



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Grondbeleid en Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling

Giezen, M.; Driessen, P.; Spit, T.; de Gier, T.

**Publication date**

2013

**Document Version**

Final published version

**License**

CC BY

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Giezen, M., Driessen, P., Spit, T., & de Gier, T. (2013). *Grondbeleid en Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling*. InnovatieNetwerk.

<http://www.innovatieagroennatuur.nl/nl/bibliotheek/rapporten/570/GrondbeleidDuurzameRuimtelijkeOntwikkeling.html>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Grondbeleid en Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling

Dit rapport is in opdracht van InnovatieNetwerk opgesteld door:

Dr. Mendel Giezen

Prof. dr. Peter Driessen

Prof. dr. Tejo Spit

Mr. Toon de Gier †

Universiteit Utrecht

Faculteit Geowetenschappen

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Projectleiders InnovatieNetwerk:

Dr. J.H.A. Hillebrand en Ir. N.J. Beun

Dit rapport is opgesteld in het kader van het domein Natuur, Landschap en Ruimte



Postbus 19197

3501 DD Utrecht

tel.: 070 378 56 53

[www.innovatienetwerk.org](http://www.innovatienetwerk.org)

Het ministerie van EL&I nam het initiatief tot en financiert InnovatieNetwerk.

ISBN: 978 – 90 – 5059 – 509 – 4

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 13.2.321, Utrecht, mei 2013.



# Voorwoord

De afgelopen maanden is vooral in het nieuws geweest hoeveel gemeenten en ontwikkelaars moeten afwaarderen op hun grondportefeuilles. We hebben het dan over miljarden. Dat verdoezelt de waardevermeerdering die grond door maakt bij ontwikkeling van grond met agrarische bestemming (pakweg 5 euro/m<sup>2</sup>) naar bouwgrond (200 euro per m<sup>2</sup> en meer). En smooit de discussie over de bestemming van de aldus gerealiseerde winsten. Die zouden volgens ons vooral ten goede moeten komen aan vergroting van de duurzaamheid op de locatie zelf of de duurzaamheid van de regio waartoe die locatie behoort. En dat gebeurt vaak maar ten dele.

Tegen deze achtergrond hebben wij planologische en juridische experts van de Universteit Utrecht gevraagd de werking van het grondsysteem te ontrafelen. Zodat we begrijpen waarom er gebeurt wat er gebeurt. Tevens hebben wij hen gevraagd oplossingen aan te dragen om het systeem zodanig te herzien dat duurzaamheid als het ware vanzelf de uitkomst is. De resultaten van hun exercitie liggen hier voor u. De werking van het huidige systeem wordt ook kernachtig samengevat in de infographic “Wie verdient er aan bouwgrond”, die in dit rapport te vinden is.

We willen graag dat u deze informatie tot zich neemt. Maar realiseren ons tegelijkertijd dat er daarmee nog niets verandert. Dat gebeurt alleen als we laten zien dat het echt anders kan, hoe dan, en welke prachtige resultaten dat dan oplevert. Gelukkig zijn er her en der incidentele voorbeelden te vinden waarin ondanks de werking van het systeem duurzaamheid gerealiseerd wordt. Bijvoorbeeld ons eigen concept Nieuwe Marken. Kern daarvan is dat door het bouwen van kleine aantallen woningen in lage dichtheden op gronden die voor agrarische waarde verkregen kunnen worden, financiën beschikbaar komen voor de ontwikkeling van nieuwe, toegankelijke en streekeigen natuurgebieden. Gebieden die duurzaam beheerd worden door de nieuwe bewoners gezamenlijk. Cruciaal is dat stukje over inbreng voor agrarische waarde. Dat betekent dus dat de grondwinst hier niet wegloopt.

Het zijn precies dit soort parels die we moeten aanjagen en voor het voetlicht brengen. En dat zullen we dan ook gaan doen.

Dr. G. Vos,  
Directeur InnovatieNetwerk



# Inhoudsopgave

	Blz.
Voorwoord	
Dankwoord	3
1. Inleiding	5
2. Het probleem	7
2.1 Duurzaam ruimtelijke ontwikkeling	7
2.2 Het Nederlandse Grondbeleid Beknopt Uitgelegd	11
2.3 Relatie tussen planologische doelen en financiële mechanismen: Een uitwerking in twee typen gebieden	20
2.4 Problemen & dilemma's in de beleidspraktijk	22
3. Rijnenburg	27
3.1 De casus	27
3.2 Rijnenburg aan de hand van de bouwkolom	30
3.3 Rijnenburg aan de hand van de dilemma's	31
3.4 Conclusie	35
4. OostvaardersWold	37
4.1 De casus	37
4.2 OostvaardersWold aan de hand van de bouwkolom	41
4.3 OostvaardersWold aan de hand van de dilemma's	43
4.4 Conclusie	45
5. Conclusie en aanbevelingen	47
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden	53
Bijlage 2: Verslag Workshop Grond en Duurzame Gebiedsontwikkeling	55
Literatuur	59



# Dankwoord

In dit rapport wordt de invloed van het grondbeleid op de realisering van duurzame gebiedsontwikkeling geproblematiseerd en wordt aangegeven hoe het grondbeleid meer ten dienste kan komen te staan van het streven naar duurzaamheid. Dit vraagstuk is vanuit de planologische en juridische disciplines beschouwd.

Wij zijn veel dank verschuldigd aan de experts die hun visies op dit vraagstuk aan ons hebben laten weten via interviews en een workshop. Deze visies zijn in de analyse en in de conclusies van dit rapport geïntegreerd.

Ook zijn wij zeer erkentelijk voor de inbreng van de begeleidingscommissie bij de totstandkoming van dit rapport. Deze commissie bestond uit Ir. Nico Beun (InnovatieNetwerk), Dr. Hans Hillebrand (InnovatieNetwerk) en Dr. Peter van Rooij (NederlandBovenWater). Wij hebben de discussies met de leden van de begeleidingscommissie als zeer inspirerend en stimulerend ervaren.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek overleed één van onze naaste collega's, Mr. Toon de Gier. Toon werkte in de afgelopen jaren in verschillende onderzoeksprojecten samen met ondergetekenden. Hij was een gedreven onderzoeker met een onmiskenbare eigen inbreng en visie, maar ook met humor en relativeringsvermogen. We zullen zijn expertise en persoonlijke inbreng zeer missen.

Prof. Peter Driessen, Prof. Tejo Spit, Dr. Mendel Giezen





# 1. Inleiding

Het afgelopen decennium is de ordening en het gebruik van de ruimte in Nederland - maar ook in andere Europese landen - steeds meer in het teken komen te staan van 'duurzame ontwikkeling'. Duurzaam ruimtegebruik is verbonden met de kwaliteit van de leefomgeving. Dit ruimtegebruik gaat gepaard met het terugdringen dan wel zoveel mogelijk beperken van vervuiling, verstoring (geluid, stank en straling), de achteruitgang van natuur- en landschapswaarden en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (zoals energie en water). Daarbij worden ecologische en gezondheidsaspecten in samenhang gezien met sociaaleconomische waarden. Dat geschiedt vanuit het besef dat de zwakkere belangen bescherming behoeven tegenover de sterkere, vaak economische belangen. De consequenties van het ruimtegebruik voor toekomstige generaties worden eveneens nadrukkelijk in ogenschouw genomen.

De aandacht voor duurzaam ruimtegebruik en duurzame gebiedsontwikkeling is inmiddels in een stroomversnelling geraakt. Veel aandacht is in het recente verleden uitgegaan naar verbetering van de procesvoering, naar vereenvoudiging van het juridische kader, naar duurzame ontwerpen en naar de ontwikkeling van afwegingsmethoden. De nieuw opgedane kennis is buitengewoon waardevol gebleken. Niettemin blijkt de praktijk weerbarstig en blijven ruimtelijke inrichtingsprojecten het aura houden van stroperigheid, moeizame probleemoplossing, impasses en suboptimale oplossingen. Een 'duurzame leefomgeving' blijkt vaak een ambitie die niet of slechts zeer ten dele realiseerbaar is. Verschillende bestuurlijke, juridische en economische factoren dragen daaraan bij.

Een onderwerp dat de afgelopen jaren minder aandacht heeft gekregen, is de relatie tussen duurzaamheid en grondbeleid. Het grondbeleid van gemeenten - en het daarmee verbonden gedrag van projectontwikkelaars - lijkt in verschillende projecten een belemmerende factor te zijn om een duurzame leefomgeving te realiseren.

In dit onderzoek wordt gezien wat de daadwerkelijke invloed is van het grondbeleid c.q. de grondwaarde bij de realisering van een duurzame ruimtelijke inrichting. Dit rapport is het resultaat van een eerste verkennend onderzoek, met als doel het identificeren van de belangrijkste dilemma's die in de beleidspraktijk een rol spelen. De praktijk wordt geïllustreerd aan de hand van twee casussen, te weten Rijnenburg (een uitleglocatie ten westen van Utrecht) en OostvaardersWold (een natuurontwikkelingsproject in de provincie Flevoland). Juist deze twee casussen hebbende afgelopen jaren tot veel politieke en maatschappelijke discussie geleid, waarbij hoge ambities ten aanzien van duurzaamheid uiteindelijk niet konden worden gerealiseerd. Hierdoor zijn ze bijzonder interessant om in dit kader nader te onderzoeken. Mede aan de hand van deze twee casussen zal worden gezien of veranderingen in het grondbeleid nodig en mogelijk zijn.

Daarbij valt te denken aan veranderingen binnen het huidige systeem – dat wil zeggen veranderingen in het beleid en de procesgang die mogelijk zijn binnen de bestaande institutionele kaders – en veranderingen die systeemwijzigingen vereisten – dus institutionele transformaties . Om nog extra invulling te geven aan de problematiek en mogelijke oplossingsstrategieën is een workshop als afsluiting van dit project georganiseerd waarbij verschillende Nederlandse experts aanwezig waren (zie bijlage 2 met verslag van de discussie en de lijst met deelnemers).

Grondbeleid in Nederland is altijd het schipperen geweest tussen publiek en privaat belang en dus ook tussen publiek en privaat recht. Het eigendomsrecht en het recht op zelfrealisatie zijn daarbij zeer bepalend, in het bijzonder bij de grondverwerving. Het recht op zelfrealisatie houdt in dat een eigenaar in principe het recht heeft om plannen voor zijn grond zelf uit te voeren. Dit recht geeft aan grondeigenaren een extra sterke onderhandelingspositie. In de praktijk betekent dit dat er bij elke mogelijke planontwikkeling met alle eigenaren moet worden overlegd over de mogelijke realisatie van een project. Dat hoeft niet altijd problematisch te zijn, maar de belangen van een grondeigenaar zullen zelden parallel lopen met de collectieve belangen die met duurzaamheid zijn verbonden. Doorgaans wordt uitgegaan van de opvatting dat maatregelen op het gebied van duurzaamheid vooral geld kosten en weinig opbrengen. Dat ligt in de praktijk wel wat genuanceerder, maar vele maatregelen gericht op duurzaamheid drukken wel op de kostenkant van een exploitatie. Kenmerkend voor de geschiedenis van het grondbeleid is dat er continu naar manieren is gezocht om de waardevermeerdering van een gebied ten goede te laten komen aan niet winstgevende ontwikkelingen en voorzieningen, zoals duurzaamheidsmaatregelen. Verschillende van deze instrumenten zullen in dit rapport aan bod komen.

Dit rapport bestaat uit vier delen. Het eerste deel bespreekt het huidige systeem van gebiedsontwikkeling, de problemen daarbij, en de daaruit volgende dilemma's. Deel 2 en deel 3 analyseren twee praktijkvoorbeelden – Rijnenburg en OostvaardersWold - aan de hand van deze dilemma's. In deel 4 worden tenslotte enkele ideeën gepresenteerd om duurzame ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling te stimuleren c.q. te waarborgen met in het bijzonder aandacht voor de rol van grond.

## 2. Het probleem

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de vraag wat we verstaan onder ‘duurzame ruimtelijke ontwikkeling’ en waarom dit een uitdagende, maar vooral ook ingewikkelde opgave is. Tevens worden daarin twee typen gebieden/projecten onderscheiden met elk een andere duurzaamheidsopgave: (a) landelijk gebied en natuurontwikkeling; (b) stedelijk uitleggebied. De assumptie is dat de problematiek van het grondbeleid voor deze twee typen gebieden wezenlijk anders ligt. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de basisbeginselen van het Nederlandse grondbeleid en de belangrijkste mechanismen die voor de realisering van plannen van belang zijn. Daarna wordt in paragraaf 2.3 de werking van deze mechanismen verbijzonderd voor de eerder genoemde typen gebieden. In paragraaf 2.4 worden de problemen en dilemma’s besproken die verbonden zijn met de rol van het grondbeleid bij duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

### 2.1 Duurzaam ruimtelijke ontwikkeling

In een dichtbevolkt land als Nederland wordt de ruimte als schaars ervaren. Vele maatschappelijke functies, zoals wonen, recreatie, bedrijvigheid en verkeer en vervoer, moeten ergens in de ruimte worden gesitueerd. De ruimtelijke ordening in Nederland is al decennia lang gebaseerd op het uitgangspunt dat de ruimte schaars is: de mogelijkheden om de verschillende maatschappelijke functies te accommoderen in hun ‘ruimtevrage’ zijn niet onbeperkt. Door specifieke bestemmingen toe te kennen aan delen van de ruimte - bijvoorbeeld via bestemmingen als natuurgebied, landbouwgebied, industrieterrein of woongebied - worden ontwikkelingsmogelijkheden voor de diverse functies verruimd of beperkt. Deze schaarste leidt ertoe dat er in Nederland sprake is van een strijd om de ruimte: vele functies (met hun achterliggende belangen en belangenvertegenwoordigers) zijn in competitie met elkaar om de ruimte te mogen inrichten en gebruiken. Deze competitie kent zowel een kwantitatief aspect (strijd om de hectares) als een kwalitatief aspect (kwaliteit van de leefomgeving). Ruimtelijke vraagstukken staan in Nederland al jarenlang hoog op de maatschappelijke en politieke agenda: de aanleg van nieuwe weg- en railinfrastructuur, de locatiekeuze voor nieuwe stedelijke uitbreidingen, de herinrichting van binnenstedelijke locaties, de toekomst van het Groene Hart, de aanleg van nieuwe natuurgebieden, de (her-)inrichting van het landelijk gebied en de adaptatie aan de dreigende klimaatverandering zijn regelmatig onderwerp van discussie.

De overheid speelt een belangrijke rol als het gaat om het afwegen van de ruimteclaims van de verschillende maatschappelijke belangen bij al deze vraagstukken. De overheid

ordent de maatschappelijke functies in de ruimte – via het toekennen van bestemmingen - en stelt randvoorwaarden aan de inrichting en het gebruik van de ruimte. Dat gebeurt in toenemende mate vanuit het perspectief van duurzaamheid.

De afgelopen decennia is op allerlei manieren getracht om het duurzaamheidsperspectief bij ruimtelijke inrichting te operationaliseren, met name op internationaal niveau. Een eerste aanzet daartoe werd in 1992 gegeven op de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro met het programma Local Agenda 21. In de jaren daarna werd deze agenda verder uitgewerkt door de International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) in samenwerking met de European Sustainable Cities and Towns Campaign, resulterend in de zogeheten Aalborg Charter, met 13 richtlijnen voor het ontwikkelen van een lokale agenda 21. Op weg naar de World Summit in Johannesburg in 2002 werd in Melbourne een internationale overleg (een zogeheten collaborative design session) gehouden resulterend in the Melbourne Principles for Sustainable Cities, in feite een verdere uitwerking van de Aalborg Charter. Deze principes worden sindsdien op allerlei manieren toegepast bij het stimuleren van duurzame ontwikkeling op lokaal niveau. Siemens heeft recent op basis van enkele van deze principes een zogeheten Green Cities Index gepubliceerd ([www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm](http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm)). Sommige steden hebben zich verbonden met specifieke ambities op het gebied van duurzaamheid, zoals de C40 Cities Climate Leadership Group. Dit internationale netwerk van grote steden is gericht op het ontwikkelen en implementeren van duurzame klimaatgerelateerde maatregelen op lokaal niveau.

Gebaseerd op al deze initiatieven kunnen we stellen dat duurzame ruimtelijke inrichting gepaard dient te gaan met:

- het terugdringen van hinder betreffende geluid, stof en stank;
- het beschermen van de biodiversiteit;
- het beperken van wateroverlast en het beveiligen tegen overstromingen;
- het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en het efficiënt omgaan met energie en andere grondstoffen;
- het stimuleren van afvalpreventie en het hergebruiken van afval;
- het zoveel mogelijk beperken van mobiliteit en transport;
- het efficiënt omgaan met schaarse ruimte;
- het stimuleren van technologische ontwikkelingen gericht op een milieuvriendelijkere productie en consumptie;
- het beschermen van cultureel erfgoed;
- het stimuleren van gezonde levensstijlen en het zorg dragen voor gepaste ontwikkelingsmogelijkheden voor alle sociaaleconomische groepen.

Het bevorderen van duurzame ruimtelijke ontwikkeling geschiedt vanuit het besef dat de zwakkere belangen bescherming behoeven tegenover de sterkere, vaak economische

belangen. De consequenties van het ruimtegebruik voor toekomstige generaties worden eveneens nadrukkelijk in ogenschouw genomen en dat betekent tegelijkertijd dat duurzame ruimtelijke ontwikkeling wordt verbonden met een lange termijn perspectief. Verder wordt stelselmatig benadrukt dat duurzame ruimtelijke ontwikkeling gepaard dient te gaan met integratie van belangen, participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen, ontwikkeling van multi-actor partnerships en het streven naar sociale gelijkheid.

Doorgaans wordt gesproken over duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Evenzo belangrijk is echter het daaropvolgende beheer. Het belang van het beheer van de ruimte wordt wel eens onderschat. Beheeractiviteiten dienen erop gericht te zijn om de kwaliteit van de inrichting te handhaven, te verbeteren dan wel aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en wensen. Zo zal een landbouwgebied dat is omgevormd tot natuurgebied niet alleen specifieke inrichtingsmaatregelen noodzakelijk maken, maar moet daarna ook een afgestemd natuurbeheer plaatsvinden teneinde de gerealiseerde natuurkwaliteiten te behouden. In een stedelijk gebied geldt hetzelfde: hier zijn de beheermaatregelen erop gericht om de functionaliteit, de toekomstwaarde en de esthetische kwaliteit van een wijk of buurt te behouden en mogelijkerwijs zelfs te verbeteren.

In de praktijk blijkt het streven naar een duurzame ruimtelijke inrichting - en daaropvolgend beheer - echter allerm minst gemakkelijk. De complexiteit van het vraagstuk kan aan de hand van de volgende aspecten worden geduid.

Ten eerste is het evident dat bij het streven naar een duurzame ruimtelijke inrichting rekening moet worden gehouden met verschillende belangen en visies van overheidsinstanties, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Niet iedereen heeft dezelfde wensen en verlangens rondom duurzaamheid en de mogelijkheden om duurzame maatregelen te realiseren liggen zeer gedifferentieerd. Daarnaast zijn eisen in het geding als rechtszekerheid, legitimiteit, financiële soliditeit en efficiëntie. Het is bepaald niet eenvoudig om, gelet op deze uiteenlopende vereisten, een succesvolle sturing tot stand te brengen.

Ten tweede is het begrip 'duurzaamheid' niet eenduidig en pogingen tot nadere uitwerking c.q. operationalisering leiden in de praktijk veelvuldig tot spanningen, problemen en dilemma's. Zo is het streven naar een compacte, dichte bebouwing gunstig voor de bescherming van de groene ruimte, maar dit streven leidt tegelijkertijd tot een grotere druk op de kwaliteit van de binnenstedelijke leefomgeving (geluid, luchtkwaliteit, risico's). Meer groenvoorzieningen in een stad leiden wellicht tot een toename van de leefomgevingskwaliteit, maar ook tot opoffering van dure bouwgrond (zeker als het gaat om groen in de stedelijke centra) en dus tot minder mogelijkheden om met de opbrengst van die grond andere collectieve voorzieningen te financieren. Bouwen in lage dichtheden betekent aan de ene kant wellicht het onzorgvuldig c.q. inefficiënt omgaan met schaarse ruimte, maar kan aan de andere kant een hoogwaardige stedelijke

omgeving opleveren die vooral ook op de lange termijn (50-100 jaar) bijzonder waardevol zou kunnen blijken. De ervaringen met de naoorlogse nieuwbouw hebben geleerd dat die weinig duurzaam was, zowel qua bouwtechnische kwaliteit en bestendigheid als voor wat betreft sociale cohesie.

