

Het dilemma van de tussentijd

Welke spelregels voor kostenverhaal kunnen we gebruiken tot inwerking-treding van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Ondanks het feit dat de nieuwe Aanvullingswet grondeigendom pas op 1 januari 2021 in werking treedt, is het een grote stap vooruit dat we lijken te weten hoe het Rijk denkt over nieuwe financiële spelregels bij het kostenverhaal. Gezien de enorme druk op de woningmarkt zitten veel gemeenten nu ‘klem’ in de huidige wetgeving. Experimenteren leek een oplossing. Alleen heeft de minister nu besloten geen nieuwe experimenten meer toe te laten nu de wettekst van de Aanvullingswet bekend is.

Dan ontstaat het dilemma van de tussentijd: voortgaan op de oude voet of niet. En wat is er nu daadwerkelijk bekend? Biedt de nieuwe wet voldoende perspectief om gebiedsontwikkeling te versnellen?

Theo Stauttner¹

Belangrijk bij de nieuwe wet is dat het Rijk gemeenten de mogelijkheid geeft om de ontwikkelstrategie in te richten met meerdere vormen van planologie. Zo is er een vorm van planologie gericht op een ontwikkeling die een duidelijk plan kent en een duidelijk tijdvak: zeg maar het vervolg op de ontwikkelingsplanologie. Daarnaast kan een gemeente kiezen voor een ontwikkelstrategie zonder tijdvak en zonder afdwingen van realisatie van nieuwe bestemmingen: zeg maar uitnodigingsplanologie. Ook kan een gemeente op termijn switchen tussen deze twee: daarvoor moet dan een raadsbesluit worden genomen waarbij het omgevingsplan wordt aangepast.

De eerste vorm van planologie maakt kostenverhaal mogelijk dat sterk past bij de huidige werkwijze waarbij de gemeente in het publiekrechtelijke spoor een exploitatieplan maakt naast het bestemmingsplan. Gemeenten kunnen dus redelijk op dezelfde voet verder wanneer zij dat willen. Zeker op het gebied van de inbrengwaarde wordt werken in dit spoor eenvoudiger en geeft het de gemeenten meer ruimte (zie ook het artikel van E.J. van Baardewijk in deze editie van het Praktijkblad). Onduidelijk is of er verder mogelijkheden zijn om dit op een eenvoudiger wijze te doen dan in de huidige wetgeving. Daarop was immers veel ingezet bij de veranderingsoperatie richting het kostenverhaal.

Een planologie zonder tijdvak en duidelijk plan maakt een ontwikkelstrategie mogelijk meer gericht op organische en spontane gebiedsontwikkeling. Hierbij heeft de wetgever duidelijk meer ruimte gegeven voor andere spelregels, waaronder een andere wijze van het berekenen van de inbrengwaarde. Of een meer forfaitair karakter van de exploitatiebijdragen (net als bij de experimentregeling) hier ook van kracht is en meer vrijheid geeft in de wijze van besteding van de exploitatiebijdragen aan investeringen in het gebied, is nog een vraag. De wetgever gaat hierover meer duidelijkheid verschaffen in een AmvB dat begin april 2019 verschijnt.

Bij de organische vorm van gebiedsontwikkeling in de Aanvullingswet lijken er de nodige overeenkomsten met de experimentregeling volgens artikel 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Om die beter te begrijpen kijken we terug naar de totstandkoming hiervan, en gaan we meer specifiek in op de casus van Rijnhuizen Nieuwegein.

Een aantal jaren hebben diverse gemeenten gewerkt aan verruiming van de regeling voor het kostenverhaal. Een meer spontane gebiedsontwikkeling vraagt aanpassing hiervan, zeker met een overheid die meer wil uitnodigen en initiatieven mogelijk wil maken zonder ze (op voorhand) af te dwingen in een blauwdruk bestemmingsplan en zonder dat vooraf concrete ontwikkelinitiatieven bekend zijn. Gemeenten willen daarbij de risico's beperken door niet verplicht te zijn om te investeren, maar juist markt en tempo van initiatieven te volgen. De gemeente Nieuwegein² werkte een nieuwe financiële ontwikkelstrategie uit voor Rijnhuizen: Geen geld, geen grond en toch gebiedsontwikkeling³, omdat er tal van initiatieven waren om leegstaande kantoren te transformeren. Waardecreatie door inzet van placemaking en een actieve samenwerking (tussen gemeente en markt) rond transformatiekansen maakte de businesscases van initiatieven haalbaar. Bij de waardesprong door bestemmingswijziging kan (naar rato van de waardeontwikkeling) een exploitatiebijdrage worden gedaan. Hierdoor wordt de gemeente in staat gesteld aanpassingen te doen aan infra en upgrading van openbare ruimte. Het vraagstuk rond Rijnhuizen in Nieuwegein was mede op de agenda gezet door de provincie Utrecht, die in de kennisontwikkeling investeerde door co-designsessies mogelijk te maken en partijen uit te dagen een oplossing te zoeken, binnen of juist buiten de lijntjes.

Aanpassing van de spelregels inzake kostenverhaal vroeg om een ander planologisch kader dat met de experimenteerruimte onder de werking



Foto: Tineke ten Have

van de Crisis- en herstelwet mogelijk werd in de vorm van artikel 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Haarlemmermeer kampte met eenzelfde type vraag bij Park21. De gemeenten Den Haag (Binckhorst) en Alphen aan de Rijn (Rijnhaven-Oost) experimenteerden al met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte en wilden het experiment uitbreiden met nieuwe kostenverhaalsregels en ook de gemeente Delft (Technopolis) herkende zich in de problematiek en sloot zich aan.

Zoals nu bekend is op basis van de wettekst in de Aanvullingswet heeft een aantal van de spelregels uit artikel 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet hun plek gevonden in een nieuwe wettekst. En dat is winst! Een belangrijk onderscheid tussen de experimenten en de wettekst is dat deze niet per se spreekt over organische gebiedsontwikkeling, maar ook over planologie gericht op gebiedsontwikkeling 'zonder vast tijdvak'. Dat zal veel partijen die organische gebiedsontwikkeling beschouwen als een optelsom van kleinschalige initiatieven door alternatieve 'marktpartijen' goed doen. De verbreding in de wettekst spreekt zeer aan, omdat een meer spontane gebiedsontwikkeling (zonder vast tijdvak!) ook grootschalig kan zijn en soms abrupt op gang komt. De schaal van ontwikkeling maakt dus minder uit, evenals de initiatiefnemer.

Het lijkt erop dat in de spelregels van de wettekst meer scherpte zit en minder ruimte is voor invulling door gemeenten. Zo moet het Rijk (in een AmvB, verwacht in april 2019) gaan aangeven hoe een gemeente de

inbrengwaarde van gronden en gebouwen mag bepalen. Dit wordt dus limitatief en geen vrije keuze.

Het blijft belangrijk dat gemeenten kunnen aantonen dat sprake is van (1) een waardesprong waardoor kostenverhaal mogelijk is, (2) dus macro-aftopping, en dat (3) gemeenten nooit meer verhalen dan de waardeestijging. Hiermee wordt definitief duidelijk dat de beoogde methodische ruimte uit de consultatieversie van de Aanvullingswet is komen te vervallen c.q. drastisch is ingeperkt. Alleen kostenverhaalsmethodieken die uitgaan van de huidige kernprincipes worden mogelijk gemaakt. De ene op een meer flexibele manier en de andere op een wijze die aansluit bij de huidige systematiek.

