

Kostenverhaal onder de Aanvullingswet grondeigendom: een rekenexercitie

De auteurs gaan in op de vraag wat de in de Awg geïntroduceerde systemen voor kostenverhaal voor de hoogte van de te verhalen kosten betekenen, een en ander op basis van casuïstiek. De gekozen casus betreft een bestaande concrete ontwikkeling waarvoor een exploitatieplan is opgesteld.

Erik Linssen en Remco den Boeft¹

In Afdeling 13.6 van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: Awg) is het kostenverhaal geregeld. Dit vormt in feite de opvolger van de in de Wro opgenomen grondexploitatieregeling. Het kostenverhaal zoals geregeld in de Wro voldoet, maar schiet tekort voor organische gebiedsontwikkelingen. Derhalve is in de Awg, naast een model voor integrale gebiedsontwikkeling, ook een model voor organische gebiedsontwikkeling geïntroduceerd.

In voorgaande edities van dit blad is al uitgebreid stilgestaan bij de geïntroduceerde systemen voor kostenverhaal onder de Awg. Verondersteld

wordt dat de inhoud daarvan bekend is en dat beide modellen geen verdere introductie behoeven. Dit artikel borduurt voort op het artikel 'Organisch en integraal kostenverhaalsmodel' van Evert Jan van Baardewijk² en gaat in op de vraag wat de in de Awg geïntroduceerde systemen voor kostenverhaal betekenen voor de hoogte van de te verhalen kosten. Dit gebeurt aan de hand van casuïstiek. De gekozen casus is niet fictief, maar betreft een bestaande concrete ontwikkeling, waarvoor ook een exploitatieplan is opgesteld. Hierdoor hebben wij ons verzekerd van betrouwbaar en gedetailleerd cijfermateriaal, waaronder getaxeerde inbrengwaarden, WOZ-waarden, marktconforme opbrengstwaarden en civieltechnische kostenramingen. Tevens is het mogelijk om naast een gemiddeld programma per eigenaar ook uit te gaan van een stedenbouwkundig ontwerp, waarbij programma en ruimtegebruik per eigenaar verschillend zijn.

De casus

In figuur 1 is de eigendomssituatie weergegeven. De witte 'randen' binnen het plangebied betreffen bestaand openbaar gebied (gemeentelijk eigendom). Dit zal ook na de herontwikkeling zo zijn. Derhalve is geen inbrengwaarde gerekend voor deze gronden. De te maken kosten in verband met herinrichting van dit openbaar gebied zijn wel op basis van de PPT-criteria³ meegenomen in de berekening.

De geraamde kosten en opbrengsten voor het plangebied worden weergegeven in tabel 1. Hieruit volgt dat sprake is van een negatief plan (saldo) en daarmee van macro-aftopping.

Berekening kostenverhaalsbijdrage bij integrale en organische ontwikkeling

In de tabellen 2 en 3 zijn berekeningen opgesteld ter bepaling van de (netto) kostenverhaalsbijdrage conform de kostenverhaalsmodellen zoals geïntroduceerd in de Awg, voor respectievelijk integrale en organische ontwikkeling. Per tabel worden, middels het gebruik van letters, de stappen toegelicht.



Figuur 1: Plangebied en eigendomssituatie casusgebied

Kosten	NCW
Inbrengwaarde gronden en opstallen	€ 11.780.000
Sloop, sanering, K&L	€ 6.930.000
Vorbereidende werkzaamheden	€ 350.000
Civiele werken en groenaanleg	€ 2.160.000
Diverse kosten	€ 420.000
Planbegeleiding en VTU	€ 2.350.000
Saldo tijdelijk beheer	€ 60.000
Totaal	€ 24.050.000

Opbrengsten	NCW
Eengezins midden koop	€ 3.410.000
Eengezins dure koop	€ 6.070.000
Meergezins midden koop	€ 2.510.000
Meergezins dure koop	€ 10.590.000
Bedrijven	€ 60.000
Horeca	€ 330.000
Totaal	€ 22.970.000
Saldo	-€ 1.080.000

Tabel 1: Geraamde kosten en opbrengsten

Tabel 2 toont de bepaling van de kostenverhaalsbijdrage bij een integrale ontwikkeling (en bijbehorend kostenverhaalsmodel). Net als bij het exploitatieplan waarop deze casus is gebaseerd, vormt een stedenbouwkundig ontwerp de basis. De totaal verhaalbare kosten in de casus bedragen ruim € 24 mln (zie b). Dit is meer dan de opbrengsten die in het plan gerealiseerd kunnen worden (zie a). Op basis van de opbrengstverhouding is per eigenaar het aantal gewogen eenheden bepaald (zie c). Die gewogen eenheden zijn vermenigvuldigd met het te verhalen bedrag per eenheid (zie d), waarmee de bruto bijdrage is berekend (zie e).

De inbrengwaarde betreft een taxatiewaarde voor de gronden, opstallen en het vrijmaken van rechten (zie f). Middels het %-uitgeefbaar per eigenaar dat volgt uit het stedenbouwkundig ontwerp (zie g) wordt

de inbrengwaarde uitgeefbaar bepaald (zie h). Hiermee is de bijdrage in verband met kostenverhaal in het integrale model gemakkelijk te bepalen (zie i), namelijk door de brutobijdrage te verminderen met de inbrengwaarde en kosten op de eigen gronden (sloop, sanering, en dergelijke).

