

Wie betaalt de **publieke voorzieningen?**

Nederland wil met de nieuwe Grondexploitatiewet de marktpartijen meer betrekken bij de financiering van publieke voorzieningen. Maar in functieverandering- en herstructureringslocaties in Engeland en Spanje dragen projectontwikkelaars meer bij dan in Nederland. Flexibiliteit in de planvorming is daar mede de oorzaak van.

Demetrio Muñoz Gielen

IDEMETRIO@URBSADVIES.NL
PROMOVEERT BIJ HET ONDERZOEKINSTITUUT OTB, TU DELFT
OPRICHTER VAN URBS ADVIES IN GEBIEDSONTWIKKELING (WWW.URBSADVIES.NL)
DIT ARTIKEL IS EEN SAMENVATTING EN VERWERKING VAN EEN EERDER
VERSCHEENEN PUBLICATIE EN TWEE NOG IN NEDERLAND TE VERSCHIJNEN
PUBLICATIES. DEZE PUBLICATIES WORDEN GECITEERD IN DE LOOP VAN DE TEKST.



In Nederland is op 1 juli 2008 de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking getreden, met daarin een nieuw hoofdstuk over grondexploitatie. Deze zogenaamde Grondexploitatiewet wil de kostenverevening verbeteren om daarmee de publieke voorzieningen te betalen (zie kader "Begrippen"). Hij bepaalt welke kosten (met inbegrip van de kosten van publieke voorzieningen), voor rekening van de grondeigenaren kunnen zijn en creëert daartoe een nieuw instrument: het Exploitatieplan. Voorafgaand aan de vaststelling van het Bestemmingsplan kunnen gemeente en grondeigenaar, zoals vroeger, een overeenkomst sluiten die de kosten vastlegt. Deze overeenkomst heet ook wel "anterieure" overeenkomst omdat zij aan de vaststelling van het Bestemmingsplan voorafgaat. Wanneer het ten tijde van de vaststelling van het Bestemmingsplan niet is gelukt om zo'n overeenkomst te sluiten, moet de gemeente een Exploitatieplan vaststellen. Dit plan berekent zowel de kosten als de bijdragen van grondeigenaren. Later koppelt de gemeente de verlening van de bouwvergunning aan de betaling van deze bijdrage.

De wet is het gevolg van het gewijzigde Nederlandse grondbeleid. Tot eind jaren 1980 kochten de gemeenten alle gronden en maakten die ook bouw- en woonrijp. De kosten daarvoor recupereerden ze door de uitgifte van bouwrijpe kavels, meestal aangevuld met subsidies. Eind jaren 1980 begin jaren 1990 wijzigde het volkshuisvestingsbeleid. Bouwlocaties kwamen in handen van ontwikkelaars (commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties, investeerders).

Door deze nieuwe rolverdeling moesten de gemeenten op zoek naar een andere financiering van hun publieke voorzieningen¹.

Er bestaat geen unanimititeit over wie recht heeft op de meerwaarde die ontstaat na de bestemmingswijziging van grond. Volgens de liberale lezing komt de toegenomen waarde van de grond de eigenaar toe - los van de oorzaak van de waardeverhoging. Een meer gemeenschappelijke lezing vindt dat de toegenomen waarde aan de gemeenschap toekomt². Deze tegenstelling heeft tot verschillende keuzes in Engeland, Valencia en Nederland geleid³. Engeland en Spanje zijn inzake baatafroming generieuzer voor de overheid dan Nederland. Voor de kostenverevening zijn de principiële wettelijke verschillen kleiner. Dit artikel zoekt een verklaring voor het onderscheid in regelgeving en praktijk van publieke kostenverevening en baatafroming in Nederland, Engeland en de Spaanse regio Valencia.

