

Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling

Een analyse van overwegingen binnen
praktijkprojecten in het perspectief van de
Grondexploitatiewet

Herman de Wolff
Johan de Greef
Daniëlle Groetelaers
Willem Korthals Altes

Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling

Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet

Eindrapport

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Interprovinciaal Overleg
Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

Auteurs:

*Herman de Wolff
Joban de Greef
Danielle Groetelaers
Willem Korthals Altes*

Maart 2006

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2006 by Onderzoeksinstituut OTB
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel- en vraagstelling	3
1.3	Aanpak van het onderzoek	4
1.4	Opbouw rapport.....	5
2	De Grondexploitatiewet	6
2.1	Inleiding	6
2.2	De context: de Nota Grondbeleid	6
2.3	De Grondexploitatiewet	8
3	Casestudies.....	10
3.1	Inleiding	10
3.2	N201+	10
3.2.1	Inleiding	10
3.2.2	Schets gebiedsontwikkelingsproject N201+	10
3.2.3	Bedrijventerreinen	14
3.2.4	Hoe zijn de bijdragen tot stand gekomen	16
3.2.5	Samengevat	18
3.2.6	Gehanteerde bronnen	18
3.3	Haverleij.....	18
3.3.1	Schets gebiedsontwikkelingsproject.....	18
3.3.2	Kosten, opbrengsten en risico' s	22
3.3.3	Samengevat.....	23
3.3.4	Bronnen	24
3.4	De Blauwe Stad.....	24
3.4.1	Schets gebiedsontwikkelingsproject.....	24
3.4.2	Kosten, opbrengsten en risico' s	27
3.4.3	Samengevat.....	28
3.4.4	Bronnen	29
3.5	Waalsprong.....	29
3.5.1	Schets gebiedsontwikkelingsproject.....	29
3.5.2	Kosten, opbrengsten en risico's	31
3.5.3	GEM-grondexploitatie.....	35
3.5.4	Motieven achter k/o verdeling.....	37
3.5.5	Manier waarop bijzondere k/o t.l.v. de grondexploitatie worden gebracht.....	37
3.5.6	Evaluatie.....	37
3.5.7	Bronnen	38
3.6	Leidsche Rijn.....	39
3.6.1	Schets gebiedsontwikkelingsproject.....	39
3.6.2	Kosten, opbrengsten en risico's	40
3.6.3	Motieven achter k/o verdeling.....	41
3.6.4	Manier waarop bijzondere k/o t.l.v. de grondexploitatie worden gebracht.....	42
3.6.5	Evaluatie.....	42
3.6.6	Bronnen	43
3.7	Uitleglocaties binnen systeem van de Stadsregio Rotterdam	43
3.7.1	Schets locatieontwikkeling binnen stadsregio	43
3.7.2	Kosten, opbrengsten en risico's gekoppeld aan fondsen	44

3.7.3	Motieven achter k/o verdeling	44
3.7.4	Manier waarop fondsbijdragen ten laste van de grondexploitatie worden gebracht.....	45
3.7.5	Evaluatie.....	45
3.7.6	Bronnen.....	46
4	Analyse	47
4.1	Inleiding.....	47
4.2	Vergelijking praktijkprojecten.	47
4.3	Kosten ten laste van de grondexploitatie	48
4.4	Argumenten om mee te doen aan kostenverhaals- en vereveningsarrangement	50
4.5	Soort afspraken	51
5	Conclusies	53
	Bijlage 1: lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten.....	57
	Bijlage 2: Inhoud exploitatieplan.....	59

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten komt steeds vaker regionaal kostenverhaal en verevening in beeld. Een wettelijke regeling ontbreekt, maar staat wel nadrukkelijk op de agenda bij het rijk (zie o.a. vierde voortgangsbrief Nota Grondbeleid).

Ook IPO, VNG en Neprom pleiten, in het verlengde van de plannen voor regeling van kostenverhaal bij locatieontwikkeling (de Grondexploitatiewet), voor een wettelijke regeling van regionaal kostenverhaal. Ze gebruiken hiervoor twee argumenten, die direct aansluiten bij argumenten uit genoemde voortgangsbrief:

- Vrijwillige afspraken over verevening, die ook worden gemaakt bij de grotere, regionale gebiedsontwikkelingen, ontberen een wettelijke grond, waardoor marktpartijen na afloop bij de rechter een beroep zouden kunnen doen op onverschuldigde betaling. Deze onzekerheid achten zij ongewenst.
- De grotere regionale gebiedsontwikkelingen kunnen nu en ook in de toekomst geconfronteerd worden met ‘free riders’. Daardoor wordt de haalbaarheid van dergelijke grootschalige gebiedsontwikkelingen in sommige gevallen bedreigd. Een stok achter de deur waardoor grondbezitters wel gedwongen kunnen worden mee te betalen aan groene en blauwe voorzieningen wordt noodzakelijk gevonden.

Voor wat betreft het tweede punt hechten de drie partijen eraan aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Daartoe moet de bestaande praktijk in beeld gebracht worden. Om dit inzicht te verkrijgen is het Onderzoeksinstituut OTB gevraagd een beperkt onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de praktijk van het maken van afspraken over regionaal kostenverhaal en verevening gerelateerd aan de grondexploitatie van gebiedsontwikkelingsprojecten en de verhouding hiervan tot de voorstellen uit de Grondexploitatiewet.

Voor het onderzoek golden een aantal belangrijke beperkingen:

- Er is een beperkt budget beschikbaar, waardoor slechts een relatief klein aantal cases onderzocht kan worden. Het onderzoek heeft daarom een verkennend karakter. Verder is aangesloten bij reeds beschikbare onderzoeksgegevens.
- Gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de regionale dimensie wordt betrokken bevinden zich vaak nog in de beginfase. De houdbaarheid van afspraken en de uiteindelijke betaalbaarheid van afspraken kunnen dan dus slechts indicatief, op basis van een ex-ante evaluatie, in beeld worden gebracht.
- Het onderzoek beperkt zich tot gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij binnen een overkoepelend plan of programma afspraken worden gemaakt: er is sprake

van een ruimtelijke samenhang. Projecten zoals de “ruimte voor ruimte”-benadering worden niet onderzocht.

Probleemstelling

Welke afspraken maken partijen in de praktijk over kostenverhaal en verevening bij een gebiedsontwikkelingsproject en welke motieven liggen hieraan ten grondslag?

Om deze vraag beantwoord te krijgen richten we ons op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke kosten worden ten laste van gebiedsontwikkelingsprojecten gebracht?
2. Om wat voor type kosten gaat het:
 - a. Betreft het traditionele grondexploitatiekosten?
 - b. Voor zover het niet gaat om traditionele binnenplanse kosten (inclusief binnenplanse verevening): in hoeverre zijn de drie criteria voor kostenverhaal bij bovenwijkse voorzieningen uit de Nota Grondbeleid en de vertaling van deze drie criteria in de Grondexploitatiewet van toepassing en op welke wijze worden ze gehanteerd?
 - c. Voor wat betreft het karakter van de kosten: hoe verhouden de kosten zich tot de soort kosten (inclusief vereveningsbijdragen) die op de “kostenlijst” staan?
3. Wat is de omvang van de onder b bedoelde niet-traditionele kosten (inclusief vereveningsbijdragen), gerelateerd aan de totale omvang van de grondexploitatiebegroting?
4. Waarom zijn de partijen tot overeenstemming gekomen over de diverse niet-traditionele kosten - hoe redeneren partijen in de praktijk als kostenverhaal en verevening in beeld komen?
5. Wat voor soort afspraken worden gemaakt over kostenverhaal van de diverse niet-traditionele kosten:
 - a. Welke constructies worden gekozen
 - b. Welke motieven spelen rol bij keuze voor een bepaalde constructie
 - c. hoe worden de risico's verdeeld?
6. Heeft (de mogelijkheden van en beperkingen aan) het beoogde kostenverhaal volgens betrokkenen invloed gehad op het te realiseren programma bij het gebiedsontwikkelingsproject?
7. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de verhouding tussen de huidige praktijk en de huidige voorstellen uit de Grondexploitatiewet; is de praktijk binnen de wet te brengen of zou het systeem van de wet moeten worden opgerekt om de huidige praktijk mogelijk te maken?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

- 1) Opstellen van onderzoekskader
- 2) Casestudies van regionale ontwikkelingsprojecten
- 3) Presentatie van de onderzoeksresultaten

ad 1: onderzoekskader

In het onderzoekskader is een checklist gemaakt aan de hand waarvan het casestudieonderzoek is uitgevoerd.

ad 2: casestudies

Kern van het onderzoek wordt gevormd door een 6-tal casestudies. Het gaat om projecten waarbij aspecten van de meer moderne vorm van gebiedsontwikkeling een rol spelen, waarbij de grondexploitatieafspraken al gemaakt zijn. Omdat er geen algemeen geldende uitspraken zullen worden gedaan is representativiteit geen vereiste.

Het casestudieonderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een vooraf vastgestelde checklist; het integraal beschrijven van de case zal slechts globaal gebeuren, het accent ligt op inhoud van afspraken over kostenverhaal en verevening en de motieven achter de afspraken.

Relevant was dat ten tijde van het empirisch onderzoek de Grondexploitatiewet nog niet openbaar was.

ad 3: Presentatie van de onderzoeksresultaten

De resultaten van de casestudies zullen systematisch worden gepresenteerd. In een afrondend hoofdstuk zal een overkoepelende analyse plaatsvinden.

Tegen het eind van het empirisch onderzoek is de Grondexploitatiewet aan de Tweede Kamer aangeboden. In de analyse is aangesloten bij deze versie van de Grondexploitatiewet.

1.4 Opbouw rapport

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op de Grondexploitatiewet. Vervolgens worden de bestudeerde projecten behandeld. Daarna is een analyse opgenomen van de bestudeerde projecten. Het rapport eindigt met de belangrijkste conclusies.

2 De Grondexploitatiewet

2.1 Inleiding

De Grondexploitatiewet gaat het wettelijk kader bieden voor kostenverhaal en verevening. Voor het onderzoek is een vertrouwelijke versie van de wet ter beschikking gesteld. Omdat tegen het eind van het onderzoek het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, is in dit rapport alsnog aangesloten op deze uiteindelijke versie.

2.2 De context: de Nota Grondbeleid

De Grondexploitatiewet staat in het verlengde van wat in de Nota Grondbeleid¹ wordt aangekondigd als de (grond)exploitatievergunning. Bedoeling is dat er een wettelijke regeling komt, waardoor kostenverhaal binnen bepaalde grenzen afdwingbaar wordt. Onderdeel van de wettelijke regeling zal een kostenlijst zijn, waarin wordt aangegeven welke kosten de gemeente in elk geval kan verhalen. De Nota spreekt over een zogenaamde “minimum-kostenlijst”; gemeenten en ontwikkelaars kunnen “uiteraard op vrijwillige basis verdergaande afspraken maken, bijvoorbeeld over de verlening van bijdragen aan (...) een fonds bovenwijkse voorzieningen”.

Bij de beoordeling of kosten kunnen in rekening kunnen worden gebracht, gaan drie criteria een rol spelen:

- Profijtbeginsel: de wijk moet substantieel profijt ondervinden van de aan te leggen voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: er moet een duidelijk causaal verband zijn met daadwerkelijk voor de locatie gemaakte kosten. Dat wil zeggen: het gaat om kosten die niet gemaakt zouden worden als de wijk niet zou worden aangelegd.
- Proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze dus meer bij aan de kosten.

Volgens deze criteria kunnen ook bovenplanse kosten ten laste van de grondexploitatie worden gebracht.

De Grondexploitatiewet zal het mogelijk maken bij het kostenverhaal rekening te houden tussen verschillen in verwervingskosten en verschillen in marktwaarde van de te exploiteren gronden. Dit wordt in de Nota Grondbeleid binnenplanse verevening genoemd. Bovenplanse verevening, waar niet sprake is van kosten die voldoen aan de drie hierboven genoemde criteria, valt buiten het systeem van de wet. Ook hier stelt de nota “bovenplanse verevening kan natuurlijk wel op vrijwillige basis plaatsvinden”.

In de tweede voortgangsbrief over de Nota Grondbeleid wordt nader ingegaan op bovenlokaal grondbeleid. Hierin is expliciet opgenomen dat verevening op regionaal

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 581, nr. 2

niveau niet moet worden voorgeschreven; het systeem dat in de Grondexploitatiewet zal worden geregeld, zal zich dan ook gaan beperken tot binnenplans kostenverhaal en verevening. Wel is er een uitzondering op dit systeem: kosten voor bovenwijkse voorzieningen kunnen voortaan wel (deels) ten laste worden gebracht van de grondexploitatie.

Met het verschijnen van de Nota ruimte wordt ontwikkelingsgericht werken nadrukkelijk op de agenda gezet. Een van de thema's is dat er hierbij vaak sprake zal zijn van een hoger schaalniveau dan nu gebruikelijk. Regionaal kostenverhaal en verevening komen dan opnieuw in beeld; dat brengt de vraag naar voren of er nieuwe instrumenten voor nodig zijn. Naar aanleiding van onderzoek dat in 2004 is verricht², heeft het kabinet een standpunt ingenomen. Dit is verwoord in de vierde voortgangsbrief over de Nota Grondbeleid³.

De minister geeft aan dat er geen aanleiding voor de ontwikkeling en invoering van een nieuw generiek instrument is. Het aanpassen en optimaliseren van enkele bestaande instrumenten is wel nodig.

De minister doet in de voortgangsbrief de volgende voorstellen. Het eerste heeft betrekking op de juridische houdbaarheid van afspraken die verder gaan dan de exploitatieverordening:

“De juridische houdbaarheid van financiële afspraken in overeenkomsten over planologische wijzigingen moet duidelijker worden geregeld. In veel ontwikkelingsprojecten wordt door overheden, marktpartijen en andere betrokkenen onderhandeld en worden afspraken gemaakt over ruimtelijke ontwikkelingen en over de inzet van de betrokken partijen. Vaak worden in die privaatrechtelijke afspraken ook de bijdragen voor kostenverhaal en verevening opgenomen. In de huidige wetgeving en rechtspraak is voor sommige van deze privaatrechtelijke afspraken echter niet zeker of die ook juridisch houdbaar zijn. Het risico van terugvordering van bijdragen (actie uit onverschuldigde betaling) kan de voortgang van projecten belemmeren. Het is daarom zaak de juridische houdbaarheid van de afspraken duidelijker te regelen. Een basis hiervoor wordt geboden in de Grondexploitatiewet. Aanvullend hierop zal worden bekeken of dit voldoende is om het genoemde knelpunt op een zorgvuldige wijze op te lossen.”

Het tweede heeft betrekking op de rol van de provincie:

“Wanneer de provincie onder de werking van de nieuwe Wro zelf een projectbesluit neemt of een bestemmingsplan vaststelt, dan zou zij ook de mogelijkheid moeten hebben de Grondexploitatiewet voor dat gebied toe te passen. De basis voor kostenverhaal en verevening blijven in dit voorstel de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de provincie het aan een locatie toerekenbare deel van door haar aangelegde voorzieningen kan verhalen. Deze mogelijkheid zal, afhankelijk van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wgr-plus, ook voor Wgr-plus regio's worden overwogen.”

Het derde voorstel gaat over de kostensoortenlijst.

“Aanvullend op het voorgaande punt zal ik in overleg met betrokken partijen beoordelen of voor regionale projecten aanpassing of uitbreiding van de

² Wolff, Herman de e.a. (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM. Uitgave: Onderzoeksinstituut OTB.

³ Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de grondbeleidsinstrumenten van decentrale overheden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27 581, nr. 20.

kostensoortenlijst behorend bij de Grondexploitatiewet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Bij de standpuntbepaling hieromtrent zal ook het mogelijke effect op de woningproductie in ogenschouw worden genomen.”

Voor wat betreft de planning wordt hier nog het volgende aan toegevoegd:

“Om het tijdspad van de Grondexploitatiewet niet te vertragen, wordt de regeling van de provinciale bevoegdheid en een eventuele uitbreiding van de kostensoortenlijst niet in het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet opgenomen. Bovengenoemde aspecten worden in een afzonderlijke procedure geregeld. Samen met de decentrale overheden zal ik hierbij ook bezien of met de in deze brief geformuleerde voorstellen de verhouding tussen gemeenten, provincies en Wgr-plus regio's in het grondbeleid voldoende is geregeld.”

2.3 De Grondexploitatiewet

Sinds het verschijnen van de Nota Grondbeleid is gewerkt aan het wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Op 1 september 2005 is het aan de Tweede Kamer aangeboden⁴.

Het systeem van het wetsvoorstel is als volgt:

- Er komt een nieuwe afdeling in de (nieuwe) Wro met als titel Grondexploitatie, afdeling 6.4
- Op basis hiervan is, voor gronden waar bouwplannen zijn voorgenomen die in een algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, de gemeente verplicht een exploitatieplan te maken (zie bijlage B voor de inhoud van het betreffende artikel uit het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet) (art. 6.12 lid 1)
- Dit plan moet uiterlijk worden vastgesteld op het moment dat het betreffende bestemmingsplan of het projectbesluit wordt vastgesteld (art. 6.12 lid 4)
- Een exploitatieplan bevat onder meer een exploitatieopzet, waarin o.a. kosten zijn opgenomen die moeten worden gemaakt in verband met de exploitatie van gronden alsmede de opbrengsten van de exploitatie (art. 6.13 lid 1).
- In een algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen welke kostensoorten hierin mogen worden opgenomen (als bijlage bij de memorie van toelichting is een overzicht opgenomen van de lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten; zie bijlage A bij dit rapport) (art. 6.13 lid 6).
- Een van de kosten is de inbrengwaarde van de gronden (in beginsel bepaald volgens de criteria van de vermogensschade uit de onteigeningswet) (art. 6.13 lid 4).
- De kosten mogen niet altijd worden opgenomen: alleen voor zover een exploitatiegebied of een gedeelte daarvan *profijt* heeft van de kosten, en als ze geheel of gedeeltelijk *toerekenbaar* zijn kunnen ze worden toegerekend, en dan kunnen ze *naar evenredigheid* worden opgenomen in de exploitatieopzet van het plan (art. 6.13 lid 5).
- De exploitatieopzet bevat de wijze van toerekening van te verhalen kosten aan uit te geven gronden (art. 6.13 lid 1).
- Er is een maximum aan het te verhalen bedrag: het in het exploitatieplan geraamde bedrag aan opbrengsten (art. 6.16)
- De exploitatieopzet wordt periodiek geactualiseerd (art. 6.15)

⁴ Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 218, nr. 2

- De te betalen bijdrage is gekoppeld aan het verkrijgen van een bouwvergunning: bij het verlenen van de bouwvergunning moet als voorwaarde worden bepaald dat een bijdrage verschuldigd is; hiervoor kan een termijn worden gesteld (art. 6.17).
- Als de bijdrage anderszins verzekerd is hoeft geen voorwaarde te worden gesteld (art. 6.17 lid 1).
- Aan het eind van het project wordt een eindafrekening gemaakt van het exploitatieplan. Mocht hieruit blijken dat de gemeente meer aan bijdragen heeft ontvangen dan achteraf gezien nodig was geweest, dan moet worden terugbetaald (mits het totaal te betalen bedrag 5% of meer naar beneden afwijkt van het betaalde bedrag) (art. 6.20).

Het stelsel is facultatief; de gemeente kan besluiten af te zien van het maken van een exploitatieplan, indien het kostenverhaal en andere regels die op grond van de Grondexploitatiewet kunnen worden gesteld anderszins verzekerd zijn.

Contracteren over een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt met het wetsvoorstel expliciet mogelijk gemaakt. Deze ontwikkelingen kunnen buiten de directe omgeving van de locatie liggen, aldus de memorie van toelichting. Wel zal er op een hoger schaalniveau sprake moeten zijn van samenhang tussen de ontwikkelingen als B&W een overeenkomst aangaan over grondexploitatie waar zo'n bepaling in is opgenomen.

Ook als al wel een exploitatieplan is gemaakt, kan een overeenkomst worden gesloten over kostenverhaal, maar dan is het publiekrechtelijk kader wel maatgevend, tenzij de overeenkomst betrekking heeft op onderwerpen welke geen deel kunnen uitmaken van het exploitatieplan (art. 6.24 lid 2).

De memorie van toelichting spreekt wel de verwachting uit dat in veel situaties beide sporen zullen convergeren.

Met de regeling over contracteren over financiële bijdragen wordt inhoud gegeven aan een van de punten uit de in de vorige paragraaf aangehaalde vierde voortgangsbrief over de uitvoering van de Nota Grondbeleid. Een ander punt dat daarin wordt aangekondigd is een mogelijke aanpassing van de kostensoortenlijst. De memorie van toelichting geeft aan dat dat momenteel aandacht is van studie; die mogelijkheid staat dus nog nadrukkelijk open.

