

Mogelijkheden decentrale regelgeving om
klimaatbestendig bouwen te bevorderen

Optimalisering doorrekening gebieds-
overstijgende kosten via overeenkomst en
regeling Omgevingswet

Praktijkblad
Grondzaken
en gebiedsontwikkeling

1

Jaargang 16 | februari 2021

**Management en organisatie in de
exploitatiefase**

belangrijk voor gebiedsontwikkeling en de nieuwe stedelijke economie

Een eigen kijk op gebiedsontwikkeling

Nysingh houdt het overzicht



Gebiedsontwikkeling

Nederland bouwt. Meer dan ooit is er behoefte aan ruimte om te wonen, te ondernemen en te recreëren.

Maar voordat een gebied succesvol én duurzaam ontwikkeld kan worden, rijzen er tal van vragen. Bijvoorbeeld over planologie, kostenverhaal, milieuaspecten, grondzaken of over contractuele (samenwerkings)mogelijkheden.

Hoe neemt u de juiste beslissingen? Het team Gebiedsontwikkeling van Nysingh denkt en kijkt graag met u mee. Als sparringpartner van de Rijksoverheid, gemeenten, projectontwikkelaars, waterschappen en provincies ontwikkelen we een complete en eigen kijk op complexe vraagstukken waar u uw voordeel mee kunt doen. Wij maken inzichtelijk wat ingewikkeld lijkt en houden het overzicht, terwijl u bouwt aan een uitdagende toekomst.

HOOFDREDACTEUREN

Mr. Tineke ten Have (Ten Have Advies v.o.f.)

Mr. Renate van der Zee (Vereniging van Grondbedrijven)

REDACTIE

E.J. van Baardewijk (Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling)

- E.C.P. de Bruin (ECP de Bruin advies) - Mr. M. Fokkema

(Infense advocaten) - Mr. E.W. van Gelder (Vereniging

van Grondbedrijven) - M. Hinskens LL.M (Ey) - Drs. P.

Rutte MRE (Schiphol Group) - Mr. R.A.P. Schouwaert

(Gemeente Barneveld) - Drs. T. Stauttner (Stad2) - Drs.

P.A. van Zwet (Gemeente Amsterdam)

REDACTIESECRETARIAAT

Mw. drs. N.G.W. Huisman (grondzaken@sdu.nl)

UITGEVER

R.M.E.E. Huveneers

ONTWERP EN VORMGEVING

Imago Mediabuilders, Amersfoort

Citeertitel Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 2021/x
(titel artikel)

ISSN 2589-9163

www.grondzakenindepriktijk.nl

©Sdu Uitgevers 2021

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Pro, Postbus 3060, 2130 KB te Hoofddorp (www.stichting-pro.nl).

ADVERTENTIEACQUISITIE

Cross Media Nederland, Tim Lansbergen, (010) 760 73 24,

tim@crossmedianederland.com

ABONNEMENTEN EN -ADMINISTRATIE

Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling verschijnt zesmaal per jaar op papier en online via www.grondzakenindepriktijk.nl, via contentintegratie en de Sdu Tijdschriften App (Stapp via de App Store en Google Play). Voor actuele prijzen, abonnementsvormen en onze leveringsvoorwaarden verwijzen wij u naar sdu.nl of kunt u contact opnemen met onze klantenservice (tel: (070) 378 98 80; e-mail: sdu@sdu.nl). Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbin-tenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements) overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu Uitgevers bv. Adreswijzigingen van VVG leden/dona-teurs dient u door te geven aan de VVG: Info@VVG.nl.

6

Management en organisatie in de exploitatiefase

ARTIKELN | THEO STAUTTNER & JAAP ZIJDA, HANS KARSSSENBERG & JAAP SCHOUFOUR |

14

Corona of niet: gemeenten verhogen de grondprijzen, maar wel beperkt

ARTIKELN | ERIK DE LEVE |

20

Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties

ARTIKELN | ERWIN HEURKENS & WOUTER JAN VERHEUL |

26

De mogelijkheden van decentrale regelgeving om klimaatbestendig bouwen te bevorderen

ACTUALITEITN | GERT DEKKER EN SIMON HANDGRAAF |

33

Optimalisering doorrekening gebiedsoverstijgende kosten via overeenkomst en nieuwe regeling Omgevingswet

ACTUALITEITN | DEMETRIO MUÑOZ GIELEN EN HARRY NIJLAND |

En verder in deze uitgave:

- 5 Intro
- 12 Column - Eenvoudig beter met MAGA
- 13 Vooruitblik
- 19 Column - Differentiatie tarieven overdrachtsbelasting; doodsteek voor MGE?
- 38 Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet
- 41 VVG Nieuws - Actievere grondpolitiek is gewenst
- 44 VVG Nieuws - Hoge ambities en hoge urgentie
- 47 Jurisprudentie 1 november 2020 tot 15 januari 2021

Cursusoverzicht Sdu Opleidingen

Zorg dat u altijd up-to-date blijft



BOA Masterclass Visie Handhaving Openbare Ruimte 2025

Bouwen aan krachtige en
zelfbewuste handhavingsteams

20 april 2021 | Veenendaal



Online Cursus Openbare- ordebevoegdheden van burgemeesters

Versterk uw inzicht in de
rampenbestrijdings- en
openbare-ordebevoegdheden

22 maart 2021 | Online



Collegereeks Bedrijfsvoering in het Sociaal Domein

Vertaal in zes colleges
maatschappelijke en technologische
ontwikkelingen naar uw organisatie

**Startdatum 18 juni 2021
Business Universiteit Nyenrode**



Driedaagse Actualiteiten Staatssteunrecht

Krijg les van een excellente
advocaat. Eerder beoordeeld
met een 8.7(!)

**Startdatum 23 november 2021
Breukelen**

Overheidsjurist hoe zit het met uw beroepsvaardigheden?

Sdu Opleidingen biedt een
breed aanbod van trainingen
en cursussen.

**2021 is hèt jaar om uzelf
verder te ontwikkelen!**

Bekijk ons hele aanbod op www.sdujuridischeopleidingen.nl/overheid

Sdu

1. INTRO



Tineke ten Have
Hoofdredacteur

Transformatie

Het transformeren van gebieden tot mooie duurzame stedelijke woon- en werkomgevingen is een kunst op zich en vergt een integrale aanpak om het gebied na transformatie ook goed te houden. In het openingsartikel *Management en organisatie in de exploitatiefase, belangrijk voor gebiedsontwikkeling en de nieuwe stedelijke economie* bepleiten Theo Stauttner, Jaap Zijda, Hans Karssenberg en Jaap Schoufour om met een flink aantal gebieden en partijen samen de krachten te bundelen en al doende te leren, en daarvoor een gezamenlijke financiering te regelen.

Zo ook Erwin Heurkens en Wouter Jan Verheul die in hun artikel *Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties* beschrijven dat de huidige opgaven van gebiedstransformaties onderling zo afhankelijk zijn dat betrokken partijen niet zonder elkaar kunnen, ook wat de financiering betreft.

Demetrio Muñoz Gielen en Harry Nijland schetsen in het artikel *Optimalisering doorrekening gebiedsoverstijgende kosten via overeenkomst en nieuwe regeling Omgevingswet* met welk beleid gemeenten het in rekening brengen van gebiedsoverstijgende kosten in de overgang naar de Omgevingswet, steviger kunnen organiseren.

Het Nederlandse klimaat verandert met risico's voor gezondheid, veiligheid en economie. Gert Dekker en Simon Handgraaf schetsen de mogelijkheden van decentrale regelgeving om klimaatbestendig bouwen te bevorderen.

De coronacrisis heeft op korte termijn nauwelijks invloed op het grond(prijs)beleid van gemeenten. Erik de Leve geeft de conclusies weer uit de jaarlijkse benchmark Gemeentelijke Grondprijzen 2020-2021 van de Stec Groep waaraan 131 gemeenten meededen. 65% ziet geen invloed van de coronacrisis op de grondwaarde van woningen en werklocaties.

Twee ietwat vermanende columns. Myrthe Hinskens bespreekt de differentiatie in de tarieven voor de overdrachtsbelasting naar verkrijger en het financiële effect daarvan op woningcorporaties. Manfred Fokkema gaat in op jurisprudentie waaruit zou blijken dat niet alle gemeenten de afspraak=afspraak-gedachte altijd even nauw nemen...

In de kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet bespreken Joan Naus en Shari Sheer Mahomed enkele uitspraken over exploitatieplannen in de periode 1 juni 2020 tot 1 januari 2021. Frans van der Loo geeft in de vaste jurisprudentierubriek een overzicht van recente uitspraken.

Wilt u zelf een interessant onderwerp delen met de lezers van het *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Of heeft u suggesties? Stuur uw reactie met korte toelichting aan de redactie via grondzaken@sdu.nl.



Belangrijk voor gebiedsontwikkeling en de nieuwe stedelijke economie

2. Management en organisatie in de exploitatiefase

THEO STAUTTENER & JAAP ZIJDA

HANS KARSENBERG & JAAP SCHOUFOUR

Het transformeren van gebieden tot mooie duurzame stedelijke woon- en werkomgevingen is een kunst op zich en vergt een integrale aanpak om na het goedmaken het gebied ook goed te houden. Dit vraagstuk speelt in het moderne ontwikkelproces een steeds pregnantere rol.

Veel steden kunnen binnen hun gemeentegrenzen niet op een gebruikelijke wijze verder uitbreiden. De binnenstedelijke verdichting is geen doel, maar een kans om nieuwe waarde toe te voegen aan bestaande gebieden. De kwaliteit van de openbare ruimte en de menselijke maat kunnen met verdichting enorm worden verbeterd en daarmee de sociale ontmoeting en leefkwaliteit. Vergroening draagt bij aan een gezonde levensstijl, biodiversiteit en klimaatadaptie. Er kan meer ruimte komen voor betaalbare ruimtes voor lokale start-ups, maakbedrijven, sociale ondernemingen, creatieven, en maatschappelijke voorzieningen, of bestaande werkgelegenheid in het transformatiegebied kan in de gebiedsontwikkeling worden opgenomen zodat er een gemengd, duurzaam gebied ontstaat dat bijdraagt aan het algehele functioneren van de stedelijke economie. Nieuwe en betaalbare woonvormen kunnen veel toevoegen in gebieden waar in de naoorlogse jaren veel van dezelfde woonsoorten bij elkaar zijn ontwikkeld.

Doordat we steeds meer bouwen in stedelijk gebied moeten we bestaande functies en kwaliteiten compact inpassen in plannen. Maar dat geldt ook voor bestaande bedrijven en functies met al dan niet een maatschappelijk of sociaal-cultureel karakter. De interessante mix die zo'n gebied in de voorfase (de bestaande situatie) heeft, willen we in toenemende mate behouden gedurende maar ook na de transformatie. Door de druk op de stedelijke ruimte en processen van 'gentrification' die dat met zich mee kan brengen, wordt ook economisch beleid voorzien van ambities, zoals een gezonde mix van kleinschalige retail, betaalbare werkplekken voor bijvoorbeeld lokaal georiënteerde stadmakers en de combinatie van wonen en werken.

Als we dit proces goed organiseren dan zien we dat de betere sociale leefkwaliteit, een diversere economie, de duurzaamheid en de plinten en plekken alle bijdragen aan een grotere betrokkenheid. Dit kan leiden tot het door de tijd heen mee investeren van de gebiedsgebruikers, aan een betere beleving en hogere waardering, aan betere verhuur- en verkoopbaarheid en aan een grotere flexibiliteit om als locatie goed te blijven functioneren door de tijd heen. Goede plinten met een mix aan ketens en couleur locale, een openbare ruimte waar mensen zich thuis voelen, een sterke community, een inclusief aanbod van woningen en werkruimtes: het is geen aangename bijvangst meer, maar zij zijn de drijvers geworden voor langdurige waardecreatie. Dit gebeurt in een speelveld waar niet enkele partijen, maar een veelheid van bestaande en nieuwe partijen het voor het zeggen heeft. Op gebiedsniveau betekent dit nieuwe puzzels en dat vraagt daarom tevens om nieuwe oplossingen. Want als we een voetgangersvriendelijk gebied willen maken om compact met hoge dichtheid te kunnen bouwen, hoe organiseren we dan de aanvoer van pakjes, goederen en busjes voor de deur van ambachtelijke bedrijven? Hoe zorgen we ervoor dat werkruimtes niet alleen betaalbaar worden aangeboden maar ook betaalbaar blijven? Hoe zorgen we ervoor dat de plinten in een nieuw gebied vanaf het begin goed gevuld zijn, dat

vraag en aanbod worden gematcht maar dat er ook een goed management blijft in de exploitatiefase? Hoe kunnen we een proces inzetten om de openbare ruimte samen met de bestaande en de nieuwe gebruikers tot de plekken te maken waar zij zich thuis voelen? Hoe regelen we van gezamenlijke duurzaamheidsmaatregelen zoals WKO's niet alleen de gezamenlijke aanleg, maar ook het gezamenlijk beheer? Deze vragen houden niet op in de ontwikkelfase, maar lopen door in de exploitatiefase.

Maken en exploiteren

De tijdige doorkijk naar de exploitatie en het beheer van een gebied is altijd al in de voorfase onderwerp van gesprek geweest, maar door de toename van collectieve opgaven en wensen van toekomstige gebruikers van het gebied zijn deze zaken belangrijker en omvangrijker geworden. Voorheen betrof dit gesprek met name een discussie over de kwaliteit van beheer en bijbehorende kosten. Het toekomstig management van collectieve diensten en de exploitatie van het gebied beïnvloeden beide de financiële haalbaarheid (zowel kosten als opbrengsten) in de planfase én in de exploitatiefase. Doorschuiven van het exploitatievraagstuk naar de toekomst betekent dat er nu geen *go* komt op de gebiedsontwikkeling.

Zoals bekend staat er grote financiële druk op de haalbaarheid in de planfase van complexe gebiedsontwikkelingen. Daar staat tegenover dat de waardecreatie (en vooral de waardegroei) in steeds grotere mate plaatsvindt in de exploitatiefase die volgt op de planfase. Gebiedsmanagement organisaties (GMO's) kunnen een linking pin zijn tussen beide fasen. Ze kunnen de 'toon' van de ontwikkelfase doorzetten in de managementfase, maar tevens borgen dat er dan ook de juiste prestaties (duurzaamheid, mobiliteit etc.) geleverd worden op basis waarvan het gebied aan nieuwkomers (huurders, kopers, bedrijven) wordt 'verkocht'.

Kenniseconomie in de stad

De gebiedsmanagement organisatie vindt zijn basis in de langetermijnvisie op het gebied en kan daarmee bijdragen aan een nieuwe balans tussen wonen en werken in de stad en daarmee aan een nieuwe stedelijke economie. Sharon Zukin¹ ziet in veel Amerikaanse steden, waaronder New York, dat na de economische crisis van 2008 de stedelijke economie zich heeft hersteld met techbedrijven als belangrijke aanjagers. Voor de ontwikkeling en groei van Innovatiedistricten in Nederlandse steden is afstemming van het juiste type bedrijfsgebouwen ook qua prijssegmenten blijvend noodzakelijk. Juist dan kunnen we het scherpe kantje van gentrification afslijpen en de waardecreatie blijvend positief gebruiken.

Betaalbare werkplekken kunnen immers zo maar verdwijnen doordat de markthuurlaan toeneemt wanneer het gebied



een succes wordt. Afstemming tussen functies in een gebied is blijvend noodzakelijk om eenvormigheid als negatief gevolg van succes (cappuccinofication) of neergang te voorkomen. Broedplaatsen voor innovatie moeten als plek niet alleen gerealiseerd en geborgd worden; ze moeten ook functioneren en blijven functioneren binnen de bedrijvigheid op lokale schaal. Daarvoor is naast ruimte (hardware) en selectie van goede gebruikers (software) ook management, verbinding, bijsturing, matchmaking en gezamenlijke marketing nodig (orgware). De roep om PlintBV's is in dat kader goed te begrijpen, maar moet nog verder worden uitgebreid omdat het gaat om (1) meer dan alleen functies in de plint (2) de afstemming van programma in combinatie met wonen en (3) het programmamanagement dat zorgdraagt voor het daadwerkelijk samen 'werken'. In de studie *Ecosystemen van Werk in de Stad*² worden vier belangrijke trekkers genoemd voor het veiligstellen van ruimte voor werk in stedelijke milieus. De 'operator' (de naam die Borra en Urhahn geven aan de gebiedsorganisatie) is een van de trekkers.

Andere oplossingen vragen om andere organisaties

Ambities als duurzaamheid en deelmobiliteit hebben ertoe bijgedragen dat in de gebiedsontwikkeling tal van nieuwe businesscases worden ontwikkeld. Ze hebben de complexiteit verder doen toenemen, aangezien energieopwekking en bijvoorbeeld de aanwezigheid van deelauto's voor de komende 20 jaar in het gebied moet zijn geborgd, voordat de gebiedsontwikkeling zelf van start kan. De vraag naar organisatie en management van gebieden kent dus een tweede basis.

Tot voor kort zag het probleem rond mobiliteit (vaak het parkeervraagstuk) er anders uit: het realiseren van gebouwde parkeerplaatsen voor kopers of huurders in de stad is duur en kent vaak een onrendabele top. Wanneer deze onrendabele top wordt afgedekt binnen de gebiedsexploitatie is het vraagstuk van parkeren (voor de projectontwikkelaar) opgelost. Het probleem lag daarmee vooral aan de voorkant (planfase) en was na oplevering (bijna) geen probleem meer. Nu we hardware (plekken en vastgoed) gaan omzetten naar orgware (management) en software (deelauto's, diensten en platforms)

Mogelijke taken van een gebiedsmanagement organisatie

- Informatie en communicatie: belangen samenbrengen, branding en positionering gebied, communicatie over nieuwe plannen, partner voor samenwerking met de gemeente, eigen media zoals gebiedswebsite.
- Communitybuilding: sociale kwaliteit, sociale duurzaamheid.
- Openbare kwaliteit: placemaking, activiteiten, plinten, hoger beheerniveau openbare ruimte / collectieve ruimte, veiligheid.
- Verkeer en logistiek: parkeermanagement, mobiliteitsmanagement, deelauto's en deelfietsen, fietsparkeren, logistieke afwikkeling en leveranties, afvalverwijdering.
- Duurzaamheid: collectieve maatregelen, collectieve energie, beheer en onderhoud WKO, collectieve aanpak klimaatadaptatie en biodiversiteit.
- Gebruikersdiensten: collectief onderhoud, afhaalplekken pakketten, vergaderplekken, co-werkplekken, logeerhuizen.
- Economisch: living lab, innovatiedistrict, programmering en uitwisseling, ketenmanagement.

hebben ontwikkelaars aan de voorkant mogelijk minder of andere investeringen maar moeten ze wel de organisaties contracteren die deze diensten gaan leveren en (structureel) borgen. Veel van deze organisatie staan nog in de kinderschoenen of kunnen de schaal van de vraag niet aan. Bij veel startende bedrijfssectoren zien we een tekort aan eigen vermogen en een afwachter houding van banken. In gebiedsontwikkeling is dit beeld niet anders.

Waardecreatie is steeds meer waardegroei

Het bouwen in hoge dichtheden maakt dat steeds meer functies die vroeger in de openbare ruimte werden opgelost nu om gebouwde voorzieningen vragen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan logistieke functies, afval, fietsparkeren (ook voor bezoekers) etc. De bekostiging van deze functies is niet meer alleen een vraagstuk van bouw en ontwikkeling, maar ook van exploitatie en beheer. De stedelijke gebieden die worden gerealiseerd hebben vaak meer kwaliteit (minder auto's, meer openbare ruimte en groen) wat wordt weerspiegeld in de (vastgoed)waarde. Wanneer de gebieden goed onderhouden worden en de collectieve functies goed functioneren, dan neemt de waarde meer dan gemiddeld toe. In Angelsaksische landen is het die waardecreatie die de basis is voor investeringen in openbare ruimte en voorzieningen aan de voorkant. Door middel van Tax Increment Finance worden toekomstige vastgoedbelastingen (Property Tax) in bijvoorbeeld de VS gebruikt om infrastructuur en OV aan te leggen. Deze belasting is overigens in de VS aanzienlijk hoger dan de OZB zoals we die in Nederland kennen; onze inkomstenbelasting is daarentegen weer veel hoger. Belangrijk ander verschil is dat de omvang van de lokale belastingen in Nederland veel lager ligt dan die in de VS. En daar ligt een belangrijk punt voor gebiedsontwikkeling in Nederland. We verschuiven steeds meer naar een waardecreatiesysteem gericht op transformatie van bestaande gebieden waar bouw en exploitatie van functies door elkaar lopen; we missen een deel van de instrumenten en organisaties om op lokaal niveau dat (1) te bekostigen en te financieren en anderzijds (2) te conditioneren en te organiseren.

Het lijkt er op dat een *shift* in meer lokale inkomenspolitiek voor gemeenten er niet (of voorlopig nog niet) in zit. Het Rijk zoekt vooral via directe bekostiging naar bijdragen voor gebiedsontwikkeling zoals uit de Woningbouwimpuls blijkt. Ondanks dat heeft ook het CPB aangetoond dat er een belangrijke baat-relatie kan bestaan tussen publieke investeringen en individuele bewoners of bedrijven. Waar het vanuit publieke regels of instrumenten buiten bereik is om bepaalde vormen van value capturing in te zetten voor het borgen van goed functionerende gebieden, kan dit via private vormen wel. Parkmanagementorganisaties, VVE's, BIZ (bedrijven investeringszones) en winkeliersverenigingen dragen immers al jaren samen collectieve lasten en voeren collectieve taken uit. De interessante vraag voor de komende jaren is hoe we dergelijke voorzieningen kunnen

(voor)financieren en hoe je de rolverdeling tussen overheid en private partijen organiseert. Het lijkt logisch om als overheid en ontwikkelaar/belegger bij de start van de planfase samen tot een set uitgangspunten te komen over investeringen, waardering en terugverdienmodellen. Daarbij kan ook gedacht worden aan de wijze waarop de overheid met bijvoorbeeld garantstellingen het risico van bepaalde investeringen dempt tot een aanvaardbaar niveau voor de marktpartijen wanneer dit bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van het gebied.

Waarom gebiedsmanagement organisaties:

- goede mix behouden (goede plinten/juiste functies);
- betaalbare (werk)plekken voor bijvoorbeeld stadmakers;
- funding voor exploitatie van diensten zoals mobiliteit;

en

- collectieve functies gezamenlijke doelstelling;
- meer grip op ontwikkeling van eigen gebied (bewoners, groepen, beleggers);
- nieuwe bedrijven en organisaties oprichten die er nog niet zijn, maar vanuit het collectief (kunnen) groeien en bloeien.

Vergeet de bottom-up beweging van de afgelopen jaren niet...

Maar ook vanuit andere perspectieven neemt de vraag naar meer collectieve diensten en voorzieningen in buurten en wijken toe. Bewoners van buurten en wijken willen het ook steeds meer zelf. Ze willen en zijn steeds meer bereid en in staat, om bij te dragen aan taken in hun buurt. Maar ook breder, mensen willen zelf de verduurzaming van hun huis ter hand nemen. De groei van het aantal energiecoöperaties en nieuwe wooncollectieven zegt daarin genoeg. Betrokken blijven bij de woonomgeving is dus niet iets wat alleen 'van buiten' of 'van bovenaf' komt; invloed op de (woon)omgeving is een kwaliteit die we kunnen toevoegen aan onze buurten en wijken van de toekomst. Daarmee kunnen oplossingen voor problemen, nieuwe tijdelijke invullingen van ruimtes etc. onderdeel zijn van participatie in de gebiedsorganisatie. In innovatiedistricten praten de bedrijven ook mee over de ontwikkelrichting van de economie in het gebied en bijvoorbeeld over welke nieuwe start-ups er nodig zijn. Verbindt een dergelijk vraagstuk aan pitches voor bedrijfsruimte met een lage huur voor een bepaalde termijn en de inhoudelijke koppeling tussen betaalbare werkplekken en de keten/community is gemaakt. Meedenken en meebeslissen is één ding; het zorgen voor een degelijke organisatie is een andere opgave. De basis voor een gebiedsmanagement organisatie moet daarbij al voor de bouw van woningen en voorzieningen zijn gelegd en

Waar zien we de zoektocht naar gebiedsmanagement organisaties?³

In elk gebied zijn andere aspecten belangrijk, maar in de volgende gebieden zien we in onze eigen werk- en onderzoekspraktijk de roep om collectieve organisaties ontstaan, vaak eerst in de ontwikkelfase, en steeds meer ook vooruitkijkend naar de managementfase.