WINSTBELASTING IN ENGELAND

In 1947 introduceerde het Verenigd Koninkrijk de zogenaamde "nationalisatie van ontwikkelingsrechten". Sindsdien liggen de ontwikkelingsrechten wettelijk bij de overheid, en niet bij de grondeigenaar⁴. Concreet wil dat zeggen dat de overheid een winstbelasting op grondontwikkeling kan heffen. De meerwaarde door de bestemmingswijziging kan fiscaal worden belast. Tegenwoordig is deze winstbelasting er niet meer, maar de Commissie Barker⁵ heeft

zich uitgesproken voor de introductie van een vergelijkbare belasting. Met andere woorden, in Engeland kan de overheid de economische meerwaarde fiscaliseren, maar in de praktijk gebeurt dat niet meer. Los van de wet uit 1947, zijn gemeenten sinds 1932 bevoegd om tegenprestaties ("planning obligations") af te spreken met een ontwikkelaar die om een bestemmingswijziging vraagt. Tegenprestaties zijn gebaseerd op het idee dat bouwprojecten ruimtelijke gevolgen hebben en de ontwikkelaar verantwoordelijk is voor de reparatie daarvan⁶. Het projectbesluit dat de nieuwe bestemming vastlegt ("planning permission"), verkrijgt pas juridische kracht nadat gemeente en ontwikkelaar een realisatieovereenkomst hebben ondertekend die de tegenprestaties verzekert ("planning agreement"). De jongste jaren zijn de te verhalen kosten breder gedefinieerd en scherper afgebakend.

HERVERKAVELING IN SPANJE

In Spanje bepaalt de Grondwet uit 1978 dat "de gemeenschap mee zal profiteren van de waardeverhoging die het gevolg is van het ruimtelijk beleid van overheden" (artikel 47). Dankzij dit principe hebben de gemeenten in nieuwbouwlocaties recht op een deel van de bouwrechten. Sinds 2007 varieert dat recht

tussen 5 en 15%, bovenop de bijdragen voor de publieke voorzieningen. Grondeigenaars moeten dus voldoende bouwrijpe kavels aan de gemeenten overdragen, voldoende voor de gemeenten om hun bouwrechten te kunnen realiseren. Belangrijk juridisch detail is dat de grondeigenaar weliswaar bouwrijpe kavels overdraagt, maar geen bouwrechten. Terwijl de grond volgens de wet wel privé-eigendom is, zijn die rechten dat nooit geweest. Ze zijn eigendom van de gemeenschap. De kostenverevening vindt in Spanje plaats binnen een sterk gereguleerd kader, met wettelijke minimumstandaards voor de te verhalen publieke infrastructuur en een stedelijke herverkeveling ("Reparcelación").

Deze herverkevelingregeling dateert uit 1956, maar kwam in de praktijk pas vanaf 1976 in voege. De grondexploitatie of urbanisatie is in de grote meerderheid van de gevallen het werk van de grondeigenaars, die daarvoor de herverkevelingregeling gebruiken. Daarbij geldt het principe dat de baten (de economische waardeverhoging) en de kosten (de grondexploitatiekosten, met inbegrip van de kosten van publieke voorzieningen) van de bestemmingswijziging worden verdeeld

tussen alle grondeigenaren, in verhouding tot de ingebrachte grond. Aanvullend kunnen in privaatrechterlijke overeenkomsten ruimere afspraken worden gemaakt.

In de regio Valencia kan de gemeente sinds 1995 een derde partij als uitvoerder aanwijzen. Die "agente urbanizador" treedt in de plaats van de grondeigenaars. Het is een publieke of private partij die geen grond hoeft te bezitten en als ontwikkelaar de grondexploitatie organiseert. De grondeigenaars zijn verplicht om de grondexploitatiekosten te betalen en de nodige grond af te staan voor de publieke voorzieningen en voor de bouwrechten van de gemeente. In ruil daarvoor ontvangen zij van de "urbanizador" bouwrijpe kavels, waarop ze het vastgoed kunnen ontwikkelen. Zowel in het Spaanse systeem als in de Valencianse variant regelt een herverkevelingregeling dus de publieke kostenverevening en baatafroming⁷.

Kostenverevening en baatafroming

PUBLIEKE VOORZIENINGEN > alle onroerende onderdelen in ruimtelijke plannen, waarvan de realisering als van publiek belang wordt beschouwd (bouw- en woonrijp maken, weg-nemen van bodemverontreiniging, publieke voorzieningen als scholen en sociale woningbouw, het leggen van kabels, leidingen en riolerings...).

KOSTENVEREVENING > de mate waarin marktpartijen met de opbrengsten van de rendabele programmaonderdelen zelf de publieke voorzieningen realiseren, of de gemeenten daarvoor betalen.

BAATAFROMING > gaat verder dan kostenverevening: de overheid ontvangt (een deel van) de meerwaarde, ongeacht de kosten voor de realisering van publieke voorzieningen.