



Regionale samenwerking

**bij de uitvoering van het grondbeleid
voor de Netwerkstad Twente**



verkenning

1 februari 2010

**Saxion Kenniscentrum Leefomgeving
Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht
in samenwerking met DHV**



1. Inhoudsopgave

1. INHOUDSOPGAVE.....	1
2. SAMENVATTING	2
3. AANLEIDING, DOEL EN SCOPE.....	5
4. BESCHRIJVING SAMENWERKINGSMODELLEN.....	9
5. ANALYSE EN PRAKTIJKEVALUATIE.....	18
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	25

2. Samenvatting

Titel

Samenwerkingsvormen uitvoering grondbeleid Netwerkstad Twente (NT).

Een onderzoek naar de consequenties, voor- en nadelen van mogelijke samenwerkingsmodellen, uitmondend in een advies voor de korte en langere termijn.

Aanleiding

De wens om te komen tot een minder vrijblijvende samenwerking bij de uitvoering van regionaal grondbeleid is door de economische crisis sterker geworden. Door stagnatie van de afzet staan de resultaten uit grondexploitatie onder druk. De grondposities en uitgeefbare voorraad van de NT-gemeenten zijn niet (meer) in overeenstemming met de actuele en toekomstige vraag.

Dit probleem kan alleen worden aangepakt door afspraken over ruimtelijke programmering voor de NT vast te leggen in een regionale structuurvisie, het regionale grondbeleid en de uitvoeringsprogrammering hierop af te stemmen en de financiële consequenties inzichtelijk te maken ten behoeve van politieke besluitvorming.

Als het probleem niet wordt aangepakt blijft er concurrentie tussen de NT-gemeenten, wordt de potentie van strategische locaties niet optimaal benut en nemen de financiële risico's verder toe. In combinatie met bezuinigingen op het gemeentefonds, minder legesinkomsten en beperkte mogelijkheden voor verhoging van de OZB worden de NT-gemeenten financieel uiterst kwetsbaar.

Doelstelling

De hoofddoelstelling van dit onderzoek is het analyseren en evalueren van modellen voor een minder vrijblijvende samenwerking bij de uitvoering van Nota grondbeleid van Netwerkstad. Meer specifiek:

- Een inventarisatie van mogelijke modellen en praktijkvoorbeelden;
- Analyseren van de juridische, financiële, organisatorische en bestuurlijke consequenties bij de toepassing van die modellen;
- Evaluatie van de voor- en nadelen van de modellen op basis van praktijkervaringen en het formuleren van een advies ten behoeve van het portefeuillehoudersoverleg grondzaken Netwerkstad.

Samenvatting analyse en praktijkevaluatie

N.B. *Samenwerking in de vorm van een regionaal uitvoeringsprogramma, vereveningsfonds of regionaal grond-/ontwikkelingsbedrijf is alleen zinvol, maar dan ook noodzakelijk, ter uitvoering van een regionale structuurvisie en ruimtelijk ontwikkelingsprogramma.*

samenwerkingsvorm	voordelen	nadelen	succesfactor
Praktische afstemming	Hogere kwaliteit	Geen	organisatie
Regionale ondersteuning	Hogere kwaliteit Lagere kosten	Geen	cultuur
Regionaal uitvoeringsprogramma	Slagvaardige en efficiënte uitvoering van regionaal ruimtelijk beleid	Minder gemeentelijke autonomie	Politieke wil
Vereveningsfonds			
Regionaal grondbedrijf		Minder directe politieke sturing	

Conclusies

- 1 Een regionale structuurvisie en een regionaal ontwikkelingsprogramma dienen richting te geven aan de uitvoering van het regionale grondbeleid.
- 2 Zowel publiek- als privaatrechtelijk zijn er voldoende mogelijkheden voor maatwerk om te het komen tot een minder vrijblijvende samenwerkingsvorm voor de uitvoering van het regionale grondbeleid. De Verordening bestuurscommissie Netwerkstad biedt daarvoor een solide juridisch kader.
- 3 De praktijk van andere plusregio's laat zien dat besluiten over minder vrijblijvende samenwerking alleen op basis van een brede politieke en bestuurlijke consensus genomen worden.
- 4 Netwerkstad Twente is een van de weinige regio's met een eigen grondbeleid en een bestuurscommissie met ruime bevoegdheden op dat terrein.
- 5 Het proces van bestuurlijke samenwerking blijkt de in praktijk weerbarstiger en vraagt meer energie naarmate de gemeentelijke autonomie meer in het geding komt. Vooral verplichte vormen van regionale verevening, grond- en ontwikkelingsbedrijven roepen politieke weerstand op en komen daardoor nauwelijks van de grond.

- 6 Er zijn snel zichtbare resultaten te boeken met praktische afstemming op regionaal niveau.
- 7 Regionale grond- of ontwikkelingsbedrijven functioneren momenteel alleen op intergemeentelijke uitleglocaties. Voor alle plusregio's is dit model vooralsnog 'een brug te ver'.

Aanbevelingen

1. Geef bestuurlijk prioriteit aan de voorbereiding van een regionale structuurvisie en daaraan gekoppeld ontwikkelingsprogramma.
2. Besluit ter uitvoering van de geactualiseerde REO-agenda tot een regionaal uitvoeringsprogramma grondbeleid en overweeg om een vereveningsreserve/-fonds in te stellen ten behoeve van de herstructurerings- en transformatieopgaven.
3. Onderbouw nut en noodzaak van minder vrijblijvende samenwerking door de financiële consequenties van een voortzetting van de huidige praktijk inzichtelijk te maken.
4. Organiseer regionaal een structurele inhoudelijke afstemming op het gebied van grondzaken. Overweeg om daar ook andere regiogemeenten buiten de NT bij te betrekken.

3. Aanleiding, doel en scope

“Er is een onmiskenbare inhoudelijke noodzaak voor regionale samenwerking. In de betrokken gebieden zijn geen reële alternatieven voor de regionale samenwerking, anders dan in Wgr-plusverband”, aldus de commissie Toekomst stadsregionale samenwerking (commissie Nijpels)¹.

Mede in het licht van de bevindingen van de commissie Nijpels hebben de portefeuillehouders grondzaken Netwerkstad Twente (NT) afgesproken om te komen tot een minder vrijblijvende samenwerking bij de verwerving, ontwikkeling en afzet van grond ten behoeve van ruimtelijke opgaven in de Netwerkstad. Afspraken daarover zullen worden vastgelegd in de te actualiseren Nota grondbeleid.

Afspraken over samenwerking op het terrein van grondbeleid worden in belangrijke mate gestuurd door de ruimtelijke programmering binnen NT. Zo is in de Ruimtelijk-economische ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente afgesproken om samen te werken bij de ontwikkeling van de zogenaamde Innovatiedriehoek (CS/Hart van Zuid Hengelo, Kennispark en vliegveld) en bij de realisatie van belangrijke transformatie- en herstructureringsopgaven. Daarnaast is het de bedoeling om te komen tot een betere afstemming over ontwikkeling van woningbouw op uitleglocaties en over de programmering van kantoren- en bedrijventerreinen.