- Rotterdam: Rotterdam Central District, ZOHO, Merwe-Vierhavens (M4H);
- Utrecht: Merwede, Beurskwartier, Overvecht;
- Amersfoort: De Hoef, Kop van Isselt;
- Amsterdam: Amstel III, Hamerkwartier, Buiksloterham, Haven-Stad, universiteitskwartier, NDSM, Olympisch Kwartier, Kolenkitbuurt, Zuidas;
- Nieuwegein: Rijnhuizen;
- Den Haag: Binckhorst, Central Innovation District;
- Eindhoven: Stationsgebied KnoopXL, gebieden Strijp, Luchthavengebied;
- Delft: Schieoevers Noord;
- Vlaardingse: KW-Haven;
- Capelle aan den IJssel: Rivium.

moet de condities bieden om nieuwe diensten en functies te kunnen funden en blijvend in stand te houden.

Maar ze bestaan al...

Het is interessant de reactie te horen van mensen die werkzaam zijn in innovatiedistricten zoals de Hightech Campus in Eindhoven of de SADC rondom Schiphol wanneer het gaat over gebiedsmanagement organisaties. Zij zien het gedeelde belang en de kracht van samen optrekken al jaren terug in de performance van hun vastgoed. Voor gebiedsontwikkeling en met name woningbouwontwikkeling is een verdergaande samenwerking na bouw en oplevering van vastgoed iets nieuws en ontwikkelaars vragen zich af in welke mate beleggers en bewoners hierop zitten te wachten. Wanneer je beleggers spreekt dan zien ze de meerwaarde maar ze vragen zich af hoe daar langjarig handen en voeten aan te geven. Dat is ook logisch, want de vraag naar bepaalde collectieve diensten en producten kan ook veranderen. Dat betekent dat een gebiedsmanagement organisatie zo ingericht moet worden dat deze flexibel en adaptief genoeg is om te schakelen op veranderende wensen van gebruikers in een gebied. Monitoring en vertaling naar investeringen en financiering zou je samen moeten doen met huurders, bedrijven en bewoners in het gebied. Dat kan alleen door in het planproces tijdig te starten met een gebiedsmanagement organisatie, ver voordat de eerste woningen worden opgeleverd. Het is noodzakelijk dat er een stevig fundament ligt waarin duidelijk wordt wat de organisatie kost en wat (variabele) diensten financieel voor impact hebben op de servicebijdrage. De hoogte van de financiële bijdragen, meedenken en meebeslissen zal dan ook zeker samenhangen. Zonder consensus geen nieuwe diensten. Dat de basis op orde moet zijn, dat spreekt voor zich en dat moet dan ook in bijvoorbeeld statuten worden vastgelegd. Er moet *common ground* zijn tussen ontwikkelaars en eindgebruikers (belegger, gemeente, mogelijk geïnteresseerden) over

de benodigde diensten en de wijze waarop deze bekostigd worden. In de exploitatiefase ligt een kans dekking te vinden voor investeringen waar in de ontwikkel- en realisatiefase (nog) geen dekking voor is. Met het opzetten van een dergelijke organisatie wordt de keten van financiële infrastructuur van gebiedsontwikkeling verlengd. Daarmee kunnen gebiedsontwikkelingen ook in de ontwikkelfase in de financiële haalbaarheid daarvan gebruikmaken, en dat is nodig ook! Vaak biedt de waardegroei van gebieden hiertoe ook kansen. Daarnaast worden effectief ook meer nieuwe diensten geleverd die betaald moeten worden. Dat betekent dat degene die de gebiedsontwikkeling wil starten hiervoor dus een oplossing moet hebben bedacht en dit financieel solide moet organiseren. Daar staat tegenover dat met het verlengen van de financiële infrastructuur mogelijk ook sprake is van nieuwe risico's. Niet alleen door de langere looptijd dan gebruikelijk in gebiedsontwikkeling, maar ook door nieuwe activiteiten. De bekostiging van ondergrondse parkeerplaatsen in de ontwikkelfase is ingewikkeld. De bepalende elementen zijn wel helder, in tegenstelling tot die van een nieuwe gebiedsmanagement organisatie.

Meer waarde

Een actieve gebiedsmanagement organisatie betekent dat er meer mensen in het gebied aanwezig zijn. Dat maakt opschalen van activiteiten mogelijk, maar ook dat er meer en beter gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld collectieve voorzieningen en gebouwen met collectieve ruimten. In die zin zijn er volop mogelijkheden voor verdere groei in meer en betere dienstverlening voor het gebied. Diversificatie en kwaliteitsverbetering komt ten goede aan de consument oftewel aan de bewoner, gebruiker en de bedrijven in het gebied. Het gebruiksrendement, het vastgoedrendement en het gebiedsrendement kunnen hierdoor verbeteren, waarmee investeringen in de organisatie van het gebied zich terugverdienen.



foto: Stadkwadraat

Dat is iets wat de partijen die langdurig vastgoed in handen houden, beleggers, woningcorporaties en nieuwe collectieven, ook steeds meer zien. Het is in dit stadium van het opkomen van deze nieuwe vragen nog zoeken naar de vorm en de businesscase. Maar daar waar ontwikkelaars nu nog vaak vrezen dat het vastleggen van extra zaken voor de exploitatiefase misschien een te grote hypotheek legt op de verkoopbaarheid van het vastgoed dat ze ontwikkelen, zien we dat dit soort grotere afnemers er steeds meer om gaan vragen, het zelf ook deels aan het organiseren zijn, en dat de gemeenten er ook meer de waarde van gaan inzien. Voordat dat zover is, is er nog wel een weg te gaan. Er is een schaa sprong nodig in het leveren van nieuwe diensten zoals deelmobiliteit. Duidelijk is wel dat de nieuwe diensten een bijdrage leveren aan een nieuw stedelijk leven dat overheid en markt samen nastreven. Vooral nog lijkt de oplossing dan ook in deze samenwerking te liggen, wat betekent dat de horizon van publiek-private samenwerking wordt verbreed tot in de exploitatie- en managementfase van gebiedsontwikkeling.

Zoals vaak bij vernieuwing voelt iedereen aan dat er nieuwe oplossingen nodig zijn, maar er zijn nog weinig *proven concepts* en daarom is er huiver om het als eerste te gaan organiseren. We pleiten er daarom voor om met een flink aantal gebieden en partijen samen de krachten

te bundelen en al doende te gaan leren, en daarvoor ook gezamenlijke financiering te regelen. Hoe sneller we in veel gebieden deze manier van werken over het dood punt heen weten te tillen, hoe sneller dit zal bijdragen aan versnelling van de verstedelijkings- en woningbouwopgave. Het zal de discussie over verdichting lokaal vergemakkelijken, omdat duidelijker wordt dat de verdichting langdurige kwaliteiten aan de omgeving toevoegt. En het is een grote impuls voor de samenwerking tussen vele partijen die in de ontwikkelingsfase al moet worden gevonden om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voortvarend te kunnen vormgeven.

- 1 S. Zukin, *The innovation Complex* (2020).
- 2 B. Borra en G. Urhahn (2021).
- 3 De lijst is ongetwijfeld verre van uitputtend, en heel divers in de vraag die er in het betreffende gebied leeft, maar wel dusdanig omvangrijk dat er voor ons een duidelijke en urgente behoefte uit spreekt. Versnelling in al deze gebieden betekent een grote impuls voor de landelijke opgave.



Over de auteurs

Theo Stauttner & Jaap Zijda (Stadkwadraat)

Hans Karssenbergh & Jaap Schoufour (Stipo)

Stipo, Stadkwadraat en Vanshagen Architecten werken samen in Comaker aan nieuwe concepten in gebiedsontwikkeling.

3. COLUMN



Eenvoudig beter met MAGA

Het is hoog tijd dat MAGA hier voet aan wal krijgt. Hierbij doel ik niet op het Trumpisme met zijn uit de hand gelopen Make America Great Again. Nee, het gaat hier over Make Appointments Great Again! In de wereld van wet- en regelgeving kennen we het MAGA-principe al heel erg lang. Juristen spreken hierbij over het beginsel pacta sunt servanda. Of in gewone mensentaal: afspraak is afspraak.

De ervaring leert dat gemeenten het niet altijd even nauw nemen met de afspraak=afpraak-gedachte. Zo kan een in beton gegoten ontwikkelingsdeal ineens als boterzacht worden gezien door de lokale overheid. Of men denkt in het gemeentehuis terug te kunnen komen op afspraken. In dit soort gevallen kan het in een juridische procedure financieel bepaald slecht aflopen voor de gemeente. Dat bleek bijvoorbeeld al in de jaren '80 van de vorige eeuw. Toen werd de gemeente Den Bosch vanwege een 'arglistige' wanprestatie veroordeeld tot het moeten betalen van een miljoenenbedrag als schadevergoeding. Ook in het huidige tijdgewricht blijken overheden niet altijd een betrouwbare contractpartij te zijn. Dat maakt een korte ronde langs enkele van de meer recentelijk opgevoerde strijdtoneelen wel duidelijk. Gevechten die voorkomen hadden kunnen worden als er tijdig aan MAGA was gedacht.

De gemeente Bronckhorst ziet zich geconfronteerd met bevolkingskrimp. Om die – volgens haar onvoorziene – reden wil zij een samenwerkingsovereenkomst niet meer nakomen. Volgens de Hoge Raad is dit niet toegestaan. Bij het aangaan van het contract was namelijk al bekend dat er sprake was van bevolkingsafname. Dat had de gemeente verzwegen bij het aangaan van de overeenkomst. Onverstandig. De hoogste civiele rechter oordeelt dat de gemeente mede hierdoor schadeplechtig is. Afspraak is afspraak, ook als je als Gelderse gemeente krimpt.

In Friesland koopt de gemeente Harlingen een bedrijventerrein tegen een veel hoger bedrag dan de marktwaaarde. Dat mag niet, want daarmee wordt staatssteun verleend. Op zich wordt dit punt terecht geconstateerd op het stadhuis. Maar wel rijkelijk laat. De contracteringswedstrijd met de verkoper is dan namelijk al lang gespeeld. Sterker nog, de grond is zelfs al geleverd aan de gemeente. Niettemin wil de gemeente een deel van de door haar aan de verkoper betaalde koopsom terug. It ken net, zo meent de verkoper. Na een jarenlange strijd, tot en met de Hoge Raad aan toe, krijgt de verkoper gelijk. De gehele koop wordt nietig bevonden. De gevolgen van deze voor de gemeente vernietigende uitspraak? De gemeente is nooit eigenaar geworden en ze kan fluiten naar de beoogde terugbetaling van een deel van de koopsom. Een vorm van terechte verkopersbescherming wat mij betreft, want ook in Fryslân geldt: pacta sunt servanda.

Afspraak is afspraak. Dat geldt niet alleen in Gelderland en Friesland, maar ook in Brabant. Daar poogt de gemeente Deurne achteraf een kooptransactie open te breken met het argument dat er – let wel: mogelijk – sprake is van onrechtmatige staatssteun. Of de rechter maar even wil bepalen of dat daadwerkelijk zo is. De gemeente heeft namelijk behoefte aan juridische houvast, want ze wil schoon schip maken. Die argumentatie klinkt mij opportunistisch in de oren. Als gemeente behoort je je staatssteunhuiswerk al op orde te hebben voordat je een deal sluit. Bij de rechtbank Den Haag blijkt dat Deurne haar schoonmaakactie wellicht maar

beter kan beëindigen. De wederpartij overtuigt de rechter er namelijk van dat de koop wel degelijk marktconform is. Juridisch gezien zit de gemeente op een zinkend schip. De vraag is of ze dat nog zal kunnen repareren in hoger beroep.

Op naar de provincie Utrecht. De rechtsvoorganger van de gemeente Vijfheerenlanden verzuimt in 1975 grond te leveren aan een betonpalenfabrikant. Eind 2020 – let wel: 45 jaar later – wordt de gemeente veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding van meer dan € 90.000.000. U leest het goed: een 9 en dan nog eens 7 nullen! Maar wat blijkt? De gemeente heeft een voorziening getroffen voor de betaling van ‘slechts’ 40 miljoen. Inmiddels staan de vijf heren met hun landerijen onder provinciale curatele. In *Binnenlands Bestuur* betitelt burgemeester Fröhlich het oordeel van de raadsheren als een mokerslag. Hij vindt het een uitspraak met een maatschappelijke impact die onverantwoord is. Tja, als de gemeente in mijn geboorteland gewoon haar afspraak was nagekomen, dan was deze financiële zeperd van jewelste nooit ontstaan.

Het is na deze voorbeelden wel helder toch? Als je als contractpartij conform het MAGA-principe handelt, dan kan er veel juridische en financiële ellende voorkomen worden. Dat geldt uiteraard niet alleen voor gemeenten, maar ook voor haar wederpartijen. Omarm daarom – zoals het hoort – MAGA in de praktijk van project- en gebiedsontwikkeling. Met MAGA wordt het eenvoudig beter.

Vooruitblik

Voor de komende edities worden onder meer artikelen voorbereid over:

- Meervoudige waardecreatie bij stedelijke gebiedstransformatie
 - Wet voldoende betaalbare woningen
 - Duurzame stedelijke ontwikkeling
 - Expertteam woningbouw: hoe werkt dat?
 - Slopen versus renovatie corporatiewoningen
 - Middeldure huur
 - Contracteren/overeenkomsten (vervolgartikel)
 - Stikstofwet in de praktijk
 - Gemeentelijke aansprakelijkheid voor fouten in bestemmingsplan
 - Stationsomgevingen, mogelijkheden voor duizenden extra woningen
 - Zelfbewoningsplicht (antispeculatiebeding)
 - Inzet instrumenten ter regulering van de woningmarkt en het doelgroepenbeleid
 - Financiering & governance nieuwe mobiliteit gebiedsontwikkeling
 - Coronamaatregelen en staatssteunrecht en aanbestedingsrecht
 - Opdrachtnemerschap in Corona-tijd
 - Tiny houses
 - Energietransactie – geothermie / aquathermie
 - Zelfrealisatierecht vanuit diverse invalshoeken (Ow, ow, Wvg, exploitatieplan, schaarserechtenproblematiek)
 - Kronieken jurisprudentie grondexploitatie, schade-loosstelling bij onteigening en onteigenings-Kb's
- De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Voor de 2^e editie 2021 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de vaste kronieken, het jurisprudentieoverzicht en andere vaste rubrieken.

Uw kopijbijdragen of vragen voor het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis.

Kopijdatum voor de 3^e editie 2021 is **28 april 2021** en voor de 4^e editie 2021 **28 juni 2021**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling? Laat het de redactie weten via grondzaken@sdu.nl !

Uit de jaarlijkse Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen van ruimtelijk-economisch adviesbureau Stec Groep blijkt dat de coronacrisis op korte termijn nauwelijks invloed heeft op het grond(prijs)beleid van gemeenten

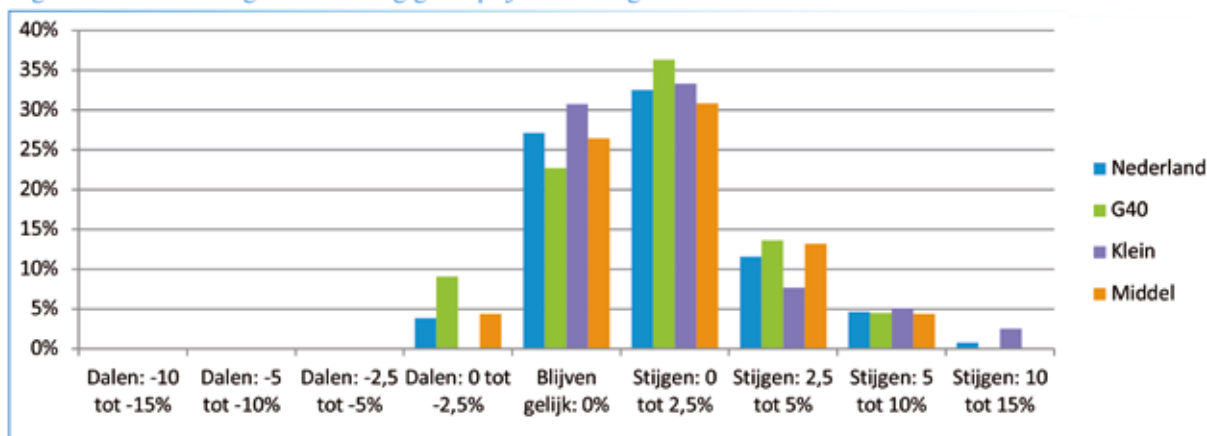
4. Corona of niet: gemeenten verhogen de grondprijzen, maar wel beperkt

ERIK DE LEVE

De coronacrisis heeft op korte termijn nauwelijks invloed op het grond(prijs)beleid van gemeenten. Dat blijkt uit de jaarlijkse Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen van ruimtelijk-economisch adviesbureau Stec Groep. Aan het onderzoek over 2020-2021 werkten 131 gemeenten verspreid over heel Nederland mee. Driekwart van hen geeft aan dat de coronacrisis geen invloed heeft op de beslissing om grond wel of niet aan te kopen. Datzelfde geldt voor de grondwaarde van woningen en werklocaties: 65% van de gemeenten ziet hier geen invloed van de coronacrisis.

Gemeenten zien een beperkte invloed van corona op de gemeentelijke grondprijzen en -beleid. Een respondent stelt: 'De markt voor woningen lijkt niet onder de indruk van de pandemie. De druk blijft, het woningtekort blijft, de bouw blijft achter en de prijzen blijven stijgen.' Een andere respondent ziet een beperkte invloed van corona op het gemeentelijke grondbeleid: 'Onze strategische positie is niet gebonden aan de coronaontwikkelingen. Deze positie is toekomstgericht en heeft doelstellingen die zijn vastgelegd in een strategisch verwervingsplan.'

Figuur 1: Verwachting ontwikkeling grondprijzen woningbouw voor 2021



Kortom: gemeenten geven aan zich niet van hun stuk te laten brengen en gaan door op de ingeslagen weg. Toch laten de cijfers zien dat slechts ruim de helft van de gemeenten de grondprijzen voor woningbouw heeft verhoogd en dan nog in beperkte mate: 33% deed dit met maximaal 2,5% en 17% met meer dan 2,5% (in 2019 gold dit nog voor 28% van de gemeenten). Dit is des te meer opvallend omdat op grond van de gemiddelde prijsstijging in de woningmarkt (9%) een hogere prijsstijging verwacht kon worden. Vooruitkijkend naar 2021 zien we eenzelfde beeld, zie figuur 1.

Kennelijk kiest een groot deel van de gemeenten in de huidige tijd toch voor matiging van de grondprijsstijging. Waar hangt dit mee samen als het niet door de coronacrisis komt? Stec Groep ziet deze trend al een aantal jaren in de benchmark. Een belangrijke oorzaak is de manier van rekenen die gemeenten hanteren. Veel gemeenten gebruiken een combinatie van methoden voor het bepalen van de grondprijzen: residueel, comparatief en een waardebepaling door een onafhankelijk adviseur. Dit leidt ertoe dat vrijwel alle gemeenten hun prijsstelling marktconform vinden. Bij woningbouw zijn hier echter kanttekeningen te plaatsen: als gemeenten zuiver voor de residuele prijsbepaling zouden kiezen, zouden zij in veel gevallen hun prijzen veel meer kunnen verhogen dan zij nu doen. Wat ook kan meespelen is de angst zich uit de markt te prijzen, door gebrek aan inzicht in de grondprijzen van 'de burens'. Uit het onderzoek blijkt dat slechts een derde van de gemeenten de prijzen van omliggende gemeenten als marktconform beoordeelt, maar evenveel gemeenten geven aan geen idee te hebben.

Wij raden gemeenten aan zich breed te oriënteren, waarbij natuurlijk het maken van afspraken over de hoogte van grondprijzen uit den boze is.

Hoe bepalen gemeenten de grondprijzen?

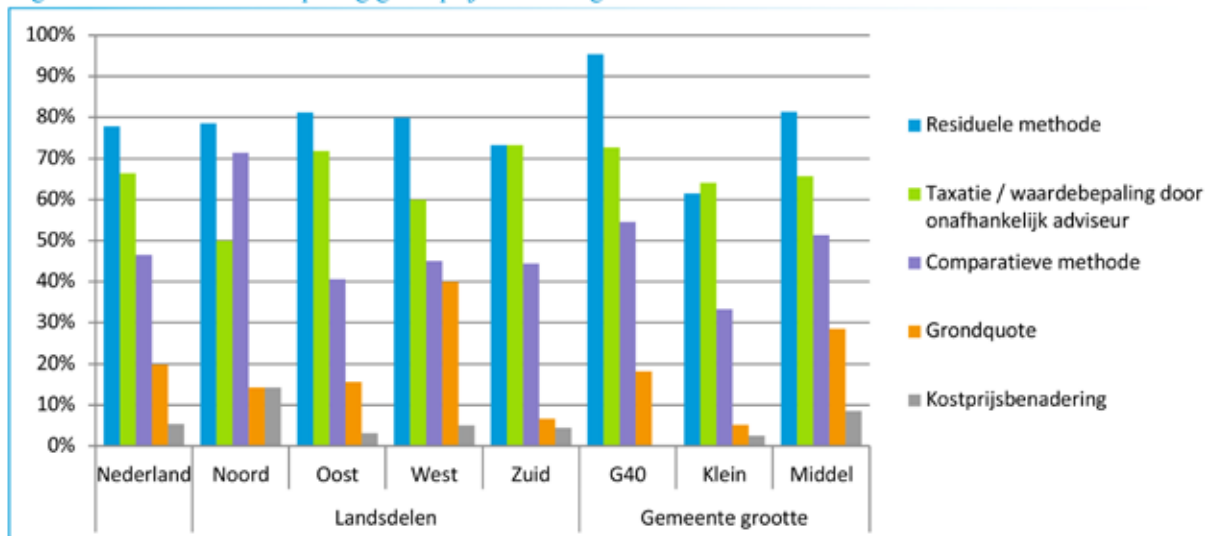
Veelal combineren ze twee rekenmethoden: de residuele en/of comparatieve en/of taxatiemethode. De residuele en de taxatiemethode hebben ten opzichte van de andere methoden het voordeel dat er gebruikgemaakt wordt van actuele gegevens om de marktconforme grondprijs te bepalen. Voor de comparatieve methode worden prijzen gebruikt waarvan niet bekend is hoe deze (in het verleden) zijn bepaald. Een vaste grondquote houdt geen rekening met de kwaliteit van de locatie en de kostprijsbenadering leidt niet tot marktconforme grondprijzen.

Overigens verwacht circa 80% van de gemeenten weinig te merken van de invoering van de BENG-normen voor woningbouw op de grondprijzen. 15% van de gemeenten verwacht een grondprijddrukkend effect en circa 5% denkt dat de grondprijzen hierdoor verhoogd kunnen worden. Deze laatste groep gemeenten verwacht dat de benodigde extra investering in de woning ruim wordt gecompenseerd door een hogere verkoopopbrengst (VON-prijs).

