Een goede regeling, waarbij niet een actief verwervingsbeleid gevoerd hoeft te worden, laat echter lang op zich wachten. De overheid heeft bij de aanpassing van instrumenten te veel vanuit de tweeslachtige gedachte gehandeld, waardoor een actief grondbeleid met geen enkel instrument echt goed mogelijk lijkt te zijn. Daarbij wordt een faciliterend grondbeleid echter ook nog niet voldoende instrumenteel ondersteund.

Praktijk van actief grondbeleid

Omdat het faciliterende grondbeleid nog niet voldoende ondersteund wordt door instrumenten, houden veel gemeenten nog steeds vast aan een actief grondbeleid en een gemeentelijke grondexploitatie. In de praktijk van locatieontwikkeling blijken de meeste gemeenten nog steeds uit te gaan van een gemeentelijke grondexploitatie. Voor bijna 7 van de 10 te bouwen woningen kiezen gemeenten voor een single-actor benadering. Ook voeren de meeste gemeenten een actief verwervingsbeleid. Voor bijna 9 van de 10 woningen proberen de gemeenten zelf de grond te verwerven.

Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. De eerste is het (nog) niet toereikend zijn van het instrumentarium voor een faciliterend grondbeleid. Gemeenten geven aan problemen te hebben met het verhalen van kosten en het afdwingen van bepaalde doelstellingen, waardoor ze naar eigen mening wel actief moeten optreden. In een situatie met meer marktpartijen op de grondmarkt leidt dat ook wel tot een publiek-private samenwerkingsvorm, waarbij onderhandeld wordt over de locatieontwikkeling. De tweede oorzaak

is de diepgewortelde traditie van actief grondbeleid binnen gemeenten. Voor een andere benadering van het ontwikkelingsproces is een cultuuromslag en wellicht een andere organisatie binnen de gemeenten nodig. Gemeenten willen of kunnen dat niet altijd realiseren.

Praktijk van interactief grondbeleid

Waarmee nog steeds niet goed rekening wordt gehouden bij de beleids- en instrumentenontwikkeling, is de praktijk waarin gemeente en marktpartijen gezamenlijk de locatie ontwikkelen. In hoofdstuk 8 is daarvoor de term 'interactief grondbeleid' geïntroduceerd. Voorstellen zoals het openbaar aanbesteden van plannen die gerealiseerd moeten worden op de grond die is verworven via een gemeentelijk voorkeursrecht, maken dat dit instrument niet meer ten behoeve van een PPS-verband kunnen worden gebruikt. In de praktijk blijken marktpartijen vrijwel altijd een rol te spelen bij locatieontwikkeling. Als marktpartijen grondposities hebben ingenomen, leidt dat over het algemeen tot een grotere rol, die kan variëren van een bouwrecht tot het volledig zelf ter hand nemen van de ontwikkeling. Vanuit het oogpunt van transparantie van het grondbeleid en concurrentie tussen ontwikkelaars is het van belang om de veelvoorkomende praktijk van publiek-private samenwerking goed instrumenteel te ondersteunen.

De complexiteit wordt uit het oog verloren

Vooraf door de inmenging van marktpartijen en de toenemende vraag naar woningen, is er bij de overheid behoefte ontstaan om het locatieontwikkelingsproces sneller en flexibeler te maken. Ook dat heeft zich echter niet goed vertaald naar beleid en instrumenten, omdat een belangrijk aspect van locatieontwikkeling nauwelijks of niet aan bod kwam. Bij het bestuderen van de aanpassingen van het instrumentarium bleek dat de complexiteit van het proces geen onderwerp van discussie was. De instrumentenontwikkeling in de jaren 1990-2000 werd meer gestuurd vanuit de veranderingen op de grondmarkt, dan vanuit de complexiteit van het locatieontwikkelingsproces. Gemeenten werden door het uitkomen van de VINEX geconfronteerd met een grote woningbouwopgave. Tegelijkertijd ontstonden de veranderingen op de grondmarkt, waardoor de aandacht zich vooral op de grondverwerving richtte en de complexiteit van het locatieontwikkelingsproces enigszins op de achtergrond raakte. In de uitvoeringspraktijk werden gemeenten daar echter wel mee geconfronteerd.

Die complexiteit uit zich enerzijds in de omvang van het proces: de hoeveelheid betrokken partijen, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, de looptijd, de fysieke omvang; en anderzijds in de coördinatie van het proces: organisatorische en personele aspecten en de cultuur binnen gemeenten, het gebruik van ingewikkelde instrumenten, het afstemmen van die instrumenten. De omvang van het proces is inherent aan het VINEX-beleid, maar daarbij zouden

organisatie en instrumenten juist ondersteunend moeten werken. Maar helaas is niet alleen de WRO in de loop der jaren een lappendeken geworden. Hetzelfde kan gezegd worden over het gehele grondbeleidsinstrumentarium. Uit het onderzoek blijkt dat de actieve rol van de gemeente op de grondmarkt en in het locatieontwikkelingsproces veranderd is, maar nog wel sterk aanwezig is. Om publieke belangen te waarborgen, maar ook om alle ontwikkelingen financieel haalbaar te maken, zullen gemeenten invloed willen blijven uitoefenen. Met de bestaande instrumenten kan op dat gebied nog vrij veel bereikt worden (zie tabel 8.2 voor een overzicht), maar veel instrumenten moeten eenvoudiger gemaakt worden voor de gewone ambtenaar. De ontwikkelingen van de laatste jaren, waarin veel instrumenten aangepast en gewijzigd zijn, leiden tot onduidelijke situaties voor de mensen die in de praktijk met de instrumenten moeten werken. Met name op het wetgevingsterrein blijkt dat in de praktijk van locatieontwikkeling andere dingen gebeuren dan men op papier heeft verzonnen.

Bij het nader bestuderen van de verwervingsinstrumenten Wet voorkeursrecht gemeente en de Ontheingingswet blijken deze niet altijd even makkelijk hanteerbaar. Uit de evaluatie van de Wvg blijkt dat het gebruik van het voorkeursrecht zorgt voor veel onduidelijkheden en een grote bestuurslast. Zo is de wet slecht leesbaar en zorgt de herhaling van zetten bij vervolgvestigingsbesluiten voor onduidelijkheden bij zowel de gemeente als de grondeigenaar. Uit een inventarisatie door de vier grote gemeenten en de VNG en een op basis daarvan gehouden onderzoek van het Instituut voor Bouwrecht blijkt dat ook de Ontheingingswet een aantal procedurele knelpunten kent. Ook tijdens de in het kader van dit onderzoek gehouden enquêtes en casestudies bleek dat gemeenten vaak oplopen tegen de beperkingen van instrumenten of tegen hun eigen beperkingen bij het gebruik ervan.

Uit de enquêtes blijkt dat gemeenten moeite hebben met de langdurige ontheingingsprocedures en procedures rond de verwerving met de Wvg. Ook de samenhang tussen instrumenten als voorkeursrecht, ontheinging en kostenverhaal wordt als een probleem genoemd. De casestudies laten ook zien dat gemeenten niet altijd goed uit de voeten kunnen met de instrumenten, doordat deze ingewikkeld zijn of op bepaalde gebieden tekortschieten. Op de locatie Wateringse Veld is bijvoorbeeld voor een deel van de locatie goedkeuring onthouden aan het ontheingingsbesluit, omdat de grondslag een bestemmingsplan was in de vorm van een globaal eindplan en de concrete plannen voor het betrokken perceel hebben nooit ter inzage gelegd.¹⁰⁰ De Kroon oordeelde dat de grondeigenaren en de alternatieve ontwikkelingscombinatie,

100 Besluit van 6 november 1997 no. 97005333 tot gedeeltelijke goedkeuring van het besluit van de raad van 's-Gravenhage van 3 april 1997, no. 81, tot ontheinging als bedoeld in Titel IV van de Ontheingingswet (Staatscourant 1997, nr. 234, pag. 18).

die een beroep deden op zelfrealisatie, daardoor niet in staat zijn geweest om op basis van de concrete plannen bedenkingen in te dienen tegen het ontengingsplan. Een ander voorbeeld is de locatie Oosterheem waar de gemeente de ontwikkelingen wilde laten starten met behulp van WRO artikel-19-procedures. Dat liep echter vast doordat er geen milieueffectrapportage was gemaakt, omdat onduidelijk was op welk moment dat had moeten gebeuren. Een belangrijke conclusie is dan ook dat de inzetbaarheid van de instrumenten niet alleen beïnvloed wordt door de marktomstandigheden, maar ook door de complexiteit van de instrumenten zelf. Ook de Taskforce Woningbouwproductie die de vertragende factoren van locatieontwikkeling onderzocht, kwam tot de conclusie dat de complexiteit van het bouwproces een knelpunt is voor de voortgang van de woningbouw. In de *Nota Grondbeleid* heeft het kabinet toegezegd het instrumentarium inzichtelijker te maken, maar daar is nog niet veel mee gedaan.

Gemeentelijke praktijk

In de enquête onder de VINEX-gemeenten is gevraagd een top-3 te geven van knelpunten tijdens de ontwikkeling. Het lag in de lijn der verwachting dat grondverwerving daarbij veel genoemd zou worden. Meer dan de helft van de knelpunten had betrekking op het verwerven van de grond. Daarbij werden problemen met de Wvg het meest genoemd. De meeste overige problemen hadden te maken met financiering en kostenverhaal, planvorming en samenwerking met marktpartijen. Verder werden incidenteel enkele overige knelpunten genoemd.

Bij de nadere bestudering van een aantal locaties bleken de echte knelpunten in een aantal gevallen echter niet gerelateerd te zijn aan problemen met grondverwerving. Op de locatie Oosterheem zorgden bijvoorbeeld juridische procedures rond de milieueffectrapportage voor grote problemen en enorme vertragingen in het proces. Met de marktpartijen die grondposities hadden ingenomen op de locatie kwam de gemeente daarentegen vrij snel tot overeenstemming.

Opvallend is dat op de enquêtevraag of de door de gemeente gestelde doelen bereikt zijn, voor 70% van de locaties, goed voor bijna 80% van het totaal aantal woningen, wordt gezegd dat alle doelen tot nu toe bereikt zijn. Van die locaties is een klein deel inmiddels volledig gerealiseerd. Positief is dat een groot deel van de woningen probleemloos gerealiseerd zou kunnen worden. Maar veel locaties waren op het moment van de enquête nog niet ver in het ontwikkelingsproces en toen al leek voor 1 op de 5 woningen doelbereiking verder weg dan de gemeenten wensten.

Instrumentele ondersteuning

In hoeverre ondersteunen de onderzochte instrumenten nu de gemeentelijke praktijk in de veranderde context? Voor het voeren van de regie over locatie-

ontwikkeling lijkt volledige grondverwerving niet noodzakelijk. Het is vooral van belang dat gemeenten duidelijk formuleren wat hun doelstellingen zijn ten aanzien van de ontwikkeling. Ook bij de instrumentenontwikkeling zou de rijksoverheid meer vanuit de doelstellingen en gewenste resultaten moeten redeneren. Bij de eerste wijzigingen in het grondbeleidsinstrumentarium is sterk geredeneerd vanuit de activiteiten van gemeenten, die niet meer naar voldoening uitgevoerd konden worden. Er is, mede door de dynamiek op de grondmarkt, snel gezocht naar oplossingen voor afzonderlijke problemen. Verwerving en kostenverhaal zijn twee thema's die veel aandacht hebben gekregen sinds de veranderingen op de grondmarkt, maar pas in 2003 is een voorstel ingediend voor een instrument waarin de aandacht meer ligt op de doelstellingen van grondbeleid dan op de activiteiten. Doordat de nadruk lag op de situatie op de grondmarkt is het van oudsher belangrijke sturingsinstrumentarium uit de WRO ook enigszins op de achtergrond geraakt. Met de fundamentele herziening van de WRO wordt nu wel een poging gedaan om onder andere het bestemmingsplan beter aan te laten sluiten bij de veranderingen in het locatieontwikkelingsproces.

Samengevat

Wat er in de praktijk gebeurt, is dat de meeste gemeenten vasthouden aan een actieve rol in locatieontwikkeling. Het merendeel voert daarbij een gemeentelijke grondexploitatie, maar op de grotere locaties wordt ook vaak samengewerkt met marktpartijen. Het grondbeleidsinstrumentarium ondersteunt grotendeels deze praktijk, maar schiet ook tekort. Enerzijds komt dat door complexiteit van de regelgeving en anderzijds doordat het instrumentarium zowel voor een actief als voor een faciliterend grondbeleid onvoldoende sluitend is. Bij de aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium zou de nadruk meer moeten liggen op de doelstellingen van het grondbeleid en op de vraag of het instrument daarbij een faciliterend of een actief grondbeleid zou moeten ondersteunen. Ook zou een meer integrale aanpak gehanteerd moeten worden, waardoor vermeden kan worden dat verschillende instrumenten en activiteiten gebruikt worden om dezelfde doelstellingen te realiseren. Het grondbeleidsinstrumentarium kan daardoor overzichtelijker, flexibeler en transparanter worden, waardoor een betere ondersteuning van de gemeentelijke praktijk gerealiseerd kan worden.

Literatuur

- Aalbers, M. en J. Winsemius, 2002, Kwaliteit door grondbeleid, **Rooilijn**, **35**, 5, pp. 218- 224.
- Adams, D., A. Disberry, N. Hutchison en T. Munjoma, 2001, Managing urban land: The case for urban partnership zones, **Regional Studies**, **35**, 2, pp. 153-162.
- Alexander, E.R., 2001, Governance and transaction costs in planning systems: a conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control – the case of Israel, **Environment and Planning B**, **28**, 5, pp. 755-776.
- Ashouwer, A.J., 2000, Toepassing en beperkingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de gemeentelijke praktijk, **Achtergrondinformatie VVG**, **18**, 2, pp. 15-31.
- Baars, J., e.a., 1974, **Het ruimtelijk beleid in Nederland; een analyse van de drie nota's ruimtelijke ordening**, IJmuiden (Vermande).
- Berry, J., S. McGreal, S. Stevenson en J. Young, 2001, Government intervention and impact on the housing market in Greater Dublin, **Housing Studies**, **16**, 6, pp. 755-769.
- Boelhouwer, P. J., 1988, **De verkoop van Woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting**, Utrecht (Department of Geography), proefschrift.
- Boelhouwer, P. J., 2003, **Huisvestingssystemen: wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat**, Delft, oratie TU Delft - Faculteit der Bouwkunde.
- Boelhouwer, P.J., R.B. Jobse en S. Musterd, 1993, **Stad en Woningmarkt in een veranderende samenleving; nationale en internationale trends**, Utrecht (Stedelijke Netwerken).
- Borges, K.E., 1998, Models for Land Development Processes, in: **Developing the Profession in a Developing World**, FIG Congress Proceedings, FIG Congress.
- Bork, G. van, 1999, De Grondmarkt: waar is de overheid niet aanwezig?, **Rooilijn**, **32**, 9, pp. 439-443.
- Brand, J.A.M. van den, 2002, Verbetering van het kostenverhaalsinstrumentarium: bittere noodzaak!, **Achtergrondinformatie VVG**, **20**, 2, pp. 37-50.
- Braster, J.F.A., 2000, **De kern van casestudy's**, Assen (Van Gorcum).

Bregman, A.G. e.a., 1997, **Publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid**, Den Haag (AKRO Consult en Instituut voor bouwrecht).

Bregman, A.G. en D.A. Lubach, 2000, **Modernisering Gemeentelijk Grondbeleidsinstrumentarium**, Deventer (Kluwer), Bouwrecht Monografie nr. 17.

Bregman, A.G., 2001, De exploitatievergunning in de Nota Grondbeleid, **Bouwrecht**, **38**, 3, pp. 201-204.

Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, 1987, Grondslagen voor een instrumententheorie, **Beleidswetenschap**, **1**, 1, pp. 77-97.

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1991, **Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten**, Leiden (Stenfert Kroese).

Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan, 1993, Beleidsnetwerken en overheidssturing, in: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert, **Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken**, 's-Gravenhage (VUGA).

Bunschoten, B., 2000, Van plan tot woning, www.cbs.nl, september 2000, pp. 1-3.

Bussink, F.L., 1988, **Samenwerken bij het Ruimtelijk Beleid. Samenwerking tussen overheden als voorwaarde voor publiek-private samenwerking**, Alphen a/d Rijn (Samsom Uitgeverij), oratie Universiteit van Amsterdam.

Butter, S. en G. Keers, 2001, Gezocht op VINEX-uitleglocaties: Differentiatie en particulier opdrachtgeverschap, **Tijdschrift voor de volkshuisvesting**, **7**, 2, pp. 6-10.

Canoy, M., M. Janssen en B. Vollaard, 2001, **PPS: een uitdagend huwelijk; Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten**, Den Haag (Centraal Planbureau), CPB Documents.

Canoy, M. en J. Timmerhuis, 1999, Grondmarktbeleid, **Achtergrondinformatie VVG**, **17**, 1, pp. 47-62.

Centraal Planbureau, 1999a, **De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Centraal Planbureau, 1999b, **Woningbouw. Tussen markt en overheid**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Cronbach, L.J., S.R. Ambron, S.M. Dornbusch, R.D. Hess, R.C. Hornik, D.C. Phillips, D.F. Walker en S.S. Weiner, 1980, **Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements**, San Francisco/London (Jossey-Bass).

