KOSTENVERHAAL ONTCIJFERD
DE PRAKTIJK VAN DE REKENING

Geschreven door Fakton Consultancy en Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling
In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Nathan Westerhuis
Evert Jan van Baardewijk
Aeisso Boelman
Erik Berkelmans
Michael Hesp

6/26/2025
Versie 5.0: definitief

FAKTON CONSULTANCY

METAFOOR RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 4

1. Onderzoek naar de knelpunten en verbeterkansen van kostenverhaal in de praktijk 7
   1.1. Situatiebeschrijving: achtergrond en context van dit onderzoek 7
   1.2. Vraagstelling: wat gaat er goed en fout bij kostenverhaal in de praktijk en hoe kan dit worden verbeterd? 7
   1.3. Leeswijzer: wat gaat goed, wat kan worden verbeterd en welke aanbevelingen geven wij? 8
2. Er gaat veel goed in de huidige praktijk van het kostenverhaal 11
   2.1. Gemeenten verhalen vanuit hun kostenverhaalsplicht veelal kosten van ruimtelijke ontwikkelingen ... 11
   2.2. Gemeenten zetten diverse middelen in om vroegtijdig duidelijkheid te geven over het kostenverhaal 11
   2.3. Veel gemeenten hanteren vaste werkwijzen bij het aangaan van anterieure overeenkomsten 14
3. Kostenverhaal kan verbeteren door kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten 15
   3.1. Beperkte kennis over kostenverhaal leidt tot vertraging of verkeerd toepassen van kostenverhaal 15
   3.2. Kostenverhaalsaanpak wordt onvoldoende afgestemd op het type ruimtelijke ontwikkelingen 16
   3.3. De mogelijkheden en werking van het kostenverhaal onder de Omgevingswet zijn nog onvoldoende bekend 17
   3.4. Diversiteit in gemeentelijk beleid en werkwijzen dragen bij aan onvoorspelbaarheid van het kostenverhaal 18
   3.5. Op het moment van grondaankoop is er doorgaans nog onvoldoende inzicht in het kostenverhaal 18
   3.6. Soms ontbreekt transparante onderbouwing van de hoogte en noodzaak van het kostenverhaal 19
   3.7. De noodzaak, kwaliteit en (toerekenbaarheid van) kosten voor bovenwijkse voorzieningen wordt betwist 20
4. Aanbevelingen voor het Rijk om kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten 21
   4.1. Een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse kosten in gemeentelijke kostenverhaalsnota's voor kleinere gemeenten 22
   4.2. Een routekaart voor bestuurders met uitleg over kostenverhaal op hoofdlijnen 23
   4.3. Een routekaart voor projectmanagers met duidelijk stappenplan naar een passend kostenverhaal 24
   4.4. Een uitbreiding op de landelijke plankostenscan voor de privaatrechtelijke route 25
   4.5. Een model anterieure overeenkomst voor kleinere gemeenten 26

BIJLAGE 1 – Onderzoeksmethodiek en verantwoording 27

BIJLAGE 2 – Definities van gehanteerde vaktermen 29

BIJLAGE 3 – Toelichting kostenverhaal en financiële bijdragen 32

BIJLAGE 4 – Onderzoeksbevindingen per deelvraag 35
   4A. Kosten worden vaker verhaald via anterieure overeenkomsten dan via exploitatieplannen, vanwege voordelen in flexibiliteit, snelheid en complexiteit 36
   4B. De hoogte van te verhalen kosten én de mogelijkheid om kosten te verhalen verschilt sterk per project 37
   4C. Sommige kosten zijn moeilijker te verhalen, met name de kosten voor bovenwijkse voorzieningen 40
   4D. Kostenverhaal via exploitatieplannen is doorgaans 'completer' dan kostenverhaal via anterieure overeenkomsten 43

4E. Vaste bijdragen kunnen leiden tot vereenvoudiging en meer voorspelbaarheid, maar ook tot verminderde kostenverhaalbijdragen 44
4F. Kostenverhaal via exploitatieplannen is voorspelbaarder want niet onderhandelbaar 45
4G. Zowel gemeenten als marktpartijen moeten nog praktijkervaring opdoen onder de Omgevingswet 47
4H. Gemeente publiceren alleen basisinformatie over anterieure overeenkomsten om commerciële en privacytechnische redenen 49

BIJLAGE 5 – Basistypen gebiedsontwikkeling 51
5A. Solitaire ontwikkelingen 51
5B. Ontwikkelingen op uitleglocaties 52
5C. Binnenstedelijke transformaties 52
5D. Binnenstedelijke herontwikkelingen 54

BIJLAGE 6 – Vragenlijst enquête 56

Samenvatting

Het doel van de onderzoeksopdracht achter dit rapport is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het verhalen van kosten. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan enkele acties uit de brief over Modernisering van het Grondbeleid van de voormalig minister van VRO van 19 juni 2023. Het Ministerie van VRO beoogt de inzichten uit dit rapport te gebruiken voor de ontwikkeling van middelen die het verhalen van kosten in de praktijk verbeteren. Deze middelen zouden ook de voorspelbaarheid van het kostenverhaal en daarmee het tempo van woningbouwontwikkeling moeten verhogen.

Onze hoofdconclusie is dat er bij kostenverhaal veel goed gaat, maar dat het kostenverhaal op drie thema's kan verbeteren. Kostenverhaal kan beter door kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten. Onze aanbevelingen sluiten hierbij aan: zorg voor kennisdeelproducten en andere hulpmiddelen om op deze drie thema's tot verbetering te kunnen komen.

1. Onderzoek naar de knelpunten en verbeterkansen uit de praktijk van kostenverhaal

Het Ministerie van VRO vroeg Metafoor en Fakton, om een empirisch onderzoek te doen naar wat er goed gaat en wat er beter kan rondom het kostenverhaal en wat daar de oorzaken en gevolgen van zijn. Concreet luidt de hoofdvraag:

"Wat gaat er (niet) goed bij het maken van afspraken over het verhalen van kosten bij grondexploitaties voor gebiedsontwikkelingen voor woningbouw in Nederland, en hoe kan dit proces worden verbeterd?"

De opdrachtgever schreef expliciet een empirisch onderzoek voor. Onze aanpak combineert zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden om een breed en betrouwbaar beeld te schetsen. De onderzoeksaanpak kent de volgende stappen:

1. Desk study: een analyse van 39 anterieure overeenkomsten en 25 exploitatieplannen.
2. Enquête: 83 volledige ingevulde reacties door 78 verschillende organisaties, met een evenwichtige verdeling tussen gemeenten en marktpartijen.
3. Interviews: drie interviews met gemeenten en drie interviews met marktpartijen om meer reliëf te geven aan de opbrengsten uit de enquête. De interviews waren algemeen van aard en niet casusspecifiek.
4. Casestudies: interviews rondom vier casestudies van gebiedsontwikkelingen, van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke routes voor kostenverhaal.
5. Rondetafelgesprekken: twee rondetafelgesprekken met gemeenten, marktpartijen en adviseurs met als doel om de voorlopige conclusies te verifiëren en verrijken, alsmede gezamenlijk door te kijken naar mogelijke aanbevelingen.

Onderzoekers hebben in elk van de vijf onderzoeksstappen bevindingen gedaan. Meestal kwamen de bevindingen in meerdere onderzoeksstappen terug. In dit rapport benoemen we het nadrukkelijk als een bevinding slechts in één specifieke onderzoekstap naar voren kwam.

2. Er gaat veel goed in de huidige praktijk van het kostenverhaal

Gemeenten zijn zich bewust van de kostenverhaalsplicht en verhalen veelvuldig kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het lukt gemeenten in veel gevallen om duidelijkheid te geven over de hoogte van het kostenverhaal en om op een voorspelbare manier tot het kostenverhaal te komen. In veel gevallen lukt het dan

ook om anterieur tot overeenstemming te komen over het kostenverhaal. Veel gemeenten kennen een vaste werkwijze, wat ook bijdraagt aan voorspelbaar kostenverhaal.

3. Kostenverhaal kan verder verbeteren door de kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten.

In de praktijk zien we kansen voor verbetering van het kostenverhaal met betrekking tot kennis, voorspelbaarheid en transparantie.

3A. Kennis

3.1. Beperkte kennis over kostenverhaal leidt tot vertraging of verkeerd toepassen van kostenverhaal

Zowel gemeenten als marktpartijen missen specialistische kennis over kostenverhaal. Vooral kleinere organisaties hebben vaak onvoldoende capaciteit om zich goed te verdiepen in het systeem van kostenverhaal. Dit leidt tot vertragingen, inefficiënties en juridische geschillen.

3.2. Kostenverhaalsaanpak wordt onvoldoende afgestemd op het type ruimtelijke ontwikkeling

Gemeenten maken in de wijze van kostenverhaal weinig onderscheid tussen verschillende typen gebiedsontwikkelingen. Er zijn wezenlijke verschillen – zoals solitaire ontwikkelingen of binnenstedelijke transformaties – die vragen om andere keuzes. Een typologie kan helpen bij het maken van betere keuzes voor privaatrechtelijk of publiekrechtelijk kostenverhaal. Een wijze van kostenverhaal die niet in aansluit op het type gebiedsontwikkeling is inefficiënt en leidt tot onnodige vertragingen.

3.3. De mogelijkheden en werking van het kostenverhaal onder de Omgevingswet zijn nog onvoldoende bekend

Nieuwe onderdelen onder de Omgevingswet, zoals het model zonder tijdvak en financiële bijdragen, zijn onvoldoende bekend. Gebrek aan kennis leidt tot inefficiënties, fouten en vertragingen in projecten.

3B. Voorspelbaarheid

3.4. Diversiteit in gemeentelijk beleid en werkwijzen dragen bij aan onvoorspelbaarheid van het kostenverhaal

Marktpartijen die in een gemeente willen ontwikkelen, moeten bekend zijn met het lokale gemeentelijk beleid en lokale werkwijzen. Bij verschil in beleid of werkwijze tussen gemeenten, moeten marktpartijen dit steeds opnieuw ontdekken. Andersom ervaren gemeenten dat marktpartijen onvoldoende bekend zijn met de (lokale) regels van het kostenverhaal. Dit leidt tot inefficiënties en vertragingen.

3.5. Op het moment van grondaankoop is er doorgaans nog onvoldoende inzicht in het kostenverhaal

Marktpartijen hebben inzicht nodig in het toekomstige kostenverhaal op het moment van aankoop van gronden. Op die manier kunnen zij deze kosten meenemen in de verwervingsprijs. Maar inzicht in de hoogte van de kostenverhaalsbijdragen volgt vaak pas ná aankoop van gronden, wanneer de plannen vorm krijgen. Dit volgt uit de aard van gebiedsontwikkeling en is niet aan partijen verwijtbaar. Grondaankopen gedaan op basis van uiteenlopende verwachtingen van het kostenverhaal, kan leiden tot spanningen, vertragingen en soms zelfs stilstand van projecten.

3C. Transparantie

3.6. Soms ontbreekt transparante onderbouwing van de hoogte en noodzaak van het kostenverhaal

Marktpartijen hebben de behoefte om te weten waar zij aan bijdragen middels het kostenverhaal. Gemeenten zijn niet altijd in staat om een transparante onderbouwing te bieden. Dat gaat zowel om de noodzaak van de maatregelen als om de hoogte van de kosten. Dit leidt tot discussies met marktpartijen en vertraging van projecten.

3.7. De noodzaak, kwaliteit en (toerekenbaarheid van) kosten van bovenwijkse voorzieningen wordt betwist

Met name bij bovenwijkse voorzieningen bestaat discussies over de noodzaak, kwaliteit en toerekenbaarheid. Daarbij gaan gemeenten zeer verschillend om met het toerekenen van kosten van bovenwijkse voorzieningen. Dat is inefficiënt en leidt ertoe dat marktpartijen kritisch zijn op hoe gemeenten de kosten toerekenen. De gesprekken en onderhandelingen hierover leiden tot vertragingen.

4. Aanbevelingen voor het Rijk om voorspelbaarheid, transparantie en kennis over kostenverhaal te vergroten

In dit rapport geven wij denkrichtingen voor kennisdeelproducten en andere hulpmiddelen op de drie verbeterthema's: kennis, voorspelbaarheid en transparantie. Deze producten passen binnen de huidige context en regelgeving en kunnen daarom op korte termijn soelaas bieden. De producten hebben als doel de regels omtrent kostenverhaal te verduidelijken, zodat partijen niet steeds het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.

Voor gemeenten is het voordeel dat zij gebruik kan maken van centraal ontwikkelde kennisdeelproducten en hun kennis en kunde over kostenverhaal kunnen vergroten. Voor marktpartijen betekent het dat zij in de praktijk waarschijnlijk minder te maken krijgen met specifiek lokaal beleid en werkwijzen. Vooral gemeenten die zelf geen goed functionerende modellen en praktijken hebben, kunnen gebruik maken van de producten. Bijvoorbeeld voor het opstellen van een beleidsnota kostenverhaal (onder andere voor het verduidelijken van de toerekening van bovenwijkse kosten), of voor een standaard werkwijze of procesinrichting. Dat zorgt ervoor dat gemeenten een meer voorspelbare en transparante werkwijze hebben om te komen tot kostenverhaal. Dat moet discussies en vertraging voorkomen en het kostenverhaal effectiever maken. Onze voorstellen luiden als volgt:

1. Een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse kosten in gemeentelijke kostenverhaalsnota's voor kleinere gemeenten
    - Vergroot de voorspelbaarheid en transparantie richting marktpartijen
2. Een routekaart voor bestuurders[1] met uitleg over kostenverhaal op hoofdlijnen
    - Vergroot kennis bij bestuurders voor een meer voorspelbaar kostenverhaalsproces
3. Een routekaart voor projectmanagers met duidelijke stappenplan naar een passend kostenverhaal
    - Leidt tot meer voorspelbaarheid en transparantie over het gemeentelijk proces
4. Een uitbreiding op de landelijke plankostenscan voor de privaatrechtelijke route
    - Leidt tot kostenverhaal dat beter aansluit bij de werkelijke plankosten van facilitair grondbeleid
5. Een model anterieure overeenkomst voor kleinere gemeenten
    - Draagt bij aan transparantie en voorspelbaarheid van trajecten met anterieur kostenverhaal

[1] Onder bestuurders wordt verstaan, Colleges van B&W, Raadsleden, en directieleden/bestuurders van private partijen.

1. Onderzoek naar de knelpunten en verbeterkansen van kostenverhaal in de praktijk

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vroeg Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling en Fakton om onderzoek te doen naar de praktijk van het kostenverhaal en inzicht te geven in de knelpunten en verbeterkansen. Het voorliggend rapport presenteert de resultaten en conclusies van dit onderzoek. In dit hoofdstuk leiden wij het rapport in met een situatiebeschrijving, de vraagstelling, een leeswijzer, een aantal definities en een toelichting en verantwoording van de onderzoeksmethodiek.

1.1. Situatiebeschrijving: achtergrond en context van dit onderzoek

Een gemeente is verplicht de kosten van publieke investeringen te verhalen op de initiatiefnemers van bouwactiviteiten. Dat kan via de publiekrechtelijke route, voorheen door regels te stellen in een exploitatieplan (Wet ruimtelijke ordening) en thans in het omgevingsplan (Omgevingswet), of via de privaatrechtelijke route in anterieure overeenkomsten. In het laatste geval maken partijen in de openbaarheid kenbaar dat zij een anterieure overeenkomst sluiten, maar publiceren zij niet welke afspraken zij daarin opnemen. Daardoor is niet algemeen bekend hoeveel en welk deel van de kosten gemeenten verhalen. Ook ontbreekt informatie over het proces van totstandkoming van anterieure overeenkomsten en afspraken over het verhaal van kosten. Echter, er zijn signalen dat dit proces niet altijd optimaal verloopt. Ook is er beperkt inzicht in de overwegingen en ervaringen van partijen ten aanzien van exploitatieplannen.

Op 19 juni 2023 heeft de voormalig minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de modernisering van het grondbeleid. In deze brief is op bladzijde 20 de volgende actie opgenomen:

"B) Meer duidelijkheid bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen en het ontwikkelen van modelnota's. Ik wil dat gemeenten die kosten verhalen onder andere met het afsluiten van anterieure overeenkomsten meer duidelijkheid gaan bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen in rekening te brengen, bijvoorbeeld een vaste bijdrage per woningtype. De gemeente kan die vaste bedragen uitwerken in een nota bovenwijkse voorzieningen of in de nota grondbeleid. Ze kan daarin ook voorlopige bijdragen opnemen voor locaties waarvoor nog geen plannen bestaan. Het ontwikkelen van een model, samen met de VNG, is een concrete eerste stap op korte termijn.

Het is voor een goed verloop van het kostenverhaal belangrijk dat alle betrokken partijen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Gemeenten hebben er ook behoefte aan informatie met hun inwoners te delen, ook als het over het grondbeleid gaat. De voorspelbaarheid van het kostenverhaal moet verbeteren. Rekening houdend met de bedrijfsmatige belangen die bij het kostenverhaal een rol spelen, ga ik hier meer inzicht in geven met een onderzoek naar exploitatieplannen en afgesloten anterieure overeenkomsten.

1.2. Vraagstelling: wat gaat er goed en fout bij kostenverhaal in de praktijk en hoe kan dit worden verbeterd?

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het verhalen van kosten en uitvoering te geven aan bovenstaande actie uit de brief van de voormalig minister van 19 juni 2023. Het Ministerie van VRO beoogt die inzichten te gebruiken als basis voor ontwikkeling van hulpmiddelen die het verhalen van kosten in de praktijk moeten helpen verbeteren en de voorspelbaarheid van het kostenverhaal te kunnen helpen verhogen.

Het Ministerie van VRO vroeg ons, Metafoor en Fakton, om een empirisch onderzoek te doen naar wat er goed gaat en wat er beter kan rondom het kostenverhaal. Het Ministerie vroeg ook te kijken naar oorzaken en gevolgen van wat er nog niet goed gaat. Concreet luidde de hoofdvraag:

"Wat gaat er (niet) goed bij het maken van afspraken over het verhalen van kosten bij grondexploitaties voor gebiedsontwikkelingen voor woningbouw in Nederland, en hoe kan dit proces worden verbeterd?"

De opdrachtgever gaf in de opdracht een set aan deelonderzoeksvragen mee. De vragen luidden als volgt:

1. *Hoe worden kosten doorgaans verhaald? Gebeurt dit vaker middels een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst, en welke motivatie ligt daar achter?*
2. *Hoeveel kosten en welk deel van de kosten van ruimtelijke plannen worden verhaald?*
3. *Om welk type kostenposten gaat het, hoe verhouden die kosten zich tot de kostensoortenlijst, en welke kosten worden niet verhaald?*
4. *In hoeverre is er een verschil tussen kosten die worden verhaald middels exploitatieovereenkomsten en kosten die worden verhaald middels anterieure overeenkomsten, en speelt bijvoorbeeld het moment waarop het kostenverhaal wordt vastgezet hier een rol bij?*
5. *Een aantal gemeenten rekent vaste bedragen per woning of per vierkante meter bedrijfsoppervlak voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, onder andere Eindhoven. Komt dat vaak voor, wat waren de doelen die gemeenten daarmee wilden bereiken, zijn die doelen in de praktijk bereikt en wat voor basis zit er onder deze vaste bedragen?*
6. *Wat gaat er goed bij het verhalen van kosten, en wat kan er beter? Wat zijn oorzaken van wat er nog niet goed gaat, en wat zijn de gevolgen hiervan?*
7. *In hoeverre kan er een uitspraak worden gedaan over de voorspelbaarheid van kostenverhaal (o.a. duidelijkheid vooraf voor ontwikkelaars, versnellen van onderhandelingen over anterieure overeenkomsten, vergemakkelijken kostenverhaal bij postzegelplannen, van het niveau van te verhalen kosten en de indexering van te verhalen kosten) voor de verschillende methodes die gehanteerd worden voor kostenverhaal?*
8. *Hoe staan gemeenten tegenover verwachte veranderingen in kostenverhaal in de nieuwe Omgevingswet?*
9. *Op basis van de Wet open overheid en voorheen de Wet openbaarheid bestuur hoeven anterieure overeenkomsten niet integraal te worden gepubliceerd, maar kunnen bepaalde gegevens geheim worden gehouden. Welke gegevens worden door gemeenten altijd gepubliceerd en welke gegevens worden geheim gehouden? Zijn hierin verschillen tussen gemeenten of is er uniformiteit? Als er verschillen zijn, heeft dat dan ook gevolgen voor de effectiviteit en doelmatigheid van het grondbeleid?*

Het Ministerie verzocht ons onderzoek te doen naar de ervaringen onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'). Dat is de reden dat de lezer in dit rapport regelmatig de term 'exploitatieplan' tegenkomt. De praktijk onder de Omgevingswet (hierna: 'Ow') is niet in dit onderzoek betrokken. Bij de start van dit onderzoek was er nog nauwelijks van een bestaande praktijk te spreken.

1.3. Leeswijzer: wat gaat goed, wat kan worden verbeterd en welke aanbevelingen geven wij?

In dit rapport leest u in hoofdstuk 2 wat er goed gaat in de huidige praktijk van het kostenverhaal.

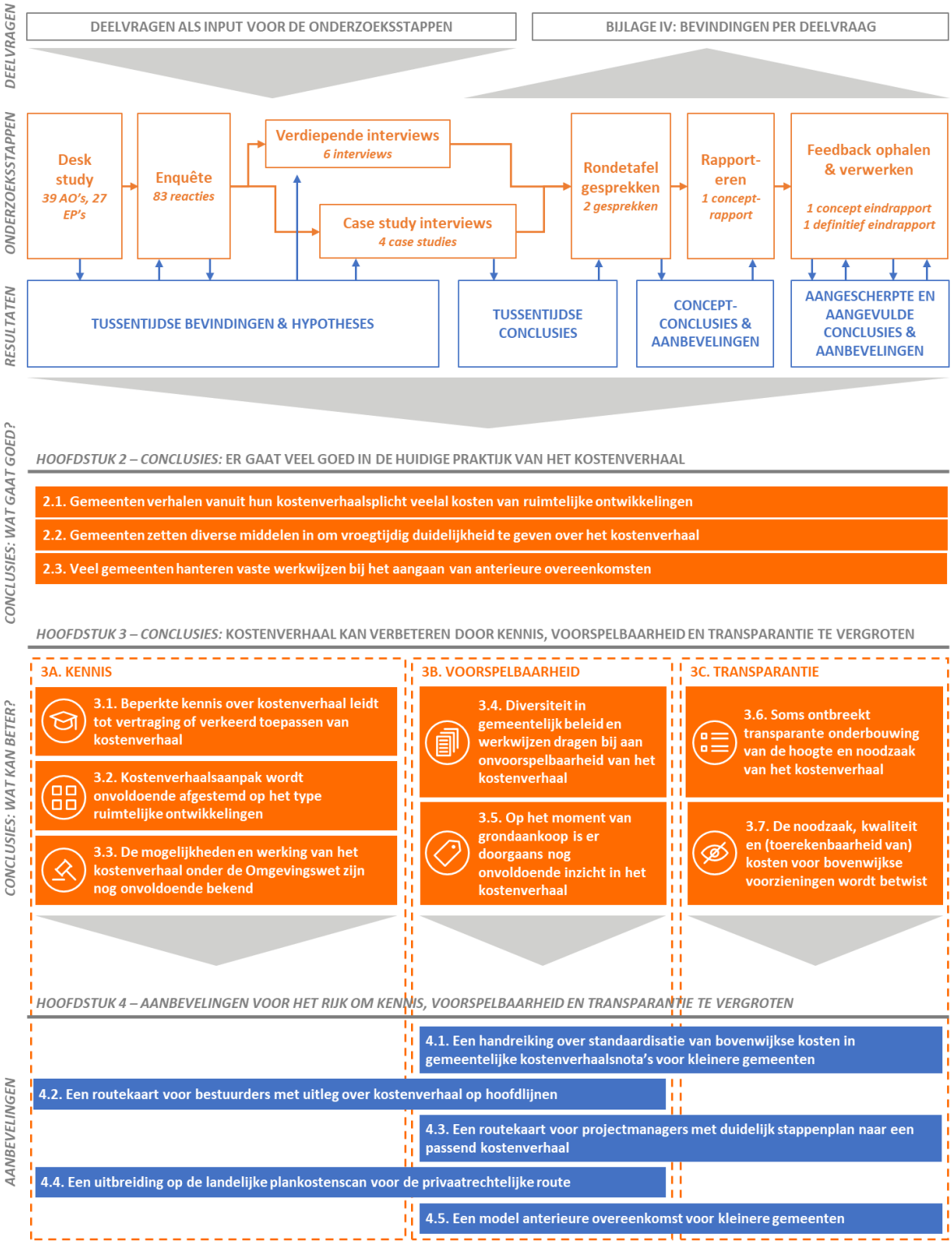
In hoofdstuk 3 leest u wat er *niet* goed gaat. Dit hoofdstuk is gestructureerd langs drie thema's. Tijdens ons onderzoek ontdekten wij dat het kostenverhaal sterk kan verbeteren door de **kennis** van het onderwerp, de **voorspelbaarheid** en de **transparantie** van het kostenverhaal te vergroten.

