

## **Voorwoord**

---

Het einde van mijn scriptiestage komt in zicht. In september 2004 ben ik begonnen als Hbo-Rechten student. Tijdens de Havo kwam ik er toevalligerwijs achter dat deze opleiding was opgezet. Het leek mij erg fascinerend om verder te gaan in de juridische wereld. Vier jaar later kan ik zeggen dat ik blij ben met de keuze die ik destijds heb gemaakt.

Het product dat ik aflever voor de gemeente Reimerswaal is een scriptie over de Grondexploitatiewet. Deze maakt deel uit van de vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro). Mijn onderzoek concentreert zich op wijzigingen die er zijn opgetreden in de wetgeving, welke wijzigingen die op meerdere plaatsen gevonden kunnen worden (o.a. Wet op de Ruimtelijke Ordening en Gemeentewet) en de nieuwe Wro.

De kern van deze scriptie draait om de mogelijkheden die de gemeente Reimerswaal heeft om het kostenverhaal bij grondexploitatie gedekt te krijgen. Vanuit de theorie is er rechtstreeks een koppeling gemaakt naar de praktijk door er een lopend project bij te betrekken.

Aan de hand van deze scriptie wil de gemeente Reimerswaal in 2009 haar Grondbeleid aanpassen. Ik hoop dan ook dat ik de nodige aandachtspunten en bouwstenen voor hen heb aangeleverd.

Bij deze wil ik mijn stagebegeleiders de heer J.G.J. Smeenk en de heer ir. J. Gideonse bedanken voor de fijne begeleiding. Tevens wil ik mijn afstudeerdocent de heer mr. P van Harten bedanken voor de prettige begeleiding vanuit school. Daarnaast wil ik mijn kamergenote en nicht, mevrouw L. in de Weij-Kriekaard speciaal bedanken voor de gezellige tijd. Verder wil ik alle medewerkers van de gemeente Reimerswaal bedanken voor hun hulp en het fijne contact.

Kruiningen, december 2008

Wouter Kuijper

## **Inhoudsopgave**

---

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord                                                     | 3  |
| Samenvatting                                                  | 5  |
| Hoofdstuk 1 Inleiding                                         | 7  |
| Paragraaf 1.1 Achtergrondschemen                              | 7  |
| Paragraaf 1.2 Aanleiding                                      | 7  |
| Paragraaf 1.3 Probleembeschrijving                            | 8  |
| Paragraaf 1.4 Doel- en vraagstelling                          | 9  |
| Paragraaf 1.5 Leeswijzer                                      | 9  |
| Hoofdstuk 2 Oude beleidsinstrumenten tegenover de nieuwe      | 10 |
| Paragraaf 2.1 Inleiding                                       | 10 |
| Paragraaf 2.2 Verhaalsmethoden oude wetgeving                 | 10 |
| 2.2.1 Gronduitgifte                                           | 10 |
| 2.2.2 Exploitatieverordening                                  | 11 |
| 2.2.3 Exploitatieovereenkomst                                 | 11 |
| 2.2.4 Samenwerkingsovereenkomst                               | 12 |
| 2.2.5 Baatbelasting                                           | 13 |
| 2.2.6 Problemen die voortvloeien uit de beleidsinstrumenten   | 14 |
| Paragraaf 2.3 Verhaalsmethoden nieuwe wetgeving               | 14 |
| 2.3.1 Privaatrechtelijk spoor                                 | 14 |
| 2.3.2 Anterieure overeenkomst                                 | 15 |
| 2.3.3 Exploitatieplan                                         | 16 |
| 2.3.4 Posterieure overeenkomst                                | 17 |
| Hoofdstuk 3 Grondpolitiek in de gemeente Reimerswaal          | 18 |
| Paragraaf 3.1 Inleiding                                       | 18 |
| Paragraaf 3.2 Grondpolitiek                                   | 18 |
| 3.2.1 Actieve Grondpolitiek                                   | 18 |
| 3.2.2 Passieve Grondpolitiek                                  | 18 |
| 3.2.3 In de gemeente Reimerswaal                              | 18 |
| Paragraaf 3.3 Verwervingsinstrumenten                         | 19 |
| Paragraaf 3.4 Inzet verhaalsinstrumenten gemeente Reimerswaal | 20 |
| Hoofdstuk 4 De nieuwe nota grondbeleid                        | 22 |
| Paragraaf 4.1 Inleiding                                       | 22 |
| Paragraaf 4.2 Grondpolitiek                                   | 22 |
| Paragraaf 4.3 Verwerving                                      | 24 |
| Paragraaf 4.4 Kostenverhaal                                   | 25 |
| 4.4.1 Handhaving kostenverhaal                                | 28 |
| Hoofdstuk 5 Molenpolder                                       | 30 |
| Paragraaf 5.1 Aanleiding                                      | 30 |
| Paragraaf 5.2 Inleiding                                       | 31 |
| Paragraaf 5.3 Anterieure overeenkomst                         | 31 |
| Paragraaf 5.4 Exploitatieplan                                 | 33 |
| Paragraaf 5.5 Posterieure overeenkomst                        | 35 |
| Hoofdstuk 6 Conclusies/Aanbevelingen                          | 36 |
| Paragraaf 6.1 Inleiding                                       | 36 |
| Paragraaf 6.2 Conclusies                                      | 37 |
| Paragraaf 6.3 Aanbevelingen                                   | 40 |
| Literatuurlijst                                               | 41 |

## **Samenvatting**

---

De gemeente Reimerswaal is een Zeeuwse gemeente die grondexploitatie tot nu toe bijna altijd via actieve grondpolitiek probeert te regelen. Hiervoor is gekozen vanwege meerdere redenen. De gemeente vindt particulier ondernemerschap erg belangrijk, maar ook is het erg belangrijk om de kosten die de gemeente maakte met o.a. het bouw- en woonrijp maken van grond te kunnen verhalen.

De mogelijkheden voor de gemeente met betrekking tot het kostenverhaal onder de oude wetgeving bestond uit het uitgeven van bouwgrond bij actieve grondpolitiek. Als de gemeente meer passief optrad konden de kosten alleen verhaald worden door het maken van een overeenkomst met partijen op basis van de exploitatieverordening van de gemeente (art 42 WRO, Oud) of het toepassen van het baatbelastingsinstrument (artikel 222 Gemeentewet).

Het probleem bij het sluiten van deze overeenkomsten was dat het niet bindend is. Marktpartijen wilden dus niet altijd meewerken aan betaling van de kosten die de gemeente maakte waardoor ze dus geen overeenkomst sloten. De baatbelasting was een instrument wat erg lastig was uit te voeren voor de gemeente. Hierdoor heeft de gemeente Reimerswaal er voor gekozen dit instrument nooit in te zetten.

Onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) bestaat nog steeds de mogelijkheid om kosten te verhalen bij actieve grondpolitiek. Echter de mogelijkheden die er zijn bij een passief gemeentelijk beleid zijn uitgebreid. Deze mogelijkheden bestaan nog steeds uit het maken van een overeenkomst. Gebeurt dit niet dan dient de gemeente een exploitatieplan vast te stellen waarin het kostenverhaal verplicht wordt geregeld.

Deze overeenkomst kan worden opgesteld in twee stadia. In het eerste stadium is het kostenverhaal anderszins geregeld en hoeft de gemeente geen exploitatieplan meer te maken, deze overeenkomst heet een anterieure overeenkomst. Er bestaat ook de mogelijkheid om nadat het exploitatieplan is vastgesteld op basis van het exploitatieplan een posterieure overeenkomst te sluiten. Deze mogelijkheden zorgen ervoor dat een gemeente meer mogelijkheden heeft om zijn kosten te verhalen.

De gemeente Reimerswaal heeft als uitgangspunt om actieve grondpolitiek toe te passen. Dit betekent dat de gemeente op enig moment gronden moet verwerven om deze later (opnieuw) te bebouwen. Dit kan de gemeente doen door verwerving in de minne, een voorkeursrecht op gronden te leggen of te onteigenen. Net zoals elke gemeente probeert de gemeente Reimerswaal altijd eerst de grond aan te kopen van partijen. Lukt dit niet dan is de gemeente Reimerswaal heel erg terughoudend met het gebruiken van zijn verwervingsinstrumenten. Mocht totale actieve grondpolitiek in de toekomst nog steeds het uitgangspunt blijven dan valt er aan te bevelen dat hier meer gebruik van wordt gemaakt.

De gemeente Reimerswaal zal moeten evalueren of het haalbaar en verstandig is om totaal actief grondpolitiek toe te blijven passen. De mogelijkheden bij passief beleid zijn tegenwoordig uitgebreider en beter te handhaven. Hierbij moet wel worden aangegeven dat er actief moet worden omgegaan met passief beleid. Dit houdt in dat de gemeente zelf op zoek moet naar partijen die mee willen werken aan de ontwikkeling van een plangebied.

Het valt aan te bevelen, om met betrekking tot het kostenverhaal als uitgangspunt het sluiten van overeenkomsten te nemen. De voorkeur gaat uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten met partijen, aangezien de gemeente in dit geval geen exploitatieplan hoeft te maken.

Via een exploitatieplan kunnen ook de kosten worden verhaald. Daarnaast kan hierin veel meer worden opgenomen. Hierbij kan worden gedacht aan o.a. woningbouwcategorieën, locatie-eisen en faseringen. Per plangebied zal bekeken moeten worden of dit gewenst is en hoe dit toegepast moet worden.

Woningbouwcategorieën dienen opgesteld te worden op het moment dat de gemeente zijn kostenverhaal via het exploitatieplan laat lopen. Dit betekent namelijk dat er een voorschrift tot betaling volgt na de verlening van een bouwvergunning. Dit voorschrift komt tot stand aan de hand van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutels worden opgesteld door ze te koppelen aan percelen. Deze percelen dienen ook aan te geven welk type woning erop komt te staan. Het zou namelijk oneerlijk zijn om een perceel met daarop een kleine woning meer te laten betalen dan een perceel met daarop een grote woning. Dit kan gebeuren doordat er verdeelsleutels moeten worden aangegeven in het exploitatieplan.

Faseringen kunnen de gemeente Reimerswaal zowel in de Molenpolder als in andere plangebieden helpen om te voorkomen dat lastige partijen dwars gaan liggen. Op het moment dat een partij zich namelijk niet aan zijn fasering houdt bestaat de mogelijkheid tot onteigening.

Natuurlijk zijn er nog meer mogelijkheden op te nemen in het exploitatieplan. Het merendeel valt terug te lezen in deze scriptie.

In hoofdstuk twee heb ik aangegeven dat er meer mogelijkheden voor de gemeente Reimerswaal zijn om het kostenverhaal te regelen. De mogelijkheden die de wetgever biedt zijn beter te handhaven. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat ze veel tijd in beslag zullen nemen.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrondschems

De gemeente Reimerswaal (fig. 1) ligt aan de oostelijke toegang tot de provincie Zeeland. De gemeente bestaat uit 7 kernen. De bekendste kernen zijn Yerseke vanwege de oester- en mosselvangst en Kruiningen vanwege de voormalige veerpont Kruiningen-Perkpolder. De andere kernen zijn: Hansweert, Waarde, Oostdijk, Krabbendijke en Rilland-Bath. Reimerswaal is in oppervlakte één van de grootste gemeenten van Zeeland.<sup>1</sup>

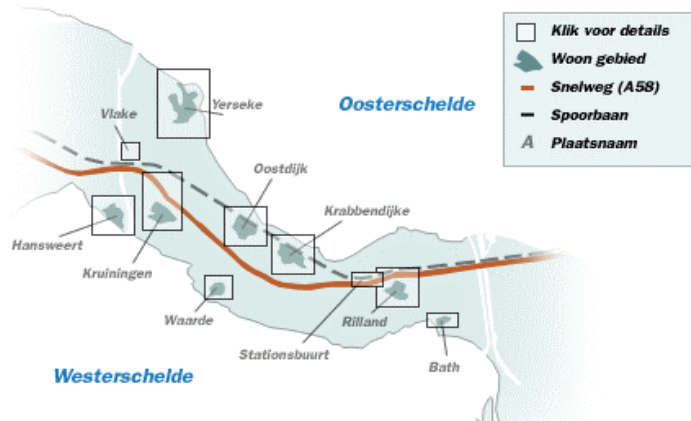


Fig 1. Gemeente Reimerswaal. 1

De gemeente Reimerswaal is ontstaan in 1970 uit de aparte gemeenten Kruiningen, Yerseke, Rilland-Bath, Krabbendijke en Waarde. Er is gekozen voor de naam Reimerswaal omdat de dorpen het aanvankelijk niet eens konden worden over de naam van de gemeente.

De naam Reimerswaal komt namelijk uit de middeleeuwen. Toen was Reimerswaal namelijk de derde stad van Zeeland na Middelburg en Zierikzee. Door vele overstromingen zijn de stad en omliggende dorpen destijds onder water komen te liggen.

Hoewel de gemeente Reimerswaal in oppervlakte één van de grootste gemeenten van Zeeland is, is het niet gemakkelijk om de kernen uit te bereiden. Dit komt doordat er rekening dient te worden gehouden met obstakels zoals de Ooster- en Westerschelde, de A58 en de treinverbinding tussen Vlissingen en Roosendaal.

### 1.2 Aanleiding

Om ervoor te zorgen dat de gemeente binnen zijn grenzen woningbouw laat plaatsvinden dient er een grondbeleid opgesteld te worden. Grondbeleid houdt in dat de grond op zodanige wijze wordt gebruikt dat dit past in gemeentelijke doelstellingen om ruimtelijke ordening plaats te laten vinden. De productiekosten die hierbij komen kijken, dienen naar profijt te worden verdeeld.

Om ervoor te zorgen dat de gemeente zijn productiekosten kan verhalen zijn er verhaalsinstrumenten opgesteld in de wetgeving. Deze instrumenten waren niet toereikend voor het verhalen van de kosten. Het was namelijk onder oude wetgeving niet duidelijk welke kosten verhaald konden worden. Dit heeft ertoe geleid dat de wetgever vond dat er een grondexploitatiewet (Grexxwet) opgesteld diende te worden. In deze wetgeving diende er specifiek een wettelijke basis te worden aangegeven voor het verhalen van de gemaakte productiekosten.

De Grexxwet is op 24 mei 2007 goedgekeurd door de eerste kamer.<sup>2</sup> De Grexxwet is onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze was een jaar eerder goedgekeurd. De wetswijziging is ingegaan op 1 juli 2008. De Grexxwet is geregeld in afdeling 6.4 Wro.

Doordat de methoden waarop de gemeente haar kosten kan verhalen zijn gewijzigd, is mij gevraagd om een scriptie te schrijven met de beschrijving van de nieuwe instrumenten.

<sup>1</sup> <<http://www.reimerswaal.nl/algemeen/historie>>

<sup>2</sup> <[http://www.vrom.nl/Docs/ruimte/200807\\_WetwijzigingWro\\_grondexploitatie\\_Staatsblad.pdf](http://www.vrom.nl/Docs/ruimte/200807_WetwijzigingWro_grondexploitatie_Staatsblad.pdf)>

### 1.3 Probleembeschrijving

Het probleem dat in dit onderzoek naar voren komt is een gevolg van de wetswijziging van de Wro. Zoals in de aanleiding weergegeven was er onder de oude wetgeving geen toereikend kostenverhaal mogelijk. Zolang de gemeente alleen actieve grondpolitiek bedrijft dan waren er geen problemen. Er kwamen echter problemen zodra er sprake was van passieve grondpolitiek. Het kwam voor dat projectontwikkelaars grond opkochten in gebieden waar toekomstige ruimtelijke plannen ontwikkeld gingen worden.

Door de nieuwe wetgeving verwacht de wetgever dat de gemeente haar 'regiefunctie' bij actieve grondpolitiek ook beter kan toepassen bij passieve grondpolitiek. Dit dient er voor te zorgen dat er uiteindelijk een beter kostenverhaal kan plaatsvinden.

