

Valencia-stad realiseerde hypermoderne ontwikkelingsprojecten. Maar de regio Valencia tekent voor een belangrijke planologische innovatie. Het 'Valenciaans model' brengt vaart in de ontwikkeling van bedrijventerreinen en woningbouwlocaties, en voorkomt dat overheden opdraaien voor investeringen in publieke voorzieningen, en alleen grondeigenaren daarvan profiteren.

# Gebiedsontwikkeling op zijn Valenciaans

Valencia heeft sinds de jaren 90 een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Na Madrid en Barcelona is het de derde stad van Spanje en een belangrijke economische motor. De stad zelf telt ruim 800 duizend inwoners en de agglomeratie 1,8 miljoen. Valencia, 5 kilometer uit de kust ontstaan in een meander van de Rio Turia,

heeft zich opgewerkt tot de belangrijkste haven van Spanje en de grootste containerhaven aan de Middellandse Zee. De havens zijn net als bij de Maasvlakte voor de kust in zee aangelegd.

Met aansprekende projecten en iconische gebouwen heeft de stad zich internationaal op de kaart gezet. Zo organiseerde Valencia

als eerste Europese stad in 2007 en 2010 de 32ste en 33ste editie van de America's Cup, een prestigieuze zeilwedstrijd tussen Europa en Amerika. Een verouderd, verlaten havenbekken werd daarvoor compleet heringericht. Het terrein werd daarna omgeturnd in een stratencircuit à la Monaco voor Formule 1-races. Beide projecten kostten handenvol geld, maar hebben het havenkwartier nieuw leven ingeblazen, veel publieke ruimte gecreëerd en de landinwaarts gelegen stad verbonden met de haven en de zee. Sinds de America's Cup varen cruiseschepen Valencia niet meer voorbij.

Een ander aansprekend project zijn de Jardines del Turia. In 1957 werd Valencia zwaar getroffen door overstromingen van de Rio Turia, die midden door de stad loopt. Daarom werd de rivier om de stad heen naar de Middellandse Zee geleid. In de drooggevallen bedding was in de jaren 70 een snelweg voorzien, maar na burgerprotesten en demonstraties besloot de gemeente in 1986 er een 9 kilometer lang park van te maken, een *river of culture*. Er liggen nu parken, fonteinen, waterpartijen, wandel- en fietspaden, speeltuinen, sportvelden en de Stad van Kunst en Wetenschap. Die bestaat uit vijf hypermoderne, futuristische gebouwen van de beroemde Valenciaanse architect Santiago Calatrava.

Een deel van de Stad van Kunst en Wetenschap in de Jardines del Turia. Links het operagebouw, rechts daarvan het op het menselijk oog geïnspireerde Hemisferic. Daarin zit onder andere een IMAX-theater. Beide gebouwen zijn van de Valenciaanse architect Santiago Calatrava.



Calatrava. Het zijn de nieuwe iconen van de stad Valencia.

### Valenciaans model

Voor de buitenwacht en het grote publiek zijn het havenkwartier en de Jardines del Turia aansprekende voorbeelden van gebiedsontwikkeling. Ingewijden komen naar de regio Valencia vanwege de innovatieve manier van gebiedsontwikkeling die hier sinds 1994 in praktijk gebracht wordt. Demetrio Muñoz Gielen, zoon van een Spaanse vader en een Nederlandse moeder, deed onderzoek naar het Valenciaans model bij het OTB in Delft en promoveerde hierop vorig jaar aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Samen met Carles Gascó Verdier, architect en *urban planner* in Alicante en docent aan de Cardenal Herrera-universiteit in Valencia, organiseert hij studiereizen naar Valencia, ook voor Nederlanders.

Volgens Muñoz en Gascó heeft het Valenciaans model voor dynamiek en snelheid gezorgd in de stagnerende ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en woningbouwlocaties, en de herstructurering van oude. In het Valenciaans model kunnen (individuele) grondeigenaren de planontwikkeling niet traineren, frustreren of blokkeren. Eindeloze onderhandelingen tussen private en publieke partijen zoals we die in Nederland kennen zijn nagenoeg uitgesloten.

