

**RUIMTELIJKE ORDENING** > De toekomstige Grondexploitatiewet biedt gemeenten volop mogelijkheden om de gemaakte kosten bij bouwplannen te verhalen op de participerende ontwikkelaars. Arnhem ging er alvast mee oefenen. Dat leidde tot verrassende conclusies.

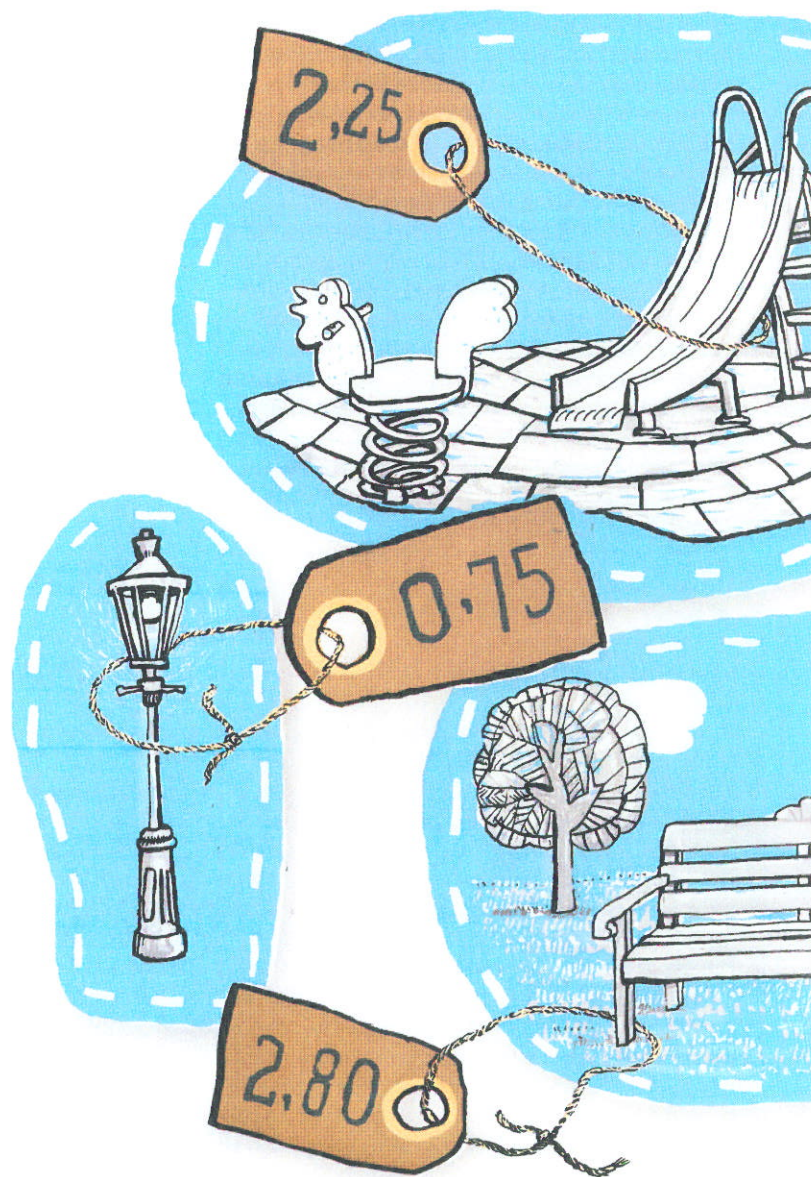
# Arnhem oefent met

PHILIP BROUWER

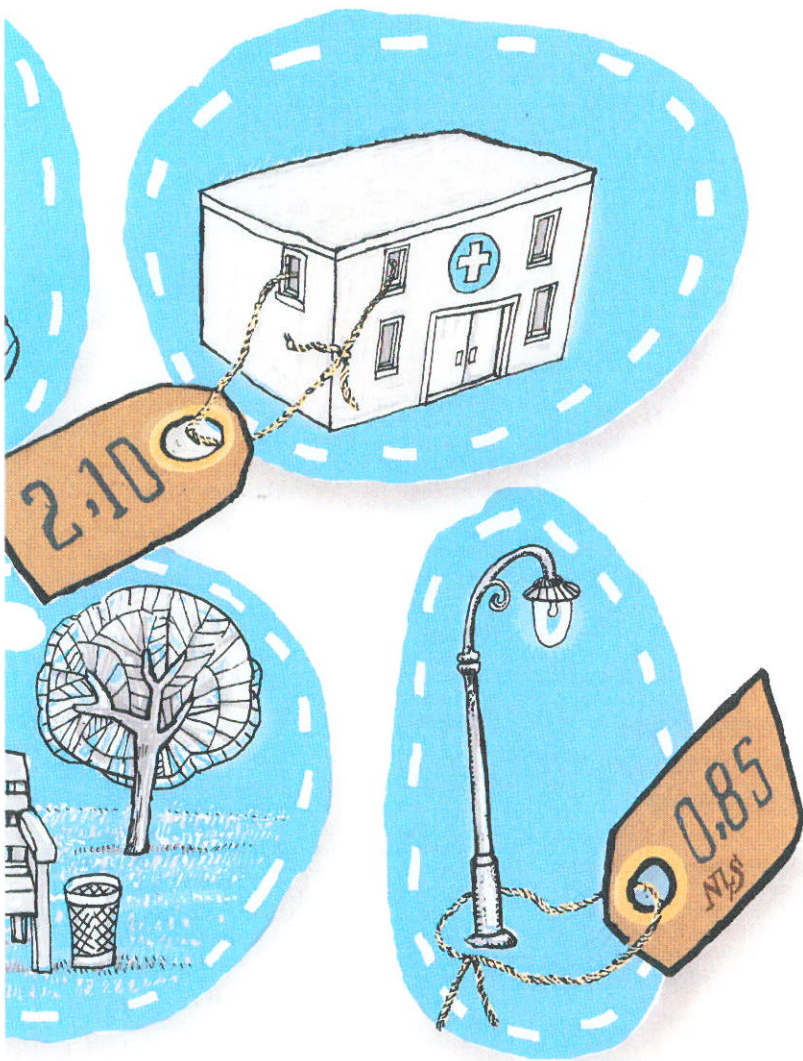
**A**ls senior adviseur bij het adviesbureau Metrum, heeft Jaap de Kruijf zich de afgelopen jaren stevig verdiept in de nieuwe Grondexploitatiewet. Zoals het er nu naar uitziet - maar de Eerste Kamer moet nog groen licht geven - treedt deze wet per 1 januari 2008 in werking. De Kruijf is er nog niet van overtuigd dat elke gemeente zich ten volle bewust is van de consequenties en mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt. 'Er is nog veel onduidelijkheid. Zeker bij de kleinere gemeenten die niet de mankracht hebben om zich al volledig in de materie te verdiepen. De bestuurders die ik spreek, horen er nog wel eens van op als ik ze over de Grondexploitatiewet vertel. Dat ze in het bestemmingsplan het bouwprogramma mogen formuleren en straks over een keihard instrument beschikken om grondeigenaren te verplichten sociale woningwoningen te realiseren en vrije kavels ter beschikking moeten stellen, is vaak nieuw voor hen. Ik zou me kunnen voorstellen dat dit voor sommige gemeenten met grote bouwplannen en belangen reden is om tot volgend jaar te wachten met het vaststellen van een bestemmingsplan.'

**Onvrede** De grondexploitatiewet - die op termijn onderdeel wordt van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en in ambtelijk jargon inmiddels 'grexwet' wordt genoemd - kent een lange voorgeschiedenis. Belangrijkste aanleiding om de wet in het leven te roepen, was de onvrede bij gemeenten over het gebrek aan mogelijkheden om grondeigenaren te dwingen mee te betalen aan kosten die een gemeente ten algemene nutte moet maken om een bouwplan te realiseren. Die kunnen variëren van het bouwrijp maken van de grond, het aanleggen van infrastructurele voorzieningen tot aan de kosten voor het maken van een bestemmingsplan.

In de huidige situatie hebben de gemeenten drie mogelijkheden om iets van de gemaakte kosten terug te krijgen. Als de gemeente de grond zelf in bezit heeft, kan zij die verkopen. Een tweede mogelijkheid is om - op grond van een exploitatieverordening - een private overeenkomst af te sluiten met een grondeigenaar-



