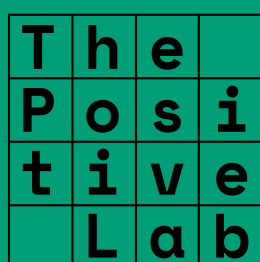


Doorbraak noodzakelijk in de schotten tussen vastgoed- en gebiedsontwikkeling en openbare ruimte

Essay over de bekostiging van
investerings en beheerkosten in de
openbare ruimte bij de transformatie
van het stedelijk gebied

The Positive Lab (Annius Hoornstra en Bas Boeker)
i.s.m. Guido Mertens en Demetrio Muñoz Gielen





Inhoudsopgave

1. Investeren in de transformatie van de stad met oog voor de levenscyclus van de openbare ruimte, hoe dan?	4
De opgave in de openbare ruimte wordt veel intenser, onder andere door de klimaatverandering	5
En al deze opgaven moeten ook worden bekostigd en georganiseerd	6
2. Investerings- en beheerkosten op verschillende plekken in de gemeentefinanciën	8
Overige gemeentelijke inkomsten als bekostigingsbron	9
3. De context van de vastgoed- en gebiedsontwikkeling	10
Risicobeheersing of winstoptimalisatie is de grote blokkade	11
4. De getalsmatige verhoudingen tussen hoge vastgoed-investeringen en lage beheerkosten openbare ruimte	13
5. Oplossingsrichtingen	16
I. Een aangescherpt programma van eisen;	16
II. Het maken van werk met werk;	17
III. Het activeren van kosten in de gemeentelijke grondexploitatie;	18
IV. Het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal;	19
V. Het verdelen van de kosten over een breder programma of gebied;	20
VI. Het ontschotten in de gemeentebegroting;	21
VII. Het maken van verbindingen met andere gemeentelijke inkomsten;	22
VIII. Het aanpassen van wet- en regelgeving;	23
IX. Het anders organiseren van de ontwikkeling en of het beheer;	24
X. Het verbreden van het opdrachtgeverschap naar andere baathebbers;	25
XI. Het vormen van nieuwe investeringscoalities en financiering.	27
6. Slotpleidooi	28
Literatuurlijst	31
Colofon	31

1. Investeren in de transformatie van de stad met oog voor de levenscyclus van de openbare ruimte, hoe dan?

Een beheerder openbare ruimte kan zowel een hartverwarmend verhaal houden over de meerwaarde van klimaatadaptieve, circulaire openbare ruimte, de grote opgaven die er aan komen, als een verhaal over hoge beheerskosten die het gevolg zijn van ontwerpkeuzes van ontwerpers en ontwikkelaars en dat het budget voor beheer in de jaren alleen maar lager is geworden. Een ontwikkelaar zal graag het nieuwbouwproject promoten als groen, waterrijk, met een zorgvuldig en goed ontworpen openbare ruimte, bij voorkeur met volwassen bomen. Tegelijkertijd spelen bij de ontwikkelaar de marges tussen verkoopprijzen en bouw- en grondkosten en is er een spanning met de behoefte om het project meer klimaatadaptief, energieneutraal, circulair, in algemene zin meer toekomstgericht te maken. De wethouder financiën heeft slapeloze nachten van de tekorten in het sociale domein en het zogenaamde ravijnjaar 2026, wanneer gemeenten veel minder geld van het rijk krijgen. Tegelijkertijd is de collega wethouder bouwen bezig met het ontwikkelen van nieuwe plannen voor een deel van de 1 miljoen extra woningen of nieuwe bedrijfsruimten en vraagt de wethouder openbare ruimte aandacht voor een klimaatadaptieve circulaire openbare ruimte.

60% van de bouwproductie vindt plaats binnen stedelijk gebied. Bij deze verbouwing of transformatie worden keuzes gemaakt voor de inrichting van de openbare ruimte in een context die breder is dan de kostprijs van materiaal x of y. Keuzes leiden tot lagere of hogere beheerskosten of kortere of langere levensduur of meer of minder maatschappelijke meerwaarde en de bekostiging vindt langs verschillende wegen plaats. Naast de transformatie door woningbouw vinden er ook investeringen plaats in relatie tot de beheer- of vervangingsvraag al dan niet gedreven door transitie op het gebied van klimaatadaptatie, energie of mobiliteit.

De vraag vanuit de *City Deal Openbare Ruimte* voor dit essay luidde: Hoe kan het financiële systeem (binnen een gemeente) beter ingericht worden om aan de permanente transformatieopgave te voldoen en om meer recht te doen aan de life cycle / circulaire aanpak van de stad? Welke (stelsel)wijzigingen zijn hiervoor noodzakelijk? Daarbij ligt de focus op het slechten van de financiële schotten tussen de werelden van vastgoed- en gebiedsontwikkeling en beheer.

Een interessante vraag, relevant en ingewikkeld. Relevant omdat er allemaal opgaven in de openbare ruimte spelen van hittestress tot en met wateroverlast die zich voordoen na oplevering van het vastgoed of het gebied. Ingewikkeld omdat er weinig tot geen voorbeelden zijn waarbij de schotten tussen ontwikkeling en beheer openbare ruimte zijn geslecht. Ook is de interesse vanuit de vastgoedontwikkeling om mee te betalen zeer klein in de huidige context van dalende verkoopprijzen, hogere bouwkosten en meer druk op het bouwen van betaalbare woningen.

Het is ook een interessante vraag als afsluiting van verschillende onderzoeken van de *City Deal Openbare Ruimte* die de urgentie en meerwaarde laten zien van een andere investeringsagenda in de openbare ruimte, waarbij er een grote rol is voor een (andere rol van de) overheid. Zo ontstaat een positief antwoord op de struikelblokken die betrokkenen nu noemen (zie inzet), namelijk een brede bestuurlijke agenda waar ontwikkeling en beheer samen komen, met eigenaar- cq opdrachtgeverschap voor de bredere opgave, met meer betrokkenen, vanuit het lange termijn perspectief en met voldoende budget.

De beheeropgave in de openbare ruimte wordt veel intenser, onder andere door de klimaatverandering

De opgave in de openbare ruimte gaat de komende jaren drastisch veranderen. De Europese Unie stelt mogelijk binnenkort de Natuurverordening vast, met daarbij als regel dat er geen groen verloren mag gaan in stedelijke gebieden tot 2030. Groen dat door verstedelijking verloren gaat, moet worden gecompenseerd. De klimaatveranderingen stellen andere eisen aan de inrichting, met onder andere meer (ruimte) voor bomen en infiltratie van regenwater. De opwarming vraagt om het tegengaan van hittestress, het langer vasthouden van water of het gemakkelijk toegankelijk zijn van oppervlaktewater wanneer in zomers met lange periodes van droogte het groen extra water nodig heeft. De toename van zware regenbuien vraagt om het snel afvoeren van water en tegelijkertijd is het belangrijk om water vast te houden of zelfs ondergrondse zoetwaterreservoirs aan te vullen. De schaarste aan drinkwater gaat ook zorgen voor nieuwe grijswatercircuits. De energietransitie maakt dat er meer en andere leidingen in de straat komen te liggen. Denk aan nieuwe warmtenetten, meer elektriciteitskabels. Het aantal laadpalen neemt toe. De mobiliteit verandert naar elektrisch en meerdere vervoersvormen, wat andere eisen aan wegprofielen stelt. De toenemende bevolkingsgroei leidt tot meer druk op de openbare

In de publicatie *Financiering van Integratie* van Dark Matters Lab en STIPO (2022) in opdracht van de *City Deal Openbare Ruimte* worden op basis van literatuuronderzoek en interviews de volgende thema's benoemd als struikelblokken voor de integratie van de verschillende opgaven in de openbare ruimte:

1. Gebrek aan bestuurlijke processen voor nieuwe praktijk;
2. Gebrek aan capaciteit en integraal probleem-eigenaarschap;
3. Baathouders en mede-investeerders onvoldoende betrokken;
4. Gebrek aan lange termijnhorizon
5. Voldoende investeringsbudget, maar te weinig capaciteit om dit integraal te besteden;
6. Ontbreken van integrale initiatieffase projecten.

ruimte. De vele nieuwe ruimteclaims op de openbare ruimte vragen om een andere inrichting en ruimteverdeling: minder auto's en meer ruimte voor groen en bewegen. En dan hebben we het nog niet gehad over dat de riolering van de grote naoorlogse bouw golf aan het einde van de levensduur is en op veel plekken vervangen moet worden door gescheiden rioolstelsels.

En dat in de context van de ambities van de afspraken om in 2030 55% minder CO2 uit te stoten en in 2050 CO2 neutraal te zijn, de stikstofuitstoot te verminderen, de kwaliteit van het oppervlaktewater te vergroten en ook in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken.

En al deze opgaven moeten ook worden bekostigd en georganiseerd

En aanzienlijk deel van de investeringen in de openbare ruimte wordt bekostigd in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Beheerkosten zijn daarbij meestal niet in beeld, laat staan life cycle kosten. Beide, de investerings- en beheerkosten krijgen wel een plek in de gemeentebegroting (hoofdstuk 2). Daarbij gelden allemaal spelregels over afschrijftermijnen, zijn er schotten tussen ontwikkeling en beheer, wordt gestuurd op kasstromen, zijn er spelregels rond het kunnen bereiken/ behalen van kostendekkendheid of de bandbreedte van het investeringsgebied van de riool- en afvalstoffenheffing.

Nieuwe investeringen bieden tijdens het ontwerpproces op het eerste gezicht eenvoudige aanknopingspunten om vanuit het beheerperspectief investeringsafwegingen bij te stellen. Toch blijkt de praktijk weerbarstig. Dit heeft veel te maken met het specifieke kenmerk van de vastgoed- en gebiedsontwikkeling: de bekostiging staat en valt met de opbrengsten van het vastgoed (hoofdstuk 3). De investeringsniveaus, beheerkosten en life cycle kosten worden gezien in verhouding tot de risico's van (veranderende) vastgoedopbrengsten en worden daarmee onderwerp van discussie.

Eigenlijk is dat intrigerend omdat de investeringsniveaus in de openbare ruimte helemaal niet zo groot zijn vergeleken met verwervingskosten of bouwkosten in vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Dat vraagt om meer inzicht in de verhoudingen in verschillende kosten en opbrengsten. Voor dit essay zijn daarvoor een aantal specifieke financiële vergelijkingen gemaakt (hoofdstuk 4).