Als de gemeente Reimerswaal op dit moment ruimtelijke plannen heeft dan kijkt zij naar de Nota Grondbeleid. In deze nota zijn beleidsuitgangspunten opgenomen voor het grondexploitatieproces. Een aantal van deze uitvoeringsactiviteiten zijn:

- verwervingsbeleid (actief of passief beleid);
- bouw- en woningrijp maken;
- uitgiftebeleid;
- beheer van gronden nadat ze zijn aangekocht;
- kostenverhaal.

Ik zal me in deze scriptie vooral toeleggen op het kostenverhaal daarnaast komen actieve of passieve grondpolitiek en het verwervingsbeleid aan bod. Maar om toch een iets duidelijker beeld te geven van grondexploitatie zal ik ook kort de keuze voor actieve of passieve grondpolitiek en het verwervingsbeleid van de gemeente beschrijven. Ik ga in deze scriptie niet kijken naar het uitgiftebeleid van de gemeente omdat dat begin 2008 nog is aangepast. Wel zal ik dit meenemen in een korte schets van het huidige gemeentelijke beleid. Hiermee geef ik aan hoe de gemeente hier te werk gaat.

Het uitgangspunt voor de gemeente Reimerswaal is dat ze de regie over ruimtelijke plannen wil houden. Punten die hierbij aan bod komen zijn locatie-eisen en woningbouwcategorieën.

Om aan mijn scriptie ook een praktische invulling te geven is er voor gekozen om er een ruimtelijk plan aan te koppelen. Dit ruimtelijke plan is de Molenpolder. Deze keuze is gemaakt om een onderlegger te hebben bij het schrijven van de aanbevelingen voor de gemeente Reimerswaal. Het plan Molenpolder is samen met projectontwikkelaar AM Zeeland opgezet. De gemeente zal in dit project uitgaan van passieve grondpolitiek. Hierdoor kunnen de instrumenten die de nieuwe wet biedt goed worden bekeken. Op dit moment is er met AM Zeeland al een intentieovereenkomst gesloten. Hierin hebben beide partijen aangegeven dat ze graag dit project samen willen gaan uitvoeren.

## 1.4 Doel- en vraagstelling

Uit de voorgaande probleembeschrijving zijn een doel- en vraagstelling voor dit onderzoek naar voren gekomen. De doelstelling voor deze scriptie is:

Voor 12 december 2008 door middel van een beleidsnota, bij de gemeente Reimerswaal aandragen wat bouwstenen zijn voor de nota Grondbeleid, door de veranderingen in de Wet Ruimtelijke Ordening.

De daaraan te koppelen onderzoeksvraag is:

Welke aanbevelingen komen voort uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening om de nota Grondbeleid aan te passen?

### Deelvragen

- Wat zijn de verschillen tussen de oude beleidsinstrumenten en de nieuwe?
- Wat houdt de grondpolitiek in de Gemeente Reimerswaal in?
- Hoe wordt de nieuwe nota Grondbeleid gevormd?
- Wat houdt het toekomstige project Molenpolder in?
- Welke verhaalsmogelijkheden/oplossingen zijn toe te passen op het project Molenpolder?

## 1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee zullen de beleidsinstrumenten onder oude en nieuwe wetgeving worden besproken. Hierin wordt de wettelijke basis gelegd voor de uitwerking van problemen die er zijn ontstaan door de oude wetgeving en eventuele problemen die er kunnen ontstaan bij de nieuwe wetgeving.

In hoofdstuk drie wordt besproken hoe het grondbeleid is in de gemeente Reimerswaal hierop geanticipeerd heeft onder de oude wetgeving. Daarnaast wordt er aangegeven hoe de lokale politiek denkt over bepaalde zaken uit het grondbeleid.

Hoofdstuk vier zal ingaan op de punten die aangepast dienen te worden in de nota grondbeleid van de gemeente Reimerswaal. Zoals aangegeven in de probleembeschrijving zal er hierbij alleen gekeken worden naar actieve of passieve grondpolitiek, het verwervingsbeleid en het kostenverhaal.

Als het "nieuwe beleid" is gevormd kan er gekeken worden naar het ruimtelijke plan Molenpolder. In hoofdstuk vijf zal er eerst aangegeven worden wat dit plan inhoudt. Als het doel van het plan duidelijk is zal in dit hoofdstuk worden aangegeven op welke manier de gemeente de regie over het project kan houden. Dit houdt dus in dat er wordt gekeken welke verhaalsmogelijkheden de gemeente heeft. Maar ook op welke manier de locatie-eisen en woningbouwcategorieën kunnen worden toegepast op het ruimtelijke plan.

In hoofdstuk zes zullen er conclusies uit het voorgaande getrokken worden. Aan de hand van deze conclusies zullen er aanbevelingen worden gedaan voor de gemeente Reimerswaal.

## **Hoofdstuk 2 Oude beleidsinstrumenten tegenover de nieuwe**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de wettelijke basis van het kostenverhaal weergegeven. Eerst zullen de verhaalsmethoden onder de oude wet aan bod komen en daarna zal worden aangegeven welke methoden de Wro/Grexwet biedt. In eerste instantie ging ik er vanuit dat dit inhield dat de wijzigingen in de Wro onderzocht dienden te worden. Bij nader onderzoek bleek dat de Grexwet vroeger geen onderdeel was van de Wro. De Grexwet was vroeger zelfs niet eens wetgeving, het bestond namelijk niet. De regelingen om kosten te verhalen stonden deels in de Gemeentewet en deels in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aangezien er niet een specifiek vergelijk tussen de wetten gemaakt wordt is het niet van belang waar de oude verhaalsmethoden te vinden zijn.

### **2.2 Verhaalsmethoden oude wetgeving**

Zoals aangegeven in de inleiding zijn de verhaalsmethoden onder de oude wetgeving niet te vinden in afzonderlijke wetgeving. De oude wetgeving bood de volgende instrumenten om de kosten te verhalen:

- gronduitgifte;
- exploitatieverordening en de daaruit voortkomende overeenkomst;
- samenwerkingsovereenkomst;
- baatbelasting.

De basis voor de exploitatieverordening was te vinden in de WRO, namelijk in artikel 42. De basis voor de baatbelasting lag in artikel 222 Gemeentewet. Bij verhaal van kosten door middel van gronduitgifte is de prijs niet wettelijk geregeld.

#### **2.2.1 Gronduitgifte**

Deze mogelijkheid bestond onder de oude wet en blijft ook onder de nieuwe wet bestaan. Het verhalen van de kosten via de gronduitgifte kan alleen als gemeenten actieve grondpolitiek beoefenen. De gemeente dient namelijk de grond zelf in bezit te hebben om de kosten te kunnen verrekenen wanneer ze de grond uitgeeft.

Deze kostenberekening gebeurt via een exploitatieopzet. In deze opzet staan alle kosten en opbrengsten voor een bepaald project. Kosten waar hierbij aan gedacht moet worden, zijn:

- grondwerk;
- riolering;
- wegen;
- groenvoorzieningen;
- nutsvoorzieningen.

De opbrengsten komen natuurlijk voort uit de verkoop van woning- en bedrijfsgronden. De kosten van deze gronden worden tot 1 januari 2009 berekend door middel van een vaste grondprijzenbenadering voor de hele gemeente Reimerswaal. Vanaf 2009 zal dit in de gemeente Reimerswaal gebeuren door middel van een benadering per project.<sup>3</sup>

Deze nieuwe aanpak moet er voor zorgen dat er een eerlijkere marktconformere prijs voor de grond wordt betaald. De oude methode laat namelijk weinig ruimte over voor marktwerking. De nieuwe aanpak laat hier meer ruimte voor open. Hierdoor is het een eerlijker systeem.

Uit de praktijk zal moeten blijken of dit systeem ervoor gaat zorgen dat er meer winst of verlies op de grond gemaakt gaat worden. Op sommige projecten zal meer winst worden gecreëerd dan nu het geval is. Dit zal ook nodig zijn aangezien wellicht op andere projecten meer verliezen ge-

---

<sup>3</sup> Nota Grondbeleid gemeente Reimerswaal 2008.

leden gaan worden. Dit moet er namelijk voor zorgen om een buffer te blijven houden voor het grondbedrijf.

Er kan vanuit worden gegaan dat het nooit het uitgangspunt van de wetgever is geweest om gemeenten winstgevend te laten zijn op hun grondbeleid. In de praktijk blijkt echter dat het mogelijk is dat de gemeente met verliezen uit bepaalde projecten komt te zitten, welke gecompenseerd dienen te worden. In de nieuwe Wro kan waarschijnlijk via de anterieure overeenkomst extra winst worden gegenereerd. Dit zal blijken uit paragraaf 2.3.2.

### **2.2.2 Exploitatieverordening**

Als de gemeente geen actieve grondpolitiek kan of wil toepassen in een gebied, dan zal ze een passieve grondpolitiek toepassen. Dit heeft wel de consequentie dat de kosten die de gemeente maakt op een andere manier verhaald dienen te worden. Onder de oude wetgeving werd hierin voorzien door een exploitatieverordening en een exploitatieovereenkomst. Naast de exploitatieovereenkomst was er ook de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Eerst zal de exploitatieverordening besproken worden, daarna komt de overeenkomst aan bod. Als laatste zal kort de samenwerkingsovereenkomst aan bod komen.

De exploitatieverordening was geregeld in artikel 42 WRO. In de wet is geregeld dat de gemeenteraad een exploitatieverordening dient vast te stellen. Lid 2 van dit artikel geeft aan welke voorschriften er in een exploitatieverordening dienen te staan. In deze verordening staat welke kosten er verhaald konden worden op projectontwikkelaars of anderen die een stuk land (willen) ontwikkelen. Daarnaast staat hierin aangegeven hoe deze kosten verhaald zullen worden op deze partijen. Vaak hebben gemeenten een standaard exploitatieverordening. Deze standaard is afkomstig van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). De exploitatieverordening bij de gemeente Reimerswaal gaat uit van het standaard document van de VNG, maar is wel op enige punten aangepast aan de Reimerswaalse situatie.

### **2.2.3 Exploitatieovereenkomst**

De exploitatieovereenkomst is een overeenkomst tussen een gemeente en een bouwer. Deze overeenkomst is gebaseerd op een exploitatieverordening.<sup>4</sup> Zoals hierboven staat aangegeven zijn in de verordening voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet worden. Hierbij kan worden gedacht aan voorwaarden rondom de kosten van exploitatie, de indiening van de aanvraag en de weigeringsgronden van overeenkomsten.

Omdat de overeenkomst op basis van de verordening was, was de inhoud van de overeenkomst vrij standaard. Als de gemeente zich niet hield aan de opgestelde exploitatieverordening dan kan dit voor veel problemen zorgen. De ontwikkelaar kan namelijk de betaalde bijdrage door middel van onverschuldigde betaling terugvorderen, als er sprake was van verhaal buiten de verordening. Dit wordt onder andere bevestigd in het arrest Van Lieshout-Uden, Jol 2001, 256.

In dit arrest, wat veel stof heeft doen opwaaien, ging het erom dat de exploitatieverordening en de overeenkomst de volgende elementen moeten bevatten:

- de aard en omvang van de werken die de gemeente zou uitvoeren;
- de tijdsduur waarbinnen de gronden in exploitatie zouden worden gebracht en bebouwd.

Dit bleek hier niet het geval te zijn dus oordeelde de Hoge Raad (HR) dat er sprake was van onverschuldigde betaling. Dit arrest heeft ervoor gezorgd dat gemeenten beter gingen opletten bij het maken van exploitatieovereenkomsten. Toch zijn dit soort procedures niet vaak gevoerd, aangezien het betekent dat een projectontwikkelaar zich absoluut niet populair maakt en geen goede relatie meer mogelijk is met de desbetreffende gemeente. Wel ligt dit gevaar te allen tijde op de loer, vooral bij zogenaamde free riders. Free rider betekent dat er gebruik wordt gemaakt van een goed of dienst en waar niets voor wordt betaald.

---

<sup>4</sup> mr. P.S.A. overwater 2002, p. 103.

Zoals hierboven staat aangegeven gaat het hier om een exploitatieovereenkomst waar een onverschuldigde betaling voor is verkregen. Voordat het zover is kan het natuurlijk ook zijn dat een bouwer niet mee wenst te werken aan het sluiten van een overeenkomst met de gemeente. Aan gezien het privaatrechtelijk en dus vrijblijvend is, kan de gemeente de partij hiertoe niet verplichten. Als de partij niet meewerkt kan de gemeente in dit geval het bestemmingsplan ontwikkelen en de bouwer kan daarvan optimaal profiteren. Voorzieningen zoals ontsluiting en riolering worden namelijk voor hen aangelegd zonder dat ze hier wat aan betalen.

Natuurlijk wil een gemeente niet samenwerken met free riders en zal dan ook proberen om oplossingen te zoeken om onder een probleem uit te komen. De mogelijkheden die de gemeente hiervoor heeft zijn echter beperkt.

De mogelijkheid die de gemeente heeft is een bestemmingsplan zodanig aanpassen dat de free rider zijn interesse in het project verliest. Als hij bijvoorbeeld de grond op een hoogbouwlocatie heeft gekocht (dit levert veel geld op) kan de gemeente het plan zodanig veranderen dat er een ander type woningbouw gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld geschakelde woningen (dit levert minder geld op). Hierdoor zal hij geen interesse meer hebben in het project en zal hij waarschijnlijk alsnog de grond verkopen aan de gemeente. Dit is de enige mogelijkheid die de gemeente heeft om van een free rider af te komen.

## **2.2.4 Samenwerkingsovereenkomsten**

Naast de exploitatieovereenkomst bestond/bestaat er ook de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met de ontwikkelende partij. Dit betekent dat partijen bereid zijn om samen te werken. Nadat er oriënterende gesprekken hebben plaatsgevonden zal er dan worden onderhandeld. Vaak zal er worden gewerkt met een pakket van verschillende overeenkomsten. Dit begint met een intentieovereenkomst en daarna een raam- en samenwerkingsovereenkomst. Er wordt dan gewerkt van grofmazig naar fijnmazig.<sup>5</sup> Dit houdt in dat eerst de algemene zaken worden besproken en dat het vervolgens steeds specifiekere wordt. In de intentieovereenkomst worden vaak de gezamenlijke uitgangspunten beschreven, de afzonderlijke uitgangspunten, de te volgen procedure en een tijdsplanning voor de onderhandelingen. Daarnaast wordt er vaak ook in vermeld dat er de intentie is om een raam- of samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Ook worden er vaak bepalingen opgenomen over de afwikkeling als het project niet verder van de grond komt.

De raamovereenkomst geeft aan op welke voorwaarden partijen zullen onderhandelen over een samenwerkingsovereenkomst. Bij de samenwerkingsovereenkomst wordt er gedetailleerd per deelplan besproken op welk kwaliteitsniveau er gebouwd gaat worden. Daarnaast wordt er beschreven welke publieke middelen of bevoegdheden de gemeente verwacht te gaan gebruiken.<sup>6</sup> In het licht van mijn scriptie is het niet van belang om de inhoud van een samenwerkingsovereenkomst te beschrijven.

Kostenverhaal via de samenwerkingsovereenkomst was alleen mogelijk als dit in de exploitatieverordening was bepaald. Als er van de standaardverordening van de VNG werd uitgegaan dan kon dit als volgt aan de verordening worden toegevoegd: "wanneer er sprake is van een samenwerking tussen een gemeente en een exploitant die verder gaat dan het verlenen van medewerking aan het realiseren van openbare voorzieningen en een exploitant erom vraagt, er een van de modelexploitatieverordening afwijkende overeenkomst gesloten kan worden".<sup>7</sup> Gebeurde dit echter niet, dan is kostenverhaal via een samenwerkingsovereenkomst niet mogelijk. Als gemeenten op basis hiervan hun kosten probeerden te verhalen kon deze overeenkomst worden ontbonden door de rechter. Het is namelijk een nietige overeenkomst. In de praktijk bleek dat gemeenten op dit gebied geen risico wilden lopen en namen in het hun verordening op, dat ze op die manier hun kosten mogen verhalen.

---

<sup>5</sup> Mr. P.S.A. Overwater 2002, p. 113.

