

'Twee werelden verbinden'

Essaybundel van de Raad voor de financiële verhoudingen, oktober 2017

**Grondbeleid:  
een onder-  
houdsbeurt  
volstaat**

*'Gooi geen oude schoenen  
weg als ze lekker lopen'*

Friso de Zeeuw

13



# Grondbeleid: een onder- houdsbeurt volstaat

Friso de Zeeuw

Fotograaf: Marcel Krijger

**Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft. Daarvoor was hij onder andere voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en lid van de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.**

## Inleiding

In 2014 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) het advies 'Grond, Geld, Gemeenten' uit. Intussen draaien in een groot deel van het land de grondexploitaties weer als een tierelier, verscheen de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) en bracht de Raad voor de leef-omgeving en infrastructuur (Rli) een advies over het grondbeleid uit.

Alle redenen om de wettelijke grondslagen (en afgeleide regelingen) weer eens tegen het licht te houden. Omdat in dit essay de ruimte tekortschiet om aan alle aspecten van dit boeiende beleidsveld aandacht te schenken, beperk ik mij tot twee actuele items:

- actief en facilitair grondbeleid;
- kostenverhaal: de anterieure overeenkomst en het grondexploitatieplan.

De eerste kwestie concentreert zich op de vraag in hoeverre actief grondbeleid wenselijk en mogelijk is. Na de kater van de crisis, bespeur ik een – nu nog bescheiden – revival van het gemeentelijk actief grondbeleid. Met het tweede onderwerp betreden we de arena van het faciliterend gemeentelijk grondbeleid, met de focus op één van de meest essentiële aspecten: het kostenverhaal voor publieke voorzieningen.

*Na de kater van crisis, bespeur ik een – nu nog bescheiden – revival van het gemeentelijk actief grondbeleid.*

## Facilitair of actief grondbeleid?

### *Facilitair grondbeleid*

De belangrijkste aanbeveling van de Rfv is dat gemeenten bij voorkeur afzien van actief grondbeleid. Het voor eigen risico aankopen en exploiteren van grond zouden gemeenten alleen moeten doen wanneer de private sector een ruimtelijke ontwikkeling niet oppakt die voor het publiek belang noodzakelijk of wenselijk wordt gevonden. In dat geval is een bedrijfsmatig solide aanpak van de grondexploitatie geboden, waarbij risico's met buffers worden afgedekt.

In geen geval mag een grondexploitatie nog dienen om winst te maken, om daarmee de gemeentekas te vullen, of om een andere, verliesgevende grondexploitatie mee te verevenen. Belangrijkste condities voor de grond- en vastgoedmarkt, en dus voor het gemeentelijk grondbeleid, vormen de ruimtelijk-economische en demografische ontwikkeling. Aldus de Rfv.

Nadat in de crisis veel gemeentelijke grondbedrijven kopje onder waren gegaan, was de logische reactie van gemeenten: 'alleen nog faciliterend grondbeleid'. Die omslag valt overigens niet een-twee-drie te maken omdat de gemeenten nog steeds een behoorlijke grondportefeuille hebben. Ofschoon op grondposities ruim € 3 miljard is afgeboekt (procentueel ongeveer net zoveel als bij marktpartijen) is er nog steeds circa € 8 miljard aan onderhanden werk op grondposities wat nog moet worden terugverdiend (stand 2017; bron Deloitte).

Ook in de crisis van begin jaren tachtig van de vorige eeuw liepen gemeentelijke grondbedrijven zware averij op. En ook toen reageerden gemeenten geschrokken en waren ze erg terughoudend om nieuwe grondexploitatie-risico's te nemen. Naarmate het economisch weer beter ging, keerden gemeenten geleidelijk aan weer terug op de grondmarkt. Halverwege de jaren negentig was alle schroom verdwenen.

### *Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een 'eigen grond eerst'-politiek;*

### *Terugkeer van actief grondbeleid?*

Nu het economisch tij weer mee zit en – daarmee – de behoefte aan planmatige gebiedsontwikkelingen, bezinnen gemeenten zich opnieuw: 'Welke positie moeten we kiezen; wat is de beste strategie?' Ik heb de indruk dat veel gemeenten nog steeds facilitair grondbeleid als basis nemen, maar (weer) meer opties open laten voor de actieve varianten.