De nettobijdrage is de bijdrage voor een initiatiefnemer exclusief de inbrengwaarde en kosten in verband met sloop/sanering/bouwrijp maken van het uitgeefbaar terrein. Het totaal van de bijdragen bedraagt vóór macro-aftopping € 5,3 mln en na macro-aftopping € 4,2 mln (zie j in tabel 2).

Door de macro-aftopping (tekort op totaalniveau voor rekening van de gemeente) en de verevening van de kosten (inclusief inbrengwaarde) zijn de businesscases voor de initiatiefnemers neutraal (zie k).

Model Integraal		Perceel 2	Perceel 4	Perceel 6.1	Perceel 6.2	Perceel 8	Totaal
Opbrengsten	a	€ 20.000	€ 7.240.000	€ 8.210.000	€ 2.060.000	€ 5.440.000	€ 22.970.000
Kosten	b						€ 24.050.000
Aantal gewogen eenheden	c	0,06	23,22	26,34	6,61	17,45	73,69
Te verhalen per eenheid	d	€ 310.000	€ 310.000	€ 310.000	€ 310.000	€ 310.000	
Bruto bijdrage	e	€ 20.000	€ 7.240.000	€ 8.210.000	€ 2.060.000	€ 5.440.000	€ 22.970.000
Inbrengwaarde, sloop, sanering	f	€ 80.000	€ 6.300.000	€ 5.720.000	€ 3.060.000	€ 3.530.000	€ 18.710.000
Aandeel uitgeefbaar (in procenten)	g	75%	72%	71%	64%	76%	
Inbrengwaarde uitgeefbaar	h	€ 60.000	€ 4.570.000	€ 4.070.000	€ 1.980.000	€ 2.700.000	€ 13.410.000
Betalingsvoorwaarde bij beschikking	i	-€ 40.000	€ 2.670.000	€ 4.140.000	€ 90.000	€ 2.740.000	€ 9.600.000
Netto bijdrage	j	-€ 60.000	€ 930.000	€ 2.490.000	-€ 1.000.000	€ 1.910.000	€ 4.200.000
Businesscase per eigendom integraal	k	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

a	Opbrengsten uit gronduitgifte o.b.v. plan/programma
b	Verhaalbare kosten, inclusief inbrengwaarde, sloop, sanering
c	Gewogen eenheden NCW o.b.v. opbrengstverhouding
$d = \min(a;b)/c$	Verhaalbare kosten na macro-aftopping
$e = c * d$	Kostenverhaalsbijdrage per perceel/eigendom
f	Inbrengwaarde en bouwrijpmaken kavel (sloop, sanering e.d.)
g	Aandeel uitgeefbaar per perceel
$h = f * g$	Inbrengwaarde en bouwrijpmaken kavel voor uitgeefbare deel
i = e - h	Kostenverhaalsbijdrage: bijdrage minus inbrengwaarde en kosten kavel
j = e - f	Kostenverhaalsbijdrage minus vergoeding kosten (incl. inbrengwaarde) openbaar gebied
k = a - f - j	Resultaat voor initiatiefnemer/zelfrealisator per perceel, boekwaarde gronden gelijk aan (getaxeerde) inbrengwaarde

