



Planbureau voor de Leefomgeving

# Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling

---

Achtergrondstudie

---



# Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling

Niels Sorel, Joost Tennekes en Maaïke Galle

## **Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling**

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)

Den Haag, 2014

ISBN: 978-94-91506-61-1

PBL-publicatienummer: 1057

### **Contact**

Niels Sorel (niels.sorel@pbl.nl) en Joost Tennekes (joost.tennekes@pbl.nl)

### **Supervisie**

Ries van der Wouden & Edwin Buitelaar

### **Met dank aan**

Rob de Boer (VNG); Joop van den Brand (VDz Advies BV); Tess Broekmans (Urhahn Urban Design); Frans van Deursen (Gemeente Almere); Arjan Ekelenkamp (Gemeente Zwolle); Maarten Engelberts (Gemeente Den Haag/I&M); Jan-Willem Evenhuis (Gemeente Alkmaar); Sjoerd Feenstra (Urhahn Urban Design); Jan Frans de Groot (Houthof Buruma); Niek van der Heiden (I&M); Fred Hobma (TU Delft); Barbara van Hoek (BVHRuimte); Damo Holt (Ecorys); Jan-Hans Jonker (PAS BV); Judith

Lekkerkerker (Urhahn Urban Design/Platform 31); Marianne Mantel (I&M); Albert Ravestein (Stadgenoot); Yvonne van Remmen (I&M); Chantel Robben (PAS BV); Hendrik van Sandick (I&M); Marrit van der Schaar (Platform 31); Arjen Schep (EUR); Gerard Slingerland (RVOB); Arjen de Snoo (Houthof Buruma); Julia Sondermeijer (I&M/BZK); Bart-Bram Spruit (Platform 31); Paul Stalenberg (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum); Theo Stauttner (Buro Stadkwadraat); Ruud van Veen (Gemeente Diemen); Jeroen Zuidgeest (MVRDV)

De inhoud van dit rapport komt geheel voor rekening van het PBL.

### **Figuren**

Jos Diederiks

### **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

### **Opmaak**

VijfKeerBlauw, Martin Middelburg

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl). Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Sorel, N. et al. (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*, Den Haag: PBL.

Het PBL is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

## Samenvatting 4

### 1 Inleiding 8

- 1.1 Aanleiding 8
- 1.2 Doel en vraagstelling 9
- 1.3 Leeswijzer 11

### 2 Vormen van ontkoppeling van het kostenverhaal 12

- 2.1 Inleiding 12
- 2.2 Huidig kostenverhaal: *tightly coupled system* 13
- 2.3 Naar een *loosely coupled* kostenverhaal 14

### 3 Ontkoppeling in de praktijk geïllustreerd 19

- 3.1 Ontkoppeling is geen vrije exercitie 19
- 3.2 De sturingsambitie van de gemeente 19
- 3.3 Kenmerken van de initiatiefnemers 20
- 3.4 Flexibiliteit van de publieke voorzieningen 21
- 3.5 Ontkoppeling geïllustreerd met bestaande cases en fictieve varianten 21
- 3.6 Tot slot 31

### 4 Institutionele beperkingen voor een *loosely coupled* kostenverhaal 34

- 4.1 Inleiding 34
- 4.2 Bijstellen van ambities en een andere manier van plannen 35
- 4.3 De Afdeling grondexploitatie: beperkingen en mogelijkheden 35
- 4.4 De nieuwe Omgevingswet 36
- 4.5 Ontkoppeling van vastgoedontwikkeling is beperkt mogelijk 39

### 5 Conclusies 46

- 5.1 Een ander ontwikkelmodel vraagt een andere manier van kostenverhaal 46
- 5.2 Mogelijkheden voor ontkoppeling binnen het huidige systeem (en de nieuwe Omgevingswet) 47
- 5.3 Systeemaanpassing in het licht van ontkoppeling tussen publieke voorzieningen en vastgoedontwikkeling 48
- 5.4 Investeren in de stad vraagt om een bredere beschouwing dan Wro en Omgevingswet alleen 50

## Literatuur 52

## Bijlage 55

# Samenvatting

## Organische gebiedsontwikkeling vraagt 'ontkoppeld' kostenverhaal

In deze studie verkennen we de mogelijkheden en onmogelijkheden om publieke kosten te verhalen wanneer gebiedsontwikkeling op een organische wijze wordt vormgegeven.

Integrale, grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten komen in het huidige tijdsgewricht moeizaam of niet meer van de grond. Veel gemeenten zijn daarom op zoek naar een alternatieve manier van gebiedsontwikkeling, die meer uitgaat van een stapsgewijze, 'organische' aanpak. Om organische ontwikkeling structureel onderdeel te laten zijn van het gemeentelijk palet aan opties voor stedelijke ontwikkeling, is het essentieel dat ook het kostenverhaal van publieke voorzieningen voor die vorm van ontwikkeling goed is geregeld. De manier waarop kosten worden verhaald, moet zijn toegesneden op de kenmerkende eigenschappen van organische gebiedsontwikkeling. Daarbij kan niet meer sterk planmatig en projectmatig worden gewerkt. Het kostenverhaal moet meer uitgaan van een procesmatig karakter en een open eindbeeld. *Wat, waar, wanneer* in een gebied wordt ontwikkeld en door *wie*, zijn vragen die bij organische gebiedsontwikkeling open staan. De antwoorden hangen af van wat initiatiefnemers gaan doen. Om te beoordelen in hoeverre kostenverhaal past bij een organische vorm van ontwikkelen, introduceren we het begrip *ontkoppeling*. Hieronder verstaan we het loskoppelen van het kostenverhaal van vastgoedontwikkeling en/of gebiedsontwikkeling. Bij organisch ontwikkelen is het minder vanzelfsprekend dat publieke

voorzieningen kunnen worden betaald uit de (netto opbrengsten uit) vastgoedontwikkeling.

De (on)mogelijkheid om kostenverhaal aan te passen aan de eigenschappen van organische gebiedsontwikkeling is afhankelijk van het *institutionele kader*. In de eerste plaats gaat het dan om de *formele* instituties, zoals wet- en regelgeving, die gemeenten de instrumenten in handen geven om partijen mee te laten betalen aan de door hen aangelegde publieke voorzieningen. Zo moeten bepaalde kosten volgens de regels in de Afdeling grondexploitatie (onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening, Wro) worden verhaald op ontwikkelaars. Daarnaast gaat het echter ook om *informele* instituties, namelijk de cultuur van gebiedsontwikkeling, de manier waarop 'men' vindt dat het hoort of waarop 'men' het gewend is te doen. Een voorbeeld (van voor de crisis) is de voorkeur van gemeenten om zelf grond te verwerven. Dit 'actieve grondbeleid' is een door de gemeente zelf opgelegde werkwijze.

Bij het bepalen van een geschikte manier van kostenverhaal moet rekening worden gehouden met de specifieke *context en omstandigheden* waaronder het proces van gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Een belangrijke factor daarin is de sturingsambitie van de gemeente. Organisch en integraal ontwikkelen zijn twee uitersten op een continuüm waartussen vele gradaties mogelijk zijn. Alhoewel de omstandigheden de gemeente in een bepaalde richting kunnen duwen, heeft zij ook de vrijheid om zelf te bepalen in welke mate ze voor een organisch

model kiest. De positie van de gemeente op het continuüm is bijvoorbeeld afhankelijk van de vraag of zij de grond in bezit heeft en met doorlopende rentelasten wordt geconfronteerd. In dat geval wil een gemeente waarschijnlijk meer haast maken met het uitgeven van kavels en sturen op grondwaarde. De ambitie kan ook afhangen van de urgentie van de maatschappelijk opgaven die een gemeente via gebiedsontwikkeling wil aanpakken. Los van de gemeentelijke ambities is ook de context waarin een gemeente opereert van grote invloed op het kostenverhaal. Welke voorzieningen zijn er bijvoorbeeld op welk moment nodig? Welke voorzieningen lenen zich voor een gefaseerde aanleg? Ten slotte is de manier van kostenverhaal afhankelijk van de bereidwilligheid, het aantal en de soort partijen waarmee een gemeente zaken moet doen.

### Vijf vormen van ontkoppeling

Vertrekkend vanuit het huidige systeem van kostenverhaal via de Afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4 in de Wro) en de problemen daarbij, beschrijven we vijf vormen van ontkoppeling (zie ook hoofdstuk 2). De eerste is de meest simpele: kunnen de kosten voor de publieke voorzieningen niet worden *vermeden*? Dat kan door het ambitieniveau in de plannen naar beneden bij te stellen, of door gebruik te maken van (overcapaciteit van) bestaande voorzieningen.

Ten tweede zijn het vaak de gemeenten die publieke voorzieningen aanleggen (of daartoe als opdrachtgever optreden) en de kosten vervolgens verhalen op de vastgoedontwikkelaars. De bekostiging kan echter worden losgekoppeld van de gemeente als de private investeerders *zelf* de publieke voorzieningen aanleggen. Dit gebeurt in de praktijk van integrale gebiedsontwikkeling ook al geregeld. De gemeente vervult zelf geen financiële rol meer en loopt evenmin het risico. Zij geeft als het ware een concessie uit aan partijen om de voorzieningen aan te leggen volgens de normen van de gemeente.

Ten derde is kostenverhaal gekoppeld aan het idee van verevening op planniveau. Het uitgangspunt van verevening is dat de kosten en opbrengsten over de looptijd van het plan en voor het hele gebied gedetailleerd in beeld zijn. Bij een organische aanpak is de aard van de ontwikkelingen veel onzekerder, en dus ook de relatie tussen de kosten en de opbrengsten van verschillende projecten in het gebied in de tijd. Door het kostenverhaal los te koppelen van de integrale ontwikkeling van het hele gebied, kunnen kosten en opbrengsten op een kleinere schaal op elkaar worden afgestemd. Een ontwikkelinitiatief zorgt voor *cash in*, die vervolgens kan worden gebruikt – *cash out* – voor de bekostiging van met dat initiatief samenhangende voorzieningen. Via ‘fondsvorming’ kan worden gespaard voor kosten die de initiatieven overstijgen. Kostenverhaal

dichter bij concrete ontwikkelinitiatieven brengen en forfaitaire fondsvorming zijn de principes die in de consultatieversie van de nieuwe Omgevingswet worden gevolgd om het kostenverhaal beter te laten passen bij een organisch ontwikkelmodel.

Ten vierde is kostenverhaal gekoppeld aan de vastgoedontwikkelaars. Ontkoppeling is hier mogelijk door publieke voorzieningen te bekostigen uit een vorm van belasting op de waardevermeerdering (*betterment tax*), waarbij iedereen die profiteert meebetaalt in plaats van alleen degenen die ontwikkelen. Uitgangspunt blijft dat de bekostiging van de publieke voorzieningen door het gebied zelf wordt opgebracht, alleen de groep die er aan meebetaalt wordt vergroot. Aanleiding hiertoe kan zijn om de initiatiefnemer niet af te schrikken met extra kosten, maar ook de principiële overweging dat niet alleen de eerste ontwikkelaars de voorzieningen met een langjarig nut hoeven te bekostigen.

Ten slotte is er de koppeling met een bepaald gebied. Als ook deze koppeling wordt losgelaten, worden publieke voorzieningen niet langer uit een specifiek afgebakend ontwikkel- of exploitatiegebied bekostigd. In plaats daarvan worden publieke voorzieningen geheel als collectieve goederen beschouwd en ook op een dergelijke wijze gefinancierd.

We illustreren de verschillende vormen van ontkoppeling in zeven praktijkgevallen en concretiseren ze met de instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet (zie hoofdstuk 3).

### De meeste verregaande vormen van ontkoppeling vragen om verbreding van de grondslag voor kostenverhaal

Het huidige formele systeem van kostenverhaal staat het zoeken naar bezuinigingen op de kosten voor publieke voorzieningen niet in de weg. Het vermijden van kosten vraagt meer om een omslag in het denken over gebiedsontwikkeling en het ambitieniveau dat daar aan wordt gekoppeld. Ook kan een gemeente proberen de investeringen in de publieke voorzieningen geheel bij de initiatiefnemer zelf neer te leggen; Almere Oosterwold is hier momenteel waarschijnlijk het meest exemplarische voorbeeld van.

Toch zal het volledig vermijden of doorschuiven van kosten vaak niet mogelijk zijn en zijn er publieke voorzieningen nodig waarvoor een gemeente op zoek moet naar een manier van bekostiging. Met de mogelijkheid om vooraf een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten, heeft de gemeente in principe veel vrijheid om op basis van vrijwilligheid met een initiatiefnemer kostenverhaal op maat te regelen. Als dat niet lukt en de gemeente is aangewezen op kostenverhaal via de Afdeling grondexploitatie, versoepelt de (consultatieversie van de) nieuwe Omgevingswet de

mogelijkheid daartoe ten opzichte van de huidige situatie. In het wetsvoorstel mag kostenverhaal worden doorgeschoven naar het moment van vergunningverlening. Hierdoor hoeft een gemeente minder aannames te doen over de hoogte van de kosten. De initiatiefnemer, op zijn beurt, weet beter waar hij aan toe is. Het gevolg van het doorschuiven is echter wel dat de bekostiging op kavelniveau (initiatiefgewijs) plaatsvindt in plaats van op gebiedsniveau. De consequentie daarvan is weer is dat de kosten voor voorzieningen die de kavel overstijgen (infrastructuur en groen bijvoorbeeld) *bovenwijks* of *bovenplans* worden.<sup>1</sup> Deze kosten zijn niet volledig verhaalbaar en vooral de bovenplanse kosten zijn in het huidige systeem moeilijk te verhalen. In de (consultatieversie van de) nieuwe Omgevingswet wordt de mogelijkheid geboden om deze kosten via een 'forfaitaire bijdrage' op initiatiefnemers te verhalen. De huidige toedelingscriteria van *proportionaliteit*, *profijt* en *toerekenbaarheid* ('PPT') zijn dan niet langer van toepassing. Een dergelijk fonds vraagt in een verdere uitwerking van de Omgevingswet om een nadere invulling. Niet alleen voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage (de heffingsgrondslag voor het forfait), maar ook voor de besteding (aan wat en wanneer?). Juist bij organische ontwikkeling zal het antwoord op de laatste vragen niet meteen evident zijn.

Ondanks de mogelijkheden om kostenverhaal te laten aansluiten op een organische vorm van gebiedsontwikkeling, blijft de koppeling met (geplande) vastgoedontwikkeling het leidende principe. *Toekomstige* voorzieningen moeten worden bekostigd door *toekomstige* ontwikkelingen die ervan profiteren, terwijl onzeker is bij wie en hoeveel kosten kunnen worden verhaald én onzeker is welke voorzieningen wanneer nodig zullen zijn. Het is daarom het overwegen waard om te verkennen of publieke voorzieningen niet ook op andere grondslagen zijn te bekostigen. Waarbij de daadwerkelijke aanleg van de voorziening en het profijt ervan leidend zijn. Gebruik en ontwikkeling zullen bij organische ontwikkelingen meer door elkaar gaan lopen en daarbij hoeven initiatiefnemers in een gebied niet altijd een 'bouwplan' in de zin van de Afdeling grondexploitatie te hebben. Naast deze praktische punten kan ook de principiële vraag worden gesteld waarom publieke voorzieningen – die een langjarig nut hebben voor diverse bewoners, gebruikers en bezoekers – enkel moeten worden bekostigd door degenen die ontwikkelen. Niet alleen de eerste nieuwe gebruikers profiteren, ook anderen doen dat later. Bij organisch ontwikkelen valt een meer radicale ont koppeling tussen ontwikkeling en bekostiging van publieke voorzieningen te overwegen.

De mogelijkheden voor een dergelijk radicale ont koppeling zijn in het huidige systeem echter zeer beperkt (zie ook hoofdstuk 4). Voor een verdergaande ont koppeling is het nodig de discussie over kostenverhaal te verbreden. Het instrumentarium voor kostenverhaal op basis van vastgoedontwikkeling zou dan moeten worden aangevuld met instrumentarium dat uitgaat van een andere grondslag.

De eerste verbreding van de grondslag is om bekostiging niet langer te baseren op profijt van alleen *ontwikkende* partijen, maar op het profijt dat *alle* partijen in het gebied hebben. De baatbelasting is momenteel het instrument waarmee ook niet-ontwikkende partijen op basis van profijt kunnen meebetalen aan de bekostiging. De baatbelasting kent echter vele praktische uitvoeringsbezwaren. Aan de hand van een herziening van de baatbelasting of een verbreding van het kostenverhaal via de systematiek van de grondexploitatie kunnen deze bezwaren worden weggenomen. Wanneer organische, stapsgewijze ontwikkeling plaatsvindt in een gebied met veel zittende gebruikers (die in een eerder stadium misschien zelf initiatiefnemer waren!), valt te overwegen ook zittende gebruikers te betrekken bij het kostenverhaal.

Andere reeds bestaande instrumenten, zoals bekostiging op basis van een stijging van de WOZ-waarde (via de onroerendezaakbelasting, ozb) of via een instrument zoals de Bedrijveninvesteringszones (BIZ), bieden interessante aanknopingspunten. Ze zijn gericht op reeds gevestigde partijen en ont koppelen op die manier van vastgoedontwikkeling. Ook die instrumenten hebben echter weer hun eigen nadelen wanneer ze worden gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen. Zo maakt de gemeente zich bij bekostiging op basis van de ozb langjarig afhankelijk van de ontwikkeling van vastgoedprijzen, en leiden hogere WOZ-waarden tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Bovendien heeft de BIZ-regeling momenteel een beperkte reikwijdte, en is het vanuit democratisch oogpunt nog maar de vraag of dit instrument kan worden opgeschaald voor het doen van grote(re) investeringen.

Een tweede verbreding is het geheel loslaten van het profijtbeginsel als grondslag voor kostenverhaal. De bekostiging van publieke voorzieningen bij organisch ontwikkelen gericht op deze vorm van ont koppelen is niet gebaseerd op de logica dat kosten en opbrengsten binnen één gebied met elkaar in balans moeten worden gebracht. Vanuit de overweging dat (democratische besloten) ontwikkelingen van de stad ten goede komen aan de gemeente als geheel, kan de gemeente de publieke voorzieningen ook uit de algemene middelen bekostigen. Voor het deel dat een gemeente nu niet via de Afdeling grondexploitatie kan verhalen (omdat de kosten *proportioneel* worden toegerekend), is zij ook nu al



aangewezen op de algemene middelen. Bij organisch ontwikkelen zou een groter deel van de kosten buiten de logica van Afdeling grondexploitatie kunnen vallen. Dan worden bijvoorbeeld meer kosten 'bovenplans' en wordt de relatie tussen (het moment van) publieke investeringen en ontwikkelingen lossier. Gemeenten hebben buiten de grondexploitatie maar beperkte mogelijkheden voor het doen van investeringen. Wanneer ontwikkelingslocaties in de toekomst niet meer 'de manier' zijn om publieke voorzieningen uit te bekostigen, is het daarom verstandig ook het grotere systeem van gemeentefinanciën, inclusief de afhankelijkheden en beleidsvrijheden daarin, te betrekken in het denken over de mogelijkheden voor gemeenten om in publieke voorzieningen te investeren. Een *ontkoppeling* van de vastgoedontwikkeling kan ertoe leiden dat op andere terreinen juist nieuwe afhankelijkheden worden gecreëerd. Wanneer niet meer de grondexploitatie maatgevend is voor de bestedingsruimte voor de publieke voorzieningen en de algemene middelen worden aangesproken, kunnen de budgetten voor dergelijke voorzieningen afhankelijk zijn van tegenvallers in andere financiële dossiers van de gemeente.

### Noot

- 1 'Bovenwijkse' of 'meerwijkse' voorzieningen zijn voorzieningen waarvan niet alleen het plangebied profiteert maar ook nog te ontwikkelen of bestaande gebieden daarbuiten. Er is een post op grondexploitatie waarin de kosten voor de bovenwijkse voorziening proportioneel zijn opgenomen.  
Bij 'bovenplanse verevening' zijn er meerder grondexploitaties die met elkaar worden verbonden. Het overschot van de ene grondexploitatie wordt gebruikt voor het aanvullen van het tekort van een andere grondexploitatie. Er moet dus sprake zijn van een winstgevende en een verlieslijdende locatie.  
Bij bovenplanse verevening is de relatie tussen bouwplan en voorziening op een hoger schaalniveau gelegen dan bij een bovenwijkse voorziening. Het onderscheid is echter gradueel en beweegt mee met de omvang van exploitatiegebieden (zie ook de bijlage).

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Steeds meer gemeenten zetten in op organische ontwikkeling als een manier om stedelijke ontwikkeling vorm te geven in een sterk veranderende omgeving. Deze gemeenten willen minder sturen op de uitkomst en het eindbeeld van de gebiedsontwikkeling, maar een uitnodigende, faciliterende rol vervullen. Organische ontwikkeling vraagt van gemeenten om een andere strategie op het gebied van interne organisatie, externe communicatie, juridisch-planologische kaders en financieel-economische instrumenten ter bekostiging van publieke voorzieningen (Buitelaar et al. 2012a). Op dit laatste onderwerp gaan we in deze studie verder in. Hoewel de kracht van organische ontwikkeling in het private initiatief ligt, is het toch vaak noodzakelijk om publieke voorzieningen aan te leggen die de individuele initiatieven overstijgen. Bijvoorbeeld als het gaat om publieke infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte. Ook al is het niet zonder meer vanzelfsprekend dat een gemeente deze voorzieningen zelf realiseert, het blijft een overheidstaak om de kwaliteit, de realisatie en de bekostiging van deze voorzieningen te waarborgen en te coördineren. In deze studie verkennen we welke mogelijkheden gemeenten hebben om publieke voorzieningen in verschillende situaties van organische ontwikkeling te bekostigen.

Bij organische ontwikkeling worden publieke voorzieningen onder heel andere premissen bekostigd dan onder het model van integrale ontwikkeling zoals dat

voor de crisis gangbaar was. De integraliteit van dat ontwikkelmodel uit zich onder andere in het voeren van een boekhouding voor het hele plangebied: de grondexploitatie. Deze grondexploitatie is gebaseerd op de premisse dat een aantal zaken aan elkaar gekoppeld kan worden. In de eerste plaats is de grondexploitatie gekoppeld aan een bepaald afgebakend gebied. De 'winst' die wordt gemaakt op vastgoedontwikkeling wordt via de grondprijs (residueel berekend) gebruikt voor de bekostiging van de publieke voorzieningen binnen datzelfde gebied. In de tweede plaats is de bekostiging sterk gekoppeld aan de activiteit van het ontwikkelen van grond en vastgoed en daarmee aan de ontwikkelaar. Ten derde is grondexploitatie gekoppeld aan een bepaalde tijdshorizon. Er wordt gerekend met een bepaalde tijdsperiode waarbinnen de ontwikkeling van het gebied in principe wordt afgerond en waarna de grondexploitatie kan worden 'gesloten'. Het proces van gebiedsontwikkeling bestaat voor een belangrijk deel uit het kloppend krijgen van deze koppelingen en het daarmee sluitend maken van de grondexploitatie via een proces van 'tekenen en rekenen' (Sorel et al. 2011).

Dit integrale model is niet zonder meer toepasbaar bij organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar et al. 2012a,b). Er zijn andere premissen waardoor de koppelingen zoals hiervoor beschreven onder druk komen te staan. Zo hoeft er bij organische ontwikkeling geen sprake te zijn van een afgebakend ontwikkelingsgebied. Organische ontwikkeling kan ook betekenen dat een gemeente er voor kiest her en der in de gemeente initiatieven te

faciliteren, waar deze ontstaan, zonder een bepaald gebied hiervoor te reserveren. Maar ook als de gemeente wel een bepaald gebied aanwijst waarbinnen 'spontane' ontwikkeling zou moeten plaatsvinden, dan is van tevoren geen zekerheid te geven wanneer, wat en waar precies ontwikkeld gaat worden. Het gebied wordt immers geleidelijk getransformeerd, zonder tijdspad. De plannen voor het gebied bewegen mee met de initiatieven die zich aandienen.

Deze onzekerheid geldt niet alleen voor de ontwikkeling, maar ook voor de noodzakelijke publieke voorzieningen zelf. Op voorhand is niet precies duidelijk welke voorzieningen, van welk niveau en op welk moment er nodig zijn. Partijen worden immers uitgenodigd in het gebied te investeren. Afhankelijk van het aantal partijen, het type initiatieven, het moment en de uiteindelijke ruimtelijke configuratie zal het nodig zijn te investeren in publieke voorzieningen.

Bij organische ontwikkeling is de logica van het *project* – realisering van grond- en vastgoedontwikkeling in een bepaald gebied binnen een bepaalde periode – vervangen door de logica van het *proces* van voortdurende monitoring en begeleiding van veranderingen in een gebied (Buitelaar et al. 2012a). Er is niet één moment in het proces waarop op gebiedsniveau wordt vastgelegd welke ontwikkelingen wanneer in welke omvang plaatsvinden, dan wel welke voorzieningen daarbij nodig zijn. De financiële koppeling tussen winstgevend vastgoedontwikkeling en verliesgevend onderdelen zoals publieke voorzieningen in het gebied moet daarom losser worden gemaakt.

Ook de koppeling aan de ontwikkelaar kan problematisch zijn bij organische ontwikkeling. Bij integrale ontwikkeling is de bekostiging overwegend gebaseerd op het businessmodel van projectontwikkelaars, dat wil zeggen, partijen die hun winst nemen door verkoop van het vastgoed bij de oplevering. Maar anders dan bij traditionele ontwikkelaars, speelt projectontwikkeling in het businessmodel van de initiatiefnemers bij organische ontwikkeling een veel kleinere rol. Die initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld eindgebruikers zijn, die zelf een huis of werkruimte (laten) bouwen. Niet om direct winst te maken op de verkoop ervan, maar om daar over een langere periode zelf gebruik van te maken. Ook wanneer de vastgoedontwikkeling niet direct voor eigen gebruik is, hoeft ontwikkeling niet direct op verkoop gericht te zijn, zoals bij een belegger. In het algemeen is het businessmodel van de initiatiefnemers gebaseerd op de cashflow die in het gebied over een langere periode kan worden gegenereerd, en niet op het direct incasseren van de waardeverhoging die door ontwikkeling is ontstaan.

Kortom: bij organische ontwikkeling zullen niet alle initiatiefnemers op hetzelfde moment ontwikkelen – of

hoe dan ook ontwikkelen. Sommige initiatoren hoeven helemaal geen nieuw vastgoed te ontwikkelen om hun initiatief te ontplooien. Bovendien blijven zij lang in het gebied, en zullen zij niet bij oplevering van hun gebouwde of verbouwde vastgoed de winst incasseren en uit het gebied verdwijnen.

## 1.2 Doel en vraagstelling

In deze studie richten we ons op de mogelijkheden voor gemeenten om in het geval van een organisch ontwikkelmodel publieke voorzieningen te bekostigen. Uitgangspunt hierbij is dat we naar manieren zoeken om die bekostiging, in vergelijking met de staande praktijk, losser te maken van de vastgoedontwikkeling. Dit uitgangspunt betekent niet direct een oordeel over de wenselijkheid van organische ontwikkeling. We willen organische gebiedsontwikkeling niet afdoen als een tijdelijk verschijnsel, noch als een panacee presenteren voor de huidige problemen met gebiedsontwikkelingen (zie ook Buitelaar et al. 2012a). Maar als organische gebiedsontwikkeling een structurele optie wordt, is het nodig om te verkennen hoe het 'arsenaal' van mogelijkheden voor de bekostiging van publieke voorzieningen hierop kan aansluiten.

In deze studie zoeken we een antwoord op de vraag *wat voor gemeenten in de situatie van organische gebiedsontwikkeling bruikbare manieren zijn om publieke voorzieningen te bekostigen*.

De discussie rond dit onderwerp focust al snel op de voor- en nadelen van instrumenten of *best practices* in binnen- en buitenland (Buitelaar 2013). In deze studie gaan we niet direct in op die instrumenten (zie daarvoor bijvoorbeeld Stipo/Stadkwadraat 2012). We zetten als het ware een stap terug en vragen ons meer principieel af hoe de bekostiging van publieke voorzieningen bij organische ontwikkeling kan worden *ontkoppeld* van vastgoedontwikkeling. Door niet eenzijdig de focus op bepaalde instrumenten te leggen, voorkomen we dat de discussie zich meteen toespitst op de voor- en nadelen van een specifiek instrument: andere instrumenten kunnen wellicht voor eenzelfde of vergelijkbare ontkoppeling zorgen. Andersom laat de studie zien voor welke vormen van ontkoppeling instrumenten ontbreken.

Wat de *publieke voorzieningen* uit de vraagstelling precies zijn, is afhankelijk van wat nodig is in een specifiek gebied. Wanneer we de Afdeling grondexploitatie volgen, gaat het om 'andere kosten in verband met de exploitatie' (artikel 6.13 Wro, eerste lid, onder c, ten tweede). Dat 'andere' slaat op de andere kosten dan de inbrengwaarden van de gronden. In het Besluit ruimtelijke ordening worden die 'andere kosten' nader

gespecificeerd. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van het verrichten van onderzoek, de kosten van bodemsanering, kosten voor het beperken van milieuhygiënische en externe veiligheidscontouren, plankosten, en de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied (artikel 6.2.4 Besluit ruimtelijke ordening, Bro). Wat dan onder die voorzieningen mag worden verstaan, wordt in het volgende artikel (6.2.5 Bro) benoemd. In dat artikel worden onder andere genoemd: nutsvoorzieningen, riolering, wegen (en fiets- en voetpaden), openbare parkeergelegenheden, pleinen en groenvoorzieningen zoals openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen. In deze studie staan in beginsel de fysieke voorzieningen centraal. Echter, de beschreven vormen van ontkoppeling van kostenverhaal bij organisch ontwikkelen zijn ook van toepassing op kostenverhaal voor niet-fysieke uitgaven van de gemeente, zoals de plankosten die worden gemaakt in het kader van 'uitnodigingsplanologie', oftewel voor het verleiden van initiatiefnemers. Daarbij sluiten we in eerste instantie aan bij de voorzieningen uit de Afdeling grondexploitatie waarvoor gemeenten nu verplicht de kosten van een bouwplan moeten verhalen. Er zijn echter buiten de lijst van voorzieningen uit het Bro ook nog andere kosten die gemeenten via de grond verhalen. De kosten die moeten worden verhaald via de Afdeling grondexploitatie, zijn kosten die gemaakt worden met het oog op het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de toekomstige bestemming (Van den Brand et al. 2008). Erbuiten vallen dus de kosten voor 'gebouwen' zoals scholen, die echter ook onder verantwoordelijkheid van gemeenten kunnen vallen. De bekostiging hiervan komt soms ook 'uit de grond'. De gemeente kan bijvoorbeeld de winst op gronduitgifte (bij een actief grondbeleid) gebruiken voor de bekostiging van een schoolgebouw in het plangebied. Voor de crisis werd door sterk stijgende vastgoedprijzen de financiële ruimte in de grondexploitaties voor steeds meer zaken gebruikt (Ten Have 2010). Onder de huidige omstandigheden is het de vraag in hoeverre ook deze kosten kunnen worden verhaald. Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek, hoewel de ontkoppelingsvormen die we in deze studie beschrijven een verbreding van de soort kosten ook niet uitsluiten.

