ONDERZOEK NAAR DE TOEPASSING VAN BOUWCLAIMS EN ANDERE AFSPRAKEN IN DEVENTER

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

REGIOPLAN

ONDERZOEK NAAR TOEPASSING VAN BOUWCLAIMS EN ANDERE AFSPRAKEN IN DEVENTER

- eindrapport -

Herbert ter Beek
Marco Mosselman

i.s.m. Mr. Huib van Olden (Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen)

Amsterdam, mei 2007
Regioplan publicatienr. 1464

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 – 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer.

INHOUDSOPGAVE

Management samenvatting I

1 Inleiding 1
1.1 Doel van het onderzoek en centrale onderzoeksvragen 2
1.2 Normenkader 2
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening 4
1.4 Leeswijzer 4

2 Bouwclaims en andere afspraken 7
2.1 Wat verstaan we onder bouwclaims? 7
2.2 Overzicht van bouwclaims in Deventer 9
2.3 Strategische, anticiperende en reguliere verwervingen 12
2.4 Conclusies 15

3 Drie grote ontwikkelingsprojecten in Deventer 17
3.1 Vijfhoek 17
3.2 Grachtengordel 19
3.3 Bedrijvenpark A1 20

4 Bestuurlijke aspecten 23
4.1 Wettelijk kader 23
4.2 Taakverdeling is duidelijk 24
4.3 Verantwoordelijkheden zijn duidelijk 25
4.4 Mandaat ambtelijke organisatie is helder 26
4.5 Conclusies 27

5 Rol van de Gemeenteraad 29
5.1 Wanneer betrokken en hoe? 29
5.2 Wijze van informeren van de Raad 31
5.3 Mogelijkheden voor verbetering 33
5.4 Conclusies 33

6 Beleidsmatige aspecten 35
6.1 Bouwclaims in relatie tot beleidsdoelen 35
6.2 Beleid ten aanzien van toepassen bouwclaims 36
6.3 Beleid over waarde en omvang van bouwclaims 38
6.4 Voorwaarden bouwclaims 40
6.5 Bouwclaims en kwaliteitsniveau 40
6.6 Conclusies 41

7 Financiën en risicobeheersing 43
7.1 Financiële consequenties 43
7.2 Marktconformiteit verwervingsprijzen en bouwclaims 44
7.3 Risicobeheersing 46
7.4 Voorzorgsmaatregelen 47
7.5 Conclusies 49

8 Mededinging en aanbesteding 51
8.1 Staatssteun en mededingingsbeleid 51
8.2 Gemeentelijk grondbeleid: bestaande en nieuwe wetgeving 54
8.3 Conclusies 56

9 Integriteit 57
9.1 Transparantie en informatievoorziening 57
9.2 Voorzorgsmaatregelen 58
9.3 Andere integriteitsvraagstukken 60
9.4 Conclusies 60

10 Conclusies en aanbevelingen 63
10.1 Conclusies 63
10.2 Aanbevelingen 65

Bijlagen 67
1 Overzicht geraadpleegde personen en bronnen 69
2 Stappenplan projectontwikkeling 71
3 Checklist bouwclaims in planontwikkeling 73
4 Toepassing checklist op Pothoofd 75

MANAGEMENT SAMENVATTING

Bouwclaims

De gemeente Deventer voert al jaren een actief grondbeleid. Om daaraan gestalte te geven, hanteert het College verschillende aankoopstrategieën: strategische en anticiperende verwerven, het vestigen van voorkeursrecht en het toepassen van het bouwclaimmodel. In het bouwclaimmodel levert een private partij – meestal een projectontwikkelaar – zijn grond in bij de gemeente, maar behoudt hij het recht om een afgesproken aantal woningen te bouwen.

Onder normale omstandigheden verkrijgen bouwers doorgaans twintig à dertig woningen per hectare grond, en vertegenwoordigt elke bouwclaim een waarde van ongeveer € 10.000. Het aantal bouwclaims en de waarde daarvan is wel afhankelijk van een aantal factoren. De belangrijkste factoren zijn: het afgesproken aantal woningen, de geplande programmering, de ligging, gemaakte afspraken over de uitgifteprijs van de grond en de mate waarin de bouwer invloed heeft op het totale stedenbouwkundig ontwerp.

In Deventer zijn de afgelopen jaren elf bouwclaim- en overige afspraken gemaakt, die samen gaan over ten minste 845 woningen. Behalve zuivere bouwclaimafspraken zijn diverse andere afspraken gemaakt met grondeigenaars. Het betreft onder meer de compensatie van het opstellen van een stedenbouwkundig plan en het op zich nemen van de aansturing binnen gemeentelijke kaders van een locatieontwikkeling, het uitstellen van concurrerende ontwikkelingen, afspraken over preselectie en het (om niet) verstrekken van bouwkavels voor een woning voor de voormalige eigenaar.

Drie cases

In het onderzoek hebben we stilgestaan bij de verstrekte bouwclaims en gemaakte afspraken op drie locaties: de Vijfhoek, de Grachtengordel en het Bedrijvenpark A1. Op alle drie de locaties zijn afspraken gemaakt bij grondtransacties. In de Vijfhoek zijn bouwclaims verstrekt en ingelost, in de Grachtengordel heeft de gemeente een ontwikkelaar gecompenseerd voor het beëindigen van een exploitatieovereenkomst en op het Bedrijvenpark A1 is één bouwclaim verstrekt.

Bestuurlijk

Binnen het huidige wettelijk kader is het College bevoegd om, binnen de door de Raad gestelde kaders, gronden aan te kopen en bouwclaims te verstrekken. Het College heeft een deel van haar aankoopbevoegdheid gemandateerd aan ambtenaren. Bouwclaimbesluiten worden altijd genomen door het College of door de wethouder Grondzaken. De concerncontroller en het hoofd Juridische Zaken hebben in dit kader een bijzondere functie. Zij dienen toe te zien op de risico's die de gemeente loopt. Uit het onderzoek blijkt dat zij weliswaar toegang hebben tot alle relevante documenten, maar dat zij de Collegevoorstellen over bouwclaims niet altijd (tijdig) beoordelen.

Rol van Raad

De rol van de Raad is het laatste decennium ingrijpend veranderd. Uit het

onderzoek blijkt dat de Raad haar kaderstellende rol goed heeft ontwikkeld; de controlerende rol blijft hierbij achter. Dat laatste komt mede door ontbrekende informatie. De Raad is zelf van mening dat hij voldoende betrokken is bij de ruimtelijke vormgeving van de planvorming. De Raad zegt moeite te hebben met het beoordelen van de financiële aspecten van locatieontwikkeling. Hij heeft er moeite mee om het opbrengstenniveau te toetsen.
Vanuit de gemeentelijke organisatie is er veel informatievoorziening richting de Raad. In de verschillende informatieproducten (zoals het jaarverslag, bestuursrapportages en projectrapportages) wordt niet of nauwelijks melding gemaakt van bouwclaims. Zowel de Raad als de wethouder Grondzaken hebben behoefte aan een manier waarop de Raad vertrouwelijk kan worden geïnformeerd.

Beleidsmatig

Aangezien ontwikkelaars zich vaak niet willen laten uitkopen en er voor onteigening veelal geen titel aanwezig is, vormt een bouwclaim vaak het enige reële alternatief voor zelfrealisatie. Gezien die omstandigheid, kunnen bouwclaims een goede manier zijn om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Voorwaarde hiervoor is wel dat het gaat om strategisch gelegen gronden, en dat de gemeente heldere en meetbare functionele criteria moet opnemen in haar programma's van eisen wanneer de bouwclaims worden ingelost. Ut het onderzoek blijkt dat de gemeente Deventer geen beleid heeft vastgelegd omtrent het verstrekken van bouwclaims. Dit geldt voor zowel de situaties waarin bouwclaims mogen worden verstrekt, als voor de omvang van de bouwclaims en de voorwaarden waaronder bouwclaims mogen worden uitgegeven. Wel is er impliciet beleid over de wenselijkheid van bouwclaims. Ook wordt bij bouwclaims altijd de ontbindende voorwaarde opgenomen dat de claims alleen geldig blijven wanneer de oorspronkelijke plannen doorgaan.

Financiën en risico's

Bouwclaims zijn latente verplichtingen van de gemeente jegens derden, waar latente opbrengsten tegenover staan. In het bouwclaimmodel verwerft de gemeente de grond vaak onder de marktwaarde. In die aankoopprijs is de gekapitaliseerde waarde van de bouwclaims niet meegenomen omdat bouwclaims de gemeente geen geld kosten. Voor de ontwikkelaar vertegenwoordigen bouwclaims wel een zekere financiële waarde. Wanneer een gemeente bouwclaims verstrekt, moet zij ook voldoende grond bezitten om de claims waar te kunnen maken. De gemeente Deventer heeft daarvoor momenteel voldoende grond in voorraad. De gemeente Deventer hanteert als voorwaarde dat de normale uitgifteprijssystematiek wordt gehanteerd als bouwclaims worden ingelost.

Binnen de gemeente zijn diverse procedures geïmplementeerd om ervoor te zorgen dat de risico's die met bouwclaims samenhangen, inzichtelijk worden gemaakt. Zo zijn het hoofd Financiën en de concerncontroller betrokken bij de Collegebesluiten. De gemeentesecretaris ziet toe op het juiste verloop van deze procedures. Uit navraag blijkt dat het meestal goed gaat, maar dat het niet altijd op tijd gebeurt.

Mededinging

Het bouwclaimmodel is geoorloofd en past binnen de aanbestedingswetgeving. Net als veel andere gemeenten hanteert Deventer een groslijstsystematiek voor de selectie van bouwers/ontwikkelaars. Deze systematiek is toegestaan, zolang het geen overheidsopdracht is. Verder moeten de criteria die gelden om op de groslijst te worden geplaatst, transparant, objectief en non-discriminatoir zijn. In Deventer is dat het geval.
In de nabije toekomst zal een nieuwe wet van kracht worden die de gemeente meer mogelijkheden geeft voor kostenverhaal: de Grondexploitatiewet. Als de ontwikkelaar-eigenaar zich bij ontwikkeling niet aan de wensen van de gemeente houdt, kan versneld worden onteigend. Daarmee komen er meer alternatieven voor het bouwclaimmodel.

Integriteit

In de gemeentelijke organisatie zijn diverse instrumenten geïmplementeerd om transparant en integer handelen te bevorderen. Deze instrumenten worden in het algemeen goed toegepast, maar de positie van financieel consulenten verdient aandacht. In de komende reorganisatie (die per 1 januari 2007 effect krijgt) wordt de functie dan ook opgeheven en krijgt elke sector een eigen sectorcontroller, die verplicht escaleert naar de concerncontroller indien hij risico's of onregelmatigheden constateert. Dit lijkt een positieve ontwikkeling.

***

1 INLEIDING

De ruimtelijke ontwikkeling van Deventer is in veel opzichten zeer dynamisch. Niet alleen wordt er gewerkt aan uitbreidingslocaties, maar er liggen ook belangrijke opgaven in het bestaand stedelijk gebied en in het landelijke deel van de gemeente. Sinds de jaren zeventig werkt Deventer aan een grote uitbreidingslocatie in Colmschate en met het in 1995 gestarte project 'de Vijfhoek' is aan deze ontwikkeling een voorlopig einde gekomen. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de realisatie van de wijk Steenbrugge, waar in de periode van 2008 tot 2015 circa 1.400 woningen worden gerealiseerd. Ook in het bestaande stedelijk gebied, dat deels uit oudere stadswijken bestaat, liggen belangrijke herstructureringsopgaven. In de komende jaren staan bijvoorbeeld grote investeringen in de Rivierenwijk en Keizerslanden op stapel.

Regie

Een goede regie op deze ontwikkelingen is essentieel, omdat de verschillende projecten duidelijke beleidsmatige raakvlakken hebben. Zo is de realisatie van de wijk Steenbrugge bijvoorbeeld ook van groot belang voor het behouden en versterken van het economisch draagvlak van de Keizerslanden. Vanwege deze grote maatschappelijke en financiële belangen is het belangrijk dat de Gemeenteraad een goede regie kan voeren over de ruimtelijke ontwikkeling van de stad.

Actief beleid

Om vorm te geven aan de ambitie een goede regie te voeren, heeft de Gemeenteraad aan het College de opdracht gegeven om een actief grondbeleid te voeren.[1] De kern van het actieve grondbeleid is dat de gemeente ernaar streeft om alle grond in een plangebied in eigendom te verkrijgen, bouwrijp te maken en zelf uit te geven. Op deze manier heeft de gemeente de meeste zeggenschap over, en invloed op de kwaliteit van nieuwbouwprojecten. Een gemeentelijke regie bevordert het bouwproces.[2]

Bouwclaims

Indien het eigendom van de grond in een plangebied verdeeld is over publieke en private partijen, en de gemeente toch de regie wil voeren, dan zijn bouwclaims een gangbare manier om deze grond toch te verwerven.[3] Marktpartijen leveren hun gronden in en krijgen daarvoor in de plaats het recht om een aantal woningen te bouwen. Zo kan de gemeente beschikken over de grond en behouden de private partijen hun bouwrechten. Ook de gemeente Deventer verstrekt bouwclaims in het kader van de actieve grondpolitiek. De rekenkamercommissie van de gemeente Deventer stelt zich daarbij de vraag of gemaakte afspraken waarin bouwclaims zijn verstrekt, de Gemeenteraad beperken in zijn keuzevrijheid bij de ontwikkeling van ruimtelijke projecten.

---

[1] Zie de nota *Gronden voor Vastgoedbeleid*'.

[2] VNG (2006), *Gemeentelijke regie bevordert het bouwproces*, persbericht d.d. 14-08-2006.

[3] VNG (2005), *Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken; Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij, p. 23.

1.1 Doel van het onderzoek en centrale onderzoeksvragen

Vragen

Tegen de hiervoor beschreven achtergrond wenst de Rekenkamercommissie Deventer een onderzoek uit te voeren naar de huidige praktijk in de gemeente over de toepassing van bouwclaims. Met name wenst de rekenkamercommissie de volgende zaken in kaart te brengen:

1. Welke afspraken zijn gemaakt en hebben die afspraken remmend, of juist stimulerend gewerkt op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad?
2. Indien er afspraken zijn gemaakt moet uit het onderzoek blijken of de Raad tijdig en voldoende op de hoogte is gesteld.
3. Mogelijke handvatten voor de Gemeenteraad om de kaderstellende en controlerende rol bij de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad goed te kunnen invullen.

Doel

Het doel van het onderzoek is hiermee niet alleen 'terugkijken' en bezien waar een en ander anders had gekund of gemoeten, maar ook om voor de toekomst leereffecten te verzamelen. Voor momenteel lopende en in de toekomst nieuw op te zetten locatieontwikkelingen dient het onderzoek ook nuttige handreikingen op te leveren.

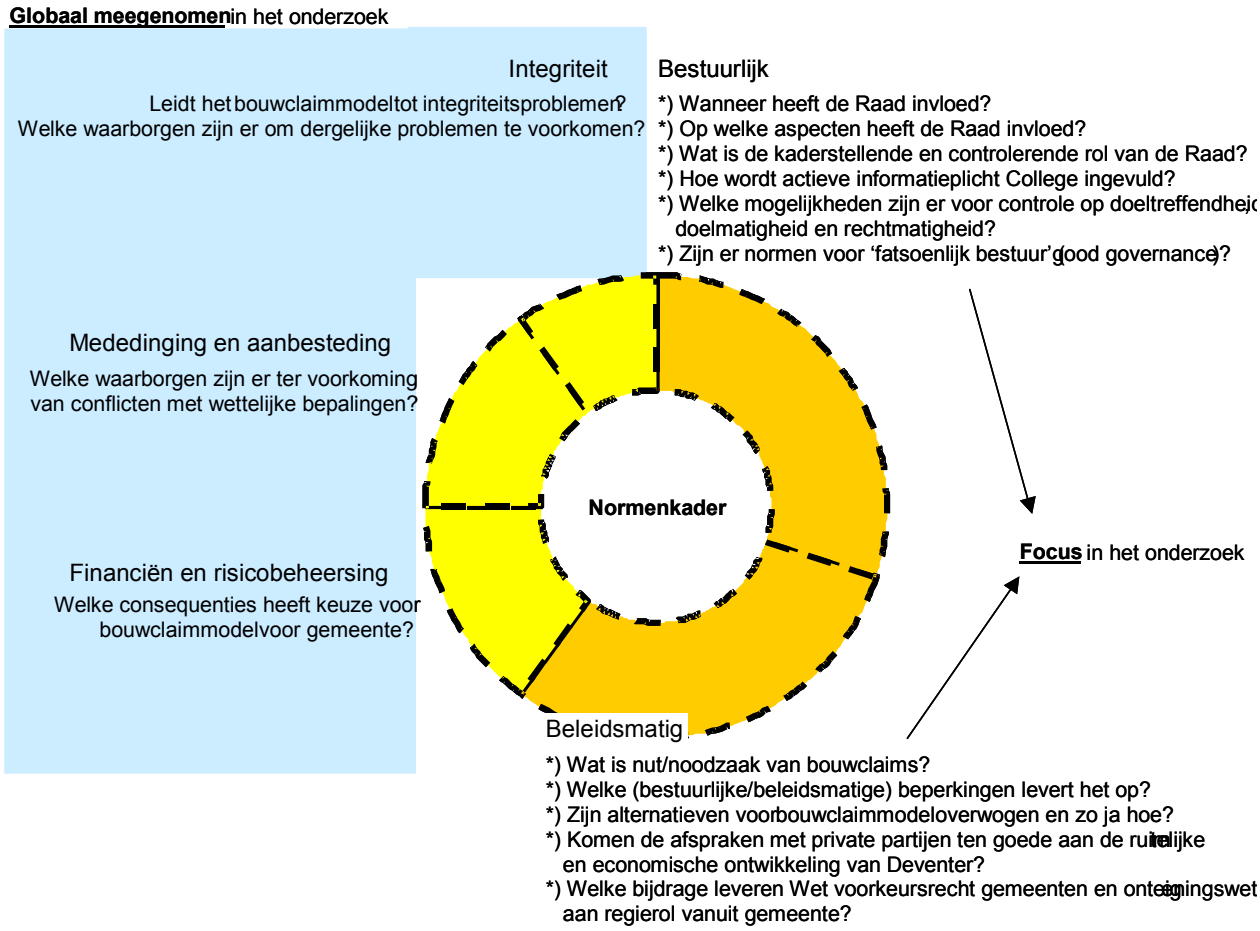
1.2 Normenkader

De Rekenkamercommissie heeft besloten om in het onderzoek een duidelijke focus aan te brengen. Het onderzoek dient vooral in te gaan op de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van het al dan niet toepassen van bouwclaims. Voor de bestuurlijke aspecten wordt daarbij in het bijzonder ingegaan op de (mogelijke) rol en invloed van de Raad:

- Wanneer is hij nu betrokken?
- Op welke manier kan hij invloed uitoefenen?
- Maakt de Raad voldoende gebruik van de invloed die hij heeft?
- Dient de rol van de Raad te veranderen en, zo ja, op welke wijze?

Wat de beleidsmatige aspecten betreft staat de vraag centraal of toepassing van bouwclaims bijdraagt aan de ruimtelijke, economische en overige beleidsdoelen van de gemeente, of daar juist afbreuk aan doet.

Naast deze twee kernonderdelen in het onderzoek, worden in het normatieve kader ook enkele andere aandachtspunten benoemd. Het gaat daarbij met name om integriteitsvragen, de financiële consequenties van bouwclaims en de daaraan voor de gemeente verbonden risico's, en juridische aspecten zoals het mededingingsbeleid en de regels omtrent staatssteun en aanbesteding van diensten en werken. De in het onderzoek aangebrachte focus is in samenspraak met de Rekenkamercommissie uitgewerkt in een normatief kader dat als volgt kan worden gevisualiseerd:



De hier benoemde aandachtsgebieden zijn geoperationaliseerd in de navolgende onderzoeksvragen:

Tabel 1.1 De in het onderzoek gehanteerde normenlijst

Domein	Norm
Bestuurlijk	- De rol van, en taakverdeling tussen, College, portefeuillehouder en Gemeenteraad is duidelijk. - Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verstrekken van bouwclaims (de discussie is gevoerd, afspraken zijn vastgelegd). - Mandaat van de ambtelijke organisatie is helder.
Beleidsmatig	- Toepassing van het bouwclaimmodel draagt bij aan realisatie van de doelen op beleidsterreinen RO en/of EZ. - Er is beleid over de manier van verwerving en wanneer bouw-claims kunnen worden verstrekt (welke methode heeft de voor-keur, welke niet). - Er is beleid geformuleerd over de omvang van bouwclaims (ten minste het aantal woningen per hectare). - Er is beleid geformuleerd over de voorwaarden waaronder bouwclaims worden verstrekt. - Bouwclaims mogen niet leiden tot een lagere kwaliteit van de gerealiseerde projecten. - Uitoefening van een bouwclaim geschiedt binnen de vastgestelde welstandskaders en eisen aan de ruimtelijke kwaliteit.

