

De (on)geschreven regels van het spel

De (on)geschreven regels van het spel

De positie van groen in rode projecten

**J. Vreke
V. Bezemer
J.C.A.M. Bervaes**

Alterra-rapport 1188

Alterra, Wageningen, 2005

REFERAAT

Vreke, J., V. Bezemer & J.C.A.M. Bervaes, 2005. *De (on)geschreven regels van het spel; De positie van groen in rode projecten*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1188. 102 blz.; 2 fig.; 17 tab.; 33 ref.

In woningbouwprojecten is groen onderdeel van de openbare ruimte, waardoor de kosten voor het verwerven van grond en de aanleg van groen moeten worden gefinancierd via de uitgifte van bouwrijpe kavels voor de marktsector, subsidies en bovenplanse verevening. Het kader waarbinnen een woningbouwproject wordt uitgevoerd, is verankerd in wet- en regelgeving, aangevuld met afspraken, convenanten en conventies. Als financiële tegenvallers tot een tekort op de grondexploitatie leiden, komt het realiseren van het geplande groen onder druk te staan. In welke mate dit gebeurt is afhankelijk van het belang dat de bij de grondexploitatie betrokken actoren hechten aan groen en de mogelijkheden die zij zien dit te realiseren. Financiële risico's worden steeds belangrijker, doordat de grondexploitatie steeds meer verschuift naar private actoren. Vroeger droeg het Rijk de risico's, daarna de gemeente en tegenwoordig liggen de financiële risico's vaak bij private partijen, al dan niet via een PPS.

Trefwoorden: grondbeleid, grondexploitatie, grondprijs, stedelijk groen, ruimtelijke ordening

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 25,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1188. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2005 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Leeswijzer	15
2 Historisch overzicht	17
2.1 Ontwikkeling woningbouwprojecten	17
2.2 Positie van groen in woningbouwprojecten	20
3 Kader voor woningbouwprojecten	25
3.1 Achtergrond	25
3.2 Kader voor woningbouwprojecten: fasering van projecten	30
3.3 Kader voor woningbouwprojecten: positie actoren binnen projecten	31
3.4 Illustratie kader	35
4 Grondexploitatie	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Het gemeentelijk grondbedrijf	39
4.3 Indeling ruimte en complexen	41
4.4 Basisregels voor de bouwgrondexploitatie	43
4.5 Kosten van de grondexploitatie	44
4.6 Opbrengst van de grondexploitatie	44
4.7 Residuele grondprijs	46
4.8 Risico's bij de grondexploitatie	49
5 Samenwerkingsmodellen voor de grondexploitatie	55
5.1 Achtergrond	55
5.2 Grondexploitatiemodellen	56
5.3 Vergelijken modellen	61
5.4 Benefit sharing	62
6 Casus	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Zoetermeer	65
6.3 Amersfoort	67
6.4 Meerstad Groningen	69
6.5 Conclusie	72
7 Conclusies	73
Bronvermelding	77
Literatuur	79

Bijlagen

Bijlage 1 Voor woningbouwprojecten relevante wetgeving	81
Bijlage 2 Enkele belangrijke instrumenten	97

Samenvatting

De realisatie van groen in en om de stad blijft sterk achter bij de taakstelling van rijk en ambities van gemeenten en projectontwikkelaars. De belangrijkste belemmering daarbij vormt de hoge ruimtedruk gecombineerd met de planologische onzekerheid. Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de positie van groen in woningbouwprojecten door het schetsen van:

- het kader waarbinnen woningbouwprojecten worden uitgevoerd, met specifieke aandacht voor de risico's voor de positie van groen;
- het gemiddelde aandeel van groen in de begroting van enkele projecten;
- het proces vanaf het initiatief tot het project tot en met de oplevering aan de hand van enkele cases.

In de zeventiger jaren werden grondexploitatie en woningbouw uitgevoerd door de gemeente, waarbij de financiële risico's grotendeels door het rijk werden afgedekt en het rijk bijdroeg in de vorm van grondprijssubsidies. In de jaren tachtig en de beginjaren negentig is het rijksgrondbeleid verder gedecentraliseerd door de verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie bij de gemeente te leggen. Tevens is de locatiesubsidie van het rijk omgezet in een vast bedrag aan subsidie per locatie. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat er op VINEX-locaties meer in de duurder sector werd gebouwd, de grondprijs afhankelijk werd van het type woning en de woningdichtheid hoger werd in regio's waar de marktsituatie dit toestond.

Het aandeel groen plus water in het ruimtegebruik op VINEX-locaties is gemiddeld 22%. Het aandeel in de kosten per woning van de inrichtingskosten voor groen, parkeervoorzieningen, straatmeubilair et cetera is circa 7%. De inrichtingskosten voor groen konden hier niet afzonderlijk worden bepaald, maar bij voorbeeldberekeningen voor landelijk wonen bedragen zij 4% van de totale kosten (per woning).

Bij woningbouwprojecten zijn verschillende partijen betrokken, variërend van beleidsbepalers en planners tot uitvoerders en (toekomstige) eigenaren/bewoners. Het kader waarbinnen deze partijen opereren is verankerd in wet- en regelgeving, aangevuld met afspraken, convenanten en conventies. Bij de ordening van het kader is gebruik gemaakt van de bij beleidsarrangementen gevolgde benadering, met name van de daarbij onderscheiden constituerende dimensies:

- betrokken actoren: dit zijn de publieke en private actoren die betrokken zijn bij de planvorming en/of de realisatie daarvan via de grondexploitatie.
- verschillende opvattingen: dit zijn de motieven/belangen van de actoren ten aanzien van de inrichting van het gebied (planvorming) en/of de realisatie daarvan (grondexploitatie).
- machtsbronnen: een actor kan over verschillende machtsbronnen beschikken, dit betreft enerzijds de aan diens taken en bevoegdheden ontleende formele middelen, en anderzijds informele middelen als kennis, capaciteiten en overtuigingskracht.

- spelregels: dit betreft zaken als procedures, restricties en bevoegdheden van de verschillende actoren.

De belangrijkste beleidsterreinen zijn Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Op beide terreinen is de gemeente primair verantwoordelijk voor het initiatief en de realisatie, heeft de provincie een toetsende rol en stuurt het rijk op hoofdlijnen. Private actoren kunnen invloed uitoefenen tijdens de planvorming en een bijdrage leveren aan de uitvoering.

De fases in een woningbouwproject zijn:

1. de initiatieffase, waarin de wenselijke ontwikkeling van het plangebied wordt verkend en het plan op hoofdlijnen wordt ingevuld;
2. de planvormingfase, waarin het plan en de financiële onderbouwing worden uitgewerkt en de haalbaarheid (financieel, juridisch, milieutechnisch en maatschappelijk) van het plan wordt getoetst;
3. de uitvoeringsfase of (bouw)grondexploitatie, waarin het plan wordt gerealiseerd;
4. de exploitatiefase, waarin de openbare voorzieningen worden beheerd en vastgoed wordt ontwikkeld (op de uitgegeven kavels).

In het verleden werd de grondexploitatie doorgaans uitgevoerd door het gemeentelijk grondbedrijf, tegenwoordig is er steeds vaker sprake van uitvoering in een grondexploitatiemaatschappij waarin marktpartijen en publieke partijen samenwerken. Bij de grondexploitatie worden de volgende activiteiten onderscheiden:

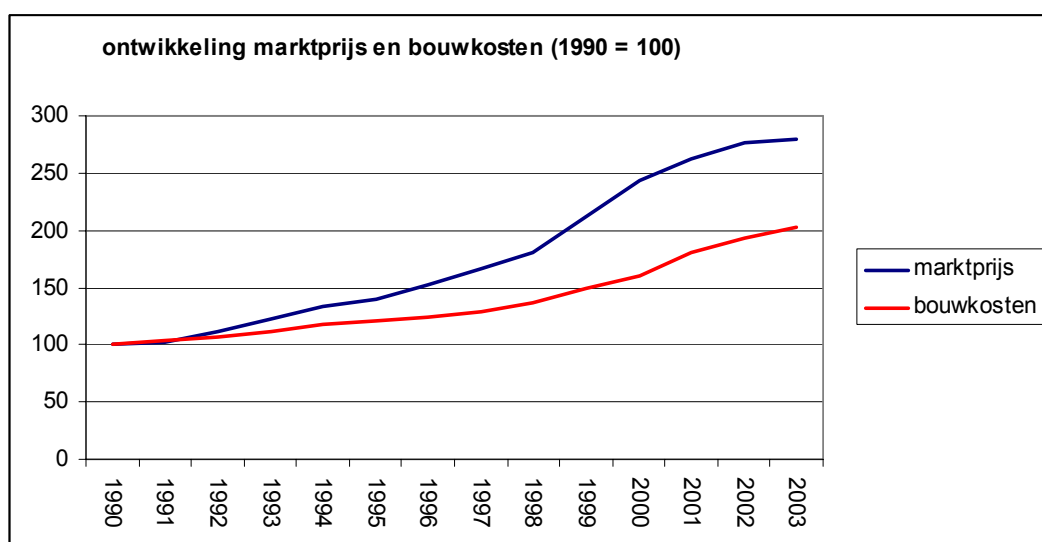
1. het in eigendom hebben of aankopen van ruwe grond, al dan niet met opstallen;
2. de bewerking van ruwe grond, zowel publiekjuridisch (bestemmingswijziging) als civieltechnisch/cultuurtechnisch (bouw- en woonrijp maken);
3. het inrichten van de publieke ruimte;
4. de afzet van het product, ofwel de uitgifte van bouwrijpe percelen en het overdragen van de publieke ruimte.

Een noodzakelijke voorwaarde voor een plan om te kunnen worden uitgevoerd is een sluitende begroting van de grondexploitatie (exploitatieopzet). De kosten betreffen de grondverwerving, het bouw- en woonrijp maken en het inrichten van de publieke ruimte (inclusief groenaanleg). De opbrengsten bestaan primair uit de inkomsten uit de uitgifte van bouwrijpe kavels voor de marktsector en voor sociale woningbouw, eventueel aangevuld met subsidies, ontvangen baatbelasting en dergelijke. Voor de grondprijs wordt zowel een voorcalculatie (initiële grondprijs) als een nacalculatie gemaakt. De voorcalculatie is nodig om een exploitatieopzet (begroting) te kunnen maken. De nacalculatie is nodig omdat woningbouwprojecten vanwege het aantal betrokken partijen en de lange looptijd onderhevig zijn aan omgevings-, project- en organisatierisico's, waardoor substantiële veranderingen in kosten en opbrengsten kunnen optreden.

De uitgifte van bouwrijpe kavels voor de marktsector bepaalt het leeuwendeel van de opbrengst. De hoogte van de uitgifteprijs wordt bepaald via de residuele grondwaardemethode. Hierbij wordt de grondprijs berekend door de bouwkosten (plus een winstopslag) in mindering te brengen op de vrij-op-naam-prijs (von-prijs) van de

woning. De grondprijs is de vergoeding voor het verwerven en bouwrijp maken van de grond, de inrichting van de openbare ruimte en voor de planning en uitvoering. Door deze werkwijze is de hoogte van de grondprijs mede afhankelijk geworden van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Omdat marktprijs van (bestaande) woningen de afgelopen periode sneller is gestegen dan de bouwkosten, is het aandeel van de grondprijs in de prijs van nieuwbouwwoningen toegenomen.

Ontwikkeling bouwkosten en verkoopprijzen van koopwoningen (1990 = 100)



bronnen: bouwkosten - CBS statline en marktprijs - (NVM, 2005)

Gemeenten kunnen kiezen voor een actieve of een passieve grondpolitiek. Bij een actieve grondpolitiek verzorgt de gemeente zelf de grondexploitatie. Bij een passieve of facilitaire grondpolitiek heeft de gemeente een voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol, blijft de verwerving van grond veelal beperkt tot de grond voor publieke voorzieningen en openbare gebouwen en legt de gemeente in een exploitatieverordening vast onder welke voorwaarden zij medewerking zal verlenen aan particuliere exploitanten.

Bij de grondexploitatie wordt onderscheid gemaakt tussen traditionele modellen, waarbij de grondexploitatie in handen is van één publieke (het gemeentelijk grondbedrijf) of private (zelfrealisatie) partij, en samenwerkingsmodellen, waarbij er sprake is van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (PPS). Bij de samenwerkingsmodellen wordt onderscheid gemaakt tussen:

- bouwclaimmodel: de gemeente draagt het grondexploitatie-risico en voert de regie over de gronduitgifte, ontwikkelaars dragen gronden voor een vaste prijs per vierkante meter over aan de gemeente in ruil voor bouwrechten.
- joint-venture model: de grondexploitatie wordt gezamenlijk gevoerd door publieke (gemeente) en private partijen die samen een vennootschap oprichten voor de realisatie van een project.

- concessiemodel: de gehele grondexploitatie of een deel daarvan wordt onder voorwaarden toebedeeld aan de marktpartij die risico draagt en in ruil daarvoor de opstalontwikkeling mag verzorgen.

Vergelijkend overzicht modellen

onderwerp/ modellen	grondverwerving	planvorming	bouw- en woonrijp maken	gronduitgifte	wie draagt risico grond-exploitatie?
gemeentelijke grondexploitatie	overheid	overheid	overheid	overheid	overheid
zelfrealisatie (private grond-exploitatie)	private partij	gezamenlijk of private partij (binnen bestemmingsplan)	private partij of overheid met kostenverhaal op private partij	geen uitgifte (private partij realiseert zelf op eigen grond)	private partij
bouwclaim	overheid koopt grond van private partij, die deze al bezat of heeft verworven	overheid met afstemming op hoofdlijnen met private grondeigenaren	overheid	overheid aan de private partijen waarvan overheid grond heeft afgenomen	overheid, maar vaak afnameplicht van private partij tegen vooraf bepaalde prijs
joint-venture	de joint-venture (GEM) of de partijen gezamenlijk	gezamenlijk	gezamenlijk	joint-venture, veelal aan de private partijen die participeren	gezamenlijk
concessie	overheid	private partijen, binnen door overheid gestelde kaders	private partij	overheid, aan de private partijen die de concessie krijgen	private partij

bron: kenniscentrum PPS, 2004, samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan

De regievoerder van het project is grotendeels bepalend voor de plek en de aandacht die groen krijgt in het Programma van Eisen. In het vervolg van het project hangt het ook van deze partij af in hoeverre groen hoog op de agenda blijft staan of dat het wordt opgeofferd aan onvoorziene tegenslagen, met name financiële tegenslagen. Maar al te vaak wordt groen opgeofferd ten gunste van meer woningen indien het plan financieel negatief dreigt uit te komen. Overheid en private ondernemers hebben bij het opvangen van tegenslagen vaak verschillende doelstellingen voor ogen. De overheid die het algemeen belang en de openbare ruimte dient, en de private ondernemer die de winst in het oog houdt.

Als casus zijn in eerste instantie Zoetermeer en Amersfoort bekeken. In Zoetermeer heeft de gemeente lange tijd de regie in handen weten te houden. In de eerste ontwikkelingen doordat ze zelf de grond in handen had. In latere ontwikkelingen door grond over te nemen van projectontwikkelaars in ruil voor bouwrechten. De

positie van groen was daardoor ook redelijk gewaarborgd. Daarnaast zorgt de gemeente dat ze altijd veel invloed heeft op het Programma van Eisen om ook via deze weg te zorgen voor een kwalitatief goede openbare ruimte.

Amersfoort heeft in de loop van de tijd minder de regie weten te houden. In Kattenbroek doordat het accent daar sterk op de architectuur kwam te liggen, wat de aandacht wegnam van de openbare ruimte. Bij de ontwikkeling van de meest recente wijk Vathorst is de gemeente een partij in het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst en heeft daarin bijgedragen aan het Programma van Eisen en verder heeft zij vooral een toetsende rol. Via de Wet Voorkeursrecht Gemeenten probeert Amersfoort in toekomstige projecten toch weer een meer centrale rol te verkrijgen.

Een derde casus is Meerstad bij Groningen. Belangrijk voor de positie van groen is de afspraak dat elke hectare rood gecombineerd wordt met een hectare groen, de percentages rood en groen zijn dan ook gelijk (beide 37%), de rest van het gebied wordt ingenomen door het meer (blauw).

Uit de drie casus blijkt dat de positie van groen onder meer afhankelijk is van de grondpositie van de gemeente. Toch kan een gemeente zonder grondeigendom in het project toch grip houden door de gronden te claimen in ruil voor bouwrechten. Maar dan nog blijkt de positie van groen vaak niet opgewassen tegen de druk van financiële tegenslagen in een project.

Geconcludeerd kan worden dat het ontbreken van een duidelijke regisseur met voldoende legitimiteit een belemmering is om het groene deel van de verstedelijking volwaardig vorm te geven. Of het geplande groen ongewijzigd wordt gerealiseerd is immers afhankelijk van het belang dat de bij de grondexploitatie betrokken actoren hechten aan en de mogelijkheden die zij zien om het geplande groen te realiseren. Omdat de grondexploitatie steeds meer verschuift van de gemeente naar private actoren worden de financiële risico's daarbij steeds belangrijker. Vroeger droeg het Rijk de risico's, daarna de gemeente en tegenwoordig liggen de financiële risico's vaak bij private partijen, al dan niet in de vorm van een PPS. Hiermee is de openbare ruimte, vaak in de vorm van de realisatie van groen, min of meer een sluitpost van de begroting is geworden. Een mogelijke tegenkracht is om groen naast een sociaal (maatschappelijk) belang ook een financieel belang te maken, bijvoorbeeld door het realiseren van groen expliciet te koppelen aan subsidies of net als bij Meerstad het areaal groen direct te koppelen aan het areaal in de marktsector uit te geven kavels.

De titel van dit onderzoek verwijst naar misschien wel de belangrijkste oorzaak van de zwakke positie van groen. Het spel van woningbouwprojecten heeft een aantal duidelijke regels zoals die in het kader zijn weergegeven. Regels die de positie van groen kunnen versterken. Maar juist ongeschreven regels zouden wel eens meer impact op de positie van groen kunnen hebben.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De realisatie van groen in en om de stad blijft sterk achter bij de taakstelling van het rijk en de ambities van gemeenten en projectontwikkelaars (diverse Natuurbalansen). Belangrijke oorzaken hiervan zijn de ruimtedruk en de financiering van het groen. Bovendien ligt bij de uitvoering van projecten de prioriteit doorgaans bij 'rood'. De Stichting Recreatie noemt in dit verband een aantal mechanismen/motieven die bij groenontwikkeling ontbreken (citaat Stichting Recreatie, 2001)

- *het simpelweg moeten voldoen aan de woningbehoefte (veronderstelling: de noodzaak van het hebben van een woning versus de luxe van een groengebied in de nabijheid);*
- *er staat een forse premie op het tijdig realiseren van de afgesproken taakstelling woningbouw;*
- *de rol van projectontwikkelaars: zij hebben op eigen risico grondposities ingenomen; vanuit de optiek van return on investment willen zij zo snel als mogelijk bouwen en afleveren.*

Het formuleren en beoordelen van beleidsopties en nieuwe instrumenten op dit beleidsterrein vereist kennis over het kader waarbinnen woningbouwprojecten zich afspelen, de relevante processen binnen deze projecten en de positie van groen daarbij. Daarom heeft het MNP opdracht gegeven tot dit onderzoek, dat als doel heeft inzicht te verschaffen in de positie van groen in nieuwbouwprojecten, met name woningbouwprojecten, door het schetsen van:

- het kader waarbinnen woningbouwprojecten worden uitgevoerd, met specifieke aandacht voor de risico's voor de positie van groen;
- het gemiddelde aandeel van groen in de begroting van enkele projecten;
- het proces vanaf het initiatief tot het project tot en met de oplevering aan de hand van enkele cases.

Het groen blijft beperkt tot groen dat binnen woningbouwprojecten wordt gerealiseerd. Bovenwijks groen, regionaal groen en strategisch groen worden namelijk niet of slechts voor een klein deel gefinancierd uit woningbouwprojecten en komen vooral ten laste van de rijksoverheid.

Een woningbouwproject begint met de beslissing bepaalde rode (en groene) doelstellingen te willen realiseren, vervolgt met het maken en uitvoeren van een plan en eindigt met de uitgifte van bouwrijpe kavels en het beheer van de publieke ruimte. De uitvoering ofwel de grondexploitatie, bestaat uit het verwerven van grond, het bouwrijp maken van grond, het inrichten van de publieke ruimte en de uitgifte van bouwrijpe percelen. Het bouwen van de woningen wordt doorgaans niet tot de grondexploitatie gerekend. De positie van groen binnen een woningbouwproject betreft zowel de geplande omvang en de financiering daarvan, gerelateerd aan bijvoorbeeld infrastructuur, als de wijze waarop de realisatie van het geplande groen is geborgd.

De grondexploitatie is de spil waar een woningbouwproject financieel gezien om draait. De kosten betreffen het verwerven en bouwrijp maken van grond en het inrichten van de publieke ruimte. De inkomsten komen voort uit de uitgifte van percelen. Daarbij zijn drie categorieën onderscheiden. De eerste is de publieke ruimte, die meestal om niet wordt overgedragen aan de gemeente. De tweede categorie, waarvoor de uitgifteprijs doorgaans niet kostendekkend is, bestaat uit bouwrijpe percelen voor specifieke bestemmingen en sociale woningbouw. De derde categorie betreft de bouwrijpe percelen voor de marktsector. Omdat een sluitende begroting van de grondexploitatie een harde eis is voor de haalbaarheid van een plan, moeten de tekorten uit de eerste twee categorieën percelen worden gedekt door de inkomsten uit de derde categorie. Met andere woorden de kosten van grondverwerving voor en aanleg van de publieke ruimte moeten worden gedekt door de inkomsten uit de uitgifte van bouwrijpe percelen voor de marktsector.

De positie van groen binnen de grondexploitatie kan worden weergegeven via:

- het ruimtebeslag van het geplande groen (areaal groen), bijvoorbeeld als percentage van het totale areaal, het areaal infrastructuur of het areaal woningbouw;
- de uitgaven die nodig zijn om het geplande groen te kunnen realiseren, gerelateerd aan bijvoorbeeld de verwervingskosten van grond of de uitgaven voor infrastructuur;
- de wijze waarop groen wordt gefinancierd en/of de inkomsten die door het gerealiseerde groen worden gegenereerd. Omdat groen doorgaans om niet wordt overgedragen zijn er geen directe inkomsten. Indirecte inkomsten zijn wel mogelijk, bijvoorbeeld via de grondprijs van percelen met uitzicht op of in de nabijheid van groen (Bervaes et al 2004). Ook zijn er immateriële opbrengsten van groen;
- de prioriteit die aan handhaving van het geplande groen wordt toegekend en de actoren die de belangen van groen behartigen. Realisatie van het geplande groen kan door één, enkele of alle betrokken actoren belangrijk worden gevonden. Vaak is dit één actor, te weten de overheid (gemeente) als behartiger van het “collectieve belang”, en is realisatie van groen in strijd met de belangen (want kostenpost) van de andere actoren (marktpartijen).

Uit onderzoek voor de Vereniging Eigen Huis (Keers et al, 2003) blijkt dat de opbouw van de grondprijs van bouwrijpe percelen ondoorzichtig is, waardoor het niet duidelijk is in welke mate kosten worden doorberekend. Ook wordt niet duidelijk hoe groot de concurrentiekracht van groen is ten opzichte van andere uitgaven voor de publieke ruimte (infrastructuur, voorzieningen, et cetera) in de strijd om “rode inkomsten”. Dit laatste is relevant, omdat als er bij financiële tegenvallers in de grondexploitatie wordt afgeweken van het plan, de kans groot is dat dit ten koste gaat van de inrichting van de publieke ruimte. Immers aan de inrichting van de publieke ruimte zijn wel kosten verbonden, maar realisatie levert meestal geen (directe) inkomsten op. Of en in welke mate deze aanpassingen het geplande groen betreffen, wordt mede bepaald door de marges waarbinnen van het plan kan worden afgeweken, wie voor het “groene belang” (en voor de andere belangen) opkomt en wie bij de grondexploitatie de regie heeft en daardoor feitelijk beslist wat er gaat gebeuren. Bij de vaststelling van het Plan van Eisen voor de VINEX-opgave

Leidsche Rijn blijkt dat de aanpassing inderdaad ten koste kan gaan van het groen. De begroting van het masterplan voor Leidsche Rijn kent een tekort van 63 miljoen euro, dat is weggewerkt door 350 extra woningen te bouwen, ten koste van 30 hectare park (bron: www.milieucentrumutrecht.nl).

1.2 Leeswijzer

Om zicht te krijgen op de positie van groen binnen woningbouwprojecten is in hoofdstuk 2 een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van woningbouwprojecten vanaf de zeventiger jaren. Hierbij is cijfermatig een globaal beeld gegeven van het aandeel van groen in de grondexploitatie. Dit beeld is noodgedwongen globaal omdat er weinig financiële informatie beschikbaar is.

In hoofdstuk 3 is het kader beschreven waarbinnen woningbouwprojecten worden uitgevoerd. Dit betreft de procedures die moeten worden doorlopen, de restricties waaraan moet worden voldaan, de afspraken die zijn gemaakt alsmede de bevoegdheden van de verschillende actoren en de beleidsinstrumenten die hen ter beschikking staan. Dit kader betreft het gehele proces van initiatief tot oplevering. Inzicht in het volledige proces is noodzakelijk om zicht te krijgen op de mogelijkheden en moeilijkheden bij aanpassingen tijdens de grondexploitatie.

Hoofdstuk 4 beschrijft de grondexploitatie, waarbij is uitgegaan van een imaginaire uitvoerder. Vroeger was dit het gemeentelijk grondbedrijf, tegenwoordig is dit vaak een grondexploitatie maatschappij (GEM). Nadat het financiële risico van de grondexploitatie van het rijk naar de gemeente is verschoven, spelen private actoren, met name marktpartijen, steeds vaker een rol in de grondexploitatie. De beschrijving van de grondexploitatie is een aanvulling op het kader, waarbij expliciet is ingegaan op de risico's bij de grondexploitatie. Ook is een stappenplan beschreven om, met name bij samenwerking tussen publieke en private partijen, zo goed mogelijk met deze risico's om te gaan.

Hoofdstuk 5 gaat in op de verschillende 'modellen' voor de grondexploitatie, waarbij nadrukkelijk wordt ingegaan op de (wettelijke) mogelijkheden tot samenwerking tussen publieke en private partijen, via zogenaamde PPS-constructies (publiek private samenwerking). Bij ieder model wordt kort ingegaan op de positie van groen, met name op de kansen en bedreigingen bij de realisatie van het geplande groen (omvang en samenstelling).

In hoofdstuk 6 worden drie casus beschreven, Amersfoort, Meerstad en Zoetermeer, waarvoor wordt ingegaan op het besluitvormingsproces en op de positie van groen. Hoofdstuk 7 bestaat uit enkele conclusies en concluderende opmerkingen.

2 Historisch overzicht

2.1 Ontwikkeling woningbouwprojecten

(Dit hoofdstuk is gebaseerd op: Keers et al, 2000; Keers et al, 2003; Priemus, 2002; en Kolpron/Neprom, 2000)

In de zeventiger jaren werden grondexploitatie en woningbouw uitgevoerd door de gemeente, waarbij de risico's die de gemeente daarbij liep grotendeels door het rijk werden afgedekt. De grondexploitatie was gebaseerd op een kostprijsbenadering:

- de grondprijzen voor de marktsector werden door de gemeente bepaald op basis van factoren als kavelgrootte, uitzicht en locatie.
- de grondprijs voor de sociale woningbouw werd door het rijk bepaald op basis van gemiddelde kosten per m². Sinds de opkomst van de sociale woningbouw is het rijksbeleid gericht op subsidiëring van sociale woningbouw (inclusief grondbeleid). Om de kosten te kunnen beheersen, werden bij grondexploitaties met sociale woningbouw de grondproductiekosten en de prijsdifferentiatie voor de marktsector getoetst, wat vaak tot verlaging van de (geraamde) kosten leidde.

Hierbij werden er voor de marktsector en de sociale woningbouw verschillende grondprijzen gehanteerd. De extra opbrengst uit de hogere grondprijzen voor de marktsector werd gebruikt om een deel van de kosten van de sociale woningbouw te dekken. Om de risico's van het gemeentelijk grondbeleid te reduceren en een grondexploitatie met sociale woningbouw met winst af te kunnen sluiten, bouwde de gemeente vaak marges in: aan de kostenkant werden onnodige kosten opgevoerd en aan de opbrengstenkant werden de grondprijzen voor de marktsector laag begroot. In combinatie met de (toen geldende) grondprijs subsidiëring met open eindkarakter, heeft dit het rijk gedwongen tot een verandering in het grondbeleid. Doordat gemeenten de grondprijs voor kavels van gesubsidieerde sociale woningbouw te ver opdreven, werd eerst de rijkstoetsing van de grondexploitatie rekening aangescherpt en vervolgens afgeschaft.

Tijdens de recessie in de beginjaren tachtig, werd duidelijk dat er risico's kleven aan (grootschalige) gemeentelijke grondexploitatie en vroegtijdige bouwgrondverwerving. Door het instorten van de woningmarkt liep ook de woningbouw voor de marktsector terug en dreigde er een overschot te ontstaan aan bouwgrond. Dit overschot dreigde een zware aanslag op de gemeentefinanciën te doen. Deze aanslag is voorkomen doordat:

- in plaats van deze koopwoningen, zwaar gesubsidieerde huurwoningen voor de sociale sector zijn gebouwd;
- het rijk extra locatiesubsidies heeft verschaft ter compensatie van de tegenvallers op de grondexploitatie als gevolg van renteverliezen en de reductie in de gronduitgifte voor de markt.

Tevens werden de risico's bij het gemeentelijk grondbedrijf beter beheersbaar gemaakt. Dit gebeurde ondermeer door het verminderen van de 'anticiperende'

aankoop van ruwe bouwgrond, wat rond 1990 weer consequenties had voor de VINEX-plannen. Omdat de grondexploitatie-risico's niet goed in beeld waren gebracht, waren gemeenten terughoudend in de aankoop van ruwe bouwgrond. Ontwikkelaars daarentegen kochten op grote schaal, soms zelfs op verzoek van gemeenten, ruwe bouwgrond op VINEX-locaties. De gemeenten bleven toch de dominante aanbieders van bouw kavels, doordat de ontwikkelaars de bouwgrond vaak ruilden voor bouwclaims.