Het *publieke* van het begrip 'publieke voorzieningen' zit er in dat de kosten ervan als kenmerk gemeen hebben dat ze voor een bepaald ontwikkelgebied als geheel worden gemaakt en niet voor een enkele kavel daarbinnen. Daarbij kan het nut van de (fysieke) voorzieningen soms ook verder reiken dan het exploitatiegebied alleen; het gaat dan om *bovenwijkse* of *bovenplanse* kosten. Een voorbeeld is een doorgaande weg door een plangebied. Ook anderen, buiten het plangebied, profiteren van die nieuwe weg. Dit heeft gevolgen voor het deel van de kosten dat op de ontwikkelaars binnen het plangebied

kan worden verhaald.<sup>2</sup> In het kader van deze studie is dit van belang, omdat wat publieke kosten zijn en voor welk deel dan, meebeweegt met de omvang van een exploitatiegebied of plan. In een groot plan (zoals voor een deel van een Vinex-wijk) kan een plantsoen geheel tot de publieke kosten binnen dat plan vallen, terwijl bij een klein – binnenstedelijk – plan een in omvang zelfde plantsoen ook een publieke functie heeft buiten het plan zelf. Een bepaalde nieuwe weg kan in een groot integraal plan enkel worden aangelegd voor dat ene gebied. De kosten voor die weg kunnen dan volledig worden verhaald op de ontwikkelaars in dat gebied. Wanneer het gebied zich organisch ontwikkelt en bestaat uit meerdere kleine exploitaties, wordt die weg 'bovenplans' of 'bovenwijken'. De kosten voor de aanleg van de weg zullen dan op die verschillende kleine exploitaties moeten worden verhaald.

Met *bekostigen* wordt bedoeld het geheel of gedeeltelijk verhalen van door de gemeente gemaakte kosten (of kosten gemaakt onder haar verantwoordelijkheid) voor voorzieningen, werkzaamheden of activiteiten met behulp van publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheden (Schip 2012: 23). *Kostenverhaal* betekent dat er niet meer wordt verhaald dan er is/wordt uitgegeven.

In deze studie nemen we daarmee een net iets ander perspectief in dan in studies over 'verdienmodellen', een term die vaak in de context van gebiedsontwikkeling wordt gebruikt. Er is in de afgelopen jaren veel geschreven en gediscussieerd over levensvatbare manieren van gebiedsontwikkeling in de veranderde economische en demografische context (zie bijvoorbeeld AgentschapNL 2011; Ecorys 2012; De Graaf et al. 2010; Peek & Van Remmen 2012; Van Rooy 2012; Watertorenberaad 2010). De vraag daarbij is steeds: hoe kan gebiedsontwikkeling zo worden georganiseerd dat het voor verschillende partijen interessant wordt er in te investeren? We concentreren ons op een (belangrijk) deelonderwerp hiervan, namelijk de bekostiging van publieke voorzieningen, en specifiek uit het perspectief van de overheid.

Een andere verwante discussie is de vraag naar de *financiering*: hoe kan het geld worden gevonden om de investering mee te doen? Waar bekostigen het leveren van een definitieve bijdrage is voor de dekking van de kosten, is financiering het tijdelijk ter beschikking stellen van vermogen in ruil voor een vergoeding (Schip 2012: 23). Om publieke voorzieningen te bekostigen, is soms (externe) financiering nodig. Dit kan lastig zijn. Een moeilijke financiering met bijvoorbeeld veel rentelasten kan een verdienstrategie negatief beïnvloeden. En sinds de bankencrisis is financiering zelfs met een goede businesscase allesbehalve vanzelfsprekend.

De term *bruikbaar* in de vraagstelling heeft zowel een verkennend als een beoordelend aspect. Wat betreft het verkennende karakter gaat het om de vraag welke mogelijkheden er voor kostenverhaal zijn gelet op de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling. Niet alle mogelijkheden kunnen echter ook worden toegepast. Los van de vraag wat in een specifiek geval een bruikbare vorm van ont koppeling kan zijn, gebruiken we twee meer algemeen geldende principes om de bruikbaarheid te beoordelen. Ten eerste is dat de mate van ont koppeling. Zoals in de inleiding gesteld, is de huidige manier van kostenverhaal, oftewel de vraag hoe de voorzieningen moeten worden betaald, gebonden aan antwoorden op de vragen *wat, waar, wanneer* en *door wie* er iets wordt ontwikkeld. Wanneer de bekostiging van de publieke voorzieningen onafhankelijker is van het precieze antwoord op die vragen, is deze manier van bekostigen beter bruikbaar bij organische gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 2 werken we dit verder uit.

Het tweede criterium dat we gebruiken om de meer algemene bruikbaarheid te bepalen, is de vraag in hoeverre de ont koppeling ook daadwerkelijk vorm kan krijgen binnen de huidige institutionele structuur. Om kostenverhaal te concretiseren en te waarborgen, is het nodig (juridische) instrumenten te gebruiken. Het is daarbij de vraag in hoeverre wet- en regelgeving ook daadwerkelijk instrumenten bieden die de ont koppeling kunnen materialiseren.

Met dit institutionele perspectief gaan we niet direct in op het probleem dat veel gemeenten momenteel hebben met moeizaam lopende gebiedsontwikkeling, waarbij zij wel grondposities (van voor de crisis) hebben. Bij deze plannen kan een vorm van organisch ontwikkelen worden gebruikt om het proces mogelijk weer op gang te krijgen. De residuele grondwaarde moet worden bijgesteld, en het is de vraag hoe de (oorspronkelijke) plannen kunnen worden gefinancierd. Deze problematiek is echter niet de primaire focus van deze studie. De opgave bij dergelijke projecten is eerder een financiële dan een institutionele. De methode van kostenverhaal op deze locaties is niet de grootste opgave. Dit kan immers in principe via grondverkoop worden geregeld. Financieel is er wel een grote opgave. Deze studie biedt geen wondermiddel om dat tekort op te lossen. Ambities zullen moeten worden bijgesteld en er moet waarschijnlijk worden afgeboekt op de grond. In deze studie gaan we juist van een ander ontwikkelmodel uit, waarbij gemeenten minder financiële risico lopen, en verkennen we hoe kostenverhaal dan kan worden ingevuld.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we vijf vormen van ont koppelen om de bekostiging van publieke voorzieningen minder afhankelijk te maken van vastgoedontwikkeling. Het vertrekpunt hierbij is het huidige systeem van kostenverhaal en de problemen die dit geeft wanneer er organisch ontwikkeld gaat worden. In het derde hoofdstuk staan drie cases centraal: Almere Oosterwold, Amsterdam Oostenburg en Diemen Bergwijkpark. In deze cases doen de gemeenten momenteel op een organische wijze aan gebiedsontwikkeling. We beschrijven hoe zij het kostenverhaal voor de publieke voorzieningen hebben geregeld. Vervolgens variëren we op die cases. Wat als bepaalde omstandigheden nu anders liggen, of wat als het uitgangspunt van de gemeente nu anders is? Door de ‘werkelijke’ en ‘fictieve’ (maar niet onrealistische) cases is het mogelijk de variëteit in problematiek en gebiedscontext te beschrijven. De mogelijkheid tot ont koppelen hangt niet alleen af van de institutionele mogelijkheden, ook de uitgangspunten van de gemeente en de (lokale) omstandigheden zijn daarvoor mede bepalend. De varianten zijn bedoeld om een totaalbeeld te geven van de verschillende omstandigheden en de vijf door ons onderscheiden vormen van ont koppeling. In hoofdstuk 4 staat de vraag naar de institutionele bruikbaarheid centraal. Specifiek betrekken we hierbij ook de (consultatieversie van de) nieuwe Omgevingswet, waarin ook voorstellen staan voor aanpassingen van het wettelijk kader voor kostenverhaal uit het oogpunt van organische gebiedsontwikkeling. Hoofdstuk 5, tot slot, bevat de conclusies van het onderzoek.

#### Noten

- 1 Het PBL is wel van plan een studie te verrichten naar de publieke ruimtelijke investeringen in het perspectief van het systeem van gemeentefinanciën. De grondexploitatie is een onderdeel van dat totale systeem.
- 2 Bij het bepalen van de bijdrage van het exploitatiegebied aan een bepaalde voorziening, moeten in een publiekrechtelijk exploitatieplan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria worden gebruikt: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (kortweg: PPT; 6.13, lid 6 Wro).

# Vormen van ontkoppeling van het kostenverhaal

## 2.1 Inleiding

Kostenverhaal kan op verschillende manieren worden geregeld. Een veelgebruikte manier is langs private weg. In de periode voor de crisis kochten gemeenten grond om deze bouwrijp te maken en vervolgens te verkopen (of in erfpacht uit te geven) aan ontwikkelaars. Door de kosten voor de publieke voorzieningen in de prijs te verdisconteren of uit de winst te betalen die zij met dit 'actieve grondbeleid' maakten, legden gemeenten publieke voorzieningen aan (Needham 1997). Een variant hierop zijn de vormen van publiek-private samenwerking (pps) waarbij overheid en private partijen gezamenlijk zorgen voor de productie van bouwrijpe grond en de aanleg van de private en publieke voorzieningen. Kostenverhaal via actief grondbeleid of een pps-constructie past op voorhand niet zo goed bij de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling en de rol die de overheid daarin op zich neemt. Deze rol kan bij organische gebiedsontwikkeling als *faciliterend* worden getypeerd, en het nemen van grote risico's door grond te verwerven past daar minder goed bij.

Naast dit actieve grondbeleid kan de gemeente dan ook een faciliterend grondbeleid voeren. Zij heeft dan zelf geen grondposities en participeert niet in een pps-constructie, maar verzekert kostenverhaal via de juridische weg. Hiervoor kan de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met een ontwikkelaar over een exploitatiebijdrage. Deze *anterieure overeenkomst* is de tegenhanger van de publiekrechtelijke mogelijkheid om kosten te verhalen via een *exploitatieplan* (geregeld in

artikel 6.12 en verder, Wro).<sup>1</sup> In de praktijk, en dat is ook de bedoeling van de wetgever, wordt in het overgrote deel van de gevallen kostenverhaal zonder exploitatieplan verzekerd.<sup>2</sup> Dat laat onverlet dat het bestaan van een dergelijk publiekrechtelijk instrument en de plicht om het toe te passen wanneer kostenverhaal niet 'anderszins is verzekerd',<sup>3</sup> richtinggevend werkt naar het private spoor. De regels van het exploitatieplan werken als een stok achter de deur en zijn van invloed op de afspraken tussen gemeente en ontwikkelaar (PBL 2012). De regels van het exploitatieplan en de daaraan verbonden wettelijke systematiek om te bepalen welke kosten, in welke mate, volgens welke systematiek en door wie moeten worden betaald, zijn daarmee ook in meer of mindere mate leidend bij de gevallen waarin het instrument zelf niet wordt gebruikt.

Kostenverhaal via een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst is in beginsel goed toepasbaar bij een faciliterend grondbeleid, waarin de overheid zelf geen grondposities heeft. Toch kleven ook aan deze manieren van kostenverhaal, uit het perspectief van organische gebiedsontwikkeling, nadelen. Hierna beschrijven we eerst deze nadelen. In de paragrafen daarna beschrijven we vervolgens verschillende vormen van ontkoppelen om de bekostiging van publieke voorzieningen minder afhankelijk te maken van vastgoedontwikkeling.

## 2.2 Huidig kostenverhaal: *tightly coupled system*

De Afdeling grondexploitatie is bij de herziening van het ruimtelijke ordeningsrecht in 2008 toegevoegd aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het voor die tijd geldende instrumentarium voor het verhalen van de kosten voor publieke voorzieningen, zoals via de baatbelasting of met een exploitatieovereenkomst, voldeed niet en de kans op freeriden door ontwikkelaars was aanwezig.<sup>4</sup> Dat wil zeggen dat ontwikkelende partijen wel profiteerden van de aanleg van publieke voorzieningen, maar dat zij niet verplicht konden worden hieraan ook een (financiële) bijdrage te leveren.

De Afdeling grondexploitatie verplicht gemeenten tot kostenverhaal wanneer een ontwikkeling aan bepaalde minimale eisen voldoet: er moet sprake zijn van (het mogelijk maken van) een ‘bouwplan’ conform artikel 6.2.1 Bro. Het systeem van kostenverhaal voor de publieke voorzieningen is sterk gekoppeld aan – en daarmee afhankelijk van – vastgoedontwikkelingen binnen het plan. Deze koppeling vormt de basis voor de *integrale* aanpak bij ‘traditionele’ gebiedsontwikkelingen. Opbrengsten uit vastgoed worden *verevend* met kosten voor publieke voorzieningen. Hiervoor is het nodig dat een bepaald gebied wordt afgebakend (het plan- of exploitatiegebied) waarbinnen de kosten en opbrengsten met elkaar in verband worden gebracht.

De Afdeling grondexploitatie is in 2008 met het oog op de ontwikkeling van uitleglocaties in de wet opgenomen (De Groot et al. 2013). Dit type gebiedsontwikkelingen kan in het algemeen worden gekarakteriseerd als ‘grootschalig’ en ‘integraal’ (zie ook Buitelaar et al. 2012a). Er wordt bij de berekening van de exploitatieopzet aangenomen dat de gemeente alle gronden in het exploitatiegebied verwerft, ze bouwrijp maakt en uitgeeft ten behoeve van vastgoedontwikkeling (artikel 6.13 lid 4 Wro). Alle kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie, onafhankelijk van welke eigenaar de kosten maakt, zijn daarom in de exploitatieopzet meegenomen. De grondexploitatie wordt daarom ook volgens de gemeentelijke parameters en rekenregels opgesteld. Uitgangspunt bij de integrale aanpak is dat er zekerheid (al wordt de opzet minstens jaarlijks herzien) bestaat over de grondprijzen omdat deze de basis vormen voor het bepalen van de exploitatiebijdrage.

De grondprijs wordt in het algemeen residueel bepaald, wat betekent dat de waarde van de uiteindelijke vastgoedontwikkeling minus de bouwkosten de prijs van de grond bepaalt. Het type vastgoed (bijvoorbeeld woningen, kantoren, detailhandel) en segment bepalen dus zo de bestedingsruimte voor de publieke voorzieningen. Het werkt echter ook andersom: de publieke voorzieningen worden bekostigd uit de residuele

grondwaarden, en zo wordt de winstverwachting taakstellend (Winsemius et al. 2004; zie ook de cases in Buitelaar et al. 2013).

Bij organische gebiedsontwikkeling kan de afhankelijkheid tussen kostenverhaal en vastgoedontwikkeling problematisch worden. In een organische aanpak wordt gewerkt met een open einde, en is er niet zozeer sprake van een afgebakend project, maar van een doorlopend proces van stedelijke herontwikkeling (Buitelaar et al. 2012a). Bij organische gebiedsontwikkeling staat nog open welke bestemming gerealiseerd gaat worden. En zelfs als wel duidelijk is dat het om bijvoorbeeld woningbouw gaat, kan nog open staan om welk segment het precies gaat. Ook is nog onduidelijk welk deel van het gebied precies wordt uitgegeven. Uit het oogpunt van de traditionele grondexploitatie vormt de onzekerheid over bestemmingen en uitgeefbaar terrein een probleem: er is grote onzekerheid over de totale opbrengst van het vastgoed en daarmee over de (residuele) grondwaarde (Baardewijk et al. 2013).

De nauwe koppeling bij integrale gebiedsontwikkeling tussen verwachte uitgaven en inkomsten in de tijd, vraagt een hoge mate van detailniveau en aannames over wat er binnen het plangebied op welk moment gaat gebeuren. Daarbij is het voor een gemeente ook nog lang niet altijd duidelijk *wie* in het gebied initiatieven wil gaan ondernemen, deze dienen zich immers gespreid in de tijd aan. Het maken van afspraken vooraf, zoals bij integrale gebiedsontwikkeling normaal is, is daarom op voorhand lastig.

Gedetailleerde informatie over plan, baten en lasten blijkt, zeker in de huidige tijd, vaak hoogst onzeker. Het beter willen omgaan met deze onzekerheid vormt een van de uitgangspunten van organische ontwikkeling: *wat, waar, wie en wanneer* staat juist nog open. Organische gebiedsontwikkeling kan daarom op voorhand beter niet uitgaan van een *tightly coupled system* (Weick 1976; zie ook Buitelaar et al. 2012a, 2013) tussen ruimtelijk plan en financiering van de publieke voorzieningen.

Uiteraard zijn er ook bij integrale gebiedsontwikkeling onzekerheden, maar de manier waarop hiermee wordt omgegaan verschilt. Het *projectmanagement* bij integrale gebiedsontwikkeling is er zoveel mogelijk op gericht onzekerheden te identificeren, kwantificeren en te minimaliseren. Het *procesmanagement* bij organische gebiedsontwikkeling neemt de onzekerheid als uitgangspunt en speelt in op wat zich ‘uit de markt’ aandient, daartoe eventueel via *uitnodigingsplanologie* (RLI 2011) verleid. Dit vraagt om een manier van bekostigen van publieke voorzieningen die meegaat in de acceptatie van onzekerheid.



## 2.3 Naar een *loosely coupled* kostenverhaal

Bij integrale gebiedsontwikkeling is het kostenverhaal voor de publieke voorzieningen dus nauw gekoppeld aan het geheel van vastgoedontwikkelingen door welomschreven projectontwikkelaars in een welomschreven gebied. Bij organisch ontwikkelen is het, uit het idee van omgaan met onzekerheid, verstandig te proberen kostenverhaal te *ontkoppelen*.

We beschrijven in het vervolg van dit hoofdstuk vijf vormen van ont koppeling waar kostenverhaal meer kan worden losgezongen van de vastgoedontwikkeling. Hoewel het lastig is om in algemene zin een precieze rangorde te geven van ‘meer’ of ‘minder’ ont koppeld, staan de vijf vormen min of meer steeds verder af van het idee van het huidige kostenverhaal via vastgoedontwikkeling. Waar het bij de eerste vorm van ont koppelen nog gaat om het hoe dan ook voorkómen van kostenverhaal, is het in de laatste vorm van ont koppelen niet meer de vastgoedontwikkeling of zelfs een bepaald plangebied (of exploitatiegebied) dat zorgt voor het opbrengen van de middelen voor de publieke voorzieningen. De mogelijkheid om dergelijke stappen te zetten binnen de huidige wet- en regelgeving vormt het onderwerp van hoofdstuk 4.

Onderstaande vormen van ont koppeling sluiten elkaar niet per se uit: het is goed mogelijk om in een bepaald ontwikkelingsgebied op verschillende manieren tegelijkertijd de koppelingen in het kostenverhaal lossen te maken.

### 2.3.1 Kosten vermijden

Een eerste vorm van een meer *loosely coupled* kostenverhaal is om de te maken publieke kosten te laten aansluiten bij het kleinschalige en onzekere karakter van organische gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat een gemeente kan proberen te *voorkómen* dat er kosten worden gemaakt. Immers: kosten die niet worden gemaakt, hoeven ook niet te worden verhaald. Door te proberen de investeringen in het publieke domein zo laag mogelijk te houden, wordt er op de uitgaven bespaard. Dit kan door het benutten van bestaande voorzieningen, die wellicht zonder – of slechts met een geringe – extra investering kunnen worden gebruikt. Optimale benutting van bestaande voorzieningen kan een argument zijn voor het toelaten van ontwikkelingen op bepaalde locaties en op andere niet. In de gemeente Münster (Noordrijn-Westfalen) wordt bijvoorbeeld ‘voorzieningengericht’ gepland. De ligging en het programma van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden onder andere bepaald door de vraag of de nieuwe bewoners van het gebied gebruik kunnen maken van bestaande voorzieningen, oftewel gebruik kunnen maken van aanwezige

overcapaciteit. Het beleid is hiermee expliciet gericht op het vermijden van nieuwe investeringen, die bovendien veel minder worden gefinancierd via vereveningsconstructies, zoals bij het integrale bekostigingsmodel in Nederland (Tennekes & Harbers 2012).

Uitgaven kunnen ook worden vermeden door de voorzieningen sterk te versoberen: zo kan de gemeente voorzieningen alleen op een basisniveau (laten) realiseren, en eventueel een hoger kwaliteitsniveau overlaten aan de initiatiefnemers zelf. Dit kan betekenen dat de ruimtelijke inrichting van het gebied met een lagere – of neutraler: *andere* – kwaliteit van de openbare ruimte gepaard gaat. Waar integrale gebiedsontwikkeling vaak samengaat met een hoog ambitieniveau, moet dat bij organische gebiedsontwikkeling waarschijnlijk naar beneden toe worden bijgesteld.

In het Havenkwartier Deventer bijvoorbeeld, is gekozen voor een minimale aanpassing van de bestaande openbare ruimte. Er is geprobeerd het bestaande zoveel mogelijk te behouden of tegen lage kosten aan te passen. Zo is in het beeldkwaliteitsplan (Gemeente Deventer et al. 2012) voorgesteld om parkeervakken niet met bestrating aan te leggen, maar deze simpelweg op de bestaande bestrating te schilderen. Deze strategie is overigens niet alleen vanuit kostenbesparing ingegeven. Volgens het beeldkwaliteitsplan wordt getracht een ‘esthetiek te ontwikkelen die niet zozeer gebaseerd is op geld, maar op de combinatie van pragmatisme, fantasie en creativiteit die past bij een ondernemende havensfeer’. Naar analogie van het adagium van Berlijn: ‘poor but sexy’.

### 2.3.2 Ontkoppelen van de gemeente

Een stap verder is dat de gemeente de kosten voor de publieke voorzieningen niet meer zelf maakt (en vervolgens de kosten daarvoor verhaalt), maar de bekostiging en levering overlaat aan private partijen. Kostenverhaal is zo ‘losgekoppeld’ van de gemeente. Dit kan in algemene zin worden aangeduid als het verlenen van een *concessie*.

Het idee is dat gemeenten aangeven welke publieke voorzieningen noodzakelijk zijn en hiervoor kwaliteitsniveaus benoemen. Private partijen realiseren de voorzieningen, de gemeente controleert of de kwaliteitsniveaus zijn aangehouden. Private partijen kunnen vervolgens eventueel de publieke ruimte aan de gemeente overdragen voor beheer. Het beheer van de publieke ruimte kan echter ook in private handen blijven, zonder dat het publieke karakter verloren gaat. Een voorbeeld hiervan is het voormalige Mariahoeveplein in Den Haag. Gemeente en AEGON hebben bij de vernieuwing van het kantoor van de verzekeraar geregeld dat het plein ook zou worden meegenomen in de ontwikkeling, resultaat is het privaat aangelegde en



beheerde, maar publiek toegankelijke ‘AEGONplein’ (Gemeente Den Haag 1999). Een ander voorbeeld zijn de privaat aangelegde tuinvijken uit de jaren dertig van de vorige eeuw (Kingma 2012). Belangrijk onderdeel van de aantrekkelijkheid van deze tuinvijken vormt de tevens privaat aangelegde parkachtige openbare ruimte. Heurkens (2012) geeft enkele voorbeelden uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk van privaat gestuurde gebiedsontwikkelingen. In zulke projecten nemen projectontwikkelaars een leidende rol en lokale overheden een faciliterende rol op zich bij het sturen van de ontwikkeling van een gebied. De voorbeelden die Heurkens geeft zijn verre van ‘organisch’, maar passen veel meer bij de integrale manier van gebiedsontwikkeling.

Toch kan een concessie ook bij organische gebiedsontwikkeling goed mogelijk zijn en een voor gemeenten aantrekkelijke strategie. De risico’s die verbonden zijn aan een eventueel ongelijktijdige realisering van vastgoed en voorzieningen liggen niet meer bij de overheid, maar bij de private partijen.

Voorbeelden van kleinschaliger vormen van concessies zijn onder andere te vinden in gemeenten die openbare ruimte laten sponsoren door private partijen, bijvoorbeeld het beheer van groen op rotondes (AD 2010). Verder dan alleen beheer gaat het recente idee van de gemeente Dordrecht om bedrijven en organisaties ruimte te geven voorzieningen in de openbare ruimte te plaatsen en daar hun naam aan te verbinden. Het kan gaan om zeer uiteenlopende voorzieningen als bankjes, speeltoestellen, toiletten en reanimatieapparaten (aed’s), maar ook om hele parken (Gemeente Dordrecht 2013). De bekostigungsstrategie aan de hand van een concessie kent verschillende vormen en instrumenten. De concessie kan zijn vastgelegd in een anterieure overeenkomst, zoals in Almere Oosterwold (zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreide beschrijving). In plaats van één grote concessie verleent de gemeente daar vele kleine concessies, waarin zij initiatiefnemers opdraagt om ook te zorgen voor alle publieke voorzieningen (van afwatering, elektriciteit en afvalverwerking tot bestrating en inrichting van de openbare ruimte). Een andere manier waarop de inrichting van de openbare ruimte aan een groep – *collectivisering* – kan worden overgedragen, is de oprichting van een gebieds-Vereniging van Eigenaren (VvE) (Watertorenberaad 2010). De Verenigingen van Eigenaren van grond en/of vastgoed in het gebied kunnen naast het beheer ook de inrichting van de openbare ruimte op zich nemen. Nog een andere rechtsvorm is het in ‘mandelig’ eigendom geven van de openbare ruimte. In de Amersfoortse wijk ‘De Stadstuin’ (zie [www.onzestadstuin.nl](http://www.onzestadstuin.nl)) is het openbaar toegankelijke park op deze wijze eigendom van de omwonenden. Zij hebben een opslag op de koopprijs betaald voor de aanleg en beheer van het park.

Een ander voorbeeld waarin de overheid voor eigenaren in het gebied de mogelijkheid schept om collectieve verantwoordelijkheid te nemen, is de Experimentenwet Bedrijveninvesteringszone (BIZ), gemodelleerd naar de in het buitenland bekende *Business Improvement Districts* (BID’s). Als een meerderheid<sup>5</sup> van de eigenaren op een bedrijventerrein of in een winkelgebied het er mee eens is, maakt de regeling het mogelijk dat de gemeente voor maximaal vijf jaar een heffing aan alle eigenaren kan opleggen voor het bekostigen van extra voorzieningen. In de toepassing van de BIZ is de heffing gebruikt voor onder andere cameratoezicht, bewegwijzering, het aanstellen van een centrum- of parkmanager, het gezamenlijk inkopen van energie, afvalverwerking of de aanleg van glasvezel (Berndsen et al. 2012).

Ook de zogenoemde gebieds-CV (Stauttner & Zijda 2012) ‘collectiviseert’ de bekostiging. Een gebieds-CV is een communautaire vennootschap waarin eigenaren hun eigendom verenigen, en die vervolgens kan investeren in verbeteringen in het gebied. Eigenaren ontvangen aandelen en rendement naar rato van hun inbreng. Een dergelijke vorm kan interessant zijn voor bijvoorbeeld kantoorgebieden met een lage marktwaarde. De gebieds-CV ‘collectiviseert’ de opgave in het gebied en zorgt idealiter voor de meest efficiënte investering in het gebied, in plaats van dat eigenaren blijven wachten tot een ander de eerste stap doet. Ook investeringen in de openbare ruimte die met transformatie zijn verbonden, kunnen op die manier worden gecollectiviseerd.

Overigens hoeft de concessienemer niet per se zelf een initiatiefnemer te zijn. Zo kan ook een gebiedsinvesteringsfonds dat is opgericht om initiatieven in een bepaald gebied te financieren, de inrichting van de openbare ruimte op zich nemen om de aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. Een dergelijk fonds zal de kosten daarvan proberen te verhalen op de initiatiefnemers in het gebied. Het is uiteraard de vraag of private partijen bereid zijn zulke investeringen te doen – hier komt de discussie over bekostiging van publieke voorzieningen in de buurt van die over verdienmodellen.

### 2.3.3 Ontkoppelen van integrale gebiedsexploitatie

Een volgende mogelijkheid voor een lossere koppeling tussen kostenverhaal voor publieke voorzieningen en vastgoedontwikkelingen is het loslaten van het idee van *verevening op gebiedsniveau*. Bij integrale gebiedsontwikkeling gaat hier de ‘kost’ nog wel eens ‘voor de baat uit’: met de uitgaven wordt gezinspeeld op de inkomsten uit de vastgoedontwikkeling. Zo zijn bij de herinrichting van de Spoorzone Delft, een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling, de werkzaamheden voor de (her)inrichting van de openbare ruimte voor de zekerheid al voor een groot deel vroegtijdig aanbesteed

(Buitelaar et al. 2013, zie beschrijving case Delft). Nu de inkomsten uit de vastgoedontwikkeling op zich laten wachten, is er wat dat betreft weinig flexibiliteit om aan de kostenkant nog aanpassingen te doen.

Door publieke voorzieningen pas in het gebied aan te leggen op het moment dat er een ontwikkeling plaatsvindt waarmee die publieke voorziening kan worden gefinancierd – het principe van *cash in-cash out* – neemt die flexibiliteit toe. Dit kan overigens niet bij elke publieke voorziening (zie hoofdstuk 3). Deze manier van bekostigen gaat ten koste van de zekerheid over wanneer, tegen welke kosten en met welk kwaliteitsniveau die voorzieningen worden aangelegd. De bekostiging wordt niet ontkoppeld van vastgoedontwikkeling<sup>6</sup>, maar wel van een bepaald eindbeeld voor een groter gebied. De omvang van de investeringen en het moment waarop deze worden gedaan, bewegen mee met de mogelijkheden en behoeften die er op een bepaald moment zijn. Bij de herontwikkeling van Overstad, een gemengd gebied ten noorden van de binnenstad van Alkmaar, liep de geplande grootschalige en integrale herontwikkeling door de crisis vast. Na het in goed overleg beëindigen van de pps-overeenkomst, besloot de gemeente Alkmaar de transformatiestrategie te wijzigen. Met het wijzigen van die strategie moest ook de bekostigungsstrategie worden aangepast. Door het stopzetten van de samenwerking tussen markt en overheid werd ook de gezamenlijke grondexploitatie-maatschappij opgeheven. De gemeente is gestopt met het verwerven van grond (kosten vermijden) en het ooit bedachte eindbeeld voor het gebied, vastgelegd in een masterplan, is min of meer losgelaten. Een aantal publieke voorzieningen is uit het plan geschrapt. Voor andere onderdelen in het plangebied werkt de gemeente volgens het principe van *cash in-cash out* (De Blauw 2012). Per initiatief kijkt de gemeente welke publieke voorzieningen nodig zijn en op welke manier ze kunnen worden gefinancierd. Het doen van gemeentelijke uitgaven wordt zo gekoppeld aan het krijgen van gemeentelijke inkomsten. Dit betekent dat er minder op planniveau wordt verevend, en veel meer faciliterend op initiatiefniveau. Dat impliceert ook dat de ambities voor de publieke voorzieningen ten opzichte van het oorspronkelijke masterplan naar beneden toe moeten worden bijgesteld.

Wanneer het principe van *cash in-cash out* binnen de huidige systematiek van publiek kostenverhaal wordt gevolgd, leidt dat – in vergelijking met een integrale aanpak – tot een opsplitsing van een gebied in meerdere mini-exploitaties. Op die manier is het goed mogelijk om op dat kleine schaalniveau (bijvoorbeeld van de kavel) kostenverhaal te regelen. De vraag blijft evenwel hoe de publieke kosten moeten worden verhaald voor uitgaven die de ontwikkelingen overstijgen (Van Baardewijk et al. 2013).

Door bijdragen aan een *fonds voor investeringen* die het plan overstijgen (bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening, ruimtelijke ontwikkelingen) blijft het weliswaar noodzakelijk van tevoren een berekening te maken van investeringen en opbrengsten, maar de tijd en plaats van realisering zijn niet meer gebonden aan het onderhavige exploitatiegebied. De voorzieningen kunnen later en elders in de gemeente worden gerealiseerd. Veel gemeenten werken bijvoorbeeld met een fonds voor bovenwijkse voorzieningen en/of een infrastructuurfonds (Muñoz Gielen 2013a, zie ook PBL 2010).

### 2.3.4 Ontkoppelen van de vastgoedontwikkeling

In de huidige bekostigingssystematiek is de basis voor het leveren van een financiële bijdrage aan publieke voorzieningen dat een partij iets ontwikkelt in een gebied. Vastgoedontwikkeling (of preciezer: een 'bouwplan' zoals vastgelegd in artikel 6.2.1 Bro) vormt de basis voor kostenverhaal. Bij organische gebiedsontwikkeling kan die strikte koppeling aan vastgoedontwikkeling worden losgelaten. Het moment en de omvang van die vastgoedontwikkeling – en daarmee de hoogte van en het moment waarop de overheid kosten kan verhalen – zijn bij organische ontwikkeling onzeker. Daarnaast speelt de principiële vraag waarom publieke voorzieningen die een langjarig nut hebben voor diverse bewoners, gebruikers en bezoekers enkel moeten worden bekostigd door degenen die ontwikkelen. Niet alleen de eerste nieuwe gebruikers profiteren, ook anderen doen dat later. Een bijdrage hoeft niet te worden gevraagd op basis van het feit dat er ontwikkeld wordt, maar op basis van het eigendom of gebruik van het vastgoed.

