

## Waardegedreven gebiedsontwikkeling zet baathouder centraal

*Gebiedsontwikkeling is een verdienmodel. Er wordt vooral gestuurd op een positief grondexploitatie resultaat, of winstmaximalisatie. Terwijl juist het maatschappelijk rendement zo waardevol is. Moderne gebiedsontwikkeling dwingt ons om op een andere manier naar 'baten' te kijken. Vanuit de baathoudersgedachte én door een maatschappelijke bril. Ferry Renne legt uit hoe we écht waardegedreven kunnen ontwikkelen.*

Het klassieke systeem van gebiedsontwikkeling drijft op het genereren van financiële waarde. Maatschappelijke waarden delven vaak het onderspit. De inhoudelijke besprekingen over een nieuwe groene gebiedsvisie, maken snel plaats voor een discussie over de rekening van die functies en bestemmingen, die geen harde euro's opleveren. Veelal is er te weinig geld voor leefbaarheid, sociale inclusie, toegang tot groen of blauw of een klimaatbestendige leefomgeving. Of liever gezegd, niemand wil de rekening. Om écht (kwaliteits)verbetering in gebiedsontwikkeling te realiseren, is een focus op de 'zachte', maatschappelijke waarden minstens zo belangrijk.

### Oude wijn in nieuwe zakken

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet staan oplossingen als het beter benutten van de bestaande voorraad, een 'straatje erbij', versnellen van procedures en een planbatenheffing. Maar ook die oplossingen focussen op de cijfers. Het is veel oude wijn in een paar nieuwe zakken.

Voor het idee van een planbatenheffing is best iets te zeggen. Landbouwgrond kost rond de € 8,- per m<sup>2</sup>. Als er woningen op gebouwd mogen worden, wordt dezelfde grond tot wel 20 keer meer waard. In het oude stelsel landt de opbrengst van die waardesprong in de portemonnee van de oorspronkelijke eigenaar (agrariër), de tussentijdse grondspeculant en/of ontwikkelaar<sup>1</sup>. De winst is dus voor de partijen die bereid zijn risico te nemen. Bij een (gemaximeerde) planbatenheffing vloeit een deel van de winst naar de ontwikkeling zelf, of naar de gemeente die bereid is risico te nemen. Voor een betere bereikbaarheid of meer betaalbare huurwoningen, bijvoorbeeld. Toch is het maar de vraag of een gemeente zich moet willen bemoeien met afoming van de baten. Dat raakt hoe dan ook de rechten die samenhangen met bezit.

De planbatenheffing lijkt vooralsnog een theoretische werkelijkheid. Niet alleen gaat een mogelijke marge op grondverkoop waarschijnlijk tegenvallen als gevolg van 'meer betaalbare woningen'. Ook zal naar verwachting het percentage uitgeefbare grond afnemen. Omdat water en bodem, maar ook 'groen' leidende ontwerpprincipes worden. Daar komt bij dat afoming van grondwinst er óók toe zal leiden dat boeren minder betaald zullen krijgen voor hun grond. Het margeverschil zal immers in de keten verhaald worden. Is het niet aan de opbrengstenkant, dan toch zeker aan de kostenkant.

---

<sup>1</sup> Brink: Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling in Nederland; 6 december 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/eefoea86-95fo-4010-afd8-9ee4fc19905d/file>

## Collectieve verantwoordelijkheid

Of een planbatenheffing ontwikkelaars stimuleert, is een volgende vraag. Ontwikkelaars krijgen nu al te horen wát ze moeten bouwen, in welke prijsklasse en wáár ze moeten bouwen. Ze moeten duurzaam bouwen, en er moet aandacht zijn voor natuur en biodiversiteit. Met de planbatenheffing worden ze ook nog financieel gekort. En dat in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt, hoge bouwkosten, hoge rente en strenge milieuwetgeving. Door het opleggen nog meer eisen, perken we de creatieve rol van de ontwikkelaar verder in. Het wordt er niet eenvoudiger op.

Een ontwikkelaar die ‘verliezen’ moet nemen, zal minder snel geneigd zijn om nieuwe posities in te nemen. Of zijn dure grond te ontwikkelen tot gebieden met gemengde functies. Tot groene oases, nieuwe habitatten, ontmoetingsplekken en een nieuwe toekomstbestendige leefomgeving. Het vermoeden bestaat dan ook dat door een planbatenheffing harder wordt gestuurd op het financiële, in plaats van op het maatschappelijk rendement. Wordt onze leefomgeving daar beter van? Ik betwijfel het. We moeten in gaan zien dat het verbeteren van onze leefomgeving een collectieve verantwoordelijkheid is.