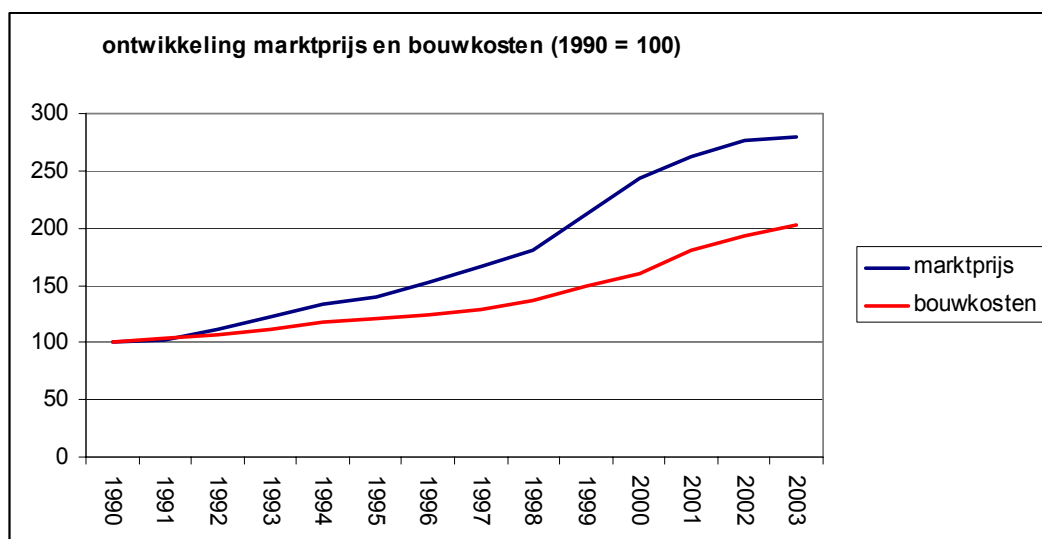
In de beginjaren negentig is het rijksgrondbeleid verder gedecentraliseerd door de (financiële) verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke grondexploitatie bij de gemeente te leggen. Tevens is in het BLS (Besluit Locatie Gebonden Subsidies) de locatiesubsidie omgezet in een vast bedrag aan subsidie per locatie ('lump sum' regeling), met restricties in de vorm van maximale grondkosten (inmiddels maximale stichtingskosten) voor de sociale woningbouw. De financiële consequenties van meen- en tegenvallers bij de grondexploitatie zijn voor rekening van de gemeente. Voor VINEX-locaties wordt de grondexploitatie-rekening (voorcalculatie) voor een deel sluitend gemaakt via de subsidies in het kader van het BLS. De omvang van de subsidie wordt vastgesteld op de helft van het begrote tekort op de grondexploitatie dat is toe te rekenen aan excessieve locatieafhankelijke kosten. Daarbij geldt een maximum subsidiebedrag per woning. De tegenprestatie voor deze subsidie is de realisatie van de taakstelling in de VINEX. Dit houdt in dat in de periode 1995 tot 2000 tweederde van het in dit kader te bouwen aantal woningen moet worden gerealiseerd en de resterende woningen in de periode 2000 tot 2005. De subsidie in het kader van het BLS dekt maar een deel van het begrote tekort op de grondexploitatie, een eventueel resterend tekort kan worden gedekt via:

- verevening tussen grondexploitaties met een tekort en een overschot binnen de gemeente of in regionaal verband. Een voorbeeld hiervan is het dekken van de tekorten in Yburg via verevening vanuit Almere;
- verhoging van de grondprijzen op VINEX-locaties, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijk gemeentelijk grondprijnsbeleid in regionaal verband. Het restrictieve beleid van VINEX, dat de concurrentie tussen VINEX-bouwgemeenten en omliggende gemeenten inperkt, ondersteunt dit;
- verhoging van de woningdichtheid in regio's waar dit mogelijk is. In regio's waar de marktsituatie dat toeliet en hoge resterende exploitatietekorten bestonden, zijn dichtheden inderdaad verhoogd.

Een gevolg van de decentralisatie van het grondbeleid en de verschuiving daarbij van de financiële risico's van grondexploitatie van het rijk naar de gemeente, is dat de gemeenten hun financiële risico hebben gereduceerd door:

- het contingent woningen in de (duurdere) marktsector uit te breiden. Van 70% gesubsidieerde woningbouw is via een korte tussenfase met 50% gesubsidieerde woningbouw de huidige situatie ontstaan waarin ten minste 70% in de marktsector moet worden gebouwd. De huidige verdeling is 30% sociale woningbouw, 45% middeldure en 25% dure woningen;
- bij de bepaling van de grondprijs voor woningen in de marktsector over te gaan van een kostprijs- naar een marktprijsbenadering.

Bij een marktprijsbenadering kan de grondprijs op verschillende manieren worden bepaald. Sommige hiervan hebben als nadeel dat er ongewenste effecten kunnen optreden op de kwaliteit van de woningen. Dit geldt ondermeer voor de grondquotemethode, waar een toename van de woningprijs, bijvoorbeeld door een kwalitatief hoge afwerking, automatisch leidt tot een hogere grondprijs. Dit kan ertoe leiden dat de te realiseren kwaliteit van de woning wordt bepaald door het gewenste positieve (meer inkomsten) of negatieve (meer kopers) effect van deze kwaliteit op de grondprijs. Om dit soort effecten te voorkomen is in 2001 door VNG, Neprom, NVB, en het Ministerie van VROM het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid ondertekend. In dit convenant is ondermeer vastgelegd dat bij het bepalen van de grondprijs voor de marktsector voortaan de residuele grondwaardemethode zal worden gebruikt. Bij de residuele grondwaarde methode heeft een verbetering van de kwaliteit van de woning geen effect op de grondprijs. Een bijkomend effect is dat de grondprijs afhankelijk wordt van de ontwikkeling van de bouwkosten en van de verkoopprijs van bestaande woningen (Figuur 2.1).



bronnen: bouwkosten - CBS statline en marktprijs - (NVM, 2005)

Figuur 2.1 Ontwikkeling bouwkosten en verkoopprijzen van koopwoningen (1990 = 100)

Dat de verkoopprijs gedurende de afgelopen periode sterker is gestegen dan de bouwkosten, impliceert dat ook het aandeel van de grondprijs in de prijs van nieuwe woningen is toegenomen. Immers, de uitgifteprijs van bouwrijpe kavels wordt bepaald op basis van de marktprijs voor vergelijkbare woningen en de grondprijs wordt berekend door de bouwkosten (plus een winstopslag) in mindering te brengen op de vrij-op-naam-prijs (von-prijs) van de woning. De grondprijs is de vergoeding voor het verwerven en bouwrijp maken van de grond, de inrichting van de openbare ruimte en voor de planning en uitvoering. Omdat de von-prijs wordt bepaald door de situatie op de woningmarkt en de bouwkosten min of meer gegeven zijn, is de hoogte van de grondprijs afhankelijk van de ontwikkeling op de woningmarkt.

2.2 Positie van groen in woningbouwprojecten

In het voorgaande overzicht is de positie van groen in de grondexploitatie niet expliciet aan de orde geweest. Toch is hierover wel iets bekend. Voor tien uitbreidingslocaties, waar circa 10% van de VINEX-opgave wordt gerealiseerd, is onderzoek gedaan naar de grondexploitatie en de bijdrage aan de kwaliteit van de locaties door de marktsector (Kolpron/Neprom, 2000). De resultaten van dit onderzoek zijn geëxtrapoleerd naar de gehele VINEX-opgave. In dat onderzoek is ondermeer gekeken naar het aandeel groen plus water in het ruimtegebruik (Tabel 2.1), dat substantieel blijkt te zijn. Op de onderzochte locaties is het aandeel 24% en voor de gehele VINEX is dit 22%. Uit het onderzoek blijkt dat het voor het ruimtegebruik niet uitmaakt of de gemeente zelf de grondexploitatie uitvoert of dat dit gebeurt in samenwerking met of alleen door private partijen. De percentages ruimtegebruik zijn gebaseerd op onderzoek uit 1998, niet duidelijk is of dit plannen of realisaties betreft.

Tabel 2.1 Ruimtegebruik op VINEX-locaties

	VINEX geheel	onderzochte locaties
uitgeefbaar	54%	54%
verharding	24%	22%
water/groen	22%	24%

bron: (Kolpron/Neprom, 2000; blz. 16)

Het onderzoek geeft tevens inzicht in de grondexploitatie op de onderzochte locaties (Tabel 2.2). Per woning heeft circa 7 procent van de kosten betrekking op omslag- of kwaliteitsfondsen zoals groen, straatmeubilair, parkeervoorzieningen en dergelijke. De omvang van het aandeel van groen in deze kosten is niet duidelijk.

Tabel 2.2 Grondexploitatie op de onderzochte locaties (bedragen prijspeil 1-1-2000)

	per woning		totaal VINEX miljard gld.
	1000 gld.	procent	
verwervingskosten ¹	23.6	32%	7.3
sloopkosten	1.0	1%	0.3
bouwrijp maken	12.2	16%	3.8
woonrijp maken	13.6	18%	4.2
hoofdinfrastructuur	7.4	10%	2.3
omslagfondsen ²	5.3	7%	1.6
kosten voorbereiding, toezicht, uitvoering	8.6	12%	2.7
ROK-saldo (rente, opbrengsten, kosten)	2.2	3%	0.7
overige kosten	0.6	1%	0.2
totaal kosten	74.5	100%	23.0
opbrengst woningen (sociale en vrije sector)	74.8		23.1
bijdragen derden	6.1		1.9
totaal opbrengsten	80.9		25.0
saldo	6.5		2.0

¹ inclusief saneren en verplaatsen opstallen (zoals glastuinbouw)

² 'kwaliteitsfondsen' zoals groen, straatmeubilair, parkeervoorzieningen et cetera.

bron: (Kolpron/Neprom, 2000; blz. 12)

De gegevens van de gerealiseerde grondexploitatie zijn vergeleken met die van de oorspronkelijke plannen (per locatie), waarop de locatiegebonden subsidies voor de periode 1995-2005 zijn gebaseerd (Tabel 2.3). Zowel de kosten als de opbrengsten wijken behoorlijk af van die van het oorspronkelijke plan, met als resultaat een overigens niet gepland positief saldo. Bij de analyse zijn de kosten van groen samengevoegd met de kosten van hoofdinfrastructuur, omdat bij het oorspronkelijke plan de verdeling tussen beide posten niet bekend is. Voorts is aangegeven dat de precieze besteding van deze fondsen zich ontrekt aan de waarneming van projectontwikkelaars, omdat deze een sterke voorkeur hebben voor het geven van bijdragen aan concrete openbare werken.

Tabel 2.3 *Vergelijking grondexploitatie oorspronkelijke plan en realisatie (bedragen prijspeil 1-1-2000, exclusief BTW)*

	oorspronkelijke plan	realisatie
	1000 gld./woning	1000 gld./woning
verwervingskosten ¹	15.4	23.6
sloopkosten	1.0	1.0
bouwrijp maken	12.7	12.2
woonrijp maken	10.2	13.6
omslagkosten ²	5.4	12.7
kosten voorbereiding, toezicht, uitvoering	4.0	8.6
ROK-saldo (rente, opbrengsten, kosten)		2.2
overige kosten		6.0
totaal kosten	48.7	74.5
opbrengst woningen (sociale en vrije sector)	39.2	74.8
bijdragen derden		6.1
totaal opbrengsten		80.9
saldo	-9.5	6.5

¹ inclusief saneren en verplaatsen opstallen (zoals glastuinbouw)

² hoofdinfrastructuur en 'kwaliteitsfondsen' zoals groen, straatmeubilair, parkeervoorzieningen en cetera.

De verdeling bij de realisatie is 7400 gulden infrastructuur en 5340 gulden kwaliteitsfondsen
bron: (Kolpron/Neprom, 2000; blz. 13)

Een tweede informatiebron (VISTA, 2003) betreft berekeningen voor voorbeeld-uitwerkingen voor landelijk wonen, waarbij wordt gekeken naar de financiële en planologische haalbaarheid. Het gaat hier om projecten met, vergeleken met VINEX-locaties, dure woningen (geraamde verkoopprijs minimaal 350.000 euro). De centrale vraag bij de berekeningen is (VISTA, 2003, blz. 23): *“in welke mate de opbrengsten uit woningontwikkeling (verkoopwaarde minus ontwikkelingskosten) geïnvesteerd kunnen worden in de kwaliteit van de woonomgeving, vanuit de gedachte dat investeren in de kwaliteit van de omgeving tot een hogere verkoopwaarde leidt van de woning”*. De berekeningen zijn uitgevoerd voor zes voorbeeldprojecten (Tabel 2.4), waarvan sommige meer blauw dan groen zijn.

Tabel 2.4 Voorbeeldprojecten, aantal woningen, areaal en kosten

	woningen	areaal (ha)		kosten (mln. euro)			
		wonen	groen	verwerven	bouwrijp maken ¹	bouwen woningen	inrichting groen ²
De Zilk	8	1.1	2.9	0.5	0.8	1.6	0.3 (9%)
De Bilt	132	4.1	6.9	1.5	11.0	26.8	0.7 (2%)
Zegveld	2	0.1	0.7	0.1	0.3	0.3	0.0 (4%)
Leimuiden	88	0.9	43.1	4.5	18.7	22.7	1.6 (3%)
Geestdorp	104	3.9	8.6	1.6	8.1	19.5	1.2 (4%)
Rhoon	44	0.6	4.9	0.6	3.8	8.2	0.5 (4%)

¹ inclusief overige kosten

² kosten van aanleg en beheer, percentage is aandeel hiervan in kosten per woning

bron: (VISTA, 2003)

De kosten van groen betreffen naast aanleg en beheer ook de verwerving van de grond en het bouw- en woonrijp maken. Bij de verwervingskosten voor groen is uitgegaan van een aannemelijke aankoop prijs: 100 000 euro per hectare. De kosten voor bouw- en woonrijp maken zijn, op basis van standaardprijzen, voor het projectontwikkelingsblok berekend en vervolgens omgeslagen per m². De inrichtingskosten van groen bedragen bij de meeste projecten circa 4% van de totale kosten per woning. Bij de berekening van de kosten van groenaanleg is gewerkt met standaardkosten per terreintype (Tabel 2.5).

Tabel 2.5 Standaardkosten voor aanleg per terreintype

terreintype	aanlegkosten (euro per m ²)
parkbos	aanleg: 5.6
oeverzone	herinrichting: 5.0
moeras	aanleg: 3.5
retentiebekken	inrichting: 2.0

bron: (VISTA, 2003)

Bij de berekening van de beheerkosten is uitgegaan van de vorming van een omslagfonds waarvan jaarlijks 6% wordt gebruikt voor het beheer. Voor de bepaling van de vereiste omvang van dit fonds is uitgegaan van standaard beheerskosten voor de relevante terreintypen (Tabel 2.6). Opgemerkt moet worden dat de beheerkosten aan de lage kant lijken te zijn. De bedragen in de Databank Gemeentelijk Groenbeheer en de normen die Staatsbosbeheer hanteert zijn aanzienlijk hoger. Bij gemiddeld openbaar groen kunnen op basis daarvan de jaarlijkse beheerkosten (zeer globaal) worden geraamd op 1 euro/m² (ofwel 10.000 euro/ha).

Tabel 2.6 Standaardkosten voor beheer per terreintype

beheertype	beheerkosten (euro per ha per jaar)	omslagfonds (euro per m ²)
veenweide	400	0.7
recreatiegebied	2800	4.7
rietmoeras	80	0.1
water en oevers	1000	1.7

bron: (VISTA, 2003); omslagfonds eigen berekening op basis van (VISTA, 2003)

Op basis van de gepresenteerde standaardkosten voor aanleg en beheer zijn per project de kosten voor groen berekend (Tabel 2.7). Bij de interpretatie van de cijfers moet worden bedacht dat bij de inrichting naast de aanleg ook het (toekomstig) beheer in de kosten is verwerkt. Uit de berekeningen blijkt dat de inrichtingskosten (aanleg plus beheer) voor blauw lager zijn dan voor groen.

Tabel 2.7 Totale kosten voor groen per project

	kosten groen (euro per m ²)				terreintypes	
	verwerving (groen)	bouwrijp maken	inrichting groen	totaal	type groen	type beheer
De Zilk	10	11	11	32	parkbos	weide, recreatie
De Bilt	10	41	10	61	parkbos, oever	recreatie
Zegveld	10	20	4	34	moeras	weide, rietmoeras
Leimuiden	10	26	4	40	retentiebekken	water en oevers
Geestdorp	10	12	14	36	parkbos	weide, recreatie
Rhoon	10	18	10	38	parkbos	weide, recreatie

bron: (VISTA, 2003); omslagfonds eigen berekening op basis van (VISTA, 2003)

Door de ooghalen kijkend lijken de kosten voor groen per m² gelijk aan 10 euro voor verwerving, 10 euro voor inrichting en 20 euro voor bouwrijp maken. De kosten voor de inrichting (inclusief beheer) van groen zijn dus gelijk aan die van de verwerving. De verdeling van de inrichtingskosten over aanleg en beheer is niet exact uit de berekeningen te bepalen. Wel is duidelijk dat de kosten van aanleg hoger zijn dan die van beheer.

3 Kader voor woningbouwprojecten

3.1 Achtergrond

(Dit hoofdstuk is gebaseerd op: Werkwijzer woningbouw, 2004; Gijsen et al, 2003; toelichting Convenant en een aantal in bijlage 1 genoemde nota's, wetteksten et cetera)

De summiere blik die op de historie is gegeven, illustreert dat veranderingen in wet- en regelgeving doorwerken in de planning van woningbouwprojecten en de realisatie daarvan via de bouwgrondexploitatie. Zo hebben de beschreven veranderingen in wet- en regelgeving consequenties gehad voor ondermeer de grondprijs voor de marktsector, de samenstelling van de productie van 'nieuwe' woningen en de verantwoordelijkheid voor de financiële risico's.

Uit het overzicht blijkt dat er veel partijen bij woningbouwprojecten zijn betrokken, variërend van beleidsbepalers en planners tot uitvoerders en (toekomstige) eigenaren en bewoners. Naast dit min of meer functionele onderscheid tussen partijen, kan onderscheid worden gemaakt tussen publieke en private partijen. Bij de publieke partijen ligt (in dit onderzoek) de focus op gemeente, provincie en rijk. Bij de private partijen is onderscheid gemaakt tussen:

- projectontwikkelaars. Dit zijn organisaties die voor eigen rekening en risico vastgoed ontwikkelen en realiseren en die vaak betrokken zijn bij het gehele proces van initiatief tot ingebruikstelling. De projectontwikkelaar is opdrachtgever voor het te realiseren project, terwijl eigendom en exploitatie van het vastgoed vrijwel altijd in handen van andere partijen zijn. De grotere projectontwikkelaars zijn lid van de NEPROM, de grotere bouwende projectontwikkelaars zijn veelal lid van het NVB.
- woningcorporaties (woningbouwverenigingen en stichtingen). Dit zijn organisaties met een privaatrechtelijk karakter met een (in de Woningwet verankerde) maatschappelijke doelstelling op het gebied van de volkshuisvesting, in het bijzonder voor de sociaal-economisch zwakkeren in de samenleving. Woningcorporaties houden zich bezig met nieuwbouw en met verbetering en beheer van woningen. Vrijwel alle corporaties zijn lid van de landelijke branchevereniging AEDES, die is opgericht na de fusie van de Nationale Woningraad (NWR) en het NCIV koepel voor woningbouwcorporaties
- maatschappelijke organisaties (veelal stichtingen). Dit zijn organisaties die bij het nastreven van hun ideële doelstellingen komen tot het nemen van het initiatief tot de bouw van scholen, zieken-, bejaarden- en verzorgingshuizen en woningen voor studenten.
- bouwers en financiers/beleggers. Dit zijn organisaties die in opdracht bijdragen aan bouwwerken (bouwers) of daarvoor de financiering verzorgen (financiers/beleggers).
- huidige eigenaren/gebruikers van grond en/of gebouwen binnen het exploitatiegebied. Deze kunnen kiezen voor zelfrealisatie of verkoop aan hetzij de overheid hetzij een private partij.
- burgers, toekomstige bewoners, belangengroepen en anderszins geïnteresseerden.

Iedere individuele actor heeft zijn of haar eigen opvatting over wat moet worden gerealiseerd, hoe dit moet gebeuren en op welke wijze hij of zij hieraan wil bijdragen of juist niet. Ondanks de eigen opvattingen van iedere afzonderlijke actor, lijkt het mogelijk actoren te aggregeren tot samenhangende partijen waarvoor algemeen geaccepteerde, dominante opvattingen kunnen worden gespecificeerd, die sturend zijn bij de keuzes die tijdens het proces worden gemaakt. Zo zullen bij “projectontwikkelaars” de continuïteit van het bedrijf en het genereren van winst belangrijke drijfveren zijn. Wel kan iedere projectontwikkelaar eigen, al dan niet verborgen, doelstellingen hebben. Voor publieke actoren zijn de opvattingen vastgelegd in nota's, beleidsvoornemens en dergelijke, die ten grondslag liggen aan wetgeving en/of de herziening daarvan. Daarnaast kunnen publieke actoren, net als private actoren, een verborgen agenda hebben.

In een woningbouwproject moeten alle betrokkenen opereren binnen een complex stelsel van vigerende wetten, procedures, regelingen, restricties, afspraken en dergelijke. Dit stelsel of kader biedt enerzijds aan de actoren mogelijkheden om te handelen, zoals via de inzet van instrumenten, en legt anderzijds aan dit handelen restricties op via ondermeer voorschriften en procedures. Om inzicht te kunnen geven in dit complexe proces, is gebruik gemaakt van de vier constituerende dimensies die bij beleidsarrangementen worden onderscheiden (Van Veen et al, 2004). Een beleidsarrangement is de wijze waarop een beleidsveld op een bepaald moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen. Aan een arrangement zijn vier constituerende dimensies te onderscheiden, te weten:

1. de betrokken actoren (particulier en overheid) die, al of niet in coalities of opposities, bij een bepaald beleid betrokken zijn.
2. verschillende opvattingen (ook wel discoursen genoemd) over het probleem in kwestie (inhoudelijk discours) of over de wijze waarop dat probleem beleidsmatig kan of moet worden aangepakt (sturingsdiscours). Discoursen kunnen variëren van vage, algemene noties tot zeer specifieke beleidsprogramma's. Binnen een arrangement kan één discours dominant zijn, maar er kan ook sprake zijn van verschillende discoursen die met elkaar wedijveren.
3. de machts- of hulpbronnen waarover actoren kunnen beschikken in hun onderlinge strijd om de dominantie over de probleemopvatting en oplossingsrichting. Dat kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, geld, menskracht of nog andere. De verdeling van deze hulpbronnen is niet stabiel, maar bepaalt de machtsverhoudingen binnen een arrangement.
4. de spelregels, die er mede oorzaak van zijn dat een arrangement enige stabiliteit vertoont. De spelregels betreffen onder meer wie mee mag praten en besluiten, hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, wie waarvoor verantwoordelijk is en welke procedures moeten worden gevolgd. Spelregels kunnen formeel of informeel, zeer hard of eerder zacht zijn.

Weliswaar ligt het accent in het onderzoek op het uitvoeren van beleid en niet op het formuleren daarvan, maar de onderscheiden dimensies bieden een adequate basis voor de analyse daarvan. Immers, bij het uitvoeren van beleid in de vorm van een concreet plan voor een woningbouwproject, zijn verschillende publieke en private partijen (dimensie actoren) betrokken, terwijl het vigerende kader (dimensie

spelregels), de doelstellingen van betrokken actoren (dimensie opvattingen) en de middelen waarover actoren kunnen beschikken (dimensie machtsbronnen) bepalend zijn voor de keuzes van actoren en daarmee voor de wijze waarop en de mate waarin het plan wordt gerealiseerd. Met andere woorden: de spelregels bepalen de marges (speelruimte) voor discrepanties tussen realisatie en plan, maar hoe deze marges worden gebruikt, is afhankelijk van de keuzes van betrokken actoren, en daarmee van hun opvattingen en van de middelen waarover zij kunnen beschikken.

Doordat woningbouwprojecten vaak een lange looptijd hebben, is het niet ongebruikelijk dat er onder invloed van economische of sociale ontwikkelingen veranderingen optreden in spelregels, opvattingen en/of middelen. Bij publieke actoren zijn veranderingen doorgaans de uitkomst van een politiek of bestuurlijk proces, dat is geïnitieerd door maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen. Bij de specificatie van het kader is volstaan met vigerende wet- en regelgeving, aangevuld met afspraken, convenanten en conventies (in de praktijk ontstane regels). Veranderingen in opvattingen en daaraan ten grondslag liggende processen blijven buiten beschouwing. Het kader heeft betrekking op:

- de procedures, voorschriften, afspraken en dergelijke waaraan moet worden voldaan,
- de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van publieke en private actoren,
- de instrumenten waarover de verschillende actoren kunnen beschikken en de condities waaraan de inzet hiervan is gebonden,
- de marges waarbinnen kan worden afgeweken van een plan en de consequenties van grotere afwijkingen.

De voor woningbouwprojecten dominante beleidssectoren zijn Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, maar ook sectoren als Natuur en Milieu kunnen een bijdrage leveren. Bijlage 1 geeft een korte beschrijving van de relevante inhoud van enkele voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting relevante wetten. De wetten zijn samengevat in Tabel 3.1. In de tabel is niet aangegeven of het een wetsvoorstel, een ingetrokken wet of een vigerende wet is. Ook is niet aangegeven of herziening van de wet aan de orde is.

Naast (nationale) wetten draagt de, door de Wet Ruimtelijke Ordening opgelegde, gemeentelijke exploitatieverordening bij aan het kader. De exploitatieverordening legt de voorwaarden vast waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Op basis van deze verordening kan een exploitatieovereenkomst worden gesloten met partijen die willen ontwikkelen (bron: Groetelaers, 2000). In de exploitatieovereenkomst zijn de door de particuliere exploitant te leveren prestaties en de door de gemeente te verlenen medewerking vastgelegd. Als de uitvoering van werken wordt overgelaten aan de exploitant, kan een bijdrage worden gevraagd in de kosten van zaken als bovenwijkse voorzieningen en toezicht. Het initiatief tot een exploitatieovereenkomst ligt bij de particuliere exploitant.

Naast de in de tabel opgenomen wetten, leveren zoals gezegd ook andere beleids-terreinen een bijdrage aan het kader, voorbeelden hiervan uit de sector “natuur” zijn de Flora en Fauna Wet, de Natuurbeschermingswet en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Zo is bijvoorbeeld in het SGR het instrument “natuurcompensatie voor ruimtelijke ingrepen” geïntroduceerd (Gijzen et al 2003). Natuurcompensatie houdt in dat belangrijke natuurwaarden die door een ruimtelijke ingreep verloren gaan, elders weer moeten worden ontwikkeld. De beschikbaarheid van dit instrument vergroot de mogelijkheden tot natuurbescherming in de besluitvorming, doordat het de natuurschade vergoedt die door de ingreep wordt veroorzaakt. Natuurcompensatie kan met name bij uitleglocaties een rol spelen (zie Bijlage 1).

Tot slot nog twee wetten die specifiek bij de uitvoering van projecten van belang zijn, met name omdat niet naleven hiervan (financiële) risico's kan opleveren:

- de Wet Ketenaansprakelijkheid, die de hoofdaannemer aansprakelijk stelt voor de premies en belastingen die de onderaannemer en zijn onderaannemers verschuldigd zijn. De wet is ingevoerd omdat in het verleden sommige onderaannemers en koppelbazen een concurrentievoordeel behaalden door geen loonbelasting en/of sociale premies af te dragen. Deze wet illustreert dat de bouw soms specifieke regelgeving behoeft, omdat werknemers op steeds andere locaties en in andere samenwerkingsverbanden werkzaam zijn en malafide bedrijven daarbij de wetten proberen te ontduiken.
- de Arbeidsomstandighedenwet, kortweg Arbo-wet, is een kaderwet gericht op de algemene zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemers. De regelgeving is enerzijds gericht op het beleid van een bouwonderneming en anderzijds specifiek op bouwprojecten en de uitvoering op de bouwplaats.

