

van
VERHALEN
naar **VERDELEN**



Onderzoek naar het benutten van de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst om een privaat initiatief te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen

VAN VERHALEN NAAR VERDELEN

OPLEIDING :	MASTER CITY DEVELOPER
ONDERDEEL :	MASTERTHESIS
DATUM :	SEPTEMBER 2018
AUTEUR :	IR. N. VAN SCHOONHOVEN
STUDIENUMMER :	463395
BEGELEIDER :	DR. IR. E.W.T.M. HEURKENS



SAMENVATTING

Het onderzoek **VAN VERHALEN NAAR VERDELEN** laat zien dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. De liberalisering en privatisering in combinatie met de economische crisis van 2008 maken dat gemeenten terughoudend zijn geworden met actief grondbeleid, met als gevolg dat de kosten van publieke voorzieningen niet langer te verdisconteren zijn in de grondprijs. Gemeenten zijn voor de bekostiging van publieke voorzieningen aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer de markt verantwoordelijk is voor de exploitatie van grond. In de praktijk gaat de voorkeur uit naar privaatrechtelijk kostenverhaal waarbij gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling treden en een anterieure overeenkomst sluiten vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan.

Probleem is echter dat privaatrechtelijk kostenverhaal in de literatuur weinig zichtbaar is. Door de variatie, het lokaal karakter en de contractvrijheid is het moeilijk te beoordelen of partijen over het algemeen in staat zijn om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen door in onderhandeling te treden. Doel van onderhavig onderzoek is om de kennis over het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal te vergroten. Daarnaast wordt met het onderzoek beoogd factoren te benoemen welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Het gaat erom meer inzicht te krijgen in de interactie tussen publieke en private partijen bij privaatrechtelijk kostenverhaal.

DE CENTRALE VRAAG IS:

Op welke wijze wordt de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst benut om een privaat initiatief te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen?

Het onderzoek bevat vier methoden om antwoord te geven op de centrale vraag en de onderliggende deelvragen: literatuuronderzoek, empirisch onderzoek, analyse en verificatie, en conclusies en aanbevelingen.

LITERATUURONDERZOEK

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat de bekostiging van publieke voorzieningen sinds 2008 een trendbreuk laat zien. Decennialang was actief grondbeleid gangbaar als strategie voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Door het verwerven en in exploitatie nemen van grond konden gemeenten grip houden op ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de grondprijs. Echter sinds de economische crisis van 2008 nemen gemeenten afstand van actief grondbeleid. De nadruk is komen te liggen op binnenstedelijk bouwen waardoor de winstgevendheid van grondexploitaties onder druk staat. Verder hebben gemeenten fors verlies moeten nemen op hun grondbezit door de waardedaling van de grond. Naast een afnemend investeringsvolume van de overheid is een groter zelfbewustzijn van markt en maatschappij tevens aanleiding voor een verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. In de praktijk van gebiedsontwikkeling is er langzaam aan sprake van een machtsverschuiving van toelatingsplanologie waarbij de overheid sturend is naar ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie waarbij risico's en verantwoordelijkheden gedeeld respectievelijk verdeeld worden tussen publieke en private partijen.

Uitnodigingsplanologie is bedoeld om een incrementeel proces van ontwikkelen te stimuleren waarbij gemeenten faciliterend optreden en private partijen aangemoedigd worden om te investeren in een gebied. Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan zijn gemeenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal. Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Onduidelijk is wie gaan bijdragen en welke publieke voorzieningen nodig zijn, waardoor het moeilijk is van tevoren een inschatting te maken van de kosten van publieke voorzieningen. Daarnaast is het moeilijk om in een vroeg stadium de opbrengstpotentie van de grond en daarmee de mogelijkheden van kostenverhaal te bepalen aangezien bij uitnodigingsplanologie de aard, de omvang en het tempo van de gebiedsontwikkeling onzeker is. Wil incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie een volwaardig alternatief zijn voor actief grondbeleid dan kan dat tot gevolg hebben dat anders omgegaan moet worden met de bekostiging van publieke voorzieningen. Om te kunnen bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn, om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling, moet eerst onderzoek gedaan worden naar het huidige gebruik.

EMPIRISCH ONDERZOEK

Om onderzoek te kunnen doen naar het huidige gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal zijn op basis van de literatuur factoren benoemd welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn. Met behulp van een enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is bepaald in welke mate de factoren van invloed zijn.

Uitkomst van de enquête is dat respondenten vaker gelijkgestemd zijn dan dat zij van mening verschillen over de mate waarin de factoren van invloed zijn. De volgende criteria geven een verschil van mening:

- De voorspelbaarheid van de onderwerpen van onderhandeling.
- De toerekenbaarheid van publieke voorzieningen aan projecten.
- De evenwichtigheid van de machtsverhouding tussen partijen.

Een verklaring voor de verschillen kan zijn dat beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen er veelal niet is. Daarnaast is de samenhang tussen publieke voorzieningen en projecten moeilijk te onderbouwen omdat de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk is. Tot slot blijken gemeenten in de praktijk het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk te stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan.

De verschillen laten zich compenseren door de overeenkomsten op de volgende criteria:

- De bereidwilligheid om de ander tegemoet te komen.
- De flexibiliteit om planaanpassingen te doen als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is.
- De speelruimte om tot samenwerking te komen.

Daarnaast is uitkomst van de enquête dat partijen naast kostenverhaal onderhandelen over een breed scala aan onderwerpen. Tot slot is gebleken dat de machtsverhouding tussen partijen minder van betekenis is wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. Toch is de compromisbenadering leidend in de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

ANALYSE, VERIFICATIE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van het empirisch onderzoek kan met voorzichtigheid gesteld worden dat in het algemeen partijen in staat zijn om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen door in onderhandeling te treden. Conclusie is dat de onderhandelingen de interactie tussen publieke en private partijen en de integraliteit van planvorming bevorderen. Op basis van het empirisch onderzoek kan niet uitgesloten worden dat essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding kunnen zijn bij privaatrechtelijk kostenverhaal. Vooral bij een gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen kan het risico op betaalplanologie optreden. Echter voor contractregulering of standaardisering van de exploitatiebijdrage is onvoldoende draagvlak, de wens om maatwerk te leveren is zwaarderwegender dan de behoefte om willekeur te voorkomen.

Om de Omgevingswet, welke naar verwachting in 2021 in werking zal treden, goed te laten responderen op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is wordt aanbevolen directe oplossingen te bieden voor het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen.

- Door de mogelijkheid te bieden een planologisch besluit te faseren kunnen gemeenten een uitnodiging om te investeren in een gebied planologisch vaststellen maar het definitief wijzigen van een omgevingsplan voorwaardelijk stellen aan privaatrechtelijk kostenverhaal. Dit is tegengesteld aan het huidige gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal waarbij gemeenten het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan.
- Door de mogelijkheid te bieden de verplichting tot kostenverhaal te alloceren kunnen gemeenten zich beperken tot het stellen van kaders en het voeren van de regie over gebiedsontwikkelingen overlaten aan private partijen.

Samenvattend. Naast de trends in gebiedsontwikkeling is het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen tevens een beweegreden om tot aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal te komen. Door in wetgeving de aandacht te verleggen van het verhalen van kosten naar het verdelen van risico's en verantwoordelijkheden kan de bekostiging van publieke voorzieningen meer in lijn gebracht worden met de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling.

AFKORTINGEN

Bro	Besluit ruimtelijke ordening
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
PPT-criteria	Toedelingscriteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid
VvG	Vereniging van Grondbedrijven
Wro	Wet ruimtelijke ordening

BEGRIPPEN

Anterieure overeenkomst	Een overeenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar over de exploitatie van grond. Partijen treden vrijwillig in onderhandeling over kostenverhaal en sluiten een anterieure overeenkomst vooruitlopend op het vaststellen van een bestemmingsplan. Een anterieure overeenkomst wordt ook wel een ontwikkel- of exploitatieovereenkomst genoemd.
Draagkrachtbeginsel	Bijdragen naar de mate van de opbrengstpotentie van de grond.
Expertmeeting	De meeting met een viertal expert over de uitkomsten van onderhavig literatuur- en empirisch onderzoek, georganiseerd door de auteur op 19 juni 2018 in Zoetermeer. Het verslag van de expertmeeting is toegevoegd als bijlage 3.
Exploitatiebijdrage	Een bijdrage voor zowel gebiedseigen kosten als gebiedsoverstijgende kosten, te vergoeden door de projectontwikkelaar aan de gemeente.
Gebiedseigen kosten	De kosten voor publieke voorzieningen binnen het exploitatiegebied waarin het project gelegen is. De kosten betreffen onder andere bouw- en woonrijp maken, plankosten, tegemoetkoming in planschade en compenserende maatregelen elders.
Gebiedsoverstijgende kosten	De kosten voor publieke voorzieningen buiten het exploitatiegebied waarin het project gelegen is. Het is een verzamelbegrip voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen. De kosten betreffen onder andere infrastructuur, groenvoorzieningen en verevening tussen exploitatiegebieden.
Incrementeel ontwikkelen	Het geleidelijk transformeren van een gebied zonder het nastreven van een eindtijd en eindbeeld. De overheid is faciliterend en private partijen worden aangemoedigd om te investeren in een gebied. Ontwikkeling en beheer lopen door elkaar. Incrementeel ontwikkelen wordt ook wel organisch ontwikkelen genoemd.
Integraal ontwikkelen	Het ineens ontwikkelen van een grootschalig gebied op basis van een eindtijd en eindbeeld. De overheid is sturend en actief in het aangaan van een samenwerking met de markt om samen te investeren in een gebied. Een periode van ontwikkeling gaat vooraf aan het beheer.

Kostensoortenlijst	Een lijst, opgenomen in de Bro, waarop is aangegeven welke kosten een gemeente mag verhalen bij het vaststellen van een exploitatieplan.
Macroaftopping	Kostenverhaal voor zover de opbrengstpotentie van de grond ruimte laat voor het betalen van de kosten.
Ontwikkelingsplanologie	Bij ontwikkelingsplanologie investeren overheid en markt samen in een gebied. Meestal is er een eindtijd en eindbeeld van de ontwikkeling op basis waarvan de overheid overgaat tot het vaststellen van een bestemmingsplan.
Profijtbeginsel	Bijdragen naar de mate van het profijt dat het exploitatiegebied waarin het project gelegen is van de publieke voorzieningen zal hebben.
Publieke voorzieningen	Collectieve goederen en diensten waarmee het algemeen belang gediend is, zoals infrastructuur, sociale en culturele faciliteiten en groenvoorzieningen. Kenmerkend voor publieke voorzieningen is dat de vaste kosten hoog zijn terwijl de te heffen gebruikersbijdrage beperkt is.
Themasessie	De themasessie over kostenverhaal, georganiseerd door Platform 31 op 12 juni 2018 in Utrecht. Het verslag van de themasessie is als bijlage 2 toegevoegd.
Toedelingscriteria	Profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.
Toelatingsplanologie	Bij toelatingsplanologie is de overheid sturend. Op basis van een eindtijd en eindbeeld gaat het vaststellen van een bestemmingsplan vooraf aan een ontwikkeling.
Uitnodigingsplanologie	Uitnodigingsplanologie bevindt zich tussen toelatings- en ontwikkelingsplanologie in. De overheid is faciliterend en private partijen worden aangemoedigd om te investeren in een gebied. Meestal is er geen eindtijd en eindbeeld van de ontwikkeling.

INHOUD

1. INLEIDING	11
1.1. AANLEIDING	11
1.2. PROBLEEM-, DOEL- EN VRAAGSTELLING	12
1.3. RELEVANTIE EN MOTIVATIE	13
1.4. AANPAK	13
1.5. LEESWIJZER	15
2. TRENDS IN GEBIEDSONTWIKKELING	17
2.1. INSTITUTIONELE VERANDERING	17
2.1.1. INSTITUTIONELE REFLECTIE	17
2.1.2. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN	19
2.1.3. SOCIALE ONTWIKKELINGEN	21
2.2. CONCLUSIES	22
3. INSTITUTIONEEL KADER	25
3.1. FORMELE INSTITUTIES	25
3.2. INFORMELE INSTITUTIES	31
3.3. CONCLUSIES	35
4. ANALYSEKADER	37
5. ANALYSE EN VERIFICATIE	41
5.1. ANALYSE	41
5.1.1. EMPIRISCHE INZICHTEN	41
5.1.2. VERGELIJK TUSSEN LITERATUUR EN EMPIRIE	43
5.2. VERIFICATIE	48
5.3. CONCLUSIES	49
6. AANPASSINGEN IN WETGEVING	51
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	57
7.1. CONCLUSIES	57
7.1.1. TRENDS IN GEBIEDSONTWIKKELING	57
7.1.2. INSTITUTIONEEL KADER	58
7.1.3. INVLOEDSFACTOREN	59
7.1.4. VERGELIJK TUSSEN LITERATUUR EN EMPIRIE	60
7.2. AANBEVELINGEN	61
7.3. REFLECTIE	63
7.3.1. METHODISCHE REFLECTIES	63
7.3.2. INHOUDELIJKE REFLECTIES	64
LITERATUUR	67
BIJLAGE 1: RESULTATEN ENQUÊTE	71
BIJLAGE 2: VERSLAG THEMASESSIE KOSTENVERHAAL	81
BIJLAGE 3: VERSLAG EXPERTMEETING KOSTENVERHAAL	85



mi
have
een
droom.

ROTTERDAM

INLEIDING

De inleiding bevat een beschrijving van het onderwerp van onderzoek. Allereerst wordt de aanleiding omschreven, gevolgd door de probleem-, doel- en vraagstelling. De inleiding bevat verder een beschrijving van de relevantie en motivatie van het onderwerp en de aanpak van het onderzoek.

1.1. AANLEIDING

Publieke voorzieningen zoals infrastructuur, sociale en culturele faciliteiten en groenvoorzieningen, bestaan bij de gratie van de dichtheid van steden. Tegelijk zijn publieke voorzieningen nodig om de bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid van steden te waarborgen [De Groot et al. 2010; Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015]. Kenmerkend voor publieke voorzieningen is dat de vaste kosten hoog zijn terwijl de te heffen gebruikersbijdrage beperkt is. Zodoende is de grond in de omgeving van publieke voorzieningen over het algemeen meer waard; niet overal is voldoende potentieel om publieke voorzieningen te realiseren [De Groot et al. 2010].

Volgens Muñoz Gielen en Van der Krabben [2015] worden in de economie twee instrumenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen onderscheiden:

- Directe instrumenten, gebaseerd op het principe dat bovengenoemd grondwaarde surplus de gemeenschap moet toekomen. In Nederland is dat de onroerendzaakbelasting.
- Indirecte instrumenten, gebaseerd op het principe dat een grondeigenaar de negatieve gevolgen van de exploitatie van grond moet internaliseren. In Nederland zijn dat actief grondbeleid, privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal.

In de praktijk lijken indirecte instrumenten een beter resultaat te geven dan directe instrumenten [Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015]. Daarnaast winnen indirecte instrumenten aan populariteit omdat voor de inzet ervan geen wijziging van het belastingstelsel nodig is en de instrumenten kunnen politiek en maatschappelijk op steun rekenen [Schep 2012; Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015].

In Nederland laat de bekostiging van publieke voorzieningen door de inzet van indirecte instrumenten sinds 2008 een trendbreuk zien. Decennialang was actief grondbeleid gangbaar als strategie voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Door het verwerven en in exploitatie nemen van grond konden gemeenten grip houden op ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de grondprijs [Van der Krabben 2011]. Echter sinds de economische crisis van 2008 zijn gemeenten terughoudend geworden met actief grondbeleid [Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015; Buitelaar & Bregman 2016]. De winstgevendheid van grondexploitaties staat onder druk en door de waardedaling van de grond hebben gemeenten fors verlies moeten nemen op hun grondbezit [Van der Krabben 2011; EIB 2012].

Naast een afnemend investeringsvolume van de overheid is een groter zelfbewustzijn van markt en maatschappij tevens aanleiding voor een verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. Ruimtelijke beslissingen en investeringen zijn niet langer voorbehouden aan de overheid door gebruik te maken van toelatingsplanologie. Volgens Heurkens [2012] is er langzaamaan een machtsverschuiving zichtbaar naar overheid - markt en markt - maatschappij door toepassing van ontwikkelings- respectievelijk uitnodigingsplanologie.

Uitnodigingsplanologie is bedoeld om een incrementeel proces van ontwikkelen te stimuleren waarbij gemeenten faciliterend optreden en private partijen aangemoedigd worden om te investeren in een gebied. Projectontwikkelaars nemen steeds vaker grondposities in met de intentie om zelfstandig risicodragend projecten tot ontwikkeling te brengen. Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan zijn gemeenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal. In de praktijk gaat de voorkeur uit naar privaatrechtelijk kostenverhaal waarbij gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling treden en een anterieure overeenkomst sluiten vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan [Schep 2012; PBL 2012].

Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Onduidelijk is wie gaan bijdragen en welke publieke voorzieningen nodig zijn, waardoor het moeilijk is van tevoren een inschatting te maken van de kosten van publieke voorzieningen [PBL 2014].

Daarnaast is het moeilijk om in een vroeg stadium de opbrengstpotentie van de grond en daarmee de mogelijkheden van kostenverhaal te bepalen aangezien bij uitnodigingsplanologie de aard, de omvang en het tempo van de gebiedsontwikkeling onzeker is (PBL 2012; Hobma & Van der Heiden 2015). Hierdoor kan er op termijn een probleem ontstaan met de bekostiging van publieke voorzieningen.

1.2. PROBLEEM-, DOEL- EN VRAAGSTELLING

De aanleiding laat zien dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is en op termijn een probleem kan zijn. Door afstand te nemen van actief grondbeleid zijn de kosten van publieke voorzieningen niet langer te verdisconteren in de grondprijs. Gemeenten zijn aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer de markt verantwoordelijk is voor de exploitatie van grond. In de praktijk gaat de voorkeur uit naar privaatrechtelijk kostenverhaal waarbij gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling treden en een anterieure overeenkomst sluiten vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan (Schep 2012; PBL 2012).

Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Wil incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie een volwaardig alternatief zijn voor actief grondbeleid dan kan dat tot gevolg hebben dat anders omgegaan moet worden met de bekostiging van publieke voorzieningen (Buitelaar et al. 2012). Om te kunnen bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling moet eerst onderzoek gedaan worden naar het huidige gebruik.

Probleem is echter dat er weinig bekend is over de inzet van indirecte instrumenten om publieke voorzieningen te bekostigen. *'Because of their variety, local character and the fact that often they are not or almost not regulated in legislation, the indirect value capture instruments are less visible in literature than the direct tools, but in practice they have increasing popularity.'* (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015, p.5). Ook in de Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen Wro) worden nauwelijks uitspraken gedaan over de (on)mogelijkheden van privaatrechtelijk kostenverhaal en de jurisprudentie hieromtrent is beperkt. Hierdoor is het moeilijk te beoordelen of partijen over het algemeen in staat zijn om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen door in onderhandeling te treden.

Doel van onderhavig onderzoek is om de kennis over het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal te vergroten. Daarnaast wordt met het onderzoek beoogd factoren te benoemen welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Het gaat erom meer inzicht te krijgen in de interactie tussen publieke en private partijen bij privaatrechtelijk kostenverhaal.

DE CENTRALE VRAAG IS:

Op welke wijze wordt de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst benut om een privaat initiatief te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen?

Bij het beantwoorden van de centrale vraag komen de volgende deelvragen aan de orde:

1. Welke trends in gebiedsontwikkeling maken dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is?
2. Welke instrumenten en activiteiten voor kostenverhaal en baatafoming worden in de literatuur onderscheiden?
3. Welke invloedsfactoren spelen een rol bij onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst?
4. Hoe verhouden de inzichten uit het literatuuronderzoek zich tot de bevindingen uit de praktijk van onderhandelen?
5. Welke aanpassingen in wetgeving zijn voorzien als respons op de trends in gebiedsontwikkeling en de inzet van instrumenten en activiteiten?

1.3. RELEVANTIE EN MOTIVATIE

De maatschappelijke relevantie kan gevonden worden in het borgen van het algemeen belang wanneer niet de overheid maar de markt verantwoordelijk is voor de exploitatie van grond en daarmee het uitvoeren van ruimtelijk beleid. In de Wro worden nauwelijks uitspraken gedaan over de (on)mogelijkheden van privaatrechtelijk kostenverhaal en de jurisprudentie hieromtrent is beperkt, daardoor is er ruimte voor onderhandeling. Tegelijkertijd mag verondersteld worden dat de mogelijkheid van publiekrechtelijk kostenverhaal een schaduwwerking zal hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal. Verder zijn informele instituties, zoals waarden en gewoonten, van invloed op de onderhandelingen. Door onderzoek te doen naar het huidige gebruik kan bepaald worden welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling.

Vanuit wetenschappelijk perspectief wil onderhavig onderzoek bijdragen aan het vergroten van de kennis over het benutten van de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst. Interessant in dit verband is het onderzoek van Samsura en Van der Krabben (2013), genaamd *Onderhandelen over value capturing*. Dit onderzoek laat door toepassing van de speltheorie zien dat manipulatie van de opbrengsten door het beschikbaar stellen van een incentive of het opleggen van een straf, nodig is om projectontwikkelaars te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen. Met behulp van onderhavig onderzoek is het mogelijk meer inzicht te krijgen in de interactie tussen publieke en private partijen bij privaatrechtelijk kostenverhaal.

Door mijn affiniteit met financieel-juridische zaken in gebiedsontwikkeling besteed ik in mijn werk veel tijd aan contractvorming en -management. Ik constateer in de praktijk dat de bekostiging van publieke voorzieningen een belangrijk onderwerp van onderhandeling is geworden. Daarnaast kan de wijze waarop publieke en private partijen de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst benutten per project sterk verschillen, is mijn ervaring.

Met onderhavig onderzoek wil ik mijn ervaring spiegelen aan de output van wetenschappelijk onderzoek en de inzichten van experts. De kennis over de inzet van indirecte instrumenten om publieke voorzieningen te bekostigen wil ik verrijken met input uit de praktijk. Tot slot wil ik aanbevelingen doen om de Omgevingswet, welke naar verwachting in 2021 in werking zal treden, goed te laten responderen op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is.

1.4. AANPAK

Voor het beantwoorden van de centrale vraag en onderliggende deelvragen zal interpretatief onderzoek gedaan worden, gericht op het inzichtelijk maken van de complexiteit en veelzijdigheid van menselijk handelen (Lange et al. 2012). Doel is om de interactie tussen publieke en private partijen bij onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst te verhelderen en te begrijpen.

Omdat er nog geen gevalideerde theorie over privaatrechtelijk kostenverhaal bestaat zal een analysekader als onderdeel van een conceptueel model op inductieve wijze tot stand komen. Hetgeen wil zeggen dat op basis van specifieke verschijnselen tot een algemene theorie gekomen zal worden (Lange et al. 2012).

Er worden vier methoden onderscheiden om antwoord te geven op de centrale vraag en de onderliggende deelvragen:

1. Literatuuronderzoek
2. Empirisch onderzoek
 - a. Enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars
3. Analyse en verificatie
 - a. Themasessie en expertmeeting
4. Conclusies en aanbevelingen

LITERATUURONDERZOEK

Doel van het literatuuronderzoek is om de trends in gebiedsontwikkeling te duiden als gevolg waarvan de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. Met behulp van het denkmodel van institutionele verandering van Buitelaar et al. [2007] wordt in hoofdstuk 2 onderzoek gedaan naar de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling. Daarnaast is het literatuuronderzoek bedoeld om te bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 3 is daarvoor onderzoek gedaan naar het institutioneel kader waar de bekostiging van publieke voorzieningen van afhankelijk is. Naast de instrumenten en activiteiten voor kostenverhaal en baatafoming volgen uit de literatuur de factoren welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn. Op basis van het literatuuronderzoek zijn de eerste drie deelvragen beantwoord. Daarnaast is in hoofdstuk 4 tot een analysekader als onderdeel van een conceptueel model gekomen aan de hand waarvan empirisch onderzoek is gedaan.

EMPIRISCH ONDERZOEK

Het empirisch onderzoek is bedoeld om de interactie tussen publieke en private partijen bij onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst te verhelderen en te begrijpen. Met behulp van een enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is bepaald in welke mate de factoren zoals opgenomen in het analysekader van invloed zijn op de onderhandelingen. Er is gekozen voor een enquête enerzijds om een algemeen beeld van de praktijk te krijgen, anderzijds om de ervaringen van overheid en markt met elkaar te kunnen vergelijken [Thayer-Hart et al. 2010]. Om de betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten te bevorderen is voorafgaand aan de enquête een toelichting gegeven op het onderwerp van onderzoek. Daarnaast is de respondenten het advies gegeven een project in gedachten te nemen. Zodoende begrepen de respondenten beter wat er gevraagd werd en waarom dat gevraagd werd [Thayer-Hart et al. 2010]. Tot slot bevat de enquête afwisselend stellingen, meerkeuzevragen en open vragen. Bij de stellingen is gebruik gemaakt van een vierpuntsantwoordschaal, dit om respondenten te dwingen hun mening te geven en de uitkomsten van de enquête niet te dempen met neutrale antwoorden [Baarda et al. 2010].

ANALYSE EN VERIFICATIE

In hoofdstuk 5 zijn de inzichten uit het literatuuronderzoek vergeleken met de uitkomsten van de enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars. Ter verificatie is tijdens een themasessie over kostenverhaal van Platform 31 een presentatie gegeven en feedback gevraagd op de uitkomsten van de enquête en het vergelijk tussen literatuur en empirie. Uit de themasessie volgen een aantal dilemma's, deze laten zich vertalen in stellingen welke in een meeting zijn voorgelegd aan een viertal experts. Doel van de dilemma's en stellingen is om de experts meer diepgaand te laten discussiëren over de meest relevante onderwerpen van onderhandeling en een completer beeld van de praktijk te krijgen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Voorafgaand aan de conclusies en aanbevelingen is in hoofdstuk 6 een beschouwing gegeven op het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom. Zo kan bepaald worden welke aanpassingen in wetgeving ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen in eerste aanleg zijn voorzien. Door de kritieken van belangenorganisaties en wetenschappers, opgenomen in opiniestukken en artikelen, te bestuderen ontstaat daarnaast een beeld van de wenselijkheid van de aanpassingen.

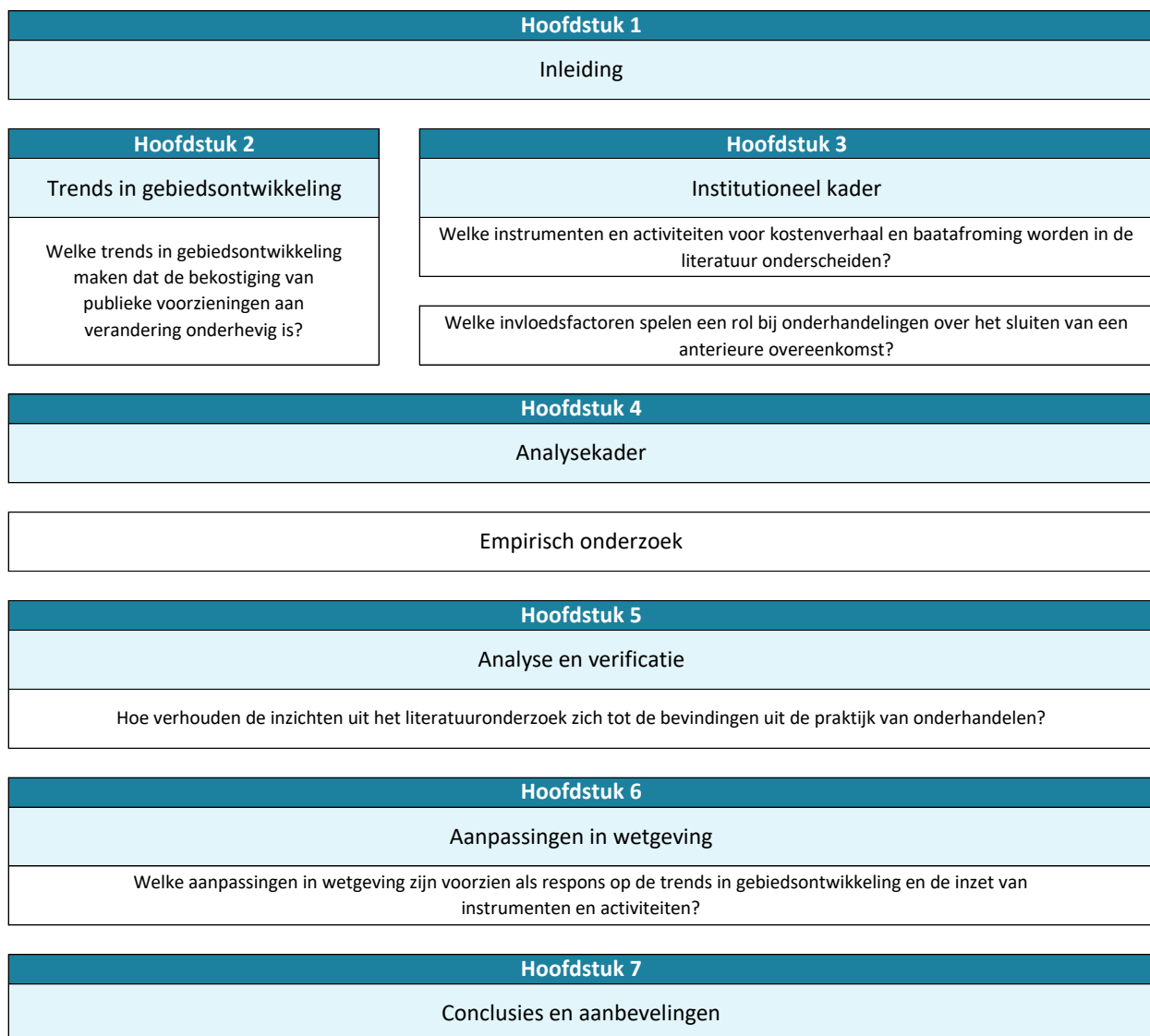
Ter afsluiting van onderhavig onderzoek zijn in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Op basis van het literatuuronderzoek, het empirisch onderzoek en de analyse en verificatie wordt antwoord gegeven op de deelvragen. De conclusies van de eerste vier deelvragen vormen samen het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. Het antwoord op de laatste deelvraag bevat aanbevelingen om de Omgevingswet goed te laten responderen op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

1.5. LEESWIJZER

Het literatuuronderzoek is opgenomen in hoofdstuk 2 en 3. Allereerst worden in hoofdstuk 2 de trends in gebiedsontwikkeling geduid als gevolg waarvan de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. In hoofdstuk 3 wordt onderzoek gedaan naar het institutioneel kader om te kunnen bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling. Ter afsluiting van het literatuuronderzoek is in hoofdstuk 4 tot een analysekader als onderdeel van een conceptueel model gekomen.

De belangrijkste empirische bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5 evenals de analyse en verificatie van het vergelijk tussen literatuur en empirie. In hoofdstuk 6 is een beschouwing gegeven op het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom. Hoofdstuk 7 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

Onderstaand figuur laat een schematische weergave van de structuur van het onderzoek zien.



Figuur 1.1. Schematische weergave van de structuur van het onderzoek



TRENDS IN GEBIEDSONTWIKKELING

In dit hoofdstuk worden de trends in gebiedsontwikkeling geduid als gevolg waarvan de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. Met behulp van het denkmodel van institutionele verandering van Buitelaar et al. (2007) wordt onderzoek gedaan naar de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling. Allereerst wordt ingegaan op actief grondbeleid als strategie voor gemeenten om grip te houden op ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van publieke voorzieningen te verdisconteren in de grondprijs. Vervolgens wordt gekeken naar de invloed van de economische crisis van 2008 op de praktijk van gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt ingegaan op het toenemend woningtekort in steden in relatie tot de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. Aan de hand van hoofdstuk 2 kan antwoord gegeven worden op deelvraag 1: *‘Welke trends in gebiedsontwikkeling maken dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is?’*.

2.1. INSTITUTIONELE VERANDERING

Sinds de economische crisis van 2008 nemen gemeenten afstand van actief grondbeleid. Hetgeen wil zeggen dat het verwerven en in exploitatie nemen van grond met als doel om kavels te verkopen voor gemeenten niet langer vanzelfsprekend is (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015; Buitelaar & Bregman 2016). De nadruk is komen te liggen op binnenstedelijk bouwen waardoor de winstgevendheid van grondexploitaties onder druk staat (Van der Krabben 2011). Verder hebben gemeenten fors verlies moeten nemen op hun grondbezit door de waardedaling van de grond (EIB 2012).

Steeds vaker is er sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden (Van der Krabben 2011; Buitelaar et al. 2014). Naast een afnemend investeringsvolume van de overheid is een groter zelfbewustzijn van markt en maatschappij tevens aanleiding voor een verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. Ruimtelijke beslissingen en investeringen zijn niet langer voorbehouden aan de overheid door gebruik te maken van toelatingsplanologie. Volgens Heurkens (2012) is er langzaam een machtsverschuiving zichtbaar naar overheid - markt en markt - maatschappij door toepassing van ontwikkelings- respectievelijk uitnodigingsplanologie.

Het faciliterend optreden van gemeenten en de machtsverschuiving kunnen aanleiding geven tot een institutionele verandering. *‘If there is sufficient pressure it is said that a ‘critical moment’ (a first window of opportunities) occurs in which dominant actors are willing to change existing institutional structures. If this momentum is combined with consensus on the problem perception and the solutions, a ‘critical juncture’ (a second window) is created in which institutional change takes place.’* (Buitelaar et al. 2014, p. 250).