Domein	Norm
Financiën en risico-beheersing	- Bij verwerven van de grond worden marktconforme aankoopprijzen gehanteerd. - Bij de effectuering van een bouwclaim worden dezelfde verkoopprijzen gehanteerd als ware geen sprake van een bouwclaim. - De bouwclaim vertegenwoordigt een marktconforme waarde voor de geleverde tegenprestatie. - Bouwclaims en andere afspraken mogen niet leiden tot (extra) verliezen.
Mededinging en aanbesteding	- De verstrekte en geëffectueerde bouwclaims voldoen aan de Europese en nationale wetgeving over aanbesteding van overheidsopdrachten.
Integriteit	- De gemeente handelt transparant. Dat wil zeggen, de Gemeenteraad heeft te allen tijde inzicht in de gedane toezeggingen (bouwclaims of andere afspraken). - Er zijn voorzorgsmaatregelen getroffen om belangenverstrengeling tegen te gaan. - Bouwclaims mogen niet leiden tot privileges aan de bouwers (bijvoorbeeld korting op bouwleges en precario)

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

De gehanteerde onderzoeksaanpak kent de volgende drie stappen:

1. **Voorbereiding**: opstellen normenkader, uitvoeren algemene desk research en houden van de eerste oriënterende gesprekken.
2. **Verdieping**: dossieronderzoek, discussiebijeenkomsten en diepte-interviews.
3. **Afronding**: rapporteren van bevindingen en formuleren van aanbevelingen.

In de bijlagen is een lijst opgenomen met personen en bronnen die voor het onderzoek zijn geraadpleegd.

Het onderzoek gaat specifiek in op de ontwikkeling van drie voor de gemeente Deventer belangrijke locaties, te weten:

- Realisatie van de nieuwbouwwijk Vijfhoek.
- Ontwikkeling van de zogenoemde Grachtengordel (binnenstedelijk).
- Ontwikkeling van het bedrijventerrein langs de A1 (A1-locatie).

1.4 Leeswijzer

Opbouw

Dit rapport is als volgt opgebouwd: In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) werken we het concept ‘bouwclaims en overige afspraken’ nader uit. In dat hoofdstuk zal duidelijk worden wat bouwclaims en andere afspraken zijn, en wat de voor- en nadelen ervan zijn.

In hoofdstuk 3 geven we een korte beschrijving van de drie casussen (Vijfhoek, Grachtengordel en Bedrijvenpark A1). In dat hoofdstuk komen ook de afspraken aan bod die binnen deze projecten zijn gemaakt.
In hoofdstuk 4 sommen we kort op welke bouwclaims en overige afspraken er zijn gemaakt in de drie projecten Vijfhoek, Grachtengordel en Bedrijvenpark A1. In hoofdstuk 5 tot en met 8 beoordelen we deze afspraken aan de hand van het hiervoor ontwikkelde normenkader.
Na hoofdstuk 8 is er ruimte voor conclusies en aanbevelingen die samen met de rekenkamercommissie zullen worden opgesteld.

2 BOUWCLAIMS EN ANDERE AFSPRAKEN

In dit hoofdstuk gaan we in op:

- De definitie van bouwclaims en beschrijving van de toepassing daarvan (paragraaf 2.1).
- Een overzicht van de mate waarin bouwclaims in de praktijk van de gemeente Deventer zijn toegepast (paragraaf 2.2).
- De toepassingsmogelijkheden van bouwclaims uitgesplitst naar fase van projectontwikkeling en type aankoop: strategisch, anticiperend of regulier (paragraaf 2.3).

2.1 Wat verstaan we onder bouwclaims?

Bouwrechten

Anders dan in sommige andere landen, is in het Nederlandse rechtssysteem het recht om te mogen bouwen gekoppeld aan het eigendom van de grond (uiteraard indien de ruimtelijke kaders, zoals verwoord in een bestemmingsplan, dit toelaten). Op veel woningbouwlocaties hebben private partijen juist om die reden grondposities ingenomen. Zo kopen veel particuliere ontwikkelingsmaatschappijen grond met het oogmerk om er bouwvolume te realiseren. Zij doen dit uit defensieve overwegingen: als ze geen grond kopen, dan lopen ze het risico dat ze op termijn ook geen bouwproductie meer kunnen leveren. Het gaat dus om de continuïteit van het bedrijf. Daardoor vertegenwoordigen bouwrechten voor marktpartijen een zekere financiële waarde.

Het feit dat een particulier bouw- of ontwikkelingsbedrijf bij de verkoop van de grond zijn bouwrechten kwijtraakt, kan hem dus tegenhouden om de grond aan de gemeente te verkopen. Maar op dit probleem is een oplossing bedacht: de bouwrechten worden in een apart contract 'losgekoppeld' van het grondeigendom. Deze losgekoppelde bouwrechten worden 'bouwclaims' genoemd. Ook bouwclaims vertegenwoordigen voor marktpartijen een zekere financiële waarde.
In het bouwclaimmodel draagt de private grondeigenaar zijn grond voor een vaste prijs over aan de gemeente. In ruil daarvoor krijgt de private partij te zijner tijd een afgesproken aantal bouwrijpe kavels toebedeeld.[4]

Afspraken

Een bouwclaim is dus een privaatrechtelijke afspraak, waarbij de gemeente – los van het eigendom van de grond – bestaande bouwrechten toekent. In de afspraak wordt altijd vastgelegd wat voor *soort* bouwrechten het zijn (meestal woningen van een bepaald type en prijsklasse) en *hoeveel* bouweenheden het betreft. Verder kunnen in de bouwclaim afspraken staan over het *gebied* waarin de bouwclaim mag worden gerealiseerd en de *termijn* waarbinnen de bouwclaim dient te worden geëffectueerd. Ook kan een bouwclaimovereenkomst

[4] Kenniscentrum PPS (2004), *Samenwerkingsmodellen en juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling,* p. 25. Zie ook Van den Hof (2006), *PPS in de polder*.

aanvullende voorwaarden bevatten die bepalen aan welke nadere eisen de te bouwen panden moeten voldoen.[5]

Verstrekken

Een bouwclaim verstrekken (dat wil zeggen de afspraak maken), hangt vaak samen met de verkoop van grond van een private partij aan een gemeente. De koopsom voor de kale grond ligt veelal lager dan de prijs waartegen de ontwikkelaar de grond heeft verworven. De bouwclaim vormt een compensatie hiervoor. De disagio verschilt sterk per bouwclaim. In de meeste gevallen gaat het om een bedrag van enkele duizenden euro's per woning.[6] Toezeggingen door de gemeente aan een private partij dat deze later ergens mag bouwen, kunnen echter ook worden gedaan zonder dat er sprake is van een grondtransactie, maar bijvoorbeeld als compensatie van gemeentelijke fouten of als beloning voor geleverde diensten. Het voordeel hiervan is dat het de gemeente geen geld kost. De nadelen van bouwclaims worden hierna besproken.

Inlossen

Een bouwclaim inlossen (dat is de afspraak nakomen) hangt samen met de selectie van de ontwikkelaar voor het realiseren van een (deel)project, en de bijbehorende overdracht van bouwrijpe grond van de gemeente naar de private partij. Deze private partij mag op de bouwrijpe grond de toegezegde eenheden realiseren. Daarbij dient de partij zich (uiteraard) wel te houden aan de geldende regels, zoals bijvoorbeeld het stedenbouwkundig plan, het eventuele bestemmingsplan en het programma van eisen. Verder kan de gemeente, als eigenaar van de grond, ook nog aanvullende eisen stellen.

Voorzorgen

Een nadeel van het werken met bouwclaims is dat de gemeente vooraf al vastlegt met welke partijen ze in zee zal gaan bij de realisatie van ruimtelijke plannen. Hierdoor kan de concurrentie op kwaliteit worden beperkt. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente gedwongen wordt in zee te gaan met bouwers/-ontwikkelaars die, vanuit maatschappelijk oogpunt, niet de meeste meerwaarde realiseren. Voorts is er voor de bouwers ook geen prikkel meer om een dergelijke meerwaarde tot stand te brengen. Het is dan ook essentieel dat de gemeente in haar programma's van eisen voor ruimtelijke projecten, heldere en goed toetsbare functionele eisen opneemt.

Overige afspraken

Naast bouwclaims kunnen er ook andere afspraken worden gemaakt bij de aankoop/verkoop van grond door de gemeente. In Deventer zijn we onder meer de volgende andere afspraken tegengekomen.[7]

- *Pre-selectie*: Bij het ontwikkelen van de Rembrandtkade is met drie partijen afgesproken dat zij zullen worden uitgenodigd om een stedenbouwkundige visie voor te bereiden voor het project Rembrandtkade (1e fase). In een

[5] Voor een uitgebreider overzicht, zie Neprom (2000), p. 9.

[6] Bron: Neprom (2000), p. 8 en interviews.

[7] Deze afspraken komen voor op de lijst 'compensatieafspraken en rechten' die wordt bijgehouden door de afdeling Economie en Vastgoed, uitdraai d.d. 31-7-2006.

latere fase zijn nog eens drie partijen toegevoegd. Uiteindelijk zullen één of meerdere van deze partijen worden geselecteerd.
- *Compensatie*: Met diverse particulieren zijn individuele compensatie-afspraken gemaakt bij het verwerven van grond in diverse plangebieden. De plangebieden zijn: Linderveld, Eikendal, Havenkwartier, het Jeurlink en de N348/Bolkesteinlaan. De compensaties worden verstrekt in de vorm van voorrang bij kaveluitgifte (4x), voorrang bij uitgifte woningen (1x), vervangende koopwoning in het plan Havenkwartier (1x), bouwkavels 'om niet' (2x) en de uitgifte van een brandstofverkooppunt.

In het onderzoek worden dergelijke overige afspraken ook meegenomen indien zij in de praktijk van de te onderzoeken drie locaties relevant blijken.

2.2 Overzicht van bouwclaims in Deventer

De gemeente Deventer heeft de afgelopen jaren diverse bouwclaims verstrekt. Deze bouwclaims zijn allemaal verstrekt voor het verwerven van grond of andere ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Uit een overzicht dat ons door de ambtelijke organisatie is verstrekt, blijkt dat er de afgelopen jaren elf bouw-claim- en overige afspraken zijn gemaakt, die samen gaan over ten minste 845 woningen. Verder blijkt dat op een typische woningbouwlocatie als de vijfhoek, slechts tien procent van de grond in eigendom was van particulieren. Dit aantal lijkt relatief beperkt, afgezet tegen de totale (voorgenomen) woningbouwproductie (bijvoorbeeld de 4.600 woningen in de Vijfhoek), en tegen het feit dat sommige andere gemeenten soms voor wel vijftig procent van de te realiseren woningen bouwclaims verstrekken.[8]

Op basis van informatie die de ambtelijke organisatie van de gemeente Deventer heeft verstrekt, wordt navolgend een overzicht geschetst van de bouwclaimovereenkomsten op de drie locaties die we in het onderzoek beschouwen en van de overige afspraken die met private partijen zijn gemaakt.

Vijfhoek

Voor de locatie Vijfhoek is het beeld dat de toepassing van bouwclaims niet dominant is geweest. Op de locatie dienden volgens plan circa 4600 woningen te worden gerealiseerd, terwijl het bij de toepassing van bouwclaims gaat om enkele honderden woningen:

[8] Bron: Van den Hof, 2006.

Tabel 2.1 Afspraken in de Vijfhoek

Private partij	Afspraak	Toelichting
Vijfhoek		
Mega	Wederzijdse grondverkoop	Mega bezat diverse percelen in de Vijfhoek. Mega wilde zijn grond niet aan de gemeente verkopen, maar wilde zelf realiseren. Na veel vijven-en-zessen hebben Mega en de gemeente Deventer gronden aan elkaar verkocht, zodat de gemeente enkele sleutellocaties in Gravenland in handen kreeg, en Mega enkele gronden in het Fetlaer, waar bouwproductie op zat.
Bemog	Bouwclaim ingelost: 62 woningen uit bouwclaim, na reguliere selectie met inschrijving	Bemog had een bouwclaim voor 100 woningen toegewezen gekregen als beloning voor bemiddeling bij de aankoop van grond in Eikendal. Van deze 100 woningen zijn er 62 in de Vijfhoek ingelost. Bemog is echter pas geselecteerd voor de opdracht na een selectieprocedure waar men met de firma Heijmans concurreerde op plankwaliteit.
Bemog	Bouwclaim vergeven: 250 woningen als compensatie voor opstellen stedenbouwkundig plan en aansturing	In Spikvoorde heeft Deventer een gemeentelijke regierol gecombineerd met privaat hoofdontwikkelaarschap. De private partij was Bemog. Deze is niet contant voor de diensten betaald, maar met de toezegging dat ze dan 250 woningen in het plangebied mocht bouwen. De diensten van Bemog bestonden uit het opstellen van het stedenbouwkundig plan en de aansturing binnen de gemeentelijke kaders.
Nikkels	Bouwclaim ingelost: 20 woningen na onderhandse selectie van groslijst	De firma Nikkels stond al langer op de groslijst maar had in de Vijfhoek nog niet eerder gebouwd. Dat was voor de gemeente Deventer aanleiding om Nikkels onderhands te selecteren voor een klein deelproject. Het project bestond uit 19 woningen. Daar zijn de 20 woningen aan toegevoegd waar nog een bouwclaim voor bestond. Nikkels heeft wel een presentatie moeten geven voor de selectiecommissie, maar had daarbij geen concurrentie.

Grachten-gordel

Bij de ontwikkeling van de Grachtengordel speelde een specifieke situatie een een belangrijke rol, namelijk dat de gemeente op enig moment besloot dat zij een al gestarte samenwerking met private partners wenste te beëindigen. Hierdoor werd zij verplicht te compenseren. Het betrof hier de samenwerking van de gemeente met de firma's Koopmans en Aan de Stegge in de NV Grachtengordel. Vanwege moeilijkheden om de exploitatie dekkend te krijgen, was de firma Koopmans in 1992 uit de samenwerking gestapt. Vanaf dat moment werd de grondsanering financieel steeds haalbaarder vanwege technische ontwikkelingen en versoepeling van de landelijke wetgeving. Naar aanleiding hiervan besloot het College dat het de locatie zelf zou kunnen ontwikkelen en heeft het de intentieovereenkomst beëindigd. De enige overgebleven partner (Aan de Stegge) is daarvoor gecompenseerd onder andere met het recht om twee gebieden te mogen ontwikkelen, namelijk de locatie van de voormalige Boreelkazerne en de locatie Pothoofd.

Tabel 2.2 Afspraken in de Grachtengordel

Private partij	Afspraak	Toelichting
Aan de Stegge	Realiseren De Boreel en Pothoofd als compensatie voor beëindigen NV Grachtengordel	In 1988 spraken de gemeente Deventer, Koopmans en Aan de Stegge af om samen in een PPS de Grachtengordel te gaan ontwikkelen. Hiervoor hebben zij de N.V. Grachtengordel opgericht. Naar aanleiding van een managementwisseling is de firma Koopmans in 1992 uit de NV gestapt, en heeft Aan de Stegge de aandelen van Koopmans in de NV Grachtengordel overgenomen. In 1996 is de intentie-overeenkomst tussen de gemeente en Aan de Stegge – op inititiatief van de gemeente – beëindigd. Dit leidde tot een ´boedelscheiding´ die is vastgelegd in een contract.[9] De strekking van het contract is dat de gemeente de grondexploitatie doet en dat de firma Aan de Stegge de Boreel en Pothoofd ontwikkelt. Op Pothoofd zouden topappartementen worden gerealiseerd. En hoewel de gemeente constateerde dat er een tekort was aan dit soort woningen, hebben de partijen afgesproken dat er geen concurrerende appartementen zouden worden gebouwd op de IJsbaanlocatie (Rembrandtkade) zolang de appartementen op het Pothoofd niet waren verkocht. De ratio hierachter was dat er in Deventer (nog) geen markt voor appartementen was.
Ballast Nedam, BAM en Van Wijnen	Uitstel realisatie Rembrandtkade	Bij het opstellen van de intentieovereenkomst voor Pothoofd, is de afspraak gemaakt dat de Rembrandtkade niet in ontwikkeling zou worden genomen voordat Pothoofd was gerealiseerd[10]. Dit omdat beide projecten luxe appartementen aan de IJssel omvatten en de projecten te veel met elkaar zouden concurreren. Met de partijen is afgesproken dat zij zullen worden uitgenodigd voor het opstellen van een stedenbouwkundige visie voor de Rembrandtkade, en dat één of meer van de partijen zal worden geselecteerd.

A1-Locatie

De derde locatie die in het onderzoek wordt onderzocht, is de A1-locatie (Bedrijvenpark A1). Bij de ontwikkeling van deze locatie wordt relatief veel, bijvoorbeeld in vergelijking tot de ontwikkeling van de Vijfhoek, gebruikgemaakt van het bouwclaimmodel. Dit heeft ermee te maken dat het gebied voorheen lag op het grondgebied van de buurgemeente Gorssel. De gemeente Deventer heeft bewust gekozen om hier geen strategische aankopen

[9] In de gezamenlijke exploitatieovereenkomst was de mogelijkheid tot beëindiging al opgenomen. Bij beëindiging zouden de partijen ofwel met elkaar afrekenen, ofwel de gemeente zou Aan de Stegge compenseren in natura. Dat laatste is gebeurd aangezien afrekenen in geld de gemeente ongeveer twintig miljoen gulden zou hebben gekost.

[10] Overigens is het waarschijnlijk dat ook zonder bouwclaim door de gemeente zou zijn besloten om niet beide ontwikkelingen tegelijkertijd te laten plaatsvinden. Door gelijktijdige realisatie zou de realisatiekans verkleind zijn en de financiële risico's zouden veel groter zijn geweest.

te plegen voor de datum van de beoogde overgang naar de gemeente Deventer (in casu 1 januari 2000).

Er is daarom sprake van een sterk versnipperd grondeigendom, met veel verschillende private partijen die hier posities hebben ingenomen.

Tabel 2.3 Afspraken op Bedrijvenpark A1

Private partij	Afspraak	Toelichting
Amstelland	Gemeente koopt grond van Amstelland; geen bouwclaims en geen andere afspraken.	Na een fusie heeft de firma Amstelland haar grondportefeuille herzien en is tot de conclusie gekomen dat enkele percelen daar niet langer inpasten. Dit gold ook voor grond op de A1-locatie. Daarom heeft Amstelland het initiatief genomen om deze grond aan de gemeente te verkopen, tegen dezelfde voorwaarde waarvoor Amstelland het had gekocht plus een rentevergoeding. Hier zijn geen bouwclaims verstrek en geen andere afspraken gemaakt.
Bruyl	Geen transactie omdat Bruyl te veel geld voor de grond wilde hebben.	De firma Bruyl heeft voor veel geld een positie ingenomen, omdat ze willen overgaan tot zelfrealisatie. De gemeente wilde de grond kopen, maar Bruyl wilde daarvoor (veel) meer geld hebben dan in de grondexploitatie was opgenomen. Daardoor zijn Bruyl en de gemeente niet tot een transactie gekomen. Bruyl mag overgaan tot zelfrealisatie en de gemeente Deventer zal kostenverhaal toepassen.
Trebbe*	Gemeente neemt grondpositie over tegen dezelfde condities als waarvoor Trebbe de grond had gekocht.	De firma Schuitema gaat mogelijk een nieuw distributiecentrum (DC) bouwen op de A1-locatie. De firma Trebbe wil dit DC graag bouwen en had met het oog hierop grond gekocht. Trebbe heeft de grond aan de gemeente doorverkocht tegen de oorspronkelijke aankoopcondities en daarbij de afspraak gemaakt dat als het DC van Schuitema doorgaat, Trebbe dat mag realiseren. Als het DC niet doorgaat, wordt opnieuw onderhandeld over compensatie van bouwrechten binnen bedrijvenpark A1.
PO Epse*	Bouwclaim verstrekt met betrekking tot 110 woningen in Steenbrugge.	Epse wilde ook zelfrealisatie toepassen, maar uiteindelijk is de grond wel door de gemeente aangekocht. Hier is afgeweken van de stelregel dat compensatie zal plaatsvinden binnen het plangebied. Epse had al grond in Steenbrugge en om versnippering te voorkomen zijn de bouwclaims daaraan gekoppeld.

* Deze transacties zijn nog in onderhandeling.

2.3 Strategische, anticiperende en reguliere verwervingen

Alternatieven

Bouwclaims worden vaak (maar zoals we later zullen zien: niet alleen) verstrekt wanneer een gemeente (strategische) locaties wil verwerven in bestaande ontwikkelingsprojecten. Er zijn echter ook alternatieven voor het bouwclaimmodel, maar deze hebben belangrijke nadelen. Voor bouwclaims als instrument voor grondverwerving zijn er vier alternatieven: een ‘gewone’

aankoop, het vestigen van het voorkeursrecht (WVG), onteigening en zelfrealisatie. Voor het kostenverhaal zijn dat de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting.

In paragraaf 8.2 gaan we nader in op de alternatieven voor kostenverhaal. Hieronder behandelen we kort de alternatieven voor bouwclaims als middel voor grondverwerving. We laten zien dat elk van deze alternatieven nadelen heeft ten opzichte van het bouwclaimmodel. Geen van de alternatieven combineert de snelheid van bouwclaims met de mogelijkheden voor kostenverhaal en de grotere (privaatrechtelijke) invloed van de gemeente op de planontwikkeling.