Bij gemeentegrensoverschrijdende projecten kan bovenlokaal kostenverhaal op binnenplans niveau aan de orde zijn (gemeentegrensoverschrijdende locaties); op grond van het wetsvoorstel kan hiervoor voortaan één exploitatieplan gemaakt worden (art. 6.12 lid 5).

3 Casestudies

3.1 Inleiding

In het kader van het onderzoek is een zestal casestudies uitgevoerd. Gekeken is naar de volgende 6 projecten:

- N201+ Noord-Holland;
- Blauwe Stad Groningen;
- Haverleij Den Bosch;
- Waalsprong Nijmegen;
- Leidsche Rijn Utrecht;
- Uitleglocaties binnen systeem van de Stadsregio Rotterdam.

In het onderstaande wordt een beschrijving gegeven van deze cases. De empirische gegevens zijn gebaseerd op de stand van zaken medio 2005. Bij de beschrijving wordt een vast stramien gevolgd. Achtereenvolgens worden behandeld: een korte inleiding op de case en een schets van het gebiedsontwikkelingsproject, de kosten binnen het project, de kostenverdeling en de motieven. In het volgende hoofdstuk is vanuit een meer analytische blik naar de verschillende cases gekeken.

3.2 N201+

3.2.1 Inleiding

In het kader van ‘de regio is belangrijk voor economische ontwikkeling’ is het zeker van belang dat de regio goed bereikbaar is. De infrastructuur moet aansluiten bij de gewenste economische groei en de verkeershinder moet zoveel mogelijk beperkt worden. In de regio ten zuiden van Schiphol is veel bedrijvigheid en de verlegging van een provinciale weg, de N201, en de ontsluiting op het rijkswegennet zijn daarin een belangrijk knelpunt. In 1996 is een Masterplan gemaakt voor het te ontwikkelen gebied, waarin verbetering van de leefomgeving, veiligheid, bereikbaarheid en bedrijvigheid centraal staan. Omdat financiering van het project via alleen rijksmiddelen en regionale middelen lastig bleek, is onderzocht wat de mogelijkheden zijn van het in samenhang ontwikkelen van de infrastructuur en een aantal bedrijventerreinen. De gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer, Amstelveen, Uithoorn en De Ronde Venen hebben belang bij de ontwikkeling van de infrastructuur en zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de bedrijventerreinen. De provincies Noord-Holland en Utrecht vertegenwoordigen de regio.

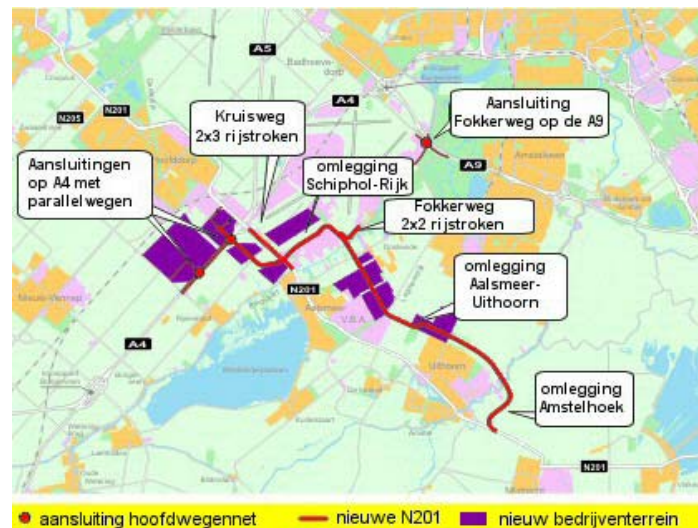
3.2.2 Schets gebiedsontwikkelingsproject N201+

De locatie

De N201 is een van de drukste provinciale wegen van Nederland die loopt door de gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer, Uithoorn en De Ronde Venen. De N201 werkt als een barrière in het gebied, door de vele files en opstoppingen en door de stank- en geluidsoverlast. De uitstoot van stikstofdioxide is hoog, de geluidsoverlast

komt op sommige locaties boven de 50 decibel uit, er vallen gemiddeld 60 slachtoffers per jaar op de weg en het drukste punt moet per dag 80.000 auto's verwerken. Omlegging en van de weg en verbetering van de doorstroming is al jaren een discussie, maar in 2005 gaat er echt gestart worden met de uitvoering van het project N201+.

Ten noorden van Aalsmeer en Uithoorn wordt de N201 omgelegd, en sluit dan aan de oostzijde weer aan op de oude N201 tussen Uithoorn en Mijdrecht. Rond Schiphol wordt de bereikbaarheid ook verbeterd. Er komen nieuwe aansluitingen op de A4, de A5 en de A9.



Maatregelen

- Aansluiting op A4 met parallelwegen
- Kruisweg verbreed naar 2x3 rijstroken
- Oostelijke Link: verbinding tussen nieuwe aansluiting A4 en de omlegging Schiphol Rijk
- Omlegging Schiphol-Rijk: nieuw weggedeelte tussen Oostelijke link en omlegging Aalsmeer – Uithoorn
- Fokkerweg verbreed naar 2x2 rijstroken
- Wegomlegging Aalsmeer – Uithoorn: nieuw weggedeelte ± 7 kilometer.
- Wegomlegging Amstelhoek
- Betere aansluiting Fokkerweg op de A9

Planvorming

In 1996 is voor de omlegging van de N201 een Masterplan ontwikkeld. Dat Masterplan dient als uitgangspunt voor de verdere planvorming en onderhandelingen tussen de betrokken partijen. In 2000 is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar het project en daarna hebben de betrokken overheden in mei 2001 een bestuursovereenkomst gesloten.

De Bestuursovereenkomst uit mei 2001 en later het Regioakkoord uit november 2002 is getekend door de gemeenten Aalsmeer, Haarlemmermeer, Uithoorn, De Ronde Venen en de provincie Noord-Holland. In het Regioakkoord uit november 2002 is een plan voor het project N201+, de bijdrage per partij en de risicoverdeling tussen publieke partijen uitgewerkt.

Per partij wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met financiële mee- en tegenvallers. In het verlengde van het Regioakkoord is het rijk om een bijdrage gevraagd voor het project N201+. Uiteindelijk is ook een bijdrage toegezegd.

Alle ontwerpen en de wederzijdse afspraken en verplichtingen zijn tenslotte vastgelegd in een realisatiebesluit. In november 2004 hebben de provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer en Uithoorn het Realisatiebesluit N201+ ondertekend. De gemeente De Ronde Venen heeft het besluit nog niet ondertekend, in afwachting van de oplossing die gekozen wordt voor het oversteken van de Amstel.

Tabel 3.1 Overzicht planvorming en plandocumenten N201+

jaar	Plandocument	strekking
1996	Masterplan	duurzame en integrale oplossing verkeersproblemen in regio
1998	Plan van Aanpak	Prov. Noord-Holland, Aalsmeer, Uithoorn, Bloemenveiling, Schiphol.
2000	PPS-Haalbaarheidsstudie	mogelijkheden PPS onderzocht
2001	Bestuursovereenkomst	overeenkomst om te komen tot realisatie
2002	Regioakkoord	uitgewerkte, met name financiële, plannen regio / afspraken over uitwerking en realisatie
2004	N201+ Realisatiebesluit	ontwerpen en wederzijdse afspraken en verplichtingen vastgelegd

Inkadering project in regio

Sinds er gedacht wordt over het aanpakken van de problemen met en rond de N201 is het duidelijk dat er veel actoren met het proces te maken hebben. Het gaat om een provinciale weg die door verschillende gemeenten loopt. Het ontwikkelingsgebied heeft niet alleen een regionale functie, maar ook een nationale en zelf internationale functie waar het gaat om de gebieden rond Schiphol. De aan het project N201+ gekoppelde te ontwikkelen bedrijventerreinen zijn van belang voor het economisch versterken van de regio.

Een belangrijk uitgangspunt van het Streekplan Noord-Holland-Zuid is het versterken van de Noordvleugel van de Randstad als economische en leefbare motor. Economie gaat daarbij samen met een goede leefbaarheid en bereikbaarheid. Het project N201+ valt dus helemaal binnen de ambities van GS.

Voor de aan Schiphol gelieerde bedrijvigheid en de economische ontwikkeling van de luchthaven Schiphol, bestaat het Bestuursforum Schiphol, waarin Schiphol, de gemeente Amsterdam, de gemeente Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland participeren. Het bestuursforum neemt onder andere beslissingen over welke gebieden ontwikkeld gaan worden.

Betrokken partijen

Bij het project zijn zowel overheids- als marktpartijen betrokken, maar de grootste inbreng, zowel financieel als in de uitvoering, komt van overheidspartijen. Rechtstreeks betrokken bij de organisatie en uitvoering zijn de provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer, Aalsmeer en Uithoorn.⁵ De belangrijkste private partijen zijn Schiphol en de bloemenveiling Aalsmeer, die een groot belang hebben bij de bereikbaarheid van de regio. Schiphol heeft bovendien ook een groot belang bij de ontwikkeling van aan Schiphol gelieerde bedrijventerreinen. Verder zijn het rijk en de regio betrokken bij de financiering van het project (zie paragraaf 0).

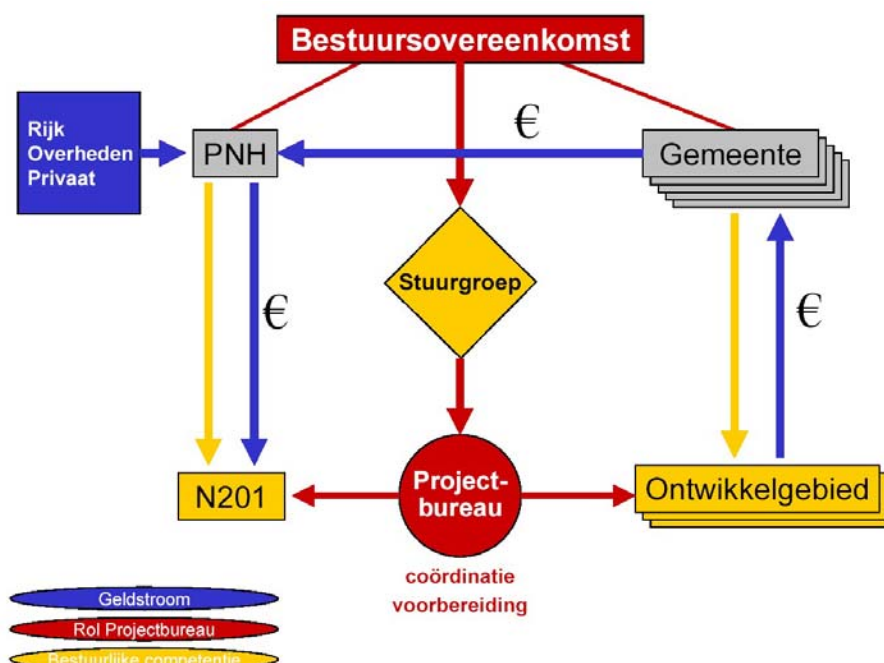
Ontwikkelingsmodel

In het Regioakkoord is afgesproken dat het project N201+ zal worden ontwikkeld volgens een competentiemodel, waarbinnen uitgangspunt is dat elke partij doet waar hij goed in is. In eerste instantie kwam uit een haalbaarheidsstudie naar voren dat een integrale publiek-private samenwerking de voorkeur had, maar het projectbureau zag te veel problemen in deze aanpak, vanwege de complexiteit van het project,

⁵ De gemeente De Ronde Venen was in 2002 ook betrokken bij het vaststellen van het regioakkoord, maar heeft in 2004 niet het Realisatiebesluit getekend, in afwachting van de uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop de weg de Amstel zal kruisen.

regelgeving rond Europese aanbesteding en de verschillen in de ontwikkelgebieden (o.a. grondeigendom). Daarom is voor een andere opzet gekozen waarbij de provinciale weg separaat van de ontwikkelgebieden wordt aangelegd en voor ieder ontwikkelgebied een aparte ontwikkelingsaanpak wordt opgezet. De gemeenten kunnen zo voor de ontwikkeling van de bedrijventerreinen op hun eigen grondgebied zelf een ontwikkelingsmodel kiezen dat goed bij de situatie past. Dat kan publiek-private samenwerking zijn, maar ook een gemeentelijke grondexploitatie. Verantwoordelijk voor de uitvoering zijn de provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer, Uithoorn en Aalsmeer. De gemeenten dragen de zorg voor de ontwikkeling, aanleg en het beheer van de ontwikkelgebieden (bedrijventerreinen); de provincie is verantwoordelijk voor de voorbereiding, aanleg en beheer en onderhoud van de weg. Er zijn afspraken gemaakt over een gegarandeerde financiële bijdrage van de gemeenten aan de provincie. Die bijdrage komt uit de te ontwikkelen gebieden.

Figuur 3.1 Organisatieschema project N201+ (bron: Regioakkoord Masterplan N201+, 4 november 2002)



De voorbereiding en coördinatie van het project is ondergebracht in een projectbureau. Dat projectbureau is verantwoordelijk voor (Regioakkoord):

- het vinden van ontwerp oplossingen voor onderdelen die nog niet duidelijk zijn
- het verkrijgen van aanvullende rijksbijdragen
- het coördineren en bewaken van de realisatie van de ontwikkelgebieden
- het opzetten en bewaken van een samenhangende exploitatie voor het project (weg en gebieden)
- het coördineren van het aankoopplan voor de weg en de gebieden
- het opstellen en bewaken van een communicatieplan en de uitvoering van de communicatie

Alle taken en bevoegdheden van de betrokken partijen zijn vastgelegd in het realisatiebesluit dat in november 2004 getekend is.

Kosten van het project

De grootste kostenpost in het project is de aanleg van de provinciale weg, de N201. Om dit financieel haalbaar te maken, worden de opbrengsten uit de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen toegerekend aan de aanleg van de N201.

In het regioakkoord uit 2002 worden de totale kosten van het project geraamd op ongeveer 675 miljoen euro (incl. BTW., prijspeil jan. 2001; excl. risicofonds ca. 40 miljoen euro). De nauwkeurigheid van die raming is 5 a 10%. Onder de kosten vallen de apparaats-, voorbereidings-, grondverwervings- en bouwkosten. De regio zal ongeveer 400 miljoen euro bijdragen en naar verwachting zal het rijk dan 315 miljoen bijdragen.

Het project zal in een doorgaande bouwstroom worden uitgevoerd, maar in de planning is het project in twee fasen gesplitst. Voor de eerste fase (omlegging N201 bij Aalsmeer en Uithoorn) worden de kosten geraamd op ongeveer 359 miljoen. Voor de tweede fase (de rest van het project, vooral rond Haarlemmermeer) worden de kosten geraamd op ongeveer 358 miljoen (inclusief een risicofonds van 42 miljoen).

In het Realisatiebesluit van november 2004 zijn hier weer correcties op aangebracht; de kosten zijn nu geraamd op 636,4 miljoen euro (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Geraamde kosten per projectonderdeel (bron: N201+ Realisatiebesluit, november 2004)

Projectonderdeel	Kosten gewaardeerd op NCW *)	
Kruisweg 2x3 rijstroken	€	14.200.000,00
Omlegging Aalsmeer-Uithoorn	€	232.200.000,00
Fokkerweg 2x2 rijstroken	€	7.200.000,00
Omlegging Schiphol-Rijk	€	47.700.000,00
Aansluitingen A4 & Oostelijke Link	€	162.200.000,00
Aansluiting Fokkerweg-A9	€	40.300.000,00
Omlegging Amstelhoek	€	27.600.000,00
Gemaakte kosten Noordelijke Link	€	1.400.000,00
Akoestische maatregelen	€	16.300.000,00
Mitigerende maatregelen	€	6.500.000,00
Toezicht op de uitvoering	€	13.100.000,00
Apparaatskosten	€	43.900.000,00
Risicofonds	€	23.900.000,00
Totaal	€	636.400.000,00

*) prijspeil 1-1-2005, gehanteerde rente 4%, afgerond op 1 decimaal

3.2.3 Bedrijventerreinen

Rond de N201 en de nieuwe aansluitingen worden 5 bedrijventerreinen ontwikkeld; drie in de gemeente Haarlemmermeer, een in Amstelveen en een in Aalsmeer/Uithoorn.

Tabel 3.3 Bedrijventerreinen gekoppeld aan de uitvoering van de N201+

bedrijventerrein	gemeente	m2 kantoorruimte	realisatieperiode	marktpartij
A4-zone	Haarlemmermeer			
Beukenhorst Oost-Oost	Haarlemmermeer	408.000 m2 bvo		
Schiphol Logistics Park	Haarlemmermeer			
Green Park Aalsmeer	Aalsmeer/Uithoorn			
Bedrijventerrein Amstelveen	Amstelveen			

Hieronder wordt ingegaan op de bedrijventerreinen in de gemeente Haarlemmermeer.

Schiphol Logistics Park

De locatie Schiphol Logistics Park (SLP) ligt in de gemeente Haarlemmermeer, ten zuiden van Schiphol, ten oosten van de A4 en ten zuiden van de N201. De locatie is ruim 200 ha groot, waarvan 63 ha netto plangebied, en wordt in twee delen verdeeld (Oostlob en Westlob) door de veiligheidszones van de Kaagbaan en de ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan op basis van het vigerend streekplan.



Voor de locatie is in april 2001 het Stedenbouwkundig Definitief Ontwerp en een beeldkwaliteitsplan vastgesteld.

Vervolgens is gestart met de uitwerking van de plannen voor de Oostlob. Eind 2001 is het project stil komen te liggen, omdat er onduidelijkheden waren over de financiën rond het project N201, wat gevolgen zou kunnen hebben voor SLP. Eind 2003 kwam er voldoende zekerheid over de N201 en werd de ontwikkeling van SLP weer opgepakt. Het bouwrijp-maken van de locatie is gestart in 2005. De geplande aanvang van de bouw is ook in 2005.

Joint-venture

Schiphol Logistics Park (SLP) wordt ontwikkeld door de joint-venture SLP BV/CV, waarin Schiphol Area Development Company (SADC), KLM en Schiphol Real Estate (SRE) participeren. SADC is de uitvoerder.

De gemeente Haarlemmermeer sluit met SLP BV/CV een exploitatieovereenkomst, waarin afspraken worden gemaakt over taken en verantwoordelijkheden, ontwikkeling, uitvoering en beheer van de openbare gebieden, verrekening van gemeentelijk kosten, bijdrage aan een infrastructuurfonds en planschadevergoedingen. De exploitatieovereenkomst met de ontwikkelaar voor de Oostlob is rond, maar is door de gemeenteraad tegengehouden vanwege de discussie rond de parallelle Kaagbaan.

Infrastructuurfonds

De locatie draagt een vast bedrag per m² af aan het infrastructuurfonds. SLP BV/CV zal een bedrag betalen van ca € 25 excl. omzetbelasting per m² netto uitgegeven grond voor de Oostlob en Westlob. Indexering treedt in werking op de datum van ondertekening van de overeenkomst. De locatie heeft profijt van de aanleg van de N201, maar er is geen verband tussen de mate van profijt en de hoogte van de bijdrage aan het infrastructuurfonds. Uitgangspunt voor de hoogte van het bedrag was de afgesproken bijdrage van de gemeente aan de N201.

A4-zone West en Beukenhorst Oost-Oost

De locatie A4-zone West ligt in de gemeente Haarlemmermeer, ten zuidoosten van Hoofddorp. De locatie A4 Zone West is in de beginfase van de onderhandelingen. Deze locatie zal pas ontwikkeld worden als de Zuidknoop (infrastructuur) gereed is

(na 2008). De grond op deze locatie (300 ha, waarvan 150 ha netto plangebied) die in handen is bij Schiphol Real Estate, Haarlemmermeer en SADC is ondergebracht in een grondbank.

De locatie Beukenhorst Oost-Oost ligt in de gemeente Haarlemmermeer, ten zuidwesten van Hoofddorp. Er moet 408.000 m² bruto vloeroppervlak kantoorruimte gerealiseerd worden.

Voor de locatie Beukenhorst Oost-Oost wordt onderhandeld met ING die de grond in eigendom heeft. Over een infrastructuurfonds bestaat nog geen duidelijkheid.

