

Vergelijking nota's bovenwijkse voorzieningen

Een aantal gemeenten heeft de bestaande traditie van nota's bovenwijkse voorzieningen voortgezet onder de afdeling grondexploitatie Wro, waarmee een beleidsonderbouwing wordt gecreëerd die nodig is om particuliere grondexploitanten een financiële bijdrage te vragen voor bouwplanoverschrijdende openbare faciliteiten.

Dr. Demetrio Muñoz Gielen¹

Een aantal gemeenten heeft de al lang bestaande traditie van nota's bovenwijkse voorzieningen voortgezet onder de afdeling grondexploitatie Wro. Hiermee creëren deze gemeenten de beleidsonderbouwing die nodig is om particuliere grondexploitanten een financiële bijdrage te vragen voor bouwplanoverschrijdende openbare faciliteiten². In dit artikel worden de bevindingen gepresenteerd van onderzoek naar veertien van deze nota's. Het onderzoek zoomt vooral in op bovenwijkse kosten, maar ook op de omgang met bovenplanse kosten en met bijdragen ruimtelijke ontwikkeling³. Omdat de auteur onder meer in Purmerend werkt zal deze waar nodig ingaan op de praktijk in die gemeente.

Er is een aantal onderzoeksvragen verkend. Na een korte introductie worden de bevindingen gepresenteerd.

a) Zijn bijdragen gelabeld voor specifieke faciliteiten, of worden ze gestort in reserves⁴ van waaruit meerdere faciliteiten worden betaald?

Wanneer gemeenten een bijdrage vragen die gestort moet worden in een reserve dienen zij daarbij drie zaken vast te stellen: in de eerste plaats de methode volgens welke bouwplannen moeten bijdragen, in de tweede plaats aanwijzingen over bestedingen uit de reserve (lijst faciliteiten aan welke, en hoe, het geld besteed gaat worden), en in de derde plaats een raming van de kosten van de faciliteiten. De vraag blijft echter open of gemeenten de bijdragen vrij mogen gebruiken om elke faciliteit uit deze lijst te betalen. Een strikte toepassing van de drie wettelijke criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (voortaan: p/t/p) veronderstelt dat per bouwplan expliciet wordt aangegeven hoeveel precies elk bouwplan dient te betalen voor elke faciliteit. Dus een strikte toepassing van p/t/p betekent dat bijdragen 'gelabeld' zijn voor specifieke faciliteiten, met als gevolg dat gemeenten niet kunnen schuiven met de middelen uit de reserve. De reserve kan hiermee minder flexibel worden ingezet.

Uit het onderzoek blijkt dat sommige gemeenten een uitweg hebben gevonden. Purmerend bijvoorbeeld heeft gekozen om niet p/t/p,

maar het ruimere concept van de 'ruimtelijke en functionele' relatie te gebruiken om de relatie tussen de faciliteiten en de bouwplannen te onderbouwen (zie paragraaf c). Hiermee wordt het nut van faciliteiten niet voor specifieke bouwplannen maar voor de gehele of belangrijke delen van de stad onderbouwd. M.a.w.: bouwplannen worden niet gevraagd bij te dragen aan specifieke faciliteiten, maar aan groepen faciliteiten, waarmee de inzet van de reserve flexibeler wordt. Voorwaarde is wel dat aan het einde van de exploitatieperiode alle of een voorafgaand bepaald percentage faciliteiten is gerealiseerd (zie paragraaf b). In andere gemeenten is het niet altijd helder of sprake is van koppeling van de bijdragen van elke bouwplan aan specifieke faciliteiten. In de nota van Oud-Beijerland is er wel sprake van een duidelijke koppeling. Hier wordt per gebied (de bouwplannen daarin begrepen) een concrete bijdrage voorgeschreven voor elke specifieke faciliteit. Iets vergelijkbaars is aan de orde in de nota van Roermond.

b) Worden alleen de kosten van faciliteiten verhaald die 100% zeker zullen worden uitgevoerd? Of ook faciliteiten die niet helemaal zeker zijn?