Bij een 'gewone' aankoop, verwerft de gemeente gronden tegen betaling in geld. Indien 'gewone' aankopen plaatsvinden voordat er een ontwikkelingskader voor de grond ligt, spreken we van een strategische aankoop. Strategische aankopen zijn een goed alternatief voor bouwclaims. Een voordeel van 'gewone' aankopen is dat er geen nadere toezeggingen hoeven te worden gedaan: de gemeente wordt eigenaar en daarmee is de transactie afgerond. Gewone aankopen zijn echter alleen mogelijk als beide partijen ermee instemmen. Indien er al wel een ontwikkelingskader is, en de eigenaar zelf bouwvolume wenst te realiseren, dan is een gewone aankoop dus niet mogelijk. Verder is de prijs die moet worden betaald afhankelijk van (onder meer) het stadium in het planningsproces. Aan het begin van het proces, wanneer de ontwikkelingen nog met veel onzekerheid zijn omgeven, is de grondprijs het laagst. Hoe concreter de ontwikkelingsplannen worden, des te hoger wordt de grondprijs. Soms moet de gemeente een hogere prijs accepteren, bijvoorbeeld om te voorkomen dat zij bouwclaims verstrekt aan een partij waarvan zij niet vertrouwt dat deze een optimale maatschappelijke waarde[11] zal creëren.

Een andere tactiek die de gemeente kan toepassen is het vestigen van haar voorkeursrecht. De Wet voorkeursrecht gemeenten voorziet erin dat gemeenten zich een soort 'recht van eerste koop' kunnen toe-eigenen van onroerend goed. Hieraan zijn twee grote nadelen verbonden. Ten eerste verwerft de gemeente alleen wanneer de eigenaar het onroerend goed wil verkopen. Bovendien kan de gemeente de koop niet afdwingen. Ten tweede kan de eigenaar zelf binnen de bestuursrechtelijke kaders nieuwbouw realiseren, of het recht verkopen om op de grond te bouwen.
Onteigenen is een derde alternatief. Onteigenen is echter een lange juridische procedure, die alleen mogelijk is onder strikte voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat de eigenaar niet in staat is om zelf de gewenste bebouwing te realiseren. Bij projectontwikkelaars wordt vaak niet aan deze eis voldaan.

[11] Maatschappelijke waarde omvat dergelijke aspecten zoals lage verkoopprijs, hoge kwaliteit, snelheid van het proces, minder overlast, integraliteit van het plan met de omgeving.

De laatste optie, zelfrealisatie door de eigenaar, betekent dat de gemeente eraan meewerkt dat de eigenaar zelf bouwt als zij dit kan. De gemeente past kostenverhaal toe op basis van de exploitatieverordening.

Timing

De keuze welk alternatief instrument het best kan worden ingezet, hangt af van een aantal factoren, zoals timing, bereidwilligheid van de eigenaar en de concreetheid van de plannen.

Tabel 2.4 Verwervingsmethoden

Soort verwerving	Timing	Instrumenten
Strategische verwervingen	Aankopen van grond in gebieden zonder planologisch kader, lang vóórdat de eerste planvorming wordt opgestart. Deze verwervingen vinden plaats zo'n 10 à 15 jaar vooruitlopend op de werkelijke ontwikkeling van het gebied. Met strategische verwerving (meestal direct van agrarische ondernemers) trachten gemeenten speculanten voor te zijn. Hierdoor betalen zij een lagere prijs voor de grond, maar moeten ze de grond wel lang in voorraad houden.	• Gewone aankoop
Anticiperende verwervingen	Verwervingen in de periode dat er wel een planologisch kader ligt, maar dat kader nog niet is uitgewerkt. Het is dan dus al wel bekend dat er in een bepaald gebied iets staat te gebeuren, maar wat is nog niet exact duidelijk. Individuele kavels hebben daardoor nog niet hun uiteindelijke marktwaarde. Anticiperende verwervingen vinden plaats zo'n vijf jaar voordat bestemmingsplannen worden vastgesteld.	• Gewone aankoop • Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) • Bouwclaim
Reguliere verwervingen	Aankopen in een periode dat er al een bestemmingsplan is en de grondexploitatie al is gemaakt. Reguliere verwervingen komen voor, maar eigenlijk is het in dit stadium te laat om grote aankopen te doen. Het gaat vaak vooral om de 'restanten' in een gebied, die de gemeente nog niet eerder heeft kunnen verwerven, maar die wel essentieel zijn voor de kwaliteit van het gehele plan. Als de percelen geen essentiële rol spelen, heeft zelfrealisatie vaak de voorkeur, omdat uitkopen in dit stadium te duur is.	• Gewone aankoop • Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) • Bouwclaim • Onteigening

Bij strategische verwervingen in gebieden waarvoor nog geen planologisch kader geldt, althans waarvoor nog geen ontwikkelingsrichting is voorzien, hebben verwervingen meestal betrekking op de aankoop van grond van agrarische ondernemers en overige grondeigenaren in het buitengebied. Deze eigenaren hebben doorgaans geen belang bij compensatie voor verkoop van grond aan de gemeente in de vorm van bouwclaims. Deze partijen wensen te worden gecompenseerd met geld en/of de mogelijkheid het boerenbedrijf elders te kunnen voortzetten.

In de situaties waarin wel door de gemeente planologisch is vastgelegd dat een gebied zou kunnen worden ontwikkeld, vinden anticiperende verwervingen plaats. Dan loopt de gemeente vaak ook aan tegen private partijen die hier grondposities hebben ingenomen, zodat het bouwclaimmodel dan in beginsel een nuttig beleidsinstrument kan zijn om als gemeente desalniettemin een integrale grondexploitatie te kunnen realiseren.

2.4 Conclusies

Op basis van de uiteenzetting hiervoor, trekken wij de volgende conclusies:

- In het bouwclaimmodel leveren particuliere grondeigenaars hun grond in bij de gemeente en krijgen daarvoor later en/of op een andere locatie een afgesproken aantal bouwrijpe kavels toebedeeld.
- Bij het bouwclaimmodel betaalt een gemeente minder voor de grond dan zonder.
- Bouwclaims kúnnen een bijdrage leveren aan actief grondbeleid, maar kennen ook een aantal potentiële nadelen.
- Indien niet goed doordacht kunnen bouwclaims bijvoorbeeld leiden tot minder concurrentie. Ook kunnen bouwclaims voor de gemeente leiden tot de noodzaak om veel grond aan te houden, met alle risico's van dien.
- In Deventer zijn diverse bouwclaims en andere afspraken gemaakt. Enkele daarvan vallen binnen de drie onderzochte casussen (Vijfhoek, Grachtengordel en Bedrijvenpark A1).
- Er zijn alternatieven voor bouwclaims, maar ook die hebben voor- en nadelen.
- Bouwclaims dragen bij aan het gemeentelijk streven naar volledig kostenverhaal. Uit de praktijk blijkt dat volledig kostenverhaal niet kan worden bereikt met baatbelasting en exploitatieovereenkomsten.
- Aangezien bouwclaims ertoe leiden dat de gemeente niet meer kan kiezen voor een bouwer/ontwikkelaar die de meeste maatschappelijke waarde creëert, moet het verstrekken van bouwclaims zo veel mogelijk worden vermeden.
- De gemeente Deventer gaat terughoudend om met het verstrekken van bouwclaims.
- Het is essentieel dat de gemeente in haar programma's van eisen voor ruimtelijke projecten heldere en goed toetsbare functionele eisen opneemt. Indien de gemeente in staat is om het programma van eisen goed te specificeren (met goede *functionele* eisen en meetbare prestatie-indicatoren), dan staan bouwclaims een goede uitkomst niet in de weg.

3 DRIE GROTE ONTWIKKELINGSPROJECTEN IN DEVENTER

Hiervoor is in grote lijnen uiteengezet wat we onder bouwclaims en overige afspraken verstaan. In dit hoofdstuk gaan we in op de drie casussen die voor het onderzoek zijn geselecteerd: de Vijfhoek, de Grachtengordel en het Bedrijvenpark A1.

3.1 Vijfhoek

De Vijfhoek betreft grofweg het gebied tussen de Croddendijk, het Overijssels Kanaal en de Holterweg. In de Vijfhoek moesten circa 4600 woningen worden gerealiseerd, met inpassing van de landschappelijk waardevolle elementen. Hoogwaardige architectuur was het uitgangspunt, maar ook duurzaamheid, energiebesparing en milieubelasting waren belangrijke thema's. Daarmee liep Deventer voorop.

Structuurvisie

In 1994 heeft de Gemeenteraad de structuurvisie voor de Vijfhoek vastgesteld. De structuurvisie is het belangrijkste document. Met de structuurvisie heeft de Gemeenteraad de meeste invloed. Het is ook het opdrachtdocument voor de ambtelijke organisatie. Bij de start van het projectbureau Vijfhoek in 1995 had de gemeente het grootste deel van de grond in het gebied al actief verworven.

Landmark

Toch waren er in het plangebied nog enkele onderdelen die de gemeente nog niet had verworven. Eén daarvan werd gezien als belangrijke landmark, waarop de gemeente zo veel mogelijk invloed wilde uitoefenen. Dit betrof een appartementencomplex dat zou moeten worden gerealiseerd op de grond van de firma Mega. Mega wilde de appartementen aanvankelijk zelf realiseren. Het bleek echter dat Mega het appartementencomplex niet zelf kon realiseren. Daarom heeft een uitruil van grond plaatsgevonden, waarbij Mega een deel van de grond in Gravenland aan de gemeente Deventer verkocht, en grond met bouwpotentieel in het Fetlaer terugkocht van de gemeente. Hierbij is dus sprake van een wederzijdse grondverkoop. In de Vijfhoek zijn volgens de gemeentelijke organisatie geen bouwclaims uitgegeven om grond te verwerven.

Bouwclaims

Wel zijn in Vijfhoek enkele bouwclaims dan wel overige afspraken ingelost: van Bemog en van Nikkels. Dit betrof respectievelijk een contingent van 62 en 250 woningen (Bemog, waarvan de laatsten geen zuivere bouwclaim betroffen, maar een compensatie voor de door Bemog gemaakte kosten voor het stedenbouwkundig ontwerp en de aansturing binnen de gemeentelijke kaders) en een contingent van 20 woningen (Nikkels).

Bemog

Voor de selectie van hoofdontwikkelaars voor deelgebieden maakt een selectiecommissie een voorselectie uit de 'groslijst'. De gegadigden mogen hun visies op de plannen presenteren, aan de hand waarvan de selectiecommissie een keuze maakt (zie bijlage 2). Dit selectiesysteem is op 31

oktober 1994 door de Raad in een Raadsbesluit vastgesteld. De groslijst is voor het laatst in 2000 door het College van B&W herzien. Voor de ontwikkeling van deelgebied Spikvoorde bestond de voorselectie uit twee gegadigden: Bemog en Heijmans. Deze ontwikkelaars mochten hun ideeën aan de selectiecommissie presenteren. Bemog won de selectie als hoofdontwikkelaar. Van de selectie zijn selectieverslagen gemaakt.
Toen de selectie bekend werd, heeft het projectbureau voorgesteld om een deel van een bestaande bouwclaim (die Bemog had verkregen bij de verkoop van gronden in Eikendal) binnen Spikvoorde in te lossen. De bouwclaim zou eigenlijk in Eikendal worden ingelost, maar dat zou niet gaan lukken voordat de afgesproken termijn dreigde te verstrijken. De bouwclaim besloeg 100 woningen, waarvan er 62 in Spikvoorde konden worden ingelost (op een totaal van ruim 970 woningen in Spikvoorde). Daarnaast is aan Bemog een contingent woningen toegewezen als compensatie voor de kosten die Bemog maakte voor het stedenbouwkundig ontwerp en de aansturing van de deelontwikkelaars.[12] In totaal ging het hierbij om 250 woningen (geen sociale woningbouw).

Als Bemog geen bouwclaim zou hebben gehad, zou er een extra toets hebben plaatsgevonden voordat het contingent van 62 woningen zou zijn toegewezen. Desalniettemin moeten de 62 woningen van de bouwclaim aan dezelfde eisen voldoen die ook gelden voor andere ontwikkelaars. Deze eisen zijn vastgelegd in het uitwerkingsplan en de achterliggende documenten (Structuurvisie, Masterplan en Stedebouwkundig plan). Ook is bij de uitgifte van de grond aan Bemog dezelfde prijssystematiek gehanteerd als bij andere ontwikkelaars (prijsquote met dezelfde tariefindeling als bij andere ontwikkelaars). Na deze selectie van Bemog als ontwikkelaar voor de 62 woningen werd de gebruikelijke procedure gevolgd.

Bouwclaims verkregen in Eikendal
De hierboven beschreven bouwclaim voor honderd woningen heeft de firma Bemog verkregen als compensatie voor diensten bij de aankoop van 18 hectare grond in Eikendal. Deze transactie is omstreden. De aankoop heeft namelijk plaatsgevonden in een periode dat het College nog niet automatisch bevoegd was om grote aankopen te doen zonder goedkeuring van de Raad. Inmiddels zijn deze zaken in de gemeentewet aan het College gedelegeerd en heeft de Raad ook geld beschikbaar gesteld voor dergelijke strategische aankopen.

Er zijn diverse vragen gesteld over de handelswijze van het College. Het College heeft zich er altijd op kunnen beroepen dat Bemog ten tijde van de aankoop (en ook daarna) op de groslijst stond en als bevriende bouwer kon worden aangemerkt. Verder zag het College de aankoop als onderdeel van de bevoegdheid om het grondbeleid nader vorm te geven en als een toepassing van het door de Raad vastgestelde actieve grondbeleid.

[12] Bemog geeft aan voor deze diensten niet contant te zijn betaald, maar met het recht om 250 woningen te ontwikkelen. Formeel is dit geen zuivere bouwclaim, maar een “overige afspraak”. De ambtelijke organisatie van de gemeente Deventer geeft aan dit anders te zien, namelijk als een vorm van normale selectie op basis van intentie- en realisatieovereenkomst.

Ook over het aantal verstrekte bouwclaims kan worden getwist. Onder normale omstandigheden verkrijgen bouwers doorgaans twintig à dertig woningen per hectare grond[13], en vertegenwoordigt elke bouwclaim voor de bouwer een waarde van ongeveer € 10.000.
In Eikendal was het echter niet de bedoeling om een Vinexwijk te bouwen, maar een villapark. In het oorspronkelijke plan (dat nog gold op het moment van de aankoop) waren 251 woningen voorzien, waarvan 133 villa's, 68 'herenhuizen langs de bosrand' en 50 luxe appartementen.[14] (In 2005 is het aantal woningen teruggebracht tot 70 villa's en een klein appartementencomplex.[15]) Verder blijkt uit gesprekken met de firma Koopmans dat de grond aan de gemeente is verkocht voor een prijs die lager lag dan de aankoopprijs. In dit perspectief lijkt een bouwclaim voor honderd woningen (van een niet nader gespecificeerde categorie) geen slechte deal.

Nikkels

Nikkels stond al enige tijd op de groslijst, maar had nog nooit een project uitgevoerd binnen de Vijfhoek. Nikkels is uitgenodigd om plannen te presenteren voor het ontwikkelen van een relatief klein deelproject binnen de Vijfhoek (39 woningen). Als de selectie zou doorgaan, kon binnen dit deelproject gelijk een bestaande bouwclaim worden ingelost van 20 woningen.
Deze presentatie is gehouden voor de selectiecommissie. Op grond van de presentatie is Nikkels geselecteerd. Het feit dat Nikkels een bouwclaim had, heeft in de selectie geen rol gespeeld. Na de selectie is de normale procedure gevolgd. Hierdoor wordt zekergesteld dat de woningen voldoen aan de kwaliteitseisen.

De selectie was niet in concurrentie.[16] Volgens medewerkers van het projectbureau wordt bij dergelijke kleine producties altijd maar één ontwikkelaar uitgenodigd om een plan te presenteren. Dit strookt mogelijk niet met het aanbestedingenbeleid, maar dat is in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht. Ook als Nikkels de bouwclaim niet zou hebben gehad, zou het de 39 woningen toegewezen hebben kunnen krijgen.

3.2 Grachtengordel

De Grachtengordel is een ambitieus project waar de 'schil' tussen binnenstad en buitenstad is aangemerkt als belangrijk stedelijk vernieuwingstraject. Het gaat om een project waarbij de grachtengordel moet worden geherstructureerd en gerevitaliseerd. De Grachtengordel bestaat uit de deelgebieden Pothoofd,

[13] Bron: Volkskrant 12 augustus 2006, '*Lucratief landjepik brengt huizenmarkt in ademnood*', p. E7.

[14] Bron: Persbericht Gemeente Deventer, 23 augustus 2002.

[15] Bron: De Stentor, 5 april 2005.

[16] Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat gemeenten over het algemeen zeer tevreden zijn over de behaalde resultaten, zowel van projecten die in concurrentie zijn ontwikkeld, als van projecten die *niet* in concurrentie zijn ontwikkeld.

Sluisstraat-Zuid, Raambuurt, Kazerneterrein/Houtmarkt, Verzetslaan, Leeuwenbrug, Handelskade, Snipperlingsdijk en de Mr. H.F. de Boerlaan.

PPS

Binnen de Grachtengordel zijn twee afspraken gemaakt. De eerste afspraak is gemaakt omdat de gemeente een aangegane publiek-private samenwerking (PPS) in de vorm van de NV-Grachtengordel heeft opgeheven. Drie partijen (de gemeente, Aan de Stegge en Koopmans) waren in 1988 voornemens om een NV op te richten voor de grondexploitatie van deelgebieden in de Grachtengordel. De wens was om de onaantrekkelijke en de lucratieve plan-onderdelen te combineren, en zo een sluitende exploitatie mogelijk te maken. Het bleek echter dat de grond sterk vervuild was en dat sanering met veel kosten en onzekerheden gepaard zou gaan. Daarop is de firma Koopmans uit de samenwerking gestapt. De firma Aan de Stegge heeft de aandelen van Koopmans in de NV Grachtengordel overgenomen.

In 1996 is de intentieovereenkomst tussen de gemeente en Aan de Stegge beëindigd. Dit was het gevolg van gewijzigde omstandigheden en vermeende onhaalbaarheid van de plannen. Dit leidde tot een ´boedelscheiding´ die is vastgelegd in een contract. De strekking van het contract is dat de gemeente de grondexploitatie doet en dat de firma Aan de Stegge de Boreel en Pothoofd ontwikkelt.
Met het vaststellen van deze intentieovereenkomst heeft de Gemeenteraad de overdracht aan Aan de Stegge gefiatteerd. De motivatie voor compenserende afspraken met Aan de Stegge is dat het bouwbedrijf menskracht en financiën had geïnvesteerd in de ontwikkeling van het gebied en uitzicht had op een winstgevend ontwikkelingsproject.

Pothoofd

Ten tweede is er een afspraak gemaakt bij de realisatie van een luxe appartementencomplex in deelgebied Pothoofd 1. Hoewel de gemeente constateerde dat er een tekort was aan dit soort woningen, hebben de partijen toch afgesproken dat er geen concurrerend aanbod op de markt zou komen. De reden hierachter was dat een groot aanbod van luxe appartementen in één keer, de markt te zeer zou verstoren. Het College heeft de Gemeenteraad op de Raadsvergadering van 27 januari 1997 hierover geïnformeerd, en dit is door de Gemeenteraad gefiatteerd.

3.3 Bedrijvenpark A1

In de jaren negentig ontstond binnen het gemeentebestuur van Deventer het idee om een nieuw bedrijvenpark te ontwikkelen ten zuiden van de A1, tussen de afrit Deventer en de spoorlijn Deventer – Zutphen. Dit park zou kunnen worden gerealiseerd na een gemeentelijke herindeling met de gemeente Gorssel, waartegen in Gorssel veel weerstand bestond.

Van oudsher bezat de gemeente Deventer acht van de 120 hectare grond in het plangebied. De rest was voor 1997 volledig in handen van boeren en van een parochie. Vanwege actief grondbeleid heeft de afdeling grondzaken in 1997 aan het College voorgesteld om deze grond anticiperend te verwerven. Aangezien de gemeentelijke herindeling nog niet had plaatsgevonden en er bestuurlijke gevoeligheden lagen, heeft het College besloten om geen grond aan te kopen in een andere gemeente.

Anticiperen

In de loop van 1998 was de situatie dusdanig, dat wel tot anticiperende verwervingen kon worden overgegaan. Deze verwervingen vielen binnen het delegatiebesluit. In 1998 en 1999 zijn diverse percelen verworven, sommigen als reguliere aankoop, andere via het bouwclaimmodel.

Een voorbeeld van een gewone aankoop was de grond die de gemeente heeft overgenomen van de firma Amstelland. Vanwege een fusie wilde Amstelland deze grond afstoten en heeft het perceel aan de gemeente Deventer aangeboden tegen kostprijs plus een rentevergoeding. Van de firma Trebbe heeft Deventer grond gekocht onder de afspraak dat als Schuitema een nieuw DC op de A1-locatie gaat bouwen, Trebbe daarvoor wordt geselecteerd. Als Schuitema zijn DC ergens anders bouwt, wordt opnieuw onderhandeld over de compensatie. Van de projectontwikkelaar Epse heeft de gemeente gronden overgenomen via het bouwclaimmodel. Epse wilde eigenlijk zelf realiseren, maar de gemeente wilde de grond zelf in ontwikkeling nemen. Daarop heeft Epse bouwclaims gekregen. Om versnippering van grondeigendom tegen te gaan is, in dit geval afgeweken van de vuistregel dat rechten zo veel mogelijk binnen het plangebied worden gecompenseerd. Epse heeft bouwclaims gekregen voor 110 huizen in Steenbrugge. Ten slotte is een grondtransactie met de firma Bruyl afgeketst, omdat Bruyl liever zelf wil ontwikkelen en bij een eventuele verkoop meer geld voor de grond wil hebben dan de gemeente in de exploitatiebegroting verantwoord vindt.