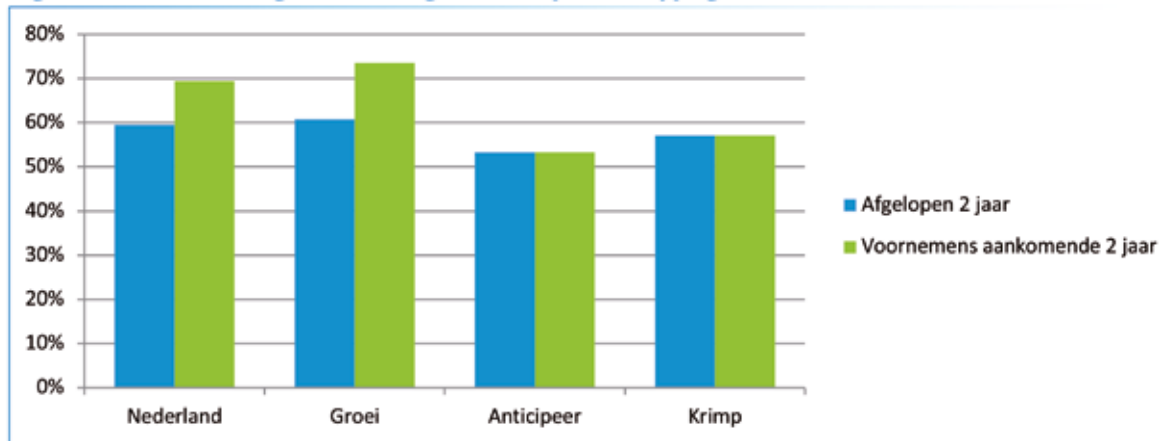
Actief grondbeleid voor meer regie woningbouw

Omdat de bouw van woningen nog steeds achterblijft bij de behoefte verwachten gemeenten dat een actief grondbeleid hen meer regie geeft over de nieuwbouwproductie. Uit de benchmark blijkt dat 24% van de gemeenten een vooral actief grondbeleid voert; 36% voert een situationeel grondbeleid (een combinatie van actief en passief grondbeleid). Het versnellen is voor veel gemeenten (25%) een van de belangrijkste motieven om grond aan te kopen; 33% geeft

Figuur 2: Methode voor bepaling grondprijzen woningbouw



Figuur 3: Verwachte en gerealiseerde grondaankopen naar type gebied



aan grond aan te kopen uit strategische belangen en 22% vanwege maatschappelijk belang.

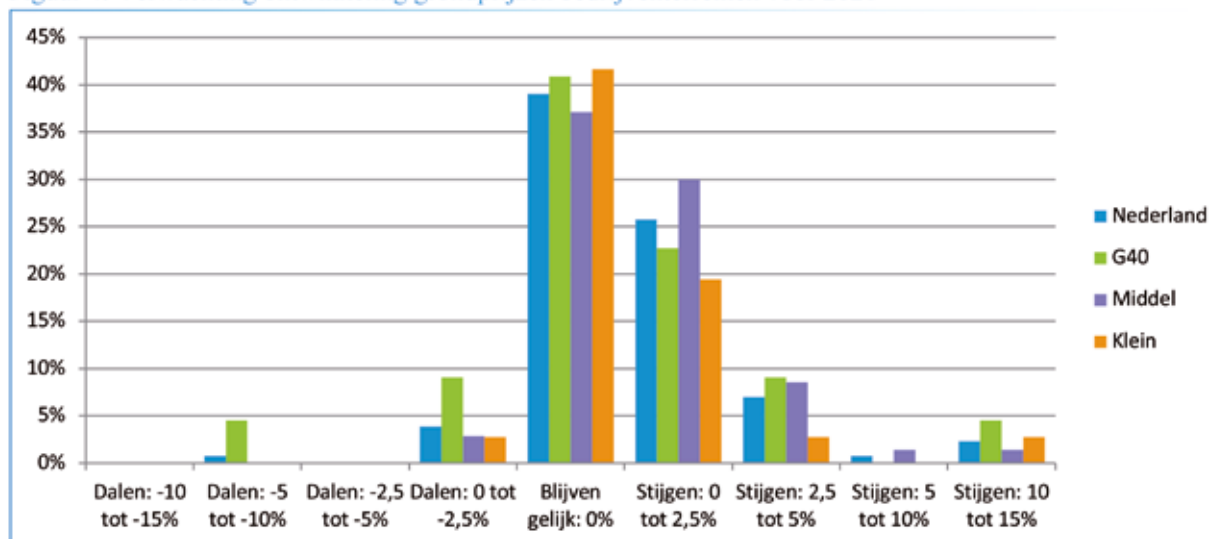
Vrijwel alle gemeenten (95%) beschikken over grondposities voor woningbouw. Ruim driekwart van de gemeenten geeft aan dat de coronacrisis niet van invloed is op hun voornemen om wel of geen grond te verwerven. Ongeveer 60% van de gemeenten heeft de afgelopen twee jaar grond aangekocht en bijna 52% van de gemeenten die dit de afgelopen twee jaar niet heeft gedaan, is dit nu wel van plan. Dit is een forse stijging ten opzichte van de 32% van vorig jaar.

Op het hoogtepunt van de markt grond aankopen brengt risico's met zich mee: de aankoop prijs van grond is relatief hoog en de garantie op hogere verkoopopbrengsten die deze aankoop compenseren zijn naar de toekomst toe onzeker. In een groot deel van Nederland speelt daarnaast ook de inwoners- en huishoudenskrimp nu al of binnen vijf tot tien jaar. Opvallend is dan ook het relatief grote aandeel

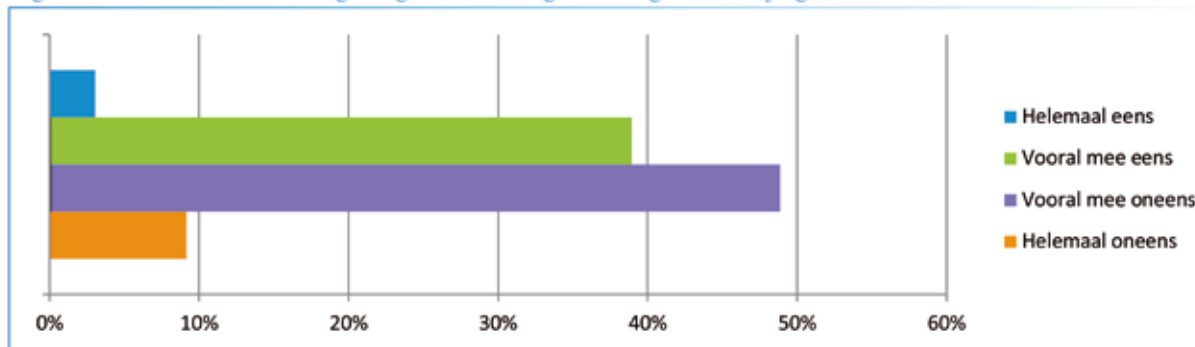
van gerealiseerde en verwachte grondaankopen in de gemeenten in krimp- en anticipeergebieden. In deze gebieden neemt op termijn of nu al de druk op de woningmarkt (en andere vastgoedmarkten) af, waardoor grondaankopen meer risicovol zijn. Mogelijk dat strategische aankopen, maatschappelijke meerwaarde en aankopen voor herstructureringsprojecten (inclusief verdunnen) hieraan ten grondslag liggen.

Gemeenten die grond willen aankopen, kunnen beter met voorzichtige rendementen en/of met verliezen rekenen. Ook kunnen ze in contracten duidelijke oplevertermijnen van de nieuwbouw meenemen. Koop vooral grond aan als er sprake is van strategische belangen en er meerwaarde gecreëerd kan worden op de aangekochte locatie voor de gehele gemeente. Deze meerwaarde gaat verder dan alleen grondopbrengsten: denk hierbij aan verbetering van uitstraling van kernen, werkgelegenheid, levendigheid en/of voorzieningenniveau.

Figuur 4: Verwachting ontwikkeling grondprijzen bedrijventerreinen voor 2021



Figuur 5: Door de nieuwe Omgevingswet zal het gevoerde gemeentelijk grondbeleid veranderen



Bedrijventerreinen: prijzen gematigd

De vraag naar locaties voor industrie in Nederland maakt een opleving door. Door verschillende 'next economy trends' zoals e-commerce, circulaire economie, digitalisering, schonere en stillere productieprocessen groeit de vraag naar (industriële) bedrijfsvastgoed. Maar ook door de herwaardering van ambachtelijke maakindustrie en het nog altijd toenemende tekort aan personeel neemt de vraag naar bedrijfsruimten in of vlakbij stedelijke gebieden toe. Bedrijven willen graag dicht op de klant zitten, bij kansrijke reststromen en bronnen van creativiteit, innovatie en interactie. En natuurlijk dicht op hun potentiële arbeidsaanbod. Binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn daarvoor zeer geschikt. Maar juist deze locaties zijn regelmatig in beeld voor transformatie naar woningbouw. Dit zorgt voor extra druk op de markt voor bedrijfsruimten en leidt op veel plekken tot schaarste. Dit kan een opwaartse druk op de grondprijzen voor bedrijventerreinen geven.

Een andere trend is dat bedrijfsruimten die aan de randen van de stad liggen en die worden gebruikt voor opslag en productie, steeds populairder worden onder beleggers. De gunstige aanvangsrendementen, risicospreiding onder beleggers en de slinkende investeringskansen in logistiek vastgoed, stuwten deze trend. Dit maakt het voor (woningbouw)ontwikkelaars interessanter om dergelijke functies in een ontwikkelprogramma op te nemen. Corona zorgt nu dan wel voor uitstel van investeringen bij bedrijven, maar de verwachting is dat, naast bedrijven die deze crisis niet zullen overleven, er ook veel sectoren zijn die profiteren (bijvoorbeeld de e-commerce). In de huidige markt is leegstand in bedrijfsvastgoed dan ook vrijwel overal onder frictie. Die leegstand kan op korte termijn wat oplopen. Op iets langere termijn wordt echter op de meeste plaatsen een herstel van de bedrijfsruimtemarkt verwacht. Kijkend naar de markt van bedrijventerreinen valt op dat het aandeel gemeenten dat over grondposities beschikt sterk verschilt per categorie: 64% van de kleinere gemeenten, tegen 95% van de G40-gemeenten. Voor de berekening van de grondprijzen gebruiken gemeenten met name de comparatieve methode (66% van alle gemeenten), maar ook de residuele methode en het advies van een

onafhankelijk adviseur worden toegepast. Gemiddeld stegen de prijzen in 2020 met 1,3%. Dat komt voornamelijk op het conto van West- en Zuid-Nederland, waar veel vraag was vanuit de logistiek. In bijna de helft van alle gemeenten bleven de grondprijzen in 2020 gelijk. Dat is ook de verwachting voor 2021: de helft van de gemeenten verwacht dat de grondprijzen gelijk zullen blijven of zelfs zullen dalen; 36% verwacht een lichte prijsstijging van maximaal 2,5%, zie figuur 4.

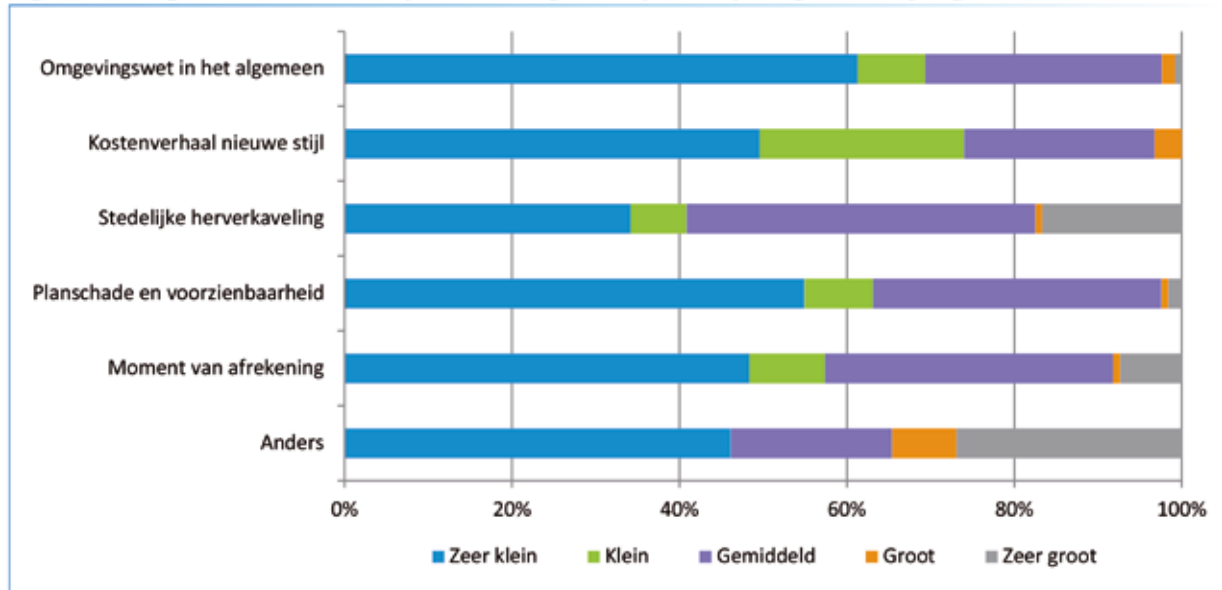
Gemeenten hebben meer dan bij woningbouw zicht op de prijzen van omliggende gemeenten: 70% beoordeelt deze als marktconform. Maar ook hier weet een relatief groot aandeel niet hoe de prijzen bij de burens zich verhouden tot die van hen. Uit het feit dat de helft van de gemeenten hun grondprijzen voor bedrijventerreinen niet of nauwelijks hebben verhoogd of gaan verhogen valt af te leiden dat zij hun eigen prijzen als marktconform inschatten. De vraag is ook hier of dat zo is. Wij betwijfelen dit. Er is een grote vraag naar grond voor bedrijventerreinen, vooral vanuit de logistiek, naar terreinen in de hotspots (onder andere in Brabant en Limburg). Er is daardoor veel concurrentie, ook van beleggers. De grote vraag drukt op het beschikbare aantal kavels. Bij het waarderen van de grond met de comparatieve methode gaan gemeenten voorbij aan deze ontwikkeling en vragen zij niet voor de grond wat deze waard is.

Omgevingswet en grond(prijs)beleid

Met de invoering van de Omgevingswet (Ow) op 1 januari 2022 moet het grondbeleid toegankelijker en eenvoudiger worden. In de aanloop hiernaartoe is een aantal aanvullingswetten opgesteld, waaronder de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Awg). Deze regelt de integratie van de Ow met een aantal instrumenten van grondbeleid. In de benchmark is onderzocht wat de verwachtingen van de gemeenten zijn over de Ow en wat de stand van zaken is.

De meerderheid van de gemeenten (58%) verwacht dat de invoering van de Ow niet of nauwelijks van invloed zal zijn op het gevoerde grondbeleid, de rest verwacht een

Figuur 6: Hoe groot zal de invloed zijn van de volgende aspecten op het gemeentelijke grondbeleid?



beperkte invloed. 'De Omgevingswet verandert alleen de instrumenten, de wijze waarop het grondbeleid wordt gevoerd is een gemeentelijke keuze.'

Uit het onderzoek blijkt dat de afdelingen gronddaken van de gemeenten nog maar beperkt zijn begonnen met de voorbereidingen op de invoering van de Ow en de Awg. Van de gemeenten zegt 30% al (zeer) veel voorbereidingen te hebben getroffen, maar 25% nog helemaal niet. Kortom: de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt zijn nog maar beperkt verkend. Vooral de thema's stedelijke herverkaveling en het moment van afrekening zijn nog 'onontdekt'. Opvallend is dan wel dat stedelijke herverkaveling het gebied is waarvan gemeenten het meeste verwachten als het gaat om grondprijnsbeleid.

Tot slot

Corona was een nieuw en actueel thema in de jaarlijkse benchmark Gemeentelijke Grondprijzen. Hoe ga je daarmee om als gemeente die beleid moet maken? Uit het onderzoek rijst het beeld op dat gemeenten de invloed van de coronacrisis als beperkt zien. Onvoorspelbaar ook, maar vooral beperkt, en niet iets dat hen uit koers brengt. Dat geldt ook voor de woningmarkt: 'Het effect is erg moeilijk

in te schatten. Prijzen van woningen stijgen bijvoorbeeld nog steeds. Zonder corona waren de prijzen wellicht nog sterker gestegen.' En het geldt ook voor de markt van bedrijventerreinen, een gebied waar ook zonder corona veel veranderingen spelen, denk aan de druk op binnenstedelijke bedrijventerreinen en de publieke opinie over de verdozing van Nederland.

Algemeen kunnen we stellen dat gemeenten koers houden. Dat is het beeld dat oprijst uit de benchmarks Gemeentelijke Grondprijzen van de afgelopen jaren. Zoals verwacht worden de grondprijzen verhoogd en worden gronden aangekocht. Zo zorgen gemeenten voor rust. De vraag is echter of die standvastige koers de gemeenten zelf niet benadeelt. Want, los van corona, verandert de markt voortdurend. Daar meer op inspelen kan gemeenten veel (geld) opleveren. Meer transparantie, meer regionaal overleg en meer denken vanuit marktperspectief.



Over de auteur

Drs. Erik de Leve is senior adviseur, specialist woningmarkt bij Stec Groep.

5. COLUMN



Myrthe Hinskens

Differentiatie tarieven overdrachtsbelasting; doodsteek voor MGE?

Op Prinsjesdag 2020 kondigde het kabinet een verdere differentiatie van de tarieven voor de overdrachtsbelasting (ovb) aan. Inmiddels is de wetgeving met ingang van 1 januari 2021 gewijzigd en is voor het ovb-tarief niet langer bepalend welk type vastgoed wordt verkregen (woningen versus ander vastgoed), maar bepalend is wie het vastgoed verkrijgt. Een differentiatie naar wie de verkrijger is.

De gedachte achter de differentiatie is het verbeteren van de positie van 'starters' (0% overdrachtsbelasting onder voorwaarden) en andere doorstromers (2% overdrachtsbelasting) op de woningmarkt ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers.¹ Daarnaast is de algemene verhoging van 6% naar 8% voorgesteld als onderdeel van het Klimaatakkoord; met deze maatregel is beoogd om de belastinginkomsten van de rijksoverheid te verhogen waarbij die lasten voornamelijk door het bedrijfsleven en beleggers worden gedragen. Tot de categorie 'bedrijfsleven en beleggers' behoren volgens het kabinet en de Tweede Kamer ook de woningcorporaties.

De positie van woningcorporaties is expliciet aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Een meerderheid heeft ermee ingestemd dat voor woningcorporaties in algemene zin ook het hoge tarief gaat gelden. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is enkel toegezegd dat een uitzondering zou worden gemaakt voor de verkrijging van woningen door woningcorporaties bij een taakoverdracht als gevolg van sanering. Per brief van 4 december 2020 is hieraan officieel gehoor gegeven door de minister van BZK.

Dat betekent dat de verkrijging van bestaande woningen door woningcorporaties – met uitzondering van de taakoverdracht bij sanering – vanaf 1 januari 2021 belast is met 8% ovb. Volgens onderzoek door BZK gaat het om circa 2.500 woningen per jaar. Stel dat de gemiddelde koopprijs € 180.000 bedraagt, dan 'levert' de tariefsverhoging de rijksoverheid toch zo'n € 27 miljoen per jaar op. Dat is weliswaar een schijntje naast de jaarlijkse verhuurderheffing van € 1,7 miljard (2019), maar ook dit is geld dat niet aan de (sociale) woningbouw kan worden besteed.

Tot die groep van 2.500 woningen behoren ook de woningen die corporaties terugkopen bij 'verkoop onder voorwaarden'. Onderdeel van een 'verkoop onder voorwaarden' is namelijk dat de woningcorporatie de woning op termijn terugkoopt (waarbij de waardeontwikkeling wordt gedeeld met de bewoner). Een dergelijke terugkoop is vanaf 1 januari 2021 ook belast met het tarief van 8%. Een doorlevering aan een nieuwe koper binnen zes maanden verandert hier helaas niets aan. In feite wordt de woning daarmee 6% duurder (of blijven corporaties met een extra kostenpost zitten). BZK heeft aangegeven nog te onderzoeken of hiervoor een oplossing (in wet- of regelgeving) mogelijk is. Binnen de huidige wetgeving is er echter ook al een oplossing, maar dan moet de huidige bewoner/eigenaar de woning rechtstreeks aan een nieuwe (particuliere) koper leveren. Dat scheelt 6% (of zelfs 8%) ovb, maar zal administratief en contractueel wel enige inspanning van alle partijen, inclusief corporatie, vragen. Hopelijk levert het onderzoek van BZK een beter alternatief op.

¹ Memorie van Toelichting bij Wijziging van Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting).



6. Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties

ERWIN HEURKENS & WOUTER JAN VERHEUL

Experimenterend werken aan kansrijke innovatieve financieringsarrangementen als revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones.¹

Introductie

De huidige opgaven van gebiedstransformaties zijn onderling zo afhankelijk dat betrokken partijen niet zonder elkaar kunnen, ook wat betreft de financiering. We zoeken daarom naar nieuwe financieringsarrangementen waarbij publieke waarden met privaat rendement worden gecombineerd. Hoewel we moeten oppassen met te hoge verwachtingen, zijn experimenten met innovatieve financieringsarrangementen als revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones aan te bevelen.

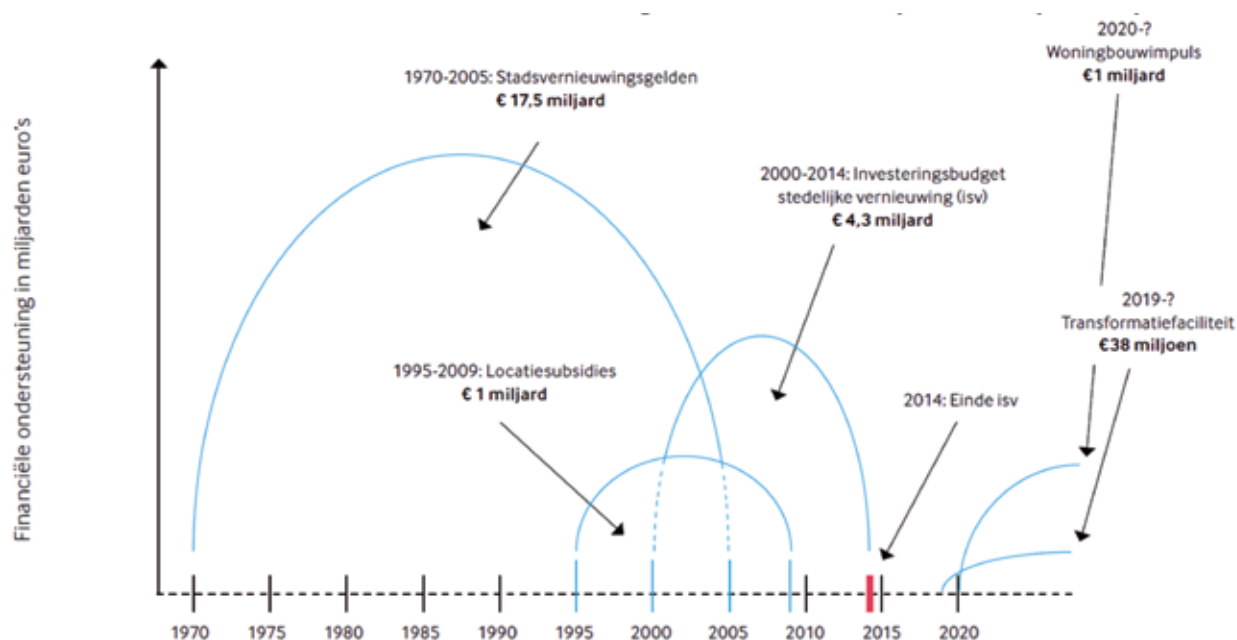
Stedelijke gebiedstransformaties betreffen complexe integrale opgaven in reeds bebouwde gebieden waaraan meerdere partijen over een langere periode werken. Vaak gaat het om verouderde of onderbenutte gebieden, zoals spoorzones, waterfronten, kantorenparken, of industrieterreinen. Niet alleen moeten dit soort transformatieprojecten antwoord bieden op de urgente vraag naar woningen, ook wordt een koppeling verwacht met andere grote opgaven zoals mobiliteit, gezondheid, energietransitie en klimaatadaptatie (Heurkens et al., 2020). De financiering van deze integrale gebiedsopgaven is een ingewikkelde uitdaging, omdat bijdragen uit verschillende publieke en private bronnen nodig zijn, welke met risicodragende investeringen moeten worden gecombineerd. De tijd dat grootschalige publieke subsidies vanuit de Rijksoverheid beschikbaar waren voor stedelijke ontwikkeling ligt, ondanks de recente Woningbouwimpuls, achter ons (zie onderstaande figuur). Publieke financiering blijkt echter (praktisch) nodig en volgens velen zeer wenselijk. De mogelijkheden en maatschappelijke en politieke bereidheid om massaal gebiedstransformaties te subsidiëren, zijn beperkt. Daarom is de

aard van die financiering aan het veranderen van overheids-subsidies naar publieke leningen en fondsen waaraan voorwaarden worden verbonden wat betreft private cofinanciering en/of terugbetaling.