<sup>6</sup> Mr. P.S.A. Overwater 2002, p. 113.

<sup>7</sup> Mr. P.S.A. Overwater 2002, p. 121.

## 2.2.5 Baatbelasting

De baatbelasting was het sluitstuk op het kostenverhaal van grondbeleid. Baatbelasting was een publiekrechtelijk instrument. Om dit instrument uit te voeren moet er nauwkeurig te werk worden gegaan. De wettelijke basis voor de baatbelasting ligt in artikel 222 Gemeentewet.

De gemeenteraad was dus bevoegd om baatbelasting te heffen als er voorzieningen zijn gerealiseerd die van algemeen nut zijn. Deze voorzieningen hoefden niet van algemeen nut te zijn voor heel de gemeente. Het mocht namelijk van algemeen nut zijn voor één kern of een deel van een kern.

Aangezien er uit het wetsartikel niet duidelijk wordt wat voorzieningen van algemeen nut zijn is het handig om dit begrip uit te leggen. Voorzieningen van algemeen nut zijn werken waar mensen veelvuldig gebruik van maken.

De exploitatieverordening van de gemeente Reimerswaal laat het volgende onder voorzieningen van algemeen/openbaar nut vallen:

- riolering, met inbegrip van bijbehorende werken;
- wegen, parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, straatmeubilair, waterpartijen, watergangen, bruggen, tunnels en andere rechtstreeks met de aanleg en inrichting van deze voorzieningen en kunstwerken verband houdende werken;
- plantsoenen en andere groenvoorzieningen, waaronder begrepen de aanleg en inrichting van openbare speelplaatsen en speelweiden alsmede sierende elementen welke rechtstreeks voortvloeien uit een verzorgd bestemmingsplan;
- openbare verlichting en brandkranen met de nodige aansluitingen;
- waterhuishoudkundige voorzieningen, met inbegrip van drainagevoorzieningen.

Wel dient aan iedereen die nut heeft van de voorziening de belastingplicht te worden opgelegd. Hierin schuilt meteen een stukje risico. Als er iemand wordt vergeten kan door middel van een gerechtelijke procedure de baatbelasting worden ontbonden.

Tevens diende de gemeente de baatbelasting openbaar bekend te maken. Dit dient te gebeuren op basis van artikel 139 Gemeentewet. Dit is in het verleden door een aantal gemeenten wel eens vergeten. Dit zorgde er dan voor dat het besluit tot inzetting van de baatbelasting vernietigd kon worden.

Naast deze vereisten waren er nog een aantal strikte vereisten waar de gemeente zich aan zal moeten houden. De gemeenteraad moet een bekostigingsbesluit nemen. Dit besluit moet de volgende onderdelen bevatten:

- de mate waarin de kosten van de voorzieningen via deze belasting zullen worden verhaald;
- een aanduiding van het gebied waarin de in de heffing betrokken onroerende zaken zijn gelegen.<sup>8</sup>

Werd dit besluit niet genomen dan was er geen mogelijkheid om later een baatbelasting in te stellen. Tevens diende erop gelet te worden dat de werkelijke kosten niet lager zouden uitvallen dan de "geraamde belasting". Gebeurde dit wel dan is het in strijd met de wettelijke bepalingen uit artikel 222 Gemeentewet.

De baatbelasting kon er ook voor zorgen dat mensen dubbel gedupeerd werden. Als iemand een stuk land had dat de gemeente wilde gaan ontwikkelen, dan zal de gemeente dit stuk land in handen willen krijgen. Ze zullen eerst proberen het stuk land aan te kopen door het minnelijk te verwerven. Mocht dit niet lukken dan zullen ze wellicht overgaan tot onteigenen. In ieder geval raakt diegene zijn stuk land kwijt tegen vergoeding van de kosten. Als diegene dan in hetzelfde gebied blijft wonen en dus via de baatbelasting ook nog eens moet betalen voor de voorzieningen die op zijn vroegere land worden gebouwd, dan wordt hij dubbel gedupeerd.

---

<sup>8</sup> Syllabus Grondzaken module 3, Bestuursacademie 2002-2003.

Baatbelasting was dan ook een instrument dat gemeenten slechts incidenteel toepasten. Bestuurlijk was het instrument weinig populair. Daarnaast kende ook de procedure nog de nodige risico's.

## **2.2.6 Problemen die voortvloeien uit de beleidsinstrumenten**

De problemen die zijn ontstaan bij de oude wetgeving bestaan uit het tekort schieten van de hierboven genoemde bevoegdheden.<sup>9</sup> In de praktijk bleek namelijk de wettelijke basis voor een exploitatieovereenkomst te beperkt te zijn en is er veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal.<sup>10</sup>

Wanneer geen overeenkomst gesloten kon worden met een partij, dan bleef feitelijk alleen de baatbelasting over als instrument. Dit instrument was niet populair aangezien het een ingewikkeld en risicovol instrument was, waarbij vaak iets mis ging en bovendien maar een deel van de kosten verhaald konden worden.<sup>11</sup>

Bovenwijkse voorzieningen blijken ook een probleem te vormen bij het verhalen van kosten. Dit zijn namelijk voorzieningen die voor meerdere locaties gelden. De kosten vallen maar deels toe te wijzen aan het plan en dus ook maar gedeeltelijk te verhalen. Hierdoor blijven er altijd kosten over voor de gemeente.

## **2.3 Verhaalsmethoden nieuwe wetgeving**

Nu de methoden van het oude systeem in beeld zijn gebracht kan er worden begonnen met het in kaart brengen van de methoden die de Wro vanaf 1 juli 2008 biedt. Zoals hierboven staat aangegeven zijn er nieuwe methoden om de kosten van grondexploitatie te verhalen. Daarbij dient te worden aangegeven dat de nieuwe wet een verplichtend karakter geeft aan het kostenverhaal.<sup>12</sup> Vóór de wetwijziging was dit niet het geval.

De Grexwet biedt zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verhaalsmogelijkheden. Ik zal eerst in een theoretisch kader bespreken wat de privaatrechtelijke mogelijkheden zijn. Daarna komen de publiekrechtelijke mogelijkheden aan bod.

### **2.3.1 Privaatrechtelijk spoor**

Het privaatrechtelijke spoor in de Grexwet kent twee verschillende overeenkomsten. Namelijk de anterieure en posterieure overeenkomst. De anterieure overeenkomst bevindt zich in de beginfase van een project. Dit gebeurt voor een exploitatieplan (zie publiekrechtelijk spoor) wordt gemaakt. Het is de bedoeling dat deze overeenkomst in de toekomst het meeste gaat voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen namelijk veel vrijheden om over te onderhandelen. De posterieure overeenkomst is een stuk meer gebonden. Dit komt doordat deze wordt gemaakt nadat een exploitatieplan is vastgesteld. De posterieure overeenkomst moet zich dan ook houden aan de voorwaarden en kaders die het exploitatieplan schept. Aangezien een posterieure overeenkomst na het exploitatieplan komt zal dit pas als laatste worden besproken. De posterieure overeenkomst kan worden gemaakt terwijl het publiekrechtelijke spoor al loopt.

---

<sup>9</sup> <<http://www.vvg.nl/data/Pdf/MemorietoelichtingGREW.pdf>>

<sup>10</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 19.

<sup>11</sup> Nota grondbeleid Reimerswaal 2008, p. 26.

<sup>12</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 22.

### **2.3.2 Anterieure overeenkomst**

Door de Grexwet zijn de grondexploitatieovereenkomsten verdeeld in twee groepen. De anterieure en de posterieure overeenkomsten. Anterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten die vóór het vaststellen van een exploitatieplan worden gemaakt.

Deze overeenkomsten worden zonder een exploitatieplan gemaakt. Hierdoor is er veel vrijheid over de inhoud van deze overeenkomsten. Dit biedt mogelijkheden voor zowel de gemeente als voor de andere partij(en). De eerste stap is om te kijken of een anterieure overeenkomst zin heeft. Het kan namelijk zijn dat partijen het nooit eens zullen worden of dat er bij meerdere eigenaren niet met alle eigenaren een overeenkomst kan worden gesloten. Dan heeft het ook absoluut geen zin om te gaan onderhandelen. Het is namelijk niet verplicht om te onderhandelen.

Wel heeft het voor beide partijen een aantal voordelen. Er kan al vroeg in het proces helderheid en zekerheid over de ontwikkeling gegeven worden. Ook de verdeling van de kosten en het gebruikte programma zijn al vroeg duidelijk.

Daarnaast is het ook erg functioneel voor zowel de gemeente als voor andere partijen om een anterieure overeenkomst te sluiten, aangezien dit de gemeente een hoop tijd, geld en moeite bespaart.

Anterieure overeenkomsten kunnen verschillende verschijningsvormen hebben. De vorm is mede ingegeven door hetgeen er in wordt vastgelegd. Het is van essentieel belang dat in de anterieure overeenkomst het kostenverhaal wordt geregeld. De andere zaken zoals tijdvak en woningbouw-categorieën dienen ook opgenomen te zijn. Tevens dienen er kwaliteitscriteria opgesteld te worden. Is dit niet verwerkt in de overeenkomst dan is een exploitatieplan toch nodig.

Een aantal overeenkomsten waaraan gedacht kan worden zijn:

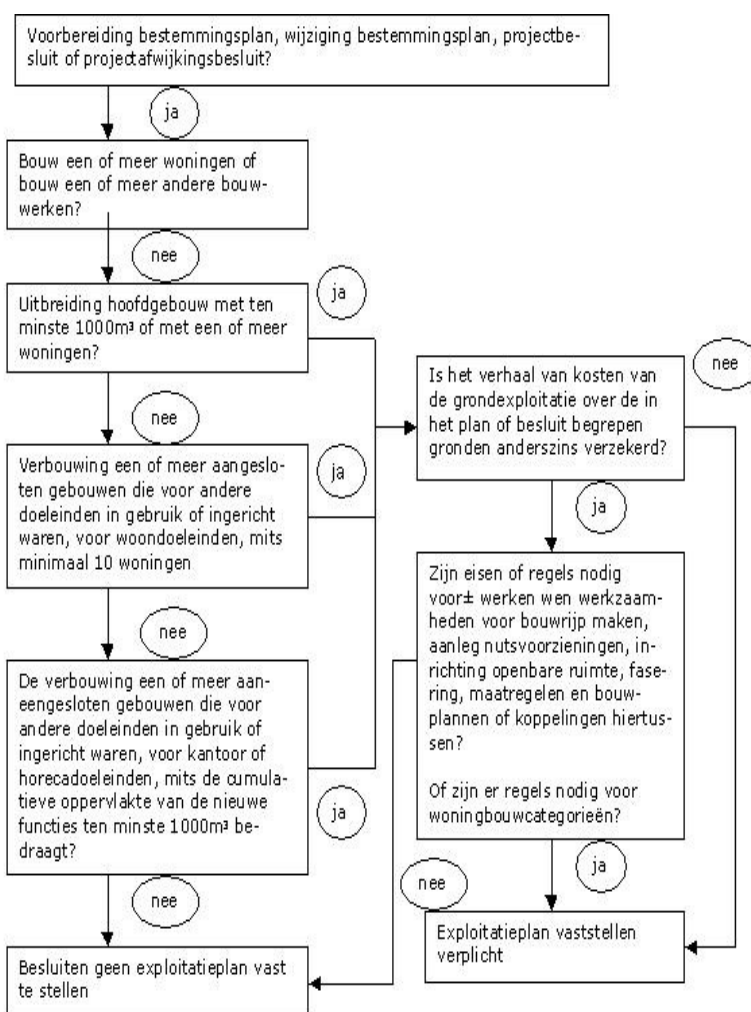
- gronduitgifteovereenkomst;
- concessieovereenkomst;
- publiek private-samenwerkingsovereenkomst.

### 2.3.3 Exploitatieplan

Wanneer een gemeente en derde partijen er niet in slagen om een anterieure overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal en locatie-eisen, dan dient de gemeente een exploitatieplan te maken. Hierin kan ze het kostenverhaal en planinhoudelijke eisen vastleggen die publiekrechtelijk af te dwingen zijn.<sup>13</sup>

De wet stelt het opstellen van een exploitatieplan verplicht bij een aantal bouwactiviteiten. De bouwplannen waarover hier gesproken wordt, staan vermeld in artikel 6.2.1. Besluit ruimtelijke ordening. De gemeenteraad dient een exploitatieplan tegelijk met een bestemmingsplan, een wijziging hiervan, een projectbesluit of een besluit van buitenwerking laten van een beheersverordening op te stellen.

Als het voorgaande wordt gelezen dan ziet het er naar uit dat de gemeenteraad voor elk bestemmingsplan een exploitatieplan moet opstellen. De wet biedt hier echter een oplossing voor. Als het kostenverhaal anderszins is verzekerd en de locatie-eisen en regels voor woningbouwcategorieën zijn geregeld dan hoeft er geen exploitatieplan te worden opgesteld.



Schema wanneer een exploitatieplan volgt.<sup>14</sup>

Het voorgaande te hebben gelezen betekent het dat als er een anterieure overeenkomst is gesloten er geen exploitatieplan nodig is, mits er een sluitend kostenverhaal en geldige locatie-eisen zijn gesteld. De gemeenteraad dient dan een besluit te maken om geen exploitatieplan op te stellen, dit is op basis van art 6.12 lid 2 Wro.

De inhoud van een exploitatieplan staat in artikel 6.13 Wro. Het exploitatieplan moet bestaan uit:

- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken;
- een exploitatieopzet.

Op de kaart van het exploitatiegebied staat aangegeven welke gronden in eigendom zijn van de gemeente en welke gronden nog verworven dienen te worden.

<sup>13</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 95.

<sup>14</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 99.

De werken en werkzaamheden die nodig zijn voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied dienen te worden omschreven.<sup>15</sup> Hierbij kan gedacht worden aan nutsvoorzieningen, internetverbindingen en groenvoorzieningen. Er mogen ook kwalitatieve eisen worden gesteld aan deze voorzieningen. Tevens mogen er regels opgesteld worden voor de uitvoering van deze werken.

De inhoud van een exploitatieopzet bestaat uit de volgende onderdelen:

- de inbrengwaarden van de gronden;
- kosten die door planschade worden veroorzaakt;
- de mogelijke opbrengsten van de exploitatie;
- een tijdslijn waarbinnen de exploitatie van de gronden dient plaats te vinden;
- als er fasering nodig is, deze aangeven;
- de manier waarop de kosten worden verhaald aan de uit te geven gronden.

Hiermee is besproken wat de theoretische inhoud van een exploitatieplan is. Hoe deze inhoud er in de praktijk uit komt te zien zal ik laten zien aan de hand van de casus Molenpolder en de relatie met de veranderingen van het grondbeleid van de gemeente.

Het kostenverhaal via het exploitatieplan wordt mogelijk gemaakt door een voorschrift tot betaling bij de bouwvergunning te voegen. Dit houdt in dat als er een exploitatieplan is de gemeente zijn kosten kan verhalen bij de aanvraag van een bouwvergunning. Dit gebeurt dan door de kosten te berekenen en deze door te berekenen aan de aanvrager van een bouwvergunning door middel van voorschrift tot betaling. Wordt dit voorschrift tot betaling niet voldaan dan wordt de vergunning ook niet verleend. Hoe dit in zijn werk gaat zal in de bijlagen worden opgenomen.<sup>16</sup>

#### **2.3.4. Posterieure overeenkomst**

De posterieure overeenkomst is een overeenkomst die wordt gemaakt nadat de gemeente een exploitatieplan heeft. De posterieure overeenkomst kan deels hetzelfde regelen als een anterieure overeenkomst. Er zitten alleen veel meer beperkingen aan deze overeenkomst ten opzichte van de anterieure overeenkomst, dit heeft vooral betrekking op de te verhalen kosten. Bij deze overeenkomst moet er namelijk rekening gehouden worden met het gemaakte exploitatieplan. Dit kan vergeleken worden met de onder het oude beleid bestaande exploitatieovereenkomst en verordening.