Tabel 2: Rekenmethodiek kostenverhaal integrale ontwikkeling

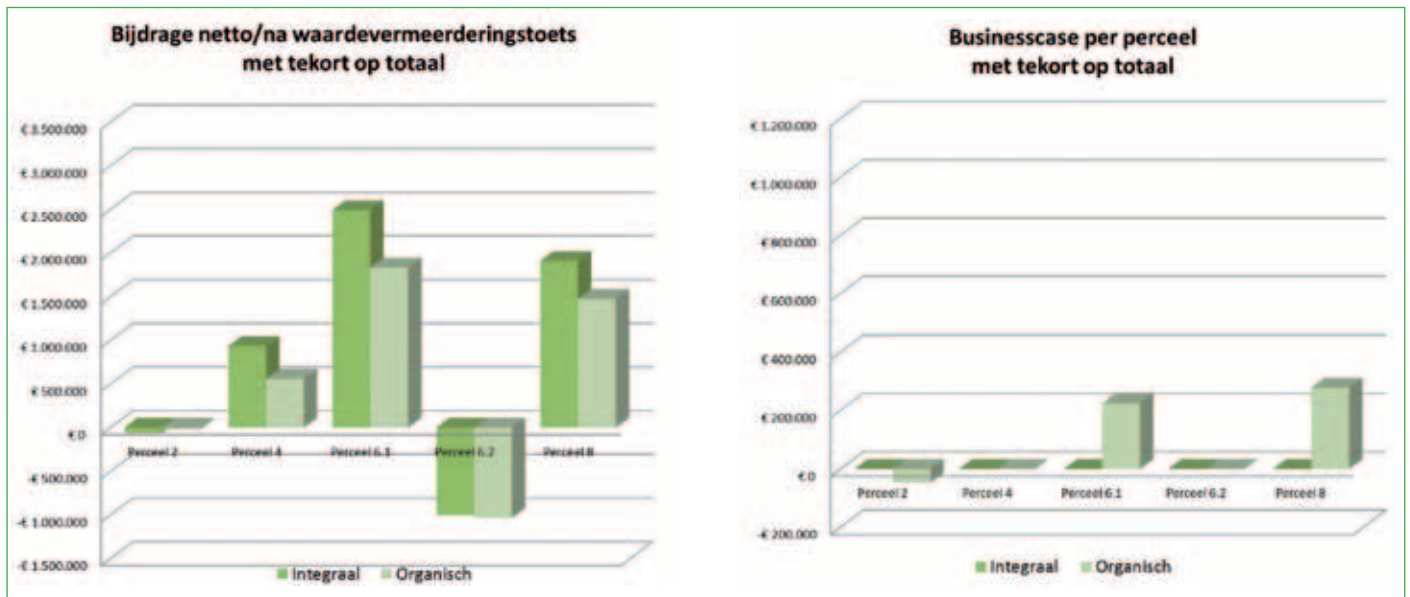
Model Organisch		Perceel 2	Perceel 4	Perceel 6.1	Perceel 6.2	Perceel 8	Totaal
BVO woningen	l	-	17.735	19.514	5.069	13.338	55.656
M ² bedrijvigheid	m	111	141	-	-	-	253
BVO detailhandel	n	-	-	710	-	44	754
Prijs per m ² BVO woning	o	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407	
Prijs per m ² bedrijvigheid	p	€ 180	€ 180	€ 180	€ 180	€ 180	
Prijs per m ² BVO detailhandel/horeca	q	€ 390	€ 390	€ 390	€ 390	€ 390	
Opbrengsten	r	€ 20.000	€ 7.240.000	€ 8.210.000	€ 2.060.000	€ 5.440.000	€ 22.970.000
Verhaalbare kosten	s	€ 9.750.000	€ 9.750.000	€ 9.750.000	€ 9.750.000	€ 9.750.000	
Tarief per m ² BVO woning	t	€ 173	€ 173	€ 173	€ 173	€ 173	
Tarief per m ² BVO bedrijvigheid	u	€ 76	€ 76	€ 76	€ 76	€ 76	
Tarief per m ² BVO detailhandel/horeca	v	€ 165	€ 165	€ 165	€ 165	€ 165	
Bijdrage	w	€ 10.000	€ 3.070.000	€ 3.480.000	€ 870.000	€ 2.310.000	€ 9.750.000
Waardevermeerderingstoets	x	-€ 50.000	€ 2.290.000	€ 3.710.000	€ 50.000	€ 2.590.000	€ 8.590.000
Bijdrage bij beschikking	y	€ 0	€ 2.290.000	€ 3.480.000	€ 50.000	€ 2.310.000	€ 8.130.000
Vergoeding inbrengwaarde / sanering / sloop openbaar gebied	z	-€ 20.000	-€ 1.730.000	-€ 1.650.000	-€ 1.080.000	-€ 840.000	-€ 5.320.000
Netto bijdrage	aa	-€ 20.000	€ 560.000	€ 1.830.000	-€ 1.030.000	€ 1.470.000	€ 2.810.000
Businesscase per eigendom organisch SO	ab	-€ 50.000	€ 0	€ 220.000	€ 0	€ 280.000	€ 450.000

l	Bruto vloeroppervlakte woningbouw
m	Oppervlakte bedrijvigheid in m ² grond (uitgeefbaar)
n	Bruto vloeroppervlakte commerciële voorzieningen (detailhandel)
o	Gemiddelde grondopbrengst per m ² BVO woningbouw
p	Gemiddelde gronduitgifteprijs uitgeefbaar bedrijven
q	Gemiddelde grondopbrengst per m ² BVO detailhandel
$r=l*o+m*p+n*q$	Grondopbrengsten per perceel
$s=b-h$	Verhaalbare kosten: publieke kosten plus inbrengwaarde/kavel kosten openbaar deel kavels
t	Kostenverhaalsplafond per m ² BVO woningbouw
u	Kostenverhaalsplafond per m ² bedrijvigheid
v	Kostenverhaalsplafond per m ² BVO detailhandel
$w = l*t+m*u+n*v$	Kostenverhaalsbijdrage per eigenaar vóór waardevermeerderingstoets
x	Saldo kosten en opbrengsten (resultaat business case) per perceel excl. kostenverhaalsbijdrage
$y=\min(w;x)>0$	Kostenverhaalsbijdrage bij beschikking, ná waardevermeerderingstoets
$z=-f+h$	Vergoeding kosten/inbrengwaarde openbaar gebied, separaat contract
$aa=y+z$	Saldo kostenverhaalsbijdrage en vergoeding kosten/inbrengwaarde openbaar gebied
$ab=x-y$	Resultaat voor initiatiefnemer/zelfrealisator per perceel, boekwaarde gronden gelijk aan (getaxeerde) inbrengwaarde

Tabel 3: Rekenmethodiek kostenverhaal organische ontwikkeling

De kostenverhaalsberekening op basis van het integrale model volgt de exploitatieopzet zoals in de Wro is opgenomen. Het in de Awg geïntroduceerde organische model kent echter een andere systematiek. De voornaamste verschillen zijn samengevat:

- Bij het integrale model is het uitgangspunt dat het hele gebied wordt gerealiseerd en dat alle kosten verhaalbaar zijn. Bij het organische model is onzekerheid over de realisatie en is verhaal beperkt tot de kosten voor niet-uitgeefbare gronden.



Figuur 2: Integraal versus organisch: kostenverhaalsbijdrage en resultaat businesscases met tekort op totaal

- Het integrale model kent een raming van kosten en opbrengsten en macro-aftopping op totaalniveau (kostenverhaal niet hoger dan opbrengsten). Het organische model kent een kostenplafond per uitgiftecategorie en een waardevermeerderingstoets per moment van initiatief.