Depla, 2002, De lessen van King Farm, **Stedebouw & Ruimtelijke Ordening**, 83, 6, pp. 2-3.

Derksen, W., 1989, De werkelijkheid van de terugtred, in: W. Derksen, Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen, **De terugtred van regelgevers; meer regels, minder sturing?**, Zwolle (Tjeenk Willink).

Die, P. van, 2001, Gemeentelijk voorkeursrecht volgens de Hoge Raad, **Vastgoed**, apr. 01, pp. 24-25.

Duijn, J.J. van, 1983, De over-verzorgende overheid, in: M.M. Kaag (red), **Privatisering en deregulering: van verzorgingsstaat naar waarborgstaat**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Eesteren, C. van, 1948, **De conceptie van onze hedendaagse nederzettingen en cultuurlandschappen, hun verschijningsvormen en uitdrukking**, Amsterdam (Van Saane), oratie TH Delft.

Evaluatiecommissie WRO/Bro '85, 1994, **Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de evaluatiecommissie WRO/Bro**, 's-Gravenhage (Ministerie van VROM).

Ewijk, C. en G. Renes, 2000, Naar een transparantere grondmarkt, **Tijdschrift voor de volkshuisvesting**, 6, 4-5, pp. 14-17.

Faludi, A. en A. van der Valk, 1994, **Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century**, Dordrecht (Kluwer).

Faludi, A. en A.J. van der Valk, 1990, **De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine**, Assen/Maastricht (Van Gorcum).

Faludi, A. en W.K. Korthals Altes, 1994, Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research, **European Planning Studies**, 2, 4, pp. 403-418.

Fisher, R., W. Ury and B. Patton, 1991, **Getting to Yes; Negotiating an agreement without giving in**, London (Random House), 2e druk.

Gascó Verdier, C. en D. Muñoz Gielen, 2003, Valenciaans recept voor woningbouwstagnatie, **Rooilijn**, 36, 6, pp. 281-286.

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 1996, **Alternatieven voor de bestuurlijke ontwikkeling in Haaglanden**, 's-Gravenhage, Provincie Zuid-Holland, Dienst Ruimte en Groen.

Gemeente Amersfoort, 1997, **Masterplan Vathorst; Een wereld van Verschil**, Amersfoort.

Gemeente Amersfoort, 1998a, **Ontwikkelingsplan Vathorst; Een wereld van Verschil**, Amersfoort.

Gemeente Amersfoort, 1998b, **Raadsvoorstel Grondexploitatie- en Realiseringsovereenkomst Vathorst**, Amersfoort, reg.nr. B98051292.

Gemeente Amersfoort, 1999, **Bestemmingsplan Vathorst**, Rotterdam/Arnhem (Kuiper Compagnons), conform vaststelling door de raad.

Gemeente Amersfoort, 2003, **Amersfoort in Cijfers 2003**, Amersfoort.

Gemeente Zoetermeer, 2000, **Bestemmingsplan Oosterheem; voorschriften en toelichting**, Zoetermeer, vastgesteld op 25 september 2000.

Gemeente Zoetermeer, 2002, **Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid**, Zoetermeer (Hoofdafdeling Stadswerken), januari 2002.

Gerson, J.H., 1996, Erfpacht, goed voor u in 1896, in 1996 en in 2046; een historische schets van het langetermijnbeleid van een bijzondere belegger in grond, **Een eeuw erfpacht in Amsterdam**, Amsterdam (Gemeentelijk Grondbedrijf).

Gonggrijp-van Mourik, M., 1991, **WRO/Bro 85; De wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985**, Deventer (Kluwer), 2e druk.

Greef, J. de, 1997, **Het gevecht om het residu**, Amsterdam (UvA), afstudeerscriptie.

Greef, J. de, 2000, Geschiedenis van de stedelijke grondpolitiek, **Tijdschrift voor de volkshuisvesting**, 6, 4/5, pp. 9-13.

Groetelaers, D.A., 2000, **Instrumentarium locatieontwikkeling; Nederlandse praktijk**, Delft (Delft University Press).

Groetelaers, D.A., 2001, Wet voorkeursrecht gemeenten bij de Hoge Raad; Consequenties voor het gemeentelijk grondbeleid, **Geodesia**, **43**, 6, pp. 300-306.

Groetelaers, D.A., 2002a, Grond opnieuw in de etalage?, **www.plandag.org**, Plandag 2002.

Groetelaers, D.A., 2002b, Initiatiefwetsvoorstel; Wijziging artikelen 10 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, **Achtergrondinformatie VVG**, **20**, 3, pp. 43-55.

Groetelaers, D.A. en W.K. Korthals Altes, 2004, Policy instruments in the changing context of Dutch land development, in: M. Deakin, R. Dixon-Gough en R. Mansberger, **Methodologies, Models and Instruments for Rural and Urban Land Management**, Aldershot, Hampshire (Ashgate).

Gunsteren, H.R. van, 1976, **The Quest for Control; A critique of the rational-central-rule approach in public affairs**, London (John Wiley & Sons).

Gunsteren, H.R. van, 1985, Het begrip sturing: schetsen ten behoeve van onderzoek, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red), **Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing**, Zwolle (Tjeenk Willink).

Haan, P. de, 1984, **Onroerend-goedrecht Deel b. Stadsinrichting**, Deventer (Kluwer).

Haan, P. de, 2000a, De Hoge Raad en de grondpolitiek: het voorkeursrecht onderuit gehaald, **Nederlands Juristenblad**, **75**, 44, pp. 2127-2128.

Haan, P. de, 2000b, Grondpolitiek in discussie: een aanzet voor een nieuw programma, **Nederlands Juristenblad**, **75**, 3, pp. 143-150.

Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, 1996, **Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Deel 1: Ontwikkeling, organisatie, instrumentarium**, Deventer (Kluwer).

Healey, P., 1992, An institutional model of the development process, **Journal of Property Research**, **9**, pp. 33-44.

Heijden, G.M.A., N.F. van Manen en C.L.B. Kocken, 2000, **Publiek Private Samenwerking; Risico's en Regulering; Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publiek Private Samenwerking in de wet**, Amsterdam (Centrum voor Recht en Belang, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, UvA).

Heuvel, J.H.J. van den, 1998, **Beleidsinstrumentatie; Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid**, Utrecht (LEMMA B.V.).

Hollander, J. den, 1995, **Sturen op afstand; Het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het gebied van het openbaar bestuur**, Utrecht (LEMMA B.V.).

Inspectie financiën lokale en provinciale overheden, 1997, **Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Den Haag om een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 1997**, Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken).

Jong, J. de, 1984, **Gemeentelijke gronduitgifte**, Deventer (Kluwer), proefschrift.

Jong, J. de, 1999, Tussen publiek- en privaatrecht: enkele aspecten van gemeentelijk grondbeleid, **Bouwrecht**, 36, 7, pp. 535-541.

Jong, J. de en I. Sievers, 2000, Grondbeleid en juridisch instrumentarium; Goed gereedschap is het halve werk, **Tijdschrift voor de volkshuisvesting**, 6, 4-5, pp. 18- 21.

Kam, G. de, 1996, **Op grond van beleid**, Almere (Nationale Woningraad), proefschrift.

Keers, G., J. van der Schaar, J. Frissen, H. van der Reijden, S. Butter, D. Chouchena en P. van der Horst, 1999, **Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw; Nederland en West Europa**, Amsterdam (RIGO Research en Advies BV).

Keers, G.P., 1989, **Het rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900; Een historisch onderzoek**, Den Haag (Ministerie van VROM).

Klerk, L. de, 1998, **Particuliere plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedbouw in Rotterdam 1860- 1950**, Rotterdam (NAI Uitgevers), proefschrift.

Kloos, W.B., 1939, **Het Nationaal Plan**, Alphen aan den Rijn (N. Samsom N.V.).

Kolpron Consultants BV en Neprom, 2000, **Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties**, Rotterdam/Voorburg.

Koopmans, T., 1970, De rol van de wetgever, in: **Honderd jaar rechtsleven; De Nederlandse juristen-vereniging 1870-1970**, Zwolle (Tjeenk Willink).

Korthals Altes, W.K. en B. de Graaf, 1997, Drijft ruimtenood Leiden naar artikel 12-status?, **B&G**, 24, 9, pp. 18- 22.

Korthals Altes, W.K. en B. de Graaf, 1998, Nieuwe spelers, nieuwe samenwerkingsvormen en veranderende preferenties. Grondmarkt en ruimte voor economische dynamiek, **Stedebouw & Ruimtelijke Ordening**, 3, pp. 40-46.

Korthals Altes, W.K. en D.A. Groetelaers, 2000, De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk, **Achtergrondinformatie VVG**, 18, 1, pp. 35-45.

Korthals Altes, W.K., 1995, **De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra**, Assen (Van Gorcum), proefschrift.

Korthals Altes, W.K., 1998, **Grondbeleid als marktinterventie**, Delft (Delft University Press), oratie TU Delft - Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen.

Korthals Altes, W.K., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens en N. Harkes, 2004, **Organisatie van prestatie; Regie in de stedelijke ontwikkeling**, Den Haag (VNG Uitgeverij).

Krabben, E. van der en J.G. Lambooy, 1993, A Theoretical Framework for the Functioning of the Dutch Property Market, **Urban Studies**, 30, 8, pp. 1381-1397.

Krabben, E. van der, 1995, **Urban Dynamics: A Real Estate Perspective. An institutional analysis of the production of the built environment**, Nijmegen, proefschrift.

Lee, K.W. van der, 1995, **Plannen voor Nieuw-Oost / IJburg '65-'94**, Amsterdam (Buro Witsenburg).

Lefcoe, G., 1979, **Land Development in Crowded Places; Lessons from Abroad**, Washington (The Conservation Foundation).

Levainen, K.I. en W.K. Korthals Altes, 2000, The public-private co-operation in land management: a comparative study in Finland and in the Netherlands, **The Cutting Edge 2000**, London (RICS).

Lewicki, R.J., D.M. Saunders en J.W. Minton, 1997, **Essentials of Negotiation**, Boston (Irwin/McGraw-Hill).

Meij, J.P. van der, H.M. ter Beek, A. Postema en M. van der Putten, 2000, **Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten**, Utrecht (Ernst & Young Consulting), onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën.

Minister van VROM, 1994, **Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra**, 's-Gravenhage.

Minister van VROM, 1997, **Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960, **Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1966, **Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Ministerie van VROM, 1988, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening: Op weg naar 2015**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Ministerie van VROM, 1989, **Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig; Van bouwen naar wonen**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Ministerie van VROM, 1990, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Deel 1: Ontwerp-planologische kernbeslissing; op weg naar 2015**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Ministerie van VROM, 1991, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Deel 3: Kabinetsstandpunt**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Ministerie van VROM, 1993, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Deel 4: Planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijke Beleid**, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM, 2000a, **Op weg naar een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening; Discussienota**, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM, 2000b, **Mensen, wensen, wonen; Nota Wonen (ontwerp). Wonen in de 21e eeuw**, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM, 2001a, **Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid**, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM, 2001b, **Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020**, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM, 2003, **Cijfers over Wonen 2003; Feiten over mensen, wensen, wonen**, 's-Gravenhage.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004, **Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling**, 's-Gravenhage.

Moolhuizen, M.A. en S.C. Brackman, 2002, Publiek-private samenwerking en aanbestedingsrecht, **Bouwrecht**, 39, 9, pp. 775-787.

Mourik, A.M. van, 2002, Ook onder nieuwe Wvg grondverwerving mogelijk, **Cobouw**, 2 mei 2002, p. 5.

Mus, J.B., 2000, Ontduiking van het gemeentelijke voorkeursrecht: artikel 26 in de revisie, **Bouwrecht**, 37, 3, pp. 175-185.

Needham, B, 1992, A theory of land prices when land is supplied publicly: the case of the Netherlands, **Urban Studies**, 29, 5, pp. 669-686.

Needham, B. en A. Faludi, 1999, Dutch Growth Management in a Changing Market, **Planning Practice & Research**, 14, 4, pp. 481-491.

Needham, B., B. Kruijt en P. Koenders, 1993, **Urban Land and Property Markets in the Netherlands**, London (UCL Press).

Needham, B., 1995, **De gronden van ons bestaan; ruimtelijk beleid voor een klein, dichtbevolkt land**, Nijmegen, oratie Katholieke Universiteit Nijmegen.

Needham, B., 2003, Onmisbare toelatingsplanologie, **Stedebouw & Ruimtelijke Ordening**, 84, 2, pp. 39-43.

Nierop, L. van, 1905, **De bevolkingsbeweging der Nederlandsche stad**, Amsterdam.

Noordanus, P.G.A., 1988, Publiek-private samenwerking: een typologie, **Bouwrecht**, 25, 9, pp. 629-633.

Noordanus, P.G.A., 2001, Grondpolitiek in spagaat; een commentaar op de Nota Grondbeleid, **Bouwrecht**, 38, 3, pp. 196-201.

Nota Bouwbeleid en bouwprogramma 1977, 1976, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Nota Volkshuisvesting, 1972, 's-Gravenhage, nota van de minister en de staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

NVM, 2000, **Regionale prijsontwikkeling koopwoningen 1985-2000**, (www.nvm.nl).

Nycolaas, J., 1974, **Volkshuisvesting; Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid in Nederland, met name sedert 1945**, Nijmegen (Socialistische Uitgeverij).

Nycolaas, J., 1980, Woningbouw in Nederland: een historische benadering, in: M. Casciato e.a. (red), **Architectuur en volkshuisvesting. Nederland 1870-1940**, Nijmegen (Socialistische Uitgeverij).

Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV, 1997, **Wateringse Veld: het plan**, 's-Gravenhage.

Oriënteringsnota ruimtelijke ordening, 1979, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Derde Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland - Deel 1e, tekst van de na parlementaire behandeling vastgestelde nota.

Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, 2003, **De bouw uit de schaduw: Eindrapport Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Patton, M.Q., 1980, **Qualitative evaluation methods**, Beverly Hills (Sage).

Poelje, G.A. van, 1952, De ontwikkeling der denkbeelden, in: **50 Jaar Woningwet 1902-1952**, Alphen aan den Rijn (N. Samsom N.V.).

Prak, N.L., 1991, **Het Nederlandse woonhuis van 1800 tot 1940**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Priemus, H. en E. Louw, 2000a, Grondbeleid: van monopolievorming naar marktwerking, **Stedebouw & Ruimtelijke Ordening**, 6, pp. 38-43.

Priemus, H. en E. Louw, 2000b, **Gemeentelijk grondbeleid; Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid**, Delft (Delft University Press).

Priemus, H., 1986, **Structurele leegstand naoorlogse woningvoorraad**, Delft (OTB), Onderzoek in opdracht van Ministerie van VROM.

Priemus, H., 1996, Recent Changes in the Social Rented Sector in The Netherlands, **Urban Studies**, 33, 10, pp. 1891-1908.

Priemus, H., 1997, Spatial Planning and Housing Policy: On the Ties that bind, **Netherlands Journal of Housing and the Built Environment**, 12, 1, pp. 77-90.

Priemus, H., 2002, Land Policy: The public dimension, in: H.J.G.L. Aalders en E.M. Fendel (red), **There is more than Geometry**, Liemeer (VKB Editorial Management BV).

Projectbureau IJburg, 1998, **Globaal Stedenbouwkundig Plan voor het Haven-eiland en de Rieteilanden**, Amsterdam.

Putten, E. van der, P. Dordregter, B. van Steen en A. Bregman, 2002, **Daar sta je voor! Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing**, Den Haag (AKRO Consult).

RARO, 1994, **Advies over de Evaluatie WRO/Bro: Van plannen, projecten en de praktijk**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Rijckevorsel, J.J.M.M. van, 1998, Het nieuwe gemeentelijke voorkeursrecht: toepassingen en doorkruisingen, **Bouwrecht**, 35, 7, pp. 555-562.

Rijckevorsel, J.J.M.M. van, 1999, Economische overdrachten in voorkeursrechtgebieden – constructies onder vuur, **De Gemeentestem**, 7102, pp. 397-402.

Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, 1958, **De ontwikkeling van het westen des lands; rapport**, 's-Gravenhage (Staatsdrukkerij).

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, **Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek**, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink).

RPD, 1986, **De toekomst van de groeikernen; een verkennende studie**, 's-Gravenhage (Ministerie van VROM).

RPD, 1996, **Verstedelijking in Nederland 1995-2005; De VINEX-afspraken in beeld**, 's-Gravenhage.

Ruijter, P. de, 1987, **Voor volkshuisvesting en stedebouw**, Utrecht (Matrijs).

Schaar, J. van der, 1986, **De huisvestingssituatie in Nederland, 1900-1982**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Schaar, J. van der, 1987, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft (Delftse Universitaire Pers), proefschrift.

Schilfgaarde, P. van, M. Jeleniewski, A. van Laar en A. Wolting, 1987, **Publiek-private samenwerkingsvormen in de burgerlijk- en utiliteitssector**, Zoetermeer (AKRO Consult).

Schuyt, C.J.M., 1985, Sturing en het recht, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red), **Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing**, Zwolle (Tjeenk Willink).

Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, 1995, **Met het oog op de omgeving; een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving; Het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1965-1995**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Siraa, H.T., 1989, **Een miljoen nieuwe woningen; De rol van de Rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening 1940-1963**, 's-Gravenhage (Sdu Uitgevers).

Slangen, C., 1998, Hoe ontkomt u aan gemeentelijk voorkeursrecht?, **Forum**, 26 februari 1998, pp. 36.

Smeeckens, J.A.M., 1997, Biedt artikel 26 Wet voorkeursrecht gemeenten werkelijk nieuwe mogelijkheden?, **De Gemeentestem**, 7066, pp. 681-686.

Smidt, J.H., 1912, **Uitbreidingsplan en bouwverbod. Beschouwingen over inhoud en toepassing van de betreffende en aanverwante bepalingen der Woningwet**, Haarlem (H.D. Tjeenk Willink & zoon).

Spit, T.J.M., 2003, **Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave**, Utrecht, oratie Universiteit Utrecht.

Stadig, D.B., 1996, De waarde van erfpacht voor het gemeentelijk grondbeleid, in: **Een eeuw erfpacht in Amsterdam**, Amsterdam (Gemeentelijk Grondbedrijf).

Stadsgewest Haaglanden, 2002, **Woningmarktmonitor nieuwbouw 2001**, 's-Gravenhage.

Steijn, C. en B. Bunschoten, 1997, Woningbouw in VINEX-bouwgemeenten tot medio 1997, **Maandstatistiek Bouwnijverheid**, 10.

Stevens, H., 1997, **De institutionele positie van Zeehavens. Een internationale vergelijking**, Delft (Eburon), proefschrift.

Taskforce Woningbouwproductie, 2002, **Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen**, 's-Gravenhage.

Teisman, 1992, **Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen**, 's-Gravenhage (VUGA Uitgeverij BV), proefschrift.

Valk, A.J.J. van der, 1989, **Amsterdam in aanleg. Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900**, Amsterdam (Planologisch en Demografisch Instituut, UvA), proefschrift.

Van den Brand Advisering BV en dGK, 1993, **Grondverwerving en baatbelasting nieuwe stijl; een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid**.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1952, **De Gemeente (deel XI) Ruimtelijke ordening; volkshuisvesting; wederopbouw**, 's-Gravenhage (VNG).

Verhage, R., 2002, **Local policy for housing development. European experiences**, Aldershot, Hampshire (Ashgate), proefschrift.

Vries, H.J. de, 1994, **De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid**, Deventer (Kluwer), proefschrift.

Vries, J. de, 1989, **Grondpolitiek en Kabinetscrises**, Leiden, proefschrift.

Vries, J. de en M. van Dam, 1998, **Politiek bestuurlijk management; Een blik achter de gouden muur**, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Vriesman, C., 2000, Vragen over het grondbeleid in relatie tot het ruimtelijk beleid, in: H. Priemus en D.J. Dubbeling, **'Hou je mond over de grond'. Grondbeleid en locatieontwikkeling na de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening**, Delft (DUP Satellite).

VROM-raad, 1997, **Grondexploitatieheffing**, 's-Gravenhage, advies nr. 000.

VROM-raad, 1998, **De sturing van een duurzame samenleving, Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid**, 's-Gravenhage, advies nr. 006.

VROM-raad, 2000, **Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie**, 's-Gravenhage, advies nr. 020.

Werkgroep IBO Grondbeleid, 2000, **Grond voor beleid. Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid**, Den Haag.

Werkgroep Nota Grondbeleid 's-Gravenhage, 1983, **DiscussieNota Grondbeleid**, 's-Gravenhage.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, **Het borgen van publiek belang**, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Wigmans, G., 1998, **De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering**, Delft (Delft University Press), proefschrift.

Wijnbergen, S.F.L. van, 1991, Terugblik op de ontstaansgeschiedenis van de WRO, in: P.J.J. van Buuren e.a., **25 jaar WRO; Jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening**, Deventer (Kluwer).

Witteveen, W.J., 1985, Dokteren aan het schip van staat, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red), **Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing**, Zwolle (Tjeenk Willink).

Wolff, H.W. de, 1995, **Samenwerking met marktpartijen bij VINEX-bouwlocatie Ypenburg**, Delft (Sectie PJG, TU Delft).

Wolff, H.W. de, 1998, De regiefunctie bij de ontwikkeling van bouwlocaties, **Rooilijn**, 31, 2, pp. 69-75.

Wolff, H.W. de, 2002, Nieuwe rollen rond de grondmarkt, **Geodesia**, 44, 10, pp. 364-370.

Wolff, H.W. de, J. de Jong en Y. Pluijmers, 1994, **Recht op voorrang; Onderzoek naar de opzet van een voorkeursrecht voor VINEX-uitbreidingslocaties**, Delft (Delft University Press).

Wolff, H. de, D. Groetelaers en J. de Jong, 1998, **Eerste ervaringen met de wet voorkeursrecht gemeenten**, Delft (Delft University Press).

Wolff, H. de, J. de Greef, D. Groetelaers, J. de Jong en W. Korthals Altes, 2000a, **Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten**, Delft (Delft University Press).

Wolff, H. de, J. de Greef, D. Groetelaers, J. de Jong en W. Korthals Altes, 2000b, **Aanbevelingen vormgeving en gebruik Wet voorkeursrecht gemeenten**, Delft (Delft University Press).

Woud, A. van der, 1987, **Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798- 1848**, Amsterdam (Meulenhof Informatief), proefschrift.

Yin, R.K., 1994, **Case Study Research; Design and Methods**, London (Sage), second edition.

Trefwoordenregister

- actief grondbeleid 7, 22, 23, 25, 29, 30, 34, 36, 54, 57, 61, 63, 65-67, 70, 71, 80, 84, 85, 89-92, 94, 97, 99, 100, 118-120, 169, 171, 172, 175, 177, 192, 200, 203, 204, 208, 215, 216, 219, 227, 232-237, 240
- actualiseringsplicht 108, 110, 113
- anticipatiemogelijkheid 119, 230
- anticipatieprocedure(s) 180, 194, 205, 230
- baatbelasting 5, 22, 42, 84, 90-93, 95, 99, 103, 118, 119, 134, 135, 192, 213, 233
- bekostigingsbesluit 134, 135
- beleidsnetwerken 52
- beleidsonderzoek 3, 4, 57, 59, 80, 102
- beleidsontwikkeling 3, 59
- beleidspraktijk 107, 108
- beleidsstukken 216, 234
- bestemmingsplan(nen) 6, 8, 22, 24, 42, 43, 61, 69, 77, 79, 80, 92, 101-115, 119-121, 133, 135-137, 141, 143, 161, 163, 166, 178, 180, 181, 186, 189, 193, 196, 197, 200, 202, 210, 213, 214, 228, 231-233, 238, 240
- bestemmingsplankosten 93, 107
- bestemmingsplanpraktijk 106
- bestemmingsplanprocedure 106, 111-114, 136, 232
- bestemmingsplanwijziging 113, 115
- bestemmingswijziging(en) 62, 222
- besturingsparadigma 48, 49, 53
- bodemprocedure 194, 195, 197
- bodemsanering 26, 144, 164
- BON-gebied 132
- bouwclaim(s) 131, 132, 144, 148-150, 172, 173, 178, 179, 184, 185, 192, 200, 201, 206, 227
- bouwclaimmodel 36, 64, 138, 148, 149, 184, 191, 206
- bouwfraude 4, 217
- bouwlocatie(s) 72, 91-93, 95, 96, 103, 181, 208, 209, 212, 217
- bouwrecht(en) 5, 36, 64, 103, 132, 148, 194-197, 214, 215, 222, 223, 237, 238
- bouwrijp maken 6, 26, 33, 34, 54, 58, 189, 193, 195, 204, 221
- bouwverbod 22, 174
- bouwvergunning(en) 42, 113, 115, 137, 193-196, 105, 113, 198
- Centraal Planbureau 3, 28, 216, 217, 222
- codificatie 39, 230
- commanditaire vennootschap 186, 188
- complexbenadering 94
- concessiemodel 36, 37, 64, 138, 149, 206
- contourenbeleid 81, 87, 88
- deregulering 106
- discussienota 109, 110, 114
- eigendomsoverdracht 6, 76, 78, 79, 133

eigendomsplanologie 181
eigendomsrecht(en) 28, 41, 73, 88, 133, 222, 223
eigendomsverhoudingen 185
erfpacht 22, 25, 169, 173, 180, 189
erfpachtstelsel 22, 24, 169
evaluatiebepaling 88, 98, 106
evaluatiecommissie 106-108
evaluatieonderzoek 80, 81, 117, 225
exploitatie 21, 28, 34, 61, 65, 98-100, 104, 134, 151, 198, 214, 221
exploitatiebijdrage 101, 102, 213, 222
exploitatieheffing 101, 104
exploitatiemaatschappij 149
exploitatieovereenkomst(en) 61, 84, 89-94, 98, 102, 103, 118, 134, 181, 192, 233
exploitatievergunning 42, 87, 88, 101-104, 213, 214, 223, 232
exploitatieverordening(en) 89, 90, 94, 98, 102, 134
faciliterend grondbeleid 34, 60, 61, 63-66, 89, 175, 203, 204, 215, 216, 223, 236, 240
financiële-verhoudingswet 175
gemeentewet 21, 22, 24, 95, 98, 134
gezondheidswet 20
grenscorrectie(s) 131, 143, 161, 177
groeikern(en) 155, 170
groeikernenbeleid 170, 229
grondbeleidsinstrumentarium 3-5, 7, 8, 10-12, 34, 39, 42, 57, 59, 62, 64, 66, 67, 69-71, 82, 90, 101, 116, 123, 142, 146, 152, 153, 203, 204, 207, 209, 210, 217, 223, 234, 238, 240
grondbeleidsinstrumenten 4, 8, 42, 155, 178, 201, 207
grondbeleidsontwikkeling(en) 11, 12, 33, 90, 172
grondeigendom 28, 60, 63, 64, 118, 146, 151, 169, 172, 177, 185, 215, 222, 223, 233-235
grondeigendomssituatie 28, 120, 130, 138, 139, 177
grondeigendomsverhoudingen 129, 146, 151, 235
grondexploitatie 24, 36, 37, 58, 64-66, 89, 91-93, 95, 97, 99, 103, 138-140, 147, 149, 151, 155, 158, 164, 172, 176, 179, 181, 186, 188, 189, 191, 192, 200, 205, 207, 209, 212, 213, 217, 225, 228, 235, 236, 240
grondexploitatieheffing 42, 92, 94, 95, 98-101, 119, 121, 209, 212
grondexploitatiekosten 212
grondexploitatiemaatschappij 24, 66, 138, 179, 188, 190, 191, 201
grondexploitatieopzet 99, 104, 213
grondexploitatievergunning 89, 121
grondpolitiek 58, 65, 92
grondpositie(s) 30-33, 53, 54, 61, 63, 66, 70-72, 75, 80, 128, 129, 133, 140, 146-148, 150, 151, 155, 172, 176, 178, 179, 181, 184, 185, 187, 188, 190-193, 198, 200-203, 214, 216-218, 220, 222, 226, 228, 232, 235, 237, 239

grondprijnsbeleid 24, 62, 88
grondprijnslimiet 24
grondproductiekosten 30, 31
grondquotes 166
grondspectatie 72, 101, 174
gronduitgifte 6, 22, 34, 42, 54, 118, 140, 141, 147, 173, 188, 189, 204, 205, 208, 214, 221, 232, 233
gronduitgifteprijs 22, 42, 58, 89, 90, 94, 118, 119, 200, 236
grondverwerving 5, 6, 25, 57, 58, 71, 80, 82, 106, 116-118, 143, 144, 155, 172, 176, 180, 189, 199, 200, 204, 205, 209, 210, 216, 219, 225, 228, 236, 237, 239, 240
grondverwervingsinstrumentarium 69
hiërarchisch model 53, 54
hiërarchische sturing 48, 49, 54, 69
initiatiefwetsvoorstel 82, 83, 215
inlevermodel 37, 184
instrumentenontwikkeling 9, 10, 237, 240
instrumentensoort(en) 39, 40
intentieovereenkomst 182, 186
interactief grondbeleid 203, 205, 234, 237
interdependentie(s) 50, 52
intervenieren 33, 42, 47, 153, 220, 235
interventiemogelijkheden 45
joint venture 138, 139, 185, 186, 192, 220, 227
jurisprudentie 77, 85, 110
kabinetsstandpunt 57, 80, 107
Kamercommissie 76, 85, 113
Kamerleden 82
Kamerstukken 11, 12, 119, 207
Kamervragen 76, 79
kenniscentrum 35, 77
koopovereenkomst(en) 83, 85, 87, 89
kostenverhaal 5, 7, 8, 42, 43, 58, 62, 69, 82, 87, 89-94, 98-104, 107, 118, 119, 134, 135, 142-144, 192, 209-213, 216, 221-223, 232-234, 236, 238-240
kostenverhaalregeling 103
kostenverhaalsinstrumentarium 69, 71, 91, 92, 101, 119, 209-211, 232
leefmilieuverordening 111, 114
locatieontwikkelingsproces 3-5, 10-12, 32, 34, 43, 52, 54, 55, 57, 79, 119, 129, 140, 141, 144, 149-151, 184, 188, 200, 202-204, 216, 218, 221-223, 226, 227, 229, 234, 237, 238, 240
marktconform 176, 218
marktfalen 216, 217
marktomstandigheden 100, 103, 239
marktontwikkelingen 166, 175, 197-199

marktwaaarde 42, 94, 100, 177
marktwerking 47, 49, 60, 62, 63, 87, 147, 150, 203, 215-219
MDW 3
meerwaarde 22, 36, 187, 223
milieueffectrapportage 180, 193-195, 202, 239
Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid 26, 229
Ministerie van VROM 4, 19, 27-30, 33, 36, 59, 61, 65, 66, 81, 82, 103, 109, 204, 207,
213-217, 224, 228
modificatie 39
monopoliepositie(s) 22, 81, 192, 204, 223
monopolievorming 27
multi-actor 54, 67, 121, 228, 235
netwerkbenadering 48
netwerkmodel 49, 53-55
netwerksturing 48, 49
nietigheid 75-77, 211, 234
noodreparatie 81, 82, 208
Nota Grondbeleid 3, 4, 12, 24, 34, 45, 52, 57, 59-62, 64-67, 69, 80, 81, 85, 87, 89,
103, 104, 116, 173, 174, 192, 203, 204, 207-209, 213-215, 217, 219, 220, 239
Notitie Grondbeleidsinstrumentarium 57, 64, 71, 90, 209
NVM 31, 32
objectsubsidies 25
onderhandelingspositie 150, 179, 234
onderhandelingsvaardigheden 100, 226
onteigening 71, 101, 102, 128, 130, 133, 134, 143, 177-181, 200, 202, 220, 223, 227,
232, 234, 238
onteigeningsplan 117, 133, 134, 177, 202, 239
onteigeningsprocedure(s) 133, 177, 226, 234, 238
onteigeningswet 3, 5, 42, 76, 94, 116, 133, 179, 200, 223, 228, 238
ontwerpbestemmingsplan 108, 110, 180, 195, 231
ontwikingsconstructies 74, 75, 77, 79, 85, 89
ontwikingsmogelijkheden 74, 211
ontwikingsaanpak 121, 123, 138-140, 150, 151, 172, 175, 204, 207, 227, 235
ontwikingsbedrijf 179, 180, 186-188, 190, 191
ontwikingscombinatie 168, 180, 188-190, 201, 202, 238
ontwikingsmaatschappij 204, 220, 227
ontwikingsmodel(len) 37, 66, 67, 203, 206
ontwikingsovereenkomst(en) 79, 220, 234
ontwikingsplanologie 115, 229-232
ontwikingsrecht 33, 53, 60, 127, 184, 185, 222, 223
ontwikingsstrategieën 64, 65
ontwikingsvisie 141, 231
openbare aanbesteding 81, 89, 192, 219, 220

openbare voorzieningen 7, 42, 58, 92, 103, 129, 130, 134, 146, 182, 210
optie(s) 32, 83, 85, 86, 89, 171, 191, 204, 219
optieovereenkomst(en) 83, 84, 86, 87
oriënteringsnota 26, 170
overheidsbeleid 48, 235
overheidsbemoeienis 20, 27, 28, 173, 216
overheidsingrijpen 27, 60
overheidsinstanties 131, 176, 200, 230
overheidssturing 15, 47, 49, 50, 235
parlementaire enquête bouwnijverheid 4, 145, 206, 217, 218
participatiemodel 37
particulier opdrachtgeverschap 62, 85, 104, 213-215
partnership 220
passief grondbeleid 25, 33, 34, 91, 93, 94, 100, 119, 171, 203, 211
plangebied 37, 94, 97, 100, 103, 146, 164, 176, 177, 180, 183, 186
plankosten 84, 93, 97
plankwaliteit 24, 60, 63, 79, 218, 219, 221
planontwikkeling 5, 6, 36, 71, 95, 102, 131, 141-143, 148, 172, 185, 187-189, 204,
207, 209, 213, 214
planvorming 21, 142, 143, 146, 148, 190, 218, 239
pluriformiteit 50, 52
postzegelplannen 112-114
PPS 25, 34-37, 63-65, 89, 90, 149, 169, 170, 192, 205-207, 210, 220, 221, 237
prestatiegemeenten 123, 124
prijsbeheersing 24, 25
prijsdempende werking 71, 74
prijsontwikkeling(en) 191, 221
prijsopdriving 77, 93, 101, 143, 178, 179, 199
prijsstijgingen 22, 59, 93, 144
procesdoelstellingen 208, 209
projectbesluitvorming 107, 115, 205, 230, 232
projectbesluitvormingsprocedure 107, 112
publiek-private samenwerking 33-36, 205, 206
raadsbesluit 166, 173, 231
raadsvoorstel 164, 180
RARO 72, 107
realiseringsovereenkomst 149, 179, 186
recessie 29, 173
rechtsbescherming 95, 96, 108, 113
rechtszekerheid 85, 97, 100, 109, 114, 119, 120, 231
regelgeving 39-41, 45, 61, 96, 106, 195, 201, 202, 208, 218, 219, 225, 226, 240
regeringsbeleid 65, 218
regie 3, 65, 71, 79, 81, 82, 121, 127, 147, 172, 189-191, 203, 207, 208, 210, 211, 213,