Een veelgebruikte kapstok heet nu 'situationeel grondbeleid'. De gemeente formuleert een afwegingskader met criteria voor de te kiezen strategie per afzonderlijke opgave.

De gemeente Eindhoven doet dat bijvoorbeeld in haar nota grondbeleid (2017). Daarbij maakt de gemeente onderscheid tussen 'regierollen' en 'productierollen' (de laatste zelfstandig of in samenwerking met marktpartijen). De keuze voor een bepaalde variant hangt onder meer af van de beleid-urgentie, de gemeentelijke invloed en de 'potentie' van de gebiedsontwikkeling in kwestie.

Gemeenten blijken 'situationeel' grondbeleid elk anders in te vullen. Dat biedt dus nauwelijks houvast. Naast de maatschappelijke urgentie als motief voor actief optreden komt ook het financieel voordeel weer om de hoek kijken. Twee voorbeelden.

De nota van de gemeente Utrechtse Heuvelrug (2015) kiest in het kader van situationeel grondbeleid de facilitaire benadering als uitgangspunt. 'Een actieve rol is voor de gemeente met name weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en wil de grond en regie in handen krijgen als de markt het initiatief niet neemt *of in financieel opzicht het voor de gemeente voordeliger is om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.*'

De gemeente Haarlemmermeer kiest in haar nota (2015) niet a priori voor het uitgangspunt facilitair. 'Situationeel grondbeleid, waarbij de gemeente gebruik kan maken van alle instrumenten die haar in het kader van grondbeleid ten dienste staan, is het uitgangspunt voor de komende jaren. Afhankelijk van de concrete situatie en de fase waarin de plannen verkeren, bepaalt de gemeente haar keuze uit het complete instrumentarium. Daarbij is verwerving van gronden een van de mogelijkheden. *Grondeigendom is de enige mogelijkheid om winst te genereren die ten goede kan komen aan verwezenlijking van de ambities die Haarlemmermeer heeft.* Het huidige economische klimaat, waarin recentelijk weer tekenen van groei waarneembaar zijn, met name op de woningmarkt, kan reden zijn voor de gemeente om eigen grond tot ontwikkeling te brengen en uit te geven.' Aldus de gemeente Haarlemmermeer.

Elke vorm van actief gemeentelijk grondbeleid moet naar mijn idee tenminste aan drie criteria voldoen:

- er zijn heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken; de term 'situationeel grondbeleid' is nietszeggend;
- de gemeente moet genoeg financiële armslag hebben om actief te acteren op de grondmarkt en om een risicoreserve aan te kunnen houden;
- het grondbedrijf moet voldoende expertise hebben. De gemeente heeft hierbij twee petten op: publieke verantwoordelijkheid én ondernemer. Dat vraagt om koopmansgeest en adequate risico-beheersing.

#### *Twee petten*

Een apart aandachtspunt bij actief gemeentelijk grondbeleid betreft de 'dubbele pettenproblematiek'. De dubbelrol van de gemeente als (publieke) marktmeester en (private) marktpartij stuit in de vakwereld op kritiek. De Rfv onderschrijft die kritiek.

De democratische besluitvorming met het algemeen belang voor ogen zou vervuild kunnen worden door de eigen financieel-economische belangen van de gemeente. Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een 'eigen grond eerst'-politiek; de gemeente blokkeert planologisch kansrijke ontwikkellocaties van marktpartijen ten gunste van de eigen posities.

Met erkenning van het spanningsveld van de dubbelrol neem ik afstand van een principiële benadering, omdat ik ook voordelen zie van actief gemeentelijk grondbeleid. Het voordeel manifesteert zich met name bij langlopende, complexe gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zich voor tien à vijftien jaar financieel-economisch aan bindt. Dat zorgt voor continuïteit en vormt een tegenwicht tegen de politiek-bestuurlijke dynamiek die plannen en eisen vrij plotseling kan doen veranderen. De financieel-economische betrokkenheid van de gemeente dempt de politieke dynamiek en houdt haar 'bij de les' van gebiedsontwikkeling. Dat is de reden dat marktpartijen bij complexe, langlopende gebiedsontwikkelingen financiële betrokkenheid van de gemeente – in een publiek-private constructie – verwelkomen. Het betekent reductie van het (politieke) procesrisico.

