

# Organisch en integraal kostenverhaalsmodel

In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zijn twee modellen voor kostenverhaal geïntroduceerd: één voor integrale en één voor organische gebiedsontwikkeling. Het integrale model lijkt veel op de grondexploitatie-regeling van de Wro. Het organische model bevat veel nieuwe elementen. Dit artikel gaat vooral over de toepasbaarheid van het organische model in de praktijk. Dat gebeurt ook door te vergelijken met de toepassing van het integrale model bij organische ontwikkeling.<sup>1</sup>

Evert Jan van Baardewijk<sup>2</sup>

## Inleiding

Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: Awg) presenteert het organische model voor kostenverhaal als een middel voor organische ontwikkelingen. Die worden in de memorie van toelichting (hierna: MvT) beschreven als gebiedsontwikkelingen die gepaard gaan met substantiële onzekerheden doordat er geen eindbeeld is; het bouwprogramma kan veranderen. Een van de vragen in dit artikel is of bij het organische model steeds wel dezelfde graad van kostenverhaal als bij het integrale model kan worden bereikt. Ook wordt stilgestaan bij de manier waarop de te verhalen kosten bepaald worden en hoe het omslagcriterium (naar rato van de opbrengsten) zich verhoudt tot de mogelijkheid om af te zien van een raming van de opbrengsten. Dit artikel is een vervolg op mijn bijdrage in de vorige editie van dit blad. Wat daar over het organische model is beschreven, wordt in dit artikel als bekend verondersteld.

## De waardevermeerderingstoets

*Het bepalen van de individuele waardevermeerderingstoets*

In het integrale model wordt met de zogenaamde macro-aftopping gewerkt: kosten worden verhaald tot het niveau van opbrengsten. In het organische model heet dat principe anders: er vindt een waardevermeerderingstoets plaats. In vergelijking met het integrale model gebeurt dat op een later moment, namelijk bij de kostenverhaalsbeschikking (en dus niet al bij wijziging van het omgevingsplan). En, omdat het per beschikking gebeurt, is het beperkt tot de locatie die in de aanvraag betrokken is (één of meer kavels). De toets vindt dus plaats op individueel niveau en niet op het niveau van het hele kostenverhaalsgebied, zoals in het integrale model.

Er worden niet meer kosten verhaald dan de waardevermeerdering van de kavel(s) van de beschikking toelaat. Hoe gaat dat in zijn werk? Vrij vertaald komt de MvT erop neer dat de opbrengsten van de betreffende kavel(s) worden geraamd. Daarop worden in mindering gebracht de kosten van inbrengwaarden en van het bouwrijp maken van de kavel(s). Denk aan sloop- en saneringskosten. Gemakshalve noem ik de kosten van inbrengwaarden en bouwrijp maken van de uitgeefbare kavel(s) hierna samen de kavelkosten.

De MvT begrenst op p. 158 de kosten van bouwrijp maken als volgt:

*‘Voor het kunnen aftrekken van de kosten geldt dat de kosten noodzakelijk moeten zijn voor het realiseren van de bouwactiviteit. Die voorwaarde is belangrijk omdat het niet doelmatig zou zijn wanneer de aanvrager het kostenverhaal zou kunnen ontlopen door de kwaliteitseisen hoog op te schroeven. De gemeente bepaalt het kwaliteitsniveau, zoals de gemeente ook het kwaliteitsniveau van de voorzieningen bepaalt.’*

*Waardevermeerdering per kavel versus per kostenverhaalsgebied*

Om de werking van het organische model te kunnen vergelijken met die van het integrale model moet worden bedacht dat in het organische model alleen de publieke kosten<sup>3</sup> worden verevend en verhaald. In het integrale model worden ook de kavelkosten verevend en verhaald in een brutobijdrage. Die kavelkosten worden in aftrek gegeven waarna een nettobijdrage ontstaat. Die wordt opgenomen in de kostenverhaalsbeschikking. Wanneer echter de kavelkosten hoger zijn dan de brutobijdrage, wordt de nettobijdrage negatief. Hoge kavelkosten kunnen worden veroorzaakt door een hoge waarde in het huidige gebruik (inbrengwaarde) van een pand dat gesloopt moet worden om de nieuw toegestane functie te kunnen realiseren. Een andere oorzaak kan een hoog bedrag aan saneringskosten zijn. Een negatieve nettobijdrage betekent dat de gemeente aan de initiatiefnemer moet betalen. Het zijn ‘zure’ deelloccaties binnen het geheel.

