



**Stedelijke
Transformatie**
Meer ruimte voor wonen



Stedelijk investeren en onrendabele toppen

Inzichten voor de praktijk



Fenneke van der Aa
Frits Dinkla
Damo Holt

Essay

Stedelijk investeren en onrendabele toppen



Fenneke van der Aa
Frits Dinkla
Damo Holt

Uitgave

Programma Stedelijke Transformatie/Platform31
Postbus 30833
2500 GV Den Haag
070 - 302 84 84

info@stedelijketransformatie.nl
www.stedelijketransformatie.nl

info@platform31.nl
www.platform31.nl

Ontwerp & opmaak

Roland Huisman, Den Haag

Fotografie

Fons Heijnsbroek & Maarten Hoorn

Februari 2021 © Platform31

PLATFORM31

Over de auteurs

Fenneke van der Aa is communicatieadviseur bij Platform31 en schrijft met regelmaat voor het programma Stedelijke Transformatie. Frits Dinkla is projectleider gebiedsontwikkeling, financiering en planeconomie bij Rho adviseurs en betrokken bij een groot aantal stedelijke transformatieprojecten en heeft het onderdeel kostenverhaal beleidsmatig vormgegeven in de Omgevingswet. Damo Holt is directeur/partner bij adviesbureau Rebel en gespecialiseerd in stedelijke ontwikkeling en investeringsfondsen. Dinkla en Holt zijn beide lid van het Expertteam Woningbouw van het Rijk, delen regelmatig geleerde lessen uit de eigen praktijk met het programma Stedelijke Transformaties en worden ingeschakeld voor onderzoek, advisering van vastlopende projecten of het geven van themasessies.

Over het programma Stedelijke Transformatie

In het programma Stedelijke Transformatie bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke gebiedstransformaties te versnellen en op te schalen. We doorgronden gemeenschappelijke problemen, lossen ze op en verankeren de opgedane kennis. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO, VNG, IVBN. De uitvoering hiervan ligt bij Platform31 en de TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in onderwijs.

Meer informatie: www.stedelijketransformatie.nl

7	Inleiding: Transformeren, omdat het móét
10	1 Onrendabele toppen uitgediept
11	1.1 Tekorten op de begroting
11	1.2 Publieke onrendabele toppen
12	1.3 Private onrendabele toppen
12	1.4 Waar zit die pijn?
15	1.5 Vijftig tinten toppen
17	2 Investerings herverdelen met kostenverhaal
18	2.1 De basis: bijdragen aan de kosten
18	2.2 Wat kun je doorberekenen?
19	2.3 Onzekerheden en koudwatervrees
19	2.4 Nieuw perspectief met nieuw systeem kostenverhaal
20	2.5 Wat levert de vernieuwing van kostenverhaal op?
23	3 Optimaliseren in 3 stappen
24	3.1 Voor je begint: waar zit het probleem?
24	3.2 Stap 1: Extra opbrengsten genereren
27	3.3 Stap 2: Investerings optimaliseren
28	3.4 Stap 3: Extra middelen inzetten
33	4 Handelingsperspectieven voor gemeenten
34	4.1 Fungeer als vliegwiel
34	4.2 Verklein onzekerheden
36	4.3 Verken nieuwe financiële perspectieven
39	Tot slot: Wees creatief (met beperkingen)



Inleiding:
Transformeren,
omdat het moét

Meer ruimte voor wonen is hard nodig. De [komende tien jaar](#) krijgen we elk jaar een stad zo groot als Delft erbij qua aantal inwoners. Die bevolkingsgroei zorgt dat er tot 2035 extra woonruimte nodig is voor maar liefst 750.000 huishoudens, zo berekende het [Planbureau voor de Leefomgeving \(PBL\)](#) – we nemen namelijk niet alleen in omvang toe, we leven ook langer en wonen vaker alleen en langer zelfstandig. De toename in het aantal huishoudens geldt voor bijna elke regio, aldus het PBL. De woningbouw-opgave is dus niet beperkt tot de Randstad.

Momenteel is het al moeilijk om een betaalbare woning in Nederland te bemachtigen. De woningproductie stijgt sinds 2016, toch is het woningtekort de afgelopen jaren verder opgelopen. Volgens [ABF Research](#) lag dat tekort in 2020 op 331.000 woningen en stijgt dit tekort naar 420.000 woningen in 2025. De woningvraag is zo groot, dat we inmiddels wel mogen spreken van een woningnood. Zeker in het goedkopere en het middensegment. Het is voor mensen met een laag of gemiddeld inkomen bijna onmogelijk om aan een betaalbare woning in de grote steden te komen. De woningnood is het grootst in de Randstad, maar ook in Noord-Brabant, Groningen en Gelderland zijn grote tekorten. De woningnood is volgens het College van Rijksadviseurs een belangrijke aanleiding om een [minister van Ruimte](#) aan te stellen.

Grote baten

Nederland heeft dus veel (en snel) extra woningen nodig. Daar kan stedelijke transformatie bij helpen. Met transformatie kun je meer woningen creëren én tegelijk monofunctionele, slechte en ronduit lelijke plekken in de stad beter maken, leegstand en verloedering tegengaan en – niet onbelangrijk – nieuw leven blazen in aanpalende achterstallige wijken. Het is ook een logische plek om meer woningen te bouwen. De meeste mensen willen immers in een stedelijke omgeving wonen, dicht bij de voorzieningen en waar het werk is.

Transformeren is dus kansrijk en ook goed mogelijk. Zo is [een derde](#) van de leegstaande kantoren volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) goed om te vormen naar woningen, wanneer je rekening houdt met de ligging, leefbaarheid en inbedding in een wijk. Je kunt er bovendien meerdere doelgroepen huisvesten. Vooral maatschappelijk vastgoed, zoals leegstaande scholen en verzorgingshuizen, passen qua ligging en structuur vaak goed bij de huisvesting van specifieke doelgroepen. Om gebiedstransformaties aan te jagen, heeft het Rijk de [Woningbouwimpuls](#) en de [Transformatiefaciliteit](#) ingezet. Deze moeten woningbouwprojecten met minimaal 50 procent betaalbare woningen helpen versnellen. Ook heeft [minister Ollongren](#) 14 transformatiegebieden aangewezen waarop het Rijk zich specifiek gaat richten om woningbouw te stimuleren met concrete (investerings)afspraken op korte termijn.

Haast en geduld strijden om voorsprong

Binnenstedelijke transformatieprojecten zijn dus nodig en kansrijk, maar ook complex. Daarom is niet alleen Rijkssteun vaak gewenst, ook is onderlinge kennisdeling essentieel. In het programma Stedelijke Transformatie volgen we zo'n 35 transformatieprojecten en werken overheidspartijen, marktpartijen en kennisinstellingen samen om de

transformatieprojecten versneld tot uitvoering te brengen, gemeenschappelijke problemen te doorgronden en op te lossen en de opgedane kennis te delen en te verankeren. We zien bijvoorbeeld dat bij transformatieprojecten vaak meerdere eigenaren met allemaal een andere agenda samenkomen. En dat een goede infrastructurele ontsluiting met regelmaat een uitdaging is. Een onmogelijke parkeereis of ingewikkelde geluidseis kan ook roet in het eten gooien. Daarnaast maken opgaven als verduurzaming en klimaatadaptatie een toekomstbestendige transformatie lastig. Zeker als de gemeente ook gelijk wil werken aan een gezonde, inclusieve stad. Al deze factoren, opgaven en eisen maken het namelijk niet eenvoudiger om binnenstedelijke gebiedstransformaties van de grond te krijgen. Ze staan een kansrijke, rendabele en snelle binnenstedelijke transformatie zelfs in de weg. Hoe kun je daarmee omgaan? Daarover gaat dit essay.



Onrendabele
toppen uitgediept

Maar liefst driekwart van de gemeenten rekent op publieke tekorten bij stedelijke transformatieprojecten. Ook ziet bijna de helft van die gemeenten hierbij private tekorten. Gemiddeld loopt het publieke tekort op tot zo'n 19 miljoen euro per project. Dat komt neer op zo'n 13.000 euro publiek tekort per woning. Maar waaruit bestaan die tekorten?

1.1 Tekorten op de begroting

Het programma Stedelijke Transformatie liet in 2018 onderzoek uitvoeren naar de onrendabele toppen bij transformatieprojecten. Daaruit blijkt dat een gemiddeld transformatieproject momenteel kampt met een publiek tekort van zo'n 19 miljoen euro. Het gaat dan om kosten voor de openbare ruimte, plankosten, gebieds-, ondergrondse en hoofdinfra en voor sloop of sanering – om gebieden vrij te maken zodat daar ontwikkeling mogelijk is. Omgerekend is er een tekort van 13.000 euro per woning dat de gemeente niet kan betalen uit de inkomsten van het project.