Het principe dat de waardevermeerdering van grond die niet is bewerkstelligd door de eigenaar ervan maar door het handelen van de overheid, niet aan eigenaar toevalt maar aan de gemeenschap, is in de negentiende eeuw al bedacht door John Stuart Mill. De econoom Henry George (1879) was zelfs van mening dat grondwaarde de enige grondslag zou moeten (en kunnen) zijn voor belastingheffing. Hoewel weinigen pleitten voor een strikte implementatie van dit Henry George-theorema, wordt het wel vaak aangehaald in relatie tot het idee van Mill over het belasten van grondwaardestijging door ruimtelijke ordening en als argument gebruikt voor invoering van een vorm van *betterment tax* (Alterman 2012; zie ook De Groot et al. 2010). Een voorbeeld is de aanleg van Central Park in New York, waarbij landschapsarchitect Olmsted becijferde dat de aanlegkosten van het park ruimschoots via belasting terugverdiend zouden worden door de prijsstijging van het omliggende vastgoed; een voorspelling die ruimschoots uitkwam (Allers 2011). Maar ook in Nederland: toen Amsterdam in 1936 het Rokin ging dempen vond de gemeente dat de huiseigenaren aan het Rokin daaraan konden meebetalen via *betterment tax*.<sup>7</sup> In

de huidige Nederlandse wet- en regelgeving is de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) een voorbeeld van een *betterment tax*.<sup>8</sup> Uit een internationale vergelijking kwam naar voren dat de vergoeding van schade door het handelen van de overheid (*planschade*) in Nederland royaal geregeld is, maar dat andere landen meer mogelijkheden hebben om *planbaten* af te romen (Van der Geest 2000; zie ook Alterman 2010).<sup>9</sup>

Bij organische ontwikkeling is het de vraag of het wel verstandig is om uitgerekend de ontwikkelende initiatiefnemers de benodigde kosten te laten opbrengen. In de eerste plaats omdat er niet bij elk initiatief een ‘bouwplan’ hoeft te liggen. Bij organische gebiedsontwikkeling lopen gebruik en (her)ontwikkeling meer door elkaar heen. Hergebruik hoeft niet altijd samen te gaan met een bouwactiviteit die valt onder de lijst van bouwplannen uit het Bro.

Ten tweede is het de vraag of de koppeling van kostenverhaal aan (alleen) ontwikkelaars slim is gelet op het type partijen en hun verdienmodel dat een gemeente wil ‘verleiden’ om initiatieven te ondernemen in een gebied. Het belasten van de businesscase<sup>10</sup> door een bijdrage te vragen aan de eerste partijen die iets willen ondernemen in het gebied, kan voor deze pioniers een drempel opwerpen om daadwerkelijk iets te gaan doen. Bij organische gebiedsontwikkeling in gebieden die hun potentie nog moeten bewijzen, is het te overwegen om een bekostigingsstrategie te hanteren die deze pioniers juist belooft voor het risico dat ze nemen. Dit betekent overigens niet dat de publieke investering van de gemeente helemaal niet verhaald zou kunnen worden op de initiatiefnemers (bij publieke investeringen van een bepaalde omvang zou dan ook sprake kunnen zijn van onrechtmatige staatssteun<sup>11</sup>), maar het is de vraag of die in één keer en enkel bij hen zou moeten worden verhaald. Het streven naar een eerlijke verdeling van het kostenverhaal over verschillende partijen (die wel of niet ontwikkelen, pionier of laatkomer zijn) is iets waarmee rekening kan worden gehouden bij het kostenverhaal. Een bijdrage wordt dan niet meer gevraagd op basis van het feit dat er wordt ontwikkeld, maar op basis van het eigendom of gebruik van het vastgoed.

### 2.3.5 Ontkoppelen van ontwikkelingslocatie

Nog een stap verder gaat het als kostenverhaal niet alleen wordt losgekoppeld van vastgoedontwikkeling, maar ook van een specifiek afgebakend (ontwikkel- dan wel exploitatie)gebied, oftewel van *gebiedsontwikkeling*. In plaats daarvan worden publieke voorzieningen als collectieve goederen beschouwd en ook op een dergelijke wijze gefinancierd. In tegenstelling tot de baatbelasting uit de vorige paragraaf is niet de aanleg van de voorziening waarvan een eigenaar/gebruiker profijt heeft de grondslag voor de heffing, maar een belasting die

wordt geïnd bij alle inwoners van de gemeente via het zijn van een ‘huishouden’ of het hebben van vastgoed met een bepaalde waarde.<sup>12</sup> In feite is er geen kostenverhaal meer bij de aanleg van een specifieke publieke voorziening, maar worden kosten voor de publieke voorzieningen uit de algemene middelen betaald. Vanuit het profijtbeginsel kunnen de inkomsten van gemeenten wellicht meer worden gekoppeld aan de ‘grondwaarde’. In de studie *Stad en Land* houdt het Centraal Planbureau (zie De Groot et al. 2010) een pleidooi voor het betalen van de publieke voorzieningen uit een belasting op het grondwaardesurplus.<sup>13</sup> Een investering in een verbetering van de kwaliteit van de publieke voorzieningen heeft een positief effect op het welbevinden van (stads)bewoners. Mensen zijn daarom bereid meer te betalen om dicht bij die voorzieningen in de buurt te wonen. De grondprijs stijgt. Die stijging is een maat voor de waardering van de bewoners voor de kwaliteitsverbetering van de voorziening. De baten van de investering in het publieke goed kapitaliseren dus in grondprijzen (De Groot et al. 2010: 83). Hoewel de implementatie op praktische bezwaren stuit (hoe moet dat grondwaardesurplus precies worden bepaald?), kan het belastingstelsel toch zo worden omgevormd dat belastingen die over grond worden geheven ook rechtstreeks ten goede komen aan het gemeentebestuur, zonder tussenkomst van de herverdeling via het gemeentefonds (De Groot et al. 2010: 93). Bij de analyse en uitwerking van het CPB heeft Allers (2011) nog enkele kritiekpunten, maar ook hij is voorstander van het voor een groter deel financieren van gemeenten uit een (vorm van) grondbelasting. De bestaande onroerendezaakbelasting is hiervoor een goede *second best*-oplossing, maar momenteel te klein van omvang. Het gemeentelijke belastinggebied zou moeten worden uitgebreid en het gemeentefonds verkleind. Vanuit een andere invalshoek houdt ook de Raad voor de financiële verhoudingen (2011) een pleidooi voor het vergroten van het decentrale belastinggebied. De verschuiving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten zou gepaard moeten gaan met het in staat stellen van gemeenten om meer eigen inkomsten te genereren.

## Noten

- 1 Ook na het exploitatieplan kan een overeenkomst worden gesloten, dan *posterieur* geheten. De regels uit het exploitatieplan zijn in dat geval leidend.
- 2 In de periode tussen de inwerkingtreding van de Wro, in juli 2008, en juli 2011 werd slechts bij 3 procent van de planologische besluiten die een bouwplan bevatten ook een exploitatieplan vastgesteld. In de overige gevallen was kostenverhaal ‘anderszins verzekerd’ (PBL 2012: 62).
- 3 Voor de volledigheid: de ondergrens wanneer kostenverhaal moet worden toegepast, is vastgelegd in artikel 6.2.1 Bro.
- 4 Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 218, nr. 3.
- 5 Een meerderheid is volgens de Experimentenwet BIZ (artikel 5) bereikt als de helft van degenen die bijdrageplichtig zijn (dat wil zeggen eigenaren) zijn stem heeft uitgebracht (respons), ten minste twee derde daarvan voor is én de som van de WOZ-waarden van de voorstanders groter is dan die van de tegenstanders.
- 6 Sterker nog: het *cash in-cash out*-principe legt eigenlijk een zeer sterke koppeling met vastgoedontwikkeling, zij het op *projectniveau* in plaats van op *planniveau*.
- 7 Zie [http://stadsarchief.amsterdam.nl/actueel/nieuws/nieuwsarchief/oud\\_nieuws\\_2008/kwartaal\\_2-2008/](http://stadsarchief.amsterdam.nl/actueel/nieuws/nieuwsarchief/oud_nieuws_2008/kwartaal_2-2008/).
- 8 We gebruiken in deze studie in het algemeen de internationale, algemene term *betterment tax*. Vanwege de problemen met het succesvol heffen van baatbelasting kent dit begrip in de Nederlandse context te veel negatieve associaties. In de VROM-notitie ‘Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties’ uit 1997 worden de mogelijkheden verkend van een nieuw systeem van kostenverhaal. Als optie wordt ook de verbetering van de baatbelasting genoemd, waarbij echter wordt opgemerkt dat een wijziging op gespannen voet staat met de historie van de baatbelasting en een nieuw instrument onder een oude (vertrouwde) naam misleidend is (Groetelaers 2004). Baatbelasting is strikt genomen geen *betterment tax*, omdat de belastingheffing niet is gebaseerd op een waardevermeerdering van een onroerende zaak (Schep 2012: 116).
- 9 Met de introductie van de Wro in juli 2008 is de Nederlandse planschaderegeling versobert. Bijvoorbeeld door de introductie van het begrip ‘normaal maatschappelijk risico’, wat een eigen risico introduceert bij planschade.
- 10 Waar een ontwikkelaar rekent met marge (het verschil tussen kosten en opbrengsten), rekent een ontwikkelaar-gebruiker met *cash flow*. Hij *verkoopt* het vastgoed immers niet, maar *gebruikt* het om zijn activiteit te gaan uitvoeren die voor de inkomsten moet zorgen.
- 11 Denk ook aan de recente uitspraak in de gemeente Leidschendam-Voorburg (Damplein) waar de Europese Commissie het verlagen van de grondprijs als onrechtmatige staatssteun heeft aangemerkt (IP/13/36 23/1/2013). Tegen dit besluit is beroep ingesteld.
- 12 Of het aantal werknemers, zoals bij de Franse *versement transport*, een belasting die oorspronkelijk werd gebruikt voor de bekostiging van de aanleg van infrastructuur voor openbaar vervoer. Tegenwoordig wordt die belasting vooral gebruikt als bijdrage aan de operationele kosten van het openbaar vervoer.
- 13 Dat wil zeggen, de grondwaarde boven de prijs voor landbouwgrond, exclusief de bouwkosten van het vastgoed.

# Ontkoppeling in de praktijk geïllustreerd

## 3.1 Ontkoppeling is geen vrije exercitie

In het vorige hoofdstuk zijn vijf vormen van kostenverhaal gepresenteerd waarin de koppeling met vastgoedontwikkeling losser is dan bij het 'traditionele' systeem van kostenverhaal. Deze vormen van ont koppelingen betekenen echter niet dat gemeenten een grote mate van vrijheid hebben om het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling heel anders vorm te geven dan bij integrale gebiedsontwikkeling. Ten eerste worden de mogelijkheden daartoe beperkt door wet- en regelgeving; we komen hier in hoofdstuk 4 op terug. Ten tweede spelen ook andere factoren een rol bij de keuze voor een al dan niet losser systeem van bekostiging van publieke voorzieningen, zoals de sturingsambitie van de gemeente en de risico's die zij kan en wil lopen, de kenmerken van de initiatiefnemers, en de flexibiliteit van de te bekostigen publieke voorzieningen.

Dit hoofdstuk is bedoeld om de stap te maken van theorie naar herkenbare praktijkgevallen. We gaan daarvoor eerst dieper in op de hiervoor genoemde factoren, waarop een gemeente meer of minder invloed heeft. In het tweede deel beschrijven we drie cases van organische (her)ontwikkeling waarin kostenverhaal een rol speelt: Almere Oosterwold, Amsterdam Oostenburg en Diemen Bergwijkpark. De cases zijn zo gekozen dat ze variëren op de ruimtelijke opgave die er ligt en wat betreft bovengenoemde factoren.

Om de variëteit verder te vergroten, beschrijven we ook enkele fictieve (maar niet ondenkbare) variaties op de drie cases en brengen we in beeld wat de gevolgen daarvan zijn voor het kostenverhaal. In de variaties op de cases zijn de omstandigheden bij de drie cases opgerekt: *wat als* de eigendomssituatie, het belang van de gemeente of de noodzakelijke investeringen nu anders liggen? Hierbij hebben we de vrijheid genomen om ook te zoeken naar manieren van ont koppelen die binnen het huidige institutionele kader moeilijk zijn, namelijk ont koppeling van vastgoedontwikkeling en van de ontwikkelingslocatie. Daarmee raken we aan de beperkingen van de huidige wet- en regelgeving. De mogelijkheden om deze verdergaande vormen van ont koppeling in praktijk te brengen blijken gering, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien. Daar gaan we dieper in op de instrumenten die daarvoor nodig zouden zijn.

## 3.2 De sturingsambitie van de gemeente

'Puur' organische gebiedsontwikkeling laat het initiatief bij anderen en vraagt geen sturende rol van de gemeente. Dit betekent een beleid van *laissez faire*, waarbij de gemeente volledig openstaat voor wat wordt gerealiseerd, waar dat gebeurt en wanneer. Dit is echter een uiterste van een continuüm dat loopt van 'volledig' organisch tot 'volledig' integraal. In de praktijk betekent de keuze voor organische gebiedsontwikkeling niet dat

de gemeente niets doet, maar een andere houding aanneemt (zie bijvoorbeeld de cases in Buitelaar et al. 2012a). Het betekent minder regie voeren en zich afhankelijker durven opstellen tegenover initiatiefnemers. Er zijn veel gradaties van meer of minder organisch ontwikkelen, waarbij de rol van de gemeente beweegt op een continuüm tussen actief en passief. De gemeente heeft in de praktijk zowel een faciliterende rol, waarin zij ondersteunend opereert, als een uitnodigende rol, waarin zij actief probeert partijen te verleiden. Beide rollen hangen met elkaar samen: om te kunnen faciliteren moet er wel een initiatief zijn, en als dat zich niet spontaan aandient, is het noodzaak om partijen uit te nodigen. Andersom geldt dat als er initiatieven zijn, het belangrijk is om de initiatiefnemers ook goed te kunnen helpen, oftewel te kunnen faciliteren (Groot Jebbink 2012: 34).

Een belangrijke overweging van de gemeente bij de keuze van de rol die zij op zich wil of kan nemen, is het belang dat zij heeft bij de (her)ontwikkeling van het gebied en de invloed die zij wil uitoefenen op het resultaat.

De 'haast' om een gebied te laten (her)ontwikkelen kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door gemeentelijk grondeigendom met doorlopende rentekosten. Maar de sturingsambitie van de gemeente hoeft niet alleen vanuit een financiële overweging te zijn ingegeven, zij kan zich ook op het gewenste ruimtelijke resultaat richten. In de meest basale vorm is ruimtelijke ordening niet meer dan het voorkómen dat er incompatibele grondgebruiksfuncties zijn (Van der Cammen & De Klerk 2003), wat erop neerkomt dat de gemeente er oog voor moet hebben dat het ene initiatief het andere in de weg kan zitten. Gemeenten hebben evenwel vaak een verdergaande opvatting over wat zij met ruimtelijke ordening willen bereiken en waarom bepaalde gebieden zouden moeten worden (her)ontwikkeld. Zo ambieert de gemeente Zaanstad dat er in het gebied De Hemmes woonwerkcombinaties komen, omdat er een gebrek is aan een bepaald woonmilieu. Of een gemeente wil juist voorkómen dat een gebied gaat concurreren met bestaande milieus, zoals het Havenkwartier in Deventer dat niet mag gaan concurreren met de binnenstad (zie voor beide voorbeelden Buitelaar et al. 2012a). Hoewel organisch ontwikkelen impliceert dat wordt opengelaten wat ergens gaat gebeuren, laat de praktijk zien dat gemeenten toch bepaalde wensen hebben. Deze wens kan ertoe leiden dat bepaalde investeringen noodzakelijk zijn om die gewenste ontwikkeling mogelijk te maken of te stimuleren. Om een gebied geschikt te maken voor wonen, kan bijvoorbeeld bodemsanering of een andere maatregel noodzakelijk zijn.

Wanneer de gemeente wacht op privaat initiatief kan een prisoners dilemma optreden, waarbij partijen op elkaar

wachten met het nemen van initiatief. Een gemeentelijke voorinvestering kan dit dilemma doorbreken. Door vooraf te investeren in het gebied kan de gemeente het gebied aantrekkelijker maken, waardoor andere partijen eerder geneigd zijn ook te investeren. De gemaakte kosten zijn onderdeel van de 'uitnodiging'. In Maastricht denkt de gemeente er bijvoorbeeld over na om het monumentale Eiffelgebouw, onderdeel van de oude Sphinx-fabriek, (casco) te renoveren om de start van de herontwikkeling van het gebied te stimuleren. Herstel van het erfgoed wordt dan gebruikt als aanjager van de stedelijke investeringen (Witsen 2013).

Door zich financieel te committeren aan de herontwikkeling van een gebied, geeft de gemeente een duidelijk signaal af dat het haar ernst is met de herontwikkeling. Dit geeft (meer) duidelijkheid aan initiatiefnemers en hun financiers. 'Uitnodigingsplanologie' wordt zo minder vrijblijvend dan alleen een visie voor het gebied presenteren.

Naast vooraf investeren om de gebiedsontwikkeling op gang te brengen, kan dat ook gedurende het proces nodig zijn. Een valkuil bij organische ontwikkeling is dat er geen samenhang komt tussen de verschillende initiatieven in een gebied en deze 'als los zand' aan elkaar hangen. Het gevaar bestaat dat het proces stagneert, omdat nieuwe initiatiefnemers zich niet geroepen voelen nieuw 'los zand' toe te voegen. Het kan dan een taak voor de gemeente zijn om de samenhang te organiseren (Van Baardewijk et al. 2013).

Nauw verbonden met de vraag naar de sturingsambitie is de vraag welk financieel risico de gemeente kan en wil lopen. Een hoge sturingsambitie, aan de hand van (voor) investeringen, heeft als keerzijde dat het financiële risico groot is. Hoge sturingsambities hebben in het verleden geleid tot grondaankopen, waardoor de gemeente meer sturend vermogen verkreeg (Buitelaar 2010). Dat ze hiermee een risico nam, wordt zichtbaar nu de grondposities in waarde zijn gedaald (zie bijvoorbeeld Deloitte 2012). Maar dit geldt ook voor andere voorinvesteringen (zoals in infrastructuur): het risico bestaat dat niet alle kosten kunnen worden verhaald. De gemeente moet zich steeds afvragen hoeveel risico ze wil lopen.

### 3.3 Kenmerken van de initiatiefnemers

Bij de keuze om een gebied organisch te (her)ontwikkelen, wordt in principe de deur opengezet voor initiatiefnemers om zich te melden. Dat kan gaan om grote partijen die meerdere onderdelen in het gebied willen realiseren, maar het kan ook gaan om veel kleine initiatiefnemers. Hoewel er ook initiatiefnemers zullen



zijn van buiten het gebied, zal bij organische gebiedsontwikkeling meer dan bij integrale gebiedsontwikkeling het uitgangspunt aanvankelijk worden gevormd door het bestaande grondeigendom.

Bij het kostenverhaal moet de gemeente zich rekenschap geven met welke partijen zij te maken gaat krijgen. Zijn dat er veel of weinig, zijn het partijen in het gebied of ook van daarbuiten, wat is de verwachte bereidheid en capaciteit om mee te betalen aan de initiatief-overstijgende kosten?

Het aantal partijen waarmee de gemeente zaken moet doen, is van invloed op de manier waarop kosten kunnen worden verhaald. Als er één private grondeigenaar is (een woningcorporatie bijvoorbeeld), vraagt dat om een andere strategie dan wanneer het grondeigendom is versnipperd over meerdere private partijen. Daarbij is ook van belang hoe de verhouding is tussen niet en wel ontwikkelende partijen in een gebied.

Tot slot is het niet alleen voor de gemeente ongewis hoe (en wanneer) het gebied zich gaat ontwikkelen. Deze onzekerheid geldt net zo goed voor de huidige gebruikers en nieuwe initiatiefnemers. De initiatiefnemers nemen bij het participeren in organische gebiedsontwikkeling een bepaald risico. De gemeente kan proberen dat risico te verkleinen door het geven van een visie, het stellen van (juridisch bindende) kaders die ontwikkelingen mogelijk maken en het doen van voorinvesteringen. Maar ook door de wijze van het kostenverhaal zelf. Door juist pioniers niet te veel financieel te belasten, kan de gemeente de drempel voor de eerste initiatiefnemers wellicht verlagen.

### 3.4 Flexibiliteit van de publieke voorzieningen

Bij organische ontwikkeling is ook de noodzaak zelf onzeker tot het doen van investeringen in publieke voorzieningen; het is immers nog maar de vraag hoe het gebied zich precies gaat ontwikkelen. Bepaalde investeringen kunnen bijvoorbeeld afhangen van het aantal gebruikers dat zich in het gebied vestigt. In Almere Oosterwold (zie verderop in dit hoofdstuk) bijvoorbeeld, hangt de noodzaak tot het verbreden van de bestaande landbouwwegen af van hoeveel woningen er gebouwd gaan worden en hoe intensief nieuwe bewoners de bestaande infrastructuur zullen gebruiken.

Naast de keuze of de investering noodzakelijk is, is een belangrijke vraag wanneer die dan nodig is en welke flexibiliteit daarin zit. Op welk *moment* moet de investering worden gedaan? Als het om hele basale *voorwaardenschepende* investeringen gaat, zoals voor een riolering, zijn deze niet uit te stellen. Andere

investeringen daarentegen zullen pas nodig zijn als er voldoende mensen of bedrijven in het gebied zijn gevestigd.

Een tweede vraag is of die investering dan in één keer moet worden gedaan of dat zij kan worden opgeknipt in meerdere deelinvesteringen. Faseerbare kosten kunnen ‘meegroeien’ met de ontwikkeling van een gebied. Een park kan bijvoorbeeld eerst klein of rudimentair worden aangelegd, en worden uitgebreid naarmate er meer ontwikkelingen in een gebied plaatsvinden. Een brug is een voorbeeld van een niet-faseerbare investering: het aanleggen van een halve brug is onzinnig.

De mate waarin de gemeente de kosten kan beheersen, zowel in omvang als in de tijd, is van grote invloed op de manier waarop zij het kostenverhaal zal willen vormgeven.

### 3.5 Ontkoppeling geïllustreerd met bestaande cases en fictieve varianten

In het vervolg van dit hoofdstuk staan drie cases centraal: de uitleglocatie Almere Oosterwold, waar de gemeente voor een radicale strategie van zelfrealisatie kiest; het schiereiland Oostenburg in Amsterdam, waar een corporatie het gebied organisch wil laten ontwikkelen; en het Bergwijkpark in Diemen, waar de gemeente een monofunctionele kantorenlocatie met zeer hoge leegstand stapsgewijs wil laten transformeren tot een gemengd gebied.

In alle drie de gevallen is het de bedoeling dat het gebied organisch wordt herontwikkeld en zijn publieke investeringen noodzakelijk. Aan de hand van cases laten we zien welke vormen van ontkoppeling, omstandigheden en uitgangspunten van beleid in aanmerking genomen, daadwerkelijk worden toegepast. En ook welke instrumenten daarbij worden gebruikt. Vervolgens doen we enkele gedachte-experimenten: wat als de sturingsambitie van de gemeente anders is en zij – in tegenstelling tot de huidige situatie – bijvoorbeeld wel haast zou hebben? Wat als de kenmerken van de initiatiefnemers veranderen en er niet één grote maar meerdere kleine grondeigenaren zijn? Door te variëren in omstandigheden en opgave gaan we in op de vraag wat de betekenis van de specifieke situatie is voor het kostenverhaal. Welke vormen voor ontkoppeling komen dan in beeld en wat zijn dan bruikbare instrumenten? Daarbij gaan we niet op voorhand uit van de beperkingen van het vigerende institutionele kader; in hoofdstuk 4 gaan we uitgebreid in op de (wettelijke) mogelijkheden tot ontkoppeling van kostenverhaal en vastgoedontwikkeling.

Tabel 3.1  
Cases en varianten

Cases en varianten	Sturingsambitie gemeente	Kenmerken initiatiefnemers	Flexibiliteit publieke en voorziening
<b>Oosterwold</b> nieuwe uitleg	<b>Lage ambitie:</b> radicale zelforganisatie binnen kaders van kavelpaspoort en gebiedspaspoort; gemeente heeft geen haast	<b>Particulieren</b> (geen grondeigenaar) die hun eigen woning willen bouwen; <b>Projectontwikkelaars</b> met grondpositie	<b>Faseerbaar:</b> ja <b>Moment:</b> volgend
<b>Variant Oosterwold</b> voorinvestering	<b>Hoge ambitie:</b> gemeente wil organische ontwikkeling stimuleren met landschappelijke drager	<b>Particulieren</b> (geen grondeigenaar) die hun eigen woning willen bouwen; <b>Projectontwikkelaars</b> met grondpositie	<b>Faseerbaar:</b> eerste investeringen in landschappelijke drager niet ('massa maken'), vervolgens wel <b>Moment:</b> voorinvestering
<b>Oostenburg</b> transformatie binnen stedelijk industrieterrein	<b>Lage ambitie:</b> concessie aan corporatie	<b>Corporatie</b> met overgrote deel van de grond	<b>Faseerbaar:</b> ja <b>Moment:</b> volgend
<b>Variant 1 Oostenburg</b> grond eigendom gemeente	<b>Hoge ambitie:</b> vanwege rentelasten zo snel mogelijk kavels uitgeven en opstellen verhuren	<b>Particulieren</b> (geen grondeigenaar) die hun eigen woning willen bouwen; <b>Bedrijven</b>	<b>Faseerbaar:</b> ja <b>Moment:</b> volgend
<b>Variant 2 Oostenburg</b> versnipperd grondeigendom	<b>Hoge ambitie:</b> ontwikkeling stimuleren met voorinvestering in hoofdinfrastructuur; gebied aantrekkelijk maken met verkoop luxe inrichtingspakketten	Grondeigenaren ( <b>particulieren, bedrijven, projectontwikkelaar</b> ), die niet allemaal willen ontwikkelen	<b>Faseerbaar:</b> deels, basisvoorzieningen in één keer. <b>Moment:</b> deels vooruitlopend (basisvoorzieningen), deels volgend
<b>Bergwijkpark</b> transformatie kantoorlocatie	<b>Hoge ambitie:</b> gemeente heeft haast; transformatie hoofdwegennet en groenstructuur; transformatie kantoren;	Grondeigenaren zijn (buitenlandse) <b>beleggers</b> zonder veel transformatieambities; een grote projectontwikkelaar met transformatieambitie	<b>Faseerbaar:</b> ja, per deelgebied <b>Moment:</b> volgend
<b>Variant Bergwijkpark</b> initiatief gelegd bij vastgoedeigenaren	<b>Lage ambitie:</b> gemeente heeft geen haast: transformatie wordt overgelaten aan gebieds-cv;	Grondeigenaren zijn <b>beleggers</b> waarvan aantal met transformatieambitie	<b>Faseerbaar:</b> ja <b>Moment:</b> volgend

De varianten zijn bedoeld om een totaalbeeld te geven van de verschillende omstandigheden waarmee bij ontkoppeling rekening moet worden gehouden. Tabel 3.1 laat de verdeling van omstandigheden over de cases en varianten zien.

### 3.5.1 Almere Oosterwold

#### De gebiedsopgave en grondeigendom

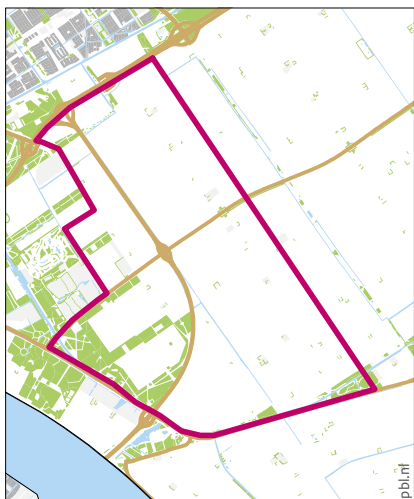
De gemeente Almere wil in samenwerking met de gemeente Zeewolde, de provincie Flevoland en het Rijk ten zuidoosten van Almere een landbouwgebied van 4.363 hectare langs organische weg ontwikkelen tot een voor Nederland uniek landelijk woonmilieu (10 procent wonen, 46 procent stadslandbouw, 44 procent werken,

voorzieningen, infrastructuur, water en openbaar groen). De samenwerkende partijen kiezen hierbij voor 'een radicale strategie van zelfrealisatie' (RRAAM et al. 2012). Er worden geen kavels uitgeven voor zelfbouw, zoals in Almere gebruikelijker is, maar het hele gebied wordt vrijgegeven voor ontwikkeling. Niet alleen de bebouwing wordt aan particulieren overgelaten, ook de omvang, de vorm en de locatie van de kavel, de keuze om een kavel alleen of samen met anderen te ontwikkelen én de aanleg van publieke voorzieningen als wegen en groen en netwerken (riolering, elektriciteit, waterleiding). De kaveleigenaar is tevens verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van deze publieke voorzieningen. De eigenaar van de kavel is niet helemaal vrij in hoe hij zijn kavel bebouwt: hij is gebonden aan een

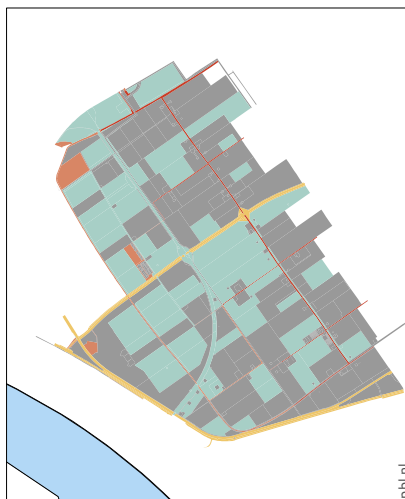


Kaart 3.1  
Almere Oosterwold

Begrenzing casusgebied

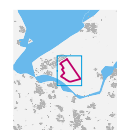


Grondeigendom



- Plangrens
- Bebouwd gebied
- Groen
- Water
- Overig bodembegebruik
- Hoofdweg

- Gemeente Almere
- Gemeente Zeewolde
- Provincie Flevoland
- Rijk
- Overig (particulier)



Bron: Kadaster, 2013

kavelpaspoort, dat weer past in een gebiedspaspoort waarmee de gemeente een bepaald (meer of minder landelijk) woonmilieu beoogt.

De meeste grond is in handen van een (semi)overheidsinstantie.<sup>1</sup> Grond van gemeenten en provincie is utilitaire grond (wegen), grond van het Rijksvastgoed Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) is verpachte landbouwgrond. Daarnaast is 933 hectare in handen van professionele gebiedsontwikkelaars en is 457 hectare landbouwgrond eigendom van agrarische ondernemers. Alle grond in eigendom van de overheid wordt vrijgegeven voor ontwikkeling. De overige grondeigenaren kunnen eveneens hun grond uitgeven (of zelf gaan ontwikkelen), maar dat is niet noodzakelijk. De gemeente heeft geen haast met het uitgeven van de gronden en wacht het initiatief af. Wat dat betreft is de sturingsambitie laag. Wat de gemeente daarentegen belangrijk vindt, is dat initiatiefnemers grote vrijheid wordt geboden om hun droom te realiseren, tegen minimale kosten voor de initiatiefnemers én voor de gemeente.

Op termijn kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente toch publieke voorzieningen moet aanleggen. Zo houdt de gemeente in het plan (en de kavelpaspoorten) rekening met een mogelijke verbreding van bestaande

wegen. Dit is noodzakelijk wanneer in het gebied zoveel initiatieven zijn ontplooid dat de capaciteit van infrastructuur wordt overschreden.