- Met kennis doelen we niet zozeer op kennis van de wettelijke regeling zelf, maar vooral op praktijkinzicht; op het vermogen om die kennis toe te passen. Daarvoor is namelijk inzicht nodig in de manier waarop juridische, planeconomische kennis en kennis van gebiedsontwikkeling op elkaar ingrijpen. Het vergt daarmee ook ervaringskennis.
- Met voorspelbaarheid doelen we op het vroegtijdig bepalen en bekend maken van bedragen, op duidelijkheid vooraf qua werkwijzen. Het gaat ook over verschillen in beleid per gemeente.
- Met transparantie doelen we op onderbouwingen van kostenramingen en van proportionele toerekeningen, op duidelijkheid over het al of niet doorgaan van een bovenwijkse investering.

In hoofdstuk 4 geven wij onze aanbevelingen. De aanbevelingen luiden samengevat: zorg voor kennisdeelproducten en andere hulpmiddelen om op de drie thema's tot verbetering te kunnen komen. In lijn met de behoefte van de opdrachtgever richten deze voorstellen zich op de korte termijn en zijn geen wijzigingen van kaders en spelregels noodzakelijk.

Het schema op de volgende pagina toont de samenhang tussen de verschillende onderdelen. Het schema toont hoe het onderzoek heeft geleid tot onze bevindingen en aanbevelingen. Daarnaast toont het schema hoe we deze bevindingen en aanbevelingen in het rapport presenteren.

In bijlage 1 lichten we de gehanteerde onderzoeksmethodiek toe. Bijlage 2 biedt een omschrijving van de in dit rapport gehanteerde definities. In bijlage 3 geven wij een toelichting op (het verschil tussen) kostenverhaal en financiële bijdragen. In bijlage 4 leest u in meer detail terug over onze bevindingen per deelvraag die de opdrachtgever ons stelde. In bijlage 5 lichten we toe hoe het kostenverhaal per type gebiedsontwikkeling kan en moet verschillen. Hiertoe onderscheiden we een viertal basistypen locaties. Bijlage 6 bevat de vragenlijst van de enquête.



Samenhang tussen het onderzoek, de conclusies en onze aanbevelingen

2. Er gaat veel goed in de huidige praktijk van het kostenverhaal

In dit hoofdstuk tonen we onze conclusies die te maken hebben met de vraag *'Wat gaat er goed bij het verhalen kosten?'*. Samengevat vallen de volgende punten op uit de bevindingen van de diverse onderzoeksstappen. Gemeenten zijn zich bewust van de kostenverhaalsplicht en verhalen veelvuldig kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het lukt gemeenten in veel gevallen om duidelijkheid te geven over de hoogte van het kostenverhaal en om op een voorspelbare manier tot het kostenverhaal te komen. In veel gevallen lukt het dan ook om anterieur tot overeenstemming te komen over het kostenverhaal. Veel gemeenten kennen een vaste werkwijze, wat ook bijdraagt aan voorspelbaar kostenverhaal. In de volgende paragrafen behandelen we deze conclusies. De conclusies zijn het resultaat van een synthese van de bevindingen uit diverse onderzoeksstappen. Meer detail treft u terug in bijlage 3.

2.1. Gemeenten verhalen vanuit hun kostenverhaalsplicht veelal kosten van ruimtelijke ontwikkelingen

Gemeenten zijn zich veelal bewust van de kostenverhaalsplicht en in meerderheid voldoen zij aan die plicht. Een meerderheid van de respondenten van de enquête stelt meestal alle kosten van de kostensoortenlijst uit de Wro/Ow te betrekken in anterieure overeenkomsten. De antwoorden van gemeentelijke respondenten van de enquête resulteren in 80%, de antwoorden van marktrespondenten van de enquête resulteren in 65%. Gemeenten verhalen dus op grote schaal kosten, maar voldoen niet altijd in compleetheid aan de kostenverhaalsplicht. In bijlage 4, onderdeel 4B en 4C, leest u hier meer over terug.

2.2. Gemeenten zetten diverse middelen in om vroegtijdig duidelijkheid te geven over het kostenverhaal

Voorovereenkomsten helpen vroeg gemaakte ambtelijke kosten te dekken en geven al vroeg duidelijkheid over intenties van partijen[2]

80% van de gemeentelijke respondenten van de enquête werkt met voorovereenkomsten. Daarin maken zij vaak afspraken in maken over de (gemeentelijke) plankosten[i]. Hieronder worden een samenwerkingsovereenkomst (SOK), een raamovereenkomst (ROK), een intentieovereenkomst (IOK) verstaan. Het kan ook gaan om een enkele plankostenovereenkomst direct in het beginstadium van een initiatiefplan. Het betreft dus afspraken over plankosten in een overeenkomst die gemaakt zijn voordat de eigenlijke anterieure overeenkomst (AOK) afgesloten is. Marktpartijen waarderen dat gemeenten duidelijkheid geven over de opbouw van de plankosten. Voor gemeenten kan het bieden van deze duidelijkheid bijdragen aan een efficiënter proces en betere samenwerking.

De belangrijkste redenen om met deze overeenkomsten te werken zijn voor gemeentelijke respondenten van de enquête de zekerstelling van verhaal van plankosten en het kunnen vaststellen van een einddatum van de samenwerking. Andere belangrijke redenen zijn de dekking van kosten tot aan het sluiten van een anterieure overeenkomst, en de vroegtijdige duidelijkheid over de intentie van een marktpartij en het verhaal van gemeentelijke kosten in de initiatieffase. Ook wordt de mate van betrokkenheid van partijen en het sturen van verwachtingen als voordeel van een voorovereenkomst genoemd.

[2] *Commentaar: in de enquête resulteerde een percentage van 80% aan gemeentelijke respondenten die werken met voorovereenkomsten. Afgaande op onze praktijkervaringen lijkt 80% onevenredig hoog. Van dit hoge percentage hebben we de indruk dat deze uitkomst wordt beïnvloed door het relatief hoge aantal respondenten dat goed in de materie thuis is en de mogelijkheden van de wettelijke regeling bewuster/vaker toepast dan degenen die er niet of minder goed in thuis zijn. Relatief kleine gemeenten hebben vaak minder deskundigheid/capaciteit in huis; juist van die gemeenten hebben ook minder personen gereageerd.*

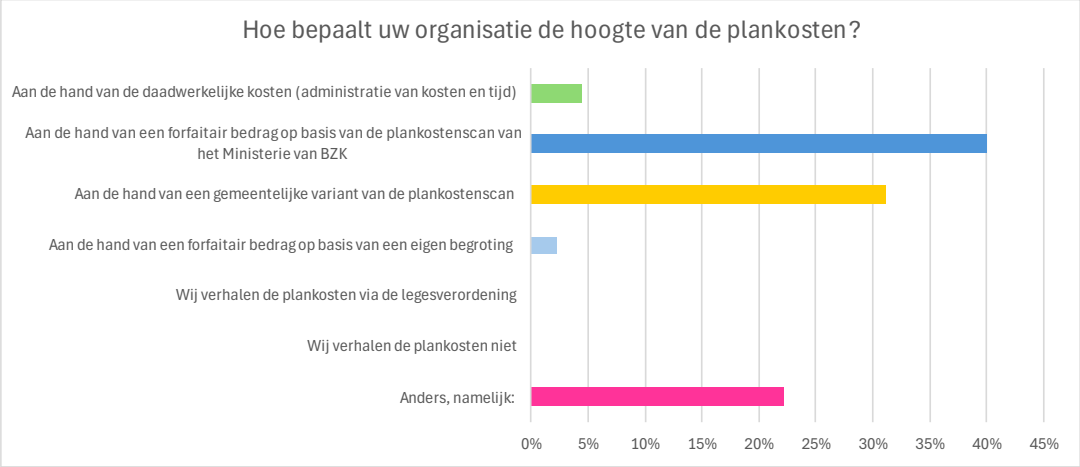
Vaste bijdragen bieden vroegtijdige duidelijkheid over de hoogte van het kostenverhaal. De gemeenten die hiermee werken, bereiken daarmee een verlaging van hun werklast in projecten

Circa 20% van de gemeentelijke respondenten in de enquête werkt met vaste bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen. Bijna geheel deze groep zegt voorafgaand aan de onderhandelingen de vaste bedragen kenbaar te maken via een beleidsnota kostenverhaal (c.q. een programma kostenverhaal en financiële bijdragen). Daarmee geven zij vroegtijdig duidelijkheid over de hoogte van de bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen. De andere 80% van de gemeentelijke respondenten in de enquête werkt niet met vaste bijdragen voor het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen. Zij zetten dat middel niet in om vroegtijdig duidelijkheid te geven over de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen.

Vaste bijdragen gaan niet altijd over bovenwijkse kosten. In de interviews en rondetafelgesprekken kwam naar boven dat sommige gemeenten vaste bijdragen rekenen voor andere onderwerpen, zoals plankosten voor kleinschalige ontwikkelingen zonder ingrepen in de openbare ruimte. Als reden om te werken met vaste bijdragen noemen zij unaniem de duidelijkheid naar marktpartijen. Met resultaat: want de volledige groep van gemeentelijke respondenten (de eerdergenoemde 20%) die op deze manier werkt met het communiceren van de vaste bijdragen laat weten dat deze praktijk daadwerkelijk tot meer duidelijkheid leidde voor marktpartijen. Het betreft gemeenten die vaste bijdragen communiceren via een beleidsnota kostenverhaal. Tevens noemen gemeentelijke respondenten van de enquête dat een vaste bijdrage bijdraagt aan het verminderen van de werklast tijdens het bepalen van het kostenverhaal in projecten.

De ministeriële regeling plankosten met de plankostenscan helpt gemeenten om snel een plankostenbedrag vast te stellen en te communiceren

De regeling voor plankosten (met als hulpmiddel de plankostenscan) is in de Omgevingsregeling opgenomen om het onderdeel plankosten in de publiekrechtelijke route van kostenverhaal te maximaliseren. De plankostenscan wordt evenwel vaak ook gebruikt in onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. In circa 70% van de plannen waarbij gemeenten plankosten berekenen wordt deze scan gebruikt volgens de gemeentelijke respondenten in de enquête, hetzij rechtstreeks (40%), hetzij via een gemeentelijke variant daarop (31%). Zelden wordt het bedrag gebaseerd op de hoogte van de daadwerkelijke kosten (administratie van kosten en tijd) (4%) of een eigen begroting (2%). Onder het antwoord ‘anders’ lichten respondenten van de enquête toe: een mix van verschillende methoden, afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project en/of van de fase van het project.
Respondenten namens marktpartijen in de enquête lijken een voorkeur te hebben voor het verhalen van kosten via een forfaitair bedrag op basis van de plankostenscan (34%). In mindere mate wordt de voorkeur gegeven aan het verhalen van plankosten gebaseerd op de daadwerkelijke kosten (administratie van kosten) (15%), verhaal van plankosten via de legesverordening (15%). Ook wordt wel gewerkt met kostenverhaal via een gemeentelijke variant van de plankostenscan (12%).

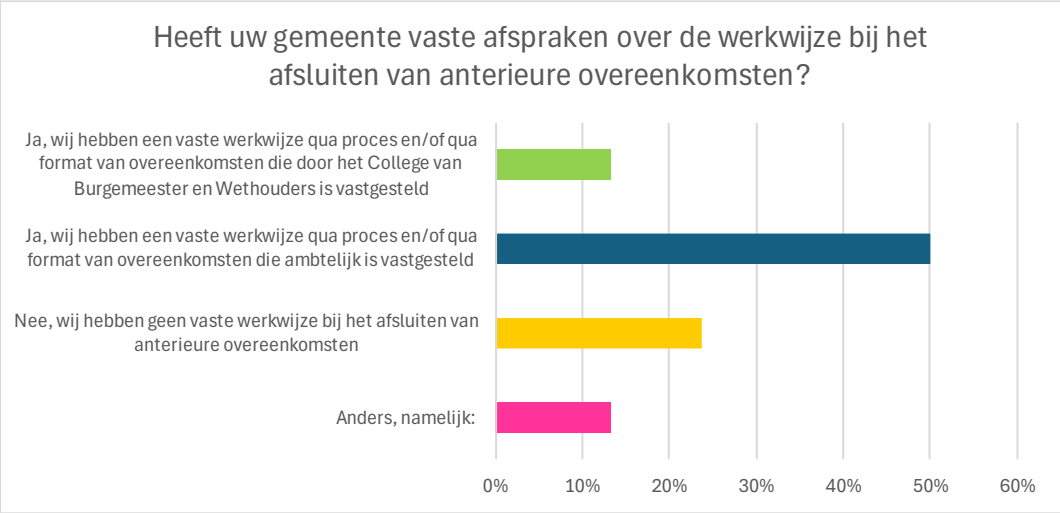


Figuur 1. Hoe bepalen gemeenten de hoogte van de plankosten? n=45 (74% van de 61 gemeentelijke respondenten)

Uit interviews met marktpartijen, onderschreven door de rondetafelgesprekken, blijkt dat marktpartijen het als prettig en efficiënt ervaren om samen met de gemeente de plankostenscan in te vullen. Daarbij geven marktpartijen aan dat de plankostenscan niet altijd een nauwkeurige raming geeft voor de benodigde uren. Maar ze geven wel aan dat het samen invullen een goede basis geeft om het gesprek te voeren over de benodigde werkzaamheden en kostenverdeling. Het vraagt wel dat partijen aan beide kanten van de tafel begrijpen hoe ontwikkelprocessen werken voor de eigen en andere kant van de tafel. Op die manier kunnen ze met dezelfde kennis van zaken het gesprek voeren over de plankosten. Die gesprekken moeten de marktpartij en gemeente dan goed kunnen voeren vanuit de inhoud, omdat ontwikkelingsprocessen per gemeente verschillen. Ze sluiten lang niet altijd aan op het (sobere en doelmatige) proces waar de plankostenscan vanuit gaat. In dit onderzoek vond geen nadere analyse plaats van hoe de gemeentelijke processen precies verschillen van de elementen waar de plankostenscan vanuit gaat. Wel kwam in verschillende onderzoeksstappen naar voren dat de huidige plankostenscan onvoldoende houvast biedt voor privaatrechtelijke trajecten.
Wanneer partijen dat gesprek niet goed kunnen voeren vanuit de inhoud/kennis van zaken, kunnen de gesprekken over plankosten (of andere kosten) spaak lopen. Hierbij blijkt het effectief om een onafhankelijke derde partij advies te laten geven over de plankosten.

2.3. Veel gemeenten hanteren vaste werkwijzen bij het aangaan van anterieure overeenkomsten

Bijna twee derde van de gemeenten die deze vraag beantwoordden hanteert een soort van gestandaardiseerde werkwijze[3]. Dat zorgt voor voorspelbaarheid voor kostenverhaal in de specifieke gemeente voor ambtenaren, en ook voor marktpartijen die in dezelfde gemeente een volgend project aangaan. De helft van de gemeentelijke respondenten in de enquête geeft aan een vaste werkwijze te hebben qua proces en/of qua format van overeenkomsten die ambtelijk is vastgesteld. Een kleine groep geeft aan dat een vaste werkwijze door het College van Burgemeester en Wethouders is vastgesteld (13%). Bij een kwart van de gemeenten die deze vraag beantwoordden is er geen vaste werkwijze bij het sluiten van anterieure overeenkomsten (24%). Bij de toelichting op het antwoord 'anders' volgende reacties waaruit bleek dat een vaste werkwijze en/of format qua overeenkomsten in ontwikkeling was. Verschillende reacties benadrukken het belang van standaardisatie en het vastleggen van processen om duidelijkheid en efficiëntie te bevorderen.



Figuur 2. Wat voor vaste afspraken hebben gemeenten over de werkwijze rondom anterieure overeenkomsten n=38 (62% van de 61 gemeentelijke respondenten)

[3] In de enquête beoogden de onderzoekers te achterhalen óf er sprake is van een vaste werkwijze, of dat gemeenten geen vaste werkwijze hanteren rondom anterieure overeenkomsten. Verdiepend onderzoek naar hoe de precieze werkwijze van gemeenten rondom anterieure overeenkomsten eruit ziet is breder dan het onderwerp Kostenverhaal en was geen onderdeel van dit onderzoek.

3. Kostenverhaal kan verbeteren door kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten

In het vorige hoofdstuk beschreven we hoe gemeenten in veel gevallen hun kosten verhalen. Met vaste bijdragen en voorovereenkomsten lukt het gemeenten om in veel van de gevallen vroegtijdig duidelijkheid te geven over de hoogte van het kostenverhaal. Ook bepalen veel gemeenten met vaste werkwijzen het privaatrechtelijk kostenverhaal. Dat komt ten goede aan de voorspelbaarheid van het kostenverhaalsproces in die betreffende gemeente. Een marktpartij weet dan wat zij kan verwachten als zij al eerder in die gemeente een project heet volbracht. Er gaat dus veel goed.

In de praktijk zien we dat er ook kansen zijn voor verbetering van het kostenverhaal. Er zijn veel verschillen in hoe gemeente kosten verhalen, en in wanneer marktpartijen hier duidelijkheid over krijgen. Het is voor marktpartijen doorgaans onvoorspelbaar hoe het kostenverhaal werkt in een gemeente waar zij nog niet eerder hebben ontwikkeld. Beperkte transparantie over noodzaak, kwaliteit, zekerheid en toerekenbaarheid van bovenwijkse voorzieningen kan leiden tot discussie, ineffectief kostenverhaal en vertraging. Onvoldoende kennis over het kostenverhaal bij gemeenten én marktpartijen, kan tevens leiden tot discussies, ineffectief kostenverhaal en vertraging. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in, aan de hand van de thema's *kennis, voorspelbaarheid en transparantie.* De conclusies zijn het resultaat van een synthese van de bevindingen uit diverse onderzoeksstappen. Het schema dat we in paragraaf 1.3 hebben opgenomen geeft deze samenhang visueel weer. Meer gedetailleerde onderzoeksresultaten treft u terug in bijlage 4.

3A. KENNIS

3.1. Beperkte kennis over kostenverhaal leidt tot vertraging of verkeerd toepassen van kostenverhaal

Wat gaat er mis? Het kostenverhaal is een sterk specialistisch onderwerp. Het vraagt om onder andere kennis van gebieds- en vastgoedontwikkeling, juridische kennis, financiële kennis en planeconomische kennis. De Wro kende, en ook de Ow kent regels en kaders voor kostenverhaal die juridisch complex zijn. Ze vereisen dieptekennis om juiste toepassing te waarborgen. We maken onderscheid tussen nieuw benodigde kennis voor nieuwe onderdelen in de Ow, en kennis die niet een nieuw karakter heeft, maar ook al specialistisch was onder de Wro.

Onderdelen die nieuw zijn ten opzichte van de Wro, zoals de financiële bijdragen voor de ontwikkeling van een gebied (afd. 13.7. Ow), zijn nog relatief onbekend. Ze worden nog beperkt toegepast door gemeenten. Het model voor kostenverhaal zonder tijdvak in de publiekrechtelijke route voor kostenverhaal is tevens nieuw. Deze onderdelen zijn nieuw en vragen tijd voor gewenning bij partijen die ermee moeten werken, deels door 'vlieguren' te maken.
De Ow kent ook onderdelen die niet nieuw zijn ten opzichte van de Wro. Er zijn regelingen die partijen onder de Wro als ingewikkeld hebben ervaren, zoals het exploitatieplan. Die regelingen vragen specifieke kennis. Dat is onder de Ow niet anders, er is nog steeds specifieke kennis nodig om bepaalde, reeds bestaande, mogelijkheden van de Ow goed toe te passen.

Tevens zijn er goed onderbouwde berekeningen nodig om de plankosten, de kosten van infrastructuur, en andere voorzieningen volgens de principes voor het kostenverhaal te verdelen en te verhalen. Goede onderbouwingen zijn nodig om acceptatie en overeenstemming met de markt te vinden bij anterieure trajecten

waar ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit. Daar is expertise voor nodig. Maar expertise is ook nodig om volgens de juiste regels en voorschriften de publiekrechtelijke kostenverhaalsroute te volgen. Of expertise is nodig om als marktpartij te begrijpen hoe de publiekrechtelijke kostenverhaalsroute werkt. Bij een gebrek aan de juiste kennis kan het zo zijn dat het beoogde kostenverhaal juridisch niet houdbaar is.

Bij kleinere gemeenten kan het een uitdaging zijn om voldoende specialistische kennis beschikbaar te hebben. Dat kan bij gemeenten liggen aan ontbrekende kennis en kunde, of aan ontbrekende capaciteit. Immers zijn gemeente ambtenaren niet altijd in de omstandigheid om zich in dit soort zaken te verdiepen. Zij ervaren reeds een hoge werkdruk en een beperkte personele bezetting. In die situaties waar ambtenaren zich beperkt kunnen richten op het onderwerp kostenverhaal is het lastig om goed up-to-date te blijven of in te lezen op zaken als kostenverhaal onder de Ow, jurisprudentie of hoe het maken van exploitatieplannen c.q. kostenverhaalsregels in zijn werk gaat.

Wat zijn de gevolgen? In gevallen waar de kennis, kunde en capaciteit mist om het kostenverhaal op de juiste manier uit te werken, kan het zijn dat gemeente en marktpartij in onnodige discussies belanden. Dat vertraagt de ontwikkeling van nieuwe woningen. Het kan zijn dat er onjuist kostenverhaal plaatsvindt, of dat een project niet tot uitvoering komt omdat partijen geen overeenstemming kunnen bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat marktpartijen in dit soort gevallen onafhankelijke externe deskundigen inschakelen om te bemiddelen, waardoor een ontwikkeling alsnog naar een volgende fase kan, zij het met vertraging.