*Het huidige systeem van gebiedsontwikkeling leidt tot de verkeerde prikkels.*

## Alle baathouders in beeld

In een complex en langjarig gebiedsontwikkelingsproces komen steeds meer belangen samen op dezelfde vierkante meter. Op de korte en lange termijn moeten we kosten en baten evenwichtig verdelen. Dat zijn belangrijke woorden: kosten, baten, korte en lange termijn. De Graaf, Van den Brand en Verweij<sup>2</sup> zeggen hierover: *“Particuliere initiatieven en medefinanciering door private partijen wordt van wezenlijk belang geacht voor een succesvol ruimtelijk beleid. Om te bereiken dat de kwaliteit van onze omgeving nog meer als een collectieve maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt opgepakt, is het noodzakelijk dat er, daar waar mogelijkheden in de rede liggen, de kosten en baten nog beter aan elkaar worden gekoppeld en evenwichtig worden verdeeld.”*

Hier zit de crux: we moeten gaan redeneren vanuit de baathoudersgedachte. Zolang we blijven berekenen wat een ontwikkeling kost op de korte termijn, in plaats van wat de ontwikkeling opbrengt op de lange termijn, blijven de échte baathouders uit beeld. Maatschappelijke waarden sneuvelen in het proces. Daarom moeten we op een andere manier naar ‘baten’ kijken. Niet door een financiële bril, maar door een maatschappelijke.

*De taart én de rekening voor de ingrediënten van die taart zijn nog steeds niet eerlijk verdeeld.*

---

<sup>2</sup> Graaf, B. de, J. van den Brand & W. Verweij (2010), Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen. Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal, Rotterdam: Ecorys.

## Kosten en baten eerlijk verdelen

In grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn veel baten te identificeren. Zachte baten als gezondheid, veiligheid, een groene leefomgeving, woongeluk, behoud van de biodiversiteit, een goede bereikbaarheid. En harde baten als waardevermeerdering van omliggend vastgoed, omzetstijging bij detaillisten. Het terug leveren van energie aan de omgeving of lagere kosten voor het tegengaan van de effecten van klimaatverandering. Hiervan profiteren ook bestaande bewoners, scholen in de omgeving, zittende ondernemers, het waterschap of natuurverenigingen. Allemaal baathouders. Waarom betalen die dan niet mee?

Het invoeren van de Omgevingswet zal naar verwachting niet veel veranderen. Ook onder dat nieuwe stelsel blijft de focus op het kunnen verhalen van kosten. Hoewel gemeenten een iets ruimer palet aan kosten kunnen verhalen onder artikel 13 (lid 23 en 24, 'financiële bijdragen voor ontwikkeling van een gebied'), blijft het idee van 'de één verhaalt de kosten bij de ander' in stand.

## Weeffouten uit vastgeroest systeem halen

Om écht waardegedreven te kunnen ontwikkelen, moet er een volledige systeemwijziging plaatsvinden. De weeffouten moeten uit het oude, vastgeroeste systeem gehaald worden. Niet volgtijdelijk, maar tegelijkertijd. Binnen de klassieke, exploitatiegedreven methode van gebiedsontwikkeling zitten vier weeffouten, onder te verdelen naar de projectorganisatie en de wijze van financiering (figuur 1).

<u>Projectorganisatie</u>	<u>Wijze van financiering</u>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Gebiedsontwikkeling is niet écht integraal.</li><li>2. We werken nog steeds niet écht samen.</li></ol> <p><i>In de initiatieffase zitten niet alle partijen aan tafel, die alle maatschappelijke belangen borgen. Daarom vindt er op projectniveau geen integrale weging plaats van alle belangen (financieel en maatschappelijk) – die door een gebiedsontwikkelingsproject geborgd zouden kunnen worden.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. We kijken naar het nú, niet naar het dan.</li><li>2. De euro regeert. We kijken naar onze eigen portemonnee.</li></ol> <p><i>We sturen op 'minimaal nul onder de streep, en bij voorkeur meer'. Iedere partij betrokken bij een grootschalige gebiedsontwikkeling koerst op een positieve (grond- of vastgoed) exploitatie. Op de korte termijn zonder te kijken naar kosten en opbrengsten op lange termijn en buiten het financiële.</i></p>

Figuur 1: Weeffouten in de klassieke gebiedsontwikkeling

## Integrale projectorganisatie

Waardegedreven gebiedsontwikkeling vraagt om een andere projectorganisatie, en om andere partijen aan tafel dan de 'usual suspects'. Partijen die het meeste baat hebben bij de ontwikkeling, of de meeste maatschappelijke waarde kunnen toevoegen. Zonder de juiste partijen aan tafel, worden belangrijke maatschappelijke waarden gemist, genegeerd of opgeofferd. Dat vraagt om een vroegtijdige en systematische inventarisatie van baten en baathouders én het bijeenbrengen van