De volgende zaken blijven voor gebiedsontwikkeling parten spelen:

1. Ook in een gebiedsontwikkeling met een plan en beoogd tijdperk is onzekerheid over het verkrijgen van de exploitatiebijdragen. Dit is zeker een tijdsrisico, maar het zelf realiseren van gebiedsontwikkeling – bijvoorbeeld na inzet van onteigening – is een langjarige en dure kwestie. De risicoreductie die in een stap-voor-stap-strategie mogelijk is bij uitnodigingsplanologie, is ook sterk gewenst, zo niet vereist bij binnenstedelijke transformatie.
2. Een meer forfaitair karakter van de exploitatiebijdrage is in beide vormen van planologie dus ook meer een vereiste dan gewenste vorm van flexibiliteit.

Er is dus nog aardig wat onduidelijk en deze onduidelijkheid speelt veel gemeenten parten. Niet alleen over de vraag hoe de wetgever hierover denkt in de nieuwe wet, maar ook over de vraag hoe we de komende jaren in aanloop naar vaststelling nu tot afspraken kunnen komen. Voor veel binnenstedelijke gebiedstransformaties geldt immers dat gemeenten en marktpartijen niet kunnen wachten tot 2021 op nieuwe wetgeving. Nu moeten afspraken gemaakt worden, bestemmingen gewijzigd en er moet voorgeïnvesteed worden zodat er binnen 1 à 2 jaar woningen gebouwd en opgeleverd kunnen worden. Binnen het huidige kostenverhaal hebben de gemeenten de financiële regie. Dat levert voor hen grote risico's op ook wanneer ze niet per se degenen zijn die gaan investeren. In het publieke spoor van ons kostenverhaal moet de gemeente immers werken vanuit de fictie dat zij de gehele exploitatie voert. Daarmee legt de gemeente zich richting grondeigenaren vast op verrekening van kosten en verplicht de gemeente zich tot het zorgen voor realisatie ervan.

De grote risico's die gemeenten zien, liggen juist in die verplichting om zich bij de start van een gebiedsontwikkeling vast te (moeten) leggen op alle investeringen. Doen ze die investeringen niet dan is er het risico op terugbetalen van (delen van) de exploitatiebijdragen. Dit maakt het complex om over grootschalige ontwikkelingen alomvattend de afspraken te maken. Belangrijk daarbij te vermelden is het volgende: een gemeente kan in een gebiedsontwikkeling 70% van de investeringen doen, waarbij bepaalde plandelen geheel tot ontwikkeling komen. De andere 30% doet ze niet, aangezien daar nog geen ontwikkeling is. Maar de gemeente heeft zich in principe vastgelegd om de 100% aan kosten uit te geven. Bij 70% kunnen partijen die een exploitatiebijdrage hebben gedaan 30% terug vragen. Meer flexibiliteit op dit vlak biedt gemeenten uitkomst. De stelling kan zijn: *Zolang ze kan aantonen dat ze ook het geld heeft geïnvesteerd, zijn kosten en baten in evenwicht*. Met deze meer flexibele benadering is de experimentregeling artikel 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet tot stand gekomen. Maar deze weg is dus nu dicht voor gemeenten.

Veel gemeenten kiezen er nu voor om de schaal van de bestemmingsplannen te verkleinen.

Wanneer op een kleinere schaal afspraken worden gemaakt kan vaak slagvaardiger worden gehandeld, maar ontstaat het risico op het niet of moeilijk kunnen verhalen van bovenwijkse kosten.

Bij kleinere plannen zijn er veel meer kosten die als zodanig kwalificeren dan bij plannen op een grote schaal. Dan gelden deze 'gewoon' als binnenplanse kosten; via de complexgedachte zijn deze verhaalbaar naar rato van opbrengst. Maar wanneer de schaal verkleint, moet via PPT aangetoond worden hoe deze kosten worden verhaald.

En het probleem van het verhalen van bovenwijkse kosten is al groot voor gemeenten. Niet zozeer de mate waarin ze dit kunnen aantonen naar ontwikkelaars in ontwikkelgebieden, maar juist ook aangezien grote delen van deze investeringen toegerekend worden aan de bestaande stad. De binnenstedelijke transformatie heeft als bijeffect veel nieuwe infrastructuur voor de bestaande stad. Soms noodzakelijk, soms een bijproduct van andere ontwikkelingen. Bij uitleglocaties speelde dit in het verleden uiteraard ook, maar was de toerekenbaarheid (vaak van infrastructuur) eenduidiger en de toedeling aan nieuwe locaties groter. Daarnaast waren de investeringen van andere aard en meer gericht op weginfrastructuur waar het ministerie van I&M veel meebetaalde buiten de grondexploitaties van de gebieden.