Bij het ontbreken van de juiste kennis, kunde of capaciteit om het kostenverhaal correct te regelen kan een ontwikkeling vertragen, stokken. Of er zijn externe adviseurs nodig om te bemiddelen in het privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk kostenverhaal.

3.2. Kostenverhaalsaanpak wordt onvoldoende afgestemd op het type ruimtelijke ontwikkelingen

Wat gaat er mis? In de praktijk zien wij verschillende basistypen gebiedsontwikkelingen – met kenmerken waarbij bepaalde afslagen in het kostenverhaalsproces meer passend kunnen zijn. We zien dat niet alle gemeenten besluiten ten aanzien van het kostenverhaal nemen op basis van het betreffende basistype. Doorgaans maken gemeenten (en ook marktpartijen) geen onderscheid tussen verschillende basistypen van gebiedsontwikkeling. Echter, verschillende typen gebiedsontwikkelingen kunnen om een andere aanpak voor het kostenverhaal vragen. Zo verschilt het per type ontwikkeling of er sprake is van ingrepen in de openbare ruimte, en of een gemeente hier kosten voor heeft te maken. In sommige gevallen is er enkel sprake van plankosten voor het begeleiden van een solitaire plotontwikkeling. Dat is anders bij een groter gebied, waar de gemeente bijvoorbeeld een weg en rotonde voorziet. En bij een ontwikkeling met veel (versnipperd) eigendom kan het lastig zijn om met alle eigenaren een anterieure overeenkomst te sluiten. Dan wordt verevening een belangrijk onderwerp. Dat kan de keuze voor het publiekrechtelijke kostenverhaal in sommige gevallen beter aansluiten op de situatie. Ook kan het van invloed zijn op de keus van het model van publiekrechtelijk kostenverhaal. Wat sluit het beste aan bij de aard van de ontwikkeling? Ook van belang is dat, wanneer de gemeente een aantal belangrijke voorzieningen voorziet in het plan, te onderkennen of die voorzieningen een bovenwijks karakter kunnen krijgen. Dat is van invloed op hoe de gemeente om kan gaan met het kostenverhaal. Gemeenten werken in de praktijk beperkt met basistypen om hun keuzes ten aanzien van het kostenverhaal op te baseren. Het meer expliciet letten op het type gebiedsontwikkeling zou hen echter kunnen helpen om makkelijker keuzes te maken. We doelen dan op bijvoorbeeld het kiezen van de privaatrechtelijke dan wel de publiekrechtelijke route om kosten te verhalen.

Wat zijn de gevolgen? Een ondoordachte aanpak voor het kostenverhaal kan leiden tot een onjuiste werkwijze om het kostenverhaal toe te passen. Vervolgens kan dat leiden tot te hoge of lage kostenverhaalsbijdragen. Dat kan leiden tot langdurige discussies over de hoogte van het kostenverhaal met marktpartijen. Uiteindelijk leidt dat tot vertraging, of zelfs het mislukken van een project. Ook kan het leiden tot onnodige financiële risico's. Dat kan bijvoorbeeld wanneer een gemeente privaatrechtelijk kostenverhaal onnodig lang blijft insteken op anterieure contracten, terwijl het gaat om een gebied met veel versnipperd eigendom. De gemeente heeft dan lange tijd geen duidelijkheid of het lukt om met alle eigenaren te komen tot een anterieure overeenkomst. Tenslotte kan het ook leiden tot ineffectief kostenverhaal doordat een onnodig lange duur leidt tot onnodig hoge plankosten. Andersom: door op voorhand het betreffende basistype te onderkennen kan dat ertoe leiden dat het kostenverhaal voor zowel gemeenten als marktpartijen op een meer voorspelbare manier tot stand komt.

Elk type gebiedsontwikkeling vraagt om een specifieke aanpak op het gebied van kostenverhaal, planning en juridische procedures. Het is daarom cruciaal dat partijen in de praktijk dit onderscheid helder maken en hun strategie daarop afstemmen. In bijlage 5 gaan wij op hoofdlijnen in op een aantal basistypen gebiedsontwikkeling om dit onderscheid te duiden.

3.3. De mogelijkheden en werking van het kostenverhaal onder de Omgevingswet zijn nog onvoldoende bekend

Wat gaat er mis? De Ow is breed en complex, met veel verschillende onderdelen en regelingen. Voor veel partijen kan het een uitdaging zijn om de specifieke onderdelen die betrekking hebben op kostenverhaal volledig te doorgronden. Uit de respons op de enquête en interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten nog niet zover zijn dat zij alle mogelijkheden doorgronden en kunnen toepassen. Of het blijkt dat zij van plan zijn om (nog) geen gebruik te maken van alle mogelijkheden. Met name het model voor kostenverhaal zonder tijdvak is onbekend en levert moeite op om te doorgronden. Het begrip van de mogelijkheden van kostenverhaal onder de Ow is onder marktpartijen die reageerden op onze enquête lager dan die van gemeentelijke respondenten van de enquête.

Wat zijn de gevolgen? Gebrek aan begrip kan leiden tot inefficiënties in de toepassing van kostenverhaal, aangezien partijen niet optimaal gebruikmaken van beschikbare instrumenten en mogelijkheden onder de Ow[4]. Onvoldoende kennis kan daarnaast resulteren in fouten bij het toepassen van kostenverhaal, wat kan leiden tot geschillen en financiële problemen. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en marktpartijen. Tevens kan onvoldoende begrip van de instrumenten uit de Ow onverhoopt leiden tot niet-naleving van wettelijke vereisten. Dat kan juridische problemen en vertragingen veroorzaken. Kortom: onvolledig begrip van kostenverhaal onder de Ow kan leiden tot inefficiënties, fouten, verslechterde samenwerking. En het kan erin resulteren dat gemeenten minder kosten verhalen dan mogelijk. Het kan er ook

[4] *Ter illustratie: Een regelmatig voorkomende situatie is dat gemeenten alleen afgaan op de publieke kosten en die verdelen over de uitgeefbare delen, als of het een organische ontwikkeling zou zijn en het model zonder tijdvak hierbij hoort. In de werkelijkheid betreft het dan een integrale ontwikkeling waar het model met tijdvak bij hoort. Daarin horen dan ook kosten van de uitgeefbare delen betrokken te worden. Daardoor worden meer kostenposten in de binnenplanse verevening betrokken. Als gevolg daarvan kan binnen één kostenverhaalgebied zoet en zuur worden verevend. Dat gebeurt niet in het model zonder tijdvak. Wat er dan mis kan gaan is dat aan uitgeefbare delen met het 'zoet' te lage bijdragen worden bedongen en delen met 'zuur' niet kunnen worden ontwikkeld omdat ze geen bijdragen krijgen vanuit het 'zoet'. Met degenen die het 'zoet' kunnen realiseren kunnen dan wel anterieure overeenkomsten worden gesloten, maar met degenen die het 'zuur' op hun gronden krijgen lukt dat niet of alleen met een bijdrage van de overheid. Dan draait de gemeente dus op voor tekorten die, via het model met tijdvak, door binnenplanse verevening vanuit het 'zoet' hadden kunnen worden gedragen.*

in resulteren dat het kostenverhaal trager tot stand komt dan in situaties waarin alle partijen voldoende kennis hebben van de mogelijkheden en werking van het kostenverhaal onder de Ow.

3B. VOORSPELBAARHEID

3.4. Diversiteit in gemeentelijk beleid en werkwijzen dragen bij aan onvoorspelbaarheid van het kostenverhaal

Wat gaat er mis? In de praktijk bestaan er verschillen in het (al dan niet openbaar gemaakte) kostenverhaalsbeleid en daarbij horende procedures en werkwijzen tussen gemeenten. Bijvoorbeeld op de thema's van PTP, plankostenberekening, inbrengwaarde, onderhandelingsstrategie, et cetera. Hierdoor lopen marktpartijen bij de ene gemeente tegen ander beleid en andere procedures en werkwijzen aan dan bij de andere gemeente. Of zij komen andere gemeenten tegen die nog geen beleid, procedures of werkwijzen hebben. Daardoor moeten zij bij nieuwe initiatieven bij een gemeente, of zelfs binnen een en dezelfde gemeente bij andere projecten, opnieuw ontdekken hoe het kostenverhaal tot stand komt. Gemeenten merken dat ontwikkelaars hun ervaringen van andere projecten of gemeenten meenemen en die projecteren op de betreffende casus, terwijl dat niet per se recht doet aan de lokale omstandigheden en hoe de gemeente hier opereert.

Wat zijn de gevolgen? Het verschil in de invulling en mate van aanwezigheid van beleid, procedures en werkwijzen heeft twee gevolgen. Dit leidt ertoe dat marktpartijen in elke gemeente opnieuw moeten ontdekken wat daar de werkwijze is. Andersom: gemeenten ervaren dat marktpartijen soms onvoldoende kennis hebben van lokale beleidskaders. Tijdens die ontdekkingstocht kunnen er discussies ontstaan. Die ontdekkingstocht en discussies leiden tot inefficiënties in de totstandkoming van het kostenverhaal: het kost tijd, en werkt daarmee vertragend voor projecten. Het kan daarnaast voor marktpartijen leiden tot onvoorspelbaarheid in de hoogte van het kostenverhaal, en tot vertraging in woningbouwontwikkelingen

3.5. Op het moment van grondaankoop is er doorgaans nog onvoldoende inzicht in het kostenverhaal

Wat gaat er mis? Marktpartijen hebben behoefte aan tijdige, correcte en goed onderbouwde informatie over kosten(verhaal). Dat zorgt ervoor dat zij vroeg in de ontwikkeling rekening kunnen houden met het totale overzicht aan kosten, en keuzes kunnen maken op basis van volledige informatie[5]. In het meest ideale geval is er duidelijkheid over het kostenverhaal vóór aankoop van de eigendommen, tijdens de acquisitiefase. Dan kunnen marktpartijen de kostenverhaalsbijdrage meenemen in hun grondaankoopprijzen. In de praktijk lukt dat meestal niet, veelal doordat zulke aankopen vaak al plaatsvinden voordat de gemeente actief plannen gaat vormen. Inzicht in het kostenverhaal volgt op hoe de plannen er uit komen te zien. Goed inzicht in het kostenverhaal krijgt de gemeente niet zelden dan ook pas nadat een grondtransactie plaatsvindt. Het is dan ook lastig voor gemeenten om in die fase al duidelijkheid te bieden over het kostenverhaal, want het is nog onduidelijk welke kosten zij gaan verhalen.

Hoewel de ervaringen verschillen per gemeente, geven marktpartijen aan dat het geen uitzondering is als zij pas

[5] *Wij gaan hier uit van bonafide marktpartijen met goede bedoelingen, die daadwerkelijk woningen en ander vastgoed willen ontwikkelen. Er bestaan op de grondmarkt ook malafide partijen die gronden kopen en verkopen vanuit grondspeculatie. Zij willen geld verdienen aan bestemmingsplanwijzigingen. De kennisdeelproducten die wij voorstellen in hoofdstuk 4 leveren geen bijdrage aan het oplossen van problematiek die malafide grondhandelaren veroorzaken.*

in het traject richting een anterieure overeenkomst inzicht te krijgen in de hoogte van het kostenverhaal. Dat ervaren zij vaak als (te) laat om het nog bij verwerven van gronden adequaat mee te nemen in de businesscase. Gemeenten ervaren dat het lastig is om vroegtijdig inzicht te geven, omdat de benodigde informatie vaak pas later in het proces beschikbaar komt. Vanuit het andere perspectief merken zij dat marktpartijen soms al gronden verwerven voordat er duidelijkheid is over het kostenverhaal. Deze mismatch kan leiden tot spanningen. Dit heeft te maken met de aard van hoe en op welk moment het kostenverhaal vaak tot stand komt: het plan bepaalt de businesscase en het kostenverhaal.

Wat zijn de gevolgen? Laat inzicht in de hoogte van het kostenverhaal kan het ontwikkelproces verstoren aan zowel de kant van de markt als de kant van de gemeente. Het kan zo zijn dat de kostenverhaalsbijdrage hoger is dan waar een marktpartij in haar businesscase rekening mee houdt. Daardoor is de businesscase van de ontwikkeling aan de zijde van de marktpartij niet meer sluitend te krijgen.
In de praktijk kan late introductie of duidelijkheid over de kostenverhaalsbijdrage leiden tot onnodige tijd voor discussie tussen de marktpartij en gemeente, of erin resulteren dat de ontwikkeling zelfs stil komt te liggen. In sommige gevallen leidt dat ertoe dat de gemeente en marktpartij het plan aanpassen om meer opbrengstpotentie mogelijk te maken zodat wel alle kosten verhaald kunnen worden. In sommige gevallen komen de plannen in aanmerking voor subsidie en zorgen de aanvullende publieke middelen via die route voor een oplossing. In andere gevallen kiest de gemeente ervoor om een deel van de onverhaalbare kosten voor eigen rekening te nemen, want via een andere route een beroep doet op publieke middelen.

Late of inadequate communicatie en onvoldoende onderbouwing van (de hoogte van) het kostenverhaal kan leiden tot vertraging van de ontwikkeling, minder effectief kostenverhaal. Daardoor betaalt een gemeente meer kosten zelf. En daardoor ontstaat een verslechterde relatie tussen gemeente en marktpartij.

3C. TRANSPARANTIE

3.6. Soms ontbreekt transparante onderbouwing van de hoogte en noodzaak van het kostenverhaal

Wat gaat er mis? In sommige gevallen ontbreekt een transparante onderbouwing van de hoogte en noodzaak van het kostenverhaal. Bij marktpartijen bestaat de behoefte om in te zien waarom het logisch is dat kosten optellen tot een bedrag dat de gemeente probeert te verhalen. toch blijkt uit de praktijk dat gemeenten in sommige gevallen terughoudend zijn in het laten zien van hun berekeningen. Daarbij gaat het om terughoudendheid bij het laten zien van kostenramingen van de investeringen – de daadwerkelijke hoogte van kosten-. Maar in sommige gevallen gaat het ook om PTP-onderbouwingen – de evenredige toerekening van kosten. Bijdragers aan het onderzoek noemen verschillende mogelijke redenen hiertoe in diverse onderzoeksstappen. Ten eerste geven partijen aan dat het in een vroeg stadium van gebiedsontwikkeling lastig is om precies te bepalen hoe de bovenwijkse voorziening er uit gaat zien. Daardoor is het dan lastig om de kosten te bepalen. De maatregel is dus civieltechnisch niet voldoende uitgewerkt om duidelijkheid te kunnen geven. Ook geven partijen aan dat het lastig is om het evenredige aandeel in de kosten te onderbouwen, omdat PTP-toepassingen specialistisch zijn en een bepaalde mate van vrijheid kennen in de rekensystematiek. Echter, het gaat niet alleen om transparantie over bovenwijkse voorzieningen. Er zijn ook marktpartijen die ervaren dat gemeenten geen transparantie bieden over binnenplanse kosten of over de plankosten.
In andere gevallen ontbreekt het simpelweg aan een onderbouwing van waarom het nodig is om een bepaalde kosten te maken. Of het ontbreekt aan onderbouwing wat die kosten zijn en waarom het logisch en eerlijk is om die kosten te verhalen op een ontwikkeling.

Wat zijn de gevolgen? Het ontbreken van een transparante onderbouwing over hoogte en/of noodzaak van kosten kan leiden tot discussies over de hoogte van het kostenverhaal, en de noodzaak ervan. Die discussies zijn lang niet altijd nodig, want in sommige gevallen neemt de gemeente simpelweg een aantal taken uit handen van de marktpartij, en verhaalt de kosten daarvoor (zoals het woonrijp maken).
Het risico op miscommunicatie en discussie is groter wanneer de gemeente te maken heeft met een marktpartij die beperkte ervaring heeft met kostenverhaal. Juist dan heeft een marktpartij een heldere onderbouwing van de noodzaak en hoogte van kosten nodig om tot acceptatie te komen. Het ontbreken van een transparante onderbouwing van de noodzaak en hoogte van kosten werkt daarom vertragend voor woningbouwontwikkelingen.

3.7. De noodzaak, kwaliteit en (toerekenbaarheid van) kosten voor bovenwijkse voorzieningen wordt betwist

Wat gaat er mis? De onderbouwing van het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen leidt niet altijd direct tot acceptatie bij marktpartijen. Er kan discussie ontstaan over de noodzaak van een bepaalde maatregel. Dat gebeurt vaker wanneer een marktpartij zelf niet betrokken was bij het bedenken of vaststellen van de bovenwijkse voorzieningen. Ook komt het in die gevallen voor dat er discussie is over het kwaliteitsniveau van de beoogde maatregel. Daarnaast komt het regelmatig voor dat gemeenten en marktpartijen discussie hebben over de toerekenbaarheid van kosten aan een ontwikkellocatie. In de praktijk hanteert niet elke gemeente dezelfde werkwijze en uitgangspunten in de toepassing van de PTP-systematiek.

Tenslotte hebben marktpartijen vaak bezwaar tegen kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen. Dat is aan de orde in gevallen dat de gemeente niet voldoende zekerheid kan geven dat de bovenwijkse voorziening daadwerkelijk tot realisatie komt. Marktpartijen vragen dan om prestatiegarantie of een verrekening als de voorziening niet doorgaat. Gemeenten gaan hier niet zomaar mee akkoord. Daar gaat discussietijd in zitten. Gemeenten ervaren dat marktpartijen soms te weinig begrip hebben voor de noodzaak van bovenwijkse voorzieningen. En ze ervaren dat het organiseren van de resterende financiering uitdagend kan zijn.

Wat zijn de gevolgen? Deze discussies over de noodzaak, kwaliteit, zekerheid en toerekenbaarheid van bovenwijkse voorzieningen zorgen voor vertraging en/of verminderd kostenverhaal. Soms komen partijen pas na betere of meer transparante onderbouwing van de maatregelen en de corresponderende kosten tot een akkoord over het kostenverhaal. Soms spreken partijen een lager bedrag af. Dat leidt ertoe dat de gemeente dan soms concessies doet op de (kwaliteit van de) maatregelen. Of dat de gemeente de opbrengstpotentie van het plan probeert te vergroten om alsnog alle kosten te verhalen.

Onduidelijkheid over de noodzaak, kwaliteit, zekerheid en toerekenbaarheid van bovenwijkse voorzieningen leidt tot vragen vanuit marktpartijen over het kostenverhaal. Transparante onderbouwing van de noodzaak van de maatregelen voor het project, en van de kosten per maatregel, helpen in de acceptatie van de maatregelen en kosten bij marktpartijen, en kunnen daardoor leiden tot snellere overeenstemming over (de hoogte van) het kostenverhaal – bijvoorbeeld in een goede Nota kostenverhaal, gekoppeld aan de Omgevingsvisie of Omgevingsprogramma's zodat de informatie vroegtijdig beschikbaar komt.

4. Aanbevelingen voor het Rijk om kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het verhalen van kosten en uitvoering te geven aan bovenstaande actie uit de brief van de voormalig minister van 19 juni 2023. Het Ministerie van VRO beoogt die inzichten te gebruiken als basis voor ontwikkeling van hulpmiddelen die ontwikkelaars in staat stelt om kostenverhaalsbijdragen beter mee te nemen in hun verwervingsprijzen van gronden. Oogmerk is ook dat betere voorspelnaarheid van kostenverhaalsbijdragen leidt tot versnelling in het proces van samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar.

Wij doen in dit hoofdstuk voorstellen voor mogelijke kennisdeelproducten/hulpmiddelen die op basis van ons onderzoek kansrijk lijken voor het effectiever en efficiënter maken van het kostenverhaal, binnen de huidige context en regelgeving. Wij beperken ons specifiek tot kennisdeelproducten die het Rijk op korte termijn tot ontwikkeling zou kunnen brengen. Het gaat om kennisdeelproducten die op korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan meer voorspelbaarheid, transparantie en kennis over het kostenverhaal. Het schema van paragraaf 1.3 vat de voorstellen samen en toont de samenhang met de onderzoeksconclusies ten aanzien van wat er niet goed gaat in de huidige praktijk van kostenverhaal. Alle voorstellen betreffen denkrichtingen voor producten die voorkomen dat partijen zelf steeds het wiel opnieuw uitvinden. Dit is een grote meerwaarde voor gemeenten van landelijk en centraal ontwikkelde kennisdeelproducten. Een ander groot voordeel is voor marktpartijen: zij zullen in de praktijk minder te maken krijgen met de verschillen in aanwezige kennis en kunde binnen gemeenten. Deze producten zijn niet bedoeld voor gemeenten die zelf goed functionerende modellen en praktijken hebben. Ze kunnen er wel toe leiden dat gemeenten, die nu nog geen standaard werkwijzen en producten hebben, ermee geholpen kunnen worden. Bijvoorbeeld om te kunnen komen tot een beleidsnota kostenverhaal (voor met name toerekening van bovenwijkse kosten), tot een standaard werkwijze of procesinrichting. Dat zorgt ervoor dat die gemeenten voor marktpartijen een veel meer voorspelbare en meer transparante werkwijze en producten hebben om te komen tot kostenverhaal. Dat kan discussie voorkomen en het kostenverhaal effectiever maken.

4.1. Een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse kosten in gemeentelijke kostenverhaalsnota's voor kleinere gemeenten

Vergroot de voorspelbaarheid en transparantie richting marktpartijen

Marktpartijen ervaren vaak onduidelijkheid en inconsistentie rondom kostenverhaal aangaande bovenwijkse bijdragen. Gemeenten hanteren uiteenlopende rekenmethoden en manieren van communicatie, wat resulteert in variatie in de aanwezigheid, kwaliteit en inhoud van onderbouwingen van kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen. In sommige gevallen is de onderbouwing niet transparant, en is het voor de marktpartij niet duidelijk wat zij 'terugkrijgt' voor de bijdrage aan de bovenwijkse voorziening. Door het ontbreken van heldere uitleg en zuivere onderbouwing vooraf ontstaat weerstand bij marktpartijen, wat kan leiden tot vertragingen in projecten. Ook kan het ertoe leiden dat een marktpartij bij verwerving van ontwikkelposities niet in staat is om rekening te houden met de juiste kostenverhaalsbijdrage.

Een kennisdeelproduct of richtlijnen voor het hoofdstuk 'bovenwijkse kosten' in gemeentelijke kostenverhaalsnota's biedt een gestructureerde en uniforme aanpak voor gemeenten. Het helpt gemeenten die niet de specialistische kennis en ervaring op dit gebied in huis hebben om toch tot een onderbouwing voor bovenwijkse kosten te komen. Het zou sneller tot acceptatie bij marktpartijen kunnen leiden dan als deze gemeenten zelf het wiel zouden uitvinden. Voor marktpartijen zit de meerwaarde er in dat zij, ook bij gemeenten met minder expertise op dit gebied, te maken krijgen met goed onderbouwde, completere en meer herkenbare onderbouwingen voor kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen. Dit model behandelt minimaal – en geeft inzicht in best practices - de volgende onderwerpen:

1. Waarom kostenverhaal?
    - In duidelijke taal uitleggen dat kostenverhaal een wettelijke plicht is en dat marktpartijen bepaalde tegenprestaties ontvangen van hun kostenverhaalsbijdragen. Maak gelijk duidelijk welke rolverdeling de gemeente voorstelt. Dit onder andere als basis voor bijvoorbeeld de onderbouwing voor wie de binnenplanse kosten maakt en welke plankosten de gemeente maakt. Het type gebiedsontwikkeling is daarbij van belang.

