

## Praktijk en perspectief voor gemeentelijk grondbeleid

Door [Friso de Zeeuw](#)

30 okt 2018 - **Gemeentelijk grondbeleid staat weer volop in de belangstelling. De enorme transformatie-opgaven vragen om een nieuwe positiebepaling van gemeenten. Friso de Zeeuw, emeritus praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, biedt (in samenwerking met de Vereniging van Grondbedrijven) met dit essay handvatten voor de juiste strategie, plus aanwijzingen voor de nieuwe wetgeving voor het grondbeleid. Zijn conclusie: handen van af van de anterieure overeenkomst!**

### 1. Inleiding

Gemeentelijk grondbeleid staat weer volop in de belangstelling. Dat heeft een aantal oorzaken. Geschrokken van de giga-verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven in de crisisperiode (2009-2014), zetten veel gemeenten de wissel om naar faciliterend grondbeleid. In het licht van de forse maatschappelijke opgaven (wonen, transformatie binnensteden, energietransitie) en de sterk verbeterde economische omstandigheden, vragen diezelfde gemeenten zich nu af of een - selectieve - actieve rol toch weer wenselijk is.

Tweede aanleiding voor de verhoogde interesse is te vinden in de voorgenomen vernieuwing van het wettelijk kader voor het grondbeleid. De Aanvullingswet grondbeleid en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels maken deel uit van de Omgevingswet. Binnenkort kunnen we het definitieve wetsontwerp verwachten.

“Gemeenten vragen zich nu af of een - selectieve - actieve rol toch weer wenselijk is”

Intussen zijn de boekhoudregels voor de grondexploitatie in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) al aangepast. Daarnaast verschenen enkele gezaghebbende adviezen over het grondbeleid: onder meer van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2015 en de Raad voor de leefomgeving infrastructuur (Rli) in 2017.

In dit essay zet ik de schijnwerper op twee onderwerpen:

- 1) actief en facilitair grondbeleid: nieuwe keuzes met randvoorwaarden
- 2) kostenverhaal met de anterieure overeenkomst en het grondexploitatieplan: confrontatie van de praktijk met ideeën voor vernieuwing

De eerste kwestie concentreert zich op de vraag in hoeverre actief grondbeleid wenselijk en mogelijk is. Met het tweede onderwerp betreden we de arena van het faciliterend gemeentelijk grondbeleid, met de focus op een van de meest essentiële aspecten: het kostenverhaal voor publieke voorzieningen.

### 2. Facilitair of actief grondbeleid?

Eerst een korte schets van het klassieke onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid. Bij zuiver actief grondbeleid voert de gemeente zelf alle fasen van de grondexploitatie uit: van de aankoop van de gronden en eventuele opstallen, sloop, bouwrijp en woonrijp maken, tot en met de uitgifte en verkoop van bouw kavels. De gemeente heeft de te ontwikkelen grond in eigen bezit en maakt zelf het masterplan, het stedenbouwkundig plan en - uiteraard - het bestemmingsplan. Bij faciliterend grondbeleid is het plangebied (grotendeels) in eigendom van private partijen die - binnen gemeentelijke randvoorwaarden - de plannings- en ontwikkelingsstaken uitvoeren en daarin risicodragend investeren.

Nadat in de crisis veel gemeentelijke grondbedrijven kopje onder zijn gegaan, was de logische reflex 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), was er in 2017 [volgens Deloitte](#) nog steeds circa € 8 miljard aan onderhanden werk op grondposities wat nog moet worden terugverdiend.

“Naarmate het economisch weer beter ging, keerden gemeenten geleidelijk aan weer terug op de grondmarkt. Halverwege de jaren negentig was alle schroom verdwenen. Op naar de volgende crisis...”

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 zij 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. Op naar de volgende crisis...

### **3. Argumenten en randvoorwaarden actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid treedt de gemeenten in feite op als ondernemer, en dat is voor een overheidsinstantie niet gebruikelijk. De overheid loopt dan namelijk ondernemersrisico. Dat dit risico niet theoretisch is, heeft de crisis duidelijk gemaakt. Toch kunnen er goede politieke redenen zijn om - selectief - voor actief grondbeleid te kiezen. Ik noem de volgende motieven.