Het principe van beide overeenkomsten is hetzelfde: het gaat erom dat er goede afspraken worden gemaakt over het kostenverhaal. Omdat het dient te worden afgestemd met het exploitatieplan en het bestemmingsplan zitten er aan de posterieure overeenkomst veel meer haken en ogen. Daarnaast geldt ook dat als er afspraken niet geregeld zijn in het exploitatieplan deze dan ook niet geregeld mogen worden in de overeenkomst, dit blijkt uit artikel 6.24 lid 3 Wro.

Uit de praktijk zal moeten blijken of posterieure overeenkomsten vaak gebruikt gaan worden. Mochten partijen geen anterieure overeenkomst willen sluiten dan kan er alsnog een posterieure overeenkomst worden gesloten. Echter, dit kan voor de gemeente gevaarlijk zijn aangezien ze zich aan het exploitatieplan moet houden. Doen ze dit niet dan is de overeenkomst vernietigbaar. Wel heeft dit als voordeel dat de kosten via deze overeenkomst worden verhaald. Er hoeft dus geen gebruik te worden gemaakt van de bouwvergunning, een instrument dat de "bouwende burger" direct raakt, want bij elke bouwaanvraag zullen de voorschriften tot betaling voldaan moeten worden.

Hiermee hoop ik een duidelijk theoretisch kader voor mijn scriptie te hebben neergezet. In het volgende hoofdstuk zal het huidige grondbeleid van de gemeente Reimerswaal aan bod komen.

---

<sup>15</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 101.

<sup>16</sup> Zie bijlage 1.

## **Hoofdstuk 3 Grondpolitiek in de gemeente Reimerswaal**

---

### **3.1 Inleiding**

Om de grondpolitiek in de gemeente Reimerswaal te beschrijven dient er eerst te worden aangegeven dat grondpolitiek voort komt uit gemeentelijk grondbeleid.

De definities van deze begrippen zijn de volgende:

*Grondbeleid:* 'Het op zodanige wijze realiseren van grondgebruik, dat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening en waarbij de door de gemeente gemaakte productiekosten naar evenredigheid van "profijt" worden verdeeld'.

*Grondpolitiek:* 'Grondpolitiek is een bestuurlijke keuze over de toepassing van instrumenten ten aanzien van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken, kostenverhaal en gronduitgifte'.

Grondpolitiek zorgt er dus voor dat de gemeente Reimerswaal haar grondbeleid kan uitvoeren. Het grondbeleid in de gemeente Reimerswaal komt voort uit visies vanuit de gemeenteraad. Deze visies staan deels beschreven in de nota grondbeleid van de gemeente Reimerswaal. Daarnaast staat er in de structuurschets kernen en bedrijventerreinen van de gemeente Reimerswaal aangegeven welke planologische aanpassingen de raad wenst voor de komende jaren. Deze schets strekt over het tijdsbestek van 2003-2015.

Hieronder zal ik aangeven wat er beschreven staat in de nota grondbeleid.

### **3.2 Grondpolitiek**

Grondpolitiek valt te verdelen in een actieve en een passieve variant. Daarom is dit hieronder opgedeeld in twee sub-paragrafen.

#### **3.2.1 Actieve grondpolitiek**

Actieve grondpolitiek houdt in dat de gemeente zelf haar bestemmingsplannen probeert te verwezenlijken. Dit doet ze door zelf de grond te verwerven en daarna er zelf zorg voor te dragen dat er openbare voorzieningen komen. Bij openbare voorzieningen moet er bijvoorbeeld gedacht worden aan riolering en groenvoorzieningen. Zodra de grond bouwrijp is zal de gemeente zelf deze grond gaan uitgeven aan derden. De kosten die zijn gemaakt zullen worden verhaald door middel van de uitgifteprijs.

#### **3.2.2 Passieve grondpolitiek**

Passieve grondpolitiek betekent dat de gemeente niet actief bezig is met het verwezenlijken van de bestemmingsplannen. De gemeente legt kaders vast om toezicht op bouwprojecten te houden. Voor de rest gaat de gemeente er vanuit dat particulieren en projectontwikkelaars de grond kopen en zelf bebouwen.

In de praktijk blijkt vaak dat projectontwikkelaars alle percelen binnen een project opkopen. Hieronder vallen ook de locaties die dienen voor openbare voorzieningen. De projectontwikkelaar zal hierover proberen afspraken te maken met de gemeente. De gemeente wil deze voorzieningen aanleggen als de projectontwikkelaar een deel van de kosten draagt.

#### **3.2.3 In de gemeente Reimerswaal**

De gemeenteraad van Reimerswaal heeft gekozen voor actieve grondpolitiek. Hij heeft hiervoor gekozen omdat hij het uitgangspunt heeft dat particulieren hun huis moeten kunnen bouwen. Hij wil dus particulier opdrachtgeverschap bevorderen. Daarnaast vindt de gemeenteraad dat passieve grondpolitiek teveel nadelen heeft. Hieronder zal ik een paar nadelen van zowel actieve als passieve grondpolitiek beschrijven.

Een probleem van actieve grondpolitiek zit in het feit dat de gemeente alle grond binnen een ruimtelijk project dient op te kopen. Op het moment dat er projectontwikkelaars zich vestigen

binnen het project dan kan dit problemen veroorzaken. Dit is alleen het geval als de projectontwikkelaars niet mee willen werken aan het gezamenlijk ontwikkelen van de grond.

De toekomstvisie was al langere tijd dat projectontwikkelaars steeds vaker proberen grond aan te kopen op mogelijke bouwlocaties. Dit heeft ook meegespeeld bij de overweging om de Wro in de Wro aan te passen.

Bij passieve grondpolitiek zie je namelijk vaak dat projectontwikkelaars de grond opkopen en deze bebouwen. De bebouwing die dan plaats vindt ligt vast. Daarnaast valt er nauwelijks invloed uit te oefenen op de bouwstijl van de woningen.

Doordat de gemeente nu onder de Wro locatie-eisen en woningbouwcategorieën mag opstellen valt te bezien of dit in de toekomst wellicht beter kan worden opgelost. Dit zal aan bod komen in hoofdstuk 4.

Daarnaast was er bij passieve grondpolitiek het probleem om de kosten van de openbare voorzieningen te verhalen op marktpartijen. Dit probleem komt alleen voor als er geen overeenkomst is gesloten met de marktpartijen.

### 3.3 Verwervingsinstrumenten

De gemeente Reimerswaal voert een actieve grondpolitiek. Hierdoor zal de gemeente proberen om de benodigde grond voor ontwikkeling zelf te verwerven. Methoden om deze grond te verwerven zijn:

- verwerving in der minne;
- voorkeursrecht (wet);
- onteigening.

*Verwerving in der minne* is het uitgangspunt bij het verkrijgen van grond. De gemeente zal proberen de grond die bedoeld is voor ontwikkeling te kopen van grondeigenaren. Dit is op basis van volledige schadeloosstelling. Deze schadeloosstelling vindt plaats in de geest van artikel 40 Onteigeningswet.

Volledige schadeloosstelling wordt in de gemeente Reimerswaal bepaald door een externe partij. De gemeente heeft de afgelopen jaren gebouwd aan een reputatie als betrouwbare partij. Hierdoor willen partijen eerder meewerken met een mogelijke verkoop. Mochten partijen toch niet willen verkopen dan dient er gebruik te worden gemaakt van andere verwervingsinstrumenten.

*Wet Voorkeursrecht gemeenten* houdt in dat een gemeente het recht vestigt om als eerste een stuk grond te kopen, zodra de huidige eigenaar de grond/kavel wil verkopen. Natuurlijk dient de gemeente nog steeds een redelijke prijs voor de grond te betalen. Dit hoeft niet de vraagprijs van de eigenaar te zijn. Wellicht zal een eigenaar, die weet dat er een voorkeursrecht op zijn stuk grond ligt hoger dan de marktwaarde gaan inzetten. Wederom zal er dus een externe partij worden ingehuurd om de prijs van de grond te bepalen. Mochten de koper en verkoper niet overeenkomen over de prijs dan is een gang naar de rechter mogelijk om deze de prijs te laten bepalen. Hierna kan de gemeente de grond alsnog kopen. Mocht de gemeente geen interesse meer hebben dan mag de eigenaar de grond verkopen aan elke willekeurige partij.

Wel dient hierbij de aantekening te worden gemaakt dat de bestemming van de grond dient te veranderen. Als de grond dus een woon bestemming heeft dan kunnen hier niet opnieuw woningen opgezet worden. Wordt in het nieuwe bestemmingsplan opnieuw een woon bestemming aan gegeven dan is het niet mogelijk om een voorkeursrecht op een kavel te leggen. Dit is gedaan omdat de wetgever er vanuit is gegaan dat vooral landbouwgronden projecten kunnen frustreren.

Binnen de gemeente Reimerswaal wordt de wet voorkeursrecht gemeenten niet ingezet. Er heerst binnen de gemeente namelijk de gedachte dat als een voorkeursrecht wordt uitgeoefend de eigenaar de grond meteen dient te verkopen. Zoals hierboven is aangegeven is dit een onjuist standpunt. Er wordt zelfs geen druk uitgeoefend op de eigenaar van de grond. Het is er alleen voor om te zorgen dat de gemeente de grond in bezit krijgt bij verkoop. De eigenaar zou het zonder voor-

keursrecht ook kunnen verkopen aan een projectontwikkelaar en hiermee is de gemeente niet gediend.

Als de gemeente actieve grondpolitiek wil bedrijven dan heeft zij de grond nodig. Dit kan er voor zorgen dat in de praktijk een voorkeursrecht vestigen niet voldoende is. Aangezien de burger er nog lang de grond mag gebruiken zonder de grond te verkopen. Mocht de gemeente echter de grond te vroeg aankopen dan heeft het te maken met ernstige renteverliezen die verhaald dienen te worden.

Doordat er soms geen voorkeursrecht op een kavel gelegd mag worden en in andere gevallen dit niet toereikend is dient in de praktijk soms gebruik te worden gemaakt van onteigening.

De twee instrumenten zijn in sommige gevallen dan ook een verlengde van elkaar. Eerst zal er een voorkeursrecht op worden gelegd zodat grond niet wordt verkocht. Hierna kan er dan worden onteigend zodra dit nodig is. Dit is ook de reden waarom de gemeenteraad in de gemeente Reimerswaal huiverig is voor het inzetten van deze instrumenten.

*Onteigening* is het laatste redmiddel voor de gemeente wanneer het actieve grondpolitiek wil uitvoeren. Om actieve grondpolitiek uit te voeren is het essentieel dat de gemeente de grond in bezit heeft. Om te mogen gaan onteigenen dient er aan een aantal voorwaarden te worden voldaan, namelijk:

- er dient noodzaak te bestaan;
- dient een algemeen belang;
- er dient urgentie te zijn;
- de eigenaar kan of wil de plannen niet zelf realiseren.

Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan door de gemeente dan zal de onteigening nooit doorgaan. Naast de voorwaarden die zijn opgesteld kan er ook maar in een bepaald aantal situaties worden onteigend. De situaties die van belang zijn voor de gemeente zijn:

- de uitvoering van een bestemmingsplan;
- ter uitvoering van een bouwplan.

De gemeente Reimerswaal legt niet graag een voorkeursrecht op een kavel. Aangezien onteigening veel extremer is blijkt dan ook dat de gemeente dit instrument nog nooit heeft ingezet. Politiek ligt het onder zwaar vuur. Er zijn ook reeds voorstellen gedaan om nooit tot dit instrument te gebruiken. Dit standpunt is uiteindelijk niet aangenomen. Maar toch blijft dit een punt waar veel discussie over plaatsvindt. Wellicht zal de gemeente dit instrument in de toekomst wel nodig hebben als het actieve grondpolitiek wil bedrijven.

### **3.4 Inzet verhaalsinstrumenten gemeente Reimerswaal**

In hoofdstuk één en twee zijn al stukjes over het inzetten van verhaalsinstrumenten in de gemeente Reimerswaal naar voren gekomen. De gemeente dient deze instrumenten alleen in te zetten als de gemeente geen actieve grondpolitiek kan uitvoeren op een projectgebied. Mocht actief beleid wel mogelijk zijn dan kan de gemeente namelijk haar kosten verhalen via de gronduitgifteprijs.

Als de gemeente Reimerswaal geen actief beleid op een gebied kan uitoefenen dan zal zij op basis van haar exploitatieverordening een exploitatieovereenkomst proberen te sluiten met de partij.

De exploitatieverordening van de gemeente Reimerswaal lijkt op de verordening die de VNG heeft opgesteld. In deze verordening zijn onder andere de volgende stukken opgenomen:

- hoe de kosten van exploitatie worden berekend;
- de manier waarop profijt van de voorzieningen wordt berekend;
- hoe hoog de exploitatiebijdrage moet zijn;
- inhoud van de overeenkomst;
- weigeringsgronden exploitatieovereenkomst.

Met deze artikelen dient de gemeente rekening te houden bij het aangaan van een overeenkomst. Gebeurt dit niet dan kan de overeenkomst vernietigd worden.

In artikel 6.23 Wro is opgenomen dat de gemeente een grondexploitatieverordening kan vaststellen. Met deze grondexploitatieverordening wordt niet de oude verordening uit artikel 42 WRO bedoeld.<sup>17</sup> De gemeente dient dus voor grondexploitatie een nieuwe verordening op te stellen.

De oude verordening kan echter nog niet ingetrokken worden als de gemeente nog projecten heeft waar overeenkomsten voor gelden, die op basis van de oude verordening zijn gemaakt. Het is namelijk zo dat overeenkomsten uit artikel 42 WRO nog steeds rechtsgeldig zijn. Dit vindt zijn basis in het overgangsrecht wat in werking is getreden op 1 juli 2008. Dat deze overeenkomsten nog steeds rechtsgeldig zijn is geregeld in artikel 9.1.17 van het overgangsrecht Ruimtelijke ordening. Zodra er geen overeenkomsten meer zijn op basis van artikel 42 WRO dan heeft de exploitatieverordening geen effect meer.

De gemeente Reimerswaal heeft nooit de baatbelasting ingezet. Vanuit de politiek is het standpunt gekomen dat dit instrument de burger persoonlijk erg schaadt. Hierdoor maakte de gemeente liever verlies op bepaalde projecten dan deze kosten alsnog te verhalen. Dit probeerden ze dan weer te compenseren met projecten die winstgevend zijn.

---

<sup>17</sup> <<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=80826&ch=DEF>>

## **Hoofdstuk 4 De nieuwe Nota Grondbeleid 2009**

---

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de wijzigingen voor de Nota Grondbeleid aan bod. Dit zal vooral toegepast zijn op de kosten die verhaald dienen te worden voor de realisatie van een exploitatiegebied. De reden hiervan is dat in andere delen van de nota geen wijzigingen zijn opgetreden. Naast het kostenverhaal zal ik ook hoofdstuk 5 "Grondpolitiek" en hoofdstuk 6 "Verwerving" uit de Nota Grondbeleid 2008 meenemen in dit hoofdstuk.

Hierbij dient meteen de kanttekening te worden gemaakt dat deze stukken worden opgesteld vanuit mijn visie. Dit houdt dus in dat de gemeente Reimerswaal hier anders over kan denken.

### **4.2 Grondpolitiek**

In hoofdstuk 3 heb ik beschreven wat de grondpolitiek binnen de gemeente Reimerswaal inhoudt. In dit hoofdstuk geef ik alleen aan wat de wijzigingen op dit punt volgens mij moeten zijn.

De gemeente gaat nu uit van een actieve grondpolitiek. De argumenten waarom voor actieve grondpolitiek is gekozen zijn in de huidige Nota Grondbeleid 2008 van de gemeente Reimerswaal opgenomen.<sup>18</sup> Tevens staan in deze nota de nadelen van actieve grondpolitiek. Hiernaast staan in deze nota de voor- en nadelen van passieve grondpolitiek opgesomd.