### Vormen van ontkoppeling

De 'radicale strategie van zelfrealisatie' impliceert dat de gemeente kiest voor het zoveel mogelijk *loskoppelen van kosten van de gemeente*. De voorzieningen die de gemeente in andere gevallen aanlegt bij het bouwrijp maken, zoals riolering en het zorgen voor een elektriciteitsvoorziening<sup>2</sup>, worden nu overgelaten aan de initiatiefnemer(s) zelf. Via het kavelpaspoort wordt geregeld dat bepaalde initiatiefoverstijgende voorzieningen toch geleidelijk tot stand komen. Een voorbeeld hiervan is de regel dat elke kavel een deel van het doorlopende netwerk van fiets- en wandelpaden realiseert. Met de kavelontwikkeling zal dit netwerk daardoor organisch meegroeien.

Er zijn ook zaken waarvoor de initiatiefnemer niet zelf opdraait, maar waarvan de kosten bij de gemeente liggen. In de eerste plaats zijn dat de gemeentelijke proceskosten, bijvoorbeeld voor het opstellen van de planvorming (zoals de Ontwikkelingsstrategie Oosterwold en de gebiedspaspoorten) en de gebiedsregisseur. Daarnaast zijn er kosten voor basisstructuren

(gebiedsontsluiting, waterwegen, groenstructuren) waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Ook zijn er kosten voor bovenwijkse dan wel bevolkingsvolgende voorzieningen (sport, groen) die voor rekening van de gemeente komen. Voor het gebied Oosterwold heeft de gemeente een investeringsbegroting opgesteld waarin deze kosten zijn opgenomen. De kosten van deze begroting worden via de privaatrechtelijke weg verhaald op de initiatiefnemers.<sup>3</sup> Bij een ontwikkelinitiatief past de gemeente het (conserverende) bestemmingsplan aan of geeft een omgevingsvergunning af en sluit dan tevens een anterieure overeenkomst waarin de gemeentelijke kosten worden verhaald (RRAAM et al. 2012: 190-193).<sup>4</sup> Voor het bepalen van de individuele bijdrage per kavel aan de totale publieke kosten heeft de gemeente een (geheime) simulatie van de grondexploitatie gemaakt. Aangezien de initiatiefnemers zelf de kavels ontwikkelen, bepalen zij zelf wat ze willen ontwikkelen, *wanneer en hoe*. Elke initiatiefnemer voert daarbij zijn eigen grondexploitatie en bepaalt zelf het programma en de planning. Programma en planning zijn van oudsher belangrijke elementen in een grondexploitatie. De gemeente heeft op dit terrein dus aannames moeten doen wat betreft de berekeningen in de gesimuleerde grondexploitatie. In die berekening gaat de gemeente uit van een planning van 25 tot 30 jaar en een programma van 15.000 woningen en 26.000 arbeidsplaatsen. Uit berekeningen voor de gesimuleerde grondexploitatie blijkt volgens de gemeente dat er inclusief kostenverhaal winstgevend kan worden ontwikkeld (RRAAM et al. 2012: 174).

De gemeente spaart zo voor de kosten van initiatiefoverstijgende investeringen die op termijn noodzakelijk zullen zijn. Omdat de simulatie geheim is, wordt in het midden gelaten wanneer die investeringen nodig zijn en hoe precies de hoogte van de bijdrage is bepaald. De hoge mate van zelfrealisatie die de gemeente van de initiatiefnemers vraagt, is een manier om de *bekostiging los te koppelen van de gemeente*. Daarbij probeert de gemeente zoveel mogelijk *kosten te vermijden*, zowel voor haar zelf als voor de initiatiefnemers. Door voor de publieke voorzieningen die de gemeente wel gaat aanleggen initiatiefsgewijs een bijdrage te vragen en zo te sparen, wordt het kostenverhaal *losgekoppeld van integrale gebiedsexploitatie, dat wil zeggen het geheel van vastgoedontwikkeling in het gebied*. Aard en tempo van die vastgoedontwikkeling zijn immers hoogst onzeker. Investerings worden pas gedaan als er gaandeweg de organische ontwikkeling behoefte aan ontstaat, en de gemeente stelt aanleg uit totdat er voldoende initiatieven zijn waarop de kosten kunnen worden verhaald (*cash in-cash out*). De eerste initiatiefnemers – de pioniers – investeren in een gebied waarvan nog in hoge mate onzeker is hoe en

wanneer het zich verder zal gaan ontwikkelen. De gemeente vertrouwt erop dat de markt in het voordeel van pioniers gaat werken. Aanvankelijk zal de kavelprijs in vergelijking met de rest van Almere laag zijn; bij de kavels elders hoeft een initiatiefnemers veel minder zelf te realiseren. Naarmate de organische ontwikkeling voortschrijdt, worden de kavels vanzelf duurder door de voorzieningen die in het gebied komen. De pioniers betalen wel mee aan de bovenwijkse voorzieningen waarvan onbekend is wanneer en zelfs of ze ooit worden aangelegd.

### **Almere Oosterwold – Fictieve variant: investeren in een landschappelijke drager**

#### *De gebiedsopgave en grondeigendom*

Kenmerkend voor de case Oosterwold is dat de gemeente Almere geen haast heeft. Al zou er jarenlang helemaal niks gebeuren, dan nog lijkt dat geen probleem te zijn. Maar stel nou dat er redenen zijn om dat wel een probleem te vinden? Bijvoorbeeld omdat het de boeren in het gebied jarenlang met een planschaduw opscheept, of omdat Almere zonder transformatie niet kan voldoen aan de opgave van de ‘schaalsprong’? Is zelf niets investeren in het gebied en gewoon afwachten dan nog steeds een goed uitgangspunt, of moet de gemeente dan toch op zoek naar een manier om de dynamiek in het gebied op gang te brengen? De redenen waarom er zich geen initiatiefnemers melden kunnen uiteraard divers zijn, maar stel nu dat het komt omdat potentiële partijen de onzekerheid over de ontwikkeling van het gebied te groot vinden?

In de Ontwikkelingsvisie wordt een doorkijk gegeven naar wat Oosterwold in 2030 *kan zijn*: ‘De Oosterwolders prijzen het gebied om zijn comfortabele woon-, werk-, leef- en recreatiemilieu. Die doen denken aan het Gooi, de Achterhoek of de zuidelijke Veluwe bij Velp, Rheden, maar zijn wel veel beter betaalbaar’ (RRAAM et al. 2012: 77). Ook deze zeer geliefde woonomgevingen zijn niet in één keer ontstaan, maar de landschappelijke kwaliteiten zijn ook in de basis anders dan van het rationele landbouwgebied in Flevoland. Van een louter faciliterende rol, kan de gemeente meer nadruk leggen op haar uitnodigende rol. Een manier om de ontwikkeling op gang te krijgen, kan zijn dat de gemeente kwaliteit in het gebied aanbrengt die initiatiefnemers of gebruikers over de streep kan trekken. In deze variant is de sturingsambitie van de gemeente anders dan in de oorspronkelijke case, maar verschillen ook de kenmerken van de initiatiefnemers: de gemeente wil haar invloed op de ontwikkeling vergroten en de initiatiefnemers zijn minder bereid om risico’s te nemen. De gemeente besluit vooraf te investeren in de landschappelijke kwaliteit door de aanleg van een landschappelijke drager voor de ruimtelijke ontwikkelingen.<sup>5</sup> Fikse water- en groen-

partijen worden aangelegd en in deze landgoedachtige omgeving kunnen initiatiefnemers kavels gaan ontwikkelen. Hiermee variëren we dus ook op de flexibiliteit in de uitgaven. Waar in de oorspronkelijke case de gemeente volgend was aan de initiatiefnemers, loopt zij nu vooruit op (hopelijk) komende initiatieven. Het grondeigendom is gelijk aan de oorspronkelijke case, met de overheid als grootste eigenaar. Welke manier van bekostiging past daarbij passen?

#### Vormen van ontkoppeling

De gemeente gaat vooraf investeren in een *landschappelijke drager* voor het gebied. Het verschil met de oorspronkelijke case is dat de investering niet volgend is aan de initiatieven, maar daarop vooruitloopt. De lokale voorzieningen worden net als in de echte case aangelegd door de initiatiefnemers zelf.

Wat betreft de bekostiging van het groen kan de gemeente een langjarige bron van inkomsten willen hebben om die investering mee af te lossen en te onderhouden. Gelet op het profijt dat de initiatiefnemers in het gebied hebben, kan het *bezit* een grondslag zijn voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage. Deze ontkoppeling kan worden gematerialiseerd door een bekostiging via de gemeentelijke belasting op onroerend goed (ozb), al bestaat er controverse over de effectiviteit en efficiency van het instrument (Janssen-Jansen et al. 2012: 43). De ontwikkelingen leiden tot extra belastinginkomsten voor de gemeente, en een deel van de inkomsten uit het gebied wordt gebruikt voor het aflossen van de investering in het groen.<sup>6</sup> Kostenverhaal is dan losgemaakt van vastgoedontwikkeling, er is sprake van een vorm van *Tax Increment Financing* (TIF). In Nederland experimenteert Nijmegen hier bijvoorbeeld mee (Janssen-Jansen et al. 2012).<sup>7</sup>

Een andere manier om de investering in het groen uit het gebied te laten aflossen, is als de gemeente aan elke initiatiefnemer een bijdrage vraagt op het moment van ontwikkelen. De gemeente heeft werkkapitaal in een landschapsfonds gestort en lost de schuld vervolgens bij de gemeente af via een bijdrage die initiatiefnemers afdragen bij een ontwikkeling. Het idee van verevening op gebiedsniveau wordt losgelaten. Het kostenverhaal is dan *niet meer zo strak gekoppeld aan de kosten en opbrengsten van integrale gebiedsexploitatie*. De bijdrage kan worden geregeld in een anterieure overeenkomst; de vrijheid van deze privaatrechtelijke overeenkomst biedt de meeste mogelijkheden voor het praktisch realiseren van een dergelijke bekostiging. Echter, de gemeente kan een initiatiefnemer niet verplichten tot een anterieure overeenkomst. Het verzekeren van kostenverhaal moet dan via het exploitatieplan gebeuren. Storting in het fonds is dan gebonden aan de PPT-criteria: proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid. In de

praktijk blijkt het voldoen aan die criteria bij het verhalen van *bovenplanse voorzieningen* via een exploitatieplan evenwel lastig, vooral als naar een specifieke kavel moet worden toegerekend (Provincie Overijssel 2012: 30). Met de keuze voor een voorinvestering loopt de gemeente uiteraard een groot risico. Een bijdrage aan het fonds is afhankelijk van de bijdrage van de ontwikkelinitiatieven. Wanneer de bekostiging via een TIF-vorm plaatsvindt, wordt weliswaar al het vastgoed aangeslagen, maar hangen de inkomsten ervan af of er ook daadwerkelijk sprake is van een waardestijging. Tot slot kan de gemeente de bekostiging van de groenstructuur deels *loskoppelen van de gemeente* wanneer het lukt om sponsorgelden van bedrijven uit de regio te krijgen, giften van natuurliefhebbers en dergelijke of subsidies (van de Europese Unie of de provincie).

### 3.5.2 Amsterdam Oostenburg

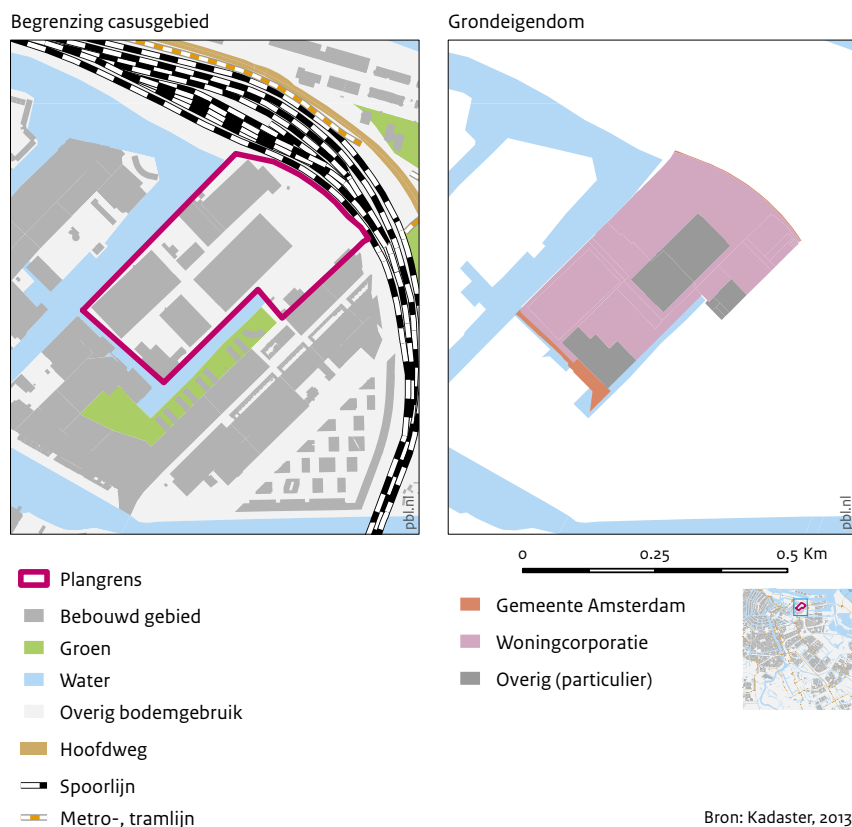
#### De gebiedsopgave en grondeigendom

Oostenburg is een verouderd industrieterrein van circa 1 hectare, gelegen dicht bij het centrum van Amsterdam en aan drie kanten omgeven door water. Het is de bedoeling dat het schiereiland transformeert tot een gebied met 50 procent wonen en 50 procent werken. De transformatie vereist investeringen in publieke voorzieningen, zoals de aanleg van riolering, kabels en leidingen, straten, kades, een buurtplein, een binnenstraat in een van de hallen, parkeervoorzieningen en een betere ontsluiting richting centrum voor voetgangers en fietsen via een fietsbrug. De gemeente (Stadsdeel Centrum) heeft geen grond in het gebied. Een woningcorporatie heeft vlak voor de kredietcrisis 7,5 hectare grond aangekocht om integraal te ontwikkelen. Het RVOB heeft 2,5 hectare,<sup>8</sup> en een institutionele belegger heeft 1,5 hectare aangekocht waarop reeds een multifunctioneel bedrijfsgebouw (INIT-gebouw) is ontwikkeld (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum 2012).

#### Vormen van ontkoppeling

Uitgangspunt van de gemeente Amsterdam is dat zij geen kosten wil maken. De gemeente heeft te maken heeft met één partij, de woningcorporatie. In deze situatie ligt een concessie-achtige constructie waarbij de private partij ook de publieke voorzieningen voor haar rekening neemt voor de hand. Stadsdeel Centrum en corporatie sluiten daartoe een overeenkomst.<sup>9</sup> Bekostiging (en levering) van publieke voorzieningen is in deze case dus *losgekoppeld van de gemeente* en de risico's verbonden aan eventuele ongelijktijdige realisering van vastgoed en voorzieningen liggen bij de corporatie. De woningcorporatie heeft de grond vlak voor de kredietcrisis gekocht om integraal te ontwikkelen. In de huidige omstandigheden is integrale ontwikkeling echter

Kaart 3.2  
Amsterdam Oostenburg



niet mogelijk. De corporatie heeft laten uitrekenen dat ze vanuit financieel oogpunt het beste organisch kan ontwikkelen, dat wil zeggen vraaggestuurd en in kleine stappen, inclusief de aanleg van publieke voorzieningen.<sup>10</sup> De woningcorporatie produceert bouwrijpe kavels voor de verkoop<sup>11</sup> en zal de publieke voorzieningen aanleggen op basis van *cash flow*: aanleg volgt na verkoop van voldoende kavels. De aanleg van een parkje en herinrichting van de kades zitten achter aan in het proces. Daarmee lopen de gemeente en de eerste initiatiefnemers een zeker risico: bij tegenvallende kavelverkoop komen deze voorzieningen in de knel. De corporatie heeft ook plannen voor transformatie van de oude opstallen. De gemeente heeft voldoende vertrouwen in de uitvoerbaarheid van de plannen van de corporatie en volstaat met het faciliteren van het ontwikkelinitiatief door aanpassing van het bestemmingsplan om de benodigde waardestijging van de grond mogelijk te maken. De gemeente neemt de fietsbrug op in het bestemmingsplan en deze moet dus binnen een termijn van tien jaar worden aangelegd.<sup>12</sup> De brug zit echter niet in de exploitatieopzet van de woningcorporatie en ligt ook niet op haar grond, maar op die van het RVOB en de

gemeente. In de anterieure overeenkomst met de corporatie wil het stadsdeel de kosten van de aanleg van de brug verdelen tussen de corporatie en het RVOB. Daarover moet nog worden onderhandeld.<sup>13</sup> Dus ook bekostiging van de aanleg van de brug wordt losgekoppeld van de gemeente. Na voltooiing van de publieke werken wordt de grond in eigendom overgedragen aan het Stadsdeel Centrum.<sup>14</sup> Ten tijde van het onderzoek waren gemeente en corporatie nog in onderhandeling over de grondprijs. De gemeente gaat uit van overdracht 'om niet', dus voor het *vermijden van kosten*.

De institutionele belegger profiteert van de toegenomen kwaliteit van de omringende openbare ruimte en op termijn van de verbeterde bereikbaarheid van het INIT-gebouw door de fietsbrug die daar ongeveer voor de deur zal komen te liggen. Maar kostenverhaal op deze partij wordt bewust niet geprobeerd. Bekostiging van de brug draagt ook een zeker risico in zich. Het stadsdeel huldigt het principe dat de ontwikkelaar ook alle bovenwijkse kosten betaalt. Als er met de corporatie en het RVOB geen overeenkomst kan worden gesloten voor bekostiging van de brug, moet het

stadsdeel alsnog een exploitatieplan maken. Dat zijn op zich al weer extra kosten die weer moeten worden verhaald.

#### Amsterdam Oostenburg – Fictieve varianten

De gemeente verkeert in de case Oostenburg in de prettige positie dat één private partij de ontwikkeling van vrijwel het hele gebied voor haar rekening neemt, inclusief de investeringen in de publieke voorzieningen. Dat maakt *loskoppelen van bekostiging van publieke voorzieningen van de gemeente* in deze case tot de voorname vorm van ont koppeling. Stel echter dat niet de corporatie maar de gemeente alle grond in handen heeft? Dan heeft de gemeente meer mogelijkheden om langs organische weg eigen ambities met het gebied te realiseren. Of stel dat er niet één ontwikkelende partij (een private of van overheidswege) is, maar versnipperd grondeigendom en wat als lang niet alle grondeigenaren van plan zijn om te gaan (her)ontwikkelen? Wat biedt dat voor vormen van een *loosely coupled* bekostigingssysteem en welke instrumenten zijn dan bruikbaar? We werken dit uit in twee varianten.

#### Amsterdam Oostenburg – Fictieve variant 1: gemeentelijk grondbezit

##### *De gebiedsopgave en grondeigendom*

In deze variant gaan we uit van hetzelfde gebied en dezelfde ruimtelijke investeringen om van een (voormalig) industriegebied een woongebied te maken, maar variëren we op de eigendomssituatie. Nu is het niet de woningcorporatie maar de gemeente die in betere tijden alle grond en alle leegstaande fabriekshallen heeft opgekocht met het doel integraal te ontwikkelen. Het lukt de gemeente echter niet om een overeenkomst te sluiten met een projectontwikkelaar. Toch wil de gemeente graag van de gronden af, de rentelasten lopen door. In vergelijking met de werkelijke variant is de *sturingsambitie van de gemeente* dus hoger.

##### *Vormen van ont koppeling*

Omdat de gemeente geen projectontwikkelaar kan vinden die de integrale herontwikkeling voor zijn rekening wil nemen maar wel graag wil dat de (her)ontwikkeling gaat beginnen, kiest zij voor een stapsgewijze organische ontwikkeling door kleine partijen. Daarbij wil de gemeente het onconventionele karakter van een oud industriegebied graag behouden. Omdat de grond in handen is van de gemeente, kan zij de benodigde investeringen in de publieke voorzieningen verdisconteren in de verkoopprijs van de grond. Deze opslag op de verkoopprijs kan zij in een gebiedsfonds storten. Door het gebiedsfonds een rechtsvorm (BV, NV, vereniging, stichting of publiekrechtelijk) te geven, wordt transparant

waaraan en onder welke voorwaarden het geld zal gaan worden besteed. De gemeente zal er echter tevens op moeten letten dat de prijs niet te hoog is,<sup>15</sup> om initiatiefnemers niet af te schrikken. *Kosten vermijden* door een sobere inrichting is wat dat betreft belangrijk. Vanuit het idee de aanvangslasten voor pioniers laag te houden, valt het te overwegen om de grond in erfpacht uit te geven. Erfpacht kan een vorm van ont koppeling zijn door de grond uit te geven in erfpacht met de mogelijkheid van verhoging van de canon wanneer ontwikkeling van het gebied heeft geleid tot waardevermeerdering van het vastgoed (TRES, transformatie-exploitatie). Transparantie over de erfpachtconstructie is daarbij een belangrijke voorwaarde, zowel voor de initiatiefnemer als zijn financier (de bank). Kostenverhaal is dan *losgekoppeld van vastgoedontwikkeling* en de extra inkomsten uit de TRES kunnen worden ingezet als dekking voor de gemeentelijke investeringen in de aanleg of verbetering van de openbare ruimte (Projectbureau Zuidostlob 2012). Latere initiatiefnemers krijgen een hogere canon opgelegd, maar profiteren ook van een omgeving met meer kwaliteit.

Tot slot kan de gemeente voorafgaand aan ontwikkelinitiatieven meteen tijdelijk – maximaal vijf jaar<sup>16</sup> – gebruik van de grond en de opstallen toestaan. Dit heeft het voordeel dat het gebied levendig blijft en dat de uitgaven aan de opstallen voor rekening komen van de tijdelijk hurende private partijen en die uitgaven dus zijn *losgekoppeld van de gemeente*. Om exploitatie van dit oude vastgoed aantrekkelijk te maken, moeten wel de huren laag worden gehouden.

#### Amsterdam Oostenburg – Fictieve variant 2: versnipperd grondeigendom

##### *De gebiedsopgave en grondeigendom*

Het gebied is in deze variant niet in handen van één woningcorporatie die het wil gaan transformeren noch in bezit van de gemeente, maar in bezit van vele verschillende particuliere eigenaren. De grond is eigendom van eigenaren-gebruikers en van industriële bedrijven die inmiddels zijn weggetrokken. De gemeente heeft alleen de grond onder de (zeer rudimentaire) hoofdweg in eigendom. Sommige eigenaren willen mogelijk iets gaan ontwikkelen op hun kavel, terwijl op andere kavels kleine bedrijven zijn gevestigd die nog functioneren en dus niet de ambitie hebben om te gaan herontwikkelen.

##### *Vormen van ont koppeling*

Bij een integrale herontwikkeling was het goed denkbaar dat de gemeente een *masterplan* had gemaakt, geprobeerd had om de grond (minnelijk) te verwerven en een deal te sluiten met een projectontwikkelaar. In een

proces van ‘rekenen en tekenen’ werden dan de residuele grondwaarde en de benodigde investeringen op elkaar afgestemd.

In het organische ontwikkelmodel laat de gemeente de herontwikkeling van de industriële kavels en opstallen over aan de eigenaren van de grond (of aan wie zij hun grond verkopen). Zij faciliteert dit proces, maar neemt niet de financiële risico’s van actief grondbeleid. De sturingsambitie van de gemeente is bepalend voor haar rol: wil zij een passieve houding aannemen of een actiever rol spelen?

Het kan zijn dat zich geen initiatiefnemers melden omdat zij het risico te groot vinden, bijvoorbeeld omdat ze eerst meer zekerheid willen over welke kant het uitgaat met het gebied. Als de gemeente niet wil wachten omdat ze vindt dat herontwikkeling urgent is, moet ze haar uitnodiging versterken. Dat kan – nog voor er ontwikkelinitiatieven zijn – door een voorinvestering te doen om vertrouwen te wekken in de toekomst van het gebied.<sup>17</sup> De gemeente maakt een tweedeling. Zij investeert vooraf in een aantal basisvoorzieningen zodat het gebied meer bouw- dan wel woonrijp wordt gemaakt. Andere uitgaven in de publieke ruimte (voor woonstraten, plein, kades, enzovoort) worden niet met deze eerste investering gedaan.

Om te beginnen worden alle industriële kavels, ongeacht of zij voor herontwikkeling in aanmerking komen, voorzien van hoofdinfrastructuur (weg, riolering, kabels en leidingen). En met het oog op de toekomstige woonbestemming wordt de toegankelijkheid van het gebied voor fietsers en voetgangers alvast verbeterd met een fietsbrug. Dergelijke voorinvesteringen zetten de gemeente voor een dilemma: de voorinvesteringen moeten herontwikkeling door initiatiefnemers aanmoedigen, maar om die voorinvesteringen vervolgens weer te verhalen kan initiatiefnemers juist ook afschrikken. Ook de zittende partijen profiteren van transformatie van het gebied, maar hoeven binnen het systeem van de Afdeling grondexploitatie daar niet per se aan mee te betalen; zij ‘bouwen’ immers niets. Nieuwbouw wordt eerder aangemerkt als ‘bouwplan’ dan transformatie.<sup>18</sup> Dit kan aanleiding zijn voor het zoeken naar een andere vorm van bekostiging, namelijk een die de koppeling tussen vastgoedontwikkeling en bijdrage in de kosten voor publieke voorzieningen losser maakt. Dan kunnen wel de kosten voor de aanleg van de basisvoorzieningen worden verhaald, maar wordt de rekening niet bij de initiatiefnemers gelegd die bouwen. In deze variant houdt dat in dat alle vastgoedeigenaren in het gebied meebetalen aan de hoofdinfrastructuur waarop ze alle worden aangesloten. Een instrument dat daarvoor kan worden ingezet, is een vorm van baatafoming via een *betterment tax*. Omdat Oostenburg een schiereiland is, is het gebied goed af te bakenen. Alle eigenaren op het eiland betalen mee. In Nederland kan dat via de

baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) worden geregeld. Baatbelasting is een publiekrechtelijk instrument waarmee *in theorie* kosten voor de aanleg van fysieke publieke voorzieningen (deels) kunnen worden verhaald op *alle* eigenaren van onroerende zaken in een gebied waarin het eigendom ‘baat’<sup>19</sup> heeft van de voorziening. In *de praktijk* kent de toepassing van baatbelasting nogal wat haken en ogen (zie hoofdstuk 4). Minstens zo belangrijk is dat de gemeente moet onderzoeken of ze geen *uitgaven* kan *vermijden*, bijvoorbeeld door geen verdere grondaankopen te doen voor publieke voorzieningen. De gemeente legt de hiervoor genoemde hoofdaansluitingen op publieke voorzieningen aan op de eigen grond en verhaalt de kosten op alle vastgoedeigenaren.

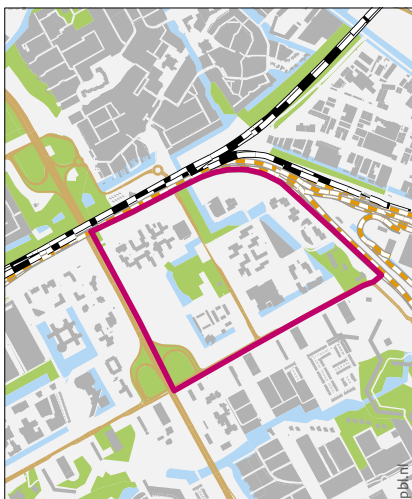
De overige publieke ruimte (woonstraten, plein, kades, en dergelijke) blijft in private handen, maar via het bestemmingsplan ligt op die grond wel een publieke bestemming. Bij voldoende bouwinitiatieven verzorgt de gemeente de inrichting van de publieke ruimte maar verwerft de grond niet. Aanleg wordt gedicteerd door aantal en tempo van de bouwinitiatieven en komt alleen de nieuwe eigenaren-gebruikers ten goede. Deze kosten worden niet via de hiervoor beschreven *betterment tax* verhaald. De gemeente is gehouden om deze kosten op de ‘klassieke’ wijze, via een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan, te verhalen op de ontwikkelende partijen. Maar de gemeente kan de kosten wel laag houden door zich te beperken tot een sobere inrichting. De kosten voor een luxere inrichting van de publieke ruimte kan de gemeente bij de nieuwe bewoners in het gebied leggen door de verkoop van luxere inrichtingspakketten (Stipo/Stadkwadraat 2012). Bekostiging is dan *losgekoppeld van de gemeente*. Uiteraard vereist dit coördinatie tussen de perceeleigenaren die aan dezelfde straat of kade of hetzelfde plein wonen, omdat zij het eens moeten worden over een pakket. Verdergaande ont koppeling is om een deel van de lokale openbare ruimte nabij woningen, bijvoorbeeld een park of plantsoen, mandelig eigendom (Burgerlijk Wetboek Boek 5, artikel 60 en verder) te maken van de *gezamenlijke woningeigenaren* die dan *zelf* de inrichting van de openbare ruimte bekostigen en het beheer op zich nemen.

Hoewel de fietsbrug de toegankelijkheid van het hele gebied verbetert, profiteert ook een onbekend aantal mensen aan de overkant van de brug. Het zal lastig zijn om een billijke bijdrage te bepalen.<sup>20</sup> In tegenstelling tot de echte case Oostenburg valt het in dit geval te overwegen om deze kapitaalinvestering *los te koppelen van het gebied* en te beschouwen als een collectieve voorziening op het niveau van de stad en deze te betalen uit de algemene middelen. Dat betekent dat de brug (deels) buiten het exploitatieplan wordt gehouden.<sup>21</sup> Dit



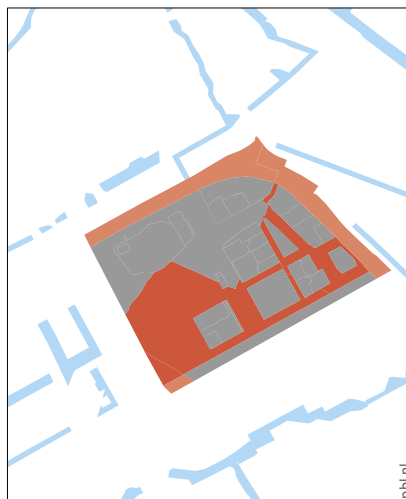
Kaart 3.3  
Diemen Bergwijkpark

Begrenzing casusgebied



- Plangrens
- Bebouwd gebied
- Groen
- Water
- Overig bodemgebruik
- Hoofdweg
- Spoorlijn
- Metro-, tramlijn

Grondeigendom



- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Diemen
- Overig (particulier)

Bron: Kadaster, 2013

past ook beter bij de wens om initiatieven, waartoe de gemeente onder andere met de brug wil verleiden, niet te zwaar te belasten.

### 3.5.3 Diemen Bergwijkpark

#### De gebiedsopgave en grondeigendom

Het Bergwijkpark in Diemen is een monofunctioneel kantoreengebied van 45 hectare, met al jaren een bovengemiddelde leegstand (in 2012 opgelopen tot 67 procent, Gemeente Diemen & KAW 2012). De gemeente verwacht niet dat er toekomst is voor de locatie in de huidige vorm. Een consortium bestaande uit het Bouwfonds en een corporatie wilden aanvankelijk het gebied transformeren tot woongebied, maar zij hebben zich teruggetrokken. De gemeente ziet daarom het Bergwijkpark graag geleidelijk transformeren tot een gemengd gebied van wonen en kantoren.

Om het gebied geschikt te maken voor die nieuwe functies, zijn forse ingrepen in de wegenstructuur nodig; de verhoogde dreven vormen een ruimtelijke barrière en zijn (sociaal) onveilig. Een betere ontsluiting van de kantoorgebouwen/kavels is nodig om de uitgangspositie

voor transformatie te verbeteren. Daarnaast wil de gemeente de belevings- en gebruikswaarde van het gebied verbeteren door te investeren in de groenstructuur (Gemeente Diemen & KAW 2012). De grond is in handen van diverse (buitenlandse) beleggers. De infrastructuur ligt op gemeenteground.