1. Voor de herontwikkeling van een ‘rotte kies’ in de gemeente hebben marktpartijen geen belangstelling omdat het project commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
2. Op een locatie dreigt speculatie: eigendomswisselingen die prijsverhogend werken maar de gewenste herontwikkeling niet dichterbij brengen (integendeel zelfs).
3. Een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkeling vergt publieke-private samenwerking voor de continuïteit, financiering en vermindering van het procesrisico.
4. Voor een cruciale locatie wil de gemeente meer invloed dan louter met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken

Elke vorm van actief gemeentelijk grondbeleid moet naar mijn opvatting aan tenminste drie randvoorwaarden voldoen:

1. Er zijn heldere (publieke) doelstellingen die de gemeente met het actief grondbeleid wil bereiken; de nu gebruikte methode van ‘situationeel grondbeleid’ (waarop ik later terugkom) is te vaag.
2. De gemeente moet genoeg financiële armslag hebben om actief te kunnen acteren op de grondmarkt en om een risicoreserve aan te kunnen houden.
3. Het grondbedrijf moet voldoende expertise en bewegingsvrijheid hebben.

De gemeente heeft twee petten op: die van ‘echte’ overheid (met een publieke verantwoordelijkheid) én die van risicodragende ondernemer. Dat laatste vraagt om koopmansgeest (een neus voor commerciële kansen, wendbaarheid en snel beslissen horen daarbij), en tegelijkertijd zijn adequate risicobeheersing, transparantie en democratische controle nodig.

“De gemeente heeft twee petten op: die van ‘echte’ overheid (met een publieke verantwoordelijkheid) én die van risicodragende ondernemer”

#### **4. Principiële benadering**

Een apart aandachtspunt bij actief gemeentelijk grondbeleid betreft nu juist die ‘dubbele-petten-problematiek’. De dubbelrol van de gemeente als (publieke) marktmeester en (private) marktpartij stuit in de vak- en wetenschappelijke wereld op kritiek. De democratische besluitvorming met het algemeen belang voor ogen kan vervuild raken door de eigen financieel-economische belangen van de gemeente. Concreet: de twee petten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een ‘eigen grond eerst’-politiek. Hierin blokkeert de gemeente planologisch kansrijke ontwikkellocaties van marktpartijen ten gunste van de eigen posities.

“Binding van gemeenten aan langlopende gebiedsontwikkelingen vormt een tegenwicht tegen de politiek-bestuurlijke dynamiek die plannen en eisen plotseling kan doen veranderen”

Ik erken het spanningsveld van de dubbelrol, maar neem afstand van een zuiver principiële benadering. Zoals ik eerder aangaf, heeft actief gemeentelijk grondbeleid namelijk ook voordelen. Neem 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 plotseling kan doen veranderen. Ook houdt de betrokkenheid de gemeente ‘bij de les’ van gebiedsontwikkeling. Dat is de reden dat marktpartijen bij complexe, langlopende gebiedsontwikkelingen financiële betrokkenheid van gemeente - in een PPS-constructie - verwelkomen. Het betekent namelijk reductie van het (politieke) procesrisico.

#### **5. Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)**

De Rfv doet in zijn [advies ‘Grond, geld en gemeenten’](#) uit 2015 de aanbeveling dat gemeenten bij voorkeur afzien van actief grondbeleid. De Rfv onderschrijft namelijk het bezwaar van de dubbele petten. Het voor eigen risico aankopen en exploiteren van grond moeten gemeenten alleen doen wanneer de private sector een ruimtelijke ontwikkeling niet oppakt die voor het publiek belang noodzakelijk of wenselijk wordt gevonden. Dat lijkt mij - zoals ik eerder uiteenzette - een te terughoudende opstelling.

“De Rfv onderschrijft het bezwaar van de dubbele petten”

In geval van actief grondbeleid meent Rfv dat een bedrijfsmatig solide aanpak van de grondexploitatie is geboden, waarbij risico’s worden afgedekt met buffers. 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. Dit deel van het advies kan ik grotendeels onderschrijven (zie ook punt 7 hieronder).

