

Voor een effectief kostenverhaal is een eindsprint noodzakelijk

Pleidooi voor een laatste noodzakelijke aanscherping

De voorstellen voor de regeling over kostenverhaal in de Aanvullingswet bieden vooralsnog te weinig om een wezenlijke bijdrage te leveren aan een voortvarende en financieel uitvoerbare gebiedsontwikkeling op basis van particuliere exploitatie. Versnellen, verdichten en verduurzamen wordt daardoor niet (voldoende) vanuit toekomstbestendige kostenverhaalsspelregels ondersteund. En dat is verlies, want juist de nieuwe wet biedt in potentie veel mogelijkheden om eenvoudig en beter te zijn. Met het nu voorliggende wetsvoorstel is er het gevaar dat bij aanvaarding van de wet blijkt dat we blijven steken in een even complex en inflexibel systeem als het bestaande en dat we daarmee geen stap vooruit komen.

Theo Stauttener¹

Gebiedsontwikkeling verdient goede spelregels! Zeker waar het gaat om financiële kaders voor overheid en markt. Meer en meer is sprake van particuliere exploitatie waarbij voorts de focus zich verlegt van uitleglocaties naar binnenstedelijke transformatie. Daarbij komt dat er meer en meer concepten ontstaan voor vormen van organische gebiedsontwikkeling. Dit vraagt om herziening van de wettelijke regels voor de toepassing van kostenverhaal, zowel in het privaatrechtelijke als publiekrechtelijke spoor. Hiermee is een waardevolle aanzet geleverd in de vorm van de experimentregeling zoals opgenomen in artikel 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. De voorgestelde wettelijke regeling voor het kostenverhaal in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Aanvullingswet) vraagt om een cruciale bijstelling en aanscherping. Dit pleidooi is ingegeven vanuit ervaring met gebiedsontwikkeling en beleid, vanuit expertise en passie.

The devil is in the detail

Het is vooralsnog niet gelukt meer maatwerk (in casu toegesneden op de toekomstige vormen van gebiedsontwikkeling), flexibiliteit en vereenvoudiging in een heldere wettekst op te schrijven. Maar alle ingrediënten zijn er! Zo is er een zeer waardevolle aanzet geleverd in de kostenverhaalsregeling van de experimentregeling 7v Besluit uitvoering

Crisis- en herstelwet. De Aanvullingswet kan als winnaar de eindstreep halen. Maar dan moet op cruciale thema's nog wel het nodige gebeuren. Alleen wanneer meer recht wordt gedaan aan wat de praktijk vraagt, kan er een set aan spelregels ontstaan die ook werken en bijdragen aan de grote opgaven van deze tijd: succesvolle en voortvarende gebiedsontwikkeling, met meer wonen en werken in een duurzame omgeving.

Binnenstedelijke gebiedstransformaties vragen meer flexibiliteit in spelregels tussen overheid en markt

Dat begrijpen beide partijen en dat willen ze ook: voor zichzelf maar ook voor de andere partij. Gebiedstransformaties zijn vaak langjarige en complexe processen. Een robuuste strategie is er een die tussentijdse bijsturing mogelijk maakt en waarbij risico's kunnen worden gemanaged doordat je steeds scenario's over andere programmering, kosten, baten en tijd kunt afwegen. Binnen bandbreedtes moet daarvoor ruimte zijn bij projectontwikkelaars, beleggers en bij overheden.

Het groeimodel als balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid

Een voorbeeld: Een beperkt programma aan nieuwe woningen in een gebied vraagt nog niet om een brug. Een grote verdichting misschien wel om twee. Investerings en nieuwe functies moeten samen op kunnen groeien en voor beide moet bijsturing mogelijk zijn. Essentieel in een toekomstbestendige kostenverhaalsregeling is dat investeringen in de openbare ruimte en andere maatregelen in de grondexploitatie (de kosten) enerzijds en nieuwe ontwikkelingsfuncties (de kostendragers) anderzijds samen op kunnen groeien, waarbij er voor beide onderdelen



Foto: Stadkwadraat

tussentijdse bijsturing mogelijk dient te zijn. Dat dit op voorhand niet kan worden uitgestippeld in vastomlijnde blauwdrukken is juist, maar vormt tegelijkertijd een cruciaal kernelement in de toekomst van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit vraagt om een wettelijke kostenverhaalsregeling waarin deze dynamiek en onzekerheid expliciet worden onderkend.

