

Duurzame kansen in de nieuwe grondexploitatiewet

Notitie

Delft, 6 november 2007

Opgesteld door: M.J. (Martijn) Blom



Samenvatting

De nieuwe Grondexploitatiewet (GreX), onderdeel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, biedt gemeenten betere mogelijkheden tot verhaal van kosten die moeten worden gemaakt om een locatie geschikt te maken voor bebouwing. In deze notitie wordt de vraag beantwoord of de GreX handvaten biedt tot het realiseren van duurzame ambities bij de aanleg van gebieden. De conclusies zijn besproken in een workshop met VROM (opstellers van de wet) en gemeenten.

De nieuwe wet

De GreX biedt een wettelijke basis voor grondexploitatieovereenkomsten, die gemeenten en particuliere grondexploitanten kunnen sluiten (privaatrechterlijk spoor). Op deze wijze kunnen free-riders aangepakt worden door middel van het kostenverhaal en kunnen locatie-eisen worden gesteld. Ook afspraken over bovenplanse verevening, bijvoorbeeld het meebetalen aan regionaal groen, zijn toegestaan. Wanneer deze vrijwillige afspraken niet lukken, kan gebruik worden gemaakt van het publiekrechtelijk spoor in de vorm van een exploitatieplan. Na vaststelling van het exploitatieplan dient het kostenverhaal plaats te vinden overeenkomstig het exploitatieplan. De basis voor het kostenverhaal is een kostensoortenlijst die wordt vastgelegd in een (nader in te voeren) AMVB. De wetgever beoogt overigens een beperkt gebruik van het publiekrechtelijk spoor. Naar verwachting gaat het om 5% van de situaties. Ook onder de nieuwe wet zal er vooral via vrijwillige afspraken moeten worden gewerkt (privaatrechtelijke afspraken). De Grondexploitatiewet biedt echter de verbeterde 'stok achter de deur' om free-riders aan te pakken

Handvaten

Bij het opstellen van de wet is niet specifiek gedacht aan duurzame energievoorzieningen. Deze kennen dan ook geen vermelding in het voorstel voor de kostensoortenlijst. Bij de verhaalbare kosten gaat het primair om kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de desbetreffende locatie te kunnen ontwikkelen. Naast grondwerken, het bouwrijpmaken, riolering en infrastructuur valt daarbij ook te denken aan groenvoorzieningen, waterpartijen, trapveldjes, basketbalveldjes, speelvoorzieningen en speelweides. Voorwaarde is dat de het exploitatiegebied (wijk) daarvan profijt (fysiek nut) moet hebben.

Wanneer collectieve voorzieningen (warmtenet, koude- en warmteopslag) onlosmakelijk onderdeel van de infrastructuur vormen, dan biedt de GreX in principe wel degelijk aanknopingspunten. Het gaat dan om kosten die niet via gebruikers-tarieven kunnen worden verhaald. Ook kan gedacht worden aan de meerkosten van lokale productie van hernieuwbare energie die (fysiek) toerekenbaar is aan de betreffende wijk. Bij warmtelevering is hier sowieso sprake van. Bij lokale invoeding van groene elektriciteit in het net, is het de vraag in hoeverre er sprake is van 'toerekenbaarheid'.

Toepassing

Voor de uitwerking van energieaspecten in het exploitatieplan is een goede verankering van energieplannen in het ruimtelijk beleid een voorwaarde. Via de beleidscyclus (structuur)visie, bestemmingsplannen, en uitwerking in specifieke locatie-eisen kan van een algemene ambitie naar een meer locatiespecifieke invulling worden toegewerkt.

1 Inleiding

De nieuwe Grondexploitatiewet, die onderdeel uitmaakt van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, is een verbeterd instrument dat gemeenten mogelijk een aantal nieuwe kansen biedt om energiebesparing en duurzaamheid in de gebouwde omgeving te realiseren¹. In deze discussienotitie geven we inzicht in de hoofdlijnen van de nieuwe Grondexploitatiewet (met name in relatie tot de huidige situatie) en de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt op het vlak van het af dwingen van locatie-eisen met betrekking tot een duurzame inrichting van de gebouwde omgeving.