#### Vormen van ontkoppeling

De gemeente Diemen staat voor een dilemma. Enerzijds vindt zij de aftakeling van het gebied door de massale leegstand niet langer acceptabel. Anderzijds is (voor) investeren in de reconstructie van het wegennet en groen risicovol, want op wie moet de gemeente de kosten verhalen? De beleggers voelen de urgentie om hun panden te herontwikkelen niet echt.<sup>22</sup> De gemeente pakt het probleem op twee manieren aan. Om de beleggers in het gebied te bewegen tot afwaardering van hun vastgoed tot de marktwaarde – waardoor herontwikkeling rendabel wordt – voert zij ten eerste een politiek van ‘actief prijsbederf’ (Cobouw 2011). Dat houdt in dat de gemeente *uitgaven aan onderhoud van de publieke ruimte heeft teruggebracht tot het absolute minimum*. Dat betekent minder kosten, maar is hier ook vooral bedoeld als drukmiddel. ‘Actief prijsbederf’ houdt ook in dat de

gemeente geen medewerking verleent aan activiteiten die een structurele herontwikkeling kunnen vertragen, zoals tijdelijke activiteiten in de panden die de waarde van het kantorenvastgoed kunstmatig hoog houden. Ten tweede wordt het kostenverhaal voor de infrastructuurle werken *losgekoppeld van integrale gebieds-exploitatie* door dit te koppelen aan een concreet deelgebied en dus niet langer te verevenen op gebiedsniveau. De infrastructuur wordt per deelgebied aangelegd, en pas als daar voldoende ontwikkelactiviteiten zijn (geweest) om de investeringen op te verhalen. Daarvoor wilde de gemeenten aanvankelijk via een anterieure overeenkomst (of eventueel via een exploitatieplan) afspraken maken met een initiatiefnemer over een bijdrage aan de kosten voor de kaveloverstijgende voorzieningen.

Met de komst van een grote projectontwikkelaar die 50.000 vierkante meter gaat herontwikkelen tot studentenwoningen (zie [www.campusdiemenzuid.nl](http://www.campusdiemenzuid.nl)) en nog meer panden in het gebied lijkt te gaan aankopen, is de situatie veranderd. Het risico van een langdurig transformatieproces en langdurige onzekerheid over kostenverhaal is kleiner geworden.

De gemeente heeft met de ontwikkelaar een anterieure overeenkomst gesloten voor het bekostigen van de aanleg van publieke voorzieningen. In een eerder stadium heeft de gemeente overwogen om de ozb-inkomsten uit het gebied in een risicopot te storten. Hiervan is echter afgezien. Mochten zich nog andere initiatiefnemers melden dan sluit de gemeente ook met hen een anterieure overeenkomst voor een bijdrage (afgestemd op kavelmaat en functie) die samen met de grondopbrengsten voor een deel in een risicopot gaat. Ook dat is een vorm van *loskoppelen van kostenverhaal van integrale gebieds-exploitatie*, te vergelijken met storting van een bijdrage in een fonds.

### **Diemen Bergwijkpark - Fictieve variant: actieve beleggers**

In de echte case is er sprake van passieve eigenaren/beleggers van de kantoren. Stel dat dit niet zo is en dat een meerderheid van de beleggers besluit zich te verenigen en gezamenlijk iets aan de neergang van het monofunctionele kantoreengebied wil doen. Vanuit het idee van waardebehoud of -stijging gaat de belegger zich meer zelf bezighouden met de herontwikkeling van commercieel vastgoed. In de praktijk komt dit voor. Zo is vastgoedbelegger Syntrus Achmea actief aan de slag gegaan met de herontwikkeling van leegstaande kantoren. Ook in de toekomst wil deze belegger dit blijven doen (Syntrus Achmea 2012).

#### *De gebiedsopgave en grondeigendom*

In deze fictieve variant gaan we uit van een veel actiever rol voor de eigenaren van de leegstaande kantoren. Het

gebied en de opgave blijven gelijk: transformatie van een monofunctioneel kantoreengebied van 45 hectare met bovengemiddelde leegstand. Ook de beleggers die eigenaar van de kantoren zijn zien in dat het gebied in de huidige vorm als kantorenlocatie geen toekomst heeft.

#### *Vormen van ontkoppeling*

Het initiatief voor de herontwikkeling komt niet bij de gemeente vandaan. Zij faciliteert en ondersteunt het proces dat de private partijen in het gebied zelf op gang willen brengen. Een *ontkoppeling van de gemeente* is een mogelijkheid om de partijen de ruimte te geven en het kostenverhaal te regelen (dan wel te voorkomen). Zowel de transformatie van de kantoorpanden als de reconstructie van de weginfrastructuur en het groen wordt dan overgelaten aan private partijen. Deze partijen richten een *gebieds-cv* op die optreedt als ontwikkelaar (zie Staattener & Zijda 2012). Dit is een manier om de transformatie van het gebied collectief aan te pakken. De eigendommen van de deelnemende partijen worden samengebracht in de gebieds-cv. De eigenaren hebben aandelen in de gebieds-cv naar rato van de inbrengwaarde van de grond en het vastgoed. De gebieds-cv bepaalt actief in welk deelgebied de panden en publieke voorzieningen het eerst worden aangepakt en kan dus sneller resultaten laten zien dan wanneer passief wordt afgewacht wanneer zich ergens voldoende initiatieven voordoen. De gebieds-cv bepaalt ook het kwaliteitsniveau van de publieke ruimte. De plannen van de gebieds-cv hoeven dus niet zo ambitieus te zijn als in de oorspronkelijke case.

Deelnemen aan de gebieds-cv geschiedt op basis van vrijwilligheid. Passieve eigenaren kunnen er als freerider van profiteren dat andere partijen wel in de gebieds-cv participeren. Wanneer het privaatininitiatief niet van de grond komt, bijvoorbeeld omdat sommige eigenaren niet bereid zijn voldoende af te boeken om een businesscase voor hergebruik sluitend te krijgen, vraagt dat geduld van de gemeente. Als zij haar sturingsambitie laag houdt en op haar handen weet te blijven zitten, kan zij een verdere waardedaling afwachten. Wellicht helpt het als de gemeente een stok achter deur heeft om van de eigenaren een bijdrage af te dwingen aan de verbetering van het gebied, bijvoorbeeld in de vorm van het opleggen van een *betterment tax* waaruit de gemeente de aanleg van bepaalde publieke voorzieningen bekostigt. Dan zijn de partijen in het gebied hun zeggenschap over de kosten en de kwaliteit kwijt en moet iedereen meebetalen.

*Kostenverhaal is dan losgekoppeld van vastgoedontwikkeling.*

Zoals in hoofdstuk 4 wordt beschreven, kent de toepassing van deze belasting echter de nodige mitsen en maren.

Kwaliteitsverhoging in een later stadium kan de gemeente eventueel met andere instrumenten realiseren,



Tabel 3.2  
**Vormen van ontkoppelen en de drie cases met varianten**

Cases en varianten	Vormen van ontkoppeling				
	Kosten vermijden	Ontkoppeling van gemeente	Ontkoppeling van integrale gebieds-exploitatie	Ontkoppelen van vastgoed-ontwikkeling	Ontkoppelen van gebied
<b>Oosterwold</b> nieuwe uitleg	zelfrealisatie		bijdrage per initiatief in spaarfonds		
<b>Variant Oosterwold</b> voorinvestering		Sponsoring giften subsidie in fonds	bijdrage per initiatief in landschapsfonds	voorinvestering bekostigd via waardestijging bestaand vastgoed	
<b>Oostenburg</b> transformatie binnen stedelijk industrieterrein	verwerving publieke grond om niet	concessie aan corporatie			
<b>Variant 1 Oostenburg</b> grond eigendom gemeente	sobere inrichting	kosten opknappen opstellen voor huurders		erfpacht, stijging canon als dekking gemeentelijke investeringen	
<b>Variant 2 Oostenburg</b> versnipperd grondeigendom	geen grond-aankopen	Verkoop inrichtings-pakketten; mandelig eigendom		hoofdinfrastructuur bekostigd uit <i>betterment tax</i>	brug uit algemene middelen
<b>Bergwijkpark</b> transformatie kantoorlocatie		minimaal onderhoud publieke ruimte	transformatie infrastructuur per deelgebied; risicopot		
<b>Variant Bergwijkpark</b> initiatief vastgoedeigenaren		zelfrealisatie door gebieds-cv van vastgoedeigenaren		<i>betterment tax</i> ; bij meerderheid opgelegde heffing voor alle bedrijven in de BIZ	

zoals via de *Bedrijveninvesteringzone* (BIZ). De huidige tijdelijke regeling is gericht op gebruikers van bedrijfsgebouwen en kantoorpanden in een bepaald gebied. Zij kunnen (extra) verbeteringen aan de publieke ruimte realiseren door het instellen van een BIZ. Indien daar draagvlak voor is bij een meerderheid van de gebruikers (op grond van de WOZ-waarde), kan de gemeente een heffing opleggen aan *alle* gebruikers in de BIZ, die wordt aangewend voor het opwaarderen van de openbare ruimte. Door deze constructie van ‘de meerderheid bepaalt’ worden freeriders voorkomen, dit in tegenstelling tot de hiervoor beschreven *gebieds-cv*. Met de BIZ is het *kostenverhaal losgekoppeld van vastgoedontwikkeling*. De gemeente heeft een rol in het waarborgen van de afspraken in een verordening. Vervolgens medieert zij in de uitvoering door het innen van de bijdragen en het uitkeren van de opbrengst aan een speciaal voor de BIZ opgerichte vereniging of stichting. Deze vereniging of stichting voert de activiteiten namens de ondernemers uit. De bruikbaarheid van de BIZ in deze case is overigens beperkt, aangezien deze regeling niet van toepassing is op onroerende zaken die tot woning dienen. Ook is de

regeling niet geschikt voor grote en/of langjarige uitgaven. De looptijd is maximaal vijf jaar en gericht op gebruikers, niet op eigenaren.

### 3.6 Tot slot

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de vijf vormen van ontkoppelen die we in hoofdstuk 2 hebben onderscheiden en de drie cases met de variaties.

In de cases en varianten daarop zijn we alle in hoofdstuk 2 beschreven vormen tegengekomen om kostenverhaal los te koppelen van het geheel van vastgoedontwikkeling door welomschreven projectontwikkelaars in een welomschreven gebied. De mogelijkheid voor het zoeken naar een andere vorm van kostenverhaal bij organisch ontwikkelen wordt beïnvloed door de specifieke omstandigheden. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat wanneer de sturingsambitie van de gemeente, de kenmerken van de (potentiële) initiatiefnemers en/of de flexibiliteit wat betreft de publieke voorzieningen

variëren, de inrichting van het kostenverhaal moet meebewegen.

Niet een van de gekozen vormen van ontkoppeling en niet een van de instrumenten is zonder risico of nadeel, en dat plaatst de gemeente bij organische gebiedsontwikkeling voortdurend voor lastige dilemma's. Het is vaak kiezen tussen twee kwaden. Een deel van de problemen vloeit voort uit omstandigheden of beleidskeuzes. Zo is de radicale keuze van de gemeente Almere om in Oosterwold de kopers van de kavels alle voorzieningen te laten aanleggen, deels ingegeven door de uitgestrektheid van het gebied en deels door de politieke keuze om geen lokale voorzieningen te willen bekostigen. Dit trekt echter een zware wissel op het organiserend vermogen van gegadigden voor een kavel en kan initiatieven afschrikken. Het voordeel van de vrijheid om een droomhuis te bouwen wordt dan weer tenietgedaan. Beperking tot een zeer basale inrichting van de publieke ruimte, aangevuld met de verkoop van luxere inrichtingspakketten in de eerste fictieve variant van Oostenburg lijkt een verstandige keuze waarmee de gemeente weinig financieel risico loopt. Maar als bewoners het niet eens worden over de luxe pakketten blijft een weinig aantrekkelijk ingericht gebied over, met het risico dat verdere organische ontwikkeling stagneert. En dan zit de gemeente alsnog met een probleem.

Aan het zoeken naar een andere manier van kostenverhaal zit ook nog een ander aspect: een voor *organische ontwikkeling bruikbare manier van kostenverhaal* moet ook passen binnen wet- en regelgeving. Gemeenten zoeken min of meer noodgedwongen de grenzen op van de heersende institutionele kaders en nemen het risico dat het kostenverhaal toch sneuvelt bij de rechter. Of ze beschouwen bepaalde vormen van kostenverhaal, zoals baatbelasting, bij voorbaat als onwerkbaar. Op deze beperkingen die voortkomen uit het vigerende stelsel van wet- en regelgeving gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in. We gaan daarbij ook in op de vraag of de voorgenomen nieuwe Omgevingswet beter aansluit bij de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling

## Noten

- 1 2.934 hectare in bezit van de gemeenten Almere en Zeewolde, de provincie, het RVOB, Staatsbosbeheer (SBB), het waterschap en (voormalig) waterbedrijf Hydron.
- 2 Er komt wel een publieke back-up voor sanitatie en energie.
- 3 Kostenverhaal zal alleen worden toegepast op de rendabele functies wonen en werken, maar bijvoorbeeld niet op de landschapskavels. Dit betekent dat de 'rode' functies in feite de bovenwijkse voorzieningen betalen. Een onderbouwing waarom land- en tuinbouw niet rendabel zouden zijn, wordt niet gegeven (zie De Klerk 2012).
- 4 Kostenverhaal via een ophoging van de kavelprijs zou ook een optie kunnen zijn, veel van de grond is immers in overheidshanden en wordt door de gemeente aan de initiatiefnemers verkocht. Toch wordt dit niet toegepast, omdat in dat geval teruggave bij niet realiseren van de voorziening lastiger is.
- 5 In de Ontwikkelingsvisie is een dergelijke groene drager – de Eemvallei – ook voorzien. Deze wordt dan echter stapsgewijs ontwikkeld door initiatiefnemers die een 'landschapskavel' ontwikkelen.
- 6 In hoofdstuk 4 gaan we in op de relatie tussen de ozb en het gemeentefonds.
- 7 Overigens is de situatie daar wel anders, omdat de ontwikkeling in Nijmegen zekerder is en er dus een ook grote zekerheid is dat de ozb-inkomsten daadwerkelijk gaan stijgen.
- 8 Het RVOB wil deze grond verkopen, maar heeft dit op verzoek van de gemeente uitgesteld, totdat er een nieuw bestemmingsplan is. De gemeente wil daarmee voorkomen dat een eventuele koper industrie in het gebied vestigt (de oude bestemming), want dan kan er op de rest van het terrein geen woningbouw meer plaatsvinden. De gemeente wil dus eerst het nieuwe bestemmingsplan in procedure brengen (januari 2014).
- 9 De gemeente en de corporatie onderhandelen nog over zaken als verhaal van plankosten, eisen aan de aanleg van de publieke ruimte, verwerving van de publieke ruimte na inrichting, bekostiging van de brug door het RVOB en de corporatie.
- 10 Overigens is het, buiten het bestek van dit onderzoek, de vraag in hoeverre de aanscherping van de corporatieregels corporaties een dergelijke rol als gebiedsontwikkelaar nog toestaat. Hoewel het wel werd gedaan, behoorden verkoop van private kavels en aanleg van publieke voorzieningen hoe dan ook niet tot de kerntaken van corporaties.
- 11 En neemt een deel van de kavels zelf af voor sociale woningbouw.
- 12 In de nieuwe Omgevingswet wordt de termijn van tien jaar voor verwezenlijking losgelaten.
- 13 Het stadsdeel wil opdrachtgever zijn voor de bouw en heeft na voltooiing een voorkeur voor overdracht in eigendom om niet.

- 14 Stadsdeel Centrum heeft geëist dat het opdrachtgever is van de inrichting van de openbare ruimte en overige publieke voorzieningen (riolering, kabels, leidingen, enzovoort) met het oog op materiaalgebruik en beheerkosten en om medewerking van de nutsbedrijven bij onderhoud en beheer te verzekeren.
- 15 En ook niet te laag, gelet op ongeoorloofde staatssteun, al is de kans daarop bij verschillende initiatiefnemers niet zo groot. Er geldt een vrijstelling (de-minimis) van maximaal 200.000 euro per onderneming over een periode van drie belastingjaren. Bij het bepalen van de prijs moet de gemeente in beginsel uitgaan van marktconformiteit.
- 16 Het verlengen van de periode van vijf naar tien jaar is als *quick win* opgenomen bij het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet. Op 31 oktober 2013 is de ontwerpwijziging van de Chw en het Besluit omgevingsrecht (Bor) in de *Staatscourant* gepubliceerd. De nieuwe Omgevingswet zet de mogelijkheid tot langer tijdelijk kunnen bestemmen zeer waarschijnlijk voort.
- 17 Dat kan ook met andere middelen, bijvoorbeeld door het juridisch-planologisch vastleggen van het toekomstige karakter van het gebied (zie bijvoorbeeld het bestemmingsplan Havenkwartier, Deventer), maar gelet op het onderwerp van deze studie is hier gekozen voor een voorinvestering.
- 18 Zie het Bro artikel 6.2.1 onder d en e. Bij de bouw van *een of meer nieuwe woningen* is kostenverhaal verplicht. Bij transformatie (verbouwing) van een gebouw dat voor andere doeleinden geschikt was, is kostenverhaal verplicht *vanaf tien woningen*. Voor andere functies (zoals detailhandel, kantoor, horeca) is kostenverhaal verplicht bij transformatie als de totale bruto vloeroppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.500 vierkante meter bedraagt. Voor nieuwbouw ligt de grens bij de bouw van een of meer hoofdgebouwen.
- 19 'Baat' is een abstracte vorm van profijt. Het gaat niet om de (financiële) waardestijging van de onroerende zaak, maar om de vraag of het vastgoed 'in een voordeliger positie is gekomen' door de aangelegde voorziening. In het merendeel van de juridische procedures over baatbelasting is de vraag of er sprake is van baat aan de orde (Schep 2012: 118).
- 20 Bij baatbelasting weten belastingplichtigen regelmatig succesvol bezwaar te maken tegen de bepaling wie er baat hebben.
- 21 Volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV) kan de gemeenteraad besluiten om kosten (deels) uit de grondexploitatie te halen als het indirecte kosten betreft die niet uitsluitend worden gemaakt om de ontwikkeling van het gebied mogelijk te maken; zie ook hoofdstuk 4.
- 22 De gemeente voert diverse gesprekken met beleggers (waaronder Duitse) en financiers (zoals de FGH Bank) om te begrijpen hoe zij te werk gaan. Een van de leerpunten is dat belegger en bank elkaar overeind houden om een pand niet failliet te laten gaan. Faillissement betekent dat een bank het (waardeloze) vastgoed op zijn balans krijgt en daar dan andere middelen tegenover moet hebben staan. In het kader van de Basel II & III regelgeving (over het aanhouden van een voldoende groot kapitaalbuffer) is dat ongewenst.

# Institutionele beperkingen voor een *loosely coupled* kostenverhaal

## 4.1 Inleiding

Het systeem van gebiedsontwikkeling is aan verandering onderhevig. Gezien de huidige problemen met de vastgoedmarkt en met gemeentelijke grondposities, en gezien een opgave die verschuift van groei naar transformatie, moet de huidige manier waarop gebiedsontwikkeling en financiering aan elkaar zijn gekoppeld ter discussie worden gesteld.

In deze studie is verkend welke aanknopingspunten er voor de gemeente zijn om in een situatie van organische gebiedsontwikkeling bekostiging van publieke voorzieningen te waarborgen. Belangrijk uitgangspunt bij organisch ontwikkelen is dat, anders dan bij integraal ontwikkelen, de traditionele 'ijzeren' relatie tussen de vragen *wat waar* wordt ontwikkeld en *hoe dat wordt betaald*, meer wordt losgelaten. De uitdaging ligt bij het vinden van een geschikte manier waarop het kostenverhaal voor de publieke investeringen wordt 'ontkoppeld' van die relatie. In de hoofdzaak gaat dat om het ontkoppelen van de grondexploitatie. Het zoeken naar een dergelijke ontkoppeling heeft zowel een praktische als een meer principiële achtergrond. Praktisch gezien is er bij organisch ontwikkelen grote onzekerheid over wat, wanneer en door wie wordt ontwikkeld. Hierdoor zijn de mogelijke inkomsten en noodzakelijk uitgaven ongewis. Principieel kan de vraag worden gesteld waarom publieke voorzieningen, met een langjarig nut voor een diverse groep van bewoners, gebruikers en bezoekers, enkel worden betaald uit de vastgoedontwikkeling.<sup>1</sup> Zeker als

de vastgoedontwikkelaar minder uitgaat van een marge op de verkoop, maar ontwikkelt voor eigen gebruik.

In hoofdstuk 2 zijn aanknopingspunten beschreven voor een lossere koppeling, in hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de uitgangspunten en omstandigheden die mede bepalend zijn voor het kiezen van een strategie en illustreerden we dit aan de hand van drie cases. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre een lossere koppeling ook *mogelijk* is onder de huidige wet- en regelgeving.

De huidige wet- en regelgeving, met specifiek daarin de Afdeling grondexploitatie, maakt het voor gemeenten beperkt mogelijk om een manier van bekostiging vrij te kiezen. De regels in de wet schrijven deels een dwingend systeem voor, gebaseerd op de grondexploitatie. We staan hierbij stil bij de (consultatieversie<sup>2</sup> van de) nieuwe Omgevingswet en de manier waarop daarin wat betreft het kostenverhaal uitnodigingsplanologie wordt gefaciliteerd.

Naast de regels op nationale schaal, zoals de Wro en de nieuwe Omgevingswet, zijn er ook regels op lokaal niveau die een lossere koppeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld regels in de financiële verordening van de gemeente. Wat betreft de institutionele beperkingen richten we ons in dit hoofdstuk op de nationale wet- en regelgeving, omdat het in het algemeen voor een gemeente makkelijker is om de gemeentelijke regels te wijzigen dan regels die door een bovenliggend bestuursorgaan zijn opgelegd. In dit hoofdstuk gaan we

dan ook voornamelijk in op de *formele* instituties op *nationaal* niveau. Alvorens dat te doen, is het echter ook goed te wijzen op het belang van de *informele instituties* bij het bepalen van de mogelijkheden van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

## 4.2 Bijstellen van ambities en een andere manier van plannen

Informele instituties, zoals werkwijzen, conventies en cultuur, zijn vaak zeer bepalend voor het gedrag van actoren. Gemeenten dienen zich te houden aan de wettelijke instrumenten die het Rijk ze aanbiedt, maar hun manier van werken wordt net zo goed gestuurd door de *zelf gekozen wijze* waarop gebiedsontwikkelingen doorgaan worden vormgegeven (zie ook Buitelaar et al. 2012a).

In situaties van organische ontwikkeling is de bekostiging van publieke voorzieningen moeilijker dan bij integrale gebiedsontwikkeling – zeker als er, zoals nu, ook sprake is van economische crisis. De onzekerheid die inherent is aan organische ontwikkeling en de andere soort van actoren met wie de gemeente te maken heeft, maakt het lastiger de realisering van publieke voorzieningen te waarborgen zonder dat de gemeente daarbij de kosten of het risico draagt, en zonder dat de initiatiefnemers in het gebied worden overvraagd. Meer (institutionele) mogelijkheden voor een bekostiging met een lossere koppeling alleen lossen deze onzekerheden niet op. Het bijstellen van de ambities voor de inrichting van het gebied, is één mogelijkheid.

Aan de andere kant kan deze constatering ook aanzetten tot het zoeken naar innovatieve (stedenbouwkundige) ontwerpen die meer gebruikmaken van bestaande voorzieningen in de gemeente, en naar innovatieve verdien- en financieringsmodellen die gebruikmaken van de geldstromen in het gebied om publieke voorzieningen (mede) te bekostigen (zie Peek & van Remmen 2012).

## 4.3 De Afdeling grondexploitatie: beperkingen en mogelijkheden

De cases (en de variaties daarop) uit hoofdstuk 3 laten zien dat het binnen het huidige systeem mogelijk is om organisch te ontwikkelen en – de praktijk moet het nog definitief uitwijzen – daarbij een passende manier van kostenverhaal op te zetten. Een kanttekening is hier echter op haar plaats. Zoals we in de eerdere publicatie over organische gebiedsontwikkeling al opmerkten (zie Buitelaar et al. 2012a: 95), sorteren de gestelde doelen, ambities en strategieën voor op de (institutionele)

mogelijkheden die er zijn. In de woorden van Lindblom (1959): ‘ends and means are simultaneously chosen’. Gemeenten kunnen op korte termijn de regels van hogere overheden niet wijzigen en zullen zich daarnaar moeten voegen. Met andere regels hadden ze wellicht andere doelen gesteld.

Het zoeken naar mogelijkheden binnen de Afdeling grondexploitatie is dan ook de aangewezen weg om kostenverhaal te regelen; deze regeling is daar immers voor gemaakt. Het publiekrechtelijke exploitatieplan kent echter beperkingen in de bruikbaarheid bij organisch ontwikkelen. Dat is niet vreemd: het instrument is voornamelijk met het oog op de ontwikkeling van uitleglocaties in 2008 in de wet opgenomen (De Snoo et al. 2013). Het vroegtijdig in beeld hebben van kosten en opbrengsten en de eisen van proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid (‘PPT’) die in het exploitatieplan leidend zijn bij de bepaling of een ontwikkelaar moet meebetalen en voor welk deel, maken het instrument op voorhand minder geschikt voor organische ontwikkelingen. Daarbij gaat de wettelijke regeling uit van een *integrale* planbenadering, waarbij winstgevendende en verlieslijdende onderdelen aan elkaar worden gekoppeld. De kosten worden op basis van de wettelijk voorgeschreven kostentoedelingsmethodiek (artikel 6.18 Wro) aan vastgoedontwikkelingen toebedeeld. Dit houdt in dat naarmate een uitgiftecategorie lucratiever is, deze meer meebetaalt (er worden meer kosten aan toegerekend). Er vindt daarmee niet alleen kostenverhaal plaats (toerekening van kosten op basis van het profijtbeginnsel), maar ook *binnenplanse verevening* (Schep 2012: 190), oftewel een financiële herverdeling: de winst van een deelproject wordt gebruikt voor de (mede)bekostiging van een ander deelproject.

De Afdeling grondexploitatie biedt echter flexibiliteit<sup>3</sup> door de formulering in de wet (artikel 6.12 lid 2 onder a Wro) dat het publiekrechtelijke exploitatieplan pas nodig is wanneer de kosten niet ‘anderszins’ zijn verzekerd. Dat ‘anderszins’ kan in de praktijk ten eerste doordat de gemeente zelf de grond bezit (‘actief grondbeleid’) en daarmee de kosten in de verkoopprijs of -voorwaarden kan verdisconteren. Of, ten tweede, dat een pps-contract wordt opgezet waarin overheid en markt participeren, die het gebied ontwikkelt en waarin afspraken worden gemaakt over de verdeling van de kosten. Of, ten derde, door het uitgegeven van een concessie waarbij een private ontwikkelaar de volledige grondexploitatie voor eigen rekening en risico verzorgt (PBL 2010: 60).

Bij een organische gebiedsontwikkeling met een faciliterende overheid liggen deze drie opties niet voor de hand. Een van de redenen om voor een organische manier van ontwikkelen te kiezen, is juist dat de overheid minder risico wil (en kan) nemen. Hoewel een concessie een manier is om de bekostiging van de publieke

voorzieningen te ontkoppelen (zie hoofdstuk 2), past ook een concessie lang niet altijd bij organisch ontwikkelen. Er moet dan een partij worden gevonden die het risico wil en kan nemen voor de transformatie van het gebied. Dan blijft een vierde optie over om de kosten anderszins te verhalen: de privaatrechtelijke anterieure overeenkomst. Deze biedt een flexibel instrument om bij organisch ontwikkelen kosten te verhalen. Er is een grote mate van contractvrijheid tussen overheid en ontwikkelaar, waarin in principe geen rekening hoeft te worden gehouden met de PPT-criteria.<sup>4</sup> In het privaatrechtelijke spoor is het goed mogelijk om per ontwikkeling een bijdrage te vragen (fondsvorming) en daaruit op een gegeven moment de investeringen in de publieke voorzieningen te betalen. Er schuilt hier echter een adder onder het gras: een anterieure overeenkomst kan alleen op basis van vrijwilligheid worden getekend. Vandaar de toevoeging 'in principe' bij de vrijheid een anterieure overeenkomst te sluiten. Een gemeente die in de ogen van een ontwikkelaar te veel vraagt, kan wel het via wet- en regelgeving begrensde exploitatieplan afwachten. De grenzen worden door de gemeente overigens wel opgezocht. Zo wilde de gemeente Diemen aanvankelijk voor de organische transformatie van het kantoreengebied Bergwijkpark planologische medewerking koppelen aan privaatrechtelijk kostenverhaal. Ook in de case Oosterwold koppelt de gemeente Almere medewerking van een gebiedsregisseur aan een initiatief als dat past binnen de structuurvisie/kavelaspoort én er overeenstemming is over een anterieure overeenkomst. Dit is een pragmatische oplossing die kostenverhaal zekerstelt en het moment in de tijd verschuift naar het moment waarop zich een concreet initiatief aandient, zodat er afspraken op maat kunnen worden gemaakt. Gemeenten kunnen planologische medewerking echter niet weigeren enkel om het feit dat een initiatiefnemer een anterieure overeenkomst niet tekent. Een gemeente die wil uitnodigen met een bestemmingsplan dat nieuwe ontwikkelingen toelaat (passend bij het idee van 'uitnodigingsplanologie'), moet het verhalen van de publieke kosten daarvoor op het moment van vaststelling hebben verzekerd volgens artikel 6.12 Wro. Het is echter zeer goed denkbaar dat de initiatiefnemers nog niet bekend zijn en dus dat een anterieure overeenkomst nog niet gesloten kan worden, of dat de initiatiefnemers een dergelijke overeenkomst niet wensen te ondertekenen. De gemeente is dan aangewezen op het opstellen van een exploitatieplan. We zijn hierbij terug bij de problemen met het exploitatieplan bij organische gebiedsontwikkelingen. De Afdeling grondexploitatie maakt dat de gemeente vanzelf een 'partij' wordt in het regelen van het kostenverhaal in een gebied. Juist als zij een 'passief' grondbeleid wil voeren, dwingt de wet de gemeente via het exploitatieplan om uit te gaan van de in de wet vastgelegde fictie van actief grondbeleid en de

bijbehorende 'boekhouding'.<sup>5</sup> Dit legt een zware organisatorische en procedurele last bij gemeenten<sup>6</sup> om op voorhand een zo goed mogelijk inschatting te maken van kosten en opbrengsten (inbrengwaarden) en zo vastgoedontwikkeling en publieke voorzieningen aan elkaar te verknopen.

## 4.4 De nieuwe Omgevingswet

Op dit punt probeert de (consultatieversie van de) Omgevingswet de huidige situatie te verbeteren. Ten eerste door het moment van het opstellen van een exploitatieplan door te kunnen schuiven naar het moment waarop een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Ten tweede door de mogelijkheden te verruimen om een forfaitaire bijdrage te vragen. En ten derde door de situaties te verruimen waarin mag worden afgezien van het opstellen van een exploitatieplan (zie ook de bijlage).

### 4.4.1 Doorschuiven verplichting

Onder de huidige wet- en regelgeving moet een gemeente kostenverhaal verzekerd hebben op het moment dat zij een bouwplan planologisch mogelijk maakt. Dat betekent dus dat de exploitatieopzet duidelijk moet zijn als het bestemmingsplan wordt vastgesteld. In de consultatieversie van de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om het kostenverhaal in de tijd naar achter te schuiven. In het geval van een globaal bestemmingsplan bijvoorbeeld naar het moment dat de uitwerking wordt vastgesteld. Het doorschuiven kan ook naar het moment dat er zich daadwerkelijk een bouwinitiatief aandient, oftewel naar het moment dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Volgens artikel 12.1 lid 2b van de consultatieversie van de Omgevingswet kunnen gemeenten een bouwplan in het omgevingsplan *voorwaardelijk* planologisch mogelijk maken. De voorwaarde is dat het kostenverhaal is verzekerd op het moment dat de omgevingsvergunning wordt afgegeven. Het op deze manier doorschuiven van de plicht tot kostenverhaal lijkt op de mogelijkheden die Engelse en Spaanse gemeenten hebben voor het voeren van een faciliterend grondbeleid (Muñoz Gielen 2010, 2013b).

