

# Financiële bijdragen voor gebiedsontwikkeling in Aanvullingswet grondeigendom

In een Nota van wijziging heeft de Minister van BiZa de Tweede Kamer voorgesteld in de Omgevingswet alsnog een artikel op te nemen over financiële bijdragen aan gebiedsontwikkelingen. Het betreft financiële bijdragen in anterieure overeenkomsten.

Evert Jan van Baardewijk<sup>1</sup>

## Inleiding

De Omgevingswet schafte de mogelijkheid af om in anterieure overeenkomsten financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op te nemen. Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Awg) liet het bij die afschaffing, maar in de memorie van toelichting (hierna: MvT) werd wel herstel ervan aangekondigd. Op 3 april 2019 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Nota van wijziging op dit wetsvoorstel. Daarin wordt een extra artikel in de Omgevingswet voorgesteld. In deze bijdrage wordt op de betekenis daarvan ingegaan.

## Voorgestelde regeling financiële bijdragen

De toelichting op deze Nota van wijziging geeft aan – wat kort door de bocht gezegd – dat de redenen, zoals die bij de Omgevingswet waren aangevoerd om deze mogelijkheid af te schaffen, niet (meer) aan de orde zijn.

Voorgesteld wordt aan de Omgevingswet een nieuwe afdeling toe te voegen, afdeling 13.7 met als titel ‘Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied’, met het nieuwe art. 13.22. Dat luidt als volgt:

- 1 *Het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen in een overeenkomst over bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten bepalingen opnemen over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma.*
- 2 *Op de overeenkomst is art. 16.138 van overeenkomstige toepassing.*

Het gaat de minister om het bieden van een grondslag om voor bepaalde activiteiten een financiële bijdrage te kunnen vragen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies.

Het herstel van de mogelijkheden van de Wro is in de Nota van wijziging beperkt tot het aangaan van (anterieure) contracten. Het herstel heeft geen betrekking op het opnemen van dergelijke bijdragen in een kostenverhaalsregel van een omgevingsplan, zoals onder de Wro mogelijk is met een fondsbijdrage voor bovenplanse kosten in een exploitatieplan (art. 6.13 lid 7 Wro). VNG, IPO en Unie van waterschappen hebben bij brief van 29 maart 2019 aan de Tweede Kamer laten weten toch ook over een vergelijkbare mogelijkheid als die van art. 6.13 lid 7 Wro te willen beschikken. Dit vanwege het belang om tussen plangebieden te kunnen verevenen.

## Bijdragen voor welke soort zaken?

De activiteiten die het betreft zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het is dus nog afwachten bij welke activiteiten zulke financiële bijdragen door de overheid kunnen worden bedongen. Ik neem voorshands aan dat dit dezelfde activiteiten zijn als de ‘aangewezen bouwplannen’ in het Bro.

De toelichting op de Nota van wijziging geeft een aantal voorbeelden van zaken die in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage: *‘Daarmee kan een stimulans worden geboden aan overheden en marktpartijen om mee te werken aan ontwikkelingen van het gebied waarin bijvoorbeeld de voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen alsook de aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen, maar ook de uitvoering van reconstructies in het stedelijke en landelijke gebied, integraal zijn opgenomen.’* Het gaat om kosten van aanleg, niet om bijdragen voor gebruik en beheer.

Wat opvalt is dat niet expliciet melding wordt gemaakt van de mogelijkheid om winstgevende locaties te laten bijdragen aan verliesgevende locaties, een kwestie die in de wetsgeschiedenis van de Grondexploitatiewet wel expliciet is genoemd. Ik ga ervan uit dat dit als gevolg



Foto: Evert Verhoeven

van het voorstel in de Nota van wijziging kan worden gerekend onder de wat breed geformuleerde omschrijving in het aangehaalde citaat. De toelichting geeft namelijk aan dat beoogd wordt aan te sluiten bij het doel en de strekking die ook ten grondslag liggen aan art. 6.24 Wro en de huidige mogelijkheden te continueren. Ik ga een stukje van de wetsgeschiedenis van de Grondexploitatiewet na.

#### Verloop wetsgeschiedenis Grondexploitatiewet

In aanloop naar de Wro werd, bij de behandeling van de Nota Ruimte, een motie aanvaard van het Kamerlid Geluk. Daarin werd de regering verzocht met de Grondexploitatiewet een instrument te creëren waarmee in een overeenkomst voor planologische wijziging ten behoeve van rode functies de voorwaarde opgenomen kan worden dat bij die planologische wijziging ook andere maatschappelijk belangrijke functies worden gefinancierd. Daarbij werden concrete voorbeelden genoemd als natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen. In het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet is die mogelijkheid vervolgens opgenomen. In de MvT werd deze materie behandeld onder het kopje 'bovenplanse verevening'.