Volgens het denkmodel van Buitelaar et al. (2007) zoals weergegeven in figuur 2.2. gaat aan een institutionele verandering een proces vooraf van institutionele reflectie, economische en sociale ontwikkelingen of een combinatie van beiden zoals in geval van de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling.

2.1.1. INSTITUTIONELE REFLECTIE

Actief grondbeleid gaat terug tot de wederopbouwperiode van 1940 tot 1965, toen Nederland te maken had met een groot tekort aan woningen. Het rijk nam de leiding om het woningtekort te beperken door te voorzien in een uitgebreid sociaal woningbouwprogramma. Voor de implementatie van dit programma was het nodig voor gemeenten om op grote schaal grond te verwerven en in exploitatie te nemen (Buitelaar et al. 2007; Buitelaar & Bregman 2016). Het werd gewoon dat gemeenten verantwoordelijk waren voor de exploitatie van grond terwijl woningcorporaties en projectontwikkelaars de vastgoedexploitatie voor hun rekening namen. De scheiding tussen grond- en vastgoedexploitatie is vanuit internationaal perspectief echter een bijzonderheid (De Groot et al. 2010; Van der Krabben 2011). In veel Westerse landen werd, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, het uitvoeren van ruimtelijk beleid overgelaten aan private partijen, terwijl in Nederland de overheidsbemoeienis met ruimtelijke ontwikkelingen groot bleef (Van der Krabben 2011). Het onderzoek van Heurkens (2012), genaamd *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling* laat in dit verband zien dat de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland gebaseerd is op het Rijnlands model waarbij de overheid sturend is en er sprake is van marktregulering, samenwerking, collectief eigenaarschap, gedeelde waarden en een solidair belastingstelsel. In Angelsaksische landen zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië is de overheid minder dominant en is de rol van markt en maatschappij groter. Kenmerken zijn een vrije markt, competitie, privatisering, individuele waarden en coördinatie met regels en fiscale instrumenten (Heurkens 2012).

ARGUMENTEN VOOR ACTIEF GRONDBELEID

Volgens Van der Krabben (2011) waren er twee redenen voor gemeenten in Nederland om ondanks de liberalisering en privatisering vast te houden aan actief grondbeleid. Ten eerste wilden gemeenten de regie voeren over gebiedsontwikkelingen. Tot de invoering van de Wro in 2008 bood wetgeving onvoldoende mogelijkheden om ruimtelijke ambities te realiseren. Zo kon met een bestemmingplan bepaald grondgebruik wel verboden maar niet afgedwongen worden. Door actief grondbeleid konden gemeenten voorwaarden verbinden aan de verkoop van kavels, waaronder het realiseren van voorgeschreven woningbouwcategorieën. Ten tweede hadden gemeenten financieel voordeel bij actief grondbeleid omdat de gecreëerde meerwaarde van de grond kon terugvloeien naar de overheid. Door de verkoop van kavels konden gemeenten de kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de grondprijs en door baatafoming was verevening met minder rendabele functies binnen een gebiedsontwikkeling mogelijk.

Van belang daarbij is om actief grondbeleid te bezien vanuit de context van de gemeentefinanciën, deze zijn sterk geconcentreerd in Nederland. Ongeveer de helft van de gemeentelijke inkomsten worden opgehaald door het rijk en de besteding hiervan is veelal voorgeschreven. De gemeentelijke inkomsten uit actief grondbeleid zijn daarentegen vrij te besteden waardoor gemeenten geneigd waren om steeds meer publieke voorzieningen uit grondexploitaties te bekostigen (Ten Have 2010; Buitelaar et al. 2014).

LIBERALISERING EN PRIVATISERING

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig van de vorige eeuw werd in Nederland de grondmarkt vrijgegeven. Het rijk besloot het sociaal woningbouwprogramma tegelijk met de subsidies voor ruimtelijke ontwikkelingen naar beneden bij te stellen. Hierdoor werd het voor gemeenten mogelijk om kavels op de vrije markt te verkopen en hogere inkomsten te genereren. De exploitatie van grond bleef winstgevend ondanks de afname van subsidies (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

Gevolg van het vrijgeven van de grondmarkt was ook dat projectontwikkelaars in concurrentie traden met gemeenten om grond te verwerven en in exploitatie te nemen. Met name het aanwijzen van gebieden voor woningbouw in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, midden jaren negentig van de vorige eeuw, was aanleiding voor zowel gemeenten als projectontwikkelaars om grondposities in te nemen op de voorgeschreven locaties (Buitelaar & Bregman 2016). Publiek en privaats gingen over tot samenwerking door het aangaan van joint ventures of het sluiten van bouwclaim- of concessieovereenkomsten.

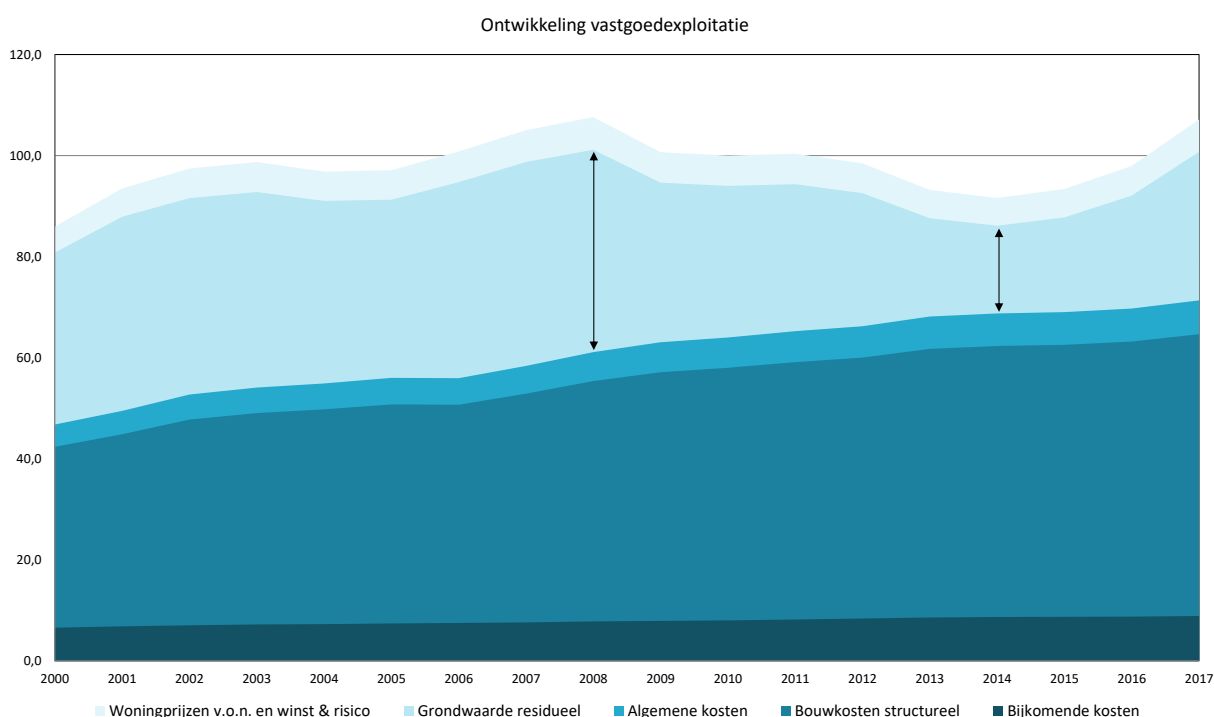
Daarnaast was er sprake van een machtsverschuiving van toelatingsplanologie waarbij de overheid sturend is naar ontwikkelingsplanologie waarbij risico's en verantwoordelijkheden gedeeld worden tussen publieke en private partijen (Heurkens 2012). Het Rijnlands model bleef leidend in de praktijk van gebiedsontwikkeling maar na het vrijgeven van de grondmarkt zijn hierin steeds meer Angelsaksische welvaart-economische principes opgenomen. Projectontwikkelaars nemen steeds vaker grondposities in met de intentie om zelfstandig projecten risicodragend tot ontwikkeling te brengen. Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan zal het grondwaarde surplus grotendeels neerslaan bij private partijen, niet bij gemeenten waardoor de gecreëerde meerwaarde van de grond niet kan terugvloeien naar de overheid.

De liberalisering en privatisering gaven daarom aanleiding tot institutionele reflectie en de totstandkoming van de Wro in 2008 kan gezien worden als een respons op de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. Enerzijds wilde het rijk met de Wro de positie van gemeenten versterken. Door de mogelijkheid te bieden om woningbouwcategorieën op te nemen in een bestemmingsplan is actief grondbeleid niet langer noodzakelijk voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Daarnaast zijn gemeenten onder de Wro verplicht om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen op private partijen, freeriders worden hierdoor voorkomen. Anderzijds kon de Wro op steun van projectontwikkelaars rekenen voor zover het instrumentarium voor kostenverhaal bij de start van een gebiedsontwikkeling minder onzekerheid zou geven over de exploitatiebijdrage (Buitelaar et al. 2007).

2.1.2. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

Door de interesse van projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling nam, begin jaren negentig van de vorige eeuw, de druk op de grondmarkt toe. De grondprijzen stegen en de winstgevendheid van grondexploitaties werd steeds meer afhankelijk van de stijging van de woningprijzen (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

In aanloop naar de economische crisis van 2008 werden inkomsten uit grondexploitaties en dan met name de verkoop van kavels voor woningbouw dan ook beschouwd als hoog, stijgend en vanzelfsprekend (Buitelaar & Bregman 2016). Figuur 2.1. laat zien dat de woningprijzen tot 2008 harder stegen dan de stichtingskosten bestaande uit bijkomende kosten, bouwkosten en algemene kosten¹. Hierdoor liet een vastgoedexploitatie veel ruimte voor residuele grondwaarden om tot stand te komen en waren gemeenten geneigd om steeds meer publieke voorzieningen te bekostigen uit grondexploitaties (Ten Have 2010; Buitelaar et al. 2014).



Figuur 2.1. Ontwikkeling van een vastgoedexploitatie in de periode 2000 - 2017

ARGUMENTEN TEGEN ACTIEF GRONDBELEID

Tegelijkertijd laat figuur 2.1. zien dat tijdens de crisis het tegenovergestelde gebeurde; de stichtingskosten volgden de daling van de woningprijzen niet waardoor er substantieel minder ruimte was voor residuele grondwaarden om tot stand te komen. Was actief grondbeleid voor de crisis vanzelfsprekend een bron van inkomsten, na de crisis staat de winstgevendheid van grondexploitaties onder druk en door de waardedaling van de grond hebben gemeenten fors verlies moeten nemen op hun grondbezit. Daarnaast moeten gemeenten door temporisering en afstel van projecten hoge rentekosten inboeken (EIB 2012). Het verlies voor gemeenten zal tot 2018 naar verwachting oplopen tot 6 miljard euro (Rli 2017, p.59).

Van belang daarbij is om naast de schommelingen in de conjunctuur ook de ontwikkeling van de demografie in ogenschouw te nemen. Volgens Van der Krabben (2011) is sinds de wederopbouwperiode het accommoderen van groei kenmerkend geweest voor de ruimtelijke ordening in Nederland.

¹ Bij het maken van de grafiek is door de auteur de volgende aanname gedaan: in 2010 bedroegen de bijkomende kosten 8%, de bouwkosten 50% en de algemene kosten 6% van het totaal aan stichtingskosten. Tevens is rekening gehouden met 6% winst & risico waardoor de grondwaarde 30% is. De ontwikkeling van de bijkomende kosten is conform de CPI-index alle huishoudens, voor de bouwkosten en de algemene kosten is de BDB-index (structureel) gehanteerd. De ontwikkeling van de woningprijzen v.o.n. en het aandeel winst & risico is conform de NVM-index nieuwbouw transactieprijs per m².

De bevolkingsgroei in Nederland tot 2040 gaat echter gepaard met onzekerheden. Voor grote delen van het land is onduidelijk of in de toekomst sprake is van groei of krimp. En daar waar groei is voorzien is de bevolkingssamenstelling veranderlijk als gevolg van vergrijzing, ontgroening en verhuizing (PBL 2015). Tot slot had de crisis volgens Buitelaar en Bregman (2016) veel impact in Nederland omdat de praktijk van gebiedsontwikkeling zich laat kenmerken door grootschaligheid en integraliteit. De organisatorische en financiële verwevenheid van een integraal proces van ontwikkelen maken dat het optreden van risico's op onderdelen direct gevolg kan hebben voor het geheel.

De risico's van actief grondbeleid doen bij Van der Krabben (2011) de vraag rijzen of de ruimtelijke ordening in Nederland zichzelf nog wel kan bedruipen. *'Als je geen winst meer kunt maken, dan kun je ook niet meer verevenen tussen projecten. En dan komt de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid in gevaar.'* (Van der Krabben 2011, p.7). Daarnaast is de vraag legitiem of publieke voorzieningen wel bekostigd moeten worden uit grondexploitaties of als kapitaalinvestering op de meerjarenbegroting van gemeenten thuishoren (Ten Have 2010).

Naast de risico's is volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) het democratisch tekort een tweede argument tegen actief grondbeleid. Grondexploitaties zijn lastig te doorgronden waardoor het gevoerd grondbeleid moeilijk controleerbaar is door een gemeenteraad. Daarnaast wordt veelal gekozen voor privaatrechtelijk kostenverhaal waarvan de mate van openbaarheid en de wijze van verantwoording niet in wetgeving verankerd is (Muñoz Gielen et al. 2016).

Tot slot is het creëren van overaanbod een ongewenste marktuitsluiting van actief grondbeleid (Van der Krabben 2011). Gemeenten beïnvloeden met hun ruimtelijk beleid en met hun rol als speler op de grondmarkt voortdurend de uitkomsten van de grondmarkt. Dit kan gemeenten ertoe aanzetten om de opbrengsten uit winstgevendende projecten te gebruiken voor het bekostigen van verlieslatende projecten (Buitelaar & Bregman 2016). Zo waren kantoren vaak de kostendrager voor minder rendabele functies binnen een gebiedsontwikkeling (PBL 2013). Door de lange ontwikkel- en bouwtijd is de kantorenmarkt echter vrij inelastisch met als gevolg dat te lang, te veel kantoren in ontwikkeling genomen zijn zonder rekening te houden met de vraag. Gevolg was bijvoorbeeld dat Amsterdam, op Athene na, in 2012 het hoogste leegstandpercentage kantoren had van steden in Europa (Geurts et al. 2013). Instituties zoals actief grondbeleid leiden dus niet per definitie tot efficiënt ruimte- en kapitaalgebruik (PBL 2013).

Samenvattend zijn er volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) een drietal argumenten tegen actief grondbeleid te noemen. Ten eerste zijn met actief grondbeleid risico's gemoeid als gevolg van schommelingen in de conjunctuur, onzekerheden over de ontwikkeling van de demografie en het grootschalig en integraal karakter van gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarnaast is er sprake van een democratisch tekort, actief grondbeleid laat zich moeilijk controleren door een gemeenteraad. En tot slot is de rechtsstatelijkheid problematisch omdat gemeenten zowel marktmeester als marktspeler zijn (Rli 2017, p.59).

INCREMENTEEL ONTWIKKELEN

In reactie op de crisis is er steeds vaker sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden (Van der Krabben 2011; Buitelaar et al. 2014). Volgens Buitelaar et al. (2012) kan incrementeel ontwikkelen een aantal voordelen hebben ten opzichte van integraal ontwikkelen.

De betrokkenheid van eindgebruikers kan worden vergroot, gebiedsontwikkelingen worden uitgesmeerd over de tijd en zijn daardoor beter beheersbaar. En tot slot laat een gebiedsontwikkeling zonder eindtijd en eindbeeld zich makkelijker aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Integraal en incrementeel ontwikkelen worden overigens gezien als uitersten op een continuüm. Er zijn veel gradaties mogelijk waarbij gemeenten in hun rolomvatting meebewegen op een continuüm van actief en faciliterend grondbeleid (PBL 2014; Buitelaar & Bregman 2016; Rli 2017).

Uitnodigingsplanologie is bedoeld om een incrementeel proces van ontwikkelen te stimuleren waarbij gemeenten faciliterend optreden en private partijen aangemoedigd worden om te investeren in een gebied. Kenmerkend voor uitnodigingsplanologie is dat risico's en verantwoordelijkheden verdeeld worden tussen partijen in plaats van gedeeld zoals bij ontwikkelingsplanologie (Heurkens 2012). De praktijk van gebiedsontwikkeling sluit zo meer aan bij de Angelsaksische welvaart-economische principes.

Maar omdat toelatings- en ontwikkelingsplanologie nog steeds voorkomen in Nederland is volgens Heurkens (2012) onduidelijk of de machtsverschuiving naar uitnodigingsplanologie structureel zal zijn. Aanvullend vermoeden Buitelaar en Bregman (2016) dat publieke en private partijen bij het aantrekken van de markt snel zullen terugvallen op de rolopvatting waar ze vertrouwd mee waren voor de crisis. Ook volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) is de praktijk weerbarstig. *'Enerzijds ziet de Raad, op enkele uitzonderingen na, in gebieden met een lage marktdruk van die nieuwe verhoudingen nog weinig terug, anderzijds vreest de Raad in gebieden met hoge marktdruk en hoge woningbehoefteprognoses juist dat oude gewoonten weer worden opgepakt, getuige ook diverse pleidooien voor grootschalige woningbouwlocaties.'* (Rli 2017, p.67).

Verder is bij incrementeel ontwikkelen het verhalen van kosten complex. Onduidelijk is wie gaan bijdragen en welke publieke voorzieningen nodig zijn, waardoor het moeilijk is van tevoren een inschatting te maken van de kosten van publieke voorzieningen (PBL 2014). Daarnaast is het moeilijk om in een vroeg stadium de opbrengstpotentie van de grond en daarmee de mogelijkheden van kostenverhaal te bepalen aangezien bij uitnodigingsplanologie de aard, de omvang en het tempo van de gebiedsontwikkeling onzeker is (PBL 2012; Hobma & Van der Heiden 2015). Hierdoor kan er op termijn een probleem ontstaan met de bekostiging van publieke voorzieningen. Wil er sprake zijn van een institutionele verandering waarbij incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie een volwaardig alternatief is voor actief grondbeleid dan kan dat tot gevolg hebben dat anders omgegaan moet worden met de bekostiging van publieke voorzieningen (Buitelaar et al. 2012).

2.1.3. SOCIALE ONTWIKKELINGEN

Zoals bovenstaand aangegeven door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) zet de groei van steden in Nederland de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen onder druk. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn steden weer in trek (De Groot et al. 2010). En volgens de Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016 zal de groei van steden in Nederland voorlopig aanhouden. Zo tellen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in 2030 naar verwachting 15% meer inwoners dan in 2015.

BINNENSTEDELIJK BOUWEN

Door de groei van steden zal er vooral in de grote en middelgrote gemeenten sprake zijn van een toenemend woningtekort. Er is onvoldoende aanbod van woningen binnen de stedelijke agglomeratie om aan de vraag te voldoen. Hierdoor stijgen de woningprijzen en dalen de betaalbaarheid van woningen en het besteedbaar inkomen van huishoudens (Verheul 2017). Verheul (2017) benoemt een drietal barrières waardoor gebiedstransformaties onvoldoende tot stand komen:

- Juridische barrières: langdurige procedures als gevolg van complexe wet- en regelgeving, zoals onteigeningsprocedures, saneringen en planologische procedures zorgen voor onmogelijkheden, ingewikkeldheden en/of te hoge ontwikkelkosten.
- Bestuurlijk-organisatorisch barrières: bij het ontbreken van een omgevingsvisie of gebiedspropositie is de markt terughoudend om te investeren. Politieke instabiliteit en onvoldoende capaciteit en expertise bij gemeenten zijn hier debet aan.
- Financiële barrières: binnenstedelijk bouwen is kostbaar omdat de kosten voor verwerving, sloop en sanering moeten worden meegerekend. Daarnaast zijn de proces- en advieskosten hoger.

Juist nu de nadruk is komen te liggen op binnenstedelijk bouwen moeten gemeenten volgens Van der Krabben (2011) terughoudend zijn met actief grondbeleid. Door het versnipperd eigendom is het verwerven van grond binnenstedelijk moeilijker. Daarnaast is de verhouding tussen kosten en opbrengsten van een grondexploitatie ongunstiger omdat bij gebiedstransformaties ook de kosten voor sloop, sanering en herontwikkeling meegerekend moeten worden. Integraal ontwikkelen en actief grondbeleid zijn volgens Van der Krabben (2011) minder effectief bij binnenstedelijk bouwen dan bij bouwen op uitleglocaties.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) ziet in binnenstedelijk bouwen juist wel een aanleiding voor actief grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid wordt de ruimte voor privaat initiatief namelijk niet automatisch ingenomen door de markt. Ook private partijen hebben in de crisis verlies moeten nemen op hun grondbezit waardoor organisaties kleiner geworden zijn. Daarnaast zijn de begrotingseisen voor de markt strenger geworden en zijn banken en beleggers terughoudend om de voorinvesteringen te doen zoals benodigd zijn bij binnenstedelijk bouwen (Franzen et al. 2017).

Zowel aan de zijde van de overheid als aan de kant van de markt ziet de Raad daardoor risicomijdend gedrag met als gevolg dat opgaven blijven liggen (Rli 2017). Van der Krabben en de Raad vinden elkaar weer in de veronderstelling dat private partijen net zo goed als publieke partijen gebieden kunnen ontwikkelen. Vanuit dat perspectief kan faciliterend grondbeleid een prima alternatief zijn voor actief grondbeleid.

Een verschil is wel, volgens de Raad, dat andere landen, waar faciliterend grondbeleid gewoon is, een ander en vaak uitgebreider instrumentarium voor kostenverhaal hebben (Rli 2017, p. 78). In dat verband is de Raad van mening dat het voorstel Omgevingswet onvoldoende instrumenten bevat om faciliterend grondbeleid mogelijk te maken (Rli 2017, p. 6).

Voor de gemeente Amsterdam is de daling van de betaalbaarheid van woningen aanleiding om vergaand woningbouwcategorieën voor te schrijven. 80% van de nieuw te bouwen woningen moet in het sociaal of middensegment vallen. Daarnaast moet de stijging van de huren gelijke tred houden met de inflatie en is er een boetebeding van toepassing bij het uitpanden van huurwoningen binnen een periode van 25 jaar. Voor de implementatie van het woningbouwprogramma is de gemeente bereid een derving aan grondopbrengsten van ca. € 80 miljoen per jaar te aanvaarden (Gemeente Amsterdam 2017).

Private partijen voorzien echter dat het ruimtelijk beleid van de gemeente Amsterdam de haalbaarheid van projecten onder druk zet. Door het vergaand reguleren van de woningmarkt kan de bouw van nieuwe woningen zelfs stokken (FD.nl 2017). Ook het EIB (2018) zet vraagtekens bij de effectiviteit en doelmatigheid van het ruimtelijk beleid van de gemeente Amsterdam. Het verbeteren van de toegankelijkheid van het middensegment door aanbodsturing wordt volgens het EIB in belangrijke mate weer tegengewerkt door een verminderde doorstroming (EIB 2018, p. 35). Het EIB pleit voor meer aanbod in de stedelijke agglomeratie in plaats van een verschuiving van woningbouwcategorieën. Kanttekening daarbij is wel dat er, volgens het EIB, in Noord-Holland net voldoende nieuwbouwlocaties zijn om aan de vraag naar woningen te voldoen maar dat er nog veel barrières weggenomen moeten worden om deze tijdig te ontwikkelen (EIB 2018).

Zoals omschreven in paragraaf 2.1.2. leiden instituties niet per definitie tot efficiënt ruimte- en kapitaalgebruik, hetzelfde kan gelden voor het vergaand reguleren van de woningmarkt. Het signaal van het EIB dat marktregulering een averechts effect kan hebben op het betaalbaar houden van woningen, laat de behoefte aan een institutionele verandering zien. Een volwaardig alternatief voor actief grondbeleid met bijbehorend instrumentarium voor kostenverhaal is nodig, ook om barrières bij binnenstedelijk bouwen weg te nemen.

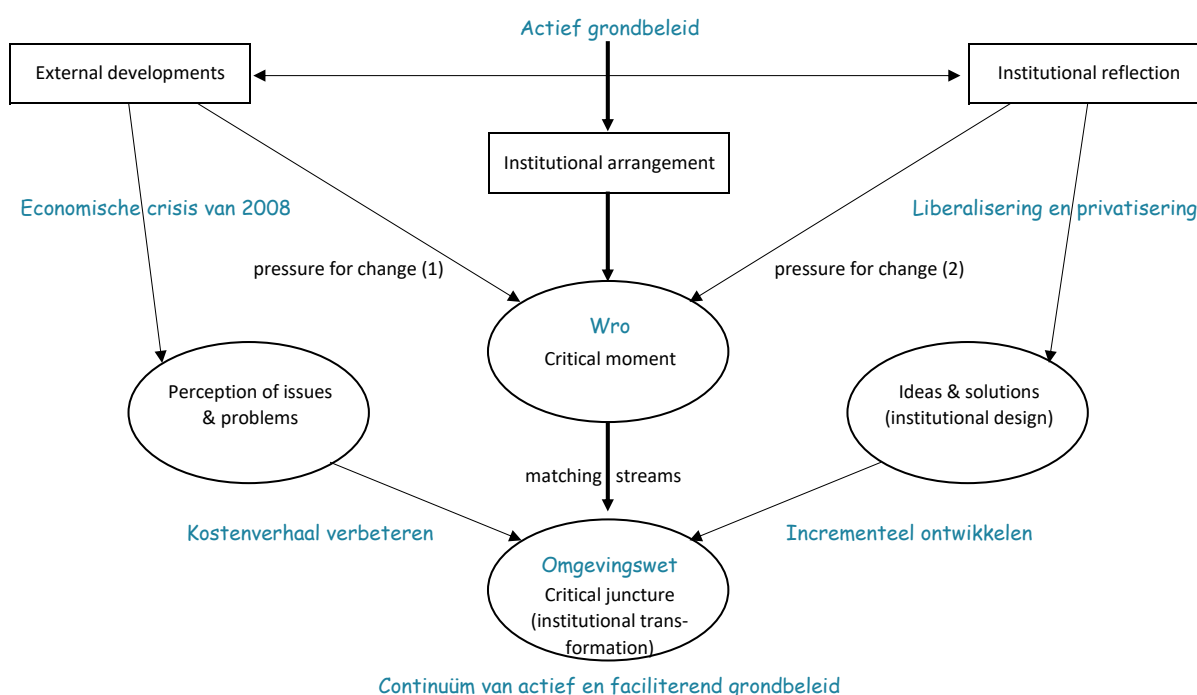
2.2. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn de trends in gebiedsontwikkeling geduid als gevolg waarvan de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. Sinds de economische crisis van 2008 zijn gemeenten terughoudend geworden met actief grondbeleid. Steeds vaker is er sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden. Naast een afnemend investeringsvolume van de overheid is een groter zelfbewustzijn van markt en maatschappij tevens aanleiding voor een verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. In de praktijk van gebiedsontwikkeling is er langzaamaan sprake van een machtsverschuiving van toelatingsplanologie waarbij de overheid sturend is naar ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie waarbij risico's en verantwoordelijkheden gedeeld respectievelijk verdeeld worden tussen publieke en private partijen. Het faciliterend optreden van gemeenten en de machtsverschuiving kunnen aanleiding geven tot een institutionele verandering volgens het denkmodel van Buitelaar et al. (2007) zoals weergegeven in figuur 2.2.

Uit het literatuuronderzoek naar de trends in gebiedsontwikkeling is gebleken dat actief grondbeleid decennialang gangbaar was als strategie voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Actief grondbeleid gaat terug tot de wederopbouwperiode van 1940 tot 1965, toen Nederland te maken had met een groot tekort aan woningen. Voor de implementatie van een uitgebreid sociaal woningbouwprogramma was het nodig voor gemeenten om op grote schaal grond te verwerven en in exploitatie te nemen. In Nederland werd het gewoon dat gemeenten verantwoordelijk waren voor de exploitatie van grond terwijl woningcorporaties en projectontwikkelaars de vastgoedexploitatie voor hun rekening namen. De scheiding tussen grond- en vastgoedexploitatie is vanuit internationaal perspectief echter een bijzonderheid. In veel Westerse landen werd, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, het uitvoeren van ruimtelijk beleid overgelaten aan private partijen, terwijl in Nederland de overheidsbemoeienis met ruimtelijke ontwikkelingen groot bleef.

Na het vrijgeven van de grondmarkt eind jaren tachtig, begin jaren negentig van de vorige eeuw, zijn in het Rijnlands model waar de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland op gebaseerd is, steeds meer Angelsaksische welvaart-economische principes opgenomen. Projectontwikkelaars nemen steeds vaker grondposities in met de intentie om zelfstandig risicodragend projecten tot ontwikkeling te brengen. De liberalisering en privatisering gaven daarom aanleiding tot institutionele reflectie. Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan kan de gecreëerde meerwaarde van de grond niet terugvloeien naar de overheid waardoor er op termijn een probleem kan ontstaan met de bekostiging van publieke voorzieningen. De institutionele reflectie in combinatie met de economische crisis van 2008, toen gemeenten fors verlies hebben moeten nemen op hun grondbezit, zorgden voor een eerste 'window of opportunities' om tot een institutionele verandering te komen.

De totstandkoming van de Wro kan opgevat worden als een 'critical moment' waarop het rijk wetgeving liet responderen op de machtsverschuiving als gevolg waarvan ruimtelijke beslissingen en investeringen niet langer zijn voorbehouden aan de overheid. Enerzijds wilde het rijk met de Wro de positie van gemeenten versterken. Door de mogelijkheid te bieden om woningbouwcategorieën op te nemen in een bestemmingsplan, is actief grondbeleid niet langer noodzakelijk voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Daarnaast zijn gemeenten verplicht om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen op private partijen, freeriders worden hierdoor voorkomen. Anderzijds kon de Wro op steun van projectontwikkelaars rekenen voor zover de instrumenten voor kostenverhaal bij de start van een gebiedsontwikkeling minder onzekerheid zouden geven over de exploitatiebijdrage.



Figuur 2.2. Denkmodel van institutionele verandering, bewerking in **blauw** door de auteur van Buitelaar et al. [2007] p. 897

Maar of de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen stand zal houden op de lange termijn is de vraag. Na het bereiken van een 'critical moment' zijn nieuwe ideeën en oplossingen nodig om de mogelijkheden van kostenverhaal bij incrementeel ontwikkelen te verbeteren. Partijen moeten hun percepties en problemen in lijn brengen met hun ideeën en oplossingen wil het tot een 'critical juncture' komen. Doel is te komen tot een continuüm van actief en faciliterend grondbeleid waarbij gemeenten afhankelijk van de urgentie om ruimtelijke ambities te realiseren en de bereidwilligheid, het aantal en de soort partijen in een gebied, een keus kunnen maken voor toelatings-, ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie.

Door onderzoek te doen naar het institutioneel kader waar de bekostiging van publieke voorzieningen van afhankelijk is kan bepaald worden welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling en tot een institutionele verandering te komen.



INSTITUTIONEEL KADER

In dit hoofdstuk wordt onderzoek gedaan naar het institutioneel kader waar de bekostiging van publieke voorzieningen van afhankelijk is. Onderscheiden worden formele instituties, zoals wetten en regels en informele instituties, zoals waarden en gewoonten (Buitelaar et al. 2007). Naast de instrumenten en activiteiten voor kostenverhaal en baatafoming volgen uit het onderzoek de factoren welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Aan de hand van hoofdstuk 3 kan antwoord gegeven worden op deelvraag 2: *‘Welke instrumenten en activiteiten voor kostenverhaal en baatafoming worden in de literatuur onderscheiden?’* en deelvraag 3: *‘Welke invloedsfactoren spelen een rol bij onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst?’*.

3.1. FORMELE INSTITUTIES

Voordat ingegaan wordt op het wettelijk kader voor de exploitatie van grond is van belang het onderscheid tussen kostenverhaal en baatafoming te duiden. Kostenverhaal is een bijdrage in de kosten van publieke voorzieningen. Een gemeente mag niet meer kosten verhalen dan uitgegeven wordt aan publieke voorzieningen (PBL 2014). Bij baatafoming ontvangen gemeenten de gecreëerde meerwaarde van de grond. Baatafoming, anders dan de onroerendzaakbelasting en actief grondbeleid, is weinig voorkomend in Nederland omdat het niet afdwingbaar is en moeilijk is vast te stellen welk deel van de waardevermeerdering is toe te schrijven aan de publieke voorziening (Samsura & Van der Krabben 2013). Daarnaast is in Nederland het algemeen geldend principe dat de waardevermeerdering van grond, als gevolg van het wijzigen van een bestemmingplan, de grondeigenaar zal toekomen. Met de inwerkingtreding van de Wro is dit principe bevestigd, alleen kostenverhaal is afdwingbaar (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

Het wettelijk kader voor de exploitatie van grond is de Wro en de uitwerking daarvan in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna te noemen Bro). Onderdeel van de Bro is de afdeling grondexploitatie, beter bekend als de Grondexploitatiewet. Het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal wordt onderstaand globaal omschreven.

INSTRUMENTARIUM

Voor kostenverhaal en baatafoming zijn een drietal instrumenten beschikbaar:

1. Actief grondbeleid

Door een koopovereenkomst te sluiten met een private partij kunnen de kosten van publieke voorzieningen verdisconteerd worden in de grondprijs.