Wij zullen ons hierbij in het bijzonder richten op de energiebesparing en duurzame energie. Daarnaast besteden we zijdelings aandacht aan overige aspecten van een duurzame inrichtingen zoals bodemsanering, groenvoorzieningen en natuurcompensatie.

We sluiten af met de conclusies van de workshop op 10 oktober 2007 over de duurzame kansen in de nieuwe Grondexploitatiewet. De bijlage presenteert een overzicht van de aanwezige deelnemers.

2 Huidige instrumentarium grondexploitatie

Nederland kent een gemengd stelsel voor grondexploitatie dat met name gebaseerd is op vrijwilligheid. Vrijwillige overeenkomsten tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren staan voorop. De baatbelasting² dient als (publiekrechtelijke) stok achter de deur om de kosten van openbare voorzieningen te verhalen (voormalig artikel 222 Gemeentewet).

Het huidige instrumentarium is niet toereikend. Er zitten zowel knelpunten in het instrument baatbelasting als in het instrument exploitatieovereenkomst.

Met de baatbelasting kan maar een deel van de kosten (slechts circa 60%) worden verhaald, terwijl de exploitatieovereenkomst vaak tot langdurige onderhandelingen aanleiding geeft en tekortschiet doordat zogenoemde 'free-riders' de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit vanuit het oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is.

Kortom met het huidige instrumentarium is het niet mogelijk een goede gemeentelijke regie te voeren en locatie-eisen te stellen. Verder heeft de gemeente weinig publiekrechtelijke (dwang)middelen om afspraken omtrent de uitvoering

¹ Het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet is op 22 mei met algemene stemmen aanvaard door de Eerste Kamer en zal in 2008 worden ingevoerd. Het wetsvoorstel is op 7 juli 2006 aanvaard door de Tweede Kamer. De wet maakt deel uit van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en zal tegelijkertijd daarmee in werking treden.

² Een *Baatbelasting* kan door de gemeente worden geheven voor de eigenaar van een onroerende zaak, als zij voorzieningen treft waarbij die eigenaren baat hebben, bijvoorbeeld: de aanleg van een weg, parkeerplaatsen, plantsoenen, etc..

van bestemmingsplannen af te dwingen. Deze worden om die reden veelal in exploitatieovereenkomsten opgenomen, terwijl de huidige regeling dat eigenlijk niet toestaat.

| Voorbeelden van onderwerpen in exploitatieovereenkomsten | |
|--|--|
| 1 | <p>Locatie-eisen</p> <ul style="list-style-type: none">• onderzoeksverplichtingen;• bovenwettelijke onderzoeksverplichtingen (vrijwillige MER, milieu, landschap, archeologie);• structuur plangebied, te handhaven waarden en elementen;• verkaveling, bestemming en gebruik gronden;• infrastructuur:<ul style="list-style-type: none">– wegen;– energienormen;– bepalen energievormen;– waterhuishouding;– groen/ecologie/natuurwaarden;– parkeernormen;– aard parkeervoorzieningen;– aansluiting en route OV;– fietsvoorzieningen.• milieu-afstandsnormen en milieuzonering;• politiekeurmerk veilig wonen op locatieniveau;• beeldkwaliteitsplan;• duurzaam bouwen. |
| 2 | <p>Openbare ruimte</p> <ul style="list-style-type: none">• bestemming gronden voor groen en speelvoorzieningen;• inrichtingsplan;• groenplan;• kwaliteitseisen voor elementen in de openbare ruimte;• beeldkwaliteitsplan;• duurzaam bouwen. |

Relatie met (bestaande) WRO

Bij de ontwikkeling van bouwlocaties is er een nauwe samenhang tussen de grondbeleid, grondexploitatie en ruimtelijke ordening. Aan de ene kant moet een ontwerp van een nieuwe wijk gemaakt worden en moet dat juridisch worden vastgelegd in de vorm van een bestemmingsplan of projectbesluit. Aan de andere kant moet ook de grond beschikbaar komen via afspraken met particuliere eigenaren of via verwerving of onteigening, en moeten de kosten van grondexploitatie eerlijk verdeeld worden.

