

Patrick Verboef

VAN GREXWET NAAR GEBIEDSONTWIKKELINGSWET

1 juli 2008 is de Grexwet (formeel grondexploitatiewet), als onderdeel van de Wro, in werking getreden. Het is het lang verwachte antwoord van de wetgever op de onmogelijke positie van gemeenten ten opzichte van ontwikkelende partijen die grondposities hadden verworven ten tijde van het VINEX- en VINAC-tijdperk. Een aanzienlijk deel van de gebiedsontwikkelingen in de komende 20 à 30 jaar zullen echter veelal binnenstedelijk plaatsvinden. Het is de vraag of de werkingskracht van de Grexwet op binnenstedelijke locaties net zo groot is als op uitleglocaties. In dit artikel wordt de grens van de werkingskracht van de Grexwet bij binnenstedelijke ontwikkelingen verkend.

Specifiek zorgpunt in gebiedsontwikkelingen is de lange doorlooptijd van het gehele proces en de planvormings- of onderhandelingsfase. Met name bij facilitair grondbeleid duurde deze fase in een gebiedsontwikkeling onder de Wro voor 1 juli 2008 onvoorspelbaar lang. De inhoudelijk en procesmatig moeizame onderhandelingen in de planvormingsfase waren hier de voornaamste oorzaak van.

De positie van een gemeente onder de Wro na 1 juli 2008 is verduidelijkt. Enerzijds doordat de wet de mogelijkheid in zich heeft een anterieur onderhandelingsresultaat probleemloos door middel van een privaatrechtelijk spoor te verankeren — dit spoor werkt als de spreekwoordelijke (verleidelijke) stroop — en anderzijds doordat het publiekrechtelijke spoor als een geloofwaardige krachtige publieke stok achter de deur werkt waarmee een resultaat alsnog afgedwongen kan worden als de verleidingsstrategie niet werkt.

Doordat inhoudelijk bepaald is op basis waarvan waarover onderhandeld wordt, waarop de waarde(bepaling) gebaseerd dient te zijn en dit privaatrechtelijk overeengekomen of desnoods publiekrechtelijk afgedwongen kan worden, is het onderhandelingsproces vereenvoudigd. In theorie is de onderhandelingsruimte tussen partijen hierdoor verkleind waardoor het onderhandelingsproces sneller zal kunnen verlopen. Gegeven het maatschappelijk belang om voldoende voortgang te bereiken in de diverse ruimtelijke ontwikkelingen heeft de rijksoverheid met de invoering van de Grexwet getracht een brug te slaan tussen beleid en uitvoering door de onderhandelingsfase te vereenvoudigen en te verduidelijken om zo de doorlooptijd fors te beperken.

De 'weerbarstige' praktijk

Dit is echter geen onvoorwaardelijke veronderstelling. Twee factoren blijken op basis van empirisch onderzoek (in het kader van de MCD-opleiding onder de enthousiaste begeleiding van prof. mr. Friso de Zeeuw) dominant voor de effectiviteit van de grondexploitatiewet op de snelheid van de onderhandelingen tijdens de planvorming, te weten: de mate van versnippering van het eigendom en het saldo van het exploitatieplan. Als de mogelijke waarde van deze factoren (verlies- of winstgevend, versnipperde of dominante grondposities) tegen elkaar afgezet worden ontstaan vier mogelijke typen gebiedsontwikkelingen:

1. winstgevend exploitatieplan met dominante grondposities;
2. winstgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities;
3. verliesgevend exploitatieplan met dominante grondposities;
4. verliesgevend exploitatieplan met versnipperde grondposities.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de Grexwet bij elk van deze typen gebiedsontwikkeling anders uitwerkt op de snelheid gedurende de onderhandelingsfase. Uit de analyse van casuïstiek en interviews blijkt dat in een winstgevende qua eigendom niet versnipperde gebiedsontwikkeling door de Grexwet een aanzienlijke versnelling optreedt in de onderhandelingsfase.

In een winstgevende ontwikkeling met versnipperd eigendom is dit laatste de remmende factor. Doordat het onwaarschijnlijk is dat een gemeente in deze situatie met alle partijen anterieure overeenkomsten zal kunnen

		Saldo exploitatieplan	
		Positief	Negatief
Grond eigendom	Dominant	I. Aanzienlijke versnelling	III. Kans op een versnelling
	Versnipperd	II. Beperkte versnelling	IV. Bestaande impasse gehandhaafd

Figuur 1. Het effect van eigendom en exploitatiesaldo op versnelling van de onderhandelingsfase.

sluiten, is de gemeente gedwongen om het publiekrechtelijke spoor te doorlopen. Belanghebbenden zullen het exploitatieplan aangrijpen om beroep en bezwaar aan te tekenen. De gerechtelijke procedures die hieruit voortvloeien hebben geen positieve invloed op de snelheid van de afronding van de onderhandelingsfase. Doordat een gemeente ten opzichte van de oude Wro nu echter wel een absolute doorzettingsmacht heeft, veroorzaakt de Grexwet in dit geval een beperkte versnelling.