Dit instrument voor baatafoming is gebruikelijk bij toelatingsplanologie, zie figuur 6.1.a. voor een visualisatie.

2. Privaatrechtelijk kostenverhaal

Door een anterieure overeenkomst te sluiten met een private partij vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan is vrijwillig kostenverhaal mogelijk. Na het vaststellen van een exploitatieplan is het sluiten van een posterieure overeenkomst mogelijk.

3. Publiekrechtelijk kostenverhaal

Door gelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen en een betalingsverplichting als voorwaarde te verbinden aan het gebruik van de omgevingsvergunning voor het project is kostenverhaal afdwingbaar.

Deze instrumenten voor kostenverhaal zijn gebruikelijk bij ontwikkelingsplanologie, zie figuur 6.1.b. voor een visualisatie.

Onder de Wro is dus sprake van een gemengd stelsel van zowel publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal. Volgens Schep (2012) is gekozen voor een gemengd stelsel omdat zowel publieke als private partijen grootte waarde hechten aan de mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten over de exploitatie van grond. *‘Vervanging door een publiekrechtelijk instrument zou volgens de regering leiden tot het overboord zetten van een door velen gewaardeerde praktijk, alsmede verstoring van de marktwerking, onnodige administratieve lasten en een veel hogere belasting van de gemeente en de rechterlijke macht.’* [Schep 2012, p.171].

Daarnaast werd meerwaarde gezien in het sluiten van een overeenkomst omdat daarin meer zaken te regelen zijn dan alleen kostenverhaal. Tot slot werd verondersteld dat ook met een gemengd stelsel voldaan kan worden aan essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid [Schep 2012].

In de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de Wro werd slechts in 3% van de gevallen kostenverhaal verzekerd via een exploitatieplan. In de andere 97% van de gevallen was er sprake van actief grondbeleid of privaatrechtelijk kostenverhaal [PBL 2012]. Enerzijds kan dit opgevat worden als een voortzetting van een praktijk waar partijen volgens Schep (2012) grootte waarde aan hechten. Anderzijds geven gemeenten volgens Muñoz Gielen (2015) de voorkeur aan privaatrechtelijk kostenverhaal om de volgende redenen:

- Gemeenten moeten expertise en capaciteit vrijmaken om een exploitatieplan vast te stellen.
- Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is ruimer kostenverhaal mogelijk.
- Bij het vaststellen van een exploitatieplan zijn gemeenten verantwoordelijk voor de kostenramingen en eventuele kostenoverschrijdingen. Daarnaast zijn de kostenramingen openbaar en vatbaar voor beroep.

Aanvullend wordt publiekrechtelijk kostenverhaal door gemeenten als bewerkelijk en risicovol ervaren omdat de inbrengwaarden en opbrengstpotentie van de grond moeten worden bepaald. Beiden kunnen aanleiding geven tot discussie ten aanzien van berekening en hoogte [PBL 2012].

Evenwel is het kostenverhaal onder de Wro sluitend gemaakt. Gemeenten zijn verplicht tot het vaststellen van een exploitatieplan wanneer het kostenverhaal niet door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst verzekerd is, freeriders worden hierdoor voorkomen. Aanvullend wijzen Schep (2012) en het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) op de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal. Ook al worden in de Wro nauwelijks uitspraken gedaan over de (on)mogelijkheden van privaatrechtelijk kostenverhaal en is de jurisprudentie hieromtrent beperkt, verondersteld wordt dat de mogelijkheid tot het vaststellen van een exploitatieplan als stok achter de deur kan fungeren en een schaduwwerking zal hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal.

REIKWIJDTE

Voor het bepalen van de reikwijdte van publiekrechtelijk kostenverhaal zijn de volgende voorschriften van belang: de kostensoortenlijst uit de Bro, het onderscheid tussen gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten, het profijt- en draagkrachtbeginsel, de toedelingscriteria en het principe van macroaftopping. De voorschriften worden onderstaand globaal omschreven.

Onderdeel van de Bro is een kostensoortenlijst waarop is aangegeven welke kosten een gemeente mag verhalen bij het vaststellen van een exploitatieplan [PBL 2012]. Onderscheiden worden gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten, naar gelang de kosten betrekking hebben op publieke voorzieningen binnen of buiten het exploitatiegebied waarin het project gelegen is. Gebiedsoverstijgende kosten is een verzamelbegrip voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen. [Muñoz Gielen et al. 2016]. Voor het vragen van een bijdrage aan gebiedsoverstijgende kosten moeten gemeenten een Structuurvisie hebben waarin de publieke voorzieningen zijn opgenomen en de toedeling van kosten is onderbouwd. Een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten is via een exploitatieplan afdwingbaar. Een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is vrijwillig en wordt opgenomen in een anterieure overeenkomst [BVH Ruimte 2013].

Voor het bepalen van de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten is het profijtbeginsel van belang. Een private partij moet bijdragen naar de mate van het profijt dat het exploitatiegebied waarin het project gelegen is van de publieke voorzieningen zal hebben [Schep 2012].

Voor het operationaliseren van het profijtbeginsel zijn de toedelingscriteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna te noemen de PPT-criteria) van toepassing:

- Profijt: het exploitatiegebied waarin het project gelegen is moet profijt hebben van de publieke voorzieningen.
- Proportionaliteit: als meerdere exploitatiegebieden profijt hebben dan moeten de kosten evenredig worden omgeslagen.
- Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband zijn tussen het exploitatiegebied waarin het project gelegen is en de publieke voorzieningen.

Tot slot moeten private partijen bijdragen naar de mate van de opbrengstpotentie van de grond. Dit draagkrachtbeginsel is bedoeld om de toedeling van kosten te kunnen onderbouwen en om te bepalen hoeveel kosten verhaald mogen worden. Kostenverhaal is namelijk alleen mogelijk voor zover de opbrengstpotentie van de grond ruimte laat voor het betalen van de kosten, dit principe heet macroaftopping (Van Baardewijk 2016). Als gevolg van het draagkrachtbeginsel is binnenplanse verevening mogelijk; de opbrengsten uit winstgevendende projecten zijn de kostendrager voor minder rendabele functies binnen een gebiedsontwikkeling (PBL 2014).

INVLOEDSFACTOREN

Interessant in relatie tot de inzet van instrumenten voor kostenverhaal en baatafroming is het onderzoek van Schep (2012) genaamd Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Het onderzoek laat zien dat verschillende instrumenten voor kostenverhaal en baatafroming met elkaar te vergelijken zijn op basis van de volgende hypothese: *‘... een methode voor bijzonder kostenverhaal is valide indien deze evenwichtig is in de zin dat daarin zowel op voldoende wijze de rechtszekerheid en de rechtvaardigheid zijn gewaarborgd als dat deze kan leiden tot doelmatig kostenverhaal ...’* (Schep 2012, p.72).

Naast het vergroten van de kennis over het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal wordt met onderhavig onderzoek beoogd factoren te benoemen welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Ervan uitgaand dat de betreffende onderhandelingen interpersoonlijk zijn kunnen uit bovengenoemde hypothese drie invloedsfactoren afgeleid worden: zekerheid, redelijkheid en efficiëntie. Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn.

• Zekerheid

Volgens Samsura en Van der Krabben (2013) zijn partijen in onderhandelingen over kostenverhaal wederzijds afhankelijk; een gemeente kan de publieke voorzieningen alleen aanleggen met een bijdrage van de private partij, terwijl de private partij alleen een winstgevend project kan ontwikkelen als door de gemeente de publieke voorzieningen worden aangelegd.

Daarnaast hebben gemeenten niet de macht om hun medewerking aan het wijzigen van een bestemmingsplan te weigeren alleen maar omdat een projectontwikkelaar niet in onderhandeling wil treden over kostenverhaal. In de praktijk stellen gemeenten echter het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk aan het wijzigen van een bestemmingsplan (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). Hierdoor kunnen gemeenten een barrière opwerpen voor gebieden om voortvarend tot ontwikkeling te komen. De **afhankelijkheid** van medewerking van de gemeente kan tevens leiden tot betaalplanologie en baatafroming, terwijl beiden niet beoogd zijn bij de totstandkoming van de Wro (BVH Ruimte 2014). Interessant in dit verband is de praktijk van gebiedsontwikkeling in Spanje en Groot-Brittannië, daar kan aan het wijzigen van een bestemmingsplan de voorwaarde verbonden worden dat een private partij zich op een later moment moet committeren aan het vergoeden van een exploitatiebijdrage (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

Verder is voor de rechtszekerheid van belang dat projectontwikkelaars bij de start van een gebiedsontwikkeling kunnen achterhalen waarom, waaraan en hoeveel de exploitatiebijdrage zal zijn (BVH Ruimte 2014). Daarnaast laten ervaringen in het buitenland zien dat wanneer gemeenten in een vroeg stadium zekerheid geven over de exploitatiebijdrage dat private partijen beter in staat zijn om de kosten te dragen. Zekerheid over de mogelijkheden van kostenverhaal kan een dempend effect hebben op grondprijzen en de bereidheid om bij te dragen doen toenemen (Muñoz Gielen 2014).

Echter uit onderzoek van BVH Ruimte (2014) is gebleken dat de **voorspelbaarheid** van gemeentelijk beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen te wensen overlaat. Gevolg is mogelijk dat projectontwikkelaars de onderwerpen van onderhandeling als willekeurig ervaren en door de onzekerheid over zowel de bouw mogelijkheden als de exploitatiebijdrage moeite hebben met het verkrijgen van financiering voor projecten (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). Daarnaast kan de rechtsgelijkheid in het geding zijn waardoor private partijen bij een rechter een beroep kunnen doen op een onverschuldigde betaling. De ervaring in Spanje en Groot-Brittannië is dat het rijk een rol moet spelen om tot uniform gemeentelijk beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen te komen (Muñoz Gielen 2013).

- **Redelijkheid**

De mogelijkheid om een exploitatieplan vast te stellen kan als stok achter de deur fungeren en van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. De reikwijdte van publiekrechtelijk kostenverhaal is daarom maatgevend voor de redelijkheid van privaatrechtelijk kostenverhaal. Om de functie van stok achter de deur te kunnen vervullen moet het werkelijk kunnen vaststellen van een exploitatieplan niet te onaantrekkelijk (PBL 2012). Aangezien in de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de Wro slechts in 3% van de gevallen kostenverhaal verzekerd werd via een exploitatieplan kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal, ondanks dat het kostenverhaal sluitend is gemaakt onder de Wro. Daarnaast zijn volgens Muñoz Gielen (2015) gemeenten zich in de loop der jaren meer bewust geworden van de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst en geven gemeenten vaker aan ruimer kostenverhaal na te streven. Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten, al dan niet bewust, ruimer kostenverhaal nastreven door bij gebiedsoverstijgende voorzieningen de toedelingscriteria **profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid** niet strikt toe te passen of niet toe te passen op het juiste **schaalniveau**, dat van het exploitatiegebied in plaats van de stad of de wijk (Muñoz Gielen 2013; Muñoz Gielen 2015). Verder is de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk, in de Wro worden alleen voorbeelden, geen definities gegeven. Volgens BVH Ruimte (2014) is het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten transparant noch toetsbaar *‘En heerst er een zweem van betaalplanologie.’* (BVH Ruimte 2014, p.8).

Dit doet bij BVH Ruimte (2014) de vraag rijzen of een Structuurvisie wel het geijkte instrument is om de bijdrage aan gebiedsoverstijgende kosten te onderbouwen. Voor het verhalen van kosten kan een Structuurvisie niet zo globaal zijn als nu vaak het geval is. Volgens Muñoz Gielen (2015) moet het rijk een handreiking opstellen om de (on)mogelijkheden van privaatrechtelijk kostenverhaal te duiden en gemeenten te helpen bij het maken van beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen.

- **Sufficiëntie**

Bij het vaststellen van een exploitatieplan is er sprake van een minimum aan kostenverhaal: alle kosten van de kostensoortenlijst en toedeling van gebiedsoverstijgende kosten op basis van het profijt- en draagkrachtbeginsel. Voor sommige gemeenten is dit meer dan voor de inwerkingtreding van de Wro, met name ten aanzien van plankosten. Voor andere gemeenten is het minimum niet toereikend. Dit betreffen veelal gemeenten met een traditie van kostenverhaal op basis van een exploitatieverordening (PBL 2012).

Over de **toereikendheid** van privaatrechtelijk kostenverhaal is vrijwel geen data beschikbaar maar verondersteld mag worden dat ook bij het sluiten van een anterieure overeenkomst een projectontwikkelaar het minimum zal vergoeden omdat een gebiedsontwikkeling niet mogelijk is zonder de betreffende publieke voorzieningen (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

In hoeverre rekening gehouden wordt met de **toelaatbaarheid** van kostenverhaal bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is onduidelijk (Muñoz Gielen 2015). Waarschijnlijk hebben gemeenten tijdens de crisis geen prioriteit willen geven aan ruimer kostenverhaal omdat de winstgevendheid van projecten al onder druk stond (Muñoz Gielen 2015; Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).

Vanuit de formele instituties zijn samenvattend de volgende factoren van invloed op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

#	Factor	Criterium
1	Zekerheid	Afhankelijkheid
		De mate waarin een partij afhankelijk is van medewerking van de ander
		Voorspelbaarheid
		De mate waarin vooraf duidelijk is voor welke voorzieningen een bijdrage nodig is
2	Redelijkheid	Schaalniveau
		Het aandeel gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten
		Profijt
		De mate waarin projecten profijt hebben van de voorzieningen
		Proportionaliteit
		De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot het profijt dat projecten hebben
		Toerekenbaarheid
3	Sufficiëntie	De mate waarin projecten afhankelijk zijn van de voorzieningen
		Toereikendheid
		De selectie van kostensoorten waarvoor de bijdrage bedoeld is
		Toelaatbaarheid
		De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot de opbrengstpotentie van projecten

Figuur 3.1. Factoren van invloed op de onderhandeling voortkomend uit de formele instituties

ONTWIKKELING

Zoals omschreven in paragraaf 2.1. is er in reactie op de economische crisis van 2008 steeds vaker sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden (Van der Krabben 2011; Buitelaar et al. 2014). Echter bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten complex. Onduidelijk is wie gaan bijdragen en welke publieke voorzieningen nodig zijn, waardoor het moeilijk is van tevoren een inschatting te maken van de kosten van publieke voorzieningen (PBL 2014). Daarnaast is het moeilijk om een exploitatieplan vast te stellen aangezien bij uitnodigingsplanologie de aard, de omvang en het tempo van de gebiedsontwikkeling onzeker is (Hobma & Van der Heiden 2015). Doordat in een vroeg stadium de opbrengstpotentie van de grond bepaald moet worden, zijn de mogelijkheden om een exploitatieplan vast te stellen bij gebiedstransformaties beperkt (PBL 2012). Aanpassingen in wetgeving ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen zijn volgens Buitelaar et al. (2012) nodig om de Omgevingswet goed te laten responderen op de trends in gebiedsontwikkeling.

Bij incrementeel ontwikkelen is het voorstel van Teoh en Stauttner (2016) om te denken in toekomstbeelden en te rekenen met scenario's. Door onderzoek te doen naar wat in een gebied minimaal moet en maximaal kan is het mogelijk een groeistrategie te bepalen. Gemeenten moeten samen met private partijen in een gebied de kosten bepalen maar vooral de publieke voorzieningen gezamenlijk prioriteren. De investeringen in publieke voorzieningen worden zodoende afhankelijk gemaakt van de groei van het aantal initiatieven.

Private partijen zullen bij incrementeel ontwikkelen vaker bijdragen door publieke voorzieningen zelf te realiseren, de grondexploitatie moet daarom gesplitst worden in een publiek en een privaat deel. Het bepalen van een netto exploitatiebijdrage is niet nieuw maar bij incrementeel ontwikkelen eerder norm dan uitzondering. Verder pleiten Teoh en Stauttner (2016) voor het introduceren van een wegingsfactor waardoor pioniers profiteren van een lagere bijdrage; ontwikkelen partijen later dan profiteren zij van de waardevermeerdering van hun voorgangers maar moeten ze ook meer bijdragen.

Cruciaal is wel het schaalniveau waarover de toedeling van kosten kan plaatsvinden. Het moet mogelijk blijven om kosten op het niveau van het exploitatiegebied te verhalen. Bij een toedeling op het niveau van het project worden veel zo niet alle kosten gebiedsoverstijgend waardoor de PPT-criteria gelden en een onwerkbaar situatie ontstaat, volgens Teoh en Stauttner (2016). Ook volgens Muñoz Gielen (2014) bestaat het risico dat bij incrementeel ontwikkelen de beperking op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten onvoldoende zal meewegen in de besluitvorming over projecten, met als gevolg dat er op termijn onvoldoende geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid en omgevingskwaliteiten van gebieden waar uitnodigingsplanologie wordt toegepast.

ONTKOPPELING

Het Planbureau voor de Leefomgeving (2014) gaat een stap verder in het verbeteren van de mogelijkheden van kostenverhaal bij incrementeel ontwikkelen door vormen van ontkoppeling voor te stellen, gericht op het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie. Bij incrementeel ontwikkelen is het namelijk minder vanzelfsprekend om publieke voorzieningen uit grondexploitaties te bekostigen (PBL 2014).

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2014) zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk:

- **Vermijden**

De kosten van publieke voorzieningen vermijden door het naar beneden **bijstellen** van het ambitieniveau of het benutten van de overcapaciteit van bestaande voorzieningen.

- **Doorschuiven**

- Door te gaan **samenwerken** kan een gemeente de publieke voorzieningen laten aanleggen door een projectontwikkelaar waardoor het niet nodig is om kosten te verhalen en het risico te dragen.
- Door het kostenverhaal los te koppelen van het exploitatiegebied kan een gemeente de publieke voorzieningen als collectieve goederen beschouwen en op dergelijke wijze financieren. Er is in dat geval sprake van het **verplaatsen** van de publieke voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting.

Vaak zal het volledig vermijden of doorschuiven van kosten niet mogelijk zijn en dus blijven er publieke voorzieningen waarvoor een gemeente op zoek moet naar bekostiging. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2014) zijn er een tweetal alternatieven om de discussie over kostenverhaal te verbreden.

- **Verbreden**

- Het heffen van baatbelasting op de waardevermeerdering van grond.
- Het toepassen van forfaitaire fondsvorming.

Met het onderzoek van Hobma (2014) naar instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming in België, Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk wordt bevestigd dat baatbelasting en fondsvorming alternatieven kunnen zijn voor de bekostiging van publieke voorzieningen bij een incrementeel proces van ontwikkelen.

Bovengenoemde landen kennen allen een gemengd stelsel van zowel privaats- en/of publiekrechtelijk kostenverhaal. Naast privaatrechtelijk kostenverhaal kunnen volgens Hobma (2014) de baatbelasting uit Duitsland en de fondsvorming uit Groot-Brittannië en Frankrijk alternatieven zijn voor de bekostiging van publieke voorzieningen bij incrementeel ontwikkelen en faciliterend grondbeleid in Nederland. Bij geen van de alternatieven is overigens 100% kostenverhaal mogelijk. De voor- en nadelen van de alternatieven worden onderstaand beknopt omschreven.

- **Baatbelasting**

In Duitsland is het mogelijk baatbelasting te heffen ten behoeve van infrastructurele maatregelen. Een voordeel van baatbelasting is het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie, er wordt uitgegaan van de publieke voorzieningen zelf. Daarnaast is er geen temporeel nadeel; op het moment dat de kosten zich voordoen en partijen profijt hebben van de publieke voorzieningen wordt de baatbelasting geheven (Hobma & Van der Heiden 2015). Een nadeel is wel dat moeilijk te bepalen is welke partijen profijt hebben van de publieke voorzieningen (De Groot et al. 2010; Hobma & Van der Heiden 2015).

Mede als gevolg van jurisprudentie omtrent het bekostigingsbesluit is het heffen van baatbelasting om publieke voorzieningen te bekostigen in Nederland minder effectief geworden (Schip 2012; PBL 2014; Hobma & Van der Heiden 2015). Toch pleit het Planbureau voor de Leefomgeving (2014) ervoor om baatbelasting opnieuw in overweging te nemen met name om het kostenverhaal te verbeteren in gebieden met veel gevestigde partijen.

Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur [2017] ziet in het verruimen van de mogelijkheden om lokaal belasting te heffen een oplossing om de barrières bij gebiedstransformaties weg te nemen. In dat verband wijzen Sorel et al. [2014] erop dat het vragen van een bijdrage voor publieke voorzieningen aan gevestigde partijen in Nederland ongebruikelijk is. Daarom zullen partijen zorgvuldig betrokken moeten worden bij de besluitvorming en de verantwoording van nut en noodzaak van de publieke voorzieningen en de bijkomende kosten, mocht overgegaan worden tot het heffen van baatbelasting.

• Fondsvorming

Het toepassen van forfaitaire fondsvorming betekent dat een privaat initiatief voorafgaand aan een ontwikkeling een bepaald bedrag moet storten in een fonds waaruit publieke voorzieningen bekostigd worden. Het bedrag is van tevoren bepaald op basis van een formule of tabel [Hobma & Van der Heiden 2015]. In Groot-Brittannië hoeven fondsbijdragen niet besteed te worden in het gebied waar de belasting geheven wordt. Naast bestedingsvrijheid is een voordeel van fondsvorming dat een gemeente kan sparen en de publieke voorzieningen kan realiseren als dat nodig is. Een minder aantrekkelijke eigenschap is het temporeel nadeel; er wordt vooraf betaald terwijl projecten in de toekomst profijt hebben van de publieke voorzieningen [Hobma & Van der Heiden 2015].

In Nederland is door BVH Ruimte [2013] onderzoek gedaan naar het invoeren van een forfaitaire fondsbijdrage ter vervanging van de bijdrage aan bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen. Conclusie van het onderzoek is dat gemeenten een forfaitaire fondsbijdrage niet de juiste oplossing vinden voor het verbeteren van het kostenverhaal. Het bepalen van de hoogte van de bijdrage is maatwerk en mede afhankelijk van lokale omstandigheden. Daarnaast willen gemeenten zelf bepalen of ze een bijdrage vragen. Tot slot zijn volgens Muñoz Gielen [2014] private partijen eerder bereid te betalen wanneer ze weten waaraan hun bijdrage besteed wordt en de publieke voorzieningen een duidelijk algemeen belang hebben.

Samenvattend zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk om bij incrementeel ontwikkelen en uitnodigingsplanologie de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie te verbreken.

#	Activiteit	Omschrijving
A	Vermijden	Bijstellen
		Ambitieniveau van de voorzieningen naar beneden bijstellen
B	Doorschuiven	Samenwerken
		Voorzieningen door de projectontwikkelaar laten aanleggen (door vergroten opbrengstpotentie)
		Verplaatsen
		Voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting verplaatsen
C	Verbreden	Alternatieven
		Baatbelasting heffen of fondsvorming toepassen

Figuur 3.2. Vormen van ontkoppeling, gericht op het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie (PBL 2014)

3.2. INFORMELE INSTITUTIES

Onderhavig onderzoek richt zich op het benutten van de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst om publieke voorzieningen te bekostigen. Interessant in dit verband is het onderzoek van Samsura en Van der Krabben [2013], genaamd Onderhandelen over value capturing. Dit onderzoek laat door toepassing van de speltheorie zien dat manipulatie van de opbrengsten door het beschikbaar stellen van een incentive of het opleggen van een straf, nodig is om projectontwikkelaars te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen. Toch is het afdwingen van kostenverhaal en baatafroming met behulp van wetgeving niet per se nodig volgens Samsura [2013]. Gemeenten kunnen een beter resultaat verkrijgen door in onderhandeling te treden met de private partijen waarvan de projecten geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de publieke voorzieningen. Welke activiteiten partijen volgens de theorie van Mastenbroek [1984; 1995] kunnen inzetten om in onderhandelingen een beter resultaat te verkrijgen wordt onderstaand omschreven.

THEORIE

Karakteristiek voor onderhandelingen is dat partijen van elkaar afhankelijk zijn en tegelijk verschillende belangen hebben. Onderhandelen is een vaardigheid waarmee men zowel voor het eigenbelang kan opkomen als ook recht kan doen aan de afhankelijkheid van partijen onderling en de continuïteit van de relatie (Mastenbroek 1984). Doordat partijen van elkaar afhankelijk zijn kan het sluiten van een anterieure overeenkomst beschouwd worden als een collectief besluit. Tijdens de onderhandelingen zal een partij de eigen keuze voor een strategie baseren op wat hij verwacht dat de ander zal doen. Uitgangspunt is dat partijen zullen proberen hun eigen voordeel bij het onderhandelingsresultaat te maximaliseren (Samsura & Van der Krabben 2013).

Volgens Mastenbroek (1984; 1995) wordt de opstelling van partijen in onderhandelingen hoofdzakelijk bepaald door de lenigheid waarmee men een tweetal dilemma's weet te hanteren. Ten eerste het dilemma vechten, gericht op het zorgen voor het eigenbelang, versus samenwerken, gericht op het zorgen voor andermans belang. Ten tweede het dilemma vermijden, gericht op het vasthouden aan het eigenbelang, versus exploreren, gericht op het zoeken naar een oplossing om zoveel mogelijk belangen te dienen.

De dilemma's passen in een perspectief op onderhandelen als samenstel van vijf activiteiten:

1. Beïnvloeden van de inhoud;

Het komen tot resultaten en **voordeel** verkrijgen door informatie uit te wisselen, concessies te doen en de eigen positie zo te presenteren dat de perceptie van de ander over wat haalbaar is beïnvloed wordt.

2. Beïnvloeden van de machtsverhouding;

Het zorgen voor **evenwichtigheid** in de machtsverhouding tussen partijen door de ander meer afhankelijk of zichzelf minder afhankelijk te maken.

3. Beïnvloeden van de eigen organisatie;

Het verstevigen van de eigen positie en **speelruimte** creëren door een goede relatie met de achterban te onderhouden.

4. Beïnvloeden van de sfeer;

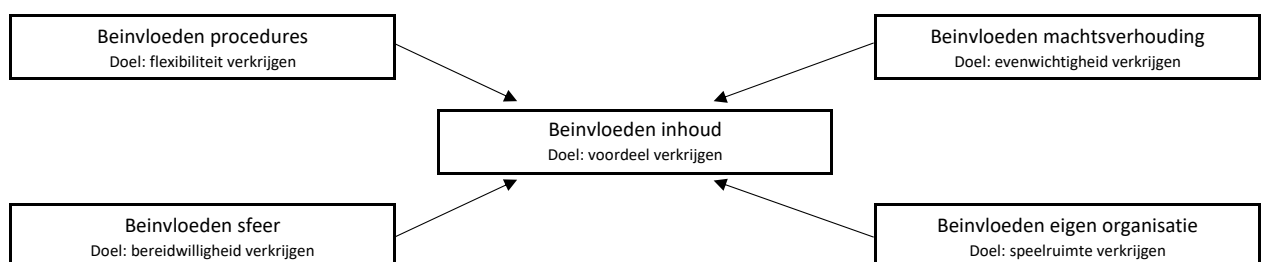
Het opbouwen van een constructief klimaat en **bereidwilligheid** creëren door de afhankelijkheid van elkaar tot uiting te laten komen en vertrouwen, acceptatie en geloofwaardigheid op te bouwen.

Kenmerkend voor bovengenoemde vier activiteiten is de spanning tussen vechten en samenwerken.

5. Beïnvloeden van de procedures;

Het vergroten van de **flexibiliteit** en tegelijkertijd de kans op voordeel door samen te zoeken naar oplossingen met winst voor zoveel mogelijk partijen.

Voor de vijfde activiteit is de spanning tussen vermijden en exploreren karakteristiek (Mastenbroek 1984).



Figuur 3.3. Onderhandelingsmodel, bewerking door de auteur van Mastenbroek (1984) p. 80

Volgens Mastenbroek (1984) moet men tijdens onderhandelingen tot een dynamisch evenwicht komen in plaats van te kiezen tussen vechten of samenwerken. Distributief onderhandelen, gericht op maximaliseren van het eigen voordeel en integratief onderhandelen, gericht op het oplossen van een gezamenlijk probleem zijn daarom door Mastenbroek (1984) niet als aparte activiteiten onderscheiden maar geïntegreerd binnen de activiteit gericht op het beïnvloeden van de inhoud.

INVLOEDSFACTOREN

Op basis van de theorie van Mastenbroek (1984; 1995) zijn de volgende factoren van invloed op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

#	Factor	Criterium
4	Coöperatie	Evenwichtigheid
		De mate waarin de machtsverhouding tussen partijen in evenwicht is
		Bereidwilligheid
		De mate waarin een partij bereid is de ander tegemoet te komen
		Speelruimte
		De mate waarin de onderhandelingen aanleiding geven tot samenwerking
		Voordeel
5	Exploratie	De mate waarin partijen voordeel hebben bij het onderhandelingsresultaat
		Flexibiliteit
		De mate waarin planaanpassingen worden gedaan als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is

Figuur 3.4. Factoren van invloed op de onderhandeling voortkomend uit de informele institutie

ONTWIKKELING

De ontwikkeling in onderhandelen kan op twee manieren bekeken worden volgens Mastenbroek (1995). Ten eerste is onderhandelen een vaardigheid, elk mens moet leren onderhandelen. Na verloop van tijd leren mensen zich te beheersen en laten meer variatie in gedrag zien. De intentie is niet meer om de eigen zin door te drijven, maar gaat steeds meer in de richting van het opbouwen van relaties en wederzijds nut.

Ten tweede zijn informele instituties aan verandering onderhevig waardoor mensen ander gedrag ontwikkelen. In de loop der geschiedenis zijn netwerken steeds dichter en stabiel geworden en krijgen mensen steeds meer met anderen te maken (Mastenbroek 1995).

Zoals omschreven in paragraaf 2.1. zijn in de praktijk van gebiedsontwikkeling ruimtelijke beslissingen en investeringen niet langer voorbehouden aan de overheid door gebruik te maken van toelatingsplanologie. Volgens Heurkens (2012) is er langzaam een machtsverschuiving zichtbaar naar overheid - markt en markt - maatschappij door toepassing van ontwikkelings- respectievelijk uitnodigingsplanologie. De machtsverschuiving laat een parallel zien met de verschuiving in besluitvorming van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering.

Volgens Evers en Susskind (2009) is de consensusbenadering een vorm van onderhandelen waar steeds meer aandacht voor is als het gaat om het oplossen van complexe problemen met een veelvoud aan belangen. De verschuiving in besluitvorming kan gezien worden als een reactie op de netwerksamenleving waarbij de macht tussen publiek en privaat steeds gelijkmatiger verdeeld wordt.

Op basis van de theorie van Evers en Susskind (2009) worden de benaderingen in besluitvorming onderstaand omschreven.

• Meerderheid van stemmen

Uitgangspunt is een machtsstructuur waarbij het recht van het individu onverenigbaar is met de belangen van het geheel. De benadering gaat uit van een formele manier van besluiten nemen en kan nuttig zijn als er veel onbekenden aan een overleg deelnemen.

Overleggen worden gestuurd door formaliteiten zoals moties en stemmingen. De beperking om zaken informeel te bespreken kan het oplossen van problemen in de weg staan. Bij de benadering op basis van een meerderheid van stemmen zal het collectief verliezen, alleen de partij met de meerderheid van stemmen is tevreden. Besluiten zijn daarom kwetsbaar in de uitvoering en leveren niet altijd het beste resultaat op.

- **Compromis**

Bovengenoemde machtsstructuur wordt bij de compromisbenadering vervangen door een overlegmodel waarin goed naar alle belangen wordt gekeken. In Nederland staat de compromisbenadering beter bekend als het Poldermodel.

Uitgangspunt bij de compromisbenadering is het verdelen van een gegeven resultaat, partijen zetten in eerste instantie hoog in om na onderhandeling in het midden uit te komen. Het collectief belang is redelijk gediend met de compromisbenadering maar niemand zal het resultaat verkrijgen dat hij of zij wil. Partijen moeten een deel van hun eigenbelang inleveren ten behoeve van het collectief belang.

- **Consensus**

Bij de consensusbenadering creëren partijen samen een oplossing met meerwaarde ten opzichte van de samenvoeging van de individueel belangen. Niet het verdelen van de taart staat voorop maar het vergroten ervan. Bij de consensusbenadering wint het collectief. Het resultaat wordt niet geaccepteerd omdat de schade aan het eigenbelang beperkt is gebleven maar omdat zoveel mogelijk partijen er voordeel aan hebben.

Unanimitieit is het streven maar als het nodig is nemen partijen genoegen met een overeenkomst waar de meeste partijen hun steun voor uitspreken. Belangrijk daarbij is dat niemand zodanig in zijn belang geschaard wordt dat hij de overeenkomst fundamenteel zal afwijzen. De kans op uitvoering van het besluit is bij de consensusbenadering het grootst aangezien alle partijen het resultaat steunen.

ONTKOPPELING

De essentie van de consensusbenadering staat omschreven in het boek *Getting to Yes* in het Nederlands vertaald *Excellent onderhandelen* van Fischer et al. [1981]. In dit boek worden vier activiteiten onderscheiden om tot winst voor zoveel mogelijk partijen te komen. De activiteiten kunnen opgevat worden als vormen van ontkoppeling, gericht op het verbreken van het dilemma vechten versus samenwerken.