Voor het kostenverhaal is er in de huidige situatie *geen formele koppeling* met ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Voor onteigening is die er wel. Onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening kan alleen plaatsvinden op basis van een bestemmingsplan. Voor concrete bouwplannen kan daarnaast onteigend worden op basis van een bouwplan.

3 De nieuwe Grondexploitatiewet

Ook in de nieuwe wettelijke regeling staat vrijwillige samenwerking voorop, waarbij het publiekrechtelijk instrumentarium fungeert als 'stok achter de deur'. De wetswijziging biedt een wettelijke basis voor grondexploitatieovereenkomsten,

die gemeenten en particuliere grondexploitanten kunnen sluiten (privaatrechterlijke spoor)³ teneinde free-riders te kunnen aanpakken.

Daarin kunnen het kostenverhaal en de locatie-eisen worden geregeld. Ook afspraken over bovenplanse verevening, bijvoorbeeld het meebetalen aan regionaal groen, zijn toegestaan. Die afspraken moeten wel in een structuurvisie passen⁴. Wanneer een contract is gesloten over het kostenverhaal kan de gemeente geen extra bijdragen meer aan de grondeigenaar vragen via de publiekrechtelijke weg.

Als de gemeente en de private grondeigenaar er niet op basis van contractuele afspraken uitkomen, kan de gemeente exploitatiekosten verhalen via het publiekrechtelijk spoor. Dat werkt als een stok achter de deur bij de onderhandelingen die vaak eerst gevoerd zullen worden. Dit spoor komt in de plaats van de baatbelasting. Deze stok achter de deur geldt alleen voor een bepaald type bouwplan. Het moet gaan om gronden waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit voor de eerste keer voorziet in:

- nieuwbouw van woningen en andere hoofdgebouwen;
- belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen.

Na vaststelling van het exploitatieplan dient het kostenverhaal plaats te vinden overeenkomstig het exploitatieplan. Nadere financiële afspraken zijn niet mogelijk, want het exploitatieplan biedt een uitputtende regeling die in acht genomen dient te worden. Wel is het mogelijk nadere afspraken te maken over zaken waar het exploitatieplan niet in voorziet. Na vaststelling van het exploitatieplan, is het sluiten van een exploitatieovereenkomst derhalve nog steeds mogelijk. Bij het aangaan van zo'n overeenkomst dient het exploitatieplan echter in acht te worden genomen. Tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan voor een bepaald gebied moet een exploitatieplan worden vastgesteld, tenzij kostenverhaal reeds op andere wijze verzekerd is. Dit betekent een samensmelting van het grondbeleid met het stedenbouwkundig ontwerp.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in het exploitatieplan facultatief de volgende zaken op te nemen (uitvoeringsaspecten):

- Kwaliteitseisen in de vorm van een woningbouwprogramma, waarin bijvoorbeeld is geregeld hoeveel sociale woningbouw of particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd moet worden. Hierbij wordt niet expliciet melding gemaakt van duurzaamheidseisen of % duurzaam gebouwde woningen.
- Eisen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte.
- Regels om de nakoming van bovenstaande uitvoeringsaspecten te waarborgen.

³ Een grondexploitatieovereenkomst kan dus ook zonder exploitatieplan en verankering in Bestemmingsplan worden gesloten.

⁴ Een structuurvisie verwoordt en verbeeldt de toekomstige structuur van een gemeente in grote lijnen en heeft in principe ook een wat langere doorlooptijd dan een bestemmingsplan.

Beoogde toepassing

De wetgever beoogt overigens een beperkt gebruik van het publiekrechtelijk spoor. Naar verwachting gaat het om 5% van de situaties. De basis is en blijft dat de gemeenten met grondeigenaren vrijwillige afspraken maken en dat het opstellen van een exploitatieplan eerder uitzondering dan regel is. De wet is vooral een reactie op de huidige gronduitgiftedmodellen (joint-ventures, bouwclaim, etc.) waarbij het in de praktijk lastig is gebleken om de kosten van publieke voorzieningen op de verschillende eigenaren in het gebied te verhalen, met als gevolg dat er onnodig veel free-riders zijn. Bij het opstellen van de wet is niet specifiek gedacht aan duurzame energievoorzieningen.