#### **6. ‘Situationeel grondbeleid’?**

Nu de behoefte aan planmatige gebiedsontwikkelingen toeneemt, bezinnen gemeenten zich: welke positie moeten we kiezen, wat is de beste strategie? Gemeenten nemen nog steeds facilitair grondbeleid als basis, maar laten (weer) meer opties open voor 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 beleidsurgentie, de gemeentelijke invloed en de ‘potentie’ van de gebiedsontwikkeling in kwestie.

“‘Situatoneel’ grondbeleid blijkt elke gemeente alleen anders in te vullen. Dat biedt dus nauwelijks houvast.”

‘Situatoneel’ grondbeleid blijkt elke gemeente alleen 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.

1. De [nota van de gemeente Utrechtse Heuvelrug \(2015\)](#) neemt bij situatoneel 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.*”

2. De [gemeente Haarlemmermeer kiest haar nota \(2015\)](#) niet a priori voor het uitgangspunt facilitair. “Situatoneel 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 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.”

## **7. Winstdoelstelling en verevening**

Het motief ‘geld verdienen in lucratieve exploitaties om daarmee tekorten te kunnen afdekken van plannen met een onrendabele top’ vind ik discutabel. En wel omdat daar toch weer ‘geld verdienen op locaties’ centraal kan komen te staan. Frank ten Have, financieel grondspecialist van Deloitte, neemt [een ander standpunt](#) in: “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.”

“Grondexploitatie onttaardt weer in een ‘flappentap’ en een semi-belastinginstrument”

Daar liggen de nuances: al dan niet verevenen tussen locaties als doelstelling of als eventueel neveneffect. Maar bijna iedereen zal het onwenselijk vinden dat de pre-crisis-praktijk herleeft van afdrachten van het grondbedrijf aan de algemene dienst (en dus onttrekking aan de grondexploitaties). Daarmee onttaardt grondexploitatie namelijk weer in een ‘flappentap’ en een semi-belastinginstrument.

Volgens Ten Have maakt het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) het onmogelijk dat het grondbedrijf nog als *structurele* inkomstenbron wordt gezien. Toch houden de gemeenten de mogelijkheid open om vanuit positieve saldi van grondexploitaties of de reserves van het grondbedrijf *incidenteel* uitkeringen aan de algemene dienst te doen.

## **8. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)**

Het BBV bevat boekhoud- en verslagleggingsregels voor de grondexploitatie. Voor de interne en externe accountant vormen deze regels ‘de heilige graal’, dus vrijzinnige, pragmatische toepassing is er niet bij. In 2016 is het [BBV](#) - als reactie op de forse verliezen van grondbedrijven - aanzienlijk aangescherpt. Regelmatig voorkomende praktijken als

toerekening aan grondexploitaties van buitensporige rentekosten, kosten die niet in de grondexploitatie thuishoren en bovenmatige ambtelijke apparaatskosten, behoren nu tot het verleden. Dat werkt disciplinerend en is daarom een goede zaak.

Het BBV wil ook de onzekerheid die samenhangt met een toenemende looptijd van de grondexploitaties 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, domeinen die 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. De maximale looptijd van het BBV sluit dan ook onvoldoende aan op de praktijk.

“De maximale looptijd van het BBV sluit 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 langetermijneffect van de investering deugdelijk beargumenteert, kan de accountant het groene licht geven voor het overschrijden van de tienjarentermijn. Niettemin: de lat lijkt nu toch te hoog te liggen.

Een tweede punt waarop het BBV is doorgeslagen (of juist gezegd: een perverse werking heeft), gaat om de methodiek van winstneming. De winst moet worden genomen naar rato van de voortgang van de ontwikkeling en mag niet worden uitgesteld tot een later moment waarop meer inzicht bestaat in het totaalresultaat van de ontwikkeling. Deze analogie met de internationale commerciële boekhoudvoorschriften is misplaatst en bevordert de financiële voorzichtigheid niet. Nu is wachten op winstneming tot de complete gebiedsontwikkeling voltooid is, ook niet altijd wenselijk. Er moet (weer) ruimte komen voor prudente tussenwegen, afgestemd op aard, tempo en omvang van het individuele plan. Winstneming kan dan gelijke tred houden met reële verwachtingen omtrent kosten, opbrengsten en risico's.