Het gevolg hiervan is dat een investeringsschema in openbare voorzieningen, dat een overheid voorziet voor de uitwerking in het kostenverhaal meer een voorlopig maar ook een meer forfaitair karakter dient te hebben om, afhankelijk van de aard en omvang van het aantal initiatieven, daarop in te kunnen spelen.

Een tweede kernvereiste voor adequate kostenverhaalsspelregels is dat het de mogelijkheid heeft om (mee) te groeien.

De huidige kostenverhaalsregeling is, gezien vanuit de doelstellingen in 2008 bij de invoering, ingesteld op één statische omschrijving van een eindsituatie (blauwdrukdenken). De in het wetsvoorstel Aanvullingswet opgenomen kostenverhaalsregeling lijkt nog steeds uit te gaan van blauwdrukdenken, zij het dat de blauwdruk van de eindsituatie ten opzichte van de huidige methodiek wat minder details mag bevatten. De voorgestelde regeling lijkt daarmee wederom het uitgangspunt te hanteren van het zoeken van houvast aan een eindsituatie (nu wordt gesproken van ‘representatieve invulling’) in plaats van te erkennen dat bij de start van de gebiedsontwikkeling niet duidelijk is wat die representatieve invulling is.

De huidige spelregels in de wettekst die inzetten op het vooraf vaststellen van een kostenverhaalskostenplafond bij organische gebiedsontwikkeling, staan haaks op wat er in de praktijk plaatsvindt. Het dwingt gemeenten mogelijk een min of meer onzinnig kostenplafond te bedenken: iets wat marktpartijen niet zullen begrijpen, waardoor ze zich niet uitgenodigd zullen voelen om aan de slag te gaan.

Maar, er is zeker ook positief nieuws te melden. De kostenverhaalsregeling in de Aanvullingswet zet in op meer dan één vorm van gebiedsontwikkeling, waardoor gemeenten verschillende kostenverhaalsspelregels krijgen. Hierin ligt de erkenning dat de verschillende vormen van gebiedsontwikkelingen ook leiden tot verschillen in de taakstelling en verantwoordelijkheden van overheid en marktpartijen en daarmee ook kunnen leiden tot verschillen in de kostenverhaalstoepassing. Dat is een belangrijke stap vooruit.

Het wetsvoorstel onderscheidt hierin de gebiedsontwikkeling op basis van een omgevingsplan met en zonder tijdvak. De kostenverhaalsregeling op basis van een omgevingsplan met een tijdvak biedt de gemeente de mogelijkheid om een intensieve regie te voeren op de wijze van uitvoering van het omgevingsplan. Deze vorm van kostenverhaal lijkt sterk op de bestaande regeling van afdeling 6.4 Wro. Daarnaast biedt de Aanvullingswet de mogelijkheid het kostenverhaal toe te passen in een meer spontane of organische gebiedsontwikkeling via uitnodigingsplanologie (omgevingsplan zonder tijdvak). De overheid kan gebiedsontwikkeling mogelijk maken (de planologische uitnodiging) en initiatieven aan de markt laten om te bezien of, en zo