Wanneer de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten (dus geen macro-aftopping), worden de betalingen die de gemeente aan de betreffende initiatiefnemers moet doen gecompenseerd door de nettobijdragen van deelloccaties die netto wel aan de gemeente betalen (de ‘zoete’ locaties). Dat is althans het geval als de zoete locaties ook daadwerkelijk ontwikkeld worden. Zoet compenseert zuur.

In het organische model spelen die compensaties geen rol. De kavelkosten doen immers niet mee en worden dus ook niet in aftrek gebracht. Er kan daarom ook geen sprake zijn van toebetalen door de gemeente. Dat lijkt mooi, maar de werkelijkheid is dat degenen die hogere kavelkosten hebben dan kavelopbrengsten een negatieve businesscase hebben.<sup>4</sup> Zij zullen dan niet tot ontwikkeling overgaan omdat zoet niet wordt aangewend om zuur te compenseren.

Doordat in het organische model de macro-aftopping op individueel niveau wordt toegepast kan de uitkomst van het kostenverhaal op het totale gebied anders uitpakken dan in het integrale model. Stel dat



Foto: Renate van der Zee

de kavelbijdrage € 1 mln is en de waardevermeerdering € 0,4 mln, dan betaalt de aanvrager slechts € 0,4 mln. De bijdrage van € 1 mln is bedoeld voor het dekken van de publieke kosten. In dit voorbeeld komt de gemeente dus € 0,6 mln tekort. Dit kan zich voordoen in een situatie waarin – als het integrale model zou worden toegepast – de kosten en opbrengsten voor het totale kostenverhaalsgebied gelijk zijn en er dus geen sprake is van macro-aftopping. Dan zouden dus de publieke kosten geheel worden verhaald.

Let erop dat de omgekeerde situatie zich nooit kan voordoen! Als de kosten en opbrengsten over het hele kostenverhaalsgebied gelijk zijn (sluitende exploitatieopzet), kan de uitkomst van het organische model nooit gunstiger voor de gemeente zijn dan de uitkomst van het integrale model. In dit voorbeeld wordt, met de meest gunstige uitkomst van het organische model, in beide gevallen dan € 1 mln verhaald.

Sluit de exploitatieopzet echter niet, dan zijn er weer andere verschillen. Bij een tekort op het totaal draagt in het integrale model de gemeente dat tekort. Ook dan wordt overigens nog een deel van het ‘zuur’ verevend met het ‘zoet’, maar de gemeente dekt er ook een deel van. In het organische model draagt de gemeente niet bij aan de eventuele tekorten op individuele kavels.

Dat is een zeer belangrijke constatering bij de toepasbaarheid van het organische model. Want wat in het integrale model legaal wordt gecompenseerd via kavels met overschotten en/of door de gemeente vanwege de macro-aftopping, mag de gemeente in het organische model niet compenseren. Want dan zou het in beginsel staatssteun

zijn. In het organische model draagt de gemeente alleen het deel van de publieke kosten dat – na toepassing van de waardevermeerderingstoetsen op alle kavels – niet blijkt te kunnen worden verhaald.

Het hangt puur van de casuïstiek af hoe de verschillen qua kostenverhaal in beide modellen uitpakken. De vraag of het organische model in een specifieke organisch bedoelde gebiedsontwikkeling toepasbaar is, kan pas goed worden beantwoord als de gemeente voor die gebiedsontwikkeling ook een kostenverhaalsopstelling maakt volgens het integrale model.