De meeste nota's bevatten de lijn om kosten te verhalen van faciliteiten die zowel zeker, als niet zeker maar wel waarschijnlijk zullen worden uitgevoerd. Faciliteiten zijn namelijk soms reeds geraamd in de thans lopende gemeentelijke begroting, waar (een groot deel van) de nodige middelen voor vrij zijn gemaakt. Deze middelen komen soms volledig uit algemene middelen, soms uit subsidies, en soms wordt ook een bijdrage uit de reserve bovenwijkse voorzieningen meegerekend. Van deze faciliteiten kan er redelijkerwijs gesteld worden dat ze met zekerheid zullen worden uitgevoerd. Maar in de nota's worden ook faciliteiten opgenomen die slechts opgenomen zijn in meerjarenperspectieven, van waaruit jaarlijks wordt gekeken welke opgenomen kunnen worden in de begroting, maar waarvan ook jaarlijks sommige kunnen uitvallen. Er worden tevens faciliteiten opgenomen waarvan het bestuur de wenselijkheid heeft vastgesteld, maar waarvoor verder geen dekking voor is geregeld. De kans dat een aantal van deze faciliteiten uiteindelijk niet wordt uitgevoerd omdat het algemene dienstgedeelte niet beschikbaar komt, is groot. Een interessante vraag is hoe gemeenten omgaan met de mogelijkheid dat verkregen bijdragen niet meer kunnen worden aangewend voor specifieke faciliteiten omdat deze worden geannuleerd.

Sommige nota's stellen dat uit afgestelde faciliteiten vrijgekomen middelen kunnen worden terugbetaald (bijvoorbeeld Rijnwoude), maar andere nota's stellen dat deze middelen vrij zullen komen voor andere faciliteiten. Dit laatste kan strijdig zijn met het principe dat verkregen bijdragen aangewend moeten worden voor de faciliteiten waarvoor de bijdragen zijn gevraagd. Purmerend, geïnspireerd op een eerder door de gemeente Eindhoven bedacht concept, maakt onderscheid tussen faciliteiten die gedekt zijn in de huidige begroting, in de program-



Foto: Arnold Joost, Stadkwadraat.

mabegroting, en faciliteiten die niet zijn begroot maar waarvan het gemeentelijk bestuur de wenselijkheid wel heeft vastgesteld. Voor elke categorie wordt een percentage aan kosten verhaald aan de hand van de realisatiekans, respectievelijk 100%, 70% en 50%. Voor de faciliteiten gedekt in de gemeentelijke begroting worden 100% van de kosten verhaald, enzovoort. De schatting is dat uiteindelijk dit percentage van de faciliteiten wordt gerealiseerd, dus de redenering is dat de gemeente dit percentage van de kosten ook mag verhalen. Zolang na afloop van de exploitatieperiode blijkt dat ten minste dit percentage is gerealiseerd, kunnen gemeenten onderbouwen dat de bijdragen besteed zijn aan waar ze voor gevraagd werden.

Omdat de kosten altijd verdeeld worden over de hele stad, bestaande en nieuwbouw, is het uiteindelijk op nieuwbouw verhaalbare bedrag kleiner. Gemeenten dekken uit eigen middelen dat deel van de kosten dat wordt toegerekend aan de bestaande stad. Het aandeel van de bestaande stad is echter niet altijd helder weergegeven, of de onderbouwing is onduidelijk. De kosten die toegerekend worden aan nieuwbouwplannen worden altijd zowel op gemeentelijke als op particuliere grondexploitaties aangeslagen, maar meestal ontbreekt het aan inzicht in de eigendomssituatie van de aangeslagen bouwplannen.

c) Hoe wordt de relatie tussen de faciliteiten en de bouwplannen onderbouwd? Op basis van de wettelijke criteria die gelden voor het publiekrechtelijk kostenverhaal (p/t/p)? Wordt dan een verkeerskundig model gebruikt of anderszins een onderbouwing gegeven?

Bijna alle gemeenten geven aan de kosten volgens p/t/p door te rekenen aan bouwplannen. Alleen Purmerend geeft aan niet p/t/p toe te passen, maar de relatie tussen de faciliteiten en de bouwplannen op basis van een 'ruimtelijke en functionele relatie' te onderbouwen. Dit zijn de planologische argumenten die opgenomen zijn in de gemeentelijke beleidsdocumenten waarin de faciliteiten worden opgesomd en vastgesteld. Het doel is ook nadrukkelijk om bijdragen te onderbouwen

ten behoeve van het privaatrechtelijk kostenverhaal, waar de p/t/p-criteria niet gelden. Wanneer de onderhandelingen zouden falen en de gemeente een exploitatieplan zou vaststellen, dan zou de exploitatiebijdrage voor het betreffende bouwplan opnieuw moeten worden berekend op basis van p/t/p.