Ten derde kan duurzaamheid op verschillende schaalniveaus worden gezien en uitgewerkt, maar leidt op elk van die schaalniveaus ook tot andere problemen, maatregelen en verantwoordelijkheden. We kunnen een onderscheid maken tussen het niveau van de individuele woning, het wijk- of buurtniveau, het niveau van de stad als geheel en het niveau van de regio (stedelijk of landelijk). Kijken we naar de laagste schaal, dan is op dat niveau de kwaliteit van de woning in het geding en de daarmee verbonden duurzaamheidsprestaties op het gebied van energie, water en afval. In de bestaande bouw is de eigenaar de eerst verantwoordelijke op dit gebied; bij nieuwbouw gaat het om de projectontwikkelaar en de gemeente. Kijken we naar het hogere schaalniveau van de regio, dan gaat het in stedelijke regio's vooral om het functioneren van essentiële netwerken: het energienetwerk, het mobiliteitsnetwerk, het openbaar vervoer netwerk, etc. De verantwoordelijkheden liggen op dat vlak bij publieke én private organisaties. Juist ook de interactie tussen deze schaalniveaus kan van groot belang zijn. Het beperken van parkeervoorzieningen in woonwijken kan een middel zijn om te voorkomen dat huishoudens meer dan één auto in bezit en gebruik nemen. Het slagen ervan is echter mede afhankelijk van de kwaliteit van het regionale openbaar vervoernetwerk.

Een vierde complicerend aspect is de tijdsdimensie. Duurzaamheidsmaatregelen worden niet alleen genomen voor de korte termijn, maar dienen ook op de langere termijn zinvol te blijven. Dat stelt specifieke eisen aan de financierbaarheid van de maatregelen, gelet op de terugverdientijden. Zo zullen zonnecollectoren op woningen meer worden geïnstalleerd, naarmate de terugverdientijd korter is. Een ander belangrijk aspect betreft de aanpasbaarheid of veranderbaarheid in de tijd, ook wel 'adaptief vermogen' genoemd. Aangenomen mag worden dat de technische mogelijkheden om duurzaamheidsmaatregelen te realiseren ook in de komende decennia zullen toenemen. Tegelijkertijd zullen de wensen van bewoners en andere gebruikers van de ruimte voortdurend veranderen. Een duurzame ruimtelijke inrichting dient daarom flexibel, aanpasbaar te zijn aan die veranderende mogelijkheden en wensen.

Met Campbell (1996) zijn wij van mening dat "reaching a state of sustainable development is an ongoing process, rather than tuning plans toward a pre-existing blueprint of 'sustainability'". Dat proces zal gericht zijn op het voortdurend zoeken naar de juiste koers, het overbruggen van conflicten en belangen én het verbinden van problemen en oplossingen op verschillende schaalniveaus.

Om de mogelijkheden tot een duurzame ruimtelijke ontwikkeling nauwgezet te kunnen analyseren, is het zinvol een onderscheid te maken tussen drie typen gebieden: binnenstedelijke herontwikkeling, stedelijke uitleggebied en natuurontwikkeling in het landelijk gebied. Zowel de typen duurzaamheidsvraagstukken alsook de relatie met grondbeleid zijn verschillend voor deze gebieden. Hoewel de binnenstedelijke opgave zeer belangrijk is, maakt de complexiteit van deze ontwikkelingen het lastiger tot de basis van systeem door te dringen. Dit onderzoek zal zich daarom richten op het stedelijk uitleggebied en natuurontwikkeling in het landelijk gebied. In het navolgende wordt kort ingegaan op de duurzaamheidsambities voor deze gebieden. In de aansluitende hoofdstukken worden de specifieke problemen met het grondbeleid nader verkend.

Uitleglocaties hebben veel potentieel betreffende collectieve duurzaamheidssystemen voor energie en water. In een nog open ontwerpsituatie kunnen duurzaamheidsaspecten integraal meegenomen worden in de ontwikkeling van een gebied. Collectieve en individuele duurzaamheidsambities kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Omdat de woningbehoefte vaak gericht is op ruime woningen met tuin, is de bebouwingsdichtheid van deze gebieden laag. Voorts liggen uitleglocaties doorgaans verder weg van werklocaties en stedelijke voorzieningen. Hierdoor zijn duurzaamheidsambities op het gebied van vervoer van uitermate groot belang. Bij de ontwikkeling van natuurgebieden en cultuurlandschappen staan biodiversiteit, waterhuishouding en de instandhouding van waardevolle landschappen centraal als duurzaamheidsambities. Dat kan enerzijds betekenen dat men nieuwe natuur ontwikkelt, zoals in het geval van de ecologische hoofdstructuur, bijvoorbeeld via de omzetting van landbouwgrond in natuur. Anderzijds kan dit ook betekenen dat men de traditionele, kleinschalige landbouw in een gebied probeert terug te brengen; gecombineerd met extensieve recreatie, landschapsonderhoud en verspreid liggende natuur. De combinatie met het streven naar een biologische landbouw ligt hier voor de hand. Op deze wijze worden duurzaamheidsambities gecombineerd met de bijzondere productiecapaciteit van agrarische grond.

## **2.2 Het Nederlandse Grondbeleid Beknopt Uitgelegd**

De ruimtelijke ontwikkeling van een gebied vanuit de grondmarkt bezien bestaat uit drie fasen: de grondexploitatie, de vastgoed ontwikkeling en exploitatie/beheer van het vastgoed (Figuur 1). De eerste fase is in Nederland, zeker wanneer het woningbouw betreft, in handen van gemeentes en hun grondbedrijven. Deze fase bestaat uit het verwerven van de gronden, het tijdelijk beheren en bouwrijp maken, en vervolgens weer uitgeven aan projectontwikkelaars die de tweede fase domineren. Bij deze tweede fase



wordt vastgoed gebouwd door private ondernemingen of woningbouwcorporaties. In de derde fase komen dan vervolgens privé-personen, investeringsbedrijven en vastgoedbeheerders in beeld.



*Figuur 1: Hoofdfasen in ruimtelijke ontwikkelingen*

Het Nederlands grondbeleid verschilt principieel van de landen om ons heen doordat er sprake is van actief gemeentelijk grondbeleid (Buitelaar, 2010). Dit betekent dat de gemeente, vaak via haar grondbedrijf, land aankoopt, bouwrijp maakt, en verkavelt op basis van haar strategisch ruimtelijke visie. Deze fase wordt de 'grondexploitatie fase' genoemd. Kalt (2006) identificeert hiervoor vijf mogelijke uitvoeringsstrategieën. Ten eerste kan de gemeente dit zelf doen. De gemeente doet dan alle handelingen zelf tot aan het moment dat de grond uitgegeven kan worden. Ten tweede kan gewerkt worden met het zogeheten 'bouwclaimmodel'. Dit wordt toegepast wanneer veel land in handen is van bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Hierbij wordt de verwerving van ruwe grond contractueel gedaan via de uitgifte van bouwrechten. Een probleem daarbij is dat de ontwikkelaars niet altijd geïnteresseerd zijn in het bouwen van alle typen woningen, maar vaak alleen in de meest winstgevende en dus duurdere woningtypen. Een bepaalde hoeveelheid bouwrechten (en dus land) zal daarom bij de gemeente zelf moeten liggen. Daarnaast is er bij de uitgifte van de grond geen concurrentie meer omdat de bouwrechten al zijn toegewezen. Een cruciaal juridisch principe is hierbij het zelfrealisatierecht, dat inhoudt dat een grondeigenaar altijd de kans moet worden gegeven de plannen zelf uit te voeren. Ten derde kan een 'concessiemodel' worden toegepast. Hierbij wordt voor een bepaald gebied een concessie toegewezen aan een marktpartij die de volledige ontwikkeling voor haar rekening neemt. Voor een concessie is het van belang dat er een gedetailleerd plan en programma van eisen liggen. Ten vierde kan gewerkt worden via een joint venture of Gemeenschappelijk Exploitatie Maatschappij (GEM). Hierbij is er dus sprake van een gedeelde onderneming van projectontwikkelaar(s) en de gemeente. In tegenstelling tot de concessie wordt in deze vorm vaak gewerkt met een lossier plan om ruimte te laten voor onderhandelen en strategische keuzes. Tenslotte identificeert Kalt (2006) de mogelijkheid van zelfrealisatie. Hierbij wordt de grondexploitatie overgelaten aan private partijen. De gemeente beoordeelt bouwaanvragen binnen het bestaande bestemmingsplan. Vaak wordt ook met een exploitatieverordening gewerkt, om kosten voor publieke voorzieningen te verrekenen met de andere partijen.

### **2.2.1 Residuele grondwaarde bepaling**

Het dominante mechanisme voor grondprijsbepaling in de grondmarkt is de residuele grondwaarde bepaling. Dit mechanisme gaat uit van het idee dat de activiteiten die op de grond worden ontplooid bepalend zijn voor de waarde van de grond. De residuele waarde is simpelweg gezegd het verschil tussen de maximaal mogelijke opbrengsten van de ontwikkelingen en de kosten die daarvoor gemaakt worden.

Naarmate het verschil tussen de kostprijs van een ontwikkeling en de residuele waarde groter is, ontstaat er meer ruimte om ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen. Dat is aantrekkelijk voor alle betrokkenen. Voor gemeenten omdat dit een publiek doel dient, maar ook voor projectontwikkelaars. Immers, bij een hogere ruimtelijke kwaliteit is niet alleen het product (de woning) gemakkelijker te vermarkten, maar kan er waarschijnlijk ook nog een hogere prijs worden gerealiseerd. Door het hefboomeffect van de residuele waardebepaling neemt de winst voor de verkopende partij (= meestal de projectontwikkelaar) sterk toe. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook. Indien de uiteindelijke waarde van het project minder wordt, kan de residuele waarde snel slinken of negatief worden. Indien dat laatste het geval is, zal het moeilijk zijn nog een ontwikkeling in gang te krijgen.

Er is echter een groot verschil in waarde tussen grond voor agrarische doeleinden en grond voor vastgoedbestemmingen zoals woningen en kantoren. Een gevolg hiervan is dat grond gebruikt kan worden om mee te speculeren, ofwel er is een verschil tussen waarde uit gebruik en waarde uit uitwisseling (Ricardo, 1969). Hoe hoger de marktwaarde van de nieuwe bestemming, des te meer kan er (theoretisch) worden geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit.

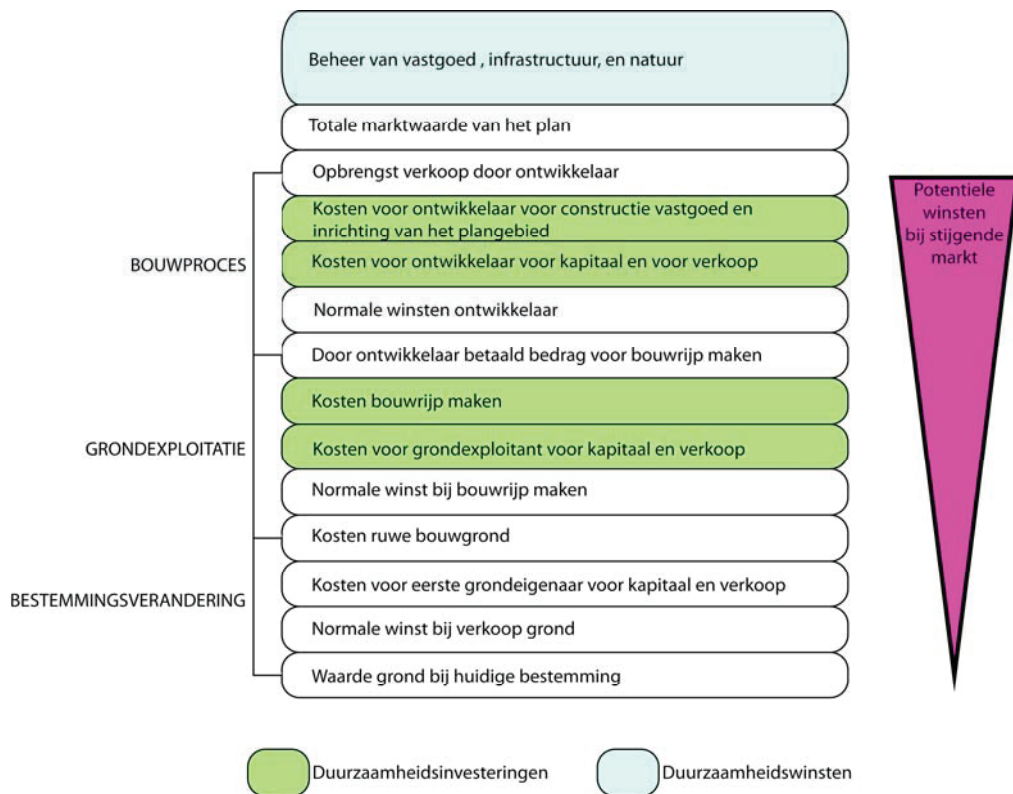
Dit betekent echter ook dat de waarde van agrarisch land dicht bij stedelijke gebieden niet de waarde heeft van de productie van het land (waarde uit gebruik) maar een waarde die tussen de gebruikswaarde en de te verwachten waarde zal liggen (een gevleugelde uitdrukking in dit verband is: “de grond wordt warm”). Indien er een mogelijkheid is dat de bestemming van een gebied verandert naar een functie met een hogere economische waarde, zal dat aanleiding geven tot strategische grondaankoop oftewel het innemen van grondposities. Zeker in de jaren negentig van de vorige eeuw stegen de huizenprijzen exorbitant, en was er dus veel geld te verdienen met grondspeculatie (Ruimtelijk Planbureau, 2007). Door de uit deze ontwikkeling resulterende hogere verwervingskosten en doordat eigenaren speculeren op veranderende bestemming (en dientengevolge een hogere verkoopprijs bedingen), is de gemeentelijke grondexploitatie niet meer zo winstgevend als voorheen en zelfs een aanzienlijk financieel risico voor gemeentes indien de vraag naar huizen (en dus de waarde) afneemt (Van der Krabben, 2011). De dalende vraag komt niet alleen voor rekening van de financiële crises, maar ook door de lange termijn demografische ontwikkelingen en locatiegebondenheid van onroerend goed en werkgelegenheid.

Indien een gemeente geen actief grondbeleid meer voert, wordt zij in haar duurzaamheidsambities pas echt afhankelijk van de medewerking van derden. Haar eigen onderhandelingspositie is dan zwakker ten opzichte van anderen doordat zij haar macht niet meer kan baseren op een sterke grondpositie. Zij verliest dus een privaatrechtelijk sturingsinstrument om door middel van onderhandeling tot duurzame ruimtelijke ontwikkeling te komen. Daarentegen wordt haar regelgevende positie sterker, omdat zij geen actieve partij is en maatregelen de gemeente niet direct in haar eigen portemonnee zullen raken. Zij zou in dit geval gemakkelijker door middel van regelgeving duurzaamheidsmaatregelen kunnen afdwingen. In het laatste geval loopt een gemeente wel het risico dat er geen ontwikkeling plaatsvindt, omdat deze onvoldoende rendeert in de ogen van een potentiële eigenaar/ontwikkelaar.

### **2.2.2 Bouwkolom**

De bouwkolom brengt in beeld wanneer in het proces van gebiedsontwikkeling overschotten of winsten ontstaan. Aan de hand hiervan kunnen taxaties worden gemaakt over de grondprijzen/kosten in de verschillende tussenfasen. Figuur 2 geeft hiervan een overzicht (Needham, Raa, Spit, & Zwanikken, 2000). In de inzet wordt de bouwkolom stapsgewijs uitgelegd. Hoe hoger in de bouwkolom, hoe hoger de bedragen waarover het gaat. Theoretisch zitten dan ook de meeste mogelijkheden om meer ruimtelijke kwaliteit te leveren later in het ontwikkelingsproces. Dat heeft gevolgen voor het type duurzaamheidsmaatregelen. Voor de actoren geldt verder: des te langer een actor in de bouwkolom weet te blijven, des te meer mogelijkheden tot surplus er zullen zijn. Hier wordt ook duidelijk waar de schoen wringt voor de gemeente als grondexploitant. Als de verwervingskosten omhoog gaan, maar de huizenprijzen (en dus het beschikbare bedrag voor aankoop van bouwrijpe grond) stijgen niet, is er dus een kleinere of zelfs negatieve marge voor de grondexploitant. Zeker als er een langere periode zit tussen grondaankoop en -verkoop neemt het risico voor de gemeente als grondexploitant toe. En in deze gevallen zijn er dus minder mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit af te dwingen of te realiseren.

In de jaren negentig van de vorige eeuw hebben private partijen veelvuldig strategische grondposities verworven op locaties waarvan men verwachtte dat die zouden worden



Figuur 2: Bouwkolom (op basis van Needham, Raa, Spit, & Zwanikken (2000))

toegewezen als bouwlocatie. De insteek was niet zozeer om winst te halen uit de verkoop van land aan de gemeente voor grondexploitatie, maar vooral om een positie te verwerven hoger in de bouwkolom (Ruimtelijk Planbureau, 2007). De rol en mogelijke winsten van actief gemeentelijk grondbeleid werden hierdoor steeds kleiner. Sterker nog: al voor de economische en financiële crisis maakten de grondbedrijven van de grote steden verlies (Ruimtelijk Planbureau, 2007, p. 84). Neemt men de crisis mee, dan was de verwachting in 2010 dat de Nederlandse gemeenten zo'n 2,4 tot 3 miljard euro zullen moeten afboeken op hun grondbezit (Deloitte, 2010). De consequentie voor het realiseren van meer ruimtelijke kwaliteit behoeft dan geen uitleg. Inmiddels blijkt dat gemeenten in 2011 voor 2,9 miljard euro verliezen hebben genomen op de grondexploitatie en de verwachting is dat zij nog 1-1,5 miljard euro verlies zullen moeten nemen (Deloitte, 2012).

De bouwkolom laat duidelijk zien waar de problemen zich voordoen bij het realiseren van duurzaamheidsambities die het niveau van de individuele woning overstijgen. Indien collectieve voorzieningen, zoals waterhuishouding, energienetwerken, en OV voorzieningen, binnen het budget van een bouwproject moeten worden gerealiseerd, zullen zij vaak binnen de grondexploitatie geregeld moeten worden omdat de mogelijkheden voor publieke partijen om de kosten te verhalen kleiner worden. Dat is al vrij vroeg in het planproces. Maar als de financiële ruimte daarbinnen dus kleiner of zelfs

negatief wordt, zullen ambities moeten worden geschrapt. Duurzaamheidsambities zijn dan de extra's die het eerste zullen afvallen. Deze zijn namelijk maar beperkt terug te vertalen in de prijs van een woning. Figuur 3 (pag. 16) geeft weer waar de kosten en winsten zitten in de bouwkolom en hoe die zich ontwikkelen door de tijd.

### **2.2.3           Onteigening**

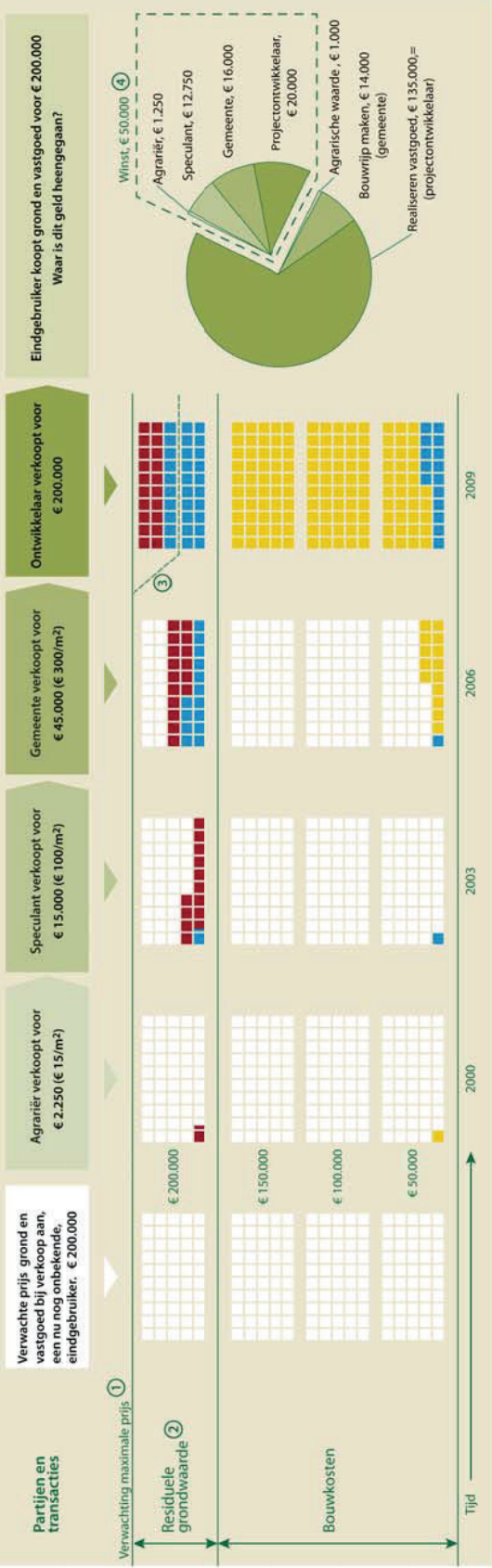
Een bijzonder mechanisme betreft de waardebepaling van de onteigeningsprijs. Dit is het bedrag dat de overheid moet betalen aan een eigenaar wanneer deze wordt onteigend. Dit bedrag bepaalt (mede) de onderhandelingspositie van de grondeigenaar ten opzichte van het grondbedrijf. Is de vraagprijs hoger, dan zal het aantrekkelijker voor de gemeente zijn om tot onteigening over te gaan. Dus het geeft de marge weer en het zet de mogelijke verwervingsprijzen onder druk. Omdat de prijsstelling niet gedefinieerd is in de Grondexploitatiewet, is de bepaling ervan afhankelijk van jurisprudentie, en dus met een grote mate van onzekerheid omgeven. De gemeente stelt deze prijs voor, maar kan er niet zonder meer vanuit gaan dat de rechter, bij een juridisch dispuut over de uiteindelijk door hem vast te stellen schadeloosstelling, niet met andere factoren en variabelen rekening houdt (Van den Brand, Bregman, & De Groot, 2006).