2. Wat krijgt de marktpartij terug?
    - Heldere specificatie van de publieke investeringen en kosten waarvoor de marktpartij betaalt . Het is van belang om te duiden waarom deze investeringen nodig zijn voor de vastgoedontwikkelingen: het zijn investeringen in de publieke ruimte en voorzieningen die de kwaliteit van de omgevingen verbeteren. Het zijn investeringen die de waarde van de ontwikkeling positief beïnvloeden. Duiding van de relatie met Omgevingsprogramma's en/of de Omgevingsvisie is wenselijk. Bij investeringen die nog onzeker zijn, helpt het om te duiden hoe waarschijnlijk het is dat de publieke maatregel tot realisatie komt.

3. Hoeveel kost het?
    - Een degelijke raming van de kosten van de beoogde investeringen, opgezet en ondersteund door een transparante rekensystematiek. Indien een gemeente nog geen ramingen heeft, dan is het van belang om duidelijk te benoemen op welke manier de gemeente de kosten gaat ramen en aan de hand van welke methodiek. Dat leidt tot voorspelbaarheid jegens marktpartijen. Ook de looptijd van de nota en een toelichting op periodieke herzieningen en indexaties horen thuis in de nota.

4. Waarom is het eerlijk?

- Een transparante onderbouwing op basis van de PTP-criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit). Daarmee wordt aangetoond waarom de marktpartij dient bij te dragen en hoeveel zij redelijkerwijs moet bijdragen.

5. Keuzes voor kostenverdeling:
   - Opties voor gemeenten om kosten te verdelen, bijvoorbeeld via een vaste bijdrage of toerekening per project, met een heldere onderbouwing.

6. Uitvoering
   - Afspraken over momenten van betaling, handvatten om het risico op terugbetaling te voorkomen, richtlijnen voor het rapporteren over de verzamelde gelden, et cetera.

Een eis is dat het model spreekt met duidelijke en begrijpelijke taal, zodat ook partijen met minder expertise de nota's kunnen begrijpen en weten waar ze aan toe zijn. De ontwikkeling en brede toepassing van een kennisdeelproduct of model voor kostenverhaalsnota's kan dan zorgen voor uniformiteit en efficiëntie bij kostenverhaalsbijdragen door gemeenten. Die uniformiteit en duidelijkheid ontstaat doordat zij een gestructureerde en uniforme aanpak hanteren, wat leidt tot minder variatie in kwaliteit. Tevens kan het leiden tot herkenbaarheid en acceptatie bij marktpartijen, wat bijdraagt aan het verminderen van discussies en daardoor versnelde besluitvorming. De duidelijkheid over noodzaak, toerekenbaarheid, zekerheid en kosten van de maatregelen kan marktpartijen helpen. Het kan eraan bijdragen dat zij, bij het verwerven van gronden, beter in staat zijn kostenverhaalsbijdragen mee te nemen in de verwervingsprijs.

De herkenbaarheid van beleidsnota's kostenverhaal versnelt het proces van kostenverhaal voor gemeenten, vermindert discussie en verbetert de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen. Hierdoor kunnen projecten sneller worden uitgevoerd, wat bijdraagt aan het behalen van woningbouwdoelstellingen. Daarbij is het van belang dat de marktpartijen voldoende kennis in huis hebben waardoor op een gelijk inhoudelijk niveau met elkaar kan worden gesproken.

4.2. Een routekaart voor bestuurders met uitleg over kostenverhaal op hoofdlijnen

Vergroot kennis bij bestuurders voor een meer voorspelbaar kostenverhaalsproces

Bestuurders hebben vaak onvoldoende kennis en expertise om het gesprek te voeren of onderbouwde strategische keuzes te maken op het vlak van kostenverhaal. Tegelijkertijd worden zij tijdens hun bestuurstermijnen geconfronteerd met besluiten over kostenverhaal waarbij enig inzicht in de gevolgen van hun keuzes gewenst is.

Bestuurders zijn erbij gebaat om via een kennisdeelproduct op hoofdlijnen, zoals een routekaart met infographics, basiskennis op te doen over keuzes in het opstellen van kostenverhaalsbeleid. Of door basiskennis op te doen voor het maken keuzes in het kostenverhaalsproces in projecten. De routekaart dient de bestuurder bijvoorbeeld duidelijkheid te bieden over welke bevoegdheden de gemeenteraad heeft, en wat tot de bevoegdheden van het college hoort. Een ander onderwerp voor de routekaart is of, en zo ja hoe, beleid rond bovenwijkse investeringen en financiële bijdragen het budgetrecht van de raad raakt[6]. De toegevoegde waarde voor publieke bestuurders is als volgt:

[6] *Mogelijk kan ook van meerwaarde zijn om een paragraaf over kostenverhaal en de rol van de raad hierbij, inclusief infographics, aan de Handreiking Grondbeleid voor raadsleden van de VNG toe te voegen.*

- Strategische sturing: Bestuurders hebben baat bij een overzichtelijke routekaart die hen helpt bij het nemen van strategische beslissingen over kostenverhaal – met aandacht voor de financiële uitvoerbaarheid en kostenverhaal op visie/programmaniveau. Dan kan helpen - bijvoorbeeld bij de beslissing om door te gaan met bepaalde gebiedsoverstijgende investeringen. Meer strategische sturing helpt gemeenten ook meer koersvast te zijn in hoe zij keuzes maken in kostenverhaalsprocessen. Dat komt ten goede aan de voorspelbaarheid van kostenverhaal richting marktpartijen.
- Transparantie en verantwoording: Een routekaart biedt een helder proces dat bestuurders kunnen gebruiken om hun beleid te verantwoorden naar de gemeenteraad, lokale marktpartijen, burgers en andere stakeholders.
- Risicobeheersing: Het helpt hen juridische en financiële risico's te beter begrijpen en te beheersen.
- Gesprekspartner: Het stelt de bestuurder in staat om effectiever op te treden als gesprekspartner voor zowel de ambtelijke organisatie als voor marktpartijen.

4.3. Een routekaart voor projectmanagers met duidelijk stappenplan naar een passend kostenverhaal

Leidt tot meer voorspelbaarheid en transparantie over het gemeentelijk proces

Het komt de snelheid van woningbouwontwikkeling ten goede als de werkwijze van gemeenten minder variatie en daarmee onvoorspelbaarheid kent. Het helpt als een gemeente een stappenplan volgt om tot het kostenverhaal te komen, zodat ontwikkelaars niet met verrassingen in het proces wordt geconfronteerd. Een dergelijke routekaart met duidelijk stappenplan kan daarmee helpen om de voorspelbaarheid te vergroten.

Kostenverhaal is een specialistisch onderwerp. Professionals met specialistische expertise - zoals planeconomen, ervaren ontwikkelaars en financieel/juridisch adviseurs – kunnen het juiste gesprek te voeren. Voor de niet-specialist, zoals projectleiders van gebiedsontwikkelingen, is het lastig om over die specialistische materie te juiste keuzes te maken zonder de juiste adviezen.
Het komt de praktijk van het kostenverhaal ten goede als het kostenverhaal een meer algemeen en meer gezamenlijk onderwerp wordt. Het is onder andere van belang dat project- en programmamanagers weten wanneer zij welke stappen moeten zetten die raken aan het kostenverhaal. Aandachtspunt is dat er spraakverwarring kan ontstaan wanneer partijen uitgaan van verschillende typen van gebiedsontwikkeling en rolverdelingen. Het is dan ook van belang om bij de routekaart onderscheid te maken in verschillende basistypen gebiedsontwikkeling Het is belangrijk te laten zien hoe die van invloed zijn op de soort en het aantal stappen en keuzes die projectmanagers moeten nemen. Dat leidt tot meerdere routes op basis van het type gebiedsontwikkeling (zie ook bijlage 5 voor een beschouwing van verschillende typen gebiedsontwikkeling).

Een routekaart kan de minder gespecialiseerde project- of programmanager op weg helpen om op de juiste momenten de juiste vragen te stellen ten aanzien van kostenverhaal, specialisten te betrekken. Ene het kan helpen tijdig te sturen op bepaalde keuzes in het ontwikkelingsproces. Deze routekaart richt zich in de basis op project- en programmamanagers van de gemeente. Maar zo'n kaart kan ook marktpartijen helpen om meer begrip te krijgen van het proces wat een gemeente heeft te doorlopen. Deze routekaart voor de projectmanager moet duidelijkheid scheppen in wanneer en bij welke omstandigheden je kiest voor welke vorm van kostenverhaal Het moet duidelijkheid scheppen in hoe je een project moet opstarten om ambities breder te delen. Het moet duidelijkheid geven in de momenten waarop je welke afspraken maakt met de wederpartij, hoe je om moet gaan met gebiedsoverstijgende kosten, et cetera. De routekaart geeft antwoord op vragen als 'wat als je deze situatie tegenkomt'. Zij ondersteunt projectleiders vanuit richtinggevende informatie over 'als je dit ziet, dan moet je jezelf deze vragen stellen om te bepalen hoe je verder wilt'. Onderdeel van de routekaart is in

ieder geval een afwegingskader voor publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk kostenverhaal. De projectleider weet wanneer hij planeconomisch advies moet inwinnen, en weet wanneer hij aan de bel moet trekken wanneer hij op specifieke momenten niet over bepaalde informatie beschikt. De routekaart zou stoplichten kunnen bevatten in het privaatrechtelijke spoor, waarmee duidelijk wordt wanneer een afslag naar het publiekrechtelijke spoor het overwegen waard is. Daarmee wordt dan duidelijk welke vragen op welke manier beantwoord moeten worden voor een 'wissel'. De routekaart geeft ook inzicht in (eenvoudige) voorbeelden en neemt vooroordelen over opties als de publiekrechtelijke route van het kostenverhaal weg.

De routekaart trapt het project af met een project startup. In de startup wordt duidelijk welk ambitieniveau er is in het project, welke maatregelen (ook gebiedsoverstijgend) de partijen treffen, welke rolverdelingen het project kent, wat de planning is, wat go/no-go momenten en mijlpalen zijn, et cetera. De uitkomsten en afspraken die resulteren uit de project startup vormen het vertrekpunt voor de verdere afspraken. Ze kunnen het project goed richten als de directie/bestuurders deze uitkomsten goedkeuren en status geven.

Het hanteren van een dergelijke routekaart leidt ertoe dat zowel marktpartijen als gemeentelijke projectorganisaties zelf op het vroeg in het proces duidelijkheid krijgen over het kostenverhaal. Het kan een gemeente helpen efficiënter de benodigde partijen te betrekken en besluiten nemen. Dat komt ten goede aan de snelheid van woningbouwontwikkeling.

Een routekaart kostenverhaal voor project-/programmamanagers kan helpen in het versnellen van projecten door deze professionals duidelijkheid te geven over wanneer ze welke stap moeten zetten en keuzes moeten maken in het project.

4.4. Een uitbreiding op de landelijke plankostenscan voor de privaatrechtelijke route

Leidt tot kostenverhaal dat beter aansluit de werkelijke plankosten van facilitair grondbeleid

De huidige plankostenscan kan voor een deel van de ontwikkelingen in het land een goede benadering van de plankosten bieden. De aannames waar de plankostenscan vanuit gaat, weerspiegelen echter niet altijd goed hoe gemeenten daadwerkelijk te werk gaan en welke processen zij doorlopen. Dat heeft ermee te maken dat de plankostenscan bedoeld is voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Daardoor kan deze niet zomaar worden toegepast voor privaatrechtelijke trajecten. Bijvoorbeeld om te komen tot intentieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten of anterieure overeenkomsten. Bij gemeenten leeft wel de behoefte om ook een dergelijk instrument te hebben voor privaatrechtelijke trajecten. Niet alle gemeenten hebben de kennis en kunde in huis om vanuit de huidige publiekrechtelijke plankostenscan als basis een nauwkeurige inschatting te maken van de plankosten voor hun privaatrechtelijke project.

Er bestaat behoefte aan een faciliteit als de plankostenscan voor het privaatrechtelijke spoor en wel gericht op dat spoor. Doel is dat gemeenten (en marktpartijen) daarmee sneller een inschatting kunnen maken voor de plankosten die passen bij hun situatie. Dat helpt om bij faciliterend grondbeleid te komen tot een betere onderbouwing of basis voor gesprek voor het verhalen van de gemeentelijke plankosten.
Momenteel maken een aantal gemeenten hun eigen versie van de plankostenscan, waardoor marktpartijen in de praktijk verschillen tegenkomen qua plankostenberekeningen. De heterogeniteit in de 'gemeentelijke plankostenscan' leidt voor marktpartijen tot onvoorspelbaarheid in de plankosten en daarmee het

kostenverhaal. De behoefte bestaat om centraal ontwikkelde versie van de plankostenscan met een rekentool voor het privaatrechtelijke spoor te maken om de discussies over plankosten te verbeteren.[7]

4.5. Een model anterieure overeenkomst voor kleinere gemeenten

Draagt bij aan transparantie en voorspelbaarheid van trajecten met anterieur kostenverhaal

Een model anterieure overeenkomst biedt een concreet handvat voor gemeenten die zelf geen standaardovereenkomst hebben en niet de kennis en mensen in huis hebben om dit te doen[8]. Dit format kan dienen als een praktisch hulpmiddel en checklist om de juiste stappen te doorlopen in gebiedsontwikkelingen. Dat helpt om tot de juiste afspraken te komen voor het kostenverhaal. Een model van een anterieure overeenkomst zou in onze ogen afgestemd moeten zijn op de routekaarten. In de rondetafelgesprekken werd ook gerefereerd naar een mogelijk model van een anterieure overeenkomst en benoemden deelnemers de meerwaarde van de anterieure overeenkomst als leidraad voor welke afspraken een gemeente heeft te maken. Een model van een anterieure overeenkomst biedt een gestandaardiseerd format dat voorspelbaarheid creëert in afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars. Dit helpt om willekeur en onzekerheden te verminderen en zorgt voor een efficiënter proces om te komen tot afspraken.
Het model voor anterieure overeenkomsten biedt voldoende houvast voor gemeenten zonder eigen standaardovereenkomst om het kostenverhaal voorspelbaarder te maken voor marktpartijen. De beschikbaarheid van een dergelijk model betekent uiteraard niet dat gemeenten en marktpartijen kunnen hun eigen modellen niet zouden moeten gebruiken als ze die beter achten. Desgewenst kunnen ze zo'n model gebruiken om wijzigingen en toevoegingen in hun eigen modellen door te voeren.

[7] *Gemeenten onderschrijven bij het tegenlezen van dit rapport de behoefte en benoemen de deelproducten 'plankostenscan transformatieprojecten' en 'richtlijn voor invullen van plankostenscan privaatrechtelijk spoor en andere variabelen'. Zonder dat een dergelijke richtlijn ruimte wegneemt in het anterieure spoor voor maatwerk en flexibiliteit. Die ruimte is nodig omdat elke locatie en project uniek is. Het streven moet niet zijn om een plankostenscan te ontwikkelen die op alle situaties goed past – de gedachte is wél om een rekentool te maken die het mogelijk maakt om het gesprek over de te verhalen plankosten beter te voeren bij verschillende situaties. Dat gesprek kan goed werken voor gemeenten en marktpartijen om samen te onderbouwen e a) welke werkzaamheden en kosten relevant zijn voor het project – en vervolgens b) overeenstemming te bereiken over een efficiënte verdeling van de kosten en zo c) samen te sturen op het realiseren van een haalbaar project. Er ligt een kans voor het Rijk om een trekkende rol te pakken. Dat maakt het onderdeel 'plankosten' van het kostenverhaal makkelijker en voorspelbaarder.*

[8] *De Provincies Gelderland en Noord-Brabant hebben beide ook een traject doorlopen om te komen tot een format Anterieure Overeenkomst. Dit onderschrijft de behoefte aan een dergelijk format of model.*

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 – Onderzoeksmethodiek en verantwoording

Het doel van dit onderzoek is diepgaand inzicht te verkrijgen in de praktijk van het kostenverhaal, hoe partijen het kostenverhaal ervaren en wat er goed en niet goed gaat bij het totstandkomen van het kostenverhaal. Hieronder leest u meer over onze onderzoeksmethodiek en de verantwoording.

Onderzoeksmethodiek: De opdrachtgever schreef expliciet voor dat het onderzoek een empirisch onderzoek moest zijn. Dit hebben wij als onderzoekers uitgevoerd. Onze gekozen aanpak combineert zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden om een breed en betrouwbaar beeld te schetsen. De onderzoeksaanpak kent de volgende stappen:

1. Desk study: een analyse van 39 anterieure overeenkomsten en 25 exploitatieplannen. Deze anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen komen uit een database van de onderzoekende bureaus. De selectie vond plaats op basis van het jaar van sluiting (overeenkomsten) c.q. vaststelling (exploitatieplannen) (vanaf 2014) en zocht naar een gezonde verdeling van schaal, typen vastgoed en verschil in kostensoorten als onderdeel van het kostenverhaal.
2. Een 'algemene' enquête met vragen over de ervaringen en inzichten van partijen ten aanzien van het kostenverhaal, zowel onder gemeenten als marktpartijen. Onderzoekers kwamen in meerdere iteratierondes tot een concept-enquête en verzamelden vervolgens feedback van het Ministerie van VRO, de VNG en de NEPROM om te komen tot een definitieve enquête. De vragen richtten zich op de deelvragen die de opdrachtgever stelde. Opdrachtgever, opdrachtnemer, VNG en NEPROM stuurden allen verzoeken aan relaties/leden om de enquête in te vullen. Daarnaast plaatsten zij het verzoek in bredere communicatiemiddelen zoals nieuwbrieven per mail en LinkedIn. De respons telt op tot 83 volledige ingevulde enquêtes, van 78 verschillende organisaties, met een evenwichtige verdeling tussen gemeenten en marktpartijen.
3. Interviews: we voerden drie interviews met gemeenten en drie interviews met marktpartijen om meer reliëf te geven aan de opbrengsten uit de enquête, en licht te laten schijnen op vragen die ontstonden naar aanleiding van de resultaten uit eerdere stappen. Interviews vonden plaats aan de hand van vooraf opgestelde en gedeelde vragenlijsten om ervoor te zorgen dat de interviews effectief een bijdrage konden leveren aan het beantwoorden van vragen, en efficiënt verliepen.
4. Casestudies: we voerden vier casestudies uit naar gebiedsontwikkelingen waarbij partijen zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke route voor kostenverhaal hebben bewandeld. De casestudies gaven daardoor meer inzicht in de overwegingen en ervaringen van partijen ten aanzien van de keuze voor de privaatrechtelijke dan wel de publiekrechtelijke route. Casestudies vonden plaats aan de hand van interviews. In sommige gevallen waren dit interviews met zowel de publieke als private partij, in sommige gevallen met enkel de kostenverhalende gemeente. De selectie vond plaats aan de hand van het criterium of een gebiedsontwikkeling zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke route had bewandeld.[9]
5. Rondetafelgesprekken met gemeenten, marktpartijen en adviseurs met als doel om de voorlopige conclusies te verifiëren en verrijken, en ook gezamenlijk door te kijken naar mogelijke vervolgstappen. Er vonden twee rondetafelgesprekken plaats. Bij het eerste rondetafelgesprek waren drie gemeenten

[9] Wij doelen hier op situaties waarin met enkele eigenaren binnen een exploitatiegebied (kostenverhaalsgebied) wel een anterieure overeenkomst is gesloten en met anderen niet, zodat er een exploitatieplan moest worden vastgesteld.

en vier adviseurs aanwezig, en traden partijen met elkaar in gesprek over processen en overwegingen die binnen gemeenten plaatsvinden ten aanzien van het kostenverhaal. Bij het tweede rondetafelgesprek waren drie gemeenten en drie marktpartijen aanwezig, en traden partijen met elkaar in gesprek over processen, overwegingen en interacties tussen marktpartijen en gemeenten rondom het kostenverhaal.

Het kostenverhaal kent vele facetten en veel casuïstiek. Onderzoekers hebben op basis van de vijf onderzoeksstappen bevindingen gedaan. In dit rapport wordt het nadrukkelijk benoemd als een facet in één specifieke onderzoekstap naar voren kwam. In andere gevallen kan de lezer ervan uitgaan dat genoemde facetten in meerdere onderzoekstappen naar voren kwamen.

Verantwoording: Wij namen meerdere maatregelen om de betrouwbaarheid, validiteit en onafhankelijkheid van het onderzoek en de conclusies te waarborgen.

1. Triangulatie: Onze resultaten en conclusies kwamen tot stand vanuit een combinatie van onderzoeksmethoden. Daarmee belichten we het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken. Het onderzoeksteam gebruikte de uitkomsten uit de verschillende onderzoeksstappen samen om antwoorden te formuleren op de gestelde vragen. De uitkomsten van de onderzoeksstappen vullen elkaar dus aan.
2. Brede betrokkenheid van stakeholders: zowel in de uitvoering als in de begeleiding van het onderzoek is een breed palet van diverse stakeholders met verschillende achtergronden en belangen betrokken. Op die manier borgden wij dat bij het beantwoorden van de vragen de verschillende perspectieven van markt en overheid werden meegenomen. Dat bood de basis om in een volgende fase oplossingsrichtingen te zoeken die door zowel gemeenten als marktpartijen kunnen worden gedragen. In de begeleiding is balans gevonden door zowel de VNG als de NEPROM te betrekken in de begeleidingscommissie, naast diverse beleidsmedewerkers van het Ministerie van VRO. In de uitvoering van het onderzoek vond de borging plaats door bij de enquête, interviews, casestudies en rondetafelgesprekken een evenwichtige mix van gemeenten en overheid te betrekken. Om tot die evenwichtige mix te komen selecteerden opdrachtgever en opdrachtnemer op basis van omvang van gemeenten en projecten, geografische verdeling over het land, stedelijk en minder stedelijk.
3. Zuivere input vanuit deelnemers aan de enquête, interviews, case studies en rondetafelgesprekken: Alle betrokken deelnemers zijn bij uitnodiging tot een bijdrage geïnformeerd over het doel en de aard van het onderzoek. Tevoren is duidelijk gemaakt dat uitspraken niet herleidbaar zouden zijn naar deze personen of de betreffende organisaties. Hierdoor konden alle bijdragers vrijuit en eerlijk spreken.

BIJLAGE 2 – Definities van gehanteerde vaktermen

Hieronder leest u wat de auteurs van dit rapport bedoelen met een aantal termen die vaak voorkomen in dit rapport.

Anterieure overeenkomst: Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die een overheid, doorgaans gemeente, en een marktpartij afsluiten om afspraken vast te keggen . Dat gebeurt voorafgaand aan het vaststellen van een omgevingsplan, een projectbesluit of de afgifte van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hierin maken zij ook afspraken over het kostenverhaal.

Binnenplanse kosten: de kosten van binnen het plangebied uit te voeren werken, werkzaamheden en maatregelen. Deze kosten omvatten niet alleen het bouwrijp maken van uitgeefbare delen, maar bijvoorbeeld ook het woonrijp maken van de omgeving rondom woningen en bedrijfsgebouwen.

Bovenwijkse voorziening: Een bovenwijkse voorziening is een voorziening van openbaar nut die meerdere wijken bedient, zoals een hoofdweg of een groot park. De kosten voor deze voorzieningen verdelen overheden vaak over meerdere ontwikkelingsprojecten. Als het een voorziening buiten het plangebied betreft gaat het om buitenplanse kosten, dit in onderscheid met binnenplanse kosten. Dan hebben ze een *gebiedsoverstijgend* karakter. Kosten die direct en alleen te maken hebben met het plangebied worden ook wel *gebiedseigen kosten* genoemd.

