

Casus archeologie: Een gebied, twee kaarten

Kunnen Gemeenten blij zijn met nieuwe grondexploitatiewet?

Het doel van de nieuwe grondexploitatiewet is de mogelijkheden voor gemeenten te verbeteren om bij nieuwbouwontwikkelingen de investeringen in de openbare ruimte te verhalen op ontwikkelaars. Dat moet leiden tot een eerlijker verdeling van kosten. De vraag is echter of de nieuwe wetgeving werkelijk een verbetering betekent voor gemeenten.

Kostenverhaal

Uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkelingen is dat de opbrengsten uit het vastgoed alle kosten compenseren. Betreft het een ontwikkeling op particuliere grond, dan kan er, met de huidige wetgeving, een vrijwillige overeenkomst worden gesloten waarin is vastgelegd dat de ontwikkelaar een vergoeding betaalt voor de gemeentelijke werkzaamheden, de zogenaamde exploitatiebijdrage.

De volgende twee situaties kunnen worden onderscheiden:

- Het initiatief van de ontwikkeling ligt bij grondeigenaar/ ontwikkelaar.
- Het betreft een gemeentelijke ontwikkeling, waarbinnen een deel eigendom is van een zelfontwikkelaar.

In het eerste geval zal de grondeigenaar bereid zijn de kosten van de gemeente te vergoeden omdat de gemeente anders medewerking zal weigeren aan de ontwikkeling.

In het tweede geval is het de gemeente die de ontwikkeling wil. De gemeente kan dan met een grondeigenaar een overeenkomst sluiten. De gemeente legt de kosten en de verdelingswijze vast in een raadsbesluit, het zogenaamde bekostigingsbesluit. Als de ontwikkelaar niet mee wil werken kan een bijdrage worden afgedwongen in de vorm van baatbelasting. Dit is een heffing waarbij iedereen die voordeel (baat) heeft bij een investering moet meebetalen. Dit is een lastig middel dat lang niet altijd toepasbaar is, maar voor ontwikkelaars toch vaak een reden om in te stemmen met een vrijwillige bijdrage.

Afdwingbare bijdrage

Ook in de nieuwe wet is een vrijwillige overeenkomst uitgangspunt. Mocht dat niet met alle eigenaren lukken dan is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. Dit is een overzicht van kosten en opbrengsten waarin tevens de bijdrage per

bebouwingseenheid staat. De in het exploitatieplan opgenomen bijdrage wordt betaald bij ontvangst van de bouwvergunning, als er nog geen bijdrage in een overeenkomst was geregeld.

Voordeel van het nieuwe systeem is dat de bijdrage afdwingbaar is. Nadeel is dat het te verrekenen bedrag wordt begrensd door de inkomsten.

Verdeelsleutel

Een exploitatieplan bedekt aan elk deelgebied binnen het plangebied een evenredig deel van de kosten toe, waarbij het aantal en de waarde van de te bouwen woningen, winkels enzovoort, dienst doet als verdeelsleutel. De bijdrage kan nooit meer zijn dan de netto opbrengst van de ontwikkelaar. Om de hoogte van de netto opbrengst te bepalen worden van de geraamde verkoopopbrengsten alle kosten en de inbrengwaarde van de grond afgetrokken. Deze berekening wordt door de gemeente gemaakt en steunt op schattingen. Ontwikkelaars die het hier eens mee zijn kunnen bezwaar maken.

Vooral als het gaat om een ontwikkeling waarvan de inkomsten maar net voldoende zijn om de uitgaven te dekken. In dat geval leidt aanpassing van de aannames namelijk al gauw tot een lagere exploitatiebijdrage.

Op termijn zal er ongetwijfeld meer duidelijkheid komen over de vrijheid die gemeenten krijgen bij de opstelling van het exploitatieplan. Dan zal ook blijken of gemeenten blij kunnen zijn met de nieuwe grondexploitatiewet.