Alternatieven

In de voorkomende gevallen waren er voor het bouwclaimmodel geen alternatieven. Private partijen hadden zich ingekocht vanwege de bouwrechten en zij wilden hun grond dan ook niet zomaar verkopen. Het vestigen van Wvg was onmogelijk vanwege drie redenen:

- Het ging om grond op het grondgebied van een andere gemeente.
- De wet was destijds nog niet gerepareerd waardoor er een ontsnappingsmogelijkheid was.
- Men kon niet voldoen aan de tweejaarstermijn voor het bestemmingsplan.

De laatste optie, onteigenen, was ook niet mogelijk aangezien de eigenaars allemaal prima in staat waren om de toekomstige bestemmingen te realiseren.

Actualiteit

De huidige stand van zaken is dat de gemeente ongeveer dertig procent van de grond heeft weten te bemachtigen en dat private partijen ongeveer zeventig procent van de grond in handen hebben. Vaak zijn dit planontwikkelaars die zelf een project willen realiseren. In het gebied zijn diverse locaties verworven. In de tabel 2.3 zijn deze transacties opgenomen.

De gemeente is bezig met het verwerven van de laatste percelen. Vanwege diverse procedurele problemen zal het nog enige tijd duren voordat de eerste spa de grond in gaat. Er moet een nieuw bestemmingsplan komen en de regels voor fijnstof en geluid zijn aangescherpt. Daardoor duurt het nog zeker een jaar voordat kan worden begonnen met de grond bouwrijp maken.

In het volgende hoofdstuk beoordelen we de geselecteerde afspraken aan de hand van het normenkader (zie paragraaf 1.3).

4 BESTUURLIJKE ASPECTEN

Omdat tijdens de onderzoeksperiode de Gemeentewet ingrijpend is gewijzigd, besteden we hier eerst kort aandacht aan het wettelijke kader en de verschuiving van verantwoordelijkheden. Vervolgens gaan we in dit hoofdstuk in op de volgende deelvragen:

- het is duidelijk wie voor bouwclaims verantwoordelijk is;
- de taakverdeling College / portefeuillehouder / Raad is duidelijk;
- de mandatering naar de ambtelijke organisatie is helder.

We sluiten dit hoofdstuk af met een korte beschouwing van de rol van de Gemeenteraad.

Tabel 4.1 Het gehanteerde normenkader

Domein	Norm
Bestuurlijk	- De rol van, en taakverdeling tussen, College, portefeuillehouder en Gemeenteraad is duidelijk. - Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verstrekken van bouwclaims (dat wil zeggen de discussie is gevoerd en de afspraken zijn vastgelegd). - Mandaat van de ambtelijke organisatie is helder.

4.1 Wettelijk kader[17]

Monistisch stelsel

In het oude monistische stelsel, zoals dat tot 7 maart 2002 bestond, lagen de gemeentelijke bestuursbevoegdheden[18] in principe bij de Raad. Dat betekent ook dat de Gemeenteraad eindverantwoordelijk was voor alle privaatrechtelijke overeenkomsten die de gemeente afsloot. Onder deze privaatrechtelijke overeenkomsten valt ook bouwclaims verstrekken, overige afspraken maken en intentie- en realisatieovereenkomsten sluiten met projectontwikkelaars.

Gedelegeerd

Net als in veel gemeenten had de Deventer Gemeenteraad het grootste deel van de bestuursbevoegdheden echter gedelegeerd aan het College. Zo was onder meer het sluiten van realisatieovereenkomsten gemandateerd aan het College. Later heeft de Raad ook de bevoegdheid om intentieovereenkomsten te sluiten gemandateerd. Formeel lagen de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid echter bij de Raad en de Raad kon het delegatiebesluit te allen tijde intrekken.

[17] Bron: www.vernieuwingsimpuls.nl.

[18] Bestuursbevoegdheden zijn alle bevoegdheden die niet het vaststellen van de begroting en de rekening, het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van (andere) algemene regels of het vaststellen van plannen met een verordenend karakter inhouden. Bij bestuursbevoegdheden gaat het om uitvoerende bevoegdheden, bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beschikkingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels.

Dualisme

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, op 7 maart 2002, zijn de meeste bestuursbevoegdheden verschoven van de Raad naar het College van B&W. De belangrijkste van deze bestuursbevoegdheden van het College zijn opgenomen in artikel 160 van de Gemeentewet. Zo is het College op grond van artikel 160, lid e van de 'nieuwe' Gemeentewet nu bevoegd om 'tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten'. Dat wil onder meer zeggen dat het College privaatrechtelijke contracten mag afsluiten met andere partijen.

Informeren

Daar staat wel tegenover dat het College de Raad vooraf actief moet informeren indien de Raad daarom verzoekt, of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (art. 169, lid 4 Gemeentewet).

Taakverdeling

De conclusie van het voorgaande is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bouwclaims en andere afspraken bij het College ligt. Wel dient de Raad de kaders voor het beleid vast te stellen en te controleren of het College op een goede wijze uitvoering geeft aan het beleid. Daartoe moet de Raad worden voorzien van relevante informatie.

4.2 Taakverdeling is duidelijk

Met de wijziging van de Gemeentewet hebben Raad en College dus andere taken gekregen. Het College houdt zich bezig met bestuur; de Raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.[19]

Kaderstellen

Tijdens de gevoerde gesprekken bleek dat de kaderstellende rol van de Raad bij alle delen van de ambtelijke organisatie inmiddels goed duidelijk is. Niet alleen is de rol van de Raad in de ambtelijke organisatie duidelijk; ook de Raad zelf is deze rol beter gaan vervullen. Vroeger bemoeide de Raad zich nog tot op detailniveau met het woningontwerp. Tegenwoordig stuurt de Raad veel meer op hoofdlijnen. Hoe ver de kaderstellende taak gaat, dat is slecht te definiëren. De grenzen van deze rol moeten ook door de Raad zelf worden geclaimd. De meeste invloed heeft de Raad op ruimtelijke projecten door algemene beleidsplannen en structuurvisies vast te stellen, en door budgetten beschikbaar te stellen.

Controleren

De controlerende taak van de Gemeenteraad krijgt soms minder aandacht. De Raad moet hiertoe ook in staat worden gesteld door hem te voorzien van voldoende en voldoende toegankelijke informatie. Voor effectieve controle is bovendien vereist dat voorafgaand aan ontwikkelingen zo concreet mogelijke doelen worden bepaald. Voor de controle van de locatieontwikkeling en de daarbij gehanteerde instrumenten is in Deventer vooral belangrijk dat er naast de reguliere rapportages vanwege de planning en controlcyclus ook gerichte publicaties worden opgesteld. Het gaat dan met name over de vastgoed-

[19] Bron: www.vernieuwingsimpuls.nl.

rapportages. In deze rapportages wordt echter geen melding gemaakt van het bestaan van bouwclaims en andere afspraken.

4.3 Verantwoordelijkheden zijn duidelijk

Belangrijk

Het is van groot belang dat in het gemeentebestuur en binnen de gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen grondverwerving en -beheer enerzijds en stedenbouwkundige trajecten anderzijds.

Grondverwerving

Delegatie

Voor de dualisering was het College onder meer bevoegd besluiten te nemen tot aankoop van onroerend goed en het sluiten van overeenkomsten hierover, onder het voorbehoud dat een en ander was gebaseerd op de door de Raad beoogde stedenbouwkundige ontwikkelingen. Tot 2001 waren strategische verwervingen voorbehouden aan de Raad. In 2001 zijn ook de strategische verwervingen aan het College gemandateerd.[20]

Vastgelegd

In de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' is vastgelegd dat de coördinatie en de uitvoering van het verwervingsbeleid geschiedt door de sector Economie en Vastgoed. Vanwege de voorgestane integrale aanpak '*is een fiatteringsgroep geformeerd bestaande uit het sectorhoofd Economie en Vastgoed, het sectorhoofd Ruimte, Milieu en Wonen alsmede het hoofd Financiën en de wethouder (portefeuillehouder). Deze fiatteringsgroep dient haar goedkeuring te geven aan initiatieven met betrekking tot strategische verwervingen. (...) De fiatteringsgroep toetst de initiatieven aan het bestemmingsrisico, het tijdrisico en het prijsrisico*' (p. 18).

Gedelegeerd

Op grond hiervan concluderen we dat de beslissingsbevoegdheid voor strategische verwervingen is toebedeeld aan de fiatteringsgroep. Het College blijft echter te allen tijde hiervoor verantwoordelijk.

Bouwclaims

Wat de bouwclaims betreft is de situatie zo dat ofwel het College, in casu de wethouder grondzaken en de overige wethouders gezamenlijk (in overleg met de sector Economie en Vastgoed) de beslissing neemt om bouwclaims uit te geven. Indien het College hiertoe besluit gaat het volgens de gemeentesecretaris altijd om zogenaamde 'bespreekstukken'.

College

De uitvoerende taken zijn tot bepaalde hoogte aan de ambtelijke organisatie doorgedegeleerd. In het verleden is het dan ook voorgekomen dat het hoofd van de afdeling vastgoed namens de gemeente verwervingen heeft gedaan. Omdat dit privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente zijn, geschieden ook deze verwervingen onder verantwoordelijkheid van het College (zie paragraaf 5.1).

[20] Notitie actief grondbeleid/ strategische verwervingen.

Grondnota

Overigens heeft de Gemeenteraad op 17 december 2001 de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' vastgesteld, waarin de gang van zaken rond bouwclaims wordt vastgelegd. Daarmee heeft de Gemeenteraad expliciet goedkeuring verleend aan de bestaande praktijken, en aan de verwachting dat "*de gemeente in de toekomst steeds vaker zal worden geconfronteerd met particuliere grondeigendom en daarmee gepaard gaande bouwclaims*" (p. 18).

Stedenbouwkundige trajecten

Zeggenschap

Twee van de drie onderzochte casussen waren grote stedenbouwkundige trajecten. Voor de realisatie van deze trajecten is een apart projectbureau opgezet. Er is een projectwethouder aangewezen en er zijn een projectgroep en een stuurgroep samengesteld. De projectgroep en stuurgroep hebben zeggenschap over de hoofdlijnontwerpen, zoals structuurvisie en masterplan. Dit alles geschied echter onder verantwoordelijkheid van het College, aangezien het College politiek verantwoordelijk is en als één geheel naar buiten treedt.

Selectie

Voorts bleek uit gesprekken met de ambtelijke medewerkers dat ook werkgroepen zijn samengesteld voor de selectie van (hoofd)ontwikkelaars en voor het voeren van de contractonderhandelingen. Dit is een 'selectiecommissie' die bestaat uit de projectleider, de stedenbouwkundige, de projectwethouder en het hoofd van het projectbureau, en een 'onderhandelingstafel', waaraan het hoofd van het projectbureau, een medewerker vastgoed en soms een externe adviseur zitten. Ook de selectie van de ontwikkelaars geschiedt onder verantwoordelijkheid van het College, aangezien het College politiek verantwoordelijk is en als één geheel naar buiten treedt.

4.4 Mandaat ambtelijke organisatie is helder

Slagvaardig

'*Tot de ambtelijke verantwoordelijkheid behoort de beleidsvoorbereiding en uitvoering van het grondbeleid. Om een adequaat en slagvaardig grondbeleid te kunnen voeren, zijn diverse bevoegdheden door het College van Burgemeester en Wethouders gemandateerd. De beleidsvorming met betrekking tot het grondbeleid is ondergebracht bij de sector Werken & Vastgoed, de uitvoering van het grondbeleid geschiedt door de sector Werken en Vastgoed en het projectbureau Grachtengordel / de Vijfhoek*' (nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid').

Uitvoering

Onder de uitvoering van het grondbeleid vallen, onder meer, het verwerven van grond en de beslissing of in onderhandelingen bouwclaims moeten worden toegezegd. Ook de contractonderhandelingen en andere uitvoerende zaken voor het grondbeleid zijn door het College aan de ambtelijke organisatie gemandateerd.

Controlfunctie De concerncontroller weet dat er bouwclaims zijn verstrekt en heeft inzage in alle Collegestukken. Derhalve kan hij het College adviseren over elke bouwclaimsdeal waartoe het College besluit. Bouwclaimdeals die door de wethouder worden genomen (en derhalve geen agendastuk voor het College zijn), ziet hij echter niet automatisch. De concerncontroller is niet op de hoogte van de details over de gedane toezeggingen. Het hoofd van de gemeentelijke afdeling juridische zaken geeft aan dat hij uit hoofde van de juridische controlfunctie op de hoogte zou moeten zijn van de verstrekte bouwclaims en andere afspraken, maar dat hij dat niet is.

Uitwerking De verantwoordelijkheden zijn verder uitgewerkt in bijlage 2.

4.5 Conclusies

Op basis van de uiteenzetting hiervoor, trekken wij de volgende conclusies:

- In de nieuwe gemeentewet is vastgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden van de Raad zijn en wat de taken en verantwoordelijkheden van het College zijn.
- In Deventer zijn (onder meer in de nota ‘Gronden voor vastgoedbeleid’) nadere afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie.
- De Gemeenteraad betracht enige afstand tot de uitvoering van het beleid.
- De concerncontroller en het hoofd juridische zaken zijn beiden niet op de hoogte van de inhoud en de omvang van de bouwclaimafspraken. Zij weten daarmee niet welke (latente) verplichtingen de gemeente is aangegaan.
- Het College informeert de Raad niet actief over bouwclaims en andere zaken, en ook niet over de risico’s die daaruit voortvloeien.

5 ROL VAN DE GEMEENTERAAD

De rol van de Raad is het laatste decennium ingrijpend veranderd. Vroeger had de gemeente (en in het monistische stelsel dus ook de Raad) veel invloed op de gedetailleerde uitwerking van de stedenbouwkundige plannen en de bouwplannen. Gemeenten laten de uitwerking van deze plannen echter in toenemende mate over aan marktpartijen (hoofdontwikkelaarschap) en stellen zelf de kaders waarbinnen deze ontwikkelingen moeten plaatsvinden. Dit heeft de processen niet alleen complexer, maar ook efficiënter gemaakt. Tegelijkertijd hebben omwonenden, individuele burgers, belangenorganisaties, burgerfora, etcetera steeds meer invloed gekregen. Daarmee, en met de invoering van het dualisme, is de rol van de Raad verschoven naar kadersteller en controleur. De Raad heeft hierdoor vooral invloed in de vroegste stadia van de ontwikkeling (kaderstellend).

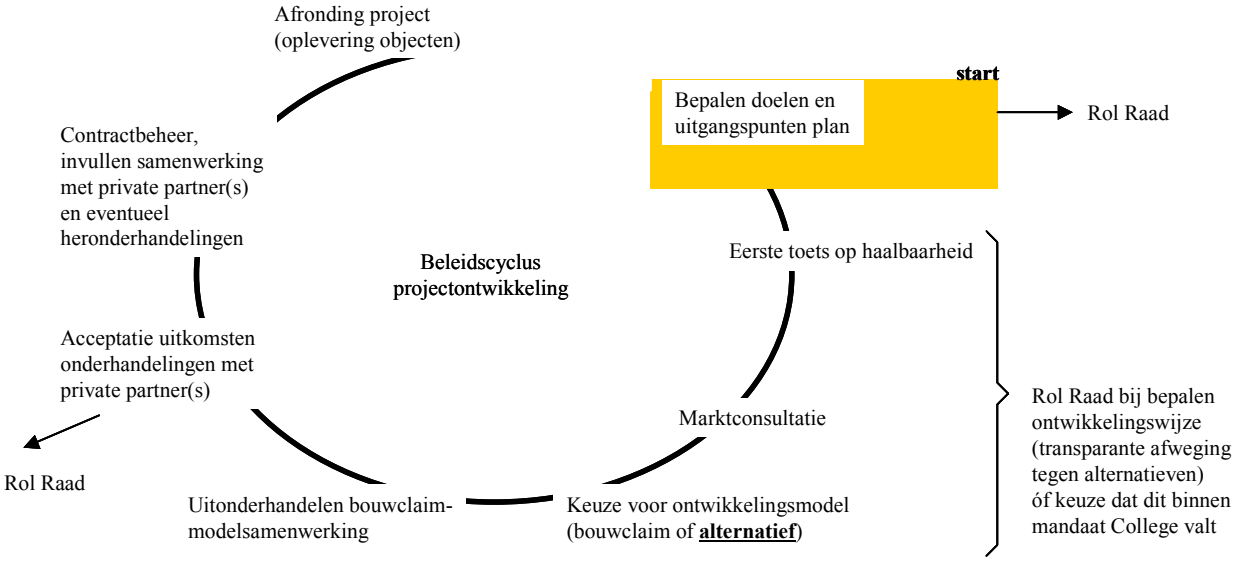
Deze rol van de Gemeenteraad is ook wettelijk vastgelegd. Ze stellen de kaders van het beleid en controleren achteraf of het College dat beleid goed heeft uitgevoerd. Het College moet de Raad informeren en verantwoording afleggen over wat het heeft gedaan. In voorkomende gevallen komt extra informatie naar voren in de grondexploitatie (aankoopsommen) en bij het beschikbaarstellen van kredieten. Bouwclaims behoren tot de uitvoerende taken van het College en dus zou men verwachten dat de Raad niet in detail over dit onderwerp hoeft te worden geïnformeerd.

In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op de rol die de Gemeenteraad heeft bij de ontwikkeling van locaties en meer in het bijzonder bij het al dan niet aangaan van bouwclaimovereenkomsten door de gemeente.

In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

5.1 Wanneer betrokken en hoe?

Wij gebruiken bij de toelichting op de huidige en gewenste rol van de Gemeenteraad als ‘kapstok’ een (gestileerde) weergave van de beleidscyclus voor de ontwikkeling van locaties:



Bij locatieontwikkelingsprocessen kunnen in grote lijnen de volgende fases worden onderscheiden:

- *Initiatief- en planvormingsfase*: In deze fase worden op bestuurlijk-strategisch niveau de eerste ideeën ontwikkeld over wat te doen met een locatie. In deze fase worden de grote lijnen uitgezet voor de na te streven doelen en te hanteren uitgangspunten bij de ontwikkeling.
- *Haalbaarheidsfase*: Nadat globaal de contouren van de planvorming zijn bepaald, wordt de haalbaarheid daarvan nader onderzocht. In deze fase vindt vaak ook de eerste marktconsultatie plaats.
- *Planuitwerking*: De nadere uitwerking van de plannen over te bouwen volumes, ruimtelijke kaders, ontsluiting van de locatie en voor het grondbeleid in te zetten instrumenten vindt plaats in de planuitwerkingsfase.
- *Realisatiefase*: Te onderscheiden in de fase van de grondexploitatie en de fase waarin de objectrealisatie plaatsvindt.

Zoals eerder beschreven (in paragraaf 2.3) kunnen bouwclaimovereenkomsten in diverse stadia van projectontwikkeling worden toegepast. Bouwclaims worden met name uitgegeven voor anticiperende grondverwerving en reguliere verwerving, als private partijen als ontwikkelaars en bouwbedrijven al grondposities hebben ingenomen.

Uit de gevoerde gesprekken kunnen we afleiden dat de Gemeenteraad zich betrokken toont bij de ontwikkelingen die in Deventer gaande zijn, maar dat de Raad toch op enige afstand van de ontwikkelingen staat. De Raad heeft een ruim mandaat verstrekt aan het College van B&W om de uitvoerende zaken te organiseren. Dit hoeft overigens niet problematisch te zijn indien een ruim mandaat gepaard gaat met effectieve controle en toetsing achteraf.

Invloed

Uit de geraadpleegde documenten, de gevoerde gesprekken en de met vertegenwoordigers van de Raad belegde discussiebijeenkomsten ontstaat het beeld dat de Raad de meeste invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van Deventer heeft bij het vaststellen van de beleidskaders, dus in de 'vroege fases' van de locatieontwikkeling. Daarbij zijn twee vormen van beleid van belang:

1. Algemene beleidsnota's, zoals de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' en de nota 'Naar een Nieuw Evenwicht'.
2. Specifieke beleidsstukken die samenhangen met ontwikkelingsprojecten, zoals structuurvisies en uitwerkingsplannen/bestemmingsplannen.

Het beeld dat verder ontstaat is dat de Raad denkt dat hij voldoende betrokken is bij de ruimtelijke vormgeving van de planvorming. Meer kanttekeningen worden geplaatst bij de financiële aspecten van de locatieontwikkelingen, waarbij ook meespeelt dat dit geen eenvoudige materie is. Bovendien is voor grondexploitatie en locatieontwikkeling moeilijk vast te stellen of een bepaald niveau van opbrengsten 'goed' is of dat het (veel) beter had gekund. In de praktijk toetst de Raad vooral of vooraf door het College in samenspraak met de ambtelijke organisatie gepubliceerde financiële doelen worden gerealiseerd of niet. Hierbij zijn de Vastgoedrapportages belangrijke instrumenten.

Afstand

De betrachte afstand van de Gemeenteraad tot het gemeentebestuur is overigens niet per definitie een slechte zaak. Om kaders te kunnen stellen, en om het gevoerde beleid te kunnen controleren, is een duidelijke scheiding tussen datgene wat het College doet en de taken van de Raad ook wenselijk.

5.2 Wijze van informeren van de Raad

Infobeleid

In de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' heeft de Deventer Gemeenteraad vastgelegd hoe hij door het College wil worden geïnformeerd over het grond- en vastgoedbeleid.

Er is gekozen voor zes formele informatieproducten, namelijk:

- Jjaarlijkse integrale vastgoedrapportage;
- Begroting;
- Voorjaarsnota;
- Voorjaar bestuursrapportage;
- Najaar bestuursrapportage;
- Jaarrekening.
- Grondexploitatie en herzieningen daarvan.