Bijna de helft van de ondervraagde gemeenten heeft een publiek tekort tot 10 miljoen euro. Een kleine tien procent ziet publieke tekorten tussen de 10 en 30 miljoen euro en bij een kwart is het tekort meer dan 30 miljoen euro. Dat tekort beslaat bij een derde van de ondervraagde gemeenten zelfs zestig tot zeventig procent van de totale publieke kosten voor het project. Per woning zie je dat ruim een derde tot 10.000 euro tekortkomt, een derde 10.000 tot 25.000 euro en tien procent heeft een tekort van meer dan 25.000 euro per woning.

De tekorten zien we niet alleen terug bij grote projecten in grote steden. Wel is het verschil in opbrengsten regiogebonden. Je kunt bijvoorbeeld dezelfde huizen bouwen in Utrecht of Limburg voor dezelfde stichtingskosten, maar de grondprijzen en huizenprijzen verschillen.

1.2 Publieke onrendabele toppen

Zo'n tachtig procent van de ondervraagde gemeenten ziet tekorten bij transformatieprojecten aan de publieke zijde. De kosten van het project vallen in dat geval hoger uit dan de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfpachtconversie. Gemeenten kampen vooral met infrastructurele kosten bij transformatieprojecten. Uit het onderzoek blijken dit namelijk de meest genoemde publieke kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top:

- Investerings in de openbare ruimte (bijna 100%)
- Plankosten (88%)
- Gebiedsinfrastructuur (82%)
- Hoofdinfrastructuur (53%)
- Sloop/sanering (47%)
- Verwerving/uitkopen bedrijven (29%)
- Ondergrondse infrastructuur (24%)
- Aanwezigheid hindercirkels, zoals geluid en veiligheid (24%)
- Maatschappelijke voorzieningen (24%)

1.3 Private onrendabele toppen

Komen ontwikkelaars dan wel uit de kosten? Zijn de vastgoedopbrengsten voor private partijen voldoende om hieruit alle kostenposten te betalen en een mooie winst over te houden? Aan dezelfde gemeenten is gevraagd of zij dachten dat er private tekorten waren bij hun projecten. Daaruit bleek dat de helft een dreigend tekort zag op de private grondexploitatie. Een derde van de ondervraagden zag geen tekorten en de overige 20 procent had geen idee of ontwikkelaars wel uit de kosten kwamen. Dat laatste horen we vaker binnen het programma Stedelijke Transformatie; gemeenten vinden het lastig in te schatten hoe de businesscase eruitziet aan de private kant.

Uit het onderzoek onder gemeenten blijken dit de meest genoemde private kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top:

- Gebouwd parkeren (88%; vaak grote kostenpost)
- Slopen en saneren van bestaand opstal (75%)
- Beperkt resultaat vastgoedexploitatie (75%)
- Boek-/verwervingswaarde van vastgoed (63%)
- Investerings in de openbare ruimte (opknappen/aanleggen) en infrastructuur (50%)

Het te realiseren programma (bijvoorbeeld sociale huur, maatschappelijke voorzieningen) en duurzaamheidseisen kunnen bovendien druk leggen op de grond- en vastgoedexploitatie.

1.4 Waar zit die pijn?

Wanneer een gemeente een tekort verwacht bij de ontwikkelaar(s), verwachten ze ook altijd een tekort binnen het eigen budget. Andersom gaat die ballon niet op; gemeenten verwachten geen private tekorten als er publiek geen tekorten zijn. Een publiek tekort hoeft echter niet altijd een privaat tekort te betekenen.

Aan beide kanten spelen kosten voor de infrastructuur een grote rol. Die infrastructuur is niet behouden tot het schaalniveau van het gebied. Bij dit soort kostenposten moet je dus ook in verschillende schaalniveaus denken. Een investering in de hoofdinfrastructuur heeft bijvoorbeeld niet alleen meerwaarde voor het transformatiegebied. Sommige investeringen moet je zien als project- en vaak gebiedoverstijgend en kun je niet dekken vanuit de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfpachtconversie.

Als je de onrendabele top bekijkt op schaalniveau, kom je tot de volgende tabel – waarbij geldt dat de kosten op kavelniveau vallen onder de private grondexploitatie:

Schaalniveau		Onrendabele top
Stadsbreed	Publiek	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofdinfrastructuur • Maatschappelijke voorzieningen (bv. scholen) • Schaalsprong openbaar vervoer
Gebiedsbreed	Publiek	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofdinfrastructuur • Duurzame energievoorziening (bv. collectief warmtenet, <i>smart grid</i>) • Schaalsprong openbaar vervoer
Deelgebied	Publiek/privaat	<ul style="list-style-type: none"> • Verwijderen of verplaatsen hindercirkels/hinderende bedrijvigheid • Toegangswegen of bruggen • Gemeenschappelijke openbare ruimte, zoals plein of park • Specifieke voorzieningen, zoals collectieve parkeeroplossing of <i>smart mobility hubs</i> • Aanvullende eisen Omgevingswet, zoals klimaatbestendigheid • Plankosten
Kavel	Privaat	<ul style="list-style-type: none"> • Boekwaarde of sloopkosten • Verplaatsen of uitkopen bedrijven • Sanering • Gebouwd parkeren • Basiseisen Omgevingswet, zoals duurzaamheid • Onvoldoende resultaten vastgoedexploitatie of programmaruimte (bv. door duurzaamheidseisen, percentage sociale huur)

1.5 Vijftig tinten toppen

Een onrendabele top is geen vaststaand gegeven. Het gaat om een grijs gebied dat na verloop van tijd kan veranderen. Een transformatie duurt makkelijk tien tot vijftien jaar en vraagt dus sowieso om enige flexibiliteit, vanuit de private én de publieke kant. Door lange looptijden, marktfluctuaties, allerhande risico's en onzekerheden kunnen onrendabele toppen veranderen en zorgen dat een project rendabel wordt of juist minder. De wereld van de onrendabele toppen is dus meestal niet zwart-wit, maar grijs. Transformatieprojecten gaan sowieso gepaard met onzekerheden. Ontwikkelaars willen de markt vraag bedienen en zoeken onder andere naar financiële optimalisatie. Daarom kijken ze naar de hoogte van de winst- en risicopost, de vergoeding voor apparaatskosten (AK) of het vereiste rendement op eigen vermogen. Te veel onzekerheid schrikt dan af. Ook bij gemeenten. Wie betaalt bijvoorbeeld voor de grootste hoofdinfrastuctuurposten? In welke mate kun je die toerekenen aan ontwikkelaars? Of moet je als gemeente zelf de rekening oppakken? En bij wie ligt het probleem van (te) hoge inbrengwaarden?



De grijze gebieden van private onrendabele toppen
(bron: *Presentatie themasessie Stedelijk investeren*)

Veelgestelde vraag:

Waarom kun je niet rendabel ontwikkelen als de huizenprijzen zo hoog zijn?

Dat komt door tal van factoren. De bouwgrond is bijvoorbeeld erg duur in Nederland. We hebben een groot tekort aan vakmensen in de bouw en dat levert een stijging van de bouwkosten op. Daarnaast willen gemeenten ook dat er voldoende sociale woningen en middenhuurwoningen komen, waardoor ontwikkelingen mogelijk minder opbrengen. Bovendien zijn stikstofuitstotende activiteiten in de buurt van de beschermde Natura 2000-gebieden uitgesloten. We moeten daardoor zoveel mogelijk in en om de stad bouwen, maar daar is het duurder en ingewikkelder. Bijvoorbeeld omdat je dichter op elkaar gaat bouwen en te maken hebt met bestaand grondeigendom, hogere inbrengwaarden (aankoopkosten van grond en gebouwen) en gevestigde bedrijven die je misschien moet verplaatsen of waarvoor je maatregelen moet nemen. Tel daar hoge duurzaamheidsambities en klimaatadaptieve maatregelen bij op en de rekenmachine komt helaas vaak uit op een negatief cijfer.

Investerings herverdelen met kostenverhaal

Kostenverhaal¹ is een belangrijk instrument voor stedelijk investeren. Vanuit de wet gereedeneerd zorgt het systeem ervoor dat iedereen zijn proportionele deel betaalt voor de investeringen in publieke voorzieningen bij ruimtelijke projecten. Denk aan de aanleg van groen, straatverlichting en riolering. Soms wordt het ten onrechte gezien als de oplossing voor onrendabele toppen. Wel is kostenverhaal in de kern heel geschikt voor een belangrijk vraagstuk waarmee veel gemeenten kampen: hoe krijg je jouw deel van de investeringen vergoed?

2.1 De basis: bijdragen aan de kosten

Bij elke gebiedstransformatie maakt de gemeente kosten. Het gebied moet namelijk bouw- en woonrijp worden gemaakt. De meter gaat al lopen in de planfase, wanneer überhaupt nog bedacht moet worden wat er met een bepaalde plek moet gebeuren en wat de mogelijkheden zijn. Met de meeste ontwikkelaars kun je als gemeente een overeenkomst sluiten over het verhalen van de kosten voor de publieke voorzieningen (een anterieure overeenkomst met afspraken over exploitatiebijdragen). Lukt dit niet, dan is de regeling voor kostenverhaal (via het exploitatieplan) verplicht. Zo voorkom je *freeriders*-gedrag.

