

DE INVOERING VAN DE GREX LEIDT TOT EEN BETERE TRANSPARANTIE

GEEN REVOLUTIE OP DE GRONDMARKT

DE CONCURRENTIE OP EN DE EFFICIËNTIE VAN DE GRONDMARKT ZAL MET DE NIEUWE GRONDEXPLOITATIEWET NAUWELIJKS VERANDEREN

DOOR JACQUES VAN DINTEREN, ERWIN VAN DER KRABBE EN JAAP DE KRUIF

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) en de Grondexploitatiewet (Grex) op 1 juli 2008 is de instrumentenkoffer van overheden voor het voeren van grondbeleid uitgebreid. Er zijn nu meer wettelijke mogelijkheden voor kostenverhaal en ook moeten overheden beter in staat zijn regie te voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen. De vraag is of het nieuwe instrumentarium inderdaad gaat werken zoals beoogd.

Vandaar dat de auteurs de studie 'Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium' hebben uitgevoerd. Het onderzoek is onder meer van belang voor partijen die werkzaam zijn in de vastgoedsector. Met de nieuwe Grondexploitatiewet (zie kader) wordt immers beoogd dat gemeenten een goed of redelijk kostenverhaal kunnen realiseren bij ontwikkelende partijen. Neprom en VNG waren nauw betrokken bij het tot stand komen van de nieuwe wet.

Een deel van het uitgevoerde onderzoek heeft het karakter van een ex-ante evaluatie van het nieuwe instrumentarium. De aandacht ging uit naar woonwijken, bedrijventerreinen en multifunctionele projecten. Aan de hand van twaalf cases zijn de mogelijkheden en verwachtingen onderzocht. Daarbij is tevens gekeken naar projecten waarbij groenvoorzieningen een rol spelen.

Met de nieuwe wet kunnen de gemeenten nu voortaan kosten verhalen, ook als zij niet zelf over het eigendom van de grond beschikken, echter hoogstens tot aan de maximale verhaalbare opbrengsten. Voor bedrijventerreinen is een en ander echter nog nauwelijks van toepassing. Hier ligt de situatie anders omdat de vastgoedsector zich nog niet met de ontwikkeling van deze terreinen

bezighoudt. Doordat gemeenten in dit segment meestal alle gronden zelf verwerven, vindt het kostenverhaal 'gewoon' via de gronduitgifte plaats. Het wegblijven van de vastgoedprofessionals in dit segment heeft verschillende oorzaken, waaronder de lage grondprijzen die gemeenten hanteren vanwege de vermeende economische belangen. In theorie biedt de Grex overigens wel goede mogelijkheden voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen. Het is echter een gemis dat de mogelijkheden tot verbetering van de kwaliteit van verouderde bedrijventerreinen, door het ontbreken van afdwingbaar kostenverhaal (posterieur) in de Grex, nauwelijks is verbeterd. (Regionale) fondsvorming met afdrachten uit nieuwe bedrijventerreinen ten behoeve van de revitalisering van oude terreinen is op basis van anterieure overeenkomsten wel mogelijk. Dat kan in de vorm van een 'bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling'.

INBRENGWAARDE KNELPUNT

Voor woningbouwlocaties en multifunctionele ontwikkelingen biedt de Grex gemeenten voldoende mogelijkheden om een gewenste locatieontwikkeling af te dwingen door zonodig afdwingbaar kostenverhaal, fasering in het exploitatieplan, het dwingend benoemen van woningbouwcategorieën (sociale huur/goedkope koop en vrije kavels) en het stellen van locatie-eisen. Vooropgesteld dat er sprake is van voldoende opbrengsten in verhouding tot de kosten. De regiefunctie van gemeenten zonder grondposities wordt door de Grex sterk verbeterd. Uit het onderzoek blijkt tevens dat gemeenten verwachten dat het opstellen van (concept)exploitatieplannen vaker zal gaan plaatsvinden dan vooraf door het rijk

IN 'T KORT

- Onderzoek gedaan naar effect nieuwe grondexploitatiewet
- Draagt bij aan grotere transparantie
- Grex is goede stok achter de deur



NIEUW BINCKHORST,
DEN HAAG

ingeschat. Vooral in bestaand stedelijk gebied met veel grondeigenaren zal niet met iedereen een anterieure overeenkomst kunnen worden bereikt, zo verwachten de gemeenten.