Verder werden er in alle jaren voorafgaand aan het dualisme vertrouwelijke voortgangsrapportages van zowel de Vijfhoek als de Grachtengordel voorgelegd aan de raadscommissie en het College van B&W.

Hiermee voldoet de structuur van de informatievoorziening goed aan de hiervoor beschreven handreiking. De inhoud van de rapportages behandelen we hierna:

- De jaarlijkse vastgoedrapportage trekt conclusies op basis van de projectenrapportages en geeft een doorkijk naar de toekomst. Dit moet uitmonden in een winstprognose voor de toekomst. In dit kader ligt het in de lijn der verwachting dat de rapportage uitgebreid ingaat op de kosten, opbrengsten en verplichtingen van het vastgoedbedrijf.
- In de Vastgoedrapportage 2006 gaat het College in op de financiële risico's die zijn verbonden aan de strategische grondposities (paragraaf 5.5.2). Dit is een verbetering ten opzichte van de Vastgoedrapportage 2005, waarin een dergelijke analyse nog ontbrak.
- De integrale vastgoedrapportage gaat echter niet in op de verplichtingen die zijn aangegaan met bouwclaims en andere afspraken. Hoewel de meeste van deze verplichtingen niet van invloed lijken te zijn op de winstgevendheid van het vastgoedbedrijf, lijkt dit in het kader van integrale verantwoording toch een omissie.

Rapportages

In de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' heeft de Gemeenteraad vastgesteld dat bouwclaims een onderdeel zijn van het actieve grondbeleid van de gemeente Deventer. In (de paragraaf Grondbeleid van) de begroting, in (de afdeling Voorraden) van de jaarrekening en in (de paragraaf Grondbeleid van) het jaarverslag vinden we echter geen informatie over bouwclaims. Ook in de voortgangsrapportages en de Voorjaarsnota wordt niet over bouwclaims gesproken. Toch zijn wij van mening dat de Gemeenteraad deze informatie nodig heeft om naar behoren te kunnen controleren of het College op een goede manier uitvoering geeft aan het door de Raad vastgestelde (grond)-beleid. Op grond hiervan concluderen wij dat de informatievoorziening van het College over de niet-financiële verplichtingen, onvolledig is. Het achterblijven van informatie over niet-financiële verplichtingen zou zich verder kunnen uitstrekken dan de bouwclaims alleen, maar daarop hebben wij in het kader van dit rekenkameronderzoek niet gekeken. De Raad zou kunnen overwegen om het College om deze informatie te vragen.

Vertrouwelijk

Naast de reguliere gemeentelijke planning en controlcyclus, werd de Gemeenteraad voorheen twee maal per jaar vertrouwelijk geïnformeerd over de strategische verwervingen. Sinds de invoering van de 'politieke markt' zijn deze vertrouwelijke overlegmomenten afgeschaft. Toch geven zowel de wethouder als de Gemeenteraad aan behoefte te hebben aan vertrouwelijk overleg. Daarnaast heeft portefeuillehouder Doornebos de fractievoorzitters eind 2005 vertrouwelijk geïnformeerd over de toepassing van het bouwclaimmodel in Deventer.[21] Omdat het strategisch grondbeleid gepaard gaat met vertrouwelijkheid, is deze informatie niet openbaar beschikbaar.

[21] Hij deed dit op eigen initiatief naar aanleiding van geluiden in het gemeenteraadscircuit, over onduidelijkheden. In dezelfde weken overwoog de rekenkamercommissie om bouwclaims als onderzoeksonderwerp te kiezen.

5.3 Mogelijkheden voor verbetering

Uit de discussie met de Raad blijkt dat hij het op prijs zou stellen om frequenter door de portefeuillehouder te worden bijgepraat, al dan niet vertrouwelijk, over belangrijke locatieontwikkelingen in de gemeente Deventer. Er wordt aangegeven dat mede door de gewijzigde overlegstructuren, met name de introductie van de Politieke Markt, het niet meer voorkomt dat de portefeuillehouder in een commissievergadering (zoals gezegd al dan niet vertrouwelijk) toelichting geeft. Dit werkt in de hand dat beelden ontstaan die wellicht niet corresponderen met de werkelijkheid of dat hierdoor de relevante context van bepaalde besluiten of acties van de gemeente niet volledig worden doorzien. Ook de portefeuillehouder geeft aan dat hij de 'oude situatie' mist waarin met enige regelmaat in de marge van een commissievergadering over de ontwikkeling van locaties kon worden bijgepraat met de Raadsleden.

Verder blijkt ook dat de Raad het vanwege de complexiteit van de materie niet eenvoudig vindt om zijn controlerende rol goed invulling te geven. Aangegeven wordt, dat het nuttig zou zijn als de Raad per fase van de locatieontwikkeling zou beschikken over een beperkt aantal toetsende vragen, bijvoorbeeld in de vorm van een checklist.[22]

5.4 Conclusies

Op basis van het bovenstaande concluderen wij het volgende:

- De Gemeenteraad heeft de meeste invloed in de vroegste fases van het planvormingsproces.
- De Gemeenteraad heeft het College een ruim mandaat gegeven om zaken te realiseren. Daarmee heeft de Raad aangegeven dat hij niet alle transacties hoeft goed te keuren (behoudens zeer grote en/of beeldbepalende projecten).
- Bij een dergelijk ruim mandaat moet de Raad achteraf controleren en toetsen of de procedures correct zijn toegepast.
- Om goede invulling te geven aan de controlerende taak, beschikt de Raad thans over onvoldoende informatie.
- Door het ontbreken van voldoende feitelijke informatie ontstaat het risico dat beeldvorming op onjuiste aannames wordt gebaseerd.
- Het is zinvol om de mogelijkheid in het leven te roepen dat de wethouder de Raad vertrouwelijk kan informeren.

[22] In bijlage 3 wordt hier een eerste voorzet voor gedaan.

6 BELEIDSMATIGE ASPECTEN

Het tweede kernonderdeel van dit onderzoek zijn de beleidsmatige aspecten. Hierbij komt vooral de vraag aan de orde of toepassing van bouwclaims bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke (ruimtelijke, economische, overige) doelstellingen of daar juist afbreuk aan doet.

In het met de rekenkamercommissie uitgewerkte normenkader zijn de beleidsmatige onderzoeksvragen als volgt geformuleerd:

Tabel 5.1 Het gehanteerde normenkader

Domein	Norm
Beleidsmatig	- Toepassing van het bouwclaimmodel draagt bij aan realisatie van de doelen op beleidsterreinen RO en/of EZ. - Er is beleid over de manier van verwerving en wanneer bouwclaims kunnen worden verstrekt (welke methode heeft de voorkeur, welke niet). - Er is beleid geformuleerd over de omvang van bouwclaims (ten minste het aantal woningen per hectare). - Er is beleid geformuleerd over de voorwaarden waaronder bouwclaims worden verstrekt. - Bouwclaims mogen niet leiden tot een lagere kwaliteit van de gerealiseerde projecten. - Uitoefening van een bouwclaim geschiedt binnen de vastgestelde welstandskaders en eisen om de ruimtelijke kwaliteit.

6.1 Bouwclaims in relatie tot beleidsdoelen

Beleidsdoelen

Het bouwclaimmodel kan worden ingezet om beoogde beleidsdoelen (beter) te kunnen bereiken. We moeten hier op twee verschillende niveaus beleidsdoelen onderscheiden:

1. doelen uit de nota ‘Gronden voor vastgoedbeleid’;
2. doelen van de individuele ontwikkelingsprojecten.

Grondbeleid

Een van de belangrijkste opgaven uit de nota ‘Gronden voor vastgoedbeleid’ is het voeren van een actieve grondpolitiek. Op grond van deze ambitie streven de bestuurlijke en ambtelijke organisatie ernaar om zo veel mogelijk van de grond in (toekomstige) plangebieden, via strategische verwervingen vroegtijdig in gemeentelijk eigendom verkrijgen. Omdat het niet altijd lukt de gronden met strategische verwervingen te verkrijgen, is het soms nodig om het bouwclaimmodel toe te passen.

Uit de gesprekken die we met de betrokken ambtenaren hebben gevoerd, is het beeld ontstaan dat toepassing van het bouwclaimmodel ertoe heeft bijgedragen dat de gemeente méér (strategische) bouwpercelen heeft kunnen bemachtigen dan zonder toepassing van het bouwclaimmodel mogelijk was geweest.

Meerwaarde De conclusie is dat met het bouwclaimmodel diverse gronden zijn verworven die van strategische belang waren voor de ontwikkeling van diverse gebieden (onder andere Eikendal, Schalkhaar, Bedrijvenpark A1 en Steenbrugge). Daarnaast is middels 'grondruil' een perceel verworven in het Gravenland. Op dit perceel was een landmark appartementencomplex gepland dat de grondeigenaar zelf niet kon realiseren.

Regie Doordat de gemeente deze gronden in eigendom heeft verkregen, heeft ze meer mogelijkheden om een integrale regierol bij de grondexploitatie en locatieontwikkeling van het plangebied op zich te nemen. Dat wordt mede verklaard door het gegeven dat de gemeente voor percelen die zij niet in eigendom heeft, uitsluitend gebruik kan maken van bestuursrechtelijke sturing. Dit terwijl ze bij percelen die ze wel in eigendom heeft ook privaatrechtelijke sturing kan toepassen.

6.2 Beleid ten aanzien van toepassen bouwclaims

Documenten Bouwclaims zijn in verschillende beleidsdocumenten aan de orde geweest. Zo worden bouwclaims genoemd in de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' en is eind 2005 een besloten informatiebijeenkomst georganiseerd met de portefeuillehouder en de fractievoorzitters.

Redenen Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Deventer de afgelopen jaren om verschillende redenen bouwclaims heeft verstrekt:

- Om op een aantrekkelijke wijze grond te kunnen kopen van ontwikkelaars.
- Als beloning voor geleverde diensten.[23]
- Als compensatie voor schade van uiteenvallen van samenwerking.[24]
- Als compensatie voor gemaakte fouten.[25] Overigens is hierbij niet aangetoond dat de fouten de schuld waren van de gemeente.

Expliciet beleid Tijdens het onderzoek zijn we geen beleidsdocumenten tegengekomen waarin beleid is geformuleerd voor het toepassen van bouwclaims. Er is geen beleid vastgelegd over de omstandigheden waarin bouwclaims kunnen worden verstrekt, de voorwaarden waaronder bouwclaims worden verstrekt, de doelen waarvoor bouwclaims mogen worden verstrekt, en de waardering/berekening van bouwclaims.

[23] Hier spelen twee soorten diensten. Ten eerste zijn bouwclaims verstrekt aan 'stromannen' die voor de gemeente grond aankopen. Ten tweede is een ontwikkelingsmaatschappij aangewezen als hoofdontwikkelaar voor Spikvoorde, en deze is voor het opstellen van het stedenbouwkundig ontwerp en de aansturing niet contant betaald, maar in de vorm van de toezegging dat ze in Spikvoorde ook 250 woningen mochten realiseren.

[24] Bijvoorbeeld PPS Havenkwartier, NV-Grachtengordel.

[25] Dit gaat om bijvoorbeeld een situatie waar een ontwikkelaar al bezig was met een ontwikkeling, maar dat gaandeweg obstakels zijn gerezen (bijvoorbeeld de chloortrein en twee strijdige ontwikkelingen).

Impliciet beleid

In een mondelinge toelichting werd door medewerkers wel uiteengezet dat er wel *impliciet* beleid bestaat over het inzetten van bouwclaims voor het verwerven van grond. Zo zou de gemeente bij verwerven van percelen voor plangebieden, de volgende volgorde van verwervingsstrategieën hanteren:

1. Strategisch verwerven	Verwerven vooruitlopend op de planvorming heeft duidelijk de voorkeur omdat de grond dan goedkoper kan worden aangekocht.
2. Vestigen van WVG	Dit is echter aan bepaalde voorwaarden gebonden, en de eigenaar moet wel willen verkopen.
3. Onderhandelen	Als Wvg niet lukt, probeert de gemeente de grond aan te kopen in onderhandeling. Bij de onderhandelingen moet een tegenprestatie worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van geld of bouwclaims.
4. Zelfrealisatie	Op zich hoeft zelfrealisatie geen probleem te vormen. Het streven is echter om alle gronden in eigendom te verkrijgen, onder meer om kosten te kunnen vereffenen en om een goede programmering te kunnen realiseren (zie de nota Gronden voor Vastgoedbeleid). Vooral wanneer het gaat om belangrijke, strategische locaties heeft zelfrealisatie niet de voorkeur.

Volgens ambtelijk medewerkers van de gemeente wordt niet automatisch overgegaan tot het verstrekken van bouwclaims om zo veel mogelijk grond te verwerven. Door in een vroeg stadium grond te verwerven (strategische verwervingen) tracht men te voorkomen dat het noodzakelijk wordt bouwclaims te verstrekken. De tweede stap is het vestigen van het voorkeursrecht. Als dit geen soelaas biedt, gaat men onderhandelen over de verwerving. Bouwclaims kunnen een onderdeel zijn van de vergoeding, maar zijn dat niet automatisch. Ook met het toepassen van het bouwclaimmodel moeten namelijk keuzes worden gemaakt. Deze keuzes worden gemaakt door de kosten en opbrengsten van een transactie te toetsen aan de doelen van de individuele ontwikkelingsprojecten. Als zelfrealisatie tegen redelijke kosten kan leiden tot het gewenste kwaliteitsniveau dan geeft men de voorkeur aan zelfrealisatie.[26] Het bouwclaimmodel wordt alleen toegepast indien het gaat om een locatie op een strategische plek in de wijk (bijvoorbeeld een landmark appartementencomplex of een locatie die voor de ontwikkeling van de omliggende deelgebieden van groot belang is), waarbij verwerving kan leiden tot meerwaarde. Deze handelswijze staat overigens niet op papier; er is sprake van impliciet beleid.

[26] De lage waardering voor zelfrealisatie moet worden gezien tegen de achtergrond dat de gemeente er vanwege de actieve grondpolitiek naar streeft alle grond in een plangebied in eigendom te verkrijgen.

Plangebied Daarnaast hebben de ambtenaren toegelicht dat bouwrechten in beginsel altijd binnen de grenzen van een plangebied blijven. Dat betekent dat bouwclaims die zijn verstrekt bij een grondtransactie in de Vijfhoek, ook in de Vijfhoek zullen worden ingelost. Van deze regel wordt incidenteel afgeweken.

Perspectief Overigens is het interessant om de bouwclaimverstrekking in Deventer in perspectief te plaatsen van andere gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat '*verreweg de meeste projecten op basis van een bouwclaim (bijvoorbeeld verworven op basis van een grondpositie) door één of meerdere marktpartijen wordt ontwikkeld.*' Tussen de dertig en vijftig procent van de ontwikkelingsprojecten wordt namelijk toegewezen op grond van een bouwclaim.[27] Onderhandse gunning is de tweede meest voorkomende selectiemethode. '*Selectie van marktpartijen op basis van een prijsvraag, of ontwerpcompetitie is beperkt aan de orde.*'

Minderheid In dit perspectief doet Deventer het relatief goed. Een kleine minderheid van de projecten in de onderzochte casussen is toegewezen op grond van een bouwclaim. Daarbij hanteerde Deventer bij het inlossen van de grotere bouwclaims ook nog een selectieprocedure waar ontwikkelaars concurreren op kwaliteit. Deventer kon deze methode toepassen omdat het over voldoende grond beschikte. Indien een gemeente minder grond in eigendom had gehad, en/of meer bouwclaims zou hebben verstrekt, dan kon deze procedure niet worden toegepast. Er zijn aanwijzingen dat er een einde komt aan de riante grondpositie van de gemeente Deventer. Daarom is het verstandig om een richtlijn op te stellen voor de verhouding tussen het aantal verstrekte bouwclaims en de hoeveelheid grond die de gemeente in eigendom heeft.

6.3 Beleid over waarde en omvang van bouwclaims

Waarde Er zijn geen standaardbedragen bekend over de waarde van een bouwclaim. Ook worden er vrijwel nooit bouwclaims afgekocht.[28] Daardoor is geen goede schatting te maken van de waarde van een bouwclaim. Wel kunnen we als vuistregel hanteren dat de waarde van een bouwclaim gelijk staat aan de verwachte winst die een bouwer/ontwikkelaar zal realiseren bij de bouw van de toegezegde woningen. Bijvoorbeeld, als een bouwer/ontwikkelaar honderd twee-onder-één-kapwoningen mag realiseren en de verwachte winst per woning bedraagt € 10.000[29], dan is deze bouwclaim minstens één miljoen

[27] ECORYS-Kolpron (2005), *Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid; Evaluatierapport*, p. 6. Iets nauwkeuriger uitgedrukt wordt tussen de dertig en vijftig procent van de *hoofd- of deelontwikkelaars* geselecteerd op basis van een bouwclaim.

[28] Het komt sporadisch voor dat gemeenten bouwclaims willen afkopen met geld. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als gemeenten zelf geen grond meer in de portefeuille hebben om de bouwclaims te kunnen inlossen. In het algemeen gaan ontwikkelaars of bouwers daar niet op in. Daardoor is er ook geen informatie over op de hoogte of de totstandkoming van een eventuele afkoopprijs.

[29] Het bedrag van € 10.000 is vaak genoemd als gemiddelde winst die een ontwikkelaar realiseert op de bouw van een standaardwoning. Uiteraard verschilt de winst per woning sterk. We hanteren € 10.000 als richtbedrag voor de gemiddelde winst per woning en dus als gemiddelde waarde van een bouwclaim.

euro waard voor deze bouwer[30]. De bouwclaim kan meer waard zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om een bouwer die, wanneer het project niet doorgaat, wordt geconfronteerd met onderbezettingsverlies. In dat geval moet het onderbezettingsverlies bij de waarde worden opgeteld om de werkelijke waarde van de bouwclaim te beoordelen. Hiervoor bestaan geen standaardmethoden.

Wel is bekend welke variabelen de waarde van een bouwclaim bepalen. De volgende factoren beïnvloeden de waarde van bouwclaims:

- afgesproken aantal woningen;
- ligging van de toegewezen locatie;
- de programmering (type woningen);
- de gemaakte afspraken over de uitgifteprijs van de grond;
- de mate van invloed die de bouwer heeft op het totale stedenbouwkundige ontwerp.

Daarbij geldt dat hoe concreter de afspraken op deze punten zijn, des te meer zekerheid de ontwikkelaar heeft en des te beter de bouwclaim ook kan worden gewaardeerd.

Omvang

Wanneer bouwclaims worden verstrekt bij de aankoop van gronden worden doorgaans minder woningen toegezegd dan er op de grond hadden kunnen worden gerealiseerd. '*Een hectare levert in de regel het recht op twintig à dertig woningen te bouwen. Daarbij doet het er weinig toe waar de percelen precies liggen, zolang ze maar binnen de ingetekende grenzen van de nieuwe wijk liggen.*'[31] Overigens geven gesprekspartners in Deventer aan dat er wel een verschil kan zijn tussen de ene (strategisch gelegen) locatie en andere locaties meer in de periferie van de planontwikkeling. Dit verschil werkt ook door in de mate van compensatie via een eventuele bouwclaimovereenkomst.

Geen beleid

De gemeente Deventer heeft echter geen beleid geformuleerd over de waarde van een bouwclaim of over hoeveel bouwclaims mogen worden verstrekt per hectare grond. Er wordt vertrouwd op de binnen de gemeente i.c. bij het grondbedrijf aanwezige ervaring en expertise en de daar aanwezige onderhandelingskwaliteiten.

[30] De waarde die de grond en de bouwclaims vertegenwoordigen voor de gemeente kan overigens hiervan afwijken. De waarde voor de gemeente wordt primair bepaald door de grondprijs en de maatschappelijke doelen die met de woningbouw worden nagestreefd.

[31] Bron: Volkskrant 12 augustus 2006, *Lucratief landjepik brengt huizenmarkt in ademnood*, p. E7.

6.4 Voorwaarden bouwclaims

Tijdens het onderzoek zijn we twee soorten voorwaarden tegengekomen die worden gesteld aan bouwclaims:[32]

- onder voorbehoud van doorgaan van de voorgenomen ontwikkelingen;
- nadere kwalitatieve verplichtingen.

Voorbehoud

Bij het verstrekken van bouwclaims wordt – aldus ambtelijke medewerkers – altijd het voorbehoud gemaakt dat de claims alleen geldig blijven indien de geplande ontwikkelingen op de verworven grond doorgaan. Dat betekent dus dat de bouwclaims vervallen indien de voorgenomen ontwikkelingen niet doorgaan. In de visie dat bouwclaims 'verschoven' bouwrechten zijn, is dit voorbehoud ook terecht. Immers, ook op de oorspronkelijke kavel zouden de bouwrechten waardeloos zijn geworden als de bouwplannen geen doorgang zouden hebben gevonden.

Verplichtingen

Bij de grondruiltransactie met de firma Mega zijn nadere kwalitatieve verplichtingen opgenomen in de koopovereenkomst. Deze nadere kwalitatieve verplichtingen hadden betrekking op onder meer de kwaliteit van het ontwerp van de woningen, en hoe de procedure zou zijn als het ontwerp niet voldeed aan de eisen die de gemeente eraan had gesteld.

6.5 Bouwclaims en kwaliteitsniveau

Plangebied

We hebben geen aanwijzingen gevonden dat toepassing van het bouwclaim-model zou leiden tot een lager kwaliteitsniveau van de woningen en/of van het plangebied.