De wens om te komen tot een minder vrijblijvende samenwerking bij de uitvoering van regionaal grondbeleid is door de economische crisis sterker geworden. Door stagnatie van de afzet staan de resultaten uit grondexploitatie onder druk. De grondposities en uitgeefbare voorraad van de NT-gemeenten zijn niet (meer) in overeenstemming met de actuele en toekomstige vraag.

Dit probleem kan alleen worden aangepakt door afspraken over ruimtelijke programmering voor de NT vast te leggen in een regionale structuurvisie, het regionale grondbeleid en de uitvoeringsprogrammering hierop af te stemmen en de financiële consequenties (herwaardering grondvoorraad en bijstelling opbrengstenraming) inzichtelijk te maken ten behoeve van politieke besluitvorming.

Als het probleem niet wordt aangepakt blijft er concurrentie tussen de NT-gemeenten, wordt de potentie van strategische locaties niet optimaal benut en nemen de financiële risico's verder toe. Met betrekking tot de risico's van de huidige grondportefeuille kan een parallel worden getrokken met de kredietcrisis (overgewaardeerde hypotheekportefeuilles). In combinatie met bezuinigingen op het gemeentefonds, minder legesinkomsten en

¹ Advies “De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's.” (VNG, Den Haag, 2009).

beperkte mogelijkheden voor verhoging van de OZB worden de NT-gemeenten financieel uiterst kwetsbaar.

Een minder vrijblijvende samenwerking wordt bereikt door:

- juridisch, financieel en procesmatig structuur aan te brengen;
- (zelf)binding van partijen om conform die structuur te handelen.

De hoofddoelstelling van dit onderzoek is het analyseren en evalueren van modellen voor een minder vrijblijvende samenwerking bij de uitvoering van Nota grondbeleid van Netwerkstad Twente. Meer specifiek:

- Een beschrijving van mogelijke modellen en praktijkvoorbeelden;
- Analyseren van de bestuurlijke, juridische, financiële, organisatorische en praktische consequenties bij de toepassing van die modellen;
- Evaluatie van de voor- en nadelen van de modellen en het formuleren van een advies ten behoeve van het portefeuillehoudersoverleg grondzaken NT.

Het onderzoek is uitgevoerd door Kenniscentrum Leefomgeving, lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht van Saxion

Het Kenniscentrum Leefomgeving (KCL)

Het KCL is één van de vijf kenniscentra van Saxion en richt zich op het vinden van antwoorden en oplossingen voor leefomgevingsvraagstukken vanuit een gebiedsgerichte, multidisciplinaire visie. Duurzame ontwikkeling is een belangrijk overkoepelend begrip binnen het kenniscentrum. Diverse lectoraten werken hierin samen, waaronder het Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht.

De lectoraten zijn via praktijkgericht onderzoek gezamenlijk met regionale en landelijke partijen betrokken bij innovaties en experimenten op het terrein van ruimtelijke vraagstukken. De kennis die daarbij wordt opgedaan wordt zowel gedeeld met maatschappelijke partijen als ingebed in de onderwijsprogramma's van Saxion.

De scope van regionale samenwerking op het terrein van grondzaken kan variëren van praktische afstemming van werkwijzen en methoden tot de oprichting van een *full scale* regionaal ontwikkelingsbedrijf dat de exclusieve regie voert over gebiedsontwikkelingen binnen de NT. Maar ook een combinatie van samenwerkingsvormen is mogelijk.

In overleg met de opdrachtgever heeft het onderzoek zich gericht op de navolgende samenwerkingsvormen en juridische structuren.

Samenwerkingsvormen uitvoering regionaal grondbeleid:

1. Praktische afstemming
2. Regionale ondersteuning
3. Regionaal uitvoeringsprogramma
4. Regionaal vereveningsfonds
5. Regionaal grond- of ontwikkelingsbedrijf

Juridische structuren:

- Gemeenschappelijke regeling (Wgr+)
- Samenwerkingsovereenkomst²
- Vereniging, Stichting
- Vennootschap

Onderzoeksmethodiek

De beschrijving van de modellen (hoofdstuk 2) is uitgevoerd aan de hand van de toepasselijke wet- en regelgeving, literatuur, onderzoeksrapporten en expertise van professionals met ervaring op dit terrein.

De analyse en evaluatie (hoofdstuk 3) bestond uit een *internetsearch* naar documentatie over praktijkvoorbeelden. Er zijn (telefonische) interviews gehouden met regiovertegen-

² Het begrip samenwerkingsovereenkomst duidt op een document waarin afspraken over wederzijdse verplichtingen tot samenwerking tussen gemeenten privaatrechtelijk zijn vastgelegd. In de praktijk ook wel aangeduid als bestuursakkoord, uitvoeringsconvenant e.d.

woordigers en/of professionals uit het werkveld die nauw betrokken zijn of waren bij de voorbereiding en/of implementatie van een regionaal samenwerkingsmodel. De resultaten van de evaluatie zijn getoetst in een expertmeeting bij DHV.

Afstemming met REO

De Netwerkstadpartners hebben besloten de gezamenlijke visie, ambities en afspraken te hernieuwen in de vorm van een geactualiseerde Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsagenda (REO). DHV ondersteunt Netwerkstad Twente bij het verbeteren van de sturing/governance in de samenwerking bij het uitvoeren van de REO. In dat kader wordt met de betrokken partners een werkwijze ontwikkeld die tot daadwerkelijke intensivering van de samenwerking in de uitvoering van de strategische ruimtelijk economische (gebieds) ontwikkelingsprojecten leidt. Met DHV heeft afstemming plaatsgevonden.

4. Beschrijving samenwerkingsmodellen

In onderstaande tabel is aangegeven welke samenwerkingsvormen onderzocht zijn. Voor de juridische regeling van de samenwerking zijn verschillende opties voorhanden. In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de kenmerken van de samenwerkingsvormen en gaan daarna in op de juridische context en constructies. Een juridische constructie van een samenwerkingsvorm duiden we in dit advies aan als een *samenwerkingsmodel*.

