

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

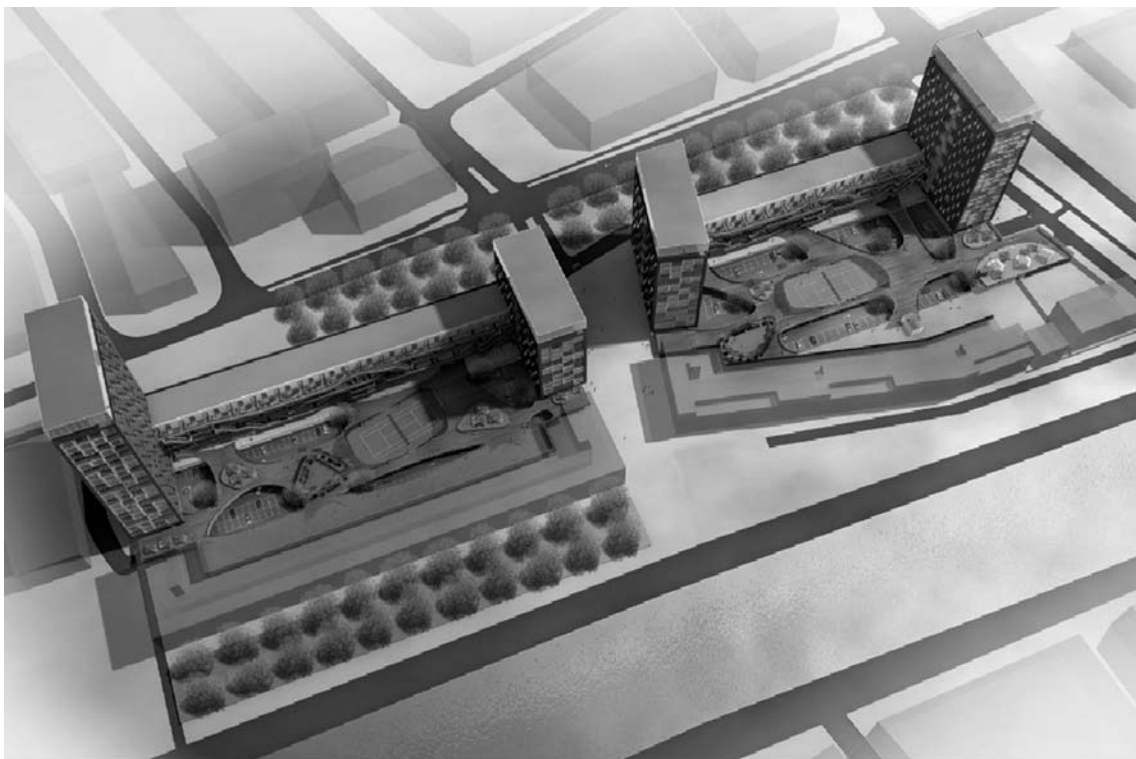
For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160696>

Please be advised that this information was generated on 2021-01-25 and may be subject to change.

Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt

Demetrio Muñoz Gielen



Illustratie van "Kop van Oost", Groningen (bron: www.dekopvanoost.nl)

Achtergrond

Marktpartijen in Engeland en Valencia dragen ruimer bij aan de realisering van publieke voorzieningen in herstructurerings- en functieveranderingslocaties dan in Nederland. De mate van flexibiliteit in planprocessen, en de hieruit voortvloeiende mate van zekerheid over de toekomstige bijdragen van de marktpartijen, kunnen deze verschillen in het kostenverhaal verklaren. De nieuwe Grondexploitatiewet kan gemeenten in Nederland stimuleren om vroegtijdig dit soort zekerheid te creëren. De wet is daarvoor echter nog te vrijblijvend.

Het verbeteren en verruimen van de mogelijkheden van kostenverevening bij gebiedsontwikkeling is het voornaamste doel van de Grondexploitatiewet, ofwel het hoofdstuk grondexploitatie van de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet op de Ruimtelijke Ordening. De wet vormt een antwoord op de problemen met de financiering van publieke voorzieningen die zijn ontstaan vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Publieke voorzieningen zijn alle onrendabele onderdelen in ruimtelijke plannen die worden gerealiseerd voor het publieke belang. Voorbeelden hiervan zijn het bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, het aanleggen van kabels, leidingen en riolering of het realiseren van publieke voorzieningen als scholen en sociale woningbouw. Kostenverevening betekent dat marktpartijen publieke voorzieningen (deels) zelf realiseren of (deels) bekostigen.

De veranderingen in het grondbeleid en vooral in het volkshuisvestingsbeleid eind jaren tachtig en begin jaren negentig hadden gevolgen voor de financieringsmechanismen van publieke voorzieningen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze veranderingen gingen gepaard met een nieuwe rol voor marktpartijen en corporaties. Voor die tijd kochten gemeenten alle

gronden, maakten deze bouw- en woonrijp en werden de publieke voorzieningen gerealiseerd en bekostigd uit de uitgifte van bouwrijpe kavels, meestal aangevuld met subsidies. Van menig locatie is tegenwoordig de bouwgrond echter in handen van ontwikkelaars (commerciële ontwikkelaars, corporaties, investeerders), waardoor gemeenten alternatieve financieringsmechanismen moeten zoeken.

Vooraf bij herstructurerings- en functieveranderingslocaties wordt het financieren van de publieke voorzieningen als een struikelblok gezien (Kolpron Consultants, 2000; Verhage & Sluis, 2003; VROM e.a., 2008). Uit een internationale vergelijking blijkt dat in Nederland, bij dit soort locaties waarvan de grond geheel of grotendeels in private handen is, marktpartijen aanzienlijk minder bijdragen aan publieke voorzieningen dan marktpartijen in Engeland en Valencia. In Nederland draait de overheid op voor alle tekorten of komen projecten gewoon niet van de grond.

Er zijn een viertal belangrijke verschillen tussen Engeland, Valencia en Nederland in de financieringswijze van publieke voorzieningen. Ten eerste is er een verschil in de verantwoordelijkheid voor de kosten en

de grond die nodig zijn voor het binnenplans bouw- en woonrijp maken. In Engeland en Valencia wordt dit meestal door marktpartijen gedragen, in Nederland zijn hiervoor omvangrijke overheidssubsidies. Ten tweede wordt de sociale woningbouw ontwikkeld door verschillende partijen. In Engeland en Valencia worden sociale woningen grotendeels door commerciële ontwikkelaars gerealiseerd en betaald, terwijl deze sector in Nederland bijna uitsluitend door corporaties en gemeenten wordt ontwikkeld. Een derde verschil tussen deze drie landen (regio's) is de financiering van bovenwijkse voorzieningen. In Engeland en Valencia worden omvangrijke bijdragen gedaan door ontwikkelaars voor bovenwijkse voorzieningen, in Engeland vooral in geld en in Valencia meer in grond. In Nederland zijn geen van beide soorten bijdragen gebruikelijk. Tot slot is er een verschil met betrekking tot publieke baatafoming. Bij baatafoming ontvangt de overheid (een deel van) de waardevermindering veroorzaakt door een bestemmingswijziging, ongeacht de kosten die gemaakt zijn voor de realisering van publieke voorzieningen. Dit gaat verder dan kostenverevening. Baatafoming wordt veelvuldig toegepast in Valencia, ook als de gemeente geen grond bezit. In Engeland bestaat baatafoming formeel niet, maar gebeurt iets dergelijks in de praktijk door de ruime definitie van bovenwijkse voorzieningen. In Nederland is baatafoming niet aan de orde behalve wanneer de gemeente grondposities heeft en/of risicodragend participeert in de grondexploitatie.

In dit artikel worden de verschillen in de financieringswijze van publieke voorzieningen verklaard aan de hand van de invloed van flexibiliteit in de planvorming. Twee concrete aspecten van flexibiliteit worden bestudeerd; zekerheid over bouw mogelijkheden en over tegenprestaties. Het eerste betreft het belang van een grondeigenaar om voldoende zekerheid in een vroeg stadium over de toekomstige bouw mogelijkheden te hebben: hoeveel, wat en waar mag hij bouwen of herbouwen. Het tweede aspect betreft de zekerheid in een vroeg stadium over de toekomstige tegenprestaties: wat moet de grondeigenaar bijdragen in geld of in natura voor de realisering van

publieke voorzieningen of baatafoming. Naarmate er meer zekerheid is, neemt de flexibiliteit af en *vice versa*. Het moment van vaststelling van indicatieve plannen enerzijds, en juridische bindende voorschriften zoals bestemmingsplannen, vrijstellingen of projectbesluiten anderzijds, is hierbij van wezenlijk belang. Gebeurt dit voor of na de onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen? Heeft de resulterende mate van zekerheid gevolgen voor kostenverevening en baatafoming? Na deze vragen te hebben beantwoord, wordt tot slot ingegaan op de vraag in hoeverre in Nederland de nieuwe Grondexploitatiewet hierin verandering zou kunnen brengen.

De beschreven bevindingen zijn gebaseerd op onderzoek naar een elftal herstructureerings- en functieveranderingprojecten, interviews met deskundigen en eerder uitgevoerde studies. Naast vier Nederlandse casussen (De Funen in Amsterdam, Kruidenbuurt in Eindhoven, Kop van Oost in Groningen en Stationskwartier in Breda) zijn ook drie Britse casussen (Harbourside, Temple Quay en Megabowl, alledrie in Bristol) en vier Spaanse casussen bestudeerd (Guillem de Anglesola, Periodista Gil Sumbiela en Camino Hondo del Grao in de stad Valencia, en Benalúa Sur in de stad Alicante). Er bestaan grote verschillen tussen deze drie landen als het gaat om de mate van flexibiliteit in het plansysteem. Omdat er in het Verenigd Koninkrijk en Spanje verschillen zijn in ruimtelijke ordeningswetgeving tussen de landen c.q. de regio's ligt de focus op respectievelijk Engeland en de Spaanse regio Valencia.

Flexibiliteit

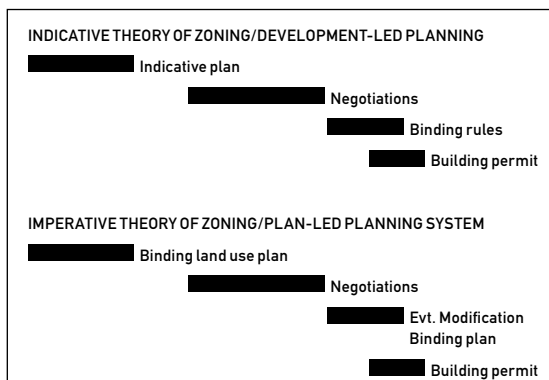
De vraag welke mate van flexibiliteit in planvormingsprocessen nodig is, laat zich niet gemakkelijk beantwoorden. Flexibiliteit lijkt inmiddels een toverwoord in de dagelijkse beroepspraktijk. Veel plannen, beleidsvoornemens of wetswijzigingen hebben ambities op dit punt. In de wetenschappelijke literatuur wordt het onderwerp ook vaak aangesneden (Muñoz Gielen & Tasan-Kok, nog te verschijnen). Plannen zouden voldoende mate van zekerheid moeten creëren om

de publieke belangen te garanderen en tegelijkertijd voldoende flexibel moeten zijn om veranderingen tijdens het planproces een plek te kunnen geven.

In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen landen met een *plan-led* planologisch stelsel en landen met een *development-led* stelsel (Nadin & Stead, 2008). Development-led stelsels zijn vergelijkbaar met wat Faludi (1987) de *indicative theory of zoning* noemde en kenmerkend is voor onder andere het Verenigd Koninkrijk. Plan-led stelsels lijken op de *imperative theory of zoning* (figuur 1). In development-led stelsels besluit de gemeente over een bouw aanvraag aan de hand van de verdiensten en kwaliteiten van deze aanvraag. In een plan-led stelsel wordt de aanvraag beoordeeld tegen het licht van het geldend bestemmingsplan dat een juridisch bindend karakter heeft. Terwijl in development-led stelsels de bestemming (*planning permission* in Engeland) wordt vastgesteld op het *development moment*, gebeurt dit in plan-led stelsels in een vroeger stadium, het *plan production moment* (figuur 1). Dit betekent dat de bestemming van de grond in plan-led stelsels al wordt vastgesteld voorafgaand aan het moment waarop de ontwikkelaar een bouw aanvraag indient. Hiermee creëert dit stelsel een grote mate van zekerheid over wat in de toekomst

wel en niet gebouwd kan worden en over de hieraan verbonden gemeentelijke besluitvorming.

Volgens verschillende studies, zoals van de Europese Commissie (1997), zijn er in de praktijk echter geen grote verschillen tussen beide stelsels omdat ook in plan-led stelsels sprake zou zijn van een grote mate van flexibiliteit. Plannen in plan-led stelsels zouden globaal van aard zijn en vaak worden gewijzigd nadat ontwikkelaars een bouw aanvraag indienen. Uit een verkennend onderzoek naar negen Europese landen (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk, Italië, Vlaanderen, Denemarken en Zweden) en de bestudeerde Nederlandse, Engelse en Valenciaanse casussen blijkt echter dat er wel degelijk belangrijke verschillen bestaan tussen Europese landen, en dat slechts in beperkte mate kan worden gesproken van samenvloeiing van beide stelsels. Van de negen bestudeerde landen hebben Spanje en in mindere mate ook Frankrijk, Italië en Vlaanderen een plan-led planologisch stelsel met bindende voorschriften welke in een vroeg stadium worden vastgesteld. Hiermee zijn toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden voor iedereen helder. Wat zowel dit onderzoek als het onderzoek van de Europese Commissie aantonen, is dat in veel plan-led stelsels in de praktijk sprake is van veel flexibiliteit. Zodoende tonen veel landen met in theorie een plan-led stelsel toch eigenschappen die horen bij development-led planologische stelsels die worden gekenmerkt door bindende voorschriften die pas worden vastgesteld nadat de onderhandelingen zijn afgerond en hebben geresulteerd in een realisatie-overeenkomst. In Nederland gebeurt iets vergelijkbaars omdat gemeenten de bindende voorschriften (zoals het bestemmingsplan, een vrijstelling of een projectbesluit) meestal pas vaststellen nadat men de nodige investeringen in publieke voorzieningen heeft verzekerd middels een overeenkomst (VROM e.a., 2008). Uit het verkennende onderzoek blijkt dat deze tegenstelling tussen de praktijk en de theoretische werking van het planologisch stelsel zoals in Nederland ook waarneembaar is in Duitsland,