Betere regie

Volgens de geïnterviewde betrokkenen leidt het toepassen van het bouw-claimmodel tot een *hogere* totaalkwaliteit van het plangebied, tegen *lagere* kosten. Dit komt doordat de gemeente minder kosten hoeft te maken voor de aankoop van de grond, terwijl ze toch een goede regie kan voeren en het plangebied beter als eenheid kan (laten) ontwikkelen. Deze betere regie vloeit voort uit het feit dat de gemeente meer grond in eigendom krijgt, waardoor zijn niet alleen bestuursrechtelijke invloed heeft op de planontwikkeling, maar ook privaatrechtelijke invloed via de uitgifte van de (bouwrijp gemaakte) grond.

Geen vrijbrief

Overigens zou het een misvatting zijn dat een bouwclaim een vrijbrief is om te bouwen wat men wil. Ook panden die op grond van een ingeloste bouwclaim worden gerealiseerd, moeten altijd voldoen aan de bestuursrechtelijke voorwaarden, zoals de procedurele eisen, het (technische) programma van eisen, het plan van aanpak, de planning en fasering, de structuurvisie, het masterplan, stedenbouwkundig plan, uitwerkingsplan/bestemmingsplan, en de beeld-kwaliteitsplannen. Daarnaast kan de gemeente dus ook de genoemde privaatrechtelijke invloed uitoefenen aangezien ze eigenaar is van de grond.

[32] We hebben tijdens het onderzoek nog geen bouwclaimcontracten gezien.

6.6 Conclusies

Op basis van de uiteenzetting hiervoor, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De bouwclaim is voor de gemeente Deventer een werkbaar en effectief instrument gebleken om gronden te verwerven voor locatieontwikkeling.
- Het instrument wint aan belang omdat naar verwachting in de toekomst steeds vaker situaties ontstaan waarin private partijen grondposities hebben opgebouwd (ondanks de keuze van Deventer voor een actief grondbeleid).
- Het bouwclaimmodel heeft positief bijgedragen aan de mogelijkheden van de gemeente Deventer voor het voeren van de gewenste integrale regie op de ontwikkeling van belangrijke locaties.
- Er is wel algemeen beleid over bouwclaims, maar er zijn geen specifieke instructies vastgelegd voor de omstandigheden waarin bouwclaims worden toegepast en de (maximale) omvang van de toezeggingen.
- Er zijn geen aanwijzingen dat bouwclaims een negatieve invloed hebben (gehad) op de gerealiseerde kwaliteit.

7 FINANCIËN EN RISICOBEHEERSING

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de eventuele effecten van een keuze voor toepassing van bouwclaims op de gemeentelijke financiële doelstellingen en de mate waarin de gemeente blootstaat aan risico's bij de planontwikkeling. In het normenkader zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

Tabel 7.1 Het gehanteerde normenkader

Domein	Norm
Financiën en risico-beheersing	- Bij verwerven van de grond worden marktconforme aankoop-prijzen gehanteerd. - Bij de effectuering van een bouwclaim worden dezelfde verkoop-prijzen gehanteerd als ware geen sprake van een bouwclaim. - De bouwclaim vertegenwoordigt een marktconforme waarde voor de geleverde tegenprestatie. - Bouwclaims en andere afspraken mogen niet leiden tot (extra) verliezen.

7.1 Financiële consequenties

Er is bij de toepassing van bouwclaims door de gemeente niet eenduidig dan wel op voorhand aan te geven of er sprake is van een vanuit gemeentelijk perspectief financieel aantrekkelijke transactie of niet. Een bouwclaimtransactie kent bovendien zoals al is aangegeven twee dimensies:

- Er wordt door de private partij grond overgedragen aan de gemeente tegen een bepaalde prijs (hierover bestaat dan geen onzekerheid).
- Er wordt overeengekomen dat de private partij voorts het recht krijgt om op deze locatie (of mogelijk elders) vastgoedobjecten te ontwikkelen.

Over het tweede deel van de transactie is met minder zekerheid aan te geven welke waarde hij vertegenwoordigt. Het maakt veel uit of op voorhand duidelijk is of er veel vraag is naar de op te leveren objecten of dat dit nog hoogst ongewis is. Het maakt ook veel uit of de private partij de objecten op korte termijn kan realiseren of dat het een toezegging voor de langere termijn betreft, et cetera.

Om als gemeente niet onnodig veel compensatie te geven in de vorm van bouwclaims bij de verwerving van grond, wordt primair vertrouwd op de kennis, kunde en ervaring van de ambtelijke organisatie.

Verder is van belang dat de gemeente door een bouwclaimtransactie kiest voor een bepaalde verdeling van risico's en beïnvloedingsmogelijkheden. Dit betekent neer dat de gemeente in een vroeg stadium zekerheden verwerft over de prijs die zij betaalt voor grond. Via een bouwclaim wordt verder het

recht overgedragen aan een private partij om te zijner tijd de grond weer af te nemen voor de beoogde realisatie van vaak woningen of overig vastgoed. Indien de gemeente met de private partij bij het aangaan van een bouwclaim al vastlegt tegen welke voorwaarden de grond na de grondproductie weer wordt overgedragen aan de private partij, beperkt zij haar risicoprofiel nog meer.

Balans

Bouwclaims zijn verplichtingen van de gemeenten aan een derde partij. Voor deze derde partij vertegenwoordigen de bouwclaims een zekere waarde. Voor de gemeente is de (financiële) waarde van de verstrekte bouwclaims nihil.[33] Navraag bij de accountants van Ernst & Young leert dat gemeenten bouwclaims (vrijwel) nooit opnemen in hun jaarverslagen als 'niet uit de balans blijkende verplichtingen'.[34] Ook zijn ons geen wettelijke bepalingen bekend die gemeenten daartoe zouden verplichten.

7.2 Marktconformiteit verwervingsprijzen en bouwclaims

Aankoopprijs

Een manier om naar de marktconformiteit van de verwervingsprijzen te kijken, is door de verwervingsprijs te vergelijken met de aankoop- en overige kosten die de ontwikkelaar heeft gemaakt. In de praktijk blijkt dat gemeenten bij een bouwclaimmodel de grond vaak overnemen voor een prijs die *lager* ligt dan de prijs die de ontwikkelaar voor de grond heeft betaald.[35] Dat is ook logisch, aangezien de bouwclaims die de bouwer/ontwikkelaar verkrijgt een economische waarde vertegenwoordigen. Daarbij wordt dus de aankoopprijs door de bouwer gehanteerd als marktprijs.

Complicaties

Hierbij spelen drie factoren echter een complicerende rol:

1. De (markt)waarde van grond hangt sterk samen met de (toekomstige) bestemming van die grond. Grond die voor woningbouw is bestemd, is nu eenmaal waardevoller dan landbouwgrond. Maar landbouwgrond die in de toekomst mogelijk een nieuwe bestemming krijgt als woningbouw, levert op de markt weer meer op dan landbouwgrond waarvan iedereen weet dat het altijd landbouwgrond blijft.

[33] Indirect vertegenwoordigen bouwclaims ook voor de gemeente een zekere waarde. Immers, door het systeem van bouwclaims is de gemeente beperkt in haar keuze voor ontwikkelaars en kan ze derhalve niet altijd kiezen voor de ontwikkelaar die de meeste maatschappelijke waarde kan creëren.

[34] In de jaarrekening 2005 van Deventer wordt op pagina 25 slechts gemeld: '*Uit hoofde van het vastgoedbedrijf worden in contracten verplichtingen aangegaan die niet uit de balans blijken, waaronder afspraken bouwclaims, kettingbedingen en intentieovereenkomsten. In financiële zin worden deze verplichtingen (indien van toepassing) afgedekt in het weerstandvermogen van de algemene reserve grondexploitatie*.' De concerncontroller is van mening dat bouwclaims een latente verplichting zijn, waar ook latente inkomsten tegenoverstaan.

[35] Bron: Van den Hof, 2006.

2. Het is bekend dat de gemeente Deventer een actief grondbeleid voert, met strategische verwerving van mogelijke bouwlocaties. Hierdoor zijn alle grondtransacties van de gemeente 'verdacht'. Grondeigenaren die door de gemeente worden benaderd met het verzoek om hun grond te verkopen, zullen vermoeden dat de grond in de toekomst bestemd zal worden als bouwgrond, en dus naar verwachting een hogere prijs vragen.
3. De gemeente betaalt niet alleen in geld, maar in een combinatie van geld en bouwclaims. Deze verstrekte bouwclaims vertegenwoordigen een economische waarde. De grondprijs en de economische waarde van de bouwclaims *samen* vormen de verwervingsprijs. De waarde van een bouwclaim is echter moeilijk vast te stellen. Deze is namelijk afhankelijk van het soort huizen dat mag worden gerealiseerd, de uitgifteprijs van de grond en de bouw- en bijkomende kosten.

Moeilijk

Hierdoor kan de aankoopprijs van de bouwer/ontwikkelaar niet zonder meer als richtlijn worden genomen voor de marktwaarde van de grond. Het is dus moeilijk – of zelfs onmogelijk – om nauwkeurig vast te stellen wat de marktwaarde van een perceel is. Planologische ontwikkelingen en betrokkenheid van de gemeente kunnen de marktprijs van de grond ineens flink laten stijgen. Ook is het vrijwel onmogelijk om de prijs die de gemeente ervoor heeft betaald, uit te drukken in geld, doordat de waarde van bouwclaims sterk wisselt en feitelijk pas achteraf bekend is.

Alternatief

De verwervingsprijs (grondprijs plus economische waarde van de bouwclaims) is de uitkomst van een onderhandelingsproces. In dit onderhandelingsproces weegt de gemeente af wat de grond haar waard is. Het referentiekader daarbij is de grondexploitatie. Als een grondeigenaar meer geld voor een perceel wil hebben dan waarvoor het in de grondexploitatie is opgenomen dan gaat de koop niet door. In het verleden is dat inderdaad ook gebeurd, zoals het voorbeeld van de firma Bruyl op het A1-bedrijvenpark illustreert.

Waarborgen

Om de marktconformiteit te beoordelen worden de verwervingsprijzen dus getoetst en vergeleken met de verwachtingen in de exploitatiebegroting. Hiervoor zijn meerdere controlemomenten:

- Periodieke actualisatie van de exploitatiebegroting, door de afdeling vastgoed zelf. Hierbij wordt getoetst of de verwachte aankoopkosten en verkoopopbrengsten wel reëel en marktconform zijn. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de projectleider en de projectwethouder, die daarvoor soms de expertise inschakelen van externe deskundigen. De sectorcontroller en het projectbureau zien toe op de actualisatie.
- Een financieel consulent toetst de grondexploitatie-actualisaties en wordt via het clusteroverleg van Economie en Vastgoed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Indien nodig schakelt hij de concerncontroller in.[36]

[36] De concerncontroller heeft wel kennis van het bestaan van bouwclaims, maar heeft (net als het hoofd juridische zaken) geen inhoudelijke kennis van de specifieke afspraken of van de omvang van de gedane toezeggingen.

- Als er afwijkingen zijn ten opzichte van de exploitatiebegroting wordt de Raad hierover altijd en met redenen omkleed geïnformeerd.

Beleid

Hoofdstuk 8 van de nota 'Gronden voor Vastgoedbeleid' beschrijft het beleid ten aanzien van grondprijzen. Voor vrije sectorwoningen en appartementen zijn er twee mogelijkheden, namelijk de 'residuele grondwaardemethode' en de 'grondquote'. De residuele grondwaardemethode bepaalt de grondprijs op basis van het verschil tussen de v.o.n.-prijs en de bouw- en bijkomende kosten. Bij de grondquote is de uitgifteprijs een vast percentage van de v.o.n.-prijs. Dit percentage is gestaffeld: hoe hoger de v.o.n.-prijs, des te hoger het percentage. De gehanteerde percentages zijn afhankelijk van de grond-exploitatie, en dus per project verschillend.

Conform beleid

In de onderzochte casussen waar bouwclaims speelden (Bemog, Nikkels) en bij de grondruil met Mega kan op basis van informatie verkregen vanuit de ambtelijke organisatie worden gesteld dat de gemaakte contractuele afspraken conform het beleid zijn. Namelijk: het ging om vrijesectorwoningen, en de uit-gifteprijzen daarvan zijn tegen de grondquotesystematiek berekend. Hiermee zijn de uitgifteprijzen bij bouwclaims even 'marktconform' als bij gronduitgifte zonder bouwclaim.[37]

7.3 Risicobeheersing

Het is van belang dat helder is dat de keuze voor toepassing van het bouw-claimmodel leidt tot een ander risicoprofiel voor de gemeente dan zou optreden indien de gemeente zou kiezen voor alternatieve selectiewijzen van de private ontwikkelaar.

Tabel 7.2 Impact van selectiewijze private ontwikkelaar op risicoprofiel en invloed van gemeente

	Prijsvraag	Openbare inschrijving	Onderhandse aanbesteding	Bouwclaim
Tijdsbeslag gemeente	Zeer veel	Veel	Matig	Weinig
Stadium zekerheid over grondprijs	Laat	Laat	Normaal	Vroeg
Regie gemeente op ontwikkeltraject	Matig	Groot	Groot	Weinig
Zekerheid realisatie-traject voor gemeente	Weinig	Weinig	Matig	Groot
Flexibiliteit/omgaan met risico's	Weinig	Groot	Matig	Weinig

Bron: Ecorys, *De prijs van kwaliteit*, Den Haag, april 2006

[37] We vellen hier geen oordeel over de marktconformiteit van de grondquotesystematiek en de residuelegrondwaardesystematiek.

Een keuze voor toepassing van bouwclaims leidt ertoe dat de gemeente in een vroeg stadium zekerheid verwerft over de grondprijs en dat de kans op realisatie van gemeentelijke ambities wordt vergroot[38]. Verder legt de gemeente ook risico's neer bij de private ontwikkelaar die zij anders zelf zou moeten dragen (het gaat bijvoorbeeld om het risico dat de woningmarkt inzakt en dat daardoor de waarde van de te produceren bouwrijpe grond ook vermindert).

Tegenover deze overdracht van risico's staan echter ook andere risico's voor de gemeente. Het aanhouden van grote strategische grondportefeuilles, opgebouwd via bouwclaimtransacties, brengt bijvoorbeeld risico's met zich mee. Naast rentekosten (waar pachtinkomsten tegenover kunnen staan), gaat het vooral om waardeschommelingen. Deze waardeschommelingen kunnen komen door een trendmatige ontwikkeling, conjuncturele waardestijgingen of -dalingen, of van een wijziging van de (verwachte) bestemming van de grond. Deze risico's zijn uiteraard het grootst indien er veel tijd verstrijkt tussen de verwerving van grond via een bouwclaim en het moment waarop deze kan worden afgezet.

Ook kan het verstrekken van bouwclaims invloed hebben op de gevoerde programmering in een gebied. Omdat partijen in een bouwclaimafspraak namelijk afspreken wat voor soort woningen de ontwikkelaar mag bouwen, en dit vaak vrijesectorwoningen zijn, kan de sociale sector in principe in het gedrang komen. De gesprekspartners van de gemeente Deventer geven echter aan dat ook bij toepassing van bouwclaims het ruimtelijke kader van de gemeente voluit en onverkort van toepassing is, zodat voor dit risico voldoende waarborgen zijn gecreëerd.

7.4 Voorzorgsmaatregelen

Instrumenten

In de gemeentelijke organisatie zijn diverse instrumenten geïmplementeerd die bijdragen aan het beheersen van de financiële risico's:

- De sector Economie & Vastgoed bereidt een voorstel voor.
- De gemeentesecretaris bepaalt of de Collegevoorstellen voldoende zijn geparafeerd.
- De agenda van de Collegevergaderingen wordt voorbesproken.
- Verstrekking van bouwclaims geschiedt door het College van B&W.

We lichten de werking en toepassing van deze instrumenten toe in de volgende tabel.

[38] Deze zekerheid is overigens wel afhankelijk van welke condities en randvoorwaarden worden gehanteerd.

Tabel 7.3 Werking en toepassing beheersingsinstrumenten financiële risico's

Maatregel	Toelichting	Toepassing
Sector Economie & Vastgoed bereidt voorstel voor	Een voorstel voor een transactie waar bouwclaims bij betrokken zijn, wordt voorbereid door de sector Economie & Vastgoed. Het sectorhoofd bepaalt de 'routing' van het voorstel en dus ook wie om advies moet worden gevraagd voordat het voorstel naar het College kan.	Deze sector is zelf verantwoordelijk voor de dekking van verstrekte claims en heeft dus belang bij een zorgvuldige afwikkeling. Er wordt op vertrouwd dat de in de sector aanwezige expertise toereikend is. Incidenteel worden externe adviseurs bij transacties betrokken. Na de reorganisatie krijgt de sector een eigen sectorcontroller, die specifiek belast is met risicobeperking en verplicht is op te schalen naar de concerncontroller als onverantwoorde risico's of onregelmatigheden blijken.
Gemeentesecretaris bepaalt of de Collegevoorstellen voldoende geparafeerd zijn	De gemeentesecretaris ziet erop toe dat de Collegevoorstellen door de juiste personen zijn bekeken. Daarvoor beoordeelt hij de voorstellen inhoudelijk en kijkt of de juiste parafen op het voorblad staan.	Voorstellen verdienen volgens de gemeentesecretaris alleen een extra financiële toets indien ze niet passen binnen de bestaande begrotingskaders. Van alle stukken die wel binnen de kaders passen, worden alleen grote projecten voorgelegd en voorstellen die grote financiële gevolgen voor de gemeente (kunnen) hebben. Het komt incidenteel voor dat de gemeentesecretaris stukken van de agenda haalt omdat ze naar zijn mening niet voldoende zijn geparafeerd. Deze stukken worden dan doorgeschoven naar de volgende Collegevergadering.
Agenda College-vergaderingen wordt voorbesproken	De Collegeagenda wordt voorbesproken door de wethouder Financiën met de afdeling Financiën en in het Gemeentelijk Management Overleg (GMO) waarvan de concerncontroller deel uitmaakt.	Deze besprekingen vinden altijd plaats. Het komt incidenteel voor dat uit de besprekingen blijkt dat de financiële onderbouwing of de financiële risico's onvoldoende in kaart zijn gebracht, of dat de financiële toets (eerder) had moeten plaatsvinden. Tijdsdruk (door externe afspraken) kan wel eens leiden tot problemen.
College van B&W verstrekt bouwclaim	Indien het College de bouwclaim verstrekt, dan doet hij dat altijd in overleg met de sector. Het uitgangspunt is dat dergelijke besluiten ook 'bespreekstukken' zijn. Dat wil zeggen dat het College de voorstellen bespreekt en bediscussieert.	Volgens de gemeentesecretaris zijn de inhoudelijke discussies over de bouwclaims altijd vruchtbaar. Het onderwerp is voor de collega's duidelijk en inzichtelijk.

7.5 Conclusies

Op basis van de uiteenzetting hiervoor, trekken wij de volgende conclusies:

- Er zijn diverse waarborgen om ervoor te zorgen dat de verwervingsprijzen marktconform zijn, maar de belangrijkste waarborg is voldoende kennis, kunde en onderhandelingskwaliteiten aan de zijde van de gemeentelijke organisatie.
- Voor de uitgifte van percelen wordt altijd een vaste methodiek gehanteerd. Daardoor zijn de uitgifteprijzen bij bouwclaims even ‘marktconform’ als de uitgifteprijzen zonder bouwclaims.
- In theorie leidt het bouwclaimmodel tot een positieve bijdrage aan de grondexploitatie.
- Bouwclaims zijn verplichtingen die de gemeente is aangegaan jegens projectontwikkelaars. Deze verplichtingen blijken niet uit de balans. Het is onder gemeenten echter niet gebruikelijk om bouwclaims in het jaarverslag op te nemen als ‘niet uit de balans blijkende verplichting’.

8 JURIDISCHE ASPECTEN VAN OMGAAN MET BOUWCLAIMS

Bouwclaimovereenkomsten kunnen risico's met zich meebrengen in het licht van de (Europese) regelgeving over staatssteun, mededinging en aanbesteding. Een aantal relevante aspecten wordt in dit hoofdstuk beknopt besproken. Er wordt met name ingegaan op de volgende relevante aandachtspunten:

- Wet- en regelgeving omtrent staatssteun.
- Mededingingsbeleid.
- Bestaande wetgeving rondom het grondbeleid, zoals met name onteigeningswet en Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) alsmede nieuwe wetgeving in de vorm van de Grondexploitatiewet.

De opgenomen analyses worden in de context geplaatst van het met de rekenkamercommissie overeengekomen normenkader, dat de basis is voor dit onderzoek. Op juridisch vlak zijn daarbij de volgende aandachtspunten benoemd:

Tabel 8.1 Het gehanteerde normenkader

Domein	Norm
Mededinging en aanbesteding	- De verstrekte en geëffectueerde bouwclaims voldoen aan de Europese en nationale wetgeving voor aanbesteding van overheidsopdrachten en aan het eigen aanbestedingsbeleid.

8.1 Staatssteun en mededingingsbeleid

Indeze paragraaf gaan we kort in op de relevante wet- en regelgeving.

Staatssteun

De regels over staatssteun vinden hun grondslag in het EG-Verdrag (artikel 87 en verder). Overheden, zoals de gemeente, verlenen staatssteun in hun hoedanigheid van *overheidsorgaan*. Er is sprake van ongeoorloofde staatssteun, indien aan de volgende vereisten is voldaan:

- De steun wordt bekostigd met staatsmiddelen.
- Het voordeel wordt verstrekt aan een onderneming die dit voordeel niet langs de commerciële weg zou hebben verkregen.
- Het voordeel is selectief (komt ten goede aan bepaalde ondernemingen).
- Het voordeel leidt tot een (dreigende) verstoring van de intracommunautaire handel.

