



Wie betaalt openbaar groen bij ontwikkeling nieuwe wijken?

Bij het aanleggen van nieuwe woonwijken maken gemeenten kosten voor publieke voorzieningen, zoals groenstroken, speeltuinen en wegen. Deze kosten moeten volgens de wet worden doorberekend aan projectontwikkelaars, maar volgens nieuw onderzoek van de Radboud Universiteit en adviesbureau Stec Groep gebeurt dat lang niet altijd volledig. Veel gemeenten lopen hierdoor een flinke som geld mis. Wat kunnen zij doen om dit te voorkomen?

Auteur: Heleen Kommers

Wordt er een nieuwe woonwijk gerealiseerd, dan moeten er naast huizen ook voorzieningen komen, zoals trottoirs, straten en – uiteraard – openbaar groen. Goede voorzieningen verhogen de waarde van een wijk. Daarom is het volgens Erik de Leve, specialist woningmarkt bij Stec Groep, logisch om de kosten voor die voorzieningen binnen het bouwgebied door te belasten aan de ontwikkelaar. In 2023 hebben Nederlandse gemeenten bij woningbouwprojecten echter gemiddeld minder kosten verhaald op ontwikkelaars dan in 2020. Architect en voormalig rijksbouwmeester Floris Alkemade schetste een dergelijke ontwikkeling ook tijdens zijn presentatie op het Green Event. 'Bij het realiseren van nieuwbouwplannen zijn de winsten privaat en de lasten publiek', aldus Alkemade.

Complex systeem

Het is niet altijd eenvoudig om te bepalen

welke kosten voor de projectontwikkelaar zijn en welke voor de gemeente. Helder is het, als er op één kavel van één ontwikkelaar een woonwijk met groenstroken wordt gerealiseerd. Omdat alleen de bewoners van de te bouwen woningen ervan profiteren en niemand buiten de wijk, zijn de aanlegkosten voor die groenstroken voor de ontwikkelaar. Maar als er een park of ringweg aangelegd wordt in het gebied van twee verschillende ontwikkelaars én van de gemeente, wordt het al ingewikkelder. Het onderscheid kan onduidelijk zijn of er is overlap. De Leve: 'Voor gemeenten is het belangrijk om helder te krijgen wat het belang is voor die locatie versus de totale structuur van de stad. Afhankelijk van het antwoord zijn de kosten binnenplannen, voor bovenwijkse voorzieningen bovenplannen, of vallen ze onder de ruimtelijke kwaliteit.' Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten vooral geld laten liggen bij bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten. Dit gaat

BELEID & JURIDISCH



Erik de Leve

om gedeelde kosten, zowel tussen gemeenten als projectontwikkelaars. Daarbij is het vaak ook minder direct duidelijk welke kosten voor wie zijn. Bij binnenplanse kosten is dit eenvoudiger vast te stellen. Het onderzoek wijst ook uit dat deze kosten het meest gedekt worden. Bij ongeveer 50 procent van de gemeenten is 75 tot 100 procent van deze kosten verhaald. Voor bovenwijkse en bovenplanse kosten ligt dit een stuk lager (zie tabel).

Met versus zonder beleid

Onderstaande figuur laat zien hoeveel procent van alle kosten naar categorie verhaald wordt door gemeenten. De onderzoekers hebben gekeken naar gemeenten met beleid en gemeenten zonder beleid (bijvoorbeeld geen nota's kostenverhaal, of geen basis in de structuurvisie voor het kostenverhaal). Uit een steekproef onder 101 gemeenten blijkt dat zo'n 60 procent van de gemeenten met beleid meer dan driekwart van de totale kosten verhaalt. Onder de gemeenten zonder beleid verhaalt slechts 25 procent meer dan driekwart van de kosten. Concreet komt dat in 2023 neer op een gemiddeld verhaald bedrag per woning van € 1.000 - € 5.000, een daling van meer dan € 5.000 in 2020.