Tabel 3 toont voor de casus de kostenverhaalsberekening op basis van het organische model. De verhaalbare kosten zijn exclusief de kosten van inbrengwaarde, sloop, sanering en een deel van de plankosten.⁴ Uitzondering hierop betreft het deel van de kosten dat moet worden gemaakt ten behoeve van toekomstig openbaar gebied. In het stedenbouwkundig ontwerp is op een deel van de percelen van de eigenaren openbaar gebied voorzien. Dit betekent dat dit deel van de kosten van inbrengwaarde, sloop en sanering wel mag worden meegenomen in het kostenverhaal.⁵

De totale kosten vormen het kostenplafond, ofwel de maximaal te verhalen kosten (zie s). Dit kostenplafond is versleuteld naar het voorziene programma. Dit voorziene programma is wat betreft de hoeveelheden afgeleid van de stedenbouwkundige opzet (zie l, m, n). De verdeling van de kosten over deze programmahoeveelheden is gedaan op basis van opbrengstverhouding (zie r, o, p, q). Aldus is een (maximaal) tarief per functie bepaald (zie t, u, v) en kan per eigenaar en per functie/bestemming de kostenverhaalsbijdrage worden bepaald (zie w).

Vervolgens dient te worden getoetst of met de bepaalde kostenverhaalsbijdrage een initiatiefnemer/ontwikkelaar partij nog een sluitende businesscase heeft. Indien dat namelijk niet zo is, zal de bijdrage naar beneden moeten worden bijgesteld, waardoor het kostenverhaal voor de gemeente niet maximaal is. Ingeval alle kosten wel gemaakt worden is het kostenverhaal dus onvolledig. De in de Awg geïntroduceerde *waardevermeerderingstoets* is in feite de businesscase per kavel, zonder rekening te houden met de kostenverhaalsbijdrage (zie x).

Door het resultaat van de waardevermeerderingstoets te salderen met de kostenverhaalsbijdrage (zie y) ontstaat een beeld van de haalbaarheid per ontwikkeling naar objectieve waarden (zie ab). Ofwel het resultaat op basis van geraamde kosten en opbrengsten en vastgestelde inbrengwaarde. De feitelijke businesscase kan er voor een initiatiefnemer anders uit zien, bijvoorbeeld als gevolg van een lagere boekwaarde van de gronden en opstellen ten opzichte van de getaxeerde waarde/WOZ-waarde.

Uit het organische model volgt – na de waardevermeerderingstoets per perceel op beschikkingsniveau – een netto exploitatiebijdrage, te weten € 2,8 mln (zie aa).

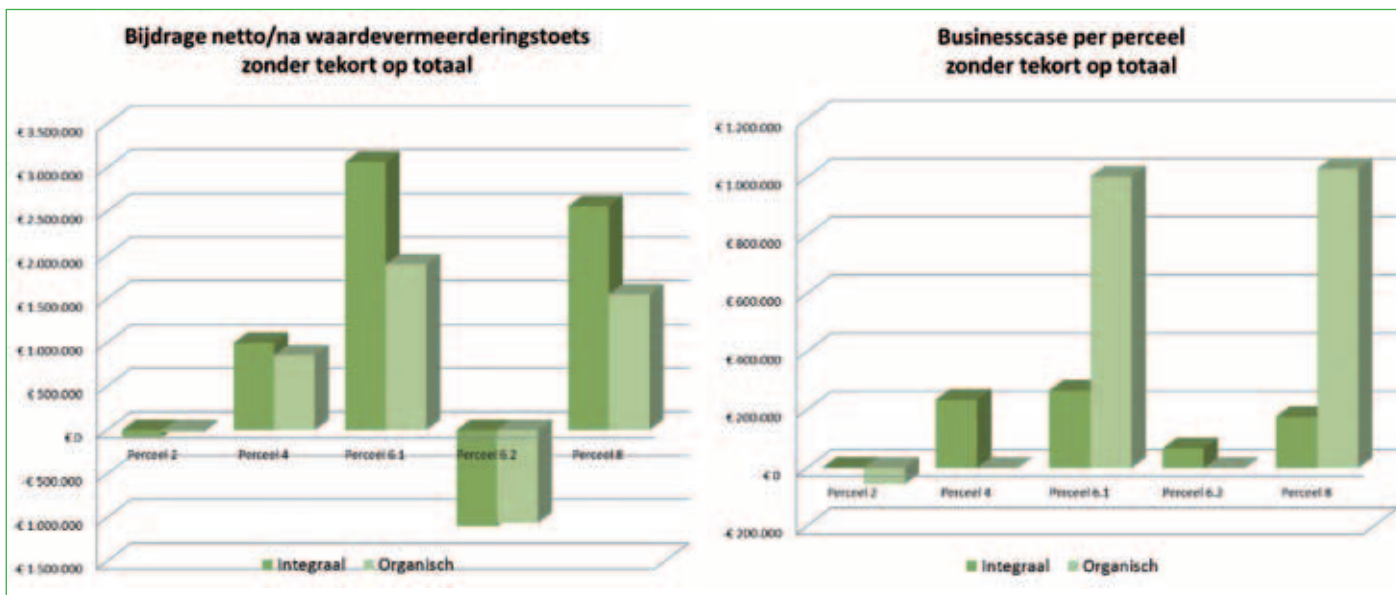
In het organische model komen eigenaren 2 en 6.2 dusdanig slecht uit de waardevermeerderingstoets dat ze geen of nauwelijks een kostenverhaalsbijdrage kunnen/hoeven voldoen. Voor deze eigenaren is, net als – in mindere mate – voor de eigenaar van perceel 4, sprake van macro-aftopping op beschikkingsniveau. Doordat ze, niet via de beschikking maar via een apart contract, een vergoeding krijgen voor de inbrengwaarde, sloop-, sanerings- en aanlegkosten van het openbaar⁶ deel (waaraan via de bijdrage door henzelf en andere eigenaren is meebetaald: verevening), wordt voor betreffende eigenaren de nettobijdrage negatief. Ze krijgen dus per saldo geld toe.