Relatie met (nieuwe) WRO

Allereerst beschrijven we de kort de belangrijkste wijzigingen van de *nieuwe* Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) ten opzichte van de *bestaande* Wet op de Ruimtelijke Ordening. Vervolgens gaan we in op de relatie tussen WRO-instrumenten en de nieuwe Grondexploitatiewet.

De WRO wordt grondig herzien om de overzichtelijkheid te vergroten. Het streven is de herziene Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) op 1 juli 2008 in werking te laten treden. De Grondexploitatiewet gaat hiervan onderdeel uitmaken.

De belangrijkste wijzigingen zijn onder meer dat gemeenten structuurvisies moeten opstellen, die hun doorvertaling moeten vinden naar bestemmingsplannen. Voor gebieden waar geen ruimtelijke plannen zijn voorzien, kan worden volstaan met een (conserverende) beheersverordening. De bestemmingsplannen hoeven niet meer te worden goedgekeurd door de provincie en de bestemmingsplanprocedure wordt verkort naar 26 weken.

Koppelingen tussen WRO-instrumenten en de nieuwe Grondexploitatiewet betreffen:

- In de totstandkomingsprocedure moet het exploitatieplan gelijktijdig met de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad worden vastgesteld. Gelijktijdig met het bestemmingsplan en het exploitatieplan kan de raad ook een onteigeningsplan vaststellen. De gemeente kan dan vrijwel direct onteigenen⁵.
- In een overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Als eis voor dergelijke afspraken stelt de wet dat ze moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie, de opvolger van het gemeentelijke structuurplan (en het provinciale streekplan).
- Als een gemeente er niet in slaagt met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, kan de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen. Het instrument is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten op grond van de WRO die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen.

⁵ Ook de onteigeningsprocedure is aanzienlijk verkort t.o.v. de huidige procedure.

Welke kosten?

Het centrale begrip van het kostenverhaal is de grondexploitatie. In de afgelopen jaren heeft de onduidelijkheid over de kostensoorten vaak geleid tot onnodig lange onderhandelingen en tot gerechtelijke procedures. Daarom wordt bij (nader in te stellen) algemene maatregel van bestuur een limitatieve lijst met kostensoorten en opbrengstsoorten vastgesteld. Bij de verhaalbare kosten gaat het primair om kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de desbetreffende locatie te kunnen ontwikkelen. Naast grondwerken, het bouwrijpmaken, riolering en infrastructuur valt daarbij ook te denken aan groenvoorzieningen, waterpartijen, trapveldjes, basketbalveldjes, speelvoorzieningen en speelweides. Het gaat dus om kosten van fysieke voorzieningen (naast planontwikkelingskosten en planschadevoorzieningen), waarvan de wijk of een gedeelte daarvan profijt moet hebben. De kosten van gebouwen vallen buiten het kostenverhaal, met uitzondering van gebouwen ten behoeve van infrastructuur en dergelijke (trafo). Ook de kosten van maatschappelijke voorzieningen, zoals kinderopvang en scholen blijven in dit verband buiten beschouwing. Tot de kosten behoren in beginsel alleen de aanlegkosten. Kosten van beheer, onderhoud of vervanging van voorzieningen vallen dus niet onder kosten van grondexploitatie. Ook buiten het exploitatiegebied zullen vaak voorzieningen getroffen moeten worden die ten dienste staan van het exploitatiegebied en die geheel of gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de exploitatie. Er is derhalve geen beperking meer tot de kosten van 'voorzieningen van openbaar nut', zoals dat nu het geval is.