- **Objectiveren**

- De **mensen** van het probleem scheiden
Van belang is de zaak van de relatie te scheiden door het inhoudelijk probleem centraal te stellen. De relatie dient gebaseerd te zijn op begrip voor elkaars zienswijzen en emoties.
- Richten op **belangen**, niet op posities
Voor het vergroten van de slagingskans van onderhandelingen en het verkrijgen van een breed gedragen oplossing moeten partijen open zijn over hun belangen en deze met elkaar verenigen.

- **Afwegen**

- Zoeken naar **oplossingen** in wederzijds belang
Van belang is niet een gegeven resultaat als uitgangspunt te nemen maar het aantal oplossingsrichtingen te vergroten. Voor het dienen van het wederzijds belang is het belangrijk om te zoeken naar het wederzijds voordeel.
- Aandringen op objectieve **criteria**
Advies is om van elk geschilpunt een gezamenlijk zoeken naar objectieve criteria te maken.

Op basis van de theorie van Fischer et al. [1981] zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk om in onderhandelingen het dilemma vechten versus samenwerken te verbreken.

#	Activiteit	Omschrijving
D	Objectiveren	Mensen
		De mensen van het probleem scheiden
		Belangen
		Richten op belangen, niet op posities
E	Afwegen	Oplossingen
		Zoeken naar oplossingen in wederzijds belang
		Criteria
		Aandringen op objectieve criteria

Figuur 3.5. Vormen van ontkoppeling, gericht op het verbreken van het dilemma vechten versus samenwerken

3.3. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar het institutioneel kader waar de bekostiging van publieke voorzieningen van afhankelijk is. Onderscheiden worden formele en informele instituties.

Binnen de formele instituties zijn er een drietal instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming beschikbaar: actief grondbeleid, privaats- of publiekrechtelijk kostenverhaal.

Voor het bepalen van de reikwijdte van publiekrechtelijk kostenverhaal zijn de volgende voorschriften van belang: de kostensoortenlijst uit de Bro, het onderscheid tussen gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten, het profijt- en draagkrachtbeginsel, de toedelingscriteria en het principe van macroaftopping.

Het literatuuronderzoek naar de trends in gebiedsontwikkeling laat zien dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. Door afstand te nemen van actief grondbeleid zijn de kosten van publieke voorzieningen niet langer te verdisconteren in de grondprijzen. Gemeenten zijn aangewezen op privaats- of publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer de markt verantwoordelijk is voor de exploitatie van grond.

Bij privaatrechtelijk kostenverhaal treden gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling over kostenverhaal en sluiten een anterieure overeenkomst vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan. Publiekrechtelijk kostenverhaal is afdwingbaar door gelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen.

Uit het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader is gebleken dat in de praktijk de voorkeur uitgaat naar privaatrechtelijk kostenverhaal. Enerzijds hechten partijen grootte waarde aan de mogelijkheid om een overeenkomst over de exploitatie van grond te sluiten. Anderzijds ervaren gemeenten het vaststellen van een exploitatieplan als bewerkelijk en risicovol.

Evenwel is het kostenverhaal onder de Wro sluitend gemaakt. Gemeenten zijn verplicht tot het vaststellen van een exploitatieplan wanneer het kostenverhaal niet door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst verzekerd is, freeriders worden hierdoor voorkomen. Aanvullend wijzen Schep (2012) en het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) op de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal. Verondersteld wordt dat de mogelijkheid tot het vaststellen van een exploitatieplan als stok achter de deur kan fungeren en een schaduwwerking zal hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal. Aangezien in de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de Wro slechts in 3% van de gevallen kostenverhaal verzekerd werd via een exploitatieplan kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal.

Binnen de informele instituties wordt de opstelling van partijen in onderhandelingen hoofdzakelijk bepaald door de lenigheid waarmee men een tweetal dilemma's weet te hanteren. Ten eerste het dilemma vechten, gericht op het zorgen voor het eigenbelang, versus samenwerken, gericht op het zorgen voor andermans belang. Ten tweede het dilemma vermijden, gericht op het vasthouden aan het eigenbelang, versus exploreren, gericht op het zoeken naar een oplossing om zoveel mogelijk belangen te dienen.

De dilemma's passen in een perspectief op onderhandelen als samenstel van vijf activiteiten:

1. Beïnvloeden van de inhoud;

Het komen tot resultaten en voordeel verkrijgen.

2. Beïnvloeden van de machtsverhouding;

Het zorgen voor evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen.

3. Beïnvloeden van de eigen organisatie;

Het verstevigen van de eigen positie en speelruimte creëren.

4. Beïnvloeden van de sfeer;

Het opbouwen van een constructief klimaat en bereidwilligheid creëren.

5. Beïnvloeden van de procedures;

Het vergroten van de flexibiliteit.

Op basis van het literatuuronderzoek is tot een analysekader als onderdeel van een conceptueel model gekomen aan de hand waarvan empirisch onderzoek is gedaan.



Ter afsluiting van het literatuuronderzoek is in dit hoofdstuk tot een analysekader als onderdeel van een conceptueel model gekomen.

Uit het literatuuronderzoek naar de trends in gebiedsontwikkeling is gebleken dat actief grondbeleid decennialang gangbaar was als strategie voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Door het verwerven en in exploitatie nemen van grond konden gemeenten grip houden op ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de grondprijs. Echter sinds de economische crisis van 2008 zijn gemeenten terughoudend geworden met actief grondbeleid. Door toepassing van uitnodigingsplanologie worden private partijen aangemoedigd om te investeren in een gebied. Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan zijn gemeenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen aangewezen op privaats- of publiekrechtelijk kostenverhaal. In de praktijk gaat de voorkeur uit naar privaatrechtelijk kostenverhaal waarbij gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling treden en een anterieure overeenkomst sluiten vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan.

Het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader laat zien dat op basis van de volgende hypothese verschillende instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming met elkaar te vergelijken zijn: *'... een methode voor bijzonder kostenverhaal is valide indien deze evenwichtig is in de zin dat daarin zowel op voldoende wijze de rechtszekerheid en de rechtvaardigheid zijn gewaarborgd als dat deze kan leiden tot doelmatig kostenverhaal ...'* (Schep 2012, p.72). Uit de hypothese kunnen drie factoren afgeleid worden welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst: zekerheid, redelijkheid en efficiëntie.

De opstelling van partijen in onderhandelingen wordt hoofdzakelijk bepaald door de lenigheid waarmee men een tweetal dilemma's weet te hanteren. De dilemma's betreffen: vechten versus samenwerken en vermijden versus exploreren. Uit de dilemma's kunnen twee factoren afgeleid worden welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst: coöperatie en exploratie.

Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn. Afhankelijk van de mate waarin de factoren van invloed zijn op de onderhandelingen zijn partijen in staat om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen. De invloedsfactoren en criteria zijn opgenomen in het analysekader aan de hand waarvan empirisch onderzoek is gedaan. Zie figuur 4.1. voor een visualisatie.

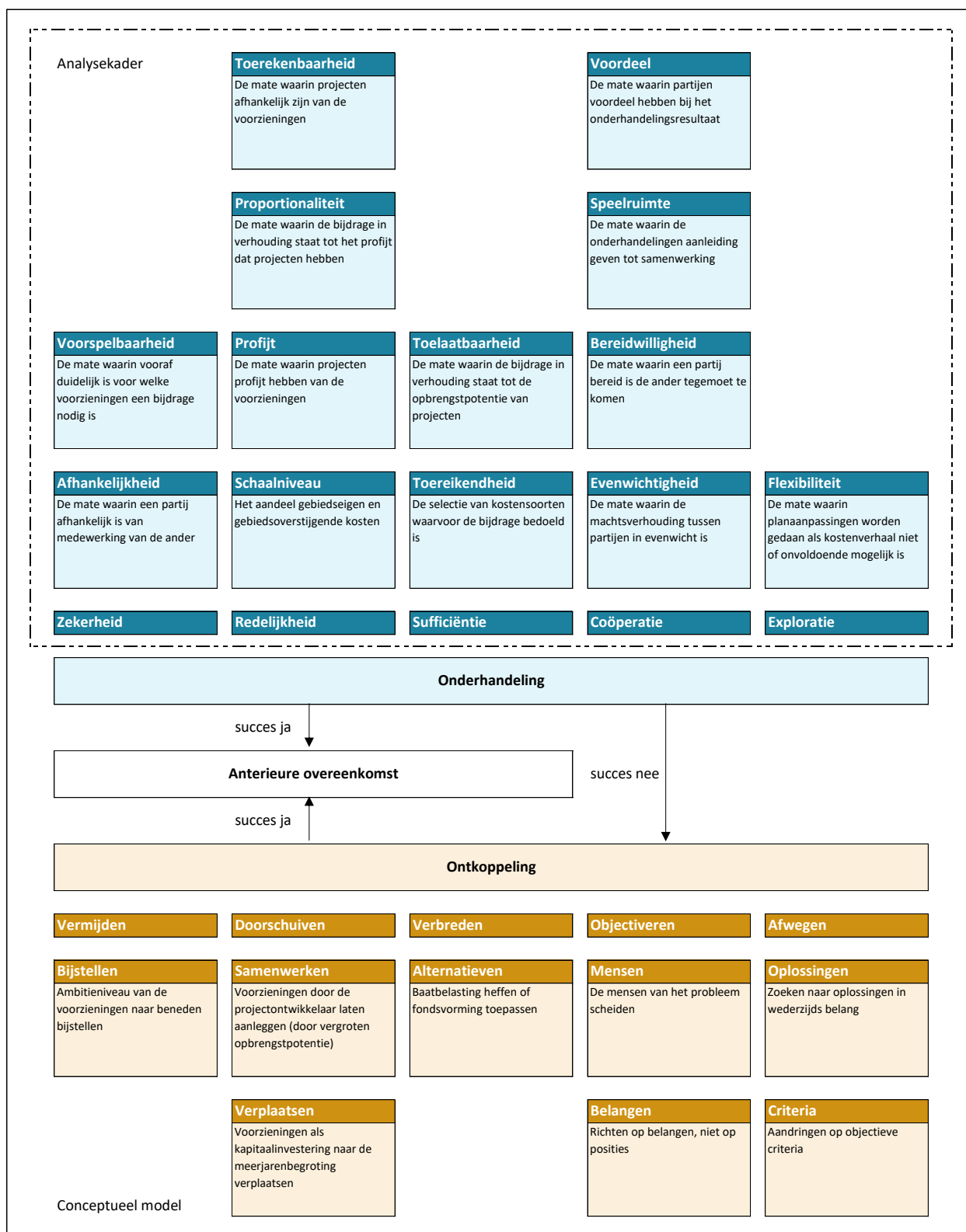
In reactie op de economische crisis van 2008 is er steeds vaker sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden. Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Om de mogelijkheden van kostenverhaal te verbeteren zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk, gericht op het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie:

- **Vermijden**, door het ambitieniveau van publieke voorzieningen naar beneden bij te stellen.
- **Doorschuiven**, door samen te werken de publieke voorzieningen door de projectontwikkelaar laten aanleggen dan wel als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting te verplaatsen.
- **Verbreiden**, door als alternatieven baatbelasting te heffen dan wel fondsvorming toe te passen.

Verder is uit het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader gebleken dat de machtsverschuiving in de praktijk van gebiedsontwikkeling, als gevolg waarvan ruimtelijke beslissingen en investeringen niet langer zijn voorbehouden aan de overheid, een parallel laat zien met een verschuiving in besluitvorming van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering. Om tot winst voor zoveel mogelijk partijen te komen zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk, gericht op het verbreken van het dilemma vechten versus samenwerken:

- **Objectiveren**, door de mensen van het probleem te scheiden en op belangen, niet op posities te richten.
- **Afwegen**, door te zoeken naar oplossingen in wederzijds belang en aan te dringen op objectieve criteria.

De vormen van ontkoppeling zijn opgenomen in het conceptueel model en kunnen opgevat worden als voorstellen voor aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling. Zie figuur 4.1. voor een visualisatie.



Figuur 4.1. Het analysekader als onderdeel van het voorlopig conceptueel model





ANALYSE EN VERIFICATIE

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit het literatuuronderzoek vergeleken met de uitkomsten van de enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, zoals opgenomen in bijlage 1. Ter verificatie is tijdens een themasessie over kostenverhaal van Platform 31 een presentatie gegeven en feedback gevraagd op de uitkomsten van de enquête en het vergelijk tussen literatuur en empirie. Het verslag van de themasessie is als bijlage 2 toegevoegd. Uit de themasessie volgen een aantal dilemma's. De dilemma's laten zich vertalen in stellingen welke in een meeting zijn voorgelegd aan een viertal experts. Het verslag van de expertmeeting is als bijlage 3 toegevoegd. Aan de hand van hoofdstuk 5 kan antwoord gegeven worden op deelvraag 4: *'Hoe verhouden de inzichten uit het literatuuronderzoek zich tot de bevindingen uit de praktijk van onderhandelen?'*.

5.1. ANALYSE

Voordat ingegaan wordt op het vergelijk tussen literatuur en empirie zijn de belangrijkste empirische bevindingen opgenomen.

5.1.1. EMPIRISCHE INZICHTEN

De enquête getiteld In onderhandeling over kostenverhaal is via email en social media verspreid. Daarnaast zijn de leden van de klankbordgroep van de VvG, bestaande uit 50 gemeenteambtenaren en de leden van de klankbordgroep van de NEPROM, bestaande uit 32 projectontwikkelaars, gevraagd de enquête in te vullen. Mensen hebben een maand de tijd gehad de enquête in te vullen en in totaal hebben 75 mensen deelgenomen, onderverdeeld in 45 gemeenteambtenaren en 30 projectontwikkelaars. De enquête bestaat uit drie onderdelen. Allereerst een inleiding met vragen over de werkomgeving en de kennis en ervaring met het sluiten van een overeenkomst en de mogelijkheden van kostenverhaal. Gevolgd door een verdieping met vragen over de factoren welke van invloed zijn op de onderhandelingen. En ter afsluiting vragen over de diversiteit aan onderwerpen van onderhandeling en het draagvlak voor alternatieven voor kostenverhaal.

INLEIDING

Van de respondenten is het merendeel van de gemeenteambtenaren, ca. 70% werkzaam voor een grote organisatie, te weten een gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Van de projectontwikkelaars is het merendeel, eveneens ca. 70% werkzaam voor een kleine tot middelgrote organisatie, te weten een projectontwikkelaar met een woningbouwportefeuille van minder dan 1.000 woningverkoop per jaar. Gemiddeld 80% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal waarvan gemiddeld 75% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft. Ten opzichte van de projectontwikkelaars hebben de gemeenteambtenaren meer kennis en ervaring met de mogelijkheden van kostenverhaal en het sluiten van een overeenkomst. Vanzelfsprekend houden kennis en ervaring verband met elkaar, partijen leren al doende.

VERDIEPING

De opzet van de verdieping is conform het analysekader zoals weergegeven in figuur 4.1. Uitkomst van de enquête is dat respondenten vaker gelijkgestemd zijn dan dat zij van mening verschillen over de mate waarin de factoren van invloed zijn. De volgende criteria geven een verschil van mening:

- De voorspelbaarheid van de onderwerpen van onderhandeling.
- De toerekenbaarheid van publieke voorzieningen aan projecten.
- De evenwichtigheid van de machtsverhouding tussen partijen.

De verschillen laten zich compenseren door de overeenkomsten op de volgende criteria:

- De bereidwilligheid om de ander tegemoet te komen.
- De flexibiliteit om planaanpassingen te doen als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is.
- De speelruimte om tot samenwerking te komen.

De overeenkomsten en verschillen tussen gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars zijn opgenomen in de figuur 5.1.

#	Factor	Overeenkomsten	Verschillen
1	Zekerheid	Afhankelijkheid Het merendeel van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 85% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is van mening dat een projectontwikkelaar meer afhankelijk is van een gemeente.	Voorspelbaarheid De bekendheid met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen is bij partijen verschillend, twee derde van de gemeenteambtenaren vinden de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar tegenover een derde van de projectontwikkelaars. Nagenoeg een gelijk aandeel gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 60% is weinig bekend met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen.
2	Redelijkheid	Schaalniveau, Profijt en Proportionaliteit Zowel bij gemeenteambtenaren als projectontwikkelaars is de bijdrage vooral bedoeld voor gebiedseigen voorzieningen en minder voor gebiedsoverstijgende voorzieningen, de verhouding is gemiddeld 70% - 30%. Volgens ca. 70% van de gemeenteambtenaren en ca. 60% van de projectontwikkelaars hebben projecten in meer mate profijt van de publieke voorzieningen en is de bijdrage in meer mate proportioneel t.o.v. het profijt.	Toerekenbaarheid Partijen verschillen van mening over de samenhang tussen projecten en publieke voorzieningen. Volgens ca. 65% van de gemeenteambtenaren zijn projecten in meer mate afhankelijk van de publieke voorzieningen terwijl ca. 55% van de projectontwikkelaars van mening is dat de publieke voorzieningen in mindere mate toerekenbaar zijn.
3	Sufficiëntie	Toereikendheid en Toelaatbaarheid Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). De bijdrage staat volgens gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project.	Verschillen zijn nihil of niet van toepassing.
4	Coöperatie	Bereidwilligheid, Speelruimte en Voordeel De bereidwilligheid om een ander tegemoet te komen is bij beide partijen groot, ca. 85%. In lijn met de grote bereidwilligheid is volgens gemiddeld 85% van de respondenten het collectief belang gediend bij het onderhandelingsresultaat. Volgens ca. 75% van de respondenten is er sprake van een compromis. De onderhandelingen geven volgens de helft van de respondenten aanleiding tot samenwerking.	Evenwichtigheid Het merendeel van de projectontwikkelaars, ca. 70% en ca. 50% van de gemeenteambtenaren is van mening is dat de machtsverhouding niet in evenwicht is. Voornaamste reden is dat de gemeente een planologisch besluit moet nemen. De machtsverhouding tussen partijen is minder van betekenis wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben.
5	Exploratie	Flexibiliteit Is kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk dan wordt volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie. Verder worden er planaanpassingen gedaan waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen.	Verschillen zijn nihil of niet van toepassing.

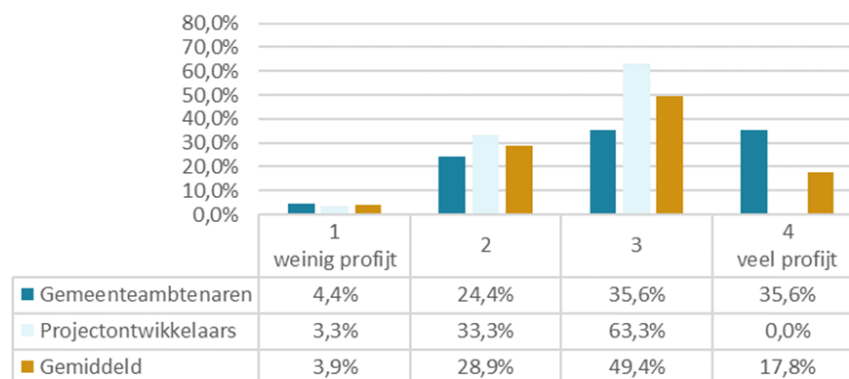
Figuur 5.1. Overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars

AFSLUITING

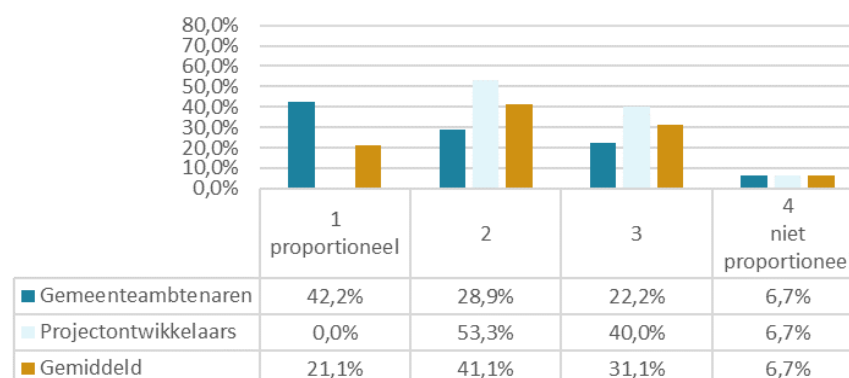
Naast kostenverhaal onderhandelen partijen over een breed scala aan onderwerpen. Het programma en de woningbouwcategorieën zijn belangrijke onderwerpen van onderhandeling evenals aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid. Tot slot gaan de onderhandelingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met name ten aanzien van participatie en de planning en fasering in relatie tot het stellen van zekerheden en het bepalen van betalingsmomenten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst om kostenverhaal te verzekeren kan als instrument op steun van gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars rekenen. Wel wordt het wegnemen van onduidelijkheden als noodzakelijke verbetering gezien. Een forfaitaire fondsbijdrage wordt door ongeveer de helft van de gemeenteambtenaren en ca. 40% van de projectontwikkelaars als alternatief voor kostenverhaal gezien. Met als kanttekening dat het leveren van maatwerk mogelijk moet zijn. Er zijn maar zeer beperkt voorstanders van baatbelasting heffen.

5.1.2. VERGELIJK TUSSEN LITERATUUR EN EMPIRIE

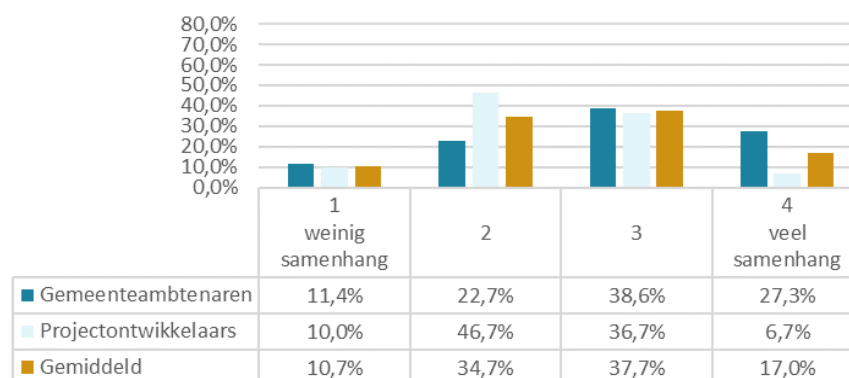
#	Factor	Vergelijk	
1	Zekerheid	Theoretische inzichten	Empirische inzichten
		Volgens Samsura en Van der Krabben (2013) zijn partijen in onderhandelingen over kostenverhaal wederzijds afhankelijk; een gemeente kan de publieke voorzieningen alleen aanleggen met een bijdrage van de private partij, terwijl de private partij alleen een winstgevend project kan ontwikkelen als door de gemeente de publieke voorzieningen worden aangelegd. Verder is voor de rechtszekerheid van belang dat projectontwikkelaars bij de start van een gebiedsontwikkeling kunnen achterhalen waarom, waaraan en hoeveel de exploitatiebijdrage zal zijn (BVH Ruimte 2014). Echter uit onderzoek van BVH Ruimte (2014) is gebleken dat de voorspelbaarheid van gemeentelijk beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen te wensen overlaat.	Het merendeel van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 85% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is van mening dat een projectontwikkelaar meer afhankelijk is van een gemeente. De bekendheid met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen is bij partijen verschillend, twee derde van de gemeenteambtenaren vinden de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar tegenover een derde van de projectontwikkelaars. Nagenoeg een gelijk aandeel gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 60% is weinig bekend met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen.
		Bevindingen Overeenkomsten De theoretische en empirische inzichten vertonen overeenkomsten ten aanzien van de mate waarin een partij afhankelijk is van de ander. Het merendeel van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 85% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. Dit is overeenkomstig met de stelling van Samsura en Van der Krabben (2013) dat partijen wederzijds afhankelijk zijn. Verschillen De empirische inzichten zijn niet eenduidig ten aanzien van de mate waarin vooraf duidelijk is voor welke publieke voorzieningen een bijdrage nodig is. De bekendheid met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen is bij partijen verschillend, twee derde van de gemeenteambtenaren vinden de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar tegenover een derde van de projectontwikkelaars. Volgens de literatuur kan een verklaring hiervoor zijn dat de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk is (BVH Ruimte 2014). Echter volgens de enquête is het merendeel van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 60% weinig bekend met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen. Hieruit kan afgeleid worden dat beleid er veelal niet is in plaats van dat beleid transparant noch toetsbaar is. Desondanks weten gemeenteambtenaren waarschijnlijk beter welke publieke voorzieningen nodig zijn in een gemeente waardoor het voor hen vanzelfsprekend is dat hierover onderhandeld moet worden. Projectontwikkelaars kennen een gemeente minder goed en ervaren de onderwerpen eerder als willekeurig.	
#	Factor	Vergelijk	
2	Redelijkheid	Theoretische inzichten	Empirische inzichten
		Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten, al dan niet bewust, ruimer kostenverhaal nastreven door bij gebiedsoverstijgende voorzieningen de toedelingscriteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid niet strikt toe te passen of niet toe te passen op het juiste schaalniveau, dat van het exploitatiegebied in plaats van de stad of de wijk (Muñoz Gielen 2013; Muñoz Gielen 2015). Verder is de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk (BVH Ruimte 2014). Toch is het afdwingen van kostenverhaal en baatafoming met behulp van wetgeving niet per se nodig, volgens Samsura (2013). Gemeenten kunnen een beter resultaat verkrijgen door in onderhandeling te treden met de private partijen waarvan de projecten geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de publieke voorzieningen.	Zowel bij de gemeenteambtenaren als projectontwikkelaars is de bijdrage vooral bedoeld voor gebiedseigen voorzieningen en minder voor gebiedsoverstijgende voorzieningen, de verhouding is gemiddeld 70% - 30%. Volgens ca. 70% van de gemeenteambtenaren en ca. 60% van de projectontwikkelaars hebben projecten in meer mate profijt van de publieke voorzieningen en is de bijdrage in meer mate proportioneel t.o.v. het profijt. Partijen verschillen van mening over de samenhang tussen projecten en publieke voorzieningen. Volgens ca. 65% van de gemeenteambtenaren zijn projecten in meer mate afhankelijk van de publieke voorzieningen terwijl ca. 55% van de projectontwikkelaars van mening is dat de publieke voorzieningen in mindere mate toerekenbaar zijn.



De mate waarin projecten profijt hebben van de publieke voorzieningen



De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot het profijt dat projecten hebben



De mate waarin projecten afhankelijk zijn van de voorzieningen

Bevindingen

Overeenkomsten Uitkomst van de enquête is dat ca. 70% van de gemeenteambtenaren en ca. 60% van de projectontwikkelaars van mening is dat projecten in meer mate profijt hebben van de publieke voorzieningen en de bijdrage in meer mate proportioneel is t.o.v. het profijt. Volgens de literatuur kan een verklaring hiervoor zijn dat gemeenten, al dan niet bewust, ruimer kostenverhaal nastreven door bij gebiedsoverstijgende voorzieningen de PPT-criteria niet strikt toe te passen of niet toe te passen op het juiste schaalniveau (Muñoz Gielen 2013; Muñoz Gielen 2015). Echter volgens de enquête is het aandeel gebiedsoverstijgende kosten beperkt (ca. 30%) waardoor de verklaring niet evident is. Aanvullend kan een verklaring zijn dat projectontwikkelaars niet altijd invloed kunnen uitoefenen op het ambitieniveau van de publieke voorzieningen waardoor zij mogelijk negatiever zijn in hun oordeel over profijt en proportionaliteit.

		Verschillen Volgens de literatuur is het afdwingen van kostenverhaal en baatafoming met behulp van wetgeving niet per se nodig. Gemeenten kunnen een beter resultaat verkrijgen door in onderhandeling te treden met de private partijen waarvan de projecten geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de publieke voorzieningen (Samsura 2013). Uitkomst van de enquête is echter dat partijen van mening verschillen over de samenhang tussen projecten en publieke voorzieningen. Volgens ca. 65% van de gemeenteambtenaren zijn projecten in meer mate afhankelijk van de publieke voorzieningen terwijl ca. 55% van de projectontwikkelaars van mening is dat de publieke voorzieningen in mindere mate toerekenbaar zijn. Volgens de literatuur kan een verklaring hiervoor zijn dat de voorspelbaarheid van gemeentelijk beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen te wensen overlaat en de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk is (BVH Ruimte 2014).																						
#	Factor	Vergelijk																						
3	Sufficiëntie	<table><tr><td> Theoretische inzichten Bij het vaststellen van een exploitatieplan is er sprake van een minimum aan kostenverhaal: alle kosten van de kostensoortenlijst en toedeling van gebiedsoverstijgende kosten op basis van het profijt- en draagkrachtbeginsel. Over de toereikendheid van privaatrechtelijk kostenverhaal is vrijwel geen data beschikbaar maar verondersteld mag worden dat ook bij het sluiten van een anterieure overeenkomst een projectontwikkelaar het minimum zal vergoeden omdat een gebiedsontwikkeling niet mogelijk is zonder de betreffende publieke voorzieningen (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). In hoeverre rekening gehouden wordt met de toelaatbaarheid van kostenverhaal bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is onduidelijk (Muñoz Gielen 2015). Waarschijnlijk hebben gemeenten tijdens de crisis geen prioriteit willen geven aan ruimer kostenverhaal omdat de winstgevendheid van projecten al onder druk stond (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). </td><td> Empirische inzichten Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. De kosten voor wijziging van het bestemmingsplan steken boven de rest uit. De aanlegkosten voor gebiedseigen en gebiedsoverstijgende voorzieningen completeren de top drie van kostensoorten. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). De bijdrage staat volgens gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars vinden de bijdrage niet proportioneel. </td></tr></table> <table><tr><td></td><td>1 proportioneel</td><td>2</td><td>3</td><td>4 niet proportioneel</td></tr><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>56,8%</td><td>18,2%</td><td>13,6%</td><td>11,4%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>3,3%</td><td>66,7%</td><td>23,3%</td><td>6,7%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>30,1%</td><td>42,4%</td><td>18,5%</td><td>9,0%</td></tr></table> De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot de opbrengstpotentie van projecten Bevindingen Overeenkomsten De theoretische en empirische inzichten vertonen overeenkomsten ten aanzien van de selectie van kostensoorten waarvoor de bijdrage bedoeld is. Alle kostensoorten van de kostensoortenlijst komen ter sprake waarbij de kosten voor wijziging van het bestemmingsplan boven de rest uitsteken. Gevolgd door de aanlegkosten voor gebiedseigen en gebiedsoverstijgende voorzieningen. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). Volgens de literatuur is onduidelijk in hoeverre rekening gehouden wordt met de toelaatbaarheid van kostenverhaal (Muñoz Gielen 2015). Uitkomst van de enquête is dat gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars van mening is dat de bijdrage in verhouding staat tot de opbrengstpotentie van projecten.	Theoretische inzichten Bij het vaststellen van een exploitatieplan is er sprake van een minimum aan kostenverhaal: alle kosten van de kostensoortenlijst en toedeling van gebiedsoverstijgende kosten op basis van het profijt- en draagkrachtbeginsel. Over de toereikendheid van privaatrechtelijk kostenverhaal is vrijwel geen data beschikbaar maar verondersteld mag worden dat ook bij het sluiten van een anterieure overeenkomst een projectontwikkelaar het minimum zal vergoeden omdat een gebiedsontwikkeling niet mogelijk is zonder de betreffende publieke voorzieningen (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). In hoeverre rekening gehouden wordt met de toelaatbaarheid van kostenverhaal bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is onduidelijk (Muñoz Gielen 2015). Waarschijnlijk hebben gemeenten tijdens de crisis geen prioriteit willen geven aan ruimer kostenverhaal omdat de winstgevendheid van projecten al onder druk stond (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).	Empirische inzichten Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. De kosten voor wijziging van het bestemmingsplan steken boven de rest uit. De aanlegkosten voor gebiedseigen en gebiedsoverstijgende voorzieningen completeren de top drie van kostensoorten. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). De bijdrage staat volgens gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars vinden de bijdrage niet proportioneel.		1 proportioneel	2	3	4 niet proportioneel	Gemeenteambtenaren	56,8%	18,2%	13,6%	11,4%	Projectontwikkelaars	3,3%	66,7%	23,3%	6,7%	Gemiddeld	30,1%	42,4%	18,5%	9,0%
Theoretische inzichten Bij het vaststellen van een exploitatieplan is er sprake van een minimum aan kostenverhaal: alle kosten van de kostensoortenlijst en toedeling van gebiedsoverstijgende kosten op basis van het profijt- en draagkrachtbeginsel. Over de toereikendheid van privaatrechtelijk kostenverhaal is vrijwel geen data beschikbaar maar verondersteld mag worden dat ook bij het sluiten van een anterieure overeenkomst een projectontwikkelaar het minimum zal vergoeden omdat een gebiedsontwikkeling niet mogelijk is zonder de betreffende publieke voorzieningen (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). In hoeverre rekening gehouden wordt met de toelaatbaarheid van kostenverhaal bij het sluiten van een anterieure overeenkomst is onduidelijk (Muñoz Gielen 2015). Waarschijnlijk hebben gemeenten tijdens de crisis geen prioriteit willen geven aan ruimer kostenverhaal omdat de winstgevendheid van projecten al onder druk stond (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015).	Empirische inzichten Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. De kosten voor wijziging van het bestemmingsplan steken boven de rest uit. De aanlegkosten voor gebiedseigen en gebiedsoverstijgende voorzieningen completeren de top drie van kostensoorten. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). De bijdrage staat volgens gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars vinden de bijdrage niet proportioneel.																							
	1 proportioneel	2	3	4 niet proportioneel																				
Gemeenteambtenaren	56,8%	18,2%	13,6%	11,4%																				
Projectontwikkelaars	3,3%	66,7%	23,3%	6,7%																				
Gemiddeld	30,1%	42,4%	18,5%	9,0%																				

#	Factor	Vergelijk																					
4	Coöperatie	Theoretische inzichten Gemeenten hebben niet de macht om hun medewerking aan het wijzigen van een bestemmingsplan te weigeren alleen maar omdat een projectontwikkelaar niet in onderhandeling wil treden over kostenverhaal. In de praktijk stellen gemeenten echter het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk aan het wijzigen van een bestemmingsplan (Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015). Hierdoor kunnen gemeenten een barrière opwerpen voor gebieden om voortvarend tot ontwikkeling te komen. In besluitvorming is er een verschuiving zichtbaar van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering (Evers & Susskind 2009). Uitgangspunt bij de compromisbenadering is het verdelen van een gegeven resultaat. Bij de consensusbenadering wordt het resultaat niet geaccepteerd omdat de schade aan het eigenbelang beperkt is gebleven maar omdat zoveel mogelijk partijen er voordeel aan hebben (Evers & Susskind 2009).	Empirische inzichten Het merendeel van de projectontwikkelaars, ca. 70% en ca. 50% van de gemeenteambtenaren is van mening is dat de machtsverhouding niet in evenwicht is. Voornaamste reden is dat de gemeente een planologisch besluit moet nemen. Projectontwikkelaars kunnen weleens de overhand hebben als het realiseren van politieke dan wel ruimtelijke ambities urgent is. De machtsverhouding tussen partijen is minder van betekenis wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. De bereidwilligheid om een ander tegemoet te komen is bij beide partijen groot, ca. 85%. In lijn met de grote bereidwilligheid is volgens gemiddeld 85% van de respondenten het collectief belang gediend bij het onderhandelingsresultaat. Volgens ca. 75% van de respondenten is er sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. In slechts 5% tot 15% van de gevallen is er sprake van consensus. De onderhandelingen geven volgens de helft van de respondenten aanleiding tot samenwerking.																				
		<table><thead><tr><th></th><th>1 niet bereidwillig</th><th>2</th><th>3</th><th>4 bereidwillig</th></tr></thead><tbody><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>2,2%</td><td>24,4%</td><td>51,1%</td><td>22,2%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>0,0%</td><td>0,0%</td><td>80,0%</td><td>20,0%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>1,1%</td><td>12,2%</td><td>65,6%</td><td>21,1%</td></tr></tbody></table>			1 niet bereidwillig	2	3	4 bereidwillig	Gemeenteambtenaren	2,2%	24,4%	51,1%	22,2%	Projectontwikkelaars	0,0%	0,0%	80,0%	20,0%	Gemiddeld	1,1%	12,2%	65,6%	21,1%
			1 niet bereidwillig	2	3	4 bereidwillig																	
Gemeenteambtenaren	2,2%	24,4%	51,1%	22,2%																			
Projectontwikkelaars	0,0%	0,0%	80,0%	20,0%																			
Gemiddeld	1,1%	12,2%	65,6%	21,1%																			
De mate waarin een partij bereid is de ander tegemoet te komen <table><thead><tr><th></th><th>1 zelden</th><th>2</th><th>3</th><th>4 vaak</th></tr></thead><tbody><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>17,8%</td><td>24,4%</td><td>42,2%</td><td>15,6%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>16,7%</td><td>33,3%</td><td>33,3%</td><td>16,7%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>17,2%</td><td>28,9%</td><td>37,8%</td><td>16,1%</td></tr></tbody></table>			1 zelden	2	3	4 vaak	Gemeenteambtenaren	17,8%	24,4%	42,2%	15,6%	Projectontwikkelaars	16,7%	33,3%	33,3%	16,7%	Gemiddeld	17,2%	28,9%	37,8%	16,1%		
	1 zelden	2	3	4 vaak																			
Gemeenteambtenaren	17,8%	24,4%	42,2%	15,6%																			
Projectontwikkelaars	16,7%	33,3%	33,3%	16,7%																			
Gemiddeld	17,2%	28,9%	37,8%	16,1%																			
De mate waarin de onderhandelingen aanleiding geven tot samenwerking Bevindingen Overeenkomsten Uitkomst van de enquête is dat het merendeel van de projectontwikkelaars, ca. 70% en ca. 50% van de gemeenteambtenaren van mening is dat de machtsverhouding niet in evenwicht is. Dit is overeenkomstig met de stelling van Muñoz Gielen en Van der Krabben (2015) dat gemeenten in de praktijk het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan. Aanvullend kan een verklaring zijn dat partijen de relatie niet willen compromitteren ook al is de machtsverhouding niet in evenwicht. Gebiedsontwikkeling is een langjarig proces en projectontwikkelaars hebben soms meerdere grondposities binnen een gemeente.																							

