



FACILITEREND GRONDBELEID: SCHERPER ONDERHANDELEN FRISO DE ZEEUW

Deze column benut ik voor een bestandsopname van het faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Private partijen doen dan de daadwerkelijke grondexploitatie. Het kostenverhaal voor publieke voorzieningen kreeg in 2008 een nieuw wettelijk kader: de afdeling grondexploitatie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, ook wel de Grondexploitatiewet. De wet beoogde de primair free-riders (private grondbezitters die niet wilden meebetalen aan publieke voorzieningen) in het gareel te brengen. Het effect van de wet reikt echter aanmerkelijk verder. De bij wet behorende 'kostensoortenlijst' disciplineert partijen bij de vraag welke publieke kosten wel en niet voor verhaal in aanmerking komen. De lijst is vrij terughoudend geformuleerd en dat is zeker in deze crisistijd, waarin grondexploitaties krap in hun financieel-economische jasje zitten, een voordeel. De lijst is ook voor gemeenten zelf, bij hun eigen grondexploitaties, een nuttige leidraad.

De initiatiefnemers van de wet beoogden de werkwijze te continueren waarin publiek en privaat verreweg de meeste plannen sluiten via een 'anterieure overeenkomst'. In de periode juli 2008 tot juli 2011 zijn 120 exploitatieplannen vastgesteld, dat wil zeggen bij slechts 3% van het aantal planologische besluiten. Dat is maar goed ook, want de weg van het (publiekrechtelijke) exploitatieplan blijkt vol juridische voerangels en klemmen te liggen.

Veelvoorkomende discussiepunten zijn de toe rekenen plankosten. De 'plankostenscan', die bedoeld was om de private grondexploitant te beschermen tegen hoge claims van de zijde van de gemeente, werkt in de praktijk niet soepel. Ook het toerekenen van (vermeende) 'bovenplanse kosten' vormt een vast onderhandelingspunt. Omdat in de periode voor de crisis de grondexploitaties in een ruimer financieel jasje staken, konden partijen discutabele kostenposten makkelijker in de grondexploitatie 'wegboeken'. Nu wordt er vaker onderhandeld op het scherpst van de snede om de private grondexploitatie boven water te houden, terwijl de gemeente van haar kant kampt met bezuinigen en elke kostendekkingmogelijkheid omarmt. Daarnaast zien we steeds meer discussies

over aard en hoogte van de door de private grondexploitant te stellen financiële zekerheden (garanties) aan de gemeente. Op het vlak van faciliterend grondbeleid doen zich drie (wettelijke) knelpunten voor:

- De gemeente moet nu bijna altijd een anterieure overeenkomst maken, dan wel een grondexploitatieplan. Het zou zinloos werk schelen als de gemeente daarvan desgewenst kan afzien, vooral als zij nauwelijks kosten kan of wil verhalen. Dat kan men eenvoudig wettelijk regelen.
- De relatief hoge inbrengwaarden van binnenstedelijk (gebouwd) vastgoed belemmeren in de ogen van gemeenten de mogelijkheden voor kostenverhaal bij de realisering van een vernieuwingsplan. Grof gezegd bepaalt de verwachtingswaarde de inbrengwaarde van het te transformeren (gebouwde) vastgoed. Wie daaraan gaat sleutelen, raakt aan de waarderingsgrondslag van de Onteigeningswet en komt in een politiek hopeloos traject terecht. Niet aan beginnen dus, waarmee dit knelpunt niet makkelijk is op te lossen.

- In ons land missen wij het instrument van de 'stedelijke herverkaveling'. Voordeel van herverkaveling is dat onhandige eigendomsverhoudingen de stedelijke vernieuwing niet meer in de weg hoeven te staan, terwijl gemeenten niet hoeven over te gaan tot aankoop of onteigening. Een passende regeling is vooral een kwestie van politieke wil.

Bij het opstellen van de Grondexploitatiewet had men vooral stadsuitbreidingsplannen op het oog. Omdat velen menen dat het accent radicaal zal verschuiven naar binnenstedelijke plannen, kwalificeert men deze wet wel als 'een wapen voor het winnen van de vorige oorlog'. Deze uitspraak lijkt mij onjuist; in ons land zullen – zeker in de economisch sterke en qua huishoudens nog groeiende gebieden – nog heel wat nieuwe uitbreidingsplannen en -plannetjes het licht zien. We gaan meemaken dat ook in het nieuwe 'organisch ontwikkelen' de anterieure overeenkomst zijn leven voortzet.

Mr Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds en praktijk-hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.