ja hoeveel en welk programma er kan worden gerealiseerd en in welk tempo. Tot op heden worstelen veel gemeenten met uitnodigingsplanologie, omdat ze het op deze wijze wel willen doen maar daarvoor geen goede wettelijke spelregels voor kostenverhaal zijn. De experimenten in het kader van de experimentregeling 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn hiervan de eerste in zijn soort en bieden hoopgevende resultaten. Het is onduidelijk waarom kernelementen van deze experimentregeling niet zijn overgenomen en verder zijn uitgewerkt in de kostenverhaalsregeling van de Aanvullingswet. Bij uitnodigingsplanologie worden kaders meegegeven, maar de vraag hoeveel er wordt gerealiseerd is letterlijk een open einde. Dat maakt het voor de overheid ook moeilijk om in te schatten hoeveel investeringen er dan nodig zijn in openbare ruimte, planbegeleiding etc. Deze onzekerheid is er niet alleen aan de kant van de overheid, maar ook van de markt. Welke bouwinitiatieven zijn er naast die van een initiatiefnemer nog te verwachten, en welke mate van waardecreatie is er te verwachten. Eén ding is overduidelijk voor iedereen in het proces van spontane en/of organische gebiedsontwikkeling: onzekerheid is een gegeven!

En dat is voor schrijvers van wetteksten een lastige zaak, aangezien ze zowel naar burgers, bedrijven als overheid voldoende rechtszekerheid willen bieden in de kaders en spelregels. Dat is overigens een kwaliteit in onze wetgeving die cruciaal is. Maar in de huidige wetteksten lijkt het erop dat de noodzakelijke vrijheid en flexibiliteit het afleggen tegen zekerheid en vaste spelregels, waardoor de toegevoegde waarde van een organisch spoor mogelijk een dood spoor wordt. Het lijkt erop dat in plaats van onzekerheid te erkennen en op zoek te gaan naar een bijpassend kostenverhaalsinstrumentarium, de aanpak er wederom op is gericht om een kostenverhaalsregeling op te stellen die de schijn wekt dat het ook bij organische gebiedsontwikkeling mogelijk blijkt het 'zekere' plaatje van de eindsituatie van de gebiedsontwikkeling als uitgangspunt te blijven hanteren.

De kracht van ons kostenverhaal

Ons Nederlands kostenverhaal heeft juist de kracht om meerdere vormen van planologie en gebiedsontwikkeling te dienen, ook één waarbij meer flexibiliteit en onzekerheid een rol speelt. De bestaande wettelijke regeling voor kostenverhaal is vaak bekritiseerd en wordt afgedaan als complex, met veel administratieve lasten en moeilijk voor overheid en markt. Een publiekrechtelijk spoor met een exploitatieplan en een privaatrechtelijk spoor met anterieure overeenkomsten, waarbij het laatste de voorkeur geniet. Het exploitatieplan is een stok achter de deur.

Interessant genoeg heeft deze vorm goed gewerkt in de afgelopen jaren. Want zowel overheid als markt hebben met de spelregels van het exploitatieplan (als achtervang) in de hand een schaduwberekening die kaders bood voor een voor beide partijen aanvaardbare overeenkomst, waaraan inderdaad veelal de voorkeur werd gegeven. De markt kan de overheid aanspreken op 'overvragen' en de overheid kan aan de markt aantonen, dat ze aan de toerekenbare kosten van de grondexploitatie kunnen en moeten bijdragen. En dat kwam vooral door het gebruikmaken van drie kernprincipes: (1) de waardesprong als gevolg van bestemmingswijziging kan worden ingezet om kosten voor de grondexploitatie te bekostigen, (2) waarbij de overheid (alleen) de kosten mag verhalen met een maximum aan het totaal aan opbrengend vermogen, (3) er moet sprake zijn van een haalbare businesscase voor marktpartijen en overheid.

Internationale onderzoeken die zijn gedaan om aan te tonen dat ons kostenverhaal beter kan, kwamen vaak tot de conclusie dat ons systeem eigenlijk nog niet zo slecht is! Juist het feit dat de overheid zich tot de kosten (en niet tot winsten of baatafoming) beperkt, maakt

het kostenverhaal in Nederland tot een algemeen aanvaard stelsel. Dat zowel overheid als markt moeten aantonen wel of juist niet voldoende waardesprong te hebben om een exploitatiebijdrage te betalen, legt een evenwichtige bewijslast op aan beide zijden.

