

Wie betaalt publieke voorzieningen?



Strakke regels kostenverhaal rem op organisch ontwikkelen

Entree Cruquiuskade, Amsterdam-Oost
Beeld AM

De bekostiging van publieke voorzieningen is bij organische gebiedsontwikkeling een complexe opgave. Een recente studie van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) brengt de mogelijkheden en beperkingen in beeld. Ook de Omgevingswet biedt niet echt de nodige flexibiliteit bij het kostenverhaal. Een samenvatting aan de hand van een fictief voorbeeld.

'Werfeiland' is een gebied waarvan er vele zijn. Een strategisch in de stad gelegen verouderd industriegebied. Een nabijgelegen bedrijf had een dusdanige milieucontour dat herontwikkeling lange tijd niet mogelijk was. Nu het bedrijf is verhuisd, ligt de mogelijkheid voor transformatie naar een gemengd woon-werkgebied open. In de huidige economische situatie is er echter geen ontwikkelaar die het gebied in één keer kan herontwikkelen. Ook de gemeente ziet voor haarzelf geen actieve rol weggelegd in de zin van de aan- en verkoop van kavels. In plaats van een grootschalige integrale herontwikkeling wil de gemeente het gebied stapsgewijs 'organisch' laten transformeren. Gevestigde gebruikers krijgen de ruimte om uit te breiden en de gemeente staat nadrukkelijk open voor initiatieven van buiten het gebied. Er is geen eindbeeld, noch een

einddatum waarop de herontwikkeling 'klaar' moet zijn.

Voor een succesvolle transformatie zijn op 'Werfeiland' investeringen nodig in de publieke voorzieningen. Een openbare weg langs de kade is essentieel voor de ontsluiting en het zicht op het water. Een fietsbrug aan de westkant verbetert de bereikbaarheid aanzienlijk. Een parkje met een mooi uitzicht over het water op de punt van het terrein zou het eiland voor bewoners aantrekkelijker maken. Maar hoe kan de gemeente de kosten voor deze investeringen op anderen kan verhalen in geval van een organische ontwikkeling.

Flexibel

De gemeente van Werfeiland kan voor kostenverhaal gebruik maken van privaatrechtelijke instrumenten (anterieure of posterieure overeenkomst) of van een publiekrechtelijk exploitatieplan. Bij organische ontwikkeling is dat een fundamenteel andere opgave, omdat het onzeker is hoeveel vastgoed, wanneer, in welke omvang en functie en door wie ontwikkeld zal worden. De bekostiging van publieke voorzieningen is dus moeilijk van te voren in te schatten, omdat er geen zekerheid is wie gaat bijdragen en welke voorzieningen noodzakelijk zijn. De gemeente wil Werfeiland op een organische manier laten ontwikkelen, maar wil niet achteraf met tekorten worden geconfronteerd.

Onder de huidige wetgeving (Wro) zijn er al verschillende mogelijkheden om de bekostiging van publieke voorzieningen te flexibiliseren. Deze zijn apart of in combinatie te gebruiken.

Eerst zou de gemeente naar de kostenkant kunnen kijken. Organisch ontwikkelen betekent misschien uitgaan van een minder hoog ambitieniveau. Ook kan de aanleg van publieke voorzieningen per deelgebied worden gefaseerd. Op Werfeiland de toegankelijke kade in fasen aanleggen bijvoorbeeld.

Aan de uitgavenkant is het mogelijk om te werken met een fonds, waaraan initiatiefnemers bijdragen op het moment dat zij ontwikkelen. Volgens een 'cash in / cash out' principe is het kostenverhaal minder risicovol. Er worden pas voorzieningen aangelegd als voldoende bijdragen van ontwikkelende partijen zijn verzameld.

Statisch publiekrechtelijk kostenverhaal past slecht bij dynamisch plan

De gemeente kan de aanleg en bekostiging, en daarmee het financiële risico, van de publieke voorzieningen ook volledig bij private partijen leggen. In Nederland is Almere Oostervold een voorbeeld. Private aanleg gaat gemakkelijker als het gaat om voorzieningen dichtbij of op de kavel, zoals de ontsluitingsweg. Voor voorzieningen in het collectieve belang, zoals het parkje, zullen ontwikkelende partijen echter bereid moeten zijn om samen te werken.