Het belang van financiering is daarmee in feite veel meer en vooral een gezamenlijk belang geworden: het genereert (uiteindelijk) maatschappelijke en economische waarde voor bewoners, bedrijven en overheden. Bij financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties is daarom het denken in meerdere belangen, in uiteenlopende voorwaarden, en in meervoudig profijt belangrijk. Als gevolg van deze ontwikkelingen zien we in de praktijk van gebiedstransformaties een vraag ontstaan naar (de verkenning van de mogelijkheden van) alternatieve of aanvullende innovatieve financieringsarrangementen, waarbij op een slimme manier publieke en private investeringen financieel worden ondersteund. Dit artikel behandelt twee kansrijke innovatieve financieringsarrangementen door de werking, voorwaarden en meerwaarde ervan te belichten.

De zoektocht naar innovatieve financieringsarrangementen

In het afgelopen decennium en in de huidige praktijk van stedelijke transformatie zien we dat partijen zoeken naar nieuwe of alternatieve instrumenten of arrangementen van financiering (zie o.a. Heurkens 2012; Peek & Van Remmen, 2014; Mackaaij & Nozeman, 2014; Robbe, 2015; Verheul et al., 2017; APPM & Rebel Group, 2018; De Groot et al., 2018; Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebieds-



Tijdlijn financiële overheidssteun stedelijke ontwikkeling in Nederland (bron: Heurkens et al., 2020).

ontwikkeling, 2020). Men zoekt een mogelijk bruikbare aanvulling op (of alternatief voor) het bestaande financieringsinstrumentarium, wanneer dat niet toereikend blijkt om projecten haalbaar te maken. Zeker bij stedelijke transformatieopgaven is de wens naar nieuwe financieringsarrangementen groter, omdat deze opgaven maatschappelijk veeleisender, inhoudelijk complexer en financieel lastiger haalbaar zijn, door (Daamen et al., 2020):

- ▶ hogere en andersoortige kosten;
- ▶ nieuwe investerings- en financieringseisen voor partijen;
- ▶ teruglopende financieringsbronnen (aflopende ISV-gelden en invoering verhuurdersheffing, teruglopende gemeentelijke budgetreserveringen door hogere kosten in andere domeinen);
- ▶ discrepantie tussen kostenverhaalmogelijkheden en type kosten van gebiedstransformaties;
- ▶ beperkte wettelijke mogelijkheden om baathebbers van overheidsinvesteringen te laten meebetalen.

Deze ontwikkelingen maken de financiering van business-cases door (louter) marktpartijen zelf lastiger. Steeds vaker beseffen partijen dat een gezamenlijke bundeling en een meer doelgerichte inzet van publieke, private en/of maatschappelijke middelen noodzakelijk is om stedelijke transformatie te realiseren. 'Meer doen, meer samen doen' is dan het adagium (Fernhout et al., 2019). Daarom wordt bij 'innovatieve' financieringsarrangementen gezocht naar slimme manieren waarop je publieke waarden kunt koppelen aan privaat rendement. De basisgedachte daarachter is dat ruimtelijk-kwalitatief goede gebieden zowel voor publieke als private partijen meerwaarde hebben, en dat slim gezamenlijk investeren uiteindelijk leidt tot gezamenlijk oogsten.

Innovatieve financieringsarrangementen streven dus doorgaans een gezamenlijke meerwaarde na. Het kan dan gaan om zowel individuele als collectieve belangen, doelen en ambities. De manier waarop de geldelijke middelen beschikbaar worden gemaakt en de gekoppelde voorwaarden, verschilt per arrangement. Belangrijk om te benadrukken is dat innovatieve financieringsarrangementen proberen recht te doen aan het feit dat bij stedelijke transformatieprojecten ontwikkeling en beheer vaak door elkaar lopen. Nieuwe financieringsarrangementen bieden mogelijk een oplossing om de 'harde knip' tussen ontwikkeling en beheer op te heffen door te zoeken naar slimme verbindingen waarbij (toekomstige) exploitatie-inkomsten te gebruiken zijn als financieringsbron.

Regelmatig klinken voorstellen om innovatieve instrumenten en arrangementen die in het buitenland worden gebruikt in Nederland over te nemen. Van het in Nederland (vrijwel) onbekende Tax Increment Financing (TIF's) (Root et al., 2015) tot en met de al vaker in ons land gebruikte crowdfunding. We moeten met dit soort voorstellen voor innovatieve arrangementen oppassen ze te beschouwen als 'de kip met de gouden eieren', want tot op heden blijken

nog niet veel voorgestelde instrumenten en arrangementen in Nederland realiseerbaar, dan wel dat ze veel verdienvermogen creëren. Het vergt in sommige gevallen aanpassing van beleidskaders en/of wet- of regelgeving aan de zijde van de overheid (Daamen et al., 2020; Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling, 2020). Daarnaast vraagt het aan private zijde om (meer) kapitaal over lange(re) termijn aan een gebiedstransformatie te committeren, hetgeen zich soms moeizaam verhoudt tot de beperkte houdbaarheid van beleidsafspraken met het openbaar bestuur vanwege de vierjarige verkiezingstermijn. Hoewel dit spanningsveld (en de hiermee samenhangende risico's) effectief beheerst kan worden in publiek-private ontwikkelorganisaties, zien we in de huidige Nederlandse praktijk terughoudendheid omtrent dergelijke joint ventures.

We bespreken daarom in dit artikel met name enkele andere nieuwe (en kansrijke) innovatieve financieringsarrangementen. Arrangementen waarmee ook al in de praktijk wordt gewerkt, dan wel waarmee serieus wordt geëxperimenteerd, soms ondersteund door onderzoeksinitiatieven van bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en enkele grote steden. Revolverende fondsen en Gebiedsinvesteringszones (GIZ) vallen in deze categorie van innovatieve financieringsarrangementen.

Revolverende fondsen

Revolverende fondsen zijn bedoeld voor de financiering van publieke voorzieningen of de (private) realisering van publiek-private doeleinden in stedelijke transformatie (en niet voor de dekking van private onrendabele toppen). De essentie van dit financieringsarrangement is dat hier, anders dan bij een subsidie, een 'claw back' plaatsvindt: het uitgekeerde geld aan lokale partijen komt in (vrijwel alle gevallen) weer terug in het fonds. Een revolverend fonds moet worden gezien als een tussenvorm: het is enerzijds een optie als een overheid geen subsidie wil of kan verstrekken, en anderzijds een alternatief voor situaties waarin private banken te hoge eisen, te korte terugbetaaltermijnen, en te hoge rentetarieven aan hun leningen koppelen voor de private sector, waardoor private financieringsovereenkomsten niet tot stand komen, terwijl er uiteindelijk wel zicht op rendement is.

Er zijn verschillende soorten revolverende fondsen. Bij een puur publiek revolverend fonds dat wordt gevoed door bijvoorbeeld gemeentelijk geld, leningen en bijdragen van een provinciale ontwikkelingsmaatschappij, worden infrastructuuruitgaven van de gemeente gefinancierd. De vastgoedontwikkelaars in het gebied betalen vervolgens een exploitatiebijdrage. Dat is in feite kostenverhaal, en deze middelen vloeien weer terug in het fonds (zie Hobma, 2020, Heurkens et al., 2020). De revolverende fondsen die we in dit artikel willen belichten gaan uit van een lening aan private partijen. Ze betalen die lening af en betalen rente.

De private partijen hebben het geld gekregen voor hun eigen plannen, dus niet voor infrastructuur. Het gaat dan eigenlijk om financiering van delen van een gebiedsontwikkeling, waaronder bijvoorbeeld de verduurzaming van particulier en bedrijfstvastgoed valt. Revolverende fondsen zoals hier bedoeld moeten ook niet verward worden met private gebiedsfondsen, in Engeland Urban Development Trusts genoemd. Hiermee financieren beleggende private partijen de ontwikkeling van een gebied met vastgoed, openbare ruimte, en ondersteunende diensten en activiteiten en is er geen ruimte voor publieke middelen in het fonds (Stumpel & Heurkens, 2014). Dit financieringsinstrument is naar beste inschatting van de auteurs nog niet toegepast in Nederlandse gebieden, maar biedt mogelijkheden voor transformaties waarbij de toevoeging van kantorenvastgoed een belangrijke commerciële drager is.

Een revolverend fonds kan gevuld worden met verschillende publieke financieringsbronnen (denk aan rijksmiddelen, provinciale, gemeentelijke gelden, subsidies, leningen). De financiering bestaat meestal uit leningen maar mogelijk ook uit garanties of participaties (Vriens, 2017; Boelman et al., 2018). De publieke financiering wordt vervolgens gebruikt om private investeringen te ondersteunen, zoals verduurzaming van vastgoed, upgradering van openbare ruimte, functiemenging met wonen, of introductie van slimme mobiliteit. Voorwaarde is dat private eigenaren en ontwikkelende partijen het revolverend fonds kunnen aanspreken indien hun project past bij de gestelde sociaaleconomische beleidsdoelstellingen van het fonds (Boelman et al., 2018). Zo krijgen partijen dus de mogelijkheid om voorinvesteringen in stedelijke transformatieprojecten te doen (Van Adrichem et al., 2018) die als zodanig moeilijk financierbaar zijn of pas in een later stadium renderen.

Het uitgekeerde geld keert in principe terug naar het fonds in de vorm van private aflossing, rente of dividenduitkering (Boelman et al., 2018). Gedurende of na de uitvoering van het project wordt de fondsfinanciering terugbetaald, normaliter in de (gebieds- of vastgoed)exploitatiefase wanneer de investeringen beginnen te renderen. Op deze manier kunnen de terugkerende middelen met hetzelfde doel opnieuw worden ingezet voor de gebiedstransformatie (Boelman et al., 2018). Een revolverend fonds werkt potentieel stimulerend voor het realiseren van binnenstedelijke gebiedstransformaties met sociaaleconomische doelstellingen en vormt een mogelijke hefboom voor bredere investeringen vanuit de markt.

Revolverende fondsen kunnen op verschillende niveaus en voor specifieke transformatiedoelstellingen worden toegepast. Ze richten zich met name op bedrijfs- of winkellocaties waar opgaven liggen voor verduurzaming, functiemenging, upgradering of mobiliteit. Een aantal provinciale revolverende fondsen richt zich specifiek op de herstructurering van bedrijventerreinen, zoals de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij Bedrijfslocaties (BOM), Herstructureringsmaat-

schappij Overijssel (HMO), en Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU). Daarnaast zijn er lokale gebiedsfondsen, zoals het Stadshavens Ontwikkelingsfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE). Recentelijk is ook het hybride publiek-private 'Stadsmakersfonds' opgericht dat ernaar streeft om investeringen in gebiedsontwikkelingen te ondersteunen die financiële en maatschappelijke meerwaarde opleveren.

Gebiedsinvesteringszones

Een gebiedsinvesteringszone (GIZ) is een arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald gebied voor een bepaalde periode afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Zij doen hiertoe een financiële bijdrage; vrijwillig of, indien dit wettelijk mogelijk wordt, als verplichte heffing. Voor zowel kleine investeringen (zoals inrichting openbare ruimte of placemaking) als grotere investeringen (bijvoorbeeld collectieve energie-, klimaatadaptatie- of afvalverwerkingsvoorziening) kan een GIZ interessant zijn, omdat de collectieve voorzieningen het gebied een kwaliteitsimpuls kunnen geven die zonder het arrangement niet van de grond komt. Bij grotere investeringen kan echter nog steeds sprake zijn van een financieringsprobleem: de hoogte van de financiële bijdrage van partijen en de looptijd van de afspraken zijn in de huidige praktijk meestal nog (te) beperkt.

De oprichting van een Bedrijveninvesteringszone (BIZ) is al mogelijk onder de huidige wetgeving. Een BIZ is vooral toepasbaar op bedrijventerreinen voor bijvoorbeeld parkmanagement en in winkelgebieden voor winkelcentrum- en straatmanagement. Ook gaat het bij een BIZ om bestaande gebieden die blijven functioneren in dezelfde bestemming. Een GIZ is gericht op binnenstedelijke locaties, die meestal transformeren naar woon-werkgebieden (Verheul et al., 2017). Bij een GIZ leveren idealiter alle verschillende eigenaren, huurders en gebruikers een bijdrage naar rato. Een GIZ is in gebieden met een overzichtelijke hoeveelheid eigenaren en daadkrachtige kopers en huurders wellicht een oplossing om middelen te organiseren en te besteden, maar het zorgt als zodanig niet voor meer financiële middelen (Daamen & Verdaas, 2020). Daarbij komt dat marktpartijen best aan een GIZ zouden willen bijdragen, maar alleen als het leidt tot aantoonbare meerwaarde in een gebied en als het niet bovenop het gangbare kostenverhaal komt (Daamen et al., 2020).

Bij binnenstedelijke gebiedstransformaties is het onderscheid tussen de ontwikkelfase of de exploitatie-/beheerfase moeilijk te maken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten ontwikkelende partijen, eigenaren en gebruikers die zich hebben georganiseerd, ondersteunen om 'collectief eigenbelang' om te zetten in meetbare doelen en de kans op *freerider*-gedrag te verkleinen. In de toekomst zal hiertoe mogelijk een wettelijke GIZ-regeling worden gecreëerd. Daarin kan, net als bij de bestaande BIZ-regeling,

Arrangement	Bronnen	Voorwaarden	Meerwaarde	Gebiedstypologie
Revolverend gebieds-fonds	Bundeling van verschillen-de publieke middelen van (diverse) overheden (in de vorm van leningen, garanties, participaties).	Geld bestemd voor private investeringen die voldoen aan sociaaleconomische doelen van het fonds. Private terugbetaling lening (aflossing + rente) vloeit terug in revolverend fonds t.b.v. gezamenlijke investeringen.	Doelgerichte bundeling van diverse publieke geldelijke middelen. Private partijen betalen mee aan de realisatie van publieke doelen waarvan ze zelf ook direct profijt hebben. Werkt als hefboom voor private (voor) investeringen die lastig privaaf financieerbaar en niet meteen renderend zijn.	Transformatie van (vnl.) stedelijke werkgebieden: bedrijfs- (en winkel) locaties met sociaaleconomische of duurzaamheidsdoelen en -ambities.
Gebiedsinvesterings-zone	GIZ-heffing bij private eigenaren en ontwikkelende partijen, in de vorm van proportionele private afdrachten aan GIZ-fonds (o.b.v. WOZ-waarde, of vast bedrag per vierkante meter, of bedrijfsomzet).	GIZ-bijdragen van partijen moeten niet bovenop bestaande gebiedsafspraken, zoals kostenverhaal, komen. Collectieve doelen waarvoor GIZ-middelen bestemd zijn, zijn onomstreden en moeten alle partijen profijt opleveren. Wettelijke regeling GIZ-voorwaarde om juridisch afdwingbaar afdrachten te regelen.	Gebieden krijgen met collectieve voorzieningen een kwaliteitsimpuls. Georganiseerde verzameling, verdeling en inzet van middelen is voordelig voor alle belanghebbenden. Procesinnovatie mogelijk doordat eigenaarschap en zelforganisatie wordt gestimuleerd.	Transformatie van stedelijke woon-werkgebieden: bij uitstek geschikt voor gebieden met een (collectieve) ambitie voor woningbouw, duurzaamheid en mobiliteit.

Overzicht innovatieve financieringsarrangementen (gebaseerd op Heurkens et al., 2020)

een vaste drempel aan vrijwillige deelnemers (bijvoorbeeld 70 procent) opgenomen worden waardoor een verplichte heffing mogelijk wordt (Daamen et al., 2020). Een GIZ levert de mogelijkheid deze investeringen te bekostigen en zo de gebruiks- en belevingswaarde van het gebied voor eigenaren, huurders, gebruikers en bezoekers te vergroten. De (extra) aantrekkelijkheid van het gebied genereert daarbij mogelijk meer beleggingswaarde voor het (met name commerciële) vastgoed in het gebied (Daamen et al., 2020). Niettemin blijft vaak nog onduidelijk op welke manier investeringen in collectieve voorzieningen kunnen leiden tot toegenomen vastgoedwaarde (Hamming, 2020), waardoor een GIZ eerder denkbaar is voor de exploitatie van gebieden, dan voor de ontwikkeling ervan.

GIZ-achtige voorbeelden waarin private partijen in collectieve functies investeren, zien we al enkele jaren in met name winkel- en kantoorgebieden, zoals de Beurstraverse (Koopgoot) in Rotterdam, het Beatrixkwartier in Den Haag, of in collectieve woongebieden, zoals de Golf Residentie Dronten. Bij al deze voorbeelden investeren eigenaren in gebiedsvoorzieningen die zowel hun individuele als de collectieve belangen dienen. Er zijn momenteel ook een aantal gebieden waar partijen een GIZ-achtige constructie overwegen, zoals Rhijnhuizen in Nieuwegein, De Hoef in Amersfoort, Rivium in Capelle aan den IJssel, Rotterdam Central District, Schieoevers Noord in Delft, Osdorpplein en omgeving in Amsterdam en Merwedekanaalzone in Utrecht (Stauttner, 2019). De Studiegroep Alternatieve Bekostiging Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling (2020) heeft het kabinet aanbevolen om GIZ-experimenten mogelijk te maken en de mogelijkheid van lokale heffingen te onderzoeken.

Overzicht innovatieve financieringsarrangementen

In bovenstaande tabel staan de belangrijkste kenmerken van de twee kansrijke innovatieve financieringsarrangementen voor stedelijke transformatieopgaven. De uitleg over de financieringsbronnen, voorwaarden, meerwaarde en gebiedstypologie helpt bepalen in hoeverre de financieringsarrangementen toepasbaar zijn voor specifieke stedelijke transformatieopgaven.

Conclusie en discussie

De zoektocht naar nieuwe financieringsarrangementen voor gebiedstransformaties heeft vooralsnog een beperkt, maar potentieel kansrijk aantal experimenten opgeleverd. Met name revolverende fondsen en gebiedsinvesteringszones zijn kansrijke nieuwe arrangementen voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties en vragen om verdere doorontwikkeling. Revolverende fondsen lijken vooral kansrijk in situaties en gebieden waarin eigenaren een financieel zetje vanuit overheden nodig hebben om lang voorgenomen investeringen in de verduurzaming van hun eigen vastgoed of collectieve opgaven zoals de introductie van duurzame mobiliteit in een gebied te realiseren, die in feite lastig privaaf financieerbaar zijn en op korte termijn nauwelijks renderen. Gebiedsinvesteringszones zijn in de basis vooral interessant voor zittende private eigenaren en mogelijk ook voor ontwikkelende marktpartijen die wel voldoende slagkracht maar ook collectieve ambities hebben om hun middelen te bundelen voor collectieve private investeringen in gebieden ten einde een 'economy

of scale' te ontwikkelen om financieel-economische meerwaarde te realiseren.

Kenmerkend voor deze innovatieve arrangementen is het gedeelde karakter, waarbij collectief handelen van partijen wordt gestimuleerd en/of afgedwongen. Het financiële doel is veelal om collectieve investeringen in een gebied financieel te maken door de financieel-economische en maatschappelijke waarde die ermee gecreëerd wordt 'naar het heden te halen'. Bovendien doen deze arrangementen recht aan de huidige complexiteit van stedelijke transformatieprojecten, waarbij een poging wordt gewaagd om de exploitatiefase en (her)ontwikkelingsfase van gebieden financieel aan elkaar te verbinden. Deze meer hybride publiek-private financieringsarrangementen bieden een mogelijk antwoord op de door marktpartijen zelf nog lastig te financieren businesscase van nieuwe gebiedsontwikkelingsopgaven, met een toegenomen belang van duurzaamheid en verknoping van uiteenlopende beleidsdoelen.

Naast een kritische blik op de toepasbaarheid van innovatieve arrangementen in gebiedstransformaties, spelen bij de beoordeling van nieuwe arrangementen diverse afwegingen en dilemma's een rol (zie Verheul et al., 2019). Welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn bijvoorbeeld nodig? Welke organisatorische en budgettaire maatregelen zijn aan de orde? Kunnen partijen de economisch-maatschappelijke meerwaarde van investeringen die ontstaat ook gebruiken om gebiedsontwikkelingen financieel haalbaar te maken? Politieke wil en institutionele (tegen)krachten zijn vaak doorslaggevend. Formele wijzigingen, maar ook de cultuur en gewoontes en manieren van denken en rekenen beïnvloeden de innovatiekracht van partijen in stedelijke transformatie. Die innovatie is desondanks nodig, ook in de financiering. Niet alleen omdat de 'makkelijke' financiering in de vorm van overheidssubsidie steeds minder voorhanden is, maar ook omdat de aard van de opgave constant verandert en steeds meer verschuift naar het transformeren van het bestaand stedelijke gebied, vastgoedexploitatie, en verduurzaming. Dat vraagt om bestuurlijk lef, maar ook om een ondernemende houding bij alle betrokken publieke en private partijen. De 'kip met de gouden eieren' is helaas een sprookje, maar een praktijk waarin we experimenterend werken aan financieringsarrangementen die bijdragen aan profijt voor zoveel mogelijk partijen, bestaat gelukkig wel.

Literatuurlijst

- ▶ APPM, Rebel Group. 2018. Alternatieve bekostiging en financiering: Toekomstbeeld OV.
- ▶ Boelman, A., Vriens, R., Van Eldonk, A. 2018. Revolverend Fonds Stedelijke Transformatie: Katalysator en versneller voor projecten van overmorgen. Rotterdam: Fakton Consultancy, in opdracht van Stuurgroep Stedelijke Transformatie.
- ▶ Daamen, T., Verheul, W.J., Heurkens, E., 2020. GebiedsinvesteringsZone: Naar een praktijkexperiment. Delft: TU Delft Leerstoel Gebiedsontwikkeling, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ▶ Daamen, T., Verdaas, C. 2020. Gebiedsinvesteringszone als instrument om gebieden te versterken. (website Gebiedontwikkeling.nu, 25 juni 2020).
- ▶ De Groot, A., Holt, D., Stauttner, T. 2018. Handreiking financiële arrangementen voor stedelijke kavelruil: in het kader van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & het Kadaster.
- ▶ Fernhout, G.-J., De Groot, A., Holt, D. 2019. Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden. Rotterdam: Rebel Group.
- ▶ Hamming, S. 2020. First AID for area development: What the Area Improvement District is, how it creates collective value and why it changes the paradigm of urban governance. Delft: Delft University of Technology.
- ▶ Heurkens, E. 2012. Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK. A+BE, 4, Delft: Delft University of Technology.
- ▶ Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J., Daamen, T. 2020. Essay Financiering van gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Programma Stedelijke Transformatie/Platform31.
- ▶ Hobma, F. 2020. 'Strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen'. Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 2020, nummer 6, 14-19. Sdu.
- ▶ Holt, D., Mulder, K., Van Walsum, L. 2018. Analyse onrendabele toppen. Den Haag: Platform31 & Rebel Group.
- ▶ Peek, G.-J., Van Remmen, Y. 2012. Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- ▶ Robbe, C. 2015. Verkenning nieuwe financieringsvormen in gebiedsontwikkeling. Den Haag: Platform31 & PAS bv.
- ▶ Root, L., Van der Krabben, E., Spit, T. 2015. Between structures and norms: Assessing tax increment financing for the Dutch spatial planning toolkit. Town Planning Review. 86 (3), 325-349.
- ▶ Stauttner, T. 2019. Discussienotitie: GebiedsontwikkelingsInvesteringsZone. Utrecht: Stadskwadrant.
- ▶ Studiegroep Alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling. 2020. Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling: Bekostiging door baathebbers. Den Haag: Ministerie BZK.
- ▶ Stumpel, B., Heurkens, E. 2014. Gebiedsfondsen: Lessen uit Engeland voor Nederlandse gebiedsontwikkeling. Real Estate Research Quarterly. 13 (4), 32-39.
- ▶ Van Adrichem, R., Beuzenberg, V., Hoorn, M. 2018. Revolverende fondsen bij gebiedstransformatie: Welke meerwaarde kan het Rijk bieden? Den Haag: Platform31.
- ▶ Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., Vriens, R. 2017. Ruimte voor diversiteit in gebiedstransformaties. Delft: TU Delft.
- ▶ Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., Van Zoest, S. 2019. Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Den Haag: Platform31.
- ▶ Vriens, R. 2017. Stimulating inner city transformations: The use of revolving instruments in inner city development. Delft: Delft University of Technology.