### *Besluit Begroting en Verantwoording*

De Rfv deed een serie aanbevelingen om het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan te passen. De meest van die aanbevelingen zijn terug te vinden in het nieuwe BBV: hogere rentetoe-rekeningen, oneigenlijke kosten in de grondexploitatie, bovenmatige apparaatskosten toerekenen aan het grondbedrijf, vroegtijdige winstnemingen kunnen niet meer, uitzonderingen daargelaten.

## *De keuze voor facilitair grondbeleid als uitgangspunt verdient steun.*

Het BBV wil ook de onzekerheid die samenhangt met een toenemende looptijd van de grondexploitatie verminderen. Een langere looptijd betekent immers een grotere onzekerheid over de haalbaarheid en realisatie van de begrote opbrengsten en een hoger risico op kostenoverschrijdingen. Vanwege de directe relatie met de (juiste) waardering en resultaatbepaling beperkt het BBV de looptijd van een grondexploitatie tot tien jaar.

Hier doet zich een frappante incongruentie voor met de Omgevingswet die nu juist de maximale looptijd van tien jaar van het Omgevingsplan (te vergelijken met het bestemmingsplan) afschaft! Dat zie je wel meer: dat domeinen in verschillende reguleringsfasen verkeren. En hier kruisen ze elkaar. Vanuit het vakgebied gebiedsontwikkeling kijkend, kunnen we in de komende periode een groot aantal grondexploitaties met een langere looptijd dan tien jaar verwachten, vooral bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Die maximale looptijd sluit dan ook onvoldoende aan op de praktijk.

Uit de gemeentelijke praktijk hoor ik geluiden dat de beperking tot tien jaar in het nieuwe BBV een belemmering vormt voor het doen van strategische investeringen in de infrastructuur die gebiedsontwikkelingen (ook) na een periode van tien jaar positief beïnvloeden. Dat zou ernstig zijn. Voor de komende generatie binnenstedelijke gebiedstransformaties en grote uitleglocaties zijn deze investeringen hard nodig; voor de kwaliteit van de locatie en voor een haalbare businesscase. Als de gemeente het lange termijn-effect van de investering deugdelijk beargumenteert, kan de accountant het groene licht geven voor het overschrijden van de tienjarentermijn. Niettemin: de drempel lijkt nu toch te hoog te liggen.

### *Conclusies*

De keuze voor facilitair grondbeleid als uitgangspunt verdient steun. Het publiekrechtelijk instrumentarium om de ruimtelijke (her-)ontwikkeling te sturen is in het algemeen toereikend. Een gemeente moet goede redenen hebben om zich de rol van marktpartij aan te meten en de daarbij behorende risico's te lopen. En dat doe je als gemeente met actief grondbeleid.

De Rfv legt de lat voor actief gemeentelijk grondbeleid wel erg hoog. Een ruimer kader is verdedigbaar en daar heeft de (gemeentelijke) praktijk ook behoefte aan. Het is vervolgens aan elke gemeente afzonderlijk om zijn eigen positie en strategie te bepalen.

Tegenover de nadelen van de dubbele pet van de gemeente staan voordelen.

Het motief voor actief optreden moet mijn inziens altijd aan het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen gerelateerd zijn. Binnen dat kader is het perspectief van een positief exploitatiesaldo (en daarop sturen) op zich prima. Als echter het hoofdmotief wordt: 'geld verdienen', dan gaat het mijns inziens (weer) fout, want dan gaat de gemeente zich 'puur' als bedrijf gedragen.

Ook het motief: geld verdienen in lucratieve exploitaties om daarmee tekorten te kunnen afdekken van plannen met een onrendabele top, vind ik discutabel. Frank ten Have legt in zijn essay in deze bundel een ander accent: 'Essentieel voor mij is dat in het veld van gebiedsontwikkeling financiële verevening tussen locaties mogelijk moet zijn, door locaties bij elkaar te brengen of door verevening 'bovenlangs' (via de reserves en resultaatbestemming). Inkomsten uit grondexploitaties zijn daarvoor voor lokale overheden een belangrijk middel, ook voor het kunnen doen van ruimtelijke investeringen'.