N.B. *Samenwerking in de vorm van een regionaal uitvoeringsprogramma, vereveningsfonds of regionaal grond-/ontwikkelingsbedrijf is alleen zinvol, maar dan ook noodzakelijk, ter uitvoering van een regionale structuurvisie en ruimtelijk ontwikkelingsprogramma.*

Tabel 1 Onderzochte samenwerkingsmodellen

samenwerkingsvorm	mogelijke juridische structuur			
	SOK*	Stichting/ Vereniging	Vennoot- schap	Wgr +
Praktische afstemming	X			
Regionale ondersteuning	X			X
Regionaal uitvoeringsprogramma				X
Regionaal vereveningsfonds		X		X
Grond- of ontwikkelingsbedrijf			X	X

*samenwerkingsovereenkomst

4.1 Samenwerkingsvormen

Praktische afstemming bij de uitvoering van het regionaal grondbeleid is te zien als een intensivering van de huidige samenwerking. Door de NT-gemeenten worden afspraken gemaakt om te komen tot uniforme werkwijzen, procedures en methoden. Daarbij gaat het om éénduidige waardering van grond en vastgoedobjecten, methoden voor grondprijsbepaling, uniforme opzet van grondexploitaties, uitwisseling van informatie over verwerving, ontwikkeling en afzet van grond, inhoud en opzet van overeenkomsten, wijze van begroten en (financiële) rapportage, ontwikkelingen in de markt en samenwerking met ontwikkelende partijen. Praktische afstemming kan worden georganiseerd door het

instellen van een projectgroep en themagerichte werkgroepen, gecoördineerd en gefaciliteerd door de regio.

Bij *regionale ondersteuning* denken wij aan een bundeling van (een deel van) de lokale capaciteit, kennis en expertise bij de regio in de vorm van een *shared service centre*. Op basis van ervaringen met praktische afstemming zou het inrichten van een ondersteunende organisatie voor taken die regionaal doelmatig kunnen worden uitgevoerd, een logische vervolgstap kunnen zijn in de regionale samenwerking. Daarbij denken wij aan taken als het opzetten van grondexploitaties, opstellen van overeenkomsten, administratieve taken en advisering.

Regionaal uitvoeringsprogramma grondbeleid is een logische uitbreiding van de praktische samenwerking c.q. gezamenlijke uitvoering als hiervoor beschreven. Gemeenten maken afspraken om te komen tot een regionaal programma voor verwerving, ontwikkeling en afzet van grond ten behoeve van gebiedsontwikkelingen die van bovenlokaal belang zijn³. Een dergelijk programma faciliteert altijd een regionaal ontwikkelingsprogramma. De voorbereiding van het uitvoeringsprogramma grondbeleid vindt op regionaal niveau plaats, de uitvoering blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten.

Een regionaal uitvoeringsprogramma kan worden gerealiseerd via actief en/of faciliterend grondbeleid. In beide gevallen zal het aanbod van grond echter moeten worden afgestemd op de actuele en toekomstige vraag. Zoals eerder aangegeven is het aanbod momenteel significant groter dan de vraag. In een regionaal uitvoeringsprogramma zullen keuzes moeten worden gemaakt over (sanering van) plancapaciteit, aansluitend op een regionale structuurvisie voor NT.

Bij regionale programmering ligt het in de rede om ook financiële afspraken te maken. Dat kan per project, zoals bij de gezamenlijke ontwikkeling van een bedrijventerrein, of regionaal. In dat laatste geval zal er een vereveningsreserve of –fonds gevormd moeten worden.

Een *regionaal vereveningsfonds* heeft tot doel te komen tot een (her)verdeling van exploitatieresultaten (positief en negatief) op basis van een regionaal uitvoeringsprogramma. Private exploitaties dragen bij door inzet van het Wro-instrumentarium (via bovenplans kostenverhaal en financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen).

Een regionaal programma kan aanleiding zijn voor herverdeling van ontwikkelingsrechten die grondeigenaren kunnen ontlenen aan een zelfrealisatierecht of aan een overeenkomst met een gemeente. Deze rechten moeten daarvoor wel concreet bepaalbaar en op geld waardeerbaar zijn. Houders van die rechten kunnen gemeenten zelf zijn, marktpartijen, particulieren of woningcorporaties. Ontwikkelingsrechten zouden regionaal kunnen wor-

³ Beleidskeuze! In de praktijk zal dit betekenen dat alleen projecten die van bovenlokaal belang zijn of voorzien in een bovenlokale behoefte in het programma worden opgenomen. Een programmering voor alle te ontwikkelen locaties is niet doelmatig.

den herverdeeld zonder de daaraan gekoppelde grondtransacties. In deze vorm is er uitsluitend sprake van private grondexploitatie, maar wel onder gemeentelijke regie. Het verschil tussen inbreng- en uitgifteprijs van de ontwikkelingsrechten wordt gestort in een vereveningsfonds.

In dit model gaat het dus niet om actieve verwerving en afzet van grond, maar om actieve verwerving van ontwikkelingsrechten. De ingebrachte ontwikkelingsrechten worden de komende 10 jaar gefaseerd uitgegeven aan de participerende marktpartijen en corporaties. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor het aangaan van anterieure overeenkomsten over kostenverhaal, locatie-eisen e.d.

Bij de keuze voor een *regionaal grond- of ontwikkelingsbedrijf* komt de verantwoordelijkheid voor grondexploitatie geheel of gedeeltelijk op regionaal niveau te liggen. Er is sprake van een bundeling van de hiervoor besproken samenwerkingsvormen in één organisatie. Een regionaal grondbedrijf zou zich in onze visie moeten richten op gebiedsontwikkelingen met een bovenlokale betekenis die concurreren met soortgelijke ontwikkelingen elders in de regio. Projecten met uitsluitend lokale betekenis kunnen wel vanuit het grondbedrijf worden gafaciliteerd, maar blijven onder gemeentelijke regie.

Een regionaal ontwikkelingsbedrijf is naast de grondexploitatie ook verantwoordelijk voor de regie van de planontwikkeling. Het samenwerkingsmodel is vergelijkbaar met dat van een regionaal grondbedrijf.

4.2 Juridische context

Voor regionale samenwerking tussen overheden biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen een juridische structuur. Uitvoering van regionaal beleid vraagt daarnaast vaak om een slagvaardige en flexibele uitvoeringsorganisatie. Die kan privaatrechtelijk zijn.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat alleen samenwerkingsmodellen worden beschouwd die niet strijdig zijn met het juridische en bestuurlijke kader van de gemeenschappelijke regeling regio Twente (de 'plusregio').

In de Memorie van toelichting op de Wijzigingswet Wgr-plus⁴ geeft de minister aan dat de plusregio's een bij wet vastgesteld takenpakket hebben, dat er toe strekt het ruimtelijke beleid van de deelnemende gemeenten effectief op elkaar af te stemmen. Eén van die taken is (de uitvoering van) het grondbeleid. De concrete uitwerking is te vinden in hoofdstuk XI (plusregio's) van de Wgr. Artikel 119 heeft specifiek betrekking op grondbeleid:

⁴ TK, 2003-2004, 29 532, nr. 3, p. 2

Artikel 119 Wgr

1. Een regeling voorziet in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het door de gemeenten in die regio verwerven en uitgeven van gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, het verhaal van kosten daarvan, alsmede de mate waarin de financiële gevolgen worden verdeeld over de gemeenten in de regio.

2. Een regeling voorziet tevens in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan dat bestuur kan bepalen dat de verwerving en de uitgifte van de gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, alsmede het verhaal van kosten daarvan, uitsluitend door of vanwege het bestuur van die regio kan plaatsvinden.