1 Dit artikel is een bewerking van een hoofdstuk uit het essay Financiering van gebiedstransformaties door E. Heurkens, F. Hobma, W.J. Verheul en T. Daamen. Uitgave Programma Stedelijke Transformatie, 2020. Eerder verschenen ook een aangepaste versie van het hoofdstuk over financiële bijdragen uit het essay als in Grondzaken en Gebiedsontwikkeling 2020/6 (Strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen).



Over de auteurs

Erwin Heurkens is universitair docent/onderzoeker Urban Development Management aan de TU Delft.

Wouter Jan Verheul is universitair docent/onderzoeker Urban Development Management aan de TU Delft.



7. De mogelijkheden van decentrale regelgeving om klimaatbestendig bouwen te bevorderen

GERT DEKKER EN SIMON HANDGRAAF

Om schade en hoge aanpassingskosten door klimaatextremen te beperken, zal daarmee rekening moeten worden gehouden bij langetermijninvesteringen, zoals de bouwopgave.

Klimaatverandering vraagt om een andere wijze van bouwen en inrichten

Het Nederlandse klimaat verandert. Hierdoor neemt de kans op weersextremen, zoals extreme regenval en langere periodes van droogte en hitte, toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Om schade en hoge aanpassingskosten te voorkomen, zullen we bij onze langetermijninvesteringen, zoals de bouwopgave, rekening moeten houden met deze weersextremen. Alleen dan kan schade door klimaatverandering beperkt worden.

In de nationale Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie is vastgelegd dat ons land in 2050 een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting kent.¹ Met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie werken de overheid, maatschappelijke organisaties, inwoners en bedrijven aan de invulling van de deltabeslissing. Het Deltaplan is een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk dat de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen versnelt en intensiveert door te werken aan zeven ambities, waaronder de ambitie 'reguleren en borgen'. Vanuit deze ambitie heeft het ministerie van BZK het initiatief genomen voor het oprichten van een ambtelijke werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting'.

Op verzoek van deze werkgroep hebben Ambient Advies en Colibri Advies onderzoek gedaan naar knelpunten bij klimaatadaptief bouwen en inrichten² en een advies uitgebracht over mogelijke oplossingsrichtingen. Uit het onder-

zoek komt naar voren dat het huidige wettelijke stelsel al veel mogelijkheden biedt aan decentrale overheden om klimaatadaptief bouwen juridisch te borgen. Toch worden deze in de praktijk nog maar beperkt toegepast. Dit artikel geeft een samenvatting van het onderzoek.

Klimaatbestendig bouwen in opkomst, maar nog geen nieuw normaal

Verschillende decentrale overheden en regio's werken actief aan klimaatadaptief bouwen en inrichten. Steeds vaker wordt in het ontwerp van wijken, percelen en gebouwen rekening gehouden met de toenemende kans op weers-extremen. In het ontwerp worden maatregelen opgenomen om schade aan het perceel of gebouw zelf te voorkomen (bijvoorbeeld door een hoger vloerpeil te hanteren of dakoverschotten die zorgen voor schaduw bij hoge zonnestanden) of om afwentelen naar de omgeving te voorkomen of te beperken (bijvoorbeeld door waterberging op een perceel aan te leggen).

De laatste jaren worden steeds meer voorbeelden van ontwerpen en maatregelen zichtbaar. Platform 31 heeft een voorbeeldenboek van klimaatadaptieve bouwprojecten ontwikkeld.³ In de provincie Zuid-Holland⁴, de Metropoolregio Amsterdam⁵ en de regio Utrecht wordt in publiek-private samenwerking actief gewerkt aan de invulling van afspraken over klimaatbestendig bouwen. De gemeente Eindhoven heeft een zogenaamde klimaattoets⁷ ontwikkeld, waarmee initiatiefnemers een ontwerp kunnen toetsen op klimaataspecten.



Figuur 1: een ontwerp met groene daken (Foto: GAW / Stichting RIONED)

Tegelijkertijd is het aanpassen aan klimaatverandering nog lang niet altijd een standaardaspect dat wordt meegenomen in aanbestedingen of het vaststellen van een bestemmingsplan. In die zin zijn we er nog niet en zijn aanpassingen nodig.

Wat maakt dat klimaatbestendig bouwen nog niet gebruikelijk is?

Uit het onderzoek naar knelpunten bij klimaatbestendig bouwen komen verschillende typen knelpunten naar voren. Hieronder volgt een korte toelichting op deze knelpunten. Een uitgebreidere toelichting en achtergronden leest u in de rapportage van het onderzoek.⁸

Het bevorderen van klimaatbestendig bouwen en inrichten is op dit moment nog lang niet overal onderdeel van beleid en instrumenten van overheden. Bij de keuze voor ontwikkellocaties wordt niet of te weinig rekening gehouden met klimaatadaptatie. Dat geldt zowel voor de overheden (gemeenten en provincies) als voor projectontwikkelaars. In bestemmingsplannen ontbreken specifieke eisen aan klimaatadaptief bouwen, zoals minimaal groen/blauwpercentage, drooglegging, vloerpeil, maaiveldverloop. Ook bij aanbestedingen ontbreekt het meestal aan specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen. Provincies en gemeenten treden vooralsnog beperkt kaderstellend op en geven daarmee onvoldoende duidelijkheid. Hiermee is het voor projectontwikkelaars niet duidelijk wanneer een ontwerp goed genoeg is (zie tekstkader).

De watertoets die de betrokkenheid van de waterbeheerder regelt bij ruimtelijke plannen (vastgelegd in art. 3.1.1 en 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening) wordt in de praktijk te beperkt toegepast en heeft onvoldoende sturingskracht. De beperking is zowel inhoudelijk als procedureel. In het wateradvies dat wordt afgegeven door de waterbeheerder (waterschappen en RWS) ligt de nadruk in de huidige prak-

tijk op wateroverlast vanuit het oppervlaktewater (waterberging). Thema's als hitte, droogte en gevolgsbeperking van overstromingen komen nog maar zeer beperkt aan bod. De resultaten van de stresstesten die in het hele land zijn uitgevoerd, zouden hier de komende jaren een bijdrage en impuls aan kunnen geven. Bovendien werkt het wateradvies nog maar beperkt door in de planregels van het bestemmingsplan. Vaak komt het advies alleen terug in de niet bindende toelichting van een bestemmingsplan. Naast de inhoudelijke beperking zijn er ook procedurele beperkingen. De watertoets richt zich hoofdzakelijk op het bestemmingsplan. In de praktijk worden veel ontwerp- en inrichtingsbeslissingen gemaakt voorafgaand aan het (ontwerp-) bestemmingsplan. Daarnaast is de betrokkenheid van de waterbeheerder minder vanzelfsprekend bij anterieure overeenkomsten, exploitatieplannen en aanbestedingen.

Uit het bovenstaande blijkt dat klimaatadaptief bouwen en inrichten onvoldoende aandacht krijgt in gebiedsontwikkeling en dat de beschikbare instrumenten bij locatiekeuzes, bestemmen en inrichten (inclusief aanbestedingen) door de overheden nog onvoldoende worden benut. Hiervoor is een aantal oorzaken te onderscheiden:

- Een belangrijke factor is kennis over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gebruik van juridische instrumenten (zie daarover meer in de volgende paragraaf). Je zou kunnen zeggen: onbekend, maakt onbemind. Dat geldt voor gemeenten en in mindere mate ook voor provincies en waterschappen. Gewoonten en routines in werkwijze bij provincies, waterschappen en gemeenten zorgen ervoor dat niet wordt nagedacht over (andere) mogelijkheden om klimaatadaptief te bouwen te stimuleren / af te dwingen.
- Daarnaast is nog sprake van een beperkt gevoel van urgentie voor klimaatadaptief bouwen bij bestuurders, beleidsmakers, ontwikkelaars en woningeigenaar / woningkoper. De urgentie van de verstedelijkingsopgave

De extra kosten van klimaatbestendig bouwen en inrichten

De extra kosten van klimaatbestendig bouwen en inrichten zijn sterk afhankelijk van het type ontwerp en het type gebiedsontwikkeling. Gebouwdichtheid en ontwerprijmte bepalen in hoge mate het type maatregelen dat kan worden ingezet om een gebied klimaatadaptief in te richten.

Uit eerste verkenningen op basis van kostenkennallen komt naar voren dat de extra kosten van maatregelen op privaat terrein voor klimaatbestendige nieuwbouw per woning uitkomen op een bandbreedte van kostenneutraal tot maximaal € 5.000 per woning. De kosten per woning zijn hiermee een factor 5 tot 10 lager dan de indicatieve kosten voor energietransitie.

Een belangrijke nuancering bij de indicatieve extra kosten voor klimaatbestendige nieuwbouw is dat maatregelen in veel gevallen meerdere doelstellingen dienen. Klimaatadaptieve maatregelen leveren in veel gevallen ook een bijdrage aan bijvoorbeeld biodiversiteit, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid / gezondheid. De kosten van klimaatadaptieve maatregelen zouden dus niet alleen aan klimaatbestendig bouwen moeten worden toegerekend, maar ook aan de andere genoemde doelstellingen. Daarnaast geldt de nuancering dat maatregelen niet apart op een gebouw of in een gebied worden aangebracht. De maatregelen zijn onderdeel van een ontwerp-opgave, waarmee de kosten mogelijk minder direct zijn toe te rekenen of zelfs lager zullen zijn.

is groot. De projectleider / opdrachtgever van een gebiedsontwikkeling heeft belang bij tempo, reductie van onzekerheden en werken binnen het budget. Als het thema klimaatadaptatie te laat op tafel komt, kan dit leiden tot vertraging, toenemende onzekerheid en een hogere inschrijving door de ontwikkelaar / bouwer.

- ▶ Specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen kunnen leiden tot hogere kosten. Bijvoorbeeld als er een specifiek vloerpeil / ophoging wordt voorgeschreven. Het type gebiedsontwikkeling en het moment waarop deze voorschriften worden ingebracht, speelt hierbij een belangrijke rol (zie tekstkader). Hoe eerder de voorschriften bekend zijn, hoe lager de meerkosten bij een gebiedsontwikkeling.
- ▶ Capaciteitstekort bij de kennisdragers klimaatadaptatie. Het kost veel tijd om bij de verschillende planontwikkelingen een inhoudelijke bijdrage te leveren. Het gebrek aan publiekrechtelijke voorschriften in bestemmingsplannen en verordeningen en privaatrechtelijke voorschriften bij gronduitgifte of aanbestedingen zorgt ervoor dat er veel overleg plaatsvindt in de ontwerp- en ontwikkelfase (arbeidsintensief).
- ▶ De cultuur en werkwijze bij het management en bestuur is die van deregulering en zoveel mogelijk ruimte geven aan ontwikkelingen en initiatieven. Het hanteren van specifieke voorschriften voor klimaatadaptief bouwen staat daarmee op gespannen voet. Specifieke

voorschriften leiden bovendien tot een toenemende druk bij de medewerkers van toezicht en handhaving.

Kortom: klimaatbestendig bouwen is nog geen business as usual en werkt nog onvoldoende door in beleid en instrumenten van overheden. Er lijkt zelfs sprake van concurrentie met thema's als natuurinclusief bouwen⁹, energietransitie en circulaire economie. Terwijl hiermee juist de verbinding moet worden gezocht. De werelden van water en klimaatadaptatie aan de ene kant en de wereld van RO, grondexploitatie en gebiedsontwikkeling aan de andere kant zijn nog te veel gescheiden en onbekend voor elkaar.

Juridische instrumenten voor klimaatadaptatie in huidig en toekomstig recht

Gemeenten, waterschappen en provincies hebben in het huidige recht drie aangrijpingspunten om eisen aan klimaatadaptief bouwen te stellen: het ruimtelijk ordeningsrecht, het milieurecht en (voor zover de gemeente opdrachtgever of grondeigenaar is) het aanbestedingsrecht. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden het ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht geïntegreerd in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Deze paragraaf schetst de huidige mogelijkheden en knelpunten van het publiekrechtelijke instrumentarium en de verbeteringen die

Projectontwikkelaars vragen de overheid om een duidelijk kader, zo vroeg mogelijk in het proces

Tijdens het onderzoek gaven verschillende projectontwikkelaars nadrukkelijk het signaal dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium van een ontwikkeling een duidelijk kader van de overheid willen meekrijgen. Een duidelijk kader voor klimaatadaptief bouwen zorgt ervoor dat de ontwikkelaars weten wat de bedoeling is en dus waar zij aan toe zijn (risicoreductie inschrijving). Bovendien is sprake van een gelijk speelveld voor iedere inschrijver.

Het kader voor klimaatadaptief bouwen dat de overheid biedt, zal zich met name op de WAT-vraag moeten richten en dus doelvoorschriften (prestaties) in plaats van middelvoorschriften moeten bevatten. Hiermee laat het kader ruimte voor creativiteit voor de ontwikkelaars om de HOE-vraag zelf in te vullen (keuze voor maatregelen en het toepassen van nieuwe (innovatieve) technieken). Hiermee kunnen zij zich in het ontwerp onderscheiden.

In de praktijk is sprake van verschillende formele momenten waarop de overheid duidelijke kaders kan stellen aan projectontwikkelaars. Traditioneel is dit in de bestemmingsfase en dus door gemeenten in het bestemmingsplan. In toenemende mate komt het echter voor dat de aanbesteding (tender) plaatsvindt voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Bij kleinere gemeenten is de projectontwikkelaar soms ook degene die na het ontwerp/inrichtingsplan het bestemmingsplan voorbereidt. Het bestemmingsplan is dan meer het sluitstuk van de ontwerpfase. In dat geval is de aanbesteding het eerste en wellicht enige formele moment waarin een duidelijk kader kan worden aangegeven voor klimaatadaptief bouwen.

Een kader voor klimaatadaptief bouwen tijdens de aanbesteding kan bestaan uit minimeisen voor specifieke doelvoorschriften (bijvoorbeeld verwerken specifieke bui, hitte). Daarnaast kunnen aanvullende prestaties die de ontwikkelaar in de aanbieding opneemt, extra worden gewaardeerd.

De aanbieder kan zich dan onderscheiden op extra prestaties bij klimaatadaptief bouwen en inrichten.

de Omgevingswet hierin aanbrengt, en de mogelijkheden binnen het aanbestedingsrecht.

Ruimtelijke ordening

Het bestemmingsplan staat centraal in de ruimtelijke ordening. Gemeenten bepalen in het bestemmingsplan wat de mogelijkheden zijn voor het gebruik van gronden en bouwwerken. Het uitgangspunt voor het bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening. Daarvoor maakt de gemeente een afweging van alle ruimtelijke belangen. De effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op wateroverlast, droogte, hitte en de gevolgen van overstromingen zijn ruimtelijke belangen, zodat daarover regels in het bestemmingsplan kunnen worden gesteld. Een beperking in de mogelijkheid om regels te stellen is het verplichte overgangsrecht van het bestemmingsplan (art. 3.2.2 Besluit ruimtelijke ordening). Het gebruiksovergangsrecht bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. Een gebruiksregel over bijvoorbeeld waterberging heeft daarom geen effect op bestaand gebruik; pas als het gebruik verandert, moet aan de gebruiksregel worden voldaan.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat uit van toelatingsplanologie. In een bestemmingsplan kunnen daarom geen actieve verplichtingen (het realiseren van bepaalde bouwwerken of een bepaald gebruik) worden opgelegd. In de jurisprudentie is dit uitgangspunt enigszins versoepeld: voorwaardelijke verplichtingen zijn wel toegestaan. Voorwaardelijke verplichtingen over waterberging bij nieuwbouw komen inmiddels al regelmatig voor.¹⁰ Dat geldt echter nog niet voor voorwaardelijke verplichtingen waarmee hittestress of droogte worden tegengegaan.

Verder biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid om een vergunningplicht voor werken, geen bouwwerken zijnde, te introduceren voor bijvoorbeeld het aanbrengen van verharding (de voormalige aanlegvergunning). Daarmee kan bijvoorbeeld het percentage verhard oppervlak op een perceel aan voorwaarden worden verbonden. Tot slot bieden de instrumenten voor grondexploitatie van afdeling 6.4 Wro mogelijkheden om ook eisen te stellen aan het bouwrijp maken van gronden. Relevante eisen voor klimaatadaptatie zijn de minimale ophoging van gronden en de doorlatendheid van het ophoogmateriaal.

Naast het bestemmingsplan is ook het Bouwbesluit 2012 toetsgrond voor de omgevingsvergunning voor bouwen. Het Bouwbesluit bevat echter weinig eisen die klimaatadaptief bouwen bevorderen. Het Bouwbesluit levert zelfs belemmeringen op voor gemeenten die proberen klimaatadaptieve maatregelen contractueel vast te leggen. Art. 122 Woningwet verbiedt de gemeente om rechtshandelingen naar burgerlijk recht te verrichten voor onderwerpen waarin bij of krachtens het Bouwbesluit is voorzien. Recent

oordeelde de Rechtbank Noord-Nederland nog dat een gemeente daarom geen regenwatersysteem mag eisen in de voorwaarden bij verkoop van een kavel.¹¹

Hoewel de ruimtelijke ordening primair een gemeentelijke aangelegenheid is, hebben provincies op grond van de Wro mogelijkheden om in de provinciale ruimtelijke verordening regels te stellen over bestemmingsplannen. Voorwaarde is dat er sprake is van een provinciaal belang. Verschillende provincies hebben al dergelijke instructieregels over klimaatadaptatie vastgesteld.¹²

Milieurecht

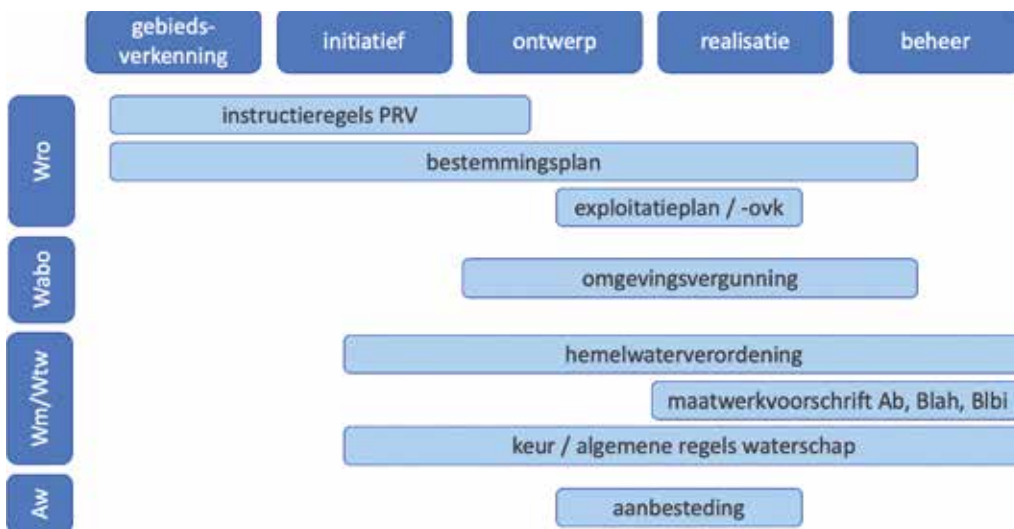
Het milieurecht (de Wet milieubeheer, de Waterwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels) bieden gemeenten en waterschappen instrumenten om de omgang met afstromend hemelwater te reguleren. Daarmee kunnen zowel wateroverlastproblemen als droogte worden geadresseerd. Gemeenten kunnen via een maatwerkvoorschrift op grond van bijvoorbeeld het Besluit lozing afvalwater huishoudens of het Activiteitenbesluit milieubeheer eisen dat afstromend hemelwater op een perceel wordt geborgen of in de bodem wordt geïnfiltreerd. Aangezien maatwerkvoorschriften individuele besluiten zijn, gericht tot één perceeleigenaar, en het stellen van maatwerkvoorschriften op grote schaal ondoelmatig is, heeft de wetgever in art. 10.32a Wet milieubeheer voorzien in een grondslag om regels over de omgang met afstromend hemelwater bij verordening te stellen (de zogeheten Verordening afvoer hemel- en grondwater). Een belangrijk verschil met het ruimtelijke spoor is dat deze regels ook voor bestaande bebouwing en verharding kunnen gelden.

Waterschappen hebben met de keur eveneens een instrument om de versnelde afvoer van neerslag naar het watersysteem door verharding aan te pakken. Hittestress en gevolgbepaling van overstromingen zijn via het milieuspoor echter niet aan te pakken.

Aanbestedingsrecht

Als de overheid opdracht geeft om een locatie te (her-)ontwikkelen, is het aanbestedingsrecht van toepassing: de Aanbestedingswet 2012 en het daarop gebaseerde Aanbestedingsbesluit. Het aanbestedingsrecht is gericht op objectieve, transparante en proportionele besluitvorming over de aanbesteding van overheidsopdrachten. Binnen de kaders van de Aanbestedingswet kunnen overheden aanbestedingsvormen gebruiken waarmee marktpartijen worden gestimuleerd om met innovatieve oplossingen voor klimaatadaptatie te komen. Voorbeelden zijn een marktconsultatie, prijsvraag of concurrentiegericht dialogo (zie ook het kader over projectontwikkelaars).

De huidige juridische instrumenten van overheden in de verschillende fases van gebiedsontwikkeling zijn opgenomen in figuur 2.



Figuur 2

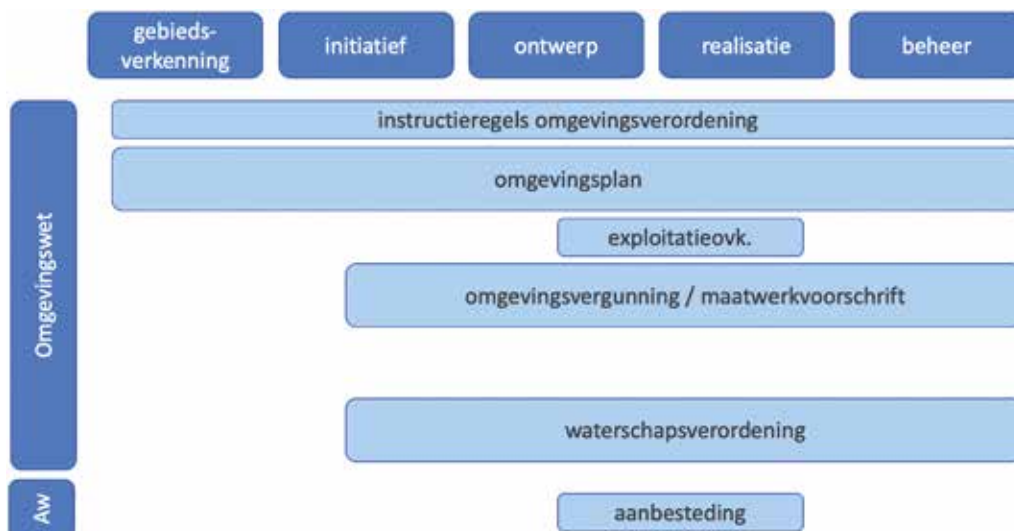
Verbeteringen in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht

De eerder genoemde bepalingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Waterwet worden vervangen door het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Enkele knelpunten die in het huidige recht worden ervaren, komen niet terug. De belangrijkste zijn:

- Het uitgangspunt van toelatingsplanologie wordt verlaten. Het omgevingsplan (dat onder meer de bestemmingsplannen vervangt) kan daarom ook actieve verplichtingen bevatten, bijvoorbeeld om op een bepaalde locatie waterberging te realiseren. Het is niet meer nodig om daarvoor voorwaardelijke verplichtingen te gebruiken.
- In het nieuwe stelsel is geen standaard overgangsrecht voor omgevingsplannen voorgeschreven. Gemeenten

mogen voortaan zelf kiezen welk overgangsrecht zij in de gegeven omstandigheden passend vinden. Bestaand gebruik is dus niet meer per definitie gevrijwaard van de werking van nieuwe verplichtingen in het omgevingsplan. Vanzelfsprekend zal wel rekening moeten worden gehouden met bestaande rechten, en kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van een plicht tot schadevergoeding (voor zover de schade boven het normale maatschappelijke risico uitstijgt en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven).