Ik ga deze voor- en nadelen herschikken aangezien ze door de komst van de Grexwet ook toepasbaar zijn in andere situaties. Het uitgangspunt hierbij is een privaatrechtelijke overeenkomst oftewel een anterieure overeenkomst. Echter, mochten partijen hier niet aan mee willen werken dan moeten de problemen ook anderszins opgelost kunnen worden en dit gebeurt dan via een publiekrechtelijk instrument, namelijk een exploitatieplan. Om te kiezen voor een actief of passief grondbeleid ga ik uit van een exploitatieplan, aangezien dit een afdwingbaar instrument is voor de gemeente. Een overeenkomst is ook wel afdwingbaar, maar soms kom je hier toch weer bij een exploitatieplan uit zoals in paragraaf 4.4 zal blijken.

#### Voordelen actief grondbeleid:

- het bevorderen van 'creatieve concurrentie' op de woningbouwmarkt door te werken met tenders, prijsvragen, veilingen en concessies e.d.;
- het verevenen tussen de verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties (bijvoorbeeld tussen nieuwe uitleg en binnenstedelijke herstructurering);
- het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in de uitgifteprijzen;
- het ter beschikking stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap;
- het voeren van de regie (vooral van belang bij complexe projecten);
- er is een directe sturing van het bestemmingsplan mogelijk: oftewel een betere ondersteuning van de ruimtelijke ordening.

#### Nadelen actief grondbeleid:

- het beleid van grondverwerving, bouwrijp maken en gronduitgifte kent financiële risico's. Hierbij behoort wel de kanttekening dat door de invoer van de dynamische eindwaardeberekening in 1996, waarin de componenten inflatie en rentekosten nadrukkelijk meegewogen worden in het uiteindelijke financiële resultaat, deze risico's tot een minimum beperkt zijn. Indien de huidige hoogconjunctuur echter plotseling onvoorzien wijzigt met als resultaat stagnerende grondverkoop kan de gemeente Reimerswaal hierdoor inkomsten mislopen, er kan op de exploitatie van een bestemmingsplan verlies worden geleden;
- te vroeg verwerven van gronden kan riskant zijn in verband met renteverliezen. Een te late verwerving kan daarentegen leiden tot prijsopdrijving, als gevolg van de gewijzigde marktomstandigheden;

---

<sup>18</sup> Zie Nota Grondbeleid 2008.

- de waarde van grond fluctueert sterk en is in grote mate afhankelijk van de economische ontwikkelingen. De uitgifteprijs is naast een bepaling aan de hand van de gemaakte productiekosten mede afhankelijk van de afzetmogelijkheden binnen de lokale en regionale markt;
- een actief grondbeleid kan leiden tot het "dubbele petten probleem". Een overheid die een programma definieert (beleidsmatige sector(en)), verdient ook aan de locatieontwikkeling (het grondbedrijf).

#### Voordelen passieve grondpolitiek:

- het voeren van een passieve grondpolitiek kan vooral financiële voordelen opleveren, omdat er geen financiële risico's worden genomen die conjunctuur afhankelijk zijn;
- het ter beschikking stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap;
- het voeren van de regie (vooral van belang bij complexe projecten);
- het bevorderen van 'creatieve concurrentie' op de woningbouwmarkt door te werken met kwaliteitscriteria waaraan een projectontwikkelaar moet voldoen (exploitatieplan);
- het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in het exploitatieplan;
- het ter beschikking stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap;
- het voeren van de regie, is mogelijk met het exploitatieplan achter de hand;

#### Nadelen passieve grondpolitiek:

- gemeente is lijdelijk en dus afhankelijk;
- via de toepassing van kostenverhaal is alleen verhaal van de te maken of gemaakte kosten mogelijk. Iedere conjuncturele ontwikkeling waarbij de uitgifteprijs hoger ligt dan de kostprijs, komt in principe ten goede aan de particuliere exploitant;
- tijdsbestek waarin een overeenkomst en eventueel een exploitatieplan dienen te worden gemaakt goed in de gaten houden.

In de toekomst zal de gemeente Reimerswaal per project goed moeten kijken wat de voorkeur heeft. Bij mij heeft passieve grondpolitiek de voorkeur aangezien dit door de Grexwet minder risico's kent. Daarnaast zijn wat mij betreft de economische risico's bij actieve grondpolitiek redelijk gevaarlijk. Als er namelijk weinig mensen zijn die de grond willen kopen blijft de gemeente met deze grond zitten. Over deze grond heeft ze dan wel jaarlijks renteverliezen die niet te verhalen zijn.

Wel vind ik dat de gemeente actief bezig moet zijn met een passief grondbeleid. Naar mijn mening moet de gemeente actief op zoek naar projectontwikkelaars waarmee samenwerking mogelijk is. Ze zal de markt moeten scannen naar geïnteresseerden in bepaalde projecten. Met deze partijen zal de gemeente dienen te proberen een anterieure overeenkomst te sluiten, met hierin een deugdelijk kostenverhaal. Daarnaast kunnen hierin locatie-eisen, woningbouwcategorieën, afspraken over particulier opdrachtgeverschap en kwaliteitseisen worden opgenomen en alle andere aspecten die de gemeente maar wenst.

Als de projectontwikkelaar de grond heeft opgekocht en besluit dat hij geen zaken met de gemeente wil doen dan kan de gemeente alsnog een exploitatieplan opstellen. Hierin kunnen dezelfde eisen als in een anterieure overeenkomst worden opgenomen. Het minpunt van een exploitatieplan is echter dat het jaarlijks vernieuwd dient te worden, wat als gevolg heeft dat er veel ambtelijke tijd in gaat zitten.

### 4.3 Verwerving

De nieuwe Nota Grondbeleid dient op het punt verwerving enigszins te worden aangepast. Als je uitgaat van de gedachte dat passieve grondpolitiek de voet is waarop de gemeente Reimerswaal verder moet gaan, dan kan geconcludeerd worden dat het inzetten van verwervingsinstrumenten niet meer nodig is. Echter in de praktijk zullen projectontwikkelaars ook te maken krijgen met burgers die niet aan hen willen verkopen. Hier zal de gemeente dan wellicht de verwervingsinstrumenten moeten gebruiken om de projectontwikkelaars te helpen met het verwerven van de gronden.

Dit betekent dat er in de toekomst gebruik moet worden gemaakt van de Wet voorkeursrechten gemeenten en de Onteigeningswet. Als dit niet gebeurt dan zal het voor projectontwikkelaars ook erg lastig worden om bepaalde gronden te verkrijgen, aangezien zij geen instrumenten hebben om de gronden in bezit te krijgen. Deze gedachtegang speelt bij een actieve samenwerking met een marktpartij. Dat zal in hoofdstuk 5 aan bod komen.

Hierdoor zullen ze bepaalde plannen niet uit kunnen voeren. De gemeente zal in deze gevallen moeten helpen door een voorkeursrecht op te leggen of eventueel gronden te onteigenen. Gebeurt dit niet, dan zal dit ervoor zorgen dat projectontwikkelaars niet meer geïnteresseerd zijn in bepaalde projecten.

De gemeente kan deze verkregen gronden doorverkopen aan de projectontwikkelaar. Hierover zullen van tevoren afspraken dienen te worden gemaakt met de projectontwikkelaar. Gebeurt dit niet, dan kan het zijn dat de projectontwikkelaar aangeeft dat de gemeente deze gronden zelf mag ontwikkelen, waardoor de gemeente Reimerswaal binnen het bestemmingsplan toch deels actieve grondpolitiek aan het voeren is. In vele gevallen zal de gemeente dit niet willen. Hierover zullen dus bij anterieure overeenkomst afspraken dienen te worden gemaakt.

Zeker als de gemeente Reimerswaal een actieve grondpolitiek wil blijven uitvoeren zullen in de toekomst vaker haar verwervingsinstrumenten ingezet moeten worden. In sommige gevallen is het namelijk niet mogelijk om er minnelijk uit te komen met partijen. Zeker niet voor een gemeente, aangezien burgers vaak denken dat een gemeente "geld genoeg" heeft, wat natuurlijk niet op waarheid berust. De gemeente heeft geld maar kan dit niet onverstandig besteden. Hierdoor kunnen ze mensen niet de "hoofdprijs" betalen bij minnelijke verkoop.

Uit het voorgaande blijkt niet wat er moet veranderen in de nota grondbeleid op het gebied van verwerving. Echter in de praktijk zal door de gemeente vaker gebruik van verwervingsinstrumenten moeten worden gemaakt.

Tevens zal de nota op het gebied van verwervingsinstrumenten een transparanter beeld moeten scheppen. Op dit moment wordt er weinig tot geen gebruik gemaakt van de actieve verwervingsmogelijkheden die de gemeente heeft. In de toekomst dient dit waarschijnlijk te veranderen. Het zou dan ook verstandig zijn om toetsingscriteria te hangen aan het gebruik van de verwervingsinstrumenten. Het betekent namelijk dat er minnelijk tot een overeenstemming wordt gekomen. Na een aantal keren onderhandelen zal er dan gewoon een voorkeursrecht dienen te worden gelegd.

Door de Grexwet is er ook de mogelijkheid om de eigenaar over te laten gaan tot zelfrealisatie. Door goede faseringen op te nemen in een exploitatieplan kan hij hieraan dan worden gehouden (zie 4.4). Dit zorgt ook voor een grond tot onteigening, waar in de toekomst meer gebruik van zal moeten worden gemaakt.

De gemeente is nu erg terughoudend met het onteigenen van gronden. Doordat ze dit niet doen gaat er veel tijd en geld zitten in het onderhandelen over minnelijke verkoop. Als mensen niet wensen mee te werken aan verkoop aan de gemeente dan zal er eerder onteigend moeten worden, dit voorkomt namelijk kosten en oponthoud.

#### 4.4 Kostenverhaal

In hoofdstuk 2 is aangegeven welke methoden de gemeente kan gebruiken om gemaakte kosten te verhalen. In deze paragraaf zal ik bespreken op welke manier de gemeente om zal moeten gaan met het kostenverhaal. Daarnaast zal ik aan de hand van het project Molenpolder in hoofdstuk 5 het één en ander praktisch proberen in te vullen in het exploitatieplan.

Zoals ik heb beschreven in paragraaf 4.2 vind ik dat de gemeente in samenwerking met projectontwikkelaars projecten op moet gaan zetten. Dit kan de gemeente doen door actieve of passieve grondpolitiek toe te passen. Het uitgangspunt voor het verhalen van de kosten is het sluiten van een anterieure overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn vormvrij en daarom erg makkelijk als uitgangspunt. Daarnaast verloopt de samenwerking met projectontwikkelaars waarschijnlijk gemakkelijker als de gemeente de ontwikkelaar niet allemaal eisen op gaat leggen. Wenst de ontwikkelaar niet mee te werken aan een overeenkomst dan kan de gemeente Reimerswaal alsnog een exploitatieplan opleggen aan de partijen binnen het plangebied.

Nadat het exploitatieplan in werking is getreden kan er alsnog een posterieure overeenkomst worden gesloten met partijen. Deze overeenkomst moet dan echter voldoen aan de eisen zoals gesteld in het exploitatieplan. Als hier in de praktijk gebruik van gemaakt gaat worden dan is het raadzaam om het exploitatieplan te wijzigen op het moment van het aangaan van de posterieure overeenkomst. Dit zorgt er namelijk voor dat er geen strijdigheden zullen zijn tussen de posterieure overeenkomst en het exploitatieplan. Hierbij dient er rekening mee gehouden te worden dat er bezwaar en beroep tegen het exploitatieplan open staat.

Omdat het sluiten van een anterieure overeenkomst de voorkeur heeft, dient er aangegeven te worden dat het verstandig is om een "schaduwexploitatieplan" te maken, om hiermee om de tafel te gaan zitten met de projectontwikkelaar. Dit moet voorkomen dat de gemeente Reimerswaal wordt afgescheept met omstandigheden waar ze niet aan mee wenst te werken.

De gemeente Reimerswaal dient er ook over na te denken om naast een "schaduwexploitatieplan" een nieuwe grondexploitatieverordening op te stellen. Dit kan op basis van art. 6.23 Grexwet. In deze verordening kan worden opgenomen hoe de procedure van totstandkoming van een overeenkomst is en wat de inhoud van de overeenkomst dient te zijn. Aangezien bij de oude verordening vaak problemen waren door strijdigheden tussen de verordening en overeenkomsten dient hier wel goed over nagedacht te worden. Bij de nieuwe exploitatieverordening kunnen namelijk dezelfde problemen worden verwacht.

De mogelijkheid bestaat ook om alleen een document op te stellen voor intern gebruik, aangezien de nieuwe verordening vooral als handleiding voor ambtenaren zal dienen. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat het interne document geen wettelijke basis heeft en er naar buitenstaanders toe niets mee gedaan kan worden.

Het exploitatieplan bestaat uit een verplicht gedeelte en uit een gedeelte waar de gemeente Reimerswaal per plan voor kan kiezen.

De inhoud van het exploitatieplan dient in elk geval te bestaan uit de onderdelen:

- kaart exploitatiegebied;
- omschrijving werken en werkzaamheden voor bouwrijp maken, aanleg nutsvoorzieningen, inrichting openbare ruimte;
- exploitatieopzet;

Het exploitatieplan is vormvrij en daarom mogen er veel meer stukken worden opgenomen. Per situatie dient dan ook beslist te worden of deze stukken worden genomen in het exploitatieplan.

Een aantal voorbeelden waaraan gedacht kan worden gedacht, zijn:

- woningbouwcategorieën;
  - particulier opdrachtgeverschap;
  - sociale huurwoningen;
  - sociale koopwoningen;
- kwaliteitseisen;
- faseringen;
- bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten.

#### Kaart

Er dient een kaart van het exploitatiegebied aanwezig te zijn met daarop een duidelijk aangegeven begrenzing, waaruit blijkt wat binnen het exploitatieplan valt.

#### Het omschrijven van de werken en werkzaamheden

De werkzaamheden die plaats dienen te vinden in een exploitatiegebied voordat het bouwrijp is. Hieruit komen de kostenposten naar voren.

#### De exploitatieopzet

De exploitatieopzet bestaat uit de kostenramingen die de gemeente dient te maken. Aangezien de gemeente Reimerswaal dit al deed is dit niet van belang te beschrijven. Wel is het verstandig om aan te geven waaraan de kosten die verhaald worden dienen te voldoen.

In de Grexwet zijn namelijk drie criteria opgenomen waaraan alle kosten die de gemeente verhaald wil zien moeten voldoen, namelijk:

- Toerekenbaarheid: de kosten dienen aan het exploitatieplan gekoppeld te kunnen worden. Er moet dus een verband zijn tussen de kosten en het exploitatieplan.
- Profijt: de exploitanten binnen het exploitatiegebied dienen profijt van de gemaakte kosten te hebben.
- Proportionaliteit: de kosten die gemaakt worden voor een gebied dienen evenredig te worden verdeeld. Hiermee wordt vooral bedoeld op bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten.

#### Woningbouwcategorieën

Woningbouwcategorieën zijn de soorten woningen die er in een exploitatiegebied komen te staan. De wetgever vindt dat er voor drie categorieën extra regelgeving moet zijn. Deze categorieën staan hieronder uitgeschreven. Er is echter wel een vereiste voor het opstellen van woningbouwcategorieën. Om eisen te mogen stellen in je exploitatieplan dienen er ook regels te staan in het bestemmingsplan. Zijn woningbouwcategorieën dus wenselijk dan dienen ze als voorschrift opgenomen te worden in beide plannen.

### Particulier opdrachtgeverschap

Binnen de gemeente Reimerswaal wordt er veel waarde gehecht aan particulier opdrachtgeverschap. Dit houdt in dat mensen zelf hun woning mogen realiseren en ook zelf hun aannemer kunnen kiezen. Aangezien er op dit moment actieve grondpolitiek wordt gevoerd kan dit percentage op meer dan 75% liggen. Zodra er over wordt gegaan op passieve grondpolitiek zal dit percentage omlaag gaan. Een projectontwikkelaar zal niet graag een exploitatieplan uitvoeren waarin veel particulier opdrachtgeverschap plaats dient te vinden. Bij passief beleid zal er redelijk met de eisen van de gemeente omgesprongen moeten worden.

Wil de gemeente toch in bepaalde gebieden veel particulier opdrachtgeverschap, dan is het verstandig om voor deze gebieden uit te gaan van actieve grondpolitiek.