		Verschillen Ten aanzien van de mate waarin een partij bereid is de ander tegemoet te komen en partijen voordeel hebben bij het onderhandelingsresultaat, zijn de theoretische en empirische inzichten niet eenduidig. Uitkomst van de enquête is dat de machtsverhouding minder van belang is wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. In lijn met de grote bereidwilligheid om een ander tegemoet te komen is volgens gemiddeld 85% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars het collectief belang gediend bij het onderhandelingsresultaat. Volgens de literatuur kan een verklaring hiervoor zijn dat er een verschuiving in besluitvorming zichtbaar is van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering (Evers & Susskind 2009). De verschuiving kan gezien worden als een reactie op de netwerksamenleving waarbij de macht tussen publiek en privaat steeds gelijkmatiger verdeeld wordt. Echter volgens de enquête is er slechts in 5% tot 15% van de gevallen sprake van consensus. Volgens ca. 75% van de respondenten is er sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. De onderhandelingen geven volgens de helft van de respondenten aanleiding tot samenwerking				
#	Factor	Vergelijk				
5	Exploratie	<table><tr><th>Theoretische inzichten</th><th>Empirische inzichten</th></tr><tr><td>Voor het hanteren van het dilemma vermijden versus exploreren is het van belang de flexibiliteit en tegelijkertijd de kans op voordeel te vergroten door samen te zoeken naar oplossingen met winst voor zoveel mogelijk partijen (Mastenbroek 1984).</td><td>Is kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk dan wordt volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie. Verder worden er planaanpassingen gedaan waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen.</td></tr></table> Bevindingen Overeenkomsten De theoretische en empirische inzichten vertonen overeenkomsten ten aanzien van de mate waarin planaanpassingen worden gedaan als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is. Volgens de literatuur is het van belang samen te zoeken naar oplossingen met winst voor zoveel mogelijk partijen (Mastenbroek 1984). Uitkomst van de enquête is dat ca. 65% van de projectontwikkelaars en ca. 50% van de gemeenteambtenaren van mening is dat er planaanpassingen gedaan worden waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen. Aldus bevorderen de onderhandelingen de interactie tussen partijen en de integraliteit van planvorming. Naast kostenverhaal onderhandelen partijen over een breed scala aan onderwerpen. Het programma en de woningbouwcategorieën zijn belangrijke onderwerpen van onderhandeling evenals aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid. Tot slot gaan de onderhandelingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met name ten aanzien van participatie en de planning en fasering in relatie tot het stellen van zekerheden en het bepalen van betalingsmomenten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst om kostenverhaal te verzekeren kan als instrument op steun van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars rekenen. Wel wordt het wegnemen van onduidelijkheden als noodzakelijke verbetering gezien. Een forfaitaire fondsbijdrage wordt door ongeveer de helft van de gemeenteambtenaren en ca. 40% van de projectontwikkelaars als alternatief voor kostenverhaal gezien. Met als kanttekening dat het leveren van maatwerk mogelijk moet zijn. Er zijn maar zeer beperkt voorstanders van het heffen van baatbelasting.	Theoretische inzichten	Empirische inzichten	Voor het hanteren van het dilemma vermijden versus exploreren is het van belang de flexibiliteit en tegelijkertijd de kans op voordeel te vergroten door samen te zoeken naar oplossingen met winst voor zoveel mogelijk partijen (Mastenbroek 1984).	Is kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk dan wordt volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie. Verder worden er planaanpassingen gedaan waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen.
Theoretische inzichten	Empirische inzichten					
Voor het hanteren van het dilemma vermijden versus exploreren is het van belang de flexibiliteit en tegelijkertijd de kans op voordeel te vergroten door samen te zoeken naar oplossingen met winst voor zoveel mogelijk partijen (Mastenbroek 1984).	Is kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk dan wordt volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie. Verder worden er planaanpassingen gedaan waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen.					

Figuur 5.2. Vergelijk tussen literatuur en empirie

5.2. VERIFICATIE

Ter verificatie is tijdens een themasessie over kostenverhaal van Platform 31 een presentatie gegeven en feedback gevraagd op de uitkomsten van de enquête en het vergelijk tussen literatuur en empirie. Uit de themasessie volgen een aantal dilemma's, deze laten zich vertalen in stellingen welke in een meeting zijn voorgelegd aan een viertal experts. Doel van de dilemma's en stellingen is om de experts meer diepgaand te laten discussiëren over de meest relevante onderwerpen van onderhandeling.

Op hoofdlijnen worden de uitkomsten van de enquête en het vergelijk tussen literatuur en empirie onderschreven door de aanwezigen bij de themasessie en de experts. Aan de hand van bovengenoemde dilemma's worden de discussies tijdens de themasessie en expertmeeting globaal omschreven.

DILEMMA: ACTIEF GRONDBELEID VERSUS FACILITEREND GRONDBELEID

Zowel de aanwezigen bij de themasessie als de experts onderschrijven dat gemeenten actief grondbeleid niet uitsluiten. Soms moeten gemeenten het initiatief nemen om te voorkomen dat gebieden niet of niet tijdig tot ontwikkeling komen. Dit bleek eveneens uit de praktijkvoorbeelden van de gebiedstransformaties Rotterdam Zuid en Sloterdijk Amsterdam. Kanttekening van de experts is dat gemeenten met actief grondbeleid een publieke taak moeten willen uitvoeren. Gronden verwerven met de intenties om baatafoming te laten plaatsvinden is niet langer wenselijk. Aanvullend is uit zowel de themasessie als de expertmeeting gebleken dat gemeenten zowel voor publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal expertise en capaciteit moeten vrijmaken. Om op inhoud de discussie te kunnen voeren moeten partijen een gelijk kennisniveau hebben. In de praktijk is dat niet altijd zo waardoor partijen uit onzekerheid overgaan tot vechten en vermijden. Partijen moeten gezamenlijk onderzoek doen naar wat in een gebied minimaal moet en maximaal kan. Ook bij het bepalen van de kosten en het prioriteren van de publieke voorzieningen moeten partijen samen optrekken en informatie delen.

DILEMMA: ZEKERHEID VERSUS FLEXIBILITEIT T.A.V. DE BOUWMOGELIJKHEDEN

Aanleiding voor discussie is het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen met name de stelling dat gemeenten het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan. De aanwezigen bij de themasessie en de experts onderkennen dat er tijdswinst te behalen is wanneer gemeenten eerder aanvangen met het wijzigen van een bestemmingsplan. In de praktijk wordt er bij een gezamenlijk belang op basis van vertrouwen soms een voorschot genomen op het sluiten van een anterieure overeenkomst, eventueel door eerst een intentieovereenkomst te sluiten. Zowel in de themasessie als de expertmeeting wordt sowieso het belang onderschreven van vroegtijdig aan tafel gaan, verwachtingen naar elkaar uitspreken en informatie delen. Ter nuancering moet volgens de experts de macht van eigendom niet onderschat worden. Als het realiseren van politieke dan wel ruimtelijke ambities urgent is dan hebben gemeenten projectwikkelaars nodig. Desalniettemin onderschrijven de experts dat het risico op betaalplanologie kan optreden wanneer de grond in eigendom is bij een projectontwikkelaar maar de verwachtingen bij een gebiedsontwikkeling uiteenlopen of de gemeente haar onderhandelingspositie zo lang mogelijk wil behouden. Volgens de experts is het voor projectontwikkelaars buitengewoon moeilijk om tegen betaalplanologie op te treden. Publiekrechtelijk kostenverhaal als instrument is te complex voor projectontwikkelaars om op terug te vallen en toe te passen in onderhandelingen. Bovendien zullen projectontwikkelaars de relatie met een gemeente niet willen compromitteren ook al is de machtsverhouding niet in evenwicht.

DILEMMA: ZEKERHEID VERSUS FLEXIBILITEIT T.A.V. DE EXPLOITATIEMOGELIJKHEDEN

Uit de themasessie is gebleken dat privaatrechtelijk kostenverhaal onder de Omgevingswet zal blijven prefereren boven publiekrechtelijk kostenverhaal. Daarnaast is contractvrijheid bij het sluiten van een anterieure overeenkomst uitgangspunt. Publiekrechtelijk kostenverhaal kan een schaduwwerking hebben op het sluiten van een anterieure overeenkomst ten aanzien van de wijze waarop de exploitatiebijdrage bepaald moet worden. De aanwezigen bij de themasessie onderschrijven dat partijen planaanpassingen doen en dan met name de opbrengsten proberen te optimaliseren wanneer kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is. Verder constateren de aanwezigen bij de themasessie dat de onderhandelingen onder druk kunnen komen te staan wanneer gemeenten onder de Omgevingswet de woningbouwcategorieën en aanvullende eisen ten aanzien van openbare ruimte in een omgevingsplan moeten opnemen, de flexibiliteit om tot planaanpassingen te komen kan minder worden.

Daarentegen is de belangrijkste figuur in de Omgevingswet een omgevingsplan met globale bestemming. Volgens de experts zullen partijen bij een dergelijk omgevingsplan vaak niet toekomen aan het sluiten van een anterieure overeenkomst omdat projectontwikkelaars rechtstreeks een omgevingsvergunning kunnen aanvragen.

In het algemeen kan gesteld worden dat zowel de aanwezigen bij de themasessie als de experts van mening zijn dat de wens om maatwerk te leveren zwaarderwegender is dan de behoefte om willekeur te voorkomen. Contractregulering of standaardisering van de exploitatiebijdrage wordt als onwenselijk ervaren. Wel bestaat de vrees dat niet voldaan kan worden aan essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als de begrenzing in wetgeving niet duidelijk is ten aanzien van regelingen voor het afzien van kostenverhaal, de toedeling van kosten op basis van een verdeelsleutel en de gebiedsoverstijgende kosten. Het gebruik van de regelingen zal afhangen van de toelichting door het rijk op de wijze waarop gemeenten tot uniform beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen kunnen komen.

5.3. CONCLUSIES

Met behulp van een enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is bepaald in welke mate de factoren zoals opgenomen in het analysekader van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Uitkomst van de enquête is dat respondenten vaker gelijkgestemd zijn dan dat zij van mening verschillen over de mate waarin de factoren van invloed zijn. De volgende criteria geven een verschil van mening:

- De voorspelbaarheid van de onderwerpen van onderhandeling.
- De toerekenbaarheid van publieke voorzieningen aan projecten.
- De evenwichtigheid van de machtsverhouding tussen partijen.

Een verklaring voor de verschillen kan zijn dat beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen er veelal niet is. Daarnaast is de samenhang tussen publieke voorzieningen en projecten moeilijk te onderbouwen omdat de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk is.

Tot slot blijken gemeenten in de praktijk het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk te stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan.

De verschillen laten zich compenseren door de overeenkomsten op de volgende criteria:

- De bereidwilligheid om de ander tegemoet te komen.
- De flexibiliteit om planaanpassingen te doen als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is.
- De speelruimte om tot samenwerking te komen.

Daarnaast is uitkomst van de enquête dat partijen naast kostenverhaal onderhandelen over een breed scala aan onderwerpen. Tot slot is gebleken dat de machtsverhouding tussen partijen minder van betekenis is wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. Toch is de compromisbenadering leidend in de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Volgens de literatuur is er een verschuiving in besluitvorming zichtbaar van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering. Echter volgens de enquête is er in 75% van de gevallen sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. Niet alleen het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen is er debet aan dat in de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst de compromisbenadering leidend is, ook het gebrek aan voorspelbaarheid en toerekenbaarheid dragen hieraan bij. Om op inhoud de discussie te kunnen voeren moeten partijen een gelijk kennisniveau hebben. Op basis van het empirisch onderzoek kan met voorzichtigheid gesteld worden dat in het algemeen partijen in staat zijn om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen door in onderhandeling te treden. Conclusie is dat de onderhandelingen de interactie tussen publieke en private partijen en de integraliteit van planvorming bevorderen. Op basis van het empirisch onderzoek kan niet uitgesloten worden dat essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding kunnen zijn bij privaatrechtelijk kostenverhaal. Vooral bij een gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen kan het risico op betaalplanologie optreden. Echter voor contractregulering of standaardisering van de exploitatiebijdrage is onvoldoende draagvlak, de wens om maatwerk te leveren is zwaarderwegender dan de behoefte om willekeur te voorkomen.



6

AANPASSINGEN IN WETGEVING

In dit hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven op het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom als respons op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is. Aan de hand van hoofdstuk 6 kan antwoord gegeven worden op deelvraag 5: *'Welke aanpassingen in wetgeving zijn voorzien als respons op de trends in gebiedsontwikkeling en de inzet van instrumenten en activiteiten?'*.

In juli 2015 is door de Tweede Kamer het voorstel Omgevingswet aangenomen, gevolgd door de Eerste Kamer in maart 2016. Aanvullend zijn in juli 2016 de consultatieversies van het Omgevingsbesluit inclusief de afdeling grondexploitatie en de Aanvullingswet grondeigendom gepubliceerd. Uitgangspunt van het voorstel Omgevingswet is behoud van de mogelijkheden van toelatings- en ontwikkelingsplanologie met het oog op wat gebruikelijk is in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Een belangrijk nieuw element is uitnodigingsplanologie, bedoeld om een incrementeel proces van ontwikkelen te stimuleren waarbij gemeenten faciliterend optreden en private partijen aangemoedigd worden om te investeren in een gebied. Belangrijkste figuur in het voorstel Omgevingswet is een omgevingsplan met globale bestemming, waarin de bouwmogelijkheden zijn opgenomen op een zodanige wijze dat realisatie van een project alleen met een omgevingsvergunning kan aanvangen. Volgens het voorstel Omgevingswet wordt het omgevingsplan vastgesteld voorafgaand aan de onderhandelingen met een private partij (Muñoz Gielen 2014). Met betrekking tot het instrumentarium voor kostenverhaal worden onderstaand de meest relevante aanpassingen ten opzichte van de Wro omschreven. Daar waar gesproken wordt over de Omgevingswet wordt het voorstel bedoeld, insgelijks de Aanvullingswet in relatie tot de consultatieversie.

AANPASSINGEN

De meest relevante aanpassingen hebben betrekking op het afzien van kostenverhaal, het doorschuiven van publiekrechtelijk kostenverhaal, de toedeling van kosten volgens het drachtkracht- en/of het profijtbeginsel en het beperken van verevening.

• Het afzien van kostenverhaal

Gemeenten blijven verplicht om het kostenverhaal te verzekeren maar in de Omgevingswet is een ruimere uitzonderingsregeling opgenomen. Gemeenten krijgen de mogelijkheid categorieën aan te wijzen voor gevallen waarin ze kosten niet willen verhalen (PBL 2014). In dat geval kan een gemeente de publieke voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting verplaatsen (Van Baardewijk 2016).

• Het doorschuiven van publiekrechtelijk kostenverhaal

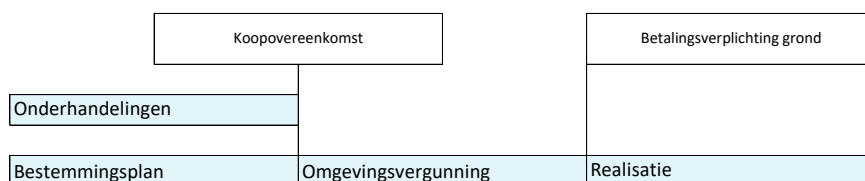
Onder de Omgevingswet kan een gemeente het afdwingen van kostenverhaal in de tijd naar achteren schuiven tot het moment van het verlenen van een omgevingsvergunning. Dan is er meer bekend over de invulling van het omgevingsplan en kan de toedeling van kosten meer accuraat plaatsvinden (PBL 2014; Hobma & Van der Heiden 2015). Niet langer is sprake van een gelijk met een bestemmingsplan vast te stellen exploitatieplan, de idee van de Omgevingswet is om in het omgevingsplan exploitatieregels op te nemen en ingeval van het doorschuiven van kostenverhaal aan de omgevingsvergunning exploitatievoorschriften te verbinden. De exploitatieregels zijn van toepassing op een exploitatiegebied en gemeenten moeten een exploitatieopzet hebben waarin de publieke voorzieningen zijn opgenomen en de toedeling van kosten is onderbouwd. Zie figuur 6.1.c. voor een visualisatie.

Is er bij het vaststellen van de exploitatievoorschriften sprake van een exploitatietekort dan kan een gemeente een omgevingsvergunning voor een project weigeren te verlenen. Daardoor is er gelegenheid om over het tekort te onderhandelen, nadat het planologisch besluit genomen is (Van Baardewijk 2016).

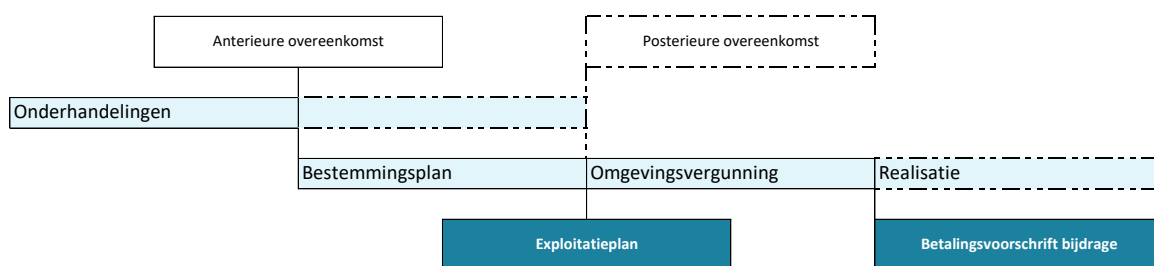
Het doorschuiven van kostenverhaal is in de Aanvullingswet komen te vervallen. Volgens de Aanvullingswet kan een verschuldigde geldsom bij beschikking worden vastgesteld overeenkomstig de rekenregels bij het omgevingsplan. Er mag pas begonnen worden met realisatie van het project als de geldsom betaald is tenzij anders overeengekomen (Van Baardewijk 2016). In de Aanvullingswet is tevens het onderscheid tussen een anterieure en posterieure overeenkomst komen te vervallen. Uit het omgevingsplan met rekenregels zal expliciet volgen wat de hoogte van de bijdrage is, daarover kan niet aanvullend gecontracteerd worden (Van Baardewijk 2016). Zie figuur 6.1.d. voor een visualisatie.

Volgordelijkheid planologisch besluit in relatie tot inzet instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming

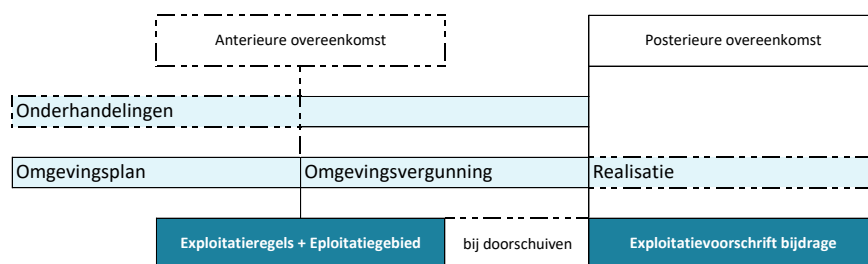
a. Toelatingsplanologie



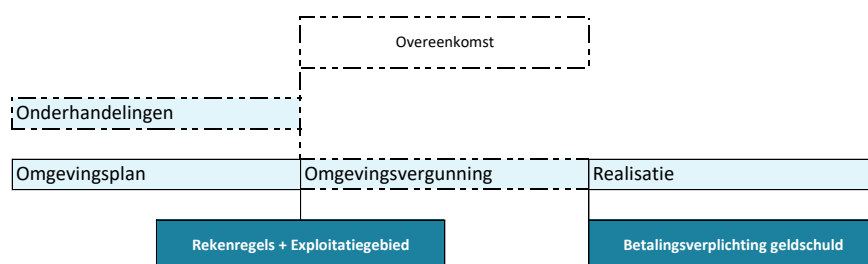
b. Ontwikkelingsplanologie



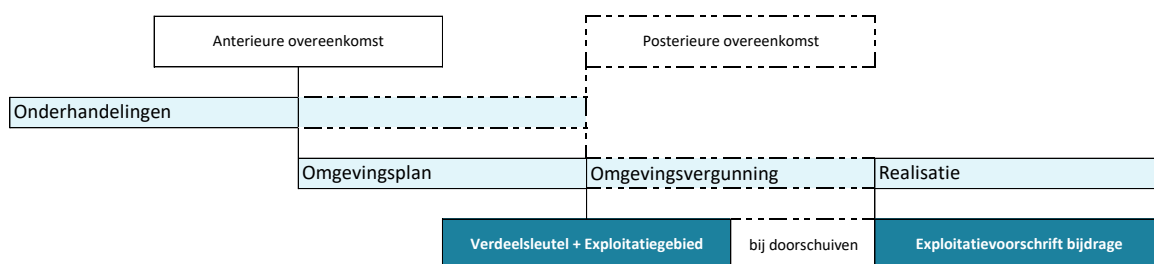
c. Uitnodigingsplanologie volgens het voorstel Omgevingswet



d. Uitnodigingsplanologie volgens de consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom



e. Uitnodigingsplanologie volgens de Aanvullingswet grondeigendom zoals voor advies aangeboden aan de Raad van State



Figuur 6.1. Volgordelijkheid van het planologisch besluit in relatie tot de inzet van instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming

- **De toedeling van kosten volgens het draagkracht- en/of het profijtbeginsel**

Onder de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om een forfaitaire fondsbijdrage te vragen. In dat geval is de relatie tussen de gebiedsontwikkeling, het project, de bijdrage en de bestedingen gestandaardiseerd en zijn de PPT-criteria niet langer van toepassing [PBL 2014]. Wel moet de omgevingsvisie aanwijzingen bevatten over de bestedingen uit het fonds. Dit moet gemeenten stimuleren om beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen te maken [Muñoz Gielen 2014]. In plaats van een forfaitaire fondsbijdrage is in de Aanvullingswet een tweede methode van kostenverhaal opgenomen. De eerste methode is overeenkomstig met de Wro, namelijk een toedeling van kosten volgens het profijt- en draagkrachtbeginsel. De kosten worden verhaald naar de mate van de opbrengstpotentie van de grond, binnenplanse verevening is hierbij mogelijk. De tweede methode bestaat eruit dat gemeenten zich bij de toedeling van kosten kunnen beperken tot het profijtbeginsel. Het bepalen van de inbrengwaarden en opbrengstpotentie van de grond is in dat geval niet meer nodig wat handig kan zijn als de aard, de omvang en het tempo van de gebiedsontwikkeling onzeker is. Bij de tweede methode is het principe van macroaftopping niet langer relevant [Van Baardewijk 2016].

- **Het beperken van verevening**

Onder de Omgevingswet zijn de PPT-criteria van toepassing op alle kostensoorten, niet alleen de gebiedsoverstijgende kosten en bij zowel publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal. Gevolg is dat de bijdrage aan bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen komen te vervallen en daarmee de mogelijkheid van bovenplanse verevening. Een forfaitaire fondsbijdrage kan gezien worden als alternatief voor bovenplanse verevening maar in de Aanvullingswet is hiervan geen sprake meer. Bijkomend zal door het toepassen van alleen het profijtbeginsel ook de mogelijkheid van binnenplanse verevening komen te vervallen [De Wolff 2017].

KRITIEKEN

De kritieken van belangenorganisaties en wetenschappers richten zich hoofdzakelijk op het onvoldoende doorwrocht zijn van de Omgevingswet en Aanvullingswet om de consequenties van de aanpassingen ten opzichte van de Wro te kunnen overzien. Verder bestaat de vrees dat een vereenvoudiging van wetgeving tot gevolg zal hebben dat de mogelijkheden van zowel publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal beperkt worden.

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van een exploitatietekort op basis waarvan een gemeente een omgevingsvergunning kan weigeren moet met behulp van een exploitatieopzet de economische haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling bepaald worden. Echter zoals omschreven in paragraaf 3.1. willen volgens Muñoz Gielen [2014] gemeenten niet langer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van ruimtelijk beleid, ze willen zich beperken tot het stellen van kaders waarbinnen private partijen projecten realiseren. Ook volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur [2017] moet de Omgevingswet beter inspelen op de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. Om faciliterend grondbeleid te stimuleren moeten gemeenten volgens de Raad de instrumenten voor kostenverhaal ter beschikking kunnen stellen aan private partijen.

Voordeel van het doorschuiven van kostenverhaal is dat private partijen eerder zekerheid hebben over de bouw mogelijkheden. Een gemeente kan in een omgevingsplan een project voorwaardelijk mogelijk maken. Dat is belangrijk voor het verkrijgen van financiering voor projecten [Muñoz Gielen & Van der Krabben 2015]. Nadeel van het doorschuiven van kostenverhaal onder de Omgevingswet is de onzekerheid over de exploitatiebijdrage. Bij het bepalen van een grondprijs kunnen projectontwikkelaars mogelijk onvoldoende rekening houden met de exploitatiebijdrage. Ondertussen is al wel een verwachting ontstaan over de bouw mogelijkheden waardoor een zekere grondprijsopdrijving kan optreden en het kostenverhaal onder druk kan komen te staan [Muñoz Gielen 2009]. Daarnaast kunnen gemeenten pas in een laat stadium het kostenverhaal verzekeren [De Wolff 2017]. Wanneer de bouw mogelijkheden niet of niet op tijd benut worden kan een tekort op de bekostiging van publieke voorzieningen optreden [Muñoz Gielen 2014].

Nadeel van het doorschuiven van kostenverhaal onder de Aanvullingswet is dat niet aanvullend gecontracteerd kan worden over kostenverhaal aangezien uit het omgevingsplan met rekenregels expliciet zal volgen wat de hoogte van de exploitatiebijdrage is [Van Baardewijk 2016]. Dat betekent de facto het afschaffen van de anterieure overeenkomst als instrument om het kostenverhaal te verzekeren en stuit op kritiek van onder meer de NEPROM: *‘Wij vinden dat contractvrijheid voorop hoort te staan. Die zou niet beperkt moeten worden.’* [NEPROM in De Wolff 2017 p. 94].

Interessant in dit verband is de praktijk van gebiedsontwikkeling in Spanje en Groot-Brittannië. Daar is al geruime tijd overwegend sprake van faciliterend grondbeleid. Echter in deze landen worden bouwmogelijkheden niet in een keer maar in meerdere stappen planologisch mogelijk gemaakt. Globale voorschriften dienen juridisch bindend te worden uitgewerkt in een later stadium, zodra er een privaat initiatief is (Muñoz Gielen 2014). Naast het voorwaardelijk mogelijk maken van een bestemming kunnen gemeenten in Spanje en Groot-Brittannië tevens regels ten aanzien van kostenverhaal vastleggen. Dit is het uitgangspunt voor de latere onderhandelingen (Muñoz Gielen 2014). Ook Van Baardewijk (2017) pleit voor het openhouden van de mogelijkheid om voorafgaand aan een planologisch besluit een overeenkomst te sluiten over kostenverhaal. Essentieel is een gebiedsvisie op basis waarvan een projectontwikkelaar investeringen kan doen (Van Baardewijk 2016).

Tot slot stuit het beperken van de mogelijkheden van verevening op kritiek. Volgens Munoz Gielen (2014) is opvallend dat de bijdrage aan bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen komen te vervallen ook al maakten gemeenten er in de praktijk weinig gebruik van. Er wordt voorbij gegaan aan het potentieel gebruik, wat mogelijk geremd was door de economische crisis van 2008 (Muñoz Gielen 2014). Ook volgens De Wolff (2017) werden de betreffende kostensoorten in de praktijk vaak verkeerd gebruikt maar is daarmee het instrument niet verkeerd. Bij incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie is verevening misschien juist nodig aangezien onder de Omgevingswet de PPT-criteria op alle kostensoorten van toepassing zijn en bij zowel publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal (De Wolff 2017). Verder bestaat de kritiek van De Wolff (2017) eruit dat in de Omgevingswet de mogelijkheden van kostenverhaal beperkt worden zonder scherpe evaluatie van de praktijk van gebiedsontwikkeling onder de Wro. Het mogelijk maken van uitnodigingsplanologie wordt vertaald in het vaststellen van een omgevingsplan voorafgaand aan onderhandelingen met een private partij. Daardoor zal het onder de Omgevingswet belangrijker worden om te anticiperen op het verschil in reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal door het verschil te betrekken bij de keuze voor toelatings-, ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie (Van Baardewijk 2017).

ACTUALITEITEN

Tijdens de themasessie over kostenverhaal van Platform 31 is door Frits Dinkla van Rho adviseurs, gedetacheerd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, een toelichting gegeven op de Aanvullingswet grondeigendom zoals in december 2017 voor advies is aangeboden aan de Raad van State. Uit de toelichting is gebleken dat gehoor gegeven is aan veel van bovenstaande kritieken.