De memorie van toelichting op de Grondexploitatiewet omschrijft bovenplanse verevening als volgt:<sup>2</sup>

*'Van bovenplanse verevening is sprake wanneer winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of de regio.'*

De toelichting daarbij luidt (onder meer):

*'Het is op zich wenselijk dat winstgevende locaties in een gemeente of regio meebetalen aan de ontwikkeling van maatschappelijk gewenste, maar*

*verliesgevende locaties (mits er een duidelijke inhoudelijke relatie bestaat tussen deze locaties) en dat niet alle kosten daarvan afgewenteld worden op de grondexploitatie. Naast herstructureringslocaties gaat het hierbij vooral ook om de realisering van regionale groen- en recreatieprojecten.'*

En verder:

*'Daarvoor dient een privaatrechtelijk instrument te worden ingevoerd waarmee provincies en gemeenten in het kader van een gebiedsplan in een overeenkomst over een planologische wijziging ten behoeve van rode functies de voorwaarde kunnen opnemen dat door de betrokken (markt)partijen tevens andere maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen kunnen worden gefinancierd.'*

Deze mogelijkheden zijn opgenomen in art. 6.24 lid 1 Wro. Op basis van dat artikel kunnen financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen in anterieure overeenkomsten worden opgenomen. Blijkens de MvT moet het begrip 'ruimtelijke ontwikkelingen' breed worden opgevat. Daar vallen bijdragen onder voor maatschappelijk belangrijke functies en voor maatschappelijk gewenste, maar verliesgevende locaties.

Uit het voorgaande blijkt dat er contractueel verevening mogelijk is van winstgevende en verlieslijdende locaties. Er moet wel een bepaalde samenhang zijn; de basis moet vastliggen in een structuurvisie. Dat geldt onder de Omgevingswet ook, maar dan in een omgevingsvisie of programma.

#### Samenhangend verband in omgevingsvisie of programma

De toelichting geeft aan dat bij het aangeven van het samenhangende verband ingegaan moet worden op de financiering en realisatie van

de ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen ten behoeve van de integrale gebiedsontwikkeling en verbetering van de omgevingskwaliteit. De toelichting stelt dat dit naar voren komt in de wetsgeschiedenis rond art. 6.24 Wro. Verwezen wordt naar p. 7 van de Nota van wijziging gericht aan de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Daar staat echter weinig over financiering. Expliciet is daar slechts opgemerkt: *‘De publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken dienen telkens plaats te vinden op basis van planologische overwegingen. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt wel een rol als randvoorwaarde.’* Ik meen dat dit weinig aanknopingspunten geeft voor het vullen van passages in een omgevingsvisie over financiering en realisatie van de ontwikkelingen. Wel ligt er een link met het overschrijden van het grensgebied van betalingsplanologie (het kopen van bouwmogelijkheden). Ook in de toelichting bij de Nota van wijziging wordt betalingsplanologie als grens van de mogelijkheden aangeduid.

De toelichting zegt direct aansluitend nog iets over financiële uitvoerbaarheid: *‘Verder moet aannemelijk zijn dat de activiteiten nog wel financieel uitvoerbaar moeten blijven.’* Dat is begrijpelijke taal. Een gemeente kan uiteraard van ontwikkelende partijen niet dusdanig hoge bijdragen bedingen dat de door hen te ontwikkelen locaties financieel niet meer haalbaar zouden zijn. Het roept wel de vraag op met welk detailniveau een omgevingsvisie iets kan vermelden over de financiële uitvoerbaarheid van activiteiten. Op het vroege en grofmazige niveau van een omgevingsvisie zal over de financiële uitvoerbaarheid van gewenste bouwontwikkelingen veelal nog onduidelijkheid bestaan. Die onduidelijkheid valt wellicht mee als het om uitleglocaties gaat, maar bij binnenstedelijke herontwikkelingen hangt het sterk af van omvang en typen van bouwvolumes (denk bijvoorbeeld aan indicaties als de *floor-space-index*).