- De mogelijkheid voor provinciale instructieregels wordt verbreed. Instructieregels zijn mogelijk over alle taken die in de Omgevingswet aan gemeenten en waterschappen zijn toebedeeld. Een van die taken is de gemeentelijke



Figuur 3

zorgplicht voor hemelwater; de provincie kan daarom voortaan ook instructieregels stellen over bijvoorbeeld regels in het omgevingsplan over waterberging.

De juridische instrumenten onder het nieuwe omgevingsrecht zijn opgenomen in figuur 3.

Aan de slag met goede voorbeelden

Klimaatadaptatie is een van de grote opgaven van de komende jaren, naast woningbouw en de energietransitie. Voor al deze opgaven staan decentrale overheden, met name gemeenten, aan de lat. Hoewel er verschillende goede voorbeelden zijn, is klimaatadaptatie nog lang geen standaard onderdeel in de besluitvorming. Naast onder andere capaciteitstekort bij de kennisdragers van klimaatadaptatie en de bestuurlijke cultuur van deregulering, is de onbekendheid met de mogelijkheden van het beschikbare juridische instrumentarium een belangrijke factor. Daarom heeft de werkgroep 'Verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting' het initiatief genomen om een handreiking over decentrale regelgeving bij klimaatadaptief bouwen en inrichten uit te werken.¹³ In de handreiking zijn voorbeelden van decentrale regelgeving opgenomen voor verschillende klimaatadaptieve maatregelen (zoals bijvoorbeeld infiltratieregenwater, verharding percelen, groen-blauwe daken) voor onder andere het bestemmingsplan en aanstaande omgevingsplan.

Het doel van deze handreiking is om aan de hand van concrete voorbeelden te laten zien op welke wijze verschillende aspecten van klimaatadaptief bouwen kunnen

worden 'geregeld'. Daarmee hoeft de discussie bij gemeenten, waterschappen en provincies niet meer te gaan over de vraag of het mogelijk is om deze aspecten te 'regelen', maar komt in plaats daarvan de vraag centraal te staan in hoeverre decentrale regelgeving nuttig en nodig is of dat het 'regelen' ook op een andere manier kan, zoals via stimuleringsmaatregelen of via afspraken in bijvoorbeeld een convenant.

- 1 <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/deltabeslissing/deltabeslissing/>
- 2 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/07/advies-aanpak-knelpunten-klimaatadaptief-bouwen>
- 3 <https://www.platform31.nl/publicaties/voorbeeldenboek-klimaatadaptieve-bouwprojecten>
- 4 <https://bouwadaptief.nl/>
- 5 <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wp-content/uploads/2020/04/Concept-Basisveiligheidsniveau-klimaatbestendige-nieuwbouw.pdf>
- 6 <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/programma/klimaatadaptatie/resiliencebydesign/>
- 7 <https://www.eindhovenduuraam.nl/sites/default/files/2019-02/De%20Eindhovense%20klimaattoets.pdf>
- 8 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/07/advies-aanpak-knelpunten-klimaatadaptief-bouwen>
- 9 Bouwen op een wijze en met maatregelen die de biodiversiteit bevorderen.
- 10 Zie bijvoorbeeld AbRS 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2540).
- 11 Rb. Noord-Nederland 9 december 2020 (ECLI:NL:RBNNE:2020:4348).
- 12 Zie bijvoorbeeld afdeling 6.6 van de Omgevingsverordening NH2020.
- 13 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/04/30/handreiking-regelgeving-klimaat-adaptief-bouwen-en-inrichten>



Over de auteurs

Gert Dekker, adviseur klimaatadaptatie en directeur Ambient Advies.

Simon Handgraaf, jurist omgevingsrecht en directeur FLO Legal.

8. Optimalisering doorrekening gebiedsover- stijgende kosten via overeenkomst en nieuwe regeling Omgevingswet

DEMETRIO MUÑOZ GIELEN EN HARRY NIJLAND

De compositie van beleidskader om gebiedsoverstijgende kosten in rekening te brengen via het private spoor met medeneming van de nieuwe regeling publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage in een omgevingsplan.

Introductie

De huidige mogelijkheden onder de Wro om gebiedsoverstijgende kosten (verder Gk) in rekening te brengen via zogeheten anterieure overeenkomsten (verder Ao) blijven overeind onder de Omgevingswet (verder Ow). Deze mogelijkheden zijn trouwens, blijkt uit recente jurisprudentie, ruimer dan eerder gedacht. Nieuw is wel dat onder de Ow gemeenten naast het bekende publiekrechtelijke spoor, ook een nieuwe publiekrechtelijke afdwingbare bijdrage in het omgevingsplan (verder 'nieuwe publiekrechtelijke regeling') kunnen gebruiken om Gk in rekening te brengen. Wij denken dat beide routes, dus zowel het privaatrechtelijke spoor als de nieuwe publiekrechtelijke regeling nauw op elkaar kunnen aansluiten, waardoor de mogelijkheden om

Gk in rekening te brengen geoptimaliseerd kunnen worden. Dit artikel schetst door middel van welk beleid gemeenten het in rekening brengen van Gk, in de overgang naar de Ow, steviger kunnen organiseren¹.

Afbakening

Dit artikel gaat over het in rekening brengen van Gk, dat wil zeggen: kosten waarbij een verdeelvraagstuk speelt tussen een of meer ontwikkellocaties en/of de bestaande stad. Onder de Wro vallen ze onder de noemers 'financiële bijdrage aan de grondexploitatie' (vaak aangeduid met 'bovenwijkse voorzieningen'), 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling' en 'bovenplanse verevening'. Bij de Ow valt de eerste onder afd. 13.6 ('kostenverhaal'), de tweede en

de derde onder afd. 13.7 ('bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied').

Onderstaande paragraaf gaat in op de randvoorwaarden en vormeisen die vanuit wet- en regelgeving en jurisprudentie worden gesteld aan beide wegen. Hier laten we zien hoe een denkbeeldige gemeente X, rekening houdend met alle genoemde randvoorwaarden en vormeisen, vooruitlopend op concrete bouwaanvragen, vorm kan geven aan haar beleidskader. Gemeente X wil namelijk een aantal Gk factureren en vraagt zich af wat ze moet doen om nu en straks daarin trefzeker te zijn. Gemeente X weet dat de bekende publiekrechtelijke mogelijkheden tot kostenverhaal beperkt zijn en verkent graag eerst de privaatrechtelijke mogelijkheden. Daarnaast wil ze de mogelijkheid openhouden om straks, als een Ao niet lukt, voor aangewezen kosten terug te vallen op de nieuwe regeling publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage. De daarop volgende paragraaf geeft duiding welke stappen gemeente X moet ondernemen op het moment dat sprake is van een concrete bouwaanvraag. De laatste paragraaf vat de conclusies samen.

Case gemeente X: beleidskader Gk

Zoals gezegd wenst de denkbeeldige gemeente X een aantal gebiedsoverstijgende kosten te factureren:

- Groen/blauw: gemeente X wenst te investeren in de verbetering van landschappelijke waarden, en tevens in het realiseren van een samenhangende groenstructuur van parken.
- Grijs: aanleg en verbetering van een samenhangend verkeers- en vervoersnetwerk.
- Maatschappelijke voorzieningen: bouw en verbetering van een samenhangend systeem van cultuur, sport, welzijn, zorg en onderwijsvoorzieningen.
- Sociale woningbouw: met partijen die minder sociale huurwoningen realiseren dan een minimaal percentage spreekt gemeente X graag een geldelijke bijdrage af ten behoeve van een betaalbare en evenwichtige woningvoorraad.
- Herstructurering: revitalisering van een bestaande verpauperde sociale woonwijk.

Deze ontwikkelingen (die vertaald worden naar concrete bestedingen) zijn nodig om het verwachte nieuwbouwprogramma te laten sporen met een goede ruimtelijke ordening en tekorten in het bestaande voorzieningenpatroon te repareren. Zonder deze bestedingen ontstaat namelijk een tekort aan openbare infrastructuur en voorzieningen en dat is slecht voor de leefbaarheid. Ze dragen aldus bij aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Een deel van deze bestedingen is al in de meerjarenbegroting opgenomen. De rest nog niet, maar er bestaat daarover reeds voldoende bestuurlijk draagvlak waardoor ze zeer waarschijnlijk zullen worden gerealiseerd. Daarom wenst gemeente X 100% van de al in de gemeentelijke

meerjarenbegroting opgenomen bestedingen, en 50% van de waarschijnlijke bestedingen in rekening te brengen. Dat betekent trouwens niet dat deze kosten uitsluitend in rekening worden gebracht bij nieuwbouw, ook kan het zijn dat de bestaande stad een deel van de kosten via de algemene middelen moet dekken.

Uit een eerste inschatting in gemeente X blijkt dat via het normale publiekrechtelijke spoor maar een klein deel van deze kosten verhaalbaar is. Dat ligt deels aan het feit dat veel van deze kosten niet passen in de kostensoortenlijst (tekort opstalontwikkeling theater, museum, sporthal, dorps huis, medische voorzieningen en onderwijs), en tevens heeft dat te maken met de strikte lezing die rechters erop nahouden wat de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (ptp)² betreft. Daarom verkent gemeente X graag eerst de privaatrechtelijke weg. Ook wil ze de mogelijkheid openhouden om straks, als een Ao niet slaagt, de nieuwe publiekrechtelijke regeling in de Ow te gebruiken. Via beide wegen kunnen Gk in rekening worden gebracht die buiten de kostensoortenlijst vallen en niet (geheel) voldoen aan de ptp-criteria.

Betekent dit dat er geen grenzen zijn? Kunnen gemeenten onbeperkte bijdragen afspreken in een Ao en/of dwingend doorrekenen via de nieuwe regeling? Nee, er zijn enkele belangrijke randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden.

In de eerste plaats dienen bestedingen een ruimtelijk karakter te hebben. Alle hierboven genoemde gewenste ontwikkelingen voldoen hieraan. Ze mogen ook geen financiële bijdragen voor gebruik of beheer (dus instandhoudings-, onderhoud- en exploitatiekosten) betreffen; deze mogen namelijk niet in rekening worden gebracht, noch via het publieke noch via het private spoor.

In de tweede plaats dient de gemeente X transparant te zijn via een bestendig beleidskader. Wat betreft de vorm van dit beleidskader zijn er meerdere mogelijkheden, zie verder.

Beleidskader Gk

De opgave is om transparant te zijn. Wat kan de zelfrevisor verwachten? Die moet dat kunnen zien. Bijvangst is tevens dat we baatafoming uitsluiten. Daarmee wordt bedoeld dat de verkregen bijdragen dienen te zijn gebaseerd op concrete kosten die de gemeente maakt en niet het zonder meer afkomen van een stijging van de waarde van de onroerende zaak van de eigenaar. Deze randvoorwaarden vertalen zich in een aantal zaken die gemeente X moet vastleggen in een document (verder beleidskader Gk) waarin de gebiedsoverstijgende kosten worden ontvouwen met duiding van:

- a. De voorgenomen bestedingen, met melding daarbij van waarom deze bestedingen nodig zijn voor een goede

ruimtelijke ordening (doelbestemming). Concreet moet het volgende duidelijk zijn:

- Welke ontwikkeling wordt nagestreefd: in ons voorbeeld van gemeente X is dat de verbetering van landschappelijke waarden, de aanleg van een samenhangend verkeers- en vervoersnetwerk, het realiseren van een samenhangende groenstructuur van parken en van maatschappelijke voorzieningen, het bereiken van een betaalbare en evenwichtige woningvoorraad, en het revitaliseren van een bestaande sociale woonwijk;
 - Waarom deze ontwikkelingen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
 - Welke concrete maatregelen worden genomen om deze ontwikkeling mogelijk te maken: in ons voorbeeld de wijziging van de inrichting van het landelijke gebied her en der, de verbetering/nieuwe aanleg van dit en dat stadspark, de aanleg van deze en die wegen en rotondes, de bouw van een theater, museum, sporthal, dorps huis, centrum met zorgfuncties waaronder medische voorzieningen en onderwijs, de bouw van X aantal sociale huurwoningen bovenop het verplichte percentage op die en die locaties, en de realisatie van openbare ruimte en de sloop van oude sociale woningen in de te revitaliseren woonwijk. Het gaat telkens om de kosten van zowel grond en aanleg, of (indien van toepassing) het tekort op de opstalontwikkeling.
 - Toegevoegde waarde geeft ook om een tijdvak op te nemen, maar een verplichting staat nergens expliciet genoemd en bij een organisch principe past flexibiliteit.
- b. De betalende (delen van) exploitatiegebieden in de Wro (genaamd 'kostenverhaalgebieden' in de Ow).
- c. De ruimtelijke-functionele samenhang tussen a) en b), hier zijn twee mogelijkheden:
- De samenhang ligt aan de functie: beide de ontwikkelingen waarin geïnvesteerd wordt alsook de betalende plannen hebben grosso modo dezelfde functie, in ons voorbeeld de vrije markt nieuwbouwwoningen dragen bij aan een evenwichtige en betaalbare woningvoorraad en aan de revitalisering van de verpauperde woonwijk;
 - De samenhang ligt aan het profijt dat de betalende plannen hebben van de ontwikkelingen waarin geïnvesteerd wordt, in ons voorbeeld dat het leefklimaat en zelfs de marktafzetbaarheid van de betalende plannen verbetert dankzij alle andere investeringen in groen/blauw, grijs en maatschappelijke voorzieningen.
- d. Toedeling: hoe wordt de bijdrage berekend en toebedeeld aan elk gebied? Hiermee moet duidelijk zijn dat gemeente X niet meer bijdragen gaat ontvangen dan (een deel van) de voorgenomen bestedingen. Dit is ook belangrijk vanuit het oogpunt van het private recht:

kosten dienen billijk en naar redelijkheid te worden toegerekend aan alle partijen.

- e. Uitvoerbaarheid: in hoeverre zijn de bestedingsvoornemens realistisch? Zijn ze al opgenomen in de begroting of nog niet maar is er al wel voldoende bestuurlijk draagvlak? Of anders gesteld: zijn de voorgenomen uitgaven geheel gedekt? Of zijn ze anders goed op weg daarnaartoe? En welk deel van de kosten wordt dan verhaald? Hieruit moet duidelijk zijn dat de gemeente geen bijdragen gaat vragen voor bestedingen die uiteindelijk niet gerealiseerd gaan worden.

Als beleidskader Gk kan worden gekozen voor een nota Gk waarin (a) t/m (e) worden opgenomen. Maar ook kunnen (a) t/m (e) worden opgenomen in een bijlage van de nota Grondbeleid. Een nota Gk en een nota Grondbeleid behoeven niet per se regelmatig geactualiseerd te worden, maar de actualiteit kan daartoe dwingen. Een andere mogelijkheid is (a) t/m (e) vast te leggen in de Paragraaf Grondbeleid bij de begroting en jaarrekening. Deze dient toch al jaarlijks te worden geactualiseerd. Duidelijk moet zijn dat het onderbouwen van (a) t/m (e), waar dan ook, niet summier afgedaan kan worden: de gemeente dient op elke vraag met een zekere mate van detaillering in te gaan. Anders zal het resulterend beleidskader onvoldoende basis bieden voor een (juridisch) veilig privaatrechtelijk spoor, en zeker onvoldoende voor de nieuwe publiekrechtelijke regeling.

De gemeente berekent in het beleidsdocument twee bedragen, namelijk:

- Het bedrag dat de gemeente wenst van zelfrealisatoren van bouwplannen in de onderhandelingen over een Ao. Dit is het totaal aan bestedingen dat met enigerlei sleutel verdeeld wordt over de bestaande stad en het totale nieuwbouwprogramma.
- Het bedrag dat de gemeente in rekening mag brengen bij bouwaanvragers via de nieuwe publiekrechtelijke regeling wanneer een Ao niet mogelijk is. Dit is de eerdere bijdrage minus, in ons voorbeeld, de kosten van theater, museum, sporthal, dorps huis, medische voorzieningen en onderwijs (grond en tekort opstalontwikkeling). In de consultatieversie AMvB van de nieuwe publiekrechtelijke regeling is er een beperking voor welke doelen de bijdrage kan worden ingezet: maatschappelijke en culturele voorzieningen vallen daar niet onder. Dit is een aftopping die niet geldt wanneer de bijdrage wordt afgesproken via een Ao.

Structuurvisie/Omgevingsvisie

Hierin legt de gemeente (a), (b) en (c) vast. Strikt genomen is dit alleen wettelijk verplicht om 'bijdrage r.o./'bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied' in rekening te brengen via een Ao, en niet voor bijdragen aan de grondexploitatie. En om de nieuwe publiekrechtelijke regeling te gebruiken is het opnemen van (a), (b) en (c) in een omgevingsvisie alleen raadzaam, niet verplicht.³ Maar

omdat gemeente X in een samenhangende slag alle mogelijkheden wil openhouden, besluit ze om alle drie in haar nieuwe omgevingsvisie op te nemen. Een variant is dat, in afwachting van de nieuwe omgevingsvisie, de gemeente X haar bestaande structuurvisie op relevante onderdelen aanvult middels een addendum.

Case gemeente X: uitvoering

Bij elke nieuwe bouwaanvraag vraagt gemeente X de in het eerder bedoelde beleidsdocument vastgelegde volledige bijdrage (het eerste bedrag, inclusief de maatschappelijke voorzieningen). Bij overeenstemming wordt de bijdrage, naast vele andere onderwerpen, vastgelegd in een Ao. Indien er geen overeenstemming is kan de gemeente twee opties overwegen:

Bouwvraag weigeren vanwege economische uitvoerbaarheid in relatie tot ruimtelijke inpassing

Het afzien van een Ao betekent dat gemeente X de Gk alleen nog via het publiekrechtelijke spoor mag proberen te verhalen. Dat lukt in ieder geval niet met de kosten van de maatschappelijke voorzieningen (ook niet via de nieuwe publiekrechtelijke regeling), en wellicht dat uit een schaduw-exploitatieplan/kostenverhaalregels⁴ blijkt dat er ook andere kosten zijn die publiekrechtelijk niet verhaald kunnen worden. Omdat de verwachte inkomsten uit de nota Gk zijn opgenomen in de begroting van de gemeente X als dekking van een deel van de bestedingen, betekent het ontbreken van een Ao dat de gemeente het hiermee ontstane tekort zelf zou moeten dekken. Om deze redenen

mag gemeente X weigeren de bouwvraag planologisch in te passen. De gemeente heeft dan namelijk een Ao nodig om bestedingen te doen die nodig zijn om de nieuwbouw in de stad in het reine te laten komen met een goede ruimtelijke ordening. Recente jurisprudentie heeft duidelijk gemaakt dat in vergelijkbare situaties een Ao nodig kan zijn voor de economische uitvoerbaarheid in relatie tot de ruimtelijke inpasbaarheid van plannen. Deze weg brengt wel risico's met zich mee omdat het gaat om jurisprudentie die naar onze mening nog verdere uitwerking zal moeten krijgen.⁵

Nieuwe regeling publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage toepassen

Gemeente X kan ook besluiten om de tweede, in omvang meer beperkte bijdrage in rekening te brengen via de nieuwe regeling. Gemeente X moet dan het volgende doen:

- Een omgevingsplan vastleggen waarin de bouwvraag planologisch wordt ingepast. Daarin dient de gemeente bovengenoemde (a), (b) en (c) op te nemen. Deze haalt gemeente X een-op-een uit het eerdergenoemde en inmiddels vastgestelde beleidskader Gk. Ook dient het omgevingsplan te voorzien in periodieke verantwoording achteraf over de besteding van de geïnde bijdragen, en in ieder geval de regels opnemen over de vorm van deze verantwoording.
- Om de nieuwe afdwingbare regeling te kunnen gebruiken moet gemeente X alle kosten (gebiedsoverstijgend én gebiedseigen) eerst via het publiekrechtelijke spoor in rekening brengen, voor zover de ptp-criteria en macroaftopping dat toelaten. De Gk die

	Gk in rekening brengen via Ao	Gk in rekening brengen via nieuwe publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage
Uitgangspunt	Bestedingen moeten een ruimtelijk karakter hebben en mogen geen onderhoudskosten (beheer, exploitatie en gebruik) betreffen	
Beleidskader Gk (voorafgaand)		
- Beleidsdocument (nota Gk, of bijlage bij nota grondbeleid, of paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarrekening)	a) Voorgenomen bestedingen (doelbestemming) b) Betalende exploitatiegebieden c) Ruimtelijk-functionele samenhang d) Toedeling e) Uitvoerbaarheid	
	Twee bedragen: een met en een zonder maatschappelijke voorzieningen	
- Structuurvisie (of anders addendum) / omgevingsvisie	(a) t/m (c)	
Uitvoering (ten tijde aanvraag van een zelfrealisator)		
	Volle bijdrage vragen (inclusief maatschappelijke voorzieningen). Bij weigering Ao twee opties: - Aanvraag weigeren op basis van economische uitvoerbaarheid in relatie tot ruimtelijke inpassing (kent risico's) - Overgaan tot nieuwe regeling (zie hiernaast)	Kostenverhaalregels opnemen in omgevingsplan (tip: zonder tijdvak, want eenvoudiger).
		Bij kostenverhaalregels zonder tijdvak: waardevermeerdering berekenen voor initiatief.
		Bijdrage (naast reguliere kostenverhaalbijdrage) via beschikking doorberekenen.

niet verhaald worden via deze weg, kunnen verhaald worden via de nieuwe publiekrechtelijke regeling.⁶ Als de gemeente reeds een Ao heeft gesloten, maar daarin geen bijdrage Gk heeft opgenomen, dan is het niet meer mogelijk deze bijdrage door te berekenen aan de initiatiefnemer. Even in het kort het huiswerk voor gemeente X:

- In het omgevingsplan neemt gemeente X kostenverhaalregels op. Dit artikel spitst zich verder toe op de kostenverhaalregels ten behoeve van Gk.
- Nieuw onder de Ow is dat er een variant is voor organische gebiedsontwikkeling (kostenverhaalregels zonder tijdvak) die minder rekenwerk vraagt, concreet⁷:
 - I Maximaal globaal te verhalen kosten in het kostenverhaalgebied waarin de bouwaanvraag ligt. Dit is het totaal aan bestedingen dat op basis van het beleidskader Gk toegerekend moet worden aan deze bouwaanvraag en aan andere in hetzelfde kostenverhaalgebied verwachte bouwplannen. Het gaat om de totale bestedingen toerekenbaar aan dit kostenverhaalgebied minus de maatschappelijke voorzieningen. Als het beleidskader Gk de bestedingsvoornemens concretiseert naar kostenverhaalgebied, dan kan dit bedrag een-op-een worden overgenomen. Zo niet dan moet gemeente X nu deze inschatting maken.
 - II Een indicatie kostentoedeling. Dit kan een-op-een worden overgenomen uit het beleidskader Gk, dit is bovengenoemde (d), bijvoorbeeld een bedrag per m² bvo per functie, of per m² uitgeefbaar perceel, e.d.
 - III De methode om de 'waardevermeerdering' te berekenen.
- Vervolgens zal gemeente X de waardevermeerdering voor de specifieke bouwaanvraag moeten berekenen, en concluderen of deze voldoende is om de bijdrage en de reguliere kostenverhaalbijdrage te dekken.
- Als eenmaal dit omgevingsplan (met de kostenverhaalregels daarin) wordt vastgesteld, wordt een omgevingsvergunning verleend en wordt de bijdrage, samen met de reguliere kostenverhaalbijdrage, via beschikking doorberekend aan de bouwaanvrager.