De aanpassingen van de Afdeling grondexploitatie in de consultatieversie van de Omgevingswet zijn er op gericht het handelen in onzekerheid te verminderen. Door de verplichting voor kostenverhaal door te schuiven naar het moment van de omgevingsvergunning is meer kennis aanwezig over de invulling van het (globale) plan, waardoor er een meer accurate kostentoedeling kan worden gemaakt. Hier gaat het dus minder om 'ontkoppeling' als wel om de noodzaak tot ontkoppeling te verkleinen doordat er minder onzekerheden zijn. Het



kostenverhaal wordt op deze wijze ontkoppeld van de integrale gebiedsexploitatie (zie paragraaf 2.3.3).

#### 4.4.2 Introductie van forfaitaire bijdrage

De introductie van een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten in artikel 12.3 van de Omgevingswet<sup>7</sup> is echter ook in het publiekrechtelijke spoor een belangrijk deel van de oplossing wat betreft het flexibel kunnen omgaan met het kostenverhaal. Omdat een forfait wordt gehanteerd in plaats van de PPT-criteria, wordt de werkwijze makkelijker. De relatie tussen de ontwikkeling, de bijdrage en de besteding van de fondsen hoeft dan immers niet elke keer te worden berekend, maar is gestandaardiseerd. De bijdragen hoeven niet in tijd en plaats samen te vallen met de realisering van de voorziening, maar via fondsen kan worden gespaard (en daardoor te ‘ontkoppelen van integrale gebiedsexploitatie’, zie hoofdstuk 2). Ook fasen wordt gemakkelijker als met fondsen kan worden gewerkt. Uit de bijdrage van de vorige fase kan de volgende worden bekostigd. Het forfaitaire fonds werkt als een soort ‘ontwikkelheffing’, waarvan de baten binnen de gemeente kunnen worden besteed aan verschillende bovenplanse voorzieningen op verschillende locaties.

#### 4.4.3 Aanwijzen van gevallen waarin mag worden afgezien van het opstellen van een exploitatieplan

Het verplichte karakter van het kostenverhaal maakt dat gemeenten soms een exploitatieplan moeten opstellen terwijl zij dat eigenlijk niet nodig vinden. Om op dit punt het kostenverhaal flexibeler te maken, krijgen gemeenten de mogelijkheid om zelf categorieën aan te wijzen voor gevallen waarin ze geen exploitatieplan hoeven op te stellen (consultatieversie Omgevingswet artikel 12.1 lid 3 sub c). Volgens de artikelsgewijze Memorie van Toelichting gaat het om ‘kruimelgevallen’.<sup>8</sup> Dit is een verdergaande versoepeling van de plicht tot kostenverhaal. Na de introductie van de Afdeling grondexploitatie zijn de eisen via een wetwijziging al eens versoepeld. Een eerste verruiming betrof de toevoeging van een artikel (9.1.20) via een ‘reparatiewet’ aan de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening. Hierin is geregeld dat er geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld voor gronden waarop ongebruikte bouwtitels rusten (PBL 2010). Een exploitatieplan moest ook worden opgesteld als er nauwelijks kosten waren, waardoor de kosten voor het opstellen van het plan hoger waren dan de kosten die feitelijk konden worden verhaald. Met een wetwijziging is dit in 2010 gerepareerd (PBL 2012: 59). Naast de specifieke ‘escape’, die gemeenten zelf kunnen invullen, bevat de consultatieversie van de Omgevingswet ook een algemene bepaling voor gevallen waarin een gemeente geen exploitatieplan hoeft op te stellen. Artikel 12.1 lid 3 onder b geeft een gemeente de

mogelijkheid om bij een exploitatietekort geen plan vast te stellen. Legt zij in dat geval wel een plan vast, dan zou ze namelijk moeten bijpassen (zie bijvoorbeeld Geerdes et al. 2011 voor een uitwerking en rekenvoorbeelden).

#### 4.4.4 De Omgevingswet: beperkingen en mogelijkheden

De wijzigingen van de Afdeling grondexploitatie in de conceptversie van de Omgevingswet maken ‘uitnodigingsplanologie’ makkelijker. Door het vastleggen van een bestemming los te koppelen van het op dat moment geregeld hebben van het kostenverhaal, kan eerder planologische duidelijkheid worden gegeven over wat ruimtelijk is toegestaan in een bepaald gebied. De gemeente kan dan juridisch-planologisch aan ‘uitnodigingsplanologie’ doen. Ze geeft daarmee eerder duidelijkheid en zekerheid aan initiatiefnemers. Tijdige zekerheid over de bouw mogelijkheden is essentieel om de financiering van bouwplannen te regelen (Muñoz Gielen 2013b).

Deze mogelijkheid tot doorschuiven moet in samenhang worden gezien met de mogelijkheid die gemeenten krijgen om bij een exploitatietekort af te zien van een exploitatieplan. In de huidige situatie zijn gemeenten terughoudend om een plan ruimtelijk mogelijk te maken dat een exploitatietekort kan hebben. De gemeente zal dan namelijk dat tekort uit eigen middelen moeten bijpassen. Dit doet zich voornamelijk voor bij binnenstedelijke plannen, waar grondeigenaren hoge inbrengwaarden van grond en opstallen hebben. Door de wijziging in de Omgevingswet hoeft de gemeente niet op voorhand de financiële gevolgen door te rekenen van een bestemmingswijziging en op dat moment in te schatten of zij later mogelijk moet opdraaien voor een exploitatietekort. Met de expliciete opname van de weigeringsgrond in de Omgevingswet wordt tevens voorkomen dat initiatiefnemers het bij de daadwerkelijke bouwaanvraag kunnen laten aankomen op een exploitatieplan met een te kort voor de gemeente, los van het resultaat van hun eigen vastgoedontwikkeling. De wijziging legt hiermee in principe een betere prikkel bij initiatiefnemers om hun tekorten te accepteren in een anterieure overeenkomst (Baardewijk 2013).

Ook voor omwonenden heeft het doorschuiven van het kostenverhaal voordelen. De eerdere duidelijkheid over planologische mogelijkheden die daardoor makkelijker kan worden gegeven, is in de basis goed voor de rechtszekerheid.

#### Meer kosten ‘bovenplans’ en ‘bovenwijks’

Naast het makkelijker maken van ‘uitnodigingsplanologie’ heeft de mogelijkheid het kostenverhaal door te schuiven ook een potentieel nadeel in het licht van kostenverhaal. Het opschuiven zal leiden tot kleine exploitatieplannen: niet alle initiatieven starten immers

tegelijktijd, er wordt meer ‘per initiatief’ (per kavel) of ‘per stuk van het gebied’ een exploitatieplan opgesteld. In het exploitatieplan zitten dan de opbrengsten van de kavel en de publieke kosten die daarmee samenhangen (zoals bouw- en woonrijp maken). Het opstellen van meerdere kleine exploitatieplannen betekent daarmee ook dat relatief veel investeringen in publieke voorzieningen (zoals doorgaande infrastructuur) boven de grens van het exploitatieplan uitgaan, waardoor meer kosten ‘bovenplans’ worden of wellicht als ‘bovenwijks’ kunnen worden aangemerkt. In hoeverre deze voorzieningen daadwerkelijk nodig zijn, zal afhangen van de specifieke locatie en in hoeverre daar al dergelijke voorzieningen aanwezig zijn.

Onder de huidige wetgeving wordt het verhalen van vooral de bovenplanse kosten als problematisch ervaren. Die problemen spitsen zich toe op de mate waarin die kosten aan het exploitatiegebied kunnen worden toegerekend (Lam et al. 2012: 22). Er wordt veelal langdurig discussie gevoerd over de kosten; de wetgeving noemt voorbeelden, maar geeft geen precieze definiëring van wat onder de bovenplanse kosten moet worden verstaan (Schep 2013; Van Vliet 2009). Maar ook het verhalen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen is complexer dan voor voorzieningen die geheel aan het plangebied kunnen worden toegerekend. Er zal voor de bovenwijkse voorziening bijvoorbeeld onderbouwt moeten worden voor welk deel de kosten *proportioneel* zijn toe te rekenen aan dat ene bouwplan. Dat vraagt een groot aantal aannames over het toekomstige gebruik van de voorziening en de andere ruimtelijke ontwikkelingen rond het bouwplan.

Een voorbeeld van een mogelijk problematische kostenpost is een noodzakelijke bodemsanering in een deel van het gebied. Binnen een ‘gebiedsexploitatieplan’ kan de sanering worden meegenomen, maar bij meerdere ‘kavelexploitatieplannen’ wordt die kostenpost ‘bovenwijks’ en is het de vraag of deze kostenpost ook kan worden verevend tussen meerdere ontwikkelaars. Dan moeten immers het profijt en de toerekenbaarheid van de bodemsanering voor de overige kavels worden onderbouwd (en proportioneel worden toegerekend). Bovendien moeten alle meebetalende overige exploitaties een positief resultaat hebben (conform de rekenmethodiek van de gemeentelijke grondexploitatie). Wanneer de bodemsanering binnen één exploitatieplan valt, worden de kosten via de kostentoedelings-systematiek verdeeld over alle grondeigenaren. De volledige kosten van bodemsanering op perceel A, waarvan alleen de eigenaar van A profijt heeft, worden dan meegenomen als onderdeel van de totale kosten van de grondexploitatie van het gebied. Uit de systematiek van de wet vloeit voort dat deze kostenpost vervolgens wordt omgeslagen over het gehele exploitatiegebied (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr 6, p.21). Of dit bij

een mozaïek van kleinere plannen ook mogelijk is, is nog maar de vraag.

#### **Forfaitaire fonds bijdrage geeft flexibiliteit**

De hierboven geschetste problematiek wordt mogelijk ondervangen door de introductie van een forfaitaire fondsbijdrage voor bovenwijkse voorzieningen. Op deze manier kan beter worden omgegaan met de onzekerheid over inkomsten én uitgaven die inherent is aan organische gebiedsontwikkeling. Er bestaat – ook bij niet-organisch ontwikkelen – een spanning tussen enerzijds het dynamische karakter van gebiedsontwikkeling en het statische karakter van het kostenverhaal. Ontwikkelaars en initiatiefnemers willen vanzelfsprekend duidelijkheid en zekerheid over welke bijdrage zij moeten gaan betalen, wanneer de voorzieningen dan worden aangelegd en in welke vorm. Die gevraagde duidelijkheid verhoudt zich echter minder goed tot het dynamische karakter van de plannen, zeker niet als de toekomstige ontwikkeling nog nadrukkelijk openstaat, zoals bij organische gebiedsontwikkeling. Een fonds werkt wat dat betreft als een buffer tussen inkomsten en uitgaven. Echter, ook bij een fonds moet er een zeker verband zijn tussen bijdragen en uitgaven. Dit verband bestaat zowel uit een relatie aan *welke* voorzieningen de bijdrage van de initiatiefnemer wordt besteed, als aan *wanneer* die voorziening wordt aangelegd. Een forfaitaire berekening van de bijdrage impliceert dat het verband met de uitgaven lossier is. Wat betreft de *wanneer*-vraag moet er wellicht voor de fondsbijdrage een redelijke termijn worden aangegeven waarop de initiatiefnemer mag verwachten dat de publieke voorziening wordt aangelegd. Zowel wanneer de aanleg van de publieke voorzieningen pas begint bij voldoende inkomsten (*cash in-cash out*), als wanneer die aanleg pas start als er voldoende behoefte is ontstaan, zal het bij organische ontwikkeling moeilijk blijven om aan te geven wanneer die momenten gaan aanbreken. Zeker nu het omgevingsplan niet zoals het bestemmingsplan is gebonden aan uitvoering in tien jaar. Het aanbrengen van zo’n horizon zou uiteraard een belangrijke inperking zijn van de flexibiliteit, maar de vraag is of hieraan valt te ontkomen in een systeem dat van tevoren op basis van schattingen bijdragen vraagt. Daaraan gekoppeld is ook de vraag wat de aanpassingsmogelijkheden zijn wat betreft de bestedingsdoelen van het fonds. Is het mogelijk om de volgorde van de aanleg aan te passen? En is het mogelijk om de aard en omvang van de voorzieningen aan te passen al naar gelang de ontwikkeling van het gebied? Een forfaitair fonds kan wat dat betreft de nodige flexibiliteit bieden in de bekostiging van de publieke voorzieningen, zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant.



### Nadelen forfaitaire fondsbijdrage

De forfaitaire fondsbijdrage kent echter ook nadelen. De bijdrage op basis van een forfait is in beginsel eenvoudig en duidelijk, maar het is de vraag of het mogelijk is om ook daadwerkelijk zo'n eenvoudige rekenregel op te stellen. Lam et al. (2012) betwijfelen of standaardisering tot de mogelijkheden behoort. Vanuit de overweging dat ontwikkelaars / initiatiefnemers duidelijkheid willen hebben over de hoogte en het waarom van hun bijdrage én gemeenten niet te weinig kosten willen verhalen zal een forfaitaire regeling rekening moeten houden met locatie specifieke omstandigheden. Naarmate de berekening complexer wordt, neemt het voordeel echter af (Lam et al. 2012: 11). In het uiterste geval – maatwerk per plan – is het verschil met het toepassen van de PPT-criteria minimaal.

Er is nog een hiermee samenhangend tweede bezwaar tegen het instellen van een forfaitaire bijdrage. Het gebruik van de PPT-criteria leidt tot een transparante verantwoording van de door de ontwikkelaar te betalen bijdrage in relatie tot de gemaakte kosten (oftewel: kostenverhaal). Bij een forfaitaire bijdrage staat de hoogte van de heffing per definitie los van de werkelijk gemaakte kosten. Zowel de ontwikkelaar als de gemeente loopt een risico: de gemeente dat de bijdrage te laag blijkt te zijn, de ontwikkelaar dat hij te veel betaalt (Lam et al. 2012). In het eerste geval moet de gemeente bijpassen, in het tweede geval is er *de facto* sprake van baatafoming. Hoewel er argumenten voor een forfaitair systeem zijn, is baatafoming een richting waarvan expliciet en herhaaldelijk is gesteld dat die niet de bedoeling is van de wetgever.<sup>9</sup> Een wijziging hiervan vraagt om een expliciete rechtspolitieke discussie over dit onderwerp. De kans dat de bijdrage en het nut dat de gebruiker van de voorzieningen ondervindt niet in evenwicht zijn, is juist bij organische ontwikkeling bijzonder groot. Een gebied kan zich immers heel anders ontwikkelen dan verwacht, waaruit weer volgt dat andere voorzieningen nodig zijn of pas veel later worden gerealiseerd. Anders dan bij het gebruik van PPT-criteria spiegelt een forfaitaire bijdrage een dergelijk evenwicht ook niet voor, maar bij organische ontwikkeling kunnen bijdragen en nut nog veel meer uit elkaar lopen, ten nadele van de gemeente of van de initiatiefnemer.

Het alternatief, zonder een forfaitaire bijdrage, maakt dat de vele 'bovenwijkse' kosten (in de zin dat de kosten buiten de grondexploitatie vallen) waarschijnlijk maar moeizaam langs de weg van PPT kunnen worden verantwoord en (dus) verhaald. Voor de direct met de kavel verbonden kosten levert de Omgevingswet een verbetering op, voor de kosten die daarbuiten gemaakt moeten worden – en die zullen meer voorkomen – is dat dus nog maar de vraag. Ook onder de Omgevingswet blijft de anterieure overeenkomst daarmee nog steeds de

meest bruikbare manier van kostenverhaal. Het is de manier die de voorkeur van de wetgever heeft en in de praktijk het meest wordt gevolgd (PBL 2012). De flexibiliteit van het privaatrecht biedt gemeente en initiatiefnemer de ruimte om maatwerkafspraken te maken, ook voor de kosten buiten de kavel. De (on)mogelijkheden van het publiekrechtelijke exploitatieplan zijn echter bepalend voor de onderhandelingen over de overeenkomst, het exploitatieplan werkt als stok achter de deur. Om die functie goed te kunnen vervullen, moet het werkelijk kunnen vaststellen van een exploitatieplan een niet al te onaantrekkelijke en daarmee onwaarschijnlijke optie zijn (PBL 2012: 21).

Wat betreft de in hoofdstuk 2 beschreven vormen van ontkoppelen maakt de Omgevingswet de ont koppeling van de integrale gebiedsexploitatie (paragraaf 2.3.3) makkelijker. Kostenverhaal blijft echter gekoppeld aan vastgoedontwikkeling. De verdergaande vormen van ont koppeling zoals in hoofdstuk 2 beschreven vallen buiten de scope van de Omgevingswet.

## 4.5 Ontkoppeling van vastgoedontwikkeling is beperkt mogelijk

De cases laten zien dat het ontkoppelen van publieke investeringen van de vastgoedontwikkeling er in de praktijk op neerkomt dat kosten worden geminimaliseerd en wordt geprobeerd deze zoveel mogelijk in de tijd uit te stellen. Uitgaven en inkomsten komen zo dicht bij elkaar te liggen (*cash in-cash out*). De case Oostenburg laat een bijzonder geval zien: door de dominante grondpositie van één corporatie valt de bekostiging van de publieke voorzieningen grotendeels buiten de gemeente, als ware het een concessie. De corporatie voert overigens op haar beurt weer een strategie van *cash in-cash out*.

In de variaties op de cases hebben we de uitgangspunten en de opgaven opgerekt: wat als de eigendomssituatie, het belang van de gemeente of de noodzakelijke investeringen nu anders liggen? Hierbij hebben we de vrijheid genomen om te zoeken naar manieren van ontkoppelen die binnen het huidige institutionele kader moeilijk zijn, namelijk ont koppeling van vastgoedontwikkeling en van de ontwikkelingslocatie. Hierdoor wordt zichtbaar dat *als* er in de toekomst meer organisch ontwikkeld gaat worden, een ander palet van kostenverhaalinstrumenten wordt gevraagd dan in het huidige systeem bruikbaar en/of beschikbaar is. Gezien de aard van organische ontwikkeling is het de vraag of de gedachte niet moet worden losgelaten dat voorzieningen worden betaald uit (alleen) de vastgoedontwikkelingen, of dat deze hoe dan ook vanuit het gebied worden

gefinancierd. Hoeveel mogelijkheden zijn er om deze verdergaande ontkoppeling in de praktijk te brengen? De antwoorden daarop liggen voor een deel buiten de discussie rond de nieuwe Omgevingswet als vervanging van Afdeling grondexploitatie uit de Wro.

#### 4.5.1 Blijven uitgaan van de ontwikkelaar als kostendrager?

Zowel de Wro als de (consultatieversie van de) nieuwe Omgevingswet gaat uit van een ontwikkelingsactiviteit (bouwplan) als basis voor kostenverhaal. Daaraan ligt primair het profijtbeginsel ten grondslag en secundair het kostenveroorzakersbeginsel. Op die manier blijft de bekostiging, in principe, gekoppeld aan een ontwikkelingsactiviteit als zodanig. De vraag is of deze werkwijze altijd voldoet in situaties van organische ontwikkeling.

De kostenverhaalregeling van de Wro is toegesneden op situaties waarin projectontwikkeling een belangrijke motor achter stedelijke ontwikkeling is. De regeling is opgezet om het de gemeente mogelijk te maken ook bij faciliterend grondbeleid de kosten voor publieke voorzieningen te kunnen verhalen op partijen die de waardeverhoging door ontwikkeling incasseren.<sup>10</sup> Bij organische ontwikkeling daarentegen, is er voor veel initiatiefnemers – anders dan bij projectontwikkelaars in het integrale model – geen moment van oplevering en verkoop waarop de waardeontwikkeling materialiseert. Zij rekenen op een langdurig woongenot (bewoners), continue opbrengst uit hun bezit (ondernemers) en een geleidelijke waardeontwikkeling (beleggers). Omdat er vaak sprake is van kleinere partijen, kan juist een hoge bijdrage aan het begin, bij de ontwikkeling, een drempel zijn om in te stappen.

Bovendien is organische ontwikkeling een proces van voortdurende transformatie; in de loop van de tijd kunnen nieuwe investeringen in publieke voorzieningen nodig blijken te zijn, die wellicht voordien niet waren voorzien. Onvoorzien investeringen kunnen nodig zijn op een moment waarop een aantal partijen in het gebied al heeft ontwikkeld of nooit zal ontwikkelen, terwijl ze wel profijt hebben van de voorziening. Bekostiging baseren op een ontwikkelingsactiviteit kan problematisch zijn vanwege het *eenmalige* karakter ervan.

Tot slot is de focus op ‘bouwen’ in het licht van organische gebiedsontwikkeling te beperkt. Organische ontwikkeling gaat veel minder uit van de ‘productie’ van bouwrijpe kavels die grond- en vastgoedtransacties oplevert. Het gaat om een transformatieproces waarin gebruik en tijdelijkheid samengaan met investeringen en inkomsten. Binnen een gebied komt een grote diversiteit aan kasstromen op gang die kunnen worden aangewend voor de bekostiging van publieke investeringen. Kostenverhaal enkel gekoppeld aan vastgoedontwikkeling is te beperkend (Stauttner & Zijda 2012).

Kostenverhaal dat niet is gekoppeld aan vastgoedontwikkeling kan daarom een interessant alternatief zijn. In hoofdstuk 2 is het algemene idee van *betterment tax* aangehaald. Dit vraagt om een bijdrage op grond van eigendom, gebruik of burgerschap, in plaats van vastgoedontwikkeling. Een belangrijke reden om de bijdrage te koppelen aan vastgoedontwikkeling – namelijk omdat dat het moment is waarop de waardeontwikkeling materialiseert – is immers vaak niet van toepassing op situaties van organische ontwikkeling. Maar hebben gemeenten de keuze voor zo’n alternatief wel? Hebben zij de instrumenten in handen voor een manier van bekostiging die niet is gebaseerd op vastgoedontwikkeling?

#### 4.5.2 Baatbelasting, ozb en BIZ zijn in theorie interessant, maar in de praktijk geen alternatief

Wanneer de gemeente de grond in handen heeft, kan ze die grond bijvoorbeeld in erfpacht uitgeven. Het gebruik van privaatrecht verlaagt de aanvangsinvestering voor de initiatiefnemers, en daarna is het mogelijk om bij verlenging van de canon nieuwe voorwaarden af te dwingen, waaruit (nieuwe) investeringen kunnen worden bekostigd. Meer of betere publieke voorzieningen rechtvaardigen de verhoging van de canon. De gemeente Amsterdam experimenteert met een ‘transformatie-exploitatie’ (kortweg TREX). De basis van deze TREX is dat de meerwaarde die ontstaat na aanpassing van de bestaande erfpachtrechten in het gebied door bestemmings- en/of volumewijzigingen wordt ingezet als dekking voor de gemeentelijke investeringen die binnen het project worden gedaan (De Boer 2012; Buitelaar et al. 2012a).

Bij faciliterend grondbeleid – wanneer de gemeente geen grondpositie heeft – lijkt de gemeentelijke overheid echter minder goed geëquipeerd om een bijdrage op grond van eigendom of gebruik af te dwingen. Bestaande alternatieven, zoals de baatbelasting, ozb-gerelateerde instrumenten en ook de BIZ-regeling<sup>11</sup>, hebben belangrijke praktische nadelen. Een punt van discussie is daarom of deze alternatieven niet op belangrijke onderdelen kunnen worden verbeterd.

Het traditionele instrument van de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) berust, net als kostenverhaal via de Wro, op het beginsel dat kostenverhaal mogelijk is als actoren in het gebied aantoonbaar profijt van de voorziening hebben. In tegenstelling tot kostenverhaal via de Wro, is baatbelasting gebaseerd op eigendom van het vastgoed in plaats van de ontwikkeling ervan. Met dit instrument kan belasting worden geheven van al degenen van wie het bezit in een voordeliger positie komt als gevolg van een fysieke ruimtelijke investering door de overheid (Schep 2012). Op het moment dat een

voorziening nodig is, kan deze worden bekostigd met baatbelasting wanneer die investering vooral profijt oplevert voor onroerende zaken in een bepaald gebied. Het ijkpunt voor de bijdrage is dus niet het moment van ontwikkeling, maar het moment van aanleg van de voorziening. Bij de aanleg van een andere voorziening op een ander moment kan opnieuw baatbelasting worden geheven. Daarbij kan de belastinginning worden 'uitgesmeerd' over maximaal dertig jaar, waarbij de belastingplicht blijft rusten op de onroerende zaak. Afgezien van de moreel-ideologische discussie over de vraag of het billijk is dat eigenaren moeten meebetalen aan voorzieningen waar ze misschien niet om hebben gevraagd,<sup>12</sup> zijn er veel praktische bezwaren tegen de huidige baatbelasting. In het kort komen deze bezwaren tegen het gebruik van de baatbelasting er op neer dat, ten eerste, de toepassing vaak bij de rechter succesvol werd en wordt aangevochten. Het blijkt moeilijk te zijn om nauwkeurig het gebied aan te geven waarbinnen onroerende zaken zijn gebaat. Wanneer één appellant succesvol in beroep komt, leidt dat ertoe dat *alle* aanslagen vervallen waartegen beroep is ingesteld. Wanneer achteraf blijkt dat niet bij alle gebate onroerende zaken baatbelasting is opgelegd, kan dit als gevolg hebben dat *alle* opgelegde aanslagen vervallen. Eén appellant die succesvol weet aan te tonen dat de gemeente iemand is vergeten, kan er dus voor zorgen dat de baatbelasting in dat geval helemaal niet kan worden geheven. Dit betekent een aanzienlijk financieel risico voor de gemeente. Ten tweede kan *de facto* slechts een deel – als vuistregel geldt ongeveer 60 procent – van de kosten worden verhaald in situaties van grondexploitatie. Dit komt doordat alleen de directe fysieke kosten mogen worden verhaald, en dus geen bovenwijkse voorzieningen, planschade, plankosten, procedurekosten, fonds-bijdragen en dergelijke. Deze beperkte effectiviteit was een van de redenen om een alternatief voor dit instrument te zoeken in de vorm van de Afdeling grondexploitatie. Ten derde is het toepassingsbereik door jurisprudentie sterk ingeperkt. Het vervangen van bestaande voorzieningen valt ook onder het bereik van de baatbelasting. De rechter eist dan wel dat het moet gaan om een verbetering en niet slechts om het uitvoeren van (achterstallig) onderhoud. De rechter legt wat dat betreft de lat erg hoog; zelfs een grote kwaliteitsslag in de binnenstad van Breda werd door de rechter niet aangemerkt als een verbetering. De rechter meende dat er 'geen sprake [is] van een wezenlijke verandering naar inrichting, aard of omvang van het geheel van voorzieningen' (HR 08/04358, 7 mei 2010). Als gevolg van deze jurisprudentie is nog slechts in uitzonderingsgevallen heffing van baatbelasting mogelijk. Bovendien geldt dat indien sprake is van een wezenlijke verandering, slechts die kosten met baatbelasting kunnen worden verhaald

die het bedrag overtreffen dat gemoeid zou zijn met alleen het opheffen van de opgetreden achteruitgang van de bestaande voorziening(en) (Schep 2012: 381).

Het is echter de vraag of al deze praktische bezwaren betekenen dat baatbelasting – of een andere vorm van *betterment tax* – niet een belangrijk onderdeel kan zijn van het arsenaal aan instrumenten binnen organische ontwikkeling.

Wanneer kostenverhaal via de Wro van toepassing is (dat is: op het moment dat er een bouwplan is), is het heffen van baatbelasting uitgesloten.<sup>13</sup> De verplichting het exploitatieplan te gebruiken is nadrukkelijk in de plaats gekomen voor het slecht functionerende systeem van baatbelasting.<sup>14</sup> Dit betekent echter niet dat het juridisch uitgesloten is om kostenverhaal via de Afdeling grondexploitatie in combinatie met de baatbelasting te gebruiken. De Afdeling grondexploitatie wordt gebruikt om kosten te verhalen op partijen met een bouwplan. Als er echter ook gevestigde partijen zijn die profiteren (baat hebben) van de nieuwe voorziening, kunnen zij via de baatbelasting een bijdrage aan de kosten leveren. Aan de toepassing van deze twee instrumenten naast elkaar zitten wel enkele haken en ogen, zowel praktisch als politiek van aard. Praktisch gezien spelen uiteraard de hiervoor genoemde uitvoeringsproblemen met de baatbelasting. Daarbij moeten het exploitatieplan en het bekostigingsbesluit voor de baatbelasting op elkaar worden afgestemd.<sup>15</sup> Zo moet worden voorkomen dat de kosten dubbel worden verhaald. Politiek gezien is het de vraag of aan de gevestigde partijen een rekening moet worden gestuurd; zij hoeven immers niet om de gebiedstransformatie te hebben gevraagd, noch om de ingrepen.

Een tweede vorm voor de bekostiging die niet is gebaseerd op ontwikkelingsactiviteit, is door gebruik te maken van de onroerendezaakbelasting (ozb). De ozb is gebaseerd op eigendom (en van niet-woningen ook op gebruik). Onder de huidige wetgeving is het niet mogelijk voor een specifiek gebied een hoger belastingtarief vast te stellen. Maar de gemeente kan wel een deel van de ozb-inkomsten die ze uit dat gebied ontvangt, oormerken voor uitgaven in dat specifieke gebied. Momenteel sluiten sommige gemeenten de opbrengst van een tariefverhoging van de ozb weer terug naar degenen die dit hebben opgebracht voor investeringen in de publieke ruimte in dat gebied.<sup>16</sup> Het voordeel van dit instrument is dat niet eenmalig maar voortdurend gelden worden 'gegenereerd' voor investeringen in het gebied, en dat de waarde stijging in het gebied door de investeringen er – idealiter – voor zorgt dat die investeringen zich terugbetalen.

Een voorbeeld van zo'n instrument is *Tax Increment Financing* (TIF). Bij TIF – een vorm van *betterment tax* -wordt

de aanleg van publieke voorzieningen bekostigd uit de extra belastinginkomsten die de overheid gaat ontvangen. Deze extra inkomsten ontstaan doordat het vastgoed vanwege de publieke investering in de komende jaren meer waard wordt en daardoor een hogere belasting genereert. Hoewel TIF in Nederland al wordt toegepast (zie Janssen-Jansen et al. 2012) is het de vraag of dit instrument wel past binnen het totale Nederlandse systeem van gemeentefinanciering. Dat systeem is vooral gebaseerd op uitkeringen vanuit het Rijk; gemeenten hebben een relatief bescheiden belastingautonomie: er is weinig ruimte om uit gemeentelijke belastingen extra inkomstenstromen te verwerven. Vooral ook omdat gemeentefonds en gemeentelijke belastingen op zo'n manier aan elkaar zijn gekoppeld dat hogere inkomsten uit de ozb voor een deel teniet worden gedaan door lagere uitkeringen uit het gemeentefonds.<sup>17</sup> Dat alles verhindert niet dat het gemeenten vrij staat om een deel van de ozb-inkomsten te reserveren voor investeringen in een bepaald gebied. Wel zijn de inkomsten beperkt. In 2013 betaalde een gemiddeld huishouden 251 euro aan ozb (Allers et al. 2013). Het is bovendien de vraag of de inkomsten uit de waardestijging genoeg zijn om de investeringen terug te verdienen.<sup>18</sup> Als dat niet het geval is, gaat de regeling ten koste van andere uitgaven van de gemeente – en is deze vorm van bekostiging eerder te vergelijken met investeringen 'gewoon' uit de algemene middelen c.q. belastinginkomsten (zie verderop).