Tabel 3.1 Enkele voor woningbouwprojecten relevante wetten

Wet	Betreft:	Instrumenten die de wet biedt
Woningwet	<ul style="list-style-type: none"> - legt plichten en bevoegdheden bij volkshuisvesting betrokken partijen vast - scheidt kader voor inhoudelijk beleid rijksoverheid 	<ul style="list-style-type: none"> - bouwbesluit (rijk) - bouwvergunning (gemeente) - bouwtoezicht (gemeente)
Wet op de Ruimtelijke Ordening	<ul style="list-style-type: none"> - regelt verhoudingen tussen gemeente, provincie en rijk, - bevat bepalingen inzake procedures, - specificiert bevoegdheden en verantwoordelijkheden - bepaalt dat alle ruimtelijke plannen inspraakgevoelig zijn 	<ul style="list-style-type: none"> - structuurplan (gemeente) - bestemmingsplan (gemeente + later rijk, provincie) - streekplan (provincie) - planologische kernbeslissing (rijk) - planschadevergoeding - structuurvisie (rijk, provincie, gemeente)
Wet Inrichting Landelijk Gebied	<ul style="list-style-type: none"> - regelt verhouding tussen rijk (sturing) en provincie (verantwoordelijk) - bevat (vereenvoudigde) procedures - verschaft middelen 	<ul style="list-style-type: none"> - investeringsbudget landelijk gebied (provincie) - meerjarenprogramma (rijk) - convenant (tussen rijk en provincie)
Huisvestingswet	<ul style="list-style-type: none"> - regelgeving tav verdeling woonruimte (verplichting t.a.v speciale groepen) - regelt verhouding tussen provincie (coördinatie) en gemeente (uitvoering) 	<ul style="list-style-type: none"> - vaststellen richtlijnen voor afstemming beleid gemeenten (provincie)
Kaderwet	<ul style="list-style-type: none"> - geeft rijk voor zeven regionale gebieden de mogelijkheid de door de provincies vastgestelde gebiedsomvang aan te passen 	
Wet op de stads en dorpsvernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> - geeft gemeente instrumenten en middelen voor op lokale situatie toegesneden beleid tav stadsvernieuwing 	<ul style="list-style-type: none"> - stadsvernieuwingsplan (gemeente) - leefmilieuverordening (gemeente) - subsidies (gemeente)
Wet stedelijke vernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> - regelt verhouding tussen gemeente (uitvoering) en provincie (coördinatie) - toekennen middelen voor ondersteuning fysieke maatregelen om kwaliteit stedelijk woon-, werk- en leefmilieu te verbeteren 	<ul style="list-style-type: none"> - meerjarig ontwikkelingsprogramma (gemeente) - inhoudelijke richtlijnen voor een MOP (vastgelegd in Beleidskader stedelijke vernieuwing; rijk)
Onteiningswet	<ul style="list-style-type: none"> - biedt mogelijkheid tot onteigening van particulier bezit voor publieke doeleinden - procedures voor onteigening (plus voorwaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> - bouwplan- en bestemmingsplan-onteiniging (gemeente)
Wet voorkeursrecht Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - voorwaarden en procedure voor vestigen voorkeursrecht (was alleen VINEX na 2003 alle gemeenten met uitbreidingsplannen) 	<ul style="list-style-type: none"> - vestigen voorkeursrecht (gemeente) - vestigen tijdelijk voorkeursrecht (gemeente)
Pachtwet	<ul style="list-style-type: none"> - regelt ondermeer ontbinding pachtovereenkomst 	
Grondexploitatiewet (voorstel)	<ul style="list-style-type: none"> - regelt kostenverdeling bij private ontwikkeling bouwlocatie - regelt regiefunctie gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> - vaststellen exploitatieplan (gemeente) - eisen ontwikkeling bouwlocatie (gemeente)
Gemeentewet		<ul style="list-style-type: none"> - baatbelasting (gemeente)
Algemene Wet Bestuursrecht	<ul style="list-style-type: none"> - legt algemene beginselen van behoorlijk bestuur vast, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> - openbare voorbereidingsprocedure van plannen - procedures voor bezwaar en beroep 	<ul style="list-style-type: none"> - inspraak bij voorbereiding en besluitvorming - bezwaar aantekenen tegen plan
Wet Milieubeheer	<ul style="list-style-type: none"> - regelt bevoegdheden overheid bij milieurisico's - bevat de voorwaarden voor en procedure bij een Milieueffectrapportage 	<ul style="list-style-type: none"> - bepalingen over preventie en repressie vervuiling, geluidshinder et cetera - milieueffectrapportage

3.2 Kader voor woningbouwprojecten: fasering van projecten

Een woningbouwproject begint met een initiatief door een actor (publiek of privaat) en eindigt met de uitgifte van bouwrijpe kavels, de oplevering van de publieke ruimte en eventueel de oplevering van woningen. Voor de fasering van dit proces zijn verschillende varianten denkbaar. Hiervan zijn er twee gecombineerd, te weten de indeling van de bestuursacademie Nederland (Bestuursacademie Nederland, 2004) en die van het Kenniscentrum PPS, wat heeft geresulteerd in de volgende indeling:

- initiatieffase, dit betreft de verkenning van de wenselijke ontwikkeling van het plangebied en de invulling op hoofdlijnen van het plan (schetsen).
- planvormingfase (haalbaarheidsfase), dit betreft de uitwerking van het plan, het opstellen van de financiële onderbouwing om te toetsen of het plan haalbaar is en de verificatie of het plan ook anderszins (juridisch, milieutechnisch en maatschappelijk) haalbaar is. De fase wordt opgedeeld in:
 - de definitiefase waarin een visie wordt ontwikkeld op de stedenbouwkundige structuur (Masterplan) en de te realiseren functies worden gespecificeerd in een programma van eisen (PvE);
 - de ontwerpfase waarin het bestemmingsplan wordt gemaakt.
- uitvoeringsfase, dit betreft de bouwgrondexploitatie die bestaat uit:
 - de verwerving en het tijdelijk beheer van grond;
 - het bouwrijp maken van de grond;
 - de gronduitgifte, via verkoop van bouwrijpe terreinen, uitgifte in erfpacht van bouwrijpe terreinen en oplevering en overdracht van de openbare ruimte.
- exploitatiefase (beheerfase), dit betreft de ontwikkeling van vastgoed (door private actoren) op uitgegeven kavels en instandhouding van openbare voorzieningen.

De fases kunnen elkaar in tijd gedeeltelijk overlappen, zo kan al tijdens de initiatieffase grond worden verworven. Ten aanzien van besluitvorming is sprake van een keuzevernavuwend proces: de belangrijkste beslissingen worden genomen in de eerste fases, terwijl de bandbreedte voor het nemen van beslissingen afneemt naarmate het proces vordert (Tabel 3.2).

Tabel 3.2 Keuzemogelijkheden in de verschillende fases

	essentie inhoud fase	keuzemogelijkheden
initiatieffase	de "of" vraag (waar, waarom)	keuze uit ontwikkelingslocaties of afbreken ontwikkeling
(plan)definitiefase	de "wat" vraag (programma van eisen)	keuze uit verschillende eisen of alsnog afbreken ontwikkeling
ontwerpfase	de "hoe" vraag (bestemmingsplan en exploitatieopzet)	keuze uit ontwerpoplossingen en besluitvormingstraject
uitvoeringsfase	de productie	keuze uit mogelijkheden voor de organisatie van de productie en productiemethoden
beheerfase	instandhouding van het geproduceerde (onderhoudsplan)	keuze uit mogelijkheden voor het onderhoud van de aangelegde openbare ruimte

bron: (Bestuursacademie Nederland, 2004)

3.3 Kader voor woningbouwprojecten: positie actoren binnen projecten

De positie/rol van een actor (Tabel 3.3) bij de planning en uitvoering van woningbouwprojecten is de combinatie van diens posities op de afzonderlijke beleidssectoren volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. In grote lijnen geldt hierbij dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor het initiatief tot en het realiseren van deze projecten, dat de provincie voornamelijk een toetsende taak heeft en dat het rijk op hoofdlijnen stuurt. Private actoren kunnen invloed uitoefenen tijdens planvorming en kunnen een bijdrage leveren bij de uitvoering.

Tabel 3.3 Rol van actoren bij woningbouwprojecten

	actor	rol
huidige situatie	gemeente	- verantwoordelijk voor concrete invulling ruimtelijk beleid - verantwoordelijk voor aantallen en kwaliteit woningen - toetsende taak tav grondexploitatie en uitvoering bouw
	provincie	- toetsende taak tav ruimtelijke ontwikkeling - toetsend en coördinerend taak tav huisvesting - verantwoordelijk voor bovengemeentelijke afstemming huisvestingsbeleid - vastleggen gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de regio
	rijk	- sturing op hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkeling - sturing op hoofdlijnen van volkshuisvesting - aanpassing omvang kaderwetgebieden
	private partij	- inspraak, bezwaar en beroep - initiatief (proberen op agenda te krijgen) - uitvoering, in opdracht of via zelfrealisatie - eigenaar grond/onroerend goed
effect WILG	gemeente	- geen
	provincie	- verantwoordelijk om in convenant vastgelegde ontwikkeling te realiseren - aansturing gemeenten
	rijk	- legt gewenste ontwikkeling ruimtelijke ontwikkeling vast - maakt afspraken met provincies en toetst nakomen daarvan
	private partij	- geen

De **gemeente** is de primair verantwoordelijke op beide beleidssectoren, wat inhoudt dat zij:

- de zorgplicht heeft op het gebied van volkshuisvesting. Bij de planvorming kan hieraan inhoud worden gegeven via het opstellen van voorschriften voor de kwantiteit en de kwaliteit van (nog te bouwen en bestaande) woningen. Aan uitvoering kan invulling worden gegeven door alleen of samen met private partijen woningbouwprojecten uit te voeren en door het verlenen van bouwvergunningen
- de taak heeft om concreet vormt te geven aan het ruimtelijk beleid binnen haar grondgebied. Dit betreft zowel de planvorming als de uitvoering. De ruimtelijke planvorming wordt vorm gegeven via een structuurplan en een bestemmingsplan. De uitvoering van ruimtelijk beleid kan voor eigen rekening en risico gebeuren of kan worden ingevuld via exploitatieovereenkomsten met (private) ontwikkelaars.

Bij de uitvoering kan de gemeente beschikken over een wettelijk instrumentarium om de benodigde grond te verwerven en de gemaakte kosten te verhalen.

- invulling moet geven aan openbaarheid en inspraakgevoeligheid. Dit kan worden gerealiseerd door het vaststellen van een inspraakverordening met regels voor de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken.

De **provincie** heeft op beide beleidssectoren toezichthoudende en coördinerende taken ten aanzien van de activiteiten van de afzonderlijke gemeenten. Dit vereist vaak een vertaling van het Rijksbeleid. Naast overeenkomsten in taken bestaan er tussen de sectoren verschillen:

- bij volkshuisvesting is de taak van de provincie op het gebied van wonen uitgebreid (in Wet Stedelijke Vernieuwing) met de verantwoordelijkheid voor de bovengemeentelijke afstemming buiten de Kaderwetgebieden.
- bij het ruimtelijk beleid kan de provincie een eigen inbreng hebben door het opstellen van streekplannen, als toetsingskader voor gemeentelijke plannen.

De rol van het **Rijk** blijft op beide beleidssectoren beperkt tot aansturing:

- bij volkshuisvesting is bij de planning sprake van sturing op hoofdlijnen, na jarenlang de regie te hebben gevoerd via financiële regelgeving. Bij de sturing wordt gebruik gemaakt van subsidiëring, bijvoorbeeld bij VINEX-locaties, waar de taakstelling ten aanzien van woningcontingenten gekoppeld is aan financiële bijdrage door het rijk. Ten aanzien van de uitvoering worden in het bouwbesluit de kwaliteitseisen voor de woningbouw vastgelegd.
- bij ruimtelijke ordening is sprake van sturing via strategische beslissingen. Via een planologische kernbeslissing (PKB) kan aan de gemeente een aanwijzing worden gegeven voor de inhoud van een bestemmingsplan. Verder kan het rijk sturen via subsidieregelingen, die bijdragen in de kosten van een gewenste fysieke inrichting (zoals de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en de Wet stedelijke Vernieuwing), en via restricties voor het waarborgen van kwaliteiten zoals bodemkwaliteit, natuur en archeologische waarden. Restricties zijn vastgelegd in ondermeer de Milieuwet en de Natuurbeschermingswet.

Bij **private partijen** is het eigendom (of gebruik) van onroerend goed in het exploitatiegebied een factor met grote invloed op de positie:

- bij eigendom van voor het project te verwerven grond kan de actor de grond verkopen, participeren in de grondexploitatie of overgaan tot zelfrealisatie. In alle gevallen kan de actor, zowel bij de planning als bij de uitvoering, met de gemeente onderhandelen;
- bij eigendom of gebruik van onroerend goed dat schade leidt door of profiteert van het project, kan sprake zijn van een planschadeclaim van de actor bij de gemeente respectievelijk een door de actor aan de gemeente te betalen baatbelasting
- alle private actoren kunnen bij de planvorming invloed uitoefenen via inspraak (inclusief "op de agenda krijgen" van een project) en bezwaarprocedures;
- bij de uitvoering kunnen private partijen een actieve rol spelen via participatie in en/of financiering van de grondexploitatie, ook het bouwen van woningen gebeurt door private partijen.

Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de herziening van de WRO.

De WILG legt de regie van de ruimtelijke ordening (let wel: niet van volkshuisvesting) bij de provincie. Een provincie maakt afspraken met het rijk over de taakstelling ten aanzien van de realisatie van rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied. Het rijk verbindt hier een budget aan en zal de provincie "afrekenen" op het realiseren van deze afspraken. De aansturing van regionale actoren zoals gemeenten en waterschappen is hierbij de taak van de provincie. Met andere woorden: de aansturende taak op het gebied van ruimtelijke ordening verschuift van het rijk naar de provincie en wordt daarbij toetsbaar/afrekenbaar gemaakt. In ruil hiervoor krijgt de provincie extra (vooral financiële) middelen. De WILG zal naar verwachting in 2007 operationeel zijn, maar al vanaf 2005 zal worden gewerkt in de geest van de WILG (Brief Veerman aan Tweede Kamer, kenmerk:DP-2004-1228).

Ook de herziening van de WRO beoogt een bijdrage te leveren aan een overzichtelijker systeem. Invoering van de voorgestelde veranderingen heeft vooral consequenties voor de instrumenten waarover publieke actoren kunnen beschikken:

- Rijk, provincies en gemeenten krijgen de mogelijkheid structuurvisies en/of bestemmingsplannen op te stellen. De structuurvisie is een instrument waarin een visie op de ontwikkeling van een gebied wordt gegeven. De structuurvisie is alleen bindend is voor het vaststellende bestuursorgaan.
- de bestemmingsplanverplichting gaat gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente, dus inclusief bebouwde kom. De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan komen te vervallen en worden onderdeel van het bestemmingsplan.
- een hogere overheid kan een lagere overheid aanwijzingen geven ten aanzien van op te stellen ruimtelijke plannen en diens bevoegdheid geheel overnemen indien zij weigert aan de aanwijzingen tegemoet te komen.

In het voorgaande is aangegeven dat de positie van de actoren is gebaseerd op taken, verantwoordelijkheden en middelen. Bij de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden is zijdelings een aantal middelen (instrumenten) genoemd waarover de actoren kunnen beschikken. De relevantie van de instrumenten varieert over de fases (Tabel 3.4). In Bijlage 2 is een aantal instrumenten nader beschreven, te weten: structuurplan, bestemmingsplan, streekplan, planologische kernbeslissing en exploitatieovereenkomst.

Tabel 3.4 Taak relevante actoren en beschikbare instrumenten bij woningbouwprojecten

fase	actor	rol/taak	beschikbare instrumenten
initiatief	gemeente	- primair verantwoordelijk - inspraak belanghebbenden organiseren	- structuurplan - structuurvisie - voorschriften kwantiteit en kwaliteit woningen (bestaan en te bouwen) - inspraakverordening
	provincie	- schetsen gewenste ontwikkeling - eventueel aansturen gemeente	- streekplan - structuurvisie - richtlijnen huisvestingsbeleid (voor gemeente)
	rijk	- aansturing op hoofdlijnen	- planologische kernbeslissing - structuurvisie
	private partij	- inspraak - bezwaarprocedures	- inspraak - bezwaarprocedure
plan-vorming	gemeente	- eerst verantwoordelijke voor maken plan - (eventueel) zoeken samenwerking met ontwikkelaars	- bestemmingsplan - stadsvernieuwingsplan - leefmilieuverordening - meerjarig ontwikkelingsprogramma - milieueffectrapportage
	provincie	- toetsen plannen gemeente - coördinatie/bovengemeentelijke afstemming met name woningbouw	- streekplan - structuurvisie - richtlijnen huisvestingsbeleid
	rijk	- beïnvloeding gemeentes via subsidies	- financiële regelgeving/subsidies - planologische kernbeslissing
	private partij	- inspraak - bezwaarprocedures - participatie in planvorming, zoals bij PPS	- inspraak - bezwaarprocedure
uitvoering	gemeente	- verantwoordelijk voor grondverwerving of toestaan zelfexploitatie - uitvoeren grondexploitatie of toezicht houden (regiefunctie gemeente) - toetsen op eisen bouwbesluit (ook bij woonrijp maken en aanleg voorzieningen)	- onteigening - (tijdelijk) voorkeursrecht - eisen ontwikkeling bouwlocatie - verlenen bouwvergunning - vaststellen exploitatieplan - baatbelasting - exploitatieovereenkomst
	provincie	- controle functie	
	rijk	- sturing in gewenste richting	- subsidies - bouwbesluit
	private partij	- zelfrealisatie - (participeren in) uitvoering	- planschadeclaim
beheer	gemeente	- beheer (en onderhoud) publieke ruimte - toezicht op bouw woningen	- verlenen bouwvergunning - exploitatieovereenkomst
	private partij	- bouwen (en verkopen/verhuren) woningen	

3.4 Illustratie kader

Om te illustreren hoe het kader kan worden gebruikt, is een ruwe schets van het kader gegeven voor de huidige situatie (zonder WILG en herziening WRO). Deze geeft globaal aan wat de verplichte en optionele activiteiten in de verschillende fases zijn (Tabel 3.5). Hierbij is de gemeente de centrale actor.

Tabel 3.5 Ruwe schets van het kader

fase	actor	wat moet (verplicht)	wat kan (optioneel)
initiatief	gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen inspraakverordening - opstellen structuurplan en ter inzage leggen (inspraak) - formuleren voorschriften kwantiteit en kwaliteit woningen 	
	provincie	<ul style="list-style-type: none"> - toetsen structuurplan aan streekplan - toetsen voorschriften woningen aan richtlijnen huisvestingsbeleid 	
	rijk	<ul style="list-style-type: none"> - toetsen contingenten woningen 	
	private partij		<ul style="list-style-type: none"> - inspraak - bezwaarprocedure
Plan-vorming	gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen/wijzigen bestemmingsplan - uitwerking plan - financieel onderbouwen en toetsen plan - verifiëren toelaatbaarheid plan (juridisch, milieutechnisch) - toetsen maatschappelijke haalbaarheid plan - ter inzage leggen plan bij inspraakplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen stadsvernieuwingsplan - opstellen leefmilieuverordening - opstellen meerjarig ontwikkelingsprogramma - laten uitvoeren MER (bij grote omvang verplicht)
	provincie	<ul style="list-style-type: none"> - toetsen bestemmingsplan aan streekplan - toetsen opgestelde plan aan streekplan en aan richtlijnen huisvestingsbeleid 	
	rijk	<ul style="list-style-type: none"> - toetsen contingenten woningen 	<ul style="list-style-type: none"> - sturing plannen via financiële regelgeving/subsidies
	private partij		<ul style="list-style-type: none"> - inspraak - bezwaarprocedure - participeren in planvorming
uitvoering	gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoeren grondexploitatie of zorgen dat die wordt uitgevoerd - toetsen of is voldaan aan eisen bouwbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> - onteigening - (tijdelijk) voorkeursrecht - eisen ontwikkeling bouwlocatie - verlenen bouwvergunning - vaststellen exploitatieplan - baatbelasting - exploitatieovereenkomst
	provincie		
	rijk		<ul style="list-style-type: none"> - verstrekken subsidies en toetsen van de eisen daarbij
	private partij		<ul style="list-style-type: none"> - uitvoering - planschadeclaim

In de **initiatieffase** moet de gemeente een inspraakverordening opstellen, de wensen ten aanzien van woningbouw vastleggen en een structuurplan opstellen en ter inzage leggen. Het structuurplan verwoordt de visie van de gemeente ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling op haar grondgebied of een gedeelte daarvan. Dit is primair gericht op afweging en afstemming van het ruimtegebruik en moet minimaal bestaan uit:

- een beschrijving van de meest gewenste ontwikkelingen in hoofdlijnen;
- een of meer kaarten (bij voorkeur schaal 1: 25.000) met een verklaring;
- een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het -onderzoek, alsmede de uitkomsten van het overleg en de rapportering omtrent de inspraak zijn neergelegd.

De provincie moet het structuurplan toetsen aan respectievelijk het streekplan en de wensen van de gemeente ten aanzien van woningbouw aan de richtlijnen voor het huisvestingsbeleid. Als deze niet beschikbaar zijn, zal de provincie ze moeten opstellen. Het Rijk heeft in de initiatieffase geen actieve rol en private actoren kunnen gebruik maken van hun bevoegdheid tot inspraak en/of het aantekenen van bezwaar.

Bij de **planvorming** ontwikkelt de gemeente het plan (inclusief financiële onderbouwing) en legt dit ter inzage. Zij draagt zorg voor de financiële, juridische, milieutechnische en maatschappelijke haalbaarheid van het plan. De provincie toetst het opgestelde plan aan zowel het streekplan als de richtlijnen voor het huisvestingsbeleid. Private partijen hebben op verschillende momenten de mogelijkheid tot inspraak of het aantekenen van bezwaar. Ook kunnen zij proberen te participeren in de planvorming, vooral als zij bij de uitvoering zijn betrokken of dat wensen.

De ontwikkeling van een plan bestaat uit:

- het ontwikkelen van de visie op de stedenbouwkundige structuur (Masterplan).
- het vastleggen van de te realiseren functies in een Programma van Eisen (PvE).
- het ontwerpen van het plan, inclusief financiële onderbouwing.

Een eerste voorwaarde is dat Masterplan, Programma van Eisen en plan voldoen aan de richtlijnen voor het huisvestingsbeleid en passen binnen het bestemmingsplan (of bij ontbreken daarvan voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de Bouwverordening). Indien nodig moet het bestemmingsplan worden aangepast, ter inzage worden gelegd en door de provincie worden getoetst aan het streekplan.

Een tweede voorwaarde is de financiële haalbaarheid van het plan. In dit verband is al eerder aangegeven dat (extra) inkomsten uit de uitgifte van bouwrijpe kavels aan de marktsector noodzakelijk zijn om de tekorten te dekken bij de sociale woningbouw en de publieke ruimte. De inkomsten bij deze sectoren bestaan voor een deel uit subsidies waarmee het rijk probeert doelstellingen op het terrein van huisvesting, leefbaarheid en collectieve goederen (diensten) te realiseren. Dit betreft ondermeer VINEX-gelden voor woningbouw en subsidies voor stadsvernieuwing via de Wet op Stads- en Dorpsvernieuwing en de Wet Stedelijke Vernieuwing. Aan deze subsidies zijn voorwaarden verbonden, die restricties opleggen aan de inhoud van het plan. Bij

VINEX-gelden is de hoogte van de subsidie ondermeer afhankelijk van de omvang van contingenten woningen; bij stadsvernieuwing van door gemeenten op te stellen stadsvernieuwingsplannen, leefmilieuverordeningen respectievelijk meerjarige ontwikkelingsprogramma's. Bij het opstellen hiervan moet een vastgestelde procedure (inclusief toets en inspraak) worden gevolgd.

Een derde voorwaarde betreft de milieutechnische toelaatbaarheid van het plan. Dit houdt in dat moet zijn voldaan aan een aantal vastgestelde eisen. Deze eisen betreffen niet alleen de invloed van het plan op de kwaliteit van het milieu (bodem, water en lucht), maar ook de potentiële invloed op natuur, waarbij ondermeer de Vogel Habitat Richtlijn en de bescherming van natuurgebieden aan de orde (kunnen) zijn. Een instrument dat in dit verband kan worden ingezet is natuurcompensatie. Ten aanzien van de milieutechnische toelaatbaarheid van het plan kan het uit communicatief oogpunt nuttig zijn een milieueffectrapportage (MER) te laten uitvoeren. Hiervoor geldt een vaste procedure, inclusief inspraak. Voor projecten boven een bepaalde omvang is het laten uitvoeren van een MER zelfs verplicht.

De besproken voorwaarden geven geen compleet beeld. Zij beogen slechts te illustreren dat het geen sinecure is om een plan goedgekeurd/vastgesteld te krijgen en dat wijzigingen (bij de realisatie) in een goedgekeurd plan zoveel mogelijk binnen de toegestane marges moeten blijven om te voorkomen dat er complicaties optreden. Mogelijke complicaties zijn vertraging (bijvoorbeeld door bezwaarprocedures) en financiële tegenvallers (zoals schadeclaims en wegvallen subsidiegelden doordat niet meer aan de eisen wordt voldaan).

In de **uitvoeringsfase** wordt het plan gerealiseerd. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering, die zij alleen of samen met private partijen kan uitvoeren of volledig door private partijen kan laten uitvoeren. De rol van rijk en provincie hierbij is beperkt tot het verstrekken van subsidies, het toetsen of is voldaan aan de daarbij gestelde voorwaarden en het opleggen van sancties als dat laatste niet het geval is. Particuliere partijen kunnen participeren in de uitvoering of, bij zelfrealisatie, zelf de gewenste veranderingen realiseren.

De uitvoering (grondexploitatie) bestaat uit het verwerven van grond, het bouwrijp maken van de grond, het inrichten van de publieke ruimte en het uitgeven van de bouwrijpe percelen. Bij het verwerven van grond kan de gemeente (onder bepaalde voorwaarden) gebruik maken van het haar ter beschikking staande instrumentarium (voorkeursrecht of onteigening). Ditzelfde geldt voor het verwerven van inkomsten bij actoren die wel profiteren, maar niet bijdragen (baatbelasting).

Als de gemeente de exploitatie niet volledig zelf verzorgt, kan zij exploitatie-overeenkomsten afsluiten met private partijen die specifieke werkzaamheden uitvoeren en indien nodig hen bouwvergunning verlenen. Ook kan zij een samenwerkingsovereenkomst afsluiten met een of meer private partijen om de grondexploitatie gezamenlijk uit te voeren. Particuliere eigenaren van grond in het gebied hebben het recht de ontwikkeling zelf uit te voeren (zelfrealisatie), maar moeten daarbij uiteraard voldoen aan het Programma van Eisen.

Voordat met de grondexploitatie kan worden begonnen, moet een exploitatieplan worden opgesteld met een sluitende begroting. Dit houdt in dat de kosten van de grondexploitatie minimaal moeten worden gedekt door ontvangen subsidies en inkomsten uit de verkoop van percelen aan de sociale woningbouw en de marktsector. In grote lijnen geldt dat percelen voor duurdere woningen een grotere bijdrage (per m²) leveren dan percelen voor goedkopere woningen. Als tijdens de uitvoering blijkt dat er een financieel tekort ontstaat, moet het plan worden aangepast. Potentiële aanpassingen zijn het vervangen van goedkope door duurdere woningen, uitbreiden van het aantal woningen ten koste van publieke voorzieningen en 'bezuinigen' op de inrichting van de publieke ruimte. Bij de planvorming is al aangegeven dat veranderingen binnen de toegestane marges moeten blijven omdat anders subsidies verloren kunnen gaan, boetes kunnen worden opgelegd, ingediende bezwaarschriften kunnen leiden tot vertraging, de planvorming opnieuw moet worden doorlopen (wat tot vertraging en bijvoorbeeld renteverliezen leidt) et cetera.

4 Grondexploitatie

4.1 Inleiding

(Dit hoofdstuk is gebaseerd op: Rekenkamer Rotterdam, 2001; Bestuursacademie Nederland, 2004; werkwijzer woningbouw, 2004; website PPS-groen; Toelichting Convenant)

Grondexploitatie bestaat uit het verrichten van privaatrechtelijke handelingen om publieke doelen te realiseren. Een publieke (zoals gemeentelijk grondbedrijf) of private (zoals bij PPS-contractie) grondexploitatie maatschappij koopt grond, contracteert aannemers en sluit overeenkomsten met projectontwikkelaars om de grond bouwrijp te maken respectievelijk te bebouwen, en verkoopt bouwrijpe kavels of geeft deze in erfpacht uit. Het doel van de grondexploitatie is om binnen politiek gestelde voorwaarden stadsuitleg en stedelijke vernieuwing te realiseren met een zo gunstig mogelijk resultaat. Onafhankelijk van de vraag welke actor(en) hiervoor verantwoordelijk zijn, hierover de regie hebben en hiervan de uitvoering verzorgen, kunnen de volgende activiteiten worden onderscheiden:

1. het in eigendom hebben of aankopen van ruwe grond (al dan niet met opstallen)
2. de bewerking van ruwe grond met als mogelijke onderdelen
 - een publiekjuridische bewerking (bestemmingswijziging)
 - een civieltechnische en/of cultuurtechnische bewerking (bouw- en woonrijp maken)
3. de afzet van het product, dit betreft
 - de verkoop van bouwrijpe uitgeefbare terreinen
 - de uitgifte in erfpacht van bouwrijpe uitgeefbare terreinen
 - de oplevering en overdracht van de openbare ruimte (aan de gemeente)

Bij grondexploitatie geldt dat de kosten minimaal moeten kunnen worden gedekt door de opbrengsten. De kosten van de grondexploitatie bestaan uit kosten van grondverwerving, kosten van bouwrijp maken, kosten van bovenwijkse voorzieningen, financieringskosten, beheerkosten en administratiekosten. De opbrengsten bestaan uit de ontvangsten uit de gronduitgifte (via verkoop en/of pacht) en ontvangen grond- en locatiegebonden subsidies. De risico's zijn gelijk aan die van elke ondernemer.

In het verleden werd de grondexploitatie doorgaans uitgevoerd door het gemeentelijk grondbedrijf. Tegenwoordig is er steeds vaker sprake van uitvoering in een grondexploitatie maatschappij waarin marktpartijen en publieke partijen samenwerken.

4.2 Het gemeentelijk grondbedrijf

Een karakteristiek van het gemeentelijk grondbedrijf is dat het enerzijds onderdeel is van een overheidsorganisatie en anderzijds moet opereren als een normaal bedrijf dat afhankelijk is van de markt, met name bij de uitgifte van bouwrijpe grond. De rol van het grondbedrijf omvat de regie van het ontwikkelproces (onderdeel grondbeleid) en

de ontwikkeling van een deel van de locatie (grondproductie). Hierbij is altijd sprake van een moeder (de gemeente, ook wel algemene dienst genoemd) en een dochter (het grondbedrijf). Ook bij de dochter zijn beleidsvorming en besluitvorming gericht op het nastreven van doelstellingen van overheids-/gemeentelijk beleid en ligt er een accent op zaken als rechtszekerheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur.