216, 218, 219, 239
regiediscussie 212, 213
regiefunctie 61, 76, 78-80, 84, 101, 104, 207-209, 211-213, 215, 233, 235
regiemogelijkheden 65
regisseren 207, 208, 222
regisserende rol/functie 3, 25, 59, 67, 72, 75, 80, 82, 96, 116, 118, 137, 178, 179,
190, 207-211, 218, 232
reparatiebesluit 196
restrictief beleid 229
rijksbeleid 4, 24, 26, 33, 73, 111
Rijksdienst voor het Nationale Plan 23, 105, 170
rijksnota's 34, 64
rijksoverheid 4, 8, 23-25, 32, 57, 203, 204, 235, 236, 240
rijkssubsidies 32, 96
risicodeling 64, 66, 185, 188
risicodragend 37, 149, 187
risicoverdeling 6, 100
ruimtegebruik 60, 166
ruimtelijke ordening 3, 8, 16, 20-24, 26, 27, 30, 33, 34, 41, 42, 59, 62, 87, 93, 105-
107, 109, 111-114, 119, 134, 170, 174, 193, 205, 227, 229-231
ruimtetwet 21, 105
samenwerkingsconstructie(s) 149, 179, 191, 204, 206, 227, 234
samenwerkingsconvenant 188
samenwerkingsmodellen 138
samenwerkingsovereenkomst(en) 118, 127, 158, 181-183, 186, 188, 201, 204, 211,
219-221
samenwerkingsverband(en) 35, 37, 58, 66, 81, 118, 147, 149, 173, 183-186, 188,
190, 192, 204, 233
samenwerkingsvorm(en) 36, 64, 66, 149, 204, 206, 207, 236
single-actor 54, 55, 67, 121, 228, 235, 236
slagboombenadering 74
speculanten 82, 174, 210
spoedreparatie 82, 85, 211
stadsvernieuwingsplan 70, 111, 114, 172
stichtingskosten 30, 31, 185
stratenplan 21, 25
streekplan 24, 143, 172, 181, 196, 197
streekplanuitwerking 181
structuurplan 108, 180
structuurplankaart 180
structuurvisie 115
sturing 8, 10-12, 22, 38-40, 45-51, 53-55, 61, 62, 67, 69, 104, 137, 208, 216, 232
sturingsaanpak 53, 153

sturingsbenadering 54, 67, 115, 151, 154, 181, 199, 235
sturingscontext 9-12, 39, 52
sturingsinstrument(en) 39, 40, 49, 51, 110, 120
sturingsinstrumentarium 45, 240
sturingsmiddel 38, 45, 106, 120
sturingsmodellen 47, 49, 50
sturingsmogelijkheden 5, 7, 10, 12, 40, 43, 51-54, 58, 118, 120, 191, 203, 227, 232, 234
sturingsperspectief 53-55, 67, 115, 120, 121, 150, 153, 154, 184, 228, 235
sturingsproblematiek 7, 12
sturings situatie 54, 67, 69, 115, 150, 151, 154, 197, 199, 201, 235
Taskforce Woningbouwproductie 224, 239
toekomstvisie 26, 184
toelatingsplanologie 229-231
toepassingsbereik 73, 81, 88
transparantie 62, 87, 104, 203, 219, 220, 222, 237
Tweede Kamer 19, 21, 57, 59, 66, 71-73, 77, 79, 81-83, 85-91, 104, 106, 109, 111-116, 145, 205, 206, 210-213, 215, 217, 219, 231
uitbreidingscapaciteit 73, 74, 81, 88, 170
uitbreidingsplan(nen) 22, 24, 25, 105, 176
uitbreidingstaakstelling 88, 124
uitgifteprijs 69, 91, 100, 209, 234
uitwerkingsplan(nen) 6, 120, 135, 137, 186
uitwerkingsplicht 135, 136, 180, 181, 232
uitwerkingsprincipes 166
verevening 93, 94, 97, 98, 144, 198, 216, 233, 234
vereveningsafdrachten 92, 93
vergunning(en) 89, 93, 96, 101-104, 111, 113, 115, 121, 186, 194, 213-215, 223, 233
vergunningaanvragen 214
vergunningstelsel 102, 103, 213
verordening(en) 21, 22, 24, 94, 95, 98, 134
verstedelijkingsbeleid 57, 72
verstedelijkingsopgave 70, 71
verstedelijkingsstaakstelling 73, 210
verwerving 5, 7, 25, 34, 42, 54, 58, 70, 71, 80, 84, 90, 117, 118, 127, 128, 130, 132, 140-143, 147, 150, 176-179, 185, 187, 188, 200, 202, 218, 221, 228, 232, 233, 238, 240
verwervingsbeleid 59, 75, 128, 147, 150, 212, 227, 236
verwervingsinstrument(en) 42, 74, 116, 127, 128, 130, 133, 200, 206, 232, 238
verwervingsinstrumentarium 42, 58, 66, 67, 69, 101, 116, 118-120, 210, 232
verwervingskosten 92, 93, 164, 197, 198, 212
verwervingsmogelijkheden 8, 63, 76, 117, 118, 120, 220
verwervingsproblematiek 57, 116
verwervingsstrategie 178, 199

verwervingstraject 133, 180
vestigingsbesluit(en) 75, 226
VINEX 4, 30-34, 36, 57-59, 64, 66, 67, 69-71, 73, 90, 96, 103, 117, 123, 124, 132, 138,
145, 146, 153, 155, 156, 158, 164, 166, 170, 171, 175, 206, 214, 216, 217, 219, 232,
237, 239
VNG/Vereniging van Nederlandse Gemeenten 20, 22, 24, 63, 72, 98, 103, 104,
107, 213-215, 231, 238
VON-prijs 31
voorbereidingsbesluit 108, 110, 136, 193
voorkeurspositie 42, 76-78, 83, 84, 211
voorlopige voorziening 194, 195
vrijstelling(en) 83, 86, 98, 108-112, 114, 120, 193-195, 202, 205, 231
vrijstellingsmogelijkheden 74, 82, 106, 117
vrijstellingsmogelijkheid 83, 106, 112
wederopbouw 18, 25
Wet voorkeursrecht gemeenten 3, 4, 7, 8, 24, 42, 43, 60, 66, 69, 70, 72, 74, 76, 77,
81, 82, 90, 91, 116-121, 127, 132, 143, 150, 170, 178, 179, 199, 204, 208, 212, 215,
220, 225, 228, 232-234, 236
wetsgeschiedenis 76, 78, 83, 84, 207
wetsvoorstel(len) 21, 71, 72, 76, 81-88, 97-101, 106, 112-115, 119, 205, 209-212, 231
wetswijziging 71, 73, 98, 106, 110, 118
woningbouwcapaciteit 124, 170
woningbouwlocatie(s) 7, 156, 164, 166, 190, 215, 216, 224, 225
woning(bouw)markt 17, 19, 62, 215, 216, 222, 224
woningbouwproductie 17, 19, 24, 185, 197, 199, 203, 221, 223-225, 239
woningbouwprogramma 144, 161
woningcorporatie(s) 30, 134, 181, 182, 185
woningwet 16, 20-24, 27, 105, 106, 108, 173, 195
woningwetbouw 17, 22, 24, 25
WRO 3, 8, 22, 27, 33, 80, 90, 92, 94, 98, 99, 101-103, 105-110, 112, 113, 115, 119,
120, 135-137, 181, 193-195, 202, 205, 228-230, 238-240
Wro 111, 113, 115, 231, 232
Wvg 4, 70, 71, 73-77, 80-83, 85-89, 117, 118, 132, 143, 177, 178, 192, 204, 209-212,
215, 226, 228, 233, 234, 236, 238, 239
zeggenschap 6, 35, 36, 60, 62, 63, 69, 87, 104, 127, 132, 133, 137, 139, 142, 143, 146,
147, 151, 153, 202, 208, 213, 215
zeggenschapsverhoudingen 115, 153, 154
zelfrealisatie 79, 80, 83, 101, 102, 118, 128, 135, 177, 178, 199, 200, 202, 213, 223,
239
zelfrealisatieconstructies 76, 77
zelfrealisatiemogelijkheden 223
zelfrealisatieproblematiek 212
zelfstandige projectprocedure 8, 42, 106-114, 119, 121, 205, 230, 231

Bijlage 1 **Schriftelijke enquête 'Instrumentarium locatieontwikkeling'**

Hoe invullen?

De enquête bestaat uit drie delen: I Algemene vragen, II Vragen per uitbreidingslocatie en III Overige vragen. De 'vragen per uitbreidingslocatie' beslaan het grootste deel van de enquête. Indien er binnen uw gemeente meer (woningbouw)uitbreidingslocaties zijn, vraag ik u de betreffende bladzijden te kopiëren en voor elke locatie apart in te vullen.

De vragen zijn zo veel mogelijk gesteld als meerkeuzevragen, waarbij u soms één en soms meer antwoorden kunt aankruisen. Bij sommige antwoorden worden één of meer aanvullende vragen gesteld of wordt het antwoord weer gesplitst. Regelmatig wordt ook een korte toelichting gevraagd. Ik verzoek u die zo veel mogelijk ook in te vullen.

Het kan nuttig zijn om enkele gemeenten nog een keer telefonisch te benaderen voor enkele aanvullende vragen. Wanneer u bereid bent daaraan mee te werken, verzoek ik u uw naam en de afdeling waar u werkt in te vullen. Stelt u geen prijs op verder contact dan kunt u dat uiteraard ook aangeven. U kunt ook alleen uw adres opgeven voor het toezenden van de resultaten.

Indien er binnen uw gemeente geen uitbreidingslocaties liggen, wilt u dan toch de algemene en overige vragen – voor zover mogelijk – invullen en die retourneren.

Verklaring gebruikte termen

Bouwclaim

Partijen verkopen door hun verworven grond aan de gemeente in ruil voor het recht tot afname van een aantal bouwrijpe kavels.

Locatie

Als er gesproken wordt over 'locatie' dan kan dat ook een relatief klein oppervlak of aantal woningen zijn. Als een gemeente bijvoorbeeld buitenstedelijk 50 woningen bouwt (wel een aaneengesloten geheel vormend), dan is dat ook een 'locatie' en dus interessant voor ons. (Uitbreidings)locaties zijn zowel VINEX- als niet-VINEX-locaties.

Oorspronkelijke eigenaren

Met oorspronkelijke eigenaren wordt bedoeld op de grondeigenaren die grond in eigendom hebben, omdat zij op de locatie wonen of een bedrijf hebben en die grond niet gekocht hebben om te kunnen profiteren van de locatieontwikkeling (als een ontwikkelaar dus al tijden grond in eigendom had op de uitbreidingslocatie omdat hij het vermoeden had dat er ontwikkeld ging worden, dan is hij in deze enquête geen oorspronkelijke eigenaar).

Zeggenschap

In een aantal antwoorden wordt de optie gegeven dat de gemeente al 'zeggenschap over de grond heeft'. Met (100%) zeggenschap wordt bedoeld dat alle grond in eigendom van de gemeente is of dat voor het deel dat nog niet in eigendom van de gemeente is, overeenstemming bestaat (contractueel) met de eigenaren over de ontwikkeling (er is bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst gesloten).

Heeft u vragen of opmerkingen over de enquête, dan kunt u contact opnemen met:

ir. Daniëlle Groetelaers
tel. 015 – 278 1158
fax 015 – 278 2745
e-mail: d.a.groetelaers@geo.tudelft.nl

ir. H.W. de Wolff (015 – 278 3668)
prof. dr. W.K. Korthals Altes (015 – 278 5099)

Deel I: Algemene vragen

Gemeente:

Afdeling:

Naam respondent*:

Telefoonnummer*:

Adres voor toezending resultaten:

* De enquêtes worden vertrouwelijk behandeld. Deze gegevens worden alleen gebruikt door de onderzoeker om eventueel contact op te nemen over onduidelijkheden.

1. Hoeveel woningen worden (volgens planning) er vanaf 1-1-1995 tot 1-1-2010 gebouwd binnen de gemeente?
2. Hoeveel daarvan worden binnenstedelijk gebouwd?
3. Hoeveel daarvan worden op uitbreidingslocaties gebouwd (zowel VINEX als niet-VINEX)?
4. Wat is de globale planning voor de bouw van deze woningen?
(vul de aantallen in het schema in)

| | 1995 t/m 1999 | 2000 t/m 2004* | 2005 t/m 2009** | Totaal |
|---------------------------------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|
| Binnenstedelijk | | | | (zie vraag 2) |
| Uitbreidingslocaties | | | | (zie vraag 3) |
| Totaal | | | | (zie vraag 1) |
| * einde looptijd VINEX-convenanten | | | | |
| ** einde looptijd actualisering VINEX | | | | |

5. Heeft de gemeente een exploitatieverordening (art. 42 WRO) vastgesteld?
 - Ja
 - Nee
 - Weet niet

Heeft u bij vraag 3 'nul' ingevuld, ga dan naar de bladzijde 10 'Overige vragen'.
In alle andere gevallen gaat u verder met de vragen per locatie.

Deel II: Vragen per locatie

Indien er binnen uw gemeente meer uitbreidingslocaties liggen, wilt u de lijst met 'vragen per locatie' dan kopiëren en voor elke locatie apart invullen.

Naam uitbreidingslocatie:
 Aantal woningen (tot 2005):
 Oppervlakte locatie (ha):
 Is de locatie gemeentegrensoverschrijdend? ja/nee *(streep door wat niet van toepassing is)*
 Valt de locatie onder VINEX-bouwtaakstelling? ja/nee *(streep door wat niet van toepassing is)*

Huidig gebruik en zeggenschap over de grond

1. Wat is het oorspronkelijke gebruik van de uitbreidingslocatie? (meer antwoorden mogelijk)
 - Grasland (incl. veeteelt)
 - Akkerbouw
 - Glastuinbouw
 - Volkstuinen
 - Overig, namelijk
2. Wat was de grondeigendomssituatie op het moment dat gestart werd met de ideevorming m.b.t. de locatie en wat was de grondeigendomssituatie op het moment dat gestart werd met de aanleg van openbare voorzieningen binnen het plangebied (niet zijnde bovenwijkse voorzieningen) (voor zover al aan de orde)?

| | start ideefase (locatiekeuze) | start aanleg openbare voorzieningen |
|--|----------------------------------|--|
| % gemeentelijk grondbezit | | |
| % nog in handen van oorspronkelijke eigenaren | | |
| % grond in handen van derden die vanwege de ontwikkeling van de locatie grond hebben gekocht | | |

3. Heeft de gemeente nu (ten tijde van de enquête) 100% zeggenschap over de grond op de locatie?

Met 100% zeggenschap wordt bedoeld dat alle grond in eigendom van de gemeente is of dat voor het deel dat nog niet in eigendom van de gemeente is, overeenstemming bestaat (contractueel) met de eigenaren over de ontwikkeling (bijv. er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten).

Zie ook het voorbeeld onder deze vraag!

- Ja
- Nee, over % van de locatie bestaat geen zeggenschap
- Nee, over de hele locatie bestaat geen zeggenschap

Voorbeeld:

Gemeente heeft 25% van de grond in eigendom, Ontwikkelaar A heeft 30%, Ontwikkelaar B heeft 18% en 27% is nog in handen van de oorspronkelijke eigenaren.

Ontwikkelaar A en de gemeente hebben besloten samen te werken. Ontwikkelaar B en de oorspronkelijke eigenaren weten nog niet wat ze willen of willen zelf realiseren. Hier heeft de gemeente zeggenschap over 25 (eigendom) + 30 (ontwikkelaar A) = 55% van de locatie.