### Sociale huur- en woningbouw

In een exploitatieplan kunnen er locaties worden opgenomen waar sociale huur- of woningbouw dient plaats te vinden. De mate waarin dit wordt opgenomen in een exploitatieplan dient wel redelijk te zijn, anders zal het plan namelijk nooit uitgevoerd worden. De gemeente kan voor deze gebieden ook gebruik maken van actieve grondpolitiek en de kosten die hiervoor worden gemaakt verhalen op de overige gebieden binnen het exploitatieplan.

### Kwaliteitseisen

De gemeente mag in het nieuwe exploitatieplan kwaliteitseisen opnemen. Hiervoor is gekozen zodat een partij die voorzieningen binnen een plangebied aanlegt, hiervoor geen kwalitatief slechte spullen gebruikt. De kwaliteit met betrekking tot o.a. de kleur en of het binnen het plangebied past is afdwingbaar.

### Fasering

De gemeente mag faseringen opnemen in het exploitatieplan. Of dit verstandig is, is te betwijfelen. Wanneer de gemeente faseringen opneemt dient iedereen zich hier aan te houden. Zodra de fase namelijk voorbij is, moeten bouwvergunningen voor die desbetreffende fase ook worden geweigerd. Ze zijn namelijk in strijd met het exploitatieplan. Eerst zal het exploitatieplan met de opgenomen faseringen aangepast moeten worden voordat de vergunningen verleend kunnen worden.

Als partijen hebben aangegeven zelf te ontwikkelen is het weer wel verstandig om ze aan een fase te houden. Wanneer ze zich namelijk niet aan deze fase houden, ontstaat de mogelijkheid tot onteigenen op basis van art. 77 Onteigeningswet.

Zodra de grond dan in het bezit is van de gemeente zal het exploitatieplan herzien moeten worden. De faseringen dienen aangepast te worden. Zodra dit gebeurd is kan de grond weer worden verkocht of zelf ontwikkeld. Zolang deze faseringen niet zijn gewijzigd is de grond namelijk nauwelijks wat waard, aangezien er met deze grond niks kan gebeuren.

### Kostenverhaal/verdeelsleutels

Aangezien de gemeente in de fase is beland dat het een exploitatieplan heeft moeten maken om zijn kostenverhaal sluitend te krijgen, dient de gemeente bij actieve grondpolitiek dit door te berekenen in de grondprijs. Bij passieve grondpolitiek dienen er aan kavels kosten gehangen te worden. Het is verstandig om dit te doen via de soorten woningen die op de kavels komen. Op deze manier zorg je ervoor dat mensen met dure en grote kavels meer bijdragen dan mensen die een slechter gelegen en kleine kavel in bezit hebben. Per project zal gekeken moeten worden hoe deze verdeelsleutels toegepast dienen te worden.

In het bestemmingsplan zal in dit geval specifieker aangegeven moeten worden op welke kavel wat voor soort woning dient te komen. Gebeurt dit niet dan zal er voor elke woning eenzelfde bijdrage gevraagd moeten worden.

#### 4.4.1 Handhaving kostenverhaal

Zoals eerder aangegeven is het mogelijk om het kostenverhaal te regelen op zowel een privaatrechtelijke manier als een publiekrechtelijke manier. Voor beide methoden geldt dat het mogelijk moet zijn om te handhaven dat iedereen zich aan de overeenkomst of het exploitatieplan houdt.

##### Handhaving overeenkomst

Mochten partijen zich niet houden aan de inhoud van de overeenkomst dan dient er vordering tot nakoming van de overeenkomst te worden gedaan. Dit dient te gebeuren bij de civiele rechter. In spoedeisende gevallen kan een kort geding bij de voorzieningenrechter van de civiele rechtbank worden aangespannen.<sup>19</sup> Mocht de wederpartij aan kunnen tonen dat er sprake is van overmacht dan zal de overeenkomst opnieuw tussen beide partijen besproken moeten worden.

Daarnaast is het verstandig om in een overeenkomst afspraken te maken over gronden waarop een beroep op onvoorziene omstandigheden niet mogelijk is. Zijn hiervoor namelijk geen gronden opgenomen in de overeenkomst dan zijn er erg veel mogelijkheden om hierop een beroep van de wederpartij gegrond verklaard te zien worden.

Mochten één of meerdere partijen de overeenkomst niet naleven dan mag de overeenkomst ook ontbonden worden. Hierdoor zou het kunnen zijn dat het kostenverhaal niet meer anderszins is voorzien. Dit betekent dan dat de gemeente alsnog een exploitatieplan dient te maken. De mogelijkheid tot een kostenverhaal op basis van de bouwvergunning bestaat dan nog steeds. Zolang er dus een overeenkomst wordt gemaakt met alle partijen is het niet nodig om voor dit gebied ook een exploitatieplan te maken om zekerheid met betrekking tot het kostenverhaal te hebben.

##### Handhaving exploitatieplan

De handhaving van het exploitatieplan vindt plaats bij de toetsing van de bouwvergunning. De vergunningaanvraag moet namelijk voldoen aan de criteria die gesteld zijn in het exploitatieplan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om woningbouwcategorieën, kwaliteitscriteria of faseringen. Wordt niet voldaan aan het exploitatieplan, dan mag de vergunning niet worden verleend. De toetsing vindt plaats op basis van artikel 44 Woningwet.

Mocht de vergunningaanvrager toch bouwen in strijd met de bouwvergunning of regels uit het exploitatieplan, dan kan er bestuursdwang worden uitgeoefend op basis van artikel 125 Gemeentewet of een dwangsom worden opgelegd op basis van art. 5:32 Algemene wet bestuursrecht.

Als aan het voorschrift tot betaling niet wordt voldaan, dan kan in eerste instantie de bouw worden voorkomen of worden stilgelegd op basis van art. 6.21 Wro. Mocht aan deze betaling na drie maanden dan nog niet zijn voldaan dan kan de bouwvergunning in zijn geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

Als in een exploitatiegebied mensen wonen die de grond niet willen verkopen aan een ontwikkelende partij (gemeente of marktpartij) dan dienen ze op basis van de Grexwet de grond zelf te ontwikkelen volgens het exploitatieplan wat er ligt. Mocht een partij zeggen dat het zelf de grond gaat ontwikkelen maar in de praktijk blijkt dat dit niet gebeurt, dan zal dit blijken doordat ze zich niet aan de fasering houdt. Dan kan de grond worden onteigend op basis van art. 77 Onteiningswet. Er zal namelijk geen bouwplan zijn ingediend ten tijde van de realisatie. Hierin ligt dan meteen de grondslag voor de onteigening. Ook wanneer de zelfrealisator wel meewerkt, maar een andere invulling aan het exploitatieplan geeft, kan de grond worden onteigend.

Hiermee heb ik kort de mogelijkheden tot handhaving van de overeenkomst en het exploitatieplan aangegeven.

Als de gemeente Reimerswaal een exploitatieplan voor een plangebied opstelt, dan dient er rekening mee te worden gehouden dat er aan vele eisen voldaan moet worden om problemen te voorkomen. De partijen die de grond bezitten kunnen niet meewerken aan de realisatie, wat als gevolg heeft dat de gemeente moet onteigenen, maar hier gaan jaren overheen. Dit zorgt er ook voor dat bewoners uit de gemeente geen voortgang in het project zien. De praktijk zal moeten

---

<sup>19</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 200.

uitwijzen hoe de gemeente hier mee om dient te gaan. Het is dan ook niet verstandig om al te vreemde dingen te regelen in het exploitatieplan.

Als de gemeente actieve grondpolitiek in een gebied wil toepassen, maar voor dit gebied tevens een exploitatieplan vast dient te stellen, dan is het verstandig om een redelijk algemeen exploitatieplan te maken, aangezien het anders kan zijn dat de gemeente de grond niet krijgt verkocht. Deze kosten kunnen niet verhaald worden en dit levert al snel renteverliezen op voor de gemeente.

Tevens bestaat de kans dat bij de herziening van een exploitatieplan bezwaar- en beroepsprocedure worden begonnen. Als dit beroep gegrond wordt verklaard, wordt teruggevallen op het oude plan. Dit heeft als consequentie dat de gemeente Reimerswaal met een probleem zit om van de gronden af te komen.

Om hetgeen in 4.4.1 kort samen te vatten staat het hieronder in een schema.<sup>20</sup>

| Situatie                                                                    | Uitvoering/handhaving                                                                             | Artikel                    |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Aanvraag bouwvergunning.                                                    | Toetsen aan exploitatieplan: bouwvergunning verlenen, weigeren of aanhouden.                      | Artikel 44 Woningwet       |
| Bouwen in strijd met bouwvergunning.                                        | Bestuursdwang of dwangsom bij ernstige of voortdurende overtreding: strafrechtelijk optreden.     | Artikel 125 Gemeentewet    |
| Handelen in strijd met regels en eisen exploitatieplan.                     | Bestuursdwang of dwangsom bij ernstige of voortdurende overtreding: strafrechtelijk optreden.     | Artikel 125 Gemeentewet    |
| Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet.                          | Voorkomen of stilleggen bouwactiviteiten.                                                         | Artikel 6.21 Wro           |
| Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet, ondanks stilleggen bouw. | Bouwvergunning intrekken, geen recht om te bouwen. Exploitant is bijdrage niet meer verschuldigd. | Artikel 6.21 Wro           |
| Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet.                          | Via dwangbevel bijdrage invorderen.                                                               | Artikel 6.21 Wro           |
| Exploitant dient geen bouwplan in.                                          | Onteigenen: exploitant wenst niet de bestemming te realiseren.                                    | Artikel 77 Onteigeningswet |
| Exploitant wenst exploitatieplan op andere wijze in te vullen.              | Onteigening: exploitant wenst geen uitvoering te geven aan exploitatieplan.                       | Artikel 77 Onteigeningswet |

<sup>20</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 209.

## Hoofdstuk 5 De Molenpolder

### 5.1 Aanleiding

Om het één en ander vanuit de theorie duidelijk te maken is er voor gekozen om het toe te passen op een in ontwikkeling zijnd project. Hieronder zal ik proberen aan te geven wat de Molenpolder als project inhoudt en wat de ideeën voor de toekomst zijn.

De Molenpolder is een gebied bij de kern Yerseke. In dit stuk te ontwikkelen polder liggen op dit moment een aantal bedrijven en woningen. Om een nieuwe indeling aan dit stuk land te kunnen geven zal met bepaalde bedrijven moeten worden onderhandeld om de grond aan te kopen. Daarnaast zullen de woningen dienen te worden aangekocht. In hoofdstuk 3 is er gekeken op welke manier dit kan gebeuren.

De ontwikkeling van de Molenpolder is in gang gezet door AM Zeeland B.V. Deze projectontwikkelaar is met het idee naar de gemeente toe gekomen om dit projectgebied opnieuw te gaan ontwikkelen en te gaan bebouwen. De derde partij die hieraan heeft deelgenomen is Stedenbouwkundig bureau Rothuizen van Doorn 't Hooft. Samen hebben zij vanuit overlegbijeenkomsten een stedenbouwkundig masterplan opgesteld.<sup>21</sup>

De partijen zijn tot dit stedenbouwkundig masterplan gekomen door workshops te houden. Tijdens deze workshops zijn er ontwerpen gemaakt. Uit deze ontwerpen zijn twee concepten gekozen, daarover is weer overleg gevoerd en uiteindelijk is er voor gekozen om één van de twee concepten uit te werken als stedenbouwkundig masterplan.



De Molenpolder

22

<sup>21</sup> Bijlage 2: Stedenbouwkundig masterplan "Molenpolder Yerseke".

<sup>22</sup> Stedenbouwkundig masterplan "Molenpolder Yerseke" p.9.

## 5.2 Inleiding

Er kan dus worden gezegd dat de marktpartij erg positief tegenover dit project staat. Hierdoor zullen de partijen waarschijnlijk een anterieure overeenkomst sluiten over de kostenverdeling. Op dit moment ligt er een intentieovereenkomst tussen de partijen. In deze intentieovereenkomst is opgenomen dat wanneer het project haalbaar is er een anterieure overeenkomst gesloten zal worden. Maar voordat het zover is moeten er eerst wat andere zaken besproken worden.

Allereerst is van belang dat de partijen overeen zijn gekomen dat de marktpartij de gronden aankoopt. Dit betekent dus dat de gemeente alleen passieve grondpolitiek kan toepassen voor het kostenverhaal.

In dit hoofdstuk zal ik bekijken of de te sluiten anterieure overeenkomst totaal vormvrij is. Er is in hoofdstuk 2 al geconstateerd dat qua contractvorm een anterieure overeenkomst vrijwel vormvrij is. Er zijn wellicht wel eisen met betrekking tot de inhoud en het kostenverhaal. Hieruit is reeds naar voren gekomen dat het kostenverhaal voor de gemeente dekkend moet zijn. Is dit niet het geval dan dient de gemeente een exploitatieplan op te stellen. Ook als het dekkend is kan het wellicht zo zijn dat de gemeente bepaalde bepalingen niet in haar overeenkomst mag opnemen.

Daarna zal ik bekijken wat er gebeurt wanneer de marktpartij toch niet wenst mee te werken aan de uitvoering van dit project. Dit betekent dat er een exploitatieplan moet worden gemaakt. In dit hoofdstuk zal ik beschrijven waar dat exploitatieplan in het geval van de Molenpolder aan dient te voldaan. Daarnaast zal ik ook aangeven waar wellicht rekening mee gehouden dient te worden.

## 5.3 Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke methode om de kosten te verhalen. Hierbij kan meteen de kanttekening worden gemaakt dat het dus niet verplicht is voor een gemeente om een anterieure overeenkomst te maken. Echter, het is wel verstandig om het kostenverhaal buitenom het exploitatieplan te regelen.

Voor het in ontwikkeling zijnde project Molenpolder en de afspraken die gemaakt dienen te worden met AM Zeeland B.V. is het van belang om de volgende punten te bespreken:

- contractvrijheid;
- inhoudsvrijheid.

### Contractvrijheid

De Grexwet laat de gemeente vrij in de soort overeenkomst die er wordt gesloten met partijen. Overeenkomsten waarbij hier aan gedacht kan worden zijn:

- gronduitgifteovereenkomst;
- bouwclaimovereenkomst;
- concessieovereenkomst;
- exploitatieovereenkomst;
- publiek private samenwerkingsovereenkomst.

Aangezien er sprake is van passieve grondpolitiek zal de gemeente al snel uitkomen bij een publiek private samenwerkingsovereenkomst. Dit kan vanuit een joint-venturemodel, maar ook vanuit een overeenkomst waarin deze afspraken zijn vastgelegd.

Het is altijd verstandig als de gemeente een "schaduwexploitatieplan" opstelt. Deze berekening kan dan meegenomen worden bij het bespreken van de inhoud van een anterieure overeenkomst. De afspraken die gemaakt worden, komen naar voren uit dit "schaduwexploitatieplan". Mocht het niet lukken om met een partij overeenstemming te bereiken over de gemeentelijke eisen, dan dient in het exploitatieplan op te worden gesteld (hierover later meer). Ook voor de gemeente heeft dit nadelen want er zal veel meer tijd en kosten zitten in het maken van een exploitatieplan dan het aangaan van een overeenkomst. Daarnaast valt er op basis van een exploi-

tatieplan moeilijk tot geen winst te maken. Eventuele winsten die de gemeente maakt dienen altijd ter compensatie van andere projecten.

Onderdelen die meegenomen moeten worden bij de contractbesprekingen zijn:

- tijdvak;
- fasering;
- locatie-eisen;
- woningbouwcategorieën;
- verdeling van de winst en of verlies;
- kostenramingen naar aanleiding van je schaduwexploitatieplan.

### Inhoudsvrijheid

De inhoud van een overeenkomst moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Het mag niet in strijd zijn met dwingend rechtelijke bepalingen.<sup>23</sup> Een aantal van deze wettelijke beperkingen zijn:

- Europese aanbestedingsrichtlijn;
- Richtlijn ten aanzien van staatssteun;
- winstmarges;
- geen overeenkomst over 122 Woningwet.