De activiteiten van het grondbedrijf zijn:

- zelf of samen met andere actoren bouwgrond produceren via:
 - * actieve grondpolitiek (zelf risico dragen bij bouwgrondproductie)
 - * passieve grondpolitiek (particulieren dragen risico bij bouwgrondproductie)
 - * mengvormen waarbij risico wordt gedeeld, zoals bij PPS
- het beheer van eigendommen, via:
 - * erfpacht (vorm van permanent beheer)
 - * (tijdelijke) verhuur van eigendommen die het productieproces nog door moeten
- een algemene advies- en makelaarsfunctie rond gemeentelijke eigendommen

Het grondbedrijf is enerzijds een bedrijf en moet daarom kostendekkend handelen, heeft te maken met ondernemersrisico en is afhankelijk van de markt (verkoop bouwrijpe grond). Anderzijds zijn er verschillen met normale ondernemingen:

- het grondbedrijf hoeft niet winstgevend te zijn, het is een instrument in het kader van het grondbeleid
- een echt faillissement is uitgesloten (gemeente is vangnet)
- er is sprake van een langjarig productieproces met veel onzekerheden dat zeer kapitaalintensief is
- er is productie van openbare ruimte
- er zijn subsidiemogelijkheden bij andere overheden, die vaak moeilijk aan te boren zijn
- bouwgrond is schaars, het grondbedrijf soms monopolist
- er is een relatie tussen gronduitgifte en instrumentarium gemeente (inclusief speciale wetgeving)
- grondbedrijf concentreert zich op bouwgrondexploitatie terwijl projectontwikkelaars daarnaast ook gebouwontwikkeling (bouwen van woningen, kantoren enzovoorts) en gebouwexploitatie ter hand nemen

Het rendement van het grondbedrijf kent twee graadmeters, waartussen continu spanning bestaat:

- het financieel rendement
- het beleidsmatig rendement: de wijze waarop grondbeleid als effectief instrument kan worden ingezet om de beoogde doelen te bereiken

Vaak is er een beheersverordening waarin rol, doel, taak en organisatie, verantwoordelijkheden en financiële relaties tussen moeder (algemene dienst) en dochter (grondbedrijf) zijn vastgelegd. Dit kan worden beschouwd als lokale regelgeving die

door de gemeenteraad wordt vastgelegd. Hierbij is een goede beschrijving van de administratieve organisatie van fundamenteel belang. Dit betreft:

- kaderstelling en mandaat, dit betreft mandatering van (ambtelijke) functionarissen
- informatievoorziening, ofwel wie moet wanneer en waarover en in welke vorm worden gerapporteerd
- vastlegging geld, grondgebruik, volumes bouwgrond, uren et cetera in administratieve systemen
- procesbeschrijving rond zaken als aankoop, verkoop en kredietverlening civiel werk

Tussen moeder en dochter bestaat een financiële reserve in de vorm van de algemene reserve van het grondbedrijf. De algemene reserve heeft twee functies: het opvangen van verliezen als gevolg van ondernemersrisico en het bufferen van winst op de bouwgrondexploitatie. Daarnaast kunnen er bestemmingsreserves (reserves voor een speciaal beleidsdoel) en voorzieningen (veelal gerelateerd aan specifieke risico's, onheil of verplichtingen) zijn. De algemene reserve kent meestal een minimum omvang, boven deze omvang is de algemene reserve vrij besteedbaar. Een beroep op de algemene reserve is steeds een besluit van de gemeenteraad (op grond van de Gemeentewet).

Bij de grondexploitatie kent het grondbedrijf de volgende voorkeursvolgorde:

1. zelf de bouwgrondexploitatie ter hand nemen, mits dat winstgevend is.
Argumenten hierbij zijn:
 - ideologisch getinte achtergronden
 - het kunnen uitoefenen van invloed op grondprijzen en grondmarkt
 - het uitoefenen van invloed om politieke randvoorwaarden te kunnen realiseren
 - het incasseren van winst, wat dekking geeft voor kosten buiten het plangebied en de mogelijkheid verschaft om locaties met voorzienbare verliezen aan snee te brengen
 - het in een hand houden van aanleg en beheer van de openbare ruimte. De openbare ruimte komt nagenoeg altijd in portefeuille van de gemeente, die er belang bij heeft de onderhoudsconsequenties in de planvorming en de uitvoering te betrekken
2. andere partijen inschakelen, mits dat aantrekkelijk is.

4.3 Indeling ruimte en complexen

Grondexploitatie heeft betrekking op het exploitatiegebied, dat bestaat uit uitgeefbare ruimte ofwel kavels die worden verkocht en (niet uitgeefbare) openbare ruimte zoals straten, pleinen en groen. Hierbij is de volgende indeling van de ruimte gehanteerd:

- bruto plangebied: de buitenste schil van het gebied dat wordt bestudeerd
- exploitatiegebied: de buitenste schil van het gebied dat wordt beoordeeld op grondgebruik, het is ook het gebied dat wordt gekocht. Het exploitatiegebied is

- gelijk aan het plangebied verminderd met de te handhaven bestemmingen (en daardoor de niet aan te kopen percelen)
- netto plangebied: het exploitatiegebied verminderd met de ecologische zones, de primaire groenstructuur (stedelijk groen), de primaire civieltechnische ontsluiting, scholen, winkels, volkstuinen en sportterreinen.
 - netto woongebied: dit omvat het uitgeefbare terrein voor wonen, het blok en buurtgroen (tertiaire groenstructuur) en de woningontsluiting en de ruimte voor parkeren (tertiaire civiele techniek). Het netto woongebied is gelijk aan het netto plangebied verminderd met de buurt- en wijkvoorzieningen, het wijkgroen (secundaire groenstructuur), secundaire civiele ontsluiting en technisch groen (geluidswallen e.d.)

Het administratieve startpunt in de grondexploitatie is een complex, dat wordt geopend bij het begin van de planvorming of grondverwerving en wordt opgeheven bij oplevering/uitgifte als de bouwgrondproductie (nagenoeg) is voltooid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. een territoriaal complex, dat een aaneengesloten grondgebied beslaat waar, in een bepaalde samenhang, nieuwe bouwgrond wordt vervaardigd. Dit kan een nieuw uitleggebied zijn, maar ook een binnenstedelijke reconstructie. Er zijn in exploitatie genomen territoriale complexen, waar feitelijk nieuwe bouwgrond wordt geproduceerd, en nog niet in exploitatie genomen territoriale complexen, waar ruwe grond is gekocht en waarvoor plannen worden ontwikkeld.
Een territoriaal complex is een administratieve (er is een projectadministratie), planologische (er is een publiekjuridisch plan met een zelfde grens) en fiscale (de BTW afwikkeling wordt beoordeeld voor de kosten en opbrengsten binnen de complexgrens) eenheid.
2. een functioneel complex is een administratieve eenheid waarin een specifieke activiteit is ondergebracht, bijvoorbeeld oneigenlijk woningbezit (woningen die niet meer worden herontwikkeld en in de huidige staat worden verhuurd of verkocht) en oneigenlijk grondbezit (percelen die niet of niet meer worden herontwikkeld en in de huidige staat worden verhuurd of verkocht).
Een functioneel complex is een administratieve eenheid.

In verband met de jaarrekening wordt een complex ingesteld of opgeheven per 31 december van enig jaar. Bij de start is het geïnvesteerd vermogen nihil, gedurende de "looptijd" worden de kosten bijgeschreven en neemt het geïnvesteerd vermogen (de boekwaarde) toe. Eventuele opbrengsten worden in mindering gebracht op het geïnvesteerd vermogen, dat daardoor afneemt. Er is sprake van winst als aan het eind van de levensduur van het complex (periode tussen start en opheffing) het geïnvesteerd vermogen is omgeslagen in een tegoed. De opbrengsten inclusief de rentewinst zijn dan hoger dan de kosten inclusief het renteverlies.

4.4 Basisregels voor de bouwgrondexploitatie

Op basis van de fasering is een aantal basisregels voor de bouwgrondexploitatie geformuleerd, waarin de exploitatieopzet een belangrijke rol speelt. Het doel van het opstellen van een grondexploitatieopzet is het kunnen toetsen van de financiële haalbaarheid van de plannen.

De exploitatieopzet geeft per complex een allesomvattend overzicht in geld, verkoopvolumes en grondgebruik. In iedere fase zijn alle activiteiten opgenomen die tot kosten en opbrengsten leiden, maar de accenten en de mate van detaillering verschillen van fase tot fase (Tabel 4.1). De exploitatieopzet is idealiter opgebouwd via een lagenstructuur, met als verdiepingen het complex, het complexonderdeel en het bouwdeel. Alle investeringen en opbrengsten worden bepaald en herleid tot de waarde aan het eind van de periode, waarbij discontering plaatsvindt voor factoren als inflatie en rente. Dit resulteert in de zogenaamde ‘uitkomst op startwaarde’, ook wel aangeduid als contante waarde, toekomstresultaat, toekomstprognose of verwachte uitkomst.

Tabel 4.1 Typologie berekeningen exploitatieopzet per fase

	initiatiefase	definitiefase	ontwerpfase	uitvoeringfase
stadium	nog niet in exploitatie	nog niet in exploitatie	nog niet in exploitatie	in exploitatie
soort berekening	globale tentatief	tentatief	exploitatieopzet	exploitatiebegroting
wat is opgenomen in financiële berekening	accent op excessieve kosten; opbrengsten en gewone kosten genormeerd	accent op excessieve kosten; opbrengsten en gewone kosten genormeerd	opbrengsten en kosten nauwkeurig	opbrengsten en kosten nauwkeurig om budgetten te kunnen afsplitsen
detaillering	hoofdkosten- en opbrengstensoorten	hoofdkosten- en opbrengstensoorten	kosten- en opbrengstensoorten	kosten- en opbrengstensoorten
nauwkeurigheid rente	rente zeer globaal	rente globaal	rente precies	rente precies
frequentie berekening	naar behoefte	naar behoefte	jaarlijks actualiseren	jaarlijks actualiseren
welke onzekerheidsmarge is genomen	10%	5%	geen	geen
percentage onvoorzien	geen	geen	3%	1 à 2 %
grondgebruikanalyse	zeer globaal	globaal	gedetailleerd	gedetailleerd

bron: (Bestuursacademie Nederland, 2004)

De basisregels voor de grondexploitatie zijn:

1. een territoriaal complex kan pas in exploitatie worden genomen als de exploitatieopzet tenminste budgettair neutraal is. Daarbij moeten alle (verwachte) kosten en opbrengsten, waaronder subsidies van andere overheden, zijn verrekend. Dit is een harde eis om de horde tussen planvorming en uitvoering te kunnen nemen.

2. als er bij de planvorming (initiatief-, plan- of ontwerpfase) een tekort blijkt, wordt gesproken over een voorzienbaar tekort. Een voorzienbaar tekort kan worden gedekt via:
 - de algemene reserve van het grondbedrijf (mits er ruimte is boven de minimumstand)
 - dekking via de gemeente of een particuliere onderneming
3. er moet sprake zijn van economische uitvoerbaarheid. Volgens artikel 9 van het Besluit Ruimtelijke Ordening moet onderzoek naar de bestaande toestand en de mogelijke en wenselijke ontwikkeling daarvan, van begin af aan mede betrekking hebben op de uitvoerbaarheid van het plan.

4.5 Kosten van de grondexploitatie

Als kostenposten kunnen worden onderscheiden (VISTA, 2003):

- Grondverwerving: dit betreft de kosten van grondverwerving voor het exploitatiegebied, dus particuliere kavels en omliggend openbaar groen.
- Bouw- en woonrijp maken: hieronder vallen de kosten van het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied te weten tijdelijk beheer, opruiming en sloop, milieukosten, geotechnisch en hydrologisch onderzoek, grondwerken, riolering, bouwwegen, waterhuishouding, brandkranen, civieltechnische kunstwerken, verharding, groenvoorziening, openbare verlichting, straatmeubilair, speelvoorzieningen, herstelwerkzaamheden, ontsluiting, voorbereiding en begeleiding plus een post onvoorzien.
- Groenaanleg: dit betreft de extra kosten voor aanleg van hoogwaardig openbaar groen binnen het exploitatiegebied, als de grond bouw- en woonrijp is gemaakt, daarnaast kan er een fonds worden gesticht om het beheer uit te financieren.
- Bouwkosten: dit zijn de feitelijke bouwkosten van de woningen.
- Bijkomende kosten: hieronder vallen kosten voor voorbereiding, begeleiding, administratie en apparaatskosten voor de bouw van de woning.

De bouwkosten en de bijkomende kosten vallen feitelijk buiten de grondexploitatie omdat deze stopt bij de uitgifte van bouwrijpe kavels. Maar bij het vaststellen van de uitgifteprijs en het maken van de exploitatieopzet spelen deze kosten een belangrijke rol, zo zijn de bouwkosten mede bepalend voor de hoogte van de uitgifteprijs van bouwrijpe percelen.

4.6 Opbrengst van de grondexploitatie

De productie resulteert in bouwrijpe grond die wordt uitgegeven en een publieke ruimte die om niet wordt overgedragen. Bij gronduitgifte kan sprake zijn van juridisch bouwrijpe grond en van technisch en juridisch bouwrijpe grond. De wig tussen uitgifteprijs en kostprijs is bepalend voor de omvang van de winst, het voorzienbare tekort of het verlies. Van andere actoren/overheden ontvangen subsidies zijn hierbij in mindering gebracht op de kosten, deze ontvangsten worden als het ware als 'negatieve kosten' beschouwd. Een andere potentiële bron van inkomsten is

de baatbelasting. Aan particulieren, die baat hebben bij de ontwikkelde publieke ruimte maar geen bijdrage in de kosten hebben geleverd, kan op grond van de Gemeentewet een baatbelasting worden opgelegd. Een voorbeeld hiervan is een particulier die grond bezit in het plangebied en daar zelf onroerend goed gaat ontwikkelen.

De baatbelasting beoogt de gemeente de mogelijkheid te geven de kosten van voorzieningen van openbaar nut om te slaan over die onroerende zaken die niet langs privaatrechtelijke weg aan deze kosten hebben bijgedragen. De toepassing is niet beperkt tot de ontwikkeling van woonwijken, maar betreft ondermeer ook herinrichting van stedelijke gebieden, waarbij uitbreiding van woon- en winkelfuncties een centrale rol spelen. De volgende voorzieningen plus de daarmee verband houdende kosten van voorbereiding, toezicht en rente, kunnen in de heffing worden betrokken:

- verwervingskosten ondergrond publieke voorzieningen;
- kosten voorbereiding en uitvoering van het plan;
- kosten grondwerk en rioleringen;
- kosten aanleg/herinrichting van straten, wegen, pleinen e.d.;
- kosten aanleg/herinrichting openbaar groen/speelvoorzieningen en openbare verlichting.

De plankosten en de kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen niet in de heffing worden betrokken.

De mate van profijt moet worden bepaald op basis van objectieve maatstaven als bestemming, ligging en gebruiksmogelijkheden. De nadruk ligt daarbij op het samenhangende geheel van voorzieningen, dat tezamen (als totaalpakket) leidt tot het beoogde profijt. De vaststelling van de verordening moet plaatsvinden uiterlijk binnen twee jaar nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid.

Het leeuwendeel van de opbrengst van de grondexploitatie moet echter komen uit de uitgifte van bouwrijpe percelen, waarop particulieren of marktpartijen in eigen beheer onroerend goed kunnen realiseren. De uitgifteprijs wordt in principe bepaald door de voor de grondexploitatie verantwoordelijke actor(en). In het verleden werd hiervoor de kostprijsbenadering gebruikt. Bij de kostprijsbenadering zijn de kosten die worden gemaakt om tot bouwrijpe grond te komen, bepalend zijn voor de uitgifteprijs. Tegenwoordig wordt uitgegaan van de marktwaarde en wordt vaak de residuele grondwaardemethode gebruikt om de uitgifteprijs (grondprijs) te bepalen.

Bij de residuele grondwaardemethode worden alle kosten in verband met het vervaardigen van woningen (vastgoed) op de vrij-op-naam-prijs (v.o.n.-prijs) in mindering gebracht. De uitgifteprijs voor bouwrijpe percelen kan hierbij voor ieder perceel afzonderlijk worden bepaald of voor alle percelen tegelijk. In het eerste geval wordt, voordat een perceel wordt uitgegeven, een schetsontwerp van de te realiseren woning overlegd. Dit geeft een indicatie voor de verkoopwaarde, de gerelateerde bouwkosten en de bijkomende kosten. Door op basis hiervan de residuele grondwaarde (uitgifteprijs) te berekenen, krijgt ieder perceel een eigen uitgifteprijs.

Deze werkwijze kost veel tijd en kan de koper in de verleiding brengen de bouwkosten te majoreren, waardoor de uitgifteprijs onterecht wordt gereduceerd. Als de uitgifteprijs voor alle percelen tegelijk wordt bepaald, vormt de (globale) stedenbouwkundige verkaveling de basis voor de berekening. Deze beschrijft de percentages bebouwd en onbebouwd van de percelen, en de bebouwendichtheid en woninggrootte op de percelen. Voordat tot uitgifte van grond wordt overgegaan, wordt voor het totale aantal percelen, de grondwaarde bepaald en krijgt ieder perceel een geschatte grondwaarde toebedeeld.

4.7 Residuele grondprijs

De residuele grondwaardemethode gaat uit van de marktwaarde van de grond en van de kosten om de woningen en/of het gebouw te vervaardigen, inclusief de kosten om de grond bouwrijp te maken. Bij de ontwikkeling van een nieuwbouwlocatie wordt onderscheid gemaakt tussen:

- gebiedsontwikkeling. Bij een gebiedsontwikkeling hoort een grondexploitatie waarin de kosten en de opbrengst tegen elkaar worden afgewogen. De kosten beslaan alle kosten die voortkomen uit de productie van bouwrijpe grond, waaronder verwerving, bouwrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte. Sommige bovenwijkse kostenelementen mogen niet volledig aan de plankosten worden toegerekend, bijvoorbeeld omdat ook andere wijken hier profijt van hebben. De opbrengst bestaat primair uit de inkomsten uit de verkoop van bouwrijpe kavels en wordt soms aangevuld met bijvoorbeeld bijdragen uit de algemene middelen en saneringsbijdragen vanuit het Rijk.
- gebouwontwikkeling. Bij een gebouwontwikkeling hoort een gebouwexploitatie. Hierin bestaan de kosten (stichtingskosten) uit grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten, en is de opbrengst gelijk aan de marktwaarde (verkoop- of verhuurwaarde) van het gebouw (woning).

De residuele berekeningsmethode gaat terug tot de econoom Ricardo, die in 1817 een manier heeft beschreven om het verschil in de pachthoogte van verschillende stukken landbouwgrond te verklaren. Hij kwam tot de conclusie dat op de meest vruchtbare gronden de hoogste pacht per oppervlakte-eenheid kon worden gerealiseerd. Dit werd gerechtvaardigd doordat voor deze gronden de opbrengst uit de verkoop van het geproduceerde graan bijvoorbeeld, per oppervlakte-eenheid het grootst was. Bij minder vruchtbare gronden moest er een grotere hoeveelheid grond worden gepacht om dezelfde opbrengst bij verkoop te kunnen realiseren. De maximale pachtprijs kan worden berekend door de overige kosten, zoals arbeid en materieel, in mindering te brengen op de verkoopopbrengsten van het graan. Ook het levensonderhoud van de graanteler en de winst(reserveringen) om een buffer te kunnen bouwen voor slechte tijden, moeten in mindering worden gebracht. Als de pacht hoger is, zal de pachter op een andere wijze zijn geld moeten gaan verdienen. Anderzijds geeft een te lage pacht te weinig inkomsten voor de grondeigenaar.

Zo komt Ricardo tot de volgende formule:

$$\text{maximale pachtprijs} = \text{opbrengst verkoop} - \text{productiekosten} - \text{levensonderhoud} - \text{reservering}$$

De maximale pachtprijs is zo het restant (residu) van de verkoopopbrengst van het product geworden. Deze maximale pachtprijs wordt ook de residuele grondwaarde genoemd. De formule kan daarom ook worden geschreven als:

$$\text{residuele grondprijs} = \text{marktwaarde product} - \text{realisatiekosten} - \text{minimale winst}$$

Waarbij de winst dient als ‘vergoeding voor het risico’, ofwel ‘reservering voor slechte tijden’. Deze formule is gelijk aan de formule die bij de bouwgrondexploitatie wordt gebruikt om de residuele grondprijs te berekenen.

$$\text{residuele grondprijs} = \text{v.o.n.-prijs vastgoed} - \text{transformatiekosten} - \text{bouwkosten}$$

De kosten bestaan uit de verwervingskosten van alle grond, de transformatiekosten (kosten bouwrijp maken en inrichting publieke ruimte) en de bouwkosten. De opbrengst wordt bepaald op basis van de v.o.n.-prijs van de op te leveren woningen. Het uitgangspunt bij de raming van de v.o.n.-prijs is een complete standaardwoning met een kwalitatief hoogwaardig casco en een aan de v.o.n.-prijs gerelateerd (normaal) inbouwpakket, dat ten minste een keuken en een badkamer bevat.

De grondprijs kan worden uitgedrukt als percentage van de v.o.n.-prijs. Sommige gemeenten gebruiken dit percentage (de zogenaamde ‘grondquote’) als generiek instrument, waarmee de grondquote in de plaats komt van de residuele berekening per project. Bij deze werkwijze wordt de grondprijs gelijk gesteld aan een generiek percentage (de generieke grondquote) van de v.o.n.-prijs. Dit kan ongewenste effecten hebben op de woningkwaliteit, doordat een toename van de woningprijs door bijvoorbeeld een kwalitatief hoge afwerking (natuurstenen vloeren o.i.d.) automatisch tot een hogere grondprijs leidt. Hierdoor is bij de keuze voor ‘kwaliteit van de woning’ ook het effect hiervan op de grondprijs een belangrijke (kosten)factor.

In het op 19 december 2001 ondertekenende Convenant gemeentelijk grondprijsbeleid hebben VNG, Neprom, NVB, het Ministerie van VROM en de relevante marktpartijen afgesproken de residuele berekeningsmethode te hanteren bij het bepalen van de initiële grondprijs. De initiële grondprijs is de grondprijs in de ex ante begroting van de grondexploitatie. Bij toepassing van de residuele grondprijsberekening is de initiële grondprijs gelijk aan de ‘werkelijke grondwaarde’, te weten de resultante van de naar verwachting te realiseren ‘v.o.n.-prijs’ minus de naar verwachting te maken ‘bruto bouwsom’. In het vervolg van deze paragraaf wordt uitgegaan van de residuele grondprijsberekening.

Voor de grondprijs wordt zowel een voorcalculatie (initiële grondprijs) als een nacalculatie gemaakt. De voorcalculatie is nodig om een exploitatieopzet (begroting) te kunnen maken, hierbij wordt met verwachtingen omtrent de v.o.n.-prijs en de

bouwkosten van woningen gerekend. De uiteindelijk te realiseren uitgifteprijs wordt via nacalculatie bepaald. Dit is nodig omdat de productietijd vaak lang is en er gedurende deze periode ontwikkelingen kunnen optreden die niet voorzien en verrekend waren. Daarbij gaat het om:

- marktveranderingen in de verkoopprijzen van woningen en/of in de algemene bouwkosten
- structurele veranderingen van de woning (verandering bouwplan).

Omdat in het convenant is vastgelegd dat kwaliteitstoevoegingen aan (individuele) woningen niet tot aanpassing van de grondprijs mogen leiden, wordt bij de nacalculatie uitgegaan van het bouwplan dat in het oorspronkelijke plan is vastgelegd. Wel wordt rekening gehouden met structurele veranderingen in het woningtype of de woninginhoud. Eventuele financiële meevallers of tegenvallers bij het verbeteren van de woonkwaliteit (publieke ruimte) die binnen de marges van de grondexploitatie vallen, komen tot uitdrukking in de grondprijs.

Enkele mogelijke werkwijzen bij de nacalculatie zijn:

- herberekening van de grondprijs op basis van het bij de voorcalculatie gehanteerde percentage. Aan het begin van het ontwikkelproces wordt de grondprijs benaderd via de residuele waardemethode en uitgedrukt als percentage van de v.o.n.-prijs. In de fase van woningverkoop wordt de grondprijs definitief berekend door ditzelfde percentage te koppelen aan de gerealiseerde v.o.n.-prijs. Hierdoor werken meevallers en tegenvallers in de bouwkosten en de woningverkoopprijzen direct door in de grondprijs. Als er sprake is van meer participanten, kunnen vooraf afspraken worden gemaakt over de verdeling van een eventueel positief of negatief verschil. Bij deze verdeling kan rekening worden gehouden met de risico's die de participanten lopen.
- herberekening van de grondprijs aan de hand van de gerealiseerde marktprijzen en de algemene bouwkostenontwikkeling, respectievelijk de specifiek gerealiseerde bouwkosten. Hierbij wordt de definitieve grondprijs opnieuw berekend bij of na de projectrealisering, op basis van de realisaties van de v.o.n.-prijs en de bouwkosten (of een geïndexeerde bouwsomstijging). Herberekening van concrete projectspecifieke bouwkosten zou een hoge uitzondering moeten zijn, bijvoorbeeld bij woningbouwprojecten met een gerede kans op een substantiële wijziging tijdens het bouw- en ontwikkelproces, van het te bouwen type dan wel het woonoppervlak. Belangrijk is om vooraf afspraken te maken over de wijze waarop de herberekening zal worden uitgevoerd en over de gevolgen van eventuele mee- of tegenvallers.
- herberekening van de grondprijs met behulp van indices voor woningprijzen en bouwkosten, eventueel per woningtype (residuele indexmethode). Uitgangspunt bij deze methode is bij de voorcalculatie van de grondprijs de aannames van markt- en bouwkostenontwikkelingen expliciet worden aangegeven en dat bij het definitief vaststellen van de grondprijs (nacalculatie) wordt gecorrigeerd voor afwijkingen hiervan. Deze afwijkingen worden benaderd via onverwachte veranderingen in marktprijzen (NVM index) en bouwkosten (index van het Bureau Documentatie Bouwwezen) van vergelijkbaar vastgoed. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen afwijkingen in positieve zin en afwijkingen

in negatieve zin. Bij de residuele indexmethode is de grondprijs noch gekoppeld aan de uiteindelijke v.o.n.-prijs van de woning, noch aan de specifieke bouwkostenstijging voor die woning. Als de ontwikkelaar een lagere v.o.n.-prijs realiseert dan op basis van de gerealiseerde marktindex mag worden verwacht, dan is het nadeel geheel voor zijn rekening. En omgekeerd, als de uiteindelijke v.o.n.-prijs hoger is, dan is het voordeel geheel voor de ontwikkelaar. De methode lijkt geschikt voor langer lopende projecten waarbij algemene marktomstandigheden gemakkelijk kunnen wijzigen en er gedurende het ontwikkel- en bouwproces nog keuzes worden gemaakt ten aanzien van de bouw en de afwerking van de woning.

Als de grondexploitatie plaats vindt in een grondexploitatiemaatschappij is het aan te raden (bij alle drie de benaderingen) om vooraf afspraken te maken over de verrekening van eventuele meevallers of tegenvallers in de grondprijs. Bij deze afspraken kan rekening worden gehouden met het grondexploitatierisico en het bouwexploitatierisico dat de gemeente en de ontwikkelaars lopen. Volgens het Convenant mogen verrekeningsafspraken niet remmend werken op de kwaliteit van de woningen.

4.8 Risico's bij de grondexploitatie

Omdat een woningbouwproject doorgaans een lange periode bestrijkt en er bij de uitvoering meer actoren zijn betrokken, worden genomen besluiten vaak noodgedwongen heroverwogen. Mede hierdoor staat de grondexploitatie, bloot aan een groot aantal risico's (Tabel 4.2).

Ten aanzien van deze risico's kunnen drie niveaus worden onderscheiden (Kenniscentrum PPS, 2004: handleiding risicomanagement):

1. omgevingsrisico's, dit betreft zaken als politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen, economische ontwikkelingen, veranderingen in financiële parameters en wet- en regelgeving en problemen in de samenwerking
2. projectrisico's, ook hier kunnen problemen optreden in de samenwerking (pps-constructie) zoals tegengestelde belangen, onvolkomenheden in overeenkomst, daarnaast kan de plankwaliteit ontoereikend zijn, kunnen er tegenvallers optreden bij de planontwikkeling (tijdplanning, kosten planvorming, kwaliteit plan) en is er uiteraard een grondexploitatierisico (verwerving grond, inrichting openbare ruimte, technische risico's)
3. organisatierisico's, deze betreffen met name de structuur van de samenwerking (verdeling taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden) en 'interne' processen als administratie, communicatie, planning en projectmanagement.

Tabel 4.2 Overzicht belangrijkste risico's

belangrijke risico's	risicosoort	risico-indicator
omgevingsrisico's	politiek/bestuurlijk/ maatschappelijk	draagvlak, politiek krachtenveld, andere overheden, maatschappelijke weerstand complexe procedures
	economisch	marktontwikkeling, prijsontwikkeling financieringsmogelijkheden faillissement private actoren
	wet- en regelgeving	bezwaarprocedures, claims, vergunningen, aanbestedingsregels, milieu- en onteigeningswetgeving, planologische inpassing
	financiële parameters	rente en inflatie prijsstijgingen (bouwkosten), afwijking planning
	samenwerking	ontbreken commitment, verloop personeel
projectrisico's	samenwerking	ontstaan van belangentegenstellingen overeenkomst niet adequaat
	plankwaliteit	onvoldoende (consequentie voor kosten en opbrengsten)
	planontwikkeling	tijdplanning (te krap) kosten planvorming (te hoog) prestatie ontwerper (tegenvallend)
	grondexploitatie	verwervingskosten hoger inrichting openbare ruimte technisch (PvE van eisen, bouwmethode, fasering) ruimtelijk (bereikbaarheid, bodemkwaliteit, leidingen, archeologie, grondwater- en faunabescherming)
organisatierisico's	structuur/processen	afstemming, planning, procedures
	cultuur/personeel	'bedrijfscultuur', kwaliteit/capaciteit personeel

bron: (Kenniscentrum PPS, 2004: handleiding risicomangement, blz. 25)

Naarmate het proces vordert (van initiatief- tot beheerfase) verandert het accent van de risico's van omgevingsrisico's naar organisatierisico's. De kans op project- en organisatierisico's neemt toe naarmate er meer (publieke en private) partijen bij de grondexploitatie zijn betrokken. Dit kan worden gereduceerd door vooraf een goede samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met heldere afspraken over zaken als verantwoordelijkheden, taken en verdeling van financiële mee- en tegenvallers. Om tot een goede samenwerkingsovereenkomst te komen, is een stappenplan geformuleerd (VROM-brochure, : De kosten in beeld, de kosten verdeeld).