Exploitatieplan: Een exploitatieplan is een juridisch bindende planfiguur. Zo'n plan wordt door een gemeente vastgesteld om de kosten van grondexploitatie te verhalen op de marktpartijen. Het plan bevat onder andere een overzicht en onderbouwing van de te verhalen kosten en de wijze van kostenverhaal. Deze planfiguur werd geïntroduceerd met de Wro en werd samen met een bestemmingsplan vastgesteld. Onder de Ow worden in het omgevingsplan 'kostenverhaalsregels' voor kostenverhaalsgebieden vastgesteld.

Financiële bijdrage: Naast een kostenverhaalsbijdrage kan ook een financiële bijdrage worden verhaald. Dat is een bijdrage voor ontwikkelingen die niet onder het kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Bij privaatrechtelijke trajecten betreft het een 'vrijwillige financiële bijdrage' en bij publiekrechtelijke trajecten spreekt de wetgever van 'afdwingbare financiële bijdrage'.

Kostenverhaal met tijdvak (integraal model): Kostenverhaal met tijdvak houdt in dat de kosten die gemaakt worden voor de ontwikkeling van een gebied binnen een bepaalde periode worden verhaald op de betrokken partijen. Hierbij is het uitgangspunt dat een gebiedsontwikkeling volgens een vaste ruimtelijke opzet, een vast ruimtelijk programma en in een vaste tijdsvolgorde wordt gerealiseerd. Dit maakt het mogelijk om het kostenverhaal al bij de vaststelling van het omgevingsplan te regelen. Dit model van kostenverhaal staat ook bekend als het 'integrale model'.

Kostenverhaal zonder tijdvak (organisch model): Bij kostenverhaal zonder tijdvak worden de kosten voor de ontwikkeling van een gebied verhaald zonder dat er een specifieke periode aan verbonden is. Hierbij is het uitgangspunt een globaal plan. Daarin staat de ruimtelijke hoofdstructuur min of meer vast. Maar het ruimtelijk programma en de tijd waarbinnen de gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd afhankelijk zijn van de bouwinitiatieven van eigenaren. In het omgevingsplan wordt daarom alleen vastgelegd hoeveel kosten maximaal kunnen worden verhaald. De meer precieze bedragen worden kort voor de start van de bouw berekend (namelijk bij de kostenverhaalsbeschikking). Dit model van kostenverhaal staat ook bekend als het 'organische

model'.

Macro-aftopping: Macro-aftopping is het principe dat, via het exploitatieplan of via kostenverhaalsregels, niet méér kosten worden verhaald dan het niveau van de geraamde opbrengsten toelaat. Via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan kunnen marktpartijen daardoor niet in een positie komen dat ze moeten bijdragen in een totaaltekort van de exploitatieopzet van de kostenverhaalsregels. Dat is althans zo bij het model met tijdvak. Bij het model zonder tijdvak is er geen sprake van macro-aftopping op het gehele kostenverhaalsgebied. Er vindt wel een financiële draagkrachttoets plaats ten tijde van de kostenverhaalsbeschikking. Maar deze is beperkt tot de percelen waarvoor de beschikking wordt gevraagd. Dat wordt de waardevermeerderingstoets genoemd. Beoordeeld wordt dan wat de waardevermeerdering is als gevolg van het mogelijk worden van de bouwactiviteit op de betreffende percelen. Dat bedrag wordt verminderd met de inbrengwaarden. Het saldo is het bedrag dat maximaal voor kostenverhaal in rekening kan worden gebracht. Is het saldo te weinig om de berekende kostenverhaalsbijdrage te betalen dan betaalt de beschikkinghouder niet meer dan dat saldo. Hij hoeft dus niet bij te dragen in het tekort als gevolg van een te geringe waardevermeerdering.

Marktpartij: Een marktpartij is een private onderneming of organisatie die betrokken is bij de ontwikkeling van vastgoedprojecten, zoals projectontwikkelaars, bouwbedrijven of investeerders.

Plankosten: Plankosten zijn de kosten die gemaakt worden voor het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke plannen, zoals voorheen onder de Wro, bestemmingsplannen, exploitatieplannen en thans onder de Ow, omgevingsplannen. Deze kosten omvatten tijdens de planvorming onder andere onderzoek, advies en juridische ondersteuning. In het stadium van de uitvoering spreken we ook over 'voorbereiding en toezicht op de uitvoering' (VTU).

Privaatrechtelijke kostenverhaal: Privaatrechtelijk kostenverhaal verwijst naar het verhalen van kosten via privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals anterieure overeenkomsten, tussen gemeenten en ontwikkelaars.

PTP (criteria): De PTP-criteria staan voor Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit. Deze criteria worden gebruikt in de context van kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen. Doel daarvan is te komen tot het eerlijk verdelen van de kosten die gepaard gaan met publieke investeringen in ontwikkelingsprojecten. Het betreft kosten die een gebiedsoverstijgend karakter hebben. Met deze criteria kunnen de kosten op een evenwichtige manier worden verdeeld onder de betrokken partijen en gebieden. Als dus sprake is van voorzieningen die voor meerdere gebieden van belang zijn (bovenwijkse voorzieningen) worden de kosten proportioneel (naar evenredigheid) over de betrokken gebieden verdeeld.

Publiekrechtelijk kostenverhaal: Publiekrechtelijk kostenverhaal is het verhalen van kosten via bestuursrechtelijke procedures. Daarbij dwingt de gemeente de te verhalen kosten af op het moment dat gestart wordt met de bouw. Onder de Wro gebeurde dit via *exploitatieplannen gevolgd door betalingsvoorschriften bij vergunningen voor het bouwen*, onder de Ow gebeurt dit via *kostenverhaalsregels in het omgevingsplan gevolgd door kostenverhaalsbeschikkingen*.

Vaste bijdrage: Een vaste bijdrage is een vooraf vastgesteld bedrag die een ontwikkelaar moet betalen aan de gemeente voor het realiseren van een project. Dit gebeurt vaak als onderdeel van beleidsregels voor het afsluiten van een anterieure overeenkomst. In dit onderzoek gaat het vooral over vaste bijdragen voor plankosten en/of bovenwijkse voorzieningen en die vallen onder het verplichte kostenverhaal van afd. 13.6 Ow.

Voorovereenkomst: Een voorovereenkomst is een overeenkomst tussen een gemeente en een ontwikkelaar, waarin intenties en voorwaarden voor verdere samenwerking worden vastgelegd. Dit gebeurt voordat een definitieve overeenkomst wordt gesloten.

BIJLAGE 3 – Toelichting kostenverhaal en financiële bijdragen

Kostenverhaal is een specialistisch onderwerp. In deze bijlage gaan wij in op de basisprincipes van de wettelijke regelingen van kostenverhaal en financiële bijdragen.

Kostenverhaal is dat initiatiefnemers van bouwactiviteiten meebetalen aan publieke kosten

Bij de ontwikkeling van nieuwe woon- of werklocaties worden kosten gemaakt. Die kosten moeten in principe gedragen worden door de waardevermeerdering van de gronden voor die nieuwe functies. Het proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en grondverkoop wordt ook wel grondexploitatie genoemd.
Bij grondexploitatiekosten gaat het over de kosten die private partijen en overheid maken voor de verandering (ontwikkeling) van de bestaande functies van een gebied naar andere functies in dat gebied. Die ontwikkeling kan plaatsvinden in zogenaamde uitleglocaties (meestal agrarisch gebied), of in binnenstedelijke locaties (herontwikkeling of transformatie). Voor zulke ontwikkelingen wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de exploitatie van de grond en anderzijds de exploitatie van het vastgoed: de bouw- of vastgoedexploitatie.

Het is van belang dat de publieke kosten die in dit proces worden gemaakt, worden verhaald op de private initiatiefnemers die ook de verkoopopbrengsten van bouwrijpe grond realiseren. We noemen dat kostenverhaal. De term kostenverhaal wordt ook wel breder gebruikt, bijvoorbeeld voor het verhalen van de kosten van bodemsanering op de veroorzaker van een bodemvervuiling. Maar hier gaat het over het verhalen van grondexploitatiekosten.

Het principe daarbij is dat die kosten rechtvaardig worden verdeeld. De wetgever heeft daar een regeling voor vastgesteld. Met de Ow is in afdeling 13.6 (de kostenverhaalsregeling) de basis gelegd voor het verhalen van kosten van grondexploitatie. Daartoe is in het Omgevingsbesluit opgenomen welke kosten daarvoor in aanmerking komen, ondergebracht in de kostensoortenlijst.
Kostenverhaal is verplicht voor zaken van deze kostensoortenlijst. De kosten worden verhaald op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen en realiseren. Die plicht geldt als zij die mogelijkheden krijgen bij wijziging van het omgevingsplan of bij het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hierna wordt gemakshalve steeds alleen over de wijziging van het omgevingsplan gesproken tenzij er een specifieke reden is om het instrument van de vergunning te noemen. De bedoelde wijziging van het omgevingsplan of de afwijking ervan worden hierna ook wel als planologisch besluit aangeduid.
Kostenverhaal kan voorafgaand aan zo'n planologisch besluit worden verzekerd door het sluiten van een anterieure overeenkomst (de privaatrechtelijke route) of door gemeentelijke gronduitgifte. Wordt het kostenverhaal niet op een dergelijke manier verzekerd dan moet er een publiekrechtelijke basis worden gelegd voor kostenverhaal. Dat gebeurt doordat in het omgevingsplan kostenverhaalsgebieden worden aangewezen. Voor die kostenverhaalsgebieden worden kostenverhaalsregels vastgesteld. Deze regels dienen om de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage te bepalen.
De inhoud van die kostenverhaalsregels vormt de basis voor de berekening van de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage. De bijdrage wordt berekend en opgelegd in een zogenaamde kostenverhaalsbeschikking. Het opnemen van zulke kostenverhaalsregels in het omgevingsplan én het verlenen van zo'n kostenverhaalsbeschikking wordt samen de publiekrechtelijke route genoemd.

Wettelijke regeling rond kostenverhaal

De hiervoor genoemde privaatrechtelijke route voor kostenverhaal wordt in de praktijk het meest toegepast. De mogelijkheden daarvan worden mede bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de publiekrechtelijke

route. Die laatste is namelijk het kader, de 'stok achter de deur', voor situaties waarin onderhandelingen niet tot afspraken leiden. Als gevolg daarvan heeft de publiekrechtelijke route een schaduwwerking naar de privaatrechtelijke route. Enkele praktisch relevante onderdelen van de wettelijke regeling over deze publiekrechtelijke route worden hierna benoemd:

- De PTP-criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Kosten moeten nut hebben voor een gebiedsontwikkeling (profijt). Ze moeten (mede) gemaakt worden voor een gebiedsontwikkeling (toerekenbaarheid). Als meerdere gebieden profijt hebben moeten de kosten evenredig worden toegerekend. Dat moet dan gebeuren naar verhouding van de mate van profijt (proportionaliteit). Voorzieningen die voor meer gebieden profijt hebben worden vaak bovenwijkse voorzieningen genoemd.
- De verhaalbare kosten worden toegerekend naar rato van de verschillen in het opbrengend vermogen van bouwrijpe gronden. Dat betekent bijvoorbeeld dat aan gronden voor sociale huurwoningen een (beduidend) lagere kostenverhaalsbijdrage wordt toegerekend dan aan gronden waar vrije sectorwoningen mogen worden gebouwd.
- Macro-aftopping. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan tot het niveau van de geraamde opbrengsten. Als er meer kosten zijn, komen die voor rekening van de Gemeente en niet voor rekening van ontwikkelende partijen.
- Plankosten. Dat zijn kosten die gemaakt worden om het plan voor te bereiden en om de uitvoering ervan te begeleiden. Voor de publiekrechtelijke route geldt een ministeriële regeling die de plankosten maximeert. Op basis daarvan worden de plankosten, met het hulpmiddel van de plankostenscan, forfaitair bepaald (dat wil zeggen: op voorhand vastgesteld).
- Aan het eind van de exploitatie van de gebiedsontwikkeling volgt een herberekening op basis van de werkelijk gemaakte kosten; dit met het oog op een eindafrekening. Als dan blijkt dat de kosten meer dan 5% lager zijn dan de betaalde geldsom, wordt het verschil tussen de kosten en de betaalde geldsom terugbetaald. Er wordt terugbetaald voor zover het verschil groter is dan 5% van de kosten. De eindafrekening kan er niet toe leiden dat degene die een kostenverhaalsbeschikking heeft betaald, moet bijbetalen.
- De Omgevingswet kent twee modellen voor kostenverhaal. Het ene model is bedoeld voor integrale ontwikkelingen. Dat zijn ontwikkelingen waarvan de gemeente een eindbeeld en een termijn voor ogen heeft. De andere is bedoeld voor organische ontwikkelingen. Dat zijn ontwikkelingen waar de Gemeente geen eindbeeld en geen vaste termijn voor ogen heeft. De Gemeente heeft meestal wel een globaal beeld, wat vaak terug te vinden valt in de Omgevingsvisie of een Gebiedsvisie of een Gebiedsgericht programma.
  Het ene model wordt het model met tijdvak genoemd en het andere het model zonder tijdvak. Met het model met tijdvak verhaalt de Gemeente zowel de publieke kosten als de kosten van uitgeefbare gebieden. Met het model zonder tijdvak verhaalt de Gemeente alleen de publieke kosten (zoals kosten van openbare voorzieningen, kosten van het ambtelijk apparaat). In dat geval draagt de ontwikkelaar de kosten voor uitgeefbare delen zelf. Die spelen later bij de waardevermeerderingstoets een rol.
- De kostensoortenlijst. Deze lijst bevat limitatief welke kostensoorten verhaald kunnen en moeten worden. Deze lijst is ingedeeld in een tabel A en een tabel B. Tabel A bevat de zogenaamde publieke kosten. Tabel B bevat de kosten voor de uitgeefbare gebieden, soms ook wel de kavelkosten genoemd. Bij toepassing van het model zonder tijdvak kunnen alleen de publieke kosten worden verhaald; bij toepassing van het model met tijdvak worden zowel de publieke kosten als de kavelkosten verhaald.

Regeling over financiële bijdragen

Naast de kostenverhaalsregeling kent de Ow ook een regeling voor financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden, afdeling 13.7. Dit betreft een nieuwe regeling in de Omgevingswet, naast het kostenverhaal. Ook daarvoor geldt dat er een privaatrechtelijke route en een publiekrechtelijke route is. De privaatrechtelijke route is vergelijkbaar met het verhalen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de Wro dat mogelijk maakte. De praktijk van de Wro komt in het onderzoek terug onder verschillende termen: soms wordt gesproken over financiële bijdragen voor Ruimtelijke ontwikkelingen, maar soms ook wel over bovenplanse kosten. Die laatste term wordt in de praktijk ook wel eens gebruik voor kosten van bovenwijkse voorzieningen. Vanwege verwarring over het begrip bovenplanse kosten gebruiken wij dat begrip niet. Voor de zuiverheid van begrippen maken we onderscheid tussen gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten. In de door ons gehouden enquête wordt de term bovenplanse kosten wel regelmatig naar voren gebracht door respondenten.

BIJLAGE 4 – Onderzoeksbevindingen per deelvraag

Het Ministerie van VRO stelde een aantal deelvragen als onderdeel van het empirisch onderzoek naar het kostenverhaal. In deze bijlage leest u onze bevindingen ten aanzien van deze deelvragen. De deelvragen betreffen:

a) Hoe worden kosten doorgaans verhaald? Gebeurt dit vaker met een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst, en welke motivatie ligt daar achter?
b) Hoeveel kosten en welk deel van de kosten van ruimtelijke plannen worden verhaald?
c) Om welk type kostenposten gaat het, hoe verhouden die kosten zich tot de kostensoortenlijst, en welke kosten worden niet verhaald?
d) In hoeverre is er een verschil tussen kosten die worden verhaald met exploitatieovereenkomsten en kosten die worden verhaald middels anterieure overeenkomsten, en speelt bijvoorbeeld het moment waarop het kostenverhaal wordt vastgezet hier een rol bij?
e) Een aantal gemeenten rekent vaste bedragen per woning of per vierkante meter bedrijfsoppervlak voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Wat waren de doelen die gemeenten daarmee wilden bereiken, zijn die doelen in de praktijk bereikt en wat voor basis zit er onder deze vaste bedragen?
f) In hoeverre kan er een uitspraak worden gedaan over de voorspelbaarheid van kostenverhaal (o.a. duidelijkheid vooraf voor ontwikkelaars, versnellen van onderhandelingen over anterieure overeenkomsten, vergemakkelijken kostenverhaal bij postzegelplannen, van het niveau van te verhalen kosten en de indexering van te verhalen kosten) voor de verschillende methodes die gehanteerd worden voor kostenverhaal?
g) Hoe staan gemeenten tegenover verwachte veranderingen in kostenverhaal in de Omgevingswet?
h) Op basis van de Wet open overheid en voorheen de Wet openbaarheid bestuur hoeven anterieure overeenkomsten niet integraal te worden gepubliceerd, maar kunnen bepaalde gegevens geheim worden gehouden. Welke gegevens worden door gemeenten altijd gepubliceerd en welke gegevens worden geheim gehouden? Zijn hierin verschillen tussen gemeenten of is er uniformiteit? Als er verschillen zijn, heeft dat dan ook gevolgen voor de effectiviteit en doelmatigheid van het grondbeleid?

In de paragrafen hierna treft u telkens een deelvraag en onze bevindingen uit het onderzoek.

4A. Kosten worden vaker verhaald via anterieure overeenkomsten dan via exploitatieplannen, vanwege voordelen in flexibiliteit, snelheid en complexiteit

Hoe worden kosten doorgaans verhaald, en welke motivatie ligt daarachter?

4A.1. Kostenverhaal vindt meestal plaats via anterieure overeenkomsten[10]

Een oud onderzoek van PBL in 2011, niet lang na de inwerkingtreding van de Wro, gaf aan dat 4% van het kostenverhaal via exploitatieplannen verliep, en 96% via anterieure overeenkomsten. De respons van gemeenten op de enquête die in het kader van deze opdracht is uitgezet laat zien dat 74% van de plannen het kostenverhaal verloopt via anterieure overeenkomsten, en 26% via exploitatieplannen. Marktpartijen die de enquête invulden geven een iets ander beeld mee: 55% via anterieure overeenkomsten, 45% via exploitatieplannen. Waar dit verschil tussen de antwoorden van de gemeenten en marktpartijen vandaan komt, kunnen wij niet exact verklaren. Wel valt de beargumenteren dat gemeenten na inwerkingtreding van de Wro niet direct veel ervaring opdeden met exploitatieplannen, maar dat door de jaren heen tot en met inwerkingtreding van de Omgevingswet wél meer ervaring opdeden met exploitatieplannen.

De exacte verhouding tussen hoeveel plannen via anterieure overeenkomsten het kostenverhaal regelen, en hoeveel plannen het kostenverhaal via exploitatieplannen regelen, valt niet precies te noemen. Een antwoord op de vraag hoe kosten doorgaans worden verhaald is echter wel te formuleren: deze worden doorgaans verhaald via anterieure overeenkomsten. Belangrijke toevoeging is dat de hoeveelheid woningen per plan bij exploitatieplannen doorgaans aanzienlijk hoger is dan de hoeveelheid woningen waar anterieure overeenkomsten betrekking op hebben. In de volgende paragrafen gaan wij in op de motivatie van partijen om kosten doorgaans te verhalen met anterieure overeenkomsten.

4A.2. De motivatie om vaak kosten te verhalen via anterieure overeenkomsten komt voort uit de flexibiliteit in het bepalen van het kostenverhaal

[10] *Commentaar: de percentages die uit de enquête van dit onderzoek volgen, wijken substantieel af van het beeld dat in den lande circuleert. Een onderzoek dat het PBL vrij snel na de inwerkingtreding Wro deed gaf aan dat 4% via exploitatieplannen ging en 96% via anterieure overeenkomsten. Het is best mogelijk dat na dat onderzoek er verhoudingsgewijs in meer gevallen via exploitatieplannen is gewerkt. Echter, het percentage van 4% zou een vervuild percentage genoemd kunnen worden. Dat werd vooral beïnvloed door het zeer grote aantal 'vergunningen voor planologisch strijdig gebruik' (wat we onder de Omgevingswet BOPA-vergunningen zouden noemen) o.g.v. art. 2.12 Wabo. Dat betreft initiatieven van een eigenaar c.q. marktpartij op gronden van één eigenaar. Er valt dan niets te verevenen. Gemeenten koppelen het aangaan van een anterieure overeenkomst aan planologische medewerking. In zulke gevallen kon bijna altijd de vaststelling van een exploitatieplan worden vermeden. Immers, hoe meer eigenaren hoe groter de kans dat de gemeente niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst zou kunnen sluiten en dus een exploitatieplan zou moeten vaststellen. En in een aantal gevallen wilde de gemeente een exploitatieplan ook niet vermijden, omdat ze een actieve grondpolitiek voerden en alle gronden zelf wilden verwerven (dit deed zich vaker voor bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen dan bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties) of in ieder geval de gronden voor de aanleg van openbare ruimte. Bij versnipperd eigendom hielpen anterieure overeenkomsten dan niet en moest de gemeente wel verwerven (eventueel door onteigening) om de (stedenbouwkundig) gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Dan werd er dus niet met iedereen gestreefd naar een anterieure overeenkomst en moest de gemeente, tegen de tijd dat ze het bestemmingsplan wilde vaststellen en de nodige gronden nog niet had verworven, wel een exploitatieplan vaststellen.*
Het aantal situaties waarin gemeenten zelf planologisch het voortouw namen én waarin er sprake was van meerdere eigenaren (zodat er ook kosten te verevenen vielen) was niet per se klein, maar was duidelijk ondergeschikt aan het aantal situaties van een vergunning voor planologisch strijdig gebruik. Wanneer het PBL destijds had ingezoomd op situaties waarin de gemeente het voortouw nam mét gronden van meerdere eigenaren, zou er een ander verhoudingsgetal uit zijn gekomen. Dan zou er een hoger percentage exploitatieplannen zijn geconstateerd.
Aan de andere kant vermoeden wij dat een percentage van 26% voor exploitatieplannen ook niet klopt met de werkelijkheid. Wij schatten in dat de gemiddelde respondent op onze enquête meer begaan en ervaren is met kostenverhaal, en ook met exploitatieplannen, dan partijen die de enquête niet hebben ingevuld. Gezien het specialistische karakter van exploitatieplannen is ons beeld dat de verhouding anterieur kostenverhaal / exploitatieplannen op landelijk niveau meer zwaarte heeft richting anterieur kostenverhaal.
Conclusie: het kostenverhaal verloopt vaker via het privaatrechtelijke spoor dan via het publiekrechtelijke spoor, maar de exacte aantallen zijn tijdsgebonden en niet exact te bepalen aan de hand van de onderzoeksresultaten.