Daar liggen de nuances. Maar bijna iedereen zal het erover eens zijn dat herleving de pre-crisis-praktijk van opdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst onwenselijk is. Want daarmee verwordt grondexploitatie weer een flappentap en een semi-belastinginstrument. Volgens Ten Have maakt het nieuwe BBV 'het onmogelijk dat het grondbedrijf nog als structurele inkomstenbron wordt gezien'. Maar gemeenten houden de mogelijkheid om vanuit positieve saldi van grondexploitaties of de reserves van het grondbedrijf uitkeringen aan de algemene dienst doen. Nu, op dit moment, niet erg waarschijnlijk, maar het collectief geheugen is kort, overigens niet alleen van gemeenten.....

De aanscherpingen van het BBV zijn zinvol, met uitzondering van het voorschrift dat de grondexploitatie termijn in beginsel beperkt tot tien jaar. Die termijn is vaak onrealistisch, zet een rem op een voortvarende van langlopende gebiedsontwikkelingen en staat haaks op de Omgevingswet.

## Kostenverhaal

### *Wettelijke regeling*

In geval van private grondexploitatie is de marktpartij verplicht de kosten voor publieke voorzieningen af te dragen aan de gemeente. In vakjargon heet dat 'kostenverhaal'. Kostenverhaal is aan wettelijke regels gebonden. De huidige regeling is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 in werking trad. Aansluitend op de praktijk van vóór 2008, geeft de wetgever als voorkeursroute aan dat de gemeente en private grondexploitanten langs middellijke weg tot overeenstemming komen, met een zogenaamde anterieure overeenkomst.

Komt men niet tot overeenstemming dan stelt de gemeente eenzijdig een exploitatieplan vast. Zo 'n plan is aan regels gebonden; in dit verband zijn de criteria waaraan te verhalen kosten moeten voldoen: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zgn. PPT-criteria). Daarnaast mogen alleen kosten worden verhaald die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan genoteerd. Deze PPT-criteria en de kostensoortenlijst zijn nu niet, althans niet rechtstreeks, van toepassing op de anterieure overeenkomst. In die zin heerst thans een behoorlijke mate van contractvrijheid.

*De aanscherpingen van het BBV zijn zinvol, met uitzondering van het voorschrift dat de grondexploitatie termijn in beginsel beperkt tot tien jaar. Die termijn is vaak onrealistisch, zet een rem op een voortvarende van langlopende gebiedsontwikkelingen en staat haaks op de Omgevingswet.*

Als een gemeente zwaar dreigt te overvragen, kan de private partij het op een exploitatieplan aan laten komen. In de praktijk komt dat weinig voor: volgens onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving loopt bij circa 95% van de exploitaties het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Een exploitatieplan is complex en werkt met vele aannames. Voor private exploitanten is de onzekerheid die dat met zich meebrengt geen wenkend perspectief.

#### *Beperkingen voor de anterieure overeenkomst?*

De Aanvullingswet Grondeigendom (aanvulling op de Omgevingswet die op zijn vroegst in 2019 in werking treedt) regelt het grondbeleid opnieuw. Het concept is op 1 juli 2016 gepubliceerd ten behoeve van de internetconsultatie. Het kostenverhaal ondergaat in het wetsvoorstel meerdere wijzigingen.

Deze Aanvullingswet is op sommige punten onhelder en wijkt op andere onderdelen van de Omgevingswet (afdeling grondexploitatie). Dat is kwalijk, omdat:

- dit een basiselement voor gebiedsontwikkeling betreft;
- het de (rechts-)verhouding tussen publieke en private partijen regelt;
- het hier in financieel opzicht niet om klein bier gaat.

Opvallend is dat in de Aanvullingswet de kaders voor anterieure en de posterieure werkwijze gelijk schakelt, althans daar lijkt het sterk op. De toelichting op de Aanvullingswet stelt (blz. 76): 'Het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vervalft, omdat dit door de gekozen systematiek geen toegevoegde waarde meer heeft. Uit het omgevingsplan volgt immers expliciet wat de hoogte van de bijdrage is. Daar kan niet aanvullend over worden gecontracteerd.'

Dat bekent kennelijk dat de strenge PPT-criteria nu ook voor anterieure overeenkomsten zouden gaan gelden. De motivatie voor deze wijziging is summier; bescherming van marktpartijen en meer transparantie lijken aan deze aanpassing ten grondslag te liggen. Een deugdelijk evaluatieonderzoek van de huidige praktijk is niet beschikbaar. De jurisprudentie biedt evenmin aanleiding tot aanpassing.