Bestemmingsplan

4. Bestaat er al een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan voor de locatie?

- Ja, voor de hele locatie
Wanneer is het bestemmingsplan vastgesteld? (maand en jaar)
- Ja, voor een deel van de locatie, voor het andere deel nog niet
Wanneer is het bestemmingsplan vastgesteld? (maand en jaar)
- Nee (ga naar 7)

5. Wat is het voor soort bestemmingsplan?

- Een nog uit te werken plan (ex art. 11 lid 1 WRO)
 - Voor een deel van de locatie zijn al uitwerkingsplannen vastgesteld
Wanneer is/zijn uitwerkingsplan(nen) vastgesteld?
 - Er zijn nog geen uitwerkingsplannen vastgesteld
- Een al (volledig) uitgewerkt plan
Wanneer is/zijn uitwerkingsplan(nen) vastgesteld?
- Er zijn meer plannen, namelijk (meer antwoorden mogelijk)
 - Nog uit te werken plan(nen) (ex art. 11 lid 1 WRO)
 - Al uitgewerkt(e) plan(nen)
Wanneer is/zijn uitwerkingsplan(nen) vastgesteld?
 - Anders, namelijk
- Overig, namelijk

6. Indien er 100% zeggenschap over de grond is en er een vastgesteld en – indien van toepassing – uitgewerkt bestemmingsplan is, had de gemeente dan al 100% zeggenschap over de grond op het moment dat het uitgewerkte bestemmingsplan vastgesteld werd of het laatste uitwerkingsplan vastgesteld werd (dus moment dat bestemming volledig was vastgelegd)?
- Ja
 - Nee
- Voor hoeveel procent van de grond had de gemeente toen wel zeggenschap?.....%
7. Als er voor een deel van de locatie of voor de hele locatie nog geen vastgesteld bestemmingsplan is, in welke fase bevindt de bestemmingsplanprocedure zich nu?
- Nog geen voorbereidingsbesluit genomen of voorbereiding nog niet gestart
 - Inspraak belanghebbenden / voorbereiding bestemmingsplan
 - Ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage
 - Inzagertermijn ontwerpbestemmingsplan is verstreken, vaststelling wordt voorbereid
8. Wat is het voor soort bestemmingsplan?
- Een nog uit te werken plan (ex art. 11 lid 1 WRO)
 - Een al (volledig) uitgewerkt plan
 - Overig, namelijk

Verwerving grond

9. Heeft de gemeente grond verworven op de locatie?
- Ja, alle grond
 - Ja, een deel van de grond
 - Nee, niet gelukt (ga naar 16)
 - Nee, niet wenselijk/nodig (ga naar 16)
10. Van wie is de grond verworven en hoeveel ha was dat? (meer antwoorden mogelijk)
- Oorspronkelijke eigenaren:
Hoeveel (in ha)? ha
 - Ontwikkelaars
Hoeveel (in ha)? ha
 - Speculanten
Hoeveel (in ha)? ha
 - Overig, namelijk
 - Hoeveel (in ha)? ha
- _____

11. Zijn er zogenoemde bouwclaims gebruikt bij de afspraken rond de verkoop?

- Ja
 Nee (ga naar 16)

12. Met welk type partijen? (meer antwoorden mogelijk)

- Ontwikkelaars
 Beleggers
 Bouwers
 Overig, namelijk

13. Geef in de tabel per partij met een kruisje aan waarop de bouwclaims betrekking hadden/hebben (meer kruisjes mogelijk)

Omschrijving bouwclaims:

A = Recht op het bouwen van een bepaalde hoeveelheid woningen

B = Recht op de aanleg van openbaar gebied

C = Recht op bouwen op een andere locatie

D = Anders, namelijk (hier omschrijven)

| | A (woningen) | B (openb. geb.) | C (elders bouwen) | D (Anders) |
|--------------------------------|--------------|-----------------|-------------------|------------|
| Ontwikkelaars | | | | |
| Beleggers | | | | |
| Bouwers | | | | |
| Overige partijen* | | | | |
| * Overige partijen zijn: | | | | |

14. Geef aan of de prijs die door de gemeente voor de grond betaald is bij de bouwclaims hoger of lager lag dan de aankoopprijs die betaald is door de betreffende partij.

Gemeente betaalde meer / zelfde / minder / onbekend dan ontwikkelaars betaald hadden

Gemeente betaalde meer / zelfde / minder / onbekend dan beleggers betaald hadden

Gemeente betaalde meer / zelfde / minder / onbekend dan bouwers betaald hadden

Gemeente betaalde meer / zelfde / minder / onbekend dan overige partijen betaald hadden

15. Zijn er bij de bouwclaims afspraken gemaakt?

Ja, over (licht zo veel mogelijk toe) (meer antwoorden mogelijk)

Afnameverplichting

.....
 Inspraak op planontwikkeling

.....
 Grondprijzen

.....
 Waar op de locatie gebouwd mag worden

.....
 Andere zaken, namelijk

.....
 Nee

16. Is er voorkeursrecht gevestigd?

Ja, voor de gehele locatie

Wanneer (eerste vestiging)?

Ja, voor een deel van de locatie

Wanneer (eerste vestiging)?

Waarom is voor een deel van de locatie geen voorkeursrecht gevestigd?

Over het andere deel bestaat/bestond al zeggenschap

Alle grondeigendomsposities zijn/waren al ingenomen door
bijvoorbeeld ontwikkelaars (dus voorkeursrecht heeft geen zin meer)

Voorkeursrecht niet nodig, want (bijv. verwerving anders geregeld)

.....
 Anders, namelijk

Nee, want

.....

17. Is er een onteigeningsplan gemaakt (ter inzage gelegd)?

Ja, voor de gehele locatie

Wanneer?

Ja, voor een deel van de locatie

Wanneer?

Waarom is voor een deel van de locatie geen onteigeningsplan gemaakt?

Over het andere deel bestaat/bestond al zeggenschap

De benodigde grondslag ontbrak,

Anders, namelijk

Nee

Dat was/is niet nodig (ga naar 19)

Stadium nog niet bereikt (ga naar 19)

Dat kon niet (ga naar 19)

Overig, namelijk.....(ga naar 19)

18. Is er daadwerkelijk onteigend?

- Ja, alle grond in het onteigeningsplan
- Ja, een deel van de grond in het onteigeningsplan
- Nee, wel procedure gestart, waarna alsnog minnelijk verworven is
- Nee, wel procedure gestart, maar procedure loopt nog
 - Vaststelling onteigeningsplan door gemeenteraad heeft nog niet plaatsgevonden
 - Goedkeuring onteigeningsplan door Kroon heeft nog niet plaatsgevonden
 - Dagvaarding heeft nog niet plaatsgevonden
 - Is in behandeling bij rechtbank
- Overig, namelijk

19. Voert de gemeente een actief aankoopbeleid op de locatie (worden eigenaren systematisch benaderd)?

- Ja
- Nee, is niet (meer) mogelijk
 - Grondposities al ingenomen door ontwikkelaars en/of speculanten
 - Overig, namelijk
- Nee, is niet (meer) nodig
 - Grond is al in eigendom van de gemeente
 - Er is al zeggenschap over de hele locatie (zie vraag 3)
 - Er zijn goede afspraken gemaakt met ontwikkelaars die verwerven
 - Overig, namelijk

20. Kopen andere partijen grond op de locatie?

- Ja
 - Partijen die met de gemeente samenwerken op basis van een contract o.i.d.
 - Ontwikkelaars
 - Speculanten
 - Overig, namelijk
- Nee

Aanpak/overeenkomsten

21. Volgens welke aanpak wordt de locatie ontwikkeld?
- Gemeente voert de grondexploitatie
 - Grondexploitatie wordt gevoerd door een daarvoor opgerichte maatschappij waarin de gemeente aandeelhouder is, andere aandeelhouders zijn (meer antwoorden mogelijk):
 - Ontwikkelaars
 - Beleggers
 - Bouwers
 - Overig, namelijk
 - Grondexploitatie wordt voor eigen rekening en risico gevoerd door een of meer private partijen, namelijk (meer antwoorden mogelijk):
 - Ontwikkelaars
 - Beleggers
 - Bouwers
 - Overig, namelijk
 - Een combinatie van bovengenoemde aanpakken, namelijk
 - Andere aanpak, namelijk
 - Er bestaat nog geen duidelijkheid over de manier waarop en door wie de locatie ontwikkeld gaat worden
22. Zijn er exploitatieovereenkomsten ex art. 42 WRO gesloten met particulieren of ontwikkelaars?
- Ja, met (meer antwoorden mogelijk)
 - Particuliere grondeigenaren
 - Ontwikkelaars
 - Overige partijen, namelijk
 - Nee
23. Geef de mate van betrokkenheid aan (vul letter J (Ja), D (Deels) of N (Nee) in) van de verschillende partijen/actoren bij de genoemde activiteiten tijdens het locatieontwikkelingsproces.
 'Betrokkenheid' is gesplitst in de mate waarin de partij de activiteit uitvoert en de mate waarin de partij bij de activiteit risico draagt.

J = Ja, partij neemt geheel voor rekening
D = partij neemt deels voor rekening
N = Nee, partij neemt niet voor rekening

Als er sprake is van overige partijen (laatste kolom), wilt u dan onder de tabel

aangeven welke overige partijen/actoren dat zijn.

| activiteiten | | actoren | | | | |
|---------------------------|------------|----------|--------------------|-----------|---------|-----------------------|
| | | Gemeente | Ontwikke- laars | Beleggers | Bouwers | Overige partijen** |
| verwerving | uitvoering | | | | | |
| | risico | | | | | |
| tijdelijk beheer grond | uitvoering | | | | | |
| | risico | | | | | |
| gronduitgifte | uitvoering | | | | | |
| | risico | | | | | |
| fysieke werkzaamheden* | uitvoering | | | | | |
| | risico | | | | | |

* fysieke werkzaamheden zijn: bouwrijp maken, woonrijp maken en aanleg van infrastructuur
 ** Overige partijen:

24. Geef in de tabel met kruisjes aan welke partijen op welke wijze een rol spelen in de planontwikkeling? (meer antwoorden mogelijk)

In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen het (laten) maken van een plan en de uiteindelijke besluitvorming rond het plan.

Als er sprake is van overige partijen (laatste rij), wilt u dan onder de tabel aangeven welke dat zijn.

| | Plan (laten) maken | Neemt (mede) beslissing |
|--------------------------|--------------------|-------------------------|
| Gemeente | | |
| Ontwikkelaars | | |
| Beleggers | | |
| Bouwers | | |
| Overige partijen* | | |
| * Overige partijen | | |
| | | |

25. Is al begonnen met de aanleg van openbare voorzieningen (bijv. riolering, bestrating, beplanting)?

- Ja,
Wanneer?
- Nee

26. Is er een bekostigingsbesluit (ex art. 222 Gemeentewet) genomen door de gemeente?

- Ja, voor de hele locatie
Wanneer?
Is er één besluit genomen voor de hele locatie of zijn er meer besluiten genomen?
- Ja, voor een deel van de locatie
Wanneer?
Is er één besluit genomen of zijn er meer besluiten genomen?
.....
- Nee, nog niet aan toe
- Nee, niet nodig
- Nee, anders namelijk

27. Heeft de gemeente baatbelasting gebruikt (belastingverordening vastgesteld) om kosten te gaan verhalen?

- Ja
- Ja, maar dat is niet gelukt, doordat
- Nee, nog niet aan toe
- Nee, niet mogelijk
 - Geen bekostigingsbesluit genomen
 - Kosten konden niet verhaald worden om andere reden
- Nee, niet nodig
- Nee, want (overig)

Resultaten

28. Heeft de gemeente haar plannen/doelstellingen allemaal kunnen realiseren (bijv. duurzaam bouwen, woningbouwprogramma, kwaliteit openbaar gebied enz.)?

- Ja (en de locatie is volledig gerealiseerd)
- Tot nu toe wel, maar het locatieontwikkelingsproces is nog niet afgelopen
- Nee, niet alle plannen/doelstellingen
- Niet of slechts deels gerealiseerde plannen/doelstellingen zijn:

29. Welke knelpunten met betrekking tot het instrumentarium bent u tegengekomen tijdens het ontwikkelen van de locatie? (noem de 3 belangrijkste)

1.
.....
.....
.....
.....
 2.
.....
.....
.....
.....
 3.
.....
.....
.....
.....
-

Deel III: Overige vragen

Heeft u nog opmerkingen bij deze enquête?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Ruimte voor overige opmerkingen:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Bent u bereid om eventueel mee te werken aan een vervolgonderzoek?

- Ja
- Nee

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Samenvatting

Instrumentarium locatieontwikkeling

Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie

Daniëlle Groetelaers

Grondpolitiek is een onderwerp dat regelmatig terugkomt op de politieke agenda en dan niet altijd zonder slag of stoot afgehandeld wordt. In 1977 viel het kabinet Den Uyl zelfs over een grondpolitiek probleem, namelijk over de grondslag voor de vergoeding die betaald moet worden bij onteigening. De laatste decennia is het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium weer nadrukkelijk aanwezig op de politieke en maatschappelijke agenda, omdat de rol van de overheid in het locatieontwikkelingsproces sterk veranderd is.

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog tot in de jaren tachtig was de ontwikkeling van nieuwe woningen voornamelijk een aangelegenheid van de overheid. Begin jaren negentig ontstonden, door wijzigende politieke inzichten en veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden, toeneemende activiteiten van marktpartijen in het locatieontwikkelingsproces. Marktpartijen gingen op grote schaal grondposities innemen op potentiële uitbreidingslocaties. Vanwege de omvang van de woningbouwopgave uit de VINEX achtte de overheid het wenselijk dat gemeenten bij locatieontwikkeling meer gebruik zouden maken van de mogelijkheden die samenwerking met marktpartijen biedt.

Zowel de veranderingen op de grondmarkt, als veranderingen in de beleidsontwikkeling hadden veel consequenties voor de rol van gemeenten in het locatieontwikkelingsproces en voor de inzetbaarheid van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium. De jaren negentig en het begin van het huidige decennium kenmerken zich door veel aandacht voor de regisserende rol van de overheid op de grondmarkt, de verschuiving van een meer actieve rol naar een meer sturende rol van de overheid en veranderingen in het instrumentarium ten behoeve van de controle over het proces en de grondmarkt. De vraag is echter of alle aanpassingen in het beleid en het instrumentarium de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

In dit proefschrift staat daarom de volgende vraag centraal:

Wat gebeurt er in de gemeentelijke praktijk van de inzet van grondbeleidsinstrumentarium ten behoeve van de realisatie van woningbouwuitbreidingslocaties en in hoeverre ondersteunen de voorgestelde en deels ook doorgevoerde aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium deze praktijk, gegeven de veranderde context?

In het onderzoek staat het grondbeleidsinstrumentarium centraal, waarbij enerzijds, met name door middel van literatuuronderzoek, is gekeken naar de

ontwikkeling van beleid en instrumenten en anderzijds, door middel van een enquête en casestudies, naar het gebruik in de gemeentelijke praktijk.

Sturing

De toenemende activiteiten van marktpartijen op de grondmarkt hebben geresulteerd in een afname van de beheersbaarheid van het grondbeleid. Met andere woorden, het is moeilijker geworden voor de overheid om het gedrag en het handelen van actoren te beïnvloeden, om hun gedragingen te sturen. Van het begrip sturing kunnen verschillen de definities gevonden worden, die gemeen hebben dat er bij sturing sprake is van het handelen van actoren, onder invloed van het handelen van andere actoren. In dit onderzoek staat de overheid als sturende actor centraal.

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar twee elementen die de gemeentelijke sturingsmogelijkheden, het sturingsperspectief, bepalen. Ten eerste is dat de sturings situatie, waarmee bedoeld wordt op de aanwezigheid van andere actoren op de grondmarkt en in het ontwikkelingsproces. In de traditionele situatie had de gemeente op de grondmarkt min of meer een monopoliepositie en was er sprake van een single-actor situatie. Nu steeds meer marktpartijen vroegtijdig grondposities zijn gaan innemen, hebben gemeenten van meet af aan te maken met meer actoren en is er sprake van een multi-actor situatie. Het tweede element dat het sturingsperspectief bepaalt is de sturingsbenadering, oftewel de manier waarop gemeenten het proces benaderen en de keuzen die ze maken ten aanzien van sturing. Als gemeenten het locatieontwikkelingsproces in eigen hand willen houden, is er sprake van een single-actor benadering. Willen gemeenten de mogelijkheden van marktpartijen benutten en zoeken ze een vorm van samenwerking, dan is er sprake van een multi-actor benadering. De combinatie van situatie en benadering bepaalt welk sturingsperspectief ontstaat. Het in dit onderzoek ontwikkelde model (zie hoofdstuk 3, figuur 3.1) is gebruikt voor de selectie van de locaties die nader onderzocht zijn en vormt een basis voor de analyse van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden.

Beleidsontwikkelingen

Veranderingen op de grondmarkt en in het locatieontwikkelingsproces hebben ertoe geleid dat vanuit de rijksoverheid nagedacht is over de manier waarop de overheid zou moeten ingrijpen in dit proces. Op welke manier zou de overheid grondbeleid moeten voeren? In 1994 bracht de Minister van VROM een notitie uit waarin het grondbeleid onder de loep werd genomen in het kader van de realisatie van de VINEX-bouwopgave. Naar aanleiding van de veranderde verhoudingen op de grondmarkt startte eind 1999 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar knelpunten op de grondmarkt en in het grondbeleid. In 2001 boden de ministers van VROM en Financiën het kabinetsstandpunt over het grondbeleid aan de Tweede Kamer aan, in de *Nota Grondbeleid*.