In tegenstelling tot wat het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom doen vermoeden zal het sluiten van een anterieure overeenkomst blijven prefereren boven publiekrechtelijk kostenverhaal en is contractvrijheid het uitgangspunt. De PPT-criteria zullen dus niet van toepassing zijn op privaatrechtelijk kostenverhaal. Wel is het doorschuiven van publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk door bij het omgevingsplan een verdeelsleutel op te nemen en aan de omgevingsvergunning exploitatievoorschriften te verbinden. Zie figuur 6.1.e. voor een visualisatie. De verdeelsleutel bevat kenmerken van een forfaitaire bijdrage maar met de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Gemeenten moeten de verdeelsleutel onderbouwen met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen. Het beleid zal eveneens van belang zijn om te voldoen aan essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Valkuil van het doorschuiven is dat gemeenten bij de start van een gebiedsontwikkeling te hoge kosten in rekening brengen om het risico op een tekort te beheersen wanneer de bouwmogelijkheden niet of niet op tijd benut worden. Pas bij de eindafrekening, welke meer dan 10 jaar op zich kan laten wachten, zal blijken of private partijen een beroep kunnen doen op een onverschuldigde betaling. Bij de toedeling van kosten zal het draagkrachtbeginsel en het principe van macroaftopping blijven gelden waardoor binnenplanse verevening mogelijk is. Voor bovenplanse verevening zal een alternatief geboden worden. Dit alternatief is bedoeld voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld in krimpgebieden of bij herstructureringsopgaven.

De schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal kan verbeteren omdat de vereenvoudiging van wetgeving de drempel zal verlagen voor gemeenten om publiekrechtelijk kosten te verhalen. Daarnaast moeten gemeenten voor het onderbouwen van een verdeelsleutel beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen maken. Het zal echter moeilijk blijven om de samenhang tussen publieke voorzieningen en projecten te onderbouwen. Een goede toelichting bij de Omgevingswet op het criterium toerekenbaarheid is van essentieel belang om in de praktijk het criterium goed te kunnen toepassen.





CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Ter afsluiting van onderhavig onderzoek zijn in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Op basis van het literatuuronderzoek, het empirisch onderzoek en de analyse en verificatie wordt antwoord gegeven op de deelvragen. De conclusies van de eerste vier deelvragen vormen samen het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek.

Op welke wijze wordt de onderhandelingsruimte bij het sluiten van een anterieure overeenkomst benut om een privaat initiatief te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen?

Het antwoord op de laatste deelvraag bevat aanbevelingen om de Omgevingswet goed te laten responderen op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

7.1. CONCLUSIES

In hoofdstuk 1 zijn de deelvragen van het onderzoek opgenomen. De belangrijkste conclusies komen aan bod via het beantwoorden van de eerste vier deelvragen.

7.1.1. TRENDS IN GEBIEDSONTWIKKELING

In hoofdstuk 2 is antwoord gegeven op de eerste deelvraag:

Welke trends in gebiedsontwikkeling maken dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is?

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat de bekostiging van publieke voorzieningen sinds 2008 een trendbreuk laat zien. Decennialang was actief grondbeleid gangbaar als strategie voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Door het verwerven en in exploitatie nemen van grond konden gemeenten grip houden op ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de grondprijs. Echter sinds de economische crisis van 2008 zijn gemeenten terughoudend geworden met actief grondbeleid. De nadruk is komen te liggen op binnenstedelijk bouwen waardoor de winstgevendheid van grondexploitaties onder druk staat. Verder hebben gemeenten fors verlies moeten nemen op hun grondbezit door de waardedaling van de grond.

Naast een afnemend investeringsvolume van de overheid is een groter zelfbewustzijn van markt en maatschappij tevens aanleiding voor een verandering in rolopvatting van publieke en private partijen. In de praktijk van gebiedsontwikkeling is er langzaamaan sprake van een machtsverschuiving van toelatingsplanologie waarbij de overheid sturend is naar ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie waarbij risico's en verantwoordelijkheden gedeeld respectievelijk verdeeld worden tussen publieke en private partijen.

Uitnodigingsplanologie is bedoeld om een incrementeel proces van ontwikkelen te stimuleren waarbij gemeenten faciliterend optreden en private partijen aangemoedigd worden om te investeren in een gebied.

Is de markt verantwoordelijk voor de exploitatie van grond dan zijn gemeenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal. Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Wil incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie een volwaardig alternatief zijn voor actief grondbeleid dan kan dat tot gevolg hebben dat anders omgegaan moet worden met de bekostiging van publieke voorzieningen.

Overigens is uit het empirisch onderzoek gebleken dat gemeenten actief grondbeleid niet uitsluiten. Soms moeten gemeenten het initiatief nemen om te voorkomen dat gebieden niet of niet tijdig tot ontwikkeling komen. Dit is overeenkomstig met de literatuur. Doel is te komen tot een continuüm van actief en faciliterend grondbeleid waarbij gemeenten afhankelijk van de urgentie om ruimtelijke ambities te realiseren en de bereidwilligheid, het aantal en de soort partijen in een gebied, een keus kunnen maken voor toepassing van toelatings-, ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie.

7.1.2. INSTITUTIONEEL KADER

In hoofdstuk 3 is antwoord gegeven op de tweede deelvraag:

Welke instrumenten en activiteiten voor kostenverhaal en baatafoming worden in de literatuur onderscheiden?

Om te kunnen bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal nodig zijn om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling is onderzoek gedaan naar het institutioneel kader waar de bekostiging van publieke voorzieningen van afhankelijk is. Onderscheiden worden formele en informele instituties.

Binnen de formele instituties zijn er een drietal instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming beschikbaar: actief grondbeleid, privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal.

Voor het bepalen van de reikwijdte van publiekrechtelijk kostenverhaal zijn de volgende voorschriften van belang: de kostensoortenlijst uit de Bro, het onderscheid tussen gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten, het profijt- en draagkrachtbeginsel, de toedelingscriteria en het principe van macroaftopping.

Het literatuuronderzoek naar de trends in gebiedsontwikkeling laat zien dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is. Door afstand te nemen van actief grondbeleid zijn de kosten van publieke voorzieningen niet langer te verdisconteren in de grondprijs. Gemeenten zijn aangewezen op privaat- of publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer de markt verantwoordelijk is voor de exploitatie van grond.

Bij privaatrechtelijk kostenverhaal treden gemeente en projectontwikkelaar vrijwillig in onderhandeling over kostenverhaal en sluiten een anterieure overeenkomst vooruitlopend op het wijzigen van een bestemmingsplan. Publiekrechtelijk kostenverhaal is afdwingbaar door gelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen.

Uit het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader is gebleken dat in de praktijk de voorkeur uitgaat naar privaatrechtelijk kostenverhaal. Enerzijds hechten partijen grootte waarde aan de mogelijkheid om een overeenkomst over de exploitatie van grond te sluiten. Anderzijds ervaren gemeenten het vaststellen van een exploitatieplan als bewerkelijk en risicovol.

Evenwel is het kostenverhaal onder de Wro sluitend gemaakt. Gemeenten zijn verplicht tot het vaststellen van een exploitatieplan wanneer het kostenverhaal niet door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst verzekerd is, freeriders worden hierdoor voorkomen. Aanvullend wordt verondersteld dat de mogelijkheid tot het vaststellen van een exploitatieplan als stok achter de deur kan fungeren en een schaduwwerking zal hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal. Aangezien in de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de Wro slechts in 3% van de gevallen kostenverhaal verzekerd werd via een exploitatieplan kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal.

Binnen de informele instituties wordt de opstelling van partijen in onderhandelingen hoofdzakelijk bepaald door de lenigheid waarmee men een tweetal dilemma's weet te hanteren. Ten eerste het dilemma vechten, gericht op het zorgen voor het eigenbelang, versus samenwerken, gericht op het zorgen voor andermans belang. Ten tweede het dilemma vermijden, gericht op het vasthouden aan het eigenbelang, versus exploreren, gericht op het zoeken naar een oplossing om zoveel mogelijk belangen te dienen.

De dilemma's passen in een perspectief op onderhandelen als samenstel van vijf activiteiten:

1. Beïnvloeden van de inhoud;

Het komen tot resultaten en voordeel verkrijgen.

2. Beïnvloeden van de machtsverhouding;

Het zorgen voor evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen.

3. Beïnvloeden van de eigen organisatie;

Het verstevigen van de eigen positie en speelruimte creëren.

4. Beïnvloeden van de sfeer;

Het opbouwen van een constructief klimaat en bereidwilligheid creëren.

5. Beïnvloeden van de procedures;

Het vergroten van de flexibiliteit.

7.1.3. INVLOEDSFACTOREN

In hoofdstuk 3 is tevens antwoord gegeven op de derde deelvraag:

Welke invloedsfactoren spelen een rol bij onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst?

Het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader laat zien dat op basis van de volgende hypothese verschillende instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming met elkaar te vergelijken zijn: ‘... een methode voor bijzonder kostenverhaal is valide indien deze evenwichtig is in de zin dat daarin zowel op voldoende wijze de rechtszekerheid en de rechtvaardigheid zijn gewaarborgd als dat deze kan leiden tot doelmatig kostenverhaal ...’ (Scheep 2012, p.72). Uit de hypothese kunnen drie factoren afgeleid worden welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst: zekerheid, redelijkheid en efficiëntie.

De opstelling van partijen in onderhandelingen wordt hoofdzakelijk bepaald door de lenigheid waarmee men een tweetal dilemma’s weet te hanteren. De dilemma’s betreffen: vechten versus samenwerken en vermijden versus exploreren. Uit de dilemma’s kunnen twee factoren afgeleid worden welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst: coöperatie en exploratie.

Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn. Afhankelijk van de mate waarin de factoren van invloed zijn op de onderhandelingen zijn partijen in staat om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen. De invloedsfactoren en criteria zijn opgenomen in het analysekader aan de hand waarvan empirisch onderzoek is gedaan. Zie figuur 7.1.

#	Factor	Criterium
1	Zekerheid	Afhankelijkheid
		De mate waarin een partij afhankelijk is van medewerking van de ander
		Voorspelbaarheid
		De mate waarin vooraf duidelijk is voor welke voorzieningen een bijdrage nodig is
2	Redelijkheid	Schaalniveau
		Het aandeel gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten
		Profijt
		De mate waarin projecten profijt hebben van de voorzieningen
		Proportionaliteit
		De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot het profijt dat projecten hebben
		Toerekenbaarheid
3	Sufficiëntie	De mate waarin projecten afhankelijk zijn van de voorzieningen
		Toereikendheid
		De selectie van kostensoorten waarvoor de bijdrage bedoeld is
		Toelaatbaarheid
4	Coöperatie	De mate waarin de bijdrage in verhouding staat tot de opbrengstpotentie van projecten
		Evenwichtigheid
		De mate waarin de machtsverhouding tussen partijen in evenwicht is
		Bereidwilligheid
		De mate waarin een partij bereid is de ander tegemoet te komen
		Speelruimte
		De mate waarin de onderhandelingen aanleiding geven tot samenwerking
		Voordeel
5	Exploratie	De mate waarin partijen voordeel hebben bij het onderhandelingsresultaat
		Flexibiliteit
		De mate waarin planaanpassingen worden gedaan als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is

Figuur 7.1. Factoren van invloed op de onderhandeling

In reactie op de economische crisis van 2008 is er steeds vaker sprake van een incrementeel proces van ontwikkelen waarbij gemeenten faciliterend optreden. Bij incrementeel ontwikkelen is het verhalen van kosten echter complex. Om de mogelijkheden van kostenverhaal te verbeteren zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk, gericht op het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie:

- **Vermijden**, door het ambitieniveau van publieke voorzieningen naar beneden bij te stellen.
- **Doorschuiven**, door samen te werken de publieke voorzieningen door de projectontwikkelaar laten aanleggen dan wel als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting te verplaatsen.
- **Verbreiden**, door als alternatieven baatbelasting te heffen dan wel fondsvorming toe te passen.

Uit het literatuuronderzoek naar het institutioneel kader is gebleken dat de machtsverschuiving in de praktijk van gebiedsontwikkeling, als gevolg waarvan ruimtelijke beslissingen en investeringen niet langer zijn voorbehouden aan de overheid, een parallel laat zien met een verschuiving in besluitvorming van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering. Om tot winst voor zoveel mogelijk partijen te komen zijn de volgende vormen van ontkoppeling mogelijk, gericht op het verbreken van het dilemma vechten versus samenwerken:

- **Objectiveren**, door de mensen van het probleem te scheiden en te richten op belangen, niet op posities.
- **Afwegen**, door te zoeken naar oplossingen in wederzijds belang en aan te dringen op objectieve criteria.

De vormen van ontkoppeling zijn opgenomen in het conceptueel model en kunnen opgevat worden als voorstellen voor aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling.

7.1.4. VERGELIJK TUSSEN LITERATUUR EN EMPIRIE

In hoofdstuk 5 is antwoord gegeven op de vierde deelvraag:

Hoe verhouden de inzichten uit het literatuuronderzoek zich tot de bevindingen uit de praktijk van onderhandelen?

Met behulp van een enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is bepaald in welke mate de factoren zoals opgenomen in het analysekader van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Uitkomst van de enquête is dat respondenten vaker gelijkgestemd zijn dan dat zij van mening verschillen over de mate waarin de factoren van invloed zijn. De volgende criteria geven een verschil van mening:

- De voorspelbaarheid van de onderwerpen van onderhandeling.
- De toerekenbaarheid van publieke voorzieningen aan projecten.
- De evenwichtigheid van de machtsverhouding tussen partijen.

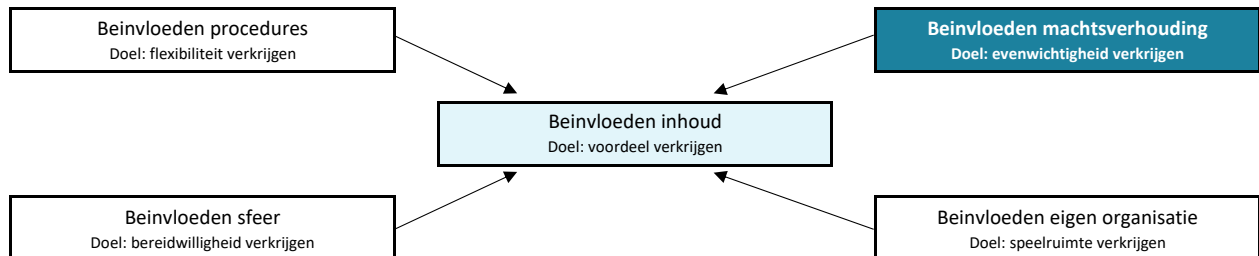
Een verklaring voor de verschillen kan zijn dat beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen er veelal niet is. Daarnaast is de samenhang tussen publieke voorzieningen en projecten moeilijk te onderbouwen omdat de begrenzing in wetgeving van de gebiedsoverstijgende kosten onduidelijk is. Tot slot blijken gemeenten in de praktijk het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk te stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan.

De verschillen laten zich compenseren door de overeenkomsten op de volgende criteria:

- De bereidwilligheid om de ander tegemoet te komen.
- De flexibiliteit om planaanpassingen te doen als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is.
- De speelruimte om tot samenwerking te komen.

Daarnaast is uitkomst van de enquête dat partijen naast kostenverhaal onderhandelen over een breed scala aan onderwerpen. Tot slot is gebleken dat de machtsverhouding tussen partijen minder van betekenis is wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. Toch is de compromisbenadering leidend in de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Volgens de literatuur is er een verschuiving in besluitvorming zichtbaar van een benadering op basis van een meerderheid van stemmen, naar een compromis- en consensusbenadering. Echter volgens de enquête is er in 75% van de gevallen sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. Gerelateerd aan de theorie van Mastenbroek (1984) is het niet mogelijk om tot winst voor zoveel mogelijk partijen te komen door een gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen. Zie figuur 7.2 voor een visualisatie.



Figuur 7.2. Onderhandelingsmodel, bewerking door de auteur van Mastenbroek (1984) p. 80

Aanvullend laat het empirisch onderzoek zien dat niet alleen het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen er debet aan is dat in de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst de compromisbenadering leidend is, ook het gebrek aan voorspelbaarheid en toerekenbaarheid dragen hieraan bij. Om op inhoud de discussie te kunnen voeren moeten partijen een gelijk kennisniveau hebben. Zowel in de themasessie als de expertmeeting wordt het belang onderschreven van gezamenlijk onderzoek doen naar wat in een gebied minimaal moet en maximaal kan. Ook bij het bepalen van de kosten en het prioriteren van de publieke voorzieningen moeten partijen samen optrekken en informatie delen.

Noemenswaardig in verband met het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen is tot slot het onderzoek van Samsura en Van der Krabben [2013], genaamd Onderhandelen over value capturing. Dit onderzoek laat door toepassing van de speltheorie zien dat manipulatie van de opbrengsten door het beschikbaar stellen van een incentive of het opleggen van een straf, nodig is om projectontwikkelaars te laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen. Dat laatste, het opleggen van een straf, is precies wat gemeenten doen wanneer zij het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van het bestemmingsplan.

Evenwel kan op basis van het empirisch onderzoek met voorzichtigheid gesteld worden dat in het algemeen partijen in staat zijn om tot een acceptabel resultaat te komen omtrent de bijdrage van een privaat initiatief in de kosten van publieke voorzieningen door in onderhandeling te treden. Conclusie is dat de onderhandelingen de interactie tussen publieke en private partijen en de integraliteit van planvorming bevorderen. Op basis van het empirisch onderzoek kan niet uitgesloten worden dat essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding kunnen zijn bij privaatrechtelijk kostenverhaal. Vooral bij een gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen kan het risico op betaalplanologie optreden. Echter voor contractregulering of standaardisering van de exploitatiebijdrage is onvoldoende draagvlak, de wens om maatwerk te leveren is zwaarwegender dan de behoefte om willekeur te voorkomen.

7.2. AANBEVELINGEN

In hoofdstuk 6 is antwoord gegeven op de vijfde vraag.

Welke aanpassingen in wetgeving zijn voorzien als respons op de trends in gebiedsontwikkeling en de inzet van instrumenten en activiteiten?

Op basis van het literatuuronderzoek, het empirisch onderzoek en de analyse en verificatie worden aanbevelingen gedaan om de Omgevingswet goed te laten responderen op de verandering waaraan de bekostiging van publieke voorzieningen onderhevig is.

Tijdens de themasessie is uit de toelichting op de Aanvullingswet grondeigendom, zoals in december 2017 voor advies is aangeboden aan de Raad van State, gebleken dat de aanpassingen in wetgeving ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen beperkt zijn. Onderhavig onderzoek laat zien dat er ook geen aanleiding is voor fundamentele wijzigingen. Aanvullend is van belang te benoemen dat zowel publieke als private partijen bij privaatrechtelijk kostenverhaal kennis inzetten opgedaan door ervaring. Fundamentele wijzigingen zouden dus tot verstoring van de praktijk van gebiedsontwikkeling kunnen leiden.

De aanpassingen in wetgeving zijn vooral bedoeld om in te spelen op de trends in gebiedsontwikkeling. Het rijk wil incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie stimuleren. Allereerst worden aan de hand van de meeste relevante aanpassingen in wetgeving een aantal aanbevelingen gedaan.

- **Het afzien van kostenverhaal**

Gemeenten blijven verplicht om het kostenverhaal te verzekeren maar in de Omgevingswet is een ruimere uitzonderingsregeling opgenomen. Gemeenten krijgen de mogelijkheid categorieën aan te wijzen voor uitzonderingsgevallen waarin ze kosten niet willen verhalen. In dat geval kan een gemeente de publieke voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting verplaatsen. Aanbevolen wordt om de categorieën voor uitzonderingsgevallen niet door de gemeenten te laten aanwijzen maar de uitzonderingsregeling een wettelijk voorschrift te laten zijn. Om te voldoen aan essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moeten grote verschillen in kostenverhaal binnen een gemeente of tussen gemeenten onderling voorkomen worden.

- **Het doorschuiven van publiekrechtelijk kostenverhaal**

Onder de Omgevingswet kan een gemeente het afdwingen van kostenverhaal in de tijd naar achteren schuiven tot de start van een activiteit. Dan is er meer bekend over de invulling van het omgevingsplan en kan de toedeling van kosten meer accuraat plaatsvinden. De idee van bovengenoemde Aanvullingswet is om in het omgevingsplan een verdeelsleutel op te nemen en ingeval van het doorschuiven van kostenverhaal exploitatievoorschriften te verbinden aan de start van een activiteit. Het vaststellen van een verdeelsleutel is een vereenvoudiging van het instrumentarium waardoor de schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal kan verbeteren. Wel moeten gemeenten de verdeelsleutel onderbouwen met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen. Aanbevolen wordt om een handreiking op te stellen en gemeenten te helpen bij het maken van beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen. In een vroeg stadium zekerheid geven over de exploitatiebijdrage kan een dempend effect hebben op de grondprijzen en de bereidheid om bij te dragen bij projectontwikkelaars doen toenemen. Echter uit onderhavig onderzoek is gebleken dat beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen er nu veelal niet is of het beleid is transparant noch toetsbaar.

Om de mogelijkheden van kostenverhaal bij incrementeel ontwikkelen te verbeteren zijn naast bovenstaande aanpassingen verschillende vormen van ontkoppeling mogelijk, gericht op het verbreken van de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie.

Uit onderhavig onderzoek is gebleken dat twee vormen van ontkoppeling, namelijk het vermijden van kosten door het naar beneden bijstellen van het ambitieniveau van de publieke voorzieningen en het doorschuiven van kosten door te gaan samenwerken, bij privaatrechtelijk kostenverhaal reeds ingezet worden. Hiermee wordt onderschreven dat het vrijwillig in onderhandeling treden over kostenverhaal van waarde is voor de praktijk van gebiedsontwikkeling, ook bij toepassing van uitnodigingsplanologie. Voor een vorm van ontkoppeling gericht op het verbreden van de discussie over kostenverhaal door baatbelasting te heffen of fondsvorming toe te passen is volgens onderhavig onderzoek onvoldoende draagvlak, daarom kan deze vorm van ontkoppeling komen te vervallen in het conceptueel model.

Voor het grootste knelpunt in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal zijnde het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen worden vooralsnog alleen indirecte oplossingen geboden in de Omgevingswet. Enerzijds kan de schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal verbeteren omdat de vereenvoudiging van wetgeving de drempel zal verlagen voor gemeenten om publiekrechtelijk kosten te verhalen. Anderzijds zal het nemen van een planologisch besluit minder tijdrovend zijn onder de Omgevingswet waardoor tijdwinst te behalen is. Aanbevolen wordt eveneens directe oplossingen te bieden voor het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen door een nieuwe vorm van ontkoppeling mogelijk te maken, gericht op het verdelen van risico's en verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen.

• Verdelen

- In Spanje en Groot-Brittannië worden bouwmogelijkheden niet in een keer maar in meerdere stappen planologisch mogelijk gemaakt. Globale voorschriften dienen juridisch bindend te worden uitgewerkt in een later stadium, zodra er een privaat initiatief is. Door de mogelijkheid te bieden een planologisch besluit te **faseren** kunnen gemeenten een uitnodiging om te investeren in een gebied planologisch vaststellen maar het definitief wijzigen van een omgevingsplan voorwaardelijk stellen aan privaatrechtelijk kostenverhaal. Dit is tegengesteld aan het huidige gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal waarbij gemeenten het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan.
- Om in te spelen op de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen zouden gemeenten de instrumenten voor kostenverhaal ter beschikking moeten kunnen stellen aan private partijen.
Door de mogelijkheid te bieden de verplichting tot kostenverhaal te **alloceren** kunnen gemeenten zich beperken tot het stellen van kaders en het voeren van de regie over gebiedsontwikkelingen overlaten aan private partijen.

De nieuwe vorm van ontkoppeling is opgenomen in het conceptueel model ter vervanging van de vorm van ontkoppeling gericht op het verbreden van de discussie over kostenverhaal. Zie figuur 7.3.

7.3. REFLECTIE

Ter afsluiting wordt een reflectie op het onderzoek gegeven. Onderscheiden zijn methodische reflecties en inhoudelijke reflecties.

7.3.1. METHODISCHE REFLECTIES

Naast het vergroten van de kennis over het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal werd met onderhavig onderzoek beoogd factoren te benoemen welke van invloed zijn op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Voor het operationaliseren van de invloedsfactoren zijn uit de literatuur criteria afgeleid aan de hand waarvan de onderhandelingen te beoordelen zijn. De invloedsfactoren en criteria zijn opgenomen in het analysekader aan de hand waarvan empirisch onderzoek is gedaan. Met behulp van een enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is bepaald in welke mate de factoren zoals opgenomen in het analysekader van invloed zijn op de onderhandelingen. Echter door de variatie, het lokaal karakter en de contractvrijheid bij publiekrechtelijk kostenverhaal kunnen vraagtekens gezet worden bij de betrouwbaarheid en validiteit van de enquête.

Een onderzoek is betrouwbaar als bij herhaling hetzelfde gemeten wordt. Aan de enquête hebben 75 mensen deelgenomen, onderverdeeld in 45 gemeenteambtenaren en 30 projectontwikkelaars. Hierdoor mogen de uitkomsten als representatief beschouwd worden. Daarnaast is ter verificatie tijdens de themasessie en de expertmeeting een presentatie gegeven en feedback gevraagd op de uitkomsten van de enquête. Desondanks kan de enquête bij herhaling andere uitkomsten geven. Daardoor is onderhavig onderzoek niet te beschouwen als een onderzoek vrij van toevallige fouten.

Een onderzoek is valide wanneer het juiste gemeten wordt. Met de enquête is alleen de mate waarin de factoren van invloed zijn op de onderhandelingen bepaald. Voorbijgegaan is aan het in- of uitsluiten van andere invloedsfactoren, evenmin is bepaald welk gewicht de invloedsfactoren ten opzichte van elkaar hebben. Daardoor is onderhavig onderzoek niet te beschouwen als volledig generaliserend.

Een andere onderzoeksmethode welke geschikt zou kunnen zijn om de kennis over privaatrechtelijk kostenverhaal te vergroten is het uitvoeren van experimenten in de praktijk. Onder de Crisis- en herstelwet wordt de mogelijkheid daartoe geboden en in de praktijk wordt hier volop gebruik van gemaakt.

In dat verband uit De Wolff (2017) de zorg dat het invoeren van nieuwe regels bij wege van experiment ten koste kan gaan van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Tegelijkertijd ben ik van mening dat het uitvoeren van experimenten juist kan helpen om te bepalen welke aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal in de praktijk wenselijk zijn.

Aanbevolen wordt om het onderzoek naar het gebruik en de reikwijdte van het instrumentarium voor kostenverhaal voort te zetten aan de hand van de experimenten onder de Crisis- en herstelwet om zo een completer beeld van de praktijk te krijgen en verschillende projecten met elkaar te kunnen vergelijken.

7.3.2. INHOUDELIJKE REFLECTIES

Zoals omschreven in paragraaf 2.1. zet de groei van steden in Nederland de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen onder druk. Zo voorziet de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) dat partijen bij een gespannen woningmarkt snel zullen terugvallen op oude gewoonten, getuige de pleidooien voor bouwen op uitleglocaties. Hoe vatbaar de ruimtelijke ordening zal zijn voor de actualiteit moet blijken, in elk geval doet het toenemend woningtekort ook bij de minister van Binnenlandse Zaken inmiddels de vraag rijzen of het opheffen van beperkingen op bouwen in het groen wellicht een oplossing kan zijn voor het creëren van meer woningaanbod (Telegraaf 2018).

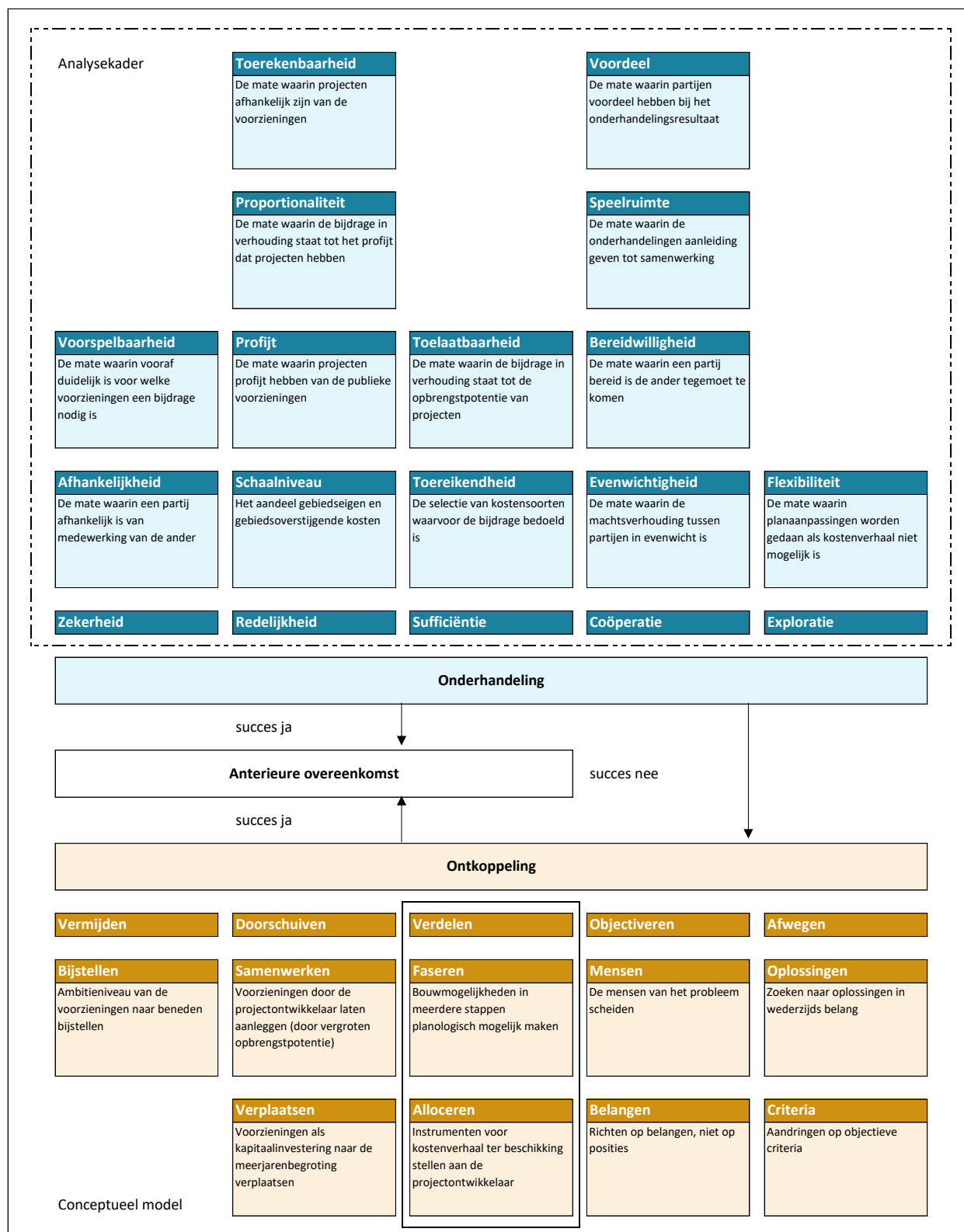
Onvoldoende aanbod van woningen binnen de stedelijke agglomeratie is volgens Verheul (2017) onder meer te wijten aan langdurige procedures als gevolg van complexe wet- en regelgeving. Om juridische barrières weg te nemen wordt al jaren gepleit voor minder regeldruk. Ook in de Nationale woonagenda 2018-2021 is het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving een speerpunt.

In mijn optiek moet de aandacht echter uitgaan naar het vergroten van het adaptief vermogen van wet- en regelgeving. Steun voor dit standpunt kan gevonden worden in onderhavig onderzoek waarvan de uitkomst is dat ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen de wens om maatwerk te leveren zwaarderwegender is dan de behoefte om willekeur te voorkomen. Ik ben van mening dat het instrumentarium voor kostenverhaal onder de Wro teveel geënt is op bouwen op uitleglocaties waarbij het causaal verband tussen publieke voorzieningen en projecten evident is. Bij binnenstedelijk bouwen is de toerekenbaarheid van publieke voorzieningen aan projecten moeilijker te onderbouwen met als gevolg dat het kostenverhaal onnodig discussie kan geven.

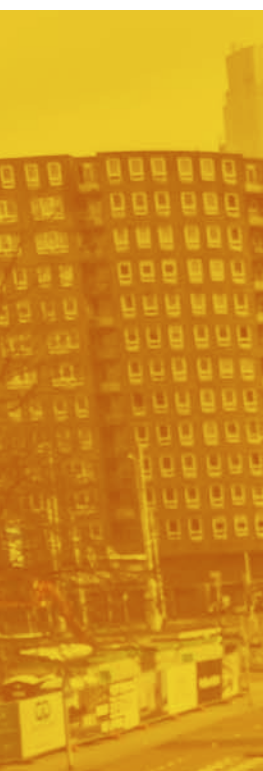
Daarnaast ben ik van mening dat het rijk met de Wro vooral de positie van gemeenten wilde versterken door het verhalen van kosten op private partijen verplicht te stellen. Om de functie van stok achter de deur te kunnen vervullen moet, volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) het werkelijk kunnen vaststellen van een exploitatieplan niet te onaantrekkelijk zijn. Aangezien in de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de Wro slechts in 3% van de gevallen kostenverhaal verzekerd werd via een exploitatieplan kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de wisselwerking tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal, ondanks dat het kostenverhaal sluitend is gemaakt onder de Wro. Gemeenten ervaren publiekrechtelijk kostenverhaal als bewerkelijk en risicovol met als gevolg dat zij in de praktijk het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan. Hierdoor kunnen gemeenten een barrière opwerpen voor gebieden om voortvarend tot ontwikkeling te komen. Bovendien is de schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal zo beperkt dat het voor projectontwikkelaars buitengewoon moeilijk is om op te treden tegen betaalplanologie. Op basis van onderhavig onderzoek en het geconstateerd gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen kan gesteld worden dat het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal onderdeel is geworden van het probleem dat gebiedstransformatie onvoldoende tot stand komen.