# Grondexploitatiewet



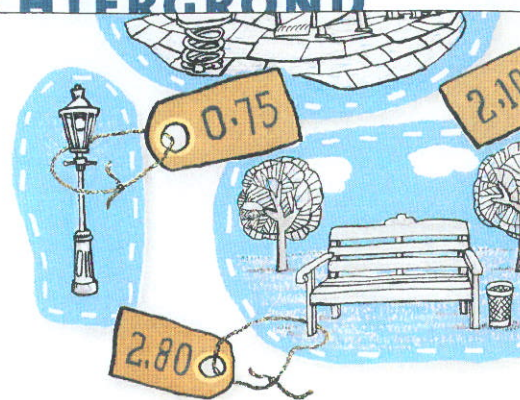
Illustratie > Niels de Hoog

ontwikkelaar. De praktijk leert dat gemeenten hiermee - gemiddeld genomen - tachtig procent van de gemaakte kosten terugkrijgen. De derde manier is het heffen van baatbelasting, een ingewikkelde, en daardoor weinig populaire methode die door de bank genomen maximaal zestig procent oplevert. Onwillige grondeigenaren - de zogenoemde *free riders* - komen er in het algemeen goed mee weg als zij blijven weigeren bij te dragen aan door de gemeente gemaakte kosten, maar wél profiteren van de aangebrachte voorzieningen.

Met de Grondexploitatiewet komt aan die praktijk een einde. De drie bestaande kostenverhaalmogelijkheden blijven na invoering van de wet gewoon bestaan voor de nu geldende bestemmingsplannen. Maar voor nieuwe bestemmingsplannen verandert de situatie. Gemeenten sluiten óf een privaatrechtelijke overeenkomst met de grondeigenaar óf ze vallen terug op een nieuw publiekrechtelijk instrument, te weten het exploitatieplan. Gemeenten die daar op willen terugvallen zijn verplicht om bij bouwplannen een exploitatieplan te maken, gelijktijdig met het bestemmingsplan. In dit exploitatieplan maakt de gemeente een raming van alle kosten. Die worden vervolgens - via wettelijk voorgeschreven verdeelsleutels - toegerekend aan alle grondeigenaren van die gebiedsontwikkeling. De wegingsfactoren zijn gebaseerd op de opbrengsten per m<sup>2</sup> grond per bouwcategorie. Een eigenaar van grond waarop vrijstaande huizen komen, betaalt dus meer dan de eigenaar van het perceel waarop sociale woningbouw is gepland. De betalingsverplichting wordt gekoppeld aan de bouwvergunning: wie niet meebetaalt, mag niet bouwen. Grondeigenaren die van tevoren een private betalingsovereenkomst hebben gesloten met gemeenten, hebben met het exploitatieplan niets te maken.

**Grondbeleid** Wat gaat de nieuwe wetgeving nu in de praktijk betekenen? 'Daar waren wij erg benieuwd naar', zegt Gert Zwaal, afdelingshoofd Strategie van de gemeente Arnhem. 'Vooral omdat we als gemeente in een nieuwe nota net hadden besloten ook in de toekomst een actief grondbeleid, waarbij we zelf grond verwerven

## 'Als je niet vooraf tot een akkoord komt met private partijen, dan kan de Grondexploitatiewet erg nuttig zijn'



en uitgeven, te voeren. We wilden dus heel graag weten welke consequenties de nieuwe grondexploitatiewet heeft voor dit beleid.'

De gemeente besloot Metrum in te huren voor het uitvoeren van een pilotproject. Zwaal: 'We hebben daarbij gekeken naar twee bouwprojecten in de stad: één wat groter en een klein. In beide gevallen was de gemeente deels eigenaar van de grond. In beide gevallen hebben we met de projectontwikkelaars een private overeenkomst kunnen sluiten. We hebben ons in de pilot de vraag gesteld: stel nu dat we twee jaar verder zijn en we passen de grondexploitatiewet toe. Wat zou dat betekenen voor deze twee projecten? Waar loop je tegen aan? En hoe springen we er qua kosten uit als we onze kosten verhalen via een exploitatieplan?'

De antwoorden op deze vragen bleken verrassend. Zwaal: 'In het ene geval bleek dat het actieve grondbeleid dat wij voeren, ons veel meer heeft opgeleverd dan we zouden hebben gekregen via een exploitatieplan. Dat was in het andere geval net zo, maar daar kwam nog iets bij: je mag als gemeente op basis van de nieuwe wet pas kosten verhalen als de grondeigenaren aan het project verdienen. In dit geval waren hun kosten hoger dan de opbrengsten. Dat betekent dat wij dus geen cent hadden kunnen verhalen. Terwijl we in werkelijkheid - door van tevoren afspraken te maken met de private partijen - onze ontwikkelingskosten gewoon hebben terugverdiend.'