Uitgangssituatie voor het stappenplan is de situatie waarin de participerende actoren, waaronder ten minste een gemeente en een woningcorporatie, overeenstemming

hebben bereikt over de wenselijkheid en de hoofdlijnen (programma van eisen) van de plannen, maar de financiële haalbaarheid nog niet is gewaarborgd. Dit betekent dat er ruimte is om de plannen bij te stellen. Uitgangspunten daarbij zijn:

- de actoren proberen gezamenlijk het rendement van de gebiedsexploitatie te optimaliseren. De gebiedsexploitatie is opgebouwd uit de tijdelijke exploitatie van het te transformeren vastgoed, de grondexploitatie (verwerving en het bouw- en woonrijp maken) en de bouwexploitatie voor de realisatie van nieuw vastgoed;
- de gemeente neemt de vervangingskosten van infrastructuur en openbare ruimte voor haar rekening en het onrendabele deel van de investeringen in openbare gebouwde parkeervoorzieningen;
- de woningcorporatie neemt het onrendabele deel van de investering in nieuwe sociale huurwoningen voor haar rekening.

De gebiedsexploitatie betreft de uitvoering van de plannen. Als hulpmiddel bij de optimalisering van de gebiedsexploitatie wordt een rekenmethodiek voorgesteld, die alle uitgaven en inkomsten van de gebiedsexploitatie samenbrengt in het transformatieresultaat. In de situatie voor en na de gebiedsexploitatie is er sprake van twee (deel)exploitaties:

- de begroting openbare werken, dit betreft het beheer (inclusief vervangingen en dergelijke) van infrastructuur en openbare ruimte;
- de vastgoedexploitatie: dit betreft de exploitatie van bestaand en nieuw vastgoed als woningen, winkels en voorzieningen.

Tussen de exploitaties binnen de gebiedsexploitatie vinden onderlinge 'leveringen' plaats, bijvoorbeeld van woningen die worden gesloopt (van vastgoedexploitatie naar grondexploitatie) of bouwrijpe grond (van grondexploitatie naar bouwexploitatie). De onderlinge leveringen moeten worden gewaardeerd: er moet een prijs of waarde aan worden toegekend. De waardering wordt gebaseerd op het principe van congruentie, wat inhoudt dat bij de bepaling van inbrengwaarde en uitneemwaarde dezelfde (bedrijfseconomische) grondslag wordt gehanteerd. De voorgestelde grondslagen zijn dat openbare ruimte en infrastructuur 'om niet' worden ingebracht en uitgenomen, en vastgoed tegen de economische waarde. De waarderingsgrondslag bij vastgoed is afhankelijk van de vastgoedsoort, zo is bij sociale huurwoningen is de bedrijfswaarde preferent en niet de historische kostprijs. Het hanteren van de marktwaarde kan hier onderwerp van overleg zijn.

Bij het bepalen van de gebiedsexploitatie (Tabel 4.3) worden de volgende begrippen gehanteerd:

- transformatiekosten, dit zijn alle uitgaven die samenhangen met de tijdelijke exploitatie, grondexploitatie en bouwexploitatie;
- transformatieopbrengsten, dit is het totaal van de inkomsten (uitneemwaarden) die de herstructurering genereert (inclusief de ontvangen subsidies);
- transformatieresultaat, dit is het resultaat van de gebiedsexploitatie dat wordt berekend door de inkomsten te verminderen met de uitgaven en inbrengwaarden.

Tabel 4.3 Schema berekening transformatieresultaat

verwachte kosten	tijdelijke exploitatie	werkelijke uitgaven
	grondexploitatie	werkelijke uitgaven
	bouwexploitatie	werkelijke uitgaven
<i>transformatiekosten</i>		<i>totaal</i>
uitneemwaarden	openbare ruimte	om niet
	woningen/voorzieningen sociale huur	bedrijfswaarde
	woningen/voorzieningen commerciële huur	beleggingswaarde
	woningen/voorzieningen particulier/koop	verkoopwaarde
<i>transformatieopbrengsten</i>		<i>totaal</i>
saldo kosten en opbrengsten	transformatieopbrengsten – transformatiekosten	subtotaal
inbrengwaarden	openbare ruimte	om niet
	woningen/voorzieningen sociale huur	bedrijfswaarde
	woningen/voorzieningen commerciële huur	beleggingswaarde
	woningen/voorzieningen particulier/koop	verkoopwaarde
<i>totaal inbrengwaarden</i>		<i>totaal</i>
transformatieresultaat	(subtotaal - totaal inbrengwaarden)	totaal

bron: (VROM - De kosten in beeld, de kosten verdeeld, Figuur 4)

Stap 1: Stel samen de te hanteren principes en uitgangspunten vast. Al in de initiatieffase is het zaak om overeenstemming te bereiken over de te hanteren principes en uitgangspunten. Hierdoor ontstaat zicht op de ruimte voor onderhandelingen.

Stap 2: Breng de te verwachten kosten en opbrengsten in beeld. De rekenmethodiek geeft hiervoor een kader. Extra aandacht moet worden geschonken aan:

- de relevante kostenposten en hun plaats in de gebiedsexploitatie
- de waarderingsgrondslagen bij inbrengen en uitnemen van vastgoed

Stap 3: Bezie en bespreek de mogelijkheden tot optimalisering. Als de uitgaven en inkomsten van het plan adequaat in beeld zijn gebracht, kan dit aanleiding zijn tot een gezamenlijke bespreking om uitgaven en inkomsten meer in evenwicht te brengen. Hierbij moet ook worden gekeken naar de samenhang tussen de deexploitaties: wat bij de één positief werkt, kan bij de ander negatief uitpakken. Mogelijkheden kunnen liggen in:

- reductie van uitgaven en/of verhoging van inkomsten op onderdelen
- de invulling en/of fasering van het herstructureringsprogramma

Stap 4: Verdeel het resultaat over de participanten. Na verrekening van de financiële bijdrage die participanten als gemeente en corporaties op grond van hun kerntaken leveren, geeft een plan vaak een tekort te zien. Afsproken moet worden hoe dit tekort zal worden verdeeld. Een en ander moet duidelijk maken:

- welk berekend financieel resultaat de participanten willen bereiken
- voor welk dekkingsvraagstuk de participanten afzonderlijk staan

- hoe een eventueel optredend overschot of tekort over de participanten wordt verdeeld

Stap 5: Kies een passende taakverdeling. Dit betreft het verdelen van de uit te voeren taken en het kiezen van een samenwerkingsvorm. Aandachtspunten hierbij zijn de verdeling van risico's en de handelwijze bij wijzigende omstandigheden.

Het geheel wordt in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd.

5 Samenwerkingsmodellen voor de grondexploitatie

5.1 Achtergrond

(Dit hoofdstuk is gebaseerd op diverse handleidingen van het Kenniscentrum PPS)

De uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten is in hoge mate afhankelijk van de effectiviteit van het (gemeentelijk) grondbeleid. Dit betreft het verwerven van grond, het realiseren van publieke voorzieningen (wegen, riolering e.d.), het uitgeven van gronden en het verhalen van de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen. Gemeenten kunnen kiezen voor een actieve of een passieve grondpolitiek.

Bij een actieve grondpolitiek probeert de gemeente zelf de voor de realisatie van een bestemmingsplan benodigde gronden in eigendom te verkrijgen, draagt zij zelf zorg voor de aanleg van publieke voorzieningen als wegen, straten, riolering, openbaar groen en verlichting en geeft zij zelf de bouwrijpe grond uit.

Bij een passieve of facilitaire grondpolitiek heeft de gemeente een voorwaarden-scheppende en toezichhoudende rol en wordt de grondexploitatie uitgevoerd door private partijen. De grondverwerving door de gemeente blijft hierbij veelal beperkt tot de grond voor de aanleg van publieke voorzieningen en openbare gebouwen. Ook legt de gemeente in de exploitatieverordening vast onder welke voorwaarden zij medewerking zal verlenen aan particuliere exploitanten. De door de gemeente te verlenen medewerking en de contraprestatie van de particuliere exploitant worden nader vastgelegd in een exploitatieovereenkomst. Het initiatief hiertoe ligt bij de particuliere exploitant. Door vooraf het beleid te formuleren ontstaat inzicht in de maatregelen die de gemeente moet treffen bij stagnerende verwerving. Verder krijgt de grondeigenaar inzicht in de (financiële) gevolgen van zelfrealisatie. Dit geeft de eigenaar niet alleen rechtszekerheid maar ook wordt hij in een vroegtijdig stadium geconfronteerd met de vraag of zelfrealisatie uit financieel oogpunt aantrekkelijk is of dat hij moet overgaan tot verkoop aan de gemeente.

Tegenwoordig komen woningbouwprojecten meestal tot stand via samenwerking tussen gemeente en private partijen. De samenwerking kan zowel de planvorming als de uitvoering betreffen. Bij de private partijen kan in dit verband onderscheid worden gemaakt tussen:

- vragers, die vooral zijn geïnteresseerd in een goede wijk of buurt. Deze groep bestaat uit bewoners (huurders en eigenaren), instellingen (scholen, welzijnsvoorzieningen et cetera) en bedrijven.
- aanbieders, als woningcorporaties en particuliere verhuurders die vastgoed (willen gaan) aanbieden
- realisatoren (projectontwikkelaars, bouwers en beleggers) die de uitvoering willen verzorgen
- belangenorganisaties, waaronder ideële organisaties die zijn gericht op bescherming van het milieu en het cultureel erfgoed.

Vragers en belangenorganisaties zullen vooral willen participeren in de planvorming, terwijl aanbieders en realisatoren ook en misschien wel vooral in de uitvoering zijn geïnteresseerd. Voor de uitvoering wordt een aantal samenwerkingsmodellen onderscheiden, onderverdeeld in traditionele modellen en PPS- samenwerkingsmodellen.

Bij traditionele modellen wordt onderscheid gemaakt tussen volledig publieke grondexploitatie (door de gemeente) en volledig private grondexploitatie (zelf-realisatie). Bij beide is de grondexploitatie in handen van één partij. Traditionele modellen komen steeds minder voor, omdat noch de gemeente noch een private partij (verder aangeduid als ontwikkelaar) alle gronden binnen een plangebied in eigendom heeft en onteigening door de gemeente vaak niet mogelijk is omdat de private eigenaar voor zelfrealisatie kiest.

Bij PPS- samenwerkingsmodellen is sprake van (citaat introductiepagina Kenniscentrum PPS: <http://pps.minfin.nl>):

‘een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten’.

Doordat zowel de gemeente als ontwikkelaars grond bezitten, ontstaat steeds vaker een situatie waarin samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS) de beste manier is om het plan te kunnen realiseren. De samenwerking heeft meestal betrekking op de grondexploitatie, maar ook bij de planvorming kan de gemeente al samenwerking met ontwikkelaars zoeken. De onderscheiden samenwerkingsmodellen zijn het bouwclaimmodel, het joint-venture model en het concessiemodel

Zowel de traditionele modellen als de PPS-samenwerkingsmodellen worden besproken en er wordt kort ingegaan op benefit sharing, een beleidsinstrument dat verwant is aan deze samenwerkingsmodellen.

5.2 Grondexploitatiemodellen

volledig publieke grondexploitatie

Bij volledig publieke grondexploitatie is sprake van een eenduidige rolverdeling: de gemeente, ofwel het gemeentelijk grondbedrijf, doet de grondexploitatie en de opstalontwikkeling wordt verzorgd door ontwikkelaars. Dit houdt in dat de gemeente een programma van eisen (plan) maakt, de benodigde ruwe grond verwerft, de ruwe grond bouw- en woonrijp maakt, de bouwrijpe kavels verkoopt aan ontwikkelaars en daarbij afspraken maakt over de inhoud van het bouwprogramma. Het volledige grondexploitatie-risico wordt gedragen door de gemeente.

positie groen: Groen is onderdeel van de publieke ruimte en de belangen worden primair door de gemeente behartigd. De gemeente is verantwoordelijk voor de inhoud van het programma van eisen en bij dit model ook voor de grondexploitatie. In eerste instantie lijkt dit gunstig voor groen, omdat er bij de verwachte ontwikkeling van de exploitatie geen redenen zijn om ten aanzien van groen af te wijken van het programma van eisen. Omdat de gemeente ook het exploitatierisico draagt, kan zij bij bijvoorbeeld financiële tegenvallers besluiten een neutraal resultaat na te streven en daartoe meer bouwkavels uit te geven. Daar de gemeente het financiële resultaat draagt, de wijziging in het programma van eisen vaststelt en in dit proces de enige behartiger is van het belang van groen, is er hierbij voor groen sprake van een risico.

zelfrealisatie

Bij zelfrealisatie (volledig private grondexploitatie) heeft de betreffende private partij de grond verworven, laat deze voor eigen rekening en risico bouwrijp maken en ontwikkelt voor eigen rekening en risico. Dit moet gebeuren conform het programma van eisen en conform de overige door de gemeente gestelde planologische kaders.

Zowel de gemeente als de ontwikkelaar kan zorgen voor de aanleg van de lokale infrastructuur en het bouw- en woonrijp maken. In het eerste geval wordt doorgaans een exploitatieovereenkomst afgesloten waarin ondermeer de bijdrage van de ontwikkelaar in de kosten wordt geregeld (het kostenverhaal). De ontwikkelaar is echter niet verplicht tot zo'n overeenkomst, als hij besluit geen overeenkomst af te sluiten is hij een zogenaamde 'free rider' en kan de gemeente hem een baatbelasting opleggen.

De baatbelasting dekt echter niet de volledige grondexploitatiekosten en blijkt bovendien een in de praktijk lastig hanteerbaar instrument te zijn. Om 'free riding' tegen te gaan wordt gewerkt aan een nieuwe wettelijke regeling. Dit heeft geresulteerd in de introductie van een exploitatievergunning, waarbij de gemeente de mogelijkheid heeft deze vergunning te onthouden aan ontwikkelaars die niet mee willen werken of niet mee willen betalen aan publieke voorzieningen. In dat geval is onteigening alsnog mogelijk.

positie groen: de positie van groen hangt samen met de mogelijkheden die de gemeente heeft om af te dwingen dat het programma van eisen (volledig) wordt uitgevoerd. In veel gevallen zal het voor de ontwikkelaar namelijk lucratiever zijn om opstallen in plaats van groen te ontwikkelen.

bouwclaimmodel

In het bouwclaimmodel draagt de gemeente het grondexploitatie-risico en voert zij de regie over het proces van gronduitgifte. Ontwikkelaars dragen gronden voor een vaste prijs per vierkante meter over aan de gemeente, om in ruil daarvoor een aantal bouwrijpe kavels toebedeeld te krijgen, de zogenaamde productierechten. Daarbij worden afspraken gemaakt over het te realiseren bouwprogramma. Vaak is er sprake van een afnamegarantie, waardoor de ontwikkelaar zich verplicht de kavels te kopen.

Als marktomstandigheden veranderen kunnen verplichtingen onder druk komen te staan, doorgaans zal dit leiden tot overleg met de grondopbrengst als inzet.

Gemeente en ontwikkelaars moeten het eens worden over de inbrengprijs van de gronden, de uitgifteprijs van de kavels en het programma dat de ontwikkelaar mag realiseren. De inbrengprijs is meestal lager dan de grondprijs die de ontwikkelaar aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dit verschil (het zogenaamde inkoopdeficit) en het verschil tussen inbreng- en uitgifteprijs moet de ontwikkelaar terugverdienen bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen. Bij de aankoop van de grond door de gemeente moet de bodemverontreinigings situatie bekend zijn, zodat kan worden nagegaan of er aan het gebruik overeenkomstig de plannen belemmeringen en/of extra kosten zijn verbonden.

De uitgifte van bouwrijpe gronden door de gemeente is feitelijk een reguliere gronduitgifte, zij het dat de gemeente geen vrije keuze heeft aan wie zij uitgeeft. Als de ontwikkelaars geen afnameverplichting hebben, draagt de gemeente het grondexploitatie risico (bij niet, niet tijdig en/of tegen een lagere prijs verkopen).

Dit model wordt gebruikt als de gemeente bij de grondexploitatie geen grote risico's verwacht, zelf de regie in handen wil houden en zelf de grondexploitatie wil uitvoeren. De ontwikkelaars hebben bij dit model zekerheid over de productierechten. Als de ontwikkelaar een afnameverplichting heeft, zal hij invloed willen uitoefenen op de planvorming. Immers aspecten als stedenbouwkundig ontwerp, kwaliteit openbare ruimte en verkaveling zijn sterk bepalend voor de waarde van het te ontwikkelen vastgoed. De invloed die een ontwikkelaar kan uitoefenen, is gekoppeld aan zijn grondpositie.

positie groen: als de marktomstandigheden veranderen, met name verslechteren, komen de verplichtingen die de partijen zijn aangegaan onder druk te staan. In dat geval zal er overleg volgen met de grondopbrengst en mogelijk de inrichting van de openbare ruimte als inzet.

joint-venture model,

In het joint-venture model wordt de grondexploitatie gezamenlijk gevoerd door publieke (gemeente) en private partijen die samen een vennootschap oprichten voor de realisatie van een project. Meestal beperkt de samenwerking zich tot de grondexploitatie en wordt er een grondexploitatiemaatschappij (GEM) opgericht voor het verwerven, het bouwrijp maken, het bij een woonbestemming woonrijp maken en het uitgeven van de grond binnen het plangebied op een financieel verantwoorde wijze. Het is ook mogelijk dat de gemeente risicodragend participeert in een gezamenlijke projectvennootschap voor de opstalrealisatie en -exploitatie.

De GEM verwerft alle gronden binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken, voor de gronduitgifte en draagt het grondexploitatie risico. Ook doet de GEM voorstellen over de nadere uitwerking van de plannen. Het doorlopen van publiekrechtelijke procedures zoals de vaststelling van het

programma van eisen en de verlening van de vereiste bouwvergunningen blijft echter de taak/verantwoordelijkheid van de gemeente.

De GEM heeft het karakter van een grondbedrijf, waarin kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap worden gedeeld door de betrokken actoren. De gemeente levert hiermee sturingmogelijkheden in en reduceert haar grondexploitatie-risico. De ontwikkelaars daarentegen gaan delen in het risico van de grondexploitatie en krijgen in ruil daarvoor invloed bij de planvorming. Daarbij moet worden gewaakt voor tegenstrijdigheid van belangen, dit betreft ondermeer:

- de bepaling van de uitgifteprijs van grond: Ontwikkelaars hebben als participant in de GEM belang bij een hoge uitgifteprijs. Als zij tevens afnemer van de grond zijn, bijvoorbeeld op grond van bouwrechten, hebben zij als afnemer baat bij een lage uitgifteprijs. Analoog aan de situatie bij het bouwclaimmodel, zullen aan de participatie van ontwikkelaars in de GEM vaak bouwrechten zijn gekoppeld.
- de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente. Hier zijn de publieke en private belangen van de gemeente strijdig. De GEM mag de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente niet 'overnemen', maar de gemeente kan wel een inspanningsverplichting op zich nemen, zoals zo snel mogelijk starten/doorlopen van een procedure.
- het aantrekken van financiën. Als privaatrechtelijke onderneming kan de GEM geld lenen op de kapitaalmarkt of bij banken. Dit kan via de gemeente lopen, waarbij de gemeente op de geldmarkt geld aantrekt en dit doorleent aan de GEM, eventueel met een risico-opslag op de rente. Voor de GEM kan dit een rentevoordeel opleveren. De gemeente moet daarbij waken voor bevoordeling van de GEM en voor het verlenen van staatssteun.

De kans op belangenverstremgeling vergroot het belang om vooraf overeenstemming te bereiken over de financiële uitgangspunten, de hoofdlijnen van het programma van eisen, de planinhoud, de risicoverdeling en de zeggenschapsverdeling.

Het joint-venture model is met name aan de orde als er ontwikkelaars zijn met een aanzienlijke grondpositie, ook kan de gemeente bewust kiezen voor het delen van risico's en het op afstand plaatsen van specifieke taken.

positie groen: omdat de GEM wel het karakter heeft van een grondbedrijf, maar tevens een privaatrechtelijke onderneming is, en daardoor gericht is op een financieel gezonde exploitatie, bestaat de kans dat groen wordt opgeofferd voor meer profijtelijke invullingen. In hoeverre dit kan gebeuren is ondermeer afhankelijk van de gemaakte afspraken en van de zeggenschap die de gemeente heeft.

De vormgeving van de GEM kan plaatsvinden via een naamloze vennootschap (NV), besloten vennootschap (BV), vennootschap onder firma (VOF), commanditaire vennootschap (CV) of een CV/BV-constructie, waarvan de laatstgenoemde het meest aantrekkelijk lijkt. Belangrijke criteria bij de keuze voor een specifieke constructie zijn:

- het wettelijk kader ten aanzien van de verdeling van zeggenschap en financiële rechten. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling ten aanzien van de bevoegd-

heidsverdeling tussen de aandeelhouders onderling en tussen de verschillende organen van de vennootschap te weten bestuur/directie, Raad van Commissarissen en vergadering van aandeelhouders of vennoten

- het wettelijk kader ten aanzien van de beperking van de aansprakelijkheid
- de fiscale behandeling van de vennootschap, met name de heffing van BTW, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting
- de eenvoud van de juridische vormgeving
- de formele wettelijke eisen ten aanzien van de oprichting en het functioneren, bijvoorbeeld ten aanzien van de publicatieplicht van financiële gegevens
- de ruimte voor een specifieke verdeling van risico en zeggenschap
- de overdraagbaarheid van aandelen. Als aandelen eenvoudig kunnen worden overdragen, kan dit ertoe leiden dat ongewenste partners tot de GEM toetreden

De CV/BV-constructie lijkt de meest aantrekkelijke constructie, met name vanwege de beperkte aansprakelijkheid. De omvang van de deelneming van de partijen in een GEM is afhankelijk van:

- a) de omvang van het benodigde eigen vermogen van de vennootschap. Om niet meer risico te lopen dan nodig is zullen partijen de omvang van het eigen vermogen, ofwel de inbreng van risicodragend kapitaal, zo beperkt mogelijk willen houden. Dit uiteraard in samenhang met de mogelijkheid van de vennootschap om vreemd vermogen aan te trekken. Als de inbrengwaarde van de grond hoger is dan het benodigde eigen vermogen, krijgen partijen een deel van de inbrengwaarde van de grond uitgekeerd
- b) de gewenste verdeling van zeggenschap en risico over de partijen. De omvang van de grondpositie van de partijen hoeft hierbij niet bepalend te zijn

concessiemodel

In het concessiemodel wordt de gehele grondexploitatie of een deel daarvan onder voorwaarden toebedeeld aan een marktpartij, die het risico draagt en in ruil daarvoor de opstalontwikkeling mag verzorgen. In dit model krijgen de ontwikkelaars de beschikking over alle gronden doordat de gemeente haar gronden aan hen verkoopt. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor rekening en risico van de ontwikkelaar(s), evenals de realisatie van het openbare gebied en de publieke voorzieningen. De gemeente beperkt zich tot het vaststellen van het programma van eisen waaraan de partijen bij de ontwikkeling zijn gebonden. De sturing van de gemeente blijft tot hoofdlijnen beperkt, de uitwerking wordt aan de ontwikkelaars overgelaten. Na de realisatie wordt het openbare gebied overgedragen aan de gemeente, tegen vooraf afgesproken condities. Een alternatief is dat de gemeente alle gronden in eigendom houdt en ze ter beschikking stelt aan de ontwikkelaar(s) om deze voor eigen rekening en risico in te richten. Alleen de gronden die bestemd zijn voor het realiseren van het bouwprogramma worden in eigendom overgedragen. De ontwikkelaar heeft vaak enige ruimte bij de inrichting van de openbare ruimte (inclusief groen) als de gemeente volstaat met een, tamelijk globaal programma van eisen. De eisen bestaan uit kwaliteitsdoelstellingen die moeten worden gehaald. Hetzelfde kan gelden ten aanzien van de te realiseren bouwwerken.

Het concessiemodel is aan de orde als de gemeente een project wil uitvoeren, een (vrijwel) volledige grondpositie heeft, wil volstaan met het formuleren van het programma van eisen en de uitvoering en de risico's wil overlaten aan de markt. In de praktijk wordt het model vooral gebruikt bij projecten met een overzichtelijke omvang en een beperkte doorlooptijd. Dit laatste omdat de gemeente wil kunnen inspelen op ontwikkelingen in het beleid en ontwikkelaars rekening willen kunnen houden met ontwikkelingen op de markt.

positie groen: omdat ontwikkelaars gericht zijn op een financieel gezonde exploitatie, bestaat de kans dat de kwaliteit van het groen gemarginaliseerd wordt om kosten te besparen. In hoeverre dit kan gebeuren is afhankelijk van de gemaakte afspraken en van de middelen die de gemeente heeft om deze af te dwingen.

5.3 Vergelijken modellen

De overeenkomsten en verschillen tussen de modellen zijn in een overzicht samengevat (Tabel 5.1)

Tabel 5.1 *Vergelijkend overzicht modellen*

onderwerp/ modellen	grond- verwerving	planvorming	bouw- en woonrijp maken	gronduitgifte	wie draagt risico grondexploitatie ?
gemeentelijke grondexploitatie	overheid	overheid	overheid	overheid	overheid
zelfrealisatie (private grondexploitatie)	private partij	gezamenlijk of private partij (binnen bestemmingsplan)	private partij of overheid met kostenverhaal op private partij	geen uitgifte (private partij realiseert zelf op eigen grond)	private partij
bouwclaim	overheid koopt grond van private partij, die deze al bezat of heeft verworven	overheid met afstemming op hoofdlijnen met private grondeigenaren	overheid	overheid aan de private partijen waarvan overheid grond heeft afgenomen	overheid, maar vaak afnameplicht van private partij tegen vooraf bepaalde prijs
joint-venture	de joint-venture (GEM) of de partijen gezamenlijk	gezamenlijk	gezamenlijk	joint-venture, veelal aan de private partijen die participeren	gezamenlijk
concessie	overheid	private partijen, binnen door overheid gestelde kaders	private partij	overheid, aan de private partijen die de concessie krijgen	private partij

bron: (Kenniscentrum PPS, 2004: samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving)

Bij de keuze voor een samenwerkingsmodel houdt de gemeente rekening met de mate waarin:

- financiële risico's worden genomen (risico-overdracht, verevening)
- de regie in handen wordt gehouden (zeggenschap gemeente)
- zij op afstand van het proces blijft staan (slagkracht grondexploitatie).

Ook moet rekening worden gehouden met de Europese regelgeving ten aanzien van aanbestedingen. Bij het ene samenwerkingsmodel zal dit eerder tot problemen aanleiding dan bij het andere. In de "Handleiding samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling" is voor vijf criteria aangegeven hoe de verschillende samenwerkingsmodellen "scoren". Uitgangspunten bij deze scores zijn de positie en de wensen van de gemeente (Tabel 5.2) . Als er vanuit een andere invalshoek wordt beoordeeld, kan de beoordeling geheel anders uitvallen.

Tabel 5.2 Beoordeling modellen vanuit gezichtspunt gemeente

criteria/ modellen	zeggenschap gemeente	risico-over- dracht door gemeente	verdeling kosten en opbrengsten, verevening	integrale aanpak project ¹	slagkracht ²
gemeentelijke grondexploitatie	++	-	-	-	-
zelfrealisatie	-	++	-	-	-
bouwclaim	+	-	-	+/-	+/-
joint-venture	+	+	++	+	+
concessie	-	++	+	+/-	+/-

¹ Integrale aanpak project: zowel bij planvorming als bij realisatie worden de publieke en private functies binnen het plangebied optimaal (financieel en risico's) op elkaar afgestemd

² Slagkracht: mogelijkheid voor de projectorganisatie om snel te kunnen handelen (beslissingen nemen, plan aanpassen), waarbij afstand tot het ambtelijk apparaat en de politiek wenselijk kan zijn
bron: (Kenniscentrum PPS, 2004: samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving)

5.4 Benefit sharing

(bron: Kenniscentrum PPS e.a., 2001)

Benefit sharing betreft (Kenniscentrum PPS e.a., 2001, blz. 1): *“een arrangement tussen de overheid als subsidieverstrekker en subsidieontvanger(s), waarbij de overheid een financiële bijdrage verstrekt ten behoeve van een project en waarbij de subsidieontvanger die overheid onder bepaalde voorwaarden laat meedelen in toekomstige waardeinstijgingen binnen de commerciële delen van dat project, die zonder die subsidie niet zou zijn ontstaan.”*

Benefit sharing is een relatief nieuw instrument voor de overheid, dat ook bij ruimtelijke vraagstukken (zoals nieuwbouwprojecten) kan worden ingezet. Evenals

bij PPS dient de inzet om de doelmatigheid van de overheidsbetrokkenheid bij projecten te vergroten. De relatie tussen de overheid en het project blijft bij benefit sharing beperkt tot een financiële relatie, het financiële risico van de overheid blijft beperkt tot (de hoogte van) de subsidie. Dit wijkt af van de PPS waarbij veelal sprake is van een inbreng in de organisatie van de verschillende partijen.

In het algemeen kan benefit sharing worden ingezet bij projecten waarin:

- commerciële en niet-commerciële functies worden gecombineerd;
- een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen subsidie en commerciële functies;
- publieke als private partijen zijn betrokken, die al dan niet een rendement willen behalen.

De algemene doelstelling bij benefit sharing is het creëren van een evenwichtige en doelmatige verhouding tussen subsidieverstrekking aan een project en de effecten die beoogd worden met en bereikt zijn in het project. Het gaat daarbij om verevening. Via afspraken over het delen van de benefits kan evenwicht ontstaan tussen de overheidssubsidie voor en de vermogensvorming binnen het project. Daarbij wordt beoogd 'free riders' uit te sluiten, dit zijn partijen die wel vermogen vormen als gevolg van de subsidieverlening, maar die niet onderhevig zijn aan de verevening (via de benefit sharing afspraak). Free riders moeten via andere beschikbare instrumenten worden aangesproken.