Bij een verliesgevende ontwikkeling met dominante grondposities werkt de Grexwet wel inhoudelijk sturend maar zullen anterieure onderhandelingen gevoerd worden zonder dreiging van het publiekrechtelijk spoor over wie na optimalisatie van het plan welk deel van het tekort voor zijn rekening neemt. Ervan uitgaande dat partijen voortgang willen boeken bestaat ondanks het tekort een kans op een versnelling van de onderhandelingsfase. Bij een verliesgevende en qua eigendom versnipperde gebiedsontwikkeling werkt de Grexwet nagenoeg niet omdat zowel publieke als private partijen geen prikkel hebben om de eerste stap in het onderhandelingsproces te zetten. Een gemeente kan niet dreigen met het exploitatieplan omdat zij daarmee tekent voor het tekort, de private partijen hebben geen prikkel om anterieure overeenkomsten te sluiten waarin een hoger kostenverhaal is opgenomen dan in het publieke spoor verschuldigd zou zijn in de wetenschap dat het publieke spoor zeker volgt. De impasse, zoals die ook bestond bij onderhandelingen over kostenverhaal onder de oude Wro, blijft in deze situatie gehandhaafd. In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten nogmaals samengevat weergegeven.

Een majeur probleem

Tabel 1 maakt duidelijk dat de Grexwet alleen in niet qua eigendom versnipperde winstgevende gebiedsontwik-

kelingen absoluut versnellend werkt en zelfs niet werkt in qua eigendom versnipperde verliesgevende ontwikkelingen. Op zich is dat verklaarbaar doordat de Grexwet de aanscherping van het publieke instrumentarium is naar aanleiding van de ervaringen die opgedaan zijn in het VINEX- en VINAC-tijdperk. Toen zagen gemeenten zich geconfronteerd met ontwikkelaars die dominante relatief goedkope grondposities (al dan niet op verzoek van de gemeente zelf) in de beoogde uitbreidingslocaties hadden gekocht. Gemeente (en ontwikkelaars waar de gemeente mee samenwerkte) ontdekte(n) dat het publieke instrumentarium nauwelijks werkingskracht had voor partijen die niet bereid waren om een exploitatieovereenkomst af te sluiten of een andere vorm van samenwerking aan te gaan, de zogenaamde *free-riders*. Bij dit soort relatief eenvoudige uitleglocaties (dominante grondposities en winstgevende) werkt de Grexwet. Probleem opgelost.

Helaas is dit te kort door de bocht. Voor de VINEX-achtige gebiedsontwikkelingen is een passend wettelijk kader in werking getreden op 1 juli 2008. Het probleem is echter dat de komende dertig jaar de grootste gebiedsontwikkelingen binnenstedelijk zijn, zoals onder andere te lezen valt in de structuurvisie Randstad 2040: ‘...Wonen en werken. Tot 2040 zijn er ten minste circa 500.000 nieuwe woningen nodig in de Randstad. En er is kans dat de groei nog hoger uitvalt. Allereerst te bereiken door sterke verdichting en herstructurering van verouderde woonwerklocaties in de steden en transformatie van in onbruik geraakte terreinen tot nieuwe stedelijke gebieden met een woon-werkfunctie...’. Bij dit type (her)ontwikkelingen is het exploitatieplan bijna per definitie negatief (door de relatief hoge verwervingsprijzen) en bijna per definitie qua eigendom versnipperd, terwijl nu zojuist hiervoor geconstateerd is dat de Grexwet in dit soort gevallen niet of nauwelijks tempoverhogend werkt. Gegeven de (slechte) ervaring in de afgelopen twintig jaar met binnenstedelijk (her)ontwikkelen lijkt de doelstelling van het rijk onhaalbaar tenzij het speelveld inclusief de wettelijke kaders van dit type gebiedsontwikkeling vroegtijdig wordt aangepast aan de opgave.

De gebiedsontwikkelingswet

De grondexploitatiewet is een effectieve wet. De wet lost het probleem op dat ten grondslag lag aan het wetgevings-traject: het maakt kostenverhaal mogelijk, het stelt locatie-eisen en het vereent bij uitleglocaties ongeacht het type grondbeleid dat de gemeente voert. Het rijk heeft echter de ambitie om de komende dertig jaar vooral binnenstedelijke locaties te (her)ontwikkelen of te transformeren. In deze gebiedsontwikkelingen is veelal sprake van versnipperd eigendom en een verliesgevend exploitatieplan. Precies de categorie waarin de Grexwet niet effectief zal zijn.