De verbinding tussen ontwikkeling en beheer kan natuurlijk ook beter (hoofdstuk 5). Dat kan binnen het systeem door te kijken naar het planproces, de inhoudelijke afwegingen transparant te maken en de mogelijkheden van het financiële systeem te benutten. Twee oplossingsrichtingen vragen speciale aandacht: het zogenaamde kostenverhaal -de wettelijke mogelijkheden om publieke kosten te verhalen op private vastgoedontwikkelingen- en het opnemen van de kosten in de

gemeentelijke grondexploitaties. Binnen het systeem kan het ook zijn dat bestaande regels mogelijke oplossingen belemmeren. Die mogen ter discussie worden gesteld. Maar de opgave is zo groot dat er meer oplossingen nodig zijn. Ook omdat de vastgoed- en gebiedsontwikkeling en de gemeentebegroting geen rijk gevulde potten met goud zijn aan het einde van de regenboog. Vandaar dat ook oplossingen buiten de systeemwereld in beeld komen. Er zijn ook andere partijen, andere baathebbers, die mee kunnen investeren.

Het essay sluit af met een pleidooi (hoofdstuk 6) om tenminste beter gebruik te maken van alle mogelijkheden die er zijn, maar -gegeven de grote opgave van zowel de bouwopgave als die in de openbare ruimte- serieus na te denken over een heel andere verhouding tussen ontwikkeling en beheer.

2. Investerings- en beheerkosten op verschillende plekken in de gemeentefinanciën

Linksom of rechtsom komen de investerings- en beheerkosten van de openbare ruimte in de gemeentefinanciën terecht. Ook bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Simpel gezegd zijn bij een gemeentelijke grondexploitatie de kosten onderdeel van de plussen en de minnen en komt het resultaat in de jaarrekening terug, plus dat na oplevering van het plan de openbare ruimte in beheer wordt genomen. Bij een particuliere (vastgoed)ontwikkeling worden de kosten van de openbare ruimte opgebracht door de ontwikkelaar en krijgt de gemeente deze ook meestal weer in eigendom en beheer na oplevering.

De gemeente investeert, herinvesteert en onderhoudt deze openbare ruimte. Hiervoor ontvangt de gemeente dekking via verschillende inkomstenstromen (zie verderop).

Een gemeente werkt met een begroting van inkomsten en uitgaven. Daarbij mag het saldo de eerste 4-5 jaar niet negatief zijn. Er moet een evenwicht zijn tussen de structurele baten en lasten. De gemeente kan in de begroting moeilijk, zoals een onderneming, op korte termijn negatieve resultaten hebben om dat later terug te verdienen. Voor uitgaven waarvan “het nut” meerjarig is, zoals investeringen in de openbare ruimte, zijn gemeenten verplicht dit als investering in de balans van de gemeente op te nemen en via afschrijvingen de kosten jaarlijks te spreiden over de levensduur. Dat impliceert dat hogere of lagere jaarlijkse investeringen in de openbare ruimte, gegeven de lange levensduur, een relatief beperkt effect hebben op de begroting.

Deze samenhang in werkwijzen, van wat eigenlijk een ingewikkelde vorm is van een huishoudboekje, maakt het moeilijk om hogere investeringen te doen die op langere termijn leiden tot baten of besparingen op uitgaven.

Ideeën om investeringen buiten de gemeentebegroting of privaat te laten financieren lopen ook tegen grenzen aan. De toezichthouder (de provincie) en wetgever (het rijk) stellen niet alleen eisen aan een dekkende begroting, maar ook aan de schuldenpositie.

Een bijzonder onderdeel van de gemeentebegroting is de relatie met de gemeentelijke grondexploitaties. Deze grondexploitaties staan met het saldo van kosten en opbrengsten op de balans.

In het onderzoek *Integrale fondsvorming voor meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte*, van de Natuurverduubelaars (2023) in opdracht van de City Deal Openbare Ruimte wordt een fondsstructuur uitgewerkt. In een voorbeeld is het fonds een investeringsvehicle voor het integreren van vervangingsinvesteringen openbare ruimte en riool en de aanleg of vervanging van kabels en leidingen. De gemeente en de netbeheerders brengen gelden in voor het fonds. Dat kan zijn vanuit een afdracht uit de gemeentebegroting of indirect via heffingen of door de netbeheerder vanuit hun investeringsbudgetten. Het fonds wordt gefinancierd door een bank, waarbij de bank jaarlijks uit het fonds rente en aflossing ontvangt. Voor de gemeente zal een dergelijke projectfinanciering duurder zijn om te financieren dan de generieke financiering. De meerwaarde is dat een fonds investeringsdoelstellingen integreert en door een duidelijke focus in het opdrachtgeverschap mogelijk tot 20% bespaart op de uitvoeringskosten. Deze meerwaarde kan groter zijn dan de extra financierings- en organisatiekosten.

Het uiteindelijke of tussentijdse financieel resultaat van de gemeentelijke grondexploitaties krijgt een plek in het financieel resultaat van de jaarrekening van de gemeente.

De kosten die mogen worden opgenomen in de gemeentelijke grondexploitatie zijn vastgelegd in het Omgevingsbesluit (zie voor een selectie van de kostensoorten inzet). Hoewel deze lijst limitatief is, stelt het weinig tot geen beperkingen als het gaat om de kwalitatieve invulling, inrichting of materialisering met een langere levensduur, meer vermogen om water vast te houden, enzovoort, dat kan allemaal. Beheerkosten openbare ruimte, anders dan tijdens de ontwikkeling, mogen niet worden opgenomen en de kosten moeten samenhangen met de ontwikkeling.

De invloed van deze gemeentelijke grondexploitaties op de jaarrekening van de gemeente is risicovol: met een klein beetje verandering in de economie gaan de verwachtingen over verkoopprijzen en bouwkosten veranderen, daarmee de verwachte grondopbrengsten en ontstaan er grote veranderingen in het saldo c.q. de balanswaarde. Er moet verlies genomen worden. Eigenlijk doet zich een dergelijke verslechtering in economische randvoorwaarden en dus in de gebiedsexploitatie altijd wel een keer voor in de looptijd van een gebiedsontwikkeling. Wanneer dit zich voordoet is het besparen van kosten een eerste knop om aan te draaien. Veel meer nog dan bijvoorbeeld het ruimtegebruik. Het overeind houden van het plan is dan even prioriteit. Aanpassingen in het ruimtegebruik leiden wellicht tot nieuwe planologische procedures of programmatische discussies. Aanpassingen in het investeringsniveau van de openbare ruimte komen minder snel op de radar.

Overige gemeentelijke inkomsten als bekostigingsbron

Bij de gemeente spelen de volgende inkomsten een belangrijke rol: de uitkeringen van het rijk (o.a. het gemeentefonds) en provincie, inkomsten uit heffingen (de OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing), de parkeergelden, de resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties en het kostenverhaal op private grondexploitaties. Voor veel van genoemde heffingen gelden beperkende regels qua besteding. Soms legt de gemeente die zichzelf op, soms zijn die wettelijk bepaald. Heffingen moeten kostendekkend zijn op basis van vastgestelde kostensoorten. Voor de OZB geldt dat de inkomsten zijn gemaximeerd. Veel gemeenten zitten niet aan hun plafond. Hogere OZB-inkomsten door waardestijgingen van het vastgoed kunnen extra inkomsten genereren. Overigens gaat dit om minieme bedragen. De heffing van de OZB voor woningen is ongeveer 0,02%.

De rioolheffing biedt meer mogelijkheden, wel binnen de beperking dat de opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de kosten. De mogelijkheden ontstaan door de breedte van het doel van de heffing: van het beperken van watergebruik tot het (voorkomen) van de kosten van waterafvoer- en zuivering. Wat net als bij de OZB speelt is dat de overheid huiverig zal zijn om heffingen te verhogen en dus extra kosten in deze heffing onder te brengen.

Enkele kostensoorten zoals opgenomen in het *Omgevingsbesluit*:

A6 De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden.

A7 De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen.

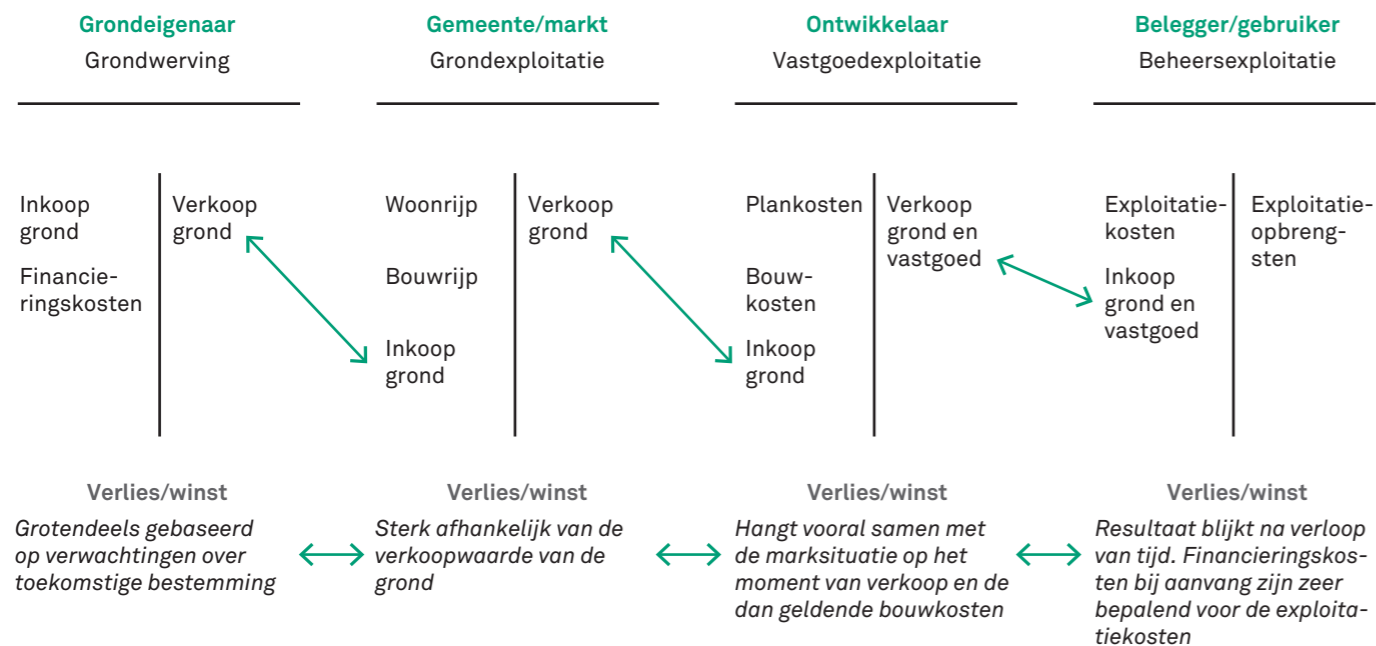
A8 De kosten van de volgende werken: 1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken.