Tabel 3.4 Overeengekomen bijdragen van de verschillende partijen aan de N201+ (bron: N201+ Realisatiebesluit, november 2004)

Partij	karakter					grondslag tot bijdrage	gewaardeerd NCW	op
	bijdrage	rente %	index	prijspeil	indexering			
<u>Bijdragen</u>								
ROA	reëel		IBOI	2005	volledig	112,5	110,2	
MIT (N201+)	reëel		IBOI	2001	2006	140	142,9	
MIT (inzet Mediapark)	reëel		IBOI	2001	2006	30	30,3	
BONRoute	nominaal					27,2	25,8	
Provincie Noord-Holland (PNH)	reëel		project	2001	volledig	72,6	83,2	
PPS-faciliteit	nominaal					0,9	0,9	
<u>Gebieden</u>								
Amstelveen	ncw	6,5%		2001		14,4	18,1	
Aalsmeer/Uithoorn	ncw	6,5%		2001		9,9	12,7	
Haarlemmermeer	reëel		4%	2001	volledig	27,2	31,8	
<u>Aanvullende bijdragen</u>								
BONRoute	nominaal					4,5	4,3	
Aalsmeer	reëel		project	2001	volledig	4,5	5	
Aalsmeer/ROA/PNH (Middenweg)	reëel		project	2001	volledig	4,5	5	
Uithoorn	reëel		project	2001	volledig	4,1	4,6	
Haarlemmermeer	reëel		4%	2001	volledig	9,5	11,1	
PNH	reëel		project	2001	volledig	22,6	25,4	
PNH (aanvullend)	reëel		project	2005	volledig	15,5	15,5	
<u>Private partijen</u>								
Bloemenveiling Aalsmeer	reëel		project	2001	volledig	4	4,5	
Schiphol Group	nominaal					15	15	
Infrastructuurfonds (SADC)	nominaal					2,5	2,5	
<u>Overig</u>								
BTW compensatie	reëel		project	2001	volledig	71	74,4	
PNH stijging kostenraming	reëel		project	2001	volledig	11,9	13,1	
TOTAAL							636,4	

Bedragen zijn in miljoenen euro's, NCW berekening is op prijspeil 1 januari 2005, gehanteerde rente 4%, afgerond op 1 decimaal

3.2.4 Hoe zijn de bijdragen tot stand gekomen

In het realisatiebesluit (zie tabel 3.4 en 3.5) is een verdeling aangegeven van de bijdragen van de verschillende partijen aan het project. Deze bijdragen zijn gebaseerd op de benodigde middelen, de beschikbare middelen en onderhandelingen tussen partijen. Proportionaliteit van de kosten speelt daarbij niet direct een rol.

De gebiedsontwikkeling moet bijdragen gaan opleveren van € 14,4 miljoen voor Amstelveen, voor Aalsmeer € 15,9 miljoen en Haarlemmermeer € 27,2 miljoen, in totaal € 57,5 miljoen. De afdracht van de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer is bepaald op grond van een grondexploitatiemodel waarin onder andere rekening is gehouden met genormeerde eenheidsprijzen van uitgifte voor diverse typen bestemmingen op de bedrijventerreinen. 100% van de opbrengsten wordt in het fonds ter financiering van de weg gestort, waarbij een garantie vanuit de gemeente geldt voor de bovengenoemde gemeentelijke bedragen. Boven een bepaalde grens wordt een bepaalde verdeelsleutel afgesproken, zodat een deel aan de weg en een deel aan de gemeente ten goede komt. De gemeente Haarlemmermeer is hierop een uitzondering (zie hierna). Daarnaast dragen de gemeenten Aalsmeer, Uithoorn en Haarlemmermeer ook een bijdrage à fonds perdu af voor de weg.

Tabel 3.5 Verhouding bijdragen naar herkomst (bron: N201+ Realisatiebesluit, nov. 2004)

herkomst bijdrage	aandeel in totaal	
rijk	31%	± 197 miljoen euro
provincie	25%	± 159 miljoen euro
regio	25%	± 159 miljoen euro
gemeente	4%	± 25 miljoen euro
gebiedsontwikkeling	11%	± 70 miljoen euro
privaat	4%	± 25 miljoen euro

Hierna wordt ingezoomd op de motieven om mee te betalen aan de N201 van een van de betrokken gemeenten, de gemeente Haarlemmermeer. Reden voor Haarlemmermeer om mee te gaan in het project N201:

- ontwikkelingen zijn van belang voor de ontwikkeling van de gebieden
- ontwikkelingen zijn van belang voor de inwoners van de gemeente (fileproblematiek, geluid, luchtkwaliteit)

Het creëren van draagvlak binnen de gemeente (raad) was erg belangrijk. Er moest een afweging gemaakt worden van belangen en mogelijke bijdrage aan het project. De bedrijvenlocaties stonden al in het streekplan; daarbij was echter bepaald dat de locaties alleen ontwikkeld kunnen worden indien de bereikbaarheid is veiliggesteld.

Kosten en opbrengsten uit gebiedsontwikkeling

Haarlemmermeer heeft een andere positie dan de andere gemeenten met gebiedsontwikkelingsprojecten, omdat de gemeente een status aparte heeft gevraagd. De gemeente draagt bij aan het project N201+ door middel van een garantiebijdrage (42,9 miljoen). Haarlemmermeer draagt volledig de risico's voor het betalen van de bijdrage, maar het is niet relevant waar dat bedrag vandaan komt. Bij de andere gemeenten is de bijdrage meer gekoppeld aan de ontwikkeling van de bedrijventerreinen en zijn clausules in de overeenkomsten opgenomen hoe de risico's verdeeld zijn en wat er gebeurt als de locaties niet voldoende opleveren.

Motieven achter verdeling kosten en opbrengsten

Het project N201+ was ten tijde van het regioakkoord gesplitst in twee fasen; deze fasering is overigens nu weer losgelaten. De gemeente Haarlemmermeer had meer belang bij de tweede fase dan bij de eerste fase (omlegging N201 bij Aalsmeer en Uithoorn). In de onderhandelingen tussen de partijen heeft de regio voor fase 1 de verantwoordelijkheid genomen en een bedrag op tafel gelegd.

Voor de tweede fase vond de regio dat het rijk verantwoordelijkheid moet nemen. Er is veel discussie geweest over de rijksbijdrage. In eerste instantie was de regeling dat het rijk de helft zou betalen, later is dat veranderd in 225 miljoen euro van de regio en de rest zou het rijk betalen. Tijdens de onderhandelingen tussen de betrokken partijen is geredeneerd vanuit de beschikbare middelen bij de verschillende partijen, maar daarbij is vooral afgegaan op wat de partijen zelf op tafel legden. De bijdragen van de andere gemeenten is wel bepaald op basis van een grondexploitatieopzet, maar de gemeente Haarlemmermeer heeft gewoon een gegarandeerde bijdrage toegezegd.

3.2.5 Samengevat

Het grootste deel van de kosten van het project N201+ komt uit bijdragen van rijk, provincie en regio. Deze bijdragen zijn gebaseerd op de benodigde middelen, de beschikbare middelen en onderhandelingen tussen partijen. Proportionaliteit van de kosten speelt daarbij niet direct een rol.

De gebiedsontwikkelingsprojecten moeten ongeveer 11% van de totale kosten gaan opbrengen. De verdeling over de gebiedsontwikkelingsprojecten is niet bepaald op basis van profijt en proportionaliteit, maar op basis van de ruimte die er in een geschatte exploitatieopzet is. Voor de gemeente Haarlemmermeer geldt op eigen verzoek een andere regeling; de gemeente draagt een vast bedrag bij en neemt volledig de risico's voor dit bedrag. De andere partijen hebben deze afwijkende constructie geaccepteerd.

3.2.6 Gehanteerde bronnen

- Gesprek met dhr. J. Rebel, projectmanager, gemeente Haarlemmermeer
- Regioakkoord Masterplan N201+ (2002)
- N201+ Realisatiebesluit (2004)
- Diverse Raadsstukken via www.haarlemmermeer.nl
- www.n201.info
- www.noord-holland.nl/thema/verkeer_en_vervoer/Werk_aan_de_weg/N201/index.asp

3.3 Haverleij

3.3.1 Schets gebiedsontwikkelingsproject

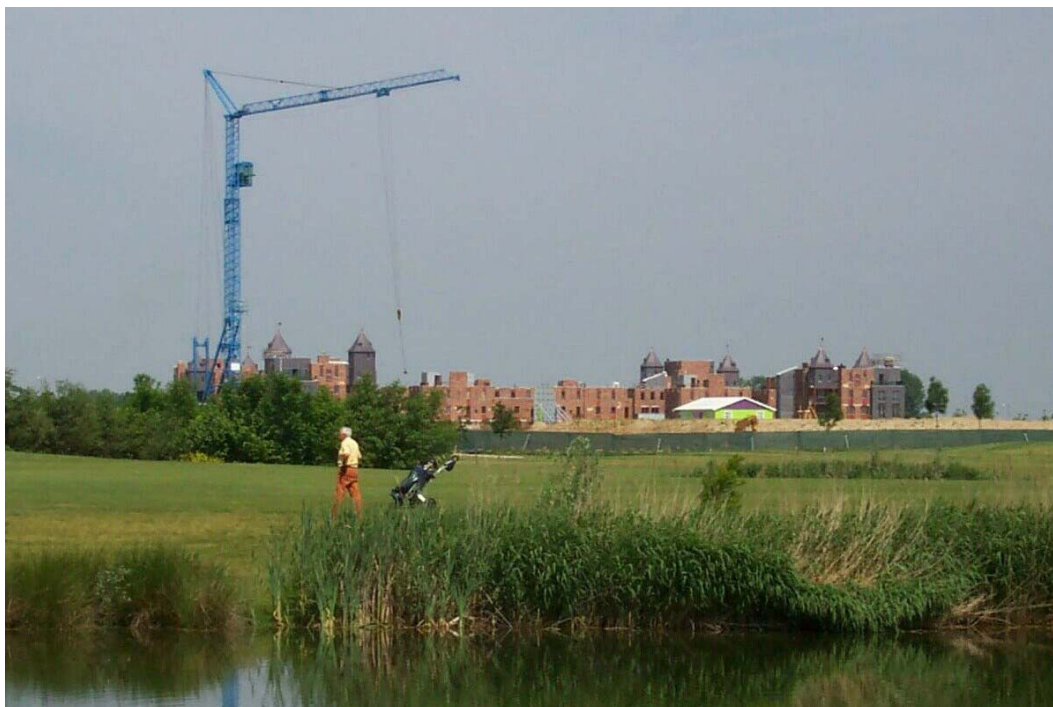
De locatie

De locatie Haverleij ligt in het noordwesten van de gemeente 's-Hertogenbosch, aan de Maas en tussen de dorpjes Engelen en Bokhoven. Het plangebied is ruim 225 ha groot. Ongeveer 10% daarvan, zo'n 20 ha, is bestemd voor bebouwing in de vorm van ongeveer duizend woningen en appartementen, gegroepeerd in negen 'kastelen' en het Slot Haverleij. Ieder kasteel biedt plaats aan zo'n 50 tot 90 woningen. In het Slot komen ongeveer 450 woningen. Er komen in het plan geen sociale koopwoningen. Er zijn 12 vrije kavels beschikbaar. De rest van het plangebied wordt ingenomen door een in het landschap geïntegreerde golfbaan (65 ha) en natuurgebied (groen en blauw).

De periode waarin de locatie gerealiseerd moet worden is 2000-2005. De aanleg van de infrastructuur is gestart in september 1999. De bouw van het eerste kasteel is

gestart in mei 2000 en in 2001 werden de eerste woningen opgeleverd. Met de aanleg van de 18 holes golfbaan is gestart in april 2000. Ten tijde van het onderzoek zijn ongeveer 700 van de 1000 woningen verkocht en de golfbaan is gerealiseerd en verhuurd aan exploitant BurgGolf. De laatste woning moet in het voorjaar van 2006 opgeleverd worden.

Figuur 3.2 De locatie Haverleij in 's-Hertogenbosch: 1000 woningen, gegroepeerd in negen 'kastelen' en een 'slot', een golfbaan en veel natuurgebied.



Planvorming

In de jaren zeventig waren er plannen om langs de Maas op de latere locatie Haverleij een bedrijventerrein te ontwikkelen. In dat kader heeft de gemeente door de jaren heen veel grond aangekocht. In het streekplan van de provincie Noord-Brabant staat dat de locatie bestemd is voor de bouw van 1000 woningen en verder voor actieve recreatie en natuurgebied. In 1991 is de gemeente 's-Hertogenbosch begonnen met de planontwikkeling van de locatie Haverleij. Het uitgangspunt was het realiseren van *een hoogwaardig landschap, een stadsregionaal uitloopgebied in de nabijheid van de stad, waarin wonen, natuur en recreatie zijn verenigd* (Inrichtingsvoorstel Haverleij, oktober 1997). In 1994 werden de eerste stappen gezet voor daadwerkelijke ontwikkeling met het verschijnen van de nota Tussenbalans '94 en het besluit van de gemeenteraad om de locatie te ontwikkelen samen met Heijmans en Bouwfonds.

Omdat in het streekplan stond dat er actieve recreatie moest komen, en omdat dit goed is voor de uitstraling van het gebied, is gekozen voor de aanleg van een golfbaan. Voor het nader uitwerken van de plannen voor 1000 woningen, een golfbaan en natuurgebied zijn stedenbouwkundige Sjoerd Soeters en landschapsarchitect Paul van Beek gecontracteerd. In 1997 is een voorontwerpbestemmingsplan opgesteld; op 25 februari 1999 is het bestemmingsplan vastgesteld.

Tabel 3.6 projecten in plangebied Haverleij

project	te realiseren
infrastructuur	aanleg gestart in 1999 (Heijmans)
kasteel Velderwoude	52 woningen en 34 appartementen, opgeleverd in 2001
kasteel Zwaenenstede	55 woningen, opgeleverd in 2001
kasteel Wuyvenhaerd	59 woningen en 21 appartementen, opgeleverd in 2002
kasteel Leliënhuyze	51 woningen en 16 appartementen, bouw gestart eind 2003
kasteel Holterveste	38 woningen en 27 appartementen, verkoop gestart in mei 2004
kasteel Daliënwaard	44 huurwoningen en 24 koopwoningen, bouw gestart in februari 2005
kasteel Heesterburgh	Bouw nog niet gestart
kasteel Oeverhuyze	
kasteel Beekendael	
Slot Haverleij	246 grondgebonden woningen en 204 appartementen in 19 deelprojecten, deels al verkocht en gerealiseerd. Plaats voor verschillende voorzieningen zoals een school, kinderopvang en zelfstandig ondernemerschap in de praktijkwoningen
Golfbaan en clubhuis	gerealiseerd in 2002 (Heijmans)
Groen: bossen, tuinen, rietzone	aanleg gehele natuurgebied is voltooid (o.l.v. landschapsarchitect Paul van Beek)

Inkadering project in regio

De locatie Haverleij maakt onderdeel uit van het provinciale streekplan. In dat streekplan is de mogelijkheid opgenomen voor de bouw van 1000 woningen en de realisatie van recreatie en natuurgebied.

Betrokken partijen en eigendomsverhoudingen

Voor de ontwikkeling van Haverleij heeft de gemeente twee marktpartijen benaderd: Heijmans Vastgoed B.V. en Bouwfonds Woningbouw B.V.. Deze partijen hadden geen grondposities ingenomen, maar zijn benaderd omdat de gemeente een bijzondere wijk wilde maken, waarvoor ze een markttoets wilde hebben en de denkkraft van private partijen wilde gebruiken. De keuze viel op Heijmans en Bouwfonds, omdat er vaker samengewerkt is met deze partijen en er een wederzijds vertrouwen bestaat. In 1994 is de gemeenteraad in principe akkoord gegaan met de samenwerking. Overwegingen voor een marktpartij om in een project te stappen hebben vaak te maken met het mogelijke rendement. Dit loopt bij andere projecten van 5 tot 10% en soms zelfs 12%. Voor Haverleij wordt uitgegaan van een rendement van zo'n 7% en volgens de gemeente is dat een goed resultaat voor het soort project. De marktpartijen hebben de zekerheid dat ze kunnen ontwikkelen en bouwen en het is een groot ontwikkelingsvolume. Wat ook een rol speelt is dat het architectonisch een bijzonder project is.

De gemeente had zelf op de locatie al zo'n tweederde van de grond in eigendom. Verder was er nauwelijks sprake van het innemen van grondposities door andere partijen. Er was één speculant die zijn grond aan een bouwbedrijf uit de stad heeft verkocht. Omdat de gemeente vaker met dit bedrijf samenwerkt, kon de grond voor een redelijk bedrag aangekocht worden. De gemeente heeft op 27 augustus 1996 op grond van artikel 8a van de Wet voorkeursrecht gemeenten een voorkeursrecht (Wvg) gevestigd op de resterende percelen.⁶

⁶ Vervolvestiging op grond van artikel 8 volgde op 17 oktober 1996, artikel 6 (ontwerpbestemmingsplan) op 13 oktober 1998 en artikel 2 (vastgesteld bestemmingsplan) op 25 februari 1999.

Ontwikkelingsmodel

Parallel aan het bestemmingsplantraject liep een traject voor het oprichten van een samenwerkingsverband. Voor de ontwikkeling van de locatie is een BV opgericht. Haverleij B.V. is een publiekprivaat samenwerkingsverband van de gemeente 's-Hertogenbosch, Heijmans Vastgoed B.V. en Bouwfonds Woningbouw B.V.. Haverleij B.V. is verantwoordelijk voor:

- Het voeren van de grondexploitatie;
- de ontwikkeling en exploitatie van de golfbaan;
- de ontwikkeling en exploitatie van het vastgoed.

De BV is verantwoordelijk voor zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie en in de praktijk bestaat er tussen die twee dan ook vrijwel geen onderscheid. Er is alleen op papier een grondexploitatie en daarin wordt alleen gewerkt met grondkosten. In wezen wordt het resultaat van de grondexploitatie gedeeld door het aantal woningen en dan bij de vastgoedexploitatie opgeteld. Er is dan ook geen discussie over grondprijzen en grondquotes; ook de vastgoedexploitatie komt voor rekening van de BV en aan het einde van het traject wordt als het ware de balans pas opgemaakt. Alle drie partijen hebben eenderde van de aandelen en hebben een gezamenlijk belang wat betreft de kwaliteit. Risico's, winst en verlies worden gelijk over de drie aandeelhouders verdeeld.

In de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd: de grondexploitatie, het inrichtingsplan en het Programma van Eisen met uitgangspunten op gebied van kwaliteit en civiele techniek. Tot nu toe zijn er geen grote veranderingen doorgevoerd in de plannen, bijvoorbeeld om de exploitatie rond te krijgen. Steeds is het inrichtingsplan daarbij de ondergrens.

Voor het bouw- en woonrijp wordt een begroting gemaakt door een van de General Contractors Bouwfonds of Heijmans. Bij de beslissing over de opdrachtverlening voor het bouw- en woonrijp maken wordt door de BV onder andere getoetst of de begroting marktconform is. Is het prijsverschil tussen de begroting en het advies van een externe deskundige minder dan 1% dan wordt het project gegund, bij een verschil van 1 tot 5 % heeft de General Contractor een herkansing en bij een verschil van meer dan 5 % kan de BV een overeenkomst sluiten met derden.

Bouwfonds en Heijmans realiseren in principe een gelijk deel van het vastgoed. Het aandeel van Heijmans in de realisatie is de aanleg van vier kastelen, 50% van Slot Haverleij, de aanleg van de infrastructuur en de realisatie van de golfbaan. Bouwfonds realiseert de rest van de woningen. Eén partij ontwikkelt steeds een kasteel. Elke fase (PvE, VO, DO, start verkoop, start bouw) moet door de andere partijen worden goedgekeurd. Voor het nemen van de beslissing tot opdrachtverlening voor de bouw wordt weer een zelfde systeem gehanteerd als bij het bouwen woonrijp maken.

Bouwfonds en Heijmans zijn ook verantwoordelijk voor de verkoop van de woningen. De BV is verantwoordelijk voor het tijdig vaststellen van de VON-prijzen van de woningen en draagt het risico voor de onverkoopbaarheid en (tijdelijke) leegstand van woningen. Als meer dan 60% verkocht wordt gestart met de bouw. Niet verkochte woningen worden teruggeleverd aan de BV.

Figuur 3.3 De locatie Haverleij wordt ontwikkeld en gebouwd door Haverleij BV, een samenwerkingsverband tussen de gemeente en twee marktpartijen.



3.3.2 Kosten, opbrengsten en risico's

Kosten en opbrengsten ten laste van de grondexploitatie

De kosten opgevoerd worden binnen de grondexploitatie zijn alle verwervingskosten, de kosten voor het bouwrijp maken en voor het woonrijp maken, plankosten, rente en kosten van tijdelijk beheer. Opbrengsten komen voort uit woningbouw en niet-woningbouw. Op papier wordt in de grondexploitatie gewerkt met een grondquote, maar in de praktijk maken de drie partijen binnen de BV de balans pas op over de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie samen.

De grond voor de woningen wordt door middel van een ABC-akte geleverd aan de kopers van het vastgoed. Bij levering van de grond aan de kopers voldoet de General Contractor aan haar betalingsverplichtingen jegens de BV. Opbrengsten uit de grond worden dus pas geboekt bij juridische levering van het vastgoed aan derden.