3. Een regeling voorziet voorts in de bevoegdheid van het bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het onderhoud en het beheer van de in het eerste en het tweede lid bedoelde gronden.

Over de noodzaak van een samenhangend regionaal grondbeleid zegt de MvT het volgende:

“De ruimtelijke problematiek in de stedelijke gebieden vereist ook in de toekomst een niet-vrijblijvend instrumentarium om die samenhang te waarborgen. Een samenhangend regionaal grondbeleid is een voorwaarde voor een effectief ruimtelijk beleid in plusregio's. Het versterkt de concurrentiepositie van de regio, strategische locaties worden beter benut en het biedt mogelijkheden voor een verantwoorde uitvoering van projecten met een bovenlokaal karakter. Daarnaast kan een regionaal grondbeleid bijdragen aan een evenwichtige verdeling van financiële risico's en verantwoordelijkheden binnen een plusregio.”

In de gemeenschappelijke regeling voor de regio Twente is grondbeleid als één van de 12 te behartigen belangen opgenomen. Ten aanzien van de taken en bevoegdheden op dit beleidsterrein wordt in artikel 5 lid 1 onder 12 van de regeling verwezen naar het eerder genoemde artikel 119 van de Wgr. Dit betekent niet alleen dat de regio bevoegd is om (indien zij dat besluit) in vergaande mate te sturen in de wijze grondbeleid en -exploitatie door gemeenten, maar ook dat zij die taak voor bepaalde gebieden naar zich toe kan trekken. Bovendien kan zij op regionaal niveau financieel verevenen.

Op grond van artikel 28 van de gemeenschappelijke regeling regio Twente juncto artikel 112 Wgr kan het regiobestuur commissies instellen voor één of meer belangen van alle of een deel van de gemeenten. Bij verordening van 21 maart 2007 is door de regio-raad de bestuurscommissie Netwerkstad ingesteld. De genoemde bevoegdheden ten aanzien van de vaststelling en uitvoering van het grondbeleid als bedoeld in artikel 119 Wgr zijn op grond van artikel 6 lid 2 onder d van de verordening toebedeeld aan deze bestuurscommissie. In afwijking van artikel 56 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling mogen door de bestuurscommissie Netwerkstad besluiten op het terrein van grondbeleid worden genomen bij meerderheid van stemmen en is geen tweederde meerderheid vereist.

Hoewel de Wgr en de daarop gebaseerde regeling voor de plusregio Twente voorzien in de toepassing van vergaande bevoegdheden met betrekking tot sturing van het regionale grondbeleid, betekent dit echter niet dat er geen andere, privaatrechtelijke, samenwerkingsconstructies mogelijk zijn. In de praktijk lijkt juist een combinatie van een politiek-bestuurlijke aansturing (Wgr) en een slagvaardige en flexibele uitvoeringsorganisatie (vennootschap, stichting) het meest succesvol.

Oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen

Op grond van art 160 lid 2 Gemeentewet kunnen B&W besluiten tot de oprichting van of deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Het wettelijke criterium is: 'Indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. De gedachtegang is duidelijk: de behartiging van openbare belangen dient bij voorkeur langs publiekrechtelijke weg te geschieden omdat daar de waarborgen voor openbaarheid en controle het grootst zijn. Maar zwaarwegende argumenten kunnen leiden tot de andere – privaatrechtelijke – weg van de stichting, de vennootschap, etc. Voor collegebesluiten op basis van artikel 160 lid 2 Gemeentewet bestaat preventief toezicht door Gedeputeerde Staten. GS moeten de afweging (publiek of privaat), die door het college is gemaakt, goedkeuren. Deze goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 160 lid 3 Gemeentewet). Voorafgaand aan goedkeuring door GS wordt echter eerst een zogenaamde 'voorhangprocedure' doorlopen. Deze procedure houdt in dat de gemeenteraad door het college in de gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Artikel 160 Gemeentewet

2 Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

3 Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Op grond van artikel 33 lid 1 Wgr en artikel 5 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling regio Twente komen alle gemeentelijke bevoegdheden toe aan de (organen van de) regio voor zover het betreft de belangen die de regio behartigt. Daartoe behoort ook de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Inmiddels lijkt het zo te zijn dat de wettelijke voorkeur die de wetgever uitspreekt voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen zich enigszins wijzigt⁵. In april 2008 heeft het kabinet een reactie gegeven op het rapport 'Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden'⁶. Daarin kwam de vraag naar voren of het is gerechtvaardigd of de ontwikkeling dat steeds meer gemeenten kiezen voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen aanleiding is om de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke regeling te laten vervallen en het maken van een gemotiveerde keuze aan de decentrale overheden over te laten.⁷

Deze vraag wil het kabinet positief beantwoorden in het licht van het uitgangspunt om decentrale overheden waar mogelijk zelf te laten beslissen over zaken die hen aangaan en zo meer armslag te geven bij de uitvoering van hun taken. Een tweede argument hiervoor is dat in de duale verhoudingen binnen het lokale bestuur toezicht en verantwoording op horizontaal niveau goed zijn geregeld. Het kabinet is voornemens om de wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke regeling voor decentrale overheden te laten vervallen door aanpassing op dit punt van artikel 158, lid 2 Provinciewet en artikel 160, lid 2 Gemeentewet. Lagere overheden zouden daarmee de bevoegdheid krijgen om te bepalen op welke manier een publiek belang het best kan worden gediend.

Bij het voornemen van het kabinet om de keuze voor publiek – privaatrechtelijke samenwerking aan gemeenten te laten past ook afschaffing van de preventieve toetsing en goedkeuring door de provincie. Die taak kan in de duale verhoudingen goed vervuld worden door de gemeenteraad. Artikel 160, lid 3 Gemeentewet zal volgens het kabinet in deze zin worden aangepast.

4.3 Juridische constructies

Elke samenwerkingsvorm heeft een passende juridische structuur. Die kan publiek- of privaatrechtelijk zijn, contractueel en/of institutioneel. De keuze wordt ondermeer bepaald door wet- en regelgeving, de aard en doelstelling van de samenwerking, de gewenste zeggenschap van partijen, financiële risico's, fiscale aspecten, kapitaalbehoefte, democratische controle, flexibiliteit en slagvaardigheid. De volgende samenwerkingsconstructies zijn denkbaar:

Publiekrechtelijk:

- Plusregio
- Afzonderlijke Wgr-regeling

⁵ Zie mr. drs. B.F.Th. de Moor. *Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten* (Gst. 2007, 97).

⁶ Werkgroep van Gils, *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden: Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen*, Den Haag: ministerie van Justitie 2006 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2006/2007*, 29 279, nr. 50).

⁷ TK 2007-2008, 29 279, nr. 72, p. 5.