#### **Kostenraming niet nodig of toch wel?**

In het organische model wordt op twee momenten gerekend aan de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage. De eerste keer is dat bij de wijziging van het omgevingsplan; de tweede keer bij de vaststelling van de kostenverhaalsbeschikking. Op het moment van wijziging van het omgevingsplan hoeven de kosten niet te worden geraamd. De gemeente mag dan nog volstaan met het vaststellen van een maximum van te verhalen kosten (het plafond). Maar zodra een beschikking wordt gevraagd moeten de kosten wel worden geraamd (voorgesteld art. 13.18 lid 3 Omgevingswet).

In het integrale model moeten de kosten gelijk al worden geraamd bij wijziging van het omgevingsplan; in het organische model moet inzicht worden gegeven in het plafond. De hoogte ervan moet op een deugdelijke motivering berusten. Die kan vanwege de aard van de organische ontwikkeling globaler en grofmaziger vorm krijgen. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt aan de hand van scenario-analyses.<sup>5</sup>

Deze grovere manier is toegestaan vanwege de grotere onzekerheden dan bij integrale ontwikkelingen. Het ramen van kosten kan in organische ontwikkelingen lastig zijn. Het is wel vreemd dat het wetsvoorstel veronderstelt dat, als zulk ramen zo lastig is, dat wél mogelijk is als er een beschikking wordt aangevraagd. Beschikkingen kunnen namelijk al worden verleend direct nadat de wijziging van het omgevingsplan onherroepelijk is geworden. Op zo'n kort moment na deze wijziging is het dan toch nog steeds lastig om te ramen? De ontwikkeling begint nog maar net op gang te komen. Als zulke vroege aanvragen (kunnen) worden verwacht is het maar beter dat de gemeente gelijk, bij wijziging van het omgevingsplan, al werkt met ramingen. Met behulp van de scenario-analyses zou ze dan een representatieve invulling kunnen opstellen van de mogelijkheden die het gewijzigde omgevingsplan biedt in het kostenverhaalsgebied. De raming van kosten (en eventueel ook van de opbrengsten) vindt dan plaats op basis van de veronderstelde invulling. De voortgang van de ontwikkeling en van de gegeven beschikkingen kan worden gevolgd en zo nodig worden begeleid met herzieningen van de kostenverhaalsregel. De onzekerheden nemen na verloop van tijd langzamerhand af.

### Opbrengsten

In het organische model hoeven opbrengsten niet voor het hele gebied te worden geraamd. Een omgevingsplan voor een organische ontwikkeling zal in de regel globaal en flexibel zijn in die zin dat meerdere functies op de locaties mogelijk worden gemaakt. De gemeente weet niet voor welke van de mogelijke invullingen initiatiefnemers gaan kiezen. Maar de kosten moeten wel worden omgeslagen naar rato van de opbrengsten. En zodra een kostenverhaalsbeschikking wordt aangevraagd moeten, vanwege de waardevermeerderingstoets, de opbrengsten van de betreffende kavel worden geraamd.

De vraag voor de praktijk is hoe hiermee om te gaan.

De MvT geeft aan dat in het omgevingsplan een maximumbedrag per activiteit of per wijze van een activiteit moet worden opgenomen (hierna samen ook functies genoemd). Een activiteit is bijvoorbeeld het bouwen van woningen. Met de wijze van een activiteit wordt dan bedoeld op de prijscategorie van de woningen. Zo kan er verschil worden aangebracht tussen functies. En zo kan dan vorm worden gegeven aan het criterium om kosten toe te rekenen naar rato van de opbrengsten. Het kostenplafond wordt dus vertaald naar een maximumbedrag per functie.