Partijen geven aan om de voorkeur te geven aan kostenverhaal via anterieure overeenkomsten vanwege meerdere voordelen:

- Meer **flexibiliteit** in onderhandelingen en afspraken, waaronder in welke kosten partijen kunnen verhalen[11]. Ook biedt het anterieure spoor meer vrijheid ten aanzien van hoe inbrengwaarde en opbrengstpotentie worden meegerekend in het kostenverhaal.
- Anterieure overeenkomsten kunnen **op maat** worden gemaakt voor specifieke projecten, waardoor ze beter kunnen inspelen op de unieke behoeften van betrokken partijen en op de omstandigheden van elk project.
- In sommige gevallen is er hoge bestuurlijke druk om snel woningen te bouwen. Deze bestuurlijke druk komt in sommige gevallen tot uiting aan de onderhandelingstafel in vorm van **een lagere kostenverhaalsbijdrage** dan wanneer deze bestuurlijk druk er niet zou zijn.
- Het anterieure spoor bevordert een nauwe en goede samenwerking tussen gemeente en marktpartij.

4A.3. Er is minder motivatie om kosten te verhalen via het exploitatieplan vanwege haar specialistische, inflexibele en tijdrovende karakter

Tegenover de anterieure overeenkomst geven weinigen de voorkeur voor kostenverhaal via exploitatieplannen. Er zijn een aantal bezwaren tegen exploitatieplannen die centraal staan:

- Voor het opstellen van exploitatieplannen moeten gemeenten doorgaans **meer werkzaamheden** verrichten dan bij anterieure overeenkomsten. Zo'n 60% van de gemeentelijke respondenten van de enquête vindt het **ingewikkeld,** en ervaart het zo dat er **specialistische kennis** voor nodig is. Twee van de drie gemeentelijke respondenten van de enquête ervaart het opstellen van een exploitatieplan als arbeidsintensief en vindt dat het veel tijd vraagt. Het komt regelmatig voor dat het nodig is om externe adviseurs te betrekken omdat de kennis in huis niet aanwezig is.
- De flexibiliteit van anterieur kostenverhaal maakt het mogelijk om sneller tot overeenstemming te komen zonder de **formele procedures van een exploitatieplan** te doorlopen. Het vaststellingsproces van een exploitatieplan aan de gemeentelijke zijde is vaak **tijdrovend.**
- Vaak is er sprake van **ambtelijke weerstand** tegen de onderneming van het opstellen en jaarlijks bijhouden van een exploitatieplan.
- Het **aanpassen van exploitatieplannen** door veranderende omstandigheden in een project is moeilijker dan het aanpassen van een anterieure overeenkomst.

4B. De hoogte van te verhalen kosten én de mogelijkheid om kosten te verhalen verschilt sterk per project

Hoeveel kosten en welk deel van de kosten van ruimtelijke plannen worden verhaald? In de praktijk bestaan er grote verschillen in de hoogten van het kostenverhaal.

4B.1. De hoogte van het kostenverhaal kent grote bandbreedtes, zowel bij anterieure overeenkomsten als bij exploitatieplannen

De hoogte van kostenverhaalsbijdragen per woning verschilt enorm

Uit de enquête valt geen richtlijn af te leiden voor een verantwoorde exploitatiebijdragen per woning. De desk study toont een beperkt onderbouwd beeld, omdat deze zich op een beperkt aantal projecten baseert. Daarom kan deze dataset niet fungeren als onderlegger om kostenverhaalsbijdragen voor projecten in heel Nederland te

[11] *Dat het anterieure kostenverhaal de mogelijkheid biedt om naast meer kostensoorten ook hogere kosten in rekening te brengen, wordt door respondenten van de enquête doorgaans niet zo ervaren in de praktijk.*

voorspellen. Deze dataset geeft wel het beeld dat er sprake is van grote verschillen in exploitatiebijdragen per woning. In de desk study is ook het opvallend dat er een verschil is in de hoogte van bijdragen bij anterieure kostenverhaal versus bijdragen bij exploitatieplannen. Voor anterieure overeenkomsten tonen 36 anterieure overeenkomsten een bandbreedte van € 0 tot ongeveer € 35.000. De omstandigheden van de betreffende projecten verschillen steeds van elkaar. Op geen manier dienen deze bedragen gebruikt te worden om beleid, regelgeving of ander instrumentarium op te baseren.

Relevant: Uit onderzoek van STEC-groep, gepubliceerd 8 oktober 2024, blijken aanzienlijke verschillen in anterieur kostenverhaal. De categorie bedragen van € 1.000 - € 5.000 komt heel vaak voor, bijna drie keer vaker dan bijdragen van € 5.000 - € 10.000. Het onderzoek van STEC-groep concludeert dat het in minder dan 10% van de gevallen gaat om hogere bijdragen per woning.

Het is van belang te beseffen dat het bij deze anterieure overeenkomsten steeds gaat om netto-exploitatiebijdragen.

Publiekrechtelijk kostenverhaal kent doorgaans hogere netto exploitatiebijdragen dan privaatrechtelijk kostenverhaal

Bij exploitatieplannen zien we hogere bijdragen dan bij anterieure overeenkomsten in de desk study. Het gaat dan om *bruto*-exploitatiebijdragen. Om te kunnen vergelijken met bijdragen in anterieure overeenkomsten is een correctie naar *netto*-exploitatiebijdragen op zijn plaats[12]. Die netto-bijdragen zijn in de regel niet als zodanig opgenomen in exploitatieplannen maar moeten daaruit afgeleid worden. Bij de casestudies en bij de rondetafelgesprekken werd van enkele exploitatieplannen duidelijk dat er ook netto-exploitatiebijdragen van (ruim) boven de € 100.000 voorkomen. Het betreft dan (uiteraard) bijdragen voor woningen in de vrije sector. De bijdragen voor woningen in andere prijscategorieën zijn lager. Het onderscheid van exploitatiebijdragen naar prijscategorieën komt in anterieure overeenkomsten meestal niet expliciet naar voren en een vergelijking is daardoor niet mogelijk binnen de deskstudy.

In onze studie komen we overwegend veel situaties tegen met netto-bijdragen afgeleid uit exploitatieplannen die hoger zijn dan kostenverhaalsbijdragen uit anterieure overeenkomsten. Dit valt mogelijk te wijten aan dat gemeenten exploitatieplannen vaker toepassen bij grote plannen dan bij kleine plannen. Wij zien in onze deskstudy terug dat exploitatieplannen vaak grotere plannen met meer eigenaren betreffen dan die van de anterieure overeenkomsten in de deskstudy. Bij projecten met een groot gebied en met veel bouwprogramma zijn vaak (veel) meer openbare voorzieningen nodig dan bij projecten voor een klein gebied. Wanneer een project bijvoorbeeld een solitaire ontwikkeling betreft (wat veel voorkomt) is de openbare ruimte veelal al aanwezig of grotendeels aanwezig. Juist bij projecten van kleine omvang en met name bij solitaire projecten lukt het meestal anterieure overeenkomsten te sluiten, terwijl het bij projecten voor grote gebieden relatief vaker om exploitatieplannen gaat. Dit verklaart volgens de onderzoekers deels de verschillen in kostenverhaalsbijdragen die we zien tussen enerzijds exploitatieplannen en anderzijds anterieure overeenkomsten.

---

[12] Onze veronderstelling is dat de meeste anterieure overeenkomsten betrekking hebben op initiatieven van één eigenaar. Als een gemeente daar medewerking aan verleent, valt er qua gebiedseigen (binnenplanse) kosten niets te verevenen. Dat is bij exploitatieplannen echter juist standaard het geval. Bij exploitatieplannen worden kavelkosten (d.w.z. kosten van inbrengwaarden en kosten van bouwrijp maken op de uitgeefbare delen, inclusief eventuele bodemsaneringskosten) over iedereen verdeeld. Zo komen bruto-exploitatiebijdragen tot stand. Als een eigenaar tot ontwikkeling overgaat, verbinden partijen een betalingsvoorschrift aan de vergunning voor het bouwen (onder de Omgevingswet: een te betalen geldsom opgenomen in de kostenverhaalsbeschikking). Dan worden de kavelkosten van de gronden waarvoor de vergunning (onder de Omgevingswet: de kostenverhaalsbeschikking) wordt gevraagd in aftrek gebracht. Feitelijk betaalt men een netto-bijdrage.

Tegelijkertijd kunnen de punten zoals benoemd in onderdeel 4A.2. ertoe leiden dat een gemeente flexibiliteit van anterieur kostenverhaal inzet om niet alle kosten volledig te verhalen, waarmee een deal sneller in zicht komt. Hiermee kiest een gemeente voor snelheid van woningbouw met lager kostenverhaal in plaats van voor volledig kostenverhaal. Kiezen voor volledig kostenverhaal zou tot vertragingen kunnen leiden. Platgeslagen: gemeenten hebben te maken met de afweging 'geld' versus 'tijd'. Deze vraag kwam echter niet expliciet voor in de onderzoeksstappen en de onderzoekers zijn daarom voorzichtig met het trekken van conclusies op dit onderwerp. Mogelijk spelen er andere factoren, zoals dat gemeenten exploitatieplannen vaker inzetten bij grote complexe projecten, maar mogelijk ook meer kostenverhaal nodig is dan bij minder complexe ontwikkelingen waarbij gemeenten opteren voor het anterieure spoor.

4B.2. Een groot aantal project- en locatieafhankelijke factoren is bepalend voor de hoogte van het kostenverhaal, waardoor de hoogte van exploitatiebijdragen op voorhand lastig te voorspellen is

De hoogte van het kostenverhaal kent veel bepalende factoren. De hoogte van het kostenverhaal heeft te maken met de kosten die gemeenten moeten maken om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarbij gaat het onder andere om de aard van het gebied: is het bijvoorbeeld een uitleglocatie of een stedelijke herontwikkeling? Hoe ziet het kostenverhaalsgebied eruit, en waar verhaalt de gemeente dan haar kosten op? Hoeveel infrastructuur is er nodig om de nieuwe woningen/voorzieningen bereikbaar te maken? Zijn er voorzieningen in de buurt die nodig zijn, en die onderdeel uit maken van het kostenverhaal? Verhaalt een gemeente ook de kosten voor bijvoorbeeld riolering? Wat is de rolverdeling tussen gemeente en marktpartij, en wat heeft dat voor effect op de plankosten en op kosten voor het woonrijp maken van het gebied?

Daarnaast heeft de ruimte om kosten te verhalen te maken met de opbrengstpotentie van de vastgoedontwikkeling. Wat voor programma komt er, en leidt dat programma tot voldoende grondopbrengsten of is er sprake van macro-aftopping? Hoe zit het met de eisen voor sociale of betaalbare woningbouw? Wat voor andere prijscategorieën woningen zijn er mogelijk? Hoe zit het met de opbrengstpotentie daarvan? Is er ook ruimte voor renderend niet-woonprogramma? Is er sprake van een hoog ambitieniveau op thema's zoals klimaatadaptatie of energieneutraliteit, en verlaagt dat de opbrengstpotentie van de vastgoedontwikkelingen? En: hoe zit het met inbrengwaarden van de gronden en eventuele opstallen? Er zijn meer factoren in de opbrengstpotentie die van belang zijn, maar ons punt voor nu is dat dat er dusdanig veel zijn, dat de hoogte van het kostenverhaal zich lastig laat te voorspellen.

De factor tijd is ook een belangrijke. De ruimte voor kostenverhaal is mede afhankelijk van de conjunctuur. Is er sprake van hoogconjunctuur, en daardoor hoge opbrengsten van vastgoed? Hoe staat het met de bouwkosten?[13] En hoe staat het met de rendementseisen van beleggers? Staan die in verhouding tot de kosten die verhaald worden door gemeenten?

Kortom, er zijn dusdanig veel factoren die mede bepalend zijn voor de hoogte van het kostenverhaal, dat de hoogte van exploitatiebijdragen niet op voorhand te bepalen is.

4B.3. De hoogte van macro-aftopping verschilt sterk per project en is ook onvoorspelbaar

[13] *Ter illustratie: één van de casussen die wij bestudeerden is een grote gebiedsontwikkeling waar anterieur was gecontracteerd. De kosten van de publieke maatregelen stegen echter hard tijdens afgelopen jaren, na afsluiten van de anterieure overeenkomsten. De gemaakte SSK-raming (Standaard Systematiek Kostenramingen) en voorziene kostenindexaties strookten niet met hoeveel de civieltechnische kosten op gegeven moment daadwerkelijk bedroegen, vanwege sterke kostenstijgingen van afgelopen jaren. Daardoor zou de gemeente veel meer kosten maken dan zij had vastgelegd in de anterieure overeenkomsten. De auteurs van dit onderzoek zien dit in de dagelijkse praktijk vaker gebeuren.*

Bij exploitatieplannen is in de desk study een minderheid van de gevallen sprake van macro-aftopping (37%). Als er sprake is van macro-aftopping dan ligt het deel van de kosten dat niet kan worden verhaald tussen 1,5% en 26% (desk study). Gemeentelijke respondenten in de enquête geven aan dat bijna in de helft van de gevallen sprake is van macro-aftopping.

Figuur 3. Macro-aftopping n-31 (51 % van de 61 gemeentelijke respondenten)

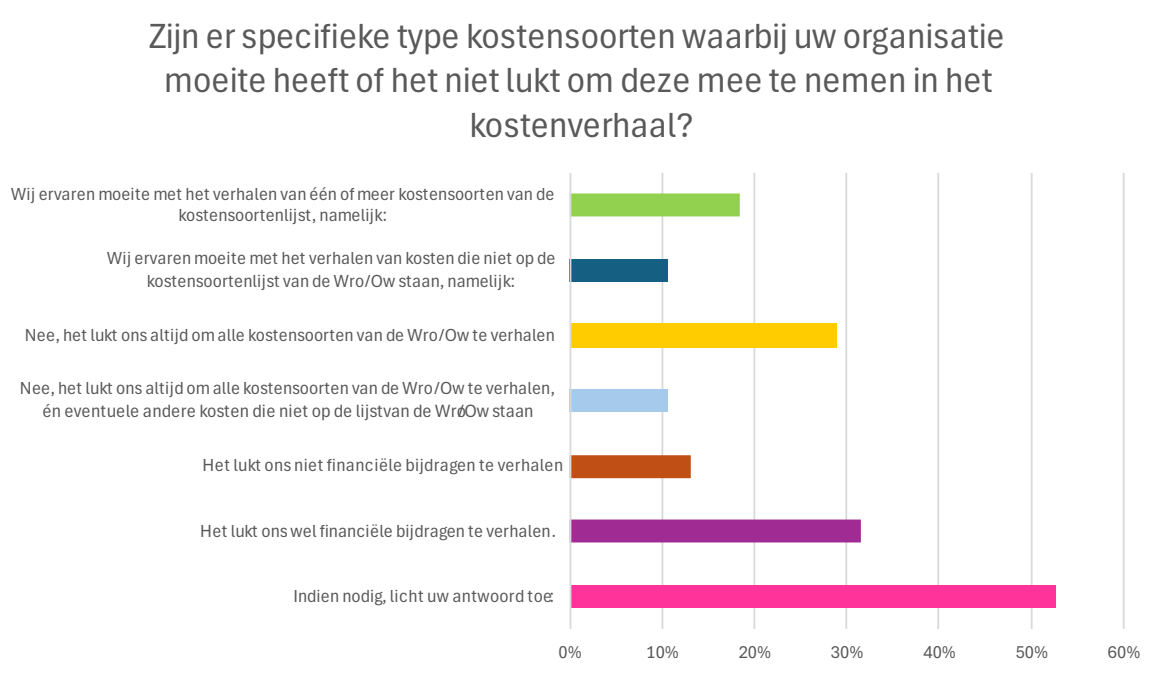
4C. Sommige kosten zijn moeilijker te verhalen, met name de kosten voor bovenwijkse voorzieningen

Van de gemeentelijke respondenten geeft in de enquête ongeveer 18% aan moeite te ervaren met het volledig verhalen van alle kostensoorten. Een aantal respondenten van de enquête geeft aan moeite te hebben met het verhalen van specifieke kostensoorten, zoals bovenwijkse infrastructurele investeringen en ambtelijke inzet. Daarnaast leidt het verhalen van kosten vaak tot langdurige onderhandelingen met marktpartijen, vooral bij binnenstedelijke projecten waar macro aftopping een rol speelt. Bovendien hebben sommige respondenten van de enquête bepaalde kosten nog niet integraal in beeld, dat het moeilijk maakt om deze mee te nemen in anterieure overeenkomsten. Verder zijn er vaak bestuurlijke discussies over het verhalen van kosten, vooral wanneer de bijdrage bovenwijks te abstract of verouderd is. Ten slotte zijn vertragingen in planvorming door nieuwe ontwerpen en extra onderzoeken lastig mee te nemen in het kostenverhaal, dat leidt tot uitdagingen bij het onderscheiden van beleid en uitvoering. Sommige respondenten van de enquête zijn nog niet gewend om kosten voor bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen, maar willen dit in de toekomst wel doen.

Ruim 10% geeft aan altijd alle kosten te verhalen én ook nog kostensoorten die niet op de kostensoortenlijst staan. Ongeveer 13% van de gemeentelijke respondenten van de enquête geeft aan dat het niet lukt om financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen, ongeveer 32% geeft aan dat dit wel lukt - waarbij ook wel wordt opgemerkt dat dit onder voorbehoud is dat er geen sprake is van macro-aftopping. In de enquête worden door gemeentelijke respondenten van de enquête uiteenlopende oorzaken genoemd voor

situaties waarin niet alle kosten(soorten) worden verhaald. De belangrijkste oorzaken die worden genoemd voor de moeilijkheid van het verhalen van financiële bijdragen[14] zijn:

- De kosten zijn niet goed in beeld. Dit kan duiden op een gebrek aan transparantie of aan een systematische aanpak om deze kosten te identificeren en te documenteren.
- Er is onduidelijkheid over de mogelijkheden van het verhalen van kosten die niet op de kostensoortenlijst staan, wat kan leiden tot vrees voor acties uit onverschuldigde betalingen.
- Sommige kosten konden gemeenten niet verhalen in exploitatieplannen of niet afdwingen in anterieur kostenverhaal (onder de Wro).
- Er is geen beleid voor het verhalen van deze kosten en tot nu toe geen bestuurlijk draagvlak om dit te implementeren.



Figuur 4. Moeite die gemeenten ervaren met het verhalen van specifieke kostensoorten n=38 (62% van de 61 gemeentelijke respondenten)

Het optreden van zulke oorzaken heeft tot gevolg dat er minder kosten worden verhaald en kan ook leiden tot vertraging en frustratie tussen marktpartijen en gemeente.
Hieronder gaan we in op kostenposten die onderdeel zijn van het kostenverhaal.

4C.1. De samenwerkingsvorm en rolverdeling zijn bepalend voor welke kostenposten en hoogte van kosten die een gemeente heeft te verhalen

Gemeente en marktpartijen kunnen in diverse vormen samenwerken en rollen en taken verdelen in projecten. De verdeling is bepalend voor welke kostenposten de gemeenten heeft te verhalen, en de hoogte hiervan.

4C.2. Vaak gaat het kostenverhaal over de plan- en onderzoekskosten die de gemeente maakt

Vaak maken plan- en onderzoekskosten onderdeel uit van het kostenverhaal. Bij anterieure overeenkomsten komt het regelmatig voor dat deze kosten de enige kosten zijn die een gemeente verhaalt.

- De gemiddelde hoogte van plankosten is bij exploitatieplannen in onze desk study ongeveer 14% van het totale kostenverhaal. Bij anterieure overeenkomsten is dit percentage doorgaans hoger, omdat het

[14] *Bijvoorbeeld: kosten van de procedure van zienswijzen en beroep, kosten van behandeling claims nadeelcompensatie*

in anterieure overeenkomsten regelmatig alleen gaat over de plan- en onderzoekskosten. Met andere woorden: bij exploitatieplannen vormen ook allerlei andere kostenposten samen met de plankosten het totaal van te verhalen kosten. De hoogte van plankosten verschilt inhoudelijk niet per se, de mate waarin de gemeente deze volledig verhaalt kan bij anterieure trajecten afwijken vanwege gewenste snelheid om tot een overeenkomst te komen.

- In de praktijk spreken partijen vaak vooraf een bedrag af voor de plankosten.
- Er vindt niet vaak een verrekening plaats van de daadwerkelijke gemaakte plankosten nadat alle kosten zijn gemaakt.

4C.3. Het is niet altijd mogelijk om kosten te verhalen voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten, of kosten voor zaken die niet op de kostensoortenlijst staan (doorgaans met goede verklaring)

Het Ministerie van VRO vraagt zich af welke typen kosten niet worden verhaald. Uit met name de enquête destilleren wij de volgende antwoorden. Vaak is er een logische verklaring waarom een gemeente niet alle kosten kan verhalen, bijvoorbeeld wanneer de grens voor macro-aftopping is bereikt of wanneer er geen goede basis is om bepaalde kosten toe te rekenen.

Bovenwijkse voorzieningen kosten: Gemeenten verhalen niet altijd de kosten voor bovenwijkse voorzieningen en ook niet de financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. In de enquête geven respondenten vanuit gemeenten en marktpartijen aan dat in sommige gevallen bepaalde kosten niet worden verhaald (9% resp. 13%). Meestal gaat het dan om bovenwijkse kosten (bewust omdat er geen beleid voor is of omdat de macro-aftopping al bereikt was). Dat heeft te maken met:

- Discussies over of het logisch is of een voorziening kan worden toegerekend op een ontwikkeling. *"Waarom moet ik meebetalen voor een speelplek die 500 meter verderop staat?",* ook *na* toepassing van PTP-criteria.
- Los van de discussie over de toerekenbaarheid van een investering, is er in sommige gevallen ook sprake van discussie over de noodzaak van bepaalde investeringen. De noodzaak van bovenwijkse voorzieningen wordt niet altijd duidelijk onderbouwd.
- Kosten die in overeenstemming met de PTP-criteria niet toerekenbaar zijn aan nieuwe ontwikkelingen, maken om die reden ook geen onderdeel uit van het kostenverhaal.
- In sommige gevallen vindt binnen een gemeente een afweging plaats over het al dan niet toerekenen van bovenwijkse kosten aan ontwikkelingen. Hoge bovenwijkse kosten leiden namelijk tot hoge exploitatiebijdragen. Sommige bestuurders vinden dat bezwaarlijk vanuit de gedachte dat de gemeente zich dan uit de markt prijst ten opzichte van andere gemeenten in de regio, terwijl er ook sprake is van woningnood en behoefte aan vastgoedontwikkeling. Wat ook een rol speelt is de grootte van het belang van een project. Hoe groter het belang, hoe eerder een gemeente het overweegt om het verhalen van een deel van (bovenwijkse) kosten te laten zitten; het bereiken van (tijdige) overeenstemming is belangrijker naarmate het project belangrijker is.

Kosten buiten de kostensoortenlijst: Kosten buiten de kostensoortenlijst worden niet vaak succesvol verhaald. Een klein aantal gemeentelijke en marktrespondenten in de enquête geven aan dat soms kostensoorten worden verhaald die niet op de kostensoortenlijst staan (9% resp. 10%). Denk aan kosten die een gemeente maakt bij bezwaar- en beroepsprocedures.

Plankosten: uit de antwoorden op de enquête blijkt dat gemeenten beperkt werken met nacalculatie om de daadwerkelijk gemaakte plankosten in rekening te brengen. In de praktijk spreken veel gemeenten vooraf een bedrag aan plankosten af (voorcalculatie). Echter, het komt beperkt voor dat gemeenten ook daadwerkelijk

bijhoudt hoeveel plankosten zij maken. Het is onduidelijk of het vooraf afgesproken bedrag aan plankosten voldoende dekkend is voor de daadwerkelijke plankosten die een gemeente maakt in een project. Daarmee is onbekend of de plankosten volledig worden verhaald. Uit de rondetafelgesprekken halen we op we dat gemeenten met deze systematiek in sommige gevallen te veel plankosten verhalen en in sommige gevallen te weinig.