Statisch

Via het privaatrechtelijk spoor zijn de instrumenten aanwezig om een flexibele bekostiging via fondsen of een concessie te realiseren. Een anterieure overeenkomst biedt veel vrijheid om dergelijke afspraken te maken. Het is echter niet altijd mogelijk dit spoor te volgen, bijvoorbeeld omdat de onderhandelingen op niets uit lopen.

Het publiekrechtelijk spoor is bij organische ontwikkeling veel lastiger. Hier gelden de voorwaarden van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT). Deze zijn opgesteld om ontwikkelende partijen te beschermen tegen excessieve verplichte bijdragen. Deze voorwaarden maken het kostenverhaal veel minder flexibel. De gemeente moet een bijdrage bepalen die standhoudt voor de rechter en tegelijkertijd de gemeente niet opzadelt met het risico op hoge kosten achteraf. Daarvoor is het ten eerste noodzakelijk te weten hoeveel partijen in het gebied welk programma gaan ontwikkelen en ten tweede welke voorzieningen nodig zullen zijn.

Op Werfeiland wordt aan beide voorwaarden niet voldaan. Hoeveel woningen er komen, is niet duidelijk. En ook niet of andere functies worden gerealiseerd en dus of het noodzakelijk is de brug te verbreden en meer parkeerplaatsen aan te leggen. Kortom: statisch publiekrechtelijk kostenverhaal rijmt daar slecht met een dynamisch plan.

Doorschuiven

De Omgevingswet probeert de flexibiliteit van het kostenverhaal te vergroten. Onder de huidige wet- en regelgeving moet een gemeente kostenverhaal verzekerd hebben op het moment dat zij een bouwplan planologisch mogelijk maakt. De exploitatieopzet moet dus al min of meer duidelijk zijn als het bestemmingsplan wordt vastgesteld. In de nieuwe wet krijgen gemeenten de mogelijkheid om de berekening van het kostenverhaal uit te stellen tot het moment dat er zich daadwerkelijk een bouwinitiatief aandient en een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Of tot het moment dat een globaal bestemmingsplan verder wordt uitgewerkt omdat een ontwikkelende partij is gevonden. Daarmee wordt het publiekrechtelijk kostenverhaal inderdaad flexibeler en meer geschikt voor organische ontwikkeling. De gemeente kan een (uitnodigend) bestemmingsplan opstellen, zonder zich meteen financieel vast te leggen op de exacte invulling van het plan.

Dit doorschuiven betekent echter ook dat exploitatieplannen kleiner zullen worden. Vaak zullen ze niet groter zijn dan het kavel van de initiatiefnemer. Veel meer dan nu zullen bepaalde publieke voorzieningen daardoor dat exploitatiegebied overstijgen. Het parkje en de brug zouden in een traditionele, niet-organische gebiedsontwikkeling onderdeel uitmaken van het totale exploitatieplan, en 'binnenplans' worden verevend. Als bovenplanse kosten zijn ze, vanwege de verplichte toepassing van de eerder genoemde PPT-criteria publiekrechtelijk moeilijk te verhalen.

Publieke voorzieningen zullen vaak het exploitatie-gebied overstijgen

In de concept Omgevingswet wordt de mogelijkheid geboden om een forfaitaire fondsbijdrage voor bovenplanse kosten te vragen. Hiermee vervallen de PPT-criteria en wordt de bijdrage bijvoorbeeld gebaseerd op het aantal vierkante meters en het type functie van de nieuwe ontwikkeling. Maar juist omdat de koppeling tussen bijdragen en uitgaven losser is, kan het gebruik van een forfait betekenen dat de gemeente te weinig krijgt. Alleen al de vaststelling van de hoogte van >



een forfaitaire bijdrage kent heel wat haken en ogen. Daarom zou het goed kunnen dat in de definitieve Omgevingswet de forfaitaire bijdrage überhaupt niet opgenomen zal worden.

Verbreding

Zonder de forfaitaire bijdrage blijft het kostenverhaal in de afdeling Grondexploitatie die de Omgevingswet voorstelt vrij statisch. Een andere beperking is dat die wetgeving zich beperkt tot kostenverhaal bij vastgoedontwikkelaars.