In het laatste deel wordt onderzocht in hoeverre een versnelling uitgaande van facilitair grondbeleid bij binnen-

stedelijke herontwikkelingen toch nog mogelijk is. Daarbij worden twee sporen verkend met de vraag: Is versnelling in de planvormingsfase (onderhandelingsfase) ook bij dit type ontwikkelingen mogelijk door:

1. optimalisaties binnen het huidige wettelijk kader;
2. optimalisatie van het huidige wettelijk kader.

Het effect van versnipperd eigendom en een negatief exploitatieplan in een gebiedsontwikkeling kan grofweg (binnen of met aanpassing van het wettelijk kader) op drie manieren ondervangen worden:

1. de procesmatige belemmering van het versnipperde eigendom opheffen;
2. de vermogenspositie van gemeenten versterken zodat ze de tekorten in de exploitatieplannen kunnen dragen;
3. het verwachte exploitatieresultaat verbeteren.

Ad 1. Optimalisatie binnen het huidige kader — Binnen het huidige wettelijk kader kan het probleem nog verzacht worden door als gemeente in de ontwikkelingsstrategie een of meer van de onderstaande ‘maatregelen’ op te nemen:

1. *Een actief herhuisvestingsbeleid te voeren.*
Het geloofwaardig aanbieden van vergelijkbare huisvesting.
2. *De onteigeningsdreiging maximaliseren.*
Onteigening is een krachtig instrument mits geloofwaardig vroegtijdig ingezet.
3. *Vroegtijdig voldoende subsidie aanvragen.*
Subsidies zijn maatwerk, draagvlak bij de subsidieverstrekker essentieel.
4. *Samen te werken met de markt (marktconsultatie).*
De robuustheid en haalbaarheid van een exploitatie

nemen toe door incorporatie van marktkennis.

5. *De overheid als launching customer in te zetten.*

Overheden zijn grootgebruikers van vastgoed. Indien een overheid zelf een deel van het te realiseren vastgoed afneemt heeft dat naast een direct financieel effect, zekere opbrengsten in het exploitatieplan, een wellicht groter indirect effect en dat is dat de overheid blijkt geeft vertrouwen te hebben in de beoogde gebiedsontwikkeling en zo actief de perceptie van de markt beïnvloedt.

6. *Een gebiedsstructuurvisie vast te stellen waarin de verevening op deelgebiedniveau geregeld is.*

Voorkom te grote onzekerheid en onbetrouwbaarheid van een te gedetailleerd bestemmingsplan in een te vroeg stadium door op het juiste tijdstip op het niveau te sturen.

7. *Kosten- en eigendomsbewust te plannen en te ontwerpen.*

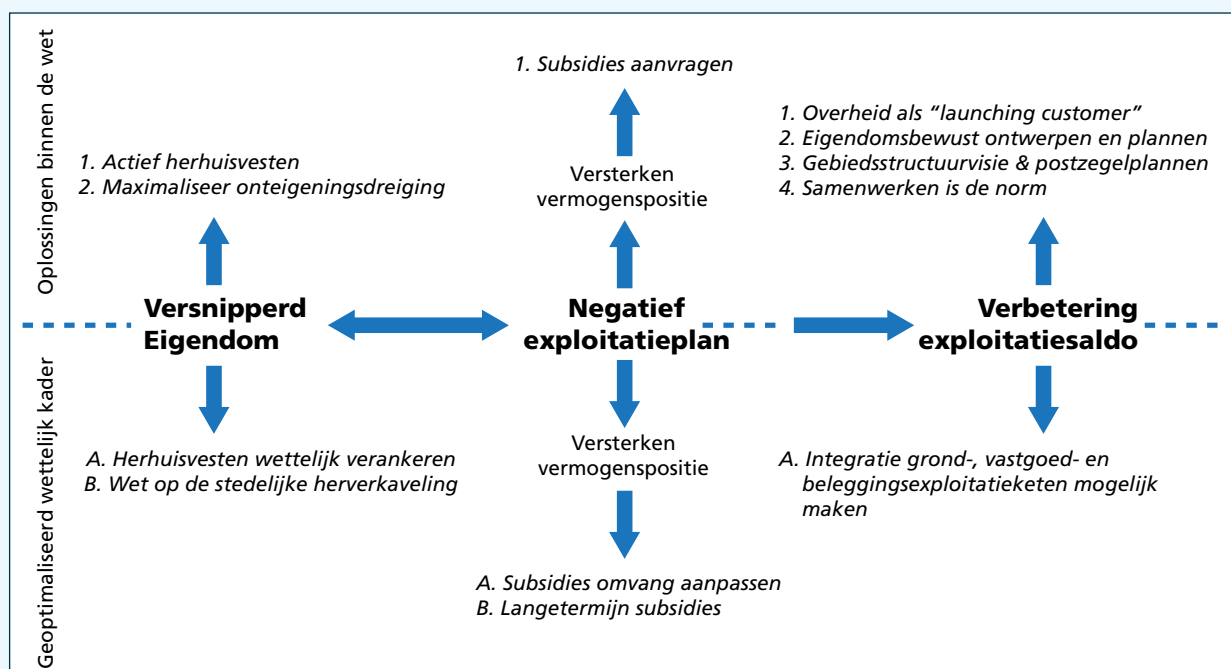
Het saldo en daarmee de aftoppingsmogelijkheden van het exploitatieplan kan sterk beïnvloed worden door bij het ruimtelijk ontwerp, programmering en fasering expliciet rekening te houden met opbrengstmogelijkheden en houding van grondeigenaren.