Privaatrechtelijk:

- Samenwerkingsovereenkomst (SOK)
- Stichting, Vereniging (gewoon of coöperatief)
- Vennootschap (BV, NV, CV, VOF)

Publiekrechtelijk

Alle samenwerkingsvormen die vallen binnen de reikwijdte van artikel 119 Wgr moeten worden ingebed in de structuur van de plusregio. Dit betekent dat indien de bestuurscommissie Netwerkstad besluit om bevoegdheden met betrekking (de aansturing van) verwerving en afzet van grond, aanleg van publieke voorzieningen, kostenverhaal en/of verevening uit te gaan oefenen, dit plaatsvindt binnen het publiekrechtelijk kader van de Wgr+.

De gemeenschappelijke regeling voorziet in een toe- en uittredingsprocedure voor de bestuurscommissie Netwerkstad. Indien er buiten het kader van de gemeenschappelijke regeling wordt samengewerkt zal een dergelijke procedure moeten worden opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst en/of statuten.

Een aparte Wgr-regeling voor een samenwerkingsvorm inzake grondbeleid lijkt ons niet wenselijk omdat deze constructie (binnen een plusregio) bestuurlijk ingewikkeld is, te veel op afstand staat en meer vrijblijvend is dan toedeling aan de bestuurscommissie NT. Zoals eerder gesteld kan een politiek-bestuurlijke aansturing binnen Wgr-verband echter wel degelijk samengaan met een privaatrechtelijke uitvoeringsorganisatie.

Privaatrechtelijk*Samenwerkingsovereenkomst*

Van de in paragraaf 2.1 beschreven samenwerkingsvormen kunnen de praktische afstemming en de regionale ondersteuning ook buiten het kader van de gemeenschappelijke regeling worden georganiseerd. Praktische samenwerking op regioniveau is primair een vraagstuk van de ambtelijke organisatie. Het gaat er immers om dat taken zo doelmatig mogelijk en op het optimale schaalniveau worden uitgevoerd. Praktische samenwerking en regionale ondersteuning kunnen dus ook worden geregeld via een samenwerkingsovereenkomst.

Als het wenselijk wordt geacht om de regionale ondersteuning te verzelfstandigen in een 'shared service center' dan ligt een inbedding in de gemeenschappelijke regeling overigens wel het meest voor de hand. Er wordt immers niet op de vrije markt geopereerd. Regionale uitvoeringsprogrammering ten behoeve van het grondbeleid kan eventueel in een samenwerkingsovereenkomst worden geregeld, maar alleen zolang het een inspanningsverplichting betreft.

Vereniging

Hoewel er in beginsel keuzevrijheid is ten aanzien van het soort rechtspersoon ligt het ons inziens niet voor de hand te kiezen voor een verenigingsvorm. Dat zou immers bete-

kenen dat er de facto een soort schaduw- bestuurscommissie zou ontstaan, terwijl het voordeel van een privaatrechtelijke rechtspersoon de slagvaardigheid en flexibiliteit zou moeten zijn. Openbaar lichaam en de privaatrechtelijke rechtspersoon dienen elkaar nu juist aan te vullen.

Stichting

De stichtingsvorm is geschikt als juridische constructie indien de organisatie een beperkte, duidelijk omschreven en niet commerciële taak heeft. Een stichting mag geen winst uitkeren. Zo kan bijvoorbeeld een stichting het tijdelijke beheer van grond gaan voeren in het kader van een regionaal uitvoeringsprogramma (actief) grondbeleid. Op basis van artikel 6 lid 2 onder d van de Verordening bestuurscommissie Netwerkstad en artikel 119 lid 3 Wgr heeft de commissie de bevoegdheid tot het geven van voorschriften met betrekking tot het onderhoud en het beheer van verworven gronden. De stichting kan als uitvoerend orgaan dan beheercontracten afsluiten met tijdelijke gebruikers. De stichtingsvorm is ook geschikt voor het beheer van een vereveningsfonds of ontwikkelingsfonds. Het stichtingsbestuur wordt benoemd door de bestuurscommissie Netwerkstad en staat onder haar toezicht. In het bestuur van een dergelijke stichting kunnen indien gewenst ook private partijen worden benoemd.

Vennootschap

Als een grond- of ontwikkelingsbedrijf tot doel heeft om (winst)uitkeringen te doen, dan ligt (aanvullend op de gemeenschappelijke regeling) een vennootschap het meest voor de hand. Een stichting is in dat geval geen optie omdat een stichting geen uitkeringen mag doen aan haar donateurs en er geen winst mag worden gemaakt. Bovendien is een stichting minder flexibel omdat alle activiteiten gericht dienen te zijn op een specifiek doel 'ter algemene nutte'.

Redenen om voor een vennootschap te kiezen:

- slagvaardig en flexibel op de markt;
- mogelijkheid om winst te maken;
- beperking van de aansprakelijkheid;
- aantrekken van kapitaal.

Van de vennootschapsstructuren lijkt ons de BV het meest geschikt. Een BV verdient de voorkeur boven een NV vanwege de beslotenheid van de kring van aandeelhouders. Dit kunnen de deelnemende gemeenten zijn maar ook de regio als enige aandeelhouder. Uitbreiding van de kring van aandeelhouders is mogelijk mits de statuten hierin voorzien. Omdat in- en uittreding ingrijpende financiële consequenties kan hebben is het zaak hierover een regeling te treffen in de statuten en eventueel in een aan de oprichting voorafgaande samenwerkingsovereenkomst. Dit is en bevoegdheid van de bestuurscommissie Netwerkstad.

De benoeming van een raad van commissarissen is niet verplicht, maar zou kunnen worden overwogen als het regiobestuur wat meer afstand wil houden tot het operationele management.

Zoals eerder aangegeven is het dagelijks bestuur van de regio bevoegd tot het oprichten van een BV, na consultatie van het AB en met goedkeuring van GS.

Een commanditaire vennootschap ligt niet voor de hand (geen stille vennoten) en een VOF op dit moment⁸ ook niet vanwege de aansprakelijkheid van de vennoten voor het geheel.

⁸ Het wetsvoorstel inzake personenvennootschappen brengt hier verandering in, maar is nog niet in werking.

5. Analyse en praktijkevaluatie

In dit hoofdstuk worden de samenwerkingsmodellen geanalyseerd op bestuurlijke consequenties, juridische, organisatorische, financiële en praktische aspecten. Elk model is beoordeeld op voor- en nadelen in het licht van de doelstelling (minder vrijblijvende samenwerking). Belangrijkste bron en referentiekader zijn ervaringen met vergelijkbare modellen in andere (plus)regio's in Nederland. Regio's waarover informatie is verzameld en waarmee contact is gelegd zijn De Stedendriehoek, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Regio Assen-Groningen, Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Regio Haaglanden, Regio Arnhem-Nijmegen en Bestuur Regio Utrecht. Daarnaast zijn enkele ontwikkelingsgerichte samenwerkingsverbanden op het terrein van grondbeleid bestudeerd (Zuidplaspolder, Meerstad).

