

Verhandelbare ontwikkelrechten, een idee voor Nederland?

In Limburg is een proef gaande met verhandelbare ontwikkelrechten. Het begrip is uit de VS komen overwaaien. Is het een goed idee, past het binnen ons juridische stelsel en sluit het aan bij de Nederlandse praktijk? Friso de Zeeuw, directeur nieuwe markten bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling, wijst de Amerikaanse vorm af, maar is wel benieuwd wat de Limburgse variant gaat opleveren. In een verhelderende inventarisatie van de gangbare grondexploitatie modellen zegt hij: "Er worden allerlei begrippen door elkaar gebruikt, waardoor gemakkelijk misverstanden ontstaan. In de praktijk komt er bovendien heel wat op vrijwillige basis tot stand tussen overheden en marktpartijen. Er wordt vaak van de basismodellen afgeweken in een zoeken naar een goede balans." De Zeeuw waarschuwt opnieuw dat grondexploitatie geen flappentap is, een mantra dat hij al een paar jaar herhaalt.

door Wim Laverman

In sommige staten van de VS staan grondeigendom en bouwrecht juridisch los van elkaar. Bouwrechten kunnen er dus apart worden verhandeld, de zogeheten 'transferable development rights'. Het Nederlandse rechtstelsel kent zo'n scheiding niet. De proef in Limburg met verhandelbare ontwikkelrechten is dan ook op een ander principe gebaseerd, namelijk op het 'voor wat hoort wat' beginsel. Als een grondeigenaar iets wil ontwikkelen, koppelt de gemeente daar de voorwaarde aan dat de grondeigenaar extra kwaliteit ergens anders toevoegt, bijvoorbeeld door verouderde bedrijfsbebouwing elders op te ruimen en daarvoor in de plaats natuur aan te leggen. Als dat allemaal niet op zijn eigen terrein plaatsvindt, zal hij dus een deal met een andere grondeigenaar moeten sluiten (figuur 5), ook al is dit tot op heden in de Limburgse praktijk nog niet gebeurd. De achterliggende gedachte is zo een kwaliteitsverbetering tot stand te brengen die anders niet voor elkaar zou zijn gekomen. "Dat de proef in Limburg net als in de VS 'verhandelbare ontwikkelrechten' heet, leidt makkelijk tot misverstanden. Het heet hetzelfde, maar ze doen allebei wat anders. Kennelijk heeft iets dat uit Amerika komt attractiewaarde, maar daar moet je doorheen kijken," zegt De Zeeuw, "De proef in Limburg lijkt op de Ruimte voor Ruimte-regeling zoals die in Brabant en Limburg wordt toegepast. Die regeling staat woningontwikkeling op bepaalde plekken toe in ruil voor een forse afdracht aan een fonds waaruit sloop van stallen wordt bekostigd. Zuid-Holland heeft hier een variant op om de sanering van kassen te bevorderen. Je zou ook de aanpak van de Utrechtse Heuvelrug als een variant op dit thema kunnen

zien. Hierdoor zijn ruimtelijke investeringen 'handel' geworden. Eigenlijk is dat een inbreuk op het Nederlandse juridische stelsel. Als iets planologisch geaccordeerd is, staat ons stelsel wel het stellen van bijvoorbeeld bouwtechnische voorwaarden aan het project toe, maar niet het eisen van een financiële afdracht of het leggen van een verband met iets dat verderop gesitueerd is zonder directe relatie met het project. Dat is in ons land strikt geregeld, er is pittige jurisprudentie over. Zo mocht tot voor kort aan een ontwikkelaar zelfs geen schadevergoeding worden gevraagd als die planologische schade veroorzaakte die rechtstreeks uit zijn project voortvloeide. Inmiddels is de wet op dit punt herzien, met instemming van onder meer de Neprom. Het Nederlandse systeem staat uitsluitend toe dat in de wet genoemde eisen aan een ruimtelijke investering worden gesteld, een limitatieve opsomming. Zo zit ook de nieuwe Grondexploitatiewet in elkaar, die hopelijk binnenkort in het parlement wordt behandeld."