*Loes Wedding
Planeconoom
Gemeente Alkmaar*

De casus

Een ontwikkelaar is van plan werkzaamheden te gaan verrichten waarvoor deels ook een ontgrondingsvergunning nodig is. Als bodemverstoorder moet de ontwikkelaar ook aandacht besteden aan archeologie. De gemeente heeft een archeologische verwachtingenkaart laten opstellen, waarop het plangebied een lage archeologische verwachting heeft. Op de provinciale verwachtingenkaart heeft hetzelfde plangebied echter een hoge verwachting. De provincie verleent de ontgrondingsvergunning. Wat moet de ontwikkelaar precies doen aan archeologie? Welke kaart dient als uitgangspunt en welke overheid stelt de eisen? Wat zijn die eisen eigenlijk?

Kaarten

Twee tegengestelde verwachtingen voor hetzelfde plangebied – een mens zou van minder in de war raken. In het algemeen geldt dat een gemeentelijke verwachtingenkaart veel gedetailleerder is dan een provinciale kaart. Bij het maken van een gemeentelijke verwachtingenkaart wordt op perceelsniveau gekeken naar de bodemgesteldheid, oude verkavelingen, ingrepen en lokale archeologische vondsten om zo tot een betrouwbare verwachting te komen. De betrouwbaarheid van een gemeentelijke verwachtingenkaart is dan ook veel groter dan die van een provinciale kaart. Echter: de gemeentelijke kaart dient wel door het gemeentebestuur vastgesteld te zijn. Hier was dat nog niet het geval, waardoor de provinciale kaart het bepalende document is. Het plangebied heeft op de gemeentelijke kaart een lage verwachting. Doorgaans wordt aan een lage verwachting geen archeologisch onderzoek verbonden. De ontwikkelaar heeft echter ook een ontgrondingsvergunning nodig, en die wordt door de provincie verleend. Wie vertelt de ontwikkelaar nu wat er moet gebeuren?

Overheden

In de wet is vastgelegd dat de gemeente het bevoegd gezag is ten aanzien van archeologie. De gemeente stelt de eisen en ziet toe op naleving daarvan. In dit geval echter speelt de ontgrondingsvergunning mee. Deze moet worden aangevraagd bij de provincie. De provincie is hier dan ook de overheid die de eisen stelt ten aanzien van de werkzaamheden waarvoor deze vergunning wordt aangevraagd. Volgens de provincie heeft het plangebied echter een hoge archeologische verwachting! Dat betekent dat er waarschijnlijk wel archeologisch onderzoek uitgevoerd moet worden, waarvoor de kosten bij de ontwikkelaar liggen. Wat nu gedaan? De gemeentelijke kaart is gedetailleerder, maar nog niet officieel vastgesteld. Zoals vermeld verleent de provincie de ontgrondingsvergunning. In deze situatie is onderhandeling de aangevoerde oplossing. De ontwikkelaar is met hun adviseur, de gemeente en de provincie aan tafel gaan zitten om te horen welke argumenten de betrok-

ken overheden hebben voor hen, in tegenspraak met elkaar zijnde, archeologische verwachtingen. De ontwikkelaar kan niet de dupe worden van twee botsende overheden: er moet één eisenpakket en toetsingskader komen, op basis van objectieve argumenten.

Conclusie

Van belang is dus dat de gemeente een gedetailleerd eigen overzicht van gemeentelijke verwachtingenwaarden heeft, en nog meer dat deze kaart ook bestuurlijk is vastgesteld. Daarnaast is nog belangrijker dat de gemeente vervolgens definieert wat de eisen zijn die aan de vastgelegde waarden en verwachtingen worden verbonden en deze vastlegt in een eigen beleid. Op die manier staat de gemeente sterk in gesprekken met de provincie, wanneer zich een situatie zoals in deze casus voordoet.

*S.M. van Roode
Adviseur archeologiebeleid
Past2Present
E: s.vanroode@archeologic.nl*