In figuur 2 zijn de genoemde verschillen wat betreft de kostenverhaalsbijdrage verbeeld. Daarnaast zijn ook de resultaten voor de businesscase per eigenaar gepresenteerd. Er is op totaalniveau sprake van een negatief exploitatieresultaat. Voor het integrale model betekent dit dat sprake is van macro-aftopping en dat het tekort voor rekening van de gemeente komt. De afzonderlijke eigenaren hebben door de verevening van de kosten een neutrale businesscase.

Doordat het kostenverhaalsmodel voor organische ontwikkeling niet uitgaat van verevening van een aantal kosten (inbrengwaarde uitgeefbare gronden) is er bij dit model wél sprake van resultaatverschillen tussen de percelen. Doordat macro-aftopping op beschikkingsniveau heeft plaatsgevonden (en dus het saldo van opbrengsten minus kosten voor een perceel onvoldoende ruimte biedt voor betaling van de volledige bijdrage) zal logischerwijze sprake zijn van een neutrale businesscase voor die betreffende ontwikkelingen. Daar is de aftopping namelijk op afgestemd. Indien de waardevermeerderingstoets al negatief was, zal de businesscase negatief blijven. Daaraan doet het niet hoeven doen van een bijdrage (waar immers geen financiële ruimte voor bestaat) niet af.

Geen macro-aftopping

In onze casus is sprake van een tekort op totaalniveau (negatief plan) en daardoor van macro-aftopping bij het integrale model. Ook bij de waardevermeerderingstoetsen in het organische model werkt de macro-



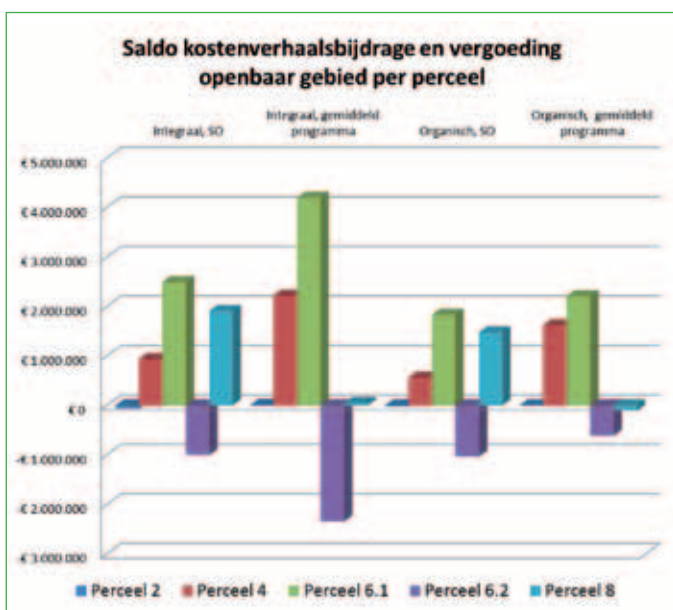
Figuur 3: Integraal versus organisch: kostenverhaalsbijdrage en resultaat businesscases zonder tekort op totaal

aftopping door. Interessant is om te zien hoe een positief exploitatiere-sultaat uitpakt voor de kostenverhaalsbijdrage bij integrale en organische ontwikkeling. Omdat we te maken hebben met een bandbreedte in de kostenraming is dit geen theoretische exercitie, maar een gevolg van afwijkende berekeningsuitgangspunten. Voor deze casus geldt dit bijvoorbeeld ten aanzien van de geraamde saneringskosten (de kosten van de door initiatiefnemer uit te voeren sanering). Deze zijn voorzichtigheids-halve hoog ingeschat (bovenkant bandbreedte), maar kunnen op basis van de beschikbare onderbouwingen ook voor lagere bedragen worden meegenomen. Een ander voorbeeld betreft de inbrengwaarde. Deze mag, conform de Awg, ook op basis van WOZ-waarde worden bepaald. In deze casus is de WOZ-waarde op totaalniveau € 1,9 mln lager dan de getaxeerde waarde. Daarmee zijn voor de gemeente meer kosten te verhalen (€ 5,3 mln in plaats van € 4,2 mln). Ook in het organische model neemt de totale kostenverhaalsbijdrage daardoor toe (€ 3,2 mln in plaats van € 2,8 mln).

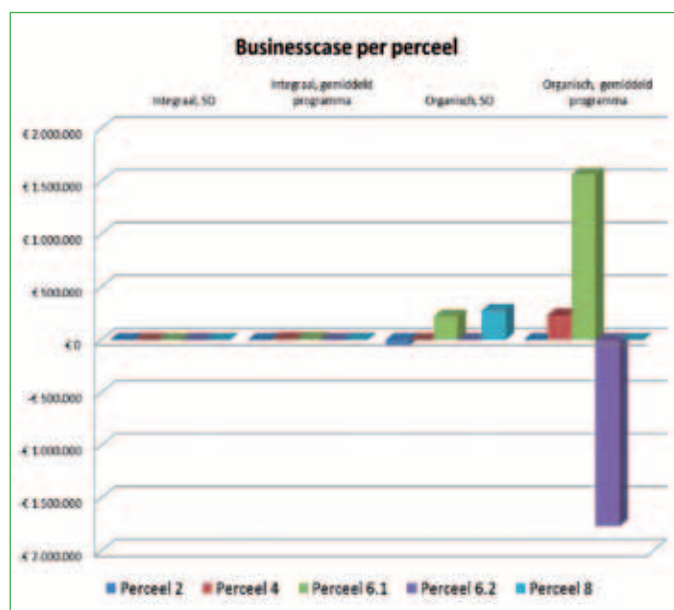
Voor de businesscases bij het integrale model geldt dat ingeval van een positief resultaat op totaalniveau, door de verevening van alle