In beide documenten is er aandacht voor de verschuivende rol van gemeenten en voor de vorm van grondbeleid die daarbij het best past. Zowel in de notitie uit 1994, als in de *Nota Grondbeleid* wordt gesteld dat het gezien de omvangrijke woningbouwopgave, de daaraan verbonden risico's en de mogelijkheden die marktpartijen hebben, verstandig is dat gemeenten een minder actieve rol innemen en zich beperken tot het stellen van randvoorwaarden aan de ontwikkeling. In beide documenten wordt echter ook gesteld dat de overheid daar waar nodig een actieve rol moet kunnen blijven spelen. In de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* wordt gesproken over actief en passief grondbeleid, in de *Nota Grondbeleid* over actief en faciliterend grondbeleid. Deze tweedeling speelt een belangrijke rol bij de voorgestelde en deels ook doorgevoerde aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium sinds de jaren negentig.

Ontwikkeling van instrumenten

De aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium in de jaren negentig waren in eerste instantie gericht op het versterken van de verwervingsmogelijkheden van gemeenten en op het verbeteren van de mogelijkheden om kosten van de aanleg van openbare voorzieningen te kunnen verhalen.

Wet voorkeursrecht gemeenten

In 1985 was alleen voor stadsvernieuwingsgebieden de Wet voorkeursrecht gemeenten ingevoerd, op basis waarvan gemeenten een eerste recht tot koop op grond kunnen krijgen. Sinds 1996 hebben gemeenten ook de mogelijkheid om gronden die nodig zijn voor de realisatie van uitbreidingslocaties, aan te wijzen als gronden waarop een voorkeursrecht geldt. Als een eigenaar in het aangewezen gebied zijn onroerend goed wil verkopen, zal hij in eerste instantie de gemeente als eventuele koper moeten benaderen.

Om bestaande, lopende transacties niet te frustreren is in de wet een aantal vrijstellingsgronden opgenomen. Zo verleenden koopovereenkomsten of overeenkomsten met een optie tot koop die gesloten waren voor de vestiging van het voorkeursrecht vrijstelling van de aanbiedingsplicht aan gemeenten. Om de gemeente de mogelijkheid te geven constructies aan te vechten waarmee doelbewust de wet werd ontdoken, is een bepaling opgenomen op basis waarvan die constructies mogelijk nietig verklaard konden worden. Die laatste bepaling is opgenomen in artikel 26 van de wet.

Met name de artikel-26-gevallen en de vrijstellingsmogelijkheden zorgden sinds de invoering van de wet voor veel commotie. Marktpartijen vonden snel een manier om onder het voorkeursrecht uit te komen, door het snel sluiten van koop- en optieovereenkomsten voor vestiging van het voorkeursrecht of door het aangaan van ontwikkelingsconstructies. Bij die laatste was geen sprake van juridische eigendomsoverdracht, maar slechts van een vorm van econo-

mische levering van grondeigenaar aan projectontwikkelaar, waarbij de ontwikkelaar de bestemming zou realiseren. Dergelijke constructies hebben geleid tot rechtszaken tot aan de Hoge Raad, waarbij steeds de vraag speelde, overeenkomstig de formulering van artikel 26, wat het belang was van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Uit de wetsgeschiedenis kon immers afgeleid worden dat er geen bezwaar bestond tegen samenwerkingsconstructies die tot doel hebben de door de gemeente gewenste bestemming te realiseren. De Hoge Raad onderschreef dat als de belangen van de gemeente gewaarborgd zijn, samenwerkingsconstructies die in aanmerking zouden komen voor nietigverklaring op grond van artikel 26, gewoon doorgang kunnen krijgen.

Door deze uitspraak zag het kabinet geen reden om over te gaan tot spoedreparatie van de wet. Een aantal Kamerleden dacht daar echter anders over en diende op 22 mei 2001 het initiatiefwetsvoorstel in tot wijziging van onder andere de artikelen 10 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, in verband met het tegengaan van de ontwijking van het voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken. Met dit voorstel werd het onduidelijke 'belang bij' uit artikel 26 geschrapt, waardoor alleen het doorkruisen van het voorkeursrecht in principe al voldoende werd om een overeenkomst nietig te kunnen verklaren. Verder werden de vrijstellingsmogelijkheden uit artikel 10, de koop- en optieovereenkomsten, aangescherpt. Dergelijke overeenkomsten bieden volgens het wetsvoorstel nog maar zes maanden vrijstelling van het voorkeursrecht en moeten aan duidelijke criteria voldoen, zoals het vermelden van de prijs en de koper. Het wetsvoorstel, waardoor gemeenten weer meer grip op de verwerving krijgen, is op 1 september 2002 in werking getreden. Vijf maanden later trad nog een andere wijziging van de Wvg in werking, waardoor tegenwoordig niet alleen gemeenten met een uitbreidingstaakstelling, maar alle gemeenten een voorkeursrecht kunnen vestigen.

Kostenverhaal

De ontwikkelingen op het gebied van het instrumentarium voor kostenverhaal sluiten nauw aan op de discussies rond grondverwerving. Een van de redenen om het verwervingsinstrumentarium aan te passen was de mogelijkheid om via actief grondbeleid de kosten van de aanleg van openbare voorzieningen te kunnen verhalen. De bestaande instrumenten die gebruikt konden worden bij een passievere rol van de gemeente, de grondexploitatieovereenkomst en de baatbelasting, boden niet voldoende mogelijkheden om alle kosten te kunnen doorberekenen. In de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra* werd al aangedrongen op verbetering van de mogelijkheden voor kostenverhaal. Toch zijn de voorstellen voor verbetering van het kostenverhaal lange tijd op niets uitgelopen.

Het voorstel voor een grondexploitatieheffing strandde bij de Raad van State, die in het bijzonder bezwaar had tegen het naast en door elkaar lopen van

publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen. Daarna kwam het idee om een exploitatievergunning in te voeren, die pas afgegeven zou worden als voldaan werd aan een aantal criteria, waaronder een betaling van een exploitatiebijdrage. Zowel vanuit gemeentelijke hoek als vanuit de overkoepelende organisatie voor projectontwikkelaars kwamen positieve reacties, en VNG en NEPROM werkten een voorstel uit voor het regelen van kostenverhaal via een vergunning. De VNG en de NEPROM creëerden een breed draagvlak voor de vergunning, enerzijds omdat er een goede regeling kwam voor kostenverhaal en anderzijds omdat de vergunning zich beperkte tot kostenverhaal en er niet allerlei andere zaken in geregeld werden. Dit voorstel staat bekend als de smalle vergunning.

In de *Nota Grondbeleid* nam het kabinet het voorstel tot invoering van een exploitatievergunning over, maar vreemd genoeg voegde het een aantal criteria aan de vergunning toe, die niet overeen waren gekomen door VNG en NEPROM. Mede hierdoor kost het uitwerken van de zogenaamde brede vergunning veel tijd en is deze nog niet ingevoerd.

Bestemmingsplan en artikel 19 WRO

Lag in de jaren negentig de aandacht in eerste instantie sterk op het vergroten van de zeggenschap van gemeenten over de grond, later werd ook de rol van het publiekrechtelijke ruimtelijkeordeningsinstrumentarium, en dan wat specifieker de rol van het bestemmingsplan en van artikel 19 van de WRO, onder de loep genomen. Van oudsher was het bestemmingsplan een belangrijk instrument waarmee gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen stuurden. Steeds vaker werd echter gebruikgemaakt van de regeling uit artikel 19 van de WRO op basis waarvan het college van B&W vrijstelling kon verlenen van het geldende bestemmingsplan als er een voorbereidingsbesluit was genomen of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd.

In 1985 werd een poging gedaan om deze praktijk te beperken en de bestemmingsplanpraktijk slagvaardiger te maken. Tijdens de evaluatie van de WRO in 1994 bleek dat de in 1985 doorgevoerde wijzigingen niet echt geleid hadden tot het terugdringen van het aantal artikel-19-procedures. Door de veranderingen op de grondmarkt in de jaren negentig, die het nodig maakten dat gemeenten snel en flexibel handelden, namen de sturingsmogelijkheden van het bestemmingsplan af en werd juist gebruikgemaakt van artikel 19. De belangrijkste aanbeveling van de evaluatiecommissie was dan ook het uitbouwen van de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 19 en 46 WRO en artikel 50 Woningwet tot een zelfstandige projectprocedure, waarbij geen link meer hoefde te bestaan met een bestemmingsplan in voorbereiding. Op 3 april 2000 trad de nieuwe regeling voor de zelfstandige projectprocedure in werking. De regeling verschilde van het oude artikel 19 in die zin dat voor het verlenen van vrijstelling geen voorbereidingsbesluit meer vereist is, maar slechts een goede ruimtelijke onderbouwing.

In dezelfde periode werd nagedacht over een algehele herziening van de WRO om de wet meer van deze tijd te maken. In februari 2000 werd een discussie-nota bij de Tweede Kamer ingediend met daarin een beschrijving van ideeën en mogelijke uitgangspunten. In de nota lag de nadruk op de doorwerking van ruimtelijk beleid en de rol van het bestemmingsplan. Ten aanzien van het bestemmingsplan werd geconstateerd dat de gebiedsontwikkelingsfunctie en dan vooral de inzet als strategisch ontwikkelingsinstrument lastig bleek te zijn. Er werd een aantal voorstellen gedaan om het instrument bestemmingsplan flexibeler te maken. Centraal in het voorontwerp voor de nieuwe Wro (augustus 2001) stond dat besluitvorming sneller en integraler vorm moet krijgen. Opvallend is dat voorgesteld werd om de in 2000 ingevoerde zelfstandige projectprocedure weer af te schaffen en het bestemmingsplan weer een centrale rol te geven. Daar werd door de nieuwe Minister van VROM echter weer van afgeweken met het voorstel om, met het oog op de gewenste snelheid en flexibiliteit, toch te voorzien in een regeling voor projectbesluitvorming. Het bestemmingsplan zal dan wel een centrale rol behouden en het lijkt alsof er weer een beetje wordt teruggegaan naar het oude artikel 19, waarbij het projectbesluit vooruitloopt op het bestemmingsplan.

Gemeentelijke praktijk

Om een beeld te krijgen van het de sturingssituatie en -benadering en het gebruik van instrumenten in de gemeentelijke praktijk is een schriftelijke enquête gehouden onder de gemeenten die deel uitmaken van een VINEX-stadsgewest of BON-gebied.

Allereerst is geïnventariseerd hoe in de praktijk de zeggenschapsverhoudingen op de grond liggen. De mate van zeggenschap wordt bepaald door de hoeveelheid grondeigendom en de afspraken over ontwikkeling die gemaakt zijn over de grond die nog niet in eigendom is. Volgens de respondenten hadden de gemeenten op het moment van de enquête gemiddeld voor iets meer dan driekwart van het aantal te bouwen woningen volledig de zeggenschap over de grond.

Op 47% van de locaties, goed voor 86% van de woningen in de enquête, voert de gemeente een actief verwervingsbeleid (wat niet wil zeggen dat verwerven altijd lukt!). Op de overige locaties is verwerving niet meer nodig en soms niet meer mogelijk. Dat andere partijen dan de gemeente ook grond verwerven, blijkt uit het vergelijken van de grondeigendomsverhoudingen aan de start van de locatieontwikkeling. Derden hebben dan ongeveer evenveel grond in handen als de gemeente.

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft voor een of meer locaties een voorkeursrecht gevestigd is. Op 11% van de locaties is een onteigeningsplan gemaakt. Op slechts 4% is daadwerkelijk onteigend. Hiermee wordt enigszins bevestigd dat onteigening als 'stok achter de deur' gebruikt wordt.

Gemeenten verwerven niet alleen van de oorspronkelijke eigenaren, maar

ook van marktpartijen die gekocht hebben met het oog op de ontwikkeling. Op 42% van de locaties is voor het verwerven van een deel van de grond gebruikgemaakt van bouwclaims, waarbij in ruil voor de grond een recht op het bouwen van een bepaalde hoeveelheid woningen ontstaat.

In de enquête is verder gevraagd in welke mate gebruik werd gemaakt van de instrumenten exploitatieovereenkomst en baatbelasting. Voor het verhalen van kosten door middel van een exploitatieovereenkomst, moet de gemeente een exploitatieverordening vastgesteld hebben. Van de gemeenten beweert 14% dat niet gedaan te hebben. Op 18% van de locaties zijn een of meer exploitatieovereenkomsten gesloten, voornamelijk met ontwikkelaars. Van het instrument baatbelasting wordt tot nu toe weinig gebruikgemaakt.

Van oudsher werd locatieontwikkeling vooral gestuurd met behulp van het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium, waaronder het bestemmingsplan. In de enquête is daarom geïnventariseerd hoe het staat met het gebruik van het bestemmingsplan. Op de meeste locaties bestonden inmiddels een of meer bestemmingsplannen. Gewogen naar het aantal woningen houdt dat in dat er voor meer dan driekwart van de woningen een bestemmingsplan bestond. In de meeste gevallen was dat een plan met uitwerkingsplicht (art. 11 lid 1 WRO). Op de locaties waar nog geen bestemmingsplan was, was dat in de meeste gevallen wel al in de maak. Voor het grootste deel van de woningen zullen dat al uitgewerkte plannen worden. Op het moment dat de bestemmingsplannen vastgesteld werden, had de gemeente volgens de respondenten gemiddeld voor 80% van de woningen zeggenschap over de grond.

Behalve de sturingsituatie is ook geïnventariseerd welke ontwikkelingsaanpak gemeenten voor ogen hebben. Op de meeste locaties werd gekozen voor een gemeentelijke grondexploitatie. Uit de enquête blijkt dat gewogen naar het aantal woningen de gezamenlijke grondexploitatie op de tweede plaats staat en dus in verhouding meer voorkomt op de grotere locaties, terwijl de private grondexploitatie meer voorkomt op de kleinere locaties. Combinaties van modellen komen, in mindere mate, ook voor. De grondeigendomssituatie en de mate van zeggenschap lijken invloed te hebben op de keuze voor de ontwikkelingsaanpak. Op de locaties waar gekozen werd voor een gezamenlijke of private grondexploitatie, hadden gemeenten aan de start van het ontwikkelingsproces gemiddeld minder zeggenschap over de grond dan op de locaties waar gekozen werd voor een gemeentelijke grondexploitatie.

Om een beeld te krijgen van welke problemen er binnen de gemeenten spelen volgens de respondenten, is gevraagd een top-3 te geven van knelpunten die opgetreden zijn tijdens de ontwikkeling. Meer dan de helft van de knelpunten had betrekking op het verwerven van de grond. Daarbij worden pro-

blemen met de Wvg het meest genoemd. De meeste overige problemen hadden te maken met financiering en kostenverhaal, planvorming en samenwerking met marktpartijen. Verder worden incidenteel enkele overige knelpunten genoemd. Opvallend is dat op de vraag of de gestelde doelen bereikt zijn, voor 70% van de locaties, goed voor bijna 80% van het totaal aantal woningen wordt gezegd dat alle doelen tot nu toe bereikt zijn. Van die locaties is een klein deel inmiddels gerealiseerd.

Om een aantal specifieke situaties te illustreren is een vijftal locaties nader onderzocht. De locaties zijn geselecteerd op basis van sturingssituatie en sturingsbenadering en de daardoor te verwachten problematiek.

De locatie IJburg kende door de specifieke ligging (in het IJmeer) geen grondposities van marktpartijen. Deze locatie wordt gekenmerkt door een hoog ambitieniveau van de gemeente, waardoor de woningbouwontwikkeling sterk vertraagd is. Op de andere locaties hadden marktpartijen wel grondposities ingenomen. Op Oosterheem slaagde de gemeente erin om vroegtijdig de grond van marktpartijen door middel van bouwclaims te verwerven, maar liep het project alsnog vertraging op door problemen rond de MER-procedure. Op de locatie Meerhoven probeert de gemeente met een duidelijk actief verwervingsbeleid de locatie te realiseren, waarbij gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijke voorkeursrecht en onteigening. Voor grote delen van het plangebied lukt dat aardig, maar juist de kleine laatste stukjes kunnen volgens de gemeente cruciaal zijn. Wateringse Veld wordt vaak als voorbeeld genoemd van een locatie waar als eerste een 'geslaagde' samenwerkingsconstructie met een marktpartij is ontstaan. De organisatorische vormgeving van het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst, het samenwerkingsverband op de Amersfoortse locatie, lijkt dan ook sterk op de structuur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld. Het 'succes' van de oprichting van deze twee samenwerkingsverbanden werd deels bepaald door de betrokken marktpartijen. Op Wateringse Veld was dat slechts één grote partij, die van oudsher goede relaties had met de gemeente. Op Vathorst hebben diverse marktpartijen op verzoek van de gemeente grondposities ingenomen.

Analyse en conclusies

In de grondbeleidsdiscussie wordt door de overheid vaak onderscheid gemaakt naar twee vormen van grondbeleid: actief en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de grondverwerving, het bouwrijp maken en de gronduitgifte in eigen hand. Bij faciliterend grondbeleid, voorheen ook wel passief grondbeleid genoemd, laat de gemeente die activiteiten over aan marktpartijen en beperkt zij zich tot het stellen van kaders.