A9 De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

3. De context van de vastgoed- en gebiedsontwikkeling

De financiële keten maakt het niet gemakkelijk. Dit wordt een korte cursus ‘inzicht in de financiële keten van de vastgoed en gebiedsontwikkeling’. Dat helpt om beter te begrijpen waarom ontwikkelaars of gebiedsontwikkelaars wel of niet geïnteresseerd zijn in een ander investeringsniveau in de openbare ruimte.

De financiële keten (zie schema) begint bij de eigenaar van de grond en de partij die de grond aankoopt. Bij het bepalen van de prijs wordt bedacht wat er later mee te verdienen valt in de verschillende fasen en vooral in de fase van de vastgoedexploitatie. Dit is de fase waarin de ontwikkelaar de grond en het vastgoed verkoopt en daar de plankosten, bouwkosten en de inkoopkosten van de grond vanaf trekt.



In de volgende fase, die van de grondexploitatie, wordt het gebied ontworpen en bouw- en woonrijp gemaakt. De inkoopwaarde van de grond is een kostenpost plus die voor grondwerk en de aanleg van infrastructuur, groen en water. Tegenover deze kosten staat de grondprijs of de (residuele) grondwaarde.

Deze waarde wordt bepaald in de volgende fase: de vastgoedexploitatie, de ontwikkeling, bouw en verkoop van het vastgoed (bij de sociale huur is de grondwaarde vaak genormeerd). De waarde van de grond wordt bepaald door het verschil tussen de verkoopprijs en de bouwkosten.

Het kan natuurlijk ook anders. Bijvoorbeeld als de belegger of gebruiker direct grond koopt van de oorspronkelijke grondeigenaar, zonder dat er iemand tussen zit. Dat komt in theorie dan vooral de oorspronkelijke grondeigenaar ten goede. Die kan namelijk meer vragen als er allemaal kosten wegvallen en de potentiële winst groter is.

Bijzondere aandacht is nog nodig voor de woningcorporaties. Zij hebben in de meeste gevallen een genormeerde lage grondprijs bij een gemeentelijke exploitatie die in de meeste gevallen de kosten uit de grondexploitatie niet dekt. Dan is het aan de gemeente om de kosten voor bijvoorbeeld bouw- en woonrijp te dekken uit de totale ontwikkeling en desnoods te via algemene bijdragen te dekken. Als de woningcorporatie zelf de ontwikkelaar is, ontstaat het probleem die de gemeente als grondexploitant ook heeft: dat door de hoge inkoopwaarde van grond een tekort ontstaat en dat er geen ruimte is om extra kosten te dekken. Corporaties hebben daarnaast beperkte compensatiemogelijkheden door het niet mogen ontwikkelen van duurdere woningen.

De afhankelijkheden in de ketenen hebben twee effecten. Ten eerste als de som van de verwachte opbrengsten en kosten in één fase van de keten negatief is dan gebeurt er niks. Ter verduidelijking: Als de bouwrijzen stijgen of de verkoopprijzen dalen dan gaat de grondwaarde naar beneden. Als deze lager wordt dan de kosten voor bouwrijpmaken plus de inbrengwaarde van de grond dan is er een onhaalbaar plan. Het tweede effect gaat over de relatie tussen beleid en verwachtingswaarde: als de overheid duidelijk maakt welke eisen zij stelt aan inrichtingsniveau, afwatering enzovoort, dan heeft dat een prijsdrukkend effect op de verwachtingswaarde of inkoopwaarde voor de grond. De oorspronkelijke grondeigenaar kan minder vragen omdat de koper zal verwijzen naar de eisen en bijbehorende kosten. Duidelijkheid leidt zo tot reële verwachtingswaarden en dat heeft weer als belangrijk effect dat eisen minder snel ter discussie staan.

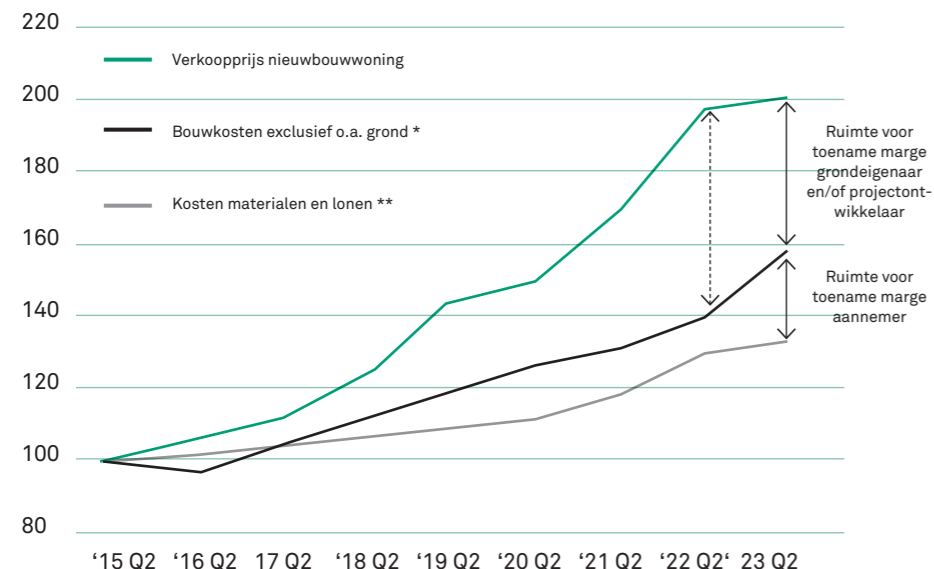
Risicobeheersing of winstoptimalisatie is de grote blokkade

Er speelt echter nog iets anders en dat is de hefboom van de grondwaarde. Zie ook de onderstaande illustratie. Als in 2016 de verkoopprijs van een woning € 300.000,- en de bouwkosten

€ 230.000,- waren, dan was de grondwaarde € 70.000. Als de kosten van bouwrijpmaken van € 40.000,- daarvan afgaan, plus de aankoopwaarde van de grond van € 25.000,-, dan is de winst op de grond € 5.000,- op € 25.000,-(20%). Als begin 2022 dezelfde woning € 510.000,- opbrengt (+70%) en de bouwkosten € 320.000,-(+40%) en de kosten voor bouw- en woonrijpmaken zijn gestegen naar € 55.000,- (+40%) dan is de waarde van de grond gestegen naar (510-320-55=) € 135.000,-. Ten opzichte van de aankoopwaarde een verschil van € 110.000,- in 5 jaar (440%).

Verkoopprijzen nieuwbouw harder gestegen dan bouwkosten

Prijswontwikkeling van nieuwbouwwoningen (Index 2015 Q2 = 100)



Bron: CBS & ING Reserach [Verkoopprijzen nieuwbouw harder gestegen dan bouwkosten - BouwTotaal](#)

* Bouwkosten inclusief algemene kosten en winst & risico aannemer maar exclusief grondkosten en de kosten van de projectontwikkelaar of makelaar

**per 1e maand van kwartaal

Dat biedt ruimte voor extra investeringen in de openbare ruimte, echter... Het kan ook tegenzitten en dan gaat het snel erg mis. Een beetje stijging van de bouwkosten of daling van de verkoopprijzen heeft eveneens grote effecten op de grondwaarde. De grond is meestal al ingekocht en soms ook later weer doorverkocht waarbij de verwachtingswaarde is ingerekend, dus aan die kosten kan weinig worden gedaan. Vandaar dat ontwikkelaars veel zullen sturen op lage kosten. Ook op de kosten van de openbare ruimte. Niet omdat die kosten zo hoog zijn. Van de grondkosten is misschien 20% infrastructuur en 5% groen en water en de materiaalkosten zijn daar maar weer een stukje van. Maar dat is niet zo relevant. Elke cent kan nodig zijn voor als het fout gaat. Een positieve grondexploitatie bestaat eigenlijk pas als deze wordt afgerond. Tot dat moment wordt een zo groot mogelijke buffer gereserveerd voor slechtere tijden.

Overigens gaat de hefboom ook op als de (kleine extra) investeringen in de openbare ruimte leiden tot waardevermeerdering. Dan zal in het algemeen een kleine investering in de uitstraling van bijvoorbeeld groen leiden tot hogere verkoopprijzen en dat leidt tot hogere grondwaarden die een meervoud zijn van de investering in het groen.

4. De getalsmatige verhoudingen tussen hoge vastgoedinvesteringen en lage beheerkosten openbare ruimte

De kosten van de aanleg openbare ruimte zijn dus maar een klein onderdeel van de vastgoed en grondexploitatie. Maar hoe zit het dan met de effecten van keuzes in de vastgoed- en grondontwikkeling op de effecten op de kosten van het beheer? Om daar een gevoel bij te krijgen volgen hierna enkele berekeningen. De disclaimer is dat het grove berekeningen zijn, gemaakt voor dit essay, met het voorbeeld van een uitbreidingswijk. Ze geven een indicatie van de verhoudingen. In de praktijk zullen de uitkomsten verschillen per situatie. Het gaat nadrukkelijk ook om een platte calculatie van directe kosten en opbrengsten. In hoofdstuk 5 wordt ook nog naar andere meerwaarden gekeken (zoals verkoeling of biodiversiteit). Nu is de vraag wat er klopt van de hypothese dat meer investeren nu leidt tot grotere besparingen in het beheer straks?

De referentie is een gemiddelde nieuwbouwwoning in een uitbreidingswijk. De woning heeft een gemiddeld grondoppervlak van 71 m² - als we uitgaan van 33% grondgebonden woningen met een groter oppervlak en 67% appartementen met een kleiner oppervlak. Daarnaast kijken we naar alle openbare ruimte in de wijk en delen we die door het aantal woningen. Daarbij hoort dan 47m² verharding en 33m² groen, waarvan 7m² water, per woning. De grondwaarde / grondopbrengst is in deze casus € 40.000,- per woning. Bij die woning horen investeringen op het niveau van de woonbuurt gedeeld door het aantal woningen.

Vervolgens zijn enkele effecten van illustratieve keuzes doorgerekend*. Hierbij is gekeken naar wat de kosten van de maatregel zijn en wat de besparingen of extra investering in de openbare ruimte zijn. Ook zijn de beheerkosten meegenomen.

Referentieberekening eengezinswoning in een uitbreidingswijk

Toelichting: Bij een eengezinswoning horen de onderstaande investeringen op het niveau van de woonbuurt gedeeld door het aantal woningen, variërend van kosten verharding tot de ontwikkelwinst / risicomarge.

Conclusie: de kosten van groen en water zijn maar een klein deel van de totale kosten. Verharding is een wat grotere post, maar daarvan is materialisering maar weer een klein onderdeel.