Bijzondere kosten en opbrengsten

Er vindt voor de locatie Haverleij niet de in 's-Hertogenbosch gebruikelijk afdracht van 8% van de grondexploitatie aan het *fonds grote werken* (= fonds bovenwijkse voorzieningen) van de gemeente plaats omdat er in het project veel bovenwijken groen - een 'groot werk' - gerealiseerd wordt. De kosten hiervan zijn gewoon opgenomen in de integrale grondexploitatie voor de locatie Haverleij.

De opbrengsten uit de grond van de te realiseren school, een kinderdagverblijf en de golfbaan zijn opgenomen in de grondexploitatie.

Motieven achter verdeling kosten en opbrengsten

Het project Haverleij is vanaf het begin ingezet als de integrale ontwikkeling van woningen, recreatie en natuur, waarbij recreatie en natuur een duidelijk regionale functie hadden. De afbakening van het gebied is afgeleid uit het provinciale

streekplan en de omvang heeft niet ter discussie gestaan; in ieder geval niet vanuit het perspectief van het verdelen van kosten en opbrengsten. Als er wijzigingen zijn aangebracht in het plangebied, waren dat slechts hele kleine.

Zowel de gemeente als de marktpartijen zagen een kwalitatieve meerwaarde in de integrale ontwikkeling, omdat daarmee ook een hoogwaardig leefmilieu ontwikkeld kan worden. Verder is het concept van Haverleij erg bijzonder en een goed visitekaartje voor alle partijen. Naast deze factoren speelde het verwachte rendement van het project voor de marktpartijen een grote rol bij de beslissing om in te stappen. Omdat de marktpartijen geen grondposities hadden en alleen door de gemeente benaderd zijn vanwege hun expertise en kennis van de markt, speelden ‘gedwongen’ verhoudingen door grondeigendom geen rol bij de onderhandelingen. Over het wel of niet opnemen van de golfbaan in het plan is kort gesproken, maar is geen echte discussie in de onderhandelingen geweest.

Evaluatie

Op het moment van het onderzoek is ruim tweederde van de woningen verkocht en daarvan is al een groot deel gebouwd. De bouw loopt iets achter op de oorspronkelijke planning, maar dat levert nog geen (financiële) problemen. Het project heeft profijt gehad van gunstige marktontwikkelingen en tot nu toe lijken alle woningen verkocht te kunnen worden.

De inrichting en het beheer van de golfbaan leken in eerste instantie een verliespost te zijn, maar uiteindelijk heeft Haverleij BV een goed huurcontract voor 30 jaar gesloten met Burggolf, waardoor de onrendabele top op de golfbaan beperkter is.

De ontwikkeling van Haverleij wordt voor 100% gefinancierd door de BNG. De gemeente staat 100% garant voor deze lening. Afgesproken is dat de moedermaatschappijen van Bouwfonds en Heijmans dit voor eenderde overnemen. De lening is afgesloten tegen een rente van 2%; in de grondexploitatie wordt gerekend met 6%, waardoor het resultaat ieder jaar positief uitvalt.

Op dit moment wordt verwacht dat het rendement van de locatie zal uitkomen op ongeveer 7%.

Er is wat gemord bij andere bouwers vanwege de keuze van de gemeente om direct twee partijen te benaderen. Volgens de gesprekspartner was deze constructie destijds toegestaan (er is uitgebreid naar gekeken door juristen).

3.3.3 Samengevat

Vanaf de start van de ontwikkeling lag het plangebied en de opgave voor de locatie Haverleij zo goed als vast. Uitgangspunt was de integrale realisatie van een hoogwaardig woonmilieu (1000 woningen), recreatie en natuurgebied, zoals vastgelegd in het provinciale streekplan. De omvangrijke groenvoorziening was dus onderdeel van het plan en het al dan niet realiseren stond niet ter discussie. De gemeente heeft met redelijk uitgewerkte plannen voor het gebied twee marktpartijen benaderd met de vraag of ze wilden participeren in het project. Die partijen hadden geen grondposities.

De locatie wordt ontwikkeld en gerealiseerd door Haverleij BV, een samenwerkingsverband van de gemeente 's-Hertogenbosch, en de ontwikkelaars Heijmans en Bouwfonds. De BV is verantwoordelijk voor zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie en in de praktijk worden die twee niet echt afzonderlijk beschouwd. De winst en risico's worden gelijk verdeeld; de partijen zijn alle drie voor eenderde aandeelhouder. Doordat de BV ook verantwoordelijk is voor de vastgoedexploitatie en aan het einde de winst of het verlies pas gedeeld worden, speelt bijvoorbeeld het vaststellen van gronduitgifteprijsen van bouwrijpe grond

nauwelijks een rol. In de grondexploitatie wordt een bedrag opgenomen, maar in de praktijk wordt het resultaat gewoon opgeteld bij de vastgoedexploitatie.

De locatie lijkt een rendement te krijgen van ongeveer 7%. De locatie valt onder andere positief uit omdat de markt gunstig was, er tegen een zeer lage rente geleend kon worden bij de BNG en voor de golfbaan een gunstig contract gesloten kon worden met de exploitant. Verder is de grond van de gemeente tegen een lage inbrengwaarde ingebracht (8 euro per m² in 1998); dit werd beargumenteerd vanuit de lage woningdichtheid in het project. Ook is de locatie qua programma a-typisch: er wordt geen sociale woningbouw gerealiseerd.

Bijzondere kosten-/opbrengstenposten ten laste van de grondexploitatie zijn de aanleg van de omvangrijke groenvoorziening en de (onrendabele top op de) realisatie van de golfbaan. Beide elementen maakten echter vanaf het begin integraal onderdeel uit van het plan en daarmee hebben alle partijen toen ingestemd. Oorspronkelijk werd zelfs verwacht dat de onrendabele top op de golfbaan 6,5 miljoen gulden zou bedragen (achteraf blijkt deze aanzienlijk beperkter te zijn). De bijdrage vanuit de grondexploitatie zou daarmee een kleine 10% bedragen. Er wordt vanuit de grondexploitatie geen bedrag van 8% afgedragen aan het zogenoemde fonds grote werken, omdat op de locatie, volledig binnen de grondexploitatie een 'groot werk' – regionaal groen en recreatiegebied – gerealiseerd wordt.

3.3.4 Bronnen

- Gesprek met dhr. J. Buitink, projectmanagement, gemeente 's-Hertogenbosch
- Inrichtingsvoorstel Haverleij
- Samenwerkingsovereenkomst Haverleij
- Grondexploitatie Haverleij
- www.haverleij.nl

3.4 De Blauwe Stad

3.4.1 Schets gebiedsontwikkelingsproject

De locatie

De locatie de Blauwe Stad beslaat zo'n 1500 ha tussen de plaatsen Midwolda, Oostwold, Finsterwolde, Beerta en Winschoten in de provincie Groningen. Het plangebied voor de Blauwe Stad was in 1993 in de ontwikkelingsvisie 'Oldambt' al herkenbaar. Op 10 november 2001 is de exploitatiegrens van het gebied benoemd.

Het totale plangebied is 1500 ha, waarvan ongeveer 840 ha blauw, 500 ha natuurgebied en 160 ha uitgeefbaar gebied (bouwkavels). In eerste instantie zouden tussen de 1200 en 1800 bouwkavels uitgegeven worden. Daarbij werd vanwege de ruimtelijke kwaliteit uitgegaan van 1200, maar mocht dat financieel niet haalbaar zijn, dan konden kleinere kavels uitgegeven worden, waarmee het aantal verhoogd mocht worden tot maximaal 1800. Omdat het bosgebied (Gebied Zuidoost), dat eerst buiten de grondexploitatie viel, niet rendabel ontwikkeld kon worden (tekort van €5 miljoen), is toestemming gegeven voor het toevoegen van 200 woningen in het bestaande plangebied en 80 kavels in het bosgebied. De marge van uitgeefbare kavels is daarmee verhoogd. Er wordt uitgegaan van 1480 uitgeefbare kavels, met of zonder woningen. In de vier oorspronkelijke woningbouwgebieden wordt minimaal 25% vrije kavels uitgegeven, in het later toegevoegde woongebied Zuidoost mag de

ontwikkelingsmaatschappij zelf bepalen wat de verhouding vrije kavels – projectmatige bouw is.

Planvorming

In 1998 is door de gemeenten Reiderland (29 sept.), Scheemda (24 sept.) en Winschoten (30 sept.) het bestemmingsplan 'Blauwe Stad' vastgesteld. Op 19 december 2000 hebben B&W van de drie gemeenten het uitwerkingsplan vastgesteld. In januari 2001 is een partiële herziening van het bestemmingsplan ('Partiële Herziening 2000 van het bestemmingsplan Blauwe Stad') vastgesteld en heeft het plan goedkeuring van Gedeputeerde Staten gekregen.

Verder bestaat, als onderliggend stuk bij het bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan 'De Blauwe Stad 2000' dat in opdracht van de betrokken partijen is ontworpen door Karelse van der Meer Architecten.

De werkzaamheden waren de aanleg van het meer en de bijbehorende werken en inmiddels wordt het meer gevuld met water (zie figuur 3.4). In 2008 wordt een aansluiting met het Winschoterdiep gerealiseerd. Op dit moment worden de toegangswegen naar de Blauwe Stad en de wegen in locatie aangelegd. De bouwkavels worden in een periode van ca acht jaar uitgegeven aan de Ontwikkelingsmaatschappij die verantwoordelijk is voor de verkoop en het eventueel (doen) realiseren van de opstallen. Na de zomer 2005 worden de eerste modelwoningen gebouwd en per december worden de eerste 140 kavels opgeleverd.

Tabel 3.7 Planning de Blauwe Stad 2005 (bron: www.blauwestad.nl)

12 mei	waterinlaat door HM Koningin Beatrix
Begin juli:	claim je kavel actie (opties nemen)
1 september:	start verkoop vrije kavels
1 november:	start verkoop projectwoningen
1 december:	levering kavels 1e fase (De Wei, Het Park en Het Riet zijn bouwrijp)
Begin 2006:	start bouw projectwoningen

Figuur 3.4 Op 12 mei 2005 liet koningin Beatrix het eerste water in het meer van de blauwe stad stromen en dat is inmiddels redelijk gevuld



Inkadering project in regio

Het plan voor de Blauwe Stad heeft duidelijk een regionale groene en vooral blauwe functie. Het project de Blauwe Stad levert een belangrijke bijdrage aan de versterking van de Ecologische Hoofdstructuur. Bestaande natuurgebieden worden aangevuld met nieuwe natuurgebieden en er ontstaan diverse verbindingen door middel van water en groen, waardoor één groot natuurgebied ontstaat. Dat natuurgebied is ook zeer geschikt voor fietsers en wandelaars. Het meer en de vaarwegen die in het kader van het plan worden aangelegd, bieden vele mogelijkheden voor alle soorten watersporters.

Het Waterschap Hunze en Aa's is nauw betrokken bij alle onderdelen van het project die met water te maken hebben en zal de gerealiseerde blauwe gebieden ook overnemen. De provincie is een belangrijke partner in het hele project, als partner in de publieke BV die opgericht is en als voorfinancier van het project.

Betrokken partijen

Bij het project zijn zowel publieke als private partijen betrokken. De publieke partijen zijn de provincie Groningen en de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. De provincie Groningen is bij het project betrokken vanwege het belang van het project voor de regio. De provincie is onder andere verantwoordelijk voor de grondverwerving. Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) wordt door de provincie gebruikt als stallingspartij voor de grond (i.v.m. mogelijkheden om eenjarige pachtcontracten te sluiten met agrariërs). De provincie is verder bereid gevonden om het project voor te financieren tegen een lage rentevergoeding (gelijk aan Euribor 3-maands tarief).

De private partijen zijn de projectontwikkelaars Ballast Nedam, BAM en Geveke Bouw. Ze zijn door de publieke partijen benaderd om aan het project mee te doen; ze hadden geen grondposities ingenomen.

De private partijen zullen de bouw kavels afnemen en zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de opstallen en de verkoop van de kavels.

Verder is het waterschap betrokken bij alles wat te maken heeft met de waterontwikkeling in het gebied.

Ontwikkelingsmodel

Voor de ontwikkeling van de Blauwe Stad zijn een publieke BV, Blauwe Stad BV, en een private CV, Blauwe Stad Ontwikkelingsmaatschappij CV, opgericht. In de publieke BV participeren de provincie Groningen en de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. In de private CV participeren Ballast Nedam, BAM en Geveke Bouw. De coördinatie en uitvoering van het project is ondergebracht in de projectorganisatie Blauwe Stad. De projectorganisatie regelt de projectrealisatie, dit houdt in vanuit grondaankoop tot grondverkoop, er zitten planeconomen, administratieve medewerkers enzovoort.

Tussen de publieke en private partijen bestaat een duidelijke taakverdeling. De publieke BV is verantwoordelijk voor:

- De grondverwerving (de gemeenten hebben een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd);
- Het vaststellen van een planologische kader dat de realisering van het project mogelijk maakt
- Het aanleggen van de publieke voorzieningen (publieke infrastructuur genoemd), waaronder vallen: water, dijken, bruggen, verbindingswegen enz.
- Het verkopen van de bouw kavels aan de Ontwikkelingsmaatschappij die daarop de woningen laat realiseren

Verder zijn de publieke partijen verantwoordelijk voor het verkrijgen van overheidsbijdragen (subsidies)

- A fonds perdu: gemeente, provincie, ministerie, waterschap €26 miljoen
- Subsidies van EZ enz. maximaal €14 miljoen (9 miljoen hiervan is gegarandeerd door de publieke partijen).

De private CV (ontwikkelingsmaatschappij) is verantwoordelijk voor:

- Realiseren private infrastructuur (= alles binnen woongebieden)
- (Doen) realiseren van de woningen/opstallen op de kavels (160 ha uitgeefbaar gebied)
- Verkopen bouw kavels of bouw kavels inclusief woningen
- Dragen van 100% van de risico's (verplichte afname grond, verkoop kavels, realisatie private infrastructuur)

Het plan levert als producten:

- Bouw kavels of bouw kavels inclusief woningen
- Publiek domein (o.a. water, dat wordt geleverd aan het waterschap)

3.4.2 Kosten, opbrengsten en risico's

Kosten en opbrengsten ten laste van de grondexploitatie

Er is zowel een publieke als een private grondexploitatie. De publieke partijen maken de kosten voor de aanleg van de publieke infrastructuur. De (private) Ontwikkelingsmaatschappij heeft de plicht bouw kavels af te nemen en de koopprijs daarvoor is vastgesteld op de netto kosten die de publieke BV heeft gemaakt plus de verwervingsprijs van de grond (exploitatieresultaat), verminderd met de bijdrage in de kosten van de publieke partijen die vastgesteld is op fl. 70 miljoen (ongeveer €32 miljoen).⁷ Voor het berekenen van het exploitatieresultaat wordt een eindwaardeberekening gebruikt en zijn afspraken gemaakt over de kostenelementen die worden meegenomen. De Ontwikkelingsmaatschappij betaalt jaarlijks – ongeacht de daadwerkelijk afgenomen grondoppervlak – een deel van de koopprijs van de grond, dat volgt uit de exploitatieopzet. Voor het extra belasting van de publieke exploitatie is goedkeuring vereist van de private partijen. Er zijn afspraken gemaakt over investeringsniveaus. Winst op de opstallen valt buiten de publieke grondexploitatie en komt geheel voor rekening van de private partijen. Het plan wordt voorgefinancierd door de provincie tot maximaal €90 miljoen.

Bijzondere kosten en opbrengsten

In de publieke grondexploitatie is de aanleg van het meer (zo'n €14 miljoen) een bijzondere kostenpost. Je zou kunnen stellen dat deze kosten volledig door subsidies gedekt worden. Sinds 1992 bestaat het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), een bestuurlijk verband tussen de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, opgezet om de ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland te versterken. Binnen SNN wordt beleid ontwikkeld en wordt onderhandeld met het rijk over zaken die het Noorden aangaan. Voor de regio is een programma opgesteld, waarvoor tussen 2000 en 2006 ongeveer €2,27 miljard overheidsgeld beschikbaar is.

⁷ In 2004 is de bijdrage van de publieke partijen verhoogd naar €35.077.210,-

SNN subsidieert concrete plannen binnen het programma, waaronder de Blauwe Stad voor een bedrag van bijna €14 miljoen.

Verder wordt ook natuurgebied aangelegd, blauwe verbindingswegen en diverse infrastructurele voorzieningen. De totale kosten voor het bouw- en woonrijp maken binnen de publieke grondexploitatie zijn ongeveer €56 miljoen. Het project ontvangt in totaal maximaal €40 miljoen aan subsidies en bijdragen van publieke partijen.

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad is dat het uitgeefbaar gebied, aangevuld met subsidies de kosten van de aanleg van het meer en het natuurgebied dekken; rood + subsidies betaalt voor groen en blauw.

De publieke BV probeert de kwaliteit van het plangebied te verbeteren door niet uitgegeven subsidies in te zetten voor projecten zoals het optimaliseren van de recreatieve infrastructuur in het noorden van het gebied. Dit zat niet in het oorspronkelijke plan, maar kan nu wel kostendekkend uitgevoerd worden.

Het niet uitbetalen van subsidies, omdat het project gunstige resultaten heeft is niet erg. Als op die manier bijvoorbeeld €3 miljoen subsidies wordt misgelopen, dan betekent dat in de praktijk dat het project 15 tot 18 miljoen meer heeft opgeleverd. Min die €3 miljoen is dat dus een meevaller van zo'n 12 tot 15 miljoen euro.

Tabel 3.8 Globale kosten publieke grondexploitatie (inflatie niet meegerekend)

Kosten	bedrag (euro)
Verwerving	63 miljoen
bouw- en woonrijp maken	56 miljoen
Procesmanagement	10 miljoen
diverse kosten en risico's onvoorzien	18 miljoen

Motieven achter verdeling kosten en opbrengsten

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad is dat het uitgeefbaar gebied, aangevuld met subsidies (maximaal €40 miljoen) de kosten van de aanleg van het meer en het natuurgebied dekken; rood + subsidies betaalt voor groen en blauw.

De bijdrage van de publieke partijen (in eerste instantie fl. 70.000.000,-) is gebaseerd op onderhandelingen (Onderhandelingsresultaat: 20+50). Het is niet zo dat de subsidies en de bijdragen van de publieke partijen volledig de kosten van de aanleg van de blauwe en groene voorzieningen dekken; wel dragen ze hier behoorlijk aan bij. Vanuit de grondexploitatie wordt dus ook een deel betaald van de bovenregionale voorzieningen. Het is onmogelijk dit exact te bepalen: een deel van het groen en blauw (waterberging) is immers direct van belang voor de woonwijk; in de grondexploitatie wordt het onderscheid niet gemaakt. Een zeer ruwe schatting geeft aan dat dit in de orde grootte van 10-20% van de totale grondexploitatiekosten zou kunnen liggen.

3.4.3 Samengevat

De Blauwe Stad is een project dat door de omvangrijke blauwe en groene ontwikkeling duidelijk een regionale functie heeft. De kosten voor de aanleg van deze functies wordt voor een deel gedekt door subsidies.

De private partijen betalen mee aan de netto kosten voor de aanleg van de zogenoemde de publieke infrastructuur via de uitgifteprijs van de grond. Wel zijn van

tevooren afspraken gemaakt over de kosten die opgevoerd kunnen worden op de grondexploitatie.

Belangrijk voor het project was het regelen van de voorfinanciering. De provincie is hierin een goed partner gebleken. Er is een goede regeling getroffen met – wat erg belangrijk is – een lage rente.

3.4.4 Bronnen

- Gesprek met dhr. J. Postema, directeur projectorganisatie De Blauwe Stad
- Overeenkomst De Blauwe Stad
- Addendum overeenkomst De Blauwe Stad
- Grondexploitatie Blauwe Stad (publieke exploitatie)
- www.blauwestad.nl

3.5 Waalsprong

3.5.1 Schets gebiedsontwikkelingsproject

De Waalsprong is de naamgeving voor het gebied ten noorden van Nijmegen dat ligt tussen Oosterhout, de A15, Bommel en de Waal. Het land over de Waal heeft een oppervlakte van ca. 1.350 ha. In dit nieuwe stadsdeel van Nijmegen worden tot 2020 circa 11.000 woningen gebouwd met bijbehorende voorzieningen.

Ten aanzien van het gebied Waalsprong hebben een aantal grenscorrecties plaatsgevonden. Per 1 januari 1996 heeft de gemeente Valburg een deel van Oosterhout overgedragen aan Nijmegen. Per 1 januari 1997 heeft de gemeente Bommel een deel van Ressen overgedragen, en per 1 januari 1998 is de gemeente Elst gevolgd met de overdracht van de kern Lent aan Nijmegen.