kosten het resultaat naar rato van opbrengsten wordt ‘verdeeld’ over de eigenaren. Daardoor laten meerdere percelen een positieve businesscase zien. In het organische model verbeteren de resultaten van de businesscases per saldo eveneens, maar door de ontbrekende verevening van de inbrengwaarde en de kosten voor de uitgeefbare gronden, is het voordeel geconcentreerd bij slechts enkele eigenaren. De mate waarin is daarbij casus-specifiek en afhankelijk van de verhouding tussen *publieke* kosten en de kosten met betrekking tot de (uitgeefbare delen van de) percelen.

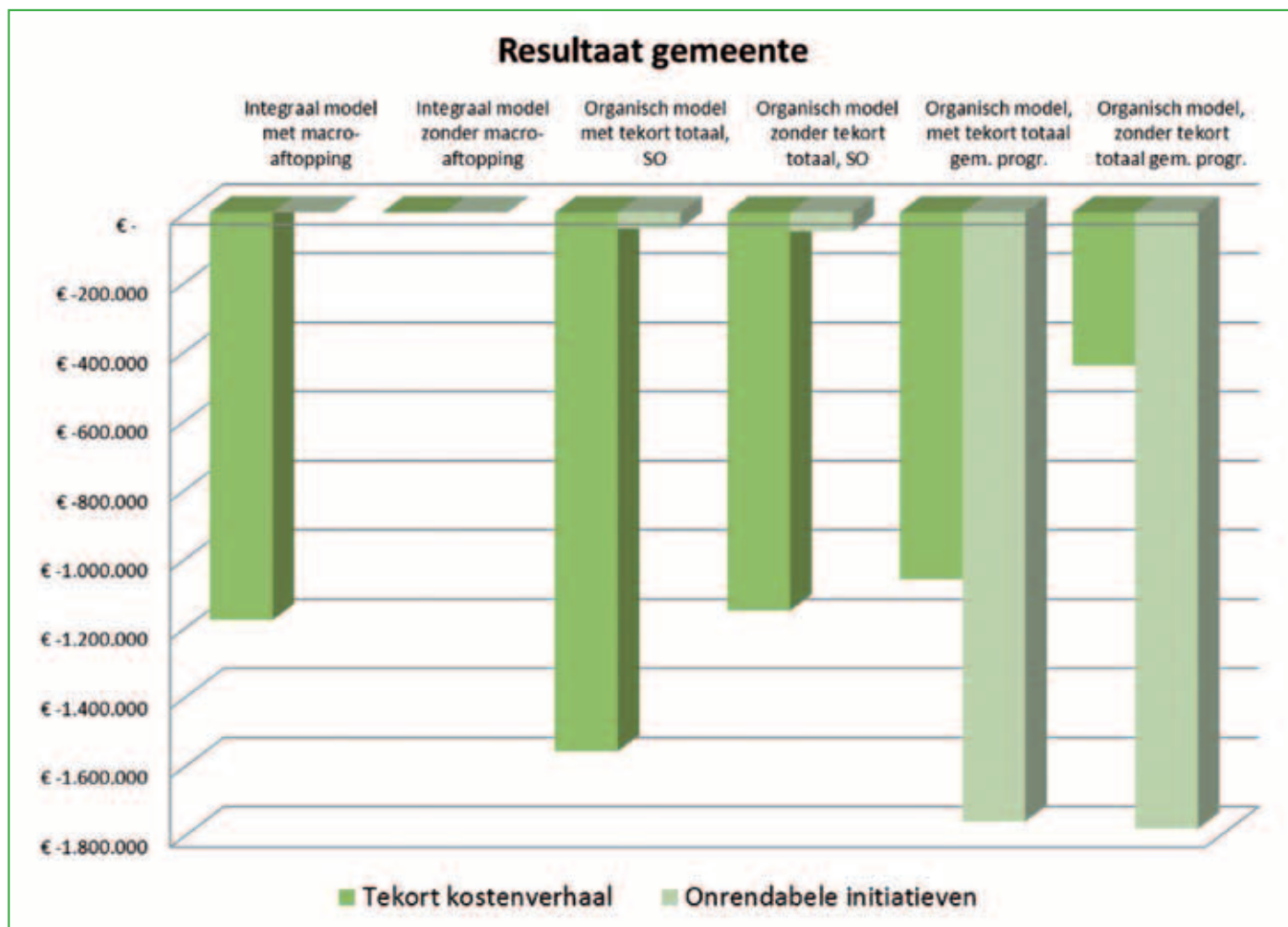
Stedenbouwkundig plan of normatief/gemiddeld programma
 Natuurlijk is er wel enig effect op het niveau van de totale (verhaalbare) kosten als gekozen wordt voor becijfering op basis van een stedenbouwkundig plan in plaats van normen en kengetallen (gemiddeld programma). Maar dan hebben we het in algemene zin over redelijk beperkte verschillen. Grotere effecten c.q. verschillen tussen de eigendommen/percelen betreffende de kostenverhaalsbijdrage ontstaan door de ligging van toekomstig openbaar gebied en het programma



Figuur 4: Stedenbouwkundig ontwerp (SO) versus gemiddeld programma: kostenverhaalsbijdrage en vergoeding openbaar gebied per perceel



Figuur 5: Gemiddeld programma versus stedenbouwkundig ontwerp: businesscase



Figuur 6: Totaalvergelijking integraal - organisch kostenverhaal - resultaat gemeente

per perceel en de daarop gebaseerde opbrengsten en bruto kostenverhaalsbijdrage. In onderstaande figuur 4 zijn deze effecten in grafiekvorm in beeld gebracht.