Margriet Schepman

Stevig de onderhandelingen in

Waarom verhalen gemeenten niet alle kosten? Volgens De Leve is er sprake van capaciteitsgebrek en een tekort aan expertise bij gemeenten. Onderhandelingen worden vaak door één ambtenaar gevoerd, zonder juridische of financiële ondersteuning. Nard Everdij (projectleider Ontwikkelen en Ondernemen bij de gemeente Doetinchem) ziet dit ook: 'Ontwikkelaars richten zich vooral op wat er gebouwd wordt en wat het oplevert, terwijl gemeenten moeten zorgen voor een leefbare omgeving.' Hij vindt dat gemeenten stevig moeten onderhandelen en direct duidelijk moeten maken dat ook de lasten van de bijbehorende openbare ruimte eerlijk verdeeld moeten worden. 'Later bijsturen is lastig, omdat ontwikkelaars dan vaak geen extra kosten meer accepteren.'

Bredere doelstellingen

Everdij vervolgt: 'Aan tafel zit je tegenover elkaar om te onderhandelen over geld en verplichtingen. Maar zodra de handtekeningen zijn gezet, ga je met elkaar een langdurig traject aan. De bouw van een woonwijk kan jaren duren. In Doetinchem startten we in 2012 met een project van 720 woningen, waarvan de laatste pas vorig jaar is opgeleverd. In de tussentijd veranderden markt en beleid, bijvoor-



Nard Everdij

beeld door toenemende aandacht voor duurzaamheid. Ontwikkende partijen moeten zich realiseren dat het niet alleen gaat om openbare ruimte en speelplekken, maar ook om bredere doelstellingen. Besef dat je als partners samenwerkt en elkaar kunt helpen.'

Mogelijk nog meer gemiste kosten?

Hoe zorg je voor meer duidelijkheid in de verdeling van de kosten? De Leve: 'Een duidelijke nota kostenverhaal kan helpen. Daarin staat helder omschreven welke kosten ontwikkelaars moeten dragen. Dit voorkomt verrassingen en zorgt voor transparantie, waardoor bouwprojecten uiteindelijk worden versneld en rendabeler worden. Toch heeft slechts 60 procent van de gemeenten zo'n beleid, een daling ten opzichte van drie jaar geleden.' Gemeenten zonder beleid geven vaker aan geen inzicht te hebben in wat ze precies verhaald hebben – een indicatie dat er mogelijk nog meer gemist wordt dan het onderzoeksrapport toont.

Meer duidelijkheid en onderhandelingsruimte

Het rapport van Stec Groep laat zien dat gemeenten niet alleen gebaat zijn bij het maken van betere afspraken, maar ook bij een zogenaamde 'planbatenheffing'. Met dit middel

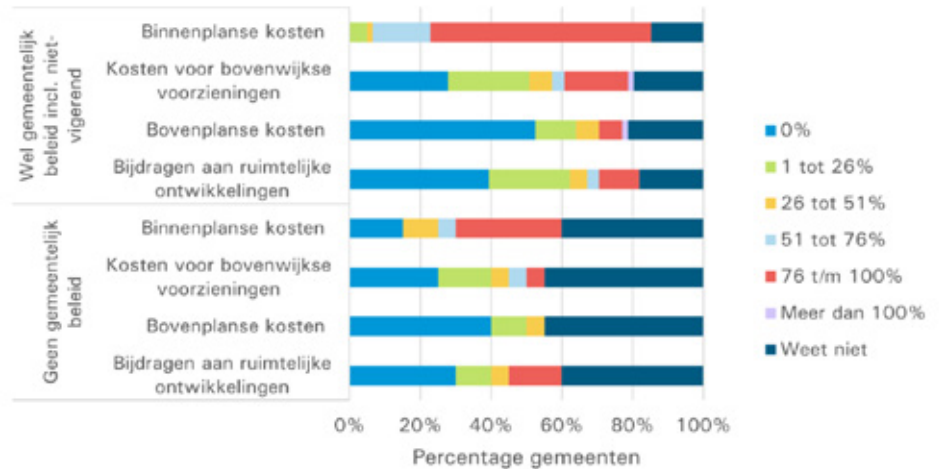
Uit een steekproef onder 101 gemeenten blijkt dat zo'n 60 procent van de gemeenten met beleid meer dan driekwart van de totale kosten verhaalt op projectontwikkelaars



Verschillende soorten kosten

kunnen ze een deel van de waardeverhoging van grond ontvangen, die bijvoorbeeld ontstaat doordat die grond een andere bestemming krijgt. In het Verenigd Koninkrijk werkt dit al. Daar kunnen gemeenten de *Community Infrastructure Levy* inzetten om fondsen te ontvangen voor een brede waaier aan voorzieningen, zowel binnen als buiten het plangebied. Het extra geld kan dan gebruikt worden voor scholen, parken of betaalbare huizen.

Als gemeenten sterker willen staan in onderhandelingen, is er werk aan de winkel. Met betere voorbereiding, heldere afspraken en innovatieve oplossingen kunnen zij voorkomen dat de gemeente en daarmee uiteindelijk de belastingbetaler steeds weer voor – bijvoorbeeld – de speeltuin betaalt. Met de komst van de Omgevingswet in 2024 zijn er nieuwe moge-



Figuur: dekkingspercentage in 2023 naar kostenverhaal, uitgesplitst naar aanwezigheid beleid

lijkheden voor het afdwingen van bijdragen, wat mogelijk meer duidelijkheid en onderhandelingsruimte geeft.

Onderhandelingen versnellen

We vroegen NEPROM om een reactie, de brancheorganisatie van maatschappelijk betrokken project- en gebiedsontwikkelaars in Nederland. Neprom was ooit mede-initiatiefnemer van de wet die de basis legt voor het maken van afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars over de realisatie van publieke voorzieningen en het verhalen van de kosten hiervoor. Margriet Schepman, hoofd verenigingszaken en financiën, stelt dat de aanwezigheid van duidelijk kostenverhaalbeleid de voorspelbaarheid voor ontwikkelaars vergroot en de onderhandelingen kan helpen versnellen. 'Wij zien dat een deel van de gemeenten hierin nog een slag kan maken, maar het beeld dat zij veel geld voor publieke voorzieningen mislopen doordat ze onvoldoende kennis van zaken hebben, herkennen wij beslist niet.'

Beter kostenverhaal

Schepman vermoedt dat niet alle kosten kun-

nen worden doorberekend, omdat de grond door woningbouw onvoldoende in waarde stijgt om alle publieke kosten te dekken. Die kosten nemen alleen maar toe door extra opgaven, zoals mobiliteit, klimaat en energietransitie. Tegelijk stijgen de bouwkosten en moeten woningen betaalbaar blijven, waardoor de (grond)opbrengsten lager worden. Daarnaast mogen sommige kosten slechts gedeeltelijk worden verhaald wanneer ze verband houden met een groter gebied.

Gemeenten kunnen hun bestaande instrumenten beter benutten voor een efficiënter proces en beter kostenverhaal. Schepman merkt op dat recent de mogelijkheden al zijn verruimd door de invoering van de regeling voor financiële bijdragen (artikel 13.23 van de Omgevingswet over publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen). Een extra maatregel, zoals de planbatenheffing, lost het vermeende kennis- en capaciteitsprobleem bij gemeenten niet op en komt nu te vroeg zonder evaluatie van de huidige regeling.

'Het beeld dat gemeenten veel geld voor publieke voorzieningen mislopen doordat ze onvoldoende kennis van zaken hebben, herkennen wij beslist niet'



BE SOCIAL
Scan, lees & deel!