Een derde alternatief om publieke voorzieningen los te koppelen van ontwikkelen als zodanig maar ze wel 'vanuit' het gebied te bekostigen, is om eigenaren/gebruikers in het gebied zelf te laten beslissen of zij de aanleg van publieke voorzieningen in het gebied willen bekostigen. Organische ontwikkeling roept de vraag op of het nog wel de overheid moet zijn die bepaalt welke voorzieningen in een gebied noodzakelijk zijn. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) slagen maatschappelijke initiatieven alleen wanneer zij van de overheid ruimte krijgen om publieke voorzieningen naar eigen waarden en inzicht te organiseren. Naar aanleiding van het advies *Terugtrekken is vooruitzien* (RMO 2013) stelt Van Meteren (2013) dat '[d]e samenleving (...) alleen zelfredzaam [kan] worden als de overheid haar bemoeizucht staakt en financiële ruimte biedt, onder meer via lagere belastingen'. Anderen hebben juist gepleit voor het vergroten van het decentrale belastinggebied (zie bijvoorbeeld Commissie onderzoek belastingen 2009; Raad van State 2009).

Organische ontwikkeling gaat uit van het initiatief van de actoren in het gebied. In het algemeen zullen zij zelf het belang kunnen inzien van initiatiefoverstijgende investeringen in het gebied. En als zij dat niet zien, kan de vraag worden gesteld of dat belang er op dat moment wel is. De urgentie die de gemeente kan hebben om een

gebied te willen aanpakken (bijvoorbeeld uit het oogpunt van het tegengaan van braakligging, leegstand, verrommeling of verloedering) hoeft niet te stroken met de urgentie die de zittende gebruikers voelen. De ontwikkelingen kunnen hun activiteiten bemoeilijken of de – op deze plekken vaak lage – vastgoedkosten verhogen.

De vraag is welke hulpmiddelen de overheid partijen in het gebied kan aanreiken waarmee ze zichzelf kunnen organiseren. Het huidige experimentele instrument van de Bedrijveninvesteringzone (BIZ) kan een middel zijn. Met dit instrument kan het zelforganiserend vermogen van actoren in het gebied worden versterkt, omdat ze bij een bepaalde meerderheid ook de overige gebruikers kunnen dwingen te participeren (Berndsen et al. 2012). Dit voorkomt freeriders en moedigt aan om niet af te wachten. Het grote voordeel van een dergelijke regeling is dat er geen discussie meer hoeft te zijn of in het gebied aanwezige partijen wel profijt hebben van de investering. Via een vooraf bepaalde procedure kunnen ze dat immers zelf per meerderheid aangeven.

De huidige BIZ is echter niet bedoeld voor het bekostigen van publieke voorzieningen (maar van activiteiten), en het is daarom de vraag in hoeverre deze daarvoor bruikbaar is. Daarbij speelt uiteraard het belang dat de ondernemers zelf hebben bij de activiteiten. Er zal waarschijnlijk geen draagvlak kunnen worden gevonden voor activiteiten die enkel op het 'publiek belang' zijn gericht. Verder is de looptijd beperkt tot vijf jaar. Dat betekent dat de investering die het collectief doet in principe in vijf jaar moet kunnen worden afgeschreven. Dat impliceert dat alleen relatief kleine investeringen kunnen worden gedaan. Bovendien is de huidige BIZ alleen gericht op gebruikers, terwijl juist eigenaren in het gebied een groot belang hebben bij investeringen voor de lange termijn (Berndsen et al. 2012). In het wetsvoorstel voor de permanente wetgeving wordt de BIZ ook van eigenaren mogelijk gemaakt. Tot slot is de BIZ niet van toepassing op onroerende zaken die tot woning dienen. Ook het nieuwe wetsvoorstel voorziet hierin niet. Daarbij is het ook de vraag of een dergelijke zelforganisatie in alle gebieden van gebruikers kan worden verwacht. De BIZ is nu opgezet voor ondernemers. Van andere groepen gebruikers, zoals kansarme bewonersgroepen, kan niet zonder meer hetzelfde organiserend vermogen worden verwacht.

Kortom: voor een gemeente die de bekostiging wil loskoppelen van vastgoedontwikkeling maar wel vasthouden aan het principe dat de kosten worden gedragen door degenen die in het bijzonder profijt hebben, zijn er bij faciliterend grondbeleid weinig bruikbare instrumenten voorhanden. Daarom zal in de praktijk bij faciliterend grondbeleid bekostiging vanuit de algemene middelen een belangrijke rol spelen als

gemeentelijke kosten bij organische ontwikkeling niet (volledig) kunnen worden verhaald op ontwikkelende partijen.

#### 4.5.3 Meest verregaande vorm van ontkoppeling door bekostiging uit de algemene middelen is ook slechts beperkt mogelijk

Omdat veel publieke voorzieningen in het verleden konden worden betaald uit de grote waardestijging van de grond, gebeurde dat ook. Het is de vraag of in de huidige en wellicht ook toekomstige ‘nul-groei-omgeving’ niet gewoon moet worden geaccepteerd dat publieke voorzieningen niet vanuit het gebied zelf kunnen worden bekostigd, noch door projectontwikkeling, noch door de opbrengsten van activiteiten van gebruikers in het gebied (Janssen-Jansen et al. 2012). Met andere woorden: wellicht zijn er in de loop der jaren te veel kosten in de grondexploitatie meegenomen, zoals kapitaalinvesteringen in infrastructuur, maar ook allerlei andere kosten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, milieu, parkeren en dergelijke (Ten Have 2010). Het was gebruikelijk deze kosten volledig uit de grondexploitaties te dekken, terwijl die misschien (deels) ook wel op de algemene begroting hadden kunnen staan en in plaats van ‘uit de grond’ via belastingen (ofwel van gemeente of Rijk) konden worden bekostigd. Geconfronteerd met de noodzaak om soms voorinvesteringen te doen in initiatiefoverschrijdende voorzieningen, en met de onzekerheid die inherent is aan organische ontwikkeling, kunnen gemeenten ervoor kiezen om geld te lenen voor de voorinvestering en deze af te schrijven, met het risico dat de investering niet vanuit het gebied zal worden terugbetaald, of om voor dergelijke onvoorziene ontwikkelingen te ‘sparen’ in fondsen voor bijvoorbeeld infrastructuur. Dit kan vanuit inkomsten uit ontwikkeling elders in de gemeente, of vanuit andere inkomstenbronnen. De keuze van gemeenten om kosten op te nemen in de eigen grondexploitatie, via een fonds te sparen of ze via de algemene middelen te betalen, is niet geheel vrij. Gemeenten moeten daarbij rekening houden met het Besluit begroting en verantwoording (BBV) dat is opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken. In dit besluit is geregeld hoe gemeenten (en provincies) hun jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Ook ligt er voor niet-gemeentelijke gronden een begrenzing in de Afdeling grondexploitatie en de kostensoortenlijst. Volgens de Afdeling grondexploitatie moet er bij aangewezen bouwplannen verplicht kostenverhaal plaatsvinden op particuliere eigenaren – voor zover de grondexploitatie dat kan dragen (de macro-aftopping) – van de kostensoorten op de kostensoortenlijst.

Wat betreft het sparen wordt soms ten laste van een grondexploitatie een bijdrage voorzien voor een gemeentelijk fonds of regiofonds. Bij een positief plansaldo kan daarbij sprake zijn van het feitelijk vooruitnemen van de beoogde winst. In principe is dit niet in overeenstemming met het BBV. Een bijdrage aan een fonds (in feite een ‘bestemmingsreserve’ in termen van het BBV, Muñoz Gielen 2013a) is uitsluitend via een winstbestemming mogelijk. Oftewel: de gemeente sluit de grondexploitatie met een positief saldo af en kan vervolgens deze winst bestemmen voor een ander doel. Bij tussentijdse winstneming moet voldoende zeker zijn dat de winst vaststaat en daadwerkelijk wordt gerealiseerd (zie verder Commissie BBV 2012; Ten Have et al. 2010).

Het BBV stelt ook regels voor welke kosten in de grondexploitatie thuishoren. Volgens artikel 63 BBV lid 3 moeten *directe* kosten worden toegerekend aan de grondexploitatie. Voor de *indirecte* kosten bestaat beleidsvrijheid inzake het wel of niet toerekenen (Commissie BBV 2013; zie ook Jonker & Den Breejen 2013). Voor het bepalen wat directe en wat indirecte kosten zijn en welk deel van de bijdrage uit de grondexploitatie dient te komen en welk deel uit de algemene middelen kan worden betaald, moeten (in samenhang) de criteria van causaliteit, profijt en proportionaliteit worden gebruikt. Bij causaliteit gaat het om de vraag of de investeringen in de openbare ruimte worden gedaan als voortvloeisel van de ontwikkeling van de grondexploitatie. Als dat zo is, zijn het directe kosten en horen ze thuis in de grondexploitatie. Wat betreft de criteria proportionaliteit en profijt dient bij een investering in de openbare ruimte te worden gekeken naar de verhouding tussen het openbaar nut en het nut voor de grondexploitatie. Als de investering voornamelijk ten goede komt aan de ontwikkelingen in de grondexploitatie, dan horen de kosten ook thuis bij de grondexploitatie. Vaak zal het gaan om de vraag in welke mate kosten aan de grondexploitatie worden toegerekend en zal de tegenstelling grondexploitatie versus algemene middelen niet dichotoom zijn. De afweging<sup>19</sup> moet worden gemaakt door de gemeenteraad en kan ook resulteren in een gedeeltelijke toerekening aan de grondexploitatie (Commissie BBV 2013). De afweging tussen algemeen nut en nut voor de grondexploitatie betekent dat wanneer een investering randvoorwaardelijk is voor een grondexploitatie, deze aan de grondexploitatie moet worden toegerekend. De Rekenkamer Breda (2013) noemt deze voorwaarde logisch: ‘Wanneer de gemeente investeert in een bepaald gebied is het nodig alle noodzakelijke investeringen in beeld te houden, zodat niet ten onrechte het beeld zou kunnen ontstaan dat een grondexploitatie positief uitkomt, terwijl maatschappelijke investeringen – die



noodzakelijk zijn om de grondexploitatie mogelijk te maken – buiten beeld blijven. De Rekenkamer Breda en de provincie Noord-Brabant zetten op basis van de criteria van het BBV vraagtekens bij het besluit van de gemeente Breda om een aantal (reeds gedane) investeringen voor bovenwijkse voorzieningen uit de grondexploitatie te halen en over te hevelen naar de algemene rekening. Het argument van de gemeente hiervoor was dat op deze manier de verliezen op de grondexploitatie niet in één keer hoefden te worden genomen, maar konden worden uitgesmeerd over een periode van tien jaar (Battes 2013; zie voor het principe ook Ten Have 2010). De Rekenkamer Breda vond dat de kosten voor bijvoorbeeld geluidsschermen niet mochten worden overgeheveld. Wanneer er geen geluidswallen zouden zijn aangelegd, was het op een brede strook die als bouwgrond beschikbaar was (en die inmiddels ook is bebouwd) niet mogelijk geweest om woningbouw te realiseren. Dat was de enige reden waarom de geluidswallen zijn aangelegd, dus gold het criterium van *causaliteit* (Rekenkamer Breda 2013). Dit voorbeeld laat zien dat er grenzen zijn aan de vrijheid van gemeenten om ‘zomaar’ met kosten uit de grondexploitatie te schuiven. Bij andere investeringen waar het ‘nut’ voor een grotere groep evidentier is, kan de gemeente volgens de regels van het BBV wel een (proportioneel) deel van de kosten overhevelen. Het is van belang deze afweging bij iedere investering zorgvuldig te maken en te verantwoorden. Tot slot kan daarbij nog worden gewezen op de Europese regels omtrent staatssteun. Wanneer kostenverhaal via de grondexploitatie wordt nagelaten, kan dit voordeel opleveren voor een ondernemer en – als het voordeel de vrijstelling te boven gaat – leiden tot ongeoorloofde staatssteun.

## Noten

- 1 Een van de doelen van de Afdeling grondexploitatie is het voorkómen van freeriders. In de wet wordt hiermee bedoeld op partijen die wel ontwikkelen (en daar winst op maken), maar niet meebetalen aan de publieke voorzieningen. Naast deze actieve freeriders zijn er ook passieve freeriders. Zonder dat zij iets doen (of ergens om hebben ‘gevraagd’), profiteren zij van de aanleg van de publieke voorzieningen (Schep 2012: 65).
- 2 Waar we hier verwijzen naar de Omgevingswet is dat altijd naar de regelgeving zoals opgeschreven in de consultatieversie van de wet van 28/2/2013. Na de consultatieronde zijn wijzigingen aangebracht welke niet openbaar zijn totdat de Raad van State haar advies over de wet heeft gegeven.
- 3 Maar niet in de vorm van een ‘ontkoppeling’.
- 4 De contractvrijheid van de gemeente wordt wettelijk begrensd door artikel 6.24 Wro, waarin de overeenkomst over grondexploitatie is geregeld, het BW met de daarin neergelegde beginselen van verbintenissenrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 Awb met de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- 5 Platform 31 voert momenteel een experiment uit naar ‘flexibele bestemmingsplannen’. De in het experiment betrokken projecten hebben via een wijziging van de Crisis-herstelwet (artikel 7a) de mogelijkheid gekregen af te wijken van de verplichting ex artikel 6.12, eerste lid, tot het vaststellen van een exploitatieplan. (Besluit van 26 juni 2013 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, zesde tranche). De resultaten en evaluatie van dit experiment verschijnen eind 2014.
- 6 En financieel: Lam et al.(2012) geven een schatting van de kosten voor het opstellen van een exploitatieplan van 15.000 tot 50.000 euro. Daarbij blijken in de praktijk juridische procedures tegen een exploitatieplan tot veel extra kosten te leiden.
- 7 De fondsbijdrage wordt gemaximeerd tot een bepaald bedrag in een (nog op te stellen) algemene maatregel van bestuur. Voor het exploitatiegebied moet een omgevingsvisie (artikel 3.1 Omgevingswet) of een plan of programma (afdeling 3.2 Omgevingswet) zijn vastgesteld. Hierin moet worden verantwoord welke bestedingen ten laste van het fonds komen.
- 8 De toelichting laat nog in het midden wat de bovengrens zal zijn. Wel wordt opgemerkt dat de gemeenteraad bij de aanwijzing van categorieën rekening moet houden met de regels over staatssteun.
- 9 Zie Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 218, nr. 3 p. 23. Bij een eerder voorstel voor de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) had de Raad van State grote moeite met het instellen van een exploitatieheffing. Een dergelijke heffing lijkt op een belasting en dat vraagt een zeer zorgvuldige wettelijke verankering (Raad van State 1998).
- 10 De Wro maakte in die zin met de invoering van de Afdeling grondexploitatie ook al een ontkoppeling mogelijk. Voor die tijd was publiekrechtelijk kostenverhaal op ontwikkelende partijen niet goed geregeld (Buitelaar & Sorel 2009). Dit was een van de redenen waarom gemeenten ervoor kozen een actief grondbeleid te voeren (Buitelaar 2010; Segeren 2007). Kostenverhaal was daardoor voor de Wro ook vaak gekoppeld aan (gemeentelijke) grondbezit.
- 11 Momenteel geregeld via de Experimentenwet BIZ. In een brief (van 28 december 2012) aan de Tweede Kamer heeft minister Kamp (EZ) aangegeven een wetsvoorstel te willen indienen dat de Experimentenwet wijzigt in permanente wetgeving. Deze moet op 1 januari 2015 ingaan.

- 12 Of, zoals Schep (2012: 25) opmerkt: voorzieningen waarvoor de baatbelasting ooit was geïntroduceerd (zoals verharding van een zandpad of de aanleg van straatverlichting), worden tegenwoordig als normale (standaard)publieke voorzieningen gezien. Het druist tegen het rechtvaardigheidsgevoel van eigenaren in als zij worden geacht (extra) te betalen voor voorzieningen die naar de huidige maatschappelijke opvatting kunnen worden bestempeld als collectieve goederen.
- 13 In artikel 222 van de Gemeentewet is bepaald dat een baatbelasting van een onroerende zaak niet wordt geheven als een (anterieure) overeenkomst voor kostenverhaal is getekend, dan wel de kosten via artikel 6.17, eerste lid Wro zijn of behoren te worden verhaald. Oftewel: als de kostensoortenlijst van toepassing is, mag geen baatbelasting worden geheven.
- 14 Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 218, nr. 3.
- 15 Een precieze omschrijving valt buiten het bestek van dit rapport. Kort gezegd moet de gemeente eerst alle gebate onroerende zaken in de belastingverordening vastleggen. Vervolgens maakt ze een driedeling (op een kaart), namelijk naar onroerende zaken die (1) betalen via een omgevingsvergunning, (2) betalen via een overeenkomst, en (3) de overige onroerende zaken. De eigenaren van die laatste groep krijgen de heffing opgelegd via een baatbelastingaanslag (informatie J. van den Brand, VDz advies).
- 16 Dit gebeurt bijvoorbeeld in de gemeente Leiden. De regeling wordt gebruikt voor een ondernemersfonds en is van toepassing op alle niet-woningen; zie Schep (2012: 248).
- 17 Als de waarde van woningen binnen een gemeente stijgt, wordt een kleine 80 procent van de gestegen belastinggrondslag afgeroomd. Bij niet-woningen is dat een kleine 70 procent (Allers 2011). Deze vorm van verevening tussen gemeenten bestaat sinds 1997. Voor die tijd profiteerden gemeenten volledig van maatregelen die leidden tot een hogere ozb-opbrengst. Dat gold voor directe effecten door woningbouw en nieuwe bedrijfsgebouwen, maar ook voor indirecte effecten. Als door een verbetering van bijvoorbeeld de openbare ruimte de waarde van panden steeg, kon de hogere ozb-opbrengst als (gedeeltelijke) dekking worden opgevoerd (Bordewijk 2012).
- 18 Hogere ozb-inkomsten door een stijging van de vastgoedwaarde (WOZ-waarde) is overigens geen automatisme. Bij een stijging van de WOZ-waarden kan het ozb-tarief ook dalen (en omgekeerd), waardoor de belastinginkomsten gelijk blijven. Leidend is de gewenste belastingopbrengst. Voor de stijging van de totale opbrengst van de ozb geldt een beperking: de macronorm. Deze norm houdt in dat de opbrengst van de ozb van alle gemeenten samen niet meer mag stijgen dan de reële trendmatige groei van het bruto binnenlands product plus de inflatie. Wanneer de norm wordt overschreden, dan volgt uit de bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de VNG dat het kabinet de omvang van het gemeentefonds mag verkleinen. Dit betekent dat overtreders niet gericht kunnen worden gestraft. Gemeenten die hun tarieven met meer dan de norm laten stijgen, doen dit ten koste van andere gemeenten en indirect ten koste van alle gemeenten.
- 19 Mede gebaseerd op de financiële verordening waarin de uitgangspunten voor het financieel beleid en de regels voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie zijn vastgelegd (artikel 212 Gemeentewet).



# Conclusies

Hoe kunnen gemeenten publieke voorzieningen – zoals infrastructuur en parken – betalen wanneer ruimtelijke ontwikkelingen niet worden vormgegeven langs de weg van grootschalige en integrale gebiedsontwikkeling, maar via een organisch, stapsgewijs ontwikkelmodel? In deze studie zijn aanknopingspunten en praktijkvoorbeelden gegeven voor het ontkoppelen van publieke investeringen en vastgoedontwikkeling, en is geanalyseerd in hoeverre ontkoppeling ook (formeel) institutioneel mogelijk is.

## 5.1 Een ander ontwikkelmodel vraagt een andere manier van kostenverhaal

In de Nederlandse planningstraditie van een grootschalige en integrale aanpak van ruimtelijke opgaven vormt 'grond' de spil waar de bekostiging van publieke voorzieningen om draait. Via een actief grondbeleid waarbij de grond in bezit is van de gemeente en wordt verkocht aan ontwikkelaars, via publiek-private samenwerking of via de Afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4 Wro) wordt de stijging van de grondwaarde gebruikt om publieke investeringen te bekostigen. Aangezien de grondwaarde wordt bepaald door hetgeen wat er op gebouwd gaat worden of mag gaan worden, is de bekostiging van de publieke voorzieningen sterk gekoppeld aan vastgoedontwikkeling. Door de crisis staat die traditionele manier van werken op veel plaatsen

onder druk. Veel van de vastgelopen gebiedsontwikkelingen waarmee gemeenten nu te maken hebben, zijn gebaseerd op deze koppeling. Wanneer de vastgoedontwikkeling stopt of hoe dan ook niet van de grond komt, moeten de plannen én de grondexploitatie worden herzien. Dat betekent ambities bijstellen, faseren en waarschijnlijk afboeken. Eenvoudig gezegd zullen gemeenten een weg uit de lopende grondexploitaties moeten vinden. Dat is eenvoudig 'gezegd', maar zeker niet 'gedaan'. Desondanks ligt de focus van deze studie niet op deze zeer reële en urgente problematiek, maar op de langere termijn. Wanneer in de toekomst naast het ontwikkelmodel van integrale en grootschalige ontwikkeling ook een meer organisch model een blijvende plaats krijgt, zal ook het bekostigingsmodel daarop moeten worden aangepast.

Waar het integrale model gebaseerd is op een sterke koppeling tussen bekostiging van publieke voorzieningen en vastgoedontwikkeling, zijn er bij een organisch model verschillende redenen om te zoeken naar mogelijkheden om die relatie juist losser te maken of te ontkoppelen. Ten eerste om risico's te mijden. De koppeling van bekostiging aan een complex van samenhangende vastgoedprojecten brengt risico's met zich. Wanneer de vastgoedontwikkeling minder voorspoedig verloopt, wordt de bekostiging van de publieke voorzieningen onzeker. Ten tweede is het bij een organisch model onzeker hoe de ruimtelijke ontwikkeling er uit gaat zien. Wat gaat er komen? Wanneer? En door wie? Meer dan bij het

integrale ontwikkelmodel staat open wat, wanneer, waar en door wie wordt ontwikkeld. Dit is afhankelijk van de bereidwilligheid van initiatiefnemers, die niet meer vanzelfsprekend hun initiatieven ontplooiën binnen een duidelijk vastgestelde periode. Het gevolg is dat het op voorhand moeilijk is binnen een bepaalde tijd een overzicht te hebben van de opbrengsten en kosten (dat wil zeggen van de grondexploitatie). Daarbij lopen gebruik en ontwikkeling meer door elkaar. Minder dan bij integrale gebiedsontwikkeling hoeft er sprake te zijn van ‘nieuwbouw’ door initiatiefnemers.

Ten derde legt een koppeling tussen vastgoed-ontwikkeling en de bekostiging van de publieke voorzieningen de rekening daarvoor bij de ontwikkelaars. Bij een organisch model zijn die ‘ontwikkelaars’ ook een ander type partijen, met een ander businessmodel dan bij integrale gebiedsontwikkeling.

Er is geen eenduidig recept voor de bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. ‘Integraal’ en ‘organisch’ zijn twee uitersten op een continuüm, vele tussenvormen zijn mogelijk. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop publieke voorzieningen kunnen worden bekostigd. Daarbij spelen lokale omstandigheden een rol, zoals het ambitieniveau, de populariteit van een locatie, of er al geïnteresseerde partijen zijn, of het aantal en de soort grondeigenaren. De gemeentelijke rol bij organische ontwikkeling is dan ook niet alleen een kwestie van het kiezen van de ‘juiste’ beleidsinstrumenten. Een belangrijke variabele is het ambitieniveau van de gemeente, de verwachtingen van haar eigen sturende rol daarin en het risico dat ze wil nemen.

## 5.2 Mogelijkheden voor ontkoppeling binnen het huidige systeem (en de nieuwe Omgevingswet)

Het huidige wettelijke systeem, de Afdeling grondexploitatie, heeft een zekere mate van vrijheid en flexibiliteit. De voorkeur van wetgever en praktijk voor het privaatrechtelijk regelen (anterieur) geeft in principe veel mogelijkheden om afspraken op maat te maken. Een anterieure overeenkomst kan echter alleen op basis van vrijwilligheid worden gesloten. Het al dan niet planologische medewerking verlenen aan een initiatiefnemer mag niet geschieden op basis van het wel of niet (anterieur) meewerken aan kostenverhaal, want dan is sprake van een vorm van betaalplanologie. Dit is niet toegestaan.

In de (consultatieversie van de) nieuwe Omgevingswet worden voorstellen gedaan die die flexibiliteit in het licht van ‘uitnodigingsplanologie’ en organische gebiedsontwikkeling mogelijk vergroten. Het doorschuiven in de tijd van de verplichting tot kostenverhaal naar het moment van toekennen van de omgevingsvergunning maakt bijvoorbeeld dat er met minder onzekerheden hoeft te worden gerekend, zodat gemeente en initiatiefnemer beter weten waar ze aan toe zijn. Het doorschuiven van het kostenverhaal leidt er zeer waarschijnlijk toe dat een gebiedsontwikkeling bestaat uit veel kleine exploitaties. Deze kleinschaligheid is een van de kenmerken van een organisch ontwikkelmodel. Voor kosten die direct met de kavel samenhangen (denk aan aansluiting op de riolering), biedt deze aanpak een pragmatische oplossing om enerzijds wel vroegtijdig planologische duidelijkheid te kunnen geven, maar anderzijds de details van kostenverhaal op maat te kunnen maken op het moment dat zich daadwerkelijk een initiatief aandient.

Maar kosten die de exploitatiegrens overschrijden (zoals veel infrastructuur en grotere voorzieningen als parken), zijn moeilijker verhaalbaar. Ook onder de huidige regelgeving gaat het omslaan van de zogenoemde bovenplanse kosten vaak moeizaam. Het blijkt lastig om de kosten terug te rekenen naar individuele kavels; in ieder geval ontstaat daar vaak discussie over. Door de schaalverkleining van exploitatiegebieden wordt die problematiek mogelijk groter. Meer voorzieningen zullen dan immers de exploitatiegrens overschrijden. Bij organische ontwikkeling nemen deze problemen alleen maar toe. De onzekerheid over wanneer en in welke omvang publieke voorzieningen nodig zijn, is immers groter. Dat maakt het terugrekenen naar initiatieven nog moeilijker.

Het werken met een forfaitaire fondsbijdrage is dan een optie. In de concept-Omgevingswet is de mogelijkheid geïntroduceerd voor het vragen van een forfaitaire fondsbijdrage voor bovenplanse kosten die de gemeente meer vrijheid geeft. De bepaling van de hoogte van de bijdrage wordt per definitie niet meer gebaseerd op de werkelijke kosten (zoals bij ‘kostenverhaal’), maar op een aanname van de hoogte van die kosten (het forfait). Dat betekent wel dat de bijdrage te hoog of te laag kan zijn in vergelijking met de werkelijke kosten. Bovendien: juist bij organische ontwikkeling zou aan degenen die bijdragen meer zekerheid moeten worden gegeven over de termijn waarbinnen de voorzieningen in de toekomst worden gerealiseerd. In tegenstelling tot professionele ontwikkelaars betreft het hier immers initiatiefnemers die zich willen vestigen in het gebied en dus gebruikers zullen zijn van de betreffende voorzieningen. In de toelichting bij de consultatieversie van de Omgevingswet wordt vooralsnog voorbijgegaan aan de vraag hoe de hoogte van de forfaitaire bijdrage voor bovenplanse

kosten moet worden bepaald. Ook gaat de toelichting niet in op de vraag of kosten die nu al snel als ‘bovenwijks’ worden gezien, straks als ‘bovenplans’ worden aangemerkt en dus in aanmerking komen voor kostenverhaal via de forfaitaire fondsbijdrage. Bij de invulling van die (eventuele) regeling verdient het aanbeveling ook na te denken over de relatie tussen bijdrage en uitvoeringstermijn en hoe om te gaan met te hoge of te lage bijdragen.’ Omdat met een forfaitaire fondsbijdrage de mogelijkheid van ‘baatafoming’ wordt geopend en dit een breuk met het huidige systeem van kostenverhaal is, vraagt introductie van deze mogelijkheid om een fundamentele afweging. Puur uit het oogpunt van flexibiliteit geredeneerd, is een forfaitaire fondsbijdrage te verkiezen boven de (verplichte) fondsbijdrage zoals die nu onder de Wro mogelijk is. In beide gevallen vraagt het dynamische karakter van organische ontwikkeling om duidelijke aanwijzingen – van de rechter of wetgever – over de grenzen van de mogelijkheden tot aanpassing (actualisering) van beleidsdocumenten die de fondsuitgaven verantwoorden, zoals een nota bovenwijkse voorzieningen. Met andere woorden: door de wijzigingen in de Omgevingswet verbetert de situatie van kostenverhaal slechts gedeeltelijk. Koppeling met vastgoedontwikkeling blijft het leidende principe.

### 5.3 Systemaanpassing in het licht van ontkoppeling tussen publieke voorzieningen en vastgoedontwikkeling

Het huidige systeem (inclusief de aanpassingen uit de concept-Omgevingswet) is niet ingericht om kostenverhaal verdergaand te ontkoppelen van vastgoedontwikkeling. De standaard is kostenverhaal via de grondexploitatie, zowel door de regelgeving in de Wro als door de regels voor het opstellen van de gemeentelijke begroting en verantwoording.

Deze koppeling is met goede redenen gelegd bij invoering van de Wro. Voor die tijd was publiekrechtelijk kostenverhaal namelijk nauwelijks mogelijk. Daarbij is het systeem opgezet met het oog op een integrale ontwikkelopgave van uitbreidingslocaties. Nu zowel de opgave als het ontwikkelmodel aan verandering onderhevig is, kunnen gemeenten aanlopen tegen een gebrek aan werkend alternatief instrumentarium om publieke kosten te verhalen.

Wanneer de bekostiging van publieke voorzieningen meer wordt losgekoppeld van vastgoedontwikkeling, is het

de vraag welke grondslag dan bij de aanleg van publieke voorzieningen moet worden gebruikt. De laatste twee vormen van ontkoppeling die we in hoofdstuk 2 hebben beschreven zijn niet gebaseerd op de ontwikkeling van vastgoed. De bekostiging kan plaatsvinden doordat iedereen die in een gebied profijt heeft van de aanleg van de publieke voorziening – ontwikkelaar of niet – aan de bekostiging bijdraagt. Nog een stap verder gaat het als ook het gebied niet langer leidend is, en publieke voorzieningen worden betaald uit de algemene middelen. Dit is niet alleen maar een ‘technische exercitie’. Over de wenselijkheid van een dergelijke verbreding van de grondslag voor bekostiging zijn nieuwe maatschappelijke discussies noodzakelijk. We geven de contouren daarvan hierna.

Deze twee meest verregaande vormen van ontkoppeling vragen om een systeemaanpassing: het instrumentarium voor kostenverhaal op basis van vastgoedontwikkeling moet worden aangevuld met instrumentarium dat uitgaat van een andere grondslag.

In eerste instantie blijft het profijtbeginsel daarbij leidend. Dat beginsel gaat ervan uit dat publieke voorzieningen worden betaald door diegenen die er direct profijt van hebben. Maar wellicht vraagt de opkomst van organisch ontwikkelen om een aanvulling van het systeem die het mogelijk maakt de baten van publieke voorzieningen in te zetten voor de ontwikkeling ervan, zonder dat er sprake is van vastgoedontwikkeling. Want bij zich organisch ontwikkelende locaties zullen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en bestaand gebruik meer (vlak) naast elkaar bestaan. Zeker wanneer dat binnen bestaand stedelijk gebied gebeurt.

Voor het profijtbeginsel is de vraag relevant wie profiteren en dus meebetalen aan publieke investeringen. In de Afdeling grondexploitatie worden de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gehanteerd om te voorkomen dat (ontwikkende) partijen overmatig worden aangeslagen. Toepassing van het criterium ‘proportionaliteit’ kan inhouden dat een deel van de kosten niet bij de ontwikkelende partijen kan worden verhaald. Voor het niet-proportionele deel moet de gemeente een andere bekostigingsbron vinden: de algemene middelen. Het ontbreekt aan een bruikbaar instrumentarium om niet-ontwikkende partijen in het gebied, die eveneens profijt hebben, om een bijdrage te vragen.