Een meerderheid van gemeenten streeft juist na om in hun nota's zowel het privaatrechtelijk als het publiekrechtelijk kostenverhaal te onderbouwen. Hun nota's ambiëren daarom een basis te bieden, niet alleen voor de bepaling van de bijdrage die afgesproken kan worden in een anterieure overeenkomst, maar ook voor de bijdrage die verhaald kan worden via een exploitatieplan. Het niveau waarop gemeenten p/t/p toepassen is verschillend. Veel gemeenten passen de p/t/p-criteria op systeem- of deelsysteemniveau toe, m.a.w. geaggregeerd op wijk- of stadsniveau. Hier wordt de relatie van de faciliteiten met grotere delen van de gemeente onderbouwd, en niet zozeer met specifieke bouwplannen. Dit leidt vaak tot een standaard bedrag voor de hele wijk of gemeente dat wordt doorberekend per vierkante meter bruto vloeroppervlakte of ander soort eenheid. Het is de vraag in hoeverre deze nota's, zoals geclaimd, voldoende basis zullen vormen voor een in een exploitatieplan op te nemen exploitatiebijdrage. In exploitatieplannen dienen namelijk de p/t/p-criteria op bouwplanniveau en niet op systeem- of deelsysteemniveau te worden toegepast. Een aantal gemeenten heeft een duidelijkere keuze gemaakt door p/t/p op bouwplanniveau toe te passen (bv. Oud-Beijerland en Tilburg).

d) Worden alleen faciliteiten met een directe relatie met de bouwplannen verhaald? Of ook met een indirecte relatie? M.a.w.: alleen bovenwijkse voorzieningen met een directe relatie, of ook bovenwijkse voorzieningen zonder directe relatie, en tevens bovenplanse kosten/verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen?

Een meerderheid van de nota's beperkt zich tot het verhalen van bovenwijkse voorzieningen, d.w.z. van investeringen die bedoeld zijn voor 'voorzieningen' zoals omschreven in art. 6.2.5 Bro^c die meerdere bouw-

plannen dienen. Hiermee geven gemeenten aan zich te willen beperken tot de grenzen van het publiekrechtelijk kostenverhaal.

Daarentegen, streven Purmerend, Dordrecht en Rijnwoude na om, naast bovenwijkse voorzieningen, tevens de kosten te verhalen van bovenplanse verevening en/of van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Logischerwijs geven deze gemeenten ook expliciet aan hiermee de ruimere grenzen van het privaatrechtelijk kostenverhaal te willen benutten. Ook sommige andere gemeenten zinspelen met de ruimere verhaalmogelijkheden van het privaatrechtelijk spoor. Olst-Wijhe bijvoorbeeld noemt de ruimere mogelijkheden van publieke-private constructies. Langedijk wijst ook op de ruimere mogelijkheden, maar operationaliseert ze niet, d.w.z. haar nota neemt geen bovenplanse verevening of bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op.

De rest van gemeenten spreekt zich niet expliciet uit voor het benutten van de ruimere privaatrechtelijke mogelijkheden. Echter, aangezien veel van hen, zoals in paragraaf c naar voren kwam, de bijdrage van bouwplannen op systeem- of deelsysteemniveau berekenen, bestaat de mogelijkheid dat een deel van de verhaalbare voorzieningen ook geen directe relatie hebben met de bouwplannen.

Er is een verschil tussen gemeenten als het gaat om bovenwijkse voorzieningen met weliswaar een bouwplanoverschrijdend karakter, maar niet met een gemeentebreed karakter. Het gaat om direct omliggende infrastructuur die meerdere bouwplannen dient, maar geen grote impact heeft in de bredere omgeving. Vaak worden deze voorzieningen in de nota's opgenomen. Purmerend legt specifiek beleid vast voor dit soort voorzieningen door middel van op de desbetreffende ontwikkelingslocaties toegespitste aanvullingsbesluiten.

e) Wordt er rekening gehouden met het opbrengspotentieel van bouwplannen, alvorens de bijdrage te bepalen? Met andere woorden: wordt er gepoogd te voorkomen dat bouwplannen economisch onhaalbaar worden gemaakt door te hoge bijdragen?