### Publieke ruimte

Ook leidt het model tot meer publieke ruimte die bovendien van hogere kwaliteit is, aldus Gascó. Hij illustreert dat met een uitgebreide rondgang door de wijk Orriols in het noorden van Valencia. Het ene deel van de wijk is gebouwd voordat het Valenciaans model in 1994 in werking trad, het andere deel erna. In het nieuwe deel zijn de straten veel breder en de inrichting is van betere kwaliteit, de appartementenblokken staan veel minder dicht op elkaar, de wijk is veel lichter en bevat een groot, goed onderhouden park met publieke voorzieningen zoals een zwembad en sportvelden. 'De ene wijk is natuurlijk later gebouwd, maar veel belangrijker is de invoering van het Valenciaans model', aldus Gascó. 'Daarvoor moest de overheid de publieke voorzieningen betalen en ze had daar weinig geld voor. Sinds de invoering van het Valenciaans model moeten de grondeigenaren die kosten dragen en profiteert



de overheid mee van de waardestijging van de grond, zodat ze extra voorzieningen als zwembaden kan realiseren.' In de wijk van 54 hectare werden 3355 woningen gerealiseerd en kreeg maar liefst 76% van de grond een publieke functie.

### Kostenverevening en baatafoming

De kosten voor de aanleg van infrastructuur (wegen, kabels, riolering), het bouwrijp maken van de grond, het verwijderen van bodemverontreiniging, het inrichten van de openbare ruimte (straten, parken, pleinen), publieke voorzieningen (zwembaden, bibliotheken) en ook sociale woningbouw liggen in het Valenciaans model niet op het bordje van de overheid, maar bij de grondeigenaren. Zij profiteren immers van de bestemmingswijziging waardoor hun grond veel meer waard wordt. Ziedaar een oplossing voor het verhalen van de kosten van onrendabele investeringen die van publiek belang zijn. In planologenjargon: het kostenverhaal of de kostenverevening.

De overheid kan zelfs een deel van de waardevermeerdering van de grond opeisen (baatafoming). Volgens de Spaanse grondwet moet de gemeenschap meeprofiten van de waardetoeename die het gevolg is van het ruimtelijk beleid van de overheid. In de praktijk dragen de grondeigenaren 5 tot 15% van

de bouwrijpe kavels over aan de gemeente.

In Nederland zijn er sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet in 2008 wel mogelijkheden voor kostenverevening, maar niet voor baatafoming. Zo eenvoudig als in Valencia is de kostenverevening in de nieuwe Wro echter niet geregeld.

### Urbanisator

De hoeksteen van het Valenciaans model is een nieuwe wet die de regionale regering van Valencia in 1994 invoerde. Deze LRAU (Ley Reguladora de la Actividad Urbanística) regelt de hele grondexploitatie, in Spanje 'urbanisatie' genoemd. Daaronder vallen de planontwikkeling, de herverkaveling van gronden, het bouwrijp maken van de gronden, het aanleggen van de infrastructuur, kortom alles tot en met de oplevering van de bouw kavels. Het bebouwen van de kavels hoort er dus niet bij.

Het urbanisatieproces kent een aantal stappen. Uitgangspunt is het algemene bestemmingsplan dat elke gemeente voor het hele grondgebied moet opstellen. Daarin zijn locaties aangewezen die bebouwd mogen worden. De algemene bestemmingsplannen kunnen gedetailleerde voorschriften bevatten over bijvoorbeeld de rooilijn, de hoogte en het volume van gebouwen, en de infrastructuur. De gemeente formuleert in dit plan haar ambities, doelen en randvoorwaarden.

Op basis daarvan kunnen partijen ('urbanisatoren') een gedetailleerd bestemmingsplan ontwikkelen en indienen. Naast een gemeentelijk grondbedrijf of een grondeigenaar kan dat – heel opmerkelijk – ook een derde partij zijn die zelf geen grond bezit. De LRAU schrijft voor wat er in de gedetailleerde bestemmingsplannen moet

**Het Valenciaans model zorgt voor meer publieke ruimte van een hogere kwaliteit**





De wijk Orriols in Valencia. Een deel werd voor de invoering van het Valenciaans model gebouwd (links), een deel erna (rechts). De verschillen in de hoeveelheid openbare ruimte en de kwaliteit ervan zijn groot.

staan. Verplichte onderdelen zijn bijvoorbeeld een gedetailleerd stedenbouwkundig plan, een vertaling daarvan in een ontwerpbestemmingsplan, een plan voor de infrastructuur en de openbare ruimte, een grondexploitatieberekening en een kostengarantie voor de realisatie van de urbanisatie.

De gemeente stimuleert de competitie tussen potentiële urbanisatoren en ziet graag concurrerende plannen. Die worden allemaal openbaar gemaakt. Iedereen kan erop reageren en alternatieven ontwikkelen. De gemeenteraad neemt uiteindelijk een besluit en kiest de urbanisator.