	Kosten per woning
Verharding	€ 6.000,-
Groen	€ 900,-
Water	€ 100,-
Grondwerk	€ 9.000,-
Bijkomende kosten	€ 12.000,-
Inbrengwaarde grond	€ 5.000,-
Winst risicomarge	€ 7.000,-

Ondergrondse parkeeroplossing ipv straatparkeren

Toelichting: het realiseren van een ondergrondse parkeeroplossing levert een meerwaarde op voor de woningen, immers een woning met een overdekte parkeerplaats is meer waard dan een woning met een parkeerplek op straat. De investeringen zijn echter een stuk hoger waardoor het netto resultaat negatief is. Daar staat tegenover dat er minder verharding aangelegd hoeft te worden. Waar eerst een parkeerplaats was bedacht, kan nu groen gerealiseerd worden.

Conclusie: De kosten van een ondergrondse parkeeroplossing leiden wel tot besparingen in de beheerkosten, maar deze staan in geen enkele verhouding tot het verschil in hoge kosten en lage opbrengsten van de parkeerplaats zelf.

	Effecten per woning
Netto resultaat kosten parkeeroplossing en meeropbrengst vastgoed (=onrendabele top)	- € 20.000,-
Besparing op verharding	€ 2.000,-
Extra aanleg groen	€ 400,-
Besparing in beheerkosten	€ 2,- per jaar
Inbrengwaarde grond	€ 5.000,-
Winst risicomarge	€ 7.000,-

Bosplantsoen in plaats van Gazon

Toelichting: Voor bijvoorbeeld het vasthouden van CO2 of het tegengaan van hittestress is het aanleggen van een bosplantsoen interessanter dan het aanleggen van een gazon.

Conclusie: De hogere aanlegkosten van het bosplantsoen zijn niet te betalen uit de lagere beheerkosten.

	Kosten per woning
Extra aanlegkosten	- € 20.000,-
Lagere beheerkosten	€ 3,- per jaar

Levensduur Bosplantsoen (60 jr) ipv Gazon (20 jr)

Toelichting: Een Bosplantsoen heeft ook een langere levensduur.

Conclusie: De investeringskosten van een gazon zijn nog steeds lager rekening houdend met de hogere beheerkosten en vervangingskosten. Het maakt wel dat het verschil in aanlegkosten (€ 800,-) wordt verkleind.

	Kosten per woning
Lagere kosten gazon (door veel lagere materiaal-kosten) ondanks korte levensduur	€ 140,-

Levensduur verharding 100 vs 50 jaar

Toelichting: Verharding met een langere levensduur is interessant in verband met de hoge CO2 belasting waarmee de productie van verharding gepaard gaat. Een langere levensduur betekent bijvoorbeeld minder materiaalverlies bij herstraten of hergebruikmogelijkheden elders.

Conclusie: De hogere kosten van materiaal met een langere levensduur verdienen zich niet volledig terug, wel voor een deel, waardoor het kosten verschil over de levenscyclus gemeten kleiner wordt.

	Kosten per woning
Extra kosten aanleg	€ 600,-
Besparing op materiaal bij herstraten (NCW, discontovoet 2%)	€ 400,-

Vasthouden extra regenwater door 1 m² extra groen of water

Toelichting: Extra groen houdt water vast. Dat hoeft daarvoor niet te worden afgevoerd naar de rioolzuivering en daar te worden gezuiverd.

Conclusie: Doordat de beheerkosten jaarlijks hoger zijn dan de besparing op de kosten van de waterzuivering is het op termijn een investering die zich in binnen de sector van de openbare ruimte niet terugverdient.

	Kosten per woning
Aanlegkosten	€ 55,-
Extra beheer	€ 1,50 per jaar
Minder kosten waterzuivering	€ 0,44 per jaar

De algemene conclusie van de sommetjes is dat andere keuzes voor meer duurzame oplossingen in directe financiële zin vaak negatief uitpakken. Zelfs als jaarlijkse besparingen over de gehele levensduur worden meegenomen dan kunnen de duurzame investeringen bij een eenvoudige rekensom niet uit. Even belangrijk is dat, met uitzondering van de vergelijking tussen ondergronds parkeren en groen, het om relatief kleine bedragen gaat in relatie tot de totale grondkosten en grondwaarde. Zoals eerder al benoemt is dat relevant omdat waar de investering leidt tot een stijging van de vastgoedwaarde de hogere kosten snel wegvallen tegen hogere grondopbrengsten.

In de literatuur wordt gesproken over 2 tot 10% hogere vastgoedwaarde als het gevolg van extra groen. In de studie *Investeren in de impact van meer blauw en groen in Almere Pampus* zijn de kosten en opbrengsten van 20% meer groen en water doorgerekend voor een nieuwbouwlocatie met 33.000 woningen. Dan valt in de klassieke berekening van kosten en opbrengsten het sommetje nog steeds negatief uit, ondanks de hogere grondopbrengsten. De verklaring is dat meer groen en water ook ten koste gaat van uit te geven gronden. In het laatste hoofdstuk komt dit voorbeeld nog terug. Dan blijkt ook dat wanneer de financiële baten buiten het systeem in ogenschouw worden genomen de optelsom wel positief kan uitvallen.

Terug naar dat de kosten voor groen, water en infrastructuur relatief lage bedragen behelzen. Wat is dan de kern van de belemmering om meer te investeren in een klimaatadaptatieve, circulaire openbare ruimte? Dat heeft alles te maken met dat extra kosten, hoe klein ook, ruimte afsnoepen van de winst en risicoservering. Die reservering wordt nodig geacht voor het geval het in de toekomst wat minder goed gaat met de vastgoedontwikkeling. Extra kosten die echter leiden tot hogere vastgoedwaardes kunnen door de vastgoed- of gebiedsontwikkelaar gezien worden als vermindering van het ontwikkelrisico door het positieve effect op de vastgoedwaarde.

Vanuit het perspectief van de gemeentebegroting is de redenering vergelijkbaar. De voorbeeldvergelijking tussen bosplantsoen en gazon of tussen verharding met verschillende levensduren valt financieel niet goed uit voor de duurzame variant. Los van dat de begrotingssystematiek ook niet de mogelijkheden biedt om besparingen op de langere termijn om te zetten naar investeringen in het nu. De rekensommen maken de effecten wel inzichtelijk, relativeren soms het verschil in investeringskosten over de totale levensduur en maken bij materialen met een langere levensduur het ook mogelijk de afschrijvingstermijn te verlengen en daarmee de jaarlijkse afschrijvingskosten te verminderen.

* Deze berekeningen zijn gebaseerd op een geanonimiseerde grondexploitatie, Benchmark Beheer Openbare Ruimte 2020, Nota Vervangingsinvesteringen Openbare Ruimte 2021-2071 Gemeente Rotterdam, KNB- LCC straatbakstenen, TAUW, februari 2021, Investeren in de impact van meer blauw en groen in Almere Pampus, ThePositiveLab, Decisio 2022.

5. Oplossingsrichtingen

De grote opgave in de openbare ruimte geeft veel redenen om te zoeken naar de bekostiging van hogere kosten. Het kan moeilijk zijn deze te dekken, ondanks dat de kosten relatief laag zijn en de meerwaarde hoog. In dit hoofdstuk worden verschillende oplossingsrichtingen geschetst die het mogelijk maken toch te komen tot de gewenste extra investeringen door:

- I. Een aangescherpt programma van eisen;
- II. Het maken van werk met werk;
- III. Het activeren van kosten in de gemeentelijke grondexploitatie;
- IV. Het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal;
- V. Het verdelen van de kosten over een breder programma of gebied;
- VI. Het ontschotten in de gemeentebegroting;
- VII. Het maken van verbindingen met andere gemeentelijke inkomsten;
- VIII. Het aanpassen van wet- en regelgeving;
- IX. Het anders organiseren van de ontwikkeling en of het beheer;
- X. Het verbreden van het opdrachtgeverschap naar andere baathebbers;
- XI. Het vormen van nieuwe investeringscoalities en financiering.

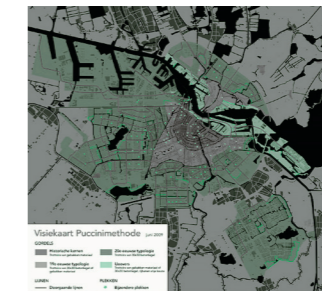
I. Een aangescherpt programma van eisen

De eerste stap voor het verhogen van de kwaliteit van de openbare ruimte vindt plaats aan de ontwerptafel. De scope van de ontwerper kent in principe als basisingrediënten van de inrichting van de openbare ruimte infrastructuur, groen en water. Daaronder liggen ook ontwerpvoorstellen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie en mobiliteitstransitie. Ook

de koppelkansen tussen de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur komen in principe op tafel. Het is ook het moment waarop wordt nagedacht over het materiaalgebruik. De keuze tussen gebakken materiaal of betontegels, kleine bomen of meer volgroeide bomen, de maatvoering van de riolering enzovoort is aan de orde.

Sturend in dit ontwerpproces is, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, niet het budget. Vastgoed- en gebiedsontwikkelingen kennen over het algemeen vrij grove normgetallen. Dan helpt een onomstreden uitgangspunt zoals een handboek openbare ruimte dat doorwerkt in het programma van eisen. Als dit handboek rekening houdt met moderne mobiliteitsoplossingen, bijdrage aan de klimaatopgave, beheerkosten, levensduur en restwaarde en bijdrage aan de klimaatopgave is dat een uitstekend kader om mee te geven voor het ontwerp.

De *Pucinnimethode* in Amsterdam is gebaseerd op vijf hoofdprincipes. Een van deze hoofdprincipes is duurzaamheid waarbij gekeken wordt naar het gebruik van materialen met een lange (technische) levensduur en de hergebruikwaarde. Daarmee worden de Total Cost of Ownership een onderdeel van de afwegingen (Beleidskader Pucinnimethode 2018).



II. Het maken van werk met werk

Vervolgens is elk project uniek en kan het ook zo zijn dat in de aanleg er nog praktische koppelkansen zijn die leiden tot bijvoorbeeld in de toekomst lagere beheerkosten of meer kansen voor klimaatadaptatie. Temeer daar 60% van de bouwproductie binnenstedelijk plaats vindt. Het koppelen van opgaven en oplossingen kan al een plek krijgen in het ontwerp. In Apeldoorn (zie inzet) houdt men enige marge aan in de begroting voor de aanlegkosten om proceskosten te kunnen maken om koppelkansen inzichtelijk te krijgen en als het kan ook uit te voeren. Als het lukt zit de grote financiële winst in het werk met werk maken: als de straat toch open ligt wordt er geld bespaard en ontstaat er dekking voor extra kwaliteit.

Extra budgetten voor biodiversiteit, energietransitie enzovoort kunnen ook worden ingezet in ontwikkelingen vanuit de gedachte dat het goedkoper is dan achteraf te herinvesteren (zie ook voorbeeld Leiden).