Deze criteria zijn in de rechtspraak en enkele beschikkingen van de Europese Commissie nader uitgewerkt. Dit heeft onder meer geleid tot een aantal vrijstellingen en uitzonderingen.

Mededinging

De mededingingsregels uit de Mededingingswet zijn op de overheid van toepassing, wanneer zij handelt als *onderneming*. De Mededingingswet kijkt naar gedrag van ondernemingen dat de mededinging op (een deel van) de Nederlandse markt verstoort. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan prijsafspraken met een aantal projectontwikkelaars voor de realisatie van nieuwbouw.
Daarnaast kunnen gemeenten te maken krijgen met het – meeromvattende – Europese mededingingsrecht, dat is gebaseerd op het EG-verdrag (artikelen 81, 82 en 86). Het Europese mededingingsrecht kent ook regels voor de overheid als 'overheid'. Het stimuleren of versterken van mededingingsbeperkende afspraken tussen ondernemingen en het verlenen van een exclusief recht aan een onderneming kunnen onder omstandigheden strijd met het Europese mededingingsrecht opleveren. Ook kan er sprake zijn van de situatie waarin de gemeente private partijen tot bepaalde verboden gedragingen verplicht en daarmee in strijd handelt met de mededingingsregels.

Toepassing

In het bouwclaimmodel is er sprake van twee transacties: de verkoop en levering van niet-bouwrijpe grond door de ontwikkelaar aan de gemeente en daarna de verkoop van bouwrijpe kavels door de gemeente aan de ontwikkelaar. Hoewel hieraan voor beide partijen voordelen zijn verbonden, schuilen er op het gebied van staatssteun riskante aspecten aan het aangaan van bouwclaimovereenkomsten. De volgende vier aspecten zijn met name van belang in het licht van de staatssteunregels:

- aankoop van gronden door de gemeente voor een prijs die boven de marktwaarde ligt;
- verkoop van gronden door de gemeente aan de ontwikkelaar voor een prijs die onder de marktwaarde ligt;
- vergoedingen, zoals de verstrekking van een bouwclaim op een andere locatie, niet in de koopprijs betrekken, of kosten, zoals leges, niet volledig in rekening brengen;
- verkoop van bouwrijp gemaakte grond aan een ontwikkelaar met een ontwikkelopdracht voor een prijs onder de marktwaarde.

In het hiernavolgende worden twee aspecten nader belicht.

Indien de projectontwikkelaar en de gemeente afspreken dat de winst die de gemeente op de bouwrijpe gronden maakt, slechts beperkt blijft, betekent dit vaak dat de bouwrijp gemaakte gronden door de gemeente onder de marktwaarde worden verkocht. In theorie had de gemeente, om staatssteun te voorkomen, de grond tegen de marktwaarde (aan een andere partij) moeten verkopen. In de praktijk is zij echter gebonden aan de met de ontwikkelaar gesloten overeenkomst. De risico's van staatssteun zijn dat er geen rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke marktprijs van de grond. Volgens de Europese Commissie moet de marktprijs voor gronden tot stand komen door een openbare biedprocedure of een onafhankelijke taxatie. Indien de gemeente de gebruikelijke voor een ieder geldende gronduitgifteprijs hanteert dan zal van staatssteun geen sprake zijn.

Indien de gemeente de bouwrijpe grond wel tegen een reële marktprijs aan de ontwikkelaar verkoopt, gaat de eventuele winst op de grondexploitatie naar de gemeente toe. De ontwikkelaar zal vanwege de onderhandelingen aanspraak willen maken op een deel van deze winst. In dergelijke gevallen kan aan de ontwikkelaar ter compensatie op een andere locatie een bouwclaim worden verstrekt. Een bouwclaim is een recht dat in geldwaarde kan worden uitgedrukt; het is daarmee ook een 'voordeel' in de zin van artikel 87 EG-verdrag. De gemeente zal desgevraagd dan ook moeten kunnen aantonen dat de verstrekking van een bouwclaim elders niet kwalificeert als staatssteun. Dit betekent dat de bouwclaim als reële winst moet kunnen worden beschouwd, waarop de ontwikkelaar recht heeft nu hij door het kopen van 'te dure' grond winst is misgelopen.

De mededingingswet- en regelgeving heeft ook directe consequenties voor het gemeentelijke grondbeleid en toepassing van het bouwclaimmodel. De mededingingsregels zijn van toepassing indien de gemeente 'als onderneming' handelt. In het algemeen geldt dat de overheid niet als 'onderneming' handelt, wanneer zij een recht uitoefent dat aan de overheid is voorbehouden, zoals de wijziging van een bestemmingsplan. Uit verschillende besluiten van de NMa blijkt dat de gemeente die (als grondeigenaar) onroerendgoedtransacties aangaat, in beginsel wel handelt als onderneming. In dat geval krijgt zij te maken met de mededingingsregels uit het Europese mededingingsrecht en de Mededingingswet. De gemeente moet daarom bij bouwclaimovereenkomsten ervoor zorgen dat haar handelen niet in strijd komt met het verbod op mededingingsbeperkende afspraken.

Groslijst

De gemeenteraad heeft op 31 oktober 1994 de groslijstsystematiek vastgesteld. Dit is een systeem van preselectie, waarbij een lijst wordt aangelegd van bouwers die voor één of meer van vijf gespecificeerde categorieën bouwwerken in aanmerking kunnen komen.
Aanvankelijk werd de groslijst elke twee jaar geëvalueerd, maar in de Raadsvergadering van 11 december 2000 is besloten om deze termijn te verlengen naar elke 3,5 jaar en de groslijst elke zeven jaar algeheel te herzien.

In het verleden toetste de gemeente Deventer met enige regelmaat of de bedrijven die op de groslijst stonden, nog aan de criteria voldeden. Uit navraag blijkt dat de laatste update dateert van mei 2000. Veel gemeenten maken gebruik van dergelijke groslijsten om potentiële ontwikkelaars te selecteren voor de verwerving van bouwrijpe kavels. Bij de verkoop van gronden speelt het Europese aanbestedingsrecht geen rol. Het aanbestedingsrecht ziet op overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, maar niet op grondtransacties.

Anders is het wanneer de gemeente aan een projectontwikkelaar opdrachten wil verstrekken die wel kwalificeren als een overheidsopdracht voor werken, leveringen of diensten. Te denken valt aan de realisatie van infrastructurele werken of het gezamenlijk realiseren van bouwwerken voor de gemeente. In

dat geval is de aanbestedende dienst verplicht de opdracht te publiceren in het Publicatieblad van de EG. Het gebruik van een groslijst, waaruit men kan putten wanneer er een nieuwe opdracht wordt verstrekt, is daarmee niet verenigbaar. Bij gebruik van een groslijst wordt de opdracht zelf immers niet gepubliceerd. Nieuwe aanbieders hebben dan niet de mogelijkheid om hun interesse kenbaar te maken.

In geval van een nationale (bijvoorbeeld een onderhandse) aanbesteding waarbij de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn, kan er wel gebruik worden gemaakt van een groslijst. Van belang daarbij is dat de criteria waaraan moet worden voldaan om op de groslijst te worden geplaatst, transparant, objectief en non-discriminatoir zijn. Daarnaast verdient het de aanbeveling om criteria vast te stellen op basis waarvan nieuwe bedrijven op de groslijst kunnen worden geplaatst. Op die manier wordt uitsluiting van potentiële gegadigden voorkomen en heeft iedere ontwikkelaar een eerlijke kans om de opdracht gegund te krijgen.

8.2 Gemeentelijk grondbeleid: bestaande en nieuwe wetgeving

Onteigening

Een belangrijke vraag voor gemeenten is of en zo ja wanneer zij gronden kunnen onteigenen. Een gemeente die woningbouw wil realiseren, stuit vaak op het probleem dat zij over de gronden die zij daarvoor nodig heeft, geen zeggenschap heeft. Zolang de grondeigenaar meewerkt aan de plannen van de overheid, is er geen titel voor onteigening van de gronden. Uitgangspunt is immers dat aan de grondeigenaar, zolang hij bereid en in staat is om het bestemmingsplan te realiseren, een recht op zelfrealisatie toekomt. Onteigening is dan niet mogelijk. De eigenaar dient aannemelijk te maken dat hij in staat is tot zelfrealisatie. Verder is van belang dat als zijn plannen te veel afwijken van hetgeen de overheid wil, de gemeente de rechter toch kan vragen om te onteigenen.

Voor dit onderzoek is het belangrijk dat in de praktijk maar in weinig situaties sprake is van reële onteigeningsmogelijkheden. Het grootste deel van de private partijen die doelbewust gronden aankopen op te ontwikkelen locaties, zijn hiertoe ook in staat binnen de beperkingen van het vigerende bestemmingsplan. Een reëel zelfrealisatieverweer van de grondeigenaar staat onteigening natuurlijk in de weg. Minnelijke samenwerking met bijvoorbeeld een bouwclaimovereenkomst, kan dan de voorkeur hebben.

Grond-exploitatiewet

Met de nieuwe Grondexploitatiewet[39] komt er een doorbraak: de koppeling tussen grondeigendom en het recht op ontwikkeling wordt versoepeld. Als de grondeigenaar zich schikt in de wensen van de overheid, dan kan hij blijven beschikken over de gronden. Doet hij dit niet, dan is er een versnelde onteigening mogelijk. De dagvaarding kan al worden uitgebracht op het moment

[39] Het wetsvoorstel treedt waarschijnlijk in de loop van 2007 in werking.

waarop een (op uitvoering in de naaste toekomst gericht) bestemmingsplan samen met een exploitatieplan wordt vastgesteld. Het is uiteraard maar de vraag hoe vaak dit nieuwe middel wordt ingezet, maar het kan in ieder geval dienen als stok achter de deur.

Het idee achter de Grondexploitatiewet is te waarborgen dat gemeenten niet alleen opdraaien voor noodzakelijke investeringen die niet (direct) rendabel zijn, maar deze deels kan verhalen op de private ontwikkelaars. Voor een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied, zouden alle belanghebbenden die profiteren van de baten, evenredig moeten bijdragen aan door de overheid aangebrachte voorzieningen. Een goede regeling voor het kostenverhaal is dan ook noodzakelijk. Op dit moment beschikt de gemeente over drie instrumenten voor kostenverhaal:

- exploitatieovereenkomst;
- baatbelasting;
- gronduitgifte.

Deze instrumenten zijn in de praktijk vaak ontoereikend. Het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet betreft een wijziging van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening (WRO). De belangrijkste doelstelling is zoals gesteld een goede regeling voor kostenverhaal. Daarnaast wil de overheid onder andere meer transparantie, concurrentie en zeggenschap voor de consument.

Kostenverhaal langs de privaatrechtelijke weg (op vrijwillige basis contracteren met de overheid) blijft mogelijk. Daarnaast kan de gemeente via het publiekrecht kosten verhalen. Het publiekrechtelijke kostenverhaal start met een gemeentelijk exploitatieplan opstellen. Dit plan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Ook kunnen er bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en locatie-eisen aan de inrichting van de openbare ruimte.

Partijen die al met de gemeente hebben gecontracteerd, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. Het publiekrechtelijke kostenverhaal is bedoeld als stok achter de deur, voor de situatie waarin de gemeente er niet in is geslaagd met grondeigenaren een privaatrechtelijke overeenkomst met betrekking tot het kostenverhaal te sluiten.

Wvg

Uitgangspunt van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is de verbetering van de positie van de gemeente op de grondmarkt en de versterking van de regiefunctie van de gemeente. Door de vestiging van een voorkeursrecht op een perceel, heeft de gemeente het eerste recht op aankoop. De grondeigenaar is niet verplicht om tot verkoop van de gronden over te gaan; pas wanneer hij zelf zijn gronden wil verkopen, heeft hij een aanbiedingsplicht jegens de gemeente. De vestiging van een voorkeursrecht laat de mogelijkheid van de grondeigenaar om zelf te realiseren onverlet.

8.3 Conclusies

Over toepassing van bouwclaims kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Grondtransacties vallen wel onder de nationale Mededingingswet (aangezien de overheid optreedt als onderneming), maar – zolang het niet gaat om een overheidsopdracht aan een bouwer – niet onder het Europese mededingingsrecht.
- Het gebruiken van een groslijst om projectontwikkelaars te selecteren is een gebruikelijke methode. Wel dienen de criteria om op de groslijst te worden geplaatst, transparant, objectief en non-discriminatoir te zijn.
- Het bouwclaimmodel biedt een minnelijk alternatief voor verwerving op grond van de Wvg. Aangezien procedures op grond van de Wvg langdurig en erg juridisch van aard zijn, kan het bouwclaimmodel een uitkomst bieden. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om in een overlegsituatie invloed uit te oefenen.
- De Grondexploitatiewet biedt gemeenten een nieuwe mogelijkheid voor kostenverhaal. De praktijk zal uitwijzen of dit leidt tot een afname van het gebruik van het bouwclaimmodel.
- Naar onze verwachting leidt de invoering van de Grondexploitatiewet niet tot afname van het gebruik van het bouwclaimmodel. Zowel gemeenten als projectontwikkelaars en bouwers geven aan in de praktijk grote waarde te hechten aan de mogelijkheid om privaatrechtelijk (door contractering) afspraken te maken over grondexploitatie, kostenverhaal en locatie-eisen. Daarbij maken zij gebruik van onder meer PPS en bouwclaimovereenkomsten.
- De bouwclaimovereenkomst is een relatief (afhankelijk van de onderhandelingssnelheid) snel en eenvoudig alternatief voor de (juridisch ingewikkelde) onteigening en de vestiging van een voorkeursrecht.

9 INTEGRITEIT

In dit hoofdstuk gaan we in op:
- transparant handelen van de gemeentelijke organisatie;
- voorzorgsmaatregelen tegen belangenverstrengeling.

In het normenkader zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

Tabel 9.1 Het gehanteerde normenkader

Domein	Norm
Integriteit	- De gemeente handelt transparant. Dat wil zeggen, de Gemeenteraad heeft te allen tijde inzicht in de gedane toezeggingen (bouwclaims of andere afspraken). - Er zijn voorzorgsmaatregelen getroffen om belangenverstrengeling tegen te gaan. - Bouwclaims mogen niet leiden tot privileges aan de bouwers (bijvoorbeeld korting op bouwleges en precario)

9.1 Transparantie en informatievoorziening

Uit de gevoerde gesprekken en de met de Raad belegde bijeenkomst is gebleken dat de Gemeenteraad geen overzicht heeft van de door de gemeente verstrekte bouwclaims. Uit de bijeenkomst bleek echter ook dat de Gemeenteraad op zich dit overzicht niet per se wilde hebben. Het wordt belangrijker bevonden dat de beleidsmatige kaders duidelijk zijn en dat er een goede interne check is op hoe bouwclaims worden verstrekt, zodanig dat willekeur en/of opzettelijke bevoordeling van partijen wordt uitgesloten.

Het overzicht van bouwclaims is overigens wel beschikbaar bij de ambtelijke organisatie en kan dus eventueel als gewenst (eventueel vertrouwelijk) aan de Gemeenteraad ter beschikking worden gesteld.

Handreiking

De '*Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden*'[40] biedt een goede houvast voor een oordeel over de informatievoorziening door het College aan de Gemeenteraad. De handreiking schrijft voor dat de wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zodanig moet zijn vormgegeven dat de Gemeenteraad zijn controlerende functie naar behoren kan uitvoeren.

Producten

De handreiking stelt voor dat het College de Raad informeert via vertrouwelijke rapportages, de jaarrekening en via tussentijdse (voortgangs)rapportages. Verder moet het College volgens het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens boor het komende jaar neerleggen, terwijl bij

[40] Drese, T. (zonder datum), *Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. In een nota grondbeleid kan de Raad vaststellen hoe hij tussentijds wil worden geïnformeerd over majeure wijzigingen.

9.2 Voorzorgsmaatregelen

Instrumenten

In de gemeentelijke organisatie zijn diverse instrumenten geïmplementeerd die bijdragen aan het voorkomen van belangenverstrengeling:

- Gemeentelijk integriteitsbeleid;
- Interne audits;
- Impliciete afspraken;
- Mandaat wethouder grondzaken;
- Mandaat projectwethouder;
- Concerncontroller;
- Accountantsonderzoek;
- Check op reputatie van ontwikkelaar.

We lichten de werking en toepassing van deze instrumenten toe in de volgende tabel.

Tabel 9.2 Werking en toepassing instrumenten voorkomen belangenverstrengeling

Maatregel	Toelichting	Toepassing
Gemeentelijk integriteitsbeleid	Managers moeten zelf risico's melden aan de concerncontroller.	Dit gaat steeds beter werken.
Interne audits	Tijdens interne audits toetsen financieel consulenten de besluiten op rechtmatigheid. De financieel consulenten zijn een verlengstuk van de concerncontroller. De opdracht van de financieel consulenten is vastgelegd in hun functieomschrijving, de kernopdracht van de afdeling financiën, het afdelingsplan en het toetsingskader. De financieel consulenten trekken echter alleen aan de bel wanneer zij vanuit hun expertise vinden dat dat nodig is. Dan escaleren ze naar de concerncontroller.	In de praktijk werkt dat systeem niet optimaal omdat de financieel consulenten ook onder druk staan van de afdelingen waar ze werkzaam zijn. Mede daarom wordt per 1 januari 2007 een ander model gehanteerd, waarbij elke sector een eigen sectorcontroller krijgt, die zich onafhankelijker van de afdelingen kan opstellen, en alle risico's verplicht moet escaleren naar de concerncontroller.
Impliciete afspraken	Er is een impliciete afspraak dat bestuurders geen deals sluiten als er geen ambtenaren bij aanwezig zijn.	
Mandaat wethouder grondzaken	Het uitgangspunt is dat het verstrekken van bouwclaims een Collegebesluit is. Er worden geen bouwclaims verstrekt zonder dat het College daarvoor goedkeuring verleent.	Bij Collegebesluiten vindt collegiale toetsing plaats, wat inhoud dat de voorstellen door het hele College worden bediscussieerd. Een potentieel probleem is dat de andere wethouders mogelijk niet altijd expertise of voorinformatie over het onderwerp hebben. In de praktijk winnen zij daarvoor echter geen advies in bij concerncontroller of andere deskundigen. Blijkbaar vertrouwen zij dus toch op het oordeel van hun collega grondzaken. Dit is een mogelijke zwakke plek in het mechanisme van collegiale toetsing.
Mandaat projectwethouder	De projectwethouder heeft een beperkt mandaat. Belangrijke besluiten moeten door het gehele College worden genomen, waardoor er altijd een collegiale toets is. Het uitgangspunt is dat het verstrekken van bouwclaims ook Collegebesluiten zijn.	Idem
Concerncontroller	Formeel en materieel ziet de gemeentesecretaris alle stukken en kan daarbij het advies inwinnen van de ambtelijke organisatie/controller. Het College c.q. alle collegeleden zien ook alle stukken. Een probleem is echter: hoe wordt bepaald wat akkoordstukken zijn en wat bespreekstukken zijn? Voor 1 januari 2007 was de gemeentecontroller ook directeur bedrijfsvoering en in die hoedanigheid ook hoofd van de sector bedrijfsvoering waaronder Financiën viel. Hij zag dan ook alle stukken die voor een financiële paragraaf langs kwamen. Na 1 januari 2007 is er een concerncontroller die een afzonderlijke bevoegdheid heeft en die overigens ook alle collegestukken krijgt toegezonden en vanuit zijn verantwoordelijkheid kanttekeningen kan plaatsen bij individuele voorstellen, wat ook met regelmaat gebeurt. Daarnaast functioneert binnen de eenheid bedrijfsvoering een team Planning en Control die relevante stukken voor een financiële paragraaf langs krijgt.	Uit telefonische navraag bij de concerncontroller blijkt dat veel Collegevoorstellen en veel Collegebesluiten worden genomen zonder dat daarvan een financiële toets is uitgevoerd door de concerncontroller.

Accountantsonderzoek	De Gemeenteraad kan de accountant verzoeken om bepaalde accenten te leggen in het accountantsonderzoek.	Tot op heden zijn bouwclaims geen onderwerp geweest van dergelijk onderzoek.
Check op reputatie van ontwikkelaar	Er worden alleen bouwclaims verleend aan partijen die ‘goed bekend staan’.	Vaak heeft de gemeente geen keus: als een perceel nodig is voor de ontwikkeling van een gebied zal de gemeente water bij de wijn moeten doen. Dat betekent dat in de praktijk ook bouwclaims worden verstrekt aan, of deals worden gesloten met, partijen die niet goed bekend staan. In de praktijk komt het echter wel voor dat aanvullende kwalitatieve voorwaarden worden opgenomen in de overeenkomst.

9.3 Andere integriteitsvraagstukken

Tijdig inlossen

In een bouwclaimovereenkomst staat altijd een termijn vermeld waarvoor de afspraak moet zijn in gelost. In de praktijk wordt deze datum niet altijd gehaald. Bouwers maken daar geen groot probleem van, omdat zij hun relatie met de gemeente niet op het spel willen zetten. Ze willen het spel eerlijk spelen, maar zien natuurlijk ook dat de gemeente de opdrachten verdeelt.