Conclusie

De nog vast te stellen consultatieversie AMvB en handreiking van de nieuwe regeling publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage in omgevingsplan moeten nog enkele details duidelijker maken. Maar er is nu al voldoende basis om inzicht te geven in hoe gemeenten hun beleidskader zodanig kunnen vormgeven dat ze hun privaatrechtelijk handelen straks eventueel kunnen aanvullen met deze nieuwe regeling. Hiermee kunnen gemeenten het in rekening brengen van gebiedsoverstijgende bestedingen maximaliseren met een zo laag mogelijke ambtelijke inzet. Zie de tabel met samenvatting van de conclusies.

- 1 Dit artikel is geschreven rekening houdend met de in januari 2021 vrijgegeven voorhangversie van de AMvB waarin de nieuwe publiekrechtelijke regeling wordt uitgewerkt. In dit artikel zijn verder vele (juridische) details bespaard. Voor deze details zie Muñoz, 'Verruiming onder Wro en Omgevingswet van afdwingbaarheid kostenverhaal gebiedsoverstijgende investeringen', *Bouwrecht* 2020/54.
- 2 Voor meer details over deze strikte lezing, zie Muñoz, Nijland en Vd Heijden, 'De relatie tussen gebiedsoverstijgende bestedingen en het kostendragend exploitatiegebied', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* oktober 2019).
- 3 Of in een omgevingsprogramma in plaats van een omgevingsvisie. Gezien het naar verwachting meer gedetailleerde karakter van programma's, ligt het voor de hand om een omgevingsvisie als vehikel te gebruiken.
- 4 De kostenverhaalregels zijn de opvolger onder de Ow van het exploitatieplan.
- 5 Er is namelijk al jurisprudentie over gevallen waarin gemeenten, terecht volgens de rechtbanken, een Ao eisen ter dekking van een vergelijkbare bijdrage als hier in gemeente X, maar dan gaat het om de omstandigheid waarin een exploitatieplan niet mogelijk is. In het geval van de gemeente X is een exploitatieplan wel mogelijk. Of hiermee rechters de zaak heel anders zouden zien is onduidelijk. Zie voor meer details over deze recente jurisprudentie blz. 362-364 van Muñoz, 'Verruiming onder Wro en Omgevingswet van afdwingbaarheid kostenverhaal gebiedsoverstijgende investeringen', *Bouwrecht* 2020/54.
- 6 Van belang is dat de reguliere kostenverhaalbijdrage en de bijdrage aan gebiedsoverstijgende kosten via de nieuwe regeling niet over dezelfde bestedingen gaan. Het moet worden voorkomen dat dezelfde besteding via beide wegen wordt doorberekend aan initiatiefnemers.
- 7 Voor een beknopte omschrijving van de inhoud van kostenverhaalregels met tijdvak zie blz. 359-360 Muñoz, 'Verruiming onder Wro en Omgevingswet van afdwingbaarheid kostenverhaal gebiedsoverstijgende investeringen', *Bouwrecht* 2020/54. Voor de details zie Van Baardewijk, 'Kostenverhaalregeling in de Aanvullingswet grondeigendom', *Bouwrecht* 2019/26 en 2019/34, delen 1 en 2.



Over de auteurs

Dr. D. Muñoz Gielen is docent aan Radboud Universiteit Nijmegen en IHS Erasmus Universiteit Rotterdam, beleidsambtenaar in de gemeente Purmerend en zelfstandig adviseur (d.munozgielen@icloud.com).

Drs. H.G.M. Nijland, Newland Kennistransfer.

9. Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet

In deze kroniek worden enkele uitspraken over exploitatieplannen van de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld die zijn verschenen in de periode vanaf 1 juni 2020 tot en met 31 december 2020.

J.M. NAUS EN G.I. SHEER MAHOMED

Doorschuiven vaststellingsplicht exploitatieplan bij de vergunningverlening. Financiële uitvoerbaarheid

De gemeente Maastricht had het bestemmingsplan Retailpark Belvédère vastgesteld. Het bestemmingsplan voorzag in voorzieningen voor perifere en grootschalige detailhandel en leisure. Het betrof een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte.¹ In deze casus² wordt ingegaan op welk moment een exploitatieplan kan worden vastgesteld. Een belanghebbende voerde aan dat het bestemmingsplan onvoldoende inzicht gaf in de financiële uitvoerbaarheid omdat de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen ten onrechte wordt doorgeschoven naar het moment van de vergunningverlening. Daarnaast voerde belanghebbende aan dat de met de onteigening samenhangende kosten onduidelijk waren. Belanghebbende stelde dat voor de uitvoering van het plan gronden moesten worden onteigend en dat onzeker is of de kosten voor onteigening goed waren geraamd.

De Afdeling stelde aan de hand van de plantoelichting vast dat de besluitvorming over de vaststelling van een exploitatieplan met gebruikmaking van art. 7c, lid 10 en 11, Besluit Crisis- en herstelwet was doorgeschoven naar de fase van verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen. De Afdeling was hierover glashelder. Nu het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet³ daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid bood, kon de verplichting om een exploitatieplan

vast te stellen naar het moment van de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen worden doorgeschoven.

Over het tweede verweer van belanghebbende merkte de Afdeling het volgende op.

De gemeenteraad had in het bestemmingsplan vijf exploitatiegebieden aangewezen. In de toelichting van het bestemmingsplan waren op basis van een indicatieve indeling van het gebruik van de vijf exploitatiegebieden overzichten van de verhaalde kosten en van het maximum aan te verhalen kosten opgenomen. In die overzichten waren ook kosten van de inbrengwaarden van de gronden van de vijf exploitatiegebieden opgenomen.

Aangezien het volgens de Afdeling nog niet duidelijk was of onteigeningen geïndiceerd waren, was een opname in deze overzichten van met onteigening samenhangende kosten nog niet aan de orde.

Ingeval een exploitatieplan een tekort zou hebben, dan voorziet het Besluit uitvoering Crisis en herstelwet⁴ erin dat die omgevingsvergunning kan worden geweigerd. Daarmee was volgens de Afdeling, ook in het licht van eventueel aan de orde zijnde onteigeningen en de daarbij aan de orde komende kosten van onteigening, voldoende inzicht gegeven in de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

Bij een organische gebiedsontwikkeling zoals in deze casus waarin sprake is van een gefaseerde realisatie van detail-

handel, biedt het instrument van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte de gemeente een goed instrument om het bestemmingsplan al vast te stellen ook indien het bestemmingsplan een tekort laat zien op basis van de dan beschikbare gegevens over kosten en opbrengsten. De gemeente schept met de vaststelling van het bestemmingsplan een ruimtelijk kader voor initiatieven van derden die wensen te ontwikkelen binnen dit ruimtelijk kader. De gemeente verliest niet de regie op de financiën. De gemeente kan de omgevingsvergunning namelijk weigeren als uit het dan opgestelde exploitatieplan blijkt dat er een tekort is. De gemeente heeft ook de mogelijkheid om de omgevingsvergunning te verlenen indien de gemeente het tekort uit andere middelen dekt of de eigenaar het tekort voor zijn rekening neemt.⁵

Complexwaarde, gebruikswaarde en bodemverontreiniging

In de procedure inzake het exploitatieplan Automotive Campus werd door appellant de inbrengwaarde ter discussie gesteld.⁶ Volgens appellant was het onduidelijk hoe de gehanteerde inbrengwaarden tot stand waren gekomen. De raming van de inbrengwaarde was gebaseerd op een taxatierapport dat was opgesteld door een onafhankelijk deskundige; dit stond niet ter discussie. Aan de percelen waren verschillende waardes toegekend. Een perceel was getaxeerd op € 50,00 per vierkante meter op basis van de gebruikswaarde. Voor een ander perceel was de inbrengwaarde gebaseerd op een complexwaarde van € 25,00 per vierkante meter. Het betrof hier ruwe bouwgrond die in het voorheen geldende bestemmingsplan als 'Natuur' was bestemd. Gezien de voorheen geldende bestemming was de gebruikswaarde van dit perceel lager dan de complexwaarde.

Een derde perceel betrof een vervuild perceel. In het verleden was dit perceel gebruikt als vuilstort. Het perceel was agrarisch in gebruik en voorheen ook als zodanig bestemd. De vervuilde bodem stond het agrarisch gebruik niet in de weg. Om de nieuwe bestemming te realiseren, moet de bodem worden gesaneerd. De kosten voor bodemsanering waren geraamd op € 18,89 per vierkante meter. Deze kosten werden in mindering gebracht op de complexwaarde van € 25,00 per vierkante meter waardoor de complexwaarde lager uitkwam dan de gebruikswaarde van € 7,50 per vierkante meter (€ 8,50 per vierkante meter minus een aftrek van € 1,00 per vierkante meter vanwege de vervuilde bodem). Omdat de gebruikswaarde van het verontreinigde perceel hoger was dan de complexwaarde, werd bij de raming van de inbrengwaarde van dit perceel dus uitgegaan van de gebruikswaarde.

Interessant is de vraag of de saneringskosten van een verontreinigd perceel dat deel uitmaakt van een complex, in mindering moeten worden gebracht op de waarde van het perceel of moeten worden omgeslagen over het complex. De taxateur die de inbrengwaarde had bepaald,

had conform het arrest van de Hoge Raad van 24 juni 2016 deze kosten in mindering gebracht op de waarde van het perceel.⁷ In de optiek van de taxateur was sprake van 'bijzondere ongeschiktheid'.⁸ In het betreffende arrest, dat ging over een onteigening, oordeelde de Hoge Raad dat het in art. 40d onteigeningswet opgenomen egalisatiebeginsel er niet toe strekt om de waardeverschillen die zich tussen verschillende stukken grond voordoen om andere redenen dan de daaraan gegeven bestemmingen, geheel te elimineren.

Aan een onteigend stuk grond dat deel uitmaakt van een complex kan een andere waarde worden toegekend dan de complexwaarde, indien de bijzondere ligging of hoedanigheid van die grond de waarde daarvan zodanig beïnvloedt dat bij een veronderstelde verkoop ervan in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelend verkoper en een redelijk handelend koper een hogere of lagere prijs tot stand zou komen dan de complexwaarde. In de casus van het arrest van de Hoge Raad hadden de saneringskosten uitsluitend betrekking op het onteigende perceel. Daarom was sprake van een bijzondere (negatieve) hoedanigheid van het onteigende binnen het complex waardoor in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelend verkoper en een redelijk handelend koper een lagere prijs voor het onteigende tot stand zou komen dan de complexwaarde.

De Afdeling ging, met een verwijzing naar het betreffende arrest, mee in het oordeel van de taxateur.

De vraag is of de verontreiniging in het exploitatieplan Automotive Campus, die zich uitstrekte over een grotere oppervlakte met meerdere percelen dan alleen het perceel van appellant, vergelijkbaar was met de betreffende casus waarover de Hoge Raad heeft geoordeeld. Relevant is de vraag of tussen een redelijk handelend verkoper en een redelijk handelend koper een lagere prijs tot stand zou komen dan de complexwaarde. In de uitspraak van de Afdeling komt dit verder niet aan de orde.

Inbrengwaarde en geveltaxatie

De inbrengwaarde voor het exploitatieplan Weespertrekvaart Oost was bepaald op basis van een geveltaxatie. Appellant was van mening dat de inbrengwaarde van zijn eigendom te laag was geraamd en hij voerde onder meer de geveltaxatie aan als argument om de taxatie ter discussie te stellen.⁹

De raad stelde zich op het standpunt dat het gaat om een raming van de inbrengwaarde waardoor een volledige opname van de onroerende zaak niet noodzakelijk was. Door de Afdeling werd het taxatierapport niet in twijfel getrokken. De argumenten die door appellant werden aangevoerd, gaven de Afdeling geen aanleiding om te veronderstellen dat het taxatierapport wat de gehanteerde bedragen betreft zodanige gebreken bevatte dat het niet aan de raming van de inbrengwaarde ten grondslag had mogen worden gelegd. Relevant daarbij was dat appellant

het taxatierapport niet had bestreden met een door een deskundige opgesteld tegenrapport.

Een geveltaxatie is dus toegestaan en ook niet ongebruikelijk bij de raming van de inbrengwaarde. Het argument dat slechts een geveltaxatie is uitgevoerd, is ontoereikend om een taxatie onderuit te halen. Een reclamant zal met een door een deskundige opgesteld tegenrapport moeten aantonen dat de inbrengwaarde niet correct is vastgesteld. Het is vaste lijn in de uitspraken van de Afdeling dat wanneer een reclamant het niet eens is met de raming van de inbrengwaarde, hij een tegenrapport moet inbrengen om zijn zienswijze te ondersteunen. Zonder tegenrapport is een zienswijze die betrekking heeft op de waardering, bij voorbaat nagenoeg kansloos. De omstandigheid dat alleen een geveltaxatie is uitgevoerd, maakt dit dus niet anders.

- 1 Art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.
- 2 AbRS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS: 2020:2004 (Maastricht).
- 3 Art. 7c lid 10 en 11 Besluit Crisis- en herstelwet.
- 4 Art. 7c lid 1 onder d Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.
- 5 Zie ook de noot van E.J. van Baardewijk bij AbRS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS: 2020:2004, *Bouwrecht* 2020/92.
- 6 AbRS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS: 2020:2020 (Helmond).
- 7 HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1273.
- 8 https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IM-RO.0794.1700EP180022-2000/b_NL.IMRO.0794.1700EP180022-2000_tb15.pdf.
- 9 AbRS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS: 2020:2023 (Amsterdam).



Over de auteurs

Mr. ing. J.M. Naus RT is als rentmeester/adviseur grondzaken verbonden aan VLNN Rentmeesters te Driebruggen.

Mr. G.I. Sheer Mahomed is werkzaam als grondzakenjurist/projectleider onder de naam De Grond Zaak.

*Coronavierluik De effecten van corona op gebiedsontwikkeling
Deel 2: Beleid en bedrijfsvoering gemeentelijke
grondbedrijven*

10. ‘Actievere grondpolitiek is gewenst’

TEKST: KEES HAGENDIJK

Als alternatief voor haar gecancelde voor- en najaarscongressen organiseert de Vereniging van Grondbedrijven vier digitale talkshows rond het thema: de effecten van corona op gebiedsontwikkeling. In de tweede talkshow gaan Guido Mertens (zelfstandig adviseur) en Max Jeleniewski (programmamanager gebiedsontwikkeling bij woningcorporatie Staedion) met elkaar in gesprek over het effect van corona op gebiedsontwikkelingen en met name op de aanpak van gemeenten van hun grondexploitaties. Ook vergelijken zij deze crisis met vorige en bespreken of de gevolgen van deze crisis in te schatten zijn en of hierop geanticipeerd kan worden. Wat vraagt het aan gemeentelijke visie, beleid en bedrijfsvoering? Uiteraard blijft de rol van het rijk niet onbelicht.

Vooralsnog is de coronacrisis geen vastgoedcrisis, is de indruk van zowel Guido Mertens als Max Jeleniewski. Daarin stemmen ze overeen met de gasten in de eerste talkshow. Desondanks neemt Jeleniewski de coronacrisis wel op in het rijtje van vijf crises die zich zijns inziens de afgelopen tachtig jaar in het ruimtelijk domein hebben voorgedaan. Steeds leidde een crisis tot een paradigmaomslag. De crisis van de Tweede Wereldoorlog leidde tot een breuk met de kleinschalige jarendertigbouw. In plaats daarvan kwam de strak van bovenaf geplande woningbouw volgens moderne architectuur- en stedenbouwkundige principes. Snel, groot-schalig en eenvormig zijn hiervoor de sleutelbegrippen.

Eind jaren zestig ontstond de crisis van het overheidsgezag. Burgers eisten meer inspraak. Dit vertaalde zich in een periode van kleinschalige stadsvernieuwing met de focus op sociale woningbouw.

Keerzijde hiervan was – de derde crisis – de verwaarlozing van de binnensteden, doordat private investeringen daar bijna naar nul terugliepen. Vanaf begin jaren negentig zien we een ommezwaai naar de samenwerking van gemeenten met private partijen. Dit kreeg een extra impuls met de herontwikkeling van oude haven- en industriegebieden en kazerneterreinen.

De kredietcrisis van 2008 trof de gemeentelijke grondbedrijven hard en noodzaakte tot zware afboekingen op grondposities. Commerciële ontwikkelaars en corporaties hielden de hand op de knip. Gemeenten ruilden risicodragend actief grondbeleid in voor faciliterend grondbeleid. Het bracht, aldus Jeleniewski, net als eind jaren zestig, de menselijke maat terug in de stedenbouw. Dit kreeg gestalte in kleinschalige ‘stadsacupunctuur’ met ruimte voor initiatieven van onderaf en tijdelijke functies.

Nieuwe paradigmawisseling?

En juist nu we weer aan het begin leken te staan van een grootschaliger en strakker geleide benadering van gebiedsontwikkeling was daar de coronacrisis. Gezien vanuit het historisch perspectief met zijn golfbewegingen, is het de vraag of we ook nu weer een paradigmawisseling krijgen en hoe die er dan uitziet.

‘Een crisis leidt altijd tot het versterken van ontwikkelingen die al begonnen waren’, zegt Jeleniewski. Te denken valt aan het combineren van wonen en werken. We zien bij gemeenten een verschuiving van een faciliterende naar een regisserende rol. Er is meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van buurten. Duurzaamheid eist veel aandacht op.

Welke veranderingen zouden hierbij kunnen komen? Meer aandacht voor gezondheid wellicht. Mogelijk nieuwe governance in de richting van een nieuw sociaal contract met burgers. Wellicht verminderde vraag naar kantoor- en retailruimte. Mogelijk verbeterde mobiliteit, waardoor buitenstedelijk bouwen weer meer in beeld komt. Wat overigens als nadelig effect kan hebben dat nieuwe segregatie optreedt tussen binnensteden en buitengebieden.

Beleid en bedrijfsvoering grondbedrijven

Wat staat de gemeentelijke grondbedrijven te doen? Mertens noemt het belangrijk – de crisis van 2008 vers in het geheugen – om de grondexploitaties tijdig te actuali-

seren naar veranderende omstandigheden, qua programmering, planning, grondprijzen, plankosten en parameters als inflatie en indexering. Bij adviesbureaus kunnen goede prognoses worden geraadpleegd. Metafoor verwacht in zijn jaarlijkse Outlook Grondexploitatie regionaal wellicht dalende grondprijzen. Stadskwadraat voorziet dalende kosten met name op het vlak van infrastructuur. Vervolgens is het zaak scenario's en ramingen op te stellen. In sommige gevallen kan gekozen worden voor resultaat-spreiding, onder meer door exploitatiekosten of bepaalde investeringen niet in de grondexploitatie op te nemen.

Naast solide financieel beleid vindt Jeleniewski het vooral belangrijk dat gemeenten hun samenwerkingspartners strategisch kiezen. Op dit moment zouden in de eerste plaats de corporaties in beeld moeten zijn met het oog op de grote opgave aan sociale woningbouw. ‘Den Haag bijvoorbeeld heeft de regel van 30% sociaal. Maak gebruik van de expertise van de corporaties. En voor de goede mix met de andere woonsegmenten is ook samenwerking met sterke private ontwikkelaars nodig.’

Gemeenten beperken zich beter tot een ‘regisserende rol’, daarover zijn beide sprekers het eens. Een regisseur is zelf geen speler, tekent Jeleniewski hierbij aan. Volgens Mertens gaat het om een actieve, open houding richting corporaties en commerciële partijen ‘om met elkaar op zoek te gaan naar de mogelijkheden en die te benutten.’



Foto: Geertje Waanders Fotografie

Naast het aanboren van de expertise bij samenwerkingspartners, zullen de gemeenten ook weer meer expertise in huis moeten halen. Net als tijdens de eerste talkshow wordt dit als een bottleneck beschouwd. Mertens merkt op dat meer ervaren mensen in dienst nemen ook weer een kostenpost is. Wat als investering kan worden opgevat, of door het kostenverhaal gedekt kan worden. De Expertteams en Flexpools zijn voorlopig een welkome aanvulling.

Actievere grondpolitiek

Maar is dat in alle gevallen genoeg? Een deel van de binnenstedelijke ontwikkelingen is financieel onaantrekkelijk voor private partijen en wordt door hen dus niet opgepakt. En als het consumentenvertrouwen een knauw gaat krijgen en de vraag terugvalt, dan is een anticyclische benadering nodig. Een 'actievere grondpolitiek' vindt Mertens gewenst. 'Dan bedoel ik niet dat gemeenten weer links en rechts grond gaan opkopen. Wel heeft het mij altijd bevreemd waarom er zoveel belang aan wordt gehecht om de grondexploitatie rond te krijgen.' Oftewel, het kan toch geen kwaad om wat te investeren in maatschappelijke waarde?

Bij de stedelijke verdichting knelt het vooral op de financiering van een kwalitatief goede publieke ruimte. Wel is het gelukkig zo dat de 'harde' projectontwikkelaars die daar geen boodschap aan hebben, bijna niet meer bestaan. Ook marktpartijen kennen het belang van investeren in de wijk met het oog op duurzame vastgoedwaarde. Niet dat ze opeens liefdadigheidsinstellingen zijn geworden, zegt Jeleniewski, ze zijn met andere (langjariger) businesscases gaan werken. Hoe dan ook is concessies doen aan kwaliteit het slechtst denkbare antwoord op een eventuele crisis.

Geen nieuwe instrumenten

Actieve grondpolitiek van het rijk in de vorm van een Rijksvastgoedbedrijf bepleit Mertens evenmin. 'Dat het rijk hiermee de urgentie van de woningbouwopgave onderkent kunnen we alleen maar omarmen, maar belangrijker is dat er snel oplossingen komen voor hindernissen zoals PFAS en de stikstofpiekbelasters.' Jeleniewski kijkt uit naar de terugkeer van een ministerie van ruimte, maar op nieuwe instrumenten zit hij niet te wachten. 'Bij instrumenten horen regels en daarmee wordt de ontwikkelopgave weer ingewikkelder gemaakt. De Omgevingswet zou tot minder regels moeten leiden, maar dat is nog een lange weg te gaan.'

Wat de rijksoverheid nog kan bijdragen is wel duidelijk: 'Ik wil er niet steeds over beginnen, maar dat de verhuurderheffing moet verdwijnen, daar zijn we het allemaal wel over eens.' Mertens rekent voor dat het rijk via de heffing € 11 miljard uit de vastgoedsector heeft getrokken en daarvan nu € 2,4 miljard terug laat stromen via onder meer de Woningbouwimpuls. Dat staat in geen verhouding.

Of corona tot een vastgoedcrisis leidt is nog ongewis. Voorlopig kunnen de gemeentelijke grondbedrijven de al ingezette actievere en regisserende rol voortzetten. Tezamen met een wat royalere financiële inzet van het rijk en snelle oplossingen voor de hoofdpijndossiers, lukt het wellicht om gebiedsontwikkelingen op stoom te houden.



Coronavierluik De effecten van corona op gebiedsontwikkeling
Deel 3: Duurzaamheid in gebiedsontwikkeling
(klimaat, groen)

11. Hoge ambities en hoge urgentie

TEKST: KEES HAGENDIJK

Onder leiding van presentator Susanne Heering bespreken Jaap Haks (VvG-bestuurslid en Ontwikkelmanager Gebiedsontwikkeling van de gemeente Groningen), Geurt van Randeraat (directeur SITE Urban Development) en Harriët Tiemens (wethouder Wonen en Duurzaamheid van de gemeente Nijmegen) de effecten van corona op de ambities in gebiedsontwikkeling. Onder meer betaalbaarheid, duurzaamheid en klimaatadaptatie, kwaliteit en snelle realisatie zijn allemaal van belang, maar je kunt het geld maar één keer uitgeven. Hoe moet je hier mee omgaan?