Een kernthema bij onteigening dat grote repercussies kan hebben op de bruikbaarheid van het onteigeningsinstrumentarium, is het 'zelfrealisatierecht'. Dit houdt in dat onteigening onrechtmatig is, want niet voldoet aan het vooropstaande vereiste dat zij in het publiek belang noodzakelijk moet zijn, wanneer de grondeigenaar bereid en in staat is om de voorgenomen ontwikkeling, met gebruikmaking van zijn eigendomsrecht, zelf te realiseren. In het bijzonder bij de vaststelling of de eigenaar bereid is om de ontwikkeling zelf te realiseren zijn in de praktijk en dus in de jurisprudentie de nodige grensgevechten ontstaan, waarbij de vraag voorop stond in hoeverre de overheid een bepaalde wijze van realisatie kan voorschrijven. Het zelfrealisatierecht vormt tot op heden echter een van de belangrijkste, en tot veel onzekerheid bij de overheid aanleiding gevende, struikelblokken bij onteigening.

Daarbij komt, dat de vraag of duurzaamheidsambities uitsluitend door de overheid en niet door de grondeigenaar kunnen of moeten worden gerealiseerd, in veel gevallen lastig te beantwoorden lijkt.

Onteigening kan alleen rechtmatig plaatsvinden voor zover daarvoor in de Onteigeningswet een grondslag (onteigeningstitel) is opgenomen. Voor wat betreft gebiedsontwikkeling, in ruime zin verstaan, komt daarvoor het eerst in aanmerking Titel IV ('onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling'). Daaronder vallen, als basis voor die vorm van onteigening, in de eerste plaats bestemmingsplannen (op grond van de Wro) en projectbesluiten (ingevolge de Wabo), zie art. 77 van de Onteigeningswet.

# Wie verdient er aan bouwgrond?



## 1 Verwachting maximale eindprijs

Marktpartijen proberen een beeld te krijgen van de maximale prijs die de eindgebruiker in de toekomst voor de woning wil betalen. Dat is lastig omdat de eindgebruiker nog niet bekend is en allerlei omstandigheden kunnen wijzigen. Denk aan economische ontwikkelingen, wet- en regelgeving (bijv. renteaftrek) en het hypotheekregime.

## 2 Wat is de residuele grondwaarde?

Dit is het verschil tussen de verwachte maximale eindprijs en de verwachte minimaal noodzakelijke kosten die hiervoor gemaakt moeten worden (totale bouwkosten). In principe is dit de maximale winst die partijen kunnen verdelen.

## 3 Wat gebeurt er als de maximale eindprijs daalt?

Door allerlei omstandigheden kan op elk moment in het proces de verwachte eindprijs dalen. Dit heeft direct effect op de maximale winst van de partijen. Daakt de prijs aan het einde (zoals in dit voorbeeld, de stippellijn) dan is een deel van de potentiële winst al geïncasseerd en blijft de laatste partij met een verlies zitten. In dit voorbeeld slaat de winst voor de projectontwikkelaar van € 20.000,- om in een verlies van € 10.000,-. Niet bouwen leidt voor de projectontwikkelaar tot een verlies van € 44.000,-. Dit is wat na 2008 op grote schaal is gebeurd en wat nu zorgt voor een impasse in de bouw.

## 4 Hoe wordt de winst verdeeld?

De verdeling van de winst is het gevolg van het spel van onderhandeling en strategie tussen partijen in de bouwkolom.

## Welk deel van de winst is beschikbaar voor extra ruimtelijke kwaliteit?

Investerings in ruimtelijke kwaliteit vallen voor een deel onder de bouwkosten (bouwrijp maken, realiseren vastgoed etc.). Vaak zien we dat er binnen dit budget onvoldoende middelen zijn voor het realiseren van de gewenste kwaliteit. Extra geld kan gevonden worden in de winst die de verschillende partijen maken. Over het algemeen zal vooral de gemeente vanuit deze winst geld vrij kunnen maken voor extra investeringen in de ruimtelijke kwaliteit.

## Toelichting

Het aantal ingekleurde blokjes geeft een beeld van de prijs bij verkoop. Elk blokje staat voor € 1.000,-.



**Aannames**

- Eindprijs woning en kavel € 200.000
- Kavelgrootte 150 m<sup>2</sup>
- Bouwkosten € 135.000
- Kosten bouwrijp maken € 14.000
- Agrarische waarde € 6.67 / m<sup>2</sup>

In opdracht van InnovatieNetwerk, © 2012, [www.slimmeFinanciering.nl](http://www.slimmeFinanciering.nl), Stijn van Liefeland & Rudy van Stratum

Figuur 3: Verdienmodellen bouwkolom (<http://www.innovatienetwerk.org/nl/bibliotheek/nieuws/832/072012Wieverdienteraanbouwgrond>)

Vooral de inhoud van een bestemmingsplan, en dan met name de vraag in hoeverre daarin duurzaamheidsambities een vertaling kunnen vinden, bepaalt uiteindelijk de rol en betekenis van onteigening voor het grondbeleid. Naar de huidige stand van het (onteigenings)recht vormen de duurzaamheidsambities geen zelfstandige grondslag voor onteigening, maar slechts als onderdeel van het gemeentelijk planologisch beleid, dan wel dat van de provincie indien een provinciaal bestemmingsplan (inpassingsplan) wordt vastgesteld. Het laatste doet zich in de praktijk bij specifieke ruimtelijke inrichtingsprojecten van bovengemeentelijk niveau voor.<sup>1</sup>

Een specifiek onderwerp bij onteigening, eveneens te relateren aan het bestemmingsplan, is dat van de - naar blijkt uit de jurisprudentie - vereiste urgentie in verband met de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor wordt onteigend. Grof geschat bestaat die vereiste urgentie voor onteigening, wanneer de realisatie van een voorgenomen ontwikkeling binnen een termijn van vijf jaar voorzien wordt. Een bestemmingsplan kent een geldigheidsduur van maximaal tien jaar. Dit maakt het, alles tezamen genomen, lastig om gronden voor een langere termijn te reserveren wanneer nog geen definitieve zekerheid bestaat over de ruimtelijke implicaties (verschijningsvorm) van die gewenste ontwikkelingen. Duidelijk is, dat dit de flexibiliteit bij het ten uitvoer brengen van duurzaamheidsambities kan beperken.

#### **2.2.4 Verevening**

Sommige aspecten van gebiedsontwikkeling maken winst en andere aspecten weer verlies. En idealiter wordt de een met de ander gecompenseerd. Wanneer binnen een gemeente wordt ontwikkeld, zijn de vereveningsmogelijkheden wat makkelijker, dan wanneer er met vele verschillende partijen een gebied wordt ontwikkeld. Door middel van de Grondexploitatiewet zijn verschillende vereveningsstrategieën mogelijk. De eerste mogelijkheid betreft de binnenplanse verevening. Hoe rendabeler de uitgegeven gronden zijn, hoe hoger het deel van de kosten dat aan de ontvanger wordt doorgerekend. Daarnaast is er ook de mogelijkheid van de buiten- of tussenplanse verevening, waarbij winst uit een gebied met rendabele grondexploitatie wordt overgeheveld naar een niet rendabel ontwikkelingsgebied binnen een gemeente. Indien het gebied buiten de gemeente ligt spreekt men van bovengemeentelijke verevening. Verevening in het algemeen vindt plaats binnen een exploitatieplan en het daartoe behorende exploitatiegebied dat wettelijk gezien niet aansluitend hoeft te zijn (Van den Brand et al., 2006). Een voorbeeld waar verevend wordt is het Limburgse kwaliteitsmenu waarbij een winstgevende ontwikkeling gekoppeld wordt aan een project dat de natuur of een cultuurlandschap beschermt of ontwikkelt.

---

<sup>1</sup> In die zin kan men, ook in planologisch-juridische zin, een onderscheid maken naar het schaalniveau dat zich met betrekking tot duurzaamheidsambities voordoet: het niveau van de individuele woningen en andere gebouwen, wijkniveau (beide niveaus op bestemmingsplanschaal) en regionaal niveau (inpassingsplan).

In praktisch en juridisch opzicht zijn bij de figuur verevening vooral de mogelijkheden en grenzen in het kader van de - privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke - grondexploitatie ingevolge de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van belang. En, in samenhang, daarmee de vraag in hoeverre naast de grondexploitatie-regeling in de Wro het privaatrechtelijk contractenrecht de overheid in een bredere zin nog mogelijkheden biedt om gelden van de ontwikkelaar te verwerven teneinde ruimtelijke inrichtingsdoelstellingen te realiseren. In bredere zin, omdat het bij het laatste niet - althans niet primair - gaat om het verhaal van door de overheid gemaakte kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen, maar om het financieel mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, veelal in de sfeer van natuur en landschap, door de inzet van bevoegdhedenovereenkomsten<sup>2</sup>. De 'Ruimte voor ruimte regeling', het 'Rood voor groen beleid' e.a. zijn voorbeelden van dit soort overheidsbeleid, waarbij bevoegdhedenovereenkomsten worden gesloten. Het zal duidelijk zijn dat die beleidspraktijken, ook als zij in het kader van de grondexploitatie plaatsvinden, raken aan de grenzen van wat de overheid (nog) is toegestaan. In politiek en bestuurlijk opzicht worden die grenzen tot op heden getrokken bij het verbod van baatafoming en van 'betaalplanologie'<sup>3</sup>.

Terugkerend naar de grondexploitatie-regeling in (hoofdstuk 6 van) de Wro kan worden gezegd, dat de Wro (in art. 6.13) het verhaal van 'bovenplanse' kosten in een grondexploitatieplan mogelijk maakt en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in de vorm van een 'kostensoortenlijst' in ieder geval het verhaal van kosten in zo'n plan mogelijk maakt die buiten het exploitatiegebied zijn gemaakt en die dienen voor compensatie van verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen in het exploitatiegebied. Art. 6.24 lid 1 Wro maakt het in een privaatrechtelijke grondexploitatieovereenkomst bedingen van bijdragen voor 'ruimtelijke ontwikkelingen', mits beschreven in een gemeentelijke structuurvisie, expliciet mogelijk. Dit laatste is een duidelijk voorbeeld van verevening. Voorts is voor de privaatrechtelijke grondexploitatie (-overeenkomst) nog meer aan kostenverhaal mogelijk, omdat daarbij de contractvrijheid voorop staat, al lijkt daarbij het verbod van 'betaalplanologie' evenzeer een harde grens. Er dient in ieder geval een duidelijk aantoonbaar verband te zijn tussen de door de

---

<sup>2</sup> Bevoegdhedenovereenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de overheid en burgers (bouwers of ontwikkelaars), waarbij de overheid haar planologische bevoegdheden (en dus haar bereidheid om een bestemmingsplan te herzien of een omgevingsvergunning tot afwijken van het bestemmingsplan te verlenen) tot onderwerp van de overeenkomst maakt. Het betreft daarbij door de overheid aangegane inspanningsverplichtingen.

<sup>3</sup> De civiele rechter is zeer kritisch. Zie bijv. de uitspraak van de rechtbank Roermond (5 augustus 2009) en, in hoger beroep, het arrest van Hof Den Bosch (..), waarin de 'Ruimte voor ruimte praktijk' door de gemeente Horst aan de Maas onrechtmatig werd bevonden vanwege détournement de pouvoir (rb) resp. ongeoorloofde doorkruising van het publiekrechtelijk stelsel van kostenverhaal (Hof). Beide uitspraken zijn echter nog onder vigeur van de 'oude' WRO geweest. De bestuursrechter (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) lijkt aanzienlijk minder kritisch, waar het om de planologische besluiten (het voormalige streekplan en het bestemmingsplan) gaat.



overheid bedongen financiële verplichting en het planologisch doel dat met die bijdrage wordt gediend (De Gier, 2010).

De relevantie van het vorenstaande voor de realisering van duurzaamheidsdoelstellingen is, dat de geconstateerde ruimte die er vooral in het privaatrechtelijk verhaal van grondexploitatiekosten blijkt te bestaan, benut kan worden voor die bredere duurzaamheidsdoelen. Dat lijkt althans het geval, wanneer de planologische relevantie van die doelen aantoonbaar is. Waar het bevorderen van natuur- en landschapswaarden (zoals in het kader van de Ruimte voor ruimte regeling) een door de bestuursrechter geaccepteerde ruimtelijkeordeningsdoelstelling is, kunnen bredere duurzaamheidsdoelstellingen dat mogelijk ook zijn. De mogelijkheden van het bestemmingsplan in deze zijn daarbij van groot belang. In alle gevallen zal echter het verband aantoonbaar moeten zijn tussen de financiële bijdrage die wordt gevraagd en het planologische doel dat daarmee beweerdelijk wordt gediend.

## **2.3 Relatie tussen planologische doelen en financiële mechanismen: Een uitwerking in twee typen gebieden**

In deze paragraaf staat centraal hoe de verschillende mechanismen van het grondbeleid hun weerslag hebben op het realiseren van duurzaamheidsambities in twee typen gebieden: uitleglocaties en natuur in het landelijk gebied. We doen dat aan de hand van een concreet voorbeeld, namelijk klimaatadaptatie: het aanpassen van de ruimtelijke inrichting aan de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering. Naar het zich nu laat uitzien zal Nederland te maken krijgen met meer wateroverlast - ook in het stedelijk gebied - door meer en hevigere regenbuien. Maar ook moet rekening gehouden worden met hogere rivierafvoeren en kan het creëren van meer ruimte voor de rivieren een geschikte strategie zijn.

### **2.3.1 Natuur/landelijk gebied**

De afvoercapaciteit van de rivieren kan worden vergroot door meer ruimte te creëren. Deze ruimte kan tegelijkertijd een belangrijke functie vervullen als natuurgebied (in de uiterwaarden). Cruciaal bij dit soort projecten is dat gebruik van grond wordt omgezet van een economische/agrarische functie naar natuur. Omdat de prijs van natuurgrond goedkoper is, zullen degenen die moeten worden uitgekocht moeten worden gecompenseerd in het verlies van waarde. Daarnaast moeten zij ook worden vergoed voor inkomensverlies. Daar komen dan nog de kosten bij voor het inrichten van het landschap. Het creëren van nieuwe natuur is dus vrij kostbaar. De vraag is dan ook wie dat zou moeten betalen en of er een manier is om de kosten met andere zaken te verevenen. Indien het een project van nationaal belang is, bijvoorbeeld doordat het overstromingen

in andere delen van het land voorkomt, ligt het voor de hand dat er een bijdrage vanuit de algemene middelen (belastingen) wordt gedaan. De maatregel zou ook louter een regionaal belang kunnen dienen, waardoor de kosten mogelijkerwijs kunnen worden verevend met andere projecten in de regio. In dat geval ligt het ook voor de hand om een groter regionaal plan te ontwikkelen, waarbij natuurontwikkeling slechts één van de elementen is in een groter geheel. Dat maakt het makkelijker om lusten en lasten te vereffenen. Bij de aanleg van een nieuwe woonwijk zouden de bewoners mogelijkerwijs profijt kunnen hebben van de ligging nabij het natuurgebied (wonen in het groen, recreatiemogelijkheden, etc.). Bij natuurontwikkeling zou derhalve de zware last die gefinancierd moet worden (deels) kunnen worden verevend met de opbrengst van ruimtelijke ontwikkelingen elders.

### **2.3.2 Uitleggebied**

Bij een project waarbij agrarisch gebied naar woongebied of bedrijventerrein wordt getransformeerd, zijn geheel andere processen in het geding. Hierbij wordt grond meer waard en is het dus aantrekkelijk voor particuliere bedrijven om grondposities te verwerven voordat de gemeente overgaat tot bestemmingswijziging. Er kan winst worden gemaakt door te speculeren op de waardeinstijging door wijziging van de bestemming. Maar dankzij het zelfrealisatierecht hebben bedrijven met grondeigendom ook een sterke onderhandelingspositie wanneer het over de bouwplannen en de uitvoering gaat. De grootste winsten worden namelijk tijdens de projectontwikkeling gemaakt, zelden met grond die nog bouwrijp gemaakt moet worden. Maar alle collectieve (duurzaamheids) voorzieningen moeten vaak in de periode van de grondexploitatie worden uitgevoerd en gefinancierd. Wanneer het verschil tussen de kosten van grondverwerving en de opbrengsten van bouwrijpe kavels kleiner wordt, blijven er dus minder mogelijkheden over voor collectieve duurzaamheidsvoorzieningen. In het geval van voorzieningen voor wateropvang blijft daar in het traditionele geval dus alleen geld voor over indien een extra investering ook zal leiden tot een vermeerdering van de prijs van het vastgoed vanwege de hogere prijs voor bouwrijpe kavels. En er moet dan verevend worden om nog tot een sluitende begroting te komen. Er is ook sprake van een gelaagdheid van voorzieningen betreffende duurzaamheid. Bij klimaatadaptatie kan men denken aan bovenwijkse wateropvang, wateropvang op buurt- of wijkniveau door middel van bijvoorbeeld de aanleg van grachten, en op woningniveau door middel van de aanleg van groene daken. De huidige tendens is dat hoe meer de voorzieningen worden gerealiseerd op het woningniveau, des te minder deze klem komen te zitten en worden weggesneden. Dit komt vanwege de directe relatie tussen de kwaliteit van de woning en de mogelijk te vragen prijs.

## 2.4 Problemen & dilemma's in de beleidspraktijk

In deze paragraaf wordt beschreven wat de specifieke problemen zijn van het functioneren van het grondbeleid in relatie tot het realiseren van duurzame ruimtelijke ontwikkeling en welke dilemma's daar uit voortkomen. De genoemde problemen en dilemma's zijn afgeleid uit een uitgebreide literatuurstudie en gebaseerd op 10 gesprekken met experts (zie voor een overzicht bijlage 1).

### Problemen

Binnen het bestuurlijke vlak zijn er twee grote problemen: de coördinatie binnen een gemeente en de coördinatie tussen gemeenten. Binnen een gemeente, zeker de grotere, is er vaak sprake van een dienst ruimtelijke ordening, een dienst milieu en een grondbedrijf. De coördinatie tussen deze verschillende afdelingen is doorgaans gebrekkig. Ruimtelijke en duurzaamheidsambities worden niet goed afgestemd en vooral de laatste verschuiven veelvuldig door de tijd en met politieke wisselingen. Het grondbedrijf heeft bovendien vaak nog een semiautonome positie en baseert zijn aankoopbeleid op de ruimtelijke plannen. Het is echter vanzelfsprekend dat plannen gemakkelijker te veranderen zijn dan grondposities. Inconsistentie van beleid is derhalve een groot probleem. Over het algemeen vormt een gebrekkige (ook vaak onwillige) afstemming een groot probleem voor het realiseren van duurzaamheidsambities. Immers, een groot deel van de meerwaarde van duurzaamheidsambities kan versterkt of teniet worden gedaan door belerende maatregelen. Als een gemeente bij de ontwikkeling van een nieuwe wijk sterk inzet op openbaar vervoer, dan helpt het niet als Rijkswaterstaat de aansluitende wegen verbreed en de auto een competitief voordeel geeft. Een tweede bestuurlijk probleem is dat gemeenten onderling vaak slecht coördineren binnen een regio. De som van de ambities van de verschillende gemeenten overstijgt vaak de potentiële vraag naar woningen in een regio. Gemeenten beconcurreren elkaar met als gevolg een overschot aan woningen en bedrijventerreinen die moeilijk verkoopbaar zijn en ook een drukkend effect op de prijs hebben. Als gevolg van de residuele grondwaardebepaling leidt dit dus ook tot een daling van de prijs van bouwrijpe grond en dus minder ruimte om binnen de grondexploitatie duurzaamheidsambities te financieren.