In de algemene maatregel van bestuur zal ook worden vastgelegd dat kosten buiten het exploitatiegebied voor verhaal in aanmerking komen. In dit kader worden genoemd:

- ontsluitingswegen, bruggen en parkeervoorzieningen waarvan het gebied profiteert;
- compensatie buiten het gebied van in het plangebied verloren gegane waarden (bijvoorbeeld natuurwaarden);
- kosten buiten het gebied van negatieve externe effecten (bijvoorbeeld het opheffen van geluidscontouren en hindercirkels).

Deze kosten komen voor verhaal in aanmerking, indien en voor zover het gebied profijt heeft en de kosten toerekenbaar zijn aan het gebied. Indien meerdere locaties profiteren van de voorzieningen, worden de kosten naar rato toegerekend aan de gebieden die ervan profiteren.

Er gelden drie toetsingscriteria:

- **profijt:** de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden;
- **toerekenbaarheid:** er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor

bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeer-voorzieningen;

- **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 meer bij aan de kosten.

5 Locatie-eisen

Het exploitatieplan bevat locatie-eisen met betrekking tot het *bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte*. Verder kan de gemeente in het exploitatieplan bepalingen opnemen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Met het exploitatieplan kan de gemeente een goede regie voeren op het woningbouwprogramma. In het exploitatieplan mag de gemeente ook eisen met betrekking tot drie woningbouw-categorieën vastleggen, te weten sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap.

In de huidige praktijk maken gemeenten en projectontwikkelaars tal van afspraken maken over locatie-eisen, kosten, fasering en realisering van bouwlocaties. Voor zover deze afspraken in exploitatieovereenkomst worden neergelegd, blijkt dat deze afspraken vaak het wettelijk kader te buiten gaan. Een aantal locatie-eisen kan op dit moment niet adequaat met bestaande publiekrechtelijke instrumenten worden gesteld. De noodzaak om locatie-eisen te stellen dient beleidsmatig te worden onderbouwd. In veel gevallen ontbreekt de publiekrechtelijke noodzaak voor het opleggen van bepaalde locatie-eisen.

De nieuwe wet stelt welke locatie-eisen door de gemeente kunnen worden gesteld. Deze eisen hebben in principe geen betrekking op individuele gebouwen, maar op de inrichting van de locatie⁶. Deze eisen kunnen tevens fungeren als direct werkende normen waar een ieder zich aan moet houden. In dit opzicht is het exploitatieplan te vergelijken met een gemeentelijke verordening of de voorschriften van een bestemmingsplan. Overtreding van dergelijke voorschriften zal worden aangemerkt als een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten.

⁶ Het exploitatieplan kan eisen stellen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken.

6 Mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling

Er zijn twee belangrijke nieuwe instrumenten die mogelijkheden bieden voor het realiseren van duurzame ruimtelijke ambities:

- 1 kostenverhaal;
- 2 en de wettelijke mogelijkheid locatie-eisen te stellen.

Voor kostenverhaal is uitgesloten:

- kosten voor voorzieningen in woningen en gebouwen;
- kosten voor beheer, onderhoud en vervanging;
- kosten die toegerekend kunnen worden aan nutsvoorziening als gas, water en elektra en die in de gebruikstarieven behoren te worden gedekt.

In principe betreft het kostenverhaal derhalve de kosten van publieke en nutsvoorzieningen in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden en die nodig zijn om de locatie te kunnen ontwikkelen.

Directe aangrijpingspunten

Ook in de huidige situatie kunnen locatie eisen voor een collectieve energievoorzieningen in een exploitatieovereenkomst worden opgenomen. Deze moeten dan wel beleidsmatig worden onderbouwd. Onder de nieuwe wetgeving ontstaat er een publiekrechtelijke onderbouwing om eisen aan de openbare inrichting te stellen.

In onderstaande tabel geven we een overzicht van enkele voorbeelden van duurzame energievoorzieningen op gebouw en wijkniveau en mogelijke aangrijpingspunten in GREX (Grondexploitatiewet).