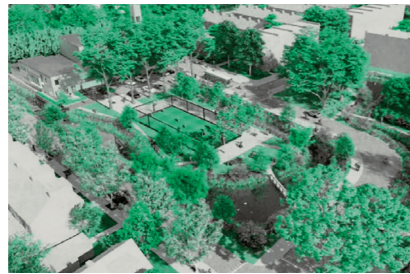
Een kanttekening is en blijft dat deze synchronisatie van werkzaamheden buitengewoon moeilijk is. Vastgoed- en gebiedsontwikkeling kenmerken zich door slecht voorspelbare planningen en lang niet altijd is het opdrachtgeverschap in één hand.

In **Apeldoorn** is een *Strategisch Asset Managementplan* opgesteld waaraan de komende jaren de investeringen in de openbare ruimte worden afgemeten. Het gaat om de bestaande openbare ruimte, nieuwe projecten vallen hierbuiten. Er wordt ingezet op een combinatie van budgetten zodat zowel de energietransitie (bv. aanleg warmtenet), mobiliteitstransitie (bv. laadinfrastructuur of deelauto's) als klimaatadaptatie een plek krijgen.

De asset manager heeft een vrije ruimte gecreëerd van 5% van het totale budget om binnen het beheerprogramma te kunnen sturen en slimme combinaties te maken. Binnen deze 5% marge hoeft hij niet voor elke beslissing terug naar de gemeenteraad. Het budget is meerjarig vastgelegd. Hierdoor is er veel bewegingsruimte bij de assetmanager.

De ervaring is wel dat het moeilijk is om koppelkansen te realiseren omdat overeenkomsten met ontwikkelaars veel zaken al vast hebben gelegd en de uitvoering dan grotendeels bij derden ligt.

In **Leiden** wordt gewerkt aan de vernieuwing van het rioleringsstelsel. Bij de aanpak *Duurzame wijkvernieuwing Gasthuiswijk* wordt bij de herinrichting van de openbare ruimte extra ingezet op een klimaatadaptatieve inrichting en versterking van de biodiversiteit, in de ondergrond op de voorbereiding voor de energietransitie en bij het materiaalgebruik op zoveel mogelijk hergebruik van bestaande materialen. De extra investeringen vanwege het uitbreiden van de scope van de vernieuwing bedragen ca. €17,-/ m² (prijspeil 2024). De kosten van de gehele vervangingsoperatie worden gedragen uit een verhoging van de rioolheffing. Ongeveer 10% van de totale investeringssom gaat zitten in de scopeverruiming met klimaat adaptatieve maatregelen en vergroten biodiversiteit. Als deze opgaven solitair opgepakt hadden moeten worden was de investering veel groter geweest.



De extra financiële ruimte is ook toegepast in de gebiedsontwikkeling Stationsgebied met extra budget in de grondexploitatie.

III. Het activeren van kosten in de gemeentelijke grondexploitatie

De inrichting van de gemeentelijke grondexploitatie lijkt iets wat in beton gegoten is. Toch kan de huidige werkwijze wel hier en daar worden opgerekt.

Denk aan het inzetten van positieve resultaten uit gemeentelijke grondexploitaties specifiek om mogelijk toekomstige structureel hogere lasten te dekken die het gevolg zijn van extra of bijzondere investeringen. Zo wordt een directe en expliciete verbinding gelegd tussen investeringen en beheer.

Met de Omgevingswet zijn de mogelijkheden ook ruimer om niet direct gerelateerde kosten op te nemen in gemeentelijke grondexploitaties, bv de realisering elders van klimaatadaptatieve reconstructies van de openbare infrastructuur.

Het is ook mogelijk om bepaalde uitgaven niet als investering in de gemeentelijke grondexploitatie op te nemen, maar te activeren op de gemeentebalans. In de meeste gevallen worden investeringen in één keer meegenomen. Dat heeft zowel een praktische reden (dan ligt de regie op de uitvoering bij de (gebieds-)ontwikkelaar en een

financiële reden (dan wordt de afweging kosten en opbrengsten direct gerelateerd aan en bekostigd door de ontwikkelactiviteit). Het kan dus ook anders, door de investeringen af te schrijven, rekening houdend met levensduur en restwaarde en rente. Het gevolg van het activeren is dat het resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie flink verbetert en de structurele kapitaallasten iets hoger worden. Dit is interessant als hiermee een plan haalbaar wordt en er ruimte ontstaat voor extra investeringen. Plannen die worden gerealiseerd leiden tot groei van het aantal inwoners en daarmee tot extra inkomsten uit het gemeentefonds, met een positief effect op de gemeentebegroting.

Overigens is de keuze voor het wel of niet activeren wel iets dat moet zijn gebaseerd op consistent beleid. Het kan niet worden gebruikt om een toevallig verlieslatend plan of een extra investering in de openbare ruimte te realiseren.

IV. Het breed toepassen van het wettelijk kostenverhaal

Een steeds groter deel van vastgoedontwikkelingen vindt plaats buiten de gemeentelijke grondexploitaties. Projecten worden via private vastgoed- en grondexploitaties gerealiseerd. Dat wil zeggen private partijen kopen de grond, maken deze bouw en woonrijp en bebouwen deze. Via het kostenverhaal ('regulier' kostenverhaal afdeling 13.6 Ow en financiële bijdragen afdeling 13.7 Ow) kunnen gemeenten een deel van haar investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur verhalen op deze private plannen die van deze investeringen profijt hebben. Lang niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheden in de wet, laat staan van de ruimte die de wet biedt.

De ruimte heeft te maken met wat onder 'profijs' wordt verstaan. De Omgevingswet stelt dat de (toekomstige) gebruikers en bewoners van de nieuwbouw gebruik kunnen maken van deze openbare ruimte en infrastructuur, of dat deze openbare ruimte en infrastructuur op een andere manier een positief uitstralings-effect heeft op de nieuwbouw. Het gaat zowel om de nieuwe aanleg als ook om het kwalitatief verbeteren van bestaande openbare ruimte, wegen en ondergrondse infrastructuur en om de bouw van openbare parkeergarages. Het kan gaan om de investeringen die direct gerelateerd zijn aan een specifieke grondexploitatie (de openbare ruimte om de nieuwbouw heen of de rotonde om de hoek die causaal gerelateerd is aan het nieuwbouwplan omdat deze nodig is om te kunnen bouwen), maar ook om investeringen elders in de stad. Denk aan het realiseren elders van groen om tekorten te compenseren of aan investeringen in wateropvang. Of aan andere klimaatadaptatieve maatregelen in andere delen van de stad. Deze kosten kunnen, maar hoeven niet per se causaal gerelateerd te zijn aan de nieuwbouw, zolang ze wel profijtelijk zijn voor de nieuwbouw. Kortom, zolang ze leiden tot een verbeterde omgevingskwaliteit. Het is zelfs mogelijk om extra aanlegkosten, die gemaakt moeten worden om in de toekomst lagere beheerskosten te krijgen, te verhalen op de profiterende nieuwbouwplannen. Er is wel een grens:

reguliere onderhoud- en beheerskosten mogen niet worden verhaald op nieuwbouwplannen. Maar wel de extra aanleg- of reconstructiekosten die de onderhoudskosten straks lager maken.

De Omgevingswet heeft ook nog een verbetering gebracht: investeringen die niet direct te relateren zijn aan specifieke nieuwbouwplannen waren onder de Wet Ruimtelijke Ordening alleen vrijwillig af te spreken en gemeenten konden ze niet publiekrechtelijk afdwingen. Onder de Omgevingswet is dat wel mogelijk mits deze investeringen wel profijtelijk zijn voor de nieuwbouwplannen (verbetering omgevingskwaliteit).

Gemeenten moeten in een nota kostenverhaal de kosten die worden verhaald goed onderbouwen. Ingrediënten hiervan zijn:

- De kosten die de gemeente maakt in de aanleg van nieuwe en/of verbeteringen van bestaande openbare ruimte en infrastructuur (bv klimaatbestendiger maken);
- Het profijt voor nieuwbouwplannen van deze investeringen en de causaliteit met specifieke plannen;
- De toerekening van het profijt van de gemeentelijke investeringen aan nieuwbouwplannen en aan de bestaande stad die er ook van profiteert;
- De methodiek waarmee de tarieven voor nieuwbouwplannen berekend worden.

Voorbeelden van gemeenten die hier al werk van maken:

- De gemeente **Alkmaar** rekent in het Alkmaars Kanaal en de stationsgebieden aan de ontwikkelende partijen de kosten door voor het bouw- en woonrijp maken van de openbare ruimte inclusief een opslag om deze openbare ruimte klimaatbestendig en biodiverser te maken.
- Tal van gemeenten nemen in hun nota kostenverhaal concrete investeringen in de reconstructie en nieuwe aanleg van openbare infrastructuur en voorzieningen met een gebiedsoverstijgend karakter op (dus niet op de locatie van het nieuwbouwplan, maar elders in de stad). Dit kan gaan om de (her)inrichting van wegen of in het voorbeeld van de gemeente **Purmerend** van de opwaardering van parken en openbaar groen.
- Het *Groenfonds* van de gemeente **Gouda** is een voorbeeld van een compensatiefonds om plannen die onvoldoende groen of waterberging realiseren te laten betalen voor de realisering elders van groen of waterberging.

Er is overigens wel een grens aan de mate waarin de kosten kunnen worden verhaald als de businesscase van de ontwikkelaar daar onvoldoende ruimte voor biedt (de zogenaamde macro-aftopping). Onder welke voorwaarden dat wel of niet aan de orde is voert hier te ver.

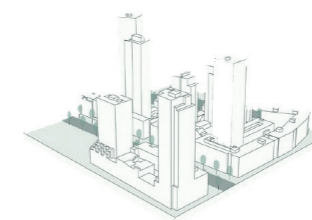
V. Het verdelen van de kosten over een breder programma of gebied

Hogere beheerskosten moeten ook worden beschouwd in relatie tot de dekkingsbron. Of kosten hoog of hoger zijn hangt namelijk ook samen met hoe ze worden bekostigd. In die zin is het onderzoek van de gemeente Rotterdam interessant (zie inzet). Het laat zien dat de beheerskosten per huishouden (schoon en heel) sterk afhangen van de dichtheid van het stedelijk gebied. Bij transformaties worden er extra kosten gemaakt, maar er ligt al infrastructuur en openbare ruimte en er wonen en werken al mensen. De investeringskosten kunnen dan lager zijn en de inkomsten van de gemeente die worden bepaald door het

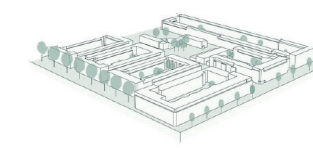
aantal inwoners nemen één op één toe. Met andere woorden als keuzes worden uitgedrukt in beheerskosten per inwoner heeft het stimuleren van het inbreiden in het stedelijk gebied grote effecten. Groter op het eerste gezicht dan het maken van keuzes in verharding of groen of de kwaliteit van de inrichting.

Het verschil tussen inbreiden in stedelijk gebied of uitbreiden is zo groot dat het financiële ruimte of argumentatie biedt voor de dekking van extra investeringen. Eerder zagen we dat het bouwen van gebouwde parkeeroplossingen niet kan worden betaald uit de lagere inrichtings- en beheerskosten van de parkeeroplossing zelf, maar zo blijkt uit dit voorbeeld mogelijk wel uit de extra inkomsten die het gevolg zijn van extra bewoners en bedrijven.

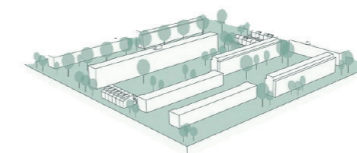
Een studie van de gemeente **Rotterdam** heeft de kosten en opbrengsten in vier type stedelijke gebieden onder de loep gehouden: hoogstedelijk gebied, stadswijk, tuinstad en uitbreidingswijk. Data is geanalyseerd als het gaat om kosten en beheer- en vervangingskosten van rijbaan, verharding, riool, bomen, groen en lichtmasten en naar de inkomsten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing).



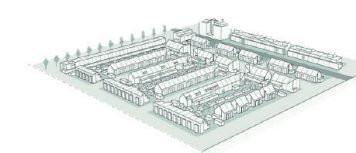
Hoogstedelijk gebied



Stadswijk



Tuinstad



Uitbreidingswijk

Duidelijk blijkt dat hoe stedelijker hoe lager de kosten per huishouden gekeken naar de totale kosten over een langere periode. De vervangingskosten voor wegen zijn per huishouden bijvoorbeeld gemiddeld 3 keer zo hoog in een uitbreidingswijk dan in een stadswijk of hoogstedelijk gebied. Zie onderstaande tabel.

Kosten/opbrengsten per huishouden naar type gebied	Vervangingskosten	Kosten Schoon	Opbrengsten OZB, parkeergelden, afvalstoffen- en reinigingsheffing
Hoogstedelijk	€ 8.160,-	€ 7.630,-	€ 49.170,-
Stadswijk	€ 8.210,-	€ 4.075,-	€ 45.010,-
Tuinstad	€ 13.910,-	€ 3.970,-	€ 42.960,-
Uitbreidingswijk	€ 31.890,-	€ 4.540,-	€ 53.270,-

VI. Het ontschotten in de gemeentebegroting

Er zijn binnen het begrotingsstelsel van gemeenten mogelijkheden om lasten en baten beter met elkaar in verband te brengen.

Het wegnemen van budgettaire schotten in de gemeente is een heel andere strategie. De budgettaire schotten ontstaan doordat er in het verleden budgetten zijn toegekend aan bepaalde taken, activiteiten of aan teams, afdelingen. Daardoor ontstaat (on) bewust ook een interne "strijd" om deze budgetten veilig te stellen. Het is niet gemakkelijk om een deel van een budget los te laten ten faveure van een ander budget. Er is echter geen enkele regel die zich er tegen verzet om uit de algemene middelen investeringen

in de openbare ruimte afdekken tegen de achtergrond van zachte opbrengsten op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid, participatie, leefbaarheid, welzijn en geluk. Het is wellicht nog een brug te ver dat investeringen in extra (grote) bomen worden betaald uit de zorgbegroting van de gemeente. Maar het inzichtelijk maken van de impact op gezondheidswinst kan de argumentatie bieden om uit de algemene budgetten wel dergelijke investeringen te dekken. Want naast dat een gemeentebegroting een huishoudboekje is met allemaal schotten, is er ook vrij besteedbare ruimte die juist kan worden inzet om accenten te verleggen.

VII. Het maken van verbindingen met andere gemeentelijke inkomsten

Als extra dekking voor maatregelen in de vastgoed- en gebiedsexploitaties is een verbinding denkbaar met diverse gemeentelijke heffingen. Bij de gemeentelijke grondexploitaties werd al opgemerkt dat het goed zou zijn als andere dekkingsbronnen ook structureel mogen worden opgenomen. Dat verruimt de dekkingsmogelijkheden en vergroot de zeggingskracht van andere belangen. Voor veel gemeentelijke heffingen gelden echter beperkende regels. Soms legt de gemeente die zichzelf op, soms zijn die wettelijk bepaald. Heffingen moeten kostendekkend zijn op basis van vastgestelde kostensoorten. Maar daar kan ook ruimte in worden gevonden. De rioolheffing wordt in Rotterdam 'opgerekt' om ook bovengrondse waterinvesteringen mogelijk te maken en wordt er een koppeling met het klimaatprogramma gemaakt.*

De onderstaande casus van Dordrecht laat zien dat investeringen in het realiseren van een aantrekkelijke openbare ruimte baten oplevert gerelateerd aan stijging van de WOZ waarde. Ze zijn als heffing via de OZB niet goed te incasseren. Zoals eerder al beschreven leiden hogere OZB inkomsten die niet gerelateerd zijn aan groei van de woningvoorraad tot kortingen in het gemeentefonds. De VNG pleit dan ook voor een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied om dergelijke meerwaarde die het gevolg is van publieke investeringen wel te kunnen incasseren. Er bestaat nu een baatbelasting, maar de reikwijdte aan kosten die verhaald mogen worden en de vele eisen die gesteld worden aan dit instrument zijn zodanig dat het niet in de praktijk wordt toegepast. Het rijk is aan het onderzoeken of dit instrument kan worden aangescherpt en of niet een nieuw planbaatheffing kan worden geïntroduceerd.

In **Dordrecht** worden een aantal getijdenparken aangelegd. Voor de aanleg van deze parken zijn middelen beschikbaar. Door Rebel Flora & Fauna is uitgerekend wat de potentiële baten zijn van de getijdenparken. De parken hebben de potentie om een stedelijke ontwikkeling op gang te brengen. Ze zijn echter niet met dat doel aangelegd. De financiële middelen



* https://rotterdam.notubiz.nl/document/9422425/1/s20bb016815_1_39408_tds

zijn geregeld via budgetten uit de gemeentebegroting en door subsidies.

Ondanks dat er baten zijn ingecalculerd ten aanzien van een stijging van 6,9 miljoen aan hogere vastgoedwaarden is er geen koppeling met de gebiedsontwikkeling gemaakt. Dat heeft veel te maken gehad met dat het gebied een negatieve uitstraling had en het daarvoor niet geschikt leek om baten te verhalen op de potentieel hogere grondwaarden. Inmiddels is dat negatieve beeld door de herinrichting omgeslagen naar een kansrijke gebiedsontwikkeling.

VIII. Het aanpassen van wet- en regelgeving

De wens leeft nadrukkelijk om breder en met een lange termijnperspectief te kijken naar een financiële businesscase in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Breder kijken betekent naar andere geldstromen kijken die worden beïnvloed door investeringen in een gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld de invloed op onderhoud en kapitaallasten van de openbare ruimte, op belastinginkomsten, op WMO-uitgaven, etc. Daar zitten op vier niveaus wet- en regelgeving in de weg. Het eerste zijn de praktische gemeentelijke begrotingsregels opgenomen in het BBV*. Het tweede niveau zijn de regels rondom het kostenverhaal in het Omgevingsbesluit. Het derde niveau gaat over de autonomie van het gemeentelijke belastingregiem. Op het vierde en wellicht meest principiële niveau gaat het om wie de eigenaar is van de waarde van grond.

Het begint met het slechten van de administratieve schotten die zijn opgeworpen in de financiële regelgeving van gemeenten. Het BBV geeft weinig ruimte om op een hoger niveau naar de verbinding en verrekening van andere geldstromen te kijken, zoals beheerkosten. Een gebiedsexploitatie kan een oplossing bieden als niet alleen naar de baten en lasten uit de ontwikkelfase wordt gekeken, maar ook naar de baten en lasten uit de beheerfase, waardoor over langere tijd meer geldstromen worden meegenomen.

Met de huidige financiële spelregels van de grondexploitatie, kosten en opbrengsten voor beheer en investeringsprojecten kan alleen buiten de boekhouding om inzichtelijk gemaakt worden hoe de relaties liggen en zijn de mogelijkheden heel beperkt om dat te koppelen aan het moment waarop resultaat genomen wordt. Om dat wel mogelijk te maken is een wijziging nodig van de financiële regelgeving.

Voor het verhalen van kosten op private grondexploitaties speelt dat het privaatrechtelijk kostenverhaal onvoldoende transparant is en de grenzen niet helemaal helder zijn. Het wettelijk kader is algemeen om zo bewegingsruimte te geven aan gemeenten. Het nadeel is dat de inhoud een onderwerp van onderhandeling wordt. Ook is een anterieure overeenkomst in Nederland formeel niet afdwingbaar. Het effect is dat deze overeenkomsten wel

* BBV = Besluit Begroting en Verantwoording; de verplichte financiële verslagleggingsregels voor begroting en jaarstukken van de gemeente (en provincies).

worden afgesloten, maar niet openbaar zijn. Dat het kostenverhaal niet homogeen wordt toegepast betekent ook dat de kosten die gemeenten willen verhalen weinig impact hebben op de verwachtingswaarde eerder in de financiële keten in de zin van lagere aankoopkosten van de grond.

Waar de vorige mogelijke aanpassingen leiden tot het verbeteren van de effectiviteit van lokaal handelen en inzet van instrumenten, is er ook een brede wens om de autonomie van de gemeente als het gaat om lokale belastingen fors te vergroten. Dan is het bijvoorbeeld mogelijk wel, al dan niet tijdelijk, de OZB-heffing te verhogen om extra waardeinstijgingen af te romen die het gevolg zijn van groeninvesteringen. Hetzelfde geldt voor de rioolheffing.

Als we breder en dieper kijken naar gebieds- en locatieontwikkeling zien we enkele belangrijke structurele problemen die te maken hebben met grondwaardeinstijgingen en de wettelijke context die dat mogelijk maakt. Dit leidt tot hoge grondprijzen die op hun beurt de hele keten tot en met de investeringen in de openbare ruimte onder druk zetten (zie hiervoor ook de Position Paper Grond van de Vereniging van Grondbedrijven in samenwerking met de VNG)*. Als waardeinstijgingen van grond die het gevolg zijn van bestemmingswijzigingen de gemeenschap toevallen, dan is een groter deel van de bekostiging van stedelijke ontwikkeling mogelijk.