Zaak om bij de totstandkoming van de Omgevingswet de positie van private partijen niet uit het oog te verliezen. Door het vergroten van het adaptief vermogen van wet- en regelgeving moet het instrumentarium voor kostenverhaal zowel publieke als private partijen beter dienen. Het stimuleren van incrementeel ontwikkelen door toepassing van uitnodigingsplanologie moet in mijn optiek erin resulteren dat ook de risico's en verantwoordelijkheden ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen tussen partijen verdeeld moeten kunnen worden.

Samenvattend. Naast de trends in gebiedsontwikkeling is het gebrek aan evenwichtigheid in de machtsverhouding tussen partijen tevens een beweegreden om tot aanpassingen in het gebruik van het instrumentarium voor kostenverhaal te komen. Door in wetgeving de aandacht te verleggen van het verhalen van kosten naar het verdelen van risico's en verantwoordelijkheden kan de bekostiging van publieke voorzieningen meer in lijn gebracht worden met de verandering in rolopvatting van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling.



Figuur 7.3. Het analysekader als onderdeel van het definitief conceptueel model



isabel buningh

Bart & Annigje

The beauty of life is living it ♡ PV

rosalie buningh

Arij, Ria en Ronnie de Jong

The beauty of life is living it ♡ PV

Hans, Esther & Tijn van Meerten

Veronica Olivotto/Joshua Thies

Vestia Rotterdam Noord

Dimitri Lambermont

rosalie buningh

matthijs buningh

Pluk, heb je Aagje al ontmoet?

BRIGITTE & ISA VAN LOON

willem besselink

gerrit en ina kastelein

Linda Steenis

nout buningh

The beauty of life is living it ♡ PV

Mark

lisa buningh

LITERATUUR

- Baarda, B., De Goede, M. and Kalmijn, M. [2010] *Basisboek enquêteren*. 3rd edn. Noordhoff Uitgevers B.V.
- Buitelaar, E. and Bregman, A. [2016] 'Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise', *European Planning Studies*, 24(7), pp. 1281–1294. Buitelaar, E. and Bregman, A.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. and Tennekes, J. [2012] *Vormgeven aan de spontane stad*. Edited by PBL and U. U. Design. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Buitelaar, E., Galle, M. and Sorel, N. [2014] 'The public planning of private planning : an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands', in Andersson, D. and Moroni, S. (eds) *Cities and private urban planning: property rights, entrepreneurship and transaction costs*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 248–268.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A. and Jacobs, W. [2007] 'A Theory of Institutional Change: Illustrated by', *Environment and Planning A*, 39(April), pp. 891–908.
- BVH Ruimte [2013] *Onderzoek forfaitaire bijdrage bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*. 's-Hertogenbosch.
- BVH Ruimte [2014] *Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*. 's-Hertogenbosch.
- De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C. and Vermeulen, W. [2010] *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Wolff, H. [2017] 'Kostenverhaal en verevening in de Omgevingswet', *Vastgoedrecht*, 4, pp. 89–96.
- EIB [2012] *Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur*. Amsterdam.
- EIB [2018] *Woningmarkt Amsterdam*. Amsterdam.
- Evers, F. and Susskind, L. [2009] *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*. 3rd edn. Haarlem: Mauritsgroen*mgmc.
- FD.nl [2017] 'Doorgeslagen regulering zet rem op middenhuur in Utrecht en Amsterdam'. Available at: <https://fd.nl/economie-politiek/1214912/doorgeslagen-regulering-zet-rem-op-middenhuur-in-utrecht-en-amsterdam>.
- Fischer, R., Ury, W. and Patton, B. [1981] *Excellent onderhandelen. Een praktische gids voor het best mogelijke resultaat in elke onderhandeling*. 48th edn. Amsterdam: Business Contact.
- Franzen, A., Ten Have, F., Uitzetter, D. and De Zeeuw, F. [2017] *Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*. Delft.
- Gemeente Amsterdam [2017] *Woonagenda 2025*. Amsterdam.
- Geurts, K., Koster, H. and de Visser, G. [2013] *Kantorenleegstand en OV-knooppuntontwikkeling in de Zuidelijke Randstad, Duurzame Bereikbaarheid Randstad*. Available at: <http://dbr.verdus.nl/leegstand-en-ov-knooppuntontwikkeling>.
- Heurkens, E. W. T. M. [2012] *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling*. TU Delft A+ BE.
- Hobma, F. A. M. and Van der Heiden, C. N. [2015] 'Rechtsvergelijking van publiekrechtelijk kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, Augustus [8], pp. 727–735.

- Hobma, F. (2014) *Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*. Delft: TU Delft.
- Lange, R. De, Schuman, H. and Monteson Montessori, N. (2012) 'Onderzoeksparadigmas', in *Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, pp. 33–49.
- Manting, D. and Van Dam, F. (2015) 'Reflectie Demografische ontwikkelingen in stedelijke regio's', in *De stad: magneet, roltrap en spons*. Den Haag: Uitgeverij PBL, pp. 19–33.
- Mastenbroek, W. F. G. (1984) *Onderhandelen*. 22nd edn. Houten: Spectrum.
- Mastenbroek, W. F. G. (1995) *Vaardiger onderhandelen*. 7th edn. Heemstede: Holland Business Publications.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015) 'Kamerbrief over grondbeleid'. Den Haag, pp. 1–21.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2016) 'Consultatieversie 1 juli 2016 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet'.
- Muñoz Gielen, D. (2008) 'Kostenverevening en baatafoming in Engeland, Valencia en Nederland', *Rooilijn*, 41(5), pp. 361–369.
- Muñoz Gielen, D. (2009) 'Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt', *Rooilijn*, 42(3), pp. 158–167.
- Muñoz Gielen, D. (2013) 'Vergelijking nota's bovenwijkse voorzieningen', *Grondzaken in de praktijk*, augustus, pp. 22–24.
- Muñoz Gielen, D. (2014) 'Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling versus het kostenverhaal in de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, november(11), pp. 23–25.
- Muñoz Gielen, D. (2015) 'Vergelijking nota's kostenverhaal bouwplanoverstijgende infrastructuur', *Bouwrecht*, 107(12), pp. 722–726.
- Muñoz Gielen, D., Nijland, H. and Van der Heijden, T. (2016) 'Openbaarheid en verantwoording onderhandelingsresultaat gebiedsoverstijgende kosten', *Bouwrecht*, 79(10), pp. 534–542.
- Muñoz Gielen, D. and Van der Krabben, E. (2015) *Finance of large public infrastructure after the economic crisis and the role of developer obligations in the Netherlands*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013) *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten - een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2014) *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2015) *De stad: magneet, roltrap en spons*. Den Haag: PBL.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017) *Grond voor gebiedsontwikkeling*. Den Haag.
- Samsura, A. (2013) *Games and the city: Applying game-theoretical approaches to land and property development analysis*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Samsura, A. and Van der Krabben, E. (2013) 'Onderhandelen over value capturing', *Real Estate Research Quarterly*, juni, pp. 30–39.

Schep, A. W. (2012) *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten*. Eburon Delft.

Sorel, N., Schep, A. and Tennekes, J. (2014) 'Kostenverhaal bij ontwikkelende én gevestigde partijen: revival voor de baatbelasting?', *Grondzaken in de praktijk*, oktober, pp. 18-19.

Telegraaf (2018) 'Bouw woningen in het groen'. Available at: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1603049/bouw-woningen-in-het-groen>.

Ten Have, F. (2010) 'Infrastructuur in gebiedsontwikkelingen: Samen en toch apart ?!', *B&G*, april, pp. 10-13.

Tennekes, J., Sorel, N. and Galle, M. (2014) 'Strakke regels kostenverhaal rem op organisch ontwikkelen', *RO magazine*, maart, pp. 10-12.

Teoh, C. and Stauttner, T. (2016) 'Flexibel programmeren en dynamisch kostenverhaal', *Grondzaken in de praktijk*, februari, pp. 6-9.

Thayer-Hart, N., Dykema, J., Elver, K., Schaeffer, N. C. and Stevenson, J. (2010) *Survey Fundamentals*. Wisconsin: University of Wisconsin System Board of Regents.

Van Baardewijk, E. J. (2017) 'Uitnodigingsplanologie en kostenverhaal onder de Omgevingswet', *Grondzaken in de praktijk*, april(2), pp. 27-29.

Van Baardewijk, E. J. (2016) 'Wijziging van de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom [deel 1]', *Bouwrecht*, 70(9), pp. 480-485.

Van Baardewijk, E. J. (2016) 'Wijziging van de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom [deel 2]', *Bouwrecht*, 78(10), pp. 520-533.

Van der Krabben, E. (2011) *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Nijmegen.

Verheul, W. J. (2017) 'Onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden', *Bestuurskunde*, 2017(26), pp. 15-30.



RESULTATEN ENQUÊTE

De enquête getiteld In onderhandeling over kostenverhaal is via email en social media verspreid. Daarnaast zijn de leden van de klankbordgroep van de VvG, bestaande uit 50 gemeenteambtenaren en de leden van de klankbordgroep van de NEPROM, bestaande uit 32 projectontwikkelaars, gevraagd de enquête in te vullen. Mensen hebben een maand de tijd gehad de enquête in te vullen en in totaal hebben 75 mensen deelgenomen, onderverdeeld in 45 gemeenteambtenaren en 30 projectontwikkelaars. De enquête bevat afwisselend stellingen, meerkeuzevragen en open vragen. Bij de stellingen is gebruik gemaakt van een vierpuntsantwoordschaal, dit om respondenten te dwingen hun mening te geven en de uitkomsten van de enquête niet te dempen met neutrale antwoorden (Baarda et al. 2010). De respondenten lijken niet geremd te zijn door het toepassen van een vierpuntsantwoordschaal, slechts door een respondent is op twee stellingen geen antwoord gegeven. De enquête bestaat uit drie onderdelen. Allereerst een inleiding met vragen over de werkomgeving en de kennis en ervaring met het sluiten van een overeenkomst en de mogelijkheden van kostenverhaal. Gevolgd door een verdieping met vragen over de factoren welke van invloed zijn op de onderhandelingen. En ter afsluiting vragen over de diversiteit aan onderwerpen van onderhandeling en het draagvlak voor alternatieven voor kostenverhaal.

INLEIDING

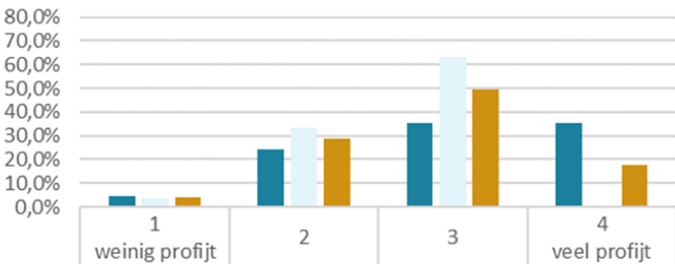
De inleidende vragen gaan over de werkomgeving en de kennis en ervaring met het sluiten van een overeenkomst en de mogelijkheden van kostenverhaal.

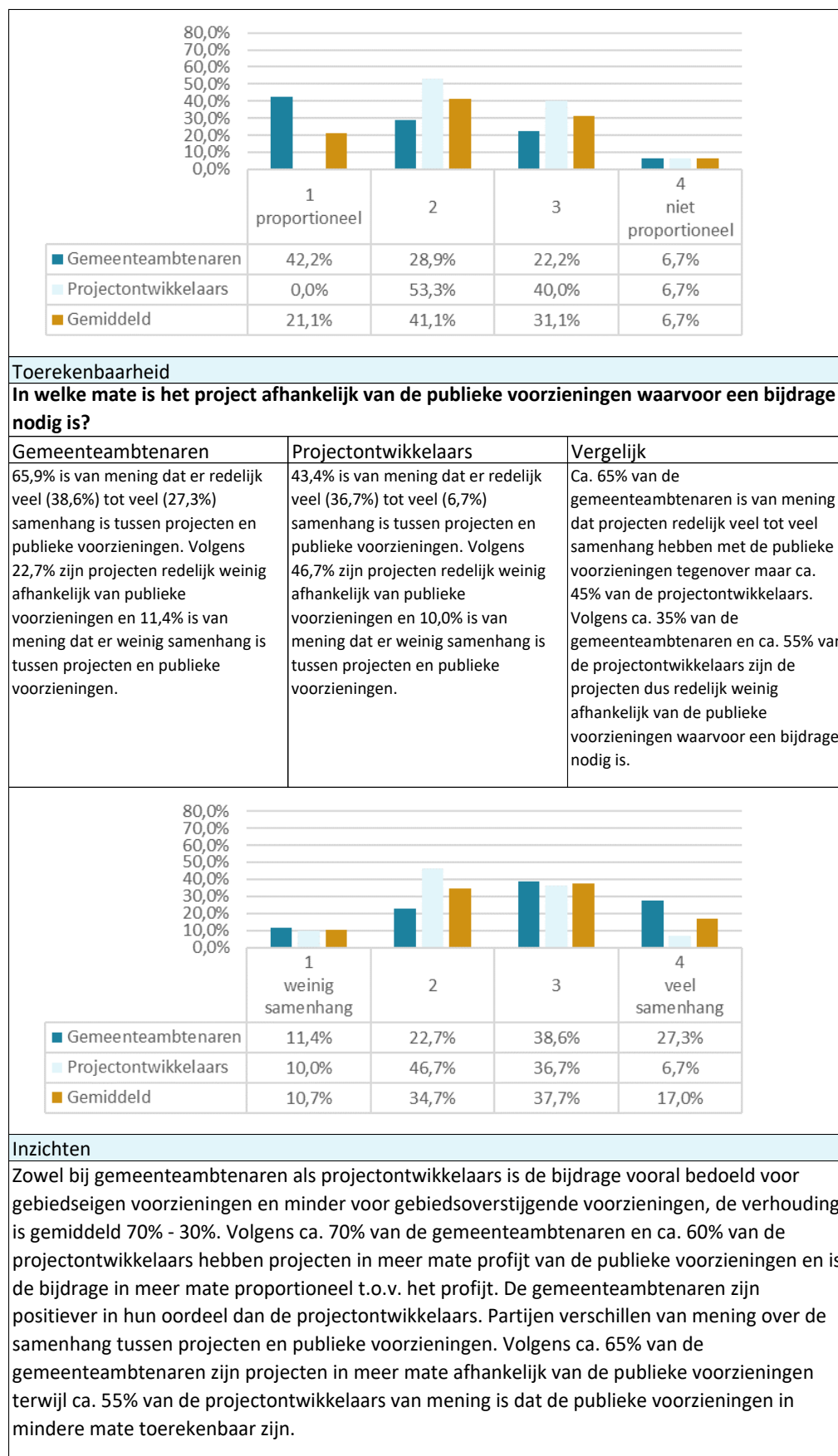
Wat is de omvang van de gemeente waarin u werkzaam bent?		
Wat is de omvang van de woningbouwportefeuille van de projectontwikkelaar waarvoor u werkzaam bent?		
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
68,9% is werkzaam in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners. 8,9% met 50.000 tot 100.000 inwoners en 22,2% met minder dan 50.000 inwoners.	30,0% is werkzaam voor een projectontwikkelaar met een woningbouwportefeuille van meer dan 1.000 woningverkopten per jaar. 30,0% met 500 tot 1.000 woningverkopten per jaar en 40% met minder dan 500 woningverkopten per jaar.	Van de gemeenteambtenaren is ca. 70% werkzaam in een grote organisatie. Van de projectontwikkelaars is ca. 70% werkzaam in een kleine tot middelgrote organisatie.
Hoeveel kennis en ervaring heeft u met het sluiten van een overeenkomst en de mogelijkheden van kostenverhaal?		
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
84,4% is goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal, waarvan 80,0% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft en 4,4% maar een keer. De overige 15,5% is minder goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal, waarvan 13,3% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft en 2,2% maar een keer.	73,4% is goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal, waarvan 66,7% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft en 6,7% maar een keer. De overige 26,6% is minder goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal, waarvan 23,3% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft en 3,3% maar een keer.	Ten opzichte van de projectontwikkelaars hebben de gemeenteambtenaren meer kennis en ervaring met het sluiten van een overeenkomst en de mogelijkheden van kostenverhaal, ook al is het verschil gering ca. 10% meer. Vanzelfsprekend houden kennis en ervaring verband met elkaar, partijen leren al doende.
Inzichten		
Het merendeel van de gemeenteambtenaren, ca. 70% is werkzaam voor een grote organisatie. Van de projectontwikkelaars is eveneens ca. 70% werkzaam voor een kleine tot middelgrote organisatie. Gemiddeld 80% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is goed bekend met de mogelijkheden van kostenverhaal waarvan gemiddeld 75% meer dan een keer een overeenkomst gesloten heeft. Ten opzichte van de projectontwikkelaars hebben de gemeenteambtenaren meer kennis en ervaring met de mogelijkheden van kostenverhaal en het sluiten van een overeenkomst. Vanzelfsprekend houden kennis en ervaring verband met elkaar, partijen leren al doende.		

VERDIEPING

De verdiepende vragen hebben betrekking op de factoren welke van invloed zijn op een onderhandeling wil een gemeente een projectontwikkelaar vrijwillig laten bijdragen in de kosten van publieke voorzieningen.

#	Factor	Omschrijving		
1	Zekerheid	Afhankelijkheid		
		Bent u afhankelijk van de medewerking van de ander om uw doelen te bereiken?		
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
		84,4% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. 6,7% geeft aan dat een gemeente meer afhankelijk is van een projectontwikkelaar om de eigen doelen te bereiken. Volgens 8,9% is een projectontwikkelaar meer afhankelijk van een gemeente om zijn doelen te bereiken. Niemand is van mening dat partijen elkaar niet nodig hebben en afzonderlijk hun eigen doelen kunnen bereiken.	86,7% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. 13,3% geeft aan dat een projectontwikkelaar meer afhankelijk is van een gemeente om de eigen doelen te bereiken. Niemand is van mening dat de gemeente meer afhankelijk is van de projectontwikkelaar evenmin dat partijen elkaar niet nodig hebben en afzonderlijk hun eigen doelen kunnen bereiken.	Een nagenoeg gelijk aandeel gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 85% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. Daarnaast delen gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars de mening dat een projectontwikkelaar meer afhankelijk is van een gemeente. Opvallend is dat een zeer klein aandeel gemeenteambtenaren van mening is dat een gemeente meer afhankelijk is van een projectontwikkelaar, dit ervaren projectontwikkelaars niet zo.
		Voorspelbaarheid		
		Is voorafgaand aan de onderhandelingen duidelijk voor welke publieke voorzieningen een bijdrage nodig is?		
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
		68,9% is van mening dat de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar zijn, volgens 40% ondanks dat er weinig beleid is over publieke voorzieningen en 28,9% omdat er beleid is. De overige 31,1% vinden de onderwerpen van onderhandeling willekeurig, volgens 20,0% omdat er weinig beleid is en 11,1% ondanks dat er beleid is. Dit betekent dat 40,0% van de respondenten bekend is met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen en er volgens 60,0% weinig beleid is.	36,7% is van mening dat de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar zijn, volgens 30,0% ondanks dat er weinig beleid is over publieke voorzieningen en 6,7% omdat er beleid is. De overige 63,3% vinden de onderwerpen van onderhandeling willekeurig, volgens 33,3% omdat er weinig beleid is en 30,0% ondanks dat er beleid is. Dit betekent dat 36,7% van de respondenten bekend is met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen en er volgens 63,3% weinig beleid is	Twee derde van de gemeenteambtenaren vinden de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar tegenover een derde van de projectontwikkelaars. Omgekeerd worden door twee derde van de projectontwikkelaars de onderwerpen als willekeurig ervaren tegenover een derde van de gemeenteambtenaren. Een nagenoeg gelijk aandeel gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 40% is bekend met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen, dat betekent dat er volgens ca. 60% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars weinig beleid is.
		Inzichten		
		Het merendeel van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 85% is van mening dat partijen elkaar nodig hebben en alleen in gezamenlijkheid de eigen doelen kunnen bereiken. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars is van mening dat een projectontwikkelaar meer afhankelijk is van een gemeente. De bekendheid met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen is bij partijen verschillend, twee derde van de gemeenteambtenaren vinden de onderwerpen van onderhandeling voorspelbaar tegenover een derde van de projectontwikkelaars. Nagenoeg een gelijk aandeel gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ca. 60% is weinig bekend met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen.		

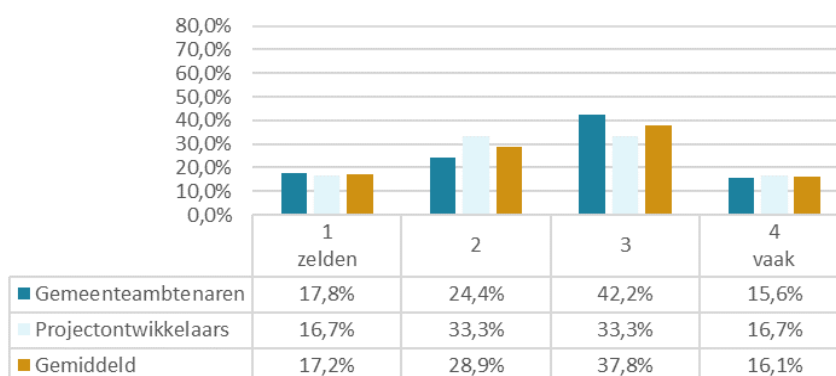
#	Factor	Omschrijving																						
2	Redelijkheid	Schaalniveau																						
		Heeft de bijdrage vooral betrekking op gebiedseigen of gebiedsoverstijgende kosten?																						
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		Volgens 77,8% van de gemeenteambtenaren zijn de gebiedseigen kosten over het algemeen hoger dan de gebiedsoverstijgende kosten. Bij de overige 22,2% zijn de gebiedseigen kosten lager.	Volgens 66,7% van de projectontwikkelaars zijn de gebiedseigen kosten over het algemeen hoger dan de gebiedsoverstijgende kosten. Bij de overige 33,3% zijn de gebiedseigen kosten lager.	Zowel bij gemeenteambtenaren als projectontwikkelaars is de bijdrage vooral bedoeld voor gebiedseigen voorzieningen en minder voor gebiedsoverstijgende voorzieningen, de verhouding is gemiddeld 70% - 30%.																				
		Profijt																						
		In welke mate heeft een project profijt van de publieke voorzieningen waarvoor een bijdrage nodig is?																						
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		71,2% is van mening dat projecten redelijk veel (35,6%) tot veel (35,6%) profijt hebben van de publieke voorzieningen. Volgens 24,4% is er redelijk weinig profijt en 4,4% is van mening dat projecten weinig profijt hebben.	63,3% is van mening dat projecten redelijk veel profijt hebben van de publieke voorzieningen. Niemand is van mening dat projecten veel profijt hebben. Volgens 33,3% is er redelijk weinig profijt en 3,3% is van mening dat projecten weinig profijt hebben.	Ca. 70% van de gemeenteambtenaren is van mening dat projecten redelijk veel tot veel profijt hebben van de publieke voorzieningen. Ca. 65% van de projectontwikkelaars vinden dat projecten redelijk veel profijt hebben. Geen van de projectontwikkelaars vinden dat projecten veel profijt hebben.																				
		<table><thead><tr><th></th><th>1 weinig profijt</th><th>2</th><th>3</th><th>4 veel profijt</th></tr></thead><tbody><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>4,4%</td><td>24,4%</td><td>35,6%</td><td>35,6%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>3,3%</td><td>33,3%</td><td>63,3%</td><td>0,0%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>3,9%</td><td>28,9%</td><td>49,4%</td><td>17,8%</td></tr></tbody></table>				1 weinig profijt	2	3	4 veel profijt	Gemeenteambtenaren	4,4%	24,4%	35,6%	35,6%	Projectontwikkelaars	3,3%	33,3%	63,3%	0,0%	Gemiddeld	3,9%	28,9%	49,4%	17,8%
			1 weinig profijt	2	3	4 veel profijt																		
Gemeenteambtenaren	4,4%	24,4%	35,6%	35,6%																				
Projectontwikkelaars	3,3%	33,3%	63,3%	0,0%																				
Gemiddeld	3,9%	28,9%	49,4%	17,8%																				
Proportionaliteit																								
In welke mate staat de bijdrage in verhouding tot het profijt dat een project heeft van de publieke voorzieningen?																								
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																						
71,1% is van mening dat de bijdrage redelijk proportioneel (28,9%) tot proportioneel (42,2%) is t.o.v. het profijt dat projecten hebben. Volgens 22,2% staat de bijdrage niet redelijk in verhouding tot het profijt en 6,7% is van mening dat de bijdrage niet proportioneel is t.o.v. het profijt.	53,3% is van mening dat de bijdrage redelijk proportioneel is t.o.v. het profijt dat projecten hebben. Niemand is van mening dat de bijdrage proportioneel is. Volgens 40,0% staat de bijdrage niet redelijk in verhouding tot het profijt en 6,7% is van mening dat de bijdrage niet proportioneel is t.o.v. het profijt.	Ca. 70% van de gemeenteambtenaren is van mening dat de bijdrage redelijk proportioneel tot proportioneel is t.o.v. het profijt dat projecten hebben van de publiek voorzieningen. Ca. 55% van de projectontwikkelaars vinden dat de bijdrage redelijk proportioneel is. Geen van de projectontwikkelaars vinden dat de bijdrage proportioneel is terwijl ca. 30% van de ca. 70% van de gemeenteambtenaren dat wel vinden.																						



#	Factor	Omschrijving																						
3	Sufficiëntie	Toereikendheid																						
		Welke kostensoorten komen meestal ter sprake in de onderhandelingen?																						
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		De volgorde waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen: 1. Kosten voor wijziging van het bestemmingsplan zoals onderzoekskosten, plankosten en tegemoetkoming in planschade (gemiddeld 96%). 2. Aanlegkosten voor gebiedseigen voorzieningen zoals het bouw- en woonrijp maken en saneringskosten (gemiddeld 74%). 3. Aanlegkosten voor gebiedsoverstijgende voorzieningen zoals infrastructuur en groenvoorzieningen (gemiddeld 68%). 4. Kosten voor de inbreng van grond en (het tijdelijke beheer en de sloop van) opstallen (gemiddeld 54%). 5. Kosten voor verevening tussen exploitatiegebieden en ruimtelijke ontwikkelingen (gemiddeld 27%). 6. Kosten voor niet-terugvorderbare BTW en rente over geïnvesteerd kapitaal (gemiddeld 22%). 7. Anders (gemiddeld 4%).																						
		Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. De kosten voor wijziging van het bestemmingsplan steken boven de rest uit. Volgens de gemeenteambtenaren gaan onderhandelingen vaker over de aanlegkosten voor gebiedseigen voorzieningen dan voor gebiedsoverstijgende voorzieningen. Volgens de projectontwikkelaars komen beide kostensoorten even vaak voor. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor.																						
Toelaatbaarheid																								
In welke mate staat de bijdrage in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project?																								
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		75,0% is van mening dat de bijdrage redelijk proportioneel (18,2%) tot proportioneel (56,8%) is t.o.v. de opbrengstpotentie van projecten. Volgens 13,6% staat de bijdrage niet redelijk in verhouding tot de opbrengstpotentie en 11,4% is van mening dat de bijdrage niet proportioneel is t.o.v. de opbrengstpotentie.	70,0% is van mening dat de bijdrage redelijk proportioneel (66,7%) tot proportioneel (3,3%) is t.o.v. de opbrengstpotentie van projecten. Volgens 23,3% staat de bijdrage niet redelijk in verhouding tot de opbrengstpotentie en 6,7% is van mening dat de bijdrage niet proportioneel is t.o.v. de opbrengstpotentie.	Ca. 75% van de gemeenteambtenaren en ca. 70% van de projectontwikkelaars is van mening dat de bijdrage in verhouding staat tot de opbrengstpotentie van het project. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars vinden de bijdrage niet proportioneel.																				
<table><thead><tr><th></th><th>1 proportioneel</th><th>2</th><th>3</th><th>4 niet proportioneel</th></tr></thead><tbody><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>56,8%</td><td>18,2%</td><td>13,6%</td><td>11,4%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>3,3%</td><td>66,7%</td><td>23,3%</td><td>6,7%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>30,1%</td><td>42,4%</td><td>18,5%</td><td>9,0%</td></tr></tbody></table>						1 proportioneel	2	3	4 niet proportioneel	Gemeenteambtenaren	56,8%	18,2%	13,6%	11,4%	Projectontwikkelaars	3,3%	66,7%	23,3%	6,7%	Gemiddeld	30,1%	42,4%	18,5%	9,0%
	1 proportioneel	2	3	4 niet proportioneel																				
Gemeenteambtenaren	56,8%	18,2%	13,6%	11,4%																				
Projectontwikkelaars	3,3%	66,7%	23,3%	6,7%																				
Gemiddeld	30,1%	42,4%	18,5%	9,0%																				
Inzichten																								
Gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars geven dezelfde volgorde aan waarin kostensoorten het meeste ter sprake komen. De kosten voor wijziging van het bestemmingsplan steken boven de rest uit. De aanlegkosten voor gebiedseigen en gebiedsoverstijgende voorzieningen completeren de top drie van kostensoorten. Andersoortige kosten dan op de kostensoortenlijst staan komen slechts beperkt voor (gemiddeld 4%). De bijdrage staat volgens gemiddeld 70% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars in verhouding tot de opbrengstpotentie van het project. Gemiddeld 10% van de gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars vinden de bijdrage niet proportioneel.																								

#	Factor	Omschrijving																						
4	Coöperatie	Evenwichtigheid																						
		Kunt u uitleggen waarom de machtsverhouding tussen partijen al dan niet in evenwicht is tijdens onderhandelingen?																						
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		27 van de 45 respondenten hebben de vraag beantwoord. Ongeveer evenveel gemeenteambtenaren vinden de machtsverhouding wel in evenwicht als niet in evenwicht. Enerzijds wordt aangegeven dat de balans kan doorslaan naar de gemeente omdat er uiteindelijk een planologisch besluit genomen moet worden, anderzijds kunnen projectontwikkelaar de overhand hebben als het realiseren van politieke dan wel ruimtelijke ambities urgent is. De machtsverhouding is minder van betekenis wanneer partijen beschikken over een gemeene deler bijvoorbeeld door begrip te hebben voor elkaars belangen of samen ruimtelijke ambities na te streven.	17 van de 30 respondenten hebben de vraag beantwoord. Hiervan is het merendeel, ca. 70% van mening dat de machtsverhouding niet in evenwicht is omdat medewerking van de gemeente nodig is bij het wijzigen van het bestemmingsplan. Is de grond volledig in eigendom van de projectontwikkelaar dan zal de machtsverhouding overhellen naar de gemeente. Opvallend is dat een projectontwikkelaar benoemd dat de machtsverhouding redelijk in evenwicht is omdat zowel gemeente als projectontwikkelaar het exploitatieplan als instrument achter de hand hebben.	Het merendeel van de projectontwikkelaars, ca. 70% en ca. 50% van de gemeenteambtenaren is van mening is dat de machtsverhouding niet in evenwicht is. Voornaamste reden is dat de gemeente een planologisch besluit moet nemen. Alleen volgens de gemeenteambtenaren kunnen ook projectontwikkelaars weleens de overhand hebben als het realiseren van politieke dan wel ruimtelijke ambities urgent is. De machtsverhouding tussen partijen is minder van betekenis wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben.																				
		Bereidwilligheid																						
		In welke mate bent u bereid de ander tegemoet te komen omwille van het sluiten van een overeenkomst?																						
		Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																				
		73,3% is redelijk bereid (18,2%) tot bereid (56,8%) om de ander tegemoet te komen omwille van het sluiten van een overeenkomst. Bij 24,4% is de bereidwilligheid beperkt en 2,2% is niet bereid de ander tegemoet te komen.	100,0% is redelijk bereid (80,0%) tot bereid (20,0%) om de ander tegemoet te komen omwille van het sluiten van een overeenkomst.	De bereidwilligheid om een ander tegemoet te komen is bij beide partijen groot. Redelijk bereid is gemiddeld 65% en bereid is gemiddeld 20%. Bij de gemeenteambtenaren is ca. 25% beperkt tot niet bereid de ander tegemoet te komen. Geen van de projectontwikkelaars is beperkt tot niet bereid.																				
		<table><tr><td></td><td>1 niet bereidwillig</td><td>2</td><td>3</td><td>4 bereidwillig</td></tr><tr><td>Gemeenteambtenaren</td><td>2,2%</td><td>24,4%</td><td>51,1%</td><td>22,2%</td></tr><tr><td>Projectontwikkelaars</td><td>0,0%</td><td>0,0%</td><td>80,0%</td><td>20,0%</td></tr><tr><td>Gemiddeld</td><td>1,1%</td><td>12,2%</td><td>65,6%</td><td>21,1%</td></tr></table>				1 niet bereidwillig	2	3	4 bereidwillig	Gemeenteambtenaren	2,2%	24,4%	51,1%	22,2%	Projectontwikkelaars	0,0%	0,0%	80,0%	20,0%	Gemiddeld	1,1%	12,2%	65,6%	21,1%
			1 niet bereidwillig	2	3	4 bereidwillig																		
Gemeenteambtenaren	2,2%	24,4%	51,1%	22,2%																				
Projectontwikkelaars	0,0%	0,0%	80,0%	20,0%																				
Gemiddeld	1,1%	12,2%	65,6%	21,1%																				
Speelruimte																								
In welke mate geven de onderhandelingen aanleiding tot samenwerking waarbij een projectontwikkelaar verantwoordelijk is voor de realisatie van publieke voorzieningen?																								
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk																						
Volgens 57,8% van de respondenten geven de onderhandelingen redelijk vaak (42,2%) of vaak (15,6%) aanleiding tot samenwerking.	Volgens 50,0% van de respondenten geven de onderhandelingen redelijk vaak (33,3%) of vaak (16,7%) aanleiding tot samenwerking.	De onderhandelingen geven volgens de helft van de respondenten aanleiding tot samenwerking.																						