5.1 Praktische afstemming

Dit model heeft geen ingrijpende consequenties voor de verdeling van taken en bevoegdheden. Er worden operationele afspraken gemaakt over afstemming van werkwijzen, procedures en/of methoden. Het maken van dergelijke afspraken valt binnen de bevoegdheid van de colleges van B&W. Praktische afstemming is op zich al zinvol vanwege de uitwisseling van kennis en ervaringen, het leidt tot hogere kwaliteit en betere werkwijzen. Bovendien is het ook een eerste stap naar institutionalisering van de samenwerking. In de praktijk blijkt praktische overigens nog niet vanzelfsprekend. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de uitvoering van milieubeleid is de uitvoering van het grondbeleid nog typisch een gemeentelijke aangelegenheid. Ons inziens een kwestie van cultuur. Vaste regionale werkgroepen of themagroepen kunnen bijdragen aan een versnelling van de uitwisseling van expertise.

Juridisch zijn er geen belemmeringen om in de praktijk tot een betere afstemming te komen. Belangrijk is wel dat afspraken over het proces om te komen tot een betere afstemming, de beoogde resultaten en de termijn waarbinnen die bereikt zouden moeten worden, in een samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd.

Het succes van praktische samenwerking vraagt om een constructieve en proactieve houding van alle betrokken ambtelijke onderdelen. Het gaat immers niet alleen om samenwerking tussen gemeenten, maar vaak ook tussen afdelingen binnen een gemeente. Vertrouwen is belangrijk⁹. Men moet bereid zijn de collega's van de buurgemeenten een 'blik in de keuken' te gunnen; samen 'de gereedschapskist vullen'.

⁹ In de regio Assen-Groningen zijn bijvoorbeeld alle gemeentelijke grondposities van de samenwerkende gemeenten de grondprijzen (intern) openbaar gemaakt en is ieders financiële posities bekend ..

Praktische afstemming kan financiële consequenties hebben. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat weliswaar financieel-administratieve regelgeving voor het uitvoeren van grondbeleid, maar inhoudelijk kunnen er verschillen zijn tussen gemeenten. Bijvoorbeeld ten aanzien van het moment van activering van de boekwaarde van grond, tarieven voor de inzet personeel, omgaan met reserves e.d. Indien aanpassing van werkwijzen en methoden structurele consequenties heeft voor de gemeentebegroting zal ook de raad in het proces betrokken moeten worden.

Het betrekken van corporaties en ontwikkelende partijen bij de praktische samenwerking kan zinvol zijn maar pas nadat die tussen de NT-gemeenten vorm heeft gekregen.

De regio zal in dit model een coördinerende en faciliterende taak kunnen hebben.

5.2 Regionale ondersteuning

De bestuurlijke consequenties van een regionale ondersteuning van gemeenten op het operationele niveau zijn vergelijkbaar met die bij praktische afstemming. Er is immers geen sprake van delegatie van bevoegdheden naar de gezamenlijke organisatie, eventueel wel van ambtelijke mandatering. Het model is vergelijkbaar met een gemeenschappelijke (technische of milieu-) dienst. De ervaring met dergelijke taakgerichte uitvoeringsorganisaties leert, dat democratische controle daarop voldoende is gewaarborgd via inbedding in een gemeenschappelijke regeling.

Organisatorisch en administratief zijn de consequenties van dit model wel ingrijpender dan bij praktische afstemming. Een deel van taken van de afdelingen grondzaken wordt gecentraliseerd bij de regio. Evenals in het model van praktische afstemming zullen uniforme werkwijzen, procedures en methoden ontwikkeld moeten worden. De ondersteunende dienst voert een eigen administratie en ontwikkelt een verrekeningssystematiek. Voor het personeel betekent dit model dat zij geheel of gedeeltelijk overgaan naar de uitvoeringsorganisatie, al dan niet op basis van detachering vanuit hun eigen gemeente. Praktisch gezien zal de kennisopbouw- en uitwisseling, informatiemanagement en competentieontwikkeling doelmatiger kunnen worden georganiseerd dan in de huidige situatie. Voor de wijze van samenwerking met ontwikkelende partijen zal dit model weinig consequenties hebben. De regie van op de grondexploitatie blijft bij de gemeenten. Gezamenlijke uitvoering is efficiënter (minder overlegsituaties, lagere systeemkosten) en door bundeling van kennis (juridisch, financieel) is specialisatie mogelijk. Dit blijkt in de praktijk van gemeenschappelijke regionale diensten te resulteren in meer professionaliteit, meer rendement uit projecten en een aantrekkelijker werkomgeving door meer afwisseling en dus minder verloop onder de professionals. Daar profiteren vooral kleinere gemeenten van. Het ligt voor de hand een gezamenlijke ondersteuning, al dan niet via detachering vanuit de gemeenten, onder te brengen bij de regio.

In tegenstelling tot regionale milieu- men technische diensten is er nauwelijks ervaring met regionale bundeling van grondbeleidexpertise. Uit onze praktijkcontacten en het ex-

pertisepanel blijkt dat het ambtelijke management en het bestuur deze expertise uit strategische overwegingen liever in eigen huis heeft.

5.3 Regionaal uitvoeringsprogramma

De bestuurlijke consequenties van deze samenwerkingsvorm zijn afhankelijk van het karakter van de samenwerking. Er zijn drie modellen denkbaar:

- decentrale regie;
- centrale regie;
- projectenprogramma.

Een regionaal uitvoeringsprogramma voor het grondbeleid zal, ongeacht het gekozen samenwerkingsmodel, altijd gekoppeld moeten zijn aan een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma. Maar de ruimtelijke programmering voor Netwerkstad kan bovendien niet los worden gezien van de programmering voor het landelijk deel van Twente. Om ongewenste substitutie-effecten te voorkomen zal de provincie Overijssel een belangrijke rol moeten spelen in de totstandkoming van een overkoepelend regionaal programma¹⁰.

Dat de NT-gemeenten in het kader van regionale programmering tot reductie van plancapaciteit en verevening zullen moeten besluiten, lijkt gezien de scheefgroei tussen de maatschappelijke behoefte en plancapaciteit reëel¹¹. Die overcapaciteit is bovendien niet evenredig verdeeld. Gemeenten die potentieel winstgevende ontwikkelingsmogelijkheden (als die er nog zijn....) inleveren zullen daarvoor gecompenseerd willen worden. Het zal daarom met name afhangen van de reikwijdte van het programma en van de financiële consequenties of een regionaal programma en een eventueel daaraan gekoppeld vereveningsfonds op basis van bestuurlijke consensus haalbaar is.

(Inter)gemeentelijke regie

In dit model komen de NT-gemeenten in onderlinge samenwerking tot één intergemeentelijke structuurvisie, die door de afzonderlijke gemeenteraden voor haar grondgebied wordt vastgesteld, met een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma per gemeente. De verwerving, ontwikkeling en de uitgifte van gronden blijft een zaak van de gemeenten.