4D. Kostenverhaal via exploitatieplannen is doorgaans 'completer' dan kostenverhaal via anterieure overeenkomsten

In hoeverre is er een verschil tussen kosten die worden verhaald via exploitatieplannen en kosten die worden verhaald middels anterieure overeenkomsten?

4D.1. Het exploitatieplan biedt meer rechtszekerheid op het verhalen van kosten op ontwikkelingen dan anterieure overeenkomsten, waar juist meer flexibiliteit in het type en hoogten van kosten mogelijk is

Met een exploitatieplan wordt de kostenverhaalsbijdrage meer objectief vastgesteld omdat het aan bepaalde publiekrechtelijke regels moet voldoen. Hiermee heeft de marktpartij meer zekerheid op dat de kosten niet te hoog zijn, en dat de gemeente geen overbodige kosten verhaalt op zijn ontwikkeling. Voor de gemeente biedt het exploitatieplan het voordeel dat alle kostensoorten op de kostensoortenlijst daadwerkelijk worden verhaald op de toekomstige ontwikkelingen.
Niet alleen kennen exploitatiebijdragen bij exploitatieplannen meer zekerheid ten aanzien van het verhalen van de 'juiste' kostensoorten, maar ook de hoogte van het kostenverhaal dient een gemeente goed te onderbouwen. Bij anterieure overeenkomsten bestaat er meer vrijheid in de hoogte van kosten die gemeenten verhalen op marktpartijen. Dat kan voor een marktpartij zowel voordelig als nadelig zijn ten opzichte van de hoogte van het kostenverhaal bij exploitatiebijdragen, al laten de resultaten uit de enquête doorschemeren dat dat doorgaans voordelig werkt voor marktpartijen om de snelheid van de totstandkoming van het kostenverhaal en anterieure overeenkomst te bevorderen.

4D.2. Exploitatieplannen behelzen alle kosten op de kostensoortenlijst die van toepassing zijn in het project, maar in geen geval kosten die buiten deze kostensoortenlijst vallen

In trajecten waarbij de gemeente het kostenverhaal in een exploitatieplan vastlegt, weet de gemeente dat alle kosten van de kostensoortenlijst worden verhaald op toekomstige ontwikkelingen. De gemeente neemt alle relevante en aanwezige kosten op in het kostenverhaal. Het is heel duidelijk wat er wél in zit, maar het is ook duidelijk dat kosten die níet op de kostensoortenlijst staan, geen onderdeel uitmaken van het exploitatieplan en daarmee van het kostenverhaal. Zo kan een gemeente niet de kosten van bijvoorbeeld beroeps- en bezwaarprocedures verhalen op de marktpartij.
Daarnaast is het zo dat exploitatieplannen uitgaan van ramingen van de kosten. Kosten die de gemeente uiteindelijk wél maakt, maar niet had geraamd, kunnen zij niet verhalen op de marktpartijen tenzij de gemeente het exploitatieplan tijdig herziet en vaststelt. Het moment van vaststellen van het exploitatieplan en kostenverhaal speelt dus een rol hierin. Bij anterieure overeenkomsten is het in een beperkt deel van de gevallen zo dat gemeente en marktpartij een afspraak maken over de nacalculatie van daadwerkelijk gemaakte kosten.

4D.3. Discussies over het kostenverhaal bij de privaatrechtelijk verschillen qua inhoud van discussies die plaatsvinden bij de publiekrechtelijke route

Bij exploitatieplannen vertalen de discussies zich in het indienen van zienswijzen en beroep. Dat is vóór het vaststellen van het exploitatieplan. Het gaat dan vaak over inbrengwaarden. Na vaststelling is er geen discussie

meer. Gemeenten in de rondetafelgesprekken geven aan al te anticiperen op een deel van de 'discussie' bij het opstellen van het exploitatieplan. Dat helpt hen zienswijzen te voorkomen of minder kansrijk te maken.

Bij anterieure onderhandelingen zijn er meer discussiepunten. Behalve dat het dan over het programma gaat, gaat het over de hoogte van de kosten. Partijen zijn meer gelijkwaardig; daardoor is het ook echt een onderhandeling. Het is geven en nemen, zodat de gemeente niet altijd uitkomt bij de hoogte van de exploitatiebijdrage zoals die in een exploitatieplan zou zijn. De gemeente heeft geen doorzettingsmacht, zoals bij een exploitatieplan wel het geval is. In de praktijk komen situaties voor waarin onderhandeling erg lang duren (een gemeente noemde een casus waarbij de onderhandeling al zes jaar voortduurt). Een verschil met exploitatieplannen is dat partijen in een vroeger stadium met elkaar aan tafel zitten en nog niet alles over het project is uitgekristalliseerd, terwijl de gemeente ten tijde van het opstellen van een exploitatieplan wel veel weet over het project.

4E. Vaste bijdragen kunnen leiden tot vereenvoudiging en meer voorspelbaarheid, maar ook tot verminderde kostenverhaalbijdragen

Een aantal gemeenten rekent vaste bedragen per woning of per vierkante meter bedrijfsoppervlak voor bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Wat waren de doelen die gemeenten daarmee wilden bereiken, zijn die doelen in de praktijk bereikt en wat voor basis zit er onder deze vaste bedragen?

4E.1. Doelen van een vaste bijdrage per woning: voorspelbaarheid voor marktpartijen en het verminderen van interne werklast voor de gemeente bij het bepalen van het kostenverhaal per project

Voorspelbaarheid en snelheid van het kostenverhaal: een belangrijk doel van gemeenten bij het hanteren van vaste bijdragen is om voorspelbaarheid en eenvoud in het kostenverhaal te bevorderen. De vaste bijdragen zijn, indien goed onderbouwd, transparant, en verbeteren de gelijkheid op het niveau van de gemeente. Dit kan helpen om geschillen en discussies te voorkomen. Uit de enquête blijkt dat vroegtijdige communicatie van vaste bijdragen, meestal via een beleidsnota kostenverhaal, positief bijdraagt aan hoe voorspelbaar partijen het kostenverhaal ervaren.

Werklast bij het opstellen van kostenverhaal: Het gebruik van vaste bijdragen vermindert de administratieve lasten voor zowel gemeenten als marktpartijen. Gemeenten hoeven minder tijd te besteden aan het onderhandelen over kosten, wat leidt tot een snellere en efficiëntere besluitvorming. Dit kan ook de kosten voor marktpartijen verlagen, aangezien minder tijd en middelen nodig zijn voor onderhandelingen.

4E.2. In de praktijk zorgt een vaste bijdrage niet altijd voor de volledige dekking van de gemaakte of geraamde kosten

De bereidheid van marktpartijen om deze vaste bijdragen te accepteren verschilt. In sommige gevallen vinden marktpartijen dat zij worden benadeeld omdat zij het beeld hebben dat zij een hogere kostenverhaalsbijdrage betalen dan dat zij nodig achten voor hun eigen ontwikkeling.

Nauwkeurigheid van de initiële raming is belangrijk voor de effectiviteit: De basis voor deze bedragen is vaak een combinatie van historische kosten en verwachte toekomstige uitgaven. De effectiviteit van vaste bedragen, bekeken vanuit de optiek dat de gemeente alle kosten dient te verhalen, hangt af van de nauwkeurigheid van de initiële kostenramingen tijdens het vaststellen van de vaste bijdrage en de mate waarin deze aansluiten bij de

werkelijke kosten. Van invloed hierop zijn de nauwkeurigheid van de hoogte van de kosten tijdens het ramen, maar ook in hoeverre er al duidelijkheid was over de aard van de maatregelen en de kosten.

Kostenstijgingen die hoger zijn dan verwacht bij vaststellen van de indexaties van de vaste bijdragen: Ook blijkt dat de hoogte van de kosten van maatregelen die onderdeel zijn van de vaste bijdragen afgelopen jaren zo hard zijn gestegen, dat de vaste bijdrage in sommige gevallen de kosten van de gemeente onvoldoende dekt. Inschattingen van verwachte kostenstijgingen/-indexaties waren dan substantieel lager dan de daadwerkelijke kostenstijgingen. Gemeenten proberen dit te ondervangen met een regelmatige actualisatie van de vaste bijdrage.

4F. Kostenverhaal via exploitatieplannen is voorspelbaarder want niet onderhandelbaar

In hoeverre kan er een uitspraak worden gedaan over de voorspelbaarheid van het kostenverhaal voor de verschillende methodes die gemeenten hanteren voor het kostenverhaal? Er valt te beredeneren dat anterieur kostenverhaal minder voorspelbaar is dan kostenverhaal via exploitatieplannen. Daarnaast valt een uitspraak te doen over de (on)voorspelbaarheid van plankosten, vaste bijdragen voor bovenwijkse kosten en inbrengwaarden.

4F.1. Anterieur kostenverhaal is flexibeler en laat meer ruimte over voor maatwerk, maar is daarmee minder voorspelbaar dan de hoogte van het kostenverhaal bij exploitatieplannen

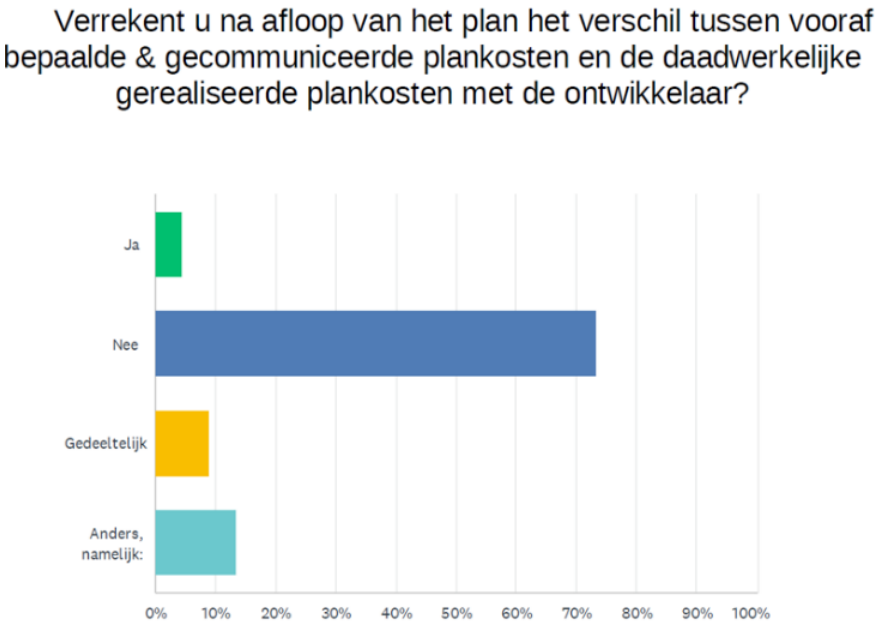
Gemeenten maken veelvuldig gebruik van de flexibiliteit die het anterieure kostenverhaal biedt. Het maatwerk helpt in projecten om te komen tot passend kostenverhaal waardoor projecten tot uitvoering over kunnen gaan. Bij een nieuwe gemeente, nieuw project, nieuwe bestuurder of nieuwe ambtenaren is het voor de marktpartij onzeker of, en zo ja in welke mate, zij kunnen rekenen op flexibiliteit. Dat maakt het anterieure kostenverhaal onvoorspelbaarder dan het publiekrechtelijke kostenverhaal, waar alle gemeenten zich hebben te houden aan dezelfde systematiek en regels.

Exploitatieplannen bieden meer rechtszekerheid over het verhaal van kosten en bieden ook duidelijkheid over de hoogte van het kostenverhaal naar marktpartijen. Als een exploitatieplan eenmaal is vastgesteld, is het kostenverhaal duidelijk. De hoogte van de exploitatiebijdragen is daardoor voorspelbaar. Bij een exploitatieplan is de methode waardoor kostenverhaal bepaald wordt ook duidelijker. Het wettelijke kader is duidelijker dan voor het aangaan van anterieure overeenkomsten waardoor de voorspelbaarheid groter is. Het meest onvoorspelbare van exploitatieplannen zijn de jaarlijkse herzieningen.

4F.2. Partijen komen doorgaans vooraf een specifiek bedrag aan plankosten overeen en verrekenen niet achteraf. In veel gevallen bepalen gemeenten de plankosten aan de hand van de plankostenscan.

Gemeentelijke respondenten maken kenbaar dat zij in ongeveer driekwart van de gevallen werken met een vooraf vastgesteld bedrag voor plankosten. Zij verrekenen achteraf niet voor de daadwerkelijk gerealiseerde plankosten. Ongeveer één op de tien gemeentelijke respondenten van de enquête zegt soms te verrekenen (9%), wanneer zo overeengekomen is in de anterieure overeenkomst.
De helft van de marktrespondenten van de enquête zegt na afloop van het plan het verschil tussen vooraf bepaalde en gecommuniceerde plankosten en de daadwerkelijke gerealiseerde plankosten niet met de gemeente te verrekenen. Een kleine groep zegt dat wel te doen (13%) en een even grote groep soms. Dit is in lijn van het laatste kwart van de respondenten van de enquête dat stelt dat dit afhangt van de aard van de

gemaakte afspraken ofwel de 'hardheid' van de anterieure overeenkomst.



Figuur 5. Verrekening van plankosten na afloop van het plan n=45 (74% van de 61 gemeentelijke respondenten)

4F.3. Als het gaat om vaste bedragen bij bovenwijkse kosten, zijn deze meestal bepaald op eenzelfde bedrag voor elke ontwikkeling binnen de gemeente

Volgens gemeentelijke respondenten in de enquête worden bovenwijkse kosten meestal gemeentebreed met hetzelfde bedrag verhaald (82%). Slechts een klein deel van de gemeentelijke respondenten van de enquête stelt per gebied (wijk of kern) verschillende bedragen te noemen (18%).

Figuur 6. Welke schaal kennen de vaste bijdragen die gemeenten toepassen om kosten te verhalen? n=11 (18% van de 61 gemeentelijke respondenten)

4F.4. Hoe gemeenten omgaan met verschillen in inbrengwaarden verschilt

In sommige gevallen van anterieure onderhandelingen speelt de inbrengwaarde een rol in de berekening van het kostenverhaal. Het komt voor dat wanneer een gemeente een inbrengwaardebepaling laat doen van eigendommen van marktpartijen, dat de uitkomsten niet in lijn liggen met de prijs waarvoor de marktpartij de betreffende eigendommen heeft gekocht, en waarvoor zij de eigendommen wil inbrengen. Dat kan resulteren in

discussie, omdat in de rekensommen van de marktpartij er minder ruimte bestaat voor kostenverhaal dan in de rekensommen van de gemeente. Gevolg is dat businesscases lastiger haalbaar worden en dat gemeenten dan voor de keus staan om een afwenteling daarvan op de gemeente te accepteren of niet. De aanpak van inbrengwaarden verschilt per project en situatie en is van veel factoren afhankelijk: de betrokken ambtenaren, bestuurders, beleid, hoogte van het verschil, belang en beladenheid van het project, et cetera. Dat leidt voor marktpartijen tot grote onvoorspelbaarheid ten aanzien van hoe gemeenten omgaan met (verschillen in) inbrengwaarde in het berekenen van het kostenverhaal. Gemeenten geven in interviews en rondetafelgesprekken aan dat deze discussies vaak ontstaan door uiteenlopende verwachtingen over grondwaardes. Als (lang) van tevoren bekend is welk bedrag aan kosten verhaald wordt, is het minder aantrekkelijk om voor te hoge prijzen grondposities te kopen.

Door gemeentelijke respondenten in de enquête wordt aangegeven dat in ongeveer een derde van de gevallen, waarin de beoogde ontwikkeling zich uitstrekt over de eigendom van meerdere eigenaren, de pogingen om binnenplans te verevenen stuiten op bezwaren van hen die juist lage inbrengwaarden hebben. Het is dan erg moeilijk om met iedereen anterieur een overeenkomst af te sluiten. Sommige respondenten van de enquête geven aan dat in zo'n geval een exploitatieplan vastgesteld wordt (17%). Bij een vijfde van de gemeentelijke respondenten van de enquête spelen hoge inbrengwaarden geen rol (22%). Zij stellen dat dit bij private initiatieven een probleem van de marktpartij is.
Soms wordt onderhandeld over programmatische uitgangspunten zonder de mismatch in inbrengwaarden ter discussie te stellen.

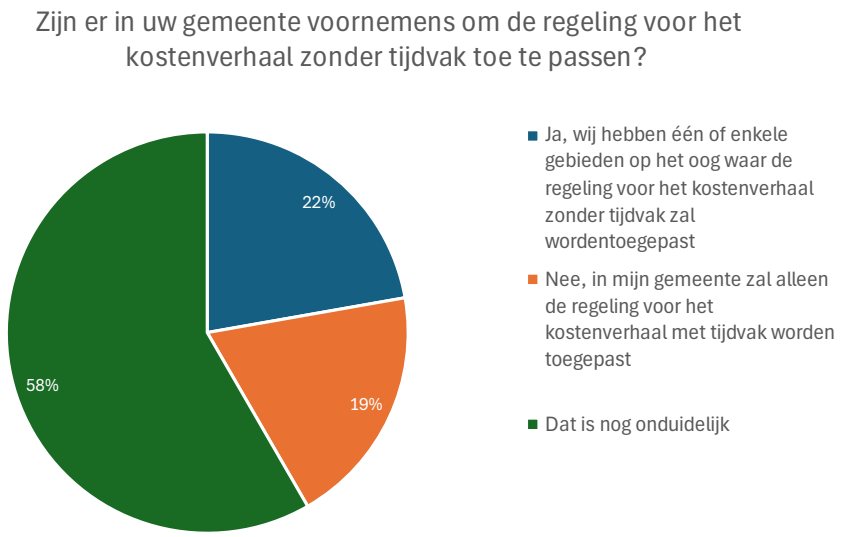
4G. Zowel gemeenten als marktpartijen moeten nog praktijkervaring opdoen onder de Omgevingswet

Hoe staan gemeenten tegenover verwachte veranderingen in kostenverhaal in de Omgevingswet?

4G.1. Nog niet alle gemeenten en marktpartijen zijn goed thuis in de theorie of de toepassing van kostenverhaal onder de Omgevingswet, met name het model zonder tijdvak

De Omgevingswet is nog relatief nieuw, en er is nog weinig ervaring in het toepassen van kostenverhaal onder de Omgevingswet. Voor vier op de tien gemeentelijke respondenten in de enquête lijkt het model met tijdvak én het model zonder tijdvak helder en begrijpen zij hoe en in welke gevallen deze toepasbaar zijn. Daartegenover staat een groep respondenten van de enquête die het model zónder tijdvak nog niet helemaal duidelijk is en daarom niet kunnen toepassen (28%). Enkele respondenten van de enquête zeggen beide modellen niet helder te vinden en daarmee niet toepasbaar.

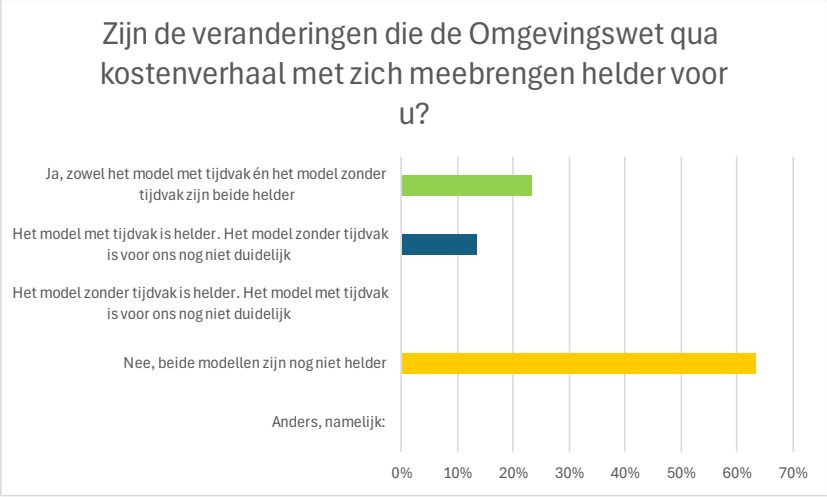
Voor een ruime meerderheid van de gemeentelijke respondenten van de enquête is het nog onduidelijk zij de regeling voor het kostenverhaal zonder tijdvak gaan toepassen (58%). Een vijfde stelt al wel dat zij in de betreffende gemeente alleen de regeling voor het kostenverhaal met tijdvak zal toepassen (19%). Een andere vijfde van de respondenten van de enquête heeft één of enkele gebieden op het oog waar de regeling voor het kostenverhaal zonder tijdvak zal worden toegepast (22%).



Figuur 7. Voornemens van gemeenten om het kostenverhaal zonder tijdvak toe te passen n=11 (18% van de 61 gemeentelijke respondenten).

Sommige respondenten van de enquête geven aan vragen te hebben over de toepassing in de praktijk. De theorie zou duidelijk zijn, maar de praktische toepassing moet nog blijken. Een aantal gemeenten geeft dan ook aan te wachten op jurisprudentie voor meer duidelijkheid, met name over multi-interpretabele situaties. Uit de enquête blijkt niet welke situaties dit precies zijn.

Van de marktrespondenten van de enquête geeft tweederde aan dat de veranderingen die de Omgevingswet qua kostenverhaal met zich meebrengt – het model met en het model zonder tijdvak – (nog) niet helder zijn (63%). Een kwart van de respondenten van de enquête begrijpt beide modellen wel (23%). Voor een kleine groep is het model met tijdvak helder en het model zonder tijdvak juist niet (13%).



Figuur 8. Zijn de veranderingen die de Omgevingswet qua kostenverhaal meebrengt helder voor marktpartijen? n=30 (71% van de 42 responderende marktpartijen)

4G.2. Een minderheid van gemeenten verwacht minder werk aan herzieningen (actualisaties) van de ramingen van kosten en opbrengsten in kostenverhaalsregels

Of onder de Omgevingswet minder tijd nodig is voor de financiële verslaglegging van het kostenverhaal, doordat het niet langer verplicht is om de ramingen van kosten en opbrengsten van het kostenverhaal te actualiseren, is voor de helft van de gemeentelijke respondenten in de enquête nog onduidelijk (47%). Een derde meent wel dat

het weinig of niet scheelt doordat de ramingen van kosten en opbrengsten elk jaar voor de jaarrekening moeten worden geactualiseerd (33%). Een vijfde zegt dat het wel scheelt dat de procedure voor het actualiseren van het exploitatieplan vervalt (19%).