24,4% is van mening dat er beperkt aanleiding is en bij 17,8% is er zelden aanleiding tot samenwerking.	33,3% is van mening dat er beperkt aanleiding is en bij 16,7% is er zelden aanleiding tot samenwerking.	Slechts volgens 15% tot 20% van de respondenten is er zelden aanleiding tot samenwerking.
---	---	---



Voordeel

Is er sprake van een onderhandelingsresultaat waar een van beiden of beiden voordeel bij hebben?

Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
91,2% is van mening dat het collectief belang gediend is, waarbij in 75,6% het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is en in 15,6% voor beiden optimaal. Volgens 8,9% is het belang van de ander gediend en heeft de gemeente concessies moeten doen. Niemand is van mening dat het eigenbelang gediend is en alleen de projectontwikkelaar concessies heeft moeten doen.	80,0% is van mening dat het collectief belang gediend is, waarbij in 73,3% het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is en in 6,7% voor beiden optimaal. Volgens 20,0% is het belang van de ander gediend en heeft de projectontwikkelaar concessies moeten doen. Niemand is van mening dat het eigenbelang gediend is en alleen de gemeente concessies heeft moeten doen.	Volgens ca. 90% van de gemeenteambtenaren en ca. 80% van de projectontwikkelaars is het collectief belang gediend bij het onderhandelingsresultaat. Volgens ca. 75% van de respondenten is er sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. Volgens ca. 5% tot 15% is er sprake van consensus. Niemand is van mening dat het eigenbelang gediend is en alleen de ander concessies heeft moeten doen.

Inzichten

Het merendeel van de projectontwikkelaars, ca. 70% en ca. 50% van de gemeenteambtenaren is van mening is dat de machtsverhouding niet in evenwicht is. Voornaamste reden is dat de gemeente een planologisch besluit moet nemen. Projectontwikkelaars kunnen weleens de overhand hebben als het realiseren van politieke dan wel ruimtelijke ambities urgent is. De machtsverhouding tussen partijen is minder van betekenis wanneer partijen een gemeenschappelijk belang hebben. De bereidwilligheid om een ander tegemoet te komen is bij beide partijen groot, ca. 85%. In lijn met de grote bereidwilligheid is volgens gemiddeld 85% van de respondenten het collectief belang gediend bij het onderhandelingsresultaat. Volgens ca. 75% van de respondenten is er sprake van een compromis waarbij het onderhandelingsresultaat voor beiden acceptabel is. In slechts 5% tot 15% van de gevallen is er sprake van consensus. Niemand is van mening dat het eigenbelang gediend is en alleen de ander concessies heeft moeten doen. De onderhandelingen geven volgens de helft van de respondenten aanleiding tot samenwerking.

#	Factor	Omschrijving						
5	Exploratie	Flexibiliteit Welke planaanpassingen worden gedaan als kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is? <table> <tr> <th>Gemeenteambtenaren</th><th>Projectontwikkelaars</th><th>Vergelijk</th></tr> <tr> <td>In 37,8% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 11,1% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.</td><td>In 30,0% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 3,3% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.</td><td>Volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars wordt door de gemeenten genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie.</td></tr> </table>	Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk	In 37,8% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 11,1% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.	In 30,0% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 3,3% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.	Volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars wordt door de gemeenten genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie.
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk						
In 37,8% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 11,1% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.	In 30,0% van de gevallen wordt door de gemeente genoeg genomen met een lagere bijdrage en in 3,3% wordt genoeg genomen met een latere realisatie.	Volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars wordt door de gemeenten genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie.						

In 51,1% worden er planaanpassingen gedaan, waarvan 24,4% bezuinigingen op de kosten van publieke voorzieningen en 26,7% optimaliseren van de opbrengsten van projecten.	In 66,7% worden er planaanpassingen gedaan, waarvan 10,0% bezuinigingen op de kosten van publieke voorzieningen en 56,7% optimaliseren van de opbrengsten van projecten.	Voor het overig deel worden er planaanpassingen gedaan waarbij gemeenteambtenaren veronderstellen dat er net zo vaak sprake is van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen als van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten. Volgens ca. 55% van de projectontwikkelaars is er sprake van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten.
Inzichten		
Is kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk dan wordt volgens ca. 50% van de gemeenteambtenaren en ca. 35% van de projectontwikkelaars genoeg genomen met een lagere bijdrage dan wel een latere realisatie. Verder worden er planaanpassingen gedaan waarbij er volgens de projectontwikkelaars vaker sprake is van een optimalisatie van de opbrengsten van projecten dan van een bezuiniging op de kosten van publieke voorzieningen.		

AFSLUITING

De afsluitende vragen gaan over de diversiteit aan onderwerpen van onderhandeling en het draagvlak voor alternatieven voor kostenverhaal.

Naast kostenverhaal, zijn er volgens u nog andere onderwerpen waarover partijen vaak onderhandelen?		
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
Volgens de gemeenteambtenaren wordt er naast kostenverhaal gesproken over de omvang van het programma en de woningbouwcategorieën. Net zo belangrijk is de planning en fasering in relatie tot het bepalen van de betalingsmomenten van de bijdrage. Verder worden aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid vaak genoemd. Tot slot gaan de onderhandelingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met name ten aanzien van participatie.	Naast kostenverhaal gaan de onderhandelingen volgens de projectontwikkelaars over de omvang van het programma en de woningbouwcategorieën. Net zo vaak worden genoemd aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid. Verder is participatie een steeds belangrijker onderwerp van onderhandeling. En tot slot gaan de onderhandelingen over het stellen van zekerheden met name ten aanzien van het woonrijp maken.	Belangrijkste onderwerp van onderhandeling naast kostenverhaal is de omvang van het programma en de woningbouwcategorieën. Daarnaast worden aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid vaak genoemd. Verder is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met name ten aanzien van participatie belangrijk, evenals de planning en fasering in relatie tot het stellen van zekerheden en het bepalen van de betalingsmomenten van de bijdrage.
Welke alternatieven voor kostenverhaal kunnen op uw steun rekenen?		
Gemeenteambtenaren	Projectontwikkelaars	Vergelijk
52,3% van de gemeenteambtenaren spreken hun steun uit voor een forfaitaire fondsbijdrage met als kanttkening dat het leveren van maatwerk mogelijk moet zijn. Slechts 2,3% is voorstander van baatbelasting. 13,6% vinden baatbelasting noch fondsvorming een alternatief. Opvallend is dat en paar gemeenteambtenaren pleiten voor het handhaven van het huidige instrumentarium. Wel wordt het wegnemen van onduidelijkheden als noodzakelijke verbetering gezien.	37,9% van de projectontwikkelaars spreken hun steun uit voor een forfaitaire fondsbijdrage. 6,7% is voorstander van baatbelasting. 34,5% vinden baatbelasting noch fondsvorming een alternatief. Volgens projectontwikkelaars is een alternatief om voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting te verplaatsen met als kanttkening dat gemeenten zich moeten beperken tot het faciliteren van private partijen.	Ongeveer de helft van de gemeenteambtenaren en ca. 40% van de projectontwikkelaars spreken hun steun uit voor een forfaitaire fondsbijdrage als alternatief voor kostenverhaal. Er zijn maar zeer beperkt voorstanders van baatbelasting. Volgens projectontwikkelaars is een alternatief om voorzieningen als kapitaalinvestering naar de meerjarenbegroting te verplaatsen. Gemeenteambtenaren pleiten voor het handhaven van het huidige instrumentarium onder voorwaarde dat onduidelijkheden weggenomen worden.

	Inzichten Naast kostenverhaal onderhandelen partijen over een breed scala aan onderwerpen. Het programma en de woningbouwcategorieën zijn belangrijke onderwerpen van onderhandeling evenals aanvullende eisen ten aanzien van beeldkwaliteit, openbare ruimte en duurzaamheid. Tot slot gaan de onderhandelingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met name ten aanzien van participatie en de planning en fasering in relatie tot het stellen van zekerheden en het bepalen van betalingsmomenten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst om kostenverhaal te verzekeren kan als instrument op steun van gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars rekenen. Wel wordt het wegnemen van onduidelijkheden als noodzakelijke verbetering gezien. Een forfaitaire fondsbijdrage wordt door ongeveer de helft van de gemeenteambtenaren en ca. 40% van de projectontwikkelaars als alternatief voor kostenverhaal gezien. Met als kanttekening dat het leveren van maatwerk mogelijk moet zijn. Er zijn maar zeer beperkt voorstanders van het heffen van baatbelasting.
--	--



VERSLAG THEMASESSIE KOSTENVERHAAL

Datum: dinsdag 12 juni 2018

Locatie: Frisse Blikken. Grebbeberglaan 15 in Utrecht

Aanwezigen: 18 aanwezigen, onderverdeeld in 14 publieke partijen en 4 private partijen

INLEIDING

Als onderdeel van het programma Stedelijke Transformatie is door Platform 31 de themasessie kostenverhaal georganiseerd. Het thema kan aanleiding geven tot discussie met name wanneer bij een gebiedstransformatie eindtijd en eindbeeld ontbreken.

Frits Dinkla van Rho adviseurs, gedetacheerd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, is gevraagd een toelichting te geven op het kostenverhaal onder de Omgevingswet. De toelichting is gebaseerd op de Aanvullingswet grondeigendom zoals in december 2017 voor advies is aangeboden aan de Raad van State. Doelen van de Omgevingswet zijn: inzichtelijk omgevingsrecht, leefomgeving centraal, ruimte voor maatwerk, sneller en beter. 26 wetten worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Belangrijkste figuur in de Omgevingswet is het omgevingsplan waar het kostenverhaal onderdeel van is.

Onder de Omgevingswet blijven gemeenten verplicht om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen op private partijen. Maar het instrumentarium voor kostenverhaal moet veranderen omdat een omgevingsplan, ter bevordering van de flexibiliteit, globale bestemmingen bevat. Daarnaast wil het rijk gebiedstransformaties mogelijk maken. Tot slot zal een vereenvoudiging van de wetgeving de drempel voor gemeenten om publiekrechtelijk kosten te verhalen verlagen.

In tegenstelling tot wat het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom doen vermoeden zal het sluiten van een anterieure overeenkomst prefereren boven publiekrechtelijk kostenverhaal en is contractvrijheid het uitgangspunt. Voor het publiekrechtelijk kostenverhaal zal de kostensoortenlijst en het principe van macroaftopping blijven bestaan. Het doorschuiven van publiekrechtelijk kostenverhaal is mogelijk door bij het omgevingsplan een verdeelsleutel op te nemen. Zodoende kan de toedeling van kosten voor publieke voorzieningen in de tijd naar achteren schuiven wanneer er meer bekend is over de invulling van het omgevingsplan. Gemeenten moeten de verdeelsleutel onderbouwen met beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen. Bij de toedeling van kosten zal het draagkrachtbeginsel blijven gelden waardoor binnenplanse verevening mogelijk is. Het is niet langer verplicht de inbrengwaarden te bepalen, het gaat erom vast te stellen op welke wijze de raming van de waardevermeerdering tot stand zal komen. Voor de bovenplanse verevening zal een alternatief geboden worden. Dit alternatief is bedoeld voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld in krimpgebieden of bij herstructureringsopgaven.

Voordeel van het kostenverhaal onder de Omgevingswet is de mogelijkheid tot doorschuiven. Voor gemeenten is het mogelijk om maatwerk te leveren bij het bepalen van de verdeelsleutel. Valkuil is dat gemeenten te hoge kosten voor publieke voorzieningen in rekening brengen om een tekort te voorkomen. Pas bij de eindafrekening zal blijken of private partijen een beroep kunnen doen op een onverschuldigde betaling. Aangezien de looptijd van een omgevingsplan niet langer gelimiteerd is kan de eindafrekening meer dan 10 jaar op zich laten wachten. Daarnaast is er ruimte voor maatwerk maar tegelijkertijd ruimte voor discussie. Tot slot bestaat het risico dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding zijn en jurisprudentie de wetgeving zal beperken.

De schaduwwerking op privaatrechtelijk kostenverhaal kan verbeteren omdat de vereenvoudiging van de wetgeving de drempel zal verlagen voor gemeenten om publiekrechtelijk kosten te verhalen. Daarnaast moeten gemeenten voor het onderbouwen van een verdeelsleutel beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen maken. Het zal echter moeilijk blijven om de samenhang tussen publieke voorzieningen en projecten te onderbouwen. Een goede toelichting bij de Omgevingswet op het criterium toerekenbaarheid is van essentieel belang om in de praktijk het criterium te kunnen toepassen. De verwachting is dat in tijden van hoogconjunctuur vooral privaatrechtelijk kostenverhaal zal plaatsvinden en in tijden van laagconjunctuur en bij incrementeel ontwikkelen meer publiekrechtelijk kostenverhaal.

PRESENTATIE

Ter verificatie van de uitkomsten van de enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars en de bevindingen uit het vergelijk is een presentatie gegeven en input gevraagd.

Op hoofdlijnen worden de uitkomsten van de enquête en de bevindingen uit het vergelijk tussen literatuur en empirie onderschreven door aanwezigen. Aanleiding voor discussie is de machtsverhouding tussen partijen met name de bevinding dat gemeenten het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk stellen aan het wijzigen van een bestemmingsplan. Na een toelichting op de praktijk van gebiedsontwikkeling in Spanje en Groot-Brittannië waar aan het wijzigen van een bestemmingsplan de voorwaarde verbonden kan worden dat een private partij zich op een later moment moet committeren aan het vergoeden van een exploitatiebijdrage, onderkennen aanwezigen dat er tijdwinst te behalen is wanneer gemeenten eerder aanvangen met het wijzigen van een bestemmingsplan. Aanvullend merken aanwezigen op dat in de praktijk gemeenten soms voorbereidingen treffen voor het wijzigen van een bestemmingsplan onder voorwaarde dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan een anterieure overeenkomst gesloten is. In dat geval moet de gemeente voorinvesteringen doen maar is er sprake van een gezamenlijk belang dan kan er op basis van vertrouwen een voorschot genomen worden op het sluiten van een anterieure overeenkomst. Daarnaast kan een gemeente druk zetten om tot een anterieure overeenkomst te komen door te dreigen met een overstap naar een andere projectontwikkelaar. De grond moet in dat geval niet in eigendom zijn bij de projectontwikkelaar waarmee de gemeente in onderhandeling is.

Van belang is dat partijen vroegtijdig aan tafel gaan om verwachtingen naar elkaar uit te spreken. Daarnaast merken aanwezigen op dat grondbeleid volgend moet zijn aan ruimtelijk beleid. Als de intenties van een projectontwikkelaar de gemeente niet schaden kan kostenverhaal de enige voorwaarde voor medewerking zijn. Mochten de verwachtingen uiteenlopen dan kan door het sluiten van een intentieovereenkomst verkend worden onder welke voorwaarden medewerking aan het wijzigen van een bestemmingsplan wel mogelijk is. Is de grond reeds in eigendom bij een projectontwikkelaar dan kan het risico op betaalplanologie optreden. Echter de exploitatiebijdrage is een beperkt aandeel van de stichtingskosten, het probleem moet niet groter gemaakt worden dan het is, volgens een van de aanwezigen.

Onder de Omgevingswet zullen het voorontwerp en ontwerpbestemmingsplan komen te vervallen, hierdoor zal het nemen van een planologisch besluit minder tijdrovend zijn dan nu het geval is en zal het probleem van tijdverlies door het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk te stellen, beperkt worden. Verder is volgens Frits Dinkla het publiekrechtelijk kostenverhaal vooral bedoeld om freeriders te voorkomen. Is er sprake van een privaat initiatief waarbij een projectontwikkelaar verantwoordelijk is voor zowel de grond-als de vastgoedexploitatie dan zullen gemeente en projectontwikkelaar in onderhandeling moeten treden om tot een programma en aanvullende eisen te komen.

Vooraf ten aanzien van de wijze waarop de exploitatiebijdrage bepaald moet worden zal publiekrechtelijk kostenverhaal een schaduwwerking hebben op het sluiten van een anterieure overeenkomst onder de Omgevingswet. Welke voorzieningen per gebied nodig zijn en wat de kosten daarvan zijn is maatwerk. In een vroeg stadium zekerheid geven over de exploitatiebijdrage zal moeilijk blijven. Aanvullend merken aanwezigen op dat er in de praktijk weldegelijk discussie is over de toedeling van kosten en de hoogte van de exploitatiebijdrage. In dat geval vallen gemeenten terug op wetgeving. Gemeenten verzwakken hun onderhandelingspositie als ze zich overvragen. Transparantie en het delen van informatie is van belang.

Aanwezigen onderschrijven dat partijen planaanpassingen doen en dan met name de opbrengsten proberen te optimaliseren wanneer kostenverhaal niet of onvoldoende mogelijk is. Conclusie is dat de onderhandelingen de integraliteit van planvorming bevorderen. Tot slot constateren aanwezigen dat de onderhandelingen onder druk kunnen komen te staan wanneer gemeenten onder de Omgevingswet in een omgevingsplan de woningbouwcategorieën en aanvullende eisen ten aanzien van openbare ruimte moeten opnemen, de flexibiliteit om tot planaanpassingen te komen zal minder worden.

PRAKTIJKVOORBEELD

Ter afsluiting van de themasessie wordt door Maarten van der Terp, projectleider grondzaken van de gemeente Amsterdam een toelichting gegeven op de gebiedstransformatie van bedrijventerrein Sloterdijk Amsterdam naar woningbouw.



VERSLAG EXPERTMEETING KOSTENVERHAAL

Datum: dinsdag 19 juni 2018
 Locatie: Synchroon, Zilverstraat 39 in Zoetermeer
 Experts: Job Posner, Regiomanager bij Synchroon
 Erwin Daalhuisen, Seniorconsultant bij Fakton consultancy
 Jelmer Procee, Advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
 Peter van Haasteren, Strategisch adviseur grondbeleid bij Gemeente Rotterdam

INLEIDING

De expertmeeting bestaat uit twee delen, een plenair en een interactief deel. Plenair gaan de experts in discussie over het literatuuronderzoek en de uitkomsten van de enquête onder gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars. Voor het plenair deel is voorafgaand aan de meeting een presentatie toegestuurd. In het interactief deel vormen de experts een mening over een drietal stellingen.

PLENAIR DEEL

Na een toelichting op de kenmerken van publieke voorzieningen en het onderscheid in de economie tussen directe en indirecte instrumenten voor bekostiging van publieke voorzieningen komen de trends in gebiedsontwikkelingen aan de orde. Discussie ontstaat over de rolopvatting van publieke en private partijen, specifiek de bevinding dat gemeenten afstand nemen van actief grondbeleid. Volgens Peter is de beweging in veel gevallen weer tegengesteld sinds de economische crisis van 2008 voorbij is. Landelijk hebben gemeenten nog veel gronden in bezit. De gronden hebben niet altijd meer de opbrengstpotentie van voor de crisis waardoor gemeenten verlies moeten blijven nemen op hun grondbezit. Desalniettemin moeten de gronden tot ontwikkeling komen en blijven gemeenten dus verantwoordelijk voor veel grondexploitaties.

De verandering in rolopvatting van publieke en private partijen is het gevolg van de liberalisering en privatisering en het opnemen van Angelsaksische welvaart-economische principe in het Rijnlands model waar de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland op gebaseerd is. Na een toelichting op het denkmodel van institutionele verandering is het institutioneel kader ter sprake gekomen.

Ten aanzien van de instrumenten voor kostenverhaal en baatafoming is volgens Erwin de verhouding van 97% actief grondbeleid of privaatrechtelijk kostenverhaal en 3% publiekrechtelijk kostenverhaal tekenend. Jelmer beaamt dat publiekrechtelijk kostenverhaal vooral theoretisch is. Het vaststellen van een exploitatieplan is in de praktijk te complex.

De ervaring van Jelmer is dat gemeenten een exploitatieplan als terugvaloptie gebruiken. Voor grotere locaties in een gebied waarvan de grond in eigendom is van projectontwikkelaars worden anterieure overeenkomsten gesloten. Voor kleinere locaties in een gebied waar het kostenverhaal nog niet van verzekerd is gaan gemeenten over tot het vaststellen van een exploitatieplan. Echter van het exploitatieplan wordt uiteindelijk amper gebruik gemaakt omdat de gevestigde partijen zich realiseren dat een gebiedstransformatie gaat plaatsvinden waarna men alsnog tot het sluiten van een overeenkomst overgaat. Van de jaarlijkse actualisatie van het exploitatieplan wordt in dat geval afgezien en een eindafrekening is in de praktijk nog nooit opgesteld.

De ervaring van Erwin is dat er bij het vaststellen van een exploitatieplan veel discussie is over het exploitatiegebied en de publieke voorzieningen daarbinnen. Bij binnenstedelijk bouwen moeten bestaande voorzieningen, met name infrastructuur, eigenlijk uit het exploitatiegebied gesneden worden omdat de kosten meer verband houden met onderhoud dan met het vergroten van de capaciteit ten behoeve van een ontwikkeling. Jelmer en Erwin zijn beiden van mening dat het publiekrechtelijk kostenverhaal onder de Wro effectief kan zijn op uitleglocaties waar weinig discussie is over de benodigde voorzieningen maar niet bij binnenstedelijk bouwen.

Aanvullend kan volgens Erwin publiekrechtelijk kostenverhaal als instrument effectief zijn wanneer het exploitatieplan bij de start van een gebiedsontwikkeling gereed is. In een later stadium een exploitatieplan vaststellen is eigenlijk zinloos.

Aan de hand van een toelichting op de uitkomsten van de enquête onder gemeentebesturen en projectontwikkelaars wordt de discussie voortgezet in relatie tot de schaduwwerking op de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Volgens Erwin is publiekrechtelijk kostenverhaal als instrument te complex voor projectontwikkelaars om op terug te vallen en toe te passen in onderhandelingen. Peter beaamt dit en licht toe dat volgens het voorstel Omgevingswet de PPT-criteria van toepassing zouden zijn op zowel publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal maar na kritiek van o.a. de VvG is hierop teruggekomen. Job is in zijn werk een exploitatieplan nog niet tegengekomen, evenmin spelen de PPT-criteria een rol in onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Teruggekomen wordt op de rolopvatting van publieke en private partijen. Volgens Erwin moeten gemeenten zowel voor publiek- als privaatrechtelijk kostenverhaal expertise en capaciteit vrijmaken. Peter beaamt dit, voor een project waarbij een projectontwikkelaar een weg ging verleggen en vastgoed ging verwerven is door de gemeente Rotterdam een schaduwberekening gemaakt en gedeeld. Zo kan op inhoud een discussie gevoerd worden. Volgens Job wordt er vaak vanuit gegaan dat partijen een gelijk kennisniveau hebben, in de praktijk is dat niet altijd zo. Erwin beaamt dit, partijen gaan in onderhandelingen vaak uit onzekerheid over tot vechten en vermijden.

Stilgestaan wordt bij de machtsverhouding tussen partijen. De ervaring van Job is dat projectontwikkelaars medewerking van een gemeente aan het wijzigen van het bestemmingsplan proberen te kopen. Er worden privaatrechtelijk afspraken gemaakt om gemeenten publiekrechtelijk tot actie aan te zetten. Volgens Erwin is het buitengewoon moeilijk voor een projectontwikkelaar om op te treden tegen betaalplanologie, gemeenten hebben duidelijk meer macht. Aanvullend is volgens Job de policy bij Synchron dat er geen juridische stappen ondernomen worden tegen gemeenten.

Volgens Jelmer moet de macht van eigendom niet onderschat worden in de discussie. Gemeenten hebben taakstellingen ten aanzien van de woningbouwproductie en om deze in te vullen zijn projectontwikkelaars nodig. Toch is de ervaring van Job dat gemeenten zo lang mogelijk hun onderhandelingspositie willen vasthouden. Peter ziet dat anders omdat de gemeente Rotterdam wel mee gaat met goede ideeën en zoals genoemd worden daarvoor indien nodig schaduwberekeningen gemaakt en gedeeld. Volgens Job wil een projectontwikkelaar graag een deal sluiten, er moeten winstdoelstellingen behaald worden, bouwgrond is schaars en de bouwkosten blijven stijgen, daarom is men bereid te veel te betalen. Uiteindelijk zal het altijd tot een deal komen mogelijk jaren later dan bij het verwerven van de grond voorzien was maar als de grond eenmaal in eigendom is moet deze tot ontwikkeling komen. Projectontwikkelaars zijn wel voorzichtiger geworden bij het verwerven van grond, men wil verzekerd zijn van medewerking van de gemeente. Aanvullend kan Erwin zich voorstellen dat het exploitatieplan als stok achter de deur juist in het voordeel is van projectontwikkelaars omdat gemeenten een bijdrage altijd moet kunnen onderbouwen.

Na een toelichting op de meest relevante aanpassingen in het voorstel Omgevingswet en de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom wordt de discussie over de machtsverhouding tussen partijen voortgezet. Volgens Jelmer gaan gemeenten aan macht inleveren onder de Omgevingswet. De belangrijkste figuur in de Omgevingswet om private partijen aan te moedigen om te investeren in een gebied is een omgevingsplan met globale bestemming, waarin de bouwmogelijkheden zijn opgenomen op een zodanige wijze dat realisatie van een project alleen met een omgevingsvergunning kan aanvangen. Door de globale bestemming zal het moeilijk zijn om de economische haalbaarheid van een omgevingsplan ter discussie te stellen en een omgevingsvergunning te weigeren omdat er sprake is van een exploitatietekort. Volgens Erwin zullen partijen bij een omgevingsplan met globale bestemming vaak niet toekomen aan het sluiten van een anterieure overeenkomst omdat projectontwikkelaars rechtstreeks een omgevingsvergunning kunnen aanvragen.

Ten aanzien van het verruimen van de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal is volgens Peter het streven om tot een algemeen geldende regeling te komen. Het moet niet aan gemeenten overgelaten worden om per gemeente een regeling te treffen, hierdoor kan de rechtszekerheid voor een projectontwikkelaar in het geding zijn. Verder is het streven om het publiekrechtelijk kostenverhaal te versimpelen door te focussen op de kosten voor publieke voorzieningen. Het instrumentarium zal daarbij zoveel mogelijk intact blijven.

Over toepassing van een verdeelsleutel voor toedeling van kosten is Peter sceptisch in de zin dat bij grote verschillen binnen een gemeente of tussen gemeenten de rechtszekerheid voor een projectontwikkelaar in het geding kan zijn. Daarnaast zal volgens Peter het soms nodig blijken te zijn dat gemeenten voorinvesteringen doen dan wel een verlies voor hun rekening nemen, wil een gebied tot ontwikkeling komen. Het de facto afschaffen van de anterieure overeenkomst is volgens Peter onwenselijk, de anderen beamen dat.

INTERACTIEF DEEL

Uit de uitkomsten van de enquête het vergelijk tussen literatuur en empirie en de themasessie volgen een aantal dilemma's. De dilemma's laten zich vertalen in stellingen welke in een meeting zijn voorgelegd aan een viertal experts.

DILEMMA: ACTIEF GRONDBELEID VERSUS FACILITEREND GRONDBELEID

Nu de nadruk is komen te liggen op binnenstedelijk bouwen is de verhouding tussen kosten en opbrengsten ongunstiger geworden. Gemeenten zien zich geconfronteerd met een tekort op grondexploitaties. Echter bij faciliterend grondbeleid wordt de ruimte voor privaat initiatief niet automatisch ingenomen door de markt. Zowel aan de zijde van de overheid als aan de kant van de markt is er sprake van risicomijdend gedrag.

STELLING:

Ondanks het toenemend woningtekort in steden moeten gemeenten zich beperken tot faciliterend grondbeleid, ook al komen gebieden dan niet of niet tijdig tot ontwikkeling.

De experts zijn het niet eens met de stelling. Actief grondbeleid kan nodig zijn wanneer de markt terughoudend is. Een voorbeeld is de gebiedstransformatie van Rotterdam Zuid waar amper projectontwikkelaars voor te vinden zijn. De ruimte kan evenmin ingenomen worden door woningcorporaties aangezien zij door o.a. de verhuurdersheffing minder investeringsmogelijkheden hebben gekregen. Gemeenten moeten soms het initiatief nemen om te voorkomen dat gebieden niet of niet tijdig tot ontwikkeling komen. Kanttekening is dat gemeenten met actief grondbeleid een publieke taak moeten willen uitvoeren. Gronden verwerven met de intenties om een gebied geheel in handen te krijgen en baatafoming te laten plaatsvinden is niet langer wenselijk.

DILEMMA: ZEKERHEID VERSUS FLEXIBILITEIT T.A.V. DE BOUWMOGELIJKHEDEN

In de praktijk stellen gemeenten het sluiten van een anterieure overeenkomst voorwaardelijk aan het wijzigen van een bestemmingsplan. Het vastleggen van de bouwmogelijkheden voordat er een concreet initiatief is kan een positief effect hebben op het verkrijgen van financiering voor projecten. Tegelijkertijd kan in een vroeg stadium zekerheid geven over de bouwmogelijkheden leiden tot grondprijsofdrijving en het kostenverhaal onder druk zetten.

STELLING:

Om de woningbouwproductie te stimuleren moeten gemeenten de bouwmogelijkheden vastleggen voordat er een concreet initiatief is, ook al zet grondprijsofdrijving het kostenverhaal onder druk.

De experts verschillen van mening over de stelling. Enerzijds kan het vastleggen van de bouwmogelijkheden in een vroeg stadium de marktwerking verstoren, projectontwikkelaars wordt de pas afgesneden. Daarnaast kan de gemeente een mogelijkheid ontnomen worden om sturing te geven wanneer kostenverhaal na het wijzigen van het bestemmingsplan niet meer of niet in voldoende mate mogelijk is. Anderzijds is er een kans voor de gemeente om grip te houden op ruimtelijke ontwikkelingen door gelijk met het bestemmingsplan een voorkeursrecht gemeenten te vestigen. Kanttekening is dat het een globaal bestemmingsplan moeten betreffen zodat een gemeente kan inspelen op goede ideeën van markt en maatschappij.

DILEMMA: ZEKERHEID VERSUS FLEXIBILITEIT T.A.V. DE EXPLOITATIEMOGELIJKHEDEN

In een vroeg stadium zekerheid geven over de exploitatiebijdrage kan een dempend effect hebben op de grondprijzen en de bereidheid om bij te dragen bij projectontwikkelaars doen toenemen. In de Wro worden nauwelijks uitspraken gedaan over de (on)mogelijkheden van privaatrechtelijk kostenverhaal, gemeenten moeten tot beleid over de bekostiging van publieke voorzieningen komen. Echter uit onderzoek is gebleken dat dergelijk beleid er veelal niet is of dat het beleid transparant noch toetsbaar is.

STELLING:

Om te voldoen aan essentiële voorwaarden zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is contractregulering of standaardisering van de exploitatiebijdrage noodzakelijk.

De experts zijn het niet eens met de stelling. Het leveren van maatwerk is zwaarwegender dan het voorkomen van willekeur. Duidelijk moet zijn op welke wijze de exploitatiebijdrage uiteindelijk berekend zal worden. Zodoende kunnen projectontwikkelaars zelf een inschatting maken van de exploitatiebijdrage en weten zij waar ze aan toe zijn. Nu is met name de toedeling van kosten op basis van het profijt- en draagkrachtbeginsel te complex en ontstaan over en weer frustraties. Partijen moeten gezamenlijk onderzoek doen naar wat in een gebied minimaal moet en maximaal kan. Ook bij het bepalen van de kosten en het prioriteren van de publieke voorzieningen moeten partijen samen optrekken en informatie delen.

COLOFON

ONTWERP : STUDIO/25/6
FOTO'S : BREND A ZWIRS (OMSLAG & P. 36)
REBECCA LEISING (P. 50)
BOB ELFERING (P. 10 & 66)
JOB POSNER (P. 16, 24, 40 & 56)
MARCEL KRIJGER, MARCEL KRIJGER FOTOGRAFIE (P. 4)

De foto's in de masterthesis zijn gemaakt door medewerkers van Synchron. In het voorjaar van 2018 hebben zij, onder begeleiding van een beroepsfotograaf, het leven in de stad in beeld gebracht. De foto's zijn gebundeld in het boek Citylife. De masterthesis bevat een selectie van beelden uit Rotterdam en dan met name het gebied rond het Schieblock. De recent ontplooiende initiatieven in dat gebied, zoals de Luchtsingel en de DakAkker, laten zien dat de bekostiging van publieke voorzieningen aan verandering onderhevig is.

van
VERHALEN
naar **VERDELEN**

IR. N. VAN SCHOONHOVEN
SEPTEMBER 2018