“Er moet ruimte komen voor prudente tussenwegen, afgestemd op aard, tempo en omvang van het individuele plan”

## **9. Conclusies actief en facilitair grondbeleid**

De keuze voor facilitair grondbeleid als algemeen 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 met actief grondbeleid de rol van marktpartij aan te meten en de daarbij behorende risico's te lopen. Die redenen kunnen er wel degelijk zijn; het gaat uiteindelijk om een beargumenteerde politieke keuze. De Rfv legt de lat voor actief gemeentelijk grondbeleid wel erg hoog. Een ruimer

kader is verdedigbaar, iets waar de (gemeentelijke) praktijk ook behoefte aan heeft. Het is vervolgens aan elke gemeente afzonderlijk om positie en strategie te bepalen.

Het motief voor actief optreden moet mijns inziens altijd aan het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen zijn gerelateerd. 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.

“Als echter het hoofdmotief wordt ‘geld verdienen’, dan gaat het weer fout, want dan gaat de gemeente zich ‘puur’ als bedrijf gedragen”

De aanscherpingen van het BBV zijn zinvol, met uitzondering van de voorschriften die de grondexploitatie termijn (in beginsel) beperken tot tien jaar, plus het voorschrift om tussentijds winst te nemen.

### **10. Wettelijke regeling kostenverhaal**

Bij private grondexploitatie is de marktpartij verplicht de kosten voor publieke voorzieningen af te dragen aan de gemeente (voor zover de private grondexploitatie daar de financiële ruimte voor biedt, de zogeheten macro-aftopping). In vakjargon heet dit ‘kostenverhaal’. Het 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 voor 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, inclusief criteria waaraan te verhalen kosten moeten voldoen: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria). Daarnaast mogen alleen kosten worden verhaald die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan. Deze PPT-criteria en de kostensoortenlijst zijn nu niet (althans niet rechtstreeks) van toepassing op de anterieure overeenkomst. In die zin heerst een behoorlijke mate van contractvrijheid.

Als een gemeente zwaar dreigt te overvragen, kan de private partij het op een exploitatieplan aan laten komen. Omgekeerd: aan een onwillige marktpartij kan de gemeente een exploitatieplan opleggen. In de praktijk komt dat weinig voor: volgens recent onderzoek loopt bij circa 85% van de exploitaties het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Een exploitatieplan is complex en werkt met vele aannames. Voor de private exploitant is de onzekerheid die dat met zich meebrengt, geen wenkend perspectief.

“Volgens recent onderzoek loopt bij circa 85% van de exploitaties het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst”

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

De Aanvullingswet grondeigendom (een aanvulling op de Omgevingswet die op zijn vroegst in 2021 in werking treedt) regelt het grondbeleid opnieuw. We moeten het tot nu doen met het [conceptwetsvoorstel van de Aanvullingswet](#) (de consultatieversie). Dit concept is op sommige punten onhelder en wijkt op andere onderdelen af van de Omgevingswet (afdeling grondexploitatie). Dat is kwalijk, omdat:

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

Opvallend is dat in het conceptwetsvoorstel de kaders voor anterieure en de posterieure werkwijze gelijk lijkt schakelen. De toelichting stelt (pagina 76): “Het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vervalt, 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.”

“Strenge PPT-criteria gaan nu ook voor anterieure overeenkomsten gelden”

Dat betekent kennelijk dat de strenge PPT-criteria nu ook voor anterieure overeenkomsten 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. Intussen hebben de betrokken ministeries ambtelijk laten weten dat het beslist niet de bedoeling is om een anterieure overeenkomst te knevelen. Dat is positief.

## **12. Geluiden uit de praktijk**

Intussen kan het geen kwaad om zelf eens te peilen hoe ‘de praktijk’ de anterieure overeenkomst evalueert. Mijn gesprekken in 2017 en 2018 met een aantal ontwikkelende marktpartijen (en hun brancheorganisatie Neprom) leveren het volgende beeld op.