4G.3. Verwachtingen van de Omgevingswet voor het kostenverhaal: complexer, maar geeft ook extra mogelijkheden

Qua verwachtingen aan veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt, die door gemeentelijke respondenten in de enquête het meest genoemd is, is meer kostenverhaal door de afdwingbare financiële bijdrage (36%)[15]. Ook de hogere complexiteit in totstandkoming van kostenverhaal wordt vaak genoemd (28%), evenals bijkomende vertraging (11%). Met betrekking tot de twee modellen (met en zonder tijdvak) zeggen respondenten van de enquête enerzijds meer complexiteit te ervaren (34%) en anderzijds juist een betere aansluiting op de aard van de ontwikkeling te zien (22%). Sommige respondenten van de enquête geven aan nog geen zicht te hebben op eventuele veranderingen.
Bij de marktrespondenten in de enquête is het voor de helft nog onduidelijk op welke manier onder de Omgevingswet de voorkeur voor het privaatrechtelijke of publiekrechtelijke spoor verandert. Een aantal respondenten geeft aan wel meer duidelijkheid te zien in de hoogte van het kostenverhaal (17%). Een net zo grote groep voorziet juist meer complexiteit in de materie van het kostenverhaal nu de Omgevingswet twee modellen kent (met en zonder tijdvak). Een enkeling ziet meer complexiteit in de totstandkoming van het kostenverhaal op zichzelf.

4H. Gemeente publiceren alleen basisinformatie over anterieure overeenkomsten om commerciële en privacytechnische redenen

Op basis van de Wet open overheid en voorheen de Wet openbaarheid bestuur hoeven anterieure overeenkomsten niet integraal te worden gepubliceerd, maar kunnen bepaalde gegevens geheim worden gehouden. Welke gegevens worden door gemeenten altijd gepubliceerd en welke gegevens worden geheim gehouden?

4H.1. Gemeenten publiceren doorgaans basisinformatie over anterieure overeenkomsten

Bij de publicatie van anterieure overeenkomsten door gemeenten verschilt de mate van transparantie en de gedeelde inhoud aanzienlijk:

- Vaak bevat de publicatie van anterieure overeenkomsten een samenvatting of een beschrijving op hoofdlijnen
- In die publicatie zit doorgaans de basisinformatie over een project, zoals de naam van het project, de locatie, het plan en programma, en de partijen die de anterieure overeenkomst tekenen (geen privé personen). Dat publicaties niet ingaan op gevoelige informatie over de onderhandeling, financiële afspraken of persoonsgegevens lijkt redelijk uniform te zijn.
- In sommige gevallen publiceert de gemeente informatie over de kostenposten die zij verhaalt.
- Slechts een enkeling noemt ook dat zij de hoofdlijnen van de afspraken of zelfs de gehele overeenkomst publiceren.
- Sommige gemeentelijke respondenten van de enquête geven aan dat de overeenkomsten niet actief gepubliceerd worden, maar wel opvraagbaar zijn of na een embargo openbaar worden.

[15] *Uit de enquête blijkt niet in welke situaties / type gebiedsontwikkelingen gemeenten van plan zijn om deze financieel afdwingbare bijdrage mogelijk gaan toepassen.*

Bij marktrespondenten van de enquête zijn de meningen uiteenlopend over de vraag of er gegevens in de anterieure overeenkomst zijn die altijd ongepubliceerd moeten blijven. Sommige respondenten van de enquête wensen volledig transparant te zijn; andere respondenten van de enquête houden de gehele overeenkomst liever besloten. De respondenten van de enquête in dit midden zeggen over het algemeen concurrentiegevoelige informatie, zoals bepaalde financiële gegevens (inbrengwaarden bijvoorbeeld) en privacygevoelige afspraken, privé houden.

4H.2. Meestal worden financiële gegevens en gegevens die van invloed zijn op de onderhandelings- of concurrentiepositie van partijen niet gepubliceerd

Financiële en concurrentiegevoelige informatie blijft doorgaans buiten de publicaties van gemeenten over anterieure overeenkomsten.

- Gemeenten publiceren geen vertrouwelijke financiële informatie, zoals de exacte bedragen, risicoafspraken over bijvoorbeeld grondwaardestijging of specifieke financiële afspraken tussen de partijen.
- Gemeenten publiceren geen specifieke details over de onderhandelingen tussen de partijen, zoals de exacte voorwaarden en compromissen die zijn bereikt.
- Gemeenten publiceren geen gevoelige informatie over de betrokken partijen, zoals de namen van individuele personen

4H.3. Belangrijke redenen om zaken niet te publiceren betreffen: commercieel/onderhandelingsbelang van zowel de gemeente als de marktpartij en privacy van de partijen

Er bestaat een redelijk uniforme lijn in de argumentatie om bepaalde aspecten uit anterieure traject niet openbaar te maken.

- Concurrentiegevoeligheid van de informatie. Voor lopende onderhandelingen in het project is het vanuit financieel perspectief ongewenst om bedragen openbaar te maken
- Bedragen die in de overeenkomsten staan moeten soms nog worden aanbesteed. Het is vanuit financieel-strategisch perspectief van de aanbesteder onhandig om die bedragen nóg voor gunning openbaar te maken.
- Privacy vanuit de AVG. Het is onwenselijk om projecten herleidbaar te maken naar privé personen
- Precedentwerking naar aanleiding van uitkomsten van onderhandelingen
- Misbruik en negatieve beeldvorming naar aanleiding van bepaalde details uit anterieure overeenkomsten

BIJLAGE 5 – Basistypen gebiedsontwikkeling

Voor een helder begrip van gebiedsontwikkeling onderscheiden we vier basistypen:

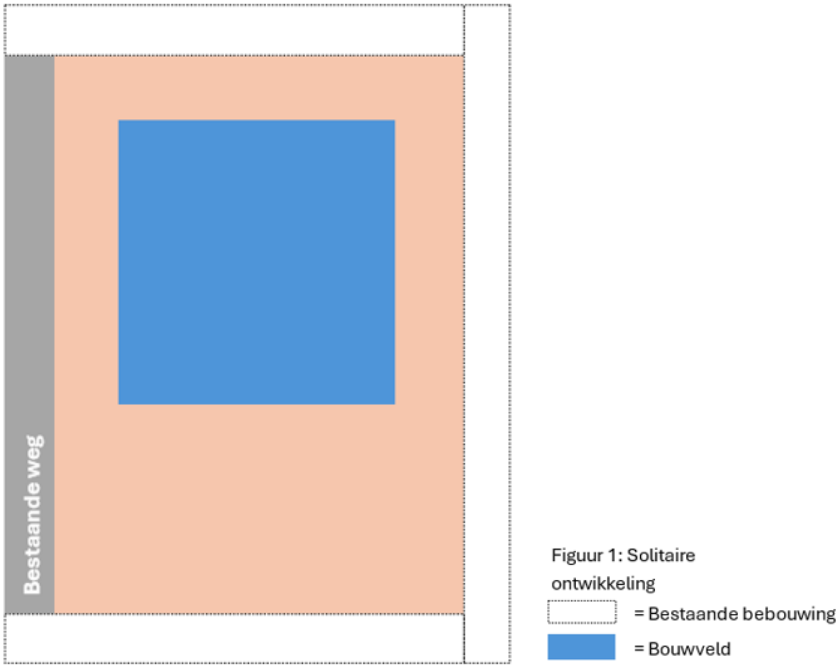
A. Solitaire ontwikkelingen;
B. Ontwikkelingen op uitleglocaties;
C. Binnenstedelijke transformaties;
D. Binnenstedelijke herontwikkelingen

Hieronder volgt een toelichting en visualisatie per basistype.

5A. Solitaire ontwikkelingen

Het gaat hier om ontwikkelingen die geen verband hebben met andere gebiedsontwikkelingen. Het kan bijvoorbeeld gaan om sloop van een bestaand pand en nieuwbouw voor een andere functie of om nieuwbouw op een inbreidingslocatie. Soms is wel aanpassing van de openbare ruimte nodig en soms niet.

Relevantie voor kostenverhaal:
Er is geen sprake van binnenplanse verevening met andere eigendommen. Er is meestal sprake van één initiatiefnemer. Een gemeente hoeft maar met één partij te overleggen over de ontwikkeling en over de te verhalen kosten. Als men het eens wordt over de ontwikkeling, kunnen partijen meestal ook contractuele afspraken maken over kostenverhaal. Het volgen van de publiekrechtelijke route is zelden nodig.

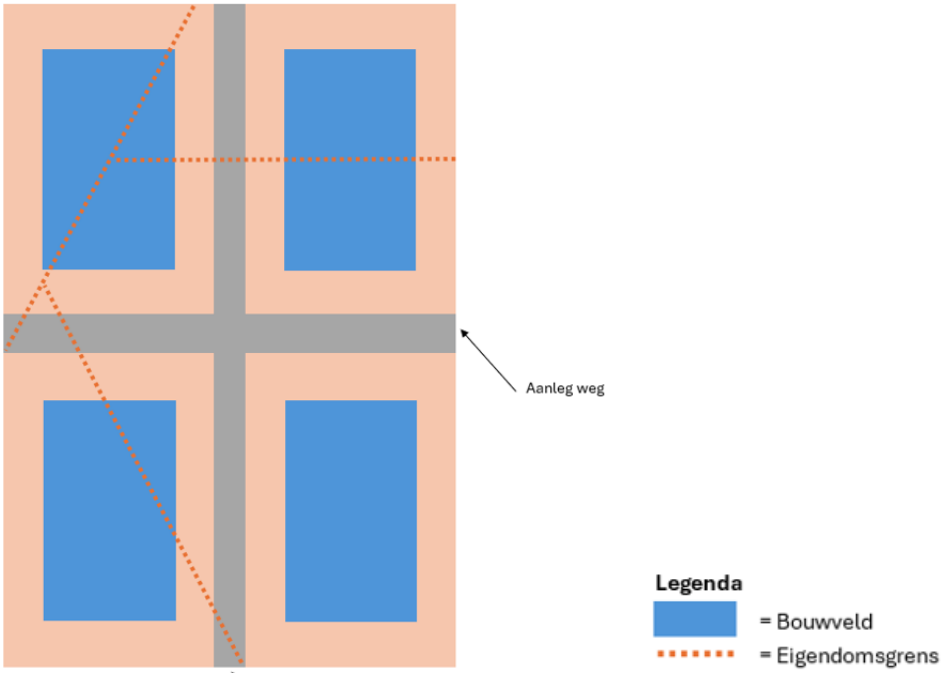


Figuur 9. Solitaire ontwikkeling

5B. Ontwikkelingen op uitleglocaties

Het gaat hier in de regel om ontwikkelingen van een wat groter gebied, meestal met meerdere eigenaren. Het wordt 'uitleglocatie' genoemd omdat de locatie zich buiten de bebouwde kom bevindt en na ontwikkeling aan die kom wordt toegevoegd. Het gaat dus om locaties die grotendeels onbebouwd zijn.

Relevantie voor kostenverhaal:
Gemeenten plegen hier stedenbouwkundige visies en -plannen voor te maken met een min of meer vastomlijnd eindbeeld. Daarin worden dan de programmatische uitgangspunten en (overige) ambities vertaald. Dat leidt ertoe dat uitgeefbare delen of de beoogde openbare voorzieningen (of beiden) niet helemaal (of helemaal niet) passen op de eigendomssituatie. Hoe verdergaand de versnippering van eigendom is, hoe moeilijker het is om met iedereen anterieure overeenkomsten te sluiten en dus hoe eerder een gemeente uit komt bij de publiekrechtelijke route. Er is sprake van binnenplanse verevening van alle relevante kosten van grondexploitatie. Naarmate de locaties groter zijn, zijn er in de regel ook meer bovenwijkse kosten.



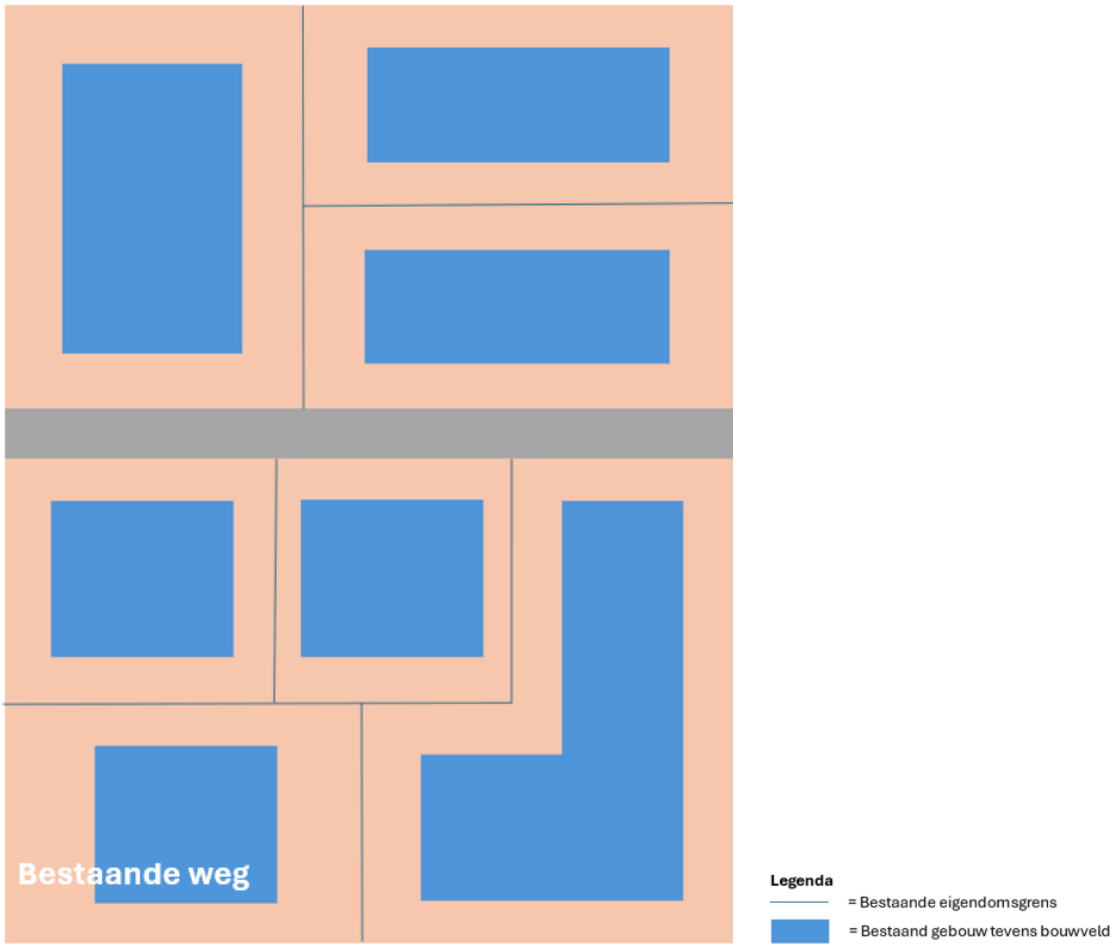
Figuur 10. Uitleglocatie

5C. Binnenstedelijke transformaties

Het gaat hier om ontwikkelingen van gebieden met bestaande bebouwing met uit de aard van de zaak meerdere eigenaren. Gemeenten stellen visies op om aan te geven welke mogelijkheden zij willen bieden voor functieverandering, meestal zonder het doel die voor (het overgrote deel van) het gebied af te dwingen. Te denken valt aan bedrijventerreinen of kantorenlocaties die niet passen bij de huidige inzichten over kwaliteit van de leefomgeving of bij woningbouwambities. Als er sprake is van verpaupering en/of toenemende leegstand komt de wens tot transformatie naar boven. Omdat verwerving van al het vastgoed te duur is, laten gemeenten de transformatie meestal over aan de eigenaren of aan projectontwikkelaars. Bij transformatie wordt uitgegaan van omvorming van bestaande bebouwing door die te verbouwen voor een andere functie. Gemeenten maken dat planologisch mogelijk door wijziging van het omgevingsplan of door, op basis van een gebiedsvisie, mee te werken aan afwijking van het omgevingsplan telkens wanneer iemand toe is aan realisatie van een andere

functie. Bij bedrijventerreinen gaat het dan vaak om een geleidelijke omvorming van bedrijfs- naar een woonfunctie of naar een combinatie van wonen en werken.

Relevantie voor kostenverhaal:
Omdat een overgang naar een andere functie niet wordt afgedwongen, laten gemeenten de transformatie meestal over aan private partijen. Het kan dan erg lang duren voordat dit geëffectueerd wordt, zonder vooraf te weten óf iedereen gebruik maakt van de mogelijkheden die de gemeente biedt. De gemeente heeft geen vast omlijnd eindbeeld voor ogen en ook geen realisatietermijn. Het is bij een dergelijk type gebiedsontwikkeling niet logisch ervan uit te gaan dat iedereen een anterieure overeenkomst wil sluiten voordat de gemeente het omgevingsplan aanpast. Het betreft meestal organische ontwikkelingen. Het kostenmodel zonder tijdvak is daarvoor in de Omgevingswet opgenomen. Dan hoeft de gemeente bijvoorbeeld geen kosten van aankoop en sloop van vastgoed te betrekken in het kostenverhaal. Op dat onderdeel vindt dan ook geen binnenplanse verevening plaats.
Naarmate er meer woningen worden gerealiseerd zullen er meer ingrepen in de openbare ruimte moeten plaatsvinden. Binnen bestaand stedelijk gebied is de kans aanwezig dat andere gebieden daarvan meeprofiteren, zodat een deel een bovenwijks karakter heeft.

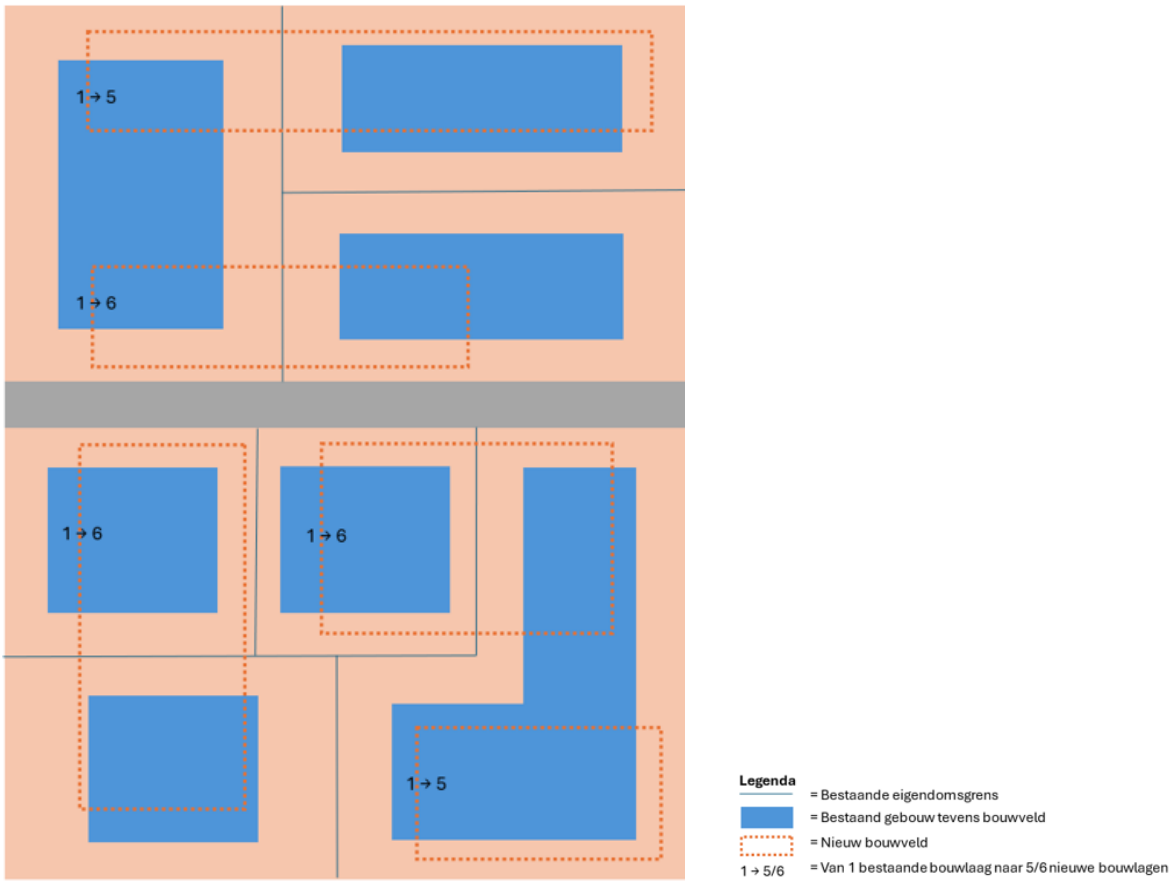


Figuur 11. Transformatielocatie met handhaving bestaande verkaveling

5D. Binnenstedelijke herontwikkelingen

Ook hier gaat het om ontwikkelingen van gebieden met bestaande bebouwing met uit de aard van de zaak meerdere eigenaren. Ook hier valt te denken aan bedrijventerreinen of kantorenlocaties die niet passen bij de huidige inzichten over kwaliteit van de leefomgeving of bij woningbouwambities. In tegenstelling tot de hiervoor genoemde transformatielocaties wil de gemeente hier juist wel bewerkstelligen dat er nieuwe functies worden gerealiseerd; dat er herontwikkeld wordt. Ook hier gaat het om hoge kosten omdat bestaand vastgoed moet worden verworven en gesloopt. Maar als de gemeente een – financieel – interessant bouwprogramma toestaat met een wijziging van het omgevingsplan zijn er toch mogelijkheden om substantiële opbrengsten te realiseren. Als bestaand vastgoed uit laagbouw bestaat en de nieuwe functies in hoogbouw gerealiseerd mogen worden kan het om financieel haalbare ontwikkelingen gaan of om ontwikkelingen met een overzienbaar tekort. Herontwikkeling kan gepaard gaan met handhaving van de bestaande verkaveling, maar ook met herschikking van de verkaveling. In het laatste geval is de bestaande verkaveling niet geschikt om de gewenste mix van nieuwbouw en openbare ruimte te creëren.

Relevantie voor kostenverhaal:
Voor het kostenverhaal maakt het veel verschil of bestaande verkaveling wel of niet kan worden gehandhaafd. In beide gevallen ligt het voor de hand om het kostenverhaalsmodel met tijdvak toe te passen. Binnenplanse verevening van de kosten van de uitgeefbare delen speelt bij dit type gebiedsontwikkeling een rol. Maar als de bestaande verkaveling moet worden losgelaten speelt, net als bij uitleglocaties regelmatig het geval is, versnippering van eigendommen een rol. De kans dat met iedereen een anterieure overeenkomst kan worden gesloten is dan niet groot. Daarentegen is de kans groter dat kostenverhaal via de publiekrechtelijke route vormgegeven zal moeten worden. Naarmate er meer woningen worden gerealiseerd zullen er meer ingrepen in de openbare ruimte moeten plaatsvinden. Binnen bestaand stedelijk gebied is de kans aanwezig dat andere gebieden daarvan meeprofiteren, zodat een deel een bovenwijks karakter heeft.



Figuur 12. Herontwikkelingslocatie

BIJLAGE 6 – Vragenlijst enquête

Deze bijlage geeft inzicht in welke vragen de deelnemers van de enquête hebben beantwoord. De enquête vulden zij in via een digitaal enquêteformulier. Let op: dit enquêteformulier gaf de mogelijkheid tot het aanbrengen van afhankelijkheden en 'vertakkingen' in welke vragen elke deelnemers moest beantwoorden, aan de hand van de antwoorden die zij invulden. Bijvoorbeeld: een eerste vertakking vond plaats door de selecteren of de deelnemer een gemeente of marktpartij was. Dat bracht de deelnemer naar de selectie aan vragen voor de gemeente óf marktpartij. Deze bijlage toont deze afhankelijkheid niet. Dit overzicht toont dus alle vragen, terwijl deelnemers afhankelijk van hun antwoorden enkel de vragen hebben gezien die op hen van toepassing zijn.