Ad 2. Optimaliseren van het huidige wettelijk kader

— Alhoewel binnen het huidige wettelijk kader het probleem nog verzacht kan worden, vragen de meest effectieve maatregelen een aanpassing van het wettelijk kader. Mogelijke maatregelen zijn:

1. *Herhuisvestingsbeleid wettelijk verankeren.*

Breid bijvoorbeeld de onteigeningswet zo uit dat objectief vastgestelde, vergelijkbare alternatieve huisvesting niet consequenteloos geweigerd kan worden.



Figuur 2. Samenvatting oplossingsrichtingen.

2. *Wet op de stedelijk herverkaveling.*

Maak herverkaveling ook binnenstedelijk afdwingbaar.

3. *Subsidieomvang aanpassen aan toekomstige opgave(n).*
De onrendabele toppen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn aanzienlijk groter dan in de uitleglocaties.

4. *Subsidievorm aanpassen: kwalitatieve langetermijn-subsidies in plaats van korte termijn kwantitatieve.*

Binnenstedelijke herontwikkeling heeft een langere doorlooptijd en vraagt (mede daarom) een kwalitatieve in plaats van een kwantitatieve sturing.

5. *Integratie van de grond-, vastgoed- en beleggingsexploitaties.*

Integratie van de drie typen exploitaties maakt het optimaal financieel afstemmen en verevenen binnen de gebiedsontwikkeling makkelijker waardoor de focus op het totaalresultaat gelegd wordt en niet op een van de drie deelresultaten.

In Figuur 2 zijn de mogelijk oplossingsrichtingen binnen het wettelijk kader of bij optimalisatie van het wettelijk kader weergegeven.

Uitgaande van de stelling (Albert Einstein) dat 'de belangrijkste problemen niet kunnen worden opgelost

binnen hetzelfde kader waarin ze gecreëerd zijn' zal de wetgever om haar eigen doelstellingen op het gebied van binnenstedelijke herontwikkelings- en transformatieopgaven te realiseren, het wettelijk kader aan dit type gebiedsontwikkelingen moeten aanpassen. Aangezien de Grexwet naar verwachting juist niet werkt bij het type gebiedsontwikkelingen die de rijksoverheid beleidsmatig de komende dertig jaar ambieert en het ook niet efficiënt en effectief mogelijk is om de problemen binnen het huidige kader te omzeilen, sluit ik dit artikel af met het pleidooi juist nu het wettelijk kader van de grondexploitatiewet te wijzigen in de richting van een 'gebiedsontwikkingswet' waarmee de inhoudelijke en procesmatige complexiteit van de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen te lijf kan worden gegaan. Gegeven de complexiteit van de problematiek en de ervaring dat het creëren van een alomvattend juridisch raamwerk (te) lang duurt, is het denkbaar dat hierbij eenzelfde weg wordt gevolgd als de Experimentenwet Stad en Milieu. Hierbij treden de maatregelen eerst voor een beperkt aantal gebieden (bijvoorbeeld de herstructureerings- en transformatiegebieden uit de nota Structuurvisie Randstad 2040) in werking om vervolgens na grondige evaluatie breed te worden toegepast.



Dr. Patrick Verboef MCD is Afdelingshoofd Projectmanagement en Vastgoed bij de gemeente Zoetermeer tevens vice-voorzitter van de Vereniging van Grondbedrijven. Zijn scriptie waarop dit artikel gebaseerd is, was genomineerd voor de MCD-scriptieprijs