Tabel 1 Nieuwe instrumenten met betrekking tot kostenverhaal en locatie-eisen vanuit de Grondexploitatiewet (GREX) voor duurzame maatregelen

| Type maatregel (groen /energie) | Voorbeelden van technieken | Mogen eisen gesteld worden? | Mogen kosten verbonden aan die eisen verhaald worden? | Alternatief |
|----------------------------------|--|---|---|---------------------------------|
| Individuele energievoorziening | EPC-eis Gebouwtechnische maatregelen Installatietechnische maatregelen | Nee De nieuwe GREX biedt geen mogelijkheid om extra eisen te stellen op gebouwniveau (met uitzondering van % sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap). | Nee Er is geen mogelijkheid energiemaatregelen in de grondexploitatie mee te financieren. Discussiepunt: wellicht zou een % duurzaam gebouwde woningen opgenomen kunnen worden in de het gemeentelijke exploitatieplan⁷. | Bestemmingsplan, bouwvergunning |
| Collectieve energievoorzieningen | Koude- warmteopslag (exclusief aan woningen gekoppelde warmtepompen) | Ja Voor zover deze voorzieningen toerekenbaar zijn aan het gebied en niet via aansluit- en gebruikstarieven worden doorbelast aan de consument is het denkbaar dat deze voorzieningen in het exploitatieplan worden opgenomen. | Ja Kosten kunnen tevens verhaald worden. | |
| Energiedistributie (warmtenet) | | Ja Eisen kunnen wel in een exploitatieplan worden meegenomen. Discussiepunt: kunnen projectontwikkelaars gedwongen worden proportioneel mee te betalen aan de warmtetransportleiding (die nodig is om de warmte naar de locatie te transporteren). | Een warmtedistributienet is toerekenbaar aan het gebied, maar wordt al via de aansluittarieven (warmtewet) geregeld. Dit valt derhalve buiten het kostenverhaal. | BAEI Energievisie |

⁷ Deze mogelijkheid wordt niet expliciet genoemd.

| Type maatregel (groen /energie) | Voorbeelden van technieken | Mogen eisen gesteld worden? | Mogen kosten verbonden aan die eisen verhaald worden? | Alternatief |
|--|--|---|--|-------------|
| Productie van lokale duurzame energie | Kleine windmolen(s) Biomassacentrale | Nee | Mogelijk De meerkosten van de investering (onrendabele top) die niet in het gebruikerstarief terecht komt, mist er sprake is van toerekenbaarheid aan de locatie. In die toerekenbaarheid zit de discussie, aangezien het de vraag is of er sprake is van een directe koppeling tussen locatie en productiefaciliteit. Zie verder conclusies workshop. | |
| Passieve zonne-energie | Zuid-oriëntatie woningen | Ja Het gebruik van passieve zonne-energie wordt aanzienlijk vereenvoudigd wanneer straten oost-west lopen en dus alle gebouwen over een zuidgevel beschikken. Dit betreft dus locatie-eisen gekoppeld aan de ruimtelijke ordening welke in het exploitatieplan kunnen worden opgenomen. | | |
| Bovenwijks groen | Compensatienatuur Bovenwijkse recreatieve voorziening | NVT | In kostenverhaal Afspraken over bovenwijks verevening, bijvoorbeeld het meebetalen aan regionaal groen (ter compensatie van verloren gegane natuur), zijn toegestaan. Die afspraken moeten wel in een structuurvisie passen. | |
| Groenvoorzieningen | Plantsoenen Trapvelden | Ja | In kostenverhaal opgenomen. | |
| Bodemsanering | | Ja | In kostenverhaal opgenomen. | |
| Dubo-eisen aan gebruik duurzame materialen | Speeltoestellen | Ja | Ja | |

| Type maatregel (groen /energie) | Voorbeelden van technieken | Mogen eisen gesteld worden? | Mogen kosten verbonden aan die eisen verhaald worden? | Alternatief |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---|-------------|
| bij publieke voorzieningen | | | | |
| Eisen aan gescheiden riolering | | Ja | Ja | |

Licht grijs = er bestaan aanknopingspunten

Wit = discussie mogelijk

Donker grijs = geen aanknopingspunten

Indirecte effecten

Naast directe aangrijpingspunten is de algemene verwachting dat door een verbeterde onderhandelingspositie bij het verwerven van grond, gemeenten beter in staat zijn de regie in handen te nemen en publieke belangen, zoals aanleg van een duurzame energievoorziening, te borgen.