#### *Geluiden uit de praktijk*

Een rondgang langs private grondexploitanten en marktpartijen die met de beperking van de contractvrijheid blij zouden moeten zijn omdat zij zo tegen overvragende gemeenten beschermd worden, levert het volgende beeld op.

In het algemeen ervaart men de contractvrijheid van de anterieure overeenkomst positief omdat maatwerk mogelijk is en de complexe en tijd kostende weg van het exploitatieplan vermeden wordt. Veelal dragen de door de gemeente gevraagde investeringen – en die verder reiken dan de PPT-criteria – bij aan de ruimtelijke kwaliteit van gebiedsontwikkeling en de directe omgeving, bij voorbeeld in de vorm van extra groen. Dat ervaren marktpartijen positiever dan anonieme bijdragen aan, bij voorbeeld, 'fondsen'. Naarmate de besteding 'verder van huis' landt en een anoniemer, semi-belasting-karakter krijgt, neemt de weerstand om daaraan mee te betalen toe. Bovendien, zo stellen marktpartijen, geeft dit een opwaartse druk op de gronduitgifteprijsen.

Vanzelfsprekend gaan de onderhandelingen gepaard met discussies, hetgeen eigen is aan het sluiten van een zakelijke overeenkomst, waarbij belangen uiteenlopen. Een voorbeeld betreft de kosten voor waterberging. Marktpartijen zijn er alert op dat de (kosten van) achterstallige waterbergingscapaciteit in de omgeving van de nieuwe gebiedsontwikkeling niet eenzijdig op die nieuwe gebiedsontwikkeling worden afgewenteld.

De ambtelijke kosten van de gemeente vormen een veelvoorkomend discussiepunt. Hoort een deel van die kosten niet eigenlijk ten laste van de algemene dienst te komen? Wat is de output van al die ambtelijke kosten? Dat zijn de vragen die marktpartijen het meeste stellen. Na een zeer lange tijd van voorbereiding is op 1 april 2017 de ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan in werking getreden, die dit type kosten aan maxima bindt. Deze 'plankostenplan' is niet rechtstreeks op anterieure overeenkomsten van toepassing. Maar de regeling zal ongetwijfeld zijn schaduw voortuitwerpen, juist omdat over deze kosten vaak discussie is.

De bereidwilligheid van marktpartijen om mee te betalen aan voorzieningen, hangt mede af van het verwachte resultaat van de grondexploitatie. Zit die ruim in het financiële jasje, dan is de bereidheid groter om bij te dragen aan bovenplanse kosten. Er kan dus een opbrengst-gerelateerd element in de anterieure overeenkomst doordringen, terwijl het stelsel nadrukkelijk kostengeoriënteerd (en niet profijtgeoriënteerd) is. Marktpartijen ervaren de praktijk echter niet zodanig dat dit het fundament van de kostenoriëntatie ondergraaft.

Marktpartijen verwachten dat strikte toepassing van de PPT-criteria het overlegproces met gemeenten vertraagt, compliceert en bureaucratiseert. Daar zitten ze niet op te wachten.

De leerstoel Grondbeleid van de faculteit Bouwkunde TU Delft wijst in zijn reactie op de Aanvullingswet op de goede ervaringen met de huidige praktijk van de anterieure overeenkomsten en inhoudelijke resultaten die daarmee behaald zijn, met name met landschappelijke inpassing en groene voorzieningen.

Zoals gezegd: komt men niet tot overeenstemming, dan stelt de gemeente eenzijdig een exploitatieplan vast. In de huidige en komende wettelijke regeling zie ik drie knelpunten die verbetering behoeven. Het gaat om:

- gebiedsoverstijgend kostenverhaal
- kostenverhaal bij organische ontwikkeling
- complexiteit grondexploitatieplan

Ik bespreek ze achtereenvolgens.