STANDAARD

De invoering van de Grex leidt ook tot een verbetering van de transparantie van locatieontwikkelingsprocessen. Gemeenten zullen veelal 'standaard' gebruik gaan maken van de door de wet voorgeschreven systematiek van exploitatieplannen (meestal in concept-vorm; alleen indien nodig formeel vastgesteld). Gemeenten zijn nog wel huiverig voor mogelijke problemen met betrekking tot de inbrengwaarden van gronden. Het is niet uitgeslo-

ten dat in de praktijk de inbrengwaarde van grond lager wordt vastgesteld dan de prijs die marktpartijen er voor betaald hebben. Dat kan mogelijk tot conflicten leiden. Nader onderzoek naar de mogelijke problemen met het gebruik van 'inbrengwaarden' is daarom noodzakelijk. Als particuliere grondeigenaren om strategische redenen afzien van het sluiten van anterieure overeenkomsten met een gemeente, verwachten gemeenten verder dat dit mogelijk tot ongewenste vertragingen leidt. Het sluiten van posterieure overeenkomsten in het publiekrechtelijk spoor kost de gemeente namelijk veel tijd en energie.

Particuliere grondeigenaren hebben hiermee een persiemiiddel in handen als een gemeente haast heeft. Uit de evaluatie blijkt dat invoering van de Grex zorgt voor een aantal juridische onduidelijkheden. Wellicht onvermijdelijk, maar vervelend voor de realisatie van de eerste fase nieuwe plannen. Tekenend in dit verband is het recente besluit van de gemeente Den Haag om vanwege de nWro de plannen voor Nieuw Binckhorst te wijzigen. Den Haag wil niet fungeren als juridisch proefkonijn. Ondanks de voornoemde verbeteringen zal de concurrentie op, evenals de efficiëntie van de grondmarkt met de Grex nauwelijks veranderen, zo blijkt uit de studie. Voor zowel gemeenten als marktpartijen blijft het strategisch interessant grondposities in te nemen, omdat zij hiermee nog steeds een bouwclaim hebben (op grond van het zelfrealisatierecht). Agrarische gronden op toekomstige ontwikkellocaties kunnen mogelijk (iets) in prijs dalen vanwege de toegenomen verhaalmogelijkheden en de mogelijke locatie-eisen die gesteld kunnen worden. In de praktijk betekent dit waarschijnlijk dat in het merendeel van de gevallen kostenverhaal 'gewoon' via de gronduitgifte zal blijven plaatsvinden.

NIEUWE GRONDEXPLOITATIEWET OF GREX

Aanleiding voor de wetaanpassing ligt alweer ver in het verleden met het door ontwikkelaars verwerven van grondposities op Vinex-locaties. Aan het in eigendom hebben van grond kon immers een bouwclaim worden ontleend. Ook vroegen de gemeenten zelf aan private partijen gronden te verwerven, omdat ze de financiering niet voor hun rekening wilden of konden nemen. Daarmee verschoof het gemeentelijk grondbeleid van actief naar (vaker) faciliterend. Voor de gemeenten bleek het in deze nieuwe situatie nogal eens moeilijk dan wel onmogelijk te zijn om de plankosten afdoende te verhalen op grondeigenaren: de problematiek van de zogenaamde free riders. Het ontbrak

hen aan een goed instrumentarium. Weliswaar kon de baatbelasting worden ingezet, maar dit wordt als zeer complex ervaren en dit instrument heeft een groot afbreukrisico. Dat kwam ook (weer) uit de analyses van de voorbeeldprojecten naar voren. Voor marktpartijen ontbrak het bij gemeenten vaak aan een voldoende transparant grondbeleid. Fondsafdrachten aan bovenwijkse voorzieningen dienden plaats te vinden, zonder dat duidelijk was om welke (gemeentelijke) kosten het precies ging. Er is dus een verandering opgetreden in de rol van de lokale overheid, maar de instrumenten waren daarop niet aangepast of toegesneden. De nieuwe Grondexploitatiewet (Grex) moet daarin voorzien.

Een verhoging van het kostenverhaal leidt niet tot prijsstijgingen op gebouwenmarkten. De woning- en bedrijfshuisvestingsmarkten zijn immers voorraadmarkten. De prijs van nieuwbouw volgt de prijsontwikkeling in de voorraad. Daarom zal de Grex naar verwachting niet leiden tot prijsopdrijving op de vastgoedmarkten.