In het VINEX Uitvoeringsconvenant Knooppunt Arnhem-Nijmegen is overeengekomen dat in de periode 1995-2005 in het Waalspronggebied 6.500 woningen dienen te worden gebouwd. Ter realisering van het Uitvoeringsconvenant hebben het Regionaal Openbaar Lichaam knooppunt Arnhem-Nijmegen en de gemeente Nijmegen op 5 juli 1996 een overeenkomst gesloten. De daarin aan de gemeente toegekende VINEX-bijdrage ter grootte van 62.562.425,- gulden is gekoppeld aan de realisering uiterlijk op 31 december 2004 van 6.500 woningen.

Aanvankelijk zijn de gemeente, projectontwikkelaars en corporaties gestart met een integrale grondexploitatie gericht op eerste fase van de Waalsprong. De eerste fase betreft dan een periode van tien jaar, waarbij een grondexploitatie geldt, niet alleen voor de woonvlekken maar ook ten aanzien van de centrumvoorzieningen, het hoofdcentrumgebied, de boven-bovenwijkse voorzieningen, de boven-binnenwijkse voorzieningen, de centrale waterpartijen, de terreinen met bijzondere doeleinden, de bedrijventerreinen en het institutengebied.

Basis voor die benadering is een voorcalculatorisch sluitende grondexploitatie, waarvoor nodig was een afdekking door de gemeente, onder andere met behulp van rijkssubsidies, van het (voorgecalculeerde) tekort.

Met betrekking tot de grondexploitatie is in de intentieovereenkomst d.d. 27-05-1994 onder meer het volgende gesteld:

“De grondexploitatie wordt in eerste aanzet geënt op het structuurplan. Op basis van het structuurplan wordt een raming van het tekort bij de grondexploitatie van de gehele Waalsprong gemaakt. Dit (voorgecalculeerde)

tekort wordt door de overheid afgedekt onder andere met behulp van rijkssubsidies en bijdrage Algemene Dienst. Door deze afdekking ontstaat er een “nul-situatie”. Op basis van die nul-situatie zullen partijen – indien alle nog nader in te vullen voorwaarden daartoe vervuld zijn – op 50/50-basis participeren in een ontwikkelingsmaatschappij voor de grondexploitatie van de 1^e fase. Mee- danwel tegenvallers in die grondexploitatie zullen op 50/50-basis worden verrekend. [..]

In de grondexploitatie worden alle kosten voor bovenwijkse voorzieningen meegenomen [..].

De eerste berekeningen komen uit op een werkkapitaal van 60 miljoen en een verhouding eigen kapitaal / vreemd vermogen van 1/3 staat tot 2/3.

Aan de hand van de op basis van het structuurplan op te stellen grondexploitatie zal een meer verfijnde berekening worden gemaakt.”

Gaandeweg is echter de, op grond van de intentieovereenkomst ingestelde, stuurgroep tot de conclusie gekomen dat een integrale grondexploitatie als in de intentieovereenkomst voorzien, niet werkbaar is gezien de daaraan verbonden risico's en het ontbreken van invloed van de ontwikkelaars op onderdelen van de integrale grondexploitatie. De stuurgroep heeft tevens geoordeeld dat een samenwerking voor alleen de eerste fase van de Waalsprong niet werkbaar is gelet op het feit dat deze eerste fase onlosmakelijk is verbonden en is geïntegreerd in de totale Waalsprong exploitatie met een looptijd van 20 jaar.

Nader beraad van partijen en verder overleg in de stuurgroep heeft er toe geleid dat partijen besloten hebben tot het aangaan van een samenwerking gericht op grondexploitatie en realisatie van uitsluitend de woonvlekken, bestemd voor 11.214 woningen, met een tweetal centrumvoorzieningen (kleinschalige winkelcentra in Oosterhout en Ressen) alsmede voor het hoofdcentrumgebied ten noorden van Lent (C Seil) en realisering van alle binnen- en een aantal bovenwijkse voorzieningen in verband met de woonvlekken, de centrumvoorzieningen en het hoofdcentrumgebied maar wel voor de gehele looptijd van 20 jaar.

Het deel van de bovenwijkse voorzieningen dat buiten de samenwerking is gebleven, wordt gerealiseerd voor rekening en risico van de gemeente. De realisatie wordt deels gefinancierd door de VINEX-bijdrage welke bijdrage weer afhankelijk is van de tijdige realisatie van 6500 woningen.

Bovenstaande heeft als gevolg gehad dat er een splitsing plaatsvindt binnen het plangebied van enerzijds planexploitaties door de gemeente Nijmegen en anderzijds een grondexploitatie die gevoerd wordt door een grondexploitatie maatschappij (GEM Waalsprong).

Voor de uitvoering en realisering van de grondexploitatie van de woonvlekken wordt een grondexploitatie maatschappij (GEM Waalsprong) opgericht bestaande uit de gemeente, Amstelland Vastgoed bv, Bouwfonds Woningbouw bv, Heijmans Vastgoed bv, HBG Vastgoed bv, Wilma Vastgoed bv en Novio Noord bv. (een samenwerkingsverband van Portaal Woonstichting en de woningvereniging Talis).

Met nadruk wordt hier gesteld dat daar waar in deze casestudies sprake is van GEM, bedacht moet worden dat de gemeente hier ook voor 50% in deelneemt.

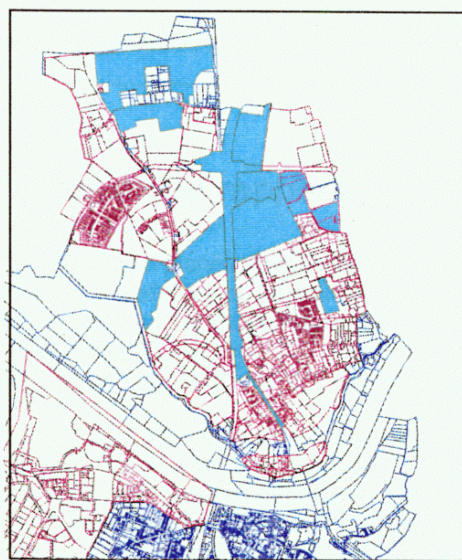
In de samenwerkingsovereenkomst is aangegeven dat de gemeente zich zal inspannen om te komen tot een tijdige verwerving van de voor de Waalsprong binnen het plangebied benodigde onroerende zaken. De onroerende zaken zullen tot aan de oprichting van GEM worden verworven door de gemeente. Na oprichting van GEM zullen de onroerende zaken eveneens door de gemeente worden verworven na een verwervingsbeslissing door GEM en op basis van de criteria zoals

vastgesteld in de contractexploitatieopzet. De door de gemeente in juridisch eigendom verworven en zonodig door de gemeente minimaal bouwrijp gemaakte onroerende zaken zullen tegen betaling van de boekwaarde economisch aan GEM worden overgedragen. De waarde van de door de gemeente verworven en te verwerven gronden, bestaande uit de oorspronkelijke aankoopprijs, worden verhoogd met de rente en alle in verband met de verwerving gemaakte en daaraan toe te rekenen (beheers)kosten alsmede alle kosten van bewerking.

Bij de verwerving van het gebied deed een eigenaar beroep op zelfrealisatie. Er is in eerste instantie zelfs gedreigd om een parkje te bestemmen op zijn gronden. In totaal hebben deze omstandigheden, inclusief een rechtszaak in het kader van de Wvg, drie jaar geduurd. Uiteindelijk heeft de grondeigenaar zijn gronden ingeleverd en heeft hij bouwproductieruimte in het gebied daarvoor terug gekregen.

3.5.2 Kosten, opbrengsten en risico's

Te onderscheiden vallen enerzijds de gemeentelijke planexploitaties en anderzijds de grondexploitatie van GEM. In de gemeentelijke planexploitaties zijn de inhoudelijke en financiële uitgangspunten vastgelegd voor de activiteiten in de Waalsprong die onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeente worden gerealiseerd. Het betreft hier investeringen op het terrein van de hoofdinfrastructuur (stadsas), bedrijfsontwikkeling, landschapsontwikkeling en bijzondere voorzieningen als sport en recreatie. Er is in de gemeentelijke planexploitaties nauwelijks sprake van de functie wonen. De functie wonen is ondergebracht in de grondexploitatie die uitgevoerd wordt door GEM, waarin naast de gemeente, de projectontwikkelaars en corporaties zitting hebben. Onderstaand schema geeft inzicht in gebiedsverdeling tussen de gemeente Nijmegen en de GEM:



Gemeentelijke exploitaties



GEM exploitaties

De reguliere grondkosten en grondopbrengsten worden dus in eerste instantie door middel van gebiedsverdeling verdeeld over enerzijds de planexploitaties en anderzijds de grondexploitatie van de GEM. Voor een groot deel valt met deze gebiedsindeling ook de verdeling van kosten en opbrengsten logisch samen. Het betreft hier enerzijds de duidelijke publieke kosten die vallen onder de gemeentelijke planexploitaties en

anderzijds de kosten en opbrengsten die toebehoren aan de woonvlekken van de grondexploitatie van GEM.

Daarnaast zijn er echter kosten te onderscheiden waarover discussie kan ontstaan ten laste van wie deze zouden moeten komen. Als voorbeeld wordt hier genoemd de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Zonder bijvoorbeeld de geluidsschermen en persleidingen kunnen de woningen niet gebouwd worden, maar tevens kan gesteld worden dat een deel tot de gemeentelijke kosten zouden gerekend kunnen worden. Op basis van onderhandelingen heeft er een toedeling plaats gevonden van een aantal kostenposten die (voor een gedeelte) ten laste worden gebracht aan de grondexploitatie van de GEM en/of voor een deel aan de gemeentelijke planexploitaties.

Tabel 3.9: Toedeling van (gemeentelijke) kosten t.b.v. woningbouw in Waalsprong (bron: gemeentelijke opgave)

bedragen in euro's op p.p. 01-09-2004 in saldi contante waarden	Totaal	t.l.v. GEM	t.l.v. Gemeente
Communicatie/Management (50%)	6.623.118	3.000.000	3.623.118
Plankosten structuurplanniveau/MER	7.281.796	1.321.648	5.960.149
Bovenwijkse Voorzieningen.			
Geluidschermen langs spoor	2.817.001	1.957.816	859.185
Geluidschermen langs A325	4.604.040	3.199.808	1.404.232
Waterwerken	1.336.787	929.067	407.720
Gemalen	2.110.535	1.466.822	643.713
Persleidingen	2.987.510	2.076.319	911.191
Bouwroutes	2.348.470	1.632.187	716.283
Aanpassingen Riool Lent	1.838.647	1.277.860	560.787
Plankosten	3.147.440	2.187.471	959.969
	21.190.430	14.727.349	6.463.081
Archeologie	9.700.227	5.000.000	4.700.227
Infrastructuur			
Kunstwerken GEM (Spoor/A325)	21.085.562	21.085.562	
Hoofdinfra GEM (wijkontsluiting etc)	27.277.292	27.277.292	
Groot Infra Gemeente	86.495.976		86.495.976
	134.858.830	48.362.854	86.495.976
(Groot) Groenaanleg/sport/water			
Park Waayenstein	5.702.642		5.702.642
Sportpark Vossenpels	2.854.594		2.854.594
Lentse/Oosterhoutse plas	11.288.462		11.288.462
Bijdrage Park "De Woerd")	1.400.000		1.400.000
	21.245.698	-	21.245.698
TOTALEN	200.900.099	72.411.850	128.488.249

Tabel 3.9 geeft een overzicht van alle niet-traditionele kostenposten van de Waalsprong waarbij het vooraf niet vanzelfsprekend is dat deze ten laste zou moeten komen van de grondexploitatie c.q. een betreffende partij. Het betreft hier een saldo van ruim 200 mln. euro (netto contante waarde, p.p. 01-09-2004). Tevens is aangegeven in welke verhouding deze kosten uiteindelijk ten laste van GEM of gemeente komen. Benadrukt wordt dat bovengenoemde posten netto saldi in contante waarden zijn. De eigenlijke investeringen kunnen veel hoger zijn, maar de weergegeven bedragen zijn de zogenoemde netto kostenposten per deelgrondexploitatie c.q. betreffend element.

De verdeelsleutel wordt gezocht naar een logische verdeling waarbij gedacht kan worden aan “naar rato van oppervlak”, “evenredig”, of bijvoorbeeld “fifty-fifty”. Soms is het resultaat ook “historisch” of “in de loop van de tijd zo ontstaan”.

De kostenposten van communicatie/management, plankosten structuurplanniveau en de MER, en archeologie zijn kosten die niet automatisch ten laste van de grondexploitatie c.q. marktpartijen komen. Gemeente en marktpartijen hebben hierover al in zeer vroeg stadium onderhandeld, waarbij de verdeelsleutel per post verschillend is.

Ten aanzien van de post bovenwijkse voorzieningen geldt dat deze op de grondexploitatie van GEM is geplaatst. De realisering van de genoemde voorzieningen vallen dus in eerste instantie onder verantwoordelijkheid en beheer van GEM, waarbij de gemeente tevens bijdraagt in aangegeven verhoudingen. Ook hierbij is vaak sprake van een onderhandelingsresultaat dat niet eenduidig aan een bepaalde verdeelsleutel is toe te rekenen.

Wat betreft de infrastructuur geldt dat een saldo van ruim 48 mln. euro ten laste komt van GEM. Daarnaast is er een gemeentelijk kostenpost “Groot Infra” van ruim 86 mln. euro te onderscheiden.

Over deze verdeling wordt overigens ook nog gedurende het locatieontwikkelingsproces onderhandeld. Bij de beslissing om naast de fietsbrug (welke kosten zijn opgenomen in de gemeentelijk post) ook een tweede stadsbrug (welke kosten vallen buiten het project Waalsprong) aan te leggen, is de kostenpost “hoofdinfra GEM” na onderhandelingen verhoogd omdat ook alle wegen en aansluitingen naar die stadsbrug moesten worden opgewaardeerd.

In de gemeentelijke planexploitaties is de omschrijving ten aanzien van de post “Groot Infra” opgenomen. Deze exploitatie bevat de grote infrastructurele werken aan de huidige A325 vanaf knooppunt Ressen tot aan de Waalbrug. De stadsas wordt aangepast tot een stedelijke hoofdweg waarbij rekening is gehouden met een busbaan van de ovatonde tot de rotonde stadseiland in het profiel van de prins Mauritsingel, een rotonde stadseiland, herprofilering van de rijbanen en een aansluiting richting het station Lent en de Lauwikstraat.

De geprogrammeerde werkzaamheden bestaan o.a. uit:

- Ovatonde;
- Aanzetten wijkewegen O-W bij Ressen;
- Busbaan in het huidige profiel van A325;
- Fietspaden;
- Snelbinder;
- Infrastructuur Stadsas.

Wat betreft het groot groenaanleg, sport en water is binnen het plangebied van de Waalsprong, naast het Sportpark Vossenpels, de Landschapszone (waaronder “Park Waayenstein” en “Lentse/Oosterhoutse plas”) te onderscheiden. Binnen de gemeentelijke planexploitaties zijn dus gebieden aan te wijzen die de functie hebben van een regionaal park. De regionale parken zijn bedoeld om een open groengebied tussen de uitbreidende steden en dorpen te waarborgen en vormen daarom de groene tegenhangers van de verstedelijking tussen Arnhem Zuid en Elst, respectievelijk tussen Bemmelen en Nijmegen. Uitgaande van het feit, dat de Landschapszone (die binnen de planexploitaties ligt) reeds als zo’n groene tegenhanger van verstedelijking is aan te merken kan geconcludeerd worden, dat Nijmegen al een deel van de regionale opgave voor haar rekening heeft genomen. Naast de investeringen in de Landschapszone is er het park “De Woerdt” te onderscheiden, welke ligt buiten de planexploitaties. De betrokkenheid van de gemeente Nijmegen bij park “De Woerdt” in combinatie met de van rijkswege toegezegde substantiële bijdragen ter medefinanciering, geven aanleiding tot een financiële bijdrage uit de planexploitaties aan de realisatie van park “De Woerdt”. De inhoudelijke en financiële bemoeienis van Nijmegen in park “De Woerdt” richt zich op het Volksparkgedeelte en het geboed ten oosten van de Wordsestraat en Vossenpelsestraat. Voor de inrichting en aankoop heeft het ministerie van LNV reeds een bedrag van € 1,58 mln. toegezegd. Hiervan komt volgens een overeengekomen verdeelsleutel € 0,7 mln. ten gunste van het Volksparkdeel. Een eerste verkennende exploitatieopzet laat een verliesgevend resultaat zien van minimaal € 2,1 mln. waardoor er na aftrek van de bijdrage van € 0,7 mln. een verlies ontstaat van € 1,4 miljoen. Voorgesteld is om in de Planexploitatie Waalsprong 2004 een financiële bijdrage te reserveren voor de realisatie van park De Woerdt van € 1,4 miljoen. Hiermee draagt Nijmegen substantieel bij aan de realisering van het geheel van de in het Regionaal Structuurplan (RSP) genoemde recreatieve groenplannen.

Ten aanzien van het Park Waayenstein en De Vossenpels, welke vallen onder de Landschapszone, is het volgende in de gemeentelijk planexploitaties ter toelichting gegeven.

Park Waayenstein is voornamelijk het “groene” onderdeel (14,6 ha) van de Landschapszone, waarin onder andere wordt uitgegaan van functies als uitloopgebied en natuur in combinatie met een geringe bebouwing (1,5 ha uitgeefbaar). Voor wat betreft de speelvoorzieningen en recreatieve sportvoorzieningen wordt op dit moment ook ingezet om deze voor te realiseren in of direct nabij de woonwijken. Dit biedt mogelijkheden voor andere functies die een meerwaarde kunnen bieden in de Landschapszone. In dit gebied wordt rekening gehouden met een aantal voorzieningen van Nuon (groot onderstation t.b.v. energievoorziening en hoogspanningsmasten) en grondgebruik in de sociaal/culturele sfeer. In de exploitatie is ook rekening gehouden met een fietsroute die aansluit op de recreatieve structuur van de andere gebieden in de landschapszone en met versterking van de groenstructuur.

De Vossenpels omvat het tuinbouwgebied, waarin de ontwikkeling van een sportpark is voorzien ter grootte van 6,2 ha dat geheel is verworven. In eerste instantie betreft het een eerste fase van 4,9 ha dat gedekt wordt vanuit de GEM overeengekomen afkoopsom voor de sportvelden verplaatsing. Eventuele uitbreiding van het sportcomplex ter grootte van 1,3 ha (fase 2) is opgenomen in het voorzieningenplan Waalsprong.

Bij de verdeling van het plangebied in gemeentelijke planexploitaties en de grondexploitatiegebied van GEM is het volgende bepaald ten opzichte van de

subsidies De gemeentelijk planexploitatie en de grondexploitatie van GEM moeten in samenhang worden gezien. De GEM Waalsprong realiseert de woningbouw conform de VINEX-taakstelling en wordt nagenoeg geheel afgedekt door opbrengsten vanuit de woningbouw. De hoofdinfrastructuur, welke noodzakelijk is om dit stadsdeel te ontsluiten, is voornamelijk opgenomen in de gemeentelijke planexploitatie. De door het Rijk ter beschikking gestelde subsidie om de woningbouw mogelijk te maken is daarom in zijn geheel opgenomen in de gemeentelijke planexploitatie ter afdekking van de noodzakelijke hoofdinfrastructuur. Bovendien kent de samenwerkingsovereenkomst een clausule die erin voorziet dat alleen de gemeente subsidies mag aanvragen voor de realisering van deze activiteiten. De GEM dient opbrengsten uit verkoop van grond te realiseren en kan geen aanspraak maken op overheidssubsidies.

In het onderstaande overzicht is aangegeven welke subsidiestromen en bijdragen als inkomsten voor de gemeentelijke planexploitatie Waalsprong worden verwacht of zijn gerealiseerd (bedragen op p.p. 01-09-2004):

VINEX:	31,78 mln euro (vastgesteld, waarvan 29,6 mln. euro gerealiseerd);
VINEX II/VINAC :	17,25 mln euro (raming);
Projectsubsidies :	16,67 mln euro (raming, waarvan 7,68 mln. euro gerealiseerd)
Bijdrage algemene dienst:	29,43 mln euro (vastgesteld, waarvan 4,85 mln. gerealiseerd)
Bijdrage GEM sportpark 1 ^e fase:	3,33 mln euro (vastgesteld)

Tot slot wordt hieronder nog kort ingegaan op de grondexploitatie van GEM.