Een grote stap voorwaarts is dat (bij het organische/spontane spoor) andere methodieken voor de bepaling van inbrengwaarden kunnen worden gehanteerd ten opzichte van de nu verplichte taxatie op basis van onteigeningswaarde, waardoor sneller en even effectief de financiële haalbaarheid bepaald kan worden. In die zin mag best duidelijker in de wettelijke regeling worden gesteld dat de overheid nog steeds moet aantonen dat er sprake kan zijn van haalbare gebiedsontwikkelingen. Dat ze dit vooraf en achteraf moet aantonen staat voldoende omschreven. Dat ook tijdens het proces met initiatiefnemers dit een belangrijke toets is, wordt mogelijk nog niet door iedereen gezien en herkend. Daarmee kan het overkomen alsof de overheid een exploitatiespelregel oplegt aan de markt en hier verder geen omkijken meer naar heeft. Het eenvoudiger maken van de berekening van de exploitatiebijdrage ontslaat de overheid er geenszins van dat ook zij belang moet hechten aan een haalbare businesscase voor marktpartijen. Dat bij een vrijwillige transformatie vanuit marktinitiatieven de drempels anders kunnen liggen, kan de overheid in haar toelichting en kaders omschrijven. De rekensom verandert daar niet door en evenmin de (rechts)positie van de marktpartij.

Het is begrijpelijk dat in de wettelijke regeling de ruimte voor flexibiliteit is gezocht in het concept van uitnodigingsplanologie (omgevingsplan zonder tijdvak), in plaats van bij ontwikkelingsplanologie (omgevingsplan met tijdvak). Echter het is niet de planologie als zodanig die meer flexibiliteit nodig heeft, maar de ontwikkelopgave. En dat is in toenemende mate binnenstedelijke gebiedstransformatie. De voorstellen voor meer flexibiliteit zouden dus bij voorkeur een plek moeten krijgen in beide sporen.

Naar het schaalniveau van de stad

Het totaal van gebiedsontwikkelingen in een gemeente vraagt om sturing en het afstemmen van het investeringsschema van bovenwijkse voorzieningen. Op stedelijk niveau is er voor een gemeentelijke overheid eigenlijk sprake van een grote organische gebiedsontwikkeling. Eenzelfde flexibiliteit – zoals bepleit bij het kostenverhaal van organische gebiedsontwikkeling – zouden gemeenten ook moeten krijgen op het niveau van bovenwijkse investeringen in de stad. Dan kan op stadsniveau gestuurd worden op ontwikkelingen en kunnen infrastructuurwerken worden aangelegd wanneer nodig, afhankelijk van de snelheid en het ontwikkeltempo van de verschillende ontwikkelingen.

De huidige tijd en opgave vraagt ook daarin een andere wijze van benaderen, nog los van een mogelijk andere bekostiging. Het is op stadsniveau niet houdbaar alleen te kunnen sturen op kostenverhaal vanuit PPT-criteria. Meer ruimte via bijvoorbeeld een nota kostenverhaal met daarin een gevalideerde omslagmethode zou de effectiviteit ten goede komen. Uiteraard is daarbij de lijn van toerekenbaarheid en zorgvuldigheid een vereiste, alsook verantwoording vooraf en gedurende de uitvoering. De Omgevingswet is uit op meer afwegingsruimte op lokaal niveau: daarvoor is het onderwerp van bovenwijkse voorzieningen bij uitstek geschikt. Ook hierbij is de verwachting dat marktpartijen vooral transparantie en duidelijkheid wensen boven complexiteit. Een goede verantwoording (bijvoorbeeld in de vorm van een Nota) met een helder vast te stellen bijdrage geeft inzicht en duidelijkheid en versnelt daarmee het proces van haalbaarheid en onderhandelingen. Daarmee versnelt het de gebiedsontwikkeling.

Ook hier zou een forfaitair bedrag een oplossing zijn. Het bedrag zelf is overigens vast, maar de bestemming kan dan variëren, waarbij de overheid uiteraard wel de bovenwijkse bijdrage moet investeren en dit uiteraard moet doen in kosten die onderdeel zijn van de kostenoor-
tenlijst.