*Wellicht kunnen publieke en private partijen zelf het beste rond de tafel gaan zitten om tot een voorstel te komen. Want eerlijk gezegd maken de ministeries hier een potje van.*

#### *Gebiedsoverstijgend kostenverhaal*

De huidige wet kent nu drie regelingen voor gebiedsoverstijgend kostenverhaal: 'bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplanse verevening' en 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'. Dat geeft onduidelijkheden. De toelichting op de Aanvullingswet zegt er dit over (blz. 76): 'Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen binnenplanse en gebiedsoverstijgende kosten. De kostensoortenlijst is niet alleen van toepassing op het verhaal van kosten die binnen het gebied zijn gemaakt, maar ook op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied.'

Dit lijkt helder, maar intussen circuleren er ambtelijke voorstellen die een (veel) verder gaand kostenverhaal mogelijk maken. Een regeling die het mogelijk maakt om initiatiefnemers te verplichten om



te betalen voor de 'nadelige gevolgen' van de activiteit voor de fysieke leefomgeving. De beperkende PPT-criteria gelden dan niet. Dat kan betekenen: compensatie voor verloren gegaan groen of bij nieuwbouw in een krimpgebied: meebetalen aan een sloopfonds voor uitgediende leegstaande bebouwing.

Op vrijwillige basis zijn dit soort deals nu wel mogelijk (regeling 'voort wat hoort wat', voortkomend uit de motie-Geluk). Maar met een wettelijke verplichte regeling wordt een nieuw pad ingeslagen waarvan wel het begin maar niet het eind in zicht is. Het verbaast niet dat marktpartijen hiertegen fulmineren.

Mijn opvatting is deze. Bij verplicht verhaal van bovenplanse kosten moeten de PPT-criteria en de kostensoortenlijst uitgangspunt blijven. Verdergaand (verplicht) gebiedsoverstijgend kostenverhaal valt te verkennen, maar een nauwkeurige afbakening is wel noodzakelijk. Want ook hier ligt de flap-pentap op de loer. Wellicht kunnen publieke en private partijen zelf het beste rond de tafel gaan zitten om tot een voorstel te komen. Want eerlijk gezegd maken de ministeries hier een potje van.

#### *Kostenverhaal bij organische ontwikkeling*

Het stelsel van kostenverhaal gaat uit van helderheid 'aan de voorkant' over initiatiefnemers, plan, programma, fasering, kwaliteiten, kosten en opbrengsten. Dat op voorhand nu juist geen zekerheid bestaat over initiatiefnemers, programma en tijdstip van initiatieven, kosten en opbrengsten, kenmerkt de organische aanpak.

Nu is organische ontwikkeling voor een deel een typisch crisisverschijnsel en dat relateert de problematiek enigszins. Degenen die dachten dat organisch ontwikkelen het nieuwe paradigma van gebiedsontwikkeling zou worden, zien tot hun verbijstering de planmatige aanpak in economisch betere tijden weer terugkeren. Maar dit terzijde.

De Omgevingswet en de Aanvullingswet proberen soelaas te bieden met de optie om het moment van kostenverhaal van de planfase door te schuiven naar de fase van vergunningverlening. Soms kan dan helpen, vaak ook niet; de onzekerheden omtrent andere initiatieven zijn er dan nog steeds.

Kijkend naar de ons omringende landen, met name Duitsland, beveelt Fred Hobma in zijn 'Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling' (TU Delft, 2014) aan om te kijken naar vormen van baatbelasting en de mogelijkheden van fondsvorming.

Baatbelasting heeft geen goede reputatie in ons land en is (politiek) kansloos.

Fondsvorming komt nu al sporadisch voor, met name ten behoeve van parkeervoorzieningen.

In de fondsvormingsaanpak zit nog wel enige rek, zeker in de fase van de zogenaamde anterieure overeenkomst waarin de wet vrijheid laat om bepaalde afspraken te maken.

Wat zijn andere, praktische methoden? Men kan kosten vermijden. Bij voorbeeld door bestaande voorzieningen te benutten en genoeg te nemen met een sobere inrichting. In het Deventer Havenkwartier worden de parkeervakken op de weg geschilderd in plaats van in de bestrating aangelegd.

De gemeente kan met de initiatiefnemer overeenkomen dat hij, eventueel met anderen, de inrichting van de publieke ruimte (en eventueel ook het beheer) op zich neemt.