Bij organische ontwikkeling zijn echter ook partijen betrokken die niet ontwikkelen, en hun huidige activiteit voortzetten. Is het eerlijk dat zij niet hoeven te betalen, hoewel zij wel profijt hebben? Wellicht is het nodig om verder te kijken dan de wetgeving over grondexploitatie alleen. Eén van de mogelijkheden is om te verkennen wat de mogelijkheden van de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) zouden kunnen zijn. In het geval van organische gebiedsontwikkeling heeft dat twee belangrijke voordelen. Ten eerste dragen alle eigenaren in het gebied bij die 'baat' hebben van de voorziening. Ten tweede wordt pas bepaald wie in het gebied baat hebben als duidelijk is, dat een publieke voorziening er komt. Dit principe past beter bij een dynamische ontwikkeling van het gebied.

In praktijk is het huidige instrument van de baatbelasting echter slecht inzetbaar. Slechts een deel van de kosten is te verhalen en de gemeente loopt een groot (financieel) risico als de grens van de gebatenen niet juist wordt getrokken. Om deze en andere redenen kent de inzet van het instrument juist een groot afbreukrisico voor de gemeente.

Kortom, de gemeente die Werfeiland organisch wil transformeren, doet er verstandig aan met initiatiefnemers een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst te sluiten, zoals dat nu in het merendeel van de gevallen gebruikelijk is. In het geval van organische ontwikkeling kan zo'n overeenkomst gebruikt worden voor het voeden van een fonds

en zijn afspraken te maken over de termijn van de aanleg van voorzieningen, de grenzen van de bestedingsvrijheid en eventueel een terugbetalingsregeling. Het sluiten van zo'n overeenkomst geschiedt echter altijd op basis van vrijwilligheid. Een 'stok achter de deur' in de vorm van een goede publiekrechtelijke regeling is daarnaast noodzakelijk. Via het publiekrechtelijke spoor is de flexibiliteit echter veel kleiner, en daar brengt de Omgevingswet maar gedeeltelijk verandering in.

In de toekomst kunnen grondexploitaties wel eens niet meer 'de manier' zijn om publieke voorzieningen uit te bekostigen. Het verdient aanbeveling om de (on)mogelijkheden buiten de grondexploitatie te betrekken in de discussie.

Joost Tennekes, Niels Sorel, Maaike Galle

PBL

Sorel, N., J. Tennekes & M. Galle, *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*, PBL, Den Haag, 2014

Stok achter de deur op Cruquius

Wethouder Thijs Reuten (Wonen, RO, Grote Projecten), Stadsdeel Oost, Gemeente Amsterdam, herkent het dilemma van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. 'Uitgangspunt in Cruquius is dat overheid geen grote investeringen doet vooraf, vooruitlopend op de ontwikkelingen. Hoe vervolgens de kaveloverstijgende kosten gedekt worden, is een zoektocht waarbij verschillende publieke en private middelen worden ingezet.'

'Een privaatrechtelijke overeenkomst is wat ons betreft inderdaad de juiste weg. Te meer omdat een totaal exploitatieplan niet op te stellen is, zonder inzicht in kosten en opbrengsten. Dit zal telkens per kavel ingevuld moeten worden.'

'Voor het Cruquiusgebied geldt dat er een combinatie is van erfpachtgronden en eigen gronden. Voor de erfpachtgronden hebben wij een extra middel in handen voor het kostenverhaal, namelijk het erfpachtcontract. Voor de eigen grond zetten wij in op anterieure overeenkomsten. Daarnaast is de inzet om via Transformatie Exploitatie(s) de meerwaarden van de erfpachtconversies ook daadwerkelijk in te zetten voor, ook de kavel overstijgende, investeringen in het gebied.'

Spelregelkaart Cruquius in het Amsterdamse Oostelijk Havengebied. Door stadsdeel Oost, samen met Amvest die daar 390 woningen bouwt en andere partijen, is deze kaart opgesteld, met een set van richtlijnen waarbinnen het gebied van kleur mag verschieten. Sommige bedrijven moeten blijven, andere mogen weg. De ambitie is een kwaliteitssprong en verkleuring naar woningbouw, maar een vast eindbeeld is er niet.

Beeld Amsterdam Stadsdeel Oost