Dit model heeft in beginsel geen consequenties voor de (verdeling van) bestuurlijke bevoegdheden. In de praktijk (Stedendriehoek, Eindhoven) vroeg het proces om op regio-niveau tot consensus te komen echter wel een zeer aanzienlijke bestuurlijke inspanning. Aanvullend kan een systeem van sancties bij afwijking van het ontwikkelingsprogramma

¹⁰ Met regionale afspraken over de uitgifte van grond voor bedrijventerreinen is al de nodige ervaring opgedaan. Deze afspraken, waarbij vaak ook de provincie partij is, worden vastgelegd in een overeenkomst met uitgifteprotocol.

¹¹ De overcapaciteit bedraagt tenminste 20% (Van den Hof, 2009).

bevorderen dat gemeenten hun afspraken nakomen. Het verdient de voorkeur om in overeenstemming met de doelstellingen van de Wgr ook een intergemeentelijk programma in te bedden in de bestuurlijke context van de plusregio.

Regionale regie

In dit model wordt toepassing gegeven aan artikel 6 lid 2 onder 6 van de verordening bestuurscommissie Netwerkstad om op basis van artikel 119 lid 1 Wgr te komen tot een regionaal uitvoeringsprogramma. In dat geval wordt door of namens de bestuurscommissie NT een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor Netwerkstad voorbereid en vastgesteld. Dit ontwikkelingsprogramma berust op een regionale structuurvisie. De uitvoering, financiële verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkeling en het risicomanagement blijven weliswaar bij de gemeenten maar de bestuurlijke consequenties van dit model zijn ingrijpender dan in het decentrale model. Zeker wanneer ook besloten wordt tot verevening en een sanctiesysteem, wat overigens in de praktijk van NT eerder zal neerkomen op verdeling van de (financiële) pijn. Er kan door de bestuurscommissie Netwerkstad tot dit model worden besloten bij meerderheid van stemmen. In geen van de plusregio's is overigens al ervaring opgedaan met de toepassing van artikel 119 lid 1 Wgr.

Projectregie

Wanneer een regionaal programma specifiek ziet op de ontwikkeling, voor gezamenlijke rekening en risico, van een of meer gebieden kan daarvoor een regeling worden getroffen als bedoeld in artikel 119 lid 2 Wgr. Onder de Kaderwet is met dit model reeds ervaring opgedaan (XL Businesspark Twente) en in 2004 was sprake van de intentie om de ontwikkeling van Waterrijk in Almelo tot een NT-project te verheffen. Financiële afspraken worden in dit model op gebiedsniveau gemaakt. Ook elders in het land is dit model met succes toegepast bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar ook woningbouwlocaties die gemeentegrenzen overschrijden (diverse Vinex-locaties, Meerstad en recentelijk de Zuidplaspolder). Voor de uitvoering van een regionaal programma via actief grondbeleid moet wel een verwervingsreserve beschikbaar zijn. Daarbij is het gebruikelijk om een gemiddelde inbrengwaarde af te spreken.

Regionale uitvoeringsprogrammering voor grondbeleid kan consequenties hebben voor de wijze van samenwerking met ontwikkelende partijen. Over het algemeen volgen ontwikkelende partijen het overheidsbeleid. Ook zij hebben in de regio grond verworven op locaties die voorlopig of helemaal niet (meer) ontwikkeld gaan worden. Het (formeel) betrekken van private partijen bij het regionale uitvoeringsprogramma lijkt ons geen optie, deelname in een vereveningsfonds echter wel.

Organisatorisch heeft dit model geen bijzondere consequenties.

5.4 Vereveningsfonds

Bestuurlijk heeft de instelling van een vereveningsreserve of -fonds tot gevolg dat de bestuurscommissie-NT een besluit moet nemen over de toe te passen vereveningssystematiek. De praktijk laat zien dat daar waar regionale verevening wordt overwogen of wordt toegepast de systematiek en de financiële verantwoording eenduidig en transparant moeten zijn. Het meest toegepast is een vaste afdracht per woning(categorie) en per m² BVO.

Regionale verevening kan zeker op lokaal niveau bestuurlijk lastig liggen. De praktijk leert dat samenwerking op basis van gelijkwaardigheid van essentieel belang is: de colleges en gemeenteraden moeten er van overtuigd zijn dat hun bijdrage in verhouding tot het profijt politiek te rechtvaardigen is. Maar dan nog blijkt de weerstand tegen al dan niet vermeende aantasting van de gemeentelijke autonomie hardnekkig.

Een regionale structuurvisie zal moeten aangeven hoe het fonds wordt gevoed en welke ontwikkelingen profiteren. Tevens wordt in de structuurvisie de juridische basis gelegd voor bovenplans kostenverhaal en het vragen van financiële bijdragen in geval van private grondexploitatie.

Behalve door grondverkoop kan een vereveningsfonds ook worden gevoed door ontwikkelingsrechten uit de markt te halen en te herverdelen. Het verschil tussen in- en verkoopprijs vloeit naar het fonds.

De bestuurlijke consequenties van dit model zijn complexer dan in het model van regionale programmering. Er is sprake van een uitvoeringsorganisatie die op de markt opereert, gericht is op het behalen van winst op de verkoop van ontwikkelingsrechten en die daardoor meer op afstand staat van het bestuur. Om de participatie van private partijen aan het systeem te bevorderen valt te overwegen om een deel van de door de gemeenten ingebrachte rechten als bonus in te zetten.

De inbrengwaarde van ontwikkelingsrechten en bouwclaims wordt genormeerd (bijvoorbeeld op basis van prijscategorieën), de markt bepaalt de uitgifteprijs van de ontwikkelingsrechten. De uitgifte van ontwikkelingsrechten wordt marktconform aanbesteed. Met alle partijen die ontwikkelingsrechten verkopen aan het fonds wordt overeengekomen dat zij hun grondpositie alleen tegen een tevoren vastgestelde prijs mogen overdragen aan een partij die beschikt over geldig uitgegeven ontwikkelingsrechten voor die specifieke locatie. Voorwaarde is ook dat de gemeenten gebiedsontwikkeling planologisch niet eerder mogelijk maken dan nadat de betreffende gronden zijn overgedragen aan de partij die daarvoor de ontwikkelingsrechten heeft verworven én dat de gemeente met die partij een anterieure overeenkomst gesloten heeft.

Een voordeel van dit model is dat grondeigenaren hun posities niet aan het fonds hoeven over te dragen. Het fonds is geen groundbank, wat resulteert in lagere transactiekosten en fiscale voordelen. Zo kan het voor marktpartijen en corporaties weer aantrekkelijk wor-

den om te bieden op ontwikkelingsrechten voor dure binnenstedelijke transformatieprojecten in de wetenschap dat de onrendabele top wordt gedragen door het fonds. Vanwege de ontkoppeling van grond en ontwikkelingsrechten zullen zekerheden ingebouwd moeten worden op cruciale onderdelen van het systeem. De fiscale consequenties van het model zijn bekend. Het fonds opereert als reguliere onderneming (BV) op de markt en sluit bouwclaimovereenkomsten met ontwikkelende partijen.

Het aanbestedingsvraagstuk ligt genuanceerder. Bouwclaims die te beschouwen zijn als verplaatste zelfrealisatie zullen in beginsel in concurrentie moeten worden aanbesteed. Wanneer het gaat om gebiedsontwikkelingen met een marktwaarde boven de drempelwaarde uit de Europese aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG) zal het ontwikkelingsrecht voor een locatie wellicht Europees moeten worden aanbesteed¹².

Een essentiële voorwaarde voor de slaagkans van dit model is maximale participatie van alle partijen met een substantiële grondpositie en/of ontwikkelingsopgave. Bovendien vraagt het een lange termijn commitment, ook financieel. Niet alle partijen kunnen en willen een dergelijke binding aangaan.

Praktisch is er op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling nog geen ervaring opgedaan met dit model. In het milieubeleid is er wel ervaring opgedaan met andere systemen voor overdraagbare rechten (CO₂, NO_x, ammoniak, mest, etc.). Uit evaluaties van die systemen blijkt dat marktwerking een krachtig instrument kan zijn om publieke doelen te bereiken¹³.

5.5 Regionaal grond- of ontwikkelingsbedrijf

Bestuurlijk betekent dit model dat het regiobestuur c.q. de bestuurscommissie NT besluit over de financiering van het grondbedrijf en de verrekening van winst of verlies. De reserve grondbedrijf is te zien als een vereveningsfonds.

Het grondbedrijf kan worden ingebed in de organisatie van de plusregio. Bestuurlijke en politieke aansturing van het grondbedrijf en afweging tussen de verschillende belangen zijn dan beter mogelijk dan wanneer gekozen wordt voor een zelfstandige BV. Integratie en afstemming met andere beleidsvelden is dan eenvoudiger, hoewel dat voordeel in de praktijk niet altijd blijkt. Doorslaggevend is ons inziens de financiële structuur: maakt het grondbedrijf integraal deel uit van de regionale financiële huishouding of is het daarvan losgemaakt? Binnen de regio kan een 'grondbedrijf' over een eigen reserve beschikken, maar de regio loopt wel alle risico's die voortvloeien uit de grondexploitaties. Bij een zelfstandig grondbedrijf kunnen de risico's worden beperkt. Voor de BTW-verrekening maakt het overigens geen verschil; over alle bedrijfsmatige activiteiten binnen de overheid, of deze door een zelfstandig grondbedrijf of door een onderdeel van de eigen organisatie worden uitgevoerd, moet omzetbelasting worden betaald.

¹² Het aanbestedingsrecht is nog sterk in beweging. Zie de Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009 (VROM/VNG/IPO/NEPROM).

¹³ Zie bijvoorbeeld het rapport Evaluatie emissiehandel, 2007 (DHV in opdracht van VROM).

Voordeel van een geïntegreerd grondbedrijf is de kortere afstand tot het beleid en de organisatie. Daardoor kan wellicht sneller worden ingespeeld op bestuurlijke ontwikkelingen. Een grondbedrijf op enige afstand van de regionale organisatie zal wel slagvaardiger kunnen opereren, met minder politieke interventie. De reserves van een zelfstandig grondbedrijf zullen ook minder gemakkelijk worden ingezet voor ander beleid. Het bedrijf moet immers winst maken (er moet ook geld verdeeld kunnen worden) en zal ook daarom op voldoende afstand van de politiek moeten staan. Bovendien kan er sprake zijn van inbreng van vreemd vermogen.

Effectieve democratische controle van een zelfstandig grondbedrijf is mogelijk via benoeming van leden van de bestuurscommissie NT als aandeelhouder en indien wenselijk ook een raad van commissarissen (onafhankelijke externen uit de regio), maar in de meeste regio's bestaat desondanks massieve politieke weerstand tegen wat wordt ervaren als het 'inleveren van autonomie'. Mogelijk dat die weerstand kan worden gereduceerd door een beperking tot projecten van regionaal belang waarvoor samenwerking met ontwikkelende partijen van doorslaggevend belang is.

Daarnaast zou het regionale bedrijf ook faciliterend kunnen zijn voor lokale ontwikkelingen onder gemeentelijke regie. In dat model Intergemeentelijke grondbedrijven kennen we momenteel alleen voor uitleglocaties die op het grondgebied van twee of meer gemeenten liggen.

Een regionaal ontwikkelingsbedrijf is te zien als een uitbreiding van het takenpakket van een regionaal grondbedrijf met planvorming en regievoering op regionale gebiedsontwikkeling. Per saldo betekent dit dat niet alleen het grondbeleid maar ook het ruimtelijk beleid op regionaal niveau komt te liggen.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

- 1 Een regionale structuurvisie en een regionaal ontwikkelingsprogramma dienen richting te geven aan de uitvoering van het regionale grondbeleid.
- 2 Zowel publiek- als privaatrechtelijk zijn er voldoende mogelijkheden voor maatwerk om te het komen tot een minder vrijblijvende samenwerkingsvorm voor de uitvoering van het regionale grondbeleid. De Verordening bestuurscommissie Netwerkstad biedt daarvoor een solide juridisch kader.
- 3 De praktijk van andere plusregio's laat zien dat besluiten over minder vrijblijvende samenwerking alleen op basis van een brede politieke en bestuurlijke consensus genomen worden.
- 4 Netwerkstad Twente is een van de weinige regio's met een eigen grondbeleid en een bestuurscommissie met ruime bevoegdheden op dat terrein.
- 5 Het proces van bestuurlijke samenwerking blijkt de in praktijk weerbarstiger en vraagt meer energie naarmate de gemeentelijke autonomie meer in het geding komt. Vooral verplichte vormen van regionale verevening, grond- en ontwikkelingsbedrijven roepen politieke weerstand op en komen daardoor nauwelijks van de grond.
- 6 Er zijn snel zichtbare resultaten te boeken met praktische afstemming op regionaal niveau.
- 7 Regionale grond- of ontwikkelingsbedrijven functioneren momenteel alleen op intergemeentelijke uitleglocaties. Voor alle plusregio's is dit model vooralsnog 'een brug te ver'.

6.2 Aanbevelingen

1. Geef bestuurlijk prioriteit aan de voorbereiding van een regionale structuurvisie en daaraan gekoppeld ontwikkelingsprogramma.
2. Besluit ter uitvoering van de geactualiseerde REO-agenda tot een regionaal uitvoeringsprogramma grondbeleid en overweeg om een vereveningsreserve/-fonds in te stellen ten behoeve van de herstructurerings- en transformatieopgaven.
3. Onderbouw nut en noodzaak van minder vrijblijvende samenwerking door de financiële consequenties van een voortzetting van de huidige praktijk inzichtelijk te maken.
4. Organiseer regionaal een structurele inhoudelijke afstemming op het gebied van grondzaken. Overweeg om daar ook andere regiogemeenten buiten de NT bij te betrekken.