In deze omschrijving van de vormen van grondbeleid lijkt de rijksoverheid onvoldoende rekening te houden met het feit dat veel gemeenten in samenwerking met marktpartijen de ontwikkeling ter hand nemen. Juist die bena-

dering werd in de VINEX gestimuleerd en in de praktijk worden veel locaties ontwikkeld door samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen. De termen 'actief' en 'passief' of 'faciliterend' grondbeleid doen afbreuk aan de werkelijke situatie. Een betere term zou zijn 'interactief grondbeleid'.

Een van de terugkerende discussiepunten bij locatieontwikkeling in een multi-actor situatie is de mate waarin gemeenten daarbij de regie moeten en willen voeren en wat die regie zou moeten inhouden. Uit de verschillende definities die van het begrip regie worden gegeven, kan afgeleid worden dat het voeren van de regie over een locatieontwikkelingsproces te maken heeft met het sturen van dat proces en het kunnen realiseren van bepaalde doelstellingen. In het onderzoek is een overzicht gegeven van verschillende aspecten die onder de regiefunctie zouden kunnen vallen. Uit de enquêtes en de casestudies blijkt dat het kunnen verhalen van kosten en het realiseren van bepaalde kwalitatieve doelstellingen belangrijke doelstellingen zijn van de gemeenten. Behalve de doelstellingen ten aanzien van kwaliteit en kostenverhaal zijn de mogelijkheden voor verevening ook een reden voor gemeenten om een actief grondbeleid te willen voeren. Een tijdige realisatie speelt ook een belangrijke rol.

Bij locatieontwikkeling hangt de mate van sturing door de overheid af van de keuzen die gemaakt worden ten aanzien van het te voeren grondbeleid. Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente veel meer invloed op het proces dan bij een faciliterend grondbeleid. Voor veel aspecten die onder de regiefunctie genoemd kunnen worden, geldt dat ze via gemeentelijke grondeigendom ogenschijnlijk makkelijker realiseerbaar zijn, wat verklaart waarom er in de jaren negentig in eerste instantie veel aandacht was voor grondverwerving.

In hoeverre ondersteunen de onderzochte instrumenten nu de gemeentelijke praktijk in de veranderde context? Uit de enquêtes kan geconcludeerd worden dat het nog niet zo slecht gaat met het gemeentelijk grondbeleid. De meeste gemeenten gaven aan de gestelde doelen wel te kunnen bereiken. Uit de enquêtes en casestudies blijkt dat als gemeenten moeten zeggen welke knelpunten ze ervaren bij locatieontwikkeling, het merendeel van die gemeenten reageert vanuit een actief grondbeleid. De meeste knelpunten hebben betrekking op problemen rond de grondverwerving. Opvallend is dat in veel beleidsstukken een tijdige realisatie als een doelstelling van actief grondbeleid genoemd wordt, maar dat uit de praktijk blijkt dat een actief grondbeleid niet altijd een waarborg is voor een tijdige realisatie. Knelpunten in het locatieontwikkelingsproces hebben niet alleen te maken met de aanwezigheid van marktpartijen, maar ook vaak met de complexiteit van het proces en de regelgeving.

Wat er tot nu toe in de praktijk gebeurt, is dat de meeste gemeenten vasthouden aan een actieve rol in locatieontwikkeling. De mogelijkheid om de regie te voeren blijkt daarvoor een belangrijke reden te zijn. Het merendeel van de gemeenten voert daarbij een gemeentelijke grondexploitatie, maar op de grotere locaties wordt ook vaak samengewerkt met marktpartijen.

Het grondbeleidsinstrumentarium ondersteunt voor een deel deze praktijk, maar kent ook tekortkomingen. Bij de aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium heeft de rijksoverheid met een aantal factoren te weinig rekening gehouden. Alhoewel de rijksoverheid het standpunt heeft dat een faciliterend grondbeleid wordt voorgestaan, moet actief grondbeleid in hun optiek daar waar nodig ook mogelijk zijn. De rijksoverheid heeft echter bij de beleids- en instrumentenontwikkeling te veel op twee gedachten gehinkt, waardoor zowel een actief als een faciliterend grondbeleid onvoldoende instrumenteel ondersteund wordt. Daarnaast is er te weinig rekening gehouden met de complexiteit van locatieontwikkeling en de toepassing van instrumenten.

Bij de eerste wijzigingen in het grondbeleidsinstrumentarium is sterk geredeneerd vanuit de activiteiten van gemeenten, die niet meer naar voldoening uitgevoerd konden worden. Er is, mede door de dynamiek op de grondmarkt, snel gezocht naar oplossingen voor afzonderlijke problemen. Verwerving en kostenverhaal zijn twee thema's die veel aandacht hebben gekregen sinds de veranderingen op de grondmarkt, maar pas in 2003 is een voorstel ingediend voor een instrument waarin de nadruk meer ligt op de doelstellingen van grondbeleid dan op de activiteiten. Voor het voeren van de regie over locatieontwikkeling lijkt volledige grondverwerving echter niet noodzakelijk. Het is vooral van belang dat gemeenten duidelijk formuleren wat hun doelstellingen zijn ten aanzien van de ontwikkeling.

Bij de aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium zou de aandacht ook meer moeten liggen op de doelstellingen van het grondbeleid en of het instrument daarbij een faciliterend of een actief grondbeleid zou moeten ondersteunen. Ook zou een meer integrale aanpak gehanteerd moeten worden, waardoor duidelijk wordt dat verschillende instrumenten en activiteiten gebruikt worden om dezelfde doelstellingen te realiseren. Het grondbeleidsinstrumentarium kan daardoor overzichtelijker, flexibeler en transparanter worden, waardoor een betere ondersteuning van de gemeentelijke praktijk gerealiseerd kan worden.

Summary

Legal provisions to facilitate land development

Local authorities' management opportunities in a changing market situation

Daniëlle Groetelaers

Land policy is a topic which appears regularly on the political agenda and which has been known to cause some difficulty. In 1977, the Den Uyl government was actually brought down by a land policy issue, namely the basis for calculating compensation under compulsory purchase orders. In recent decades, the land policy instruments and provisions available to local authorities have once again played a prominent part in political and social discussions, given that the role of the government in location development has changed significantly.

From the end of the Second World War until the mid-1980s, house building was primarily a central government responsibility. In the early 1990s, a shift in political thinking combined with changing economic and social circumstances to bring about a shift towards greater involvement on the part of private market parties. These market parties then set about acquiring significant areas of land in and around the potential urban expansion locations. Given the extent of the house-building challenge introduced by the *Supplement to the Fourth Policy Document on Physical Planning (VINEX)*, the government considered it desirable for local authorities to take greater advantage of the opportunities which cooperation with private sector actors would provide.

The changes in policy and in the land market itself had far-reaching consequences in terms of the role of local authorities in the location development process, and in the way in which land policy instruments could be applied. Throughout the 1990s and in the early years of this decade, there was a considerable emphasis on the 'directorial' role of the government in the land market, representing a shift from active participant to regulator and supervisor. There were also various amendments to land policy instruments in order to enhance control over both the market and the process. It must now be asked whether the revisions to policy and to the provisions have produced the desired results.

The central questions of this thesis are therefore:

What changes can be observed in local authorities' use of land policy provisions with regard to residential development in urban expansion locations? To what extent can the proposed revisions to these instruments (some of which are now in place) support local authority practice, given the contextual changes that have taken place?

The land policy instruments and provisions are central to this research, which has involved careful study of the existing literature to examine the development of policy and instruments, alongside a survey and case studies of their use at local authority level.

Direction and supervision

The increasing involvement of private market parties in the land market has resulted in diminished manageability of land policy itself. In other words, it has become more difficult for government (at various levels) to influence the conduct and actions of those parties, and to direct or supervise their activities. Here, the term 'direction' can be defined in various ways, but each involves monitoring the actions of parties, where these actions are influenced by those of other parties. This research focuses on the government as the 'directive actor'.

The study distinguishes between two elements which determine the local authorities' opportunities to manage and direct activities. The first is the management situation, in which there may be a number of other actors on the land market and involved in the development process. In the traditional, pre-1990s situation, the local authority had what amounted to a monopoly position on the land-market: there was a single-actor situation. Now that an ever larger number of private parties seek to acquire land at an early stage, local authorities are faced with a multi-actor situation.

The second element is the management approach, i.e. the manner in which the local authority chooses to embark upon the process and the choices it makes with regard to its direction activities. If the local authority wishes to retain full control over the development process, this may be termed a single-actor approach. If, however, it wishes to avail itself of the opportunities that partnership with private market parties offers, we will see a multi-actor approach. It is this combination of situation and approach that determines the form of the management activities thereafter. The model developed as part of the current research (see Section 3, Figure 3.1) has been used to select locations for further study and forms a basis for an analysis of the management opportunities open to local authorities.

Policy developments

Changes in both the land market and in the location development process have prompted central government to reconsider the manner in which public sector authorities should intervene in this process. How should the government implement the stated land policy? In 1994, the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM) issued an official memorandum which examined land policy in close detail and with particular reference to the realization of the construction targets stated in the earlier VINEX document. Further to the shifting relationships on the land market, an interde-

partmental policy survey was instigated in 1999 to identify obstacles and impediments in the land market and in land policy. In 2001, the Minister of VROM and the Minister of Finance presented the government's standpoint on land policy to the Lower House of Parliament by means of their joint *Nota Grondbeleid* (Land Policy Memorandum).

The two documents devote attention to the changing role of local authorities and the form of land policy which would best be suited to the new situation. Both the 1994 memorandum and its 2001 successor state that, given the extensive house-building challenge that awaits, the risks involved, and the opportunities presented by the market parties, it would be advisable for local authorities to take a less active role, confining themselves to establishing the preconditions for development. However, both documents also state that public sector parties must be able to assume an active role where necessary. The memorandum considering land policy instruments refers to 'active' and 'passive' land policy, while the *Land Policy Memorandum* of 2001 uses the terms 'active' and 'facilitatory' land policy. This distinction is very significant in terms of the amendments to land policy instruments proposed during the past decade, some of which have already come into effect.

The development of land policy instruments

The modifications to land policy instruments during the 1990s were primarily intended to enhance local authorities' ability to acquire land, and to increase opportunities of recouping the costs of constructing public amenities by on-charging the costs to the private developers who would benefit.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Local Authorities Pre-emption Rights Act)

When first introduced in 1985, the *Wet voorkeursrecht gemeenten* (Local Authorities Pre-emption Rights Act) applied only to designated urban renewal areas. In effect, it gave local authorities the first right of refusal on any land sale transaction. Since 1996, local authorities have been entitled to designate land which is required for urban expansion as falling under their Pre-emption Rights. If an owner of property within the designated area wishes to sell that property, he must offer the local authority first right of refusal.

The Act incorporated a number of exemption clauses in order to avoid frustrating ongoing transactions. For example, a contract of sale or an option to buy which had been entered into before the pre-emption rights had been established would not be subject to the first refusal requirement. However, in order to allow local authorities to thwart deliberate attempts to circumvent the Act, it also contains a provision (Article 26) whereby suspect constructions may be declared null and void.

The exemption clauses and, more particularly, the Article 26 provision have been responsible for considerable commotion since the introduction of the

Act. Market parties quickly found a way in which to avoid the pre-emption requirements, either by simply signing the sale or option contracts very quickly before the preferential rights could be established, or by entering into complicated legal 'development constructions'. In the latter case, there is no legal transfer of property, but only a notional, economic transfer from land owner to project developer, whereupon the developer is to implement the new designated usage of the land on behalf of the supposed owner. Such constructions have been tested in the courts as far as the High Council, with the legal arguments revolving around the wording of Article 26 and its implications for the local authority's pre-emption rights. In fact, legal precedent establishes that there can be no objection to such cooperative constructions provided that their objective is to realize the land usage envisaged by the local authority itself. The High Council ruled that, provided the interests of the local authority were properly safeguarded, cooperative constructions which would otherwise be liable to nullification under Article 26 should be allowed to remain in place.

In view of this ruling, the government did not consider it necessary to revise the Act as a matter of urgency. A number of parliamentarians, however, thought differently and on 22 May 2001 they tabled a draft amendment whereby a number of provisions of the Local Authorities Pre-emption Rights Act, including Articles 10 and 26, would be modified to prevent private parties acquiring land that would otherwise become local authority property. The proposed amendment did away with the rather vague reference to 'interests' in Article 26, whereupon any contract could be declared null and void if its intent was to circumvent the local authority's rights to first refusal. Article 10, relating to contracts of sale and option agreements, was also clarified. Under the draft amendment, such agreements will provide no more than six months' exemption from the preferential rights arrangements, and must also meet certain clear drafting criteria, such as the inclusion of the actual purchase price and the name of the purchaser. The amendment, which gives local authorities greater control over their land acquisition, came into effect on 1 September 2002. Five months later, a further amendment came into force to extend the rights accorded by the Act to all local authorities, rather than only to those formally responsible for the development of urban expansion areas.

Recouping the costs of public amenity development

Parallel to the discussions concerning land acquisition, a number of amendments were proposed to policy instruments whereby the costs of creating public amenities may be on-charged to developers. One of the reasons for amending the acquisition instruments was to render it possible to recoup the costs of constructing public amenities by means of an 'active' land policy. Existing instruments available up to that time were based on a more passive role for the local authority, the operating agreement and a levy on revenue,

which clearly offered insufficient opportunity to recover all costs incurred. Even the 1994 memorandum on land policy instruments had called for better opportunities in this regard. However, it was a long time before the proposed improvements materialized.

The proposal for a levy on commercial usage of land (i.e. development for profit) failed to pass the Council of State, the main objection being that provisions falling under public law would be used alongside and in combination with those falling under private, civil law. Later, the idea of an operating licence was mooted, to be granted only if a number of criteria had been met. Those criteria included the reimbursement of certain public costs. This idea attracted a positive response from both local authorities and the representative body for project developers. The Association of Dutch Municipalities (VNG) and the Association of Dutch Project Development Companies (NEPROM) went on to elaborate a proposal whereby public costs could be recouped by means of a licensing system. The two organizations created broad support for such a system, since it would not only represent an effective means of redistributing the costs, but specifically because it was restricted to this aim and this aim only, without attempting to regulate all sorts of other aspects. The proposed system is known as the 'narrow licence'.

In its 2001 Land Policy Memorandum, the government proposed the adoption of the operating licence system but – remarkably – adds a number of conditions which could not be agreed by the VNG and NEPROM. Accordingly, it will take some time to develop this 'broad licence' which has therefore not yet been introduced.

The local area development plan and Article 19 of the Spatial Planning Act

While the 1990s saw the main emphasis on increasing local authorities' right of determination over the land within its boundaries, attention then started to shift towards the role of the public law spatial planning instruments, and more specifically the Local Area Development Plan and Article 19 of the *Wet Ruimtelijke Ordening* (Spatial Planning Act; WRO) came under closer scrutiny. The Local Area Development Plan (also known as the 'zoning plan') had long been an important instrument with which local authorities could direct spatial developments. Increasing frequently, however, they also called upon a provision included in Article 19 of the WRO whereby the municipal executive could override the terms of the existing development plan if a preparatory directive had been issued, or if the draft of an alternative development plan had been made available.

In 1985, an effort was made to curb this practice and to make the development plan system more effective. During an evaluation of the Spatial Planning Act in 1994, it was shown that the revisions made in 1985 had done little to reduce the number of Article 19 procedures. The changes on the land mar-

ket in the 1990s, which rendered it necessary for local authorities to act quickly and flexibly, served to decrease the usefulness of the Local Area Development Plan as a directive instrument, and even greater use was made of Article 19. The main recommendation of the evaluation commission was that the exemption opportunities offered by Articles 19 and 46 of the WRO and Article 50 of the Woningwet (Housing Act) should be developed and expanded to become an independent project procedure, whereby there need be no link whatsoever with any development plan in preparation. This new independent project procedure was introduced by legislation which came into effect on 3 April 2000. This differed from the former Article 19 in that exemption no longer required a preparatory directive to be issued: there need only be a sound spatial justification.

During this period, a complete revision of the Spatial Planning Act was also considered in order to 'bring it up to date'. In February 2000, a discussion document suggesting a number of new principles was presented to the Lower House. This document placed the emphasis on the overall effect of spatial policy and the role of the Local Area Development Plan. It was pointed out that in the area development function, and in particular the use of the area development plan as a strategic development instrument, raised a number of problems. Proposals were made whereby the Local Area Development Plan, in its capacity of development instrument, could be made more flexible. The crucial feature of the proposed draft for the new Spatial Planning Act (August 2001) was that the decision-making process should be shorter in duration and should be more integrated. Notably, it was also proposed that the independent project procedure introduced in 2000 should be discontinued, with the Local Area Development Plan once again given a central role. However, the newly-appointed Minister of VROM took yet a different line, suggesting that, in the interests of speed and flexibility, there should be a system of project-based decision-making, although the Local Area Development Plan would indeed retain a central role. In some ways, this seemed to be a return to the former Article 19 situation, whereby the project decision precedes and supersedes the development plan.

Local authority practice

In order to gain an impression of the way in which local authorities approach and direct developments, and the way in which they use the instruments in practice, a written survey was conducted among those local authorities which are part of a designated VINEX urban development region or a BoN (Besturen op Niveau; management at local level) area.

Firstly, an inventory was made of how the authority with regard to land allocation is organized in practice. The degree of determination is dependent on the amount of land in full ownership and the agreements reached with

regard to the land which is not yet in full ownership. According to the respondents, local authorities had full rights of determination over slightly more than three quarters of the land required for residential development at the time of the survey.