En ten slotte kan de gemeente kostenverhaal achterwege laten en de publieke voorzieningen voor eigen rekening nemen omdat zij waarde hecht aan de herontwikkeling van het gebied op een organische manier en daarvoor ook financieel de condities wil scheppen. Wettelijk kan dat niet (kostenverhaal is een verplicht nummer), maar de Aanvullingswet wil dat wel mogelijk gaan maken.

Ten slotte wijs ik op enkele praktijk-experimenten met alternatief kostenverhaal die thans met toepassing van de van de Crisis- en herstelwet mogelijk worden gemaakt.

### *Complexiteit exploitatieplan*

In het algemeen gelden de berekeningsvoorschriften voor kosten en opbrengsten in het exploitatieplan als complex. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van de inbrengwaarden en de precieze opbrengstpotentie per kavel. Dat brengt nu enorme administratieve lasten met zich mee. Dat zou eenvoudiger moeten kunnen.

Als gemeenten facilitair grondbeleid vaker gaan inzetten, ook in gebieden met meerdere eigenaren, wint deze kwestie aan belang. Want: hoe meer eigenaren, des te kleiner de kans om er als gemeente met allen er anterieur uit te komen.

Ik heb geen pasklare oplossing; die vergt ook veel technische expertise. Bij het zoeken naar oplossingen gelden wel tenminste twee randvoorwaarden:

- Zolang met inbrengwaarden wordt gewerkt, lijkt het mij onontkoombaar om die te enten op de waarderinggrondslag van de Onteigeningswet. Wie dat niet doet, komt in een politiek kansloos traject terecht;
- Een vereenvoudiging mag geen repercussies hebben op de anterieure overeenkomst. Voorbeeld: de Rli adviseert om te gaan werken met het forfaitaire bedragen of standaardheffingen. Dat zou inderdaad een vereenvoudiging op kunnen leveren, maar dat stelsel kan doorwerken naar de anterieure overeenkomst. En daarmee zou het maatwerk, dat deze overeenkomsten nu kenmerkt, verloren kunnen gaan. En dan wordt het nadeel van deze systeemaanpassing groter dan het voordeel.

## *handen van af van de anterieure overeenkomst!*

### **Conclusies**

Zowel gemeenten als private partijen tonen zich dik tevreden met de huidige methode van kostenverhaal via anterieure overeenkomsten. Dit blijkt ook uit de standpunten van koepelorganisaties en het oordeel van deskundigen.

Het verdient derhalve aanbeveling de relatieve contractvrijheid bij de anterieure overeenkomst te handhaven. Het maakt maatwerk mogelijk, toegesneden op de specifieke situatie. Anders gezegd: handen van af van de anterieure overeenkomst!

Met betrekking tot gebiedsoverstijgend kostenverhaal is mijn advies: wees terughoudend met uitbreiding van de regeling. De koepelorganisaties van gemeenten en marktpartijen moeten deze kwestie naar zich toe trekken.

Voor kostenverhaal bij organische ontwikkeling verdient het aanbeveling om eerst te monitoren hoe de aanpassingen die voorgenomen en toegepast zijn, in de praktijk uitwerken.

Voor de vereenvoudiging van de complexe grondexploitatieplan geldt: dat vergt nauwgezette studie met de inzet van expertise; geen oplossingen uit de losse pols.

Mijn slotconclusie luidt dat het grondbeleid in ons land heel behoorlijk werkt. Dat komt omdat de instrumenten tot een bevredigend resultaat leiden, procesmatig hanteerbaar blijken en een groot draagvalk hebben onder publieke en private partijen.

We moeten de verbeteringen zoeken in verhoudingsgewijs kleine aanpassingen die geen inbreuk maken op het stelsel als zodanig. De Rli mag er anders over denken, maar ik meen dat de praktijk van gebiedsontwikkeling in de komende periode niet zodanig gaat veranderen dat die zou nopen tot grote 'moderniseringen'. Gooi geen oude schoenen weg als ze lekker lopen!

Tot slot nog even Cato parafraserend: overigens ben ik van mening (met de Rfv en de Rli) dat de de armslag van gemeenten vergroot moet worden door substantiële vergroting van hun belastinggebied. En maak een einde aan de overtrokken afroming van extra OZB-opbrengsten die voortkomen uit economisch succesvolle gebiedsontwikkelingen.

*Mijn slotconclusie luidt dat het  
grondbeleid in ons land heel  
behoorlijk werkt.*