Nieuw in de Grondexploitatiewet

De nieuwe Grondexploitatiewet is eigenlijk een nieuwe jas om een bestaande praktijk heen. Die praktijk is dat ontwikkelaars al meebetalen aan openbare voorzieningen die causaal aan een plan zijn verbonden. Aan groen en infrastructuur dus, zeker als het om wegen binnen het plangebied gaat, maar ook aan wegen daarbuiten voorzover het plan tot meer mobiliteit op die wegen leidt. De nieuwe Grondexploitatiewet gaat van drie beginselen uit: causaliteit, proportionaliteit en profijt. De Zeeuw: "In de praktijk werkt dit prima. Het is goed dat dit nu wettelijk vastgelegd wordt, want dan weet iedereen precies over welke kostensoorten

we het hebben. Het nieuwe in deze wet is de stok achter de deur. De wet verplicht onwillige grondeigenaren – free riders – voortaan mee te betalen. Dat zijn er verhoudingsgewijs niet zo veel, maar ze konden de voortgang van een plan behoorlijk frustreren." Hoewel de kosten met naam en toenaam in de nieuwe wet worden genoemd, blijft er volgens De Zeeuw in de Nederlandse praktijk altijd enige onderhandelingsruimte over tussen gemeente en ontwikkelaar, ook al staat dat eigenlijk haaks op ons juridische stelsel. "De praktijk zet zich, zoals wel vaker, wat door tegen de rigide leer in," zegt hij. "Is de exploitatie krap door het plan zelf of door de marktsituatie, dan is er weinig speelruimte. Blijkt gedurende de exploitatie dat het allemaal toch wat beter gaat, dan zijn ontwikkelaars wel bereid om alsnog wat meer mee te betalen. Dat speelt zich dan min of meer in de informele sfeer af."

Gangbare grondexploitatie

De Zeeuw heeft de diverse grondexploitatie modellen in een aantal praktische illustraties geïnventariseerd. Figuur 1 geeft de beginsituatie weer: wat losse woonbebouwing met een weg ernaar toe en verrommeling in het groene gebied er omheen, waarin soms ook de agrarische functie aan betekenis verliest. Die verrommeling kan bijvoorbeeld uit oude stallen bestaan of een oude bouwmarkt die er ooit door een gaatje in een bestemmingsplan gekomen is.

Figuur 2 geeft de door de overheid gewenste situatie weer: een rode ontwikkeling die samenvalt met een verbetering van de ontsluitingsweg en adequate groenontwikkeling in de woonbuurt zelf, opwaardering van het groen in het bestaande groene gebied en opruiming van de verrommeling.