De verevening vindt plaats tussen vermogensvorming in commerciële functies, als vastgoed, woningbouw en toerisme, en niet-commerciële functies, als wegen, openbaar vervoer en groen, waaraan subsidie is verleend. De gedachte achter benefit sharing is, dat de overheid meedeelt in de mede door subsidieverlening ontstane vermogensvorming. De verevening kan plaatsvinden voor aanvang, tijdens en bij beëindiging van het project. Mogelijke nevendoelestellingen bij benefit sharing zijn:

- vaststellen van de benodigde subsidie. Als de verstrekte subsidie achteraf gezien te hoog was, vloeit het teveel via de verevening weer terug naar de overheid;
- bevorderen van een directe, specifieke relatie tussen het subsidiebedrag en de beoogde effecten van een project;
- beheersbaar houden van de subsidieomvang. Door eerst discussies te voeren over een eventuele terugvloeiing van middelen, ontstaat een drukkend effect op de hoogte van de gevraagde subsidie;
- afdekken van politieke risico's door via verevening te voorkomen dat private partijen er met de 'benefits' vandoor gaan;
- verbeteren van de informatievoorziening. Doordat het maken van afspraken openheid vereist ten aanzien van zowel doelen en ambities als verwachte kosten en opbrengsten, vindt er een meer gerichte informatie-uitwisseling plaats tussen overheid en private partijen.

positie groen: benefit sharing lijkt gunstig voor groen, omdat (onrendabel) groen wordt gesubsidieerd zodat bij ontwikkelaars de verleiding afneemt of zelfs verdwijnt, om de inrichting van groen te marginaliseren of groen door rood te vervangen.

6 Casus

6.1 Inleiding

Regie over het groen in nieuwbouwprojecten hangt samen met de regie over het bouwproces. Die laatste regie is de gemeente steeds meer kwijtgeraakt doordat verzelfstandiging van woningbouwcorporaties en het vrijmaken van de markt betekenden dat gemeenten steeds minder de rol van opdrachtgever vervulden. Daardoor bouwden ze hun expertise op dat terrein af en vertrokken die medewerkers (van grondbedrijf en woningbouw) naar de marktpartijen. Het resultaat is een verlies aan sturingskwaliteit. Dit wreekt zich bij kleine gemeenten, maar bijvoorbeeld ook bij woningbouwplannen waarbij veel partijen zijn betrokken. De macht is verdeeld en er is een gebrek aan beslissers wat leidt tot stagnatie in projecten. Projecten waarin de gemeente samenwerkt met één marktpartij verlopen over het algemeen goed (Staal, 2004).

6.2 Zoetermeer

Gemeentelijk beleid

Het grondplan van Zoetermeer dateert van de jaren 60 (tweede Nota Ruimtelijke Ordening). Uit die tijd stamt een vlekkenplan langs de oude weteringen, waarin het groen ook via grote vlekken is weergegeven. Zowel het groen in als het groen om de stad is in dit grondplan opgenomen.

Zoetermeer is tot nu toe groeistad geweest en heeft nu 115.000 inwoners. Hoewel deze groei inmiddels is voltooid, wil de stad nog door groeien tot 130.000 inwoners om een goed draagvlak te behouden voor de aanwezige voorzieningen. Dit betekent een 5.000 woningen extra die, volgens de Nota Ruimte, vooral in de stad zullen moeten worden gebouwd. Omdat Zoetermeer altijd al compact gebouwd heeft, zal dit lastig worden.

Momenteel is Zoetermeer nog bezig met het realiseren van de laatste VINEX-wijk, Oosterheem met 8.300 woningen.

Grondexploitatie

De gemeente heeft voor Oosterheem samen met de marktpartijen een Programma van Eisen (PvE) opgesteld, dat als basis voor het Masterplan heeft gediend. Het PvE zet in op een bovengemiddelde kwaliteit in de wijk. Groen (en in een aantal gevallen valt water hier ook onder) is er in opgenomen op basis van de WORG normen. Deze gaan uit van gemiddeld 13 m² groen per inwoner excl. 4 m² water per inwoner.

Voor het openbaar groen is het ontwerp uitbesteed maar de uitwerking daarvan wordt door de gemeente zelf gedaan om het zo goed af te kunnen stemmen op het beheer. De financiële haalbaarheid is berekend door het Ontwikkelingsbedrijf en de afdeling Grondexploitatie.

Samenwerkingsmodel

Tot aan Oosterheem had de gemeente steeds de volledige regie in handen omdat Zoetermeer een status als groeistad had. De nieuwste ontwikkelingen in het kader van VINEX hebben ervoor gezorgd dat er meerdere partijen een positie hebben verworven door strategische grondaankoop.

Omdat het een VINEX-locatie is, waren de gronden voor Oosterheem al in handen van 14 particuliere partijen. De gemeente heeft deze gronden opgekocht in ruil voor bouw- en ontwikkelrechten. De 14 partijen zitten samen met de gemeente in een consortium en de gemeente is opdrachtgever.

De gemeente had ook een raamcontract met 5 ingenieursbureaus voor de cultuurtechnische en civieltechnische werkzaamheden, maar dit is teruggedraaid omdat de gemeente toch zelf meer regie wilde hebben over deze werkzaamheden. In deze overweging speelden ook snelheid en kosten mee. Een voordeel van de externe partijen was wel dat deze sommige beslissingen er wel bij het bestuur doorkrijgen terwijl dat de ambtenaren (als ze zelf regie hebben) niet altijd lukt. Zelf de regie hebben betekent echter voor de gemeente dat ze beter visie, ontwerp en beheer op elkaar kan afstemmen.

In de stuurgroep zitten zowel de gemeente als de marktpartijen, waardoor de marktpartijen direct met het bestuur zaken gingen doen en daardoor het ambtelijk apparaat als adviseur eigenlijk buiten spel stond. De redenen hierachter zijn ondermeer personele krimp en het verkleinen van de macht van de ambtenaren. Ook de overgang van groei naar beheer speelde mee.

Positie van het groen

Groen heeft in Zoetermeer altijd in de basisplannen van de gehele stad gezeten. Dit geldt zowel voor het wijkgroen als voor het grootschaliger stadsgroen aan de rand van de stad. In de eerste fasen van de groei werd het groen in grote eenheden aangelegd omdat er veel hoogbouw werd neergezet. In latere jaren kwam er meer laagbouw en dus ook kleinere eenheden buurt- en blokgroen. Voor beheerders bleek dit echter steeds lastiger te onderhouden en ook de kosten voor het beheer gingen omhoog. De laatste nieuwbouwwijken laten zien dat er weer wat grotere eenheden komen van 1 ha tot wijkpark en dat er voor kleine kinderen stukjes van 40-50 m² dicht bij huis te vinden zijn. Daarnaast is er ook nog het bovenwijkse groen in de vorm van recreatiegebieden langs de rand van de stad. Deze gebieden vormen de overgang naar het buitengebied.

Zo bezien heeft het groen in Zoetermeer door de jaren van ontwikkeling heen altijd wel een positie temidden van de bouwactiviteiten behouden. Alleen door voortschrijdend inzicht is de vormgeving steeds anders geweest.

In de ontwikkeling van Oosterheem is het groen meegenomen in het Programma van Eisen. Tot op heden is het meeste van het geplande groen ook uitgevoerd hoewel er wel stukken groen veranderd zijn in water. Grote afwijkingen van het Programma van Eisen zijn er niet.

Het groen heeft voordeel gehad van het feit dat de gemeente de grond weer heeft opgekocht en mede opsteller is van het Programma van Eisen. Dit biedt een fundament onder de positie van groen zodat die gaandeweg de ontwikkeling overeind blijft. Ook gedurende het proces heeft de gemeente een deel van de regie weer naar zich toe getrokken om zo een goede afstemming tussen visie, ontwerp en beheer te bewerkstelligen.

Nu is Zoetermeer ook bezig om een oplossing voor de gewenste inbreiding te bereiken. Als compacte stad is het volgens de gemeente namelijk niet goed mogelijk om 50% van de 5.000 nieuwe woningen in de stad te bouwen. Dit zou ten koste gaan van het groen.

6.3 Amersfoort

Gemeentelijk beleid

In 1980 is een ontwikkelingsplan Groeistad tot 1995 opgesteld. Dit plan had als doelstelling om binnen 10 jaar minimaal 15.000 woningen te bouwen waarvan 4.000 in bestaand stedelijk gebied. Omdat in 1973 het dorp Hoogland aan Amersfoort was toegevoegd, gingen alle stedelijke ontwikkelingen in die (noordelijk) richting. Het plan Groeistad omvatte achtereenvolgens de ontwikkeling van :

- 1) Schothorst;
- 2) Zielhorst;
- 3) Kattenbroek;
- 4) Hoogland;
- 5) Nieuwland;
- 6) Vathorst is sinds 2000 de nieuwste ontwikkeling in Amersfoort.

Grondexploitatie

De benodigde gronden voor Groeistad waren in eigendom bij de gemeente en werden voor ontwikkeling uitgegeven. Door deze situatie kon de gemeente grip houden op zowel de planvorming als de verdere ontwikkeling en met name op de kwaliteit. Mede hierdoor is er een groot centraal park van 100 hectare met subsidie van LNV/CRM gerealiseerd en is er in Schothorst en Zielhorst ook buurt- en wijkgroen. In latere grondexploitaties zat minder groen omdat men vond dat die nieuwe wijken gebruik konden maken van het centrale park. In Kattenbroek is er weinig groen omdat daar in de grondexploitatie sterk op de architectuur en het water gefocust is. In de oorspronkelijke plannen had groen een groter aandeel maar vanwege de hoge kosten voor de architectuur is dat langzaam uit de plannen verdwenen. De gemeente had weinig grip op deze ontwikkeling en vooral weinig grip op de architect/stedenbouwer. In een latere evaluatie heeft de architect/stedenbouwer aangegeven dat die focus op architectuur wel te sterk is geworden.

Uit de opbrengsten van Groeistad moest ook aan algemene voorzieningen elders in Amersfoort (dus buiten het netto plangebied) worden bijgedragen omdat er zoveel nieuwe bewoners bijkwamen.

Voor de nieuwste ontwikkeling Vathorst brengt de locatie hoge kosten met zich mee vanwege een sanering en het plaatsen van geluidsschermen langs de snelweg en de spoorlijn. Inmiddels loopt Vathorst ook vertraging op omdat er minder woningen worden verkocht dan gepland.

Samenwerkingsmodel

Voor het hele plan Groeistad had de gemeente alle gronden in eigendom en dus de regie over de planontwikkeling en de uitvoering. Bij de ontwikkeling van Nieuwland was er voor het eerst sprake van een samenwerking met marktpartijen (PPS). De gronden die marktpartijen inmiddels in eigendom hadden, zijn door bouwclaims weer bij de gemeente terug gekomen. Ook deed de gemeente de grondexploitatie zelf en is de uitvoering is uitgegeven aan Bouwfonds. Het plan dat Bouwfonds maakte is wel getoetst aan een eerder plan dat door de gemeente zelf was ontwikkeld.

In het nieuwste project Vathorst had de gemeente geen grond in handen. Binnen de gemeente waren geen draagvlak en middelen aanwezig om zelf een grondpositie in te nemen (vanwege risico's van vroegtijdige verwerving). De gemeente heeft daarom marktpartijen verzocht om grondposities in te nemen zodat ze later met hen afspraken kon maken over bouwclaims (Groetelaers, 2004). De gemeente is wel aandeelhouder in Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV), samen met Bouwfonds, Heijmans IBC, de Alliantie, Thomasson Dura en AM Wonen. In die rol heeft de gemeente meegewerkt aan het Programma van Eisen en heeft ze in het verdere verloop van het project vooral een toetsende rol (bestemmingsplan, welstand, civieltechnisch, et cetera). De werkzaamheden van OBV bestaan in hoofdlijnen uit: grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte. Voorheen waren deze disciplines binnen de gemeente vertegenwoordigd.

De gemeente merkt door deze nieuwe rol dat ze minder invloed heeft op het gehele proces. Om dat in toekomstige projecten toch weer meer te verkrijgen, zet de gemeente Amersfoort de Wet Voorkeursrecht Gemeenten weer meer in.

Financiering van het groen

De financiering en uitvoering van het groen wordt meegenomen in twee delen van de grondexploitatie: in het bouwrijp maken en in het woonrijp maken van het plangebied. In het bouwrijp maken zit het grondwerk ten behoeve van het groen. Bijvoorbeeld het graven van waterplassen, het maken van een heuvel, et cetera. In het woonrijp maken zitten vervolgens werkzaamheden als beplanting van oevers, planten van bomen, inrichting van parken, et cetera.

De ontwikkeling van stedelijke plannen begint met een globaal plan en even globale berekening van de kosten (oppervlakte groen/blauw/rood maal de normkosten). In een aantal stappen wordt het uitgewerkt tot een gedetailleerd matenplan dat als basis

dient voor de aanbesteding van deelplannen. De gemeente maakt wederom een eigen begroting op basis van dit matenplan. Deze is niet openbaar.

Vervolgens kunnen aannemers inschrijven op de deelplannen en dienen daartoe hun offerte in. Afhankelijk van het type aanbesteding (Europees, onderhands, et cetera) zal hij zijn prijs bepalen. Voor de gemeente wordt niet inzichtelijk gemaakt hoeveel aan welke onderdelen besteed zal worden. Gedurende de uitvoering kunnen hier immers nog verschuivingen in optreden. Na de oplevering wordt door de aannemer ook niet bekend gemaakt hoe het budget uiteindelijk is verdeeld. De gemeente beoordeelt tussentijds alleen de voortgang en uitvoering van het (deel)plan.

Positie van het groen

In de Groeistad periode had de gemeente nog alle grond in handen en ook veel regie over de plannen en de kwaliteit. Vandaar dat daar ook een groot park en buurt- en wijkgroen is gerealiseerd.

De gemeente is op zoek naar instrumentarium om kwaliteit in nieuwbouwwijken te realiseren en dan met name kwaliteit in de openbare ruimte. De gemeente wil dat dit vanuit het rijk wordt gerealiseerd omdat provincies teveel onderling concurreren en Amersfoort nabij de grens tussen twee provincies ligt.

Veel gemeenten hebben ook niet de kennis en de strategische aanpak in huis om te kunnen omgaan met projectontwikkelaars. Hiertoe is meer expertise nodig over de verhouding tussen kosten en kwaliteit in de openbare ruimte.

6.4 Meerstad Groningen

Gemeentelijk beleid

De aanleg van Meerstad komt voort uit regionaal beleid waarin voor de regio Groningen een woningbehoefte van 27.000 woningen tot 2030 wordt voorspeld. Daarnaast is er de noodzaak voor extra waterberging en de wens vanuit LNV om een belangrijke verbinding toe te voegen aan de EHS in de regio. Tot slot is men in de regio op zoek naar een toeristische trekker. (Mackay, 2003)

In de Stad van Straks Extra (gemeentelijk beleid) staat voor de stad Groningen de bevolkingsgroei centraal. De afgelopen jaren zijn hiervoor al enkele nieuwbouwwijken gerealiseerd die mede hebben bijgedragen aan het afremmen van de suburbanisatie en het vertrek naar Noord-Drentse gemeenten. Voor de stad is er een totale bouwopgave gesteld van 10.500 tot 12.500 woningen in de periode tot 2010. (Startnotitie MER Meerstad Groningen, 2002)

Grondexploitatie

Meerstad Groningen is een project waarin zowel stadsontwikkeling als landschapsontwikkeling aan de oostzijde van Groningen is opgenomen. De totale bruto omvang van het plangebied is 4.000 hectare en zal de volgende functies bevatten:

- circa 10.000 woningen;
- de aanleg van een groot meer (600 ha), gericht op buffering en berging van water;
- creëren van een recreatieve trekker, ondermeer in de vorm van het genoemde meer;
- ontwikkeling van een robuuste verbindingzone ter versterking van de ecologische (hoofd)structuur van stad en regio; en daarmee:
- de aanleg van een nieuw, kwalitatief hoogwaardig landschap van substantiële omvang (GIOS).

De investering in de grondexploitatie bedraagt in totaal 794 miljoen euro. Circa 40% van deze investeringen betreft de verwerving van gronden c.a.; ongeveer de helft van de investeringen is gericht op de aanleg en inrichting van het openbaar gebied; inclusief de aanleg van de noodzakelijke (hoofd)infrastructuur en inclusief de aanleg van al het 'blauw en groen'. Rekening houdend met inflatie en rente tot aan het eind van de exploitatieperiode (2026) wordt uiteindelijk een sluitende grondexploitatie bereikt. Hierbij is verdisconteerd een subsidiebijdrage vanuit diverse overheden ter grootte van circa 56 miljoen euro. (Actualisatienotitie Masterplan Meerstad, 2004)

Kenmerkend voor Meerstad is het nieuwe landschap. Dit vraagt een voorinvestering waarin eerst water en natuur wordt gerealiseerd; daarna volgt de aanleg van infrastructuur en de bebouwing. Deze voorinvestering in blauw en groen start met de zandwinning en de aanleg van het meer, en zal aansluitend nog circa 10 jaar doorlopen. Vanaf 2016 zal naar verwachting vanuit de woningbouw c.a. (rood) een positieve cashflow ontstaan waarmee de financiering van blauw en groen kan worden afgelost. (Actualisatienotitie Masterplan Meerstad, 2004)

Samenwerkingsmodel

Voor Meerstad is in 2001 een intentieovereenkomst getekend door de samenwerkende overheidspartijen:

- het Ministerie van LNV;
- de Dienst Landelijk Gebied;
- de Provincie Groningen;
- de gemeente Groningen;
- de gemeente Slochteren;
- het waterschap Hunze en Aa's.

Vervolgens is een jaar later een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen bovengenoemde partijen en de betrokken marktpartijen. Deze zijn vertegenwoordigd in twee groepen. Allereerst de Grondbank Meerstad Groningen CV waarin de volgende partijen vertegenwoordigd zijn:

- AM grondbedrijf BV;
- Koop Holding b.v.;
- Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling B.V.;
- BPF Bouwinvest B.V.

Ten tweede de Twentse combinatie met daarin:

- Rotij Projecten B.V.;
 - Timmerhuis Projecten B.V.;
 - Groothuis Woningbouw B.V.; en Plegt-Vos Bouwgroep.
- (Bureau Alle Hosper & KCAP, 2004)

De betrokken partijen gaan de gestelde doelen realiseren via de Grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEMM) waarin de marktpartijen, de gemeenten Groningen en Slochteren en DLG/BBL zullen participeren.

Positie en financiering van het groen

De positie van groen in Meerstad is gebaseerd op de afspraak dat tegenover 1 hectare rood 1 hectare groen dient te staan. In het plan heeft deze aanpak ook een voldoende invulling gekregen: 830 hectare rood en 829 hectare groen. Hierin is het meer van 600 hectare niet meegerekend.

Een deel van de zekerstelling voor groen komt uit de grondpositie van DLG. Deze dienst heeft reeds veel gronden verworven in het gebied ten behoeve van beleidsdoelstellingen van LNV. De prijs waarvoor deze gronden worden ingebracht in het project ligt hoger dan de oorspronkelijke verwervingsprijs. De overwaarde per hectare laat DLG echter niet uitbetalen maar blijft bestaan als verplichte afdracht door de GEMM aan DLG. Met een dergelijke constructie wordt gegarandeerd dat de overwaarde ten goede komt aan Meerstad. Hiermee wordt in ieder geval 250 hectare natuurreservaat bekostigd.

Voor 450 hectare GIOS-groen zijn geen rijksmiddelen voor handen en deze worden dan ook geheel uit de exploitatie overschotten van rood betaald. Er wordt daarbij gerekend met een meerwaarde voor woningen vanwege de ligging in of nabij GIOS-groen van 10 à 14.000 euro per woning. Dit is een reële waarde.

Afspraken over robuuste verbindingen met gebieden in de omgeving zijn met de provincie bestuurlijk vastgelegd.

Tabel 6.1 Financiering groen

functie	financiering door
GIOS-groen	rood voor groen
EHS natuurreservaat	uitgifte winst gronden DLG en GEMM
EHS agrarisch natuurbeheer	Ministerie LNV

bron: (Vista, 2003)

Voor de GEMM bestaat nog de mogelijkheid om ten behoeven de groene investeringen geld te lenen bij het Groenfonds tegen een lagere rente. Dat zou nominaal een voordeel van 50 miljoen euro kunnen opleveren. (Kurstjens, 2005)

6.5 Conclusie

Het is niet gelukt om voor de casus inzicht te krijgen in de financiering van het groen. Niet in de vorm van een gedetailleerde begroting vooraf van de gemeente, en niet in de vorm van de gerealiseerde kosten door de aannemer achteraf. De enige mogelijkheid om zicht te krijgen op de werkelijke uitgaven aan de groeninrichting is per plan de typen en oppervlakten groen te bepalen en deze te vermenigvuldigen met de bijbehorende normkosten. Daarbij dient ook een onderscheid gemaakt te worden in de kosten voor het groen in de fase bouwrijp maken en in de fase woonrijp maken. Een dergelijke aanpak zal altijd slechts een benadering zijn van de werkelijkheid.

7 Conclusies

In dit onderzoek is het accent gelegd op de beschrijving van het kader waarbinnen woningbouwprojecten worden ontwikkeld en uitgevoerd, waarbij specifiek aandacht is gegeven aan de positie van groen. Groen maakt onderdeel uit van de openbare ruimte en wordt nadat de inrichting is gerealiseerd, om niet overgedragen aan (doorgaans) de gemeente. Omdat dit geen inkomsten oplevert, moeten de kosten van de verwerving van grond en de inrichting van het groen worden gefinancierd uit het overschot op de inkomsten uit de uitgifte van bouwrijpe kavels voor de marktsector, subsidies en bovenplanse verevening.

Het kader voor woningbouwprojecten is verankerd in wet- en regelgeving, aangevuld met afspraken, convenanten en conventies. Bij de ordening van het kader is gebruik gemaakt van de bij beleidsarrangementen gevolgde benadering, met name van de onderscheiden constituerende dimensies:

- betrokken actoren: dit zijn de publieke en private actoren die betrokken zijn bij de planvorming en/of de realisatie daarvan via de grondexploitatie
- verschillende opvattingen: dit zijn de motieven/belangen van de actoren ten aanzien van de inrichting van het gebied (planvorming) en/of de realisatie daarvan (grondexploitatie).
- machtsbronnen: een actor kan over verschillende machtsbronnen beschikken, dit betreft enerzijds de aan diens taken en bevoegdheden ontleende formele middelen, en anderzijds informele middelen als kennis, capaciteiten en overtuigingskracht.
- spelregels: dit betreft zaken als procedures, restricties en bevoegdheden van actoren. Dit betreft primair de beleidssectoren volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, waarbij de eerste dominant is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de restricties ten aanzien van de omvang van de contingenten woningen bij de financiering van woningbouwprojecten.

Het realiseren van groen kan een belang zijn van één of meer actoren, waarbij de motieven kunnen variëren van zuiver functioneel, zoals vergroten van het draagvlak voor het plan, tot ideëel, zoals bijdragen aan de bestaanswaarde van natuur of de kwaliteit van de leefomgeving. Ten aanzien van het belang dat aan het realiseren van groen wordt gehecht, kan onderscheid worden gemaakt tussen de planvorming en de grondexploitatie. Bij de planvorming zijn er vaak verschillende actoren die het belang van groen behartigen, sommigen mede omdat dit de aantrekkelijkheid van het plan en daarmee de kans op acceptatie vergroot. Groen is hier als het ware een positieve factor. Bij de grondexploitatie daarentegen is groen een kostenpost en is de gemeente vaak de enige actor die het belang van groen behartigt (moet behartigen). De tekorten in de sociale sector en de openbare ruimte worden immers gefinancierd uit de extra inkomsten bij de uitgifte van bouwrijpe kavels voor de marktsector. Als er financiële tegenvallers optreden die leiden tot een tekort op de begroting, lijken er drie mogelijkheden te zijn om deze extra inkomsten te verhogen:

- het aantal kavels in met name de duurdere segmenten in de marktsector kan worden vergroot ten koste van kavels in de sociale woningbouw en/of de goedkopere segmenten. Mede door de contingentering (restrictie volkshuisvesting) is dit echter niet toegestaan.
- de extra inkomsten per kavel in de marktsector kunnen toenemen door de grondprijs (uitgifteprijs) te verhogen. Dit wordt echter belemmerd door de afspraak in het convenant tussen gemeenten, ontwikkelaars en de staatssecretaris van VROM om bij de bepaling van de uitgifteprijs voor kavels in de marktsector de residuele grondwaardemethodiek te hanteren. Dit houdt in dat de grondprijs gelijk is aan het verschil tussen de marktwaarde van de woning (gerepresenteerd in de v.o.n.-prijs) en de bouwkosten daarvan. Bij een gegeven woningtype wordt de grondprijs dus bepaald door externe factoren (markt en bouwkosten) en niet door de bij de grondexploitatie betrokken actoren.
- het totaal aantal woningen te verhogen, ten koste van het areaal openbare ruimte. Beslissingen hierover kunnen worden genomen door bij de grondexploitatie betrokken actoren, zij het dat er op bepaalde veranderingen sancties kunnen staan. Dit laatste hangt af van zaken als restricties bij verleende subsidies en de mogelijkheden binnen de bestaande streek- en bestemmingsplannen.

Of het geplande groen ongewijzigd wordt gerealiseerd is dus afhankelijk van het belang dat de bij de grondexploitatie betrokken actoren hechten aan en de mogelijkheden die zij zien om het geplande groen te realiseren. Omdat de grondexploitatie steeds meer verschuift van de gemeente naar private actoren worden financiële risico's steeds belangrijker. Vroeger droeg het Rijk de risico's, daarna de gemeente en tegenwoordig liggen de financiële risico's vaak bij private partijen, al dan niet in de vorm van een PPS. Bovendien nemen de risico's toe omdat de mogelijkheid tot verevenen afneemt.

Het gevolg hiervan is dat de openbare ruimte, vaak in de vorm van de realisatie van groen, min of meer een sluitpost van de begroting is geworden. Een mogelijke tegenkracht is om groen naast een sociaal/maatschappelijk belang ook een financieel belang te maken. Dit kan gebeuren door het realiseren van groen expliciet te koppelen aan subsidies of net als bij Meerstad aan de waarde van in de marktsector uit te geven kavels.

Het aandeel van groen in de kosten van een woning in een Vinex-wijk bedraagt (samen met straatmeubilair, parkeervoorzieningen et cetera) gemiddeld circa 7%. Het areaal groen en blauw in het grondgebruik is 22% in Vinex-wijken, in Meerstad zijn de percentages rood en groen gelijk (beide 37%), en de rest van het gebied wordt ingenomen door het meer (blauw).

Uit de onderzochte casus blijkt dat de positie van groen onder meer afhankelijk is van de grondpositie van de gemeente. Toch kan een gemeente zonder grondeigendom in het project toch grip houden door de gronden te claimen in ruil voor bouwrechten. Maar dan nog blijkt de positie van groen vaak niet opgewassen tegen de druk van financiële tegenslagen in een project. Verder blijkt uit de cases dat er geen inzicht te verkrijgen is in de financiering van het groen. De gedetailleerde

gemeentelijke begroting van woningbouwprojecten is niet openbaar. Ook de kosten die de aannemer voor groen maakt in een project zijn niet te verkrijgen.

De titel van dit onderzoek verwijst naar misschien wel de belangrijkste oorzaak van de zwakke positie van groen. Het spel van woningbouwprojecten heeft een aantal duidelijke regels zoals die in het kader zijn opgenomen. Regels die de positie van groen kunnen versterken. Maar juist ongeschreven regels zouden wel eens meer impact op de positie van groen kunnen hebben.

Bronvermelding

Interviews ten behoeve van cases Amersfoort en Zoetermeer:

Arie-Kees de Jong (*gemeente Zoetermeer*)

Coen Tückermann (*gemeente Zoetermeer*)

Herman Sol (*gemeente Amersfoort*)

Willem Oxener (*gemeente Amersfoort*)

Literatuur

Actualisatienotitie Masterplan Meerstad, december 2004.

Bervaes, J. en J. Vreke: De invloed van groen en water op de transactiepreizen van woningen (Alterra-rapport 959, Alterra, 2004).

Bestuursacademie Nederland, 2004: Syllabus grondexploitatie voor beginners, cursusjaar 2004-2005.

Bureau Alle Hosper & KCAP. 2004. Concept-Masterplan Het plan. Meerstad Groningen.

Gijsen, J.J.C., R.I. van Dam en A.H. Prins, 2003: Natuurcompensatie Hoe werkt het in de praktijk? MNP, Werkdocument 2003/13, Wageningen, 2003.

Groetelaers, D. 2000: Instrumentarium locatieontwikkeling Nederlandse praktijk, Delft University Press.

Groetelaers D.A., 2004: Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. Proefschrift TU Delft.

Kenniscentrum PPS, 2004: 'Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling'.

Kenniscentrum PPS, 2004: 'Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling' (Kenniscentrum PPS, 2004).

Kenniscentrum PPS, GHK International, Price Waterhouse Coopers, Berenschot Procesmanagement, Van Doorne, 2001: 'Handleiding benefit sharing'.

Kenniscentrum PPS, 2004 'Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling'.

Kenniscentrum PPS, 2004 'Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling'.

Kenniscentrum PPS, 2004 Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling (versie 2).

Kenniscentrum PPS, 2004; handleiding risicomanagement bij PPS gebiedsontwikkelingsprojecten.

Keers, G., R. de Wildt, T. Seijkens en P. Sprenger, 2003: Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen? RIGO, 2003.

Keers, G., R. de Wildt, S. Smit, F. van Wijk, J. Rous en J. van der Schaar, 2000: De praktijk van grond- en bouwrijzen, deelstudie ontwikkeling grond- en woningrijzen, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Kolpron/Neprom, 2000; Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties.

Kurstjens, P. 2005. Innovatie bij ontwikkelingsplanologie van landelijk gebied bij steden. Essay deel 2. in: buildingbusiness nr. 1. februari 2005.

Mackay, E. 2003. Weinig rood voor heel veel groen. in: NovaTerra nr 2. oktober 2003.

Ministerie VROM: De kosten in beeld, de kosten verdeeld, (brochure).

Ministerie VROM, Ministerie van Financiën, 2001: Nota grondbeleid.

MNP: diverse natuurbalansen.

NVM, 2005: NVM-cijfers, historie 1985-2003. www.nvm.nl.

Priemus H., 2002; grondprijzen aan banden, B&G, mei/juni 2002.

Rekenkamer Rotterdam, 2001: De bodem schatten, Grondbeleid en exploitatie in Rotterdam.

Staal, C. 2004. De oorzaak van de stagnerende woningbouwproductie. in: buildingbusiness nr. 10. december 2004.

Startnotitie MER Meerstad Groningen. 2002.

Stichting Recreatie mei 2001, Groen nabij VINEX, Knelpunten en oplossingen voor kwaliteit.

Van Veen J.M., B.J.M. Arts en P. Leroy, 2004: Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden, Planbureau rapporten 8, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen.