De aanleg van voorzieningen dient boven een bepaald bedrag Europees te worden aanbesteed. Er is hiervoor een drempelbedrag van 5.150.000 euro opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijn.<sup>24</sup>

Op basis van Europese regels over staatssteun mag de gemeente grondtransacties alleen toelaten via een biedprocedure of een vooraf uitgevoerd onafhankelijke taxatie. Aangezien er in het geval van de Molenpolder maar één meewerkende marktpartij is, is het handig om een onafhankelijke taxatie te laten plaatsvinden en hierna aan deze marktpartij de grond te verkopen. Hierdoor is er geen sprake van staatssteun en zal dit niet voor problemen zorgen.

Ook in andere gevallen valt te adviseren om geen gebruik te maken van een biedprocedure, aangezien er voldaan moet worden aan een aantal eisen.<sup>25</sup>

Het woord winstmarge is wellicht niet het juiste woord, want de gemeente mag altijd maar beperkte winst maken. In dit geval bedoel ik hiermee dat er projecten moeten zijn waar winst op wordt gemaakt. Dit is nodig om de verliezen van andere projecten te compenseren. De mogelijkheden om deze winst te genereren in het geval van de Molenpolder bestaan uit het vragen van bijdragen voor de ruimtelijke ontwikkeling van plannen ergens anders in de gemeente. De basis hiervoor dient te liggen in de structuurvisie van de gemeente. Als er niks in de structuurvisie is aangegeven dan kan er ook geen bijdrage worden gevraagd voor plannen ergens anders in de gemeente.<sup>26</sup>

De criteria waaraan deze bijdrage moet voldoen zijn nog niet uitgekristalliseerd. Naar alle waarschijnlijkheid komt dit neer op redelijkheid en billijkheid, de toekomst zal dit uitwijzen.

In artikel 122 Woningwet staat dat de gemeente geen burgerlijke rechtshandelingen mag verrichten die genoemd staan in artikel 2 en in hoofdstuk 4 van de Woningwet. Zijn in de overeenkomst hierover dus afspraken gemaakt dan is de overeenkomst nietig.

---

<sup>23</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 40.

<sup>24</sup> <<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=33498>>, zie art 10.

<sup>25</sup> <[http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM\\_Handreiking\\_grondtransacties.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM_Handreiking_grondtransacties.pdf)>

<sup>26</sup> Prof. mr. P.J.J. van Buuren, mr. A.A.J. de Gier, Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, mr. J. Robbe 2008, p. 205.

De situatie in de gemeente Reimerswaal is op dit moment zo, dat er partijen zijn die waarschijnlijk niet mee wensen te werken aan minnelijke verkoop aan de marktpartij. De anterieure overeenkomst met AM Zeeland B.V. zal getekend worden voordat alle grond is aangekocht door haar. Het is dus aan te bevelen om daarnaast toch een exploitatieplan te maken. Mochten er partijen zijn die niet mee wensen te werken aan een verkoop aan AM Zeeland B.V./gemeente Reimerswaal, maar wel de grond aan andere marktpartijen verkopen, dan kan er zonder exploitatieplan op deze partijen geen kosten worden verhaald. Als er wel een exploitatieplan is dan kunnen ook op deze partijen de kosten worden verhaald. Zonder exploitatieplan kunnen free riders zich eventueel weer in een project inkopen. Het probleem zit hem er namelijk in dat er waarschijnlijk wel wordt voldaan aan het criterium dat het kostenverhaal anderszins is verzekerd. Is het kostenverhaal niet anderszins verzekerd dan moet de gemeente alsnog een exploitatieplan vaststellen op basis van art 6.12 lid 2 Wro. Dit voorkomt dat nieuwe partijen alsnog kunnen profiteren van de situatie.

Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat AM Zeeland B.V. wel alle grond kan verwerven. In dat geval kan het zijn dat ze hun contractuele verplichtingen (overeenkomst) niet nakomen en de gemeente dus alsnog met lege handen staat. Om te voorkomen dat de gemeente hierdoor problemen krijgt kan weer op basis van art 6.12 Wro alsnog een exploitatieplan worden gemaakt. Het kostenverhaal is namelijk weer niet anderszins geregeld.<sup>27</sup> Hoe hiermee om moet worden gegaan volgt uit hoofdstuk 4. De gemeente zal de exploitant onteigenen als deze niet meer wenst mee te werken.

## 5.4 Exploitatieplan

Wanneer duidelijk wordt dat de partijen niet uit de onderhandelingen komen, betekent dit dat er geen anterieure overeenkomst wordt gesloten. Er zal dus een exploitatieplan moeten worden gemaakt. Zoals hierboven is besproken kan het ook verstandig zijn om een exploitatieplan te maken wanneer er wel een anterieure overeenkomst is. Dit exploitatieplan moet gelijk worden gemaakt met het bestemmingsplan. Deze twee plannen lopen namelijk parallel aan elkaar.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven dient er in een exploitatieplan sowieso een kaartbeeld van het gebied te zitten. Daarnaast dienen er ook locatie-eisen opgesteld te worden en een exploitatieopzet. De gemeente Reimerswaal zal daarnaast ook wellicht woningbouwcategorieën willen opstellen. Omdat de projectontwikkelaar anders geen sociale woningbouw zal realiseren. Natuurlijk is het aan de gemeente om te beslissen of ze hier waarde aan hecht. Daarnaast wil ze dat particulieren zelf hun woning kunnen bouwen, dus de mogelijkheid tot particulier opdrachtgeverschap moet aanwezig zijn. Ook dienen woningbouwcategorieën opgesteld te worden voor de Molenpolder om de verdeelsleutels hieraan te kunnen koppelen. Deze sleutels dienen namelijk opgehangen te worden aan de kavels die er liggen. Het is dan verstandig om te bekijken wat voor woning op deze kavel komt. Anders kan het zijn dat kavels met goedkope woningen de hoogste kosten dienen te betalen.

In een zo volledig mogelijk exploitatieplan voor het in ontwikkeling zijnde plan Molenpolder dienen de volgende onderdelen aan bod te komen:

- toelichting bij welke ruimtelijke maatregel het exploitatieplan hoort;
- de redenen voor het maken van het exploitatieplan;
- kaartbeeld met begrenzing exploitatiegebied en onderbouwing;
- locatie eisen en onderbouwing;
- woningbouwcategorieën en onderbouwing;
- exploitatieopzet met kostenramingen en onderbouwing;
- bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten en een verklaring hiervan;
- grondgebruikskaart voor toetsing verlening bouwvergunning;
- faseringen;
- uitleg wijze van toerekening bijdragen.

---

<sup>27</sup> J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder, drs. H.W. van Sandick 2008, p. 202.

Voor de rest valt nog af te wachten wat de gemeente nog meer wenst op te nemen. De gemeente heeft aangegeven dat de inhoud van een exploitatieplan niet spannend voor hen is, aangezien ze de belangrijkste stukken al maakt, zij het onder een andere naam.

In dit exploitatieplan komen dus niet alleen de verplichte onderdelen aan bod maar ook aanvullende onderdelen. Dit moet er voor zorgen dat de gemeente nog beter de regie over het project in handen kan houden. Hieronder zal ik aangeven waarom bepaalde aanvullende stukken zijn opgenomen.

#### Woningbouwcategorieën

Als de gemeente woningbouwcategorieën gegarandeerd wil zien in het exploitatieplan van de Molenpolder dan is het verstandig om deze in zowel het bestemmingsplan als in het exploitatieplan op te nemen, aangezien de gemeente hierdoor verzekert dat er door de marktpartij ook sociale woningbouw, sociale huurbouw en particulier ondernemerschap dient plaats te vinden. In het bestemmingsplan kunnen hier percentages aan gehangen worden. Als dit is gebeurd dan kan er in het exploitatieplan exact worden aangegeven hoeveel woningen de gemeente van deze drie categorieën in het plangebied wil hebben.

#### Kostenramingen

Binnen de kostenramingen in het exploitatieplan kunnen ook bovenwijkse kosten worden opgenomen. Hierbij kan worden gedacht aan een weg die tussen twee plangebieden in ligt en dus ten gunste komt van meerdere gebieden. Deze voorziening kan dan aan beide plangebieden worden toegerekend. Dit heet dan een bovenwijkse voorziening, het valt namelijk binnen verschillende wijken en beide wijken hebben profijt van de voorziening.

Wellicht kan er in het exploitatieplan ook een kostenraming voor bovenplanse voorzieningen worden opgenomen. Dit dient ervoor te zorgen dat een gemeente eventuele verliezen op een plangebied kan verhalen met winsten van een ander plangebied. Het geld dat beschikbaar wordt door middel van bovenplanse voorzieningen dient te worden gestort in een gemeentelijke spaarpot voor projecten. Vaak wordt dat het "fonds bovenwijkse voorzieningen" genoemd.

Het opnemen van bovenplanse voorzieningen in het exploitatieplan dient echter goed te worden beargumenteerd. Dit dient te gebeuren aan de hand van de structuurvisie van de gemeente. Hierin dient duidelijk te worden opgenomen welke projecten er in de komende jaren gerealiseerd gaan worden. Daarnaast moeten het projecten zijn waar profijt aanwezig is voor de bewoners van de Molenpolder. Ook moet er sprake zijn van toerekenbaarheid en proportionaliteit. De kosten kunnen dus niet alleen verhaald worden op de Molenpolder, maar wellicht wel een gedeelte van de kosten van een voorziening in bijvoorbeeld Kruiningen.

#### Faseringen

Aangezien de gemeente een exploitatieplan opstelt is het handig om hierin sowieso faseringen op te nemen. Dit zorgt er namelijk voor dat partijen die zeggen dat ze zelf willen ontwikkelen gehouden zijn aan een bepaalde termijn. Mocht de zelfontwikkellende partij zich hier niet aan houden dan kan het voor de gemeente een reden zijn om deze partij te onteigenen op basis van art. 77 Onteigeningswet. Daarnaast kan er handhavend worden opgetreden wanneer de zelfrealisator zich niet aan de fasering houdt. Er kan een last onder dwangsom of bestuursdwang worden uitgeoefend. Daarnaast geldt het handelen in strijd met het exploitatieplan als een economisch misdrijf. Dat dit een misdrijf is blijkt uit artikel 1a onder b, van de Wet op de economische delicten. De gemeente kan dus in zo 'n geval aangifte van een misdrijf doen bij de officier van justitie.

## 5.5 Posterieure overeenkomst

Zodra het exploitatieplan is goedgekeurd kan er met partijen nog een posterieure overeenkomst worden gesloten. Mochten partijen in het plangebied deze overeenkomst willen maken, dan is het verstandig om ten tijde van de overeenkomst het exploitatieplan ook te herzien. Dit dient ervoor te zorgen dat er geen strijdigheden zijn tussen het exploitatieplan en de overeenkomst.

Er dient wel rekening mee gehouden te worden dat het kostenverhaal dat er dient te gebeuren niet opeens hoger kan uitvallen dan voordat het exploitatieplan in werking trad. Daarnaast kan er aan de andere onderdelen van het exploitatieplan ook weinig worden gewijzigd.

De posterieure overeenkomst kan alleen gesloten worden zolang er nog geen bouwaanvragen zijn ingediend. Zodra er namelijk bouwaanvragen ingediend worden bij de gemeente, zal de gemeente de kosten verhalen via de exploitatiebijdrage op basis van het exploitatieplan.<sup>28</sup>

Deze bijdrage wordt als voorschrift geleverd bij de bouwvergunning. De termijn waarbinnen deze bijdrage moet worden betaald kan de gemeente zelf bepalen. Het is verstandig om voor een termijn van vier weken te kiezen, aangezien het met langere termijnen steeds moeilijker te controleren is. De gemeente kan bij deze exploitatiebijdrage ook om een zekerheidstelling aan de bouwvragen.

Het lijkt dan ook dat het kostenverhaal via de bouwvergunning perfect geregeld is. Dit is ook het geval, maar toch kent de posterieure overeenkomst een voordeel ten opzichte van kostenverhaal via de bouwvergunning. Bij de posterieure overeenkomst hoeft het geld niet direct van de burger af te komen en dit is bij de bouwvergunning wel het geval.

Bij de overeenkomst wordt de hoogte van de exploitatiebijdrage namelijk waarschijnlijk overeengekomen met de marktpartijen, en niet met hun klanten.

---

<sup>28</sup> zie ook bijlage 1.

## **Hoofdstuk 6 Conclusies/Aanbevelingen**

---

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de conclusies en aanbevelingen uit mijn scriptie aan bod. Het hoofdstuk is opgebouwd uit een paragraaf "conclusies", waarin ik vooral de tegenstelling oud tegenover nieuw in beeld breng. Vervolgens doe ik in de paragraaf "Grondpolitiek Reimerswaal" een aantal bevindingen en adviezen. Daarna volgt voor de gemeente praktische informatie over het project Molenpolder. Volgens zal ik afsluiten met aanbevelingen voor het nieuwe grondbeleid van de gemeente. Om niet onnodig in herhaling te vallen zal ik bij de aanbevelingen puntsgewijs aangeven waar de gemeente Reimerswaal rekening mee dient te houden.

De doelstelling van deze scriptie is het aanleveren van bouwstenen voor de Nota Grondbeleid 2009. De gemeente Reimerswaal zal aan de hand van onder andere mijn conclusies en aanbevelingen deze nota in 2009 aanpassen.

De conclusies dienen een antwoord te geven op de deelvragen die gesteld zijn in paragraaf 1.4 van mijn scriptie. De conclusies die ik trek zijn in de volgorde van mijn opgestelde deelvragen.

## 6.2 Conclusies

Hieronder staan de verschillen tussen oude en nieuwe wetgeving weergegeven als het gaat om verhaalsmogelijkheden bij passieve grondpolitiek. Door dit schematisch naast elkaar te zetten blijkt dat de verschillen tussen de oude wetgeving en de nieuwe wetgeving niet groot zijn. Er bestaat nog steeds de mogelijkheid om het kostenverhaal te regelen via een privaatrechtelijke overeenkomst of via het publiekrechtelijke traject.

Op het moment dat de gemeente actieve grondpolitiek uitvoert kan de gemeente de gemaakte kosten verhalen via de grondprijs. Dit doen ze door de prijzen per vierkante meter zo te berekenen dat de gemaakte kosten eruit worden gehaald. De kostprijs is de minimum prijs en zal vaak niet de verkoopprijs zijn. In een gezonde situatie zal de verkoopprijs hoger zijn.