Een algemeen verondersteld gevolg van de nieuwe grondexploitatiewet is dat de regie bij grondexploitatie weer terugkomt in de handen van de gemeente. In de huidige situatie is dat in algemene zin alleen het geval wanneer de grond in eigendom is van de gemeente (actief grondbeleid) waardoor er een goede onderhandelingspositie bestaat om locatie-eisen te stellen en kostenverhaal te regelen. Wanneer de grond niet in handen van de gemeente is, biedt het *huidig instrumentarium* weinig houvast om projectontwikkelaars mee te laten betalen aan collectieve voorziening en extra eisen aan de inrichting van de locatie te stellen. Doorgaans is de mate waarin dit mogelijk is, afhankelijk van de onderhandelingsituatie en concrete grondposities van de gemeente.

In algemene zin is de verwachting dat publieke belangen in de nieuwe situatie beter in de grondexploitatie kunnen worden gewaarborgd. De verbeterde regiefunctie kan er toe leiden dat een programma van eisen voortvloeiend uit (bijvoorbeeld) een energievisie eenvoudiger en sneller tot realisatie wordt gebracht. Hierdoor worden lange onderhandelingen voorkomen en sneuvelen duurzaamheidsambities in ieder geval niet door een gebrekkige grondpositie van de gemeente. Omdat grondverwerving door de gemeente makkelijker wordt (verbeterde regie, kortere onderhandelingen, betere onderhandelingspositie), zal naar verwachting de grondprijs zakken. Dit stelt de gemeente in staat een belangrijk deel van haar plankosten in rekening te brengen, hetgeen de realisatiekansen van duurzame ambities bij de aanleg vergroot.

Naar verwachting heeft de nieuwe GREX-wet een positief effect op publiek-private samenwerking, omdat free-riders adequaat kunnen worden aangepakt en er meer duidelijkheid komt over kosten en locatie-eisen die de gemeente stelt.

7 Conclusies workshop Grondexploitatiewet

Op 10 oktober 2007 heeft een workshop plaatsgevonden waarin is verkend welke mogelijkheden de grondexploitatiewet biedt voor het stimuleren van duurzame oplossingen in de gebouwde omgeving. Aan de workshop namen medewerkers deel van gemeenten, SenterNovem en VROM. De belangrijkste conclusies van de workshop zijn hieronder puntsgewijs samengevat:

- Belangrijke vraag is of er in de gemeentelijke praktijk van de grondexploitatie wel zoveel verandert. Toegelicht wordt door de opstellers van de wet dat het publiekrechtelijk spoor in Grondexploitatiewet 'slechts' in een beperkt aantal gevallen zal worden toegepast. Naar verwachting gaat het om 5% van de situaties. De basis is en blijft dat de gemeenten met grondeigenaren vrijwillige afspraken maken en dat het opstellen van een exploitatieplan eerder uitzondering dan regel is. De wet is vooral een reactie op de huidige gronduitgiftemodellen (joint-ventures, bouwclaim, etc.) waarbij het in de praktijk lastig is

gebleken om de kosten van publieke voorzieningen op de verschillende eigenaren in het gebied te verhalen, met als gevolg dat er onnodig veel free-riders zijn. Bij het opstellen van de wet is niet specifiek gedacht aan duurzame energievoorzieningen.