Vista. 2003. Landelijk wonen in de deltametropool. Verkenning van de haalbaarheid.

VNG, 2004: Werkwijzer woningbouw.

VROM raad, 2000: Het instrument geslepen; Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie.

www.milieucentrumutrecht.nl

Bijlage 1 Voor woningbouwprojecten relevante wetgeving

(Bron: o.a. Advies VROM raad: het instrument geslepen; Werkwijzer Woningbouw)
Bij (nieuwbouw) projecten voor woningbouw is er een groot aantal wetten, nota's et cetera op het gebied van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting, die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van actoren vastleggen, de te volgen procedures, voorwaarden en beschikbare instrumenten specificeren en aanvullende middelen ter beschikking stellen. Dit betreft niet alleen de bouwgrondexploitatie, maar alle fases beginnend met het initiatief en eindigend met het beheer. De beoordeling van de positie van groen binnen de bouwgrondexploitatie en de daaraan verbonden risico's vereist een globaal inzicht in deze materie. Daarom is een kort overzicht opgesteld van enkele belangrijke wetten voor de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting.

Gemeentewet

In de Gemeentewet (Gemeentelijke bevoegdhedenwet 1851) is aangegeven dat gemeenten eigen belastingen kunnen heffen, maar de mogelijkheid daartoe is beperkt. Als een gemeente gebruik wil maken van de bevoegdheid een bepaalde belasting te heffen, moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening. In deze verordening worden zaken geregeld die nodig zijn voor ondermeer de vaststelling van wie die belasting moeten betalen, voor de berekening van de hoogte van de belastingschuld en voor de invordering daarvan.

Gemeentelijke belastingen zijn onderverdeeld in echte belastingen, waarvan de opbrengst naar de algemene middelen gaat, en bestemmingsheffingen en retributies, die worden opgelegd om kosten te verhalen die de gemeente heeft gemaakt. De opbrengst van een bestemmingsheffing mag niet hoger zijn dan de gemaakte kosten.

Een voor (woning)bouwprojecten belangrijke bestemmingsheffing is de baatbelasting. Baatbelasting is gebaseerd op de gedachte dat het redelijk is om een financiële bijdrage voor de aanleg van gemeentelijke voorzieningen van openbaar nut te vragen aan diegenen (onroerende zaken) die daar baat bij hebben. Dit betreft publieke voorzieningen als wegen, riolering, straatverlichting, parkeergarages, groenvoorziening en winkelgebieden. De belastingplichtigen zijn de eigenaren, bezitters (gebruikers) of degenen die een beperkt recht, zoals een appartementsrecht of erfpachtrecht, hebben van de onroerende zaken die gebaat zijn. De baatbelasting wordt in één keer geheven, maar omdat het vaak om grote bedragen gaat kan de bepaling op verzoek van de belastingplichtige over dertig jaar worden gespreid. (bron: website Ministerie van Binnenlandse Zaken)

Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)

In de AWB zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd. Dit betreft ondermeer de openbare voorbereidingsprocedure van plannen en de procedures voor bezwaar en beroep op genomen besluiten en beschikkingen. Een besluit is daarbij gedefinieerd als een schriftelijke beslissing van het bestuursorgaan, die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. Een beschikking is gedefinieerd als een besluit dat niet van algemene strekking is.

De openbare voorbereidingsprocedure begint met de openbare aankondiging van het voornemen in de Staatscourant en het gemeentelijk weekblad en de tervisielegging van het ontwerp (plan). Hiertegen kunnen schriftelijke bedenkingen worden ingediend, die mondeling kunnen worden toegelicht. Tegen een overheidsbesluit kan iedere belanghebbende bij twee instanties in beroep gaan, te weten bij de bestuursrechter (administratieve kamer bij arrondissementsrechtbank) en daarna in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

De WRO bevat geen inhoudelijke bepalingen, maar:

- regelt de verhouding tussen bestuurslagen en geeft de kaders waarbinnen op ieder niveau kan worden gehandeld,
- bevat bepalingen inzake de procedures die de diverse beleidsproducten en plannen moeten doorlopen voordat ze effectief worden en rechtskracht krijgen,
- specificereert de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van het grondgebied en biedt aan iedere bestuurslaag een instrumentarium waarmee het eigen beleid inzake de ruimtelijke ordening van het eigen territorium kan worden gevoerd.
- bepaalt dat ruimtelijke plannen en besluiten altijd inspraakgevoelig zijn.

De bestuurslagen die worden onderscheiden zijn gemeenten, provincies en rijk. Daarnaast zijn de zogenaamde kaderwetgebieden onderscheiden (zie later).

De **gemeente** heeft de taak om concreet vorm te geven aan het ruimtelijk beleid binnen haar grondgebied. Om dit te kunnen realiseren biedt de WRO de gemeente twee instrumenten: het structuurplan en het bestemmingsplan. Deze instrumenten worden vaak stapsgewijs ingezet: eerst wordt gekeken naar de ontwikkeling van de structuur van de gemeente of van belangrijke delen daarvan (structuurplan), daarna wordt er een besluit genomen over de hoofdopzet van de deelgebieden (globaal bestemmingsplan) en als laatste wordt er beslist over de inrichting en het beheer van de deelgebieden (uitgewerkt bestemmingsplan).

Omdat ruimtelijke planvorming en ruimtelijke besluiten inspraakgevoelig zijn, moet de gemeente een inspraakverordening vaststellen met de regels voor de wijze waarop belanghebbenden hierbij worden betrokken. Volkshuisvesting is een belangrijk aspect van het ruimtelijk beleid, in de Gemeentewet (1851) en de Woningwet (1901) is de zorgplicht van de gemeente op dit gebied vastgelegd. Aan deze zorgplicht wordt inhoud gegeven via ondermeer voorschriften inzake de kwaliteit en de kwantiteit van bestaande en nog te bouwen woningen, via eisen ten aanzien van het bouwen, het vernieuwen, het in gebruik geven of nemen en het slopen van woningen en door het alleen of in samenwerking met andere (meestal private) partijen uitvoeren van woningbouwprojecten.

De WRO verplicht de gemeente tot het opstellen van een exploitatieverordening, waarin de voorwaarden worden vastgelegd (zoals kostenverhaal) waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Op basis van deze verordening kunnen exploitatieovereenkomsten worden gesloten met partijen die willen ontwikkelen (bron: Groetelaers, 2000).

De **provincie** heeft een rol als intermediair tussen rijk en gemeente. Naast de vertaling van het beleid van het Rijk en de 'controle' van de gemeentes, kan zij een

eigen inbreng hebben door het opstellen van een streekplan. Om dit te kunnen realiseren biedt de WRO de provincie één instrument: het streekplan. Dit is het beoordelingskader waaraan de provincie gemeentelijke plannen toetst. In een streekplan (dat juridisch niet bindend is) wordt voor een periode van tien jaar de gewenste ontwikkeling van een regio vastgelegd. Daarbij vindt een integrale afweging plaats tussen verschillende sectorale beleidsterreinen (waaronder wonen). Op het specifieke terrein van het wonen heeft de provincie vooral toezichthoudende en coördinerende taken ten aanzien van de activiteiten van de afzonderlijke gemeenten. Conform de Nota Wonen is in de wet Stedelijke Vernieuwing de rol van de provincie op het gebied van wonen uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor de bovengemeentelijke afstemming (buiten de Kaderwetgebieden). Zij kan zich laten adviseren door de *Provinciaal Planologische Commissie* (PPC) en de *Provinciale Volkshuisvestingscommissie* (PVC). De PPC moet worden gehoord over alle plannen en besluiten van Gedeputeerde Staten die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid. In de PPC vindt in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding de confrontatie plaats tussen de diverse belangen van de verschillende overheden.

Het **Rijk**, met name de Minister van VROM, is belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening. Hij heeft hierbij vooral een coördinerende taak, omdat plannen voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid door de betreffende ministeries worden voorbereid. Het instrument dat de WRO het rijk biedt, is de planologische kernbeslissing (PKB). Bij deze plannen, die per definitie bovenprovinciaal en bovengemeentelijk zijn, gaat het om strategische beslissingen. De Minister van VROM wordt ondersteund door de *Rijkspanologische Commissie* (ten behoeve van besluitvorming), de *VROM-raad* (ten behoeve van advies van algemeen belang voor de leefomgeving) en het Directoraat-generaal Ruimte en het Inspectoraat-generaal VROM (ten behoeve van voorlichting en algemene toezicht op de WRO). Op het specifieke terrein van de volkshuisvesting heeft rijksoverheid jarenlang de regie in handen gehad via financiële regelgeving. Tegenwoordig is sprake van sturing op hoofdlijnen en vindt de invulling door lagere bestuursniveaus plaats.

Herziening WRO: Op dit moment is een wetsvoorstel tot een fundamentele herziening van de WRO in procedure, dat moeten leiden tot een overzichtelijker systeem dan het huidige. De belangrijkste elementen van dit wetsvoorstel zijn:

- Rijk, provincies en gemeenten krijgen de mogelijkheid structuurvisies en/of bestemmingsplannen op te stellen. De structuurvisie is een strategisch beleidsinstrument waarin een visie op de toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De structuurvisie bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan (niet derden), waarin de structuurvisie zich nadrukkelijk onderscheidt van het bestemmingsplan.
- de bestemmingsplanverplichting gaat gelden voor het gehele gemeentelijke grondgebied (dus inclusief de bebouwde kom). De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan komen te vervallen en worden onderdeel van het bestemmingsplan.
- elke tien jaar moet een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld, waarvan maximaal één keer voor een nieuwe periode van tien jaar vrijstelling kan worden verleend.

- een hogere overheid kan een lagere overheid aanwijzingen geven ten aanzien van op te stellen ruimtelijke plannen en diens bevoegdheid geheel overnemen indien zij weigert aan die aanwijzingen tegemoet te komen.
- de mogelijkheid bestaat dat de *artikel 19 lid 1-procedure* wordt geschrapt. Dit betekent dat (voortaan) het bestemmingsplan moet worden gewijzigd bij bouw-aanvragen die in strijd zijn met het (vigerende) bestemmingsplan, maar waaraan een gemeente wel wil meewerken. Tegelijkertijd wordt de bestemmings-planprocedure verkort van 58 naar 34 weken (exclusief procedures bij de rechter), doordat de provincie zich niet meer apart buigt over het bestemmings-plan.
- het uitkeren van planschade wordt beperkt door reductie van de aanvraagtermijn tot vijf jaar (nu geldt er geen termijn), invoering van een ondergrens voor de schade (minimaal 5% waardevermindering onroerend goed of 5+% minder inkomsten) en mogelijk door het introduceren van een legesplicht voor het in behandeling nemen van een planschadeclaim.

Kaderwet

Omdat de woningmarkt niet bij gemeentegrenzen ophoudt, is verwezenlijking van de doelstellingen het volkshuisvestingsbeleid gebaat bij samenwerking en beleids-afstemming tussen gemeenten op regionaal niveau. Om dit te ondersteunen is in 1994 de Kaderwet ingevoerd. De Kaderwet geeft het rijk voor zeven regionale gebieden de bevoegdheid de door de provincies vastgestelde gebiedsomvang aan te passen. Deze BoN-gebieden (Bestuur op Niveau) of kaderwetgebieden, zijn de regio's waarin de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo zijn gelegen.

Een kaderwet is een wet die algemene principes, verantwoordelijkheden en proce-dures regelt, maar geen gedetailleerde regels bevat. Bij een kaderwet horen gewoonlijk Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en Ministeriële regelingen met nadere richtlijnen. Een kaderwet geeft een raamwerk (kader) waarbinnen gedetailleerde voorschriften kunnen worden uitgevaardigd. Het voordeel is, dat er een degelijke wettelijke basis wordt gegeven aan belangrijke voorschriften, maar dat de details van die voorschriften aan veranderde omstandigheden kunnen worden aangepast, zonder dat er een wetswijziging door het parlement behoeft te worden behandeld en goedgekeurd.

Beëindiging kaderwet: In het regeerakkoord 2002 is aangegeven dat de kaderwet in 2004 wordt afgeschaft. In de plaats daarvan komt de Wet gemeenschappelijke regelingen +, waarvoor een wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer.

Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV). De WSDV geeft gemeenten de instrumenten en middelen (verlenen van subsidies) om een op de lokale situatie toegesneden beleid te voeren ten aanzien van stadsvernieuwing. De instrumenten die de WSDV biedt zijn het stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening. Een stadsvernieuwingsplan is een plan tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied, dat de gemeente bijzondere bevoegdheden geeft, zoals onteigening. Het plan gaat vergezeld van een uitvoeringsschema waarin de fasering en de kosten van het plan zijn uitgewerkt. Een stadsvernieuwingsplan

wordt gelijkgesteld met het bestemmingsplan en dient te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Een leefmilieuverordening is een instrument waarmee de fysieke, sociale, economische of culturele achteruitgang van woon/werkgebieden kan worden geweerd of gestuit. Ze heeft een werkingsduur van slechts 5 jaar, die echter wel keer op keer met 5 jaar worden verlengd. Bij aanvragen van een bouwvergunning geldt een leefmilieuverordening als een bestemmingsplan. De verordening kan leiden tot planschadeclaims, maar vormt geen basis om over te gaan tot onteigening van grond en opstallen.

Herziening WDSV; Sinds 2000 is het toekennen van subsidies in het kader van de stadsvernieuwing overgenomen door de Wet stedelijke vernieuwing. De WSDV wordt echter niet ingetrokken zo lang de besteding van de toegekende subsidies nog niet is afgewikkeld. Echter, bij de herziening van de WRO wordt wel voorzien in het intrekken van het gedeelte van de WSDV dat betrekking heeft op stadsvernieuwingsplannen en leefmilieuverordeningen. Door aanpassingen in het BRO zullen de met deze planvormen te reguleren zaken in de toekomst namelijk ook in bestemmingsplannen kunnen worden ondergebracht.

Wet stedelijke vernieuwing (WSV). De WSV (2000) geeft gemeenten en provincies de middelen om de verbetering via fysieke maatregelen van de kwaliteit van het stedelijke woon-, werk- en leefmilieu te ondersteunen. Deze ondersteuning dekt een beperkt deel van de investering, het grootste deel moet komen uit investeringen van marktpartijen. Het beschikbare budget, ofwel het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), is de samenbundeling van bestaande en nieuwe regelingen/subsidies. Dit betreft de bestaande regeling voor stadsvernieuwing (WSDV), voor herstructurering, (sociale) nieuwbouw en woningverbetering (BWS), voor geluidhinder (Wgh), voor bodemsanering (Wbb), en voor de reconstructie van bedrijventerreinen in stedelijke gebieden. Nieuwe subsidies zijn er voor lokale milieuhinder, voor grootschalig groen en (extra middelen) voor stadseconomie. Om voor een ISV-bijdrage in aanmerking te komen, moet de gemeente een Meerjarig Ontwikkelingsprogramma (MOP) of een ontwikkelingsprogramma (de programma-gemeenten) opstellen. Een MOP is een integraal plan waarin het beleid voor de fysieke leefomgeving op wijkniveau en op gemeentelijk niveau wordt uiteengezet. Dit betreft wonen, milieu, ruimte, grootschalig groen en de fysieke aspecten van economische activiteiten. De inhoudelijke richtlijnen voor een MOP zijn in het Beleidskader stedelijke vernieuwing vastgelegd. Zo moeten de beoogde concrete resultaten op het gebied van de fysieke leefomgeving in het eerste tijdvak vijf jaar toetsbaar worden vastgelegd en moet inzicht worden gegeven in de doelen voor het daaropvolgende tijdvak van vijf jaar. De financiële paragraaf moet ingaan op de verhouding tussen de beoogde inzet van het investeringsbudget, de overige gemeentelijke middelen en de verwachte investeringen van andere partijen. Uiteraard moet afstemming plaatsvinden met andere gemeentelijke plannen, zoals bestemmingsplan en milieubeleidsplan, en met plannen van naburige gemeenten (hier heeft de provincie een verantwoordelijkheid) en moet er expliciet aandacht zijn geschonken aan samenwerking met partners en omliggende gemeenten.

Wet inrichting landelijk gebied (WILG). De WILG moet de wettelijke uitwerking worden van één samenhangend subsidiesysteem dat provincies, in samenwerking met gemeenten en waterschappen in staat stelt op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling. Dit gebeurt door procedures te vereenvoudigen, subsidies met elkaar te stroomlijnen en budgetten op elkaar af te stemmen. De betreffende subsidies en budgetten worden samengevoegd in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De inhoudelijke vulling van het ILG wordt vastgelegd in het Meerjarenprogramma van het Rijk (MJP). Dit MJP omvat al het gebiedsgerichte rijksbeleid voor een samenhangende verwerving, inrichting en beheer van het landelijk gebied ten behoeve van water, landbouw, natuur, plattelands-economie, recreatie, toerisme, landschap, cultuurhistorie, milieu en bodem. De verwachting is dat het ILG vanaf 2007 in werking kan treden. Vanaf 2005 zal in de geest van het ILG worden gewerkt.

Bij het ILG is sprake van nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Er ontstaat meer ruimte voor provincies en regio's om eigen keuzes te maken en hun verantwoordelijkheid voor uitvoering in het landelijk gebied te nemen. Kern van het ILG is dat het Rijk voor een periode van vijf of zeven jaar een convenant afsluit met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie. In zo'n ILG-convenant maken Rijk en provincie afspraken over de te bereiken doelen en over de bijbehorende rijksbudgetten. Op basis van de convenanten tussen Rijk en provincies krijgen de provincies de beschikking over het ILG-budget. Provincies zijn de regisseur bij de uitvoering van regionale plannen. Zij stemmen met gemeenten en waterschappen de verdeling van het budget af over de regio's. Zij zullen het geld zo inzetten dat de bijbehorende rijksdoelen worden gerealiseerd binnen een samenhangende gebiedsontwikkeling.

Alle gebiedsgerichte rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland zullen via het ILG worden uitgevoerd. Dat betekent dat in het ILG geld komt voor doelen op het gebied van natuur (o.a. ecologische hoofdstructuur), recreatie (o.a. recreatie om de stad), landschap, landbouw, milieu (bodemsanering) en de reconstructie van de zandgebieden. Alle instrumenten die met deze doelen verband houden, gaan onderdeel van het ILG uitmaken. Bekende regelingen zijn bijvoorbeeld Landinrichting en de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid.

Onteigeningswet De onteigeningswet betreft de onteigening van particulier bezit voor publieke doeleinden. Voor de gemeentelijke praktijk wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen bouwplan- en bestemmingsplanonteigening, daarnaast kent de wet een afzonderlijke titel (met afwijkende procedure) voor de aanleg of reconstructie van wegen. Op de voorbereiding door de gemeenteraad van een onteigeningsbesluit is de AwB van toepassing, wat betekent dat er sprake is van inspraak. Het raadsbesluit moet binnen zes maanden aan de Kroon ter goedkeuring worden ingezonden. Gedurende de (tweede) periode van ter inzage legging (vier weken) kunnen bij de Kroon bedenkingen naar voren worden gebracht, waarna de Kroon binnen zes maanden moet beslissen. Een bestemmingsplanonteigening kan pas worden uitgesproken nadat het plan rechtskracht heeft verkregen, een bouwplanonteigening nadat

de bouwvergunning rechtskracht heeft gekregen. Voordat met een bouwplan-onteigening kan worden gestart is een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten nodig. Tegen besluiten op grond van de Onteigeningswet kan niet in beroep worden gegaan.

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve procedure, die eindigt in het door de Kroon goed te keuren raadsbesluit tot onteigening, en een gerechtelijke procedure om de hoogte van de schadeloosstelling vast te stellen. Dit laatste gebeurt op basis van de werkelijke waarde, dat wil zeggen de prijs tussen redelijk handelende partijen in het vrije economische verkeer.

Voorwaarden voor onteigening op basis van het bouwplan of bestemmingsplan zijn dat het feitelijk gebruik van de grond afwijkt van het plan of doel waarvoor het plan is ontwikkeld. Voorts moeten de noodzaak en urgentie van de onteigening en de economische uitvoerbaarheid van het plan voldoende zijn aangetoond. Er kan onteigening plaatsvinden ten behoeve van:

- de uitvoering van een bestemmingsplan of handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan;
- de ontruiming van oppervlakten;
- verwijdering van onbewoonbaar verklaarde woningen of niet meer in gebruik zijnde gebouwen;
- de uitvoering van een bouwwerk ingeval niet tijdig is gestart met de bouw;
- een bouwplan of plan van werken:
 - * in het belang van de volkshuisvesting;
 - * voor de oprichting van gebouwen van openbaar nut;
 - * in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom;
 - * voor het opheffen van achterstallige onderhoud in het belang van volkshuisvesting.

De rechtvaardiging van onteigening is gelegen in het feit dat gemeenschapsbelang hoger moet worden geacht dan het belang van een individuele eigenaar. Een belangrijke overweging bij onteigening is of de betreffende eigenaar bereid en in staat is om de bestemming te realiseren volgens het bestemmingsplan, zowel qua tempo als qua wijze van realiseren. Maar zelfs als de eigenaar daartoe bij uitstek in staat is, kan het in het belang van een goede ruimtelijke ordening zijn, dat de gemeente zelf de grond in eigendom krijgt. Onteigening is een instrument dat ook in het stadium van minnelijk overleg kan worden ingezet, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de ruimtelijke planning onnodig wordt vertraagd dan wel dat minnelijke verwerving plaatsvindt tegen een te hoge prijs.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). De WVG behoort tot het grondbeleid-instrumentarium dat ter beschikking staat van de gemeente. In de WVG is vastgelegd dat gemeenten gebieden kunnen aanwijzen waarvoor geldt dat eigenaren van onroerend goed, bij een voorgenomen verkoop daarvan, de verplichting hebben de gemeente als eerste in staat te stellen tot aankoop over te gaan. Dit aanwijzingsbesluit (dat goedkeuring vereist van gedeputeerde staten) heeft een geldigheidsduur van twee jaar met een verlengingsmogelijkheid van ten hoogste een jaar. Als het voorkeursrecht ten onrechte is gevestigd, is de gemeente aansprakelijk voor schade die de eigenaar daardoor heeft geleden. Tevens is dan voor de volgende twee jaar voor dit gebied het recht verspeeld om opnieuw het voorkeursrecht te vestigen.

Het voorkeursrecht kan worden gevestigd op grond (onroerend goed) die in een bestemmingsplan of structuurplan de bestemming woningbouw, bedrijventerrein, voorzieningen of infrastructuur heeft gekregen of waarvoor dit binnen twee jaar zal gebeuren. Een tijdelijk voorkeursrecht kan worden gevestigd in gebieden waarvoor, in het kader van de realisering van de bouwopgave, een ontwerp van een structuur- of bestemmingsplan zal worden opgesteld. Het tijdelijke voorkeursrecht geldt voor een periode van maximaal twee jaar. Binnen deze periode moet het plan ter inzage zijn gelegd, waarna voor een periode van vijf maanden het voorkeursrecht kan worden gevestigd. Voor het verstrijken van deze termijn dient het structuur- of bestemmingsplan te zijn bekrachtigd als het ruimtelijk plan voor het aangewezen gebied.

De verwerving kan, in tegenstelling tot bij onteigening, alleen plaatsvinden nadat de huidige eigenaar (verkoper) het initiatief daartoe heeft genomen. Er wordt dan onderhandeld over de prijs. Uitgangspunt hierbij is een vergoeding zoals die in het vrije economische verkeer bij redelijk handelen zou worden overeengekomen. Indien nodig kan de eigenaar, op grond van het stelsel van de koopverplichting, de rechtbank verzoeken de gemeente te verplichten mee te werken aan de overdracht.

Via de WVG kan de gemeente een gericht aankoopbeleid voeren en voorkomen dat er in een gebied ongewenste transacties of ontwikkelingen plaatsvinden. Indien de gemeente via het voorkeursrecht en pogingen tot minnelijke aankoop de grond niet in bezit kan krijgen en de huidige eigenaar niet bereid is mee te werken aan het realiseren van de plannen, kan een procedure tot onteigening worden gestart.

Herziening WVG: In mei 2003 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een verruiming van de Wet voorkeursrecht gemeenten, waardoor meer gemeenten dan nu bij voorrang grond kunnen aankopen voor hun uitbreidingsplannen. Oorspronkelijk mochten alleen plaatsen met een bovengemeentelijke uitbreidingstaak, de zogenaamde Vinex-gemeenten, voor zichzelf een 'wettelijk recht van voorrang bij vervreemding van onroerende zaken' vestigen. Na de verruiming mogen alle gemeenten met uitbreidingsplannen dat. Ze kunnen het voorkeursrecht vestigen op basis van een ontwerpstructuurplan en hoeven niet te wachten totdat er een vastgesteld bestemmingsplan ligt. De gemeenten kunnen daardoor een actief grondbeleid voeren en daardoor toekomstige ontwikkelingen beter beïnvloeden. Naar verwachting komt ongeveer de helft van de ruim 530 gemeenten in aanmerking voor toepassing van de verruimde wet.

Pachtwet Bij grondverwerving kan men te maken krijgen met de Pachtwet, bijvoorbeeld bij de verwerving van agrarische grond of boerderijen. Pachtontbinding is een overeenkomst tot het beëindigen van een pachtovereenkomst, meestal tegen betaling van een schadeloosstelling. Pachtervergoeding is een vergoeding die een pachter krijgt als genoegdoening bij een schade of bij het beëindigen van een pachtovereenkomst.

Grondexploitatiewet (aangeboden aan Raad van State in oktober 2004). De tekst van het wetsvoorstel en het advies van de Raad van State worden pas openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer (bron: persbericht Grondexploitatiewet 15 oktober

2004: Kabinet geeft gemeenten meer instrumenten voor ontwikkeling bouwlocaties, Ministerie van VROM).

De Grondexploitatiewet regelt de verdeling van de kosten en baten bij de ontwikkeling van een bouwlocatie door particulieren, zoals een projectontwikkelaar. Daarnaast kunnen gemeenten via deze wet de eisen opleggen waaraan een locatie moet voldoen. Het gaat daarbij om aantallen woningen per categorie, zoals sociale woningbouw en vrije kavels, om het bouwrijp maken van de locatie, om de aanleg van nutsvoorzieningen en om de inrichting van de openbare ruimte. Er is gekozen voor een juridische vorm waarbij het bestaande vrijwillige spoor van kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen in tact blijft. Bij deze privaatrechtelijke weg sluit de gemeente met de ontwikkelaar een overeenkomst waarin dit wordt geregeld.

Omdat het belangrijk is dat gemeenten een goede regie voeren op het woningbouwprogramma, mogen zij in het bestemmingsplan de verschillende categorieën woningen voor de bouwlocatie vastleggen. Voor de overige locatie-eisen en voor het kostenverhaal (de toedeling van kosten en baten aan gemeente en ontwikkelaar) komt er een publiekrechtelijke regeling. Dit houdt in dat de gemeente het exploitatieplan vaststelt en dat het daadwerkelijke kostenverhaal plaatsvindt bij de bouwvergunning. In een voorschrift bij de bouwvergunning krijgt de vergunninghouder (zoals de projectontwikkelaar) de plicht opgelegd de exploitatiebijdrage te voldoen. Om aan de huidige onduidelijkheid een einde te maken worden de verhaalbare kostensoorten bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd.

Woningwet. In de Woningwet zijn de plichten en bevoegdheden van de bij volkshuisvesting betrokken partijen (ordering) en het kader voor het inhoudelijk beleid van de rijksoverheid (sturing) vastgelegd. De sturing vindt van oudsher zoveel mogelijk plaats door het ontwikkelen van kaders en het scheppen van voorwaarden waarbinnen het particulier initiatief tot ontplooiing kan komen. Alleen in perioden met grote problemen op het gebied van de volkshuisvesting was er sprake van een grotere overheidsbemoediging. De belangrijkste vergunning die op grond van de Woningwet wordt verleend is bouwvergunning. De bouwvergunning wordt afgegeven door de gemeente.

Het Rijk vervult niet langer de centrale rol bij de investeringen in de bouw maar heeft een sturende rol gekregen die is uitgewerkt in het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit bevat diverse voorschriften, zoals kwaliteitseisen, ten aanzien van de woningbouw. De kwaliteitseisen zijn op vijf pijlers gebaseerd, te weten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

De gemeente houdt via de bouwvergunningen en het bouwtoezicht controle op de naleving van de voorschriften in het Bouwbesluit.

Huisvestingswet De Huisvestingswet richt zich op gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten en bevat regelgeving met betrekking tot de verdeling van woonruimte. Op grond van deze wet zijn gemeenten verplicht aandacht te besteden aan huisvesting van speciale groepen huishoudens, zoals mensen met lagere inkomens, ouderen, gehandicapten, jongeren, etnische minderheden en verblijfsgerechtigden (aandachtsgroepen van beleid).

De provincie heeft hierbij een coördinerende rol. Zij kan richtlijnen vaststellen om binnen de regionale woningmarkt en de bovengemeentelijke ruimtelijk ordening te

komen tot afstemming tussen gemeentes van hun beleid ten aanzien van de verdeling van woonruimte.

Nota Grondbeleid (bron: persbericht Grondexploitatiewet 15 oktober 2004: Kabinet geeft gemeenten meer instrumenten voor ontwikkeling bouwlocaties Ministerie van VROM; Nota Grondbeleid)

De overheid voert grondbeleid om de grondmarkt rechtvaardig en efficiënt te laten verlopen en daarbij publieke doelen te realiseren. Grondbeleid is dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Het is dus geen doel op zich. De Nota Grondbeleid beoogt de aansluiting tussen publieke doelen en grondbeleid te verbeteren.