Wat betreft de businesscases is duidelijk dat het integrale model zorgt voor verevening, die is in verband met de macro-aftopping zelfs maximaal. Zonder macro-aftopping, dus bij een positief exploitatiere-sultaat, kunnen initiatiefnemers 'hun' deel van het positieve exploitatiesaldo realiseren.

Dat ook het organische model op basis van een stedenbouwkundig plan verevening laat zien is casus-specifiek: de partijen met hoge bijdragen hebben in onderhavige casus ook hoge opbrengsten, maar ook hoge kosten (inbrengwaarde, sanering). Hoewel de precieze uitkomsten afhankelijk zijn van de casus kan wel de algemene conclusie worden getrokken dat de keuze om uit te gaan van een stedenbouwkundig ontwerp vergeleken met een normatieve benadering, veel (financiële) gevolgen kan hebben. Dit is hoofdzakelijk van toepassing ingeval van het organische model. In sommige gevallen – zoals in onze casus – zal het uitgaan van een normatief programma/ruimtegebruik leiden tot relatief grote winsten of juist onrendabele businesscases voor individuele eigenaren (zie figuur 5).

Natuurlijk zijn de gekozen uitgangspunten niet de eindsituatie en vormt de berekening niet de eindafrekening. Ingeval van een normatieve benadering zullen gaandeweg de plancontouren duidelijk worden en de uitgangspunten voor kostenverhaal specifiek en concreter.

Maar voor inzicht in de haalbaarheid van initiatieven, de mate van verevening (en dus de keuze voor het integrale model of het organische model), het risico dat de gemeente loopt op onvolledig kostenverhaal en vóór de situatie dat kostenverhaal 'tussentijds' wordt verzekerd middels overeenkomsten, is het wenselijk de mogelijke uitkomsten te kennen en te onderzoeken.

Wat leren we hier nu uit?

Allereerst is er de vaststelling dat verschillende variabelen van invloed zijn op het resultaat, zowel op het niveau van de afzonderlijke businesscases als op totaalniveau en zowel voor grondeigenaren/initiatiefnemers als voor de gemeente. Daarnaast zijn de effecten van deze variabelen voor het financiële plaatje afwijkend bij verschillende plan- en locatie-karakteristieken. Daarmee is de vraag welk kostenverhaalmodel nu het beste gaat werken in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. We hebben echter wel een aantal issues benoemd. Daarmee kan eenieder zijn eigen casus genuanceerder beoordelen en het financiële aspect beter meewegen in een totaalafweging.

De gemeente heeft bij het integrale model voor kostenverhaal te maken met macro-aftopping op totaalniveau. Daarmee komt – indien aan de orde – het tekort op de totaalontwikkeling (waarin bijvoorbeeld dus ook zijn meegenomen kosten in verband met inbrengwaarde, sloop, sanering en aanleg) voor rekening van de gemeente.

Het lijkt financieel dan ook voordelig (voor een gemeente) om te kiezen voor kostenverhaal naar het organische model. Belangrijke kostenpos-

ten als de inbrengwaarde en sanering worden immers niet meegenomen als verhaalbare kosten (kostenplafond per activiteit). Maar door (1) de inbrengwaarde van het openbaar gebied, welke aan de eigenaren dient te worden vergoed en (2) de aftopping van de bijdrage op grond van de waardevermeerderingstoets (waarin kostenposten als inbrengwaarde, sloop en sanering volledig worden meegenomen), wordt aldus de rekening van het tekort alsnog (deels) bij de gemeente neergelegd. Het organische model mist de verevening van kostenposten als inbrengwaarde en sanering, waardoor feitelijk ontwikkelingen/initiatieven met hoge opbrengsten en/of lage inbrengwaarden veel minder bijdragen dan ze zouden kunnen (en zouden moeten bij toepassing van het integrale model).

Figuur 6 laat op basis van onze casus het gemeentelijke resultaat zien bij kostenverhaal naar het integrale dan wel het organische model, waarbij de varianten volgen uit het al dan niet positieve kostenplaatje (op totaalniveau) en de keuze voor een stedenbouwkundig ontwerp als basis voor kostenverhaal versus de keuze voor een gemiddeld programma en gemiddeld ruimtegebruik.

In deze casus en zeer waarschijnlijk ook in de praktijk zullen bij een organische ontwikkeling, partijen op grond van de waardevermeerderingstoets geen of een ontoereikende bijdrage hoeven te betalen; het kan voorkomen dat deze partijen dan alsnog een onrendabele businesscase hebben. En hoewel we (nu) niet in de boeken van betreffende partijen kunnen kijken (bijvoorbeeld: in hoeverre is de boekwaarde van de bezittingen lager dan de getaxeerde waarde of de WOZ-waarde?) zou op voorhand en vanuit financiële optiek de verwachting kunnen zijn dat betreffende partijen niet gaan ontwikkelen. Als dan de wens is toch een volledige transformatie te verwezenlijken zou de gemeente het tekort op de businesscase van de eigenaren voor haar rekening kunnen nemen. Uiteraard neemt dan het financiële tekort voor de gemeente toe, maar dan is wel sprake van een ruimtelijk eindbeeld dat overeenkomt met het integrale model.