Op de doorgeefvraag uit de tweede talkshow, wat de komende tien jaar voor gebiedsontwikkeling het speerpunt wordt, antwoordt Harriët Tiemens dat het er vooral om zal spannen of het beleidsdoel van het binnenstedelijk bouwen opgewassen is tegen de krachtige weerstand die het in de omgeving kan oproepen. Als wethouder Wonen, Duurzaamheid en Mobiliteit stuit ze op veel maatschappelijke tegenstand tegen haar mobiliteitsbeleid voor het Stationsgebied in Nijmegen. Om in dit gebied nieuwe woningbouw mogelijk te maken, is de parkeernorm verlaagd en is betaald parkeren ingevoerd. In het maatschappelijk debat wordt deze noodzakelijke randvoorwaarde voor de complexe gebiedsontwikkeling door sommigen weggezet als 'autootje uit de stad jagen'. 'Wonen, werken en mobiliteit in plannen integreren is ingewikkeld omdat je met veel verschillende belangen te maken hebt. Dat levert hete discussies op.'

Voor Jaap Haks ligt de uitdaging van de binnenstedelijke verdichting vooral in het creëren van goede woonomgevingen. Kwaliteit is een punt van zorg. Wat betaalbaar wonen betreft, kampt de stad Groningen inmiddels ook met 'Amsterdamse toestanden' op zijn woningmarkt. Prijzen rijzen de pan uit. Met als gevolg dat grote groepen inwoners achter het net gaan vissen en het tegelijk oppassen

wordt voor de kamerverhuurcowboys met hun 'kleine kippenhokken'.

Marktpartijen als pubers

Voor Geurt van Randeraat schuilt de complexiteit van de binnenstedelijke opgave niet alleen in het integreren van wonen, werken en mobiliteit; daar komen de opgaven van energietransitie, waterbeheer, duurzaamheid en groen nog bij. Voor een integrale aanpak hiervan zijn publiek-private allianties 'knetterhard nodig'. Inzake publiek-private samenwerking valt er nog wel wat te winnen aan wederzijds vertrouwen. Het is nodig voorbij de afweersentimenten van de 'trage' overheid versus de 'opportunistic' markt te geraken. Ja, marktpartijen zijn opportunistisch op zoek naar winst, maar dat moeten ze ook een beetje zijn. Zie ze als pubers waarvoor de overheid als wijze ouder duidelijke kaders stelt, waarbinnen ze hun energie en creativiteit kunnen uitleven. Laat het Rijk energie-, klimaat- en natuureisen keihard vastleggen, want dat triggert de innovatiekracht van de markt. Integrale, hoogambitieuze plannen vergen idealiter ook een andere opzet van de uitvraag. Schrijf als gemeente niet alle oplossingen voor om daarmee op prijs te selecteren, maar leg een redelijke prijs neer en besteedt aan op het beste plan. Met die benade-



De talkshows werden opgenomen in studio STOOM op het Zwitsal-terrein in Apeldoorn

ring laat je marktpartijen direct concurreren op kwaliteit en innovatiekracht.

Haks ervaart in Groningen dat gebiedsontwikkelingen op alle fronten met ambities wordt opgezaaid, voor een deel afkomstig uit de gemeenteraad. 'Stapel je die op elkaar dan houd je geen haalbaar project over.' De urgentie om snel grote aantallen woningen te bouwen wringt merkbaar met klimaatambities. Groningen wil 20.000 nieuwe woningen opgeleverd hebben voor 2035, maar voor klimaatadaptatie zou je nog veel langer vooruit moeten kijken. De tijd daarvoor is er niet.

Tiemens merkt overigens dat ondanks, of misschien op onverklaarbare wijze dankzij, de coronacrisis in het ruimtelijk beleid opeens spijkers met koppen worden geslagen. Nijmegen weet zich intussen verzekerd van een Woondeal en een benoeming tot Novi-gebied terwijl het Stationsgebied als OV 2040-gebied is aangemerkt. 'Mede hierdoor kunnen wij ons door de crisis heen investeren. Bezuinigen is niet aan de orde.' Met de uitvoering van het Stationsgebied wordt naar verwachting in 2023 een begin gemaakt. De wethouder ziet verder perspectief in regionale verstedelijkingsstrategieën in het kader van de Regionale Investeringsagenda. Een conglomeraat van partijen legt zich voor tien jaar vast op afspraken over geschikte woningbouwlocaties.

Gentrificatie geeft weerstand

Het Stationsgebied in Groningen is al in uitvoering genomen. Op dit moment wordt gebouwd aan een tunnel onder het spoor om de wijk aan de noordzijde beter te ontsluiten, vertelt Haks. Zowel in Nijmegen als Groningen – in de meeste steden trouwens – vormt het spoor een harde scheidslijn (een barrière feitelijk) tussen een arm(er) en rijk(er) deel van de stad. In beide plaatsen is de ontwikkeling van het stationsgebied er in belangrijke mate op gericht dat het armere stadsdeel erop vooruit gaat. Dit brengt het talkshowpanel op het onderwerp gentrificatie.

Binnenstedelijk bouwen gaat in de regel gepaard met gentrificatie en dat vormt een belangrijk bestanddeel van het ongenoegen van de bestaande omgeving. Van Randeraat ziet dit verschijnsel ook duidelijk optreden in Amsterdam-Noord. Dit uit zich in ogenschijnlijk irrationele aversie van de al aanwezige bewoners tegen sommige nieuwe voorzieningen. De ratio ligt echter op het punt: wie profiteert er eigenlijk van de nieuwe ontwikkeling? Een deel van de opgave van binnenstedelijk bouwen moet dan ook zijn: hoe laat je de oude – verarmde, verloederde – wijk of buurt meeprofiten van de nieuwe wijk of buurt die ertegenaan wordt gezet? In de Angelsaksische wereld kennen ze de Community Benefits Agreement waarmee doelstellingen op dit vlak zwart op wit worden vastgelegd. Je kunt bijvoorbeeld zorgen dat kleinschalig winkelaanbod niet verdwijnt of dat het terugkeert. In Amsterdam Noord is daartoe een uit de grondexploitatie bekostigde Plint BV opgericht.

Grondverwerving blijft noodzakelijk

Wat betreft de instrumenten van gebiedsontwikkeling merkt Haks op dat in Groningen actief grondbeleid nooit uit de gratie is geweest. De gemeente is altijd panden en gronden blijven verwerven en gaat daar mee door. 'Misschien is het een stukje traditie, maar wij hebben graag een voet aan de grond. Als je zelf eigenaar bent maakt dat een gebiedsontwikkeling tien keer makkelijker, ook al blijft het financieel altijd nog een uitdaging.' Nijmegen schuwt actief grondbeleid evenmin. 'We zijn er arm van geworden', aldus Tiemens. Als uitgangspunt voor geslaagde gebiedsontwikkeling blijft het een must. Met als kanttekening dat het bij alle planvorming altijd weer 'een ragfijn spel is om grondspeculatie voor te zijn.'

Een grote gemeentelijke verwerving van recente datum in Groningen is het Suikerterrein. Deze gebiedsontwikkeling op het terrein van de voormalige suikerfabriek met omliggende bieteenvelden wordt op een bijzondere manier ingezet. Niet met bouwen, maar met natuurontwikkeling. Ter compensatie van het verlies aan natuurwaarde op het Suikerterrein zelf wordt aan de zuidzijde eerst een nieuw natuurgebied aangelegd. Als nieuwe habitat voor de geoorde fuut, zegt de directeur Grondzaken met lichte ironie in zijn stem over zijn vers verworven natuurkennis.

Met Groningen gaat het crescendo en de coronacrisis zal daar niet veel aan veranderen, verwacht Haks. Het beleid voor de binnenstad is gericht op de ondernemer, opdat die er een 'goede boterham kan verdienen'. In dat beleid past ook de aanstaande verbanning van de bus uit het centrum. Hij maakt zich wel zorgen om middelgrote gemeenten in de regio zoals Assen, Hoogeveen en Emmen. 'Je ziet daar de binnensteden verkrummen als gevolg van leegstand. Enigszins louché eigenaren maken van winkels laagwaardige woonruimte. Geen goede ontwikkeling.'

Iets van een crisis lijkt aan Groningen en Nijmegen voorbij te gaan. Hoewel Tiemens, los van de huidige pandemie, een negatieve tendens signaleert in de leefbaarheid van delen van de steden: 'Sinds de rijkssubsidies opdroogden, kachelen veel wijken achteruit.' In de Groningse Oosterparkwijk is al veel geld geïnvesteerd, toch blijft het een kwetsbare wijk, weet Haks. Alleen met hulp van het rijk zal het mogelijk zijn in zulke zwakke wijken structurele verbetering te brengen.



12. Jurisprudentie

1 november 2020 tot 15 januari 2021

FRANS VAN DER LOO

1 Weigering handhaving omgevingsvergunning bouw luchtwasser en onlosmakelijke samenhang met inrichting varkensbedrijf [Wabo, Awb]

De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de bouw van de luchtwasser in afwijking van het bestemmingsplan, zijnde activiteiten als bedoeld in art. 2.1, lid 1 aanhef en onder a en c Wabo, niet los kan worden gezien van het veranderen van de inrichting, als bedoeld in art. 2.1, lid 1 aanhef en onder e, Wabo. Met de bouw van de luchtwasser wordt tegelijkertijd ook de inrichting veranderd. De bouw van de luchtwasser is een fysieke verandering van de inrichting en heeft milieugevolgen.

Bron: AbRS 16 december 2020, zaaknummer 201908898/1/R2 (r.o. 5-5.2), ECLI:NL:

RVS:2020:3012

AGRARISCHE
REGELGEVING

2 Omgevingsvergunning en evidente privaatrechtelijke belemmering (art. 5:50 BW) [Wro, BW]

Vaststaat dat het dakterras zich binnen 2 m van de grenslijn van het erf van de aangrenzende woningen bevindt. Op basis van de bouwtekeningen stelt de Afdeling vast dat er vanaf de zijkant van het dakterras rechtstreeks zicht is op die erven. Prosperity heeft zich echter ter zitting bereid verklaard om de korte zijden van het dakterras op de vierde verdieping te voorzien van ondoorzichtige privacyschermen van voldoende hoogte, waardoor er geen rechtstreeks uitzicht op die percelen kan bestaan. Voor zover al zou moeten worden aangenomen dat sprake zou zijn van strijd met art. 5:50 BW, kan deze worden weggenomen door het aanbrengen van veranderingen van niet ingrijpende aard. Naar het oordeel van de Afdeling levert het dakterras in dat geval geen evidente privaatrechtelijke belemmering op.

Bron: AbRS 2 december 2020, zaaknummer 201907570/1/R1 (r.o. 9-9.2), ECLI:NL:

RVS:2020:2881

BOUW

3 Start beslistermijn aanvraag omgevingsvergunning [Wabo, Awb]

Ingevolge art. 3.9, lid 1 Wabo beslist het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. Hieruit volgt al dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de beslistermijn is gestart op 25 augustus 2018 en eindigde op 19 oktober 2018. De kamerstukken en jurisprudentie waarop appellante wijst bieden geen aanknopingspunten voor een andere uitleg van de wettekst. De bedoeling van de wetgever om aan te sluiten bij 4:13 Awb kan allereerst niet afdoen aan die tekst. Aan de memorie van antwoord komt daarnaast niet de waarde toe die appellante hieraan hecht en de memorie van toelichting zegt uitsluitend iets over de duur van die beslistermijn, maar niet wanneer deze begint.

Bron: AbRS 13 januari 2021, zaaknummer 201907224/1/R3 (r.o. 2.1), ECLI:NL:RVS:2021:55

HUISVESTING

4 Omgevingsvergunning-bouw en belanghebbendheid (concurrentiebelang) [Wabo, Awb]

De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het gaat om een verplaatsing van bedrijfsactiviteiten en dat daarom het belang van appellante sub 1 niet rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit. Appellante sub 1 heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat bij dat besluit geen omgevingsvergunning is verleend voor de verplaatsing van een bedrijf, maar om het toevoegen van een bouwbedrijf. Aangezien dit bedrijf opereert in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied, is het concurrentiebelang van appellante sub 1 rechtstreeks betrokken bij het besluit van 14 augustus 2018.

Bron: AbRS 13 januari 2021, zaaknummer 201904826/1/R2 (r.o. 7-7.4), ECLI:NL:RVS:2021:64

5 Maatwerk nodig bij boetebeleid illegale woningverhuur toeristen in Amsterdam [Awb, Hvw 2014]

De gemeente Amsterdam moet bij haar boetebeleid voor illegale verhuur van woningen aan toeristen maatwerk bieden. Op dit moment legt de gemeente standaard de maximale boete op aan iedereen die zonder vergunning een woning aan toeristen verhuurt. Daarbij houdt de gemeente geen rekening met bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor een lagere boete. Dat is in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Daartoe geeft de Afdeling handvatten voor een meer evenredig boetebeleid. Zo zou de gemeente in elk geval onderscheid kunnen maken tussen bedrijfsmatige en particuliere verhuur.

Bron: AbRS 2 december 2020, zaaknummer 201908555/1/A3 (r.o. 7-11), ECLI:NL:RVS:2020:2850; In gelijke zin AbRS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2851 en ECLI:NL:RVS:2020:2849

6 Dwangsom beëindigen kamerverhuur vanwege overtreding APV vernietigd [Awb, APV]

Naar het oordeel van de Afdeling is het pand op de [locatie] geen zelfstandige woonruimte maar onzelfstandige woonruimte als bedoeld in art. 5.45, aanhef en onder f, APV. De bewoners van de acht kamers zijn namelijk aangewezen op het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen, in dit geval de badkamer. Het omgezet houden van onzelfstandige woonruimte is niet verboden op grond van art. 5.47 APV. Het is slechts verboden om zelfstandige woonruimte om te zetten zonder vergunning. Dit betekent dat appellanten in ieder geval niet kan worden verweten dat zij zonder vergunning een zelfstandige woonruimte hebben omgezet in meer dan drie onzelfstandige woonruimtes. De Afdeling vernietigt derhalve het dwangsombesluit.

Bron: AbRS 13 januari 2021, zaaknummer 202002569/1/A3 (r.o. 4-4.4), ECLI:NL:RVS:2021:62

NATUUR

7 Tracébesluit N35 Nijverdal-Wierden vernietigd vanwege PAS [Trw, Wnb, etc.]

De minister baseerde het tracébesluit in december 2018 op het PAS. Omdat het PAS door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van mei 2019 niet meer als onderbouwing gebruikt mag worden, is het tracébesluit voor de N35 vernietigd.

Bron: AbRS 30 december 2020, zaaknummer 201900677/1/R3 (r.o. 7-7.8, 61.1), ECLI:NL:RVS:2020:3147

8 Wijzigingsplan onzorgvuldig voorbereid vanwege nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering akkerbedrijf [Wro, Awb]

In het wijzigingsplan zijn ook de gronden tussen de voormalige bedrijfswoning en het perceel van [appellant] bestemd voor 'Wonen'. Daarmee is aan die gronden een voor bestrijdingsmiddelen gevoelige functie toegekend. Dat betekent dat appellant door de bestemmingswijziging op grond van art. 3.4.1 een strook langs de erfgrans van 50 m breed, geheel gelegen op zijn perceel, als spuitvrijzone dient aan te houden. Anders dan waarvan het college bij zijn besluit is uitgegaan, heeft de bestemmingswijziging dus nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van appellant. Door dit niet te onderkennen, heeft het college het wijzigingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, voor zover het de gronden betreft zoals aangegeven op de in bijlage I bij deze uitspraak behorende kaart. Het besluit is in zoverre genomen in strijd met art. 3:2 Awb.

Overigens bestaat er geen strijd met art. 6:13 Awb door de beroepsgrond ter zake niet in de zienswijze naar voren te brengen.

Bron: AbRS 2 december 2020, zaaknummer 202000188/1/R4 (r.o. 3-3.4), ECLI:NL:RVS:2020:2853

9 Bestemmingsplan en onvoldoende onderbouwing raad dat brancheringsregeling voldoet aan art. 15 Dienstenrichtlijn [Wro, Awb, DRL]

De raad heeft in het besluit op bezwaar van 17 oktober 2019 en in het primaire besluit van 20 december 2018 zijn standpunt dat de brancheringsregeling in art. 9.1 van de planregels voldoet aan art. 15, derde lid, onder c, Dienstenrichtlijn niet onderbouwd. Hij heeft ter onderbouwing van zijn standpunt pas in beroep het rapport van Rho overgelegd. In zijn verweerschrift en ter zitting van de Afdeling heeft de raad een verdere toelichting gegeven. Gelet hierop is het besluit in strijd met art. 3:2 en 7:12, lid 1 Awb, niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtsgevolgen worden overigens in stand gelaten.

Bron: AbRS 9 december 2020, zaaknummer 201908762/1/R3 (r.o. 5-5.5), ECLI:NL:RVS:2020:2863

10 Bestemmingsplan en omgevingsvergunning Lidl-supermarkt en belanghebbendheid concurrenten [Wro, Wabo, Awb]

Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende. De op respectievelijk 8 en 11 km gelegen supermarkten worden niet-ontvankelijk verklaard vanwege de te grote afstand c.q. vanwege een afgeleid belang. De beroepen van twee andere supermarkten worden wel ontvankelijk, doch ongegrond verklaard.

Bron: AbRS 30 december 2020, zaaknummer 202001068/1/R1 (r.o. 4-4.5), ECLI:NL:RVS:2020:3141

11 Uitwerkingsplan en strijd met mobiliteitsplan [Wro, Awb]

Gelet op de omstandigheden van het geval bestaat naar het oordeel van de Afdeling ruimte voor een aanvullende toets aan een goede ruimtelijke ordening in de uitwerkingsfase van de met het bestreden plan voorziene ontwikkeling. De Afdeling overweegt dat het college niet concreet met behulp van een actueel verkeersonderzoek inzichtelijk heeft gemaakt wat de verkeerssituatie is rondom het plangebied als gevolg van de met het uitwerkingsplan voorziene ontwikkeling. Het uitwerkingsplan is wat de gevolgen voor de verkeerssituatie betreft in strijd met art. 3:2 en 3:46 Awb.

Bron: AbRS 23 december 2020, zaaknummer 201904337/1/R3 (r.o. 14.2-14.3), ECLI:NL:RVS:2020:3113

RUIMTELIJKE
ORDENING

12 Prejudiciële vragen inzake Verdrag van Aarhus en toepasse- lijkheid art. 6:13 Awb in milieuzaken [Awb, Verdrag van Aarhus, VWEU]

Het Hof heeft (kortgezegd) geoordeeld dat art. 9, lid 2 Verdrag van Aarhus zich er tegen verzet dat de ontvankelijkheid van het ‘betrokken publiek’ (belanghebbenden) afhankelijk wordt gesteld van hun deelname aan de bestuurlijke voorbereidingsprocedure voor het bestreden besluit. Daarmee is de staf gebroken over de toepassing van art. 6:13 Awb in milieuzaken en kan een belanghebbende niet (meer) worden verweten geen zienswijze te hebben ingediend als bedoeld in art. 3:15 Awb in een bestuurlijke voorbereidingsprocedure (bezwaar of administratief beroep).

Bron: HvJ EU 14 januari 2021, zaak C-826/18 (r.o. 52, 69-70), ECLI:EU:C:2021:7

13 Bestemmingsplan en relativiteitsvereiste (normen Wet geluidhinder) [Wro, Awb, Wgh]

De Afdeling overweegt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond over de geluidgevoeligheid van het verzorgingstehuis en de appartementen. De belangen van appellanten zijn niet gemoeid met het tegengaan van eventuele geluidhinder ter plaatse van de nieuwe ontwikkeling. Deze beroepsgrond kan daarom niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit en blijft gelet op art. 8:69a Awb buiten bespreking.

Bron: AbRS 13 januari 2021, zaaknummer 202002523/1/R1 (r.o. 7-7.3), ECLI:NL:RVS:2021:41

14 Watervergunning en 10%-norm vissterfte door waterkracht- centrales ten onrechte toegepast [Wtw, Wm, Bkmw 2009, KRW]

Gelet hierop en in het licht van wat in de kaderrichtlijn water onder de toestand van oppervlaktewaterlichamen wordt verstaan, is de Afdeling van oordeel dat de 10%-norm een norm is voor de ecologische kwaliteit van watersystemen, als bedoeld in art. 2.10 Waterwet. Dit betekent dat de 10%-norm krachtens hoofdstuk 5 Wet milieubeheer moet worden vastgesteld. Het staat vast dat de 10%-norm niet krachtens art. 5.1, lid 1 Wet milieubeheer bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. Evenmin is de 10%-norm, overeenkomstig art. 5.2b, lid 4 Wet milieubeheer, opgenomen in het nationale waterplan, een regionaal plan of een beheersplan ingevolge de Waterwet. Hieruit volgt dat de 10%-norm in strijd met art. 2.10 Waterwet niet krachtens hoofdstuk 5 Wet milieubeheer is vastgesteld. De 10%-norm kan dan ook niet aan Vattenfall worden tegengeworpen.

Bron: AbRS 9 december 2020, zaaknummer 201810032/1/R4 (r.o. 6-6.4), ECLI:NL:RVS:2020:2888

15 Klimaatmaatregelen gemeente: beding inzake regenwater- systeem strijdig met Woningwet [Wonw, BW]

Klimaatmaatregelen. Nietigheid contractueel beding inzake regenwatersysteem wegens strijd met art. 122 Woningwet. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de tussen partijen gesloten koopovereenkomsten op de voet van art. 3:40 lid 2 BW partieel nietig zijn, te weten ten aanzien van de bedongen voorwaarde tot het afnemen van een regenwatersysteem en art. 4.3 van de algemene verkoopwaarden. De daarop ziende verklaring voor recht zal worden toegewezen.

Bron: Rechtbank Noord-Nederland 9 december 2020, zaaknummer C/17/170512 / HA ZA 19-254 (r.o. 4.1-4.11), ECLI:NL:RBNNE:2020:4348

16 Goedkeuringsbesluit projectplan / vaststelling inpassingplan en grondwaterstand onder oude vuilstort [Wtw, Wro, Awb]

De Afdeling sluit niet uit dat het mogelijk is voorzieningen te treffen waardoor de grondwaterstand wordt beperkt tot maximaal 5 cm. De toelichting van het college ter zitting dat een slotenstelsel is voorzien rondom de vuilstort acht de Afdeling echter onvoldoende. Dat slotenstelsel staat niet als voorziening ter voorkoming van nadelige gevolgen in het projectplan of op de maatregelenkaart beschreven. Bovendien is door alleen te wijzen op het slotenstelsel als voorziening nog niet inzichtelijk dat deze voorziening effectief is om de berekende verhoging van de GHG te beperken tot maximaal 5 cm, zodat nadelige gevolgen worden voorkomen. Het besluit tot goedkeuring van het projectplan berust in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

Bron: AbRS 13 januari 2021, zaaknummer 201900845/1/R2 (r.o. 19.4), ECLI:NL:RVS:2021:45

Voor meer uitspraken zie: www.grondzakenindepraktijk.nl



Over de auteur

Mr. F.M.A. van der Loo heeft een juridisch adviesbureau voor advisering in het bestuurs(proces)- en omgevingsrecht en interim-omgevingsmanagement te Maasgouw en is tevens samenwerkingspartner van Forward Advocaten te Tilburg.

Druk met de uitgifte van kavels?



Het hele proces van uitgifte van kavels kunt u vanaf nu eenvoudig en efficiënt met **KavelverkoopOnline** uitvoeren. Van optie tot levering, realtime inzicht en overzicht voor het hele verkoopteam.

Meer informatie? Ga naar www.metafoorvastgoed.nl/kavelverkooponline



METAFOOR

VASTGOED en SOFTWARE

www.metafoorvastgoed.nl

T 088 - 00 66 100