Fig. 1: Huidige situatie

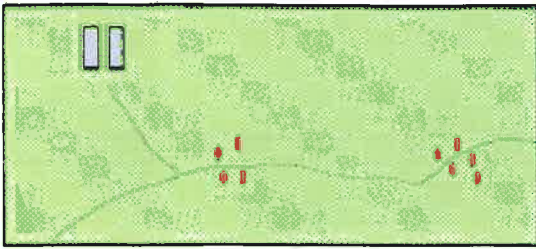


Fig. 2: Gewenste situatie

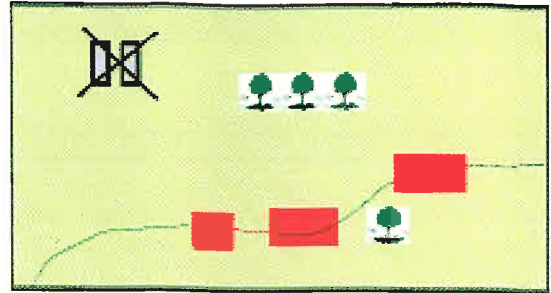


Fig. 3: Gangbare grondexploitatie

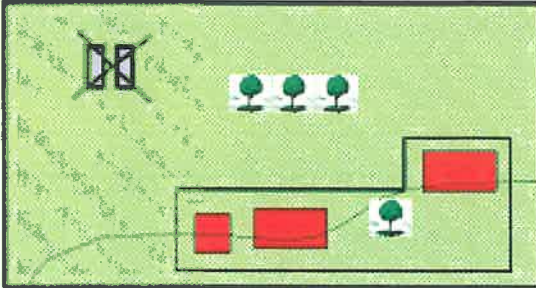


Fig. 4: Rood voor groen

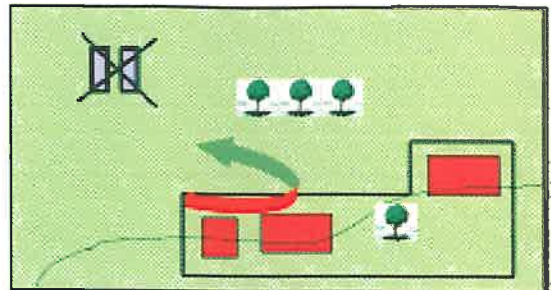


Fig. 5: Voor wat hoort wat

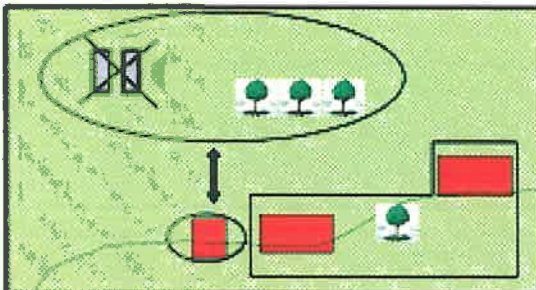


Fig. 6: Geïntegreerde grondexploitatie

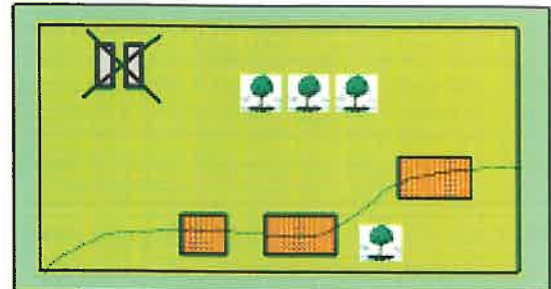


Fig. 7: Huidige situatie met Verhandelbare ontwikkelingsrechten

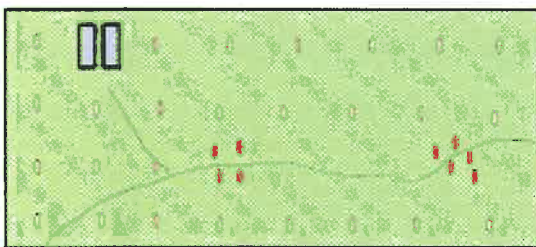
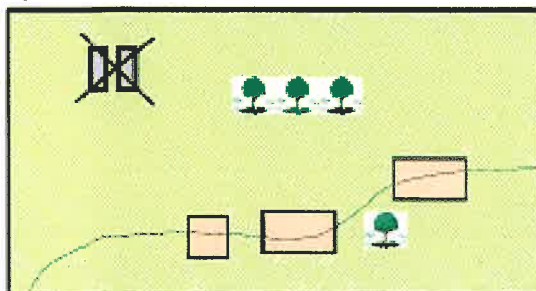


Fig. 8: Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Alle ballen verzamelen



LEGENDA

-  groene bestemming
-  rode bestemming
-  verrommeling, bijvoorbeeld een oude bouwmarkt of oude stallen
-  weg
-  geïntegreerd groen/rood (figuur 6)
-  geïntegreerd groen/rood (figuur 6)
-  rode bestemming die los staat van het ontwikkelingsrecht (figuur 8)

Figuur 3 laat zien hoe dit meestal praktisch in zijn werk gaat en ook in de nieuwe Grondexploitatiewet is geregeld. Gangbaar is een grondexploitatiestreep om de rode vlekken heen te trekken. Wat daarbinnen als nieuw rood wordt ontwikkeld, betaalt mee aan publieke voorzieningen als groen en wegen binnen het totale plangebied en aan gerelateerde wegverbetering buiten het plangebied. Het opruimen van verrommeling en kwaliteitsverbetering van het omliggende groen vindt normaliter echter niet plaats.