Los van het dekkingsprobleem van grootschalige binnenstedelijke infra, zouden gemeenten ook hiervoor meer flexibiliteit moeten krijgen.

Ook hier zou een forfaitair bedrag een oplossing zijn. Dit zou als volgt kunnen: gemeenten vragen aan partijen een bovenwijkse bijdrage voor een vast bedrag per functie, maar zijn flexibel om in de tijd de juiste aanpassing te kiezen. Twee bruggen of een tunnel: het zou niet moeten uitmaken. Maar ook een ander mobiliteitsconcept per gebied, of een bijdrage aan openbaar vervoer. Zeker wanneer dan de parkeerstrategie daarop wordt afgestemd.

Het zogenaamde forfaitaire karakter van de bijdrage zit dus niet in de omvang van de bijdrage (het bedrag zelf is vast), maar de bestemming kan zoals vermeld variëren, waarbij de overheid uiteraard wel de (bovenwijkse) exploitatiebijdrage moet investeren. Juist voor de 7v-gemeenten kan hier in het experiment ook ruimte gevonden worden om te bezien of zij het forfaitaire karakter zowel binnenplannen als bovenplannen kunnen toepassen.

Een aantal van bovenstaande knelpunten kan worden opgelost in de experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet. Hierdoor kan een groot aantal gemeenten voorlopig toch door met gebiedsontwikkeling. De experimentstatus maakt ook naar ontwikkelaars duidelijk dat samen naar het juiste spoor gezocht moet worden en dat veelal via anterieure contracten hieraan invulling wordt gegeven. In het experiment artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wordt het al mogelijk gemaakt het exploitatieplan door te schuiven en bij een negatief exploitatieplan kan de gemeente medewerking weigeren. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de risicoreductie. Echter in deze regeling blijft de methodiek van kostenverhaal gelijk. Met de komst van nieuwe financiële spelregels via de regeling 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet leek daarbij een meer flexibele regeling gemeente en markt tegemoet te komen. Nu de wettekst van de Aanvullingswet bekend is, is deze weg afgesloten. Dat is begrijpelijk, maar daardoor snijdt de wetgever ook oplossingen de pas af. Het is niet te hopen dat dit betekent dat er tot de inwerkingtreding geen ruimte is voor flexibiliteit en risicobeperking, want dan zullen veel gebiedsontwikkelingen onverhoopt in de wachtstand gaan. En dat lijkt in tegenstelling te zijn met wat de wetgever wil: duidelijkheid in nieuwe regels en de nodige versnelling.

Misschien is het dan een idee om gemeenten te laten experimenteren op basis van de nieuwe wet. Geef desnoods gemeenten die al experimenteren met 7v Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet de mogelijkheid de overgang te maken naar de nieuwe regeling zodra bekend is hoe het Rijk deze ziet wanneer het Rijk de AmvB in april 2019 bekend heeft gemaakt.

Daarmee kunnen we van knelpunt naar kans. En dat maakt dat we tegen de tijd dat de wet echt gaat werken in 2021 (als onderdeel van de Omgevingswet) wel al veel kennis hebben opgedaan, en ook een aanzienlijke hoeveelheid woningen in aanbouw hebben.

Noten

1. Partner bij Stadskwadrant. De kopij voor dit artikel is afgesloten op 26 maart 2019.
2. Stadskwadrant ondersteunde de gemeente met het oog op de financiën. Van den Brand Grondbeleid zorgde voor het RO-kader en de planologische basis.
3. Quote van Hans Adriani, wethouder gemeente Nieuwegein.