Bij ruimtelijk beleid spelen, naast ambities en visies, bestemmingsplannen een cruciale rol. Vaak worden er door gemeenten allerlei visies ontwikkeld, maar op het niveau van het bestemmingsplan blijft het lange tijd vaag. Er wordt of niets gedaan in afwachting van totale zekerheid, of er worden geen duidelijke keuzes gemaakt voor natuur, wonen of economische bedrijvigheid. Maar de interpretatie van die visies is van groot belang en tot er duidelijkheid is gegeven blijft de grond een speelbal van speculatie. Verwachte veranderingen kunnen leiden tot strategisch aankoopgedrag van private partijen,

gemeenten en speculanten. Dit heeft meteen tot gevolg dat de grondprijzen stijgen in de verwachting dat er uiteindelijk gebouwd kan worden en er grote winsten behaald kunnen worden.

Duurzaamheid kost geld en daarom zijn de financiële condities cruciaal. In navolging van de literatuur en interviews zijn hierbij een aantal problemen te onderscheiden. Het belangrijkste acute probleem is dat van dalende huizenprijzen en een ingestorte woningmarkt. In eerste instantie lijkt dit misschien een probleem aan de afzetkant en dus niet in de weg te staan van de mogelijkheden om duurzaamheidsambities te bereiken. Maar zoals uit de bouwkolom uit afbeelding 1 blijkt en uit de residuele grondwaarde bepaling, wordt alles vanuit de verwachte vrij-op-naam-prijs teruggerekend. Als de prijzen dalen, maar de kosten van bouwen en bouwen blijven gelijk, is er dus minder financiële ruimte om duurzaamheidsambities te bewerkstelligen. Economisch gezien zijn alleen die ambities die direct zijn terug te vertalen in de woningprijs (markttechnisch) nog levensvatbaar. De bereidheid van kopers om extra te betalen voor een duurzamere woon- en leefomgeving staat echter niet altijd in verhouding tot de extra kosten die gemaakt moeten worden. De hier beschreven problemen worden nu uitgewerkt in een vijftal dilemma's.

#### **Dilemma 1: actief versus passief grondbeleid**

Een belangrijke vraag is de mate waarin gemeenten een actief of passief grondbeleid moeten voeren. Dit is een vraag waar vooral een politiek-bestuurlijk antwoord op moet worden gegeven. Het gaat immers om de mate waarin een gemeente wil 'sturen'. Het lijkt er echter op dat de jaren waarin gemeenten grote winsten konden halen uit het verwerven van grond voor projecten voorbij zijn. Dat heeft een drukkend effect op de sturingsambities van gemeenten. Zeker, nu, met de financiële crisis, blijkt dat de risico's van actief grondbeleid zeer groot zijn. Misschien is een passief grondbeleid, waarbij gemeenten louter kaderstellend en faciliterend te werk gaan, een strategie die beter past bij de huidige krimpende overheidsbudgetten. Ruimtelijke plannen vertegenwoordigen nu al steeds vaker ambities in plaats van noodzakelijkheden en dus is een kaderstellende sturing meer op zijn plaats dan een actieve ontwikkelingsrol. De vraag is of duurzaamheid ook door middel van convenanten, partnerships en vergunningseisen tot stand gebracht kan worden. Die mogelijkheden zijn er wel, zij het beperkt. Er blijken vaak teveel onderlinge tegenstrijdige belangen tussen de betrokken partijen te zitten, zelfs binnen één overheid (bijvoorbeeld tussen het grondbedrijf en de afdeling ruimtelijke ordening).

#### **Dilemma 2: lokale versus regionale afstemming ruimtelijk beleid**

Ten tweede is de vraag relevant in welke mate gemeenten hun ruimtelijke ambities en plannen beter op een regionaal niveau zouden kunnen afstemmen. Nu nog zijn

gemeenten binnen een regio vaak elkaars concurrenten om bedrijvigheid en inwoners aan te trekken. Zoals boven al geïdentificeerd kan dit leiden tot een aanbod van woningen en bedrijventerreinen dat de regionale vraag ver overstijgt. Vanuit planologisch strategisch perspectief ligt het dus voor de hand te streven naar regionale samenwerking. Daar tegenin te brengen valt dat er grote kans is dat er gebouwd gaat worden op plekken die niet noodzakelijk de beste zijn, maar het resultaat van politieke compromissen en onderhandelingen tussen gemeenten. ‘Ontwikkelingen’ worden gemeenten toegewezen niet omdat zij de beste mogelijkheden hebben, maar omdat zij ‘aan de beurt’ zijn. Een strategisch ideologische keuze over egalisering, specialisering of centralisering ligt ten grondslag aan dit dilemma van regionale coördinatie. Duurzaamheidsambities gaan immers ook over locatiekeuzen.

### **Dilemma 3: vastleggen van de bestemmingswijziging**

Ten derde is de timing van het wijzigen van de bestemming van groot belang. In het algemeen wordt gewacht totdat er al een stevige grondpositie door het grondbedrijf is ingenomen. Dit om te voorkomen dat er direct de hoofdprijs moet worden betaald, omdat er ook gecompenseerd moet worden voor derving van inkomsten bij een wijziging van het bestemmingsplan. Ook is het dan zekerder dat het verkrijgen van grond niet de beperkende factor zal zijn bij het uitvoeren van het project. De keerzijde hiervan is echter dat dergelijke plannen geheel zijn gericht op uitvoering in één keer, waardoor het moeilijker wordt om adaptief of organisch de ontwikkelingen te stimuleren (aanpassen aan de markt). Zeker in tijden waarin het financieel of bestuurlijk tegenzit, kan het aantrekkelijk zijn om projecten in kleinere stukjes alvast doorgang te laten vinden. Hierdoor komt de ontwikkeling van een gebied niet stil te staan, maar verandert het tempo en kunnen niet ontwikkelde gebieden de huidige functie behouden of een tijdelijke functie zoals stadslandbouw krijgen.

### **Dilemma 4: geografische schaal van de duurzaamheidsambities**

Het vierde dilemma hangt met het voorgaande samen en komt er op neer dat er een keuze gemaakt moet worden op welk niveau duurzaamheidsambities waargemaakt moeten worden. Wordt dit gedaan op het niveau van individuele huizen, of van de buurt, van de wijk, de gemeente of de regio? Het realiseren van een grotere wateropvangcapaciteit bijvoorbeeld kan via de aanleg van groene daken, via de aanleg van sloten en grachten of via het creëren van plassen of een groot meer. Deze keuze bepaalt voor een groot deel ook door wie de ambities moeten worden gefinancierd, hoewel de voordelen misschien wel ergens anders terecht komen. Zo kan een grachtensysteem gemakkelijker in de grondexploitatie worden meegenomen dan de ontwikkeling van een meer dat buiten het gebied ligt maar wel essentieel is voor de

waterhuishouding van een gebied. Het dilemma ligt dus op het ruimtelijk schaalniveau van de duurzaamheidsambities.

### **Dilemma 5: grondexploitatie, verevening of verrekening**

Waar moeten dan de duurzaamheidsambities van betaald worden? Er biedt zich een dilemma aan waarbij er een keuze is tussen drie opties om de ambities te financieren: vanuit de grondexploitatie, vanuit de verevening en op basis van verrekening. In de grondexploitatie liggen nog maar weinig mogelijkheden zoals hierboven al genoemd. Echter wanneer de gehele keten van grondexploitatie, bouw en beheer aan één partij of consortium gegund kan worden, komt dit mogelijkwijs ten goede aan een effectief ketenbeheer en kunnen kosten en risico's verspreid worden over de gehele keten. Als het niet binnen de grondexploitatie kan, moet er gezocht worden naar vereveningsmogelijkheden. In feite ontstaan hiermee twee typen verevening: binnen de bouwkolom en daarbuiten. Voor een goed begrip van de binnen 'bouwkolom verevening' is het belangrijk zich te realiseren dat het zeer verleidelijk is (vooral voor politici) om duurzaamheidsambities te realiseren vóór in de bouwkolom en de rekening daarvoor naar achteren te schuiven door te rekenen met hoge te verwachten opbrengsten (=residuele waarde). In dat opzicht is er niets nieuws onder de zon. Dat werd vroeger ook veel gedaan onder het regime van de dynamische eindwaarde methode, die om deze reden al snel werd 'ge-ondynamiseerd' door de parameters voor kosten- en opbrengstenstijging te fixeren met behulp van nationale regelgeving.

De mogelijkheden hiervoor besproken. Het dilemma zit in de vraag wie er nu financieel moet bijdragen aan duurzaamheidsmaatregelen. Zouden alleen diegenen die direct profijt van de duurzaamheidsinvestering hebben daarvoor moeten betalen? Of zijn duurzaamheidsmaatregelen van belang voor de gehele regio of het gehele land, waardoor gekozen kan worden om deze te betalen uit algemene middelen? Hoewel bij duurzame ruimtelijke ontwikkelingen dit vaak gezien zal worden als het toeleggen op die ontwikkelingen, is dit bij de aanleg van infrastructuurvoorzieningen vaak zeer gewoon. De derde optie noemen wij verrekening. Hierbij is het doel om de financiering van de duurzaamheidsmaatregelen uit de bouwkolom te trekken en te financieren vanuit een latere verrekening. Als duurzaamheidsinvesteringen een jaarlijkse kostenverlaging tot gevolg hebben, zou het terugverdienmodel gebaseerd kunnen worden op een langere periode in plaats van op de verkoopprijs. Door een gunning van de aanleg van technische en waterhuishoudkundige infrastructuur aan een private partij, zou deze de investering over een langere periode kunnen terugverdienen. Zulke publiek private partnerschappen worden wel vaker toegepast bij de bouw van vervoersinfrastructuur en woningbouw en zouden ook voor duurzaamheidsambities kunnen worden ingezet (zoals onlangs in het

Groene Gebouwenproject van de gemeente Rotterdam)<sup>4</sup>. Dit type vervening heeft daarmee nog maar beperkte relaties met de (principes binnen de ) bouwkolom. De uitdaging van duurzame ruimtelijke ontwikkeling waar de samenleving zich mee geconfronteerd ziet, is er één van grote veelzijdigheid, ambities en mogelijkheden. Het belang voor de samenleving als geheel is duidelijk, echter met de keuze voor wie de voordelen van investeringen zijn en wie deze zal moeten betalen zijn belangrijke problemen en dilemma's gemoeid.

---

<sup>4</sup> <http://www.rotterdam.nl/eCache/TER/10/95/654.html>

## 3. Rijnenburg

Nadat in het eerste deel dilemma's zijn geïdentificeerd over de rol van het grondbeleid in duurzame ruimtelijke ontwikkeling, zal dit hoofdstuk zich richten op de uitwerking daarvan bij de gebiedsontwikkelingslocatie Rijnenburg in Utrecht. In dit gebied ten zuiden van de A12 en ten westen van de A2 is een plan ontwikkeld voor de bouw van 7.000 woningen. Deze zouden het duurdere segment van de woningmarkt moeten bedienen en het gebied zou duurzaam en klimaatbestendig bebouwd moeten worden. Hierbij moet gedacht worden aan CO<sub>2</sub> neutraal bouwen, duurzame energieopwekking, en het ruimtelijk vermogen om te gaan met extremere weersomstandigheden zoals een lange droogte en hevige neerslag. Wat volgt is een korte casusbeschrijving en vervolgens een analyse aan de hand van de bouwkolom en de geïdentificeerde dilemma's uit het eerste deel van dit rapport.

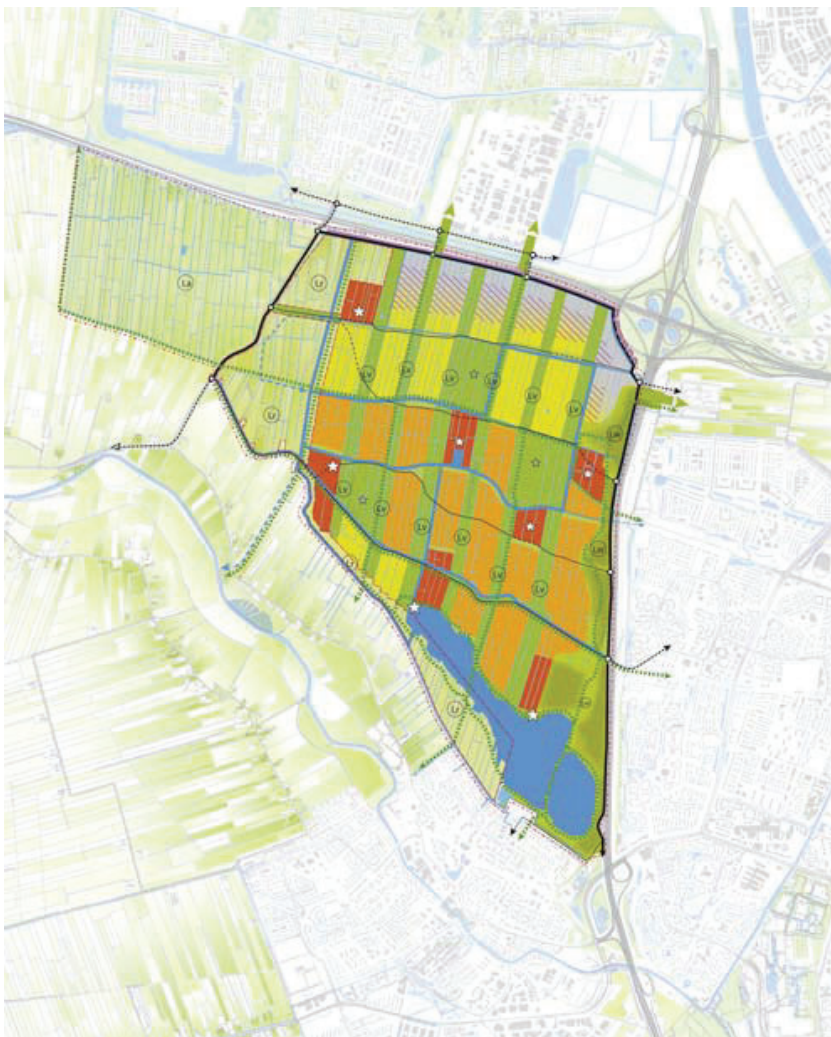
### 3.1 De casus

Rijnenburg is een ontwikkelingslocatie ten zuiden van de A12 en ten westen van de A2 in de gemeente Utrecht. De plankaart uit de structuurvisie geeft de locatie weer. Het gebied had en heeft nog steeds voornamelijk een agrarische functie. De boeren richten zich daarbij voornamelijk op het houden van jong vee. Het kenmerkende slagenlandschap van smalle akkers en kaarsrechte sloten is het gevolg van de Middeleeuwse ontginning van het gebied ten behoeve van de landbouw. Rijnenburg is een van de laagste gebieden in de omgeving als gevolg van de bodemdaling van de veengronden. Dientengevolge is een adequate waterhuishouding cruciaal. Het noordelijkste en zuidelijkste gedeelte zijn veengebieden. Het middenstuk is hoger omdat zich daar een oude stroomrug bevindt. Bij overvloedige neerslag loopt het gebied snel vol, maar bij droogte moet juist voorkomen worden dat het veen uitdroogt. Watertechnisch is het een zeer complex gebied. Het gebied kwam eind jaren tachtig in beeld als mogelijke ontwikkelingslocatie. Ten tijde van de VINEX leefde het idee om Leidsche Rijn te ontwikkelen of Rijnenburg. Besloten werd om te beginnen bij de eerste. Met Leidsche Rijn goed onderweg, werden de blikken in het eerste decennium van de 21e eeuw verschoven naar Rijnenburg. Doordat de verwachting was dat dit gebied ook een grootschalige ontwikkeling zou kennen, was er al door vele private partijen grond ingekocht. De gemeente had echter andere plannen en wilde een aanvullend woonmilieu creëren met duurdere woningen in een lagere dichtheid. Tevens wilde men iets unieks realiseren op het gebied van duurzaamheid.

Zoals al aangegeven, was het land versnipperd in zowel fysieke zin als wat eigendomsverhoudingen betreft. In de eerste fase van de planvorming heeft de gemeente



Utrecht een poging gedaan om de verschillende partijen gezamenlijk aan tafel te krijgen. Toen dat lastig bleek, is men verder gegaan met de planvorming. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de structuurvisie die is vastgesteld op 18 februari 2010. In deze visie is, zoals te zien op de plankaart, de slagenstructuur intact gehouden en heeft men geprobeerd de ontwikkeling te centreren rondom een zevental 'dorpskernen'. In het plan zijn maximaal 7.000 woningen mogelijk, waarvan het merendeel van een aanvullend woonmilieu moet zijn ten opzichte van het huidige Utrechtse woningbestand. Ter vergelijking, met de dichtheid van een gemiddelde Vinex -locatie zouden er 15.000 woningen gebouwd kunnen worden. De gemeente heeft maar zeer beperkt grond in bezit en zij wil geen financiële risico's lopen met het project. Het initiatief voor de uitvoering ligt vrijwel geheel bij de private partijen. Deze partijen zien niet voldoende financieel perspectief in het plan zoals uitgewerkt in de structuurvisie. Besloten is nu om het plan vanuit de private partijen te laten opstellen, met als voorwaarden: 7.000 woningen, een aanvullend woonmilieu (woningen die nog niet goed vertegenwoordigd zijn in Utrecht) en speciale aandacht voor duurzaamheid zoals een energieneutrale wijk.



*Plankaart structuurvisie  
Rijnenburg*

### **3.1.1 Duurzaamheidsambities**

De duurzaamheidsambities van Rijnenburg bevatten drie primaire elementen: water, energie en leefbaarheid. Het eerste is eigenlijk nu al een specifiek kenmerk van het gebied, en naar verwachting wordt het met bebouwing en klimaatverandering het steeds belangrijker om de waterhuishouding op orde te krijgen. Dit is niet alleen van belang voor natte tijden, maar juist ook tijdens droge perioden. Opdrogend veengebied zorgt namelijk voor verzakking en uitstoot van broeikasgassen. Ten tweede is er een duidelijke ambitie op het gebied van klimaatmitigatie en het streven om energiewinning lokaal te laten plaatsvinden. Het derde element betreft leefbaarheid. Hieronder vallen lucht-, geluids- en omgevingskwaliteit.

#### **Water**

Rijnenburg is één van de laagste gebieden in de regio. Vanouds is het dus een plek waar veel water terecht komt of juist moet worden weggehouden. En zodra het gebied van een agrarische functie naar een woonfunctie verandert, wordt een goede waterhuishouding alleen maar belangrijker. Water speelt dan ook bij de planvorming rondom Rijnenburg een grote rol en daarom is het waterschap vanaf het begin actief betrokken. In de structuurvisie wordt de ambitie uitgesproken dat het gebied over voldoende waterbuffers moet beschikken om perioden van extreme droogte door te komen zonder wateraanvoer van elders. Het gebied moet tevens om kunnen gaan met de overstromingsgevaaren vanuit de rivieren De Lek en de Hollandse IJssel. Dit wordt onder meer bewerkstelligd door waterrobuust bouwen (belangrijke functies boven het overstromingspeil) en de eerder genoemde waterbuffers. Deze waterbuffers bestaan voornamelijk uit de Nederreindse Plas, de zandlagen op de stroomrug, en groene daken.

#### **Energie**

De energieambities van Rijnenburg spelen zich op twee niveaus af. Ten eerste is het van belang de energievraag van de buurt zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent energiezuinige woningen en stimulering van de fiets door een fijnmazige infrastructuur en strategische positionering van de collectieve voorzieningen. Ten tweede is het de bedoeling om alle gebruikte energie duurzaam op te wekken. Dit zou via windmolens en zonnepanelen moeten worden gerealiseerd. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat er ook wordt gekeken naar de mogelijkheid van energieopwekking door middel van biomassa.

#### **Leefbaarheid**

De term leefbaarheid is gebruikt als omvattend concept om lucht-, geluids- en omgevingskwaliteit te duiden. In een gebied, gelegen tussen twee drukke snelwegen,

staat de luchtkwaliteit sterk onder druk. De zeventuizend extra woningen zullen daar geen verbetering in brengen. Het probleem zal gelijktijdig met het geluidsprobleem - dat ook met de ligging aan de snelwegen samenhangt - moeten worden aangepakt. Daarvoor is een geluidsmuur essentieel. Deze duwt geluid en vervuiling grotendeels over de wijk heen. Dit is echter wel een grote (boven) wijkse voorziening. De omgevingskwaliteit wordt gewaarborgd door een groen en blauw raamwerk in het gebied aan te brengen en te verbinden met gebieden daarbuiten. Verder is het qua verkeer de bedoeling om de fiets te stimuleren als binnenwijken vervoersmiddel. Voor het openbaar vervoer is de dichtheid zo laag dat dit maar beperkt mogelijk zal zijn, tenzij er kan worden aangehaakt bij andere ontwikkelingen in omliggende gemeenten.