At 47% of the locations, representing 86% of the residential development considered by the survey, the local authority is operating an active acquisition strategy (although that does not necessarily entail that it is always successful in acquiring the land). At the remainder of the locations, land acquisition is no longer necessary, or in some cases, no longer possible. A survey of the land ownership status at the beginning of the location development reveals that other parties have also been acquiring land, with third parties owning approximately the same area as the local authorities.

Approximately half of the respondent local authorities have established pre-emption rights for one or more locations. Eleven per cent of the locations are subject to compulsory purchase orders. However, compulsory purchase has been implemented in practice at only four per cent of the locations. This confirms the impression that compulsory purchase is generally regarded as 'the big stick' and a last resort.

Local authorities have acquired land not only from the original owners, but also from market parties who have since purchased with a view to the new development. At 42% of the locations, a proportion of the land is subject to 'building claims', whereby the right to construct a set number of units is granted in exchange for the title to the land itself.

The survey went on to examine the extent to which the 'operating licence' and other usage charges had been applied in practice. In recouping or on-charging costs by means of an operating licence, the local authority must have passed an official order establishing the rights and the percentage levies. Of the local authorities approached, 14% claimed not to have done so. At 18% of the locations, one or more operating licences have been issued, usually to the developers themselves. Little use has been made of the usage charges (rates; council levy) instrument to date.

Locations development has traditionally been managed and directed with the aid of specific spatial planning instruments such as the local area development plan. The survey therefore examined the current usage of the local area development plan. Most locations were subject to one or more such plans. When adjusted for the number of housing units planned, over three quarters of the new units were subject to the terms of a local area development plan. In most cases, these were plans subject to further elaboration (under the Spatial Planning Act, Art. 11, para. 1). At most locations not yet subject to a local area development plan, such a plan is forthcoming. The majority of new homes will then be subject to completed plans. According to the respondents, local authorities had full right of determination over the land to be used for

80% of the planned residential development at the time of ratification of the revised Local Area Development Plan.

In addition to looking at the management situation, the survey also sought to identify the planning approach which local authorities intended to implement. At most locations, the land management activities would remain in the hands of the local authority. The survey revealed that joint land management was the second most favoured approach (by number of units) and is more common at the larger locations, while private land management is more prevalent at the smaller locations. In a few cases, a combination of these models may be seen. The land ownership situation and the degree of determination appear to influence the choice of development approach. At those locations where a joint or private land management structure was adopted, local authorities generally had less right of determination at the beginning of the development process than at those locations for which municipal land management was favoured.

In order to gain an impression of the problems encountered by local authorities, respondents were asked to list (in order) the three main obstacles during the development process. More than half of respondents indicated that the problems were related to land acquisition. Problems raised by the Local Authorities Pre-Emption Rights Act were cited most frequently. The majority of the other problems related to financing and on-charging of costs, planning, and cooperation with private sector parties. A few other problems of an incidental nature were also given. It is interesting to note that, when asked whether the stated objectives had been attained, the answer was in the affirmative for 70% of the locations studied, representing almost 80% of the total planned housing volume. A small proportion of these locations have now been completed.

Five locations were studied in further detail in order to illustrate a number of specific situations. These were selected on the basis of the management situation and approach, and the problems that could be expected as a result.

By virtue of its location (reclaimed land in the IJmeer lake) the IJburg development site does not include any land held by private market parties. Rather, it is characterized by an extremely high level of ambition on the part of the local authority, the City of Amsterdam, which has led to long delays in the planned residential development. At the other four locations studied, private parties had acquired land. In the case of Oosterheem, the local authority was successful in re-acquiring the land from the market parties at an early stage, by means of the building claim system. Nevertheless, the development was subject to delays due to the Environmental Impact Report procedure. At Meerhoven, the local authority has tried to realize the location by means of a clear active land acquisition strategy, involving the use of both pre-emption

rights and compulsory purchase orders. This approach has been successful in large parts of the plan area, but the local authority believes that the last remaining small areas may be crucial to the project's success.

Wateringse Veld is often cited as the first development location at which a 'successful' partnership between public and private parties has emerged. The organization structure of the Vathorst Development Company, the partnership responsible for this location near Amersfoort, appears to be very similar to that seen at Wateringse Veld. The 'success' of these two cooperative alliances has been determined in part by the market parties involved. In the case of Wateringse Veld, there was only one large private party, which had long enjoyed excellent relations with the local authority. At Vathorst, various market parties had acquired land at the specific request of the local authority.

Analysis and conclusions

In the land policy discussion, the government often distinguishes between two forms of land policy: active and facilitatory. In active land policy, the local authority remains responsible for site acquisition, site servicing and plot allocation. In facilitatory land policy, formerly also known as 'passive' land policy, the local authority delegates these activities to a private sector party, limiting its own involvement to the establishment of a framework and preconditions. This description of the types of land policy may give the impression that central government does give inadequate consideration to the fact that many local authorities enter into partnerships with private parties in order to bring about the desired development. This is the approach that is actively encouraged in the VINEX document and which has been used in practice in developing many locations. The terms 'active', 'passive' and 'facilitatory' do not therefore do full justice to the actual situation. A better term might be interactive land policy.

One of the recurring discussion points in location development in a multi-actor situation is the degree to which local authorities can, should and will wish to direct the overall process, and what form their activities should take. From the various definitions that can be applied to the word 'direction', we can deduce that the 'direction' of a location development process is a question of managing that process and enabling the stated aims to be realized. This study presents an overview of the various aspects which could fall under the heading of 'direction'. The surveys and case studies reveal that the ability to reclaim costs and the realization of certain qualitative standards are among local authorities' main objectives. In addition to these, opportunities to 'break even', i.e. to ensure that returns cover costs, also form a motive for implementing an active land policy, as does realization within schedule.

In location development, the degree of public authority direction will depend on the choices made with regard to the type of land policy to be applied. Given an active land policy, the local authority retains far greater influence over

the process than in the case of the facilitatory land policy. Many aspects which fall within the 'directive remit' will be simpler to realize when the local authority itself is in full possession of the land, which explains why so much attention was devoted to land acquisition during the 1990s.

To what extent do the instruments studied support local authority practice in the new context? The survey results suggest that municipal land policy is currently faring reasonably well. Most local authorities state that they are able to achieve their stated objectives. When asked to identify the obstacles they experience in location development, most local authorities respond on the basis of an active land policy. The majority of problems are then in the area of land acquisition. It is interesting to note that many policy documents cite prompt realization as one of the objectives of active land policy, and yet in practice we see that the active land policy is not always a guarantee of completion within the planned schedule. The sticking points in the location development process are not exclusively due to the involvement of private market parties, but are also often attributable to the complexity of the process and of the relevant legislation.

To date, most local authorities have retained an active role in location development. This seems to have been prompted by a desire to direct and control the overall process. The majority of local authorities also undertake all subsequent land management activities themselves, although the larger locations frequently involve some cooperation with market parties in this regard.

The existing land policy instruments do support this approach to a certain extent, but there are also shortcomings. In applying these instruments, the national government has failed to take a number of factors into full account. Although the government takes the view that a facilitatory land policy is preferable, it must also be possible to apply the active land policy approach where necessary. However, in developing its policy and the relevant instruments, the government has tended to 'fall between two stools', whereupon neither the active nor the facilitatory land policy enjoys adequate support in the form of instruments and provisions. Moreover, the government seems to have failed to take into account the sheer complexity involved in location development and in applying the relevant instruments.

The first amendments to the land policy instruments sought to address those local authority activities which could no longer be conducted satisfactorily with the existing provisions. Prompted by the dynamics of the land market, 'quick-fix' solutions to individual problems were sought. Acquisition and on-charging of costs are two topics which have enjoyed considerable attention since the land market changes first became apparent, but it was not until 2003 that a proposal for instruments was submitted in which the focus was

on the objectives of land policy rather than the activities themselves. Full ownership of the land does not seem to be necessary to enable proper direction of the location development. Rather, it is important for local authorities to formulate clearly their objectives with regard to the development.

In any further amendment to the land policy instruments, there should be greater attention to the objectives of the land policy and whether the instrument is required to support a facilitatory or an active land policy. Furthermore, a more integrated approach should be adopted, whereby it is clear that various instruments and activities will be used to attain the same objectives. It will then be possible to render land policy instruments more transparent and more flexible, whereupon they will provide a better level of support to local authorities' activities.

Curriculum Vitae

Daniëlle Groetelaers is geboren op 22 oktober 1973 te Leidschendam. In 1992 behaalde zij het VWO diploma aan het Erasmus College te Zoetermeer, waarna zij Geodesie ging studeren aan de Technische Universiteit Delft. In 1997 behaalde zij het diploma van geodetisch ingenieur met een onderzoek naar 'Functionaliteiten voor het gebruik van animaties bij visuele gegevensexploratie'. In augustus 1997 is ze als onderzoeker gaan werken bij de sectie Geoinformatie en Grondbeleid aan de toenmalige subfaculteit Geodesie. In die tijd werkte ze onder andere aan de eerste fase van het evaluatieonderzoek van de Wet voorkeursrecht gemeenten. In april 1998 is ze gestart met haar promotieonderzoek naar het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium. Tijdens deze periode werkte ze ook mee aan de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten en werd ze door de VROM-raad gevraagd ondersteuning te verlenen bij de voorbereiding van een advies over het grondbeleid. Samen met Herman de Wolff zette ze het Kenniscentrum Wet voorkeursrecht gemeenten op. Sinds 1 april 2003 is Daniëlle werkzaam als onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut OTB aan de Technische Universiteit Delft. In haar vrije tijd is ze actief als bestuurslid van Gymnastiekvereniging Pro Patria uit Zoetermeer.

Stedelijke en Regionale Verkenningen

De nummers 1 t/m 15 zijn niet meer verkrijgbaar.

1. Louw, E., **Vastgoedmarkt en ruimtelijke spreiding van kantoren, literatuurverkenning en hypothesevorming**
1993/130 blz./ISBN 90-6275-865-7
 2. Quist, L., **Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, een onderzoek naar interprovinciale samenwerking**
1993/145 blz./ISBN 90-6275-875-4
 3. Priemus, H. en H. van der Wusten, **Ruimtelijke en bestuurlijke inrichting van de Randstad**
1993/215 blz./ISBN 90-6275-873-8
 4. Heijde, J. van der, **Doorwerking van de VINEX op provinciaal niveau, ruimtelijk beleid, woningbouw en bedrijfslocaties**
1994/173 blz./ISBN 90-6275-913-0
 5. Louw, E., **De vastgoedmarkt op locatie, processen bij de realisatie van kantorenlocaties**
1994/136 blz./ISBN 90-407-1024-4
 6. Boelhouwer, P.J., H.M. Kruijthoff en H. Priemus, **Beleid voor de grote stad in de toekomst**
1995/242 blz./ISBN 90-407-1172-0
 7. Louw, E., H. Olden en H. Priemus, **Op weg naar herontwikkeling van de Plaspoelpolder**
1996/69 blz./ISBN 90-407-1231-8
 8. Kalle, E., H. Kruijthoff, V. Breuking en R. Teule, **Zorg om naarloge stadsvernieuwingswijken**
1996/199 blz./ISBN 90-407-1340-5
 9. Hollander, B. den, H. Kruijthoff, R. Teule, **Woningbouw op VINEX-locaties: Effect op het woon-werkverkeer in de Randstad**
1996/213 blz./ISBN 90-407-1346-4
 10. Teule, R., **Inkomen, doorstromen en uitsorteren: arm en rijk op de Nederlandse grootstedelijke woningmarkt**
1996/333 blz./ISBN 90-407-1345-6
 11. Konings, J.W., H.M. Kruijthoff, C. Maat, **Woningdichtheid en mobiliteit. Woon-werkverkeer op nieuwbouwlocaties in de provincie Noord-Brabant**
1996/113 blz./ISBN 90-407-1394-4
 12. Louw, E., **Kantoorgebouw en vestigingsplaats. Een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties**
1996/246 blz./ISBN 90-407-1395-2
 13. Kalle, E. en R. Teule, **Voortdurende zorg om stadsvernieuwing**
-

-
- 1997/64 blz./ISBN 90-407-1414-2
- 13a. Kalle, E. en R. Teule, **Voortdurende zorg om stadsvernieuwing: bijlagen boek**
1997/74 blz./ISBN 90-407-1413-4
14. Priemus, H., E. Kalle, R. Teule, **De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland**
1997/204 blz./ISBN 90-407-1457-6
15. Lambregts, B.W. en M. Spaans, **Ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië**
1997/124 blz./ISBN 90-407-1637-4
16. Priemus, H, R.C. Kloosterman, B.W. Lambregts, H.M. Kruythoff, J. den Draak, **De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd. Naar economische vitaliteit, bereikbaarheid, sociale cohesie en duurzaamheid**
1998/516 blz./ISBN 90-407-1706-0
- 16a. Priemus, H., R.C. Kloosterman, B.W. Lambregts, H.M. Kruythoff, J. den Draak, **De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd. Samenvatting**
1998/16 blz./ISBN 90-407-1707-9
17. Priemus, H., I. van Aalst, E. Louw, **Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering. Nederland 2030 revisited**
1998/110 blz./ISBN 90-407-1744-3
18. Priemus, H. en C. Maat, **Ruimtelijk en mobiliteitsbeleid: interactie van rijksinstrumenten**
1998/80 blz./ISBN 90-407-1788-5
19. Aalst, I. van, B.W. Lambregts en R.C. Kloosterman, **Groene ambities in de complete stad: de G21 doorgemeten**
1998/99 blz./ISBN 90-407-1811-3
20. Harts, J.J., C. Maat en M. Zeijlmans van Emmichoven, **Meerzijdig stedelijk ruimtegebruik. Methode en analyse**
1999/118 blz./ISBN 90-407-1835-0
21. Raat, R., **Strategische ruimtelijke investeringen in de Zuidvleugel, 1999-2010**
1999/94 blz./ISBN 90-407-1911X
22. Spaans, M., **Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten. Een internationale vergelijking**
2000/380 blz./ISBN 90-407-2051-7
23. Harts, J.J., C. Maat, en M. Zeijlmans van Emmichoven, **Monitoring stedelijke milieus. Menging en dichtheid**
2000/126 blz./ISBN 90-407-2096-7
-

-
24. Priemus, H., P. Nijkamp en F. Dieleman, **Meervoudig ruimtegebruik. Stimulansen en belemmeringen**
2000/136 blz./ISBN 90-407-2099-1
 25. Priemus, H. en E. Louw, **Gemeentelijk grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid**
2000/112 blz./ISBN 90-407-2100-9
 26. Veentjer, M. en M. Willems, **Duurzame stedelijke ontwikkeling. Een inventarisatie van scenario's**
2001/129 blz./ISBN 90-407-2186-6
 27. Vries, Jochem de, **Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux**
2001/383 blz./ISBN 90-407-2263-3
 28. Priemus, H., **Economische structuurversterking, stedelijke vernieuwing en de ICT-revolutie**
2002/132 blz./ISBN 90-407-2291-9
 29. Kruythoff, H.M., A. Haars, **Herdifferentiatie van de woningvoorraad. Inventarisatie Meerjarenontwikkelingsprogramma's G30**
2002/117 blz./ISBN 90-407-2290-0
 30. Priemus, H. R. Verhage en H.M. Kruythoff, **De stedelijke investeringsopgave 2003-2014**
2002, 299 blz./ISBN 90-407-2298-6
 - 30a. Priemus, H. R. Verhage en H.M. Kruythoff, **De stedelijke investeringsopgave 2003-2014. Samenvatting**
2002, 26 blz./ISBN 90-407-2299-4
 31. Verhage, R. en R. Sluis, **Samenwerking bij stedelijke vernieuwing**
2003/132 blz./ISBN 90-407-2428-8
 32. Groetelaers, D.A., **Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie**
2004/302 blz./ISBN 90-407-2515-2
-

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog was de ontwikkeling van woningbouwlocaties in Nederland voornamelijk een aanpak van de overheid. Begin jaren negentig ontstonden, door wijzigende politieke inzichten en veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden, toenemende activiteiten van marktpartijen in het locatieontwikkelingsproces. Marktpartijen gingen op grote schaal grondposities innemen op potentiële uitbreidingslocaties.

Zowel de veranderingen op de grondmarkt, als veranderingen in de beleidsontwikkeling hebben veel consequenties voor de rol van gemeenten in het locatieontwikkelingsproces en voor de inzetbaarheid van het gemeentelijke grondbeleidsinstrumentarium. Sinds de jaren negentig is er een verschuiving waarneembaar van een meer actieve rol naar een meer sturende rol van de overheid en is het grondbeleidsinstrumentarium, ten behoeve van de controle over het proces en de grondmarkt, aangepast. De vraag is echter of alle aanpassingen in het beleid en het instrumentarium de gewenste resultaten hebben opgeleverd.

In de dissertatie is beschreven wat er gebeurt in de gemeentelijke praktijk van de inzet van grondbeleidsinstrumentarium ten behoeve van de realisatie van uitbreidingslocaties en in hoeverre de voorgestelde en deels ook doorgevoerde aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium deze praktijk ondersteunen, gegeven de veranderde context.



ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT