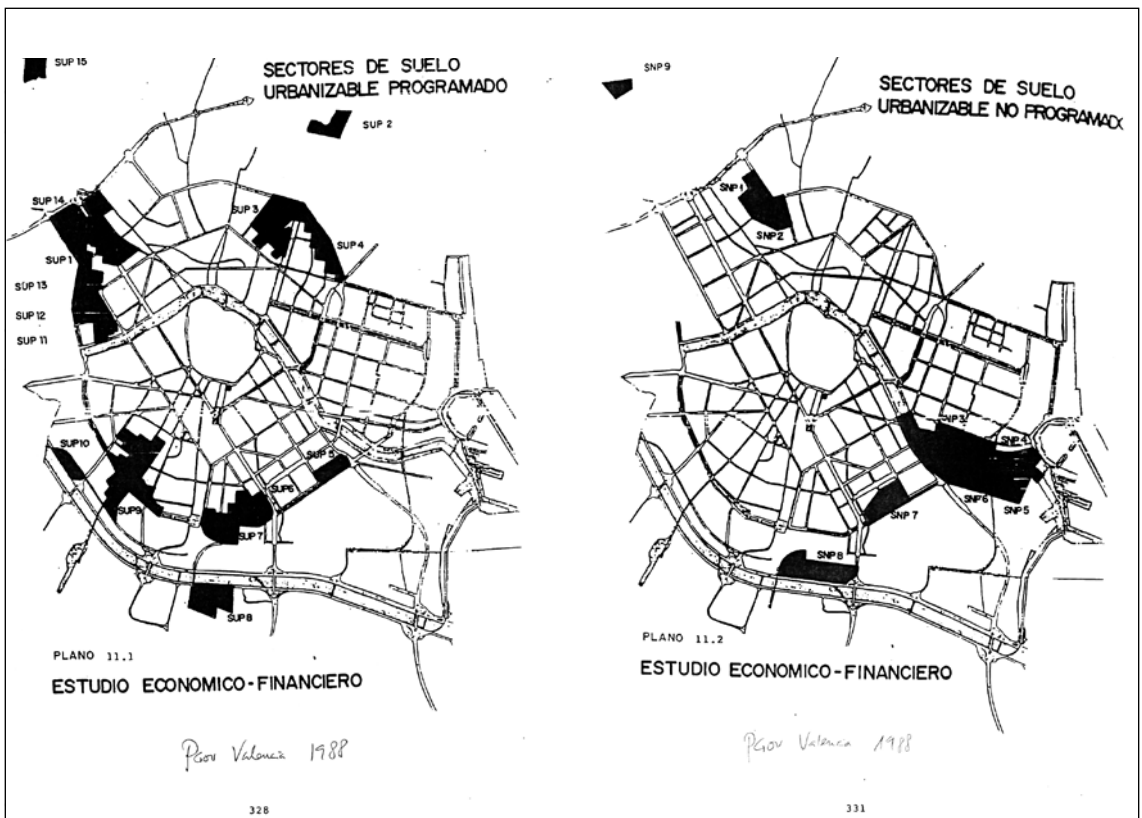
Figuur 1 Categorisering van 'development-led' en 'plan-led' planologische stelsels

Zweden en Denemarken, en in grote mate ook in Frankrijk, Italië en Vlaanderen.

Zekerheid over bouw mogelijkheden

In zowel Valencia, Engeland als Nederland creëren gemeenten in een vroeg stadium doch in verschillende mate zekerheid over hoeveel, wat en waar de eigenaar zou kunnen bouwen. In Valencia dwingt de wet gemeenten ertoe om een algemeen bindend bestemmingsplan (*Plan General de Ordenación Urbana*) vast te stellen. Dit soort plannen dekken het hele gemeentelijk grondgebied en worden doorgaans iedere tien tot vijftieng jaar herzien (figuur 2).

Kleinere gemeenten hanteren hiervan een simpeler vorm (*Normas Subsidiarias*). Beide soorten lokale plandocumenten leggen de globale bestemming vast en wijzen alle uitbreidings- en herstructureringslocaties aan voor de komende decennia. Ook worden hier voorschriften vastgelegd zoals de bouwtypologieën, het maximale aantal woningen of de *floor space index* (vierkante meter bruto vloeroppervlakte per vierkante meter grond), de fasering van de uitvoering, de hoofdinfrastructuur en belangrijke publieke voorzieningen. De bestemming wordt gekoppeld aan de bijbehorende categorie bouwverordening zoals voor een stadsuitbreiding, een suburbane ontwikkeling



Figuur 2 Algemeen Bestemmingsplan Valencia (1988)

Geldend beleid, links de uitbreidingslocaties voor de korte termijn, rechts voor de langere termijn. Inmiddels zijn bijna al deze locaties gerealiseerd en werkt de gemeente Valencia aan een complete herziening (bron: Regio Valencia, Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, 1988)

of in de historische stad. Voor de op korte termijn te realiseren uitbreidings- en herstructureringslocaties gaan de voorschriften verder en worden gedetailleerde bestemmingen vastgesteld (Parejo & Blanc, 1999). Het detailleringsniveau hiervan is vergelijkbaar met een Nederlands bestemmingsplan. De mate van zekerheid en inflexibiliteit in Valencia is hiermee heel hoog.

Engelse en Nederlandse gemeenten tonen beiden heldere development-led eigenschappen omdat ze in een vroeg stadium geen bindende voorschriften vaststellen maar wel gebruik maken van indicatieve plandocumenten. Deze plandocumenten creëren enige zekerheid, zij het in minder mate dan in Valencia. Het gaat in Engeland om *local plans* en *development plans* en in Nederland om structuurplannen, nota's van uitgangspunten, stedenbouwkundige plannen en visies, ontwikkelingsprogramma's, programma's van eisen, masterplannen en dergelijke. Deze documenten leggen meestal globale bestemmingen vast en zijn juridisch niet bindend. De definitieve bestemming mag hiervan afwijken zonder dat hiervoor een herziening van het plan nodig is. In de praktijk gebeurt dit ook relatief vaak.

In Engeland vanaf de jaren negentig en in Valencia vanaf de jaren tachtig maken gemeenten steeds meer van dit soort plandocumenten, indicatieve documenten in Engeland c.q. bindende plannen in Valencia. Hierdoor is de voorafgaande zekerheid over toekomstige bouwmogelijkheden in het algemeen toegenomen. Het doel is hierbij om de transparantie en verantwoording van besluitvorming over bouwaanvragen te vergroten.

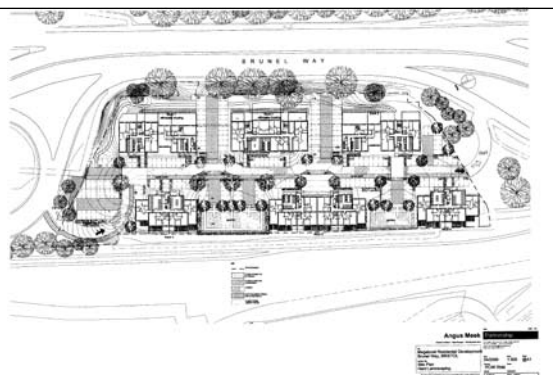
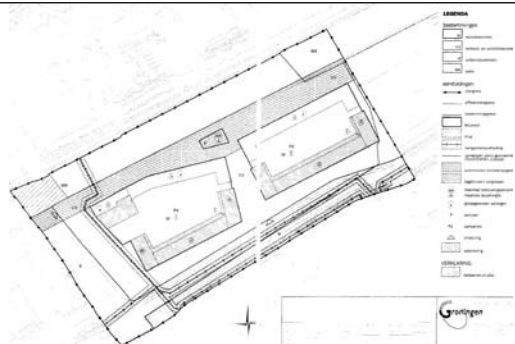
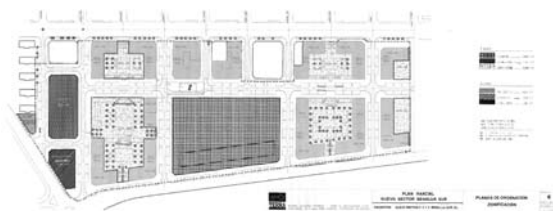
Zekerheid over tegenprestaties

De onderzochte landen (regio's) tonen opvallende verschillen betreffende de vroegtijdige zekerheid over tegenprestaties die aan ontwikkelende partijen worden gevraagd. In Valencia is de zekerheid over wat men moet bijdragen het grootst. Dit is geregeld in drie typen documenten. Ten eerste legt het genoemde algemeen bestemmingsplan de hoofdinfrastructuur

en de belangrijke voorzieningen vast. Wetgeving bepaalt dat de realisering hiervan voor rekening van de grondeigenaren is.

In de tweede plaats beschrijft regionale wetgeving meerdere minimale standaardnormen voor publieke voorzieningen waarvan niet mag worden afgeweken. Bijvoorbeeld, bij een floor space index van één vierkante meter bruto vloeroppervlakte (bvo) per vierkante meter grond moet minimaal 15 procent van het plangebied worden bestemd voor groen, 20 procent voor publieke gebouwen en 28 procent voor wegen. Ook is bepaald dat per woning één parkeerplaats en per tien woningen een extra parkeerplaats moeten worden gerealiseerd waarvan minimaal vijftig procent van de parkeerplaatsen in of onder het gebouw. Een ander voorbeeld is een voorschrift dat bepaalt dat bij bouwplannen van meer dan 8.000 vierkante meter bvo de ontwikkelaar minimaal één kavel voor publieke voorzieningen vrij moet maken.

In de derde plaats nemen Valenciaanse gemeenten zelf vaak specifieke besluiten die aanvullende voorwaarden vastleggen. Een voorbeeld is een besluit van de Gemeente Valencia uit 2000 waarin voorwaarden worden gesteld voor het herbestemmen van verouderde bedrijventerreinen en kantoorlocaties tot woningbouw. Daarin wordt geëist dat de nieuwe bestemming de kwaliteit van de locatie verbetert en dat twintig procent van het totale bouwvolume wordt bestemd voor winkelruimte of sociale woningbouw. Bovendien moeten de grondeigenaren voor iedere vierkante meter bvo één vierkante meter grond buiten het plangebied leveren voor publieke voorzieningen, of een halve vierkante meter wanneer twintig procent van het bouwvolume in het plangebied wordt bestemd voor sociale woningbouw. Een andere eis is dat in het plangebied niet meer dan 75 woningen per hectare worden gerealiseerd. Daarnaast moeten grondeigenaren bij een bouwplan waarbij meer dan duizend nieuwe inwoners worden toegevoegd minimaal 5.000 vierkante meter grond vrij maken voor een park naast de reeds vastgelegde voorzieningen. Al deze eisen zijn additioneel ten opzichte



Benalúa Sur in Alicante (8 hectare, 600 appartementen en enkele kantoor- en winkelruimtes)

Al voorafgaande aan de onderhandelingen in 1998 stonden zowel de bouw- mogelijkheden als de te betalen bijdragen vast. Het algemeen bestemmings- plan van de stad Alicante uit 1987 en diens gedeeltelijke wijziging in 1997, samen met de wettelijk standaards uit het besluit van 1998, boden veel zekerheid. Uiteindelijk betalen de grondeigenaren de grondontwikkelingskosten en de openbare ruimte, leggen ze kabels en leidingen die een bovenwijkse functie hebben, leveren ze de grond voor de openbare ruimte, voor een school en circa zes hectare grond gesitueerd elders binnen de gemeentelijke grenzen voor de nieuwe rondsnelweg van de stad. Grondeigenaren leveren tevens circa tien procent van de bouwrechten aan de gemeente. (Bronnen beelden: Google Earth en 2003 Programma de Actuación Integral)

Kop van Oost in Groningen (5 hectare, 430 woningen, meestal appartementen, en enkele winkelruimtes)

Voorafgaand aan de start van onderhandeling in 2000 was wel enigszins duidelijk wat de bouw mogelijkheden waren dankzij meerdere indicatieve, niet juridisch bindende plandocumenten. Echter, het was in die tijd niet helder wat de bijdrage van de ontwikkelaar zou moeten zijn omdat deze plandocumenten hier niet op gingen. Uiteindelijk betaalt de ontwikkelaar bijna alle grondontwikkelingskosten en levert hij een deel van de grond voor publieke infrastructuur. De gemeente betaalt een klein deel van de grondontwikkelingskosten, levert een deel van de grond en betaalt de herinrichting van de omliggende wegen. (Bronnen beelden: Google Earth en Plankaart Bestemmingsplan 2006)

Megabowl in Bristol (1,3 hectare, 184 appartementen)

Voorafgaand aan de onderhandelingen in 2006 waren de bouw mogelijkheden op dit voormalige bowling zeer onzeker, gezien de locatie niet was aangemerkt als herontwikkelingslocatie. Maar de te betalen tegenprestaties stonden wel vast dankzij de vaststelling in 2005 van het SPD4-document. Uiteindelijk betaalt de ontwikkelaar de grondontwikkelingskosten en de openbare ruimte, levert alle grond voor de openbare ruimte, realiseert sociale woningen (25 procent van het totale programma) en betaalt een bedrag van 1,6 miljoen euro voor bovenwijkse maatschappelijke voorzieningen. (Bronnen: Google Earth en Gemeente Bristol, Report Head Bristol Planning Services to Bristol Local Council Committee 2006)

van wat al is opgenomen in het algemeen bestem- mingsplan en in de wettelijke minimale standaard. Naderhand kan de gemeenteraad besluiten om af te wijken van deze eisen.

De Engelse gemeenten, gestimuleerd door de cen- trale regering, hebben sinds de jaren negentig van de vorige eeuw meer zekerheid gecreëerd middels locatiespecifieke indicatieve plannen die naast de bouw mogelijkheden ook de tegenprestaties vaststel- len. Een goed voorbeeld van zo'n plan is de *planning brief* voor Harbourside, een verouderd haven terrein in Bristol. In dit document werden niet alleen de bouw- mogelijkheden maar ook de verplichte tegenprestaties vastgesteld die voor rekening waren van de ontwik- kelaar. Voorbeelden van dit soort tegenprestaties zijn de bijdrage voor een bovenwijkse niet-commerciële publieke voorziening, het opnemen van sociale woningbouw in het woonprogramma, het bouw- en woonrijp maken en bodemsanering. Ook wordt de volgorde van de ontwikkelingen vastgelegd en welk deel van het plangebied welke kosten moet dragen.

Bovendien stellen Engelse gemeenten de laatste tijd vaker een generiek kostenverhaalbeleid vast. Deze indi- catieve documenten schrijven minimale standaardte- genprestaties voor die gelden voor de hele gemeente. Tegenwoordig beschikt een meerderheid van de gemeenten over een kostenverhaalbeleid (Department for Communities and Local Government, 2006). Een voorbeeld hiervan vastgelegd door de Gemeente Bristol in 2005 is *Achieving Positive Planning through the use of Planning Obligations (SPD4)*. In dit document wordt bijvoorbeeld bepaald dat in bouwplannen van 25 woningen of meer, een bepaald percentage sociale woningbouw wordt gerealiseerd (30 procent in 2007). In uitzonderlijke situaties kan de ontwikkelaar volstaan met het betalen van een bedrag voor sociale woning- bouw elders. Verder is bijvoorbeeld vastgelegd dat in bouwplannen van 40 woningen of meer, de ontwikke- laar 9.136 pond moet betalen voor kinderdagverblijven en basisscholen en 14.346 pond voor middelbare scholen, dit alles per verwachte leerling bovenop de

Tabel 1 Mate van zekerheid in Valencia, Engeland en Nederland

| | voorafgaande zekerheid over toekomstige bouwmogelijkheden | voorafgaande zekerheid over toekomstige tegenprestaties |
|-----------|---|---|
| Valencia | Altijd, en dan veel zekerheid | Altijd, en dan veel zekerheid |
| Engeland | Vaak, en dan zekere mate van zekerheid | Vaak, en dan zekere mate van zekerheid |
| Nederland | Bijna altijd, en dan zekere mate van zekerheid | Bijna nooit, en zo ja weinig zekerheid |

huidige capaciteit. Deze bedragen zijn bestemd voor voorzieningen buiten het plangebied. De gemeenteraad mag afwijken van de eisen vastgesteld in zowel locatiespecifieke als in generieke documenten, wat vaak gebeurt in de praktijk.

Wat betreft de voorafgaande zekerheid over toekomstige tegenprestaties wijkt Nederland duidelijk af van Valencia en Engeland. In Nederland zijn in een vroeg stadium meestal noch juridisch bindende documenten zoals in Valencia, noch indicatieve documenten zoals in Engeland opgesteld die tegenprestaties vastleggen. Het gevolg is dat in Nederland, voorafgaand aan de onderhandelingen met marktpartijen en voordat grondtransacties plaatsvinden, meestal weinig tot geen zekerheid is over de tegenprestaties.

Gevolgen flexibiliteit en zekerheid

In de drie landen (regio's) is voorafgaand aan de onderhandelingen een bepaalde mate van zekerheid over toekomstige bouwmogelijkheden. De verschillen zijn echter groot wat betreft de zekerheid over toekomstige tegenprestaties; deze zekerheid is er veel in Valencia, een beetje in Engeland en nauwelijks in Nederland (tabel 1).

In de bestudeerde casussen bleek zekerheid over toekomstige bouwmogelijkheden een negatief effect te hebben op kostenverevening en baataforming. Vroege zekerheid in deze vorm blijkt een stijging van grondprijzen te stimuleren, terwijl gemeenten een belangrijk onderhandelingswapen kwijtraken. Ze kunnen niet meer op een geloofwaardige manier dreigen met het terugdraaien van plannen. De tweede

component van zekerheid blijkt echter een belangrijkere rol te spelen. Daar waar zekerheid bestaat over toekomstige tegenprestaties is het kostenverhaal ruim en maakt het niet zo veel uit of er wel of geen zekerheid bestaat over de bouwmogelijkheden.

Zekerheid over tegenprestaties heeft een dempend effect op grondprijzen, omdat ontwikkelaars daar rekening mee houden bij het bepalen van de grondprijs. Vooral wanneer alleen de bouwmogelijkheden duidelijk zijn, zijn partijen geneigd om grondposities in te nemen voor te hoge grondprijzen. Ook kan het gebeuren dat partijen de boek- en inbrengwaarde van reeds verworven grondposities hoger inschatten. In beide gevallen wordt kostenverevening in een later stadium onder druk gezet. Tevens is het van belang dat een degelijk kostenverhaalbeleid gemeenten juridische onderbouwing verschaft in de onderhandelingen met marktpartijen. Dit is vooral belangrijk in Engeland gezien ontwikkelaars veelvuldig gebruik maken van het recht om in beroep te gaan tegen de inhoud van gemeentelijke eisen en besluiten daar (Campbell e.a., 2001). Indien men in Nederland private partijen wil bewegen tot een ruimere financiering van publieke voorzieningen dan zou, in lijn met deze constatering, tijdig zekerheid over tegenprestaties moeten worden geboden.

Nieuwe Grondexploitatiewet

De nieuwe Grondexploitatiewet kan Nederlandse gemeenten stimuleren om vroegtijdige zekerheid over tegenprestaties te creëren. Dit wordt veroorzaakt doordat de wet een reeds bestaand gebruik van gemeenten stimuleert. Voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan wordt nagegaan wat de

kosten zijn die de uitvoering van het bouwplan met zich meebrengt, waaronder de kosten voor publieke voorzieningen. De stimulerende werking van de wet vloeit voort uit de wettelijke verplichting om, in geval er kosten zijn, een exploitatieplan vast te stellen samen met het bestemmingsplan. Gemeenten zijn aldus verplicht om na te gaan of een exploitatieplan nodig is. Een andere stimulerende werking van de wet is dat deze vastlegt dat wanneer een structuurvisie de noodzaak voorziet van bovenwijkse voorzieningen, de mogelijkheden groter zijn om deze op te nemen in een exploitatieplan of in een anterieure overeenkomst (voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan) met de ontwikkelaar. De gemeente kan bijvoorbeeld dankzij zo'n structuurvisie beter onderbouwen waarom bepaalde kosten voor bovenwijkse voorzieningen moeten worden toegerekend aan het desbetreffende bouwplan. Hiermee kan de gemeente zich beter verweren tegen een eventueel beroep ingesteld door de grondeigenaar tegen het exploitatieplan. Een ander voorbeeld is wat in de Grondexploitatiewet als 'ruimtelijke ontwikkelingen' wordt aangegeven. De exacte betekenis hiervan is onduidelijk. Dit kunnen publieke voorzieningen zijn die buiten het plangebied gesitueerd zijn en die niet onder bovenwijkse voorzieningen vallen. Bijdragen aan 'ruimtelijke ontwikkelingen' mogen pas worden opgenomen in een anterieure overeenkomst wanneer een structuurvisie er al rekening mee heeft gehouden. Kortom, deze behoefte aan beleidsmatige onderbouwing van te verhalen kosten kan gemeenten stimuleren om zekerheid te creëren over toekomstige tegenprestaties door middel van bijvoorbeeld structuurvisies.

Toch zal de stimulans vanuit de Grondexploitatiewet waarschijnlijk onvoldoende zijn. Dit komt in de eerste plaats omdat de wettelijke verplichting om na te gaan of een exploitatieplan noodzakelijk is pas ontstaat wanneer de gemeente een bestemmingsplan in procedure brengt. Tot die tijd zullen gemeenten dus geen behoefte voelen om de kosten in beeld te brengen, en dat is doorgaans in een vergevorderd stadium in het planproces. Tegen die tijd is er al een verwachting

ontstaan over de betreffende bouw mogelijkheden en hebben er al grondtransacties plaatsgevonden waarmee een zekere grondprijsofdrijving is opgetreden. In de tweede plaats schrijft de wet geen direct dwingende verplichting voor tot het vaststellen van kostenverhaalbeleid. De ervaring in Engeland op dit punt kan illustratief zijn. Pas nadat de centrale regering een proactief en bijna dwingend beleid heeft ondernomen, is de meerderheid van de gemeenten overgegaan tot het vervaardigen van een kostenverhaalbeleid (Department for Communities and Local Government, 2006; Campbell e.a., 2001). Daarentegen heeft de Nederlandse overheid, tot dusver, een dergelijk proactief beleid niet ondernomen.

Demetrio Muñoz Gielen (demetrio@urbsadvies.nl) promoveert bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en is zelfstandig adviseur gebiedsontwikkeling bij Urbs Advies.

Literatuur

- Campbell, H., H. Ellis, C. Gladwell, J. Henneberry, J. Poxon & S. Rowley (2001) 'Planning Obligations and the Mediation of Development'. RICS Foundation Research Papers, jg. 4 nr. 3, London
- Department for Communities and Local Government (2006) *Valuing Planning Obligations in England*, DCLG Publications, London
- Europese Commissie (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Faludi, A. (1987) *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Kolpron Consultants (2000) *Grondbeleid en stedelijke herstructurering*, Kolpron, Rotterdam
- VROM, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Grondbedrijven (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Muñoz Gielen, D. & M.T. Tasan-Kok (verwacht) 'Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands'. *European Planning Studies*, Routledge, London
- Nadin, V. & D. Stead (2008) 'European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning'. *DISP*, jg. 172, nr. 1, p. 35-47
- Parejo Alfonso, L. & F. Blanc Clavero (1999) *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo blanch, Valencia
- Verhage, R. & R. Sluis (2003) *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*, DUP Science, Amsterdam