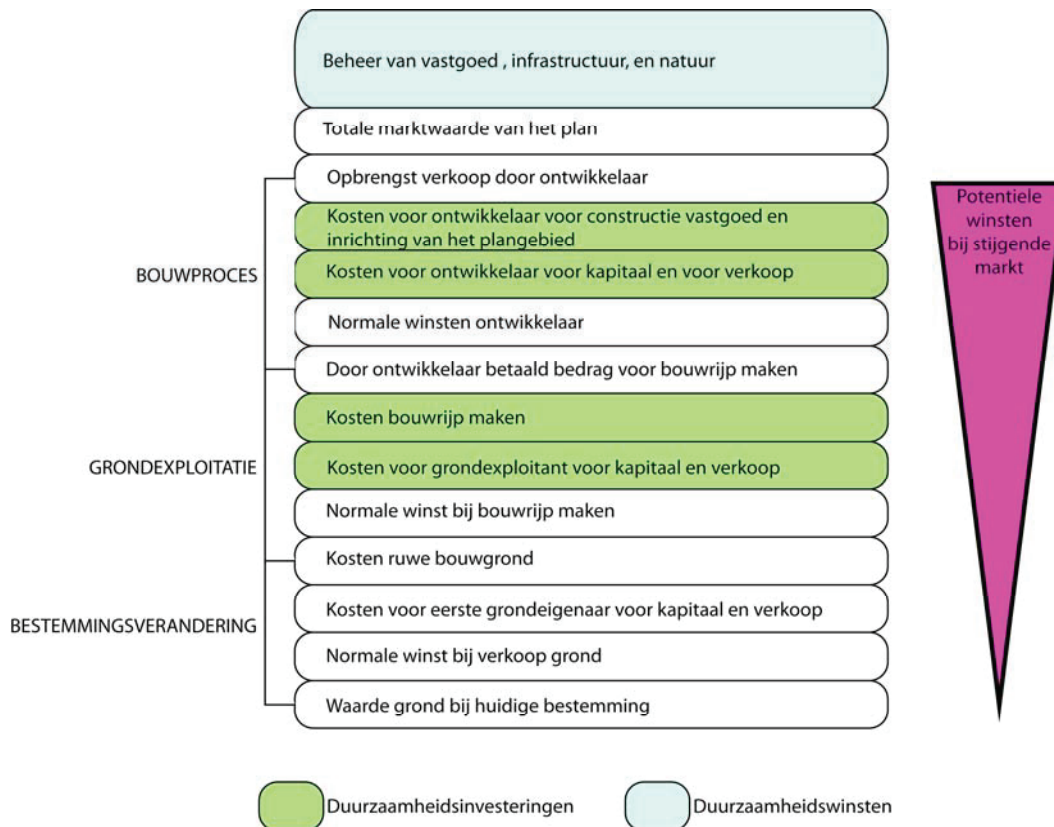
### **Grondposities**

Kenmerkend voor het gebied zijn de beperkte grondpositie van de gemeente en de gefragmenteerde grondposities bij de private partijen. In het gebied van circa 1.000 hectare heeft de gemeente ongeveer 60 hectare in bezit. Dit betekent dat de gemeente weliswaar door middel van planologische, juridische en financiële middelen kan sturen, maar dat haar definitieve invloed op de realisatie van het plan maar beperkt is. Gezien de beperkte financiële mogelijkheden bij de lokale overheid is het ook onwaarschijnlijk dat zij op korte termijn meer grond aankoopt. Het meeste land is dus in bezit van private partijen. Deze zijn echter met velen: om en nabij de zestig. Veelal gaat het hierbij om partijen die zich ingekocht hebben in de verwachting dat het gebied ontwikkeld zou worden. Het land wordt dan ook veelal nog wel beheerd door de agrarische bedrijven, maar is niet meer in hun bezit. Nu maken die vele partijen de besluitvorming over een nieuwe ontwikkeling niet gemakkelijker. Er is echter een bijkomend probleem dat de complexiteit van besluitvorming danig vergroot: er zijn ook grote verschillen in de aankoopwaardes van de grond: zo tussen de 15 en de 60 euro per m<sup>2</sup>. Dat maakt het lastig om de kosten en baten van plannen, en vooral niet-woning-gebonden duurzaamheidsingrepen, te verdelen. Er zullen waarschijnlijk meer verliezers dan winnaars zijn en de cruciale vraag is: hoe dan te zorgen dat iedereen meegaat in de plannen?

## **3.2 Rijnenburg aan de hand van de bouwkolom**

Zoals in hoofdstuk 2 werd betoogd, is de bouwkolom zeer bruikbaar bij het begrijpen van de mechanismen achter gebiedsontwikkeling. Een groot probleem bij het project Rijnenburg is dat grond veelal is aangekocht via een residuele grondwaardebepaling die gestoeld was op aannames die thans niet meer gelden. De verwachting van private partijen begin jaren negentig was dat Rijnenburg ook een VINEX locatie zou worden.

Voor het gebied zou dat betekenen dat er 15.000 woningen zouden kunnen worden gebouwd in plaats van de huidige 7.000 woningen. Hoewel het inkomstenverlies iets gecompenseerd zou kunnen worden door te bouwen in een duurder segment, kan er toch aanzienlijk minder terugverdiend worden per aangekochte vierkante meter. Daarbij komt dat de woningmarkt nu in crisis is met dalende prijzen. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de aankooprijzen terug verdiend zullen worden. En dit staat dan nog los van de investeringen in duurzaamheid die zich niet meteen vertalen naar hogere verkoopprijzen van huizen.



### 3.3 Rijnenburg aan de hand van de dilemma's

In hoofdstuk 2 hebben we vijf dilemma's geïntroduceerd. Hieronder zal de casus besproken worden aan de hand van die dilemma's.

#### Dilemma 1: actief versus passief grondbeleid

Bij het project Rijnenburg is sprake van een actieve planvorming door de gemeente, maar met een passief grondbeleid. De gemeente heeft een relatief kleine grondpositie en wil bij de ontwikkeling van Rijnenburg zo min mogelijk risico lopen. Bijgevolg is het project afhankelijk van de bereidwilligheid en het organisatievermogen van private partijen. Echter met zoveel partijen met verschillende aankoopkosten en verschillende typen grond

in zo'n groot gebied is het zeer moeilijk om tot een plan te komen waarin alle partijen zich kunnen vinden. Door de teruggetrokken positie van de gemeente, logisch gezien haar grondpositie, is de kans op een klassieke 'tragedy of the commons' groot. Want hoewel iedereen belang heeft bij de ontwikkeling van het gebied, omdat anders de kosten het grootst zijn, wil vanzelfsprekend niemand meer verliezen incasseren dan andere partijen; laat staan dat een partij zijn verlies wil nemen terwijl anderen winst maken. Zoals het er nu naar uitziet, zal iedere partij verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling op haar eigen landbezit. Maar sommige gebieden zijn beter te bebouwen dan andere. Bijvoorbeeld: wat te doen als in het uiteindelijke plan een bepaalde eigenaar 'natuurgebied' krijgt toegewezen, maar waar tevens een infrastructuurvoorziening door of overheen moet. Deze zal weigeren of een hoge vergoeding vragen om toch de aankoopwaarde van zijn grond terug te verdienen en zo waarschijnlijk de vooruitgang blokkeren volgens een vanuit deze partij logisch perspectief. De private partijen zullen dus gezamenlijk organisatorische en financiële oplossingen moeten verzinnen willen zij deze 'tragiek' voorkomen nu de gemeente een passief grondbeleid voert en dus niet de gronden zal opkopen teneinde ontwikkeling mogelijk te maken.

### **Dilemma 2: lokale versus regionale afstemming ruimtelijk beleid**

Rijnsburg ligt officieel in de gemeente Utrecht en het primaat van de ontwikkeling van het gebied ligt dan ook aldaar. Voor veel van de ambities is Utrecht echter afhankelijk van de omliggende gemeenten, waterschappen, en de provincie. Vervoer en waterhuishouding zijn zeer afhankelijk van wat er in de omliggende gemeenten en bij andere overheden gebeurt. Gedeeltelijk is dit ondervangen door verschillende partijen te betrekken in de planvorming door middel van het zogeheten 'Klimaatatelier'. Hierin is door verschillende partijen gewerkt aan duurzaamheidsontwerpen en ambities voor Rijnsburg. Nu het project is teruggegeven aan de marktpartijen, is het duidelijk dat Rijnsburg een voorbeeldcasus is voor projecten waarbij het makkelijk is overeenstemming te krijgen over abstracte ambities, maar zodra de financiële consequenties in beeld komen, het project spaak loopt. Door plannen te maken zonder rekening te houden met de financiële context van een project wordt creativiteit gestimuleerd, maar lopen partijen een groot risico om aan het einde met lege handen achter te blijven.

### **Dilemma 3: vastleggen van de bestemmingswijziging**

Wordt het bestemmingsplan vroeg gewijzigd, dan verliest men sneller de controle over de invulling van het gebied. Verandert het bestemmingsplan pas laat, dan laat dit ruimte voor speculatie en zullen de kosten om land te verkrijgen groter worden. Deze fase is in de basis nog niet aan de orde, vanwege het feit dat inmiddels gebleken is dat de ontwikkeling, in elk geval met hoge duurzaamheidsambities, in wezen in de knop

gebroken is. Het dilemma zal dus nog een tijd blijven liggen. Het lijkt erop dat het zeer moeilijk wordt om het gebied binnen een redelijke termijn volledig te ontwikkelen. Het dilemma is gelegen in de vraag of het bestemmingsplan voor het gehele gebied in één keer moet worden gewijzigd, of dat het mogelijk is ook per tussengebied veranderd kan worden om zo de ontwikkeling van het gebied via dit instrument te kunnen blijven monitoren en sturen. Gedacht kan worden aan het geclausuleerd wijzigen van het bestemmingsplan voor bepaalde gebieden, nadat er in andere gebieden eerst een duurzaamheidsambitie is gerealiseerd. Hiermee zou men eventueel kunnen voorkomen dat eerst de baten van de woningen worden gerealiseerd, maar dat er aan het einde van de rit geen geld meer is voor de duurzaamheidsmaatregelen. De casus levert hierover echter geen concrete aanwijzingen omdat het project zoals gezegd nog ver van de bestemmingsplanfase afstaat.

#### **Dilemma 4: geografische schaal van de duurzaamheidsambities**

Welke duurzaamheidsambities zijn er mogelijk en welke niet en op welk ruimtelijk schaalniveau? De structuurvisie voor Rijnenburg bevat vele duurzaamheidsinvesteringen op wijkniveau of zelfs bovenwijks niveau. Doordat er echter in relatief lagere dichtheden wordt gebouwd, zijn de kosten per woning navenant hoger dan wanneer er in hoge dichtheden zou worden gebouwd. De absolute investeringskosten voor een geluidswand, windmolens of uitbreiding van een recreatiemeer veranderen niet evenredig met een verlaging of verhoging van het aantal woningen. Investeringskosten in woninggerelateerde duurzaamheidsmaatregelen, zoals zonnepanelen, waterafvoer en zuivering, en energie- en transportinfrastructuur verminderen wel naarmate een lager aantal woningen wordt gerealiseerd. Echter, deze daling is minder doordat er verwachte schaalvoordelen worden misgelopen. Gezien de stagnerende of zelfs dalende huizenmarkt kunnen niet alle kosten zonder meer verhaald worden op de koopprijs van een woning. Maar het is evident dat duurzaamheidsinvesteringen die gekoppeld zijn aan woningen meer kans van slagen hebben zonder dat er overheidsmiddelen bij moeten dan duurzaamheidsmaatregelen op wijk- en bovenwijks niveau

#### **Dilemma 5: grondexploitatie, verevening of verrekening**

Dit dilemma draait om misschien wel het meest cruciale onderdeel van planvorming: de wijze van financiering. Duurzaamheidsinvesteringen kunnen verschillende baten hebben. Er zijn maatschappelijke baten in de vorm van bijvoorbeeld klimaatmitigatie en vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (energiebewust bouwen, automobilititeit tegengaan). Er zijn regionaal-lokale baten, namelijk in de vorm van bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering door een verbeterde waterhuishouding. Een waterhuishouding kan lokaal van betekenis zijn, maar ook voor een groter deel van het stroomgebied. Maar ten derde komen de financiële baten terecht bij individuele

huishoudens en bedrijven. Investerings in zonnecellen, klimaatmitigatie, leveren naast maatschappelijke baten voornamelijk financiële baten voor individuen in de vorm van lagere energierekeningen. Een dergelijk gedifferentieerde batenverdeling roept de vraag op hoe dan de kosten moeten worden verdeeld.

Hiervoor zijn in de basis drie mogelijkheden in het eerste deel van dit rapport geïdentificeerd: de grondexploitatie, verevening, of verrekening. Voor de financiële en economische crises werden veel duurzaamheidsmaatregelen verrekend in de grondexploitatie. De grote investeringen moeten immers vaak gedaan worden voordat er daadwerkelijk gebouwd kan worden en worden dus verrekend met de uitgifte van bouw kavels. In Rijnenburg is hiervoor weinig ruimte, omdat zoals gezegd vele partijen grond hebben aangekocht rekening houdend met een grotere te bouwen woningvoorraad. Indien men een residuele grondwaardebepaling heeft gebruikt om de waarde van grond te bepalen heeft men met deze aanname teveel betaald. De grondprijzen lopen dan ook uiteen van ruwweg 15 tot 60 euro per m<sup>2</sup>.

Duurzaamheidsinvesteringen die meegenomen worden in de grondexploitatie leiden dan in de basis tot grotere verliezen. Bij verevening worden de kosten betaald vanuit andere winstgevendende activiteiten die niet noodzakelijkerwijs binnen het te ontwikkelen gebied plaatsvinden. De winst uit de verkoop van grond elders zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om de duurzaamheidsinvesteringen die van belang zijn voor de stad als geheel te financieren. Een meer trapsgewijze vereveningsmechanisme is het bijdragen uit algemene middelen. De gemeente heeft de democratische volmacht om investeringen van algemeen nut te doen vanuit gemeenschapsgeld. De vraag is of investeringen in Rijnenburg inderdaad ten goede komen aan de gehele stad en of het politiek opportuun is om investeringen te doen waar ontwikkelaars en toekomstige bewoners in het gebied het meest direct profijt van hebben. Ook zou er verevening plaats kunnen of wellicht moeten vinden tussen ontwikkelaars. Duurzaamheidsinvesteringen zoals geluidmuren en wateropvang stellen ontwikkelaars in staat om het gehele gebied te ontwikkelen. Alleen zijn onderhandelingen hierover zeer ingewikkeld vanwege de al eerder genoemde verschillen in geografische ligging en verschillen in aankooprijzen van de gronden. Wat is nu een billijke bijdrage van elke individuele ontwikkelaar en grondbezitter en is het eerlijk dat sommigen winst maken en anderen verlies? Dit zijn onderhandelingen waar men met zoveel partijen niet zonder meer uitkomt.

Blijft over verrekening: de investeringskosten verrekenen met de toekomstige baten. Groene daken en zonnecellen bijvoorbeeld leveren aanzienlijke winsten op in het gebruik van energie in woningen en dus geldbesparingen. Is het dan eerlijk dat de investeringen die gedaan worden uit deze geldbesparingen worden betaald? Voorheen was het mogelijk dit enigszins te verrekenen in de prijs van de woning, maar nu de woningmarkt krimpt zijn de extra aankoopkosten moeilijk te verrekenen. Hiervoor zullen dus andere mechanismen bedacht moeten worden, bijvoorbeeld door middel van

concessiemodellen. Men kan zich ook afvragen of de investeringen in klimaatadaptatie, zoals in de waterhuishouding, niet terugbetaald kunnen worden uit lagere verzekeringskosten (de risico's worden immers lager) en uit de waterschapsbelasting (indien de verbeterde waterhuishouding ook positief effect heeft op de waterhuishouding elders in het hoogheemraadschap). Nu steeds meer terugverdien capaciteiten van duurzaamheidsinvesteringen binnen de looptermijn van hypotheeklen lijken te komen, wordt het steeds aantrekkelijker om deze investeringen via verrekening te financieren indien de juridische mogelijkheden daartoe ook aanwezig zijn.

### **3.4 Conclusie**

De casus laat duidelijk zien wat de risico's zijn van grondaankopen wanneer er onzekerheid is over de toekomstige plannen voor het gebied. Als de verwachting is dat er 15.000 woningen worden gebouwd, en de uiteindelijke plannen bevatten maar 7.000 woningen, dan heeft dat grote gevolgen voor de terugverdien capaciteit van de grond. Zeker indien men de grond heeft aangekocht door middel van een residuele grondwaardebepaling kan dit leiden tot een stevige verkleining van de winstmarge of zelfs tot verlies. Breng daarbij een scherpe wijziging van de woningmarkt, met dalende huizenprijzen als gevolg, en de terugverdien mogelijkheden worden nog kleiner. Grondeigenaren en ontwikkelaars zullen dus sterker moeten letten op hun verkleinde winstmarges en dus zoeken naar winstoptimalisatiemogelijkheden. Hoewel private partijen daar, zeker in de huidige onderhandelingsfase, niet open over zijn is het goed mogelijk dat zij zelfs op zoek moeten naar verliesminimalisatie waarbij 'ontwikkelen met verlies' nog altijd beter voor het huishoudboekje is dan niet ontwikkelen. De duurzaamheidsambities zullen echter wel sterk onder druk komen te staan. Het is evident dat de meeste mogelijkheden voor duurzaamheidsinvesteringen voor private partijen liggen op het niveau van woningen. Hierbij kan namelijk een directe koppeling worden gemaakt met de aankoopprijs. Deze investeringen zijn dus beter communiceerbaar naar de consument. Warmte-isolatie, zonnepanelen en mogelijk groene daken zijn direct gekoppeld aan het onroerend goed. Investeringen in de waterhuishouding, geluidswallen en grootschaliger energieopwekking zijn minder makkelijk door te rekenen in woningprijzen indien deze al sterk onder druk staan. Komt daarbij ook nog dat de grond gefragmenteerd in locatie en gedifferentieerd in aankoopprijs is gekocht, betekent dat er veel wordt gevraagd van het collectiviteitsgevoel van de betrokken partijen. Het lage deel van het ontwikkelingsgebied – het veengebied - is niet alleen zeer afhankelijk van investeringen in de waterhuishouding, het ligt ook nog eens dicht langs de snelweg en heeft dus ook het meeste baat bij de geluidswal. Hoeveel moeten partijen die op de stroomrug land hebben, bijdragen aan de ontwikkelingen ten



bate van de veengrondeigenaren? Dit zijn onderhandelingen die bij gebrek aan een risicodragende overheidspartij, zeer lang kunnen duren.

Wat de casus Rijnenburg ook goed laat zien, is dat de duurzaamheidsambities voor de lange termijn onder druk komen te staan. Duurzaamheidsinvesteringen die zich pas op de lange termijn terugbetalen zijn moeilijk te financieren binnen de relatief korte periode van grondexploitatie en ontwikkeling. Dit wijst erop dat partijen voor langere periodes betrokken zouden moeten blijven bij een gebied om investeringen in het begin terug te verdienen. Het is dus van belang dat er gekeken wordt naar andersoortige arrangementen dan de gangbare, waarbij partijen de winst halen uit de verkoop van het onroerend goed en dan de buurt verlaten. Het ligt voor de hand om ook de beheerfase te koppelen aan de ontwikkelfase, zoals dat ook op kleine schaal gebeurt elders in Nederland.

## 4. OostvaardersWold

Dit hoofdstuk richt zich op het natuurontwikkelingsgebied OostvaardersWold. Het betreft hier een compleet andere duurzaamheidsopgave dan in Rijnenburg. Dit gebied in de Provincie Flevoland moet een verbinding vormen tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe. Het betreft een gebied van ruim 1.800 hectare. Het project zou onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur en zodoende bijdragen aan Natura 2000. Nadat eerst de financiering van het project werd teruggeschroefd vanuit het Rijk, heeft nu de Raad van State het inpassingsplan vernietigd. In juni 2012 is besloten tot een open planvormingsproces om te komen tot een nieuw ontwerp voor de ongeveer 1.148 hectare die al is verworven of al in bezit was van de provincie en haar maatschappelijke partners

### 4.1 De casus

Het OostvaardersWold natuurontwikkelingsproject vindt haar oorsprong in het project Middengebied van de provincie Flevoland en de gemeentes Almere, Lelystad en Zeewolde (Provincie Flevoland, 2005). In 2006 heeft de provincie door middel van de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004) de opdracht toebedeeld gekregen om een robuuste ecologische verbinding te maken tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe. De verbinding is onderdeel van de uitwerking van het Natura 2000 programma en de Ecologische Hoofdstructuur. In 2006 is gekozen voor het zogenoemde Adelaarstracé. Hoofdrede hiervoor is de relatief makkelijke aansluiting op de natuurgebieden van het Horsterwold. Ook is het hier het best mogelijk, volgens een rapport van Arcadis, om verschillende functies te combineren zoals de recreatiemogelijkheden voor Almere, adequaat watermanagement, en natuurcompensatie voor de inbreiding van Almere (Arcadis, 2006). In 2008 heeft de Provinciale Staten een verordening opgesteld waarbij de voorwaarden voor toekomstige bestemmingsplannen zijn opgenomen. Uiteindelijk is in 2009 de Structuurvisie OostvaardersWold vastgesteld (Provincie Flevoland, 2009a). Hierin is bepaald dat uiterlijk januari 2011 de bestemmings- en inpassingsplannen gereed zijn en dat het project in 2014 afgerond moet zijn. Hoofddoelstelling hierbij is de “realisatie van een robuuste ecologische verbinding met als doelsoort het edelhert” (idem, p. 21). De provincie wil dit realiseren binnen de randvoorwaarde dat er een duurzame inrichting van het watersysteem moet worden gerealiseerd. Daarnaast moet 85% van het gebied toegankelijk worden voor recreanten. Het project bevat ook enkele overige doelstellingen die deels uit het project zelf komen en deels vanuit andere projecten:

- Bijdrage aan de waterberging van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland.
- Gebruik van de zone door heckrunderen en konikpaarden.