VEREVENING

Hoewel veel bij het oude blijft, is men het er over eens dat de Grex een goede stok achter de deur is. Dat wil niet zeggen dat nu alles perfect is. Zo kan de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijke beleid verder worden verbeterd als er ruimere vereveningsmogelijkheden zouden komen. Omdat nu een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening niet afdwingbaar is én omdat we verwachten dat door de dalende opbrengsten van locatieontwikkeling slechts beperkt extra kostenverhaal mogelijk zal zijn, wordt daar niet veel van verwacht. Uit dit onderzoek blijkt dat dit een gemis is, specifiek voor regionaal groen en de herstructurering van bedrijventerreinen.

Verder kan worden gesteld dat de betaalbaarheid van locatieontwikkelingen in toenemende mate problemen op zal gaan leveren. De betaalbaarheid van de herstructurering van stedelijke gebieden staat ter discussie (zie kader). De Grex is niet ontwikkeld als oplossing voor deze financiële problematiek, maar kan daardoor wel aan waarde inboeten. Zoals een gemeentelijke ambte-

naar het typeerde: 'De Grex is een nieuw instrument voor een oud probleem (van de free riders, red.) dat we vijftien jaar geleden bij onze Vinex-locaties goed hadden kunnen gebruiken.' De genoemde financieringsproblematiek bij binnenstedelijke herstructureringen, in combinatie met de voorstellen voor afbouw van diverse

Tekenend is het recente besluit van de gemeente Den Haag om vanwege de nWro de plannen voor Nieuw Binckhorst te wijzigen

subsiestromen, staat haaks op de door gemeenten gevoelde urgentie. Het Rijk moet daarom nu bedenken met welke aanvullende financiering of instrumenten beleidsmatig gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk kunnen worden gemaakt. Voorkomen moet worden dat er over vijftien jaar niet weer een ambtenaar verzucht 'een nieuw instrument voor een oud probleem'. ■

Prof.dr. Jacques van Dinteren is bijzonder hoogleraar economische geografie aan de Rijksuniversiteit Groningen en productmanager UrbanSolutions bij adviesbureau Royal Haskoning. Dr. Erwin van der Krabben is universitair hoofd-docent planologie aan de Radbouduniversiteit Nijmegen. Mr. Jaap de Kruijff is senior adviseur bij Metrum.

NIEUWE PROBLEMEN DREIGEN

De Grex is gebaseerd op de veronderstelling dat locatieontwikkeling winstgevend is, en dat meer kosten dan voorheen op de grondexploitatie kunnen worden verhaald. Dat is naar de toekomst toe echter meer en meer de vraag. De gemeenten verwachten dat er in de toekomst een (verdere) verschuiving plaatsvindt van de ontwikkeling van uitleglocaties naar de transformatie van binnenstedelijke locaties. Dat leidt tot andere, vaak negatieve, begrotingen bij locatieontwikkelingen, want de uitgangspositie voor de herontwikkeling van een binnenstedelijk gebied is veelal anders dan bij woningbouw of bedrijventerreinontwikkeling op uitleglocaties. In veel gevallen is er sprake van een groot aantal eigenaren, het gebied is bebouwd en veelal dient sloop plaats te vinden voordat tot herontwikkeling kan worden overgegaan. Tevens dienen bestaande gebruikers (bedrijven, bewoners) uitgeplaatst te worden. Dat alles leidt tot hogere kosten en de vaak aanwezige bodemproblematiek kan dit alleen

maar verhogen. Daardoor is een herontwikkelproces veel gecompliceerder dan de ontwikkeling op een uitleglocatie en vallen de kosten hoger uit. Het door de invoering van de Grex verbeterde kostenverhaal doet er dan nauwelijks toe, aangezien de (verliesgevende) exploitatie van het gebied daartoe geen mogelijkheden biedt. Om toch een positief saldo op de grondexploitatie te krijgen, zijn bijdragen van de gemeente en/of het rijk (subsidies) vaak noodzakelijk. Niet zelden is de grondexploitatie van dergelijke locaties in financiële zin sterk afhankelijk van bijdragen van het Rijk of van provincies. Een andere mogelijkheid om het exploitatiesaldo positief te beïnvloeden is via een aanpassing van het programma voor het gebied, bijvoorbeeld door verdichting (bijvoorbeeld meer nadruk op appartementencomplexen), bijstelling van de ruimtelijke ambities of wijziging van de samenstelling van het programma (bijvoorbeeld meer koopwoningen, minder sociale woningbouw).