Maar om dat te kunnen doen zal de gemeente zich toch een beeld moeten vormen van het geheel van mogelijke functies en van daarbij behorende onderlinge verschillen in grondopbrengsten. En er zal een beeld moeten zijn van de hoeveelheid van de ene of de andere functie. Want het maakt voor het bepalen van de maximumbedragen per functie bijvoorbeeld verschil of de verhouding m<sup>2</sup>-brutovloeroppervlak voor enerzijds appartementen en voor anderzijds werkfuncties 4/1 is of 2/1. Ramen is dan weliswaar strikt genomen niet nodig, maar inschatten van de verhoudingen qua functies en realistische hoeveelheden wel. Ook hier geldt dat scenario-analyses kunnen helpen om zicht te krijgen op de range aan hoeveelheden van elk van de mogelijk gemaakte functies. Het verschil tussen het integrale model en het organische model zit mijns inziens niet zozeer in het punt dat in het eerste geval wel opbrengsten worden geraamd en in het andere geval niet. Het zit meer in de vraag of geraamd wordt vanuit een vast programma of vanuit een keus binnen een bepaalde range.

Er is nog een belangrijk verschil. In het integrale model wordt in principe gewerkt met de aanname dat alle kavels worden ontwikkeld, ook als niet op alle kavels de volledige bouw mogelijkheden zouden worden benut. In het organische model kan worden gewerkt met de aanname dat bijvoorbeeld 80% van de kavels wordt ontwikkeld met

90% van alle beoogde openbare voorzieningen. Dan kan als verhouding appartementen/werkfuncties evengoed 2/1 of 4/1 worden gekozen. De publieke kosten worden dan niet over 100% van de kavels omgeslagen, maar over 80%. Vervolgens kan monitoring plaatsvinden van de werkelijkheid zoals die ontstaat na wijziging van het omgevingsplan. Zo kan steeds worden gezien of herziening van de maximumbedragen per functie opportuun is.

### Conclusies voor de toepasbaarheid van het organische model

Zolang kosten en opbrengsten in evenwicht zijn kan in het integrale model 100% van de kosten worden verhaald, ook wanneer de gemeente voor bepaalde kavels zou moeten toebetalen. Met zulke toebetaling-kavels zou die 100% in het organische model niet worden verhaald. Die kavels vertegenwoordigen negatieve businesscases. De kans dat ze worden ontwikkeld is klein bij toepassing van het organische model, terwijl er voor die kavels in het integrale model geen financieel probleem hoeft te zijn.

Om die reden is het raadzaam voor organische ontwikkelingen de toepassing van beide modellen te verkennen en te vergelijken.

Als in een vroeg stadium aanvragen van kostenverhaalsbeschikkingen verwacht (kunnen) worden, kan de gemeente maar beter gelijk, bij wijziging van het omgevingsplan, al kosten ramen.

Een opbrengstraming is strikt genomen niet nodig, maar wel nodig is het inschatten van onderlinge verhoudingen van functies en een realistisch aantal per functie c.q. aantal m<sup>2</sup> (bvo) per functie.

Het werken met representatieve invullingen van de mogelijkheden van het omgevingsplan is zowel voor het bepalen als het later ramen van de kosten aan te bevelen. Dat is ook aan te bevelen om de kosten te kunnen omslaan naar rato van de opbrengsten. De voortgang kan gemonitord worden en zo nodig begeleid worden met herzieningen van die invulling en dus van de kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.

### Noten

- 1 Een uitgebreide behandeling van het organische model verschijnt in het juninummer (2019) van *Bouwwrecht*. De veronderstelling bij die behandeling is dat, als het om een organische ontwikkeling gaat, het een gemeente niet verboden is het integrale model toe te passen in plaats van het organische model.
- 2 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling. De kopij voor dit artikel is afgesloten op 14 mei 2019.
- 3 In termen van de MvT: 'kosten die aan de overheid worden toegerekend.'
- 4 Althans, wanneer de inbrengwaarden overeenkomen met de boekwaarde van hun eigendommen. Bij een lagere boekwaarde zou de businesscase wellicht wel sluitend zijn; dan kan de initiatiefnemer wel tot ontwikkeling overgaan.
- 5 Er zal op de een of andere manier hoe dan ook aan de hoogte van die kosten worden gerekend. Als scenario's worden vergeleken zal per scenario kunnen worden gezien welke ingrepen in de openbare ruimte erbij passen.