Vanuit dit voorstel zou er dan sprake zijn van meer flexibel bovenwijkse kostenverhaal, waardoor bovenwijkse verevening etc. niet of minder nodig is. Het wordt daarmee direct zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk verankerd. Het plompverloren terugplaatsen van artikel 6.24 lid 1 (bijdrage ruimtelijke ontwikkeling) blijft de splijting handhaven tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal. Ook is het maar een halve oplossing voor de vraagstukken waarmee de gemeentelijke overheid te maken heeft.

Nu doorzetten

Al met al biedt het organische/spontane spoor de meeste potentie op vernieuwende afspraken in gebiedsontwikkeling. Daarbij is versnelling goed mogelijk, want met duidelijke kostenverhaalsspelregels vooraf kunnen markt en overheid snel handelen. De werking van het experiment 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet laat dat goed zien. De kritische kanttekeningen van dit experiment (bijvoorbeeld de vrijheid

voor de gemeente om de wijze van inbrengwaarde zelf te bepalen) zijn in de huidige wettekst geëlimineerd. De spelregels die inzetten op flexibiliteit en de groeistrategie zijn niet overgenomen of landen op een verkeerde wijze in de wettekst. Dit maakt dit spoor tot een onaantrekkelijke keuze voor overheid en markt. Het spoor van ontwikkelingsplanologie kent weinig nieuwe spelregels. Wanneer dit voor de markt de enige optie is, zal er vanuit kostenverhaal weinig veranderen. De overheid ziet haar risico's niet beperkt en zal haar toevlucht blijven kiezen door zekerheid in spelregels. Herkenbaar en begrijpelijk. Maar het gevolg zal zijn: meer regels, meer complexiteit en hogere administratieve lasten. Noodgedwongen maar door op dezelfde weg.

Twee goede sporen waar wat valt te kiezen, dat is het pleidooi. En meer flexibiliteit voor overheid en markt in alle gevallen, ook al zij het wat minder bij ontwikkelingsplanologie dan bij uitnodigingsplanologie. Niet omdat partijen dat graag willen, maar omdat gebiedsontwikkeling daartoe noodzaakt.

Noot

- 1 Theo Staattener is partner bij Stadkwadraat en werkte o.a. aan vier experimenten in het kader van art. 7v Chw.

SAOZ uw kompas bij minnelijke verwerving

Van verplaatsing tot bedrijfsbeëindiging; u heeft objectieve taxaties nodig om de juiste keuzes te kunnen maken.

Wij taxeren en begeleiden tijdens het gehele proces van minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening, inclusief de beoordeling van belastingschade.

Ook een solide basis onder uw grondbeleid?

Neem contact op met ons via info@saoz.nl
of bel met 010 – 469 38 99
www.saoz.nl



SAOZ
ADVISEUR IN ONROERENDE ZAKEN

De redactie van het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling zoekt versterking!

Profiel

De redactie is op zoek naar een kandidaat met specialisatie plan-economie in de sector gebiedsontwikkeling / grondzaken en naar een kandidaat met specialisatie fiscaliteit.

De gezochte kandidaten zijn werkzaam bij een gemeente of vanuit een adviesbureau dat (ook) gemeenten adviseert op het gebied van grondbeleid, gebiedsontwikkeling en/of fiscale aangelegenheden.

Kerntaak redactie

Vanuit eigen deskundigheid en netwerk actuele onderwerpen aangeven voor artikelen in het tijdschrift, auteurs enthousiast maken om hun kennis via een artikel te delen met de lezers, het beoordelen van artikelen.

Investering in tijd

6 redactievergaderingen per jaar, waarvan 5 telefonisch (van 9.00 – 10.00 uur), beoordelen van circa 3 artikelen per editie, optioneel het zelf schrijven van artikelen en/of columns.

Belangstelling?

Stuur uiterlijk 15 oktober 2019 een e-mail met korte motivering en c.v. naar grondzaken@sdu.nl