Bij organisch ontwikkelen speelt bovendien de vraag: *profijt waarvan?* Bij deze vorm van ontwikkelen speelt nadrukkelijk de onzekerheid mee over welke initiatieven er komen en daarmee samenhangend onzekerheid over aan welke voorzieningen behoefte zal zijn. De vraag welke voorzieningen nodig zullen zijn en in hoeverre partijen in het gebied ervan profiteren, zal op voorhand niet eenduidig te beantwoorden zijn. Aanpassingen van

de systematiek van kostenverhaal zou in het licht van organische vormen van gebiedsontwikkeling dan ook in een breder perspectief moeten worden geplaatst.

De eerste verbreding van de grondslag is om bekostiging niet langer te baseren op profijt van alleen ontwikkelende partijen, maar op profijt dat alle partijen in het gebied hebben. Dit betekent niet dat ontwikkelende partijen niet meer zouden bijdragen, maar dat de betalende groep wordt vergroot. Deze verbreding maakt dat het kostenverhaal minder afhankelijk is van vastgoedontwikkeling alleen, en biedt meer mogelijkheden om met de genoemde onzekerheden om te gaan. Bestaande regelingen bieden een aanknopingspunt om over een dergelijke verbreding van het kostenverhaal na te denken.

De baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) kent in de praktijk dusdanig veel bezwaren dat deze nauwelijks meer kan worden gebruikt. Bovendien sluit de Gemeentewet het gebruik van het instrument expliciet uit als kostenverhaal via de Wro van toepassing is. Een vorm van *betterment tax* – waar de baatbelasting op lijkt<sup>2</sup> – biedt *in de basis* echter een interessant aanvullend instrumentarium. De tekortkomingen van de huidige Nederlandse regeling mogen een discussie daarover niet in de weg staan. Het voordeel van de baatbelasting is namelijk dat precies duidelijk is welke publieke voorziening wordt aangelegd. Niet op grond van voorzieningen in plannen, maar op grond van een concrete voorziening wordt dan bekeken wie daarvan ‘profijt’ kunnen ondervinden en hoeveel zij daaraan moeten meebetalen. Pas op het moment dat een publieke voorziening nodig is, wordt deze aangelegd en kunnen de kosten worden verhaald. Echter, die duidelijkheid vormt tevens de zwakte: want waar loopt de grens van het gebate gebied?

De Afdeling grondexploitatie werkt met een duidelijke exploitatieplangrens, waarbinnen ontwikkelende partijen met een exploitatieplan eventueel tot een bijdrage verplicht kunnen worden. Bij het kiezen van de grens van het exploitatiegebied heeft de gemeente een zekere mate van beleidsvrijheid, zonder dat zij direct het risico loopt dat bezwaar van één partij tot gevolg heeft dat de bijdragen van alle partijen op de helling komen te staan. De ervaringen met het bepalen van het profijt, de proportionaliteit en toerekenbaarheid onder de Afdeling grondexploitatie kunnen wellicht worden gebruikt bij de opzet van een (ver)nieuw(d)e vorm van *betterment tax*. Dat neemt niet weg dat de grens altijd zal kunnen worden aangevochten.

Invoering van een vorm van *betterment tax* is een ingrijpende maatregel wat betreft de omgang met (grond)eigendom.<sup>3</sup> Naast een praktische – instrumentele – discussie, vraagt dat daarom ook om een rechtspolitieke discussie. In meer algemene termen kan

er worden gezocht naar een betere balans tussen compensatie van *planschade* en afroaming van *planbaten*, waartoe buitenlandse voorbeelden als inspiratie kunnen dienen (Alterman 2010, 2012). In de opmaat naar wat uiteindelijk de Afdeling grondexploitatie zou worden, speelde bij het ministerie van VROM eerst de gedachte om een ‘exploitatieheffing’ in te voeren (Minister van VROM 1997). Via de heffing zouden gemeenten de locatieontwikkelingskosten op de grondeigenaren kunnen verhalen. De VROM-raad gaf een positieve reactie op het wetsvoorstel en adviseerde de regering de grondexploitatieheffing snel uit te werken en in te voeren. Interessant hierbij is de suggestie die de raad het ministerie meegaf voor die uitwerking: ‘[H]et [is] vaak onrechtvaardig (...) zittende eigenaren van te handhaven bebouwing met een heffing te belasten’. Maar de raad merkte vervolgens ook op: ‘Betwijfeld dient echter te worden of het in alle gevallen gewenst is deze eigenaren volledig buiten de heffing te laten. Gekozen zou ook kunnen worden voor een behandeling van zittende eigenaren van te handhaven bebouwing als speciale categorie’ (VROM-raad 1997: 3). Deze benadering van de VROM-raad impliceert niet zozeer een verandering van de baatbelasting als wel een verruiming van de mogelijkheden tot kostenverhaal via de systematiek van de grondexploitatie. Bij uitleglocaties – met het oog waarop de huidige systematiek van kostenverhaal toch is ontworpen – overtreffen de nieuwe ontwikkelingen de bestaande vaak in verhouding. Bij organische, stapsgewijze ontwikkeling is de kans dat die verhouding omgekeerd ligt echter aanwezig. Bij het verhalen van de kosten van de nieuwe publieke voorzieningen is dan wellicht beter te billijken dat ook zittende gebruikers (die wellicht initiatiefnemer waren in een eerder stadium!) worden betrokken.

Het (experimentele) instrument van de Bedrijven-investeringszones (BIZ) is een voorbeeld van een soort instrumentarium waarin de vraag wie profijt heeft – in eerste instantie – niet van boven wordt opgelegd. Het zijn de partijen in het gebied zelf die het voordeel inzien. De vraag of er profijt is, wordt gecollectiveerd. Het instrument geeft daarbij de mogelijkheid een minderheid te *overrulen* – al moet de gemeenteraad het altijd nog goedkeuren. De BIZ-regeling is een welkome aanvulling op het instrumentarium, dat vanuit de overheid het collectief investeren in de buurt faciliteert. Of een dergelijk instrument voor grotere investeringen dan waarvoor de experimentele BIZ-regeling gold vanuit democratisch oogpunt goed te verdedigen valt, blijft een punt van discussie. Sommige gebruikers in het gebied moeten immers meebetalen aan voorzieningen waar ze niet om hebben gevraagd, en het proces waarin de plannen tot stand zijn gekomen is slechts indirect onderdeel van het democratische stelsel.

Een andere oplossing voor de vraag of er sprake is van profijt, is om profijt af te lezen aan de vastgoedprijs (of de schatting daarvan: de WOZ-waarde). De ‘onzichtbare hand’ van vraag en aanbod en het effect daarvan op de prijs van het vastgoed bepaalt dan of er profijt is en in welke mate.

Wanneer kostenverhaal op basis van gestegen waarde binnen het gebied mogelijk moet worden, is het verstandig om de discussie te verbreden naar het systeem van gemeentefinanciën, inclusief de mogelijkheden van lokale belastingen – zoals de ozb. In het huidige systeem zorgen vereveningsmechanismen ervoor dat gemeenten maar beperkt het belastinginstrument kunnen inzetten. De uitkering uit het gemeentefonds wordt lager wanneer de belastingcapaciteit van de gemeente toeneemt, bijvoorbeeld omdat er in de gemeente veel woningen met een hoge WOZ-waarde staan. Daarnaast geldt er een bestuurlijke macronorm die een collectieve grens stelt aan de mogelijkheid om de ozb-tarieven te verhogen. Bovendien betekent een dergelijke benadering ook een groot risico voor de gemeente: de omvang van het kostenverhaal wordt afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Ook in het huidige systeem van integrale gebiedsontwikkeling hangt de grondwaarde af van de vastgoedprijzen. Echter, de gemeente heeft ook invloed op andere parameters van de grondexploitatie, zoals de fasering en de uitgavenkant. Wanneer de kosten zijn gemaakt maar de inkomsten nog (langjarig) moeten volgen uit de ozb, vormt dat een risico.

De discussie over de inzet van algemene middelen (zoals belastinginkomsten) voor publieke voorzieningen in een bepaald gebied is feitelijk een tweede, verdere verbreding van de grondslag voor bekostiging: namelijk het loslaten van het profijtbeginsel als grondslag voor kostenverhaal. De bekostiging van publieke voorzieningen bij organisch ontwikkelen gericht op deze vorm van ontkoppelen is niet gebaseerd op de logica dat kosten en opbrengsten binnen één gebied door vastgoedontwikkeling met elkaar in balans moeten worden gebracht.

De vraag is of het profijt van een bepaald gebied leidend moet zijn bij kostenverhaal, of dat het uitgangspunt moet zijn dat de hele stad baat heeft van een ontwikkeling. Nu de tijd voorbij is dat publieke voorzieningen konden worden betaald uit de residuele grondwaarde bij gebiedsontwikkeling, is er aanleiding om de vraag wie meebetaalt (opnieuw) te stellen. Voor het deel dat zij niet profijtelijk zijn voor en proportioneel en toerekenbaar zijn aan de vastgoedontwikkeling, worden de kosten al uit de algemene middelen betaald. Bij organisch ontwikkelen zou dat deel wel eens groter kunnen worden. Meer kosten worden bijvoorbeeld ‘bovenplans’ en de relatie tussen (het moment van) publieke investeringen en ontwikkelingen wordt losser. Het antwoord op de vraag

wie meebetaalt kan dan wel eens zijn: iedereen, oftewel bekostiging uit de algemene middelen. Gemeenten hebben echter buiten de grondexploitatie maar beperkte mogelijkheden om investeringen te doen. De grootste bron van inkomsten van gemeenten, de uitkeringen van het Rijk, zijn eerder gericht op het in stand houden van het voorzieningenniveau, en minder op uitbreiding van voorzieningen. Wanneer de verbinding tussen een bepaald gebied en het doen van investeringen wordt losgelaten, heeft dat tevens gevolgen voor bijvoorbeeld de manier waarop gemeenten hun inkomsten en uitgaven moeten verantwoorden. Het Besluit begroting en verantwoordingen (BBV) legt beperkingen op aan het vrij kiezen van het doen van investeringen uit algemene middelen in plaats van uit een grondexploitatie.

Een radicale ontkoppeling tussen de bekostiging van publieke voorzieningen en vastgoedontwikkeling dan wel een bepaald gebied, roept de vraag op voor welk basisniveau aan voorzieningen de overheid verantwoordelijk is. Met de koppeling aan de grondexploitatie was via de vastgoedontwikkeling de residuele grondwaarde maatgevend voor de bestedingsruimte voor de publieke voorzieningen. Wanneer die relatie wordt losgelaten (‘ontkoppeld’), moet de gemeente op andere gronden beslissen waar, hoeveel (en waarom) zij wenst te besteden aan publieke voorzieningen. ‘Extras’ boven op het basisniveau bevoordelen partijen in dat gebied, dat vraagt een verantwoording dan wel een grondslag.<sup>4</sup>

## 5.4 Investeren in de stad vraagt om een bredere beschouwing dan Wro en Omgevingswet alleen

Wanneer gebieden op een meer organische manier worden ontwikkeld, zijn er goede redenen om na te denken over een ontkoppeling tussen de bekostiging van publieke voorzieningen en vastgoed. De meest verregaande vorm van ontkoppeling zou zijn als gemeenten die voorzieningen uit de algemene middelen zouden betalen. Dit betekent overigens niet dat vastgoedontwikkeling niet meer zou bijdragen aan die voorzieningen, echter wellicht op een indirecter manier en gecombineerd met andere vormen van kostendekking. De tijd van bekostiging uit vastgoedwinsten zou wel eens voorbij kunnen zijn. Nu naast het integrale model gebaseerd op verevening andere ontwikkelmodellen opkomen, is het tijd om na te denken over de vraag hoe gemeenten (fysieke) investeringen in de toekomst kunnen bekostigen en wie daaraan moet meebetalen. Investeren in ruimtelijke ontwikkeling is nuttig voor de stad. Het omgekeerde – de ontwikkelingslocatie als dé

manier om geld voor de stad te genereren – gaat niet meer op. Deze problematiek speelt tegen een achtergrond van de grondposities die gemeenten nog hebben, de onzekere demografische en economische ontwikkelingen én de ontwikkeling met grote gevolgen voor de gemeentefinanciën buiten het fysieke domein: de decentralisatie in het sociale domein. De bekostiging meer loskoppelen van vastgoedontwikkeling alleen, kan ertoe leiden dat nieuwe, andere koppelingen worden gelegd, bijvoorbeeld met andere financiële dossiers in de gemeente. In hoeverre dit gebeurt, is afhankelijk van de vraag of de manier waarop gemeenten aan hun inkomsten komen ook verandert. Een bredere beschouwing van het kostenverhaal dan alleen in relatie tot de grondexploitatie en de wet- en regelgeving op dit gebied is nodig, namelijk die in relatie tot het systeem van gemeentefinanciën als geheel.

werkgeversverenigingen wilden dat het sluiten van een dergelijke SLA verplicht werd bij een BIZ. In het uiteindelijke wetsvoorstel is dit echter op advies van de Raad van State niet ingevoerd. Het voor meerdere jaren binden van de gemeente aan een bepaald voorzieningenniveau in een bepaald gebied staat op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten bij het opstellen van de begroting en het na verloop van tijd maken van een andere afweging (zie MvT kamerstukken II 2007-2008, 31 430 nr. 3 & Schep 2012: 320-321).

## Noten

- 1 De *Community Infrastructure Levy* uit het Verenigd Koninkrijk kan ter inspiratie dienen. Op basis van type en omvang van de nieuwe ontwikkeling heft de lokale overheid de belasting. Het geld kan worden gebruikt voor de bekostiging van ‘infrastructuur’ die nodig is als gevolg van de ontwikkeling. Een breed scala aan voorzieningen valt onder ‘infrastructuur’: nieuwe of veiligere wegen, maar ook scholen, ziekenhuizen en andere sociale en gezondheidsvoorzieningen, en verbeteringen aan parken en recreatiecentra kunnen uit de *levy* worden bekostigd (zie bijvoorbeeld Department for Communities and Local Government 2011).
- 2 De huidige problematiek met het al lang bestaande instrument ‘baatbelasting’ vraagt misschien om een ander begrip om de last uit het verkleeden te vermijden, zie ook noot 7 in hoofdstuk twee. Strikt genomen is de baatbelasting geen *betterment tax*. Baatbelasting is wel gebaseerd op profijt van een bepaalde voorziening, maar niet op de *waardevermeerdering* van de onroerende zaak zoals dat bij *betterment tax* wel het geval is (Schep 2012: 116).
- 3 Zie bijvoorbeeld Booth (2008) voor een beschrijving van het rechtshistorisch verschil in het denken over grondeigendom zoals dat in Engeland met de *common law* is ontstaan en de andere ideeën daarover die in continentaal Europa onder *Romeins recht* zijn ontstaan en bijvoorbeeld beïnvloed door de Franse revolutie.
- 4 Zie bijvoorbeeld de discussie die rond de BIZ speelde. Ondernemers en gemeenten sluiten een overeenkomst (*Service Level Agreement*: ‘SLA’) waarin de gemeente aangeeft wat zij aan beheer/onderhoud in het gebied doet. De bijdrage van de BIZ van ondernemers wordt gebruikt om daar iets *extra’s* boven op te doen. Het is niet de bedoeling van de ondernemers dat hun bijdrage ten koste gaat van de reguliere bestedingen van de gemeente in het gebied. De



# Literatuur

- AD (2010), 'Gemeenten verdienen goed aan gesponsorde rotondes', <http://www.ad.nl/ad/nl/5597/Economie/article/detail/1973317/2010/04/21/Gemeenten-verdienen-goed-aan-gesponsorde-rotondes.dhtml>.
- Agentschap NL (2011), *Verslag financieringsconstructies Engeland, bijeenkomst georganiseerd door Agentschap NL*, woensdag 7 december 2011, Jaarbeurs Utrecht, [http://d2lj26eliff6cd.cloudfront.net/workspace/uploads/2011.12.24\\_innovatieve-financi-511506b627367.pdf](http://d2lj26eliff6cd.cloudfront.net/workspace/uploads/2011.12.24_innovatieve-financi-511506b627367.pdf).
- Allers, M.A. (2011), 'Het CPB en de gemeentefinanciën', *ESB* 13 mei: 301-302.
- Allers, M.A., C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema & E. Merkus (2013), *Atlas van de lokale lasten 2013. Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macro- en microniveau*, Groningen: COELO.
- Alterman R. (2010), *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, Chicago: American Bar Association Publications.
- Alterman, R. (2012), 'Land-use Regulations and property Values. The "Windfalls Capture" Idea Revisited', in: N. Brooks, K. Donanghy & G.J. Knapp (eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford: Oxford University Press.
- Baardewijk, E.J. van (2013), 'Wijzigingen van de afdeling Grondexploitatie in de Omgevingswet', *Grondzaken in de praktijk* april: 24-26.
- Baardewijk, E.J. van, M.J. de Haan & E.R. Hijmans (2013), 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I): enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', *BR* 60: 317-327.
- Battes, P. (2013) 'Provincie grijpt in bij overstreden uitstel grondverlies Breda', *FD* 22 mei, p. 5.
- Berndsen, R., H. Doornbos, M. van Vliet & F. Maas (2012), *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)* Berenschot.
- Blauw, R. de (2012), 'Overstad versterkt binnenstad', *PropertyNL Magazine* 15: 38-39.
- Boer, T. de (2012), *Wegwijzer transformatie Amsterdam. Eerste hulp bij transformatie van kantoren*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Ontwikkelingsbedrijf.
- Booth, F. (2008), 'Property, law and non-financial compensation', pp. 213-228 in: L. Janssen-Jansen, M. Spaans & M van der Veen (eds.), *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*, Delft: IOS Press.
- Bordewijk, P. (2012), 'Gemeenten moeten meer profiteren van eigen investeringen', *B & G* juli/augustus: 20-23.
- Brand, J.A.M. van den, E.W. van Gelder & H.W. van Sandick (2008), *Handreiking grondexploitatiewet*, editie 2008, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Buitelaar, E. (2010), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt', *Ruimte & Maatschappij* (2) 1: 5-22.
- Buitelaar, E. (2013), 'Nut en noodzaak van gebiedsontwikkeling', *Cobouw* 3/4.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Evaluatieontwerp en nulmeting*, Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012a), *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Den Haag/Amsterdam: PBL/Urban Design.
- Buitelaar, E., E. Kooiman & C. Robbe (2012b), 'Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling', *Grondzaken in de praktijk* 6: 25-27.
- Buitelaar, E., N. Sorel & F. Verwest (2013), *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten*, Den Haag/Amsterdam: PBL/ASRE.
- Cammen, H. van der & L. De Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Houten: Spectrum.
- Cobouw (2011), 'Actief prijsbederf tegen leegstand', <http://www.kawmedia.nl/publicaties/2011-10-Cobouw-Actief-prijsbederf-tegen-leegstand.pdf>.
- Commissie BBV (2012), *Notitie grondexploitatie (bijgesteld)*, februari 2012.
- Commissie BBV (2013), *Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties*, 26 april 2013.
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 239, Deventer: Kluwer.
- Deloitte (2012), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012*, Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.
- Department for Communities and Local Government (2011), *Community Infrastructure Levy An overview*, London: Department for Communities and Local Government.
- Ecorys (2012), *Terugploegen Maatschappelijke Baten. Creatieve vormen van Stedelijke Vernieuwing*, Rotterdam: Ecorys.



- Geerdes, C.F., G.J.J. van den Hof & W.J.W. Rutgers (2011), 'Verhalen of betalen? De negatieve exploitatiebijdrage in het exploitatieplan', *TBR* 74: 398-405.
- Geest, H.J.A.M. van der (2000), *Vergelijking planschaderegelingen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum (2012), *Stadswerf Oostenburg Ruimtelijk kader en haalbaarheidstoets*, 13 december 2012.
- Gemeente Den Haag (1999), *Herinrichting Mariahoeveplein en voorbereidingsbesluit gedeelte bestemmingsplangebied Mariahoeveplein*, rv 59, Dienst Stadsbeheer nr. S99002224.
- Gemeente Deventer, Andries Geerse stedenbouwkundige bv & Redscape (2012), *Beeldkwaliteitsplan Havenkwartier Deventer*.
- Gemeente Diemen & KAW (2012), *Bergwijkpark Diemen Strategisch masterplan*, Rotterdam: KAW.
- Gemeente Dordrecht (2013), *Meer ruimte voor sponsoring openbare voorzieningen*, persbericht 3 juli 2013, <http://cms.dordrecht.nl/inwoners/actueel/meer-ruimte-voor-sponsoring-openbare-voorzieningen>.
- Graaf, B. de, J. van den Brand & W. Verweij (2010) *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen. Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van platbatenheffing, bovenplanse vereveningen en verruiming van het huidige kostenverhaal*, Rotterdam: Ecorys, ism VD2 advies BV.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*, Delft: DUP Science.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010), *Stad en Land*, Den Haag: CPB.
- Groot, J.F. de, A. de Snoo, J.C. Ellerman, M.C. Brans, M.A.M. Dieperink, A.M. Ferwerda & G. Aarts (2013), 'Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen', *TBR* 7: 631-651.
- Groot Jebbink, S. (2012), *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie. De werkwijze van een gemeente met een uitnodigende en faciliterende houding*, afstudeerscriptie MCD.
- Have, F. ten, (2010), 'Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: samen en toch apart?', *B en G*, april: 10-13.
- Have, F. ten, R. Killeen, F. van Kuijck & R. Jaspars (2010), *Gemeente Governance Grond(ig) beleid. Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken*, Deloitte.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012), *Privaat gestuurde gebiedsontwikkeling. Sturing, Samenwerking en effecten in Nederland en Engeland*, Delft: TU Delft/ABE.
- Janssen-Jansen, L., G. Lloyd, D. Peel & E. van der Krabben (2012), *Planning in an environment without growth*, Den Haag: RLI.
- Jonker, J.H. & F.M. den Breejen (2013), 'Met de BBV-bezem door de grondexploitaties!', *Grondzaken in de praktijk*, december: 20-21.
- Kingma, J. (2012), *Blijvend aantrekkelijk. Tuinwijken van de jaren '30*, Driebergen: Joost Kingma Consult.
- Klerk, L. de (2012), 'Hoe planning toch niet verdwijnt uit Almere', *S+RO* 2.
- Kortmann, C.N.J. & J.C. van Oosten (2012), 'Noot in discussievorm bij: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 25 januari 2012', Hr. 201101979/1/R3 AR 2012/3331 LJN BV1816, *Ruimtelijk ordeningsrecht* 107 (8): 571-574.
- Lam, T.E.P.A, F.H. de Bruijne, J.A.M.A. Sluysmans & A.G.A. Nijmeijer (2012), *Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet*, Nijmegen: RU.
- Lindblom, C.E. (1959), 'The Science of "Muddling Through"', *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Meteren, W. van (2013), 'Overheid en burgers verstikken elkaar', *Trouw*, 5 juli 2013, <http://www.trouw.nl/tr/4492/Nederland/article/detail/3470555/2013/07/05/Overheid-en-burgers-verstikken-elkaar.dhtmlcom>.
- Ministerie van VROM (1997), *Beleidsnotitie Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Muñoz Gielen, D. (2010), *Capturing value increase in urban redevelopment a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*, Leiden: Sidestone Press.
- Muñoz Gielen, D. (2013a), 'Vergelijking nota's bovenwijkse voorzieningen', *Grondzaken in de praktijk*, augustus.
- Muñoz Gielen, D. (2013b), 'Voorwaardelijke bestemming in de toetsversie Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 123: 832-838.
- Needham (1997), 'Land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 3: 291-296.
- Netjes, C. (2013), 'De dunne scheidslijn tussen kostenverhaal en betaalplanologie', *Grondzaken in de praktijk*, oktober: 12-13.
- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste rapportage*, Den Haag: PBL.
- PBL (2012), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: PBL.
- Peek, G. & Y. van Remmen, (2012), *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*, Den Haag: Ministerie van IenM.
- Projectbureau Zuidoostlob (2012), *Amstel III: Financiële Paragraaf, Transformatie-Exploitatie, Kantorenstrook Amstel III* KABINET, 26 juni 2012.
- Provincie Overijssel (2012), *Wegwijzer Fondsvorming Ruimtelijke Kwaliteit. Suggesties voor het opzetten van een*

- fonds voor ruimtelijke kwaliteitsprojecten, Zwolle: Provincie Overijssel.
- Raad van State (1998), *Advies over het wetsvoorstel voor de grondexploitatieheffing*, 10 februari 1998 no. WO8.97.0458.
- Raad van State (2009), *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011), *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, Brief aan minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rekenkamer Breda (2013), *Rekenkamerbrief over de stelselwijziging in het kader van het grondbedrijf*, april 2013.
- RLI (2011), *Omgevingswet: kans voor kwaliteit*, briefadvies.
- RMO (2013), *Terugtrekken is vooruitzien*, Den Haag: RMO.
- Rooy, P. van (2011), *Verdienmogelijkheden, gebiedsontwikkeling in de nieuwe realiteit*, presentatie tijdens de nationale conferentie Gebiedsontwikkeling, 31 maart 2011.
- RRAAM, IAK Almere 2.0 & Werkmaatschappij Almere Oosterwold (2012), *Almere Oosterwold Land-Goed voor Initiatieven*.
- Schep, A.W. (2012), *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage*, Delft: Eburon.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Den Haag/Rotterdam: RPB/Nai Uitgevers.
- Snoo, A. de (2012), 'Bovenplaanse verevening; goede ruimtelijke ordening als koppeling van min en plus', *Vastgoedrecht 6*: 158-162.
- Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011), *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: PBL.
- Stauttner, T. & J. Zijda (2012), 'Herwaardering van gebiedsontwikkeling. Nieuwe spelregels voor gebiedsexploitatie', *Grondzaken in de praktijk 15* december: 6-9.
- Stipo/Stadkwadraad (2012), *Kostenverhaal bij organische transformatie, mogelijke nieuwe instrumenten voor Cruquiusweg en Zeeburgerpad*, Amsterdam/Rotterdam: Stipo.
- Syntrus Achmea (2012), *Blik op transformatie. Beleggingsnota 2013 – 2015 vastgoed en hypotheek*, Amsterdam: Syntrus Achmea Real Estate & Finance.
- Tennekes, J. & A. Harbers (2012), *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*, Den Haag: PBL.
- Vliet, A. van, (2009), 'De lessen van een jaar Grondexploitatiewet, B&G juli/augustus 2009.
- VROM-raad (1997), *Grondexploitatieheffing*, Den Haag: VROM-raad.
- Watertorenberaad (2010), *Werkboek 2010*, Rotterdam: Secretariaat watertorenberaad.
- Weick, K.E. (1976). 'Educational organizations as loosely-coupled systems', *Administrative Science Quarterly* 21: 1-21.
- Winsemius, J., A. Scheer & P. Brouwer (2004), *Experiment onbestemd bouwen. Onderzoek en advies inzake de flexibiliteit van ontwikkelproject Valburg-Zuid*, Rotterdam: SEV.
- Witsen (2013), 'De gecrashte kapitaalmachine van de gebiedsontwikkeling', *Blauwe Kamer* 1: 16-25.

## Kostenverhaal onder de huidige en de nieuwe wet en voor organische gebiedsontwikkeling relevante veranderingen

Verhalen van kosten voor...	Wet ruimtelijke ordening	Omgevingswet (consultatieversie)
<p><b>Binnenplanse voorziening</b> Voorziening<sup>a</sup> binnen of buiten het exploitatiegebied die wordt aangelegd in het kader van de grondexploitatie en waarvan alleen het plangebied profiteert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100% kosten verhaalbaar uit exploitatiegebied, verdeling over kavels via kostentoedelingsmethodiek</li> <li>Via exploitatieplan<sup>b</sup></li> <li>Via anterieure overeenkomst</li> </ul>	<p>Op hoofdlijnen blijft het systeem voor binnenplannen en bovenwijken kostenverhaal gelijk. Veranderingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheid tot doorschuiven kostenverhaalplicht: <ul style="list-style-type: none"> <li>naar het moment van vaststellen van de uitwerking van het omgevingsplan;</li> <li>naar het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit door toepassing van <i>voorwaardelijke bestemming</i></li> </ul> </li> <li>Niet hoeven vaststellen van een exploitatieplan: <ul style="list-style-type: none"> <li>in geval van een exploitatiekort</li> <li>door gemeentelijke 'kruimellijst van gevallen waarin wordt afgezien van een exploitatieplan</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Bovenwijkse voorziening</b> Ook wel 'meervijkse kosten'<sup>c</sup> genoemd. Voorziening<sup>a</sup> die wordt aangelegd in het kader van de grondexploitatie en waarvan het plangebied en één of meer nieuwe of bestaande locaties daarbuiten ook mee profiteren. Kan in de vorm van een fondsbijdrage. Een nota bovenwijkse voorzieningen of een structuurvisie is niet verplicht, maar wel handig als onderbouwing.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via exploitatieplan <ul style="list-style-type: none"> <li>PPT-criteria bepalen welk deel verhaalbaar is</li> <li>Via anterieure overeenkomst</li> </ul> </li> </ul>	<p>Door organisch ontwikkelen meer kosten 'bovenwijken' of 'bovenplannen'</p>
<p><b>Bovenplanse verevening</b> Verevening tussen twee samenhangende exploitatiegebieden: winst op de grondexploitatie van de ene locatie wordt gebruikt voor het dekken van het verlies door de aanleg van voorzieningen<sup>a</sup> op een andere locatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via exploitatieplan (6.13, lid 7 Wro) <ul style="list-style-type: none"> <li>Op basis structuurvisie: samenhang locaties en besteding</li> <li>In vorm van fondsbijdrage</li> <li>PPT-criteria bepalen welk deel verhaalbaar is</li> <li>Nauwelijks bruikbaar in de praktijk, met name door noodzaak toepassen PPT</li> </ul> </li> <li>Via anterieure overeenkomst, zie ook hieronder</li> </ul>	
<p><b>Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling</b> Bedoeld voor integrale gebiedsplannen waarin de productie van woningen en bedrijventerreinen wordt gecombineerd met de aanleg van maatschappelijke functies zoals natuur, waterberging en culturele voorzieningen. In de wet zijn de 'ruimtelijke ontwikkelingen' waarvoor kosten kunnen worden verhaal niet gedefinieerd. De kosten zijn niet verhaalbaar via hiervoor beschreven 'bovenwijkse' of 'bovenplannen' kostenverhaal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via Exploitatieplan: niet mogelijk</li> <li>Via anterieure overeenkomst (6.24, lid 1 onder aanhef a Wro) <ul style="list-style-type: none"> <li>Op basis van structuurvisie, onderbouwing verband</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forfaitaire fondsbijdrage via exploitatieplan (12.3 lid 3 Ow) <ul style="list-style-type: none"> <li>Tot ten hoogste een bij algemene maatregel van bestuur bepaald bedrag</li> <li>Voor het exploitatiegebied moet een omgevingsvisie, plan of programma zijn vastgesteld, waarin aanwijzingen worden gegeven over de bestedingen ten laste van het fonds.</li> </ul> </li> <li>Via anterieure overeenkomst nog steeds mogelijk</li> </ul>

<sup>a</sup> Het begrip 'voorziening' is in artikel 6.2.5 Bro limitatief omschreven. Deze 'kostensoortelijst' is formeel gezien niet van toepassing bij een anterieure overeenkomst. Gemeente en ontwikkelaar hebben hier wat dat betreft een grotere mate van contractvrijheid om afspraken te maken welke 'voorzieningen' onder het kostenverhaal vallen.

<sup>b</sup> De posterieure overeenkomst, een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten na vaststelling van een exploitatieplan, is in deze tabel niet opgenomen. Bij die overeenkomst zijn de regels uit het exploitatieplan leidend.

<sup>c</sup> Het gebruik van het begrip 'wijk' is enigszins verwarrend. Het gaat niet om een wijk zoals deze in het dagelijks spraakgebruik wordt gehanteerd (Van Dale: 'gedeelte van een plaats dat ruimtelijk min of meer een afgesloten geheel vormt'), maar om een voorziening die zowel voor het exploitatiegebied als daarbuiten (inclusief bestaand bebouwd gebied) van nut is. De schaal van het exploitatieplan is dus maatgevend voor de begrenzing van het begrip wijk. Bij (grootschalige) nieuwbouw op een uitleglocatie zal die exploitatiegrens vaak wel samenvallen met de geografische afbakening van een 'wijk'.

## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

Februari 2014