Het genereren van die exploitatiebijdragen via kostenverhaal is de belangrijkste manier om als gemeente opbrengsten binnen te halen, naast grondverkoop (60 procent van de onderzochte transformatieprojecten doet dit) en soms ook erfpachtconversie. Het onderzoek naar onrendabele toppen stelt dat ruim de helft van de gemeenten bij stedelijke transformaties in ieder geval gebruikmaakt van een anterieure overeenkomst. In 40 procent van de gevallen wordt kostenverhaal ook gecombineerd met een exploitatieplan als stok achter de deur.

2.2 Wat kun je doorberekenen?

Bij kostenverhaal is het belangrijk om onderscheid te maken tussen wat wel of niet toerekenbaar en verhaalbaar is. Kostenverhaal gebeurt op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (ptp), en is afhankelijk van de draagkracht. Daarbij geldt: de totale te verhalen kosten mogen niet het totaal aan baten overschrijven (macro-aftopping) en voor bepaalde kostensoorten zijn de verhaalmogelijkheden gelimiteerd (ptp-criterium). Kostenverhaal kan dus de stedelijke investeringen herverdelen tussen de gemeente en marktpartijen, maar genereert geen geld.

Indien een exploitatieplan wordt gemaakt, zijn in principe alle binnenplanse kosten 100 procent toerekenbaar en bovenwijkse of bovenplanse kosten gedeeltelijk (afhankelijk van het profijt) toerekenbaar. Een private onrendabele top – of een beperkte marge – leidt tot macro-aftopping. Dan zijn de publieke kosten niet volledig verhaalbaar. Wanneer een ontwikkelaar geen of nauwelijks winst krijgt uit het transformatieproject, kun je daar dus niet aankloppen met publieke kosten die je daar wil verhalen.

¹ Met kostenverhaal wordt in dit verband bedoeld het maken van realistische afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelende partijen over de bijdragen in de investeringen in de openbare ruimte vanuit een vastgoedontwikkeling. Dat loopt uiteen van een bijdrage voor een speleplek tot de aanpassingen van de op- en afrit op de Rijksweg. Hiervoor hebben wij een hybride systeem: aan de ene kant worden in anterieure overeenkomsten vrijwillige afspraken gemaakt en aan de andere kant kan een bijdrage worden afgedwongen op basis van een exploitatieplan.

2.3 Onzekerheden en koudwatervrees

Als alle kosten binnen de grondexploitatie van een gebied worden gemaakt en uitgevoerd door één partij, is de relatie tussen kosten en project helder. Dan klopt je als gemeente met de rekening aan bij die ene partij. Het wordt complexer als je met meerdere partijen werkt – zeker als die partijen niet allemaal in dezelfde fase betrokken zijn – en ingrepen doet die meerwaarde opleveren voor meerdere gebieden. Bijvoorbeeld wanneer je een weg aanlegt die het transformatiegebied verbindt met de rest van de stad. Die weg valt deels buiten het plangebied en daarvan kunnen meerdere projecten, gebruikers en gebieden baat hebben. Wie moet dan opdraaien voor dit soort grote investeringen? Wat als de verbindende tramhalte pas over 20 jaar komt, moeten ontwikkelaars nu al bijdragen? En hoeveel dan, als je de kosten nog niet precies weet – of niet zeker weet of die tramhalte er daadwerkelijk komt?

Bij een anterieure overeenkomst kun je vrijwillig afspraken maken over een eerlijke verdeling van de toekomstige investeringen. Dat kan eventueel leiden tot ellenlange discussies over welke kostenverdeling eerlijk is en daarmee vertraging betekenen voor de transformatie. Ook kan er onderling wantrouwen aan de onderhandelingstafel opduiken. Hoe weet je bijvoorbeeld als gemeente dat de ontwikkelaar echt niet de voorgestelde exploitatiebijdrage kan betalen? Vraag je eigenlijk wel genoeg? Een onafhankelijke taxatie van de inbrengwaarden of een bredere toets op de grondexploitatie kan dan helpen. Het is ook belangrijk dat de ontwikkelaar aantoont waarom de exploitatiebijdragen eventueel te hoog zijn. De gemeente moet immers kunnen onderbouwen dat zij geen ongeoorloofde staatssteun verleent.

Andersom vraagt de ontwikkelaar zich misschien waarom hij moet betalen voor zeven betrokken ambtenaren als hij denkt dat drie of vier voldoende zijn. En staan de exploitatiebijdragen wel in verhouding tot de opbrengsten uit het te realiseren programma? Of komen deze afspraken je straks duur te staan? 'Meebewegende afspraken' kunnen dan helpen. Daarbij zijn partijen transparant over hun aannames en uitgangspunten en spreken op voorhand af dat ze op bepaalde momenten de realiteits- en actualiteitswaarde van de eerder gemaakte afspraken controleren.

De onderbouwing en bewijsbaarheid van de kosten, maar ook de ondoorzichtigheid van de businesscase en potentieel moeizame onderhandelingen blijken bij kostenverhaal dus een probleem. Dit leidt tot onzekerheden en koudwatervrees bij gemeenten voor het toepassen van kostenverhaal. Bij zowel gemeente als ontwikkelaar kan een goed wederzijds contact wel een hoop vragen wegnemen en meer zekerheid bieden. Tegelijkertijd is het ook gewoon wennen aan dit instrument in de praktijk.

2.4 Nieuw perspectief met nieuw systeem kostenverhaal

In tijden van VINEX-locaties werkte je met een masterplan en was alles uitgedacht tot in de puntjes. Zo kon je tevoren heel precies berekenen wat ieders ontwikkelaarsbijdrage moest zijn. Tijdens de financiële crisis kwam organisch ontwikkelen op. Daarbij was het veel minder duidelijk wie, wat en wanneer ging ontwikkelen. Kostenverhaal, dat in de Grondexploitatiewet is geïntroduceerd, zorgde toch voor een rechtvaardige kostenverdeling. Omdat gebiedsontwikkeling altijd anders verloopt dan je aanneemt,

moet je een exploitatieplan jaarlijks actualiseren. Ook moet aan het einde van de ontwikkeling een eindafrekening worden opgemaakt.

Het kostenverhaalsysteem is inmiddels aangepast aan de nieuwe tijden. Want tegenwoordig kopen gemeenten minder snel zelf gronden voor gebiedsontwikkelingen. Daarnaast ligt de nadruk nu op binnenstedelijke herstructureringen en transformaties van voormalige kantoorlocaties, bedrijventerreinen of winkelgebieden waarbij de verwerving van gronden vaak complex en kostbaar is. Dat is geheel andere koek dan uitleglocaties ontwikkelen. De Aanvullingswet Grondeigendom introduceert daarom twee systemen kostenverhaal in aanloop naar de nieuwe Omgevingswet:

- mét tijdvak voor integrale gebiedsontwikkeling
- zónder tijdvak voor organische gebiedsontwikkeling

Als gemeente moet je vooraf bepalen welk systeem je gaat hanteren, wel kun je tussentijds overstappen van de methode zonder tijdvak naar de methode met tijdvak en andersom. Bij zo'n overstap moet je eerst een eindafrekening maken. Als de kosten lager zijn dan vooraf berekend, dan moet je als gemeente terugbetalen.

2.5 Wat levert de vernieuwing van kostenverhaal op?

Het systeem kostenverhaal zonder tijdvak past goed bij transformatieprojecten. Je krijgt als gemeente namelijk extra ruimte om toch te voldoen aan de wettelijke plicht tot kostenverhaal wanneer partijen niet bereid zijn een anterieure overeenkomst te ondertekenen, het eindbeeld van de gebiedsontwikkeling onzeker is én wanneer de gemeente zelf geen actief grondbeleid voert. Daardoor hoeven bereidwillige initiatiefnemers niet meer te wachten tot er overeenstemming is over een eindbeeld met bijbehorende raming van de kosten en opbrengsten; zij kunnen alvast starten met de ontwikkeling. Ook hoef je niet alle kosten en opbrengsten te verevenen tussen alle partijen als de ontwikkeling niet echt integraal is. Daarnaast wordt het instrument kostenverhaal in de Omgevingswet straks administratief versimpeld en dus minder arbeidsintensief:

- Exploitatieplan vervalt als document
- Vaststelling inbrengwaarde wordt flexibeler
- Geen actualiseringsplicht (of je actualiseert, bepaal je zelf als gemeente)
- Maatwerkregeling voor de eindafrekening
- Tussentijdse eindafrekening is mogelijk

Veelgestelde vraag:

Hoe ga je om met kostenverhaal?