Deze resultaten zullen het enthousiasme van de gemeenten om met een exploitatieplan te gaan werken niet onmiddellijk vergroten, zo lijkt het. Maar Dick Boeve - collega van De Kruif bij Metrum - plaatst een paar relativerende kanttekeningen. 'Door het voeren van een actief grondbeleid loop je als gemeente ook financiële risico's. Maar wat nog belangrijker is, als je als gemeente niet vooraf tot een akkoord komt met private partijen, dan kan de grondexploitatiewet toch erg nuttig zijn.'

**Meerkosten** Dat laatste wordt beaamd door Anita Ingenhou, senior beleidsadviseur in Arnhem: 'We hebben bijvoorbeeld in Arnhem bij een project te maken met een aantal *free riders*. Omdat we voor het project met andere partijen een aparte rechtspersoon hebben opgericht, kunnen we de kosten niet verhalen via een exploitatieverordening of de baatbelasting. Want niet de gemeente maakt kosten, maar de rechtspersoon. Dat wordt straks met de grondexploitatiewet gelukkig anders.'

De gemeente trok nóg een paar belangrijke lessen uit de proef. Gert Zwaal: 'Als je met een exploitatieplan gaat werken, is het van belang dat je veel strategischer te werk gaat dan nu. Je moet bij het opstellen van een programma veel scherper zijn. Want als het exploitatieplan eenmaal is vastgesteld, kun je er naderhand

nog wel wijzigingen in aanbrengen, maar als dat tot meerkosten leidt, kun je die niet meer verhalen op de grondeigenaren.'

De Kruif vult aan: 'Tenzij je een hele zware herzieningsprocedure gaat voeren. Maar dat betekent dat je het exploitatieplan opnieuw moet vaststellen, je het opnieuw moet publiceren, je te maken hebt met een nieuwe bezwaartermijn enzovoort. Dat is niet erg aantrekkelijk. Je moet dus ongelofelijk scherp, compleet en marktconform je kosten en opbrengsten berekend hebben. Heb je als gemeente vijf procent te veel geheven, dan moet je dat terugbetalen. Heb je te weinig berekend, dan is dat een kwestie van jammer maar helaas.' De Metrum-adviseur voegt er aan toe dat meerkosten als gevolg van inflatie wél doorberekend mogen worden zonder beroepsmogelijkheid. Het exploitatieplan kan hiervoor jaarlijks worden bijgesteld.

Voor de ambtelijke organisatie heeft de grondexploitatiewet grote gevolgen, heeft Arnhem vastgesteld. Gert Zwaal: 'Je moet bijvoorbeeld een dubbele administratie draaien voor hetzelfde plan. Eén voor het grondbedrijf en één voor het exploitatieplan. Dat vergt een andere manier van werken en levert veel papierwerk op. Iets anders is dat het exploitatieplan en het bestemmingsplan aan elkaar worden gekoppeld. Je moet er dus gelijktijdig mee naar buiten. Dat betekent dat alle afdelingen die ook maar iets met het plan van doen hebben, veel sneller en intensiever met elkaar om de tafel moeten. Daar zullen we onze interne organisatie op moeten afstemmen en dat is nog niet zo eenvoudig. We hebben daarom inmiddels besloten om daar de komende maanden een aparte pilot aan te wijden.'

**Proportionaliteit** De projectontwikkelaars hebben meer dan eens de vrees uitgesproken dat gemeenten straks minder energie zullen steken in het afsluiten van private overeenkomsten dan nu gebeurt en sneller naar het exploitatieplan zullen grijpen. 'Die angst lijkt me overdreven', zegt Anita Ingenhou. 'Er zit veel werk vast aan een exploitatieplan. Gemeenten zitten daar niet meteen op te wachten. Als stok achter de deur is het prima, al verwacht ik niet dat er in de praktijk minder privaatrechtelijke overeenkomsten zullen worden gesloten. We hebben elkaar tenslotte nodig.' De Kruif voorziet in de toekomst nog wel de nodige rechtszaken, ondanks het feit dat de wetgever een uitgebreide lijst heeft opgesteld welke kosten een gemeente precies mag verhalen. 'Partijen gaan ongetwijfeld proberen de bandbreedte van de wet te toetsen. Hoe ver reikt nu precies het criterium van proportionaliteit een bovenwijkse voorziening? En wat is exact marktconform? Dat zijn begrippen die voor interpretatie vatbaar zijn en daar zullen we dus nog wel het een en ander over horen.' ☉