In het algemeen ervaren marktpartijen 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 de gebiedsontwikkeling en de directe omgeving, bijvoorbeeld met extra groen. Dat ervaren marktpartijen positiever dan anonieme bijdragen aan bijvoorbeeld ‘fondsen’. Naarmate 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, omdat de omvang van de afdrachten steeds verder toeneemt.

“In het algemeen ervaren marktpartijen contractvrijheid van de anterieure overeenkomst positief”

Vanzelfsprekend gaan 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 wordt afgewenteld.

De ambtelijke kosten van de gemeente vormen een veelvoorkomend discussiepunt. Twee veelgestelde vragen van marktpartijen: hoort een deel van die kosten niet ten laste van de algemene dienst te komen? En wat is de output van al die ambtelijke kosten? Na een zeer lange tijd van voorbereiding, is op 1 april 2017 de [ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan](#) (in de wandeling de ‘plankostenscan’ geheten) in werking getreden. Dit plan bindt dit type kosten aan maxima. Deze ‘plankostenscan’ is niet rechtstreeks op anterieure overeenkomsten van toepassing. Maar de regeling geldt wel degelijk als leidraad en houvast, juist omdat over deze kosten vaak discussie is.

De bereidwilligheid van marktpartijen om mee betalen aan voorzieningen, hangt mede af van het verwachte resultaat van de grondexploitatie. Zit dat 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 kosten-georiënteerd (en niet profijt-georiënteerd) is. Marktpartijen ervaren de praktijk niet zodanig, dat dit het fundament van de kosten-oriëntatie ondergraaft. Zij 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 [reactie](#) op de Aanvullingswet, bovendien 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.

### **3 knelpunten**

Zoals gezegd: komen partijen 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:

1. gebiedsoverstijgend kostenverhaal
2. kostenverhaal bij organische ontwikkeling
3. complexiteit grondexploitatieplan

Ik bespreek ze achtereenvolgens.

#### **13. Gebiedsoverstijgend kostenverhaal**

De huidige wet kent 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 (pagina 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) verdergaand kostenverhaal mogelijk maken. Deze regeling maakt het mogelijk 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 slooffonds voor uitgediende leegstaande bebouwing.

Op vrijwillige basis zijn dit soort deals nu wel mogelijk (regeling ‘voor wat hoort wat’, voortkomend uit de Tweede-Kamer-motie Geluk van 2005). Maar met een wettelijk 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 nauwkeurige afbakening is noodzakelijk. Want zonder die afbakening liggen ongelimiteerde afdrachten op de loer, die de grondexploitatie doen ontaarden in een ‘flappentap’ voor allerlei gemeentelijke goede doelen.

“Bij verplicht verhaal van bovenplanse kosten moeten de PPT-criteria en de kostensoortenlijst uitgangspunt blijven”



Wellicht kunnen publieke en private partijen zelf het beste rond de tafel zitten om tot een voorstel te komen. Eerlijk gezegd hebben de ministeries namelijk op dit vlak voornamelijk verwarring geproduceerd.

#### **14. Kostenverhaal bij organische ontwikkeling**

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

Nu is organische ontwikkeling voor een deel een typisch crisisverschijnsel en dat relativeert de problematiek. Degenen die dachten dat organisch ontwikkelen het nieuwe paradigma van gebiedsontwikkeling zou worden, zien tot hun verbijstering de planmatige aanpak - in economisch betere tijden en met grote ruimtelijk relevante opgaven - weer helemaal terugkeren.

De Omgevingswet en de Aanvullingswet proberen soelaas te bieden met de optie om het moment van kostenverhaal van de planfase door de 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 alleen geen goede reputatie in ons land en is mede daarom (politiek) kansloos. Fondsvorming komt nu al sporadisch voor, met name voor parkeervoorzieningen. In de fondsvormingsaanpak zit nog wel enige rek, bijvoorbeeld voor infra en andere mobiliteitsvoorzieningen. Dit geldt zeker in de fase van de anterieure overeenkomst, waarin de wet vrijheid laat om bepaalde afspraken te maken.

