

BIJLAGE: UITVOERBAARHEID (ROOD VOOR KWALITEIT)

1 Inleiding

In de kernrandzonevisie staat aangegeven welke kwaliteit te realiseren is. Een juiste borging is hierbij belangrijk. Als overheidsmiddelen toereikend zijn, volstaat een adequate bestemmingsregeling als planologisch kader voor zowel inrichting als beheer. Maar dit komt niet meer vaak voor. Daarom wordt vaak gekeken of de financiering van de kwaliteitsontwikkeling te bekostigen is uit de opbrengsten van 'rode dragers'. Het verdient aanbeveling om beide ontwikkelingen binnen hetzelfde plangebied van de kernrandzone te situeren. Beide ontwikkelingen kunnen zelfs samenvallen als een kwalitatieve bebouwingsrand aan de kern wordt toegevoegd.

In het informatieblok Provinciaal beleid gaan we nader in op de extra planologische ruimte die de PRV biedt om buiten de bebouwingscontour stedelijke en stedelijk gelieerde functies toe te staan ter (mede)financiering van ruimtelijke kwaliteitsontwikkeling. Daarbij hoort volgens ons overigens altijd de vergroting van de ruimtelijke kwaliteit voorop te staan).

Deze rode ontwikkeling hoeft niet per se stedelijk bouwen te betekenen. Het gaat in algemene zin om een stedelijk (gelieerde) ontwikkeling. Dit kunnen volgens de PRV ook traditionele, en relatief groene,, stadsrandactiviteiten zijn, zoals sportvelden, volkstuinten en begraafplaatsen. Er zijn dus ook functies bij die zich vanouds buiten de kernrand bevinden. Om de te leveren tegenprestatie vast te stellen, is het dan ook belangrijk om rekening te houden met de mate van 'planologische strijdigheid' van de betreffende functie.

Voor de realisatie van beide ontwikkelingen is het belangrijk om de planeconomische balans vast te stellen tussen enerzijds de te realiseren of de te onderhouden kwaliteiten (landschappelijk, recreatief, cultuurhistorisch, natuur) en anderzijds de hoeveelheid rode ontwikkelingsruimte. Dit 'Rood voor Kwaliteit'-principe staat als gevolg van de huidige economische situatie echter onder druk. Dit komt doordat rode opbrengsten lager liggen dan voorheen, terwijl de kosten gelijk zijn gebleven. Daarnaast is het lastig om de genoemde balans goed weer te geven, omdat de meerwaarde van de planologische ontwikkeling lastig te verbinden is met de kosten van maatschappelijke kwaliteiten. En ten slotte is het niet eenvoudig om naleving van dergelijke (kwalitatieve) afspraken juridisch goed te borgen.

Rapport Rood voor kwaliteit

Het rapport Rood voor kwaliteit beschrijft landelijke ervaringen op alle provinciale beleidsvelden waarin deze weging speelt. Drie aspecten zijn nader onderzocht:

- de planeconomische haalbaarheid van het instrument Rood voor kwaliteit;
- de planologische afweging tussen extra rood en nieuwe kwaliteit;
- de juridische borging van de te realiseren/gerealiseerde kwaliteit.

Wat het eerste punt betreft, moet die haalbaarheid in elke situatie goed worden onderzocht. Het rapport biedt daarvoor als hulpmiddel een overzicht van factoren die de economische haalbaarheid bepalen. Het geeft kengetallen voor te maken kosten, bijvoorbeeld voor investering en beheer van groen en natuur. Verder bevat het kengetallen voor opbrengsten van rood (met een flinke bandbreedte).



Ook over de andere twee onderwerpen biedt het rapport een schat aan informatie. In dit hoofdstuk spitsen we deze informatie toe op kernrandzones.

De volledige naam van het rapport is Onderzoek Rood voor kwaliteit; ontwikkelingsinstrumenten Ruimtelijk ActieProgramma.

2 Planeconomische haalbaarheid

We kunnen geen algemeen geldende uitspraak doen over de planeconomische haalbaarheid van projecten, waarin rode en kwaliteitsontwikkelingen worden gekoppeld. Daarvoor is de markt te divers. Het is bij ieder plan of project van belang om grip te krijgen op de planeconomische verhouding tussen de kwaliteitsinvestering (kosten) en de rode ontwikkeling (opbrengsten).

We tekenen daarbij aan dat de mogelijkheden om met rode ontwikkelingen inkomsten te genereren in de huidige markt niet voor het oprapen liggen. De verdien capaciteit is veelal lager en de termijn die een ontwikkelaar moet voorfinancieren is vaak langer. Dit zou betekenen dat er soms wel erg veel (en ruimtelijk onaanvaardbaar) rood nodig is.

Verder wordt bij de vraag of de ontwikkeling planeconomisch uitvoerbaar is in eerste aanzet vaak gekeken naar de ontwikkeling van kwaliteit. Maar bij kernrandzones vormt het beheer en onderhoud van gerealiseerde kwaliteiten ook een belangrijk aandachtspunt, omdat onduidelijkheid hierover de planeconomische haalbaarheid uiteindelijk kan frustreren. De omvang van de beheeropgave mag immers niet te groot zijn in verhouding tot de totale rode ontwikkelingsopgave.

Aanbevelingen

1. Zorg voor een flexibele koppeling tussen kosten en opbrengsten

Vaak wordt een kwaliteitsbijdrage verwacht op het moment dat de rode ontwikkeling planologisch geborgd is. Maar voor een initiatiefnemer is het moment van uitgifte meer bepalend. Verder wordt de periode tussen planologische borging en daadwerkelijke realisering steeds groter. Daarom adviseren wij om meer gebruik te maken van voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan, zodat er een actieve koppeling komt tussen de rode ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering.

2. Zorg voor duidelijkheid vooraf

Veel visies voor rode ontwikkelingen worden in een procesaanpak gevormd. Dit geeft initiatiefnemers echter de meeste onzekerheid over de financiële aspecten. Daarom adviseren we om in een vroegtijdig planstadium naast de ruimtelijke ook de financiële kaders aan te geven.

3. Zorg voor snelheid

Zeker bij grotere projecten kan vertraging een forse kostenpost opleveren door bijkomende rentekosten. Vertraging in procedures is niet altijd te voorkomen, maar in de planvoorbereiding is veel tijd te winnen. Zorg als overheid dan ook waar mogelijk voor zo snel mogelijk besluitvorming opdat initiatiefnemers niet afhaken.



3 Planologische afweging

3.1 Omschrijving afwegingsmethodieken

Het vereist maatwerk om van rode en kwaliteitsontwikkelingen af te wegen. Maar met een heldere methodiek kunnen bijvoorbeeld initiatiefnemers hun plannen makkelijker ontwikkelen. Landelijk worden verschillende afwegingsmethodieken toegepast. Elke methodiek heeft haar eigen voor- en nadelen. Mede daarom worden soms combinaties van methodieken gebruikt:

1. procesaanpak;
2. bestemmingsplanwinstberekening;
3. normgetallen of normbedragen;
4. impactbepaling.

Procesaanpak

In deze aanpak staat de impact van de rode ontwikkeling op de omgeving centraal, plus de maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit per saldo te verbeteren. De te leveren tegenprestatie is onderwerp van overleg binnen de bandbreedte van het kwalitatieve beleidskader. De omvang van de tegenprestatie is bijvoorbeeld te bepalen door een deskundige gemeenteambtenaar of een externe kwaliteitscommissie.

Voordelen:

- De tegenprestatie wordt vastgesteld op basis van impact op omgeving.
- Economische winst is (in theorie) niet het uitgangspunt voor de beoordeling en de mate van compensatie.
- Er is veel ruimte en aandacht voor maatwerk, mede door tijdig overleg met de initiatiefnemers.
- De methode biedt mogelijkheden voor creatieve oplossingen.
- De methode is geschikt als aanvulling op andere methodieken of juist als basis hiervoor.

Nadelen:

- Er is geen objectieve norm aanwezig, waardoor het risico op rechtsongelijkheid ontstaat.
- De procedure kost veel tijd door de nadruk op overleg en het streven naar overeenstemming.
- Er is geen duidelijkheid vooraf voor initiatiefnemer over verplichtingen en kosten.

Ad 2. Bestemmingsplanwinstberekening

De waardeverhoging van de grond ná de rode ontwikkeling vormt de basis voor de mate waarin wordt geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit. Deze methodiek wordt veel gebruikt bij klassieke grondexploitaties, waarbij bovenplanse vereveningsbijdragen worden gevraagd. Voor de berekening zijn twee varianten mogelijk: via vaste grondprijzen (vastgelegd in een nota Grondbeleid) of via taxatiewaarden.

2a. Variant met vaste grondprijzen

De gemeente stelt samen met een taxateur grondprijzen vast voor de diverse functies en op basis van de feitelijke marktwaarde. Bij een rode functie wordt vastgesteld óf en – zo ja - hoeveel waardeverhoging optreedt c.q. mogelijk is. Is de conclusie dat er inderdaad sprake zal zijn van waardeverhoging, dan wordt op basis daarvan bepaald hoeveel te investeren is in ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor geldt een eerder vastgesteld percentage.



Voordelen:

- De uniforme en kwantitatieve norm is vooraf vastgesteld.
- De gemeente houdt bij het vaststellen van grondprijzen rekening met lokale en regionale omstandigheden.

Nadelen:

- Er ontstaan discussies over de impact van het initiatief.
- De methodiek is niet toepasbaar voor functies die:
 - feitelijk niet tot waardeinstijging leiden (deze zullen in kernrandzone niet of nauwelijks voorkomen);
 - een grote differentiatie kennen;
 - afhankelijk zijn van de specifieke locatie.

2b. Variant met taxatiewaarden

Een taxateur maakt in overleg met de initiatiefnemer inzichtelijk wat de waarde van de locatie vóór en ná de rode ontwikkeling is. Ook stelt hij vast welk percentage van de waardeinstijging moet worden ingezet als tegenprestatie voor kwaliteitsontwikkeling.

Voordelen:

- De methodiek sluit aan bij bestaande praktijk.
- In principe is voor alle functies maatwerk mogelijk.
- De tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel, dus wordt rekening gehouden met de draagkracht van het initiatief.
- De methodiek is nuttig om de planeconomische haalbaarheid in beeld te brengen.

Nadelen:

- Vaststelling op intergemeentelijk niveau, bijvoorbeeld door provincie (zoals bij andere provincies gebeurt) de taxatiewaarden vaststelt, biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- Als de gemeente de taxatiewaarden vaststelt, is er geen uniforme norm voor gehele provincie.
- Het kost extra werk om de waarde vast te stellen.
- De waardeontwikkeling van de grond alleen vormt onvoldoende grondslag voor het bepalen van de omvang van de kwaliteitsinvestering.

Ad 3. Normgetallen of normbedragen

Bij deze methodiek wordt rood vertaald naar een eenheid, zoals vierkante meters. Daarna kan dit worden omgerekend naar euro's. En vervolgens wordt, bijvoorbeeld via een percentage, bepaald welke investering in ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk is.

3a. Variant met vooraf vastgestelde (forfaitaire) bedragen

In deze variant worden voor de verschillende functieontwikkeling forfaitaire bedragen bepaald op basis van de geschatte waardeinstijging per eenheid. Vaak worden deze bedragen regionaal of provinciaal vastgesteld. Ook kan de gemeente gebruikmaken van landelijk vastgestelde normbedragen (zoals de Taxatiewijzer WOZ of Kengetallen VNG).

Voordelen:

- Er is sprake van een vooraf bepaalde objectieve norm.
- Er is differentiatie mogelijk naar wenselijkheid van functie.



- De methodiek is op veel functies toe te passen.
- De tegenprestatie is te relateren aan economisch voordeel en ruimtelijke impact.

Nadelen:

Vaststelling op intergemeentelijk niveau, bijvoorbeeld door provincie (zoals bij andere provincies gebeurt) de taxatiewaarden vaststelt, biedt weinig gemeentelijke vrijheid.

- Als de gemeente de taxatiewaarden vaststelt, is er geen uniforme norm voor gehele provincie.
- De waardeontwikkeling van de grond alleen vormt onvoldoende grondslag voor het bepalen van de omvang van de kwaliteitsinvestering.

3b. Variant: één-op-meer-compensatie

In deze variant wordt de omvang van de rode ontwikkeling (in vierkante of kubieke meters) met een omrekenfactor direct gerelateerd aan de gewenste omvang van de kwaliteitsinvestering. Afhankelijk van de kwaliteit en (snelle) vervangbaarheid van de aan te tasten waarden wordt een compensatie vastgesteld, die groter is dan de oppervlakte die verloren gaat (meer dan 1). Die compensatie is concreet (in vierkante meters) of relatief (in percentage) vast te stellen. De methodiek is geschikt om natuurcompensatie vast te stellen.

Voordelen:

- Er is een directe relatie tussen de effecten van de rode ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering.
- Het juridisch risico is te beperken door de kwaliteitsinvestering te beschouwen als compensatie.

Nadelen:

- De omrekenfactor is lastig te bepalen.
- De methodiek is niet toepasbaar om tegenprestaties als 'het behoud van cultuurhistorische bebouwing' of 'kwaliteitverhogende bebouwing' te bepalen.
- De keuze voor deze methodiek impliceert dat er sprake is van een grote 'groene' opgave bij (in omvang) grotere, planmatige ontwikkelingen.

Ad 4. Impactbepaling

Deze methodiek lijkt op de methodiek om rood te vertalen naar normgetallen of normbedragen. Bij impactbepaling wordt gekeken naar de negatieve en positieve effecten van een ontwikkeling en wordt de waarde van deze effecten bepaald. Het rendement van de rode ontwikkeling is hierbij dus niet bepalend. Dit heeft wel tot gevolg, dat bij hoogrenderende ontwikkelingen met een kleine impact absoluut gezien minder investering in de kwaliteit wordt gevraagd dan bij laagrenderende ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving.

Voordelen:

- Er ontstaat geen discussie over economische waarde.
- De impact van het initiatief en de wenselijkheid voor de omgeving worden meegewogen.
- Vooraf bestaat enige mate van duidelijkheid over de omvang van de investering.
- De methodiek is goed te integreren in het PTP-beginsel voor het bepalen van de kosten (*).

Nadelen:

- Er is een extra procedure nodig om de investering te bepalen.
- De impact van het initiatief leidt tot discussies.
- De onderliggende basis wordt gevormd door forfaitaire bedragen.



- Initiatieven met hoge impact en lage economische draagkracht komen niet van de grond.

(*) PTP = Profijt - Toerekenbaarheid - Proportionaliteit

Uit de Wro volgt dat de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen, die profijt opleveren voor een nieuw gebied of een gedeelte daarvan en die toerekenbaar zijn aan dat gebied naar evenredigheid (proportioneel) in de exploitatieopzet van een exploitatieplan mogen worden meegenomen. Bij anterieure overeenkomsten is deze toets aan de PTP niet verplicht. We raden deze wel aan om de schijn van winstafroming of 'betaalplanologie' te voorkomen.

3.2 Toepasbaarheid methodieken

Welke methodiek de voorkeur heeft, valt te beoordelen aan de hand van een aantal aspecten:

rechtszekerheid

In hoeverre is de kwaliteitsinvestering juridisch sluitend te maken? Is deze objectief bepaald op basis van regels en richtlijnen of subjectief via overleg?

schaalniveau

Is de methodiek meer geschikt op erfniveau of juist meer op gebiedsniveau? Vooral het aantal verschillende functies is daarbij van belang.

aanpasbaarheid

Is de methodiek geschikt voor maatwerk? (in de praktijk wordt hiervoor ook wel een proces-/maatwerkstap toegevoegd).

uitlegbaarheid

Is de methodiek gemakkelijk of moeilijk te verklaren aan initiatiefnemer en bestuurder?

reikwijdte

Wordt één sectoraal aspect gewogen of worden ontwikkelingen integraal beoordeeld?

aantal eigenaren

Is de methodiek in te zetten voor ontwikkelingen met een groot aantal eigenaren?

In onderstaand schema zijn de verschillende methodieken gewaardeerd op basis van deze aspecten.

	Rechtszeker			Schaalniveau			Duurzaam			Aanpasbaar			Uitlegbaar		Reikwijdte		Aantal eigenaren					
	Laag	Middelmatig	Hoog	Laag	Middelmatig	Hoog	Laag	Middelmatig	Hoog	Maatwerk	Aanpasbaar	Vast kader	Complex	Laag	Goed	Eensdig	Sectoraal	Integraal	één	enkele	Meerdere	Veel
Proceaanpak																						
1. Proceaanpak																						
Bestemmingsplanwinstberekening																						
1. Vaste grondprijzen																						
2. Taxatie waarden																						
Normbedragen																						
1. Forfaitaire bedragen																						
2. 1 op meer compensatie																						
Impactbepaling																						
1. Impactbepaling																						



3.3 Praktijkervaring methodieken/toepasbaarheid kernrandzones

3.3.1 Algemeen

Uit een inventarisatieronde blijkt dat de meeste provincies in het algemeen bij Rood voor Kwaliteit werken met normbedragen of een procesaanpak. Gemeenten kiezen vooral voor een benadering op basis van bestemmingsplanwinstberekening. Een benadering op basis van de impact wordt nog niet veel gebruikt.

Geen enkele methode kan goed werken als de beoogde kwaliteiten vooraf niet bekend en vastgelegd zijn. Cruciaal is dan ook om eerst de kwaliteit van het gebied te bepalen, voordat je de effecten van een ontwikkeling op die kwaliteiten kunt toetsen of versterken. Dit is in lijn met de juridische aanbeveling.

Verder is een gestandaardiseerde afwegingsmethode niet te verwarren met een ruimtelijke afweging. Beide dienen immers een ander doel: bij de ruimtelijke afweging wordt bepaald of een locatie geschikt is voor een bepaalde functie en of ontwikkeling, terwijl met de afwegingsmethode de balans wordt bepaald tussen rode ontwikkeling en kwaliteitsinvestering.

3.3.2 Kernrandzones

De belangrijkste opgave is om een balans te vinden tussen het realiseren van kwaliteit (nieuw of behoud) en rode ontwikkelmogelijkheden. In de meeste gevallen is een kernrandzone een gebied met meerdere grondeigenaren. Hierbij is zowel de berekening via bestemmingsplanwinst als via normgetallen en normbedragen geschikt. Als er relatief minder functies voorkomen, is ook de impactbenadering te gebruiken. Een pure procesbenadering is minder geschikt, omdat er dan te veel partijen betrokken zijn bij het bepalen van de kwaliteitsinvestering. Als er een gerichte ontwikkeling plaatsvindt, bijvoorbeeld in een beperkt deel van de kernrandzone, dan is vaak sprake van een enkele initiatiefnemer en kan de procesbenadering wel van nut zijn. De methode is ook geschikt als aanvulling op andere methoden als de kwaliteitsinvestering niet alleen bij de ontwikkelende partijen wordt gerealiseerd en afstemming met andere partijen noodzakelijk is.

Verder speelt bij het provinciale kernrandzonebeleid het verschil in doelstelling van de eigenaar een belangrijke rol. Wanneer de gemeente grotendeels eigenaar is van de kernrandzone, dan kunnen er verdergaande afspraken worden gemaakt tussen bijvoorbeeld provincie en gemeente en is geen toetsing aan de PTP-criteria noodzakelijk. Het is dan voldoende om de kwaliteitsontwikkeling te borgen met bijvoorbeeld een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan.

Bij meerdere private eigenaren, voor wie het doel eigenlijk de rode ontwikkeling is, is kwaliteitsontwikkeling met de opbrengsten van de rode ontwikkeling een stuk lastiger te realiseren. Het meest kansrijk is dan om de kwaliteiten, die met de rode ontwikkeling verloren gaan, te compenseren. Denk bij dit waardeverlies aan een verminderde beleving van het landschap of aangetaste natuurwaarden of cultuurhistorische waarden. Door compensatie in een structuurvisie te verankeren en vervolgens per rode ontwikkeling nader toe te delen, zijn er goede mogelijkheden om kwaliteitsdoelen in de kernrandzone te realiseren.



3.4 Algemene aanbevelingen voor een goede planologische afweging

1. Leg de beoogde kwaliteiten vast

Een goede afweging is alleen mogelijk als de beoogde kwaliteiten vooraf bekend en vastgelegd zijn. De provinciale Kwaliteitsgids voor de Utrechtse Landschappen en de Toolkit Kernrandzones vormen hiervoor een goed vertrekpunt. De toolkit is gebaseerd op de Kwaliteitsgids en biedt ondersteuning om bij de ontwikkeling van kernrandzones een verbinding te leggen met de gemeentelijke visie en het gemeentelijk beleid.

2. Planologische afweging vervangt niet de ruimtelijke afweging

Het gevaar van gestandaardiseerde afwegingsmethodieken is dat ze weleens worden verward met de ruimtelijke afweging. Beide dienen echter een ander doel: met de ruimtelijke afweging wordt bepaald of een locatie geschikt is voor een bepaalde functie, terwijl met de planologische afweging de balans wordt bepaald tussen rode ontwikkeling en kwaliteitsinvestering.

3. Geen verevening, maar compensatie

Het grootste gevaar bij de toepassing van Rood voor Kwaliteit is dat er snel sprake is van baataroming op basis van genoten economisch voordeel als niet de juiste aanpak en methodiek voor planologische afweging wordt gekozen. Een goede en juridisch houdbare methodiek gaat uit van de aantasting van ruimtelijke kwaliteiten, die ruimtelijk gecompenseerd moeten worden. Het ontstaan van economische meerwaarde voor rode ontwikkelingen vormt niet de basis voor ruimtelijke kwaliteitsinvestering, maar de effecten die deze ontwikkelingen hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor is wel noodzakelijk, dat deze kwaliteiten goed benoemd zijn en dat de investering tot compensatie leidt. Bij projecten waar sprake is van kwaliteitsbehoud, speelt deze discussie uiteraard niet.

4 Juridische borging

4.1 Instrumenten

Bij ruimtelijke ontwikkelingen is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ruimtelijke en financiële aspecten goed in te kaderen, te borgen en uit te voeren. De borgingsmogelijkheden zijn afhankelijk van de keuze om de kwaliteitsverbetering met fysieke compensatie of financiële bijdrage vorm te geven. Voor de borging zijn twee sporen mogelijk: publiek- of privaatrechtelijk. Ook een combinatie van deze sporen is mogelijk.

De keuze voor (combinatie) van instrumenten ter borging is afhankelijk van een aantal variabelen.

1. Wie voert de kwaliteitsverbetering uit?

Als de initiatiefnemer van de rode ontwikkeling ook zelf de kwaliteitsverbetering realiseert, dan kan dit publiekrechtelijk worden geborgd via een exploitatieplan, een bestemmingsplan of een projectafwijkingbesluit. Privaatrechtelijk kan dit door een anterieure of posterieure overeenkomst te sluiten. Als de kwaliteitsverbetering wordt gevraagd in de vorm van een financiële bijdrage, dan kan dit alleen op grond van een structuurvisie en een op basis daarvan ingesteld fonds in combinatie met een anterieure overeenkomst.



2. Gebiedseigen kosten, bovenwijkse voorzieningen of bijdrage ruimtelijke ontwikkeling?

Kwaliteitsinvesteringen binnen het plangebied zijn planeigen kosten. Buiten het plangebied gaat het dan om bovenwijkse voorzieningen. Deze investeringen zijn vaak niet geheel en afdwingbaar te verhalen op de initiatiefnemer. In beide gevallen zijn namelijk de PTP-criteria van toepassing. Bij een exploitatieplan is deze check verplicht en bij een anterieure overeenkomst is dit aan te raden. Daarnaast zijn in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) grenzen gesteld aan de op te nemen kostensoorten. Er is in de praktijk weliswaar meer mogelijk, maar dan alleen op basis van vrijwilligheid.

3. Vrijwillige of verplichte bijdrage?

In veel gevallen blijkt het niet mogelijk om als initiatiefnemer van een rode ontwikkeling ook zelfstandig de ruimtelijke kwaliteitsverbetering te realiseren en wordt er volstaan met een (verplichte) financiële bijdrage in een fonds. Deze verplichte bijdrage staat echter haaks op de nationale wet- en regelgeving (Wro en Bro), omdat ze in de huidige situatie wordt gezien als bovenwijkse voorziening of als 'bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen'.

Van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen mag slechts een beperkt percentage worden toegerekend aan de gecreëerde rode ontwikkelingsmogelijkheden als ook andere functies (bijv. in een bestaande kern) voordeel hebben bij toedeling op basis van de PTP-criteria.

Een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen' is alleen op vrijwillige basis mogelijk via een anterieure overeenkomst. Maar met deze overeenkomst is het verhalen van kosten niet verzekerd en is de gemeente op grond van de Wro alsnog verplicht om bij het bestemmingsplan een exploitatieplan op te stellen. In een exploitatieplan kunnen echter geen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald.

4. Exploitatieplan of anterieure overeenkomst?

De Wro maakt zowel het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan) als het privaatrechtelijke (anterieure overeenkomst) mogelijk. Een exploitatieplan is verplicht als het verhalen van kosten op een andere manier niet afdoende is verzekerd of als bepalingen over fasering, locatievoorwaarden, eisen, regels of uitwerkingen noodzakelijk worden geacht.

Bij een exploitatieplan gelden echter begrensde mogelijkheden om kosten te verhalen. Een anterieure overeenkomst biedt hiervoor weliswaar meer contractvrijheid, maar levert ook meer onzekerheid op over de daadwerkelijke realisatie. Rechtspersonen kunnen failliet gaan of de overeenkomst met de gemeente verbreken. De gemeente kan verder geen anterieure overeenkomst afdwingen en moet dan alsnog een exploitatieplan opstellen, dat gelijktijdig met het bestemmingsplan wordt vastgesteld.

4.2 Aanbevelingen

4.2.1 Algemeen

1. Terminologie en begrippen

kwaliteitsverbetering

We adviseren om kwaliteitsverbetering nauwkeurig te omschrijven aan de hand van concrete en objectieve criteria, zodat willekeur bij de beoordeling wordt voorkomen.

verplichte en vrijwillige bijdragen



Verplichte kosten moeten worden verhaald als sprake is van een wettelijke grondslag voor kostenverhaal op basis van afdeling 6.4 Wro. Basis hiervoor is art. 6.12 in samenhang met art. 6.17 Wro. Kostenverhaal is mogelijk door een exploitatieplan vast te stellen. Daarbij gelden wel restricties. Zie hiervoor de kostensoortenlijst van art. 6.13 Wro in samenhang met art. 6.2.4 en 6.2.5 Bro.

U kunt vrijwillige bijdragen vragen, op voorwaarde dat de betreffende rode ontwikkeling in de uitvoeringsparagraaf van een structuurvisie concreet beschreven moet zijn.

2. Rol van structuurvisie bij gebiedsontwikkeling

De basis om kwaliteitsverbetering af te dwingen of te borgen wordt gevormd door een beherend bestemmingsplan en een structuurvisie. Het bestemmingsplan maakt de ontwikkelingen mogelijk. In de structuurvisie ligt het wensbeeld vast, met een verbinding naar rode ontwikkelingsmogelijkheden om dit wensbeeld te kunnen financieren.

Zorg ervoor dat de ruimtelijke en functionele samenhang van de kwaliteitsontwikkeling altijd in een structuurvisie geborgd is (zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau). Dit vormt de basis voor de motivering in een bestemmingsplan. Daarnaast vormt de structuurvisie het toetsingskader voor bestemmingsplanafwijkingen en voor het vastleggen van voorwaardelijke bepalingen. En ten slotte is een structuurvisie een vereiste om eventuele financiële bijdragen te kunnen vragen.

3. Rol van fondsvorming bij gebiedsontwikkeling

Fondsvorming is alleen mogelijk op basis van vrijwillige bijdragen bij een vastgestelde structuurvisie met uitvoeringsparagraaf. Zorg ervoor dat uitgaven voor kwaliteitsinvestering pas nodig zijn als het fonds (voor een belangrijk deel) is gevuld.

vrijwillige bijdrage

Voor andere afspraken en vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente ervoor kiezen om - naast een exploitatieplan - ook een anterieure grondexploitatieovereenkomst te sluiten. De verhaalbaarheid van bovenplanse kosten moet op grond van recente jurisprudentie altijd aantoonbaar zijn met een rechtstreeks verband tussen kosten en doel van de bijdrage.

fondsvorming via Bedrijven Investeringszones (BIZ)

We adviseren om deze mogelijkheid te onderzoeken. Activiteiten van een BIZ zijn gericht op een publiek belang in de openbare ruimte, waarbij de ondernemers/eigenaren weliswaar de activiteiten bepalen, maar de gemeenteraad wel moet instemmen.

4. Exploitatieplan

De vaststelling van een exploitatieplan bij een bestemmingsplan is wettelijk verplicht, wanneer een in de Bro omschreven bouwplan wordt mogelijk gemaakt. De gemeente kan ervoor kiezen om bij een bestemmingsplan of projectafwijkingbesluit geen exploitatieplan op te nemen, omdat verhaal van exploitatiekosten is verzekerd via een anterieure overeenkomst. Hierin zijn afspraken over kostenverhaal en fasering vastgelegd, terwijl in het bestemmingsplan de locatie-eisen zijn opgenomen. Deze keuze dient goed gemotiveerd te worden in het vaststellingsbesluit.

5. Verplichting tot realisatie

Een bestemmingsplan kan geen verplichting tot realisatie opleggen, waardoor het verhaal van (al gemaakte) kosten in zekere zin ook onzeker is. Dit valt op twee manieren op te lossen.

- Met een voorwaardelijke verplichting wordt in het bestemmingsplan een koppeling gelegd tussen de



termijnen van realisatie van de rode ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering.

- Met een fasering in het exploitatieplan (een fasering in een anterieure overeenkomst alléén biedt onvoldoende zekerheid). Hiermee is het ook mogelijk een vergunning te weigeren wanneer de betreffende ontwikkeling op basis van de fasering nog niet aan de orde is.

6. *Privaatrechtelijke borgingsmogelijkheden*

planologische medewerking niet afhankelijk maken van financiële bijdrage

Zorg ervoor dat de planologische medewerking wordt gemotiveerd vanuit de planuitvoerbaarheid (noodzaak kwaliteitsverbetering in relatie tot borgen uitvoering).

afspraken over beheer en exploitatie

- Verwijs bij het vastleggen van kwaliteit altijd naar vastgesteld beleid om willekeur en misbruik te voorkomen.
- Zorg dat afspraken altijd redelijk, billijk, uitvoerbaar en houdbaar zijn;
- Zorg dat clausules en voorwaarden via kettingbeding met boete overgaan op de volgende rechtspersoon.
- Laat de privaatrechtelijke overeenkomst gezien het algemeen belang niet onder de Wob vallen.
- Schrijf de overeenkomst in bij het Kadaster.

7. *Dienst van algemeen economisch belang*

staatssteun mag, tenzij het is verboden

- Staatssteun mag als de gemeente specifieke beperkingen oplegt aan een initiatiefnemer en vervolgens financieel bijspringt om ervoor te zorgen dat deze de kwaliteitsinvestering op de juiste wijze ontwikkelt.
- Voorkom verboden staatssteun door uit een fonds gelden te verstrekken, waardoor de initiatiefnemer een voordeel heeft. Dit geldt ook als de gemeente niet alle gemaakte kosten verhaalt op de initiatiefnemer.
- Zorg dat de prijs bij koop of verkoop van gronden gebaseerd is op een reële, marktconforme taxatie.
- Zorg dat kosten die de gemeente verplicht is te verhalen, worden doorberekend in een exploitatieopzet (of overeenkomst).
- Voorkom subsidieverstrekking zonder deugdelijke grondslag;
- Bied geen voordelige betaalmomenten en verschuldigde rentes aan.

onderzoek mogelijke aanbestedingsplicht

Onderzoek de gevolgen van een voorwaardelijke verplichting, omdat deze bij directe formulering kan leiden tot een overheidsopdracht. Als de drempelwaarde wordt overschreden, kan sprake zijn van een openbare (Europese) aanbestedingsplicht.

4.2.2 Kernrandzones

Om een private partij tot de gewenste kwaliteitsontwikkeling te kunnen verplichten, is een aantoonbare ruimtelijk-functionele samenhang nodig tussen de gebieden voor rode ontwikkeling enerzijds en kwaliteitsontwikkeling anderzijds (verevening). Hiervan is sprake als deze gebieden elkaar beïnvloeden in bestemmingsmogelijkheden en de grondexploitatie voor de rode ontwikkeling daarvan voordeel heeft. Dit is gemakkelijker aan te tonen als dit binnen hetzelfde plangebied wordt geregeld. Om



deze samenhang aan te tonen en te borgen is het noodzakelijk om een structuurvisie op te stellen. De kwaliteitsontwikkeling en de rode ontwikkeling moeten via het bestemmingsplan gerealiseerd worden. Als initiatiefnemers verplicht zijn om bij te dragen in de kosten van kwaliteitsontwikkeling is het noodzakelijk om deze volgens de PTP-criteria en de kostensoortenlijst uit het Bro te bepalen.

Wanneer de gemeente grondeigenaar is, gelden deze beperkingen niet. De kwaliteitsinvesteringen kunnen dan in koopovereenkomsten en uitgifteregels geborgd worden als voorwaarde voor verkoop (of pacht) van de grond.

De kwaliteitsverbetering kan het beste in een bestemmingsplan via een voorwaardelijke verplichting worden vastgelegd, samen met een exploitatieplan (als het gebiedseigen kosten betreft). Een anterieure overeenkomst kan het beste gebruikt worden als het gaat om gebiedsoverstijgende bijdragen en deze daardoor vrijwillig zijn.

5 Ontwikkelingskenmerken

In onderstaande tabel hebben we een aantal kenmerken samengevat die van toepassing zijn op ruimtelijke ontwikkeling. We hebben daarbij gekeken naar de planologische afwegingsmethodiek, de publiek-private borgingsinstrumenten en juridische en planeconomische aandachtspunten:



AANTAL INITIATIEFNEMERS	AFWEGINGS-MODELLEN	BORGINGSINSTRUMENTEN	JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN	PLANECONOMISCHE AANDACHTSPUNTEN
Eén of enkele	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Projectatwikkingsbesluit (PAB) + EP of anterieure overeenkomst BP (voorwaardelijke verplichting) + exploitatieplan of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij één of een beperkt aantal eigenaren is dit makkelijker te realiseren • Voorwaardelijke verplichting alleen mogelijk op eigen perceel • Voor anterieure overeenkomst is overeenstemming nodig met alle eigenaren" 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringsrisico wordt beperkt gedeeld • Financiële positie initiatiefnemer bepalend
Meerdere of veel	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Procesaanpak 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> BP (uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid) + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij meerdere of veel eigenaren moeilijk te effectueren. • Exploitatieverordening? • Voorwaardelijke verplichting niet geschikt indien het meerdere eigenaren en dito percelen betreft" 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeling kosten en baten over partijen • Beheer(kosten)
AANTAL FUNCTIES				
Eén of enkele	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Structuurvisie als basis PAB + EP of anterieure overeenkomst <input checked="" type="checkbox"/> BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Functies mogelijk maken via BP of PAB • Structuurvisie voor functionele samenhang • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwetsbaar voor opbrengst- en kostenfluctuaties • Relatief lagere plan en onderzoekskosten
Meerdere of veel	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Impactbenadering 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Functies mogelijk maken via BP of PAB • Structuurvisie voor functionele samenhang • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder kwetsbaar voor opbrengst- en kosten fluctuaties • Relatief hogere plan en onderzoekskosten"
SCHAALGROORTE				
Erf	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> PAB + EP of anterieure overeenkomst <input checked="" type="checkbox"/> BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij één of een beperkt aantal eigenaren is dit makkelijker te realiseren • Voorwaardelijke verplichting mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding investeringskosten vs. potentiële opbrengst blijft aandachtspunt • Hoge saneringskosten risico haalbaarheid
Buitenplaats	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke inpassingsmaatregelen binnen plangebied • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP)" 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgifte in erfpacht moeilijker te vermarkten • Verhouding investeringskosten vs. potentiële opbrengst blijft aandachtspunt"
Gebied	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Structuurvisie als basis BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Bovenplafans kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (vrijwillige fondsbijdrage, tenzij gebiedseigen kosten); let op PTP" 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeconomische haalbaarheid moeilijker te berekenen
MOMENT KWALITEITSINVESTERING				
Vooraf	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Impactbenadering <input type="checkbox"/> Normbedragen" 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> PAB + EP of ant. overeenkomst <input checked="" type="checkbox"/> BP + EP of ant. Overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteiten worden in stand gehouden zonder dat er (nog) opbrengsten tegen overstaan • Rentelasten moeilijk te voorspellen"
Gelijktijdig	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> PAB + EP of ant. overeenkomst <input checked="" type="checkbox"/> BP + EP of ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP" 	<ul style="list-style-type: none"> • Door een goede koppeling met een voorwaardelijke verplichting goed mogelijk
In de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Impactbenadering <input type="checkbox"/> Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> PAB + EP of ant. overeenkomst <input checked="" type="checkbox"/> BP + EP + posterieure ovk (of ant. overeenkomst) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP" 	<ul style="list-style-type: none"> • Ideaal wanneer afhankelijk van verkoop locaties • Kan de planeconomische haalbaarheid positief beïnvloeden

LOCATIE KWALITEITSINVESTERING						
Op de locatie	✓ Alle geschikt	✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst	✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst	• Voorwaardelijke verplichting in BP	• Kwaliteitsinvesteringen op de locatie kunnen bijdragen aan de waardeontwikkeling van de locatie	
In het plangebied	✓ Alle geschikt	✓ Structuurvisie Verder idem	✓ Structuurvisie Verder idem	• Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang	• Kwaliteitsinvesteringen in het plangebied kunnen bijdragen aan de waardeontwikkeling van de locatie	
Buiten het plangebied	<input type="checkbox"/> Impactbenadering	✓ Structuurvisie BP + ant. ✓ overeenkomst	✓ Structuurvisie BP + ant. ✓ overeenkomst	• Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Voorwaardelijke verplichting niet mogelijk	• Geen effect	
TYPE KWALITEITSINVESTERING						
Financieel	✓ Alle geschikt	✓ Structuurvisie Ant. ✓ overeenkomst	✓ Structuurvisie Ant. ✓ overeenkomst	• Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Anders alleen vrijwillige bijdrage mogelijk	• Duidelijkheid over de te leveren kwaliteitsprestatie	
Fysiek	✓ Alle geschikt	✓ PAB + EP of ant. overeenkomst BP + EP of ant. overeenkomst	✓ PAB + EP of ant. overeenkomst BP + EP of ant. overeenkomst	• Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Anders alleen vrijwillige realisatie mogelijk	• Controle over kosten en kwaliteit die geleverd wordt. • Kostenfluctuaties zijn van invloed en geven onzekerheid	