Kostenverhaal genereert geen aanvullende bekostiging, maar verdeelt de financiële middelen tot proportionele bijdragen per partij. Het formele systeem van kostenverhaal wordt publiekrechtelijk vaak gebruikt als basis om vrijwillig (privaatrechtelijk) afspraken over exploitatiebijdragen te onderbouwen.

Als je als gemeente het kostenverhaal maximaal inzet en optimaliseert, dan kun je publieke onrendabele toppen verkleinen. De basis is dat je transparant bent als gemeente én als ontwikkelaar over de kosten en de verdeling van die kosten. Je mag als gemeente bovendien nooit te weinig in rekening brengen, want dan kun je beschuldigd worden van staatssteun. Je moet dus duidelijk maken welke kosten je als gemeente maakt en hoe je die kosten verdeelt per ontwikkelaar. Zorg dat sprake is van voorzienbaarheid, zodat ontwikkelaars aan de voorkant duidelijk weten wat de afdrachten zijn.



Optimaliseren in 3 stappen

Neerleggen bij een onrendabele top is geen optie wanneer je snel meer woningen moet en wil realiseren. En dat hoeft ook niet. Een onrendabele top betekent niet dat er geen verdienpotentie is. Bovendien kun je proberen extra geld te genereren. Besef ook dat een onrendabele top aan verandering onderhevig is. Dat betekent dat je eraan kunt sleutelen. Lukt het uiteindelijk niet om toppen te overbruggen of te verkleinen? Dan kun je ook proberen om extra middelen los te peuteren.

3.1 Voor je begint: waar zit het probleem?

Eerst moet je weten wáár de onrendabele toppen zich binnen jouw project bevinden. Zo kun je gericht nadenken over mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is ook de vraag op welk schaalniveau het veronderstelde tekort zit. Is dat op het niveau van de kavel, het gebied of wordt dit eigenlijk veroorzaakt door investeringen die eerder stadsbreed zijn?

- Zijn er bijvoorbeeld te weinig opbrengsten op kavelniveau? Kijk dan of het programma aangepast kan worden (bijvoorbeeld groter oppervlak, andere indeling, verandering in prijsstellingen).
- Komt de businesscase van het hele gebied niet uit? Knip dan een project op in meerdere fases, begin zo mogelijk met de rendabeler delen en puzzel verder met de rest. Dat kan de ontwikkelmogelijkheden later vergroten. Meer zichtbare aantrekkelijkheid kan bijvoorbeeld tot prijsstijgingen leiden. Want vaak geldt: Eerst zien, dan geloven.
- Hét pijnpunt zit vaak in de toerekening van kosten die verder gaan dan alleen het gebied zelf, waaronder infrastructuur (inclusief openbaar vervoer). Dan is de kans groot dat je additionele publieke middelen moet inzetten.

Placemaking voor tijdelijke kwaliteitsboost

Een meer effectieve samenwerking kan helpen als er sprake is van versnipperd grondbezit. Zo kun je proberen om, door gezamenlijk op te trekken, de kwaliteit te vergroten. Ook kun je al op korte termijn met een tijdelijk programma voor placemaking ruimte maken voor (meer) kwaliteit. Dat kan voor een initiële cashflow zorgen en helpt de eerste stappen van organische ontwikkelingen te bekostigen. Het is dan wel belangrijk dat partijen (al is het beperkt) voorinvesteren. Duurzame en circulaire experimenten lenen zich bijvoorbeeld goed voor placemaking.

3.2 Stap 1: Extra opbrengsten genereren

Een onrendabele top kun je eventueel overbruggen door meer geld te genereren. Dat kan op verschillende manieren:

– *Optimalisatie private businesscase*

Grofweg de helft van de publieke tekorten kun je, zo blijkt uit het onderzoek in opdracht van het programma Stedelijke Transformatie, via niet-financiële maatregelen

optimaliseren. Je kunt alleen het concept en de context van de transformatie aanpassen als de plek en de markt dat toelaten. Je kunt met een groter, ander, duurder programma meer kwaliteit en uiteindelijk meer marge genereren. Een duurder programma biedt echter minder of geen woningruimte voor lagere en/of middeninkomens en dat is gezien de maatschappelijke opgave niet onmiddellijk wenselijk.

Je kunt werken met extra ontwikkelrechten, tijdelijke mogelijkheden of bonusopties. Bijvoorbeeld wanneer maatschappelijke doelen worden gerealiseerd. Zo ontstaat er voor marktpartijen perspectief op meer opbrengsten.

De marge opkrikken kan ook door de parkeernorm aan te pakken. Bij de meerderheid van de binnenstedelijke transformatieprojecten belemmeren de kosten van parkeren de financiële haalbaarheid. Daar valt zeker wat aan te doen: je kunt de parkeernorm verlagen als het gebied op voldoende andere manieren bereikbaar is en (ter compensatie) aansturen op alternatieve vormen van mobiliteit – en daarmee een betere leefkwaliteit. Hiervoor heb je nog wel andere investeringen nodig – het is niet simpelweg een kwestie van normverlaging en achteroverleunen.

Anders denken over parkeren

Strikte parkeernormen zorgen niet alleen voor onrendabele toppen. Wie minder rigide omgaat met die normen, kan zo'n twintig procent meer woningen realiseren. Bovendien zorgen nieuwe parkeerplaatsen voor extra verkeersbewegingen en dat vraagt om extra capaciteit van de omliggende wegen. Tijd dus om anders te denken over mobiliteit. Kan het efficiënter? Bijvoorbeeld door autogebruik te ontmoedigen en betrouwbare, comfortabele en snelle alternatieven aan te bieden?

Vaak zitten ook eerder gemaakte afspraken over de regionale programmering van kantoren, wonen of retail in de weg. Bijvoorbeeld over de 'verdeling' van de 'aantallen'. Soms gaat het ook over de relatie tot sectorale/thematische regelgeving. Je mag bijvoorbeeld geen vierkante meters wegnemen zonder dat je een andere locatie voor de detailhandel hebt, terwijl de programmering of Ladder voor duurzame verstedelijking geen ruimte voor dit soort nieuwbouw biedt. Samenvoegen en concentreren van slechtlopende of gefragmenteerde retaillocaties kan zo worden belemmerd, terwijl het wel heel wenselijk is.

– *Dekkingsmogelijkheden borgen*

De gemeente is verplicht om de publieke kosten voor een transformatie zo veel mogelijk te verhalen. In hoeverre kunnen ontwikkelaars de publieke tekorten dekken? Daarover moet de gemeente in gesprek met die ontwikkelaars. Daarnaast kun je als overheid ook grondopbrengsten inzetten en erfpachtconversie. Ook andere partijen zoals woningcorporaties of energiebedrijven kunnen bijdragen. Leg bijvoorbeeld de rekening voor de aanleg van voorzieningen en installaties bij een energiebedrijf in ruil voor langjarige exploitatie-afspraken. Het is relevant – en wordt steeds relevanter – om exploitatielasten te betrekken bij de businesscase. Vaak zorgen investeringen in de realisatie van een nieuw gebouw uiteindelijk voor lagere exploitatielasten. Zo levert een nieuw, goed geïsoleerd gebouw een lagere energierekening op. Vaak is er nog te weinig aandacht voor of besef van de optimalisatiekansen in deze combinatie van realisatie en exploitatie.

Het kostenverhaal optimaliseren

Met kostenverhaal zorg je dat je als gemeente jouw deel van de investeringen vergoed krijgt. Door het kostenverhaal te optimaliseren, kun je dus publieke onrendabele toppen verkleinen of misschien zelfs kwijtraken. Denk aan:

- Kosten voor de hoofdinfrastructuur (weg, spoor en ov) en wijkvoorzieningen. Kijk welke kosten bovenwijks of bovenplans zijn en bepaal welk percentage van de kosten toerekenbaar is aan de ontwikkelaars.
- Kosten voor sloop, sanering, verwerving grond en gebouwen/inbrengwaarde, aanpak openbare ruimte, gebiedsinfrastructuur, (gebouwd) parkeren en plankosten. Deze kosten zijn 100 procent toerekenbaar binnen het plan van de gebiedstransformatie. Ontwikkelaars moeten dus een bijdrage betalen en die opbrengsten moeten samen de door de gemeente gemaakte kosten dekken. Let op: de gemaakte kosten voor de eigen gemeentelijke gronden zijn alleen voor rekening van de gemeente.

Meer over kostenverhaal lees je in hoofdstuk 2

Je kunt ook dekkingsmogelijkheden genereren door een fonds bovenwijks in te stellen. Zo zorg je dat opdrachten vanuit projecten elders in de stad worden gedaan in een fonds dat de grotere infrastructurele investeringen (co)financiert – ervan uitgaande dat zij daar ook profijt van hebben. Hiervoor heb je wel een gemeentelijk beleidsdocument met heldere onderbouwing en duidelijke spelregels nodig.

Tip: Gebruik de handigheden van kostenverhaal

Ook als je niet kiest voor het publiekrechtelijke instrumentarium, kun je wel de handigheden van kostenverhaal toepassen op basis van bijvoorbeeld een schaduw-berekening voor de anterieure fase. Bij de actualisatieplicht kun je extra kosten in rekening brengen, maar die actualisering is wel aan beroep onderhevig. Het is handiger wanneer je als gemeente weet waar de marges zitten. Bereken bijvoorbeeld aan de voorkant wat de impact is als je in plaats van vier rijstroken twee aanlegt op de invalsweg.

– *Geografische verbreding project- of exploitatiegebied*

Bestaande woonwijken hebben vaak baat bij een transformatie die in de buurt plaatsvindt. Andersom geldt hetzelfde: kun je jouw transformatieproject koppelen aan een locatie met extra opbrengst-potentieel? Misschien kun je zo het projectgebied – of het exploitatiegebied – verbreden om meer opbrengsten te genereren. Het kan helpen om afspraken over de meerwaarde van de transformatie vast te leggen in een regio-deal. Ook is het handig om kansen en opgaven voor wijken te koppelen, zodat samen optrekken logischer wordt.

– *Thematische verbreding/‘meekoppelende belangen’*

Een verbreding in beleidsthema kan ook. Koppel het fysieke domein bijvoorbeeld aan het sociale domein en fysieke doelen aan sociale doelen. Daarmee kun je mogelijk

thematische subsidies verstrekken of regelingen/fondsen bij andere overheden aanspreken. Wil je bijvoorbeeld een broedplaats creëren en daarmee ondernemerschap stimuleren of de creatieve sector helpen? Extra kwaliteit behalen op duurzaamheid, klimaatadaptatie en/of circulariteit? Bij respectievelijk de gemeente, regio/provincie, het Rijk en EU-breed is er een breed scala aan mogelijkheden voor diverse opgaven.

Tip: Check subsidies en regelingen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) biedt een [overzicht van alle subsidies en regelingen](#) die openstaan voor het indienen van een aanvraag.

3.3 Stap 2: Investerings optimaliseren

Een onrendabele top kun je eventueel overbruggen door de investeringen te optimaliseren. Dat kan op verschillende manieren:

– *Opdelen in zoet en zuur*

De kosten en opbrengsten kun je natuurlijk niet oneindig ver optrekken. Meer kwaliteit is belangrijk, maar het moet ook betaalbaar blijven. Een volgende aanpak om de onrendabele top te overwinnen, is door de benodigde investeringen kritisch te bekijken, te zoeken naar slimme combinaties ('werk met werk maken'; gezamenlijk inkopen voor schaal- of aanbestedingsvoordelen), wellicht de investeringen (tijdelijk) te verlagen of in de tijd te verschuiven. Zo kun je zoet en zuur anders faseren en starten met de rendabele delen. Als je faseert, kunnen risico's later wel hoger uitvallen of juist meevallen. Ook kun je zoet en zuur onderling laten oplossen door ontwikkelaars. Je kunt programmaonderdelen laten uitruilen, eventueel inclusief het bieden van bonusopties (extra programma) bij realisatie van verlieslatende onderdelen. Zo kun je stimuleren dat marktpartijen, als onderdeel van de deal, ook op bepaalde grondposities gewoon verlies moeten nemen en afboeken.

Kijk ook kritisch naar de kosten en de keuzes: zijn bijvoorbeeld alle stedelijke investeringen in de openbare ruimte, het groen en de gebiedsinfrastructuur écht nodig? Kun je huidige functies (deels) behouden? Of is die volledige herontwikkeling écht noodzakelijk? Houd oog voor de leefkwaliteit van de getransformeerde wijk straks en knip niet te veel kwaliteit van het plan.

Minder, minder, minder!

Het optimaliseren van de kosten kan de businesscase positiever laten uitpakken, ook voor de ontwikkelaar. Je kunt namelijk ook teveel ambities hebben en daarmee de businesscase uiteindelijk onmogelijk maken. De combinatie van ambities moet passend zijn, op korte en lange termijn. Anders kost het je als gemeente en maatschappij uiteindelijk nog veel meer geld. Bedenk: wat zijn de *need to haves* en wat zijn de *nice to haves*? Welke investeringen zijn maatschappelijk écht belangrijk en onmisbaar, voor nu en straks?

– *Fiscaal optimaliseren*

In de meeste gevallen ben je bij overdracht van vastgoed overdrachtsbelasting verschuldigd: 8 procent voor woningen² en 6 procent voor alle overige vastgoed. Bij overdracht van bouwterreinen of nieuw onroerend goed geldt het standaard btw-tarief van 21 procent. Het maakt dus uit of het vastgoed als woning of als bijvoorbeeld bedrijfspand wordt opgeleverd. Ook de staat van de grond of het vastgoed op moment van levering is belangrijk. Is er na het tekenen van de kavelruilovereenkomst bijvoorbeeld al gesloopt? Dan kan er bij het moment van levering sprake zijn van een bouwterrein en moet je de 21 procent btw gaan rekenen. Nieuwe duurzame gebouwen kunnen vaak ook rekenen op fiscale voordelen, doordat een deel van de bouwkosten mag worden verrekend met de vennootschapsbelasting.

Fiscale oplettendheid kan dus de businesscase verbeteren. Grondeigenaren kunnen ook afboeken op de markt-, boek- of bedrijfswaardes van aangekochte gronden en gebouwen en zo ontstane tekorten in de businesscase verlagen. Door genoeg te nemen met een lagere inbrengwaarde, kunnen zij toch tot realisatie komen.

– *Lasten onder de loep*

Als gemeente kun je ook lasten herverdelen of bijvoorbeeld lagere investerings- en kapitaallasten stimuleren. Een klassieke vorm is dat de gemeente grond koopt en overgaat tot heruitgifte in erfpacht. Dit levert minder financieringslasten voor de grondaankoop op voor de marktpartij. Een andere optie is zorgen dat een risico-dragende investering überhaupt wordt gefinancierd of tegen een meer 'normale' risicowaardering dan onzekerheidsmijdende private equity-partijen vragen. Sommige gemeenten hebben hier al instrumenten voor, zoals het StadsOntwikkelingsFonds Innovatie en Economie (SOFIE) in Rotterdam, de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) in Overijssel en de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) in de provincie Utrecht. Zekerheid rond financiering kan voor een marktpartij reden zijn wél te investeren, ondanks nog aanwezige onzekerheden in de uiteindelijke businesscase.

Als gemeente kun je overigens ook afzien van of korting geven op verplichte afdrachten, zoals de legeskosten voor de begeleiding van het transformatieproces van de openbare ruimte.

3.4 Stap 3: Extra middelen inzetten

Een binnenstedelijk transformatieproject heeft niet alleen waarde voor het transformatiegebied zelf. Het genereert vaak ook indirecte publieke opbrengsten, zoals een stijgende grondslag voor de onroerendezaakbelasting (ozb), gemeentelijke heffingen en het gemeentefonds. Daarnaast brengt een transformatieproject extra maatschappelijke waarde voor de stad. Wanneer een verouderd kantorenpark of bedrijventerrein wordt getransformeerd naar bijvoorbeeld een woon-werkomgeving, levert dat een aanzienlijke kwaliteitsimpuls op voor zowel het gebied, de aanpalende omgeving als

² Voor particuliere kopers tot 35 jaar is de overdrachtsbelasting afgeschaft. Vanaf 35 jaar betalen particuliere kopers 2 procent overdrachtsbelasting. Zij betalen wel 8 procent overdrachtsbelasting als de woning niet het hoofdverblijf is.

de stad als geheel. Winkels of ander mkb in de buurt kunnen vaak meer omzet draaien en de werkgelegenheid neemt toe, evenals de woningwaarde van de bestaande bebouwing. Het brengt een betere benutting van de voorzieningen, minder uitkeringen, minder zorgkosten en dus in theorie een goedkoper sociaal beheer. Die maatschappelijke meerwaarde dwingt tot een breder denken over stedelijke investeringen. Want die bredere maatschappelijke baten legitimeren ook de inzet van additionele publieke middelen.

– *Gemeentelijke dekking of bijdrage*

Wil je extra publieke middelen inzetten? Dat is pas alleen gelegitimeerd als de gebiedstransformatie voldoende maatschappelijke meerwaarde oplevert. Zowel direct als indirect. Bijvoorbeeld een betere stedelijke kwaliteit, woongenot, betere benutting van stedelijke voorzieningen, verhoging van de koopkracht, werkgelegenheid en/of hogere leefbaarheid en veiligheid. Een plus in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan zorgen dat een (een deel van het) publiek tekort op de grondexploitatie indirect wordt aangevuld, waardoor bepaalde publieke investeringen toch realistisch worden. Vervolgens kun je kijken hoe elementen uit de maatschappelijke baten helpen om de integrale businesscase rond te krijgen.

Dashboard Verstedelijking

Het [Dashboard Verstedelijking](#) is een versimpelde versie van een MKBA en laat zien welke maatschappelijke meerwaarde de verstedelijking oplevert en waarom de overheid hier belang bij heeft. Daarbij wordt gekeken naar de meerwaarde voor de regio en de eerstvolgende generatie. Het Dashboard Verstedelijking kan zo helpen om goed onderbouwde, integrale afwegingen te maken in je verstedelijkingsstrategie. Het dashboard is ontwikkeld door rijksadviseur Daan Zandbelt, in nauwe samenwerking met Urhahn, Rebel en Jorge Gil.

Dekking is mogelijk vanuit algemene middelen, het aantrekken van aanvullende bestorting, vrijval uit het weerstandsvermogen, reserves of resultaten grondexploitatie of inkomsten uit aandelenverkoop. Je kunt korting geven op afdrachten en zelf (publiek te legitimeren) kosten overnemen. Daarnaast kun je eventueel afboeken op gemeentelijke boekwaardes (en voorziening nemen of dichten gaten).

– *Bekostigingsfondsen opzetten*

Gemeentelijke steun kun je structureel organiseren via fondsen, zoals met een vereveningsfonds, fonds bovenwijks of een stedelijk investeringsfonds. Een gebiedsfonds dat alleen het transformatiegebied bedient, is ook mogelijk. Net zoals bij een BedrijvenInvesteringsZone (BIZ) kunnen bedrijven in een gebied naar draagkracht of rato middelen bij elkaar leggen. Bijvoorbeeld via een opslag op de onroerendezaakbelasting (ozb) of lidmaatschap van een gezamenlijke stichting. De gemeente kan dit bedrag vervolgens bijvoorbeeld verdubbelen.

Voorbeeld: Fonds 2040 van Delft

De gemeente Delft heeft het Fonds 2040 opgericht om de stad vitaal te houden en te blijven vernieuwen. Daarvoor is ongeveer 1,4 miljard euro nodig. De gemeente zelf investeert 300 miljoen in tranches. Alle stakeholders, waaronder Rijkswaterstaat, de Technische Universiteit, woningcorporaties en marktpartijen, kunnen via het fonds geld inleggen om samen aan de stad te bouwen. "Opvallend is dat ook marktpartijen, beleggers uit het buitenland, precies weten hoe de Delftse woningmarkt in elkaar zit", zegt [Raimond de Prez](#), wethouder gemeente Delft. "Ze hebben zelf ook een visie op de ontwikkeling in de binnenstad. Marktpartijen beginnen ook meer grond te verwerven in de ontwikkelgebieden. Dan moet je als stad ook een visie hebben, anders kun je de maatschappelijke doelstellingen niet verwezenlijken."

– Aankloppen bij andere overheden

Blijft de transformatie voor de gemeente onbetaalbaar? Zoek de oplossing dan hoger op. Want (mede)bekostiging vragen voor de grootschaligere investeringen bij provincie, regio of Rijk is ook een overweging waard. Sommige provincies hebben bijvoorbeeld financiële mogelijkheden om bij te dragen of willen bijdragen als aan specifieke doelstellingen worden voldaan. Bovenlokale voorzieningen zijn bovendien het meest kansrijk. Het Rijk wil pas investeren als je de bovenlokale meerwaarde inzichtelijk kunt maken en de investering binnen haar eigen taken past.

Kijk dus eerst of een regionale of provinciale samenwerking alle gaten kan dekken en of er bijvoorbeeld een relatie is met de verkeersdrukke op de Rijkswegen. Dat zie je bijvoorbeeld bij de aanleg van de derde oeververbinding in Rotterdam en de ingrepen rond de Binckhorst en het Central Innovation District in Den Haag.

Woningbouwimpuls als versneller

Lang werd gedacht dat woningbouwprojecten zichzelf makkelijk terugbetalen. Inmiddels is helder dat gemeenten, ontwikkelaars en regio's/provincies lang niet altijd samen altijd uit de kosten komen. Er is veelal sprake van structureel hogere collectieve uitgaven dan die je vanuit het transformatiegebied kunt bekostigen. Mede daarom is de Woningbouwimpuls in het leven geroepen. Het Rijk heeft 1 miljard euro beschikbaar gesteld om de publieke onrendabele toppen bij woningbouw te dekken. Daarvoor gelden 4 criteria:

- 1 Noodzaak: het moet helder zijn dat een Rijksbijdrage noodzakelijk is met een goed onderbouwde onrendabele top. Ook moeten de gevolgen van het niet verlenen van een bijdrage groot zijn..
- 2 Effectiviteit: de kwantiteit en kwaliteit van de woningen, de zekerheid dat de woningen met de bijdrage tijdig worden gerealiseerd en de kwaliteit van de leefomgeving.
- 3 Efficiëntie: de proportionaliteit van de gevraagde bijdrage, de mate waarin al optimalisatie heeft plaatsgevonden en de mate waarin indirecte effecten optreden.
- 4 Urgentie: de omvang van de woningbouwopgave in een regio.

[Lees meer over de Woningbouwimpuls.](#)

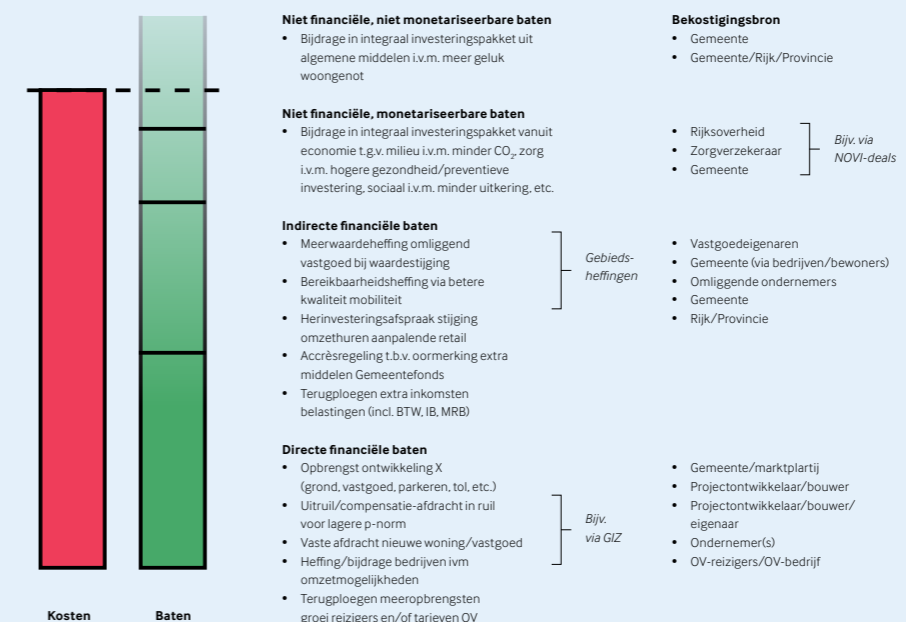
Vergroot de haalbaarheid van de hulpvraag door in te zetten op een samenwerking tussen gemeenten, provincie en Rijk, waarbij de verschillende partijen de verantwoordelijkheid en dus de kosten dragen. Laat daarbij zien dat alle overheidslagen profijt hebben van een oplossing voor de verkeersdrukke. Vertaal welke gevolgen de verschillende overheidsinvesteringen hebben en probeer een pakketafpraak te organiseren. Hierbij is adaptiviteit cruciaal; werk van grof naar fijn en blijf met elkaar in gesprek, zodat afspraken meer inhoud krijgen wanneer de voorkeuroplossingen scherper worden. Vergeet ook niet aan te tonen dat ook de markt zoveel als mogelijk bijdraagt.

Ladder van bekostiging

'Wie profiteert, betaalt'. Dat is één van de inrichtingsprincipes van de [Nationale Omgevingsvisie \(NOVI\)](#). Daarom is onderzocht wie baat heeft bij projecten in de leefomgeving. De [Ladder van Bekostiging](#) onderscheidt vier soorten baten en geeft inzicht in wie welke baten ontvangt. Dat helpt bij een betere onderbouwing van de bekostiging van gebiedsontwikkeling:

- Directe financiële baten van het project, zoals opbrengsten uit betaald parkeren, ontwikkeling en vastgoed.
- Indirecte financiële baten die niet bij de investerende partij terechtkomen, zoals een aantrekkelijker winkelgebied, omzetverhoging bij aanpalende retail, minder uitkeringen door meer werkgelegenheid.
- Baten die niet tot een geldstroom leiden, maar die je wel in euro's kunt uitdrukken, zoals minder milieu-effecten door een verlaging van de CO₂-uitstoot, minder uitkeringen door meer werkgelegenheid en minder zorgkosten door hogere gezondheid.
- Baten die je niet (goed) kunt uitdrukken in euro's, zoals meer (woon)geluk, een betere kwaliteit van de leefomgeving, behoud van cultuurhistorie voor toekomstige generaties en een beter imago.

Voorbeeld: ladder met uitwerking naar bekostigingsmiddelen (inclusief enkele innovatieve opties)



Veelgestelde vraag:

Hoe zorg ik structureel voor extra middelen?

Via fondsen, zoals een vereveningsfonds, fonds bovenwijks of een stedelijk investeringsfonds kun je als gemeente zorgen voor meer middelen. Zo'n fonds is niet van de ene op de andere dag gevuld, dus het opbouwen kost tijd. Een manier om het fonds structureel te vullen, is door de algemene uitkeringen aan het Gemeentefonds hiervoor in te zetten: een accrès-regeling. Die uitkeringen groeien naarmate het aantal inwoners in jouw gemeente groeit, want die groei moet je ook fysiek kunnen bijbenen. Het is daarom verantwoord en verstandig om die uitkeringen te koppelen aan investeringen in de stedelijke infrastructuur die de groei kunnen faciliteren. In Zaanstad wordt het stedelijk transformatiefonds bijvoorbeeld gevuld met verwachte meeropbrengsten vanuit de onroerendezaakbelasting (ozb). Ook Amsterdam, Almere, Groningen, Eindhoven en Delft werken met een structureel investeringsfonds.

Handelings- perspectieven voor gemeenten

Een binnenstedelijke gebiedstransformatie vraagt meer van een gemeente dan een flinke investering. Ook wanneer je niet beschikt over de financiële spankracht of politieke wil om fors te investeren, kun je toch het startschot geven aan herontwikkeling of een transformatie helpen versnellen. Dat kan op verschillende manieren.

4.1 Fungeer als vliegwiel

Wanneer stedelijke transformatieprojecten financieel ingewikkeld worden, ben je als gemeente als eerste aan zet. De gemeente heeft namelijk de unieke mogelijkheid en positie om te zorgen dat radartjes gaan draaien. Marktpartijen hóeven immers hun handen niet te branden aan tekorten of te grote risico's. Zij komen pas in beweging als er al een beweging op gang is. Die beweging kun je aanzwengelen door bijvoorbeeld de publieke businesscase rond te krijgen. Al is dat makkelijker gezegd dan gedaan. De financiële middelen van gemeenten zijn zeker niet oneindig en het inzetten voor stedelijke voorzieningen en gebiedsontwikkeling is niet de enige mogelijke bestemming. Zo kost het sociaal domein al veel energie en geld en de coronacrisis maakt het financieel ook niet makkelijker. Daarnaast is er bij de lokale politiek vaak ook nauwelijks draagvlak om burgers of bedrijven zwaarder te belasten. Wel zijn daarvoor uitwegen of onderbouwingen te vinden. Door de samenwerking anders in te steken, onzekerheden weg te nemen, meer geld en nieuwe mogelijkheden te vinden en/of bestaande opbrengsten te oormerken voor gebiedsontwikkeling – en dus ook voor transformatieprojecten.

Werk aan je professionaliteit

Wie goed stedelijk wil investeren, moet een alleskunner zijn. Je moet bijvoorbeeld kostenramingen opstellen, plankosten berekenen, onderhandelen, de techniek begrijpen en met zowel politiek als bewoners omgaan. Je moet dus meerdere talen kunnen spreken en uiteenlopende vaardigheden beheersen. Stedelijk investeren kent geen gerichte universitaire opleiding en al deze aspecten moet je dus vooral in de praktijk leren. Dat duurt jaren en is minder handig als je wilt versnellen op de kortere termijn. Wel zijn er diverse vakopleidingen en bijscholingsmogelijkheden. Het programma Stedelijke Transformatie werkt bijvoorbeeld nauw samen met TU Delft en met experts van verschillende postdoctorale opleidingen.

4.2 Verklein onzekerheden

Onzekerheid is een vast onderdeel van transformatieprojecten. Wel kun je als overheid een deel van die onzekerheden wegnemen:

– Leer de ontwikkelaar kennen

Voor een goede samenwerking moet je weten wie je aan tafel hebt. De ene ontwikkelaar oriënteert zich op de lange termijn en durft daarom misschien eerder risico's te nemen dan een ontwikkelaar die kiest voor de grote klap op de korte termijn. Misschien ligt de focus wel op een sterke belegging of op het zekerstellen van de bouwomzet.

Dan hanteert de ontwikkelaar vaak een breder verdienmodel. Sluit aan op de doelen van de ontwikkelaar. Laat bijvoorbeeld zien dat een project qua reputatie, referentie en imago zo interessant is, dat de ontwikkelaar een groter risico wil accepteren of een eventuele onrendabele top intern wil verrekenen.

– Denk in scenario's

Koffiedikkijken heeft zeker voordelen. Bespreek samen met ontwikkelaars welke gevolgen bepaalde scenario's hebben: wat betekent dit voor de haalbaarheid van het project? Probeer daarbij echt te kijken naar de integrale businesscase. Op welke manier blijven ontwikkelaars in de verschillende scenario's aan boord? En wat verwachten ze in die gevallen van de gemeente? Kun je dat waarmaken? Door samen te denken in scenario's, weet elke partij tevoren beter waarvoor ze kiezen en met welke gevolgen zij mogelijk te maken krijgen.

Scenario's voor de stad

Denk ook na over hoe je stad zich gaat ontwikkelen aan de hand van verschillende scenario's en bedenk hoe de transformatieprojecten daarbinnen passen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ontwikkelde vier scenario's – Bubbelsstad, Groenrijk, Beursplein en Eigenwijk – met gevolgen voor de ruimtelijke ordening en de uiteindelijke gebiedsontwikkelingen. Zo is in de Bubbelsstad de infrastructuur en woonomgeving flexibel en op tijdelijkheid ingericht. In Groenrijk staat duurzaamheid boven alles. In Beursplein is duurzame mobiliteit slechts weggelegd voor *the lucky few* en in Eigenwijk staat de gemeenschap centraal en overheersen kleinschaligheid, sociale controle en herkenbaarheid.

– Wees transparant

Transparantie helpt onzekerheden verkleinen. Bespreek daarom waarover je je zorgen maakt en vraag ontwikkelaars naar hun onzekerheden. Reken elkaar daar niet op af. Hoe kun je elkaar helpen? Zowel aan de private als aan de publieke zijde wil je dat de transformatie doorgaat. Maak gebruik van die gedeelde wens en probeer met flexibel inzetbare buffers een koppeling te maken tussen kansen en risico's. Welke (meebewegende) afspraken kun je maken om een einde te maken aan (een deel van) de zorgen? Kunnen jullie afhankelijke afspraken – denk: Als ik x regel, dan regel jij y – maken? Transparantie helpt ook aan de onderhandelingstafel wanneer je het hebt over de exploitatiebijdrage. Leg bijvoorbeeld uit waarom je met zeven ambtenaren werkt – en niet slechts drie die volgens de ontwikkelaar voldoende zijn. Of waarom de plankosten zo hoog zijn geworden. Laat zien hoe volgens jou het investeringsplaatje eruit kan zien. Vertel over de onrendabele toppen aan de publieke zijde en vraag naar de onrendabele toppen aan de private kant. Bespreek wat een reëel rendement is voor de ontwikkelaar. En hoe je dat samen mogelijk kunt maken.

Tip: Schakel een gebiedsregisseur in

Een onafhankelijke gebiedsregisseur kan helpen om een gelijk speelveld te creëren. Een gebiedsregisseur kan zorgen dat markt en overheid tot een goede gesprek komen en op die manier de transparantie bevorderen. Een gebiedsregisseur heeft vooral meerwaarde als je te maken hebt met veel verschillende grondeigenaren.

4.3 Verken nieuwe financiële perspectieven

De wereld van gebiedsontwikkeling staat niet stil. Voortdurend wordt nagedacht over nieuwe mogelijkheden om transformaties van de grond te krijgen of te versnellen. Of om investeringen in de kwaliteit van een gebied te bekostigen. Haal bijvoorbeeld inspiratie uit de verkenning van nieuwe instrumenten door de Studiegroep Alternatieve bekostiging. Daaruit komen de volgende opties naar voren:

– GebiedsInvesteringsZone (GIZ)

Degene die baat hier heeft, betaalt. Dat is de rechtvaardige basis van een Gebieds-InvesteringsZone (GIZ). Na een grondige analyse van alle kosten en baten van een gebiedstransformatie kun je eigenaren, ontwikkelende partijen én gebruikers in een GIZ hun financiële verantwoordelijkheid laten nemen. Met een GIZ schep je een ruimtelijk kader (de zone), waarbinnen de verschillende partijen gezamenlijk investeren in gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer. Zo verhogen zij samen de waarde van het gebied. Zij kunnen bijvoorbeeld investeren in zaken als placemaking, mobiliteitshubs, energietransitie en/of klimaatadaptatie.