* <https://www.vvg.nl/media/253/original/position-paper-ibo-grond%2008022024.pdf>

IX. Het anders organiseren van de ontwikkeling en/of het beheer

Normaal is het beheer na de ontwikkeling een overheidstaak. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij dit in een (publiek-) private samenwerkingsvorm wordt geregeld. Via die weg is sturing op het beheer, de financiering van het beheer ook in relatie tot de meerwaarde in brede zin mogelijk. Voorbeelden zijn parkmanagementconstructies of Bedrijfsinvesteringszones (BIZ) bij bedrijfsterreinen (zoals Bergweide 4 Deventer), Verenigingen van Eigenaren die ook de (semi-) publieke ruimte beheren (zoals Vondelparc in Utrecht), DBMFO (design build finance, maintain, operate) contracten in de infrawereld (de A12 of de Tweede Coentunnel) of vastgoed (het ministerie van Financiën).

Waar dergelijke constructies tegenaanlopen in de gemeentelijke grondexploitaties is de scherpe financiële begrenzing tussen ontwikkeling en beheer. Stel dat een brug in een gebiedsontwikkeling wordt aanbesteed inclusief beheercontract. Dan mag in de grondexploitatie alleen het investeringsbedrag worden opgenomen en moet de beheerder de kosten van het beheer dekken. Dat is allebei te regelen door de bedragen van investering en onderhoud te splitsen, daarmee is het echter wel een belemmering die niet noodzakelijk is.

Vanuit Stipo wordt al langere tijd onderzoek gedaan naar hoe stedelijke processen zo in te richten en te financieren dat er zowel voor de hardware (inrichting openbare ruimte), software (de programmering van de openbare ruimte) als de orgware (hoe organiseer je het) voldoende aandacht is. In de casus Nieuwegein Rijnhuizen is hier ervaring mee opgedaan. Het betreft een transformatie van een kantoreengebied naar een nieuwe stedelijke wijk. Er is een business model opgezet waarbij 10% van het kostenverhaal ingezet kon worden in de opzet van een organisatie om de eerste jaren de openbare ruimte te programmeren.

In de casus Beurskwartier wordt dit verder uitgewerkt. Het gaat dan om een jaarlijkse bijdrage zodat het (sociaal) programmeren duurzaam gefinancierd is. Dit is al bij de verkoop van de grond langjarig geregeld. Het geld wordt ingezet voor het programmeren van het gebied. Denk daarbij bijvoorbeeld aan hoe deelmobiliteit te organiseren maar ook maatregelen om de levendigheid te bevorderen.

De investeringen in de hardware, de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, lopen gewoon via de gemeente. Om echter geld structureel voor software en orgware te regelen is het wel van belang dit bij de start al vast te leggen. Achteraf blijkt het erg lastig om nog bindende financiële afspraken te maken. Freeriders profiteren dan van de gedane investeringen.

In de *Casestudies Integratie ontwikkeling en beheer* van Rebel (2023) in opdracht van de City Deal Openbare Ruimte wordt als één van de rode draden geconcludeerd dat “waar meerdere levenscyclusfasen zijn gecombineerd (concreet: ontwikkeling en beheer) is dit in de meeste casestudies buiten de klassieke overheidsorganisatie geplaatst – soms financieel, soms administratief, soms fysiek. Deels gebeurde dit door langdurige afspraken te maken met private partijen (Hart van Zuid, PFI Straatverlichting), maar in een enkel geval ook door samen te werken met een non-profit organisatie (Marker Wadden). (...).

Waar binnen een overheidsorganisatie over levenscyclusfasen heen wordt gewerkt – zie het voorbeeld van het *Ontwikkeld Beheer* in Utrecht – daar heeft vooral het karakter van het identificeren van koppelkansen. Er wordt niet bij één overheidsinstantie de (financiële) prikkel voor de integratie van de levenscyclus belegd.”



X. Het verbreden van het opdrachtgeverschap naar andere baathebbers

De systematiek van het dekken van kosten uit de netto-opbrengsten van het vastgoed kent een traditie die tot bloei is gekomen in de jaren '70/'80 van de vorige eeuw, voortgestuwd door de hoge opbrengsten en lage bouwkosten van eengezinskoopwoningen. Het heeft geleid tot een weinig intelligent systeem waarbij de eigenaar van de grond, de ontwikkelaar, zoveel mogelijk zijn best doet om kosten te verlagen en de opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling te maximaliseren. Dit terwijl de maatschappelijke meerwaarde wellicht gebaat is bij andere keuzes.

Al benoemd zijn de effecten op beheerkosten, afschrijftermijnen enzovoort. Maar het kan ook gaan over hergebruik van regen- en oppervlaktewater wat leidt tot minder drinkwatergebruik, de opslag van CO2, het voorkomen van wateroverlast, lagere energielasten bij een koelere omgeving en minder watergebruik, winning van thermische energie uit riool of oppervlakte water, minder zuiveringskosten, meer biodiversiteit, een beter

vestigingsklimaat, hogere arbeidsproductiviteit, gezondheidswinst, meer sociale cohesie enzovoort.

Het verbreden van de scope leidt tot een aantrekkelijker woon- en werkmilieu. De investeringskosten worden wellicht hoger, maar de baten ook als andere baathebbers gaan meesturen*. De baten zijn niet een te zetten vinkje of een onderdeel van programma van eisen, maar zijn het streven van de medeopdrachtgever is erop gericht om de gewenste impact / de baten te vergroten.

* Het Watertorenberaad heeft over deze denkwijze een publicatie het licht doen zien: Samen Slim, naar een maatschappelijk investeringsmodel voor gebiedsontwikkeling, 2023.

Investeren in de impact van blauw en groen in Almere Pampus, ThePositiveLab & Decisio, 2022.
Vooraf geïdentificeerde potentiële stakeholders, van banken tot waterschap, van riool- tot landschapsbeheerder zijn op zoek gegaan naar de impact van extra investeringen in groen en blauw in de uitbreidingswijk Almere Pampus.

De uitkomsten waren onder andere als het groen en blauw wordt ingericht met impact op de klimaatadaptatie dit leidt tot baten van een lagere energierekening van bewoners, de beheerkosten van de gemeente tot aan aquathermie aan toe. En het moet mogelijk zijn meer dan 50% van het drinkwatergebruik te besparen door ook te kijken naar het niet aanleggen van nieuwe drinkwaterbronnen tot en met de lagere kosten van waterzuivering.

De dekking van de extra investeringen is mogelijk door een combinatie van netbeheerder energie, waterschap, rioolbeheerder, het drinkwaterbedrijf en de gebiedsontwikkelaar. Dat kan zelfs door de extra vastgoed- of grondwaarde niet mee te rekenen. Het vraagt wel om een geheel andere samenwerkingsvorm. De gemeente en het Rijksontwikkelingsbedrijf onderzoeken de mogelijkheden.

In opdracht van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de ministeries van I&W en BZK is onderzoek gedaan naar de kosten en baten van een klimaatadaptatief stedelijk gebied voor 2030. Het onderzoek is uitgevoerd door Arcadis (wat betreft de kosten) en door Rebel en ThePositiveLab (wat betreft de baten). De uitkomst is dat het ongeveer 12 miljard kost en 11 miljard aan financiële baten oplevert. Er zijn ook eenvoudige mogelijkheden om de kosten en baten te optimaliseren, vooral door grijze maatregelen in te ruilen voor groene en door de CO2-opslag die met deze maatregelen gepaard gaat te vergoeden. Dan overstijgen de financiële baten de kosten. Het levert bovendien een groener en meer leefbaar stedelijk gebied op. Niets doen daarentegen leidt tot tenminste 5 miljard aan kosten. Wat daarbij nog eens extra interessant is dat de gemeente, het waterschap en de rioolbeheerder ook in de kern de instrumenten en de positie als opdrachtgever hebben om deze mega operatie waar te maken. De MRA gaat in pilots de impact van maatregelen en de financiering uitwerken en tegelijkertijd werken aan systeemveranderingen die structurele financiering ook mogelijk maken.

Om te komen tot en duurzame, klimaatadaptieve inrichting van de openbare ruimte met een kleine footprint is het zaak de belangrijkste baathebbers te indentificeren. Uit de voorbeelden blijkt dat dit niet altijd dezelfde partijen zijn. Vaak zijn er wel meerdere partijen nodig om de bekostiging te organiseren. De volgende stap is dat de belangrijkste baathebbers een coalitie vormen. Dat hoeft niet direct met uitwisseling van geldstromen. Deze coalitie heeft een opdrachtgevende rol gericht op het doel dat men wil bereiken.

XI. Het vormen van nieuwe investeringscoalities en financiering

Een volgende stap is het omzetten van een opdrachtgevende coalitie naar een investeringscoalitie. Op dat moment worden geldstromen inzichtelijk gemaakt en worden plussen en minnen virtueel tegen elkaar weggestreept. Al dan niet met een gemeenschappelijk financieringsvehicle. Verschillende systemen van bekostiging kunnen daarvoor in de weg zitten. Het begin kan zijn dat partijen afspreken elk vanuit de eigen middelen te investeren in de afgesproken doelen.

Als de basis is gelegd en er is zicht op een interessante gemeenschappelijke businesscase is het zaak de verschillende geldstromen op een verstandige manier bij elkaar te brengen.

FINANCIERINGSBRONNEN

Directe financiering	Indirecte financiering	Aanvullende constructies
Grondexploitatie	Algemene middelen	CO2 rechten
OZB en andere heffingen	Subsidies	Voorfinanciering
Waterschapsbelasting		Green & Social bonds
		Garanties
		Gebiedsobligaties
		Filantropie

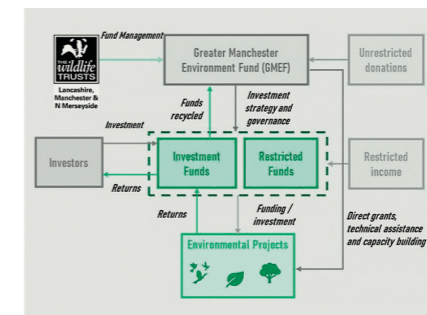
Daarbij gaat het om grondwaardes die worden geïncasseerd bij de verkoop van grond of vastgoed tot en met jaarlijkse OZB-inkomsten of filantropie (zie ook het voorbeeld uit Greater Manchester Region).

Zo wordt het financieringsmodel een vehikel om het hogere doel te faciliteren, rekening houdend met de verschillen in (fiscale) regels en doelstellingen.

In de regio **Manchester** zijn hoge ambities geformuleerd voor herstel van natuurgebieden. De middelen om deze ambities te bekostigen vanuit de overheid zijn beperkt. De *Greater Manchester Regional Authority* heeft een vehikel opgezet om bijdragen uit verschillende bronnen te kunnen bundelen.

De eerste stap is geweest om een grove raming te maken van de baten van natuur en deze op basis van wetenschappelijke inzichten te onderbouwen: zo wordt gebouwd aan de 'evidence base'. Dit 'bewijs' wordt vervolgens gebruikt als argumentatie om concreet op projectniveau te werken aan het identificeren van geldstromen. Om deze te vervolgens te kunnen bundelen is een fonds gevormd. Het fonds wordt gevoed uit verschillende bronnen: publiek en privaat tot en met filantropie.