Rood voor groen

Een stap verder is het Rood voor groen model (figuur 4). Dan wordt er bewuster door de overheid op gestuurd dat er vanuit de grondexploitatie een bijdrage wordt geleverd aan kwaliteitsverbetering van het groen (of water) dat weliswaar buiten het exploitatiegebied ligt, maar daar toch wel vlakbij. "Bij de Ruimte voor Ruimte-regeling is dat al weer op een hoger schaalniveau getrokken. Net als de Zuid-Hollandse kas-senaanpak en de Utrechtse Heuvelrug balanceren deze varianten op de rand van hetgeen juridisch mogelijk is," aldus De Zeeuw. "Je bent daardoor aangewezen op de medewerking van de betrokken overheden – wat lastig kan zijn als er meer gemeenten in het spel zijn – en van de private partijen. Ik ben niet tegen deze regelingen; alles wat in de praktijk blijkt te

werken, moet je als ontwikkelaar een kans geven. Overigens vallen de volumes van al deze regelingen, ook van de Limburgse proef, nog tegen."

De gemeente De Ronde Venen kent zo'n Rood voor groen voorbeeld. Daar vindt uit de grondexploitatie een afdracht voor een externe groene kwaliteitsverbetering plaats van 5.000 euro per woning voor 800 woningen en 7.333 euro per woning voor 150 woningen. Het totale programma werd overigens opgehoogd van 600 naar 950 woningen om de groene doelstelling te kunnen betalen.

"De samenstelling van het programma," constateert De Zeeuw, "bepaalt in belangrijke mate of er een afdracht voor een groene doelstelling mogelijk is. Zit er bijvoorbeeld veel sociale woningbouw in, die immers met een gesubsidieerde grondprijs werkt, dan blijft er minder voor zo'n groene afdracht over. Is de infrastructuurinvestering pittig, dan geldt hetzelfde. Er is in wezen sprake van communicerende vaten. Daarom hamer ik er steeds op dat de grondexploitatie geen flappentap is waar eendeloos van alles uit kan worden betaald. Het beeld dat dit wel zou kunnen is een paar jaar geleden in de hoogtijdagen van het vastgoed ontstaan, aangewakkerd ook door een Nyfer-rapport dat *Geld uit grond* heette. De blijde boodschap van toen heeft tot verwachtingen bij overheden geleid die

nu tot frustraties kunnen leiden. Zo verwachtte men in de Zuidplaspolder afdrachten van 30.000 euro per woning, onder meer om zeer kostbare infrastructuur te kunnen betalen. Dat is heel wat anders dan die 5.000 à 7.000 euro in De Ronde Venen. Zo verval je al gauw in frustratieplanologie of in bezuinigingsplanologie. Uiteindelijk moeten dergelijke afdrachten uit de marktwaarde van de woningen worden opgebracht. Er zit dus een bovengrens aan. Waar die ligt, kan alleen van geval tot geval worden bepaald. Het is logisch dat, naarmate de besteding van zulke afdrachten letterlijk en figuurlijk verder van huis ligt, wij daar meer bezwaar tegen krijgen. Want dan begint zo'n afdracht op een algemene belasting te lijken waarvan de besteding onduidelijk wordt. Op de afgewezen 'openruimte heffing' bijvoorbeeld of op het 'nationaal fonds' zoals dat voorgesteld is door Winsemius, Evers en Beckers in hun Rood voor groen-boekje van anderhalf jaar geleden. De relatie tussen ruimtelijke kwaliteitverbetering en het eigen project, wordt veel te vaag. De Ruimte voor Ruimte-regeling loopt op dit punt eigenlijk al op zijn tenen."

Bij Rood voor groen (figuur 4) is er een koppeling in geld waar de overheid tussen zit, bij verhandelbare ontwikkelingsrechten (figuur 5) is er een koppeling in projecten waar alleen private partijen

aan te pas komen, ook al is er met de groene kwaliteitsverbetering een publiek belang gediend.

Grondexploitatiewet nog mooier?