- De Grex gaat specifiek over de kosten die moeten worden gemaakt om de locatie/het gebied geschikt te maken voor bebouwing (exclusief woningen). Hier vallen kosten voor energiezuinige en duurzame maatregelen onder indien zij specifiek deel uitmaken van de infrastructuur van het gebied en niet via gebruikerstarieven worden gefinancierd. Te denken valt aan een warmtenet en koude- en warmteopslag. De warmtepompen behoren vermoedelijk tot de bebouwing zelf en zouden dan ook niet onder de Grex vallen.
- Er is overeenstemming dat de verbeterde 'stok achter de deur' wel in een aantal gevallen door gemeenten kan worden benut om de kosten van bepaalde duurzame-energievoorzieningen in de grondexploitatie op te nemen door middel van vrijwillige afspraken. Meest treffende voorbeeld is een gebied met meerdere grondeigenaren, waarin één van de eigenaren niet bereid is mee te betalen aan collectieve energievoorzieningen. De stok achter de deur betekent dan een verbeterde onderhandelingspositie om die éne grondeigenaar over de streep te trekken.
- Er is overeenstemming over het belang van een goede verankering van de energieplannen in het ruimtelijk beleid. Dit schept de mogelijkheid voor de uitwerking van energieaspecten in het exploitatieplan. Dat dit zou betekenen dat technieksturing (eisen aan toe te passen technieken) centraal zou komen te staan in plaats van de gebruikelijk doelsturing (bv. de EPL) wordt tegengesproken. Via de beleidscyclus (structuur)visie, bestemmingsplannen, en uitwerking in specifieke locatie-eisen kan van een algemene ambitie naar een meer locatiespecifieke invulling worden toegewerkt.
- Over productie van duurzame energie gekoppeld aan een fysieke locatie, zoals via lokale windmolens of een biomassacentrale, is discussie in hoeverre dit als 'toerekenbaar' moet worden gezien aan de locatie. Het gaat daarbij om de meerkosten van de investering die niet via de gebruikerstarieven op de consument worden verhaald. In principe wordt de stroom geleverd aan het algemene elektriciteitsnet. Via de EPL worden dergelijke voorzieningen echter wel toegerekend aan de locatie. Bij warmte is sprake van daadwerkelijke fysieke levering aan de locatie.
- Op de concept lijst van te verhalen kosten staat thans het begrip 'nutsvoorziening'. De vraag is of een meer expliciete vermelding van '(collectieve) duurzame energiemaatregelen' de mogelijkheden van de GREX op dit gebied verbetert. Deze vraag wordt onderzocht door het Ministerie van VROM. Enerzijds kan dit opname van dergelijke eisen in een exploitatieplan vergemakkelijken, anderzijds zou een te enge afbakening/definitie het proces van (verdergaande) vrijwillige afspraken kunnen in de weg kunnen staan.
- Tenslotte worden andere belangrijke duurzame aanknopingspunten die de Grex biedt bij 'het geschikt maken van de grond voor bebouwing' geïdentificeerd:
 - Dubo-eisen aan het gebruik van duurzaam hout bij collectieve voorzieningen (FSC). Zoals beschoeiing waterpartijen, speeltoestellen, algemeen voorzieningen, etc..

- Eisen ten behoeve van gescheiden rioolstelsel.
- Sommigen signaleren bij gemeenten een hoog verwachtingsniveau ten aanzien van de mogelijkheden duurzame eisen via de Grex te stellen. Het is wellicht verstandig in de communicatie over de Grex dit verwachtingsniveau wat te temperen.
- Er is veel onduidelijkheid over de instrumenten die gemeenten überhaupt tot hun beschikking hebben om duurzaamheidseisen te stellen. Er is behoefte aan inzicht in welke mogelijkheden er zijn (bouwbesluit, lokale bouwverordening, bestemmingsplan, enz.) en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Bijlage: deelnemerslijst workshop Grondexploitatie

Datum: 10 oktober 2007

Tijdstip: 10.00 – 13.30 uur

Locatie: SenterNovem, Utrecht

DEELNEMERS WORKSHOP GRONDEXPLOITATIEWET:

- Dirk de Klerk, VROM
- Jos Verlinden, VROM
- Leo Nooteboom, VROM
- Gert van der Elsen, Tilburg
- Lianda Sjerps, Apeldoorn
- Johan Lako, Zoetermeer
- Paul Patee, Breda
- Erna van Gils, Zaanstad
- Gert Jan Brand, Hardenberg
- Ben Habets, Zutphen
- Marnix van Os, Zutphen
- Martijn Blom, CE Delft
- Derk Hueting, CE Delft
- Titus van Roermund, SenterNovem
- Ge Huisman, SenterNovem
- Constan Custers, SenterNovem