3.5.3 GEM-grondexploitatie

De grondexploitatie door GEM is zelfvoorzienend en geschiedt volledig voor rekening en risico van GEM, zodat door de gemeente geen (voor- dan wel nacalculatorische) tekorten worden afgedekt. Hetzelfde geldt voor de overige partijen bij deze overeenkomst. Om tot een sluitende grondexploitatie te komen zullen partijen de aanvankelijke winsten in GEM reserveren ter dekking van de nadien optredende tekorten en voorts zonodig de contractexploitatieopzet aanpassen. Jaarlijks zullen partijen beoordelen of de contractexploitatieopzet dient te worden bijgesteld. Bijstelling geschiedt binnen de werkingssfeer van GEM.

De GEM-grondexploitatie is gericht op de ontwikkeling en realisatie van de woonvlekken, waartoe onder meer de navolgende activiteiten zullen worden ontplooid:

- verwerven van het plangebied;
- bouw- en woonrijp maken van het plangebied;
- realiseren van de boven- en binnenwijkse voorzieningen;
- realiseren en leveren van bouwrijpe gronden bestemd voor woningbouw, sociale culturele voorzieningen en centrumvoorzieningen en hoofdcentrumvoorzieningen;
- realiseren van de woningen, de centrumvoorzieningen en de hoofdcentrumvoorziening.

GEM verplicht zich de door haar verworven gronden voor eigen rekening en risico tijdig bouw- en woonrijp te maken en de boven- en binnenwijkse voorzieningen tijdig en voor eigen rekening en risico te realiseren.

Om tot een sluitende grondexploitatie te komen zullen partijen de aanvankelijke winsten in GEM reserveren ter dekking van de nadien optredende tekorten en voorts zonodig de hierna te definiëren contractgrondexploitatie aanpassen.

Ten aanzien van de opbrengsten uit gronduitgifte geldt het volgende. Gronden voor markt woningen worden aan de vastgoedmaatschappijen verkocht en geleverd tegen voorcalculatorische prijzen per financieringscategorie volgens de contractexploitatieopzet. Indien op enig moment de marktprijs meer dan 10% afwijkt van deze voorcalculatorische prijs vormt dit verschil aanleiding tot overleg over bijstelling ervan in de dan geldende contractexploitatieopzet.

De uitvoering van archeologisch onderzoek vindt plaats voor c.q. loopt mee met het bouwrijp maken.

Indien na het bouwrijp maken toch nog archeologische vondsten worden gedaan, zal de gemeenten daarvan onverwijld in kennis worden gesteld. Een en ander brengt evenwel niet mee dat het bouwproces daarvoor zou moeten wijken, tenzij wettelijke regels dat met zich meebrengen of het betreft een of meer vondsten van uitzonderlijk belang. In die gevallen zal ernaar worden gestreefd de daaruit voortvloeiende werkzaamheden zoveel mogelijk in de bouwactiviteiten in te passen. Eventuele kosten of schade ten gevolge van mogelijke vertragingen in het bouwproces of andere kosten en schade komen nimmer voorrekening van de gemeente. GEM zal de gemeente daarvoor ook vrijwaren.

Alle archeologische vondsten komen aan de gemeente toe en zullen zonodig om niet aan de gemeente in eigendom worden overgedragen. De gemeente heeft dus geen enkele vergoedingsplicht met betrekking tot aan haar ter beschikking stellen / in eigendom over te dragen archeologische vondsten.

Binnen de GEM zijn naast eerder genoemde bovenwijkse voorzieningen en kosten met betrekking tot de (hoofdinfrastructuur) nog twee ander opvallende kostenposten te onderscheiden die niet automatisch tot de traditionele grondkosten kunnen worden gerekend. Het betreffen de schade op grond van artikel 49 WRO en een afdracht aan de zuster gemeente Massaya. Hieronder volgt een korte toelichting.

GEM neemt voor haar rekening schade aan c.q. voor derden, voor zover die schade voortvloeit uit de (publiekrechtelijke) verplichting, waaronder ook begrepen schade op grond van artikel 49 WRO voor zover die schade een gevolg is van werkzaamheden door GEM binnen het plangebied, alsmede schade ten gevolge van vernietiging van besluiten. In de interne verhouding tussen de gemeente en GEM komt deze schade dus voor rekening van GEM. De gemeente zal in overleg treden met GEM zodra een schade ex. artikel 49 WRO bij de gemeente wordt aangemeld, teneinde te bezien of deze schade vermeden of beperkt kan worden.

In de samenwerkingsovereenkomst is bepaald dat GEM van elke vierkante meter verkochte grond ten behoeve van de woonvlekken in de Waalsprong een 0,50 gulden ter beschikking stellen aan de gemeente of een door de gemeente aan te wijzen rechtspersoon waarin de gemeente een beslissende stem heeft. Deze gelden hebben tot doel woningbouwprojecten in de zuster gemeente Massaya te ondersteunen. De gemeente bepaalt, en is ook verantwoordelijk voor, de inzet van deze gelden.

De afdracht aan de gemeente zal tweemaal per jaar geschieden, uiterlijk vier weken na 1 juli en uiterlijk vier weken na 31 december van ieder jaar.

3.5.4 Motieven achter k/o verdeling

Uit het interview is gebleken dat de motieven van causaliteit, profijt en proportionaliteit niet direct een te onderscheiden driedeling is op basis waarvan kosten al dan niet worden verhaald en/of verevend. Het belangrijkste motief achter de verdeling van de kosten en opbrengsten is het “dichtrekenen” van de grondexploitatie en planexploitaties, waarbij de kosten en opbrengsten worden toegerekend aan de desbetreffende gebieden.

In eerste instantie was er één integrale grondexploitatie opgesteld voor het hele gebied van de Waalsprong. Deze grondexploitatie was mede door de gemeentelijke bijdrage sluitend. Voor de marktpartijen was deze grondexploitatie echter niet werkbaar gezien de daaraan verbonden risico's en het ontbreken van invloed van de ontwikkelaars op onderdelen van de integrale grondexploitatie.

Deze integrale grondexploitatie is vervolgens gesplitst in gemeentelijke planexploitaties en een grondexploitatie van GEM. Hierbij geldt dat de GEM grondexploitatie met name de woonvlekken betreft en de gemeentelijke grondexploitatie met name de grote groengebieden en hoofdinfrastructuur, inclusief subsidies ter afdekking van de tekorten.

Bij de toedeling is er tevens sprake van een aantal posten die niet tot de traditionele kostenposten c.q. automatisch aan een bepaalde grondexploitatie of partij is toe te rekenen. De verdeelsleutel die hierbij is gehanteerd loopt voor de verschillende onderdelen uiteen. Er is steeds gezocht naar een logische verdeling waarbij gedacht kan worden aan “naar rato van oppervlak”, “evenredig”, of bijvoorbeeld “fifty-fifty”. Soms is het resultaat ook “historisch” of “in de loop van de tijd zo ontstaan”.

3.5.5 Manier waarop bijzondere k/o t.l.v. de grondexploitatie worden gebracht

Over het algemeen worden de kosten en opbrengsten ten laste van de grondexploitatie of planexploitatie gebracht door deze simpelweg als kostenpost op te voeren.

In een aantal gevallen wordt een bepaalde kostenpost ten laste gebracht van de gemeentelijke planexploitaties, terwijl er tevens sprake is van een bijdrage van GEM (bijvoorbeeld de bijdrage van GEM aan Vossenpels ter uitkoop van de bestaande sportverenigingen). Het omgekeerde is ook mogelijk. In principe zijn de bovenwijkse voorzieningen geplaatst op de grondexploitatie van GEM, terwijl er tevens een bijdrage is vanuit de gemeente.

Tot slot is er nog sprake van een fonds op de grondexploitatie GEM, waarbij een bedrag per vierkante meter verkochte grond ter beschikking wordt gesteld aan woningbouwprojecten in de zustergemeente Masaya.

3.5.6 Evaluatie

Door de projectleider wordt aangegeven dat achteraf beschouwd vanuit het gemeentelijk perspectief ze misschien wel net zo goed de grondexploitatie in zijn geheel zelf hadden kunnen uitvoeren, omdat de marktpartijen nauwelijks risicodragend vermogen hebben ingebracht en de hele constructie veel discussie heeft opgeleverd. Destijds was toch voor de huidige constructie gekozen omdat de gemeente nog weinig marktkennis had, maar inmiddels beschikt zij wel over deze kennis. Daarnaast is de aanwezigheid van marktpartijen in de regio en het geloof van

hen in de Waalsprong een bewijs voor de hogere overheden geweest dat het project haalbaar was.

Er zijn ook nog discussies geweest over financiële problemen. Door de MER en dijkverlegging zijn de plannen aangepast dit leverde toen veel discussie op of bij het verschuiven van de grenzen van het GEM en gemeente gebied bepaalde gemaakte kosten wel of niet door de nieuwe eigenaar moeten worden overgenomen. Daarnaast is er veel discussie geweest over het betalen van de uren die ambtenaren maken bijvoorbeeld voor het RO traject. Bij gemeenteprojecten is het gebruikelijk dat alle uren van de afdeling RO betaald worden. De GEM staat op het standpunt dat zij de kosten voor het maken van het plan willen betalen, maar een (bestemmings)plan ook kunnen inkopen bij een bureau en dat de overige kosten niet betaald hoeven te worden, omdat dat tot de publieke taak van de gemeente behoort. Daar staat tegenover dat GEM geen leges hoeft te betalen, zoals voor andere private partijen gebruikelijk is.

Ook vindt er wel discussie plaats over de kwaliteit van het openbaar gebied binnen de aandeelhoudersvergadering van GEM. Na de eerste discussies is er een handboek openbare ruimte opgesteld.

Een ander discussiepunt is de prijs geweest waarvoor de GEM de gronden uitgeeft aan de marktpartijen. De marktpartijen die ook in de GEM zitten hebben er baat bij dat deze laag is. Voor de kwaliteit van het openbaar gebied en de financiële positie van de GEM kan dit negatief zijn. Daarom is afgesproken dat in het geval de marktpartijen een rendement halen dat hoger is dan een bepaald percentage, een deel van 7/12 van die meerwaarde naar de gemeente gaat. De berekeningen worden gecontroleerd door een gecertificeerd bureau.

De gemeente heeft op dit moment een negatief exploitatieresultaat van circa 8 miljoen euro (p.p. 01-09-2004, contante waarde). Dat heeft onder meer te maken met extra kosten van het MER, vertraging in de exploitatie en verschuiving van tijdstippen waarop (nog niet toegekende) subsidies worden verwacht. Daarnaast zijn onverwachte kosten veroorzaakt door de archeologie en explosieven (“bommen en granaten”). Deze zijn voor rekening gekomen van de GEM of van de gemeente afhankelijk van het gebied waar zij gevonden zijn.

3.5.7 Bronnen

- Gesprek met gemeentelijk projectleider
- Intentieovereenkomst, 27 mei 1994
- Contractexploitatieopzet d.d. september 1996
- Statuten GEM Waalsprong Beheer B.V., Commanditaire Vennootschap Grondexploitatie maatschappij Waalsprong C.V. d.d 18 april 1997
- Samenwerkingsovereenkomst, d.d 04-07-1997
- Planexploitatie Waalsprong 2001, Raadsbesluit 11/2002, 30 januari 2002
- Herijking beleidsuitgangspunten Waalsprong, Raadsbesluit 12/2002, 31 januari 2002
- Onderzoek rechtmatigheid case grondexploitaties, Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen, november, 2003

3.6 Leidsche Rijn

3.6.1 Schets gebiedsontwikkelingsproject

Leidsche Rijn is het gehele nieuwbouwgebied bestaande uit de woonwijken Langerak, Parkwijk, Terwijde, Het Zand, Veldhuizen, Vleuterweide, De Woerd en Haarzicht, de bedrijvenlocaties Haarrijn, De Wetering, Papendorp en Strijkviertel en de nieuw te ontwikkelen parken, zoals het Leidsche Rijn Park.

In 1997 is er met de bouw gestart en de planning is dat deze in 2025 kan worden afgerond. Totaal worden onder andere 30.000 woningen, 720.000 m² bruto kantooroppervlak, 270 hectare bedrijventerreinen, 95.000 m² bruto winkelloppervlak en 390 hectare park gerealiseerd.

In december 1994 is het VINEX-uitvoeringscontract gesloten tussen het Rijk, de bouwgemeenten, provincie Utrecht en Vervoerregio Utrecht en bevat het VINEX-ruimtelijke ontwikkelingsprogramma. In dit contract is vastgelegd hoeveel woningen gebouwd moeten worden in de regio, in welke tijdsperiode dat moet gebeuren en hoeveel rijksbijdrage de regio kan verwachten. Het Rijk zegt onder meer middelen toe ten behoeve van de ontwikkeling van bouwlocaties, ten behoeve van bodemsanering en ten behoeve van openbaar vervoer- en weginfrastructuur. Om voor deze middelen in aanmerking te komen moet de gemeente zich wel aan het vastgestelde woningbouwprogramma houden.

Het algemene locatieontwikkelingsmodel van Leidsche Rijn kan het beste omschreven worden als een bouwclaimmodel. Hierop zijn twee uitzonderingen te maken.

Ten eerste geldt voor de wijk Vleuterweide (6.000 woningen) het model van de grondexploitatie maatschappij (GEM-model). In de GEM Vleuterweide Beheer B.V. participeren de Gemeente Utrecht (50%), AMVEST, AM Wonen, Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij en Fortis Vastgoed Ontwikkeling. GEM is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van bouwrijpe kavels, bestemd voor ontwikkelaars en particulieren, de aanleg van openbaar gebied dat vervolgens overgedragen wordt aan de gemeente Utrecht en de algemene coördinatie, van stedenbouwkundig ontwerp tot ontwikkeling van het bouwplan.

Ten tweede zijn er deelgebieden waar de grondeigenaren de locatieontwikkeling zelf willen realiseren. In de Bestuursrapportage Leidsche Rijn d.d. 31 december 2004 staat ten aanzien van zelfrealisatie het volgende: "De grondpositie is nog niet overal in handen van de gemeente. Met name op een aantal locaties opteren huidige grondeigenaren voor zelfrealisatie. Om te kunnen komen tot het maken van afspraken over het dekken van een aantal door de gemeente te maken kosten is een kostenbegroting opgesteld. Op basis van deze kostenbegroting is de exploitatiebijdrage bepaald. Over het betalen van deze exploitatiebijdrage moeten onderhandelingen met eventuele zelfrealisatoren gevoerd worden. Het uitgangspunt van de huidige grondexploitatie is aankoop van de grond en ontwikkeling door de gemeente waarna de bouwgrond tegen marktwaarde wordt uitgegeven. In veel van de gevallen waar voor zelfrealisatie geopteerd wordt ligt de marktwaarde boven de gemiddelde kostprijs die middels de exploitatiebijdrage in rekening gebracht kan worden. Zelfrealisatie op deze locaties heeft een nadelig effect op de grondexploitatie. In overleg met de grondeigenaar zal gepoogd worden dit nadelige effect zo gering mogelijk te houden. Op basis van de huidige inzichten is een negatief effect van 15,0 mln. euro ten opzichte van de uitgangspunten denkbaar."

Uit het interview is gebleken dat op dit moment alleen voor de wijk De Woerd (475 woningen) de gemeente een exploitatieovereenkomst afgesloten heeft met Bouwfonds. Op deze exploitatieovereenkomst zal in deze casestudie nader worden ingegaan.

Bij de start van de ontwikkeling van Leidsche Rijn heeft de gemeente contracten gesloten met de ontwikkelaars die grondposities hebben. Conform het bouwclaimmodel leveren de projectontwikkelaars gronden in ruil voor bouwrechten. De gemeente wordt hierdoor in staat gesteld om een gemeentelijke grondexploitatie te voeren. In de contracten ligt vast tegen welke prijs de gemeente de grond koopt van de ontwikkelaars (een 'marktconforme' prijs). Deze prijs ligt lager dan wat de ontwikkelaars betaald hebben voor de grond. In ruil daarvoor doet de gemeente een toezegging aan de ontwikkelaars dat zij een bepaald aantal woningen kunnen bouwen, gerelateerd aan de hoeveelheid grond die zij inbrengen, de zogenoemde bouwclaim. Deze bouwclaim is gebaseerd op het gemiddelde woningbouwprogramma en is gespecificeerd naar de categorie woningen dat gebouwd kan worden (financieringscategorie, grondgebonden/gestapeld, huur/koop).

Verder zijn afspraken gemaakt over de prijs waartegen de ontwikkelaars bouwrijpe grond terugkopen van de gemeente. Deze gronduitgifteprijs is middels de grondquote gerelateerd aan de woningprijs (VON-prijs). Hoe duurder de categorie woningen hoe hoger de grondquote. De contracten zijn vertrouwelijk tussen de contractpartners, de exacte cijfers op het gebied van bouwclaims, inbrengprijzen, grondquotes en dergelijke zijn niet openbaar.⁸

Daarnaast heeft de gemeente met de projectontwikkelaars afgesproken ook de overige gronden te verwerven om te voorkomen dat eigendomsverhoudingen nog verder versnipperd zou raken. Ook hiervoor zijn afspraken gemaakt over de prijzen waarvoor de ontwikkelaars de grond terug zouden verkopen aan de gemeente en de bouwclaims die daar tegenover stonden.

3.6.2 Kosten, opbrengsten en risico's

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke kosten en opbrengsten ten laste van de grondexploitatie worden gebracht, waarbij met name de verschillende kostenverhaals- en vereveningsbijdragen een belangrijke rol spelen.

Eerst zal ingegaan worden op de resultaten van de grondexploitatie Leidsche Rijn. Door het direct opnemen van allerlei kosten kunnen via deze gemeentelijke grondexploitatie (eventueel middels de principes van profijt, causaliteit, proportionaliteit) allerlei kosten worden verhaald en verevend. Vervolgens wordt ingegaan op de bijdragen die middels de GEM Vleuterweide en de exploitatieovereenkomst De Woerd worden gegenereerd.

Via de gemeentelijke grondexploitatie worden direct allerlei kosten verhaald en verevend. De resultaten van de grondexploitatie Leidsche Rijn worden (half)jaarlijks weergegeven in Bestuursrapportages. De mate waarin deze kosten kunnen worden

⁸ zie bijvoorbeeld ook de volgende studies: *Sturen of gestuurd worden? - tussenevaluatie ontwikkeling Leidsche Rijn*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie Utrecht door het onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, Delft 2000, en *Kwaliteit, winst en risico, De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, Een onderzoek in opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening van de Tweede Kamer uitgevoerd door Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht, april/mei 2000.

verhaald en verevend hangt af van het totale grondexploitatie resultaat en de bijbehorende risico's. In de plansystematiek worden allerlei kostenposten mede afhankelijk van marktconjunctuur en voortschrijdend planinzicht op dynamische wijze al dan niet verhaald en/of verevend. Welke opbrengsten precies waar aan meebetalen is bij deze integrale benadering een niet te beantwoorden vraag.

Grote investeringen die worden verhaald c.q. verevend met de winstgevende deelgrondexploitaties zijn o.a.:

- integratie A2 (ca. 32 mln. euro, p.p. 01-01-2004, contante waarde);
- spooruitbreiding (ca. 32 mln. euro, p.p. 01-01-2004, contante waarde);
- andere grote infrastructuurprojecten (Prins Clausbrug, HOV-brug Noord, Ouderijneweg, stroomweg Veldhuizen, Stroomweg de Tol, Zuidelijke stadsas, Noordelijke stadsas, tweede aansluiting A12).
- Leidsche Rijn Park

De grondexploitatie Leidsche Rijn kent ook een taakstelling "verdienend vermogen" voor de bestaande stad van "12 * 2 mln. euro" (twaalf jaar lang wordt jaarlijks 2 mln. euro afgedragen aan de bestaande stad). Op 16 juni 2005 heeft de gemeenteraad echter besloten circa de helft van deze afdracht in te zetten voor de haalbaarheid van het Leidsche Rijn Park.

GEM Vleuterweide

Met de GEM Vleuterweide heeft de gemeente afspraken gemaakt ten aanzien van bijdragen voor werken buiten het plangebied, hoofdinfrastructuur binnen het plangebied, herstraten van wegen aan de randen van het plangebied en een bijdrage voor de spoorverdubbeling.

Overigens is de gemeente voor 50% aandeelhouder en daarom draagt ook zij zelf feitelijk voor 50% bij.

Indien een onderverdeling van gelden wordt gemaakt voor omslagwerken buiten het plangebied en stadsassen en verbindingswegen binnen het plangebied dan geldt de volgende onderverdeling (bedragen op p.p. 01-01-2004, contante waarde):

A	Omslagwerken buiten het plangebied	32,2 mln. euro
B	Stadsassen en verbindingswegen binnen het plangebied	19,7 mln. euro

Onder A is ook de bijdrage aan de spoorverdubbeling en het herstraten opgenomen.