### **Uitvoering in de praktijk: fondsvorming**

Met bovenstaand criterium dat activiteiten nog wel financieel uitvoerbaar moeten blijven wordt de vraag opgeroepen hoever de bijdragen kunnen strekken. Ik spits die vraag toe op een realistisch voorbeeld in de praktijk waarin de gemeente de wens heeft dat een bestaand bedrijven- of kantorengedebied wordt getransformeerd naar een gemengd gebied van wonen en werken. Niet op elke kavel in het bestaand bebouwde gebied kan een even lucratief bouwprogramma worden geboden. En op sommige kavels geldt dat de kosten hoog zijn in verhouding tot de opbrengsten. Daar komen dan vaak nog kosten bij van ingrepen in de openbare ruimte. Met een kostenverhaalsbijdrage erbij geteld kunnen er kavels zijn met een negatieve businesscase (verlieskavels). Kunnen de tekorten van verlieskavels worden gecompenseerd met fondsbijdragen, wetend dat er winstkavels zijn? Via een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan zou er verevend kunnen worden op gebiedsniveau. Maar dan moet voor het hele transformatiegebied tegelijk het omgevingsplan worden gewijzigd. En dan doet zich de vraag voor of het praktisch werkbaar is een kostenverhaalsregel erin op te nemen (al of niet met toepassing van het organische model zoals de Aanvullingswet grondeigendom die introduceert). Ik vermoed dat heel wat gemeenten zullen terugschrikken voor het werken met een kostenverhaalsregel bij een organische ontwikkeling.

Een alternatief zou kunnen zijn om te werken met postzegelbesluiten of buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dan kunnen er bijvoorbeeld zogenaamde ‘snijverliezen’ optreden voor de toerekening van investeringen in de openbare ruimte.<sup>4</sup> Om die verliezen op te vangen zijn fondsbijdragen nodig. Die zijn ook nodig om de verliezen van verlieskavels te compenseren met de waardevermeerdering van winstkavels. Wat is dan een reële bijdrage vanuit de winstkavels? Is het bedingen van een percentage van de te realiseren vrij-op-naam-prijs van nieuw

te bouwen woningen een optie, zoals T. Stauttener aangeeft in zijn artikel ‘Het dilemma van de tussentijd’ in de vorige editie van dit blad? En hoe bepaalt de gemeente dan wat een reëel percentage is? Of, als zusje daarvan, kan de waardevermeerderingstoets à la het genoemde organische model worden gebruikt? Bijvoorbeeld door de waardevermeerdering vast te stellen, de berekende exploitatiebijdrage ervan af te trekken en dan over het saldo een percentage voor een fondsbijdrage te bedingen.<sup>5</sup> Ook dan geldt: hoe bepaalt de gemeente wat een reëel percentage is? Of is het reëel zulke hoge bijdragen te bedingen dat de verliezen van verlieskavels worden gecompenseerd tot het niveau waarop ze – bij toepassing van een kostenverhaalsmodel voor het integrale gebied – ook gecompenseerd zouden worden?

Wanneer de gemeente fondsbijdragen verkrijgt moet uiteraard wel helder zijn aan welke doelen die worden besteed. Het bedingen van een bijdrage is één, maar wat als een bepaalde ingreep in de openbare ruimte niet (in de beoogde vorm) doorgaat? Of als de herontwikkeling van een bepaalde verlieskavel niet doorgaat. Hoort bij de afspraak dan ook een vorm van terugbetaling?

### **Conclusie**

Uit de vragen die hiervoor worden gesteld mag blijken dat het hier een ingewikkelde en tegelijk belangwekkende materie betreft. Het gaat gauw over veel geld en over kansen op succes voor gebiedsontwikkelingen. Alleen om die reden al is het goed dat deze Nota van wijziging is ingediend en mogelijkheden behouden blijven.

### **Noten**

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling. De kopij voor dit artikel is afgesloten op 3 mei 2019.
- 2 *Kamerstukken I* 2004/05, 30218, nr. 3, p. 24-25.
- 3 *Kamerstukken I* 2006/07, 30218, D.
- 4 Omdat er dan meer kostenverhaalsgebieden zijn, is de uitkomst van de toets aan de PPT-criteria anders dan bij een kostenverhaalsgebied van een integraal omgevingsplan voor het hele transformatiegebied. De praktijk leert dat daardoor de kostenverhaalsuitkomst voor een gemeente ongunstiger is. Dat effect treedt op doordat op het integrale niveau meer zaken binnenplannen zijn en, bij knippen in deelgebieden, er meer zaken bovenwijks worden. Vervolgens is de kans aanwezig dat niet elke bovenwijkse investering met elk deelgebied een causaal verband heeft en er profijt voor oplevert.
- 5 Zie over de waardevermeerderingstoets mijn artikel op p. 20 e.v. van deze editie.