“Degenen die dachten dat organisch ontwikkelen het nieuwe paradigma van gebiedsontwikkeling zou worden, zien tot hun verbijstering de planmatige aanpak weer helemaal terugkeren”

Wat zijn andere, praktische methoden?

1. Kosten vermijden, bijvoorbeeld 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.
2. 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.
3. De gemeente kan het 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 daarop enkele uitzonderingen maken.

Ten slotte wijs ik op enkele praktijkexperimenten met alternatief kostenverhaal die door de Crisis- en herstelwet (via de [16e tranche](#)) mogelijk zijn. Kernpunt bij deze experimenten is: kostenverhaal bij de vergunningverlening van het bouwproject, aan de hand van forfaitaire (vaste) bedragen en afrekening achteraf (na bij voorbeeld tien jaar).

“Baatbelasting heeft geen goede reputatie in ons land en is mede daarom (politiek) kansloos”

### **15. 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 opbrengspotentie per kavel. Dat brengt nu enorme administratieve lasten met zich mee. Dat zou eenvoudiger moeten kunnen.

Als gemeenten facilitair grondbeleid vaker 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 z'n allen anterieur uit te komen.

Ik heb geen pasklare oplossing om het systeem van het exploitatieplan sterk te vereenvoudigen, ook omdat dat veel technische expertise vergt. Bij het zoeken naar oplossingen gelden wel tenminste twee randvoorwaarden:

1. Zolang met inbrengwaarden wordt gewerkt, lijkt het mij onontkoombaar om die te enten op de waarderingsgrondslag van de Ontheffingswet. Wie dat niet doet, komt in een politiek kansloos traject terecht. Een systeem zonder inbrengwaarden zou het systeem wel kunnen vereenvoudigen.
2. Een vereenvoudiging mag geen repercussies hebben op de anterieure overeenkomst.

Voorbeeld: de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert om te werken met forfaitaire bedragen of standaardheffingen. Dat kan inderdaad een vereenvoudiging opleveren, maar dat stelsel kan doorwerken naar de anterieure overeenkomst. Daarmee kan het maatwerk, dat deze overeenkomsten nu kenmerkt, verloren gaan. Dan wordt het nadeel van deze systeemaanpassing groter dan het voordeel.

“Hoe meer eigenaren, des te kleiner de kans om er als gemeente met z'n allen anterieur uit te komen”

### **16. Conclusies kostenverhaal**

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 brancheorganisaties en het oordeel van deskundigen.

Het verdient daarom 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!

Voor het gebiedsoverstijgende kostenverhaal is mijn advies: wees terughoudend met uitbreiding van de regeling. De brancheorganisaties van gemeenten en marktpartijen doen er goed aan deze kwestie in gezamenlijkheid naar zich toe trekken en zelf met een voorstel te komen.

“Voor het kostenverhaal bij organische ontwikkeling is het raadzaam om sowieso eerst te monitoren hoe in de praktijk de experimenten uitwerken”

Voor het kostenverhaal bij organische ontwikkeling is het raadzaam om sowieso eerst te monitoren hoe in de praktijk de (op basis van de Crisis- en herstelwet in gang gezette) experimenten uitwerken. De vereenvoudiging van het complexe grondexploitatieplan vergt nauwgezette studie met de inzet van expertise, en geen oplossingen uit de losse pols.

### **17. Tot slot**

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 genieten 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 bepleit in zijn advies '[Grond voor gebiedsontwikkeling](#)' daarentegen grote veranderingen, in de verwachting dat 'organische ontwikkeling' dominant wordt in grondexploitaties, ten koste van de planmatige aanpak. Ik meen dat de praktijk van gebiedsontwikkelingen en grondexploitaties in de komende periode niet zodanig verandert dat die noopt tot vergaande 'modernisering'. Integendeel. Gooi dus geen oude schoenen weg als ze lekker lopen!

**Verder lezen:**

23 feb 2018 [Modernisering instrumentarium grondbeleid](#)

17 aug 2018 [Grondexploitaties leveren gemeenten miljard winst op: maar tegen welke prijs?](#)

6 sep 2018 [Nieuw onderzoek: private gebiedsontwikkeling vooral kleinbier](#)



[Friso de Zeeuw](#) Emeritus Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft