



Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling: 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 ont koppeling

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 ont koppeling (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 ont koppeling in zeven praktijkgevallen en concretiseren ze met de instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet (zie hoofdstuk 3).

De meeste verregaande vormen van ont koppeling 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 Oostervold 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 (initiatiefsgewijs) plaatsvindt in plaats van op gebiedsniveau. De consequentie daarvan is dat de kosten voor voorzieningen die de kavel overstijgen (infrastructuur en groen bijvoorbeeld) *bovenwijks* of *bovenplans* worden.¹ 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 losser. 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).