Voor de verdeling van de kosten maak je bij een GIZ onderscheid tussen de verschillende spelers:

Bestaande eigenaren	Ontwikkende partijen
– Herwaardering baatbelasting	– Gebieds(ontwikkelings)heffing
– Variabele onroerendezaakbelasting	– Vaste afdracht bovenwijks
– Ingezetenenheffing	– Fondsvorming
Gemeente	Gebruikers
– Inzet of oormerking algemene of specifieke belastinginkomsten, zoals OZB of het gemeentefonds	– Tolheffing
	– Ophoging/inzet tarieven openbaar vervoer
	– Ophoging/inzet parkeertarieven

De GIZ kan een bindend, publiekrechtelijk karakter bieden als niet alle zittende eigenaren willen meedoen. Je kunt met de GIZ dan ook een set van conditionele planologische, juridische, financiële en fiscale afspraken vastleggen. In de Merwede Kanaalzone in Utrecht, KnoopXL in Eindhoven en de Binckhorst in Den Haag wordt gekeken naar de invoering van een GIZ. Het is duidelijk dat het belangrijk is aan te haken bij bestaande private initiatieven van groepen, zoals samenwerkende marktpartijen in een specifiek gebied of in breder verband. Denk aan Green Business Clubs, BIZ-platforms en ondernemersverenigingen.

– Ingezetenenheffing invoeren

Het Centraal Planbureau (CPB) adviseert meer te handelen volgens het profijtbeginsel. Volgens dat beginsel moeten burgers of bedrijven die materieel meer profiteren van verbeteringen van gebieden of voorzieningen, zoals infrastructuur, relatief meer bijdragen aan die gebieden of voorzieningen. In de *policy brief Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling* stelt het CPB dat de ingezetenenheffing relatief eenvoudig uitvoerbaar en economisch redelijk efficiënt is. De ingezetenenheffing is interessant als alle inwoners min of meer in gelijke mate profiteren van de transformatie. De heffing is een vast bedrag per inwoner binnen een gemeente of provincie. Voor de invoering van dat soort systemen is overigens wel een wetwijziging noodzakelijk. In theorie is ook een gebiedsgerichte ingezetenenheffing mogelijk.

– Onroerendezaakbelasting ophogen

Het verhogen van de onroerendezaakbelasting (ozb) in de directe omgeving van een transformatie is volgens het CPB ook gerechtvaardigd als de transformatie duidelijke meerwaarde heeft voor het omliggend vastgoed. Denk aan betere bereikbaarheid, schonere lucht of meer faciliteiten: een verhoogde locatiekwaliteit. Daardoor stijgt de WOZ-waarde in de directe omgeving en kan de gemeente gelegitimeerd een hogere onroerendezaakbelasting heffen. Stijgt de waarde van het vastgoed niet? Dan hoeven de particulieren of bedrijven niet meer te betalen. Eventueel kun je ook een ozb-deel voor particuliere huurders heffen.

– Stedelijke kavelruil

Bij stedelijke kavelruil bepalen particuliere eigenaren zelf hoe hun woon- en leefomgeving eruit komt te zien. Dit instrument komt straks in de nieuwe Omgevingswet. Eigenaren van onroerend goed kunnen er nu al mee aan de slag dankzij het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil. Vooral bij versnipperd grondeigendom biedt kavelruil mogelijkheden. De eigenaren maken hierbij samen een inrichtingsplan en ruilen op vrijwillige basis eigendommen, zodat iedereen er beter van wordt. De nieuwe regeling voor stedelijke kavelruil maakt het bovendien mogelijk om alle koop- en verkooptransacties samen te brengen in één overeenkomst. Dat maakt de kavelruilovereenkomst minder vrijblijvend en kan bovenal een hoop schelen in de plankosten.

Tip: Verdiep je in financieringsarrangementen

Lees meer over (innovatieve) financieringsarrangementen in het essay [Financiering van gebiedstransformatie](#). Of kijk/luister naar het [gelijknamige webinar](#).

Veelgestelde vraag:

Hoe kom ik verder?

Binnenstedelijke gebiedstransformaties zijn enorm ingewikkeld op verschillende vlakken. Je moet bijvoorbeeld een visie hebben, ambities kunnen bundelen en partijen kunnen verbinden. Daarnaast is ook onder meer uitgebreide kennis van juridische én financiële zaken noodzakelijk. Een echte alleskunner of schaaap met vijf poten is een zeldzaamheid. Volgens Friso de Zeeuw is het daarom een overweging waard om in andere fasen een andere persoonlijkheid naar voren plaatsen om vaart te houden in de transformatie. Het helpt sowieso om te werken aan je professionele vaardigheden en aan je netwerk en team. Zo kun je de ontbrekende kennis en vaardigheden alsnog aantrekken. Leren van anderen en intervisie werpt ook vruchten af; laat eens een externe meedenken over jouw knelpunt(en) bij de gebiedstransformatie. Of vraag het [programma Stedelijke Transformatie](#) mee te denken. Want samen leren we beter en sneller hoe we transformaties (sneller) mogelijk maken.

Tot slot:
Wees creatief
(met beperkingen)

Binnenstedelijke transformaties zijn maatschappelijk gezien broodnodig en kunnen een enorme meerwaarde bieden voor onze steden. Maar ze zijn ook lastig te realiseren. Zonder stedelijke investeringen of bijdragen in de onrendabele top komt geen enkele transformatie van de grond. Zo simpel is het. Maar zie eens voldoende geld te vinden om al die stedelijke investeringen te dekken. Da's best lastig. En de ontwikkelaar(s) kun je ook niet dwingen de volledige rekening naar zich toe te trekken.

Uiteindelijk maakt en breekt bekostiging elke transformatie. Het werkt bepalend en disciplinerend. Het dwingt de gemeente harde keuzes te maken: welke kosten nemen we voor lief? Welke wensen moeten we laten varen? Een toekomstbestendige, groene, klimaatadaptieve wijk met duurzame, aardgasvrije woningen voor alle soorten inkomens en alle voorzieningen binnen handbereik is het ideaal. Maar wie gaat waarvoor betalen? Hoe kunnen we alle geldstromen richten op de investeringsfase? Welke bronnen kunnen we nog aanboren om dit ideaal (deels) te realiseren?

Wie slim stedelijk wil investeren, wordt door de financiën gedwongen de zwakheden in het eigen transformatieplan onder ogen te komen en de krachten uit te nutten voor directe en indirecte waardecreatie. Zijn we bijvoorbeeld te ambitieus en steekt ons optimisme een stokje voor de praktische uitvoerbaarheid? Of maken we door het combineren van ambities de transformatie praktisch onbetaalbaar en dus onhaalbaar? Andersom is ook mogelijk. Misschien moeten we juist meer doen voor een grotere waardecreatie, zodat we ook de financiële haalbaarheid vergroten. Of willen we juist te veel te snel en is het beter om gefaseerd te denken, zodat we het misschien meer gespreid wél kunnen betalen?

Als gemeente hoef je er niet alleen voor te staan. Een regionale samenwerking kan nieuwe perspectieven bieden. Binnen de Metropool Regio Amsterdam, de regio Utrecht en de Zuidelijke Randstad wordt bijvoorbeeld via verstedelijkingsstrategieën samengewerkt aan de opgaven voor de (middel)lange termijn en bijbehorende keuzes voor wonen, bereikbaarheid, energie, klimaatadaptatie en groen. Ook in Groningen en Eindhoven worden verstedelijkingsstrategieën verkend. De Studiegroep Alternatieve bekostiging gebiedsontwikkeling onderzoekt nieuwe financiële oplossingen. Na de verkiezingen delen zij hun uitkomsten. En via het programma Stedelijke Transformatie leer je van de kennis, aanpak en ervaringen van andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen.

Los van de geldstromen optimaliseren, inhoudelijke keuzes maken, van elkaar leren en samenwerken, zijn additionele middelen broodnodig om binnenstedelijke transformaties haalbaar te maken. Want sommige hobbels of beren kun je niet omvormen of ontwijken, hoe je het ook wendt of keert; er is een structureel tekort in de bekostiging van stedelijke transformatiegebieden. Zo simpel is het ook. Structurele aandacht en middelen, reële vastgoed- en grondwaarderingen, transparantie, oog voor haalbaarheid en inzet van alle betrokken partijen zijn noodzakelijk om bepaalde transformaties écht te kunnen uitvoeren. Zeker nu we de gevolgen van ook de coronacrisis moeten overbruggen. Laten we deze nieuwe crisis echter niet aangrijpen om tot onoverdachte, gehaaste beslissingen te komen en vooral leren van de keuzes uit het verleden. Trans-

formatieprojecten zijn bedoeld om fouten uit het verleden – slechte kwaliteit, verkeerde plek – te herstellen en onze steden voor te bereiden op de toekomst. Want wat er nu is, kan zoveel beter. En die langetermijnwaardecreatie moet onze echte drijfveer zijn.