### Stedelijke herverkaveling

De urbanisator mag zijn plan vervolgens verder uitwerken en uitvoeren. Allereerst moet hij de grond opnieuw verkavelen. Grondeigenaren hebben daarbij drie opties: ze kunnen hun grond verkopen aan de urbanisator of een andere grondeigenaar binnen het project, ze kunnen meedoen (en meebetalen aan de urbanisatie) of onteigend worden (tegen de waarde van de huidige bestemming, wat onaantrekkelijk is). Dit resulteert in een stedelijk herverkavelingsplan dat de gemeenteraad moet goedkeuren.

Daarna wordt de grond bouwrijp gemaakt: de bestaande bebouwing wordt gesloopt, de infrastructuur aangelegd, de openbare ruimte ingericht enzovoort. Allemaal op kosten van de grondeigenaren – naar rato van de oppervlakte van de ingebrachte kavels. Ze kunnen met geld betalen (en daarvoor leningen afsluiten met hun bouwrechten als onderpand) of in natura met bouwrechten.

Na afloop levert de urbanisator de gemeente 'om niet' de infrastructuur, de ingerichte openbare ruimte en de kavels voor publieke voorzieningen als zwembaden,

scholen, bibliotheken en politiebureaus. De grondeigenaren krijgen bouwrijpe kavels en bouwrechten. Voor het vastgoed dat ze daarop willen realiseren, moeten ze bouw-aanvragen indienen bij de gemeente. Die toetst of de aanvragen overeenkomen met de goedgekeurde plannen.

### Resultaten

In de regio Valencia is het aantal beschikbare bouwlocaties dankzij de nieuwe aanpak aanzienlijk gegroeid, van gemiddeld veertig vóór 1994 tot een paar honderd in 1998, en het planproces verloopt sneller. Gascó: 'Het systeem zet grondeigenaren aan tot actie.' Dit in tegenstelling tot Nederland, waar een zelfrealisatierecht geldt. Als een grondeigenaar zegt dat hij een bestemming wil realiseren, kan hij niet onteigend worden. Maar als het voor hem (strategisch) voordeliger is te wachten, bijvoorbeeld omdat de grondprijzen stijgen of hij onmisbaar is in een plan, kan niemand hem tot actie dwingen. In het Valenciaans model gaat dat wel – dat kent niet alleen rechten maar ook plichten. Wie niet voldoet aan zijn plicht mee te werken en risicodragend te investeren, verspeelt zijn bouwrechten. Het eigendomsrecht is daar dus niet vrijblijvend. Die aanpak is een zegen

**Grondeigenaren die niet meewerken en niet risicodragend investeren, verspelen hun bouwrechten**

wanneer eigendom versnipperd is en veel grondeigenaren (in de wijk Orriols waren dat er 288) tot medewerking aangezet moeten worden, of speculanten veel grond in hun bezit hebben.

### Nederland

Het Valenciaans model wordt inmiddels in bijna alle Spaanse regio's toegepast. Ook voor de Nederlandse ruimtelijke ordening zitten er interessante elementen in:

- *transparantie* door een heldere procedure met een duidelijke regierol voor de gemeente, verkorting van de planfase en eenduidige rolverdeling tussen partijen,
- *concurrentie en sturing op ruimtelijke kwaliteit*; het urbanisatievoorstel met de hoogste toegevoegde waarde maakt de grootste kans,
- *heldere verdeling van de kosten en baten*, zoals kostenverevening (onrendabele onderdelen van publiek belang worden betaald uit de planopbrengsten) en baatafstroming (waardetoeename door bestemmingswijziging valt niet alleen toe aan de grondeigenaar),
- *stedelijke herverkaveling* waardoor individuele grondeigenaren planprocessen niet kunnen frustreren,
- *geen directe financiële risico's voor de overheid*.

Natuurlijk zitten er ook schaduwkanten aan het Valenciaans model. Zo heeft het model bijgedragen aan de enorme bouwhausse waarvan de Spanjaarden nu de nauwelijks te torsen financiële lasten dragen. De gemeenten zelf ontspringen de dans enigszins omdat ze weinig grondposities hebben (en minder dan in Nederland), maar ze lopen wel inkomsten mis doordat de bouw is ingezakt. •

### Bronnen:

- Gelinck, S. & D. Munoz 2006. Spaanse gebiedsontwikkeling. Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2: 18-23.
- Muñoz, D. 2006. Het Valenciaans model voor locatieontwikkeling. *Achtergrondinformatie*, 24 (4): 5-22, OTB TU Delft.
- Munoz, D. 2008. Kostenverevening en baatafstroming in Engeland, Valencia en Nederland. *Rooilijn*, 41 (5): 360-369.
- Munoz, D. 2010. *Capturing Value Increase in Urban Redevelopment*. Sidestone press, Leiden.
- Winsemius, J. (z.j.). Valenciaans model. Bureau Middelkoop.