Bij de beoordeling van resultaten is het van belang te beseffen dat in onderhavige exercitie de waardevermeerderingstoets ervan uitgaat dat er een volledige (integrale) transformatie plaatsvindt. Met andere woorden: de opbrengsten per ontwikkeling zijn afgeleid van een complete transformatie als eindbeeld. Hiervan hoeft bij organische ontwikkeling geen sprake te zijn. En sowieso zal er sprake zijn van een zekere fasering. Dit betekent dat ingeval van de vroegere ontwikkelingen of een onvolledige transformatie (omdat grondeigenaren niet tot ontwikkeling overgaan) de opbrengsten mogelijk anders c.q. lager dienen te worden ingeschat. De waardevermeerderingstoets leidt dan tot minder financiële 'ruimte' voor het betalen van de bijdragen en dientengevolge mogelijk tot lagere of geen bijdragen.

De resultaten weerspiegelen de conclusies:

- Als er geen tekort is op het totale kostenverhaalsgebied kan de uitkomst van het integrale model zijn dat de gemeente een hoger bedrag uit kostenverhaal kan gebruiken voor de dekking van haar publieke kosten dan ingeval van het organische model. Omgekeerde uitkomsten komen niet voor! In het gunstigste geval zijn de resultaten gelijk, namelijk als er op elke kavel voldoende waardevermeerdering is.
- In het integrale model bestaat qua kostenverhaal geen verhindering om te ontwikkelen. Tekorten op kavels worden gecompenseerd door overschotten op andere kavels, die via de gemeente worden herverdeeld. In het organische model vindt zo'n herverdeling niet of in veel mindere mate plaats.

- Als er wel een tekort is op het totale kostenverhaalsgebied kan de uitkomst van het integrale model zijn dat de gemeente een lager bedrag uit kostenverhaal kan gebruiken voor de dekking van haar publieke kosten dan ingeval van het organische model.
- Ook bij een tekort op totaalniveau is er in het integrale model geen verhindering voor partijen om te ontwikkelen. De tekorten op sommige percelen worden nu echter niet alleen gecompenseerd door overschotten op andere percelen, maar vooral ook door de gemeente (macro-aftopping). Die verhindering in de vorm van een negatieve businesscase (ondanks vervallen bijdrage op grond van de waardevermeerderingstoets) is bij het organische model vaak wel aan de orde.
- De keuze voor het integrale of organische kostenverhaalsmodel heeft betekenis voor de hoogte van het kostenverhaal en het (voorcalculatorische) resultaat per initiatief. Maar er zijn meer afwegingen en keuzes te maken die van invloed zijn op de basis voor kostenverhaal. Voor deze keuzes en het maken van afspraken met derden is inzicht op strategisch, tactisch en operationeel niveau noodzakelijk.

Al met al maakt deze vingeroefening duidelijk dat met de toevoeging van kostenverhaalsregels voor organische ontwikkeling er een publiekrechtelijk kader is dat het voor de gemeente noch voor initiatiefnemers makkelijker maakt. Het gemis van verevening bij het organische model leidt bovendien tot grote verschillen in financiële mogelijkheden en daardoor tot een grotere kans op versnipperde ontwikkeling. De beoogde ruimtelijke en financiële meerwaardeontwikkeling kan daarmee sterk onder druk komen te staan.

Noten

- 1 Erik Linssen en Remco den Boeft zijn beiden adviseur plan- en vastgoedeconomie bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Artikel Evert Jan van Baardewijk – 'Organisch en integraal kostenverhaalsmodel', geplaatst voorafgaand aan dit artikel met rekenexercitie.
- 3 PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Toepassing conform Wro en als bedoeld in de Awg.
- 4 Een deel van de plankosten is toe te rekenen aan de publieke voorzieningen, welke in deze casus door de gemeente worden gerealiseerd en dus onderdeel uitmaken van de verhaalbare kosten. De totale plankosten zijn bepaald door toepassing van de Regeling plankosten exploitatieplan. Deze regeling is echter niet toegesneden op het organische kostenverhaalsmodel. Naar verluidt wordt gewerkt aan een aangepaste versie van de regeling ten behoeve van kostenverhaal bij organische ontwikkeling.
- 5 Het lijkt erop dat de wetgever een gebied voor ogen heeft gehad, waarbij de bestaande structuren (boven- en ondergrondse infrastructuur) zo veel mogelijk worden gehandhaafd en de tussenliggende percelen van private/particuliere eigenaren worden getransformeerd. En dat er beperkt sprake is van openbaar gebied op de te ontwikkelen plots. Maar juist de functiewijziging van veelal groot-schalige bedrijfskavels naar een veel kleinschaligere woonomgeving zorgt voor toename van het openbaar gebied (binnen die kavels).
- 6 Er zijn twee varianten denkbaar. De eerste is dat eigenaren grond verkopen aan de gemeente die de openbare ruimte aanlegt. Via een koopcontract krijgen de eigenaren dan de inbrengwaarde als koopsom. De tweede is dat eigenaren zelf openbare ruimte aanleggen. Dan krijgen ze, behalve de inbrengwaarde, ook de kosten van sloop en eventuele sanering en de aanlegkosten vergoed. Dit is niet geregeld in het wetsvoorstel, maar aangenomen mag worden dat geen eigenaar dergelijke activiteiten verricht zonder vergoeding.