- Het creëren van topnatuur.
- Het ervaren van een Unique Selling Point (USP) op het gebied van natuurgerichte recreatie.
- Ruimte scheppen voor foerageergebied voor bruine en blauwe kiekendieven.
- Ruimte scheppen voor boscompensatie.
- Creëren van recreatief uitloopgebied voor Almere.

De doelstellingen bevatten dus zowel zeer concrete en meetbare resultaten, alsmede enkele abstractere ambities die gericht zijn op de kwaliteit van het natuurgebied. In 2009 bestaat het gehele gebied nog uit landbouwgrond. Het planvormingsproces is uiteindelijk afgerond door middel van een bestuurlijk akkoord tussen de gemeentes Lelystad en Zeewolde, de Provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en Staatsbosbeheer. Als preambule is hierin de afspraak met Ministerie van LNV opgenomen: “Door vastgelegde financiële afspraken als de toekenning van PNB-middelen voor concrete grondaankopen ten behoeve van het OostvaardersWold in december 2006 en de aan het OostvaardersWold gekoppelde middelen vastgelegd in de Bestuursovereenkomst ILG 2007- 2013, staat het Ministerie van LNV garant voor een bijdrage van € 39,9 min. (prijspeil 2009) ten behoeve van verwerving, realisatie en beheer van het OostvaardersWold. Daarnaast kent het Ministerie van LNV € 27,7 miljoen van de Rijksbegroting toe in de jaren 2012 (€ 13,85 miljoen) en 2013 (€ 13,85 miljoen). Dit is schriftelijk bevestigd in een brief van 18 juni 2009 (DRZW.2009-1989)” (Provincie Flevoland, 2009b).

In de overeenkomst is ook een kostenstaat van 31 maart 2009 opgenomen, waarbij de verwervingskosten veruit de grootste kostenpost: € 199,5 miljoen van het totaal van € 395,7 miljoen. De grootste kostenpost daarna zijn de ‘kunstwerken’ zoals civiele constructies beleidsmatig vaak worden aangeduid. Deze kosten betreffen ecopassages, fietsbruggen en 20 procent onvoorzien.

Tijdens de realisatiefase zal alles uiteindelijk anders verlopen, maar in februari 2010 stelt het College voor Gedeputeerde Staten het Plan van Aanpak vast (Provincie Flevoland, 2010a). Daarin staan vijf sporen centraal: Identiteit en Imago, Voorbereiding van de uitvoering, Grondverwerving, Juridisch-Planologisch, en de Projectfinanciering. De laatste drie sporen zijn van belang voor dit onderzoek. Wat betreft grondverwerving wordt gesteld dat de provincie in 2009 10 bedrijven (450 hectare) had aangekocht en in 2010 naar verwachting 7 bedrijven zal bemachtigen (300 hectare). Tot dan toe is de grondverwerving op basis van vrijwillige aanbidding gegaan. De provincie verwacht echter een actiever grondbeleid te moeten gaan voeren waarbij wordt ingezet op minnelijke verwerving. Dit is verwerving op basis van onderhandeling maar met het initiatief bij de provincie, en dus nog niet door middel van onteigening. Het administratieve traject om tot onteigening te komen loopt parallel om na de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan zo snel mogelijk tot verwerving te komen. Hierbij komt men op het juridisch-planologische traject waarbij gekozen moet worden voor een

verzameling van gemeentelijk aangepaste bestemmingsplannen of een provinciaal inpassingsplan. Tegelijkertijd moet een MER traject worden opgestart. Er wordt uiteindelijk gekozen voor een inpassingsplan (Provincie Flevoland, 2010b) waarvan de definitieve versie in december 2010 wordt vastgesteld inclusief bijbehorende planMER. Wat betreft het financiële spoor, blijkt er nog veel niet afgesproken te zijn. De lopende plankosten worden gefinancierd door de provincie, echter de afspraken uit het samenwerkingsovereenkomst moeten dan nog vertaald worden naar een realisatieovereenkomst.

Op 2 oktober 2010 stuurt staatssecretaris Bleker van het net aangetreden kabinet Rutte een brief (Ministerie van Economische Zaken Landbouw en Innovatie, 2010) naar het College van Gedeputeerde Staten (CGS). Deze geeft hierbij aan dat er een wijziging komt op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en dat hij zich het recht voorbehoudt alle aangegane financiële verplichtingen en verwervingskosten in het kader van de Robuuste Verbindingszones door de provincie gedaan na ontvangst van de brief niet te financieren vanuit het ILG of andere rijksmiddelen. Zodra er een nieuwe beschikking van het ILG wordt verstuurd naar het CGS, tekent zij bezwaar aan. Ondertussen moet de provincie een lening van 20,9 miljoen euro bij het Groenfonds herfinancieren omdat dat maar tijdelijk was zolang er geen groenfinanciering (voordelig lenen voor groene projecten) geregeld was. Omdat groenfinanciering bij het nieuwe kabinetsbeleid niet meer geldt voor natuurontwikkeling moet financiering vanuit een aanbesteding aan de particuliere geldmarkt geregeld worden. Dit wordt gedaan tegen een rente van Eurobor +0.26 bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Het is de verwachting de rente te kunnen financieren vanuit de verpachting van de gronden in afwachting van definitieve herbestemming. In respons op de nieuwe situatie maakt Gedeputeerde Staten een plan OostvaardersWold 2.0. Dit blijkt echter financieel onhaalbaar ondanks dat de kosten voor het project worden teruggebracht van 403,5 miljoen naar 300,1 miljoen euro. Gedurende 2011 worden er pogingen gedaan tot een mediation traject omdat de verhoudingen door bezwaarprocedures zijn verstoord. Echter zodra er wordt voorgesteld een bindend traject aan te gaan, trekt het ministerie zich terug. Op 12 februari 2012 worden Provinciale Staten geïnformeerd over de stopkosten voor het project OostvaardersWold (Berkel, 2012). Tabel 1 geeft op dat moment al aangegane verplichtingen weer. Er wordt geschat dat het maximale financiële risico, met inachtneming van het niet krijgen van toegezegde bijdragen van het ministerie van EL&I, 140 miljoen euro zal bedragen. De staatssecretaris geeft weinig toe en vindt dat Flevoland de gaten in eerste instantie moet dekken door verworven gronden weer te verkopen en slechts een klein deel van het plan tot uitvoering te brengen. Op 7 maart 2012 vernietigt de Raad van State het inpassingsplan. Op 11 april 2012 presenteert de CGS het rapport 'Analyse en Scenario's OostvaardersWold'. Hierbij lijkt het scenario om natuur te ontwikkelen op gebieden van Staatsbosbeheer en Stichting Flevo-landschap terwijl andere gebieden weer worden verkocht het meest financieel

aantrekkelijk. Daarbij blijft de Provincie waarschijnlijk onder haar maximale provinciale bijdrage (33,9 mln). Ook lijkt de mogelijkheid van gefaseerd invoeren van de plannen financieel te overzien en is er een grotere mogelijkheid om de recreatie en natuurambities grotendeels te verwezenlijken. De onzekerheid is hierbij natuurlijk wel groter en om tot een sluitende business case te komen zal ook zo'n 55 hectare verkocht moeten worden (Provincie Flevoland, 2012).

<b>Plankosten</b>	<b>15,5</b>
<b>(Grond)verwerving (gerealiseerd)</b>	<b>113,8</b>
<b>(Grond)verwerving (overeenstemming)</b>	<b>15,6</b>
<b>Compensatieverplichting Rijkswaterstaat</b>	<b>5,2</b>
<b>Compensatieverplichting Staatsbosbeheer</b>	<b>9,7</b>
<b>Totaal al aangegane verplichtingen</b>	<b>159,8</b>

*Tabel 1: aangegane verplichtingen tot 2012*

In plaats van de weg van de provinciale ruimtelijke verordening, op grond van art. 4.1 Wro, met daarin bindende aanwijzingen voor de op te stellen gemeentelijke bestemmingsplannen, hebben PS van Flevoland het initiatief naar zich toe getrokken en zelf een inpassingsplan (provinciaal bestemmingsplan, op grond van art. 3.26 Wro) vastgesteld. Dit inpassingsplan is in een beroepsprocedure door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) vernietigd, op grond van het feit dat de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan – door de intrekking van de eerder toegezegde rijksbijdrage aan de natuurontwikkeling OostvaardersWold) – niet langer verzekerd was. Het laatste was, vanuit de tekst van (art. 3.1 lid 1 van) de Wro en van het Besluit ruimtelijke ordening alsook vanuit de gevestigde jurisprudentie over de vereiste uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan jurisprudentie bezien, een logische en daarom voorspelbare ontwikkeling. Overigens lopen de onderhandelingen tussen de provincie Flevoland en het kabinet, en in het bijzonder de staatsecretaris van ELI, nog door, ook in verband met een tussen provincie en Staat gesloten bestuursovereenkomst. Dit doet echter aan de gebleken kwetsbaarheid van het inpassingsplan, en de uiteindelijke vernietiging daarvan door de ABRvS, niet af.

De conclusie die men uit het voorgaande kan trekken is, dat de (bestuurlijke) risico's die door PS van Flevoland, de vaststeller van het provinciaal inpassingsplan, zijn genomen, te groot zijn gebleken. De gesloten bestuursovereenkomst met het Rijk heeft dit risico - mirabile dictu - blijkbaar onvoldoende kunnen afdekken.

## 4.2 OostvaardersWold aan de hand van de bouwkolom

In de casus Rijnenburg is de bouwkolom van belang omdat de bepaling van de grondprijs is gedaan op basis van de residuele grondwaardebepaling. Hier is er echter sprake van een functieverandering die leidt tot een verlaging van de economische waarde van de activiteiten die op de grond plaats vinden. In de basis mikt de provincie op minnelijke verwerving waarbij een grondeigenaar vrijwillig zijn of haar grond verkoopt. Het is echter niet te verwachten dat alle eigenaren vrijwillig tegen de aangeboden prijs het land verkopen. Om tot een eerlijke waardegrondslag te komen voor schadeloosstelling bij onteigening, heeft Gedeputeerde Staten een commissie van deskundigen die grondslag laten bepalen (Provincie Flevoland, 2007). De commissie constateert dat, hoewel het theoretisch mogelijk is de grondwaarde te bepalen op basis van de toekomstige waarde, het gebruikelijk is om bij niet financieel interessante bestemmingen de huidige waarde te bepalen op basis van de bestaande functie. Eveneens moest de commissie bepalen of er sprake was van een complex met omliggende ontwikkelingsgebieden. Zij oordeelde echter van niet. De schadeloosstelling is dus gebaseerd op de huidige economische bestemming. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de vraag of er sprake is van reconstructie, het bedrijf verplaatst zich naar elders, of dat er sprake is van liquidatie, het bedrijf zal redelijkerwijs stoppen met bestaan. De commissie identificeert de volgende posten:

### **“De schadeloosstelling bij reconstructie**

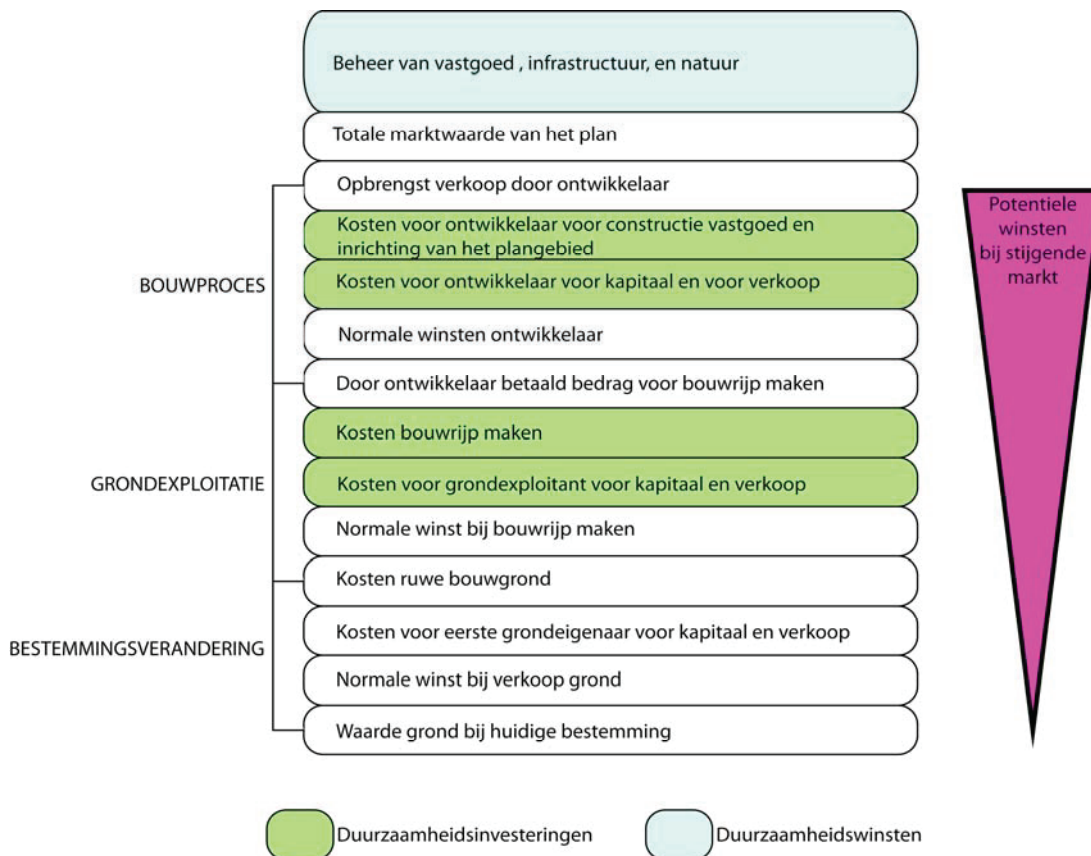
- a. De waarde in het economische verkeer van de grond plus opstallen.
- b. De inkomensschade (financieringsschade). Deze wordt bepaald aan de hand van de financieringskosten van de herinvestering in een vergelijkbaar object onder aftrek van het vrijkomend kapitaal met verrekening van eventuele voor- en nadelen. Gekapitaliseerd met een voor een eigenaar/gebruiker op basis van jurisprudentie algemeen gebruikelijke factor 10, voor een pachter met factor 8 bij los land en voor een pachter met factor 9 bij hoevepacht.
- c. De bijkomende schaden. Deze kunnen bestaan uit de verplaatsingskosten van machines (demonteren, transporteren en opbouwen), aankoopkosten grond, financieringskosten, bouwbegeleiding kosten, de kosten voor de aanleg van nutsvoorzieningen, leges, kosten van vergunningen, stagnatieschade, aanloopschade, omrij schade en een vergoeding van deskundigenkosten.

### **De schadeloosstelling bij liquidatie:**

- a. De waarde in het economische verkeer van de grond plus opstallen.
- b. De inkomensschade. Deze wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde winst van de afgelopen drie of vijf jaren minus de rente van het vrijkomende kapitaal (uitgesplitst naar grond (4%), opstallen (5%) en inventaris (6%)), minus vrijkomende arbeid, gekapitaliseerd met een voor een eigenaar/gebruiker op basis van jurisprudentie algemeen gebruikelijke

factor van 10, voor een pachter met factor 8 bij los land en voor een pachter met factor 9 bij hoevepacht.

c. De bijkomende schaden. Deze kunnen bestaan uit liquidatieschade installatie en inventaris, ontslagkosten personeel, verhuiskosten, belastingschade en een vergoeding van deskundigenkosten.”



Wat bijzonder is aan het project betreffende de grondwaarde, is het feit dat een gedeelte van het aangewezen traject eerst in de uitbreidingsplannen van Almere lag. Door een aantal agrariërs en ontwikkelaars is daar ook op gespeculeerd. Zo hadden sommigen hun land al verkocht aan geïnteresseerden, maar hebben anderen hun land nog vastgehouden in de veronderstelling dat het land nog meer waard zou worden door de verwachte stedelijke druk van Almere. Op basis van de residuele grondwaarde gaat de grondwaarde dan van ongeveer 40 euro per m<sup>2</sup> terug naar 5 euro per m<sup>2</sup>. Met de bestemmingswijziging naar natuur vervloog voor een aantal agrariërs het verwachte potentieel aan waarde van hun bedrijf.

### **4.3 OostvaardersWold aan de hand van de dilemma's**

In hoofdstuk 4 hebben we vijf dilemma's geïntroduceerd verdeeld over drie deelgebieden van gebiedsontwikkeling: bestuurlijk, ruimtelijk, financieel en juridisch. Hieronder zal de casus besproken worden aan de hand van die dilemma's.

#### **Dilemma 1: actief versus passief grondbeleid**

OostvaardersWold is een grootschalig natuurontwikkelingsproject waarbij geen geld verdiend kan worden. Er zal ofwel via Staatsbosbeheer en Het Flevolandschap, beide hevig gesubsidieerd door de overheid, gefinancierd moeten worden ofwel via publieke middelen beschikbaar gesteld door het rijk of de provincie. Als het niet valt te koppelen aan winstgevendende projecten moet er hoe dan ook gemeenschapsgeld in. Het afwentelen van het grondbeleid op maatschappelijke organisaties zoals hierboven genoemd is dan ook een sigaar uit eigen doos. En bij een project als dit, is de ruimtelijke en financiële opgave zo groot dat particuliere organisaties niet de kosten van verwerving kunnen dragen. Natuurontwikkeling van deze schaal zal dan ook via een publieke instantie moeten gebeuren. Het project duidt er wel op dat de verwerving het best gedaan kan worden door de degene die het project betaalt en waarbij het dus niet afhankelijk is van teveel partijen wat betreft financiering.

#### **Dilemma 2: lokale versus regionale afstemming ruimtelijk beleid**

Het tweede dilemma is het bestuurlijke niveau waarop de planvorming plaatsvindt. Bij de OostvaardersWold ligt het primaat voor de planvorming duidelijk bij de provincie. Gezien de gezamenlijke rapporten en bestuurlijke overeenkomsten doet zij dit in goed overleg met de gemeenten Almere, Lelystad en Zeewolde. Zij geeft echter uitvoering aan nationaal beleid doordat de OostvaardersWold bedoeld is als een versterking van de Ecologische Hoofdstructuur. Het rijk moet ook de financiële middelen geven aan de provincie om haar beleid uit te voeren. Hier speelt dus de vraag hoe gecommiteerd de ene overheidslaag is aan de plannen van de andere en vice versa. Een teken aan de wand, achteraf bekeken natuurlijk, is misschien wel dat er een samenwerkingsovereenkomst (Provincie Flevoland, 2009b) is opgesteld waarbij de afspraken met het rijk wel zijn herhaald, maar het ministerie de overeenkomst niet heeft getekend.

Beide dilemma's gecombineerd geven een beeld van een provincie die risico op zich neemt middels actief grondbeleid. Dat doet zij om uitvoering te geven aan onder meer de wensen van het Rijk zoals bijvoorbeeld aangegeven in de Nota Ruimte. Zij is hiervoor afhankelijk van de financiële bijdrage vanuit het ministerie. En bij een volgend kabinet werden de plannen halverwege veranderd terwijl er al een financieel en niet te vergeten ruimtelijk commitment is aangegaan. Als de provincie een privaatrechtelijke partij in deze kwestie was geweest, dan was het maar de vraag geweest of hier niet sprake was van een



onbetrouwbare overheid. Wat blijkt uit deze kwestie, en die conclusie kan ook breder getrokken worden naar andere projecten, is dat het gevaarlijk is als de financiële risico's gedragen worden door een partij die geen controle heeft over de financiële middelen. In infrastructurele projecten wordt er tegenwoordig vaak gewerkt vanuit een lump sum benadering waarbij een lagere overheidslaag, bijvoorbeeld een gemeente, vanuit het rijk een vastgesteld bedrag krijgt waarvoor zij uitvoering aan een project moet geven. Kost het meer dan zijn de risico's voor de lagere overheid, maar bij 'winst' kan dit worden ingezet voor een ander infrastructuur project van de betreffende overheidslaag. Zo worden de financiële prikkels bij de uitvoerende instantie gelegd, maar wel met de zekerheid dat het geld er ook komt.