Zeker in deze tijden van crisis is de vraag relevant hoe deze nota's zich verhouden tot de economische haalbaarheid van bouwplannen. Het opbrengspotentieel van menig bouwplan staat tegenwoordig zwaar onder druk, en de vraag is of er financiële ruimte is voor bijdragen. In veel nota's speelt macroaftopping impliciet een rol in de zin dat het publiekrechtelijke spoor uitgangspunt is voor het kostenverhaal en dus de bijdragen niet hoger mogen zijn dan het opbrengspotentieel van de bouwplannen. In de gemeenten Purmerend, Olst-Wijhe, Rijnwoude en Zuidhorn wordt expliciet aangegeven dat indien de gevraagde bijdrage de economische uitvoerbaarheid van het bouwplan onder druk zet, de gemeente af zal zien van de bijdrage, of een lagere bijdrage zal vragen. Purmerend doet dit door macroaftopping toe te passen op het privaatrechtelijke kostenverhaal: particuliere grondexploitanten die aantonen onvoldoende winstmarge te hebben kunnen worden vrijgesteld van een bijdrage, of de bijdrage kan worden verlaagd. Purmerend past macroaftopping wel anders toe dan wettelijk voorgeschreven voor het publiekrechtelijke kostenverhaal: de inbrengwaarde van grond wordt niet bepaald op basis van de regels die gelden voor exploitatieplannen. Particuliere grondexploitanten mogen in Purmerend overgewaardeerde grondposities niet opvoeren om daarmee te onderbouwen geen winst te maken en dus geen bijdrage te kunnen betalen. De verwachting is dat hiermee alleen bouwlocaties zullen worden vrijgesteld die objectief te maken hebben met hoge kosten en/of bijzonder tegenvallende marktomstandigheden. Rijnwoude en Zuidhorn geven aan dat via anterieure overeenkomsten een oplossing kan worden gevonden voor die bouwplannen waarin volgens het

publiekrechtelijk spoor sprake is van een exploitatietekort. Hiermee suggereren deze nota's in feite een vergelijkbare weg als Purmerend om overwaardering van grondposities te vermijden.

Conclusie

Al met al ontstaat het beeld van een beleidsveld dat zich nog in een beginfase bevindt. Dat is ook niet vreemd gezien het nieuwe van de afdeling grondexploitatie Wro. In het algemeen kan gesteld worden dat veel gemeenten meer duidelijkheid zouden kunnen bieden over de opbouw en onderbouwing van hun nota's.

Andere landen in onze omgeving hebben langer dan in Nederland vergelijkbaar beleid geïntroduceerd. De ervaring in Spanje en Engeland⁶ leert dat hogere overheidslagen een rol moeten spelen om tot een meer uniform en transparant gemeentelijk beleid te komen. Regionale en nationale overheden in deze landen reiken modeldocumenten aan, stimuleren wetenschappelijk onderzoek naar de praktische toepassing van dit soort beleid, bieden specialistische ondersteuning aan gemeenten en leggen wettelijke standaardeisen vast. Al deze maatregelen hebben in deze landen geleid tot een meer uniform en transparant gemeentelijk beleid.

Noten

- 1 Docent universiteiten Amsterdam en Radboud Nijmegen, beleidsambtenaar gemeente Purmerend.
- 2 In dit artikel wordt het verzamelbegrip 'bouwplanoverschrijdende openbare faciliteiten' gebruikt om de in de afdeling grondexploitatie expliciet of impliciet gedefinieerde begrippen bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten (bovenplanse verevening), en ruimtelijke ontwikkelingen te duiden.
- 3 Dit artikel leunt enerzijds op het onderzoek van master studenten van de Faculteit Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen in het vak Locatie- en gebiedsontwikkeling 2012-2013. Het gaat om de volgende documenten: Roermond (2008), Nota bovenwijkse voorzieningen; Oud-Beijerland (2009), Nota Bovenwijkse Voorzieningen; Waddinxveen (2009), Herziene Nota fonds bovenwijkse voorzieningen; Dordrecht (2009), Nota Bovenwijkse Voorzieningen; Rijnwoude (2009), Nota Bovenwijkse Voorzieningen deel 1 en 2; Langedijk (2009), Nota Bovenwijkse voorzieningen 2009-2020 (deel 1); Lansingerland (2009), Nota fonds bovenwijkse voorzieningen; Wageningen (2009), Nota bovenwijkse voorzieningen; Zuidhorn (2010), Nota Bovenwijkse Voorzieningen; Tilburg (2010), Nota Systematiek Kostenverhaal Bovenwijkse voorzieningen; Olst-Wijhe (2011), Nota Bovenwijkse Voorzieningen 2011-2014; Cranendonck (2011), Actualisatie 2011 Nota Bovenwijkse Voorzieningen; Purmerend (2012), Nota planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteiten; Purmerend (2012), Aanvullingsbesluit planvorming Plateelgebied. Anderzijds leunt dit artikel op de conclusies uit een seminar georganiseerd door de gemeente Purmerend in september 2012.
- 4 De Wro spreekt over bijdragen aan een 'fonds' (artikel 6.13.7 Wro), maar de correcte term is 'bestemmingsreserve' (Besluit begroting en verantwoording).
- 5 Dat zijn fysieke ingrepen/activiteiten/werken, zoals wegen, riolering, parkeerplaatsen, e.d.
- 6 Muñoz Gielen, Demetrio (2009), 'Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt', in Rooilijn, Jg. 42, Nr. 3, mei 2009, p.p. 158-167, Amsterdam.