In de nota staat dat gemeenten die een 'actief grondbeleid' voeren en eigen grond willen ontwikkelen tot (woning)bouwlocaties, verplicht worden concurrentie tussen ontwikkelaars te bevorderen. Besloten is om deze zogenoemde 'marktselectie in concurrentie' niet verplicht te stellen omdat daarvan vertraging in de woningproductie wordt verwacht en omdat het openbreken (tegen mogelijk hoge kosten) van bestaande contracten tussen gemeenten en ontwikkelaars niet wenselijk wordt geacht. Bovendien leidt zo'n verplichting wel tot grotere administratieve lasten, maar geeft ze geen garantie dat beter op de consumentenvoorkeuren wordt ingespeeld. De doelen die met de nota grondbeleid worden beoogd, zijn:

1. bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik. Als in het ruimtelijk beleid is gekozen voor wijzigingen in bestemming, is het grondbeleid een van de instrumenten om dit te realiseren, Bijvoorbeeld door een tijdige verwerving van grond tegen zo laag mogelijke kosten;
2. bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid. Op de grondmarkt spelen maatschappelijke en financiële belangen. Zo stijgt de waarde van grond bij de bestemmingsverandering van agrarische grond naar wonen, maar neemt het areaal groene ruimte af. Ook is vak de ontwikkeling van een woonlocatie alleen aantrekkelijk voor marktpartijen als de overheid investeert in publieke voorzieningen. Steeds is er sprake van een partij met voordeel en een met nadeel. Het streven van het grondbeleid is deze kosten en baten meer in een hand te brengen.
3. verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt. Evenals op andere beleidsterreinen zijn ook bij het grondbeleid kwaliteit en zeggenschap de nieuwe thema's geworden.

Om (ook bij faciliterend grondbeleid) de regiefunctie van de gemeente te versterken, wordt de inzake de grondexploitatie ingevoerd. De kern van deze wet is dat ontwikkelaars een exploitatievergunning moeten aanvragen, waarbij de gemeente voorwaarden kan stellen ten aanzien van het kostenverhaal, de inrichting en uitvoering van het plan en het beschikbaar stellen van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeente kan besluiten tot onteigening als de vergunning niet (tijdig) wordt verkregen. Om helderheid te verschaffen over de door de gemeente op de exploitanten te verhalen kosten, wordt wettelijk een lijst met kostenposten vastgesteld. De kostensoorten zijn: aanleg en realisatie van openbare, fysieke voorzieningen en werken binnen het plangebied, planontwikkelingskosten en, voorzover redelijkerwijs toe te rekenen aan het plan, planschadevergoedingen en bovenwijkse vergoedingen (vooral groen en infrastructuur). Toetsingscriteria daarbij

zijn: profijt (er moet substantieel voordeel worden ondervonden van de aan te leggen voorzieningen), toerekenbaarheid (de kosten zouden niet worden gemaakt zonder het plan) en proportionaliteit (als meer locaties profiteren moeten de kosten naar rato van het profijt worden verdeeld)

Nota Ruimte (bronnen: Werkwijzer woningbouw en Persbericht Grondexploitatiewet 15 oktober 2004: Kabinet geeft gemeenten meer instrumenten voor ontwikkeling bouwlocaties Ministerie van VROM)

De Vijfde Nota en het Structuurschema Groene Ruimte zijn geïntegreerd in één Nota Ruimte met de verwachting dat reductie van het aantal regels en verruiming van (bestaande) beleidskaders voor private partijen zal leiden tot meer mogelijkheden om samen met de overheid projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Het credo ten aanzien van bestuurlijke verantwoordelijkheden in het ruimtelijk beleid is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit resulteert in ondermeer:

- een grotere invloed van provincies op het verstedelijkingsbeleid.
- meer zeggenschap voor gemeenten over het aantal woningen dat gaat worden gebouwd, wat bijvoorbeeld plattelandsgemeenten meer mogelijkheden geeft om woningen voor de eigen bevolking te bouwen.
- mogelijkheden om bij woningbouwprojecten in te spelen op de vraag naar centrumstedelijke milieus, groenstedelijke milieus en meer ruimte in en om de woning.

Op gemeenten wordt hierbij een dringend beroep gedaan om bij locatieontwikkeling de concurrentie tussen private partijen te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door het uitschrijven van ontwerpprijsvragen, meervoudige opdrachten of veiling. Heeft de gemeente niet zelf de grond voor de bouwlocatie in eigendom, dan kan zij een 'faciliterend grondbeleid' voeren. Door het eigendomsrecht te koppelen aan het recht op ontwikkeling ('recht op zelfrealisatie'), mag een marktpartij een bouwlocatie zelf ontwikkelen, binnen door de gemeente te stellen voorwaarden.

Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid (bronnen: Convenant, Werkwijzer woningbouw, Priemus, H.: Grondprijzen aan banden, B&G 2002) In het verleden is de uitgifteprijs van bouwrijpe percelen bepaald via de kostprijsbenadering (het zogenaamde Bruine en het Blauwe boekje), waarbij het uitgangspunt werd gevormd door de kosten die werden gemaakt om tot bouwrijpe grond te komen. Na het uitkomen van de Nota Volkshuisvesting in de jaren '90 is dit omgeslagen en wordt bij het vaststellen van de uitgifteprijs uitgegaan van de marktwaarde.

Op 19 december 2001 hebben VNG, Neprom, NVB, het Ministerie van VROM en de relevante marktpartijen het Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid ondertekend. Hierin is afgesproken dat bij het gemeentelijk grond(prijs)beleid ten aanzien van gronduitgifte aan marktpartijen een grondprijssystematiek zal worden gehanteerd, die geen afbreuk doet aan de woningkwaliteit. Bij de veel gebruikte grondquota, waarbij de grondprijs een vast percentage is van de verkoopprijs van een woning, werken kwaliteitsverhogende maatregelen door in de grondprijs. Dat kan, afhankelijk van de ruimte in de winstmarge van de marktpartijen, een remmende werking hebben op de woningkwaliteit. In het convenant wordt een methodiek voorgesteld waarbij gebruik wordt gemaakt van een residuele waardeberekening. De kern van de residuele grond-

waardemethode is dat de uitgifteprijs wordt bepaald als saldo van de opbrengst (gemeten als de v.o.n.-waarde van op te leveren woningen) verminderd met de verwervingskosten van alle grond, de transformatiekosten (kosten van het bouw- en woonrijp maken) en de bouwkosten.

Het convenant heeft geen betrekking op gronduitgifte aan corporaties voor sociale woningbouw en aan zorginstellingen voor de bouw van ziekenhuizen, verpleeghuizen e.d. omdat de grondwaarde hierbij niet op residuele wijze en uitgaande van vrije marktprijzen wordt vastgesteld.

de Wet Milieubeheer bevat ondermeer randvoorwaardelijke bepalingen over preventie en repressie van vervuiling, geluidshinder e.d. en bepalingen over de verdeling van bevoegdheden tussen betrokken overheden in geval van milieurisico's. Ook de Milieu Effect Rapportage (MER) is geregeld in deze wet.

De MER-procedure schrijft voor dat voor bepaalde besluiten het besluit onderbouwd moet worden met een MER; met andere woorden de informatie die je nodig hebt om het besluit te kunnen nemen, moet neergelegd zijn in een milieueffectrapport. Tegelijkertijd geeft de Wet Milieubeheer ook de procedure die moet worden gevolgd. De startnotitie moet door het bevoegd gezag ter inzage worden gelegd en tegelijkertijd moet een richtlijnenadvies worden gevraagd aan de commissie MER. Het bevoegd gezag moet vervolgens de richtlijnen vaststellen. Vervolgens kan het milieueffectrapport worden opgesteld (door een opdrachtnemer). Het (concept) milieueffectrapport wordt vervolgens ingediend bij het bevoegd gezag. Als het wordt geaccepteerd, moet het ter inzage worden gelegd. Op dat moment is er weer inspraak mogelijk, en levert de Commissie MER een toetsingsadvies. Het advies in het milieueffectrapport is niet bindend, er kan gemotiveerd van worden afgeweken.

Structuurschema groene Ruimte; natuurcompensatie (bron: Gijsen et al, 2003)

Een voorbeeld is het instrument natuurcompensatie: In 1993 is het compensatiebeginsel voor ruimtelijke ingrepen geïntroduceerd in het Structuurschema Groene Ruimte. Dit houdt in dat belangrijke natuurwaarden die verloren gaan door een ruimtelijke ingreep elders weer moeten worden ontwikkeld. De beschikbaarheid van dit instrument vergroot de natuurbescherming in de besluitvorming doordat het de door de ingreep veroorzaakte natuurschade vergoedt. Natuurcompensatie is een instrument dat vooral bij uitleglocaties aan de orde kan zijn. De rechter heeft geoordeeld (uitspraak 17 juli 1998) dat de compensatieplicht die vastgelegd is in het Structuurschema Groene Ruimte geen deugdelijke uitvoering geeft aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn. De richtlijnen hebben echter directe werking, totdat de gewijzigde Natuurbeschermingswet in werking zal gaan treden. Het compensatiebeginsel is in het SGR als volgt geformuleerd:

Indien na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie wordt besloten dat een van de genoemde functies moet wijken voor of anderszins aanwijsbare schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, zullen in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen worden genomen.

De gebiedscategorieën uit het SGR waarvoor het compensatiebeleid geldt, zijn:

- Kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- Gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden;
- Kleinere natuurgebieden buiten de EHS, zoals aangewezen in het streekplan, of gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen of zijn vastgelegd in het bestemmingsplan;
- Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van soortenbeschermingsplannen van het Rijk in streekplannen en/of bestemmingsplannen zijn opgenomen;
- Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet;
- Grootschalige openbare recreatievoorzieningen.

Het compensatiebeginsel is ook van toepassing op ingrepen buiten de hierboven genoemde gebiedscategorieën, indien de ingreep directe negatieve effecten heeft binnen de gebieden. Het tijdstip waarop concrete besluitvorming over het al of niet realiseren van een ingreep plaatsvindt, is bepalend voor de vraag of het compensatiebeginsel moet worden toegepast. Een besluit tot een ingreep, ook al ligt deze planologisch vast in een vigerend bestemmingsplan is compensatieplichtig.

Wordt een ingreep, zowel grote als kleine ruimtelijke ingrepen, toegestaan in de bovengenoemde gebieden dan geldt in principe dat geen netto verlies aan waarden mag optreden. Daarbij gaat het zowel om het areaal als om de kwaliteit. De volgende stappen dienen doorlopen te worden:

1. Landschappelijk inpassing en mitigerende maatregelen. Onder mitigerende maatregelen wordt verstaan het voorkomen of verminderen van nadelige effecten van de voorgenomen activiteit. Concreet betekent dat landschappelijke inpassing en vermindering van de effecten van de ruimtelijk ingreep op natuur. Voorbeelden zijn het plaatsen van geluidswallen en het aanleggen van dassentunnels bij de aanleg van snelwegen.
2. Fysieke natuurcompensatie
 - a) in oppervlakte in de directe omgeving van de ingreep door middel van vervangende grond die voldoende is ingericht en geschikt gemaakt; In het SGR25 (2002) is hieraan toegevoegd: Als ergens een meer duurzame situatie kan ontstaan bijvoorbeeld in of bij het samenhangende netwerk van de EHS, moet daaraan voorrang worden gegeven;
 - b) via vergoeding van gekapitaliseerde kosten van aanloopbeheer vanwege het kwaliteitsverschil tussen bestaand en nieuw aangelegd terrein (kwaliteits-toeslag).
3. Als fysieke compensatie door overmacht niet of niet voldoende mogelijk is, wordt deze vervangen door financiële compensatie. Onder overmacht wordt in deze ook verstaan de dreiging van ernstige vertraging van de procedure (LNV, 1995a).

Natuurcompensatie komt dus pas aan de orde na landschappelijke inpassing en mitigerende maatregelen. Wanneer fysieke compensatie niet mogelijk is, wordt deze vervangen door financiële compensatie.

Het Rijk is aan SGR gebonden en kan alleen van het SGR afwijken op grond van een andere recentere planologische kernbeslissing of wijziging van het SGR. Wanneer het Rijk initiatiefnemer is, is zij verplicht het compensatiebeginsel SGR toe te passen. In het SGR is aan lagere overheden verzocht SGR te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplan. De provinciale overheden hebben zich na het verschijnen van het SGR hieraan gecommitteerd. Het compensatiebeginsel en "nee, tenzij" beginsel uit het SGR kent een redelijke doorwerking in het provinciaal beleid en is verankerd in streekplannen. Opname in het streekplan geeft de beste garanties voor de provincie dat het compensatiebeginsel wordt nageleefd, omdat het streekplan een toetsingskader is voor het beoordelen van nieuwe bestemmingsplannen en bestemmingsplanwijzigingen.

De initiatiefnemer van een ingreep is verantwoordelijk voor de realisatie van de compensatie. Hij moet inzichtelijk maken hoe invulling zal worden gegeven aan de compensatie, en hiervoor een voorstel doen, waarin de volgende aspecten opgenomen zijn: welke gebieden ondervinden negatieve effecten, welke maatregelen zullen getroffen worden, op welke locatie worden deze maatregelen voorzien en hoe zal in procedurele en organisatorische zin de compensatie worden uitgevoerd. De vergunning- of toestemmingverlenende instantie voor de ingreep is het bevoegd gezag, dat alle belangen afweegt en dat er op toeziet dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert.

Voor grootschalige ingrepen ziet het Rijk er op toe dat het compensatiebeginsel correct in de ruimtelijke plannen is opgenomen. Voor regionale ingrepen ligt de uiteindelijke besluitvorming veelal in handen van de provincie, en zullen zij er op toezien dat het compensatiebeginsel in de ruimtelijke plannen opgenomen wordt. Als de ingreep daadwerkelijk wordt uitgevoerd is het bevoegd gezag de meest voor de hand liggende instantie om toe te zien dat de mitigerende en compenserende maatregelen conform het voorstel worden uitgevoerd.

Wet Ketenaansprakelijkheid. Ter bestrijding van belasting- en premieontduiking stelt de *Wet Ketenaansprakelijkheid* de hoofdaannemer aansprakelijk voor de premies alsmede de belastingen die de onderaannemer en zijn onderaannemers verschuldigd zijn. Deze wet is ingevoerd omdat in het verleden sommige onderaannemers en koppelbazen een concurrentievoordeel behaalden door geen loonbelasting en/of sociale premies af te dragen. Deze wet illustreert dat de bouw soms specifieke regelgeving behoeft, omdat werknemers op steeds andere locaties en in andere samenwerkingsverbanden werkzaam zijn en malafide bedrijven daarbij de wetten proberen te ontduiken. De Wet Ketenaansprakelijkheid leidt wel tot extra administratieve lasten en toetredingsbelemmeringen vanwege eisen t.a.v. reputatie en solvabiliteit.

De Arbeidsomstandighedenwet, kortweg *Arbo-wet*, is een kaderwet gericht op de algemene zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemers. De regelgeving is enerzijds gericht op het beleid van een bouwonderneming en anderzijds specifiek op bouwprojecten en de uitvoering op de bouwplaats.

In het kader van het eerste element dient een bouwbedrijf een Arbo-beleidsplan en een Arbo-jaarverslag op te stellen en een Arbo-dienst in te schakelen o.a. voor verzuimbeleid.

Het tweede element heeft betrekking op bedrijfshulpverlening, bouwplaatsvoorzieningen, instructie van personeel op Arbo-gebied, machineveiligheid en het gebruik van gevaarlijke stoffen.

Bij de Arbo-wet is een heroriëntatie gaande met als doel de regelgeving wat minder gedetailleerd te maken door zo mogelijk middelvoorschriften te vervangen door doelvoorschriften. Doordat dan meer het gewenste resultaat wordt voorgeschreven dan de weg waarlangs dat bereikt moet worden, wordt de verantwoordelijkheid voor het Arbo-beleid meer bij de bedrijven gelegd. De Arbo-wet is zeer relevant voor bouw vanwege de hogere kans op bedrijfsongevallen. De Arbo-wetgeving leidt tot een verhoging van de kosten in de vorm van administratieve lasten en andere nalevingkosten. Bij de andere nalevingkosten gaat het om de meerkosten die bouwondernemingen maken om te voldoen aan de Arbo-regelgeving.

De Arbo-wet kan concurrentieverstorend werken, wanneer sommige bedrijven de regels aan hun laars lappen ten einde een kostenvoordeel te behalen. Vanwege steeds veranderende locaties en samenwerkingsverbanden wordt controle op naleving van de Arbo-regels bemoeilijkt. Bovendien wordt binnen het niet-georganiseerde bedrijfsleven nogal eens makkelijk omgesprongen met de Arbo-regelgeving. Daarom wordt ook van de zijde van de georganiseerde werkgevers gepleit voor een adequaat systeem van handhaving en controle ter voorkoming van concurrentievervalsing. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Arbeidsinspectie.

Bijlage 2 Enkele belangrijke instrumenten

In deze Bijlage worden vijf belangrijke instrumenten besproken, waarbij per instrument de te volgen procedure expliciet aan de orde komt. De procedures geven een goede schets van de totstandkoming van het plan voor een woningbouwproject.

structuurplan: In het structuurplan kan de gemeenteraad de toekomstige ontwikkeling van de gemeente of een gedeelte daarvan vastleggen. Het structuurplan heeft een programmatisch karakter en is niet bindend. Een structuurplan moet in principe elke tien jaar geactualiseerd worden, maar op overschrijding van deze termijn staat geen sanctie. Het structuurplan heeft in eerste instantie een op ontwikkeling gerichte planningsfunctie: het gaat om de afweging en afstemming van aanspraken op de beschikbare ruimte. Het plan weegt daarbij ruimtelijke locaties en is gericht op ruimtelijke kwaliteit. De reguleringsfunctie betreft het sturend vermogen van het plan als bestuurlijk en (in mindere mate) als juridisch instrument. Het plan anticipeert op beslissingen die zullen worden neergelegd in bestemmingsplannen en kan de basis vormen voor (zelfstandige) projectprocedures. Het structuurplan heeft geen juridisch bindend karakter, maar het doet de gerechtvaardigde verwachting ontstaan dat de gemeente geen ruimtelijke beslissingen neemt die niet passen in het structuurplan. In de praktijk maken gemeenten meer en meer gebruik van knelpuntennota's, structuurschetsen en/of visies als alternatief voor een formeel structuurplan. In het Besluit Ruimtelijke Ordening worden enkele inhoudelijke eisen gesteld aan het structuurplan. Het plan moet bevatten:

- een beschrijving van de meest gewenste ontwikkelingen in hoofdlijnen;
- een of meer kaarten (bij voorkeur schaal 1: 25.000) met een verklaring;
- een toelichting, waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het -onderzoek, alsmede de uitkomsten van het overleg en de rapportering omtrent de inspraak zijn neergelegd.

Gezien het indicatieve karakter van het structuurplan zijn de procedurele eisen voor de totstandkoming tamelijk vergaand: de voor het bestemmingsplan geldende onderzoeksverplichting en overlegverplichtingen gelden ook voor het structuurplan. De procedure voor de vaststelling van het concept van het structuurplan is als volgt:

Schema I. Procedure Structuurplan

Stap	Wie	Wat	Termijn
1	B&W	inspraak m.b.t. voorbereiding structuurplan	afhankelijk van Inspraakverordening
2	B&W	kennisgeving ter inzage legging ontwerp-structuurplan in Staatscourant	-
3	B&W	indienen schriftelijke bedenkingen	4 weken
4	B&W	hoorzitting indien bedenkingen ontvangen	-
5	B&W	vaststelling structuurplan	-
6	raad	besluit omtrent vaststelling structuurplan	-
7	B&W	kennisgeving ter inzage legging besluit	-
8	B&W	ter inzage legging besluit en structuurplan (mededeling aan GS en IRO)	-
9	eenieder	beroep bij ABRS	6 weken na bekendmaking

Bestemmingsplan: Het belangrijkste gemeentelijke instrument is het *bestemmingsplan*. Dit is het juridisch kader voor de toegelaten vormen van grondgebruik. Het is toetsingskader voor het verlenen van vergunningen, zoals een *bouwvergunning* of een *aanlegvergunning* (nodig voor het verrichten van bepaalde werkzaamheden geen bouwwerken zijnde, zoals een afgraving), biedt basis voor bestuursdwang en/of strafvervolgning bij de rechter en afdwingbare waarborgregels. Het bestemmingsplan is een document waaraan burgers rechten kunnen ontleen, niet alleen ten opzichte van de gemeente maar ook in civiele relaties tussen burgers onderling. Ook kan het de basis zijn voor *onteigening* en planschadevergoeding. Gemeenten zijn verplicht voor gebieden buiten de bebouwde kom bestemmingsplannen vast te stellen. Voor gebieden binnen de bebouwde kom geldt die verplichting niet. In dat geval valt men bij bouwaanvragen terug op artikel 9 Woningwet, waarin geregeld is dat de stedenbouwkundige voorschriften uit de Bouwverordening gelden voorzover het bestemmingsplan niet in bepaalde aspecten voorziet of geheel ontbreekt. Een bestemmingsplan moet eens per tien jaar worden geactualiseerd. Op overschrijding van de termijn staat geen sanctie, het bestemmingsplan blijft gelden totdat een nieuw plan in werking treedt. Dit laatste wil het Rijk veranderen bij de Fundamentele herziening van de WRO.

Streekplan: In een streekplan kunnen Provinciale Staten voor een of meer delen of voor het hele gebied van de provincie, de beoogde toekomstige ontwikkelingen op hoofdlijnen vastleggen. In beginsel bestaat er geen verplichting het streekplan periodiek aan te passen of te herzien. Mede vanwege het ontbreken van deze verplichting kan een streekplan niet bindend zijn voor gemeenten. Gemeenten kunnen gemotiveerd afwijken van de in het streekplan gegeven hoofdlijnen. De kans op honorering van deze afwijking wordt groter naarmate het streekplan minder actueel is. Het accent bij een streekplan ligt op de beschrijving van het beleid en de onderbouwing daarvan. Daarbij gaat het om regionale accenten en de ruimtelijke

hoofdstructuur. Deze kunnen worden onderverdeeld in respectievelijk een stedelijke, groen/ecologische, agrarische of toeristisch-recreatieve hoofdstructuur en infrastructuur. Een streekplan kan vier functies hebben:

- beleidsprogramma. Provinciale Staten legt visie vast ten aanzien van de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling;
- integratie- en coördinatiekader. Het is een ruimtelijk beoordelings- en afwegingskader voor te nemen beslissingen over veelal tegenstrijdige ruimteclaims van de verschillende sectoren van beleid, als wel het beleid van verschillende overheden;
- toetsingskader voor gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen, en ruimtelijk beleid van het Rijk (structuurschetsen en structuurschema's, nota's);
- bestuursinstrument.

De wettelijke procedure voor de totstandkoming van een streekplan kan betrekkelijk vlug worden doorlopen:

Schema II. Procedure Streekplan

Stap	Wie	Wat	Termijn
1	GS/B&W	kennisgeving ter inzage legging ontwerp-streekplan in Staatscourant (GS) en in dag-, nieuws- of HAH-bladen (B&W)	-
2	GS/B&W / eenieder	ter inzage legging is tevens termijn voor indienen bedenkingen (schriftelijk) bij PS	4 weken
3	PS	als bedenkingen zijn ontvangen: gelegenheid tot mondelinge gedachtewisseling	-
4	PS	besluit omtrent vaststelling streekplan (mededeling aan Minister)	binnen 16 weken na afloop stap 2 (eventueel verlengen met 8 weken)
5	GS/B&W	kennisgeving ter inzage legging besluit en streekplan	2 weken
6	GS/B&W	ter inzage legging	2 weken
7	eenieder	beroep bij ABRS, alleen tegen concrete beleidsbeslissing	6 weken na bekendmaking

Planologische kernbeslissing. Een goedgekeurde PKB heeft rechtsgevolgen, het biedt de Minister van VROM een basis om de gemeente een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. In de WRO zijn procedureregels voor de totstandkoming van een PKB opgenomen. Hierbij is overleg met de andere bestuurslagen, met maatschappelijke organisaties en participatie van de bevolking zeer belangrijk. PKB's kunnen onder verschillende noemers tot stand komen. Voorbeelden zijn structuurschetsen en structuurschema's. Structuurschetsen geven inzicht in de beoogde ontwikkelingen van (onderdelen van) het nationaal ruimtelijke beleid op de lange termijn en de middellange termijn. Een structuurschema bevat de hoofdlijnen en beginselen met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksbeleid, die belangrijke ruimtelijke consequenties hebben. Zowel uit structuurschetsen als uit structuurschema's kunnen concrete beleidsbeslissingen voortvloeien. Concrete beleidsbeslissingen zijn onderdelen uit Rijksplannen die een duidelijke richting bepalen binnen het ruimtelijk beleid en zij hebben directe doorwerking richting lagere overheden en burgers. Als een samenwerkingsgebied zoals bedoeld in de

Kaderwet is betrokken bij een PKB of streekplan wordt het Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) in het overleg betrokken. Het bestuur van het ROL moet een structuurplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het gebied is aangegeven en is verplicht voor concrete beleidsbeslissingen (CBB's) op te nemen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang. Dit moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Aangenomen mag worden dat het regionaal structuurplan mede als uitgangspunt wordt genomen in het streekplanwerk, dat meer in het teken komt te staan van interregionale afstemming. De procedure voor de totstandkoming van de PKB bestaat uit:

- de voorbereidingsfase: ontwerp (deel 1) en inspraak (deel 2)
- de vaststellingsfase: kabinetsstandpunt (deel 3)
- de goedkeuringsfase: goedkeuring door het parlement (deel 4)

Schema III. Procedure planologische kernbeslissing

Stap	Wie	Wat	Termijn
1	minister VROM en evt. andere ministers	melding voornemen voorbereiding en vaststellen ontwerpplan	-
2	minister VROM	kennisgeving ter inzage legging	-
3	minister VROM / eenieder	periode ter inzage legging is tevens termijn indienen bedenkingen (schriftelijk) bij VROM	12 weken
4	ministers en organen	overleg met provincies, gemeentes, waterschappen en openbare lichamen	12 weken (na stap 3)
5	minister VROM	mogelijkheid advies te vragen aan VROM-raad	12 weken
6	ministerraad	besluit tot vaststelling plan en toezending aan Tweede Kamer	9 maanden
7	Tweede Kamer	biedt ministers gelegenheid plan te wijzigen	-
8	Tweede Kamer	instemming door Tweede Kamer en doorzending naar Eerste Kamer	-
9	Eerste Kamer	besluit tot behandeling of niet behandeling (is instemming)	4 weken
10	Eerste Kamer	behandeling, wat resulteert in instemming of geen instemming (retour minister)	
11	minister VROM	kennisgeving, ter inzage legging en (directe) inwerkingtreding	

exploitatieovereenkomst. In de WRO is de verplichting aan de gemeenten opgelegd tot het opstellen van een exploitatieverordening, waarin de voorwaarden worden vastgelegd (zoals kostenverhaal) waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Op basis van deze verordening kan een exploitatieovereenkomst worden gesloten met partijen die willen ontwikkelen.

De meeste gemeenten hebben een exploitatieverordening, waarin een relatie wordt gelegd tussen de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van de grondpolitiek en de voorwaarden waaronder de gemeenten in het kader van de grondexploitatie medewerking zal verlenen aan particuliere exploitanten. Het uitgangspunt is een stelselmatige ontwikkeling van een exploitatiegebied in zijn geheel. Het initiatief ligt

bij de particuliere exploitant. De door de gemeente te verlenen medewerking, alsmede de contraprestatie van de particuliere exploitant worden in de exploitatie-overeenkomst nader vastgelegd. De mogelijkheid bestaat, dat de uitvoering van werken aan de exploitant wordt overgelaten. In dat geval kan een bijdrage worden verlangd in bijvoorbeeld de kosten van bovenwijkse voorzieningen of de kosten van toezicht. Het kostenverhaalbesluit waarin de te verhalen kosten en de profiterende onroerende zaken worden benoemd, bevat:

- een aanduiding van het gebied waarbinnen de profiterende onroerende zaken zijn gelegen;
- een omschrijving van de door de gemeente uit te voeren voorzieningen van openbaar nut;
- een begroting van kosten en baten, die verband houden met de uitvoering van die voorzieningen van openbaar nut.

Uit de exploitatieverordening van de gemeente Dongen kan worden opgemaakt dat een exploitatieovereenkomst ten minste bepalingen moet bevatten over:

- a) de aard, omvang en kwaliteit van de door de gemeente of exploitant aan te leggen voorzieningen van openbaar nut;
- b) het tijdvak waarbinnen deze voorzieningen worden uitgevoerd;
- c) de ten laste van de exploitant komende bijdrage als bedoeld in artikel 5, eerste lid;
- d) in voorkomende gevallen de afstand van gronden aan de gemeente, voorzover die gronden zijn bestemd voor de aanleg of aanpassing van voorzieningen van openbaar nut, en in deze gevallen het verrichten van onderzoek naar bodemverontreiniging op kosten van exploitant;
- e) in gevallen waarbij burgemeester en wethouders besluiten de gehele of gedeeltelijke uitvoering van de door de gemeente aan te leggen voorzieningen van openbaar nut aan de exploitant op te dragen: deze opdracht en de waarborging van een tijdige en kwalitatief goede uitvoering;
- f) een betalingsregeling;
- g) in voorkomende gevallen een taakverdeling;
- h) in voorkomende gevallen een regeling voor gewijzigde omstandigheden, wanprestatie, aansprakelijkheid en faillissement.

Van de exploitatieovereenkomst wordt een akte opgemaakt. Indien de exploitatie-overeenkomst mede een grondtransactie betreft, is dit een notariële akte.

Het initiatief tot een exploitatieovereenkomst kan zowel bij de gemeente als bij de particuliere exploitant liggen. In beide gevallen is er een aantal gronden waarop de gemeente kan weidgeren een overeenkomst af te sluiten, zoals:

- a) de in exploitatie te brengen grond ligt niet in een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt;
- b) de door de exploitant aangegeven (bouw)werkzaamheden of de daartoe benodigde voorzieningen van openbaar nut zijn in strijd met het bestemmingsplan of de Woningwet;
- c) het treffen van de voorzieningen, hoewel overeenkomstig een bestemmingsplan, zijn in strijd met een doeltreffende uitbreiding van bebouwing of herinrichting;

- d) het in exploitatie brengen van grond anderszins zal leiden tot kosten ten laste van de gemeente voor voorzieningen van openbaar nut of tot bezwaren ten aanzien van het doeltreffend voorzien in watervoorziening, openbare verlichting, rio-lering en andere voorzieningen van openbaar nut;
- e) exploitant geen afstand wil doen van gronden ten behoeve van aanleg van voor-zieningen van openbaar nut;
- f) exploitant de ondergrond van voorzieningen van openbaar nut niet wil onder-zoeken op de aanwezigheid van bodemverontreiniging, dan wel de bodem niet wil saneren als dat noodzakelijk is.