### Verhaalsmogelijkheden

| Oude wetgeving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Nieuwe wetgeving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Exploitatieverordening op basis van 42 WRO:</p> <p>Deze verordening is de juridische basis om overeenkomsten op te mogen stellen. Is deze verordening door de gemeente niet vastgesteld dan is er op privaatrechtelijke manier geen kostenverhaal mogelijk.</p>                                                                               | <p>Exploitatieverordening op basis van art 6.23 Wro:</p> <p>De nieuwe exploitatieverordening gaat over de procedure van de totstandkoming van te sluiten overeenkomsten. Daarnaast mag er ook over de inhoud worden geschreven. Het is echter geen vereiste voor de gemeente deze verordening op te stellen.</p>                                                   |
| <p>Samenwerkingsovereenkomst:</p> <p>De gemeente en de ontwikkelende partij ontwikkelen een locatie samen aan de hand van een privaatrechtelijke overeenkomst. Als er met een samenwerkingsovereenkomst werd gewerkt dan was alleen kostenverhaal mogelijk voor de onderdelen die de gemeente heeft aangegeven in de exploitatieverordening.</p> | <p>Anterieure overeenkomst:</p> <p>Deze privaatrechtelijke overeenkomst dient te worden gemaakt voordat er een exploitatieplan voor een gebied geldt. Deze overeenkomst hoeft niet op basis van de verordening te worden gemaakt.</p> <p>Hij kan in alle vrijheid door partijen worden opgesteld, voor de fase dat het exploitatieplan in werking is getreden.</p> |
| <p>Exploitatieovereenkomst:</p> <p>Deze privaatrechtelijke overeenkomst wordt gemaakt op basis van de exploitatieverordening. Als er in de overeenkomst bepalingen stonden die in strijd waren met de verordening dan kon met succes een beroep op onverschuldigde betaling worden gedaan.</p>                                                   | <p>Posterieure overeenkomst:</p> <p>Deze privaatrechtelijke overeenkomst dient te worden gemaakt zodra er een exploitatieplan is. De inhoud van de overeenkomst dient overeen te stemmen met het exploitatieplan. Hierdoor lijkt hij op de exploitatieovereenkomst.</p>                                                                                            |
| <p>Baatbelasting is op basis van art. 222 Gem. wet:</p> <p>De baatbelasting was vaak lastig toe te passen voor een gemeente omdat er erg nauwkeurig mee omgegaan moet worden. Iedereen die namelijk baat van een voorziening had moest mee betalen aan deze voorziening.</p>                                                                     | <p>Exploitatieplan is op basis van art 6.12 Wro:</p> <p>Dit instrument is feitelijk in de plaats van de baatbelasting gekomen. De kosten worden nu verhaald op iedereen die een bouwaanvraag doet. Hierdoor wordt voorkomen dat iedereen moet worden gevonden die profijt heeft van een voorziening (zoals bij de baatbelasting).</p>                              |

## **Grondpolitiek in de gemeente Reimerswaal**

Op grond van een aantal bevindingen vind ik dat de gemeente Reimerswaal in de toekomst per project moet gaan kijken of het actieve dan wel passieve grondpolitiek gaat inzetten. Met name de stellingname van het bestuur ten aanzien van de instrumenten die bij een actieve grondpolitiek ter beschikking staan maken dat ik de gemeente een passieve grondpolitiek adviseer.

Een van de kenmerken van een actieve grondpolitiek is een actieve verwerving van de gronden binnen een plangebied. Zoals ik heb aangegeven maakt de gemeente momenteel zeer terughoudend gebruik van de wet voorkeursrecht gemeenten of de onteigeningswet. Dit zal er voor zorgen dat het in de toekomst erg lastig kan worden om gronden te verwerven. Minnelijk aankopen zullen niet altijd lukken of slechts tegen zeer hoge kosten. De daadkracht van de gemeente met betrekking tot het niet minnelijk verwerven van gronden is niet of nauwelijks aanwezig.

Voor de gemeente bestaat het risico dat ze bepaalde gronden in een projectgebied wel en/ bepaalde gronden niet kan verwerven. Dit kan de realisatie van projecten enorm frustreren. Dit zorgt dat de gemeente renteverliezen zal lijden. Daarnaast liggen projecten jaren stil doordat de gemeente blijft onderhandelen met partijen. Terwijl er al lang een onteigeningsprocedure gestart had kunnen worden.

Dit maakt dat ik vind dat de gemeente bij voorkeur gebruik moet maken van passief grondbeleid. Hiermee voorkomt de gemeente enorme renteverliezen en de nodeloze inzet van ambtelijke capaciteit. De gemeente zal hierdoor uiteindelijk minder kosten maken en minder risico's lopen bij de ontwikkeling van plannen.

## **Ten aanzien van het kostenverhaal**

In beginsel is de gemeente Reimerswaal verplicht zijn kostenverhaal te regelen via een exploitatieplan op basis van art 6.12 Wro. De gemeente is namelijk onder de nieuwe Wro verplicht om zijn kostenverhaal te regelen. Alleen wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is, is dit exploitatieplan niet nodig. Met dit anderszins verzekerd wordt een anterieure of een posterieure overeenkomst bedoeld.

De eenvoudigste wijze van kostenverhaal voor de gemeente is, naast de uitgifte van grond in eigen hand, het sluiten van een anterieure overeenkomst. Er zal met de partijen die binnen een plangebied gevestigd zijn een overeenkomst moeten worden gesloten. De gemeente zal deze onderhandelingen in moeten gaan met een "schaduwexploitatieplan". Via deze kostenramingen kan ze voor zichzelf berekenen wat de projectontwikkelaar ongeveer gaat verdienen op een project. Aan de hand van deze kosten en winst overzichten zal de gemeente sterker in de onderhandelingen staan.

Wil de gemeente bovenplanse verevening toepassen bij een anterieure overeenkomst dan heeft ze een structuurvisie nodig. In deze structuurvisie dient de gemeente secuur aan te geven waar de verevening betrekking op heeft. De bovenplanse verevening moet een directe link hebben met die vermeldt zijn in de structuurvisie. Is dit niet het geval dan is het niet mogelijk bovenplans te verevenen.

De gemeente kan een exploitatieverordening opstellen op basis van art. 6.23 Wro. Deze verordening mag de gemeente maken maar dit is niet verplicht. In deze verordening kan worden geregeld hoe anterieure overeenkomsten tot stand dienen te komen. Ik adviseer de gemeente om geen exploitatieverordening te maken. Bij de oude exploitatieverordening kon soms met succes een beroep op onverschuldigde betaling worden gedaan. Bij de nieuwe verordening is dit wellicht weer het geval.

Als partijen een overeenkomst sluiten dient de gemeenteraad een besluit te nemen om geen exploitatieplan te maken. De gemeenteraad dient ook een besluit te nemen als er wel een exploitatieplan wordt gemaakt. Dit is op basis van artikel 6.12 Wro.

Wanneer blijkt dat partijen geen anterieure overeenkomst willen sluiten met de gemeente moet de gemeente een exploitatieplan maken. De gemeente moet in de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst ook daadkrachtig zijn en wanneer het nergens op uit lijkt te draaien de onderhandelingen stopzetten. Ze moet daarnaast voor zorgen dat ze tijdig voorziet in het scenario dat een exploitatieplan dient te worden ingezet.

Met dit exploitatieplan kan de gemeente haar kostenverhaal aan de partijen binnen het gebied opleggen. De inhoud van het exploitatieplan dient volgens 6.13 Wro in elk geval te bestaan uit de volgende onderdelen:

- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken;
- een exploitatieopzet.

Zodra het exploitatieplan van kracht is en er zijn nog geen bouwvergunningen ingediend kan er nog een posterieure overeenkomst worden gemaakt. Nadeel voor de gemeente is dat ze niet meer vrij is in de op te nemen kostensoorten. Ze is namelijk gebonden aan de limitatieve opsomming die de in art. 6.2.4. Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Hierdoor krijgt de gemeente haar geld alsnog van ontwikkelende marktpartijen. Op moment dat er kostenverhaal via de bouwvergunning plaatsvindt kunnen dit ook particulieren zijn.

De gemeente kan op het moment van het aangaan van de posterieure overeenkomst het exploitatieplan herzien. Dit dient ze minimaal één keer per jaar te doen op basis van het bepaalde in art. 6.15 Wro.

In de toekomst zal de gemeente de gesloten overeenkomsten of opgestelde exploitatieplannen moeten handhaven. Hiervoor biedt de wetgever de mogelijkheid om bestuursdwang op te leggen. Als een partij niet meewerkt aan de realisatie zal, om de frustratie van een project te voorkomen, onteigening moeten plaatsvinden.

## **De Molenpolder**

In het project Molenpolder zal de gemeente bij voorkeur een anterieure overeenkomst moeten sluiten met projectontwikkelaar AM Zeeland. De overeenkomst zal de gemeente maken aan de hand van een "schaduwexploitatieplan" met financiële berekeningen uit het exploitatieplan. Daarnaast dient te worden geschat hoeveel de projectontwikkelaar aan het project verdient. Dit zorgt ervoor dat de gemeente voldoende geld voor het project krijgt.

Het contract dat er met AM Zeeland B.V. gesloten wordt is in deze fase nog contractueel vrij. De gemeente heeft hier alle keuze in. Ik ga er vanuit dat de gemeente een publiek private samenwerkingsovereenkomst aan zal gaan met AM Zeeland B.V.. De basis hiervoor is te vinden in hoofdstuk 5.3 van deze scriptie.

De inhoud van de anterieure overeenkomst moet voldoen aan de volgende richtlijnen:

- Europese aanbestedingsrichtlijn;
- Richtlijn ten aanzien van staatssteun.

Als het niet lukt om tot overeenstemming met projectontwikkelaar AM Zeeland te komen dan zal de gemeente een exploitatieplan opstellen waarin ze dezelfde eisen als in de anterieure overeenkomst kan opnemen. Voor zover dit mogelijk is natuurlijk. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de kostensoortlijst uit 6.2.4. Bro. In dit exploitatieplan dient minimaal het volgende te staan:

- toelichting bij welke ruimtelijke maatregel het exploitatieplan hoort;
- de redenen voor het maken van het exploitatieplan;
- kaartbeeld met begrenzing exploitatiegebied en onderbouwing;
- locatie eisen en onderbouwing;
- woningbouwcategorieën en onderbouwing;
- exploitatieopzet met kostenramingen en onderbouwing;
- bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten en een verklaring hiervan;
- grondgebruikskaart voor toetsing verlening bouwvergunning;
- faseringen;
- uitleg wijze van toerekening bijdragen.

Als AM Zeeland aangeeft dat het alsnog een overeenkomst wil sluiten kan de gemeente hieraan meewerken. De twee partijen kunnen dan een posterieure overeenkomst sluiten waarin het kostenverhaal is geregeld. Deze overeenkomst is op basis van het opgestelde exploitatieplan. Op het moment dat de posterieure overeenkomst in strijd is met het exploitatieplan dient het exploitatieplan te worden herzien.

Het project Molenpolder is voor de gemeente een groot maar ook risicovol project. Dat een grote marktpartij nu dit project opneemt biedt de gemeente de mogelijkheid om ervaring op te doen met de Wro en de nieuwe instrumenten.

### **6.3 Aanbevelingen Grondbeleid**

Uit mijn conclusies komen de volgende aanbevelingen ten aanzien van het grondbeleid voor de gemeente Reimerswaal naar voren.

- De gemeente dient flexibel te zijn en op projectbasis een keuze te maken tussen actieve grondpolitiek en passieve grondpolitiek;
- actieve grondpolitiek, dan ook actief gebruik verwervingsinstrumenten;
- altijd proberen met partijen een anterieure overeenkomst te sluiten;
- onderhandelingen in gaan met "schaduwexploitatieplan", zodat inzicht bestaat in de kosten en opbrengsten van de ontwikkelaar;
- Ten behoeve van de bovenplanse verevening is het noodzakelijk dat de gemeente in de wettelijk verplichte structuurvisie hiervoor een basis legt;
- geen nieuwe exploitatieverordening vaststellen;
- gemeenteraad besluit laten nemen wel of geen exploitatieplan;
- Als de anterieure fase geen resultaat op lijkt te leveren, de onderhandelingen stopzetten en exploitatieplan maken;
- exploitatieplan minimaal één keer per jaar herzien;
- bij strijdigheden tussen een posterieure overeenkomst en een exploitatieplan dient de gemeente het exploitatieplan te herzien;
- Als blijkt dat een partij, waarmee een overeenkomst is gesloten deze niet nakomt dan zal de gemeente gebruik moeten maken van handhavingsmethoden uit hoofdstuk 4.4.1;
- Wanneer de gemeente een exploitatieplan opstelt zullen er bij handelingen in strijd met dit plan de handhavingsmethoden uit hoofdstuk 4.4.1 gebruikt moeten worden.

## Literatuurlijst

### Geraadpleegde literatuur

#### **Baarda, De Goede en Teunissen 2005**

Baarda, De Goede en Teunissen, Basisboek kwalitatief onderzoek, *Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten, Wolters-Noordhoff bv 2005, 2<sup>de</sup> druk

#### **mr. E. Brederveld 2002**

mr. E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer, Kluwer 2002

#### **J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder en drs. H.W. van Sandick 2008**

J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder en drs. H.W. van Sandick, *Handreiking grondexploitatiewet*, Den Haag, SDU Uitgevers 2008

#### **prof. mr. P.J.J. van Buuren, mr. A.A.J. de Gier, Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, mr. J. Robbe 2008**

prof. mr. P.J.J. van Buuren, mr. A.A.J. de Gier, Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, mr. J. Robbe, *Van WRO naar Wro*, 's-Gravenhage, IBR 2008

#### **prof. mr. P.J.J. van Buuren, prof. dr. Ch. W. Backes, mr. A.A.J. de Gier en mr. A.G.A Nijmeijer 2007**

prof. mr. P.J.J. van Buuren, prof. dr. Ch. W. Backes, mr. A.A.J. de Gier en mr. A.G.A Nijmeijer, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2007

#### **O.A. Dijkstra en W.A. de Weijer 2001**

O.A. Dijkstra en W.A. de Weijer, *Inleiding ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2001

#### **mr. F.A. van Doorn en mr. M.E. Pietermaat-Kros 2008**

mr. F.A. van Doorn en mr. M.E. Pietermaat-Kros, *RO bij de hand*, Den Haag, SDU Uitgevers 2008

#### **A.W. Klaassen 2008**

A.W. Klaassen, *Jurisprudentiewijzer ruimtelijk bestuursrecht 2008*, Nijmegen, JBA adviescentrum Klaassen b.v.

#### **mr. P.S.A. Overwater 2002**

mr. P.S.A. Overwater, *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2002

#### **dr. J.W. van Zundert 2008**

dr. J.W. van Zundert, *Wegwijzer Wro en besluit ruimtelijke ordening*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2008

#### **dr. J.W. van Zundert 2008**

dr. J.W. van Zundert, *Ruimtelijk bestuursrecht*, Alphen aan de Rijn, Kluwer 2008

### Tijdschriften

E.J. van Baardewijk, 'Het exploitatieplan als basis voor gemeentelijke regie', *Grondzaken in de praktijk*, oktober 2008, p. 9-11

E.J. van Baardewijk, 'Bovenplanse verevening via het exploitatieplan?', *Bouwrecht*, november 2008, p. 753-766

Mr. S. Hillegers, mr. T.E.P.A. Lam en mr. A.G.A Nijmeijer, 'Invoering van de Wet ruimtelijke ordening(1)', *de Gemeentestem*, mei 2007, p. 257-269

Mr. S. Hillegers, mr. T.E.P.A. Lam en mr. A.G.A Nijmeijer, 'Invoering van de Wet ruimtelijke ordening(2)', *de Gemeentestem*, juli 2007, p. 381-392

Rob Slot, Frank ten Have en Remko Jaspars, 'Positie meerjaren Perspectief Grondbedrijf in de P&C-cyclus', *GREXpert*, nr. 12 juli 2007

Rob Slot, Frank ten Have en Remko Jaspars, 'Vorbereidingskosten voor grondexploitatie: hoe verwerk je die in (gemeentelijke) jaarrekening?', *GREXpert*, nr. 15 juni 2008

### Websites

<<http://www.reimerswaal.nl/algemeen/historie>>, 22 september 2008

<[http://www.vrom.nl/Docs/ruimte/200807\\_WetwijzigingWro\\_grondexploitatie\\_Staatsblad.pdf](http://www.vrom.nl/Docs/ruimte/200807_WetwijzigingWro_grondexploitatie_Staatsblad.pdf)>, 15 september 2008

<<http://www.vvg.nl/data/Pdf/MemorietoelichtingGREW.pdf>>, 16 september

<<http://www.ikcro.nl/artikelen/tvdv0206b.doc>>, 15 oktober

<<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=80826&ch=DEF>>, 23 oktober 2008

<<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=33498>>, 19 november 2008

<[http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM\\_Handreiking\\_grondtransacties.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Staatssteun/VROM_Handreiking_grondtransacties.pdf)>, 15 november 2008

<<http://www.roosendaal.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1Q35UuYyWNZ5zySrobBaqys7l14qVU@t5G78Ld!zmQ!2Az1FIodrhuCp3M4a&objectid=30184&!dsname=default&isapidir=/gvisa/pi/>>, 13 november 2008

<<http://www.roosendaal.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1Q35UuYyWNZ5zySrobBaqys7l14qVBDU@t5G78Ld!zmQ!2Az1FIodrhuCp3M4a&objectid=30191&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>>, 13 november 2008

<<http://www.kluwer.nl/images/multimedia/pdf/leidraad2004.pdf>>, 4 december 2008