### **Dilemma 3: vastleggen van de bestemmingswijziging**

In het geval van de OostvaardersWold is het uiteindelijke inpassingsplan vernietigd door de Raad van State. Zij deed dit omdat het plan onvoldoende financieel onderbouwd was. Op het moment dus dat het inpassingsplan werd vastgesteld was de dekking van het plan nog onvoldoende. Hieruit blijkt dat de scheiding tussen ruimtelijk-planologische perspectieven en financiële niet altijd een correcte is. Een plan zonder goede financiële onderbouwing is onvoldoende als wettelijke basis voor de ruimtelijke inrichting van een gebied. Een bestemmingsplan kan dus blijkens de uitspraak van de Raad van State niet worden veranderd, althans niet wat betreft functieverandering met economische gevolgen, voordat de financiële onderbouwing zeker is.

### **Dilemma 4: geografische schaal van de duurzaamheidsambities**

Het vierde dilemma betreft het ruimtelijke niveau van de duurzaamheidsambities. Welke duurzaamheidsambities zijn er mogelijk en welke niet en op welk ruimtelijk schaalniveau? In de OostvaardersWold heeft het schaalniveau van de ambities te maken met de financiële onderbouwing van het project. Ruimtelijk gezien ligt het project op het grondgebied van de Provincie. De ambitie lag in verband met de EHS en Natura 2000 op nationaal en Europees niveau. Daarnaast diende het project ook als compensatie voor woningbouw in Almere en de verbreding van de A6. Het lijkt er echter op dat ruimtelijk de afspraken goed in orde waren tussen de provincie en de gemeenten. Het probleem zit hem zoals hierboven ook geconstateerd in de koppeling tussen ambities en ruimtelijke en financiële verantwoordelijkheden en risico's. Natuurontwikkeling met ambities op provincieniveau vraagt om andere kwaliteiten en een andere aanpak dan voor een project met een Natura 2000 ambitie. Waar bij de eerste de interactie tussen recreatie en natuur sterk ontwikkeld kan worden, is bij de laatste veel minder recreatie mogelijk door de expliciete beschermingseisen van beschermde habitatten.

### **Dilemma 5: grondexploitatie, verevening of verrekening**

Dit dilemma draait om misschien wel het meest cruciale onderdeel van planvorming: de wijze van financiering. Duurzaamheidsinvesteringen kunnen verschillende baten hebben. Maar in het geval van pure natuurontwikkeling zijn de baten moeilijk te monetariseren. De fiscale baten zitten in het feit dat een gedeelte van het project dient als compensatie voor woningbouw in Almere en de verbreding van de A6. Voor het project zijn dit financiële en ook natuurlijke baten, vanuit de hoeveelheid natuur in Nederland bezien is dan het netto resultaat nul. Alhoewel de nieuwe natuur uiteindelijk wel van hogere kwaliteit kan zijn dan de natuur die verdwijnt. In de basis spreken we hier dus van verevening. Duurzaamheidsambities worden gefinancierd vanuit ontwikkelingen elders. De overige investeringen kunnen echter niet worden terugverdiend vanuit de grondexploitatie, want het land wordt alleen maar minder waard, en ook maar in zeer beperkte mate uit de opbrengsten van het beheer. Het project moet dus verrekend worden vanuit publieke middelen. Die zijn niet altijd voorhanden op het moment dat geld moet worden uitgegeven zoals bij de aankoop van land. Dan moet er gefinancierd worden door middel van leningen. En als het project dan halverwege moet worden afgeblazen kost dit geld aan rente. Maar de grootste financiële kostenpost zit hem in het feit dat het land niet voor dezelfde prijs terug verkocht kan worden. Als er iets op korte termijn verkocht moet worden, zal een mogelijke koper waarschijnlijk een (veel) lagere prijs bieden dan de vraagprijs. Zo gaat het op de huizenmarkt en zo is het bij grondaankopen natuurlijk niet anders. Klaarblijkelijk hadden de financiering en de grondaankopen meer synchroon moeten lopen zodat de risico's niet teveel op de dekking vooruit lopen.

### **4.4 Conclusie**

Bij het creëren van nieuwe natuur worden de ambities vervuld op een zeer lange termijn. Dan komen ook de baten in de vorm van verbeterde kwaliteit van de leefomgeving. Echter de kosten lopen voor deze baten uit. Sterker nog, het inpassingsplan is teruggefloten door de Raad van State omdat de financiële onderbouwing van het project, binnen de aan bestemmingswijziging verbonden termijn, onvoldoende was. Door een koerswijziging op nationaal niveau werd het plan onbetaalbaar. De provincie echter heeft ook vele signalen genegeerd en er lijkt dan ook een dynamiek ontstaan, zoals ook vaak gezien bij andere projecten met politieke symbolische waarde, dat het project er kost wat kost moest komen. Dit werpt een interessante vraag op over welke termijn een natuurproject mag worden afgerekend. Kan het ook meer incrementeel worden ontwikkeld zonder dat wetgeving die mogelijkheid blokkeert? Omdat de Raad van State het Streekplan heeft verworpen op basis van een slechte financiële onderbouwing, lijkt

het middels een bestemmingsprocedure onmogelijk om incrementeel een groot gebied te ontwikkelen.

Een tweede belangrijk aspect aan de casus is het grote waardeverschil tussen gronden onder stedelijke druk en die voor natuur worden gereserveerd. Het gebied stond onder stevige druk van Almere en de verwachtingen waren dat het eens voor stedelijke ontwikkeling zou worden gebruikt. De verwachte waarde van grond is dan veel hoger dan wanneer men verwacht dat natuurontwikkeling zal plaatsvinden. Naast dat de waarde van het bedrijf gelijk wordt aan de compensatieregelingen, kan het bedrijf niet meer worden verkocht als een plek met groeimogelijkheden. Dus een bestemmingswijziging naar natuur brengt grote consequenties met zich mee op het niveau van het individu, het gezin en het bedrijf. In de reconstructies vanuit interviews en documentaties lijkt er met de persoonlijke gevolgen weinig rekening gehouden te zijn door de provincie.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

### Problemen

Duurzame gebiedsontwikkeling in Nederland laat zich definiëren als de ontwikkeling van een gebied met als een van de hoofddoelen klimaatadaptatie, -mitigatie en het creëren van een hoge ruimtelijke kwaliteit die de tand des tijds kan doorstaan. Wij identificeren in dit rapport twee typen locaties: uitleglocaties en natuurontwikkeling. Elk van deze typen locaties kent zijn eigen problematiek. Maar wat blijkt uit de onderzochte casussen Rijnenburg (uitleglocatie) en OostvaardersWold, is dat het grondbeleid van zowel publieke als private partijen cruciaal is voor de mogelijkheden die er zijn om duurzame investeringen te doen in het ontwikkelen van het gebied.

In Rijnenburg zijn er dusdanige verschillen in de prijzen die ontwikkelende partijen hebben betaald voor grond dat het moeilijk is om tot een gezamenlijk plan te komen waarin ook nog financiële ruimte is om duurzaamheidsinvesteringen op wijkniveau te doen. Doordat de gemeente een zeer beperkte grondpositie heeft in dit gebied loopt zij weinig risico en heeft dus weinig haast om het gebied tot ontwikkeling te laten komen. Zij mist door die beperkte grondpositie echter ook de macht om iets te forceren en de impasse te overkomen. Bij de OostvaardersWold heeft de provincie land bemachtigd in de verwachting dat het Rijk mee zou financieren. Zij liep hiermee op de zaken vooruit bleek later, omdat het Rijk zijn steun terugtrok en de provincie achterbleef met een hoeveelheid land die niet tot ontwikkeling gebracht kon worden. Bovendien is voor dat land geld geleend en daarover moet rente betaald worden. Het risico om te beginnen zonder een definitief contract voor de financiën blijkt zeer groot geweest te zijn.

Wat de casus Rijnenburg ook laat zien is het probleem van de residuele grondwaardebepaling, waarbij de prijs van grond wordt teruggerekend op basis van de verwachte opbrengsten van de bebouwing. In een stabiele of stijgende markt is het een makkelijke manier om de waarde van de grond te bepalen omdat de winsten duidelijk zijn en groot genoeg. Maar in een onzekere of dalende markt levert het grote problemen op omdat er vaak een periode van jaren zo niet decennia zit tussen het aankopen van de grond en het realiseren en verkopen van de vastgoed. Er kan dus een groot gat zitten tussen verwachtingen over opbrengsten (en dus de basis voor grondaankopen) en de uiteindelijke realiteit. En als de grondprijs al vastligt, de constructiekosten ook, maar de woningprijzen dalen, dan zullen dus de marges waar vanuit ook duurzaamheidsmaatregelen moeten worden gefinancierd krimpen of zelfs negatief worden. En in zo'n situatie is de Nederlandse gebiedsontwikkeling nu terecht gekomen. Er is in de wetenschap, maar ook in de politiek, maar weinig aandacht voor deze problematiek van grondverwerving, -beleid, en -posities en duurzame gebiedsontwikkeling. En dat terwijl deze zeer bepalend is voor de mogelijkheden om

duurzaamheidsinvesteringen te doen in een gebied. In ons onderzoek en in een workshop met experts (bijlage 2) zijn enkele kernproblemen naar voren gekomen:

1. Er is een gebrekkige koppeling tussen kosten en baten van duurzaamheidsinvesteringen in de tijd en over ruimtelijke schalen. Het is duidelijk dat verschillende overheden slecht samenwerken. Het OostvaardersWold is daar exemplarisch voor waarbij een overheid haar plannen verandert en een ander de consequenties laat dragen. Maar ook door de tijd is er een gebrekkige koppeling tussen degenen die de grond hebben, degene die de planvorming leiden, de ontwikkelaars, en de eindgebruikers. Duurzaamheid gaat over kwaliteit die meegaat over een lange tijd en dat zit nu maar zeer beperkt in het systeem.
2. Het zelfrealisatierecht staat een actief grondbeleid en concurrentie op plankwaliteit in de weg. Hoewel gebiedsontwikkeling in Nederland primair door private ontwikkelaars wordt uitgevoerd, is er alles behalve een vrije en open markt. Het zelfrealisatierecht zorgt ervoor dat degene die de grond in bezit heeft, die ook mag ontwikkelen. Men heeft dus een bouwclaim op het gebied en hierdoor kan een gebiedsontwikkeling niet aanbesteed worden op basis van kwaliteitseisen die verder gaan dan het bouwbesluit.
3. Er zijn teveel prikkels voor projectontwikkelaars en gemeenten om baten van grondtransacties af te romen in plaats van deze ten goede te laten komen in duurzame ruimtelijke kwaliteit. Jarenlang ging alles goed en maakten ontwikkelaars grote winsten die naar salarissen en kantoren gingen. Maar ook gemeenten boekten grote winsten door een actief grondbeleid en roomden de winst af om nieuwe stadskantoren en zwembaden te bouwen of lopende tekorten op de begroting af te dekken. Er zijn weinig prikkels die ervoor zorgen dat de winsten worden geïnvesteerd in het gebied.
4. Er is een groot gebrek aan collectief lerend vermogen met betrekking tot grond en duurzame gebiedsontwikkeling. Er is een kleine groep deskundigen in Nederland die weet hoe het systeem werkt. Het probleem is dat vele partijen geen toegang hebben tot deze kennis. Dat beperkt de kwaliteit van de planvorming en grondacquisitie, maar zorgt er ook voor dat innovatieve ideeën en kennis uit experimenten zich niet verspreiden.
5. Grootschalige ontwikkelingen brengen zeer grote onzekerheden en risico's met zich mee die in slechte economische tijden desastreus blijken te zijn. Zoals zowel Rijnenburg als OostvaardersWold laten zien is het grootschalig ontwikkelen van een gebied zeer risicovol omdat er een grote tijd zit tussen de grondverwerving en uiteindelijke realisatie van het plan. Omdat het waarschijnlijk is dat politiek, economie en klimaat steeds volatieler worden, zal grootschalige gebiedsontwikkeling in toenemende mate met grotere risico's worden geconfronteerd.

## Dilemma's

In hoofdstuk 2 zijn enkele dilemma's geïdentificeerd die vervolgens gebruikt zijn om de twee projecten tegen het licht te houden. Het eerste dilemma is dat van actief versus passief grondbeleid. In eerste instantie wijzen de casussen op de gevaren van actief grondbeleid. In de OostvaardersWold zit de provincie, na een koerswijziging op Rijksniveau, met de helft van het land dat nodig is voor afronding van het project. Dit bezit is te gefragmenteerd om aan natuurontwikkeling te doen. In Rijnenburg heeft de gemeente maar een zeer klein grondbelang. Ze loopt nu weinig risico bij de ontwikkeling, maar heeft ook weinig middelen om het proces uit de huidige impasse te halen. Daarvoor is juist een actiever grondbeleid nodig. Daarnaast lopen momenteel eigendomsrechten en ontwikkelrechten nog teveel door elkaar om concurrentie tussen projectontwikkelaars op basis van duurzame kwaliteit mogelijk te maken.

Het tweede dilemma is de afstemming van beleid op verschillende schaalniveaus. Bij Rijnenburg liggen er mogelijkheden om middels samenwerking duurzaamheidsmaatregelen zoals waterretentie te regelen. De locatie Rijnenburg is namelijk een van de laagste in de omgeving en het kan dus van belang zijn voor de omliggende gemeenten om water op te vangen in Rijnenburg. Waar in Rijnenburg samenwerking een mogelijke oplossingsrichting is, blijkt dat in de OostvaardersWold het grootste probleem. De plotselinge koerswijziging op Rijksniveau betekende voor de provincie dat de financiële basis onder het project werd weggetrokken. Dit op haar beurt leidde weer tot vernietiging van het streekplan door de Raad van State vanwege een slechte financiële onderbouwing.

Het derde dilemma is het moment van bestemmingswijziging. Dit besluit is de wettelijke codificering van de voorafgaande plan- en besluitvorming en daarom van groot belang. Tot het moment van bestemmingsplanwijziging wordt met verwachtingen gewerkt. Het realisatierecht zorgt ervoor dat partijen die kunnen aantonen zelf uitvoering te kunnen geven aan plannen niet onteigend kunnen worden. Hierdoor zit men dus vast aan ontwikkelaars die, op basis van legitieme economische overwegingen, zich al ingekocht hebben in gebieden waarvan de verwachting is dat deze ontwikkeld gaan worden. Naast het feit dat, zoals bij het eerste dilemma besproken, dit concurrentie op basis van kwaliteit zeer moeilijk maakt, heeft dit ook een prijsopdrijvend effect op de waarde van grond.

Het vierde dilemma is verbonden met de verschillende schaalniveaus van duurzaamheidsinvesteringen. Investerings op woningniveau verschillen van maatregelen op buurt- of wijkniveau. Investerings in de woning vertalen zich vaak nog in een hogere aankoopprijs. Maar een project dat zorgt voor wateropvang, natuurontwikkeling of energieopwekking middels windmolens laat zich daarentegen moeilijk vertalen naar de waarde van een woning. In Rijnenburg is een bijkomend probleem dat de verschillende partijen andere prijzen hebben betaald voor gronden en

daarbij sommige gebieden op zand liggen terwijl andere op veengronden (die meer afhankelijk zijn van een goede waterhuishouding). De complexiteit van duurzame gebiedsontwikkeling zit dus onder meer in de verschillende schaalniveaus van maatregelen. Doordat duurzaamheidsinvesteringen in vastgoed vaak prijsverhogend zijn, zijn deze vaak nog rendabel en aantrekkelijk (de aantrekkelijkheid wordt verhoogd door lagere maandlasten). Het zijn echter de meer collectieve voorzieningen voor de buurt en de wijk die moeilijker te verwezenlijken zijn. Hoewel deze van waarde zijn voor de ontwikkeling, laten voorzieningen als waterretentie en energieopwekking in de buurt zich moeilijk vertalen naar bedragen die kunnen worden meegenomen in de woningprijs en dus in de inkomstenbron van de ontwikkeling. Veelal betekent het dat dit soort voorzieningen van gemeenschapsgeld moeten worden betaald in plaats van dat zij integraal worden meegenomen in de ontwikkelkosten van het gebied. Dus terwijl er genoeg mogelijkheden zijn om gebouwen te verduurzamen, vragen grote en innovatieve duurzaamheidsingrepen een andere manier van sturing en financiering. Het vijfde dilemma gaat over de verschillende vormen van financiering. Zoals al gezegd is een klein gedeelte van de OostvaardersWold gefinancierd als compensatie voor de uitbreiding van Almere. Gedeeltelijk kan natuurontwikkeling ook nog gefinancierd worden vanuit private middelen en gunsten, maar in de OostvaardersWold is het voornamelijk gefinancierd uit publieke middelen. Het idee is dat natuurontwikkeling een algemeen belang is en dus publieke financiering behoeft. In Rijnenburg is het voorlopig nog zeer onduidelijk hoe de duurzaamheidsinvesteringen betaald moeten worden. Nog steeds is het idee dat alle ambities binnen de grondexploitatie en de ontwikkeling gerealiseerd moeten worden, maar het lijkt steeds minder haalbaar om op deze wijze verder te gaan.

### **Oplossingsrichtingen**

Uit het onderzoek zijn de volgende strategieën naar voren gekomen die de geïdentificeerde problemen kunnen helpen oplossen.

1. Duurzaamheidsmaatregelen op buurt- of wijkniveau zouden moeten worden losgekoppeld van vastgoedontwikkeling. Dit kan onder meer middels gebiedsontwikkelingsfondsen. Deze fondsen zouden op drie manier gevuld kunnen worden: (a) door afoming van winsten uit de gebiedsontwikkeling, (b) door bijdragen uit de gemeentelijke OZB, en/of (c) door andere publieke financiële bijdragen als daar een democratische legitimering aan vooraf gaat. Dit laatste kan vooral van belang zijn voor duurzaamheidsinvesteringen die van belang zijn voor de stedelijke of regionale ontwikkeling maar die niet gefinancierd kunnen worden uit de huidige publieke middelen.
2. Het zou mogelijk moeten zijn grond te verweven tegen de waarde van de huidige functie teneinde speculatie te voorkomen. Het grootste probleem waar ontwikkelaars

en gemeenten tegenaan lopen in de huidige tijd is dat zij grond hebben gekocht op basis van de residuele grondwaarde bepaling en dat zij daarop nu moeten afboeken. Het verwerven van gronden tegen de waarde van de huidige functie zou al een groot deel van speculatie voorkomen die bedrijven en gemeenten thans in de problemen hebben gebracht.

3. Het beginsel van zelfrealisatie behoeft herijking omdat het op deze wijze concurrentie op basis van kwaliteit tussen ontwikkelaars frustreert. Door de zware bouwclaims die ontwikkelaars hebben op ontwikkelgronden zijn zij verzekerd van de bouwopdracht. En als de plannen de ontwikkelaars niet bevallen kan het proces oneindig gefrustreerd worden. Als gebiedsontwikkeling losgekoppeld zou worden van dit zelfrealisatierecht, bijvoorbeeld door het af te schaffen, zou concurrentie tussen projectontwikkelaars kunnen worden bevorderd. Plannen kunnen dan geselecteerd worden op kwaliteit in plaats van dat zij uitsluitend het resultaat zijn van onderhandelingen tussen verschillende belangen.
4. De koppeling tussen grond, ontwikkeling, en gebruik zou moeten worden versterkt om de lange termijn doelen van duurzaamheid te verwezenlijken en investeringen terug te verdienen. Duurzame gebiedsontwikkeling vraagt om een dynamisch perspectief dat schaalniveaus met elkaar verbindt, zowel ruimtelijk als in de tijd. Denk hierbij aan gebiedsontwikkeling in de vorm van 'Design, Build, Finance, and Maintain' constructies waarbij ontwikkelaars voor een lange tijd betrokken blijven bij een gebied en de mogelijkheid hebben om bepaalde investeringen over een langere tijd terug te verdienen. Een andere mogelijkheid zou zijn om bijvoorbeeld de bewoners in de buurt in een Vereniging Van Eigenaren-achtige constructie onder te brengen al dan niet via een fondsenconstructie dat uit de gebiedsontwikkeling een startkapitaal verkrijgt.
5. Zeer belangrijk is dat er wordt gekeken naar het vergroten van het collectieve leervermogen en dat er ruimte wordt gecreëerd voor experimenten en innovaties. Hiervoor komt meer ruimte indien gebiedsontwikkeling op kleinere schaal wordt uitgevoerd en flexibeler wordt. Momenteel is veel kennis over grond en gebiedsontwikkeling aanwezig bij individuen die nauw betrokken zijn bij de praktijk. Het is wenselijk dat deze kennis meer centraal wordt georganiseerd en dat nieuwe ervaringen, good practices en innovaties beschikbaar komen voor een groter publiek. Binnen het huidige wettelijke instrumentarium is al bijzonder veel mogelijk, dus in eerste instantie is het belangrijk te kijken naar het oplossen van barrières voor innovatieve oplossingen en ontwikkelstrategieën waarbij de duurzaamheid van het gebied leidend is. Een cruciale barrière bij het verduurzamen van gebiedsontwikkeling in Nederland is het ontbreken van een collectief leervermogen. Het lijkt maar in beperkte mate mogelijk om te leren van andere gebieden in Nederland en daarbuiten. Er is veel kennis over grond en duurzame gebiedsontwikkeling aanwezig bij diverse



individuen en experts, maar door de geringe onderlinge uitwisseling is deze zeer kwetsbaar. Gezocht zou moeten worden naar vormen om de kennis over duurzame gebiedsontwikkeling centraal te borgen.