VROM bekijkt nu of er in het kader van ontwikkelingsplanologie een soort supplement op de nieuwe Grondexploitatiewet mogelijk is, waarin rood voor groen-afdrachten voor regionale plannen worden geregeld. Er is immers een tendens dat plannen grootschaliger en meer bovenlokaal worden. De Neprom denkt positief mee over dit supplement, maar let tegelijkertijd op dat de afdrachten niet uit de hand gaan lopen. De Neprom die bang is dat 'de sluizen open gaan', voelt daarbij wel voor groen en blauw-investeringen, minder voor infra, wat VROM en V&W juist wel weer willen. De Zeeuw: "Bij Meerstad in Groningen en bij het Wieringerrandmeer is de samenhang van de plannen nog wel herkenbaar. Bij de Utrechtse Heuvelrug wordt dat al wat minder vanwege het versnipperde eigendom en de daaruit voortvloeiende deelbelangcomplicaties. Bij de meeste andere regioplannen is die samenhang nog weer een stuk onduidelijker. Ik ben er niet op tegen dat er toeters en bellen aan de nieuwe Grondexploitatiewet worden gehangen, maar ik vind dat zo iets pas moet gebeuren als die wet is ingevoerd. We zitten daar nu al vijf jaar op te wachten, die wet ligt klaar. Als

er nu nog langer moet worden gewacht, omdat die wet eerst nog mooier gemaakt moet worden, wordt het helemaal te gek."

Geïntegreerde grondexploitatie

Een model dat weer wel helemaal binnen ons Nederlandse juridische stelsel past is de geïntegreerde rood/groene grondexploitatie (figuur 6). Het is een gemengd model waarbij sprake is van één grote grondexploitatie voor rood én groen. De grond heeft dan, zoals dat heet, een complexwaarde. Dat is een gemiddelde van de grondwaarde die onder de rode en onder de groene bestemming zit. Wordt het gebied in groene (en blauwe) richting opgerekt, dan daalt uiteraard de complexwaarde per vierkante meter. Dat is een aanpak die in agrarische kring wel steun krijgt, omdat de extremen in de verwervingsprijs daardoor worden uitgemiddeld. Geen van de agrarische grondeigenaren vangt bij die aanpak de jackpot omdat zijn grond toevallig een rode bestemming krijgt, iets dat bij de andere grondeigenaren soms een onrechtvaardigheidsgevoel kan oproepen. De Zeeuw: "Zo'n aanpak kan natuurlijk alleen succesvol zijn zolang de rode bestemmingen van te voren planologisch niet zijn ingetekend en alleen percentagegewijs zijn vastgesteld, bijvoorbeeld 20 procent rood en 80 procent groen. Dat kan helpen om een stagnatie in een grondmarkt te doorbreken. Het Groene

Hart is daar een goed voorbeeld van. Er gebeurt niets in die markt, omdat het wachten een grote rol speelt of er toch niet ergens een rood vlekje verschijnt."

Probleem bij de geïntegreerde grondexploitatie is dat alle eigenaren mee moeten doen. Of de exploitatie economisch haalbaar is, hangt ook hier samen met de omvang van een eventueel sociale woningbouwprogramma en de kosten voor infrastructuur.

Amerikaans systeem

Figuur 7 geeft de Amerikaanse versie van de verhandelbare ontwikkelrechten weer. Het Amerikaanse systeem kent een scheiding tussen het toekennen van ontwikkelrechten en de plek waarop je die mag realiseren. In ons Nederlandse systeem mag alleen worden ontwikkeld waar de overheid dat wil hebben, in het Amerikaanse systeem ontbreekt die relatie volledig. De roze vlekjes in figuur 7 geven aan dat in het Amerikaanse systeem bebouwing daardoor in feite overal in het gebied kan plaatsvinden, de rode vlekjes in figuur 7 zoals dat in Nederland zou gebeuren. Het Amerikaanse systeem kan daardoor vrijwel niet meer tot de gewenste situatie (figuur 2) leiden. Alleen als een ontwikkelaar alle eigenaren afgaat en hun ontwikkelrechten opkoopt ('alle ballen verzamelen') kan de gewenste situatie nog tot stand gebracht worden (figuur 8). ◀◀