9.4 Conclusies

Op basis van de uiteenzetting hiervoor, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Zowel de portefeuillehouder als de Gemeenteraad hebben behoefte aan een manier om vertrouwelijk informatie uit te wisselen.
- Er zijn voorzorgsmaatregelen getroffen om belangenverstrengeling te voorkomen.
- De afspraak dat Collegeleden geen deals sluiten als daar geen ambtenaar bij is, is alleen impliciet.
- Er is beter inzicht nodig in de manier waarop wordt bepaald welke stukken van het College aan de concerncontroller worden voorgelegd. Eventueel moet hier – in overleg met de controller – een protocol voor worden opgesteld.
- In de praktijk worden bouwclaimovereenkomsten niet altijd tijdig nagekomen.

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Vragen

De Deventer Rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek naar de toepassing van bouwclaims bij locatieontwikkeling in Deventer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke afspraken zijn gemaakt en hebben die afspraken remmend, of juist stimulerend gewerkt op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad?
2. Indien er afspraken zijn gemaakt moet uit het onderzoek blijken of de Raad tijdig en voldoende op de hoogte is gesteld.
3. Mogelijke handvatten voor de Gemeenteraad om de kaderstellende en controlerende rol bij de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad goed te kunnen invullen.

Verder moet het onderzoek niet alleen resulteren in conclusies over hoe bouwclaims in het verleden zijn toegepast, maar ook leereffecten genereren voor de toekomst.

10.1 Conclusies

Gebruik

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Deventer vergelijken met andere gemeenten relatief beperkt gebruikmaakt van bouwclaims. De gemeente Deventer heeft als beleid om waar mogelijk in een vroeg stadium zelf gronden te verwerven. Zo voorkomen ze dat private partijen grondposities innemen. Bij de ontwikkeling van de grote uitleglocatie Vijfhoek betekende dit dat enkele honderden bouwclaims zijn verstrekt op een totaal bouwprogramma van circa 4.600 woningen. De verwachting is echter dat de gemeente ondanks een actieve grondpolitiek in de toekomst toch vaker wordt geconfronteerd met private grondposities. Verder zijn bij de ontwikkeling van de Grachtengordel bij de door de gemeente toen gewenste ontbinding van de Grachtengordel NV afspraken gemaakt met een private partij om deze te compenseren voor het hierdoor mislopen van een naar verwachting interessante gebiedsontwikkeling.

Waarborgen

Indien de gemeente bouwclaims toepast, dient zij vooraf goede waarborgen voor een zorgvuldig gebruik vast te leggen. Deze waarborgen dienen te zien op zowel de bestuurlijke aspecten als op de beleidsinhoudelijke, financiële en integriteitsaspecten. Het onderzoek heeft geresulteerd in het beeld dat deze aspecten in het algemeen in Deventer goed doordacht zijn, zowel voor het grondbeleid in brede zin, ook vastgelegd in de nota ‘Gronden voor Vastgoed-beleid’, als het in de praktijk omgaan met bouwclaims. Ten aanzien van de bestuurlijke aspecten is het wel zo dat de Raad graag frequenter, eventueel vertrouwelijk, bijgepraat wenst te worden over de toepassing van bouwclaims in het bijzonder en locatieontwikkeling in het algemeen. Met betrekking tot de financiële aspecten is de vraag of de gemeente niet te veel betaalt voor de te

verwerven grond. De gemeente betaalt private partijen bij toepassing van het bouwclaimmodel deels in geld en deels in de vorm van het toekennen van het recht om een afgesproken aantal woningen te realiseren. De belangrijkste waarborg dat de gemeente niet te veel 'weggeeft', is gelegen in de expertise die op het terrein van grondbeleid en -verwerving aanwezig is in de ambtelijke organisatie en de onderhandelingsvaardigheden van het grondbedrijf. In het kader van het voorliggende onderzoek zijn geen concrete overeenkomsten 'nagerekend'. De gevoerde gesprekken leiden tot de conclusie dat de gemeente Deventer op dit punt beschikt over voldoende expertise en voor private partijen een sterke onderhandelingspartner is.

Integriteit

Op het punt van integriteit zijn er in Deventer diverse waarborgen voor een zorgvuldig omgaan met bouwclaims, deels expliciet vastgelegd en deels impliciet beleid. Impliciet beleid is onder meer dat bestuurders geen deals sluiten met private partijen als er geen ambtenaren bij aanwezig zijn. Het is raadzaam deze impliciete beleidslijn ook expliciet te maken. Verder constateren wij dat de gemeente vanaf 1 januari 2007 een ander systeem van interne audits toepast op het vlak van rechtmatigheid. Het huidige systeem van financieel consulenten, die kunnen escaleren naar de concerncontroller, wordt vervangen door een model waarbij elke sector een eigen sectorcontroller krijgt. De toetsing op rechtmatigheid wordt hiermee directer en naar verwachting effectiever.

Beleidseffect

Een belangrijke vraag in het onderzoek is of de toepassing van bouwclaims remmend dan wel stimulerend uitwerk op het ruimtelijk-economisch beleid van de gemeente. Wij concluderen dat de gemeente als impliciete beleidslijn heeft dat zij wil voorkomen dat bouwclaims toegepast moeten worden. De gemeente geeft de voorkeur aan, in afnemende volgorde van voorkeur, de strategische verwerving van gronden in een dermate vroeg stadium dat zich nog geen private partijen op de betreffende locatie hebben ingekocht, het vestigen van het voorkeursrecht conform de WVG, onderhandelen en zelfrealisatie. Dat het College niet 'tegen elke prijs' gronden wil verwerven, wordt geïllustreert door het afketsen van een kransactie op het Bedrijvenpark A1, waar de grondeigenaar een voor het College onaanvaardbaar bedrag vroeg. Het vestigen van het voorkeursrecht biedt beperkte mogelijkheden omdat de meeste private partijen in staat zijn om te voldoen aan de vereiste van zelfrealisatie. Het bouwclaimmodel biedt dan een minnelijk alternatief, waardoor langdurige en juridische procedures worden voorkomen. In deze zin blijkt het bouwclaimmodel in de praktijk een werkbaar en effectief beleidsinstrument. Verder stellen wij vast dat toepassing door de gemeente van bouwclaims geen negatief effect heeft op de ruimtelijke beleidsdoelen. Ook bij toepassing van bouwclaims dient de planontwikkeling volledig te voldoen aan de vigerende ruimtelijke kaders. Het is dan wel essentieel dat de gemeente in haar programma's van eisen voor ruimtelijke projecten heldere en goed toetsbare functionele eisen opneemt.

Raad

In het dualistische stelsel richt de Raad zich op haar kaderstellende en controlerende taak. Ten aanzien van bouwclaims kan worden geconstateerd dat de toepassing daarvan behoort tot de uitvoerende taken van het College. De Raad dient met name invloed te hebben op de beleidsmatige doelen en kaders bij locatieontwikkeling en de bij toepassing van bouwclaims te hanteren voorschriften omtrent integriteit, risicobeheersing en financiën. Het ligt daarmee niet voor de hand dat de Raad bij elke transactie betrokken is, hoewel dit niet uitsluit dat dit bij zeer grote en voor de gemeente strategische wel het geval is. Ten aanzien van de beleidsmatige doelen bieden structuurvisies en masterplannen alsmede bestemmingsplannen voor de gemeenteraad beïnvloedingsmogelijkheden. In het algemeen heeft de gemeenteraad de meeste invloed in de vroegste fases van locatieontwikkeling in casu bij de planvorming. De toepassing van het bouwclaimmodel versterkt dit nog eens.

10.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft als beeld opgeleverd dat de gemeente Deventer op doordachte en terughoudende wijze gebruik maakt van het bouwclaimmodel. In de voorliggende hoofdstukken zijn desalniettemin enkele aanbevelingen geformuleerd die navolgend beknopt worden geresumeerd:

- Waar nu sprake is van impliciet beleid, bijvoorbeeld bij het niet alleen afsluiten van deals door een bestuurder, verdient het aanbeveling deze alsnog te expliciteren.
- Zowel de Raad als de portefeuillehouder geven aan dat zij graag met enige frequentie de mogelijkheid zouden willen hebben om over locatieontwikkeling en bouwclaims al dan niet vertrouwelijk bij te praten. Dit kan ook voorkomen dat onnodig onjuiste beeldvorming ontstaat. Het lijkt ons raadzaam om een dergelijk overleg te organiseren.
- Het College informeert de Raad niet actief over de toegepaste bouwclaims. Overwogen kan worden om bij de jaarlijkse integrale Vastgoedrapportage een (vertrouwelijke) bijlage voor de Raad bij te voegen met een overzicht hiervan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Overzicht geraadpleegde personen en bronnen

Geraadpleegde personen

- mevrouw C.P.M. Verhulst, projectmanager Vijfhoek/Grachtengordel;
- de heer R.B.J. van Beek, hoofd sector Economie en Vastgoed;
- de heer J.J.W.M. Walter, senior projectleider Vijfhoek/Grachtengordel;
- de heer W.C. Giugie, hoofd afdeling Grondzaken;
- de heer A. Sick, teamcoördinator Juridische zaken;
- de heer F. Hulleman, teamcoördinator Makelaardij;
- de heer J. Jansen, directeur Bemog;
- de heer A.A.J.M. Raaymakers, algemeen directeur DC Vastgoedontwikkeling;
- de heer A. Aan de Stegge, eigenaar Aan de Stegge Verenigde Bedrijven;
- de heer B. Doornebos, wethouder Economische Zaken, Grondbeleid en Vastgoedontwikkeling;
- de heer Th. Bakhuizen, gemeentesecretaris.

Geraadpleegde bronnen

- Jaarrekening 2005.
- Jaarverslag 2005.
- Begroting 2007.
- Voorjaarsnota 2006.
- Zomerrapportage 2006.
- Vastgoedrapportage 2005.
- Vastgoedrapportage 2006.
- Projectenrapportage 2005.
- Projectenrapportage 2006.
- Productenrealisatie 2005 en bijlagen.
- Nota *Gronden voor Vastgoedbeleid* (2002).
- *Notitie actief grondbeleid/ strategische verwervingen* (2001).
- Algemene informatie m.b.t. Vijfhoek, Grachtengordel en Bedrijvenpark A1.
- Diverse dossierstukken m.b.t. casussen Bemog, Nikkels en Mega.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zonder datum), *Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden.*
- Kabinetsstandpunt grondbeleid, TK 27 581, nr. 2, Vergaderjaar 2000-2001.
- Butter, S. en G. Keers (2001), *Vinex-uitleglocaties: op zoek naar differentiatie en particulier opdrachtgeverschap*, in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 2.
- Dossier kwaliteit Vinex-uitleg regio Zwolle en regio Stedendriehoek.
- VNG (2006), *Gemeentelijke regie bevordert het bouwproces*, persbericht d.d. 14-08-2006.

- VNG (2005), *Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken; Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Samenwerkingsmodellen en juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*.
- Van den Hof (2006) *PPS in de polder*.
- Lijst 'compensatieafspraken en rechten' die wordt bijgehouden door de afdeling Economie en Vastgoed, uitdraai d.d. 31-7-2006.
- Butter, S. en G. Keers (2001), Vinex-uitleglocaties: op zoek naar differentiatie en particulier opdrachtgeverschap, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 2.
- Stec groep c.s. (2002) Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties, p. 39 en 40 (http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Fri14Mar2003151848 0100/G-290hoofdrapport.pdf).
- Www.vernieuwingsimpuls.nl.
- ECORYS-Kolpron (2005), *Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid; Evaluatierapport*, p. 6.
- *Volkskrant* 12 aug. 2006, Lucratief landjepik brengt huizenmarkt in ademnood, p. E7.
- Ecorys (2006), *Kwaliteit en Concurrentie; Onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties*, Rotterdam.

BIJLAGE 2

Stappenplan projectontwikkeling

Tabel B2.1 Stappenplan projectontwikkeling zoals toegepast bij Vijfhoek en Grachtengordel

Stap		Wie doet het	Product	Wie stelt vast
1	Opstellen Structuurvisie	Ambtelijke organisatie	Structuurvisie / structuurschets	Raad
2	Uitwerken en detailleren structuurvisie	Projectbureau	Masterplan	Stuurgroep
3	Presenteren van ideeën	Ontwikkelaars die zijn gekozen op basis van voorselectie uit de groslijst*	Selectie van hoofdontwikkelaar (getoetst aan het Masterplan) en selectiestukken zoals concept intentieovereenkomst, concept realisatieovereenkomst en programma van eisen	Selectiecommissie (= projectleider, stedenbouwkundige, projectwethouder en hoofd projectbureau)
4	Opstellen stedenbouwkundig plan	Hoofdontwikkelaar	Stedenbouwkundig plan	Projectgroep en Stuurgroep
5	Uitwerken stedenbouwkundig plan naar juridisch kader	In opdracht van de Projectorganisatie door betreffende afdeling	Uitwerkingsplan / bestemmingsplan	Raad
6	Selecteren van deelontwikkelaars	Projectbureau**	Selectie van ontwikkelaars (getoetst aan stedenbouwkundig plan) en de selectiestukken zoals concept intentie-overeenkomst, concept realisatieovereenkomst, Masterplan en programma van eisen	Selectiecommissie (= projectleider, stedenbouwkundige, projectwethouder en hoofd projectbureau)
7	Voeren van contractonder-handelingen	Manager projectbureau en juridisch adviseur van de gemeente	Intentieovereenkomst	Gemeenteraad***
8	Opstellen ontwerpen	Ontwikkelaar	Voorlopig ontwerp woningen	Projectteam en de contracttafel
9	Voeren van contractonder-handelingen	Manager projectbureau en juridisch adviseur van de gemeente	Realisatieovereenkomst	College***
10	Opstellen ontwerpen	Ontwikkelaar	Definitief ontwerp	Projectteam en contracttafel
11	Bouwrijp maken van de grond	In opdracht van de projectorganisatie voorbereiding door betreffende afdeling	Bouwrijpe grond	Plan bouwrijpe grond door projectleider en projectteam
12	Start verkoop woningen	Ontwikkelaar	Toets v.o.n.-prijzen aan de contracttafel	
13	Overdracht van bouwrijpe grond	In opdracht van de projectorganisatie door de betreffende juridische afdeling		
14	Start bouw	Ontwikkelaar		In overleg met de contracttafel

* De groslijst is in 1998 door het College vastgesteld.

** Bij kleine producties wordt maar één ontwikkelaar uitgenodigd om een plan te maken. Bij het selectiesysteem is afgesproken dat er voor de kleinere (bouwers-)ontwikkelaars ongeveer dertig woningen per jaar kunnen worden gebouwd. Dit geldt voor de gehele gemeentelijke productie dus niet alleen voor de Vijfhoek. Het plan moet wel voldoen aan de eisen uit het masterplan, het stedenbouwkundig plan, het uitwerkingplan en/of bestemmingsplan.

*** Toen de bouwclaims speelden liepen intentieovereenkomsten via de Raad en was het afsluiten van de contracten gedelegeerd aan het College. Inmiddels zijn ook de intentie-overeenkomsten aan het College gedelegeerd, dat de bevoegdheid om contracten af te sluiten doordelegeert aan de afdelingen. Ondanks deze bevoegdheden worden intentie- en realisatieovereenkomsten ter vaststelling aangeboden aan het College van B&W.

BIJLAGE 3

Checklist bouwclaims in planontwikkeling

Inleiding
Deze checklist is bedoeld om Raadsleden een handvat te bieden hoe om te gaan met bouwclaims in ontwikkelingsprojecten. Deze checklist beperkt zich dus tot de bouwclaims en strekt zich niet uit tot andere elementen van de planontwikkeling.

Checks

- ❑ Welk deel van de grond in het plangebied is nu al gemeentelijk eigendom?

- ❑ Wil de Gemeenteraad in dit plangebied een actief of een faciliterend grondbeleid voeren?

- ❑ Welke prioriteitstelling geeft de Raad aan het College mee bij het verwerven van gronden in het plangebied?

Soort verwerving	*prioriteit*
• Gewone aankoop	hoog / laag
• WVG vestigen	hoog / laag
• Bouwclaimmodel	hoog / laag
• Onteigenen	hoog / laag
• Wachten op grondexploitatiewet	hoog / laag
• Anders	hoog / laag

- ❑ Welke bouwclaims en andere toezeggingen bestaan er die bij de ontwikkeling van het plangebied moeten worden ingelost?

- ❑ Hoe beïnvloeden deze de keuzevrijheid van de Raad?

- ❑ Welke bouwclaims en andere toezeggingen bestaan er die bij de ontwikkeling van het plangebied kunnen worden ingelost?

- ❑ Wat zijn de te verwachten gevolgen van de voorgenomen keuzes voor plankwaliteit en exploitatiebegroting?

- ❑ Hoe wil de Raad worden geïnformeerd over de ontwikkelingen?

- ❑ Is er behoefte aan en ruimte voor vertrouwelijke voortgangsrapportages?

BIJLAGE 4

Toepassing checklist op Pothoofd

- *Welk deel van de grond in het plangebied is nu al gemeentelijk eigendom?*

  De gemeente zag aanvankelijk weinig heil in de plannen om het gebied te ontwikkelen. De strategie van de gemeente was om het gebied voorlopig met rust te laten totdat bedrijven en bewoners uit zichzelf zouden vertrekken. Aan de Stegge Verenigde Bedrijven (ASVB), dat wel overtuigd was van de economische haalbaarheid, heeft een visie op het gebied ontwikkeld. Op grond daarvan hebben de gemeente en ASVB, in samenwerking met een derde partner (de firma Koopmans) een exploitatieovereenkomst afgesloten. Op grond van deze exploitatieovereenkomst was het gehele gebied gezamenlijk eigendom van de gemeente en de private partijen. Hierbij delen de partners zowel de opbrengsten, als de risico's. Koopmans is, naar aanleiding van een managementwisseling, uit de exploitatieovereenkomst gestapt.

  Het gevaar van deze situatie is dat een private partij erg veel invloed heeft op de ontwikkeling van een zeer belangrijk gebied (60 hectare grond in de binnenstad).

- *Wil de Gemeenteraad in dit plangebied een actief of een faciliterend grondbeleid voeren?*

  Aanvankelijk wilde de gemeenteraad een faciliterend beleid voeren. Dit omdat ze niet geloofde in de financiële haalbaarheid van de visie. Gaandeweg stegen de huizenprijzen (en dus de te verwachten opbrengsten) en werd grondsanering goedkoper (en daalden de kosten dus). Hierdoor klapte de exploitatie om van niet haalbaar naar haalbaar. Op grond daarvan wenste de gemeente niet langer een faciliterend maar een actief grondbeleid te voeren. De consequentie hiervan was dat de exploitatieovereenkomst met ASVB moest worden ontbonden.

- *Welke prioriteitstelling geeft de Raad aan het College mee bij het verwerven van gronden in het plangebied?*

Soort verwerving	*prioriteit*
• Gewone aankoop	~~hoog~~ / laag
• WVG vestigen	~~hoog~~ / laag
• Bouwclaimmodel	hoog / ~~laag~~
• Onteigenen	~~hoog~~ / laag
• Wachten op grondexploitatiewet	~~hoog~~ / laag
• Anders	~~hoog~~ / laag

In de exploitatieovereenkomst was een ontbindingsmogelijkheid opgenomen. Bij ontbinding was er keuze uit twee mogelijkheden: financieel afrekenen, of compenseren in natura. Aangezien financieel afrekenen een kostenpost zou opleveren voor de gemeente van ongeveer 20 miljoen gulden, is gekozen voor compensatie in natura. Dat hield in dat men afsprak dat ASBV het Pothoofd en de Boreel mocht ontwikkelen, en dat geen concurrerende appartementen zouden worden ontwikkeld op de IJsbaanlocatie (Rembrandtkade) totdat de appartementen op het Pothoofd waren verkocht. In het licht van de onderontwikkelde appartementenmarkt in Deventer op dat moment was dat een redelijke afspraak.

- *Welke bouwclaims en andere toezeggingen bestaan er die bij de ontwikkeling van het plangebied moeten worden ingelost?*

  Zie hierboven. Geen andere toezeggingen bekend.

- *Hoe beïnvloeden deze de keuzevrijheid van de Raad?*

  De afspraken beïnvloeden de keuzevrijheid op zo'n manier dat de gemeente bij het vergeven van de opdracht tot ontwikkeling van Pothoofd en Boreel niet meer kan kiezen met welke ontwikkelaar ze in zee gaat. Daarnaast legt het een beperking op aan de timing van de start van de ontwikkeling van de IJsbaanlocatie (Rembrandtkade).

- *Welke bouwclaims en andere toezeggingen bestaan er die bij de ontwikkeling van het plangebied kunnen worden ingelost?*

  Diverse. De afdeling Economie en Vastgoed heeft hiervan een overzicht.

- *Wat zijn de te verwachten gevolgen van de voorgenomen keuzes voor plankwaliteit en exploitatiebegroting?*

  ASVB staat als ontwikkelaar bij de gemeente goed bekend. De gemeente had er alle vertrouwen in dat ASVB een goed eindproduct zou ontwikkelen. De invloed op de begroting was nihil, aangezien de uitgifteprijs van de grond zou worden berekend volgens de gebruikelijke systematiek. Daardoor is een marktconforme uitgifteprijs bereikt (d.w.z. een uitgifteprijs die ook zou zijn bereikt als geen sprake was geweest van bouwclaims).

- *Hoe wil de Raad worden geïnformeerd over de ontwikkelingen?*

  Te bepalen door de gemeenteraad zelf.

- *Is er behoefte aan en ruimte voor vertrouwelijke voortgangsrapportages?*

  Te bepalen door de gemeenteraad zelf.

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E regioplan@regioplan.nl
I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek maakt deel uit van Ernst & Young