De relatie tussen grond en duurzame ruimtelijke ontwikkeling is complex en speelt zich af op verschillende schaalniveaus. Doordat de grondwaarde zo sterk gekoppeld is aan de verwachte waarde van wat er op de grond wordt gerealiseerd fluctueert de financiële ruimte binnen de gebiedsontwikkeling voor duurzaamheidsmaatregelen mee met de woningmarkt. Omdat de grond al van tevoren wordt aangekocht kan de prijs zich niet meer aanpassen aan veranderde marktomstandigheden en zullen de marges op de ontwikkeling van een gebied dus negatief worden als de huizenprijzen dalen. Maar ons onderzoek naar twee in de knop gebroken projecten, Rijnenburg en OostvaardersWold, wijst er duidelijk op dat het niet alleen veranderende economische omstandigheden zijn die projecten in de problemen brengen. Ook een overheid die haar ambities verandert, kan voor zeer grote problemen zorgen en duurzame ontwikkeling welhaast onmogelijk maken. Dit wijst op een duidelijke spanning tussen verwachtingen die vastzitten in de grond en ambities die veel makkelijker aangepast kunnen worden. De grootschalige gebiedsontwikkeling die gemeengoed was in de 20ste eeuw lijkt nu steeds moeilijker te continueren. Met een toegenomen politieke en economische volatiliteit worden de risico's van grondverwerving dusdanig groot dat het onaantrekkelijk wordt grote, aaneengesloten gebieden te ontwikkelen. Het wordt aantrekkelijker om meer organisch te ontwikkelen waarbij tijd en ruimte, ontwikkelaars en overheden, bouwers en gebruikers dichter en intensiever met elkaar kunnen samenwerken. Hierdoor zal er meer vertrouwen ontstaan en door de verbindingen in tijd zullen duurzaamheidsinvesteringen makkelijker kunnen worden gefinancierd.

# Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

- Drs. R. de Boer – Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Dr. J.S. van de Griendt – Bouwfonds
- Drs. F.J.M ten Have – Deloitte Real Estate Advisory
- Dr. G.J.J. van den Hof – Saxion/DHV
- Prof.dr E. van der Krabben – Radboud Universiteit
- Drs. J Luijt – LEI-Universiteit Wageningen
- Dr. Mr. M. Lurks – Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Dhr. J. Spijkerboer – Vereniging Natuurmonumenten
- Drs. T. J. Stauttner – Stad2
- Wiely Hilhorst – Gemeente Utrecht – Project Managementbureau
- Dymph Hoffmans – Gemeente Utrecht – StadsOntwikkeling
- Martijn Jongens – Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
- Paul van Munster – Stad2
- Edward Zevenbergen – Bouwfonds
- Jasper van der Horst - LTO- Noord
- Frits van der Schans – CLM onderzoek en advies
- Harry Bosch – Wethouder Utrecht



# Bijlage 2: Verslag Workshop Grond en Duurzame Gebiedsontwikkeling

Hieronder vindt u het verslag van onze workshop over de relatie tussen grond, grondbeleid en duurzame gebiedsontwikkeling.

## **Aanwezigen:**

Organisatie: Peter Driessen (vz en Hoogleraar Environmental Studies UU) ; Tejo Spit (Hoogleraar Urban and Regional Planning UU); Mendel Giezen (Assistant Professor Environmental Studies UU); Nico Beun (Programmanager Ruimte InnovatieNetwerk); Hans Hillebrand (Programmamanager Recreatie InnovatieNetwerk);

Experts: Anneloes van Boxtel (Programmamanager Financiering Fysieke Omgeving, Ministerie I&M); Edwin Buitelaar (Senior onderzoeker PBL); Bas van de Griendt (General Manager Environmental and Sustainable Affairs Bouwfonds Ontwikkeling) ; Erwin van der Krabben (Hoogleraar Vastgoed- en Locatieontwikkeling) ; Wiely Hilhorst (Projectmanager gemeente Utrecht); Hugo Priemus (Emeritus Hoogleraar Systeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling); Peter van Rooy (Directeur NederLandBovenWater); Henk Snoeken (Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling, Ministerie I&M); Julia Sondermeier (Programmaleider Grondbeleid, Ministerie BZK) ; Theo Stauttener (Directeur Stad2);

## **Introductie**

InnovatieNetwerk, NederLandBovenWater en de Universiteit Utrecht hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen het functioneren van de grondbeleid en het realiseren van duurzame gebiedsontwikkeling. Om een goed beeld te krijgen van de problematiek is eerst een aantal interviews gehouden met experts, waarvan er een aantal ook op deze workshop aanwezig zijn. Op basis daarvan is een aantal kerndilemma's geïdentificeerd dat bij deze problematiek optreedt. Met deze dilemma's in de hand is vervolgens een tweetal casussen bestudeerd. De eerste casus is de geplande duurzame woonwijk Rijnenburg, een stedelijke uitleglocatie in de gemeente Utrecht. De tweede casus betreft het natuurontwikkelingsproject OostvaardersWold in de provincie Flevoland.

Wat beide projecten gemeenschappelijk hebben, is dat ze de planvormingsfase nooit hebben verlaten. Cruciaal hierbij is dat in beide gevallen verwachtingen anders waren dan de uiteindelijke politieke ambities. Omdat de prijs van grond residueel wordt bepaald, gaan hoge verwachtingen gepaard met grote investeringen. De grondkosten liggen dus vast en als dan door veranderende ambities of veranderingen in de financieel-economische situatie de uiteindelijke 'opbrengsten' naar beneden gaan, zal er moeten

worden bezuinigd. Voor de casus OostvaardersWold betekende dit het stopzetten van het project en derhalve een negatieve invloed op de te realiseren ruimtelijke kwaliteit. Het project Rijnenburg raakte door genoemde ontwikkelingen in een diepe impasse. In het huidige systeem van grond kopen, ontwikkelen en dan verkopen of overdragen zit klaarblijkelijk te weinig capaciteit om met veranderingen in de politieke en economische context om te gaan. We zitten in het moeras, en terwijl iedereen daar op korte termijn uit wil, zullen we hier de lange termijnvraag stellen: hoe kan het grondbeleid zodanig worden hervormd, dat een duurzame gebiedsontwikkeling effectief en blijvend wordt gestimuleerd en dat de waardevermeerderingen van grond voor duurzaamheidsdoeleinden worden ingezet? Middels een workshop met experts hebben wij getracht hier een antwoord op te formuleren middels een probleemanalyse en de identificatie van een beperkt aantal oplossingsstrategieën.

## **Verslag van de discussie**

### *Duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling*

Om de discussie goed te voeren is het zinvol om duurzaamheid te definiëren.

Duurzaamheid bij gebiedsontwikkeling bestaat volgens ons uit drie elementen: techniek, kwaliteit en tijd. Het eerste bestaat uit alle mogelijke ingrepen die tot doel hebben mitigatie of adaptatie van klimaatveranderingen. Het tweede zijn maatregelen die de ruimtelijke kwaliteit vergroten zoals. Dit gebeurt bijvoorbeeld door ontwikkeling en verbinding natuurlandschappen, waterverbindingen en investeringen in de publieke ruimte. Het derde element behelst het idee dat een gebied tijdsbestendig is; dat investeringen die we nu doen, nieuwe mogelijkheden en ontwikkelingen in de toekomst niet dwars zitten,

### *Probleemanalyse*

1. Positieve effecten van duurzaamheidsinvesteringen komen vaak neer bij degenen die niet de kosten dragen. Deze investeringen worden vaak vroeg in het proces gedaan, terwijl de baten zoals lagere energiekosten, natuurlijke kwaliteit en waterveiligheid primair iets opleveren voor de eindgebruiker. Er is dan ook een te harde knip tussen het bebouwen en het beheer/gebruik van het gebied. Deze bureaucratische ontkoppeling van ontwikkeling en beheer is een zeer beperkende factor. In andere gebieden zoals infrastructuur zijn goede resultaten gehaald met de koppeling tussen investeren, ontwerpen, bouwen, en beheren. Nu ontbreken hiervoor de wettelijke mogelijkheden bij gebiedsontwikkeling.
2. De relatie tussen grondposities en realisatierecht vormt een groot probleem. Duurzaamheidsinvesteringen die niet direct gerelateerd zijn aan een gebouw worden door ontwikkelaars afgewenteld op de gemeenschap omdat zij niet gedwongen kunnen worden mee te investeren. Maar vanwege hun grondposities kunnen de

ontwikkelrechten ook niet worden afgenomen. Duurzaamheidsinvesteringen buiten het bouwbesluit kunnen dan ook moeilijk worden afgedwongen. Er mist een koppeling tussen de verschillende schaalniveaus van duurzaamheidsinvesteringen: woning, ontwikkelgebied, stad, en regio. Een bijkomende vraag daarbij is of alle duurzaamheidsaspecten wel gekoppeld moeten worden aan de vastgoedontwikkelingen in het gebied.

3. Momenteel zijn er teveel perverse prikkels in het systeem waardoor publieke en private partijen geneigd zijn winsten op grond af te romen in plaats van te investeren in de kwaliteit van het gebied. Ontwikkelaars spekten hun bedrijfsvoering en gemeenten dekten gaten in de begroting of financierden projecten elders met de overwaarde op grond. Hoewel nu de crisis mogelijke winsten heeft verdampt, blijft het probleem bestaan zodra de economie weer aantrekt.
4. Publiekrechtelijk instrumentarium schiet tekort (bouwbesluit; eisen op bestemmingsplanniveau). Wat zijn publieke waarden die ertoe doen en hoe kunnen die worden beschermd? En welke eisen zijn eigenlijk overbodig?
5. Er vindt te weinig innovatie plaats als gevolg van relatie grondeigendom en ontwikkelingsrechten (geen concurrentie). Men neemt daardoor defensieve posities in.
6. Teveel nadruk op grootschalige aanpak (ontwikkeling van gebied in één keer), terwijl een geleidelijke ontwikkeling stapsgewijs meer mogelijkheden heeft om rekening te houden met duurzaamheidsaspecten.

### *Oplossingsstrategieën*

De geïdentificeerde oplossingsstrategieën raken veelal aan de zes problemen hierboven beschreven. Maar gezien het verloop van de discussie zijn problemen en oplossingen niet één op één aan elkaar gekoppeld.

1. Vastgoedontwikkeling en ruimtelijke duurzaamheidsinvesteringen zouden verder ontkoppeld kunnen worden dan al het geval is. Ten compensatie zou dan elke ontwikkeling een bijdrage moeten leveren aan een algeheel fonds voor het gebied dat ten bate moet komen aan duurzame kwaliteit. Voor de lange termijn zou het fonds gekoppeld kunnen worden aan de OZB en/of aan erfpacht. Hierdoor wordt het ook duidelijker voor bewoners dat de belasting die zij over hun huis betalen direct gebruikt wordt voor het vasthouden of verbeteren van hun directe omgeving. Een kwalitatief hoogstaande omgeving is ook belangrijk voor de waarde van hun huizen. Middels deze fondsen kan ook duurzaamheid in het beheer gewaarborgd worden en wordt afroming voorkomen voor andere doeleinden zoals in probleem 1 en 3 aangegeven. Ook zou het fonds gebruik kunnen maken van de mogelijkheden en de vrijheden die privaatrechtelijke instrumenten bieden (probleem 4).

2. Een andere mogelijkheid om duurzaamheidsinvesteringen te ontkoppelen van vastgoedontwikkeling is door deze te betalen uit algemene middelen. Het zou goed zijn als deze algemene middelen op gemeentelijk niveau geheven konden worden en gekoppeld zouden zijn aan democratische zeggenschap. Dit wil zeggen dat er een afspraak, middels bijvoorbeeld een referendum, met de burger wordt gemaakt over waarvoor er (extra) belasting wordt geheven. Bijvoorbeeld infrastructuur of klimaatadaptatievoorzieningen zouden hiermee gefinancierd kunnen worden. Met behulp van oplossing 1 en oplossing 2 zou het probleem van de koppeling tussen vastgoed en duurzame gebiedsontwikkeling (probleem 2) ondervangen kunnen worden.
3. Een derde oplossingsstrategie is de ontkoppeling van grondpositie en ontwikkelingsrecht teneinde concurrentie te bevorderen. Momenteel is het zelfrealisatierecht nog zeer belangrijk en dit geeft de grondeigenaar recht om zelf te ontwikkelen. Wie grond heeft die mag ook bouwen. Dit maakt echter dat concurrentie al bij voorbaat weg is doordat ontwikkelaars al grondposities hebben ingenomen. Om concurrentie in de bouw te bevorderen, zoals in probleem 5 gesignaleerd, zouden ontwikkelrechten openbaar moeten worden aanbesteed. Hiervoor is echter een anticiperend grondbeleid van de gemeente cruciaal. Indien deze in bezit is van de grond kan de gemeente openbaar aanbesteden. Een goed middel hierbij zou zijn als onteigening kon plaatsvinden op basis van de huidige waarde. Omdat onteigening prijszettend is, lijdt dit tot minder speculatie en biedt het gemeenten de mogelijkheid grond goedkoper te verkrijgen. Hierbij is het wel van belang dat de gemeentebegroting gescheiden wordt van de grondexploitatie opdat de perverse prikkel bij de overheid eruit wordt gehaald om een zo'n groot mogelijke winst te maken.
4. Waar wel voor gewaakt moet worden is het continu invoeren van nieuwe maatregelen. Minstens even belangrijk is dat er een cultuuromslag bewerkstelligd wordt bij publieke en private partijen middels leerprocessen. Dat zij duurzaamheid als kernpunt zien en ook weten hoe ze het geheel aan bestaande instrumenten kunnen gebruiken om tot duurzame resultaten te komen. Er moet geleerd kunnen worden van best practices en experimenten en gebruikers moeten bekend gemaakt worden met innovatieve technieken. Het leren kan mogelijk nog extra gestimuleerd worden door benchmarking en het creëren van peer pressure om tot duurzame gebiedsontwikkeling te komen.

# Literatuur

- Brans, M.C. (2011) Het gebiedsontwikkelingsplan; de nieuwe rekbaarheid in het milieurecht, in: Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij? Den Haag: Vereniging voor Bouwrecht.
- Bregman, A.G. (2011), Een regeling inzake grondexploitatie bij de herziening van het omgevingsrecht, in: Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 39. Den Haag 2011.
- Bregman, A.G. en H.W. de Wolff (2011) Herverkaveling op ontwikkelingslocaties. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Buitelaar, E. (2010) Cracks in the myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 101(3), 349–356.
- Buuren, P.J.J. van (2011) Is er toekomst voor het bestemmingsplan? (afscheidsrede Universiteit Utrecht) Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Campbell, S. (1996), Green cities, growing cities, just cities? Journal of the American Planning Association, 62 (3): 296-312).
- CE (2006) Duurzaamheidsfonds Almere: structurele oplossing, structurele financiering. Delft: CE.
- De Wolff, H. (2003). Stedelijke herverkaveling: Nieuw instrument voor stedelijke vernieuwing Tijdschrift voor de volkshuisvesting, (2), 6–10.
- Deloitte. (2010). Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Utrecht: Deloitte.
- Deloitte (2012) Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven Actualisatie 2012. Utrecht: Deloitte
- Dieperink, M. A. M. (2010). Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Grondbeleidinstrument voor baatafoming en verevening. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Dye, R.F., en Merriman, D.F. (2000) The effects of tax increment financing on economic development. Journal of Urban Economics, 42(2), 306–328.
- Gier, A.A.J. de (2010), De over haar planologische bevoegdheden contracterende overheid in het licht van de grondexploitatie-regeling in de Wro, in: A.P.W. Duijkersloot, , Gier, A.A.J. de , G.T.J.M. Jurgens, en B.J. Schueler (2010) De doorkruisingsleer in perspectief, een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Gier, Toon de, Gerdy Jurgens, marleen van Rijswick, Jan Robbe, Ben Schueler (eds.) (2011), Goed verdedigbaar. Vernieuwing van het bestuursrecht en omgevingsrecht, Deventer: Kluwer.



- H2Ruimte (2011) Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp! Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Kalt, N. (2006). Grondzaken doen: handen en voeten aan het grondbeleid. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010) Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Needham, D. B., Raa, P. J., Spit, T. J. M., en Zwanikken, T. H. C. (2000). Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen/Universiteit Utrecht.
- Ricardo, D. (1969). The Principles of Political Economy and Taxation. London: J.M. Dent & Sons LTD.
- Ruimtelijk Planbureau (2007). De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren. (A. Segeren, Ed.). Rotterdam: NAI Uitgevers.
- TU Delft (2011) Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat NU te doen? Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
- Van den Brand, J. A. M., Bregman, A. G., en De Groot, J. F. (2006). De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen. Den Haag: Instituut voor bouwrecht.
- Van der Krabben, E. (2011). Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- VROM Raad (2010) VROM Council recommendations for sustainable urban development. Den Haag: VROM Raad.
- Zuidema, C., & De Roo, G. (2009). Towards Liveable Cities: Progress in the European Union Urban Environmental Agenda. European Planning Studies, 17(9), 1405–1419.

#### Literatuurlijst casus Rijnenburg/Oostvaarderwold

##### **Rijnenburg**

- Bach, B., Van Embden, J., Kuin, A., & Spape, I. (2011). Cradle to Cradle-wijk in groene oksel a2-a12. Verkeerskunde, (5), 49–51.
- DS Landschapsarchitecten. (2007). Polder Rijnenburg: cultuurhistorische landschapsanalyse (pp. 1–16). Amsterdam: DS.
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Grontmij. (2009). Hydrologie Rijnenburg. Verkennende berekeningen (pp. 1–33). Houten: Grontmij.
- Jongens, M. (2009, April 15). Toolbox Rijnenburg. Presentatie Rijnenburg Waterschap.
- Klimaatatelier Rijnenburg. (2009, July 22). Toolbox Rijnenburg. Iconenboekje Rijnenburg. Utrecht: Klimaatatelier Rijnenburg.

- Milieucentrum Utrecht. (2008). Rijnenburg. duurzaam groen gezond (pp. 1–2). Utrecht: Milieucentrum Utrecht.
- Dauvellier Planadvies (2010). Rijnenburg gelaagd. aanzet tot een spoorboekje voor grondige gebiedsontwikkeling (pp. 1–17). Grou: Dauvellier planadvies.
- Klimaatbureau Rijnenburg (2009). Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling in Rijnenburg Klimaat Magazine, 30–31.
- StadsOntwikkeling. (2009). 2000 jaar Rijnenburg (pp. 1–11). Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Stuurgroep Rijnenburg. (2008). Charette Rijnenburg. duurzaam en klimaatbestendig in vier facetten (pp. 1–56). Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Teisman, G. (2011). Evaluatie “Duurzaamheidsaanpak Rijnenburg” (pp. 1–22). Gouda: Nederland Boven Water.
- Utrecht Gemeente. (2010). Wonen in het landschap. Structuurvisie Rijnenburg (pp. 1–90). Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Utrecht Gemeente. (2009, September 14). Rijnenburgkrant September 2009. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Willems, E., & Hoffmans, D. (2012, February 1). Maak plaats voor energieneutraal Rijnenburg.

### **OostvaardersWold**

- Arcadis. (2006). Aanvullende Milieurapport Omgevingsplan Flevoland 2006. Lelystad.
- Berkel, B. P. van. (2012). Brief naar Provinciale State over Stopkosten - 14 februari 2012.
- Ministerie van Economische Zaken Landbouw en Innovatie. (2010). Rapportage Midterm Review - Brief 20 oktober 2010. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2004). Nota Ruimte. SDU Uitgevers, Den Haag. Den Haag. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Nota+Ruimte#4>
- Provincie Flevoland. (2005). Startdocument Project Middengebied. Lelystad.
- Provincie Flevoland. (2007). Rapport betreffende de te hanteren waardegrondslag voor de aankop van agrarische grond. Lelystad.
- Provincie Flevoland. (2009a). Structuurvisie OostvaardersWold. Lelystad.
- Provincie Flevoland. (2009b). Samenwerkingsovereenkomst OostvaardersWold.
- Provincie Flevoland. (2010a). Plan van aanpak realisatiefase - deel 1. Lelystad.
- Provincie Flevoland. (2010b). Provinciaal Inpassingsplan - Project OostvaardersWold. Lelystad.
- Provincie Flevoland. (2012). Analyse en scenario's oostvaardersWold. Lelystad.