Overzicht van de GMEF-aanpak:
- Het GMEF (Greater Manchester Environment Fund) is een op maat gemaakt instrument om op strategische wijze fondsen te bundelen en als hefboom te gebruiken voor het realiseren van milieuambities;
- Het GMEF is ontworpen om een reeks niet-beperkte fondsen uit openbare en filantropische bronnen te verzamelen om deze strategisch te kanaliseren naar het realiseren van de milieuprioriteiten van GM;
- Rendementen die hoger zijn dan die van andere investeerders worden teruggesluisd naar het GMEF om de milieudoelstellingen te ondersteunen.



Het GMEF biedt een transparant mechanisme om financieringsbronnen te verzamelen en een bestuurskader te bieden voor het onderbrengen van andere vehikels om specifieke projecten op het gebied van natuurlijk kapitaal in GM te financieren.

6. Slotpleidooi

De besprekingen over het essay leidde bij de gesprekspartners uit de verschillende werelden van beheer en ontwikkeling tot een feest van herkenning als het gaat om de schotten tussen ontwikkeling en beheer. Een treurig feest dan wel. Over en weer wordt geprobeerd om elkaar te betrekken bij afwegingen, maar weinig succesvol of meer succesvol wordt het probleem over de schutting gegooid.

Dat hoeft niet omdat er best instrumenten zijn die het mogelijk maken om effectief de toekomstige opgaven of kostenafwegingen in de openbare ruimte een plek te geven in de ontwikkelingsfase. Denk aan een duidelijk programma van eisen, het sturen op het maken van werk met werk, het via de gemeentebegroting beschikbaar stellen van extra investeringsbudget, het verhalen van kosten – ook voor bijvoorbeeld klimaatadaptieve maatregelen buiten het gebied-, afschrijvingen afstemmen op levensduur en restwaarde en het verbreden van de definitie waarvoor heffingen op het gebied van riolering, waterschappen en drinkwater worden ingezet.

Mogelijk wordt onderschat wat de doorwerking is van een handboek openbare ruimte, waarbij rekening wordt gehouden met levensduur, circulair materiaalgebruik, CO2 opslag, klimaat adaptief vermogen, koppelkansen, dekkingsbronnen en beheerkosten. Hetzelfde geldt voor vooraf duidelijke kostenverhaaltarieven waarin rekening wordt gehouden met de nodige investeringen in openbare ruimte (op locatie of elders). Het maken van goede keuzes heeft lang niet altijd iets te maken met een te hoog kostenniveau, soms gaat het eenvoudig om mooi of gemakkelijk beschikbare materialen. Juist de voorspelbaarheid van duidelijke overheidsrichtlijnen werkt door in programma's van eisen, overeenkomsten en uiteindelijk ook in winstverwachtingen en de aankoopwaarde van grond.

Er zijn echter twee bewegingen die, in de praktijk en in de toekomst nog meer, tegen elkaar in werken: De eerste beweging is die van de afnemende financiële ruimte in vastgoed- en gebiedsontwikkelingen om extra te investeren. Door de wereldwijde toenemende schaarste aan materialen nemen de kosten toe, door het blijvend tekort aan woningen is de druk op het ontwikkelen van betaalbare woningen groot en door de klimaatverandering nemen de eisen toe op het gebied van water, energie en circulariteit. Met andere woorden de kosten gaan omhoog, de opbrengsten naar beneden. Door een primaire reflex in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling om op kosten te besparen, vanuit het perspectief van risicomijding of winstoptimalisatie, komen duurzame doelstellingen in de knel.

De tweede beweging is dat de opgaven in de openbare ruimte niet een beetje, maar enorm toenemen: compensatie voor verlies van groen elders, het toevoegen van groen om CO2 op te slaan, het vasthouden van water en pas afvoeren als dat noodzakelijk is, het gebruik van circulaire materialen, het faciliteren van de energietransitie, enzovoort.

Als het al moeilijk was om de schotten te slechten, dan wordt dat alleen maar moeilijker. Dat is ook de argumentatie om naar meer rigoureuze oplossingen te kijken, overigens zonder daarvoor direct wet- en regelgeving (ingrijpend) aan te passen: (1.) het uit de grondexploitaties halen van de investeringen in de openbare ruimte, (2.) het anders organiseren van het opdrachtgeverschap en (3.) het verbreden van de investeringscoalitie in de openbare ruimte.

Het uit de grondexploitaties halen van de investeringen leidt tot een verbetering van de grondexploitaties. Dat vergemakkelijkt de bouw. Het positieve resultaat van de grondexploitaties en de extra OZB inkomsten en uitkering uit het gemeentefonds die het gevolg zijn van de extra woningen moeten dan wel worden ingezet voor de extra kapitaallasten. De extra lasten die het gevolg zijn van de extra investeringen in de openbare ruimte. Het vraagt ook nog wel om een paar aanpalende maatregelen. Een duidelijk programma van eisen om te beginnen, zodat de ontwikkelaar weet wat hij krijgt. Ook mag de verbetering van de grondexploitaties niet leiden tot extra vennootschapsbelasting op grondexploitaties (wat overigens sowieso een gotspe is). Ten slotte moet worden voorkomen, via bijvoorbeeld een planbatenheffing en een aanscherping van het kostenverhaal, dat waar de administratieve schuif leidt tot het verbeteren van het resultaat van de grondexploitatie, dit niet neerslaat in hogere winsten van de (oorspronkelijke) grondeigenaren.

Vervolgens krijgt de grotere opgave in de openbare ruimte ook het opdrachtgeverschap dat bij de breedte van de opgave past. Er zal aandacht moeten zijn voor de overdracht in verantwoordelijkheden van de ontwikkelaars en de beheerders en de nieuwe samenwerkingsverbanden. Er zijn veel voorbeelden die laten zien dat er veel winst te halen is uit een bredere samenstel van opdrachtgevers die gezamenlijk aan meerdere doelen werken. Zo hebben klimaatadaptieve maatregelen niet

alleen effect voor de beheerder van de openbare ruimte, maar ook voor de rioolbeheerder, het waterschap en mogelijk zelfs het drinkwaterbedrijf. De kostenbesparingen om deze opgaven gezamenlijk op te pakken in plaats van na elkaar zijn te groot om te negeren (tot wel 25%). Bovendien ontbreekt ook het arbeidspotentieel om de opgaven naast of achter elkaar uit te voeren. Deze stap wordt versterkt als met name de toepasbaarheid van heffingen op het gebied van OZB, waterschap en drinkwater en waterschap wordt verruimd.

Uiteindelijk leidt dat ertoe dat nieuwe financiële constructies nodig zijn om de verschillende geldstromen, ook die uit de vastgoed- en gebiedsontwikkeling, te bundelen. Dit kan ook weer een extra focus geven aan het opdrachtgeverschap van de nieuwe investeringscoalities.

Literatuurlijst

Beleidskader Pucinimethode, gemeente Amsterdam, 2018: www.amsterdam.nl/

Benchmark Beheer Openbare Ruimte, 2020

Casestudies Integratie ontwikkeling en beheer, Rebel, 2023: [Download PDF](#)

Financiering van Integratie, Dark Matters Lab en STIPO, 2022: [Download PDF](#)

Greater Manchester Environment Fund Overview, 2020, [Download PDF](#) (greatermanchester-ca.gov.uk)

Integrale fondsvorming voor meervoudige waardecreatie in de openbare ruimte, de Natuurverdubbelers, 2023

Investeren in de impact van meer blauw en groen in Almere Pampus, ThePositiveLab, Decisio, 2022: [Download PDF](#)

Klimaatadaptatie in de bebouwde omgeving, Rebel en ThePositiveLab, 2023: [Download PDF](#) (metropoolregio-amsterdam.nl)

KNB- LCC straatbakstenen, TAUW, 2021: [Download PDF](#) (knb-keramiek.nl)

Nota Vervangingsinvesteringen Openbare Ruimte 2021-2071, Gemeente Rotterdam, 2021: [Download PDF](#)

Omgevingsbesluit (publicaties Staatsblad) (omgevingsweb.nl)

Position Paper Grond van de Vereniging van Grondbedrijven, VvG, 2023, [Download PDF](#)

Samen Slim, naar een maatschappelijk investeringsmodel voor gebiedsontwikkeling, *Het Watertorenberaad*, 2023: *Samen Slim - Watertorenberaad Strategisch Asset Managementplan*, Apeldoorn, 2023

Van buis naar buitenruimte Gemeentelijk Rioleringsplan Rotterdam 2021-2025, Rotterdam, 2021: [Download document](#)

Vernieuwde notitie Grondbeleid BBV, VNG, 2019: [ADVIESRAPPORT WERK-GROEP 6](#) (vng.nl)

Colofon

Opdrachtgevers *City Deal Openbare Ruimte*

Helen Toxopeus, Universiteit Utrecht
Jurgen van der Heijden, TNO
Wiebe Oosterhoff, gemeente Rotterdam

Deelnemers workshops en leveranciers voorbeelden

Almer de Jong, Gemeente Apeldoorn
Arjen Oostra, Gemeente Rotterdam
Berry Gersonius, Gemeente Dordrecht
Caroline Agema-van der Maas, Gemeente Rotterdam
Emiel Arends, Gemeente Rotterdam
Hans Karssenbergh, STIPO
Henk Kingma, Gemeente Lelystad
Jacco de Frel, Gemeente Rotterdam
Jan-Pieter Eelants, CROW
Karsten Orth, Gemeente Apeldoorn
Lucas Spijkerman, Gemeente Rotterdam
Micha van Engelen, Gemeente Rotterdam
Minouche Besters, STIPO
Oscar van der Padt, Gemeente Leiden
Ruud den Haak, Gemeente Rotterdam
Steven Bouman, Gemeente Rotterdam
Wieke Tonies, Gemeente Rotterdam

Tegenlezers concept essay

Barbara Bakker-Kramer, Gemeente Alkmaar
Bart Teulings, AEF
Bas van Laar, VNG
Ceciel Jubitana, Gemeente Amsterdam
Henko Bleijenberg, Gemeente Veenendaal
Job Domela Nieuwenhuis, Gemeente Zaanstad
Joyce van den Berg, gemeente Amsterdam
Jules Hercules, Invest-nl
Maarten Hoorn, Platform31
Tom Delfortherie, Gemeente Tilburg

Auteurs

Annius Hoornstra:
annius@thepositivelab.earth
Bas Boeker:
bas@thepositivelab.earth
Demetrio Muñoz Gielen:
d.munozgielen@icloud.com
Guido Mertens:
info@guidomertens.nl

Vormgeving:

Richard Niessen

Amsterdam, 22 maart 2024