De Woerd

De gemeente heeft voor de realisatie van De Woerd een exploitatieovereenkomst afgesloten. In het kader van deze overeenkomst wordt door de combinatie Bouwfonds-Fortis en Maarssens Bouwbedrijf een bedrag van 4,75 mln. euro betaald voor de bovenwijkse voorzieningen. Dit bedrag betreft een netto contante waarde op prijspeil 1/1/2002. Deze bijdrage is rond 2003 betaald, na het goedkeuren van de overeenkomsten door de raad. Dit bedrag is opgebouwd uit kosten voor o.a. de hoofdinfrastructuur (stroomwegen, stadsassen, e.d.), de spoorverdubbeling, waterhuishouding, hoofd fietsnetwerk, en plankosten van bijvoorbeeld het masterplan.

3.6.3 Motieven achter k/o verdeling

Uit het interview is gebleken dat de motieven van causaliteit, profijt en proportionaliteit niet direct een te onderscheiden driedeling is op basis waarvan kosten al dan niet worden verhaald en/of verevend. Aangegeven is dat er tussen de onderhandelingen van gemeente en marktpartijen wel een bepaald

“redelijkheidsprincipe” geldt op basis waarvan marktpartijen al dan niet willen bijdragen. Op de vraag om dit nader onder te verdelen in bovengenoemde driedeling wordt aangegeven dat “wij” (als onderzoekers) dit beter zouden moeten kunnen. Met andere woorden, de genoemde driedeling leeft niet echt in de praktijk. Voorts dient opgemerkt te worden dat het bovengenoemde “redelijkheidsprincipe” voornamelijk wordt bepaald door de mate van haalbaarheid van de grondexploitatie.

Ten aanzien van de gemeentelijke grondexploitatie worden de meeste kosten verhaald door deze simpelweg direct op de grondexploitatie te plaatsen. Verevening vindt vervolgens plaats middels de deelgrondexploitaties die een plus laten zien.

De keuze welke kosten wel of niet verhaald worden hangen sterk samen met de gemaakte keuzes in de planologische beleidsdocumenten. Alhoewel hieraan alleen gemeentelijke beslissingen ten grondslag liggen, en geen discussies met marktpartijen aan de orde zijn, zullen alle drie de motieven (causaliteit, profijt, en proportionaliteit) een rol hebben gespeeld.

Destijds, bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met toen nog gemeente Vleuten-De Meern, wilde GEM Vleuterweide niet bij dragen aan het Leidsche Rijn Park, dat toen nog geheel binnen Vleuten-De Meern lag. Belangrijkste argument van de marktpartijen was dat het park nog niet is aangelegd op het moment dat zij hun woningen moesten gaan verkopen. Bij de verkoop c.q. prijssetting van de woningen kon daarom niet geprofiteerd worden van de meerwaarde van het park.

GEM was echter wel weer bereid bij te dragen aan bepaalde voorzieningen die dienen om de wijk achter het spoor te ontsluiten, aan de ontsluiting van een bedrijventerrein en aan de aanpassing van het centrum. Deze projecten liggen alle buiten de plan- en exploitatiegrenzen, maar de marktpartijen vinden het redelijk dat uit de GEM-grondexploitatie hieraan wordt bijgedragen.

3.6.4 Manier waarop bijzondere k/o t.l.v. de grondexploitatie worden gebracht

Binnen de gemeentelijke grondexploitatie worden de kosten ten laste van de grondexploitatie gebracht door deze direct als kostenpost op te voeren. Tevens vindt er binnen deze grondexploitatie automatisch verevening plaats tussen de deelgrondexploitaties met een min en met plus.

Bij zowel de GEM Vleuterweide als de exploitatieovereenkomst is er sprake van voorcalculatorisch vastgestelde directe bijdragen.

Daarnaast profiteert GEM Vleuterwijde niet van de verstrekte VINEX-subsidies. De gemeente deelt voor 50% mee in een eventuele winst van de GEM.

3.6.5 Evaluatie

Reden dat ten aanzien van de Vleuterweide destijds gekozen is voor een GEM-model ligt in het feit dat Vleuterwijde toen nog deel uitmaakte van de gemeente Vleuten-De Meern. Deze kleine gemeente heeft toen gekozen voor een GEM met als motieven de risicoverdeling en het ontbreken van (genoeg) gekwalificeerde ambtenaren binnen de gemeenten.

In 2002 heeft een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden, waarbij Vleuten-De Meern bij Utrecht is gekomen.

Het is onduidelijk of er in het geval in plaats van het GEM-model gekozen zou zijn voor een gemeentelijke grondexploitatie, er dan meer geld beschikbaar zou zijn geweest voor afdracht aan andere projecten. Gezien de positie van Vleuten-De Meern was het mede gezien de risico's van toen een logische beslissing. Daar staat tegenover dat in het geval er wel sprake zou zijn geweest van een gemeentelijke grondexploitatie, de gemeente nu ook voor de honderd procent aanspraak had kunnen maken op alle opbrengsten.

Het resultaat van de grondexploitatie was oorspronkelijk budgettair neutraal. De private partijen verwachtten winst te kunnen genereren op de bouw van de woningen. De gemeente Vleuten-De Meern verkreeg bijdragen voor investeringen in het openbaar gebied en voorzieningen. Het winstbelang van de gemeente werd groter na de gemeentelijke herindeling en Vleuterweide een bijdrage moest leveren aan het realiseren van de infrastructuur en voorzieningen van Leidsche Rijn.

Een probleem dat ervaren wordt bij het GEM-model is dat alles van tevoren redelijk dichtgetimmerd wordt en dat het op een later moment verkrijgen van onvoorziene bijdragen moeilijk is.

3.6.6 Bronnen

- Gesprek met gemeentelijke planeconoom
- Sturen of gestuurd worden? - tussenevaluatie ontwikkeling Leidsche Rijn, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie Utrecht door het onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, Delft 2000
- Kwaliteit, winst en risico, De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties, Een onderzoek in opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening van de Tweede Kamer uitgevoerd door Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht, april/mei 2000.
- Diverse gemeentelijke stukken (o.a. bestuurrapportages)

3.7 Uitleglocaties binnen systeem van de Stadsregio Rotterdam

3.7.1 Schets locatieontwikkeling binnen stadsregio

Binnen de Rotterdamse Stadsregio zijn ten tijde van de start van de VINEX afspraken gemaakt over ontwikkeling van de VINEX-locaties in de regio. In het uitvoeringsconvenant, dat is ondertekend door rijk, provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam en regiogemeenten, zijn programma's en locaties vastgelegd voor de uitbreiding van de woningvoorraad (53.000 woningen), kantoorruimte (1 miljoen m²) en niet-havengebonden bedrijfsterreinen (ca. 500 ha). Grote Vinex-woningbouwlocaties zijn Midden IJsselmonde (Carnisselanden en Portland), Nesselande en locaties in de gemeenten Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs (waaronder Meerpolder).

In de regio Rotterdam bestaat sinds 1994 de Kaderwetregio "Stadsregio Rotterdam". Op grond van de kaderwetregeling beschikt de stadsregio ook over bevoegdheden op het terrein van grondbeleid. Deze bevoegdheden zijn in de gemeenschappelijke regeling overigens beperkt tot de grote Vinex-locaties. De stadsregio was partij bij het sluiten van het Vinex-uitvoeringsconvenant.

De grote nieuwe uitleglocaties in de regio kwamen door de ruimtelijke structuur van de regio gedwongen terecht in de kleinere gemeenten die direct aan het verstedelijkt

gebied grenzen. Bij al deze grote uitleglocaties behoren planoverstijgende groen- en infrastructuurprojecten waarvoor de regio, ook in financiële zin, verantwoordelijk bleef en die gelijktijdig met de bestemmingsplannen mee ontwikkeld moeten worden. Om de realisatie eenvoudiger te maken is besloten om twee fondsen in te stellen, waarbij geld voor onrendabele projecten werd (her)verdeeld.

3.7.2 Kosten, opbrengsten en risico's gekoppeld aan fondsen

Binnen het systeem van locatieontwikkeling binnen de Stadsregio Rotterdam, krijgen gemeenten te mane met twee regionale fondsen, die bij het maken van regionale afspraken over de verdeling van het VINEX-geld, zijn ingesteld:

- het grondkostenfonds;
- het regionaal omslagfonds.

Uit het Grondkostenfonds worden bijdragen aan de onrendabele toppen van de bouwlocaties gegeven. Het fonds heeft een totale omvang van 200 miljoen euro; inclusief overheidsbijdrage. Het Grondkostenfonds levert bijdragen aan de gemeenten voor realisatie van een deel van de Vinex-opgave in de stadsregio:

- grote structuurplannen (100% dekking van het tekort op de grondexploitatie);
- knelpuntlocaties (50% dekking van het tekort op de grondexploitatie);
- functieveranderingslocaties (een vast bedrag);
- niet ernstige bodemverontreinigingen.

Het regionaal omslagfonds wordt gebruikt voor (mede)financiering, waarbij meebetaald wordt aan infrastructuur, openbaar vervoer en groenprojecten. Enkele voorbeelden van projecten die eruit gefinancierd worden zijn: metro Nesseland; tramplu lijnen Midden IJsselmonde, Schiedam-Vlaardingen, Lombardijen; de provinciale weg N470; aanpassingen aan Rotterdam CS; reconstructie Hoofdwegplein; de groenstructuren Koedood, Rottewig, Landscheidingspark, etc. Daarnaast is de regionale bijdrage voor het BOR-fonds (fonds Bereikbaarheids Offensief Randstad) gehaald uit het omslagfonds, waaruit onder andere de regionale bijdrage voor randstad rail zal worden betaald. Sectoraal worden de projecten verder uitgewerkt en in de totaalprogramma's van het Regionaal Investeringsprogramma Verkeer & Vervoer en het Regionaal structuurplan in de besluitvorming gebracht.

Op 21 januari 1998 heeft de Regioraad de criteria en uitgangspunten voor de besteding van het VINEX Omslagfonds vastgesteld. Op grond van deze uitgangspunten worden jaarlijks bestedingsvoorstellen vastgesteld op basis van richtinggevende budgetten per project.

In strikte zin zijn de fondsen geen vereveningsfondsen: het gaat om het verdelen van alle tekorten over alle regiogemeenten.

3.7.3 Motieven achter k/o verdeling

De twee fondsen werden in 1995 opgezet ten tijde van de discussie over de stadsprovincie voor de Vinex-opgave. Met de verwachting dat er in toekomst toch een gemeenschappelijk grondbedrijf zou kunnen komen waren de 18 gemeenten bereid tot deze vrij vergaande afspraken. Een belangrijk motief achter de kosten en opbrengstenverdeling is solidariteit.

Dat laatste geldt met name voor het grondkostenfonds: via deze aanpak wordt verevening tussen positieve en negatieve grondexploitaties mogelijk. Dat is ook onderdeel van het subsidiebeleid van het ministerie.

Voor wat betreft het omslagfonds: de ratio van dit fonds is vergelijkbaar met een fonds bovenwijkse voorzieningen. Regionale kosten, die indirect te maken hebben met vergroting van het aantal woningen en bedrijven in de regio waardoor er een toename is van verkeersstromen en recreatiebehoefte, worden hieruit betaald.

De fondsen functioneren goed als het er om gaat de kosten tussen de gemeenten te verdelen. Maar er is een keerzijde: het solidariteitsprincipe staat onder enige spanning omdat er gemeenten zijn die volgens de (gemiddelde) normen moeten mee betalen, maar niet evenredig mee mogen bouwen vanwege restrictief beleid. Toch is het ook na de VINEX gelukt de afspraken voort te zetten, voor de periode 2005-2010.

3.7.4 Manier waarop fondsbijdragen ten laste van de grondexploitatie worden gebracht

Het grondkostenfonds staat los van de grondexploitaties van projecten in de stadsregio. Gemeenten betalen naar ratio van het aantal inwoners mee aan het tekort op de uitvoering van de Vinex-taakstelling. Ook gemeenten zonder bouwopgave betalen mee. Met het fonds worden de tekorten in de grondexploitaties gezamenlijk gedragen, wat beschouwd kan worden als een vorm van verevenen.

Het regionaal omslagfonds is wel direct gekoppeld aan de grondexploitatie: het wordt gevoed door bijdragen uit de te ontwikkelen locaties. Er geldt een vaste bijdrage van inmiddels 1350 euro voor elke te bouwen woning en elke toe te voegen 100 m² kantooroppervlak in de stadsregio. Grote uitleggebieden betalen de dubbele bijdrage. Er is daarmee gekozen voor een systeem van lumpsumbijdragen. Het bedrag dat wordt betaald is niet afhankelijk van de concrete resultaten van een project. Vanuit de regio wordt dit ook als voordeel genoemd: de verdeling hoeft per project niet telkens opnieuw te worden bediscussieerd. Keerzijde is dat, als het resultaat van de locatieontwikkeling positiever uitvalt, er geen hogere bijdrage meer mogelijk is voor de regionale fondsen,

De bouwgemeenten zijn verplicht deze bijdrage te betalen. Gemeenten worden belast voor de omslagbijdrage en proberen deze dan bij particuliere ontwikkelingen weer door te belasten naar de ontwikkelaars. Dat lukt echter niet altijd; reden waarom er vanuit de stadsregio wordt gepleit een bijdrage aan regionale omslagbijdrage ook als kostensoort op de kostensoortenlijst van de Grondexploitatiewet op te nemen.

3.7.5 Evaluatie

In de stadsregio Rotterdam wordt vanuit de te realiseren woningbouwlocaties betaald aan een regionaal fonds, dat gebruikt wordt voor groene en infrastructuurprojecten in de regio. Er is een vaste afdracht per te realiseren woning en oppervlakte kantoorruimte aan dit regionale omslagfonds.

De bouwgemeenten zijn verplicht deze bijdrage te betalen. Gemeenten worden belast voor de omslagbijdrage en proberen deze bij particuliere ontwikkelingen door te belasten naar de ontwikkelaars, wat niet altijd lukt.

Bij de projecten die worden gerealiseerd uit het omslagfonds, gaat het om voorzieningen die op de kostenlijst staan; er is echter geen rechtstreekse koppeling

tussen voorziening en profijt. In feite zijn alle drie de criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) niet direct van toepassing. Het is nauwelijks mogelijk om voor een bovenlokale voorziening aan te tonen of een bouwlocatie en dan vooral in welke mate er profijt van heeft.

3.7.6 Bronnen

- Wolff, Herman de e.a. (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM. Uitgave: Onderzoeksinstituut OTB.
- notitie Stadsregio “Kostentoedeling groenprojecten via een omslagstelsel”, 18 april 2005

4 Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt analytisch en in onderlinge vergelijking gekeken wat er in de verschillende projecten is gebeurd op het terrein van kostenverhaal en verevening. Daarbij wordt aangesloten bij de onderzoeksvragen zoals in hoofdstuk 1 zijn gepresenteerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Welke kosten ten laste van gebiedsontwikkelingsprojecten worden gebracht, met name de niet-traditionele kosten en wat de relatieve omvang is van deze niet-traditionele kosten.
- Waarom partijen tot overeenstemming zijn gekomen over de diverse niet-traditionele kosten
- De soort afspraken die worden gemaakt over kostenverhaal van de diverse niet-traditionele kosten

Eerst wordt echter een korte karakterisering gegeven van de verschillende praktijkprojecten

4.2 Vergelijking praktijkprojecten.

De N201+ is een project dat betrekking heeft op de aanleg van een infrastructurele voorziening. De kosten worden voor een deel betaald uit gebiedsontwikkeling: omdat een vijftal bedrijventerreinen kan worden gerealiseerd, is besloten dat de betrokken gemeenten een bijdrage geven aan het project.

Haverleij is een gebiedsontwikkelingsproject. In het kader van het project worden geconcentreerd woningen gebouwd (“kastelen”), in een omgeving met veel groen. Deels betreft dit “rendabel” groen (een golfterrein), deels betreft het een regionaal groen-/recreatiegebied. De kosten hiervan worden betaald uit de opbrengsten van het vastgoed; bijzonder is dat niet vanuit de grondexploitatie een bijdrage wordt gegeven, maar vanuit de grond- en vastgoedexploitatie.

De Blauwe Stad is een gemeentegrensoverschrijdend gebiedsontwikkelingsproject. Er wordt veel groen en met name blauw gerealiseerd, en een beperkt aantal woningen. Het groen en blauw hebben grotendeels een regionale functie; toch worden alle kosten ten laste van één grondexploitatie voor het gebied gebracht. Wel zijn er aanzienlijke bijdragen voor groen en blauw.

De Waalsprong is een grote VINEX-locatie ten noorden van Nijmegen, na grenscorrectie liggend op het grondgebied van de gemeente Nijmegen. Binnen het project is, na het aanvankelijke plan een integrale grondexploitatie te maken (waarbij het gecalculerde tekort zou worden gedekt door rijkssubsidies en een gemeentelijke bijdrage), een scheiding gemaakt tussen het gemeentelijke exploitatiegebied en de woonvlekken. De laatste worden door een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij ontwikkeld (publiek-private samenwerking. In de gemeentelijke exploitatie zitten de rijkssubsidies, de bedrijfslocaties maar verder onrendabele voorzieningen. Soms wordt daar wel een bijdrage voor betaald door de GEM.

Leidsche Rijn is de grootste VINEX-locatie. Een substantieel van het gebied wordt gerealiseerd via een gemeentelijke grondexploitatie, nadat een deel van grond die in eigendom was van marktpartijen via een bouwclaim is ingebracht. Daarnaast wordt een deel middels een GEM gerealiseerd (deelgebied Vleuterweide) en gebied via een exploitatieovereenkomst. Met de GEM en binnen de exploitatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt over een bijdrage aan werken buiten het plangebied.

Vanuit de locaties in de Stadsregio Rotterdam is er een vaste afdracht per te realiseren woning aan een regionaal omslagfonds, dat gebruikt wordt voor groene en infrastructuurprojecten in de regio.

4.3 Kosten ten laste van de grondexploitatie

Bij de verschillende projecten komt een aantal opmerkelijke kostenposten voor, vanuit het perspectief van het voorgestelde systeem van de Grondexploitatiewet.

Bij het project N201+ worden de kosten van de aanleg en omlegging van een provinciale weg deels betaald vanuit gebiedsontwikkelingsprojecten. Op de kostenlijst gaat het dan om “wegen”, en verder “watergangen”, “bruggen, tunnels en duikers” en “andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en werkzaamheden”.

De kosten van deze voorzieningen staan op de lijst: “de kosten van de aanleg van voorzieningen buiten het exploitatiegebied, met inbegrip van de inbrengwaarde van de daartoe benodigde gronden (...) waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verlorengedane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen”.

De kosten die bij het project N201+ worden verdeeld, vallen binnen bovenstaande definitie. Niet direct genoemd zijn akoestische maatregelen, maar ook deze lijken onder de omschrijving te plaatsen.

Wel is in de Grondexploitatiewet een beperking opgenomen om deze kosten ten laste van de grondexploitatie te brengen: de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid bij de toerekening. Er is een directe koppeling gelegd in het streekplan tussen de N201+ en de mogelijke ontwikkeling van de bedrijventerreinen. De kosten zijn toerekenbaar, in de terminologie van de Grondexploitatiewet. Dat er sprake is van profijt, is duidelijk: de weg vervult een cruciale rol voor de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen. Of sprake is van evenredigheid, is niet duidelijk. In het totaal wordt ca 11% van de kosten van de voorziening ten laste van de gemeenten i.v.m. de toegestane gebiedsontwikkelingsprojecten gebracht. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de vijf bedrijventerreinen goed zijn voor minstens 11% van de verkeersbezetting op de N201+.

Als onderdeel van het project Haverleij wordt een groot recreatie- en natuurgebied gerealiseerd. Deze kosten worden grotendeels betaald uit de exploitatie van het project, evenals de onrendabele top op de golfbaan. Anders dan normaal het geval in Den Bosch hoeft vanuit het project geen afdracht aan het fonds Grote Werken plaats te vinden. Voor wat betreft de opbrengstenkant is opmerkelijk dat ook de opbrengsten van de woningen rechtstreeks ten goede aan de gebiedsontwikkeling komen (de vastgoedexploitatie en grondexploitatie zijn gecombineerd).

De kosten voor de aanleg van het recreatie- en natuurgebieden binnen het exploitatiegebied vallen onder voorzieningen zoals in de kostenlijst opgenomen: genoemd worden “groenvoorzieningen, , waaronder begrepen openbare parken, (...) en natuurvoorzieningen”. Er is sprake van profijt, van toerekenbaarheid maar: de

voorzieningen zijn niet alleen bedoeld voor het woongebied zelf. Dat betekent dat de kosten niet 100% kunnen worden toegerekend aan de exploitatie van het gebied.

De normale afdracht in Den Bosch aan een fonds Grote Werken voldoet niet aan het systeem van de Grondexploitatiewet. Er kan sprake zijn van profijt, maar in beginsel is geen sprake van toerekenbaarheid (er zal als regel geen samenhang zijn tussen het project dat betaalt aan het fonds en een project dat wordt gerealiseerd bekostigd van uit het fonds). Deze bijdrage vindt echter niet plaats bij Haverleij.

De opbrengsten uit de vastgoedexploitatie kunnen via het systeem van de Grondexploitatiewet niet ten laste van het project worden gebracht.

Bij het project de Blauwe Stad wordt uit de exploitatie van het project de kosten van aanleg van het meer en van een grote oppervlakte nieuwe natuur betaald.

Nieuwe natuur staat op de kostenlijst (zie boven). Het meer lijkt echter geen voorziening die (geheel) onder de kostenlijst valt. Het is geen “natuurvoorziening”, het is geen voorziening ten behoeve van de waterhuishouding (slechts gedeeltelijk, voor zover sprake is van vergroting van de waterbergingscapaciteit).

Er is sprake van profijt, van toerekenbaarheid maar: de voorzieningen zijn zeker niet alleen bedoeld voor het woongebied zelf. Het meer en de natuur hebben beide een regionale functie; ook de waterbergingscapaciteit van het meer heeft een regionale functie.

Toch is hiermee nog niet gezegd dat er in de Blauwe Stad wordt getreden buiten de kaders van de Grondexploitatiewet. Er is een groot bedrag aan bijdragen van publieke partijen; de kosten voor het meer worden ongeveer geheel gedekt door bijdragen van publieke partijen. De kosten van nieuwe natuur worden ook voor een substantieel deel gedekt uit bijdragen van publieke partijen. Het zou goed kunnen zijn dat, voor zover uit de grondexploitatie voor groen wordt betaald, er wel sprake is van evenredigheid.

Bij de Waalsprong wordt onderscheid gemaakt tussen een gemeentelijke exploitatie, en de GEM-exploitatie. Oorspronkelijk was het plan een integrale grondexploitatie te maken, waarbij kosten van bovenwijkse en boven-bovenwijkse voorzieningen zouden worden meegenomen.

Nu wordt door de GEM een deel de bovenwijkse voorzieningen betaald. Het gaat dan o.a. o geluidsschermen langs spoor en snelweg, bepaalde waterwerken, rioolmaatregelen in de omgeving en plankosten. Deze kosten staan op de kostenlijst: het gaat dan om kosten voor de “beperken van milieuhygiënische en externe veiligheidscontouren” (ook als ze buiten het plangebied worden gemaakt), kosten voor “aanleg van riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken” (ook als deze buiten het plangebied worden gemaakt en “kosten voor het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied”).

Er is sprake van profijt, van toerekenbaarheid en meestal ook van proportionaliteit. Het deel dat de GEM van deze kosten op zich neemt is vaak onderbouwd met “evenredig”, naar rato van oppervlakte (maar soms ook met fifty-fifty, of: resultante van onderhandelingen).

Ook wordt meebetaald aan de kosten voor archeologisch onderzoek; deze kostenpost is nu in de kostenlijst opgenomen (kosten van “uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen”). Deze kosten zijn ca 50-50 verdeeld; ook hier lijkt sprake van (niet meer dan) proportionele toerekening.

Planshade, voor zover veroorzaakt door werkzaamheden van de GEM, zijn voor rekening van de GEM. Deze kosten staan nu op de kostenlijst (“de kosten bedoeld in artikel 6.1 van de wet).

Ten slotte is er een verplichte afdracht van 0,50 euro per m² verkochte bouwgrond aan een fonds vanwaar uit bouwprojecten in een zustergemeente van Nijmegen worden ondersteund. Deze afdracht kan niet afgedwongen worden binnen het systeem van de Grondexploitiewet.

Bij Leidsche Rijn is eveneens sprake van een zeer grote exploitatie. Hier is voor deelgebieden soms een afwijkend exploitatiemodel gekozen. Relevant is de GEM-Vleuterweide waar afspraken met marktpartijen zijn gemaakt over de grondexploitatie. Kosten die binnen Leidsche Rijn als geheel als binnenplans gelden, zijn voor deze GEM bovenplans. Overigens is ook de gemeentelijke grondexploitatie voor de rest van Leidsche Rijn opgesplitst in deexploitaties. In zoverre wordt er veel verevend binnen de locatie.

De GEM Vleuterweide betaalt mee aan omslagwerken buiten het plangebied en stadsassen en verbindingswegen binnen het plangebied. Voor wat betreft het laatste: wegen staan op de kostenlijst; er is sprake van profijt en toerekenbaarheid; in hoeverre de bijdrage proportioneel is, is onbekend. De omslagwerken buiten het plangebied waar aan wordt meebetaald zijn voorzieningen nodig om de wijk achter het spoor te ontsluiten en de ontsluiting van een bedrijventerrein en de aanpassing van het centrum. Kosten die te maken hebben met voorzieningen gericht op de ontsluiting (swegen, misschien rijwielen- en fietspaden) staan op de kostenlijst. Binnen het perspectief van de integrale wijk Leidsche Rijn lijkt toerekenbaarheid aan de orde. Of hier echter sprake is van profijt is de vraag, laat staan proportionaliteit.

Een opmerkelijke kostenpost voor het gemeentelijk deel van de exploitatie is het taakstellende verdiende vermogen van de locatie voor de bestaande stad. Deze bijdrage valt buiten het systeem van de Grondexploitiewet (los van de vraag of sprake is van kosten die op de kostenlijst staan is niet duidelijk of sprake van toerekenbaarheid). Overigens wordt een deel van dit geld nu teruggeploegd naar de wijk, om het tekort op het Leidsche Rijn Park op te kunnen vangen.

Bij de locaties in de Rotterdamse Stadsregio wordt een bijdrage per woning gegeven voor regionaal groen en infrastructuur. Het gaat om voorzieningen die op de kostenlijst staan; er is geen rechtstreekse koppeling tussen voorziening en profijt. In feite zijn op het niveau van een concrete uitleglocatie alle drie de criteria niet direct van toepassing: de bijdrage aan het fonds kan immers ook gebruikt worden voor een groenproject op een heel andere plaats in de regio.

4.4 Argumenten om mee te doen aan kostenverhaals- en vereveningsarrangement

Bij de N201+ is voor wat betreft deze vraag gekeken naar de overwegingen van de gemeente Haarlemmermeer. Een belangrijke overweging was de koppeling in het streekplan tussen het mogen aanleggen van de bedrijvenlocaties en het veiligstellen van de bereikbaarheid. Dat was voor de gemeente Haarlemmermeer een argument mee te betalen voor die bereikbaarheid. Daarbij kwam dat de N201+ ook in het belang van de inwoners van de gemeente was.

De locatie Haverleij wordt door de betrokkenen als een prestigeproject gezien. Voor de betrokken marktpartijen was het duidelijk dat de wijk alleen ontwikkeld kon worden als er tegelijkertijd ook groen gerealiseerd zou worden. Daar kwam bij dat de private partijen oorspronkelijk geen grondeigenaar waren in het plangebied, maar waren uitgenodigd door de gemeente om mee te doen aan de ontwikkeling van het

project. De partijen wisten waar ze ja tegen zeiden; verder is van begin af aan een zeker rendement van de ontwikkelingsmaatschappij uitgangspunt geweest bij de planuitwerking.

Ook bij de Blauwe Stad waren de marktpartijen geen grondeigenaar, maar zijn ze op uitnodiging van de publieke partijen bij het project betrokken. Er wordt door publieke en private partijen gestuurd op een sluitende exploitatie; eventuele positieve resultaten, bijvoorbeeld omdat een hoger subsidiebedrag wordt binnengehaald, zullen zoveel mogelijk binnen het project worden besteed.

Bij Waalsprong was sprake van gedeeltelijke grondposities. De partijen wisten dat ze elkaar nodig hadden. Belangrijkste motief achter de verdeling van kosten was het dichtrekenen van de grondexploitatie. Daarbij zijn verschillende redeneringen gehanteerd bij de verdeling van kosten, waarbij proportionaliteit niet altijd expliciet een rol heeft gespeeld, maar wel soms indirect (verdeling naar rato van oppervlakte).

Bij Leidsche Rijn spelen begrippen als profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet expliciet een rol. Er is onderhandeld over de bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen, waarbij de redelijkheid van een bijdrage vanzelfsprekend wel een rol heeft gespeeld. Maar ook hier is de haalbaarheid van de grondexploitatie voor de betrokkenen bij afspraken over kostenverdeling leidend geweest.

In de Rotterdamse stadsregio gaat het om afspraken die tussen gemeenten zijn gemaakt. De verplichte afdracht aan de regio was in feite een gegeven bij de ontwikkeling; de afspraken hierover zijn al eerder in een algemener verband (de VINEX-regioafspraken) gemaakt; overigens zijn deze afspraken in 2005 weer verlengd. Belangrijk argument is de regionale noodzaak van de projecten, als ook de onderlinge solidariteit.

4.5 Soort afspraken

Er kunnen verschillende soorten constructies worden gekozen voor het betalen van de kosten. In de projecten is het beeld als volgt:

Bij de N201+ betaalt de gemeente Haarlemmermeer een vooraf vastgesteld vast bedrag aan de realisatie van de weg. De gemeente Haarlemmermeer lijkt er bewust voor gekozen te hebben om het risico op de gebiedsontwikkeling zo bij de gemeente zelf te houden.

Bij Haverleij is gekozen voor een integrale gebiedsexploitatie (grond en vastgoed). Groen wordt op deze wijze betaald uit de exploitatie; eventuele tegenvallers of meevallers zijn voor de ontwikkelingsmaatschappij. Het motief om hiervoor te kiezen is dat beide partijen een meerwaarde zien van de integrale ontwikkeling.

De Blauwe Stad kent een meer complexe constructie, voor betaling van de kosten voor het meer en het groen. Deze kosten maken deel uit van de publieke exploitatie, die dus door de publieke partijen wordt aangelegd. Toch is het niet zo dat eventuele mee- of tegenvallers daardoor voor rekening van de publieke partijen komen. De publieke bijdrage is vast, en de prijs die door de private partijen betaald moet worden voor de grond is het resultante van de exploitatie.

Bij de Waalsprong zou oorspronkelijk worden gekozen voor een integrale grondexploitatie, waarin alle bovenwijkse kosten zouden worden meegenomen. Uiteindelijk is hier niet voor gekozen, omdat een integrale grondexploitatie niet werkbaar werd geacht, mede omdat de ontwikkelaars geen invloed zouden hebben op onderdelen van de grondexploitatie. Nu is gekozen voor twee aparte exploitaties; de GEM is verantwoordelijk voor kosten en opbrengsten op woonvlekniveau. Hiernaast wordt een aantal meer algemene kosten ook ten laste van de grondexploitatie gebracht.

Bij Leidsche Rijn is, voor zover het de GEM betreft, afgesproken dat een vaste bijdrage betaald zal worden voor de bovenwijkse voorzieningen. Deze is voorcalculatorisch bepaald.

Bij de projecten in de stadsregio Rotterdam geldt een vaste afdracht aan een regionaal fonds. De afdracht is gekoppeld aan het aantal gebouwde woningen (en vierkante meters kantoorruimte) in het plangebied.

5 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn dat de praktijk soms vormen van kostenverhaal en verevening laat zien, die vallen buiten het afdwingbare systeem van de Grondexploitatiewet.

Bij de bekeken projecten heeft dit echter zelden betrekking op de kostenlijst. Er zijn slechts beperkt posten gevonden die niet op de lijst staan:

- een vaste bijdrage per m² verkochte bouwgrond voor projecten in een zustergemeente;
- kosten van een meer (voorzover dit meer nodig is in verband met waterberging staat het wel op kostenlijst, voor zover dit meer de functie recreatiegebied heeft staat dit er niet op), overigens werden deze kosten bij het bekeken project vrijwel geheel gedekt door subsidie en dus in feite niet uit de grondexploitatie betaald;
- opbrengsten uit vastgoedexploitatie
- taakstellende afdracht naar algemene dienst (verdienend vermogen)

Deze afwijkingen van de kostenlijst wordt door de Grondexploitatiewet niet onmogelijk gemaakt: via het privaatrechtelijke spoor wordt het nadrukkelijk mogelijk afspraken te maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Een deel van bovengenoemde kosten zijn echter niet (expliciet) bedoeld voor ruimtelijke ontwikkelingen. Indien daarover gecontracteerd zou worden bestaat – net zoals overigens nu al het geval – de kans dat bij de rechter succesvol een actie uit onverschuldigde betaling zou kunnen worden ingezet.

Overigens is over de kostensoortenlijst het laatste woord nog niet gezegd; de memorie van toelichting kondigt aan dat het concept zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, in overleg met de VNG en Neprom nog geactualiseerd zal worden.

Is de kostenlijst in het algemeen geen probleem, wel blijkt dat de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit in de praktijk niet leidend zijn. De redenering is als regel dat bij de bepaling of en in welke mate een afdracht plaatsvindt, de financiële ruimte in de grondexploitatie maatgevend is. In feite is dit in de praktijk een soort hoofdcriterium; van daaruit wordt onderhandeld over de hoogte van een bijdrage. Impliciet zal daar proportionaliteit soms een rol kunnen spelen, maar partijen herkennen zich vaak niet in het begrip.

Bij een aantal projecten wordt duidelijk afgeweken van de drie criteria:

- de natuur en het groengebied bij Haverleij worden grotendeels betaald uit de exploitatie (niet proportioneel);
- de bijdrage voor de ontsluiting van gebieden buiten Vleuterweide door de GEM Vleuterweide (nauwelijks profijt, laat staan proportioneel);
- fondsbijdrage in de Rotterdamse stadsregio voor groen en infrastructuur in de regio (toerekenbaarheid twijfelachtig, nauwelijks profijt, niet proportioneel).

Bij een aantal andere projecten lijkt ook afgeweken te worden, hoewel dat wat minder duidelijk is op basis van de beschikbare gegevens:

- de bijdrage voor natuur bij de Blauwe Stad (hoewel door subsidiegelden wel een aanzienlijk deel van de kosten door de publieke partijen wordt betaald);

- de bijdragen voor de N201+ uit de gebiedsontwikkelingsprojecten (is sprake van proportionaliteit?);
- Ook bij de omvangrijke projecten (Waalsprong en Leidsche Rijn) is proportionaliteit nauwelijks te hanteren. Deze gebieden zijn vaak gesplitst in deexploitaties; dat zou betekenen dat voor elke deexploitatie de proportionaliteit van bijdragen aan de gehele exploitatie onderbouwd zou moeten zijn. Dat gebeurt in de praktijk niet, en het is dan ook zeer de vraag of proportionaliteit aan de orde is. Hoewel de wettekst hier geen uitspraak over doet, wekt de memorie van toelichting indirect de indruk dat het de bedoeling is dat de criteria ook van toepassing zijn op toerekening van binnenplanse kosten⁹.

Naast de financiële ruimte, als bepalende factor of bepaalde kosten wel of niet werden meegenomen, was bij sommige projecten ook bepalend dat de marktpartijen geen grondeigenaar waren, en dus kozen voor een bepaald programma en wisten dat ze aan bepaalde onderdelen zouden moeten meebetalen.

Ook ten aanzien van het afwijken van de drie criteria geldt dat deze afspraken in het Grondexploitatiewet tijdperk niet per definitie onhaalbaar zouden zijn. Het is immers mogelijk privaatrechtelijk andere afspraken te maken. Genoemde afspraken passen wel binnen het algemene toetsingskader “financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen”. Dat betekent dat als partijen deze afspraken maken, ze er ook aan gehouden zijn (actie uit onverschuldigde betaling wegens strijd met publiekrechtelijk kader levert geen succes op).

Wel is er een maar aan het systeem van privaatrechtelijke afspraken: er zal dan wel hiervoor geopteerd moeten worden voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld; later dan dat tijdstip kan een exploitatieplan niet meer worden vastgesteld. Dat betekent dan direct dat ook de mogelijkheid van een stok achter de deur vervalt. In een aantal projecten is de mogelijkheid van free-riders nog nadrukkelijk aanwezig (bijvoorbeeld N201+, systeem stadsregio Rotterdam)

Alleen bij projecten waar de gemeente nu al grondeigenaar is, of een overeenkomst bestaat met de huidige grondeigenaren kan dit probleemloos gebeuren; dan is een stok achter de deur immers niet meer nodig.

Als wel een exploitatieplan wordt vastgesteld (omdat free-riders verwacht worden), zal kostenverhaal en verevening op basis van dit plan en volgens de kostenlijst en de regels van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit moeten plaatsvinden. Weliswaar zouden partijen ook dan kunnen afspreken om toch een hoger bedrag en op een andere wijze te verrekenen, dan bestaat wel het gevaar van een succesvolle actie vanwege onverschuldigde betaling.

De memorie van toelichting spreekt de verwachting uit dat het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke spoor zullen convergeren; in feite betekent dit dat het privaatrechtelijke spoor zich zal richten naar het publiekrechtelijke spoor. Mogelijk komt er daardoor druk te staan op praktijkprojecten waar nu creatieve oplossingen worden gevonden.

Op een punt is het nu voorgestelde systeem van de Grondexploitatiewet nog open voor wat betreft de regionale projecten: een wijziging van de kostensoortenlijst (zie

⁹ Zie p. 17 van de Memorie van Toelichting

memorie van toelichting). Voor de hierboven gesignaleerde kanttekeningen biedt dit echter geen oplossingen: uit dit rapport blijkt dat niet de kostensoorten, maar de criteria voor toerekening van de kosten in de praktijkprojecten problemen opleveren.

Bijlage 1: lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten

De zogenaamde kostenlijst, zoals deze zal worden opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Wro (Grondexploitatiewet) zal er mogelijk zo uit gaan zien, aldus de memorie van toelichting op het wetsvoorstel:

(kosten)

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 1 en 2, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de inbrengwaarde van alle binnen het exploitatiegebied gelegen gronden, zijnde:
 1. de waarde van de grond;
 2. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden niet gehandhaafd kunnen worden;
 3. de kosten van het vrijmaken van de gronden van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
 4. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen;
- b. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek en archeologisch onderzoek;
- c. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- d. de kosten van de aanleg van voorzieningen binnen een exploitatiegebied;
- e. de kosten van de aanleg van voorzieningen en van werkzaamheden buiten het exploitatiegebied, met inbegrip van de inbrengwaarde van de daartoe benodigde gronden, bedoeld onder a, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten buiten het gebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische en externe veiligheidscontouren;
- g. de kosten van andere voorzieningen en werken, dan bedoeld onder a tot en met f, voorzover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- h. de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met g;
- i. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat te verrichten werkzaamheden en te nemen maatregelen, voorzover deze werkzaamheden en maatregelen rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;

- l. de kosten van schadevergoedingen bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. kosten van de aanleg van voorzieningen die aan de gemeente door een hogere overheid worden opgelegd , voor zover deze kosten niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- n. niet-terugvorderbare BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met m;
- o. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met rente-opbrengsten.

(voorzieningen)

Tot de voorzieningen, bedoeld bij de kosten, onder d en e worden gerekend:

- a. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- b. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- c. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, en natuurvoorzieningen;
- d. openbare verlichting en brandkranen met de nodige aansluitingen;
- e. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen en afrasteringen in de openbare ruimte;
- f. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- g. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken , voor zover de aanlegkosten niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten niet via gebruikstarieven worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- i. uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen .

(opbrengsten)

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 3, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de opbrengst uit subsidies en bijdragen van derden, met uitzondering van de subsidies en bijdragen van de gemeente, dan wel van de genothebbenden krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden;
- b. de opbrengst uit uitgifte van gronden;
- c. de opbrengst van andere dan de onder a en b bedoelde kostenelementen, voorzover deze worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

Bijlage 2: Inhoud exploitatieplan

Voor wat betreft de inhoud van het exploitatieplan is in artikel 6.13 van het wetsvoorstel het volgende geregeld:

- 1) Een exploitatieplan bevat:
 - a) een kaart van het exploitatiegebied;
 - b) een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een globale omschrijving;
 - c) een exploitatieopzet, bestaande uit:
 - 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
 - 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
 - 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen;
 - 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
 - 5°. voor zover nodig een fasering van de exploitatie van de gronden en zo nodig koppelingen tussen de werken en werkzaamheden;
 - 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.
- 2) Een exploitatieplan kan bevatten:
 - a) een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven. Voor gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een programma op hoofdlijnen voor het grondgebruik;
 - b) eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
 - c) regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden.
- 3) Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.
- 4) Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.
- 5) Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn

aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

- 6) Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.
- 7) Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a) de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
 - b) de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
 - c) kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.



Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Postbus 5030, 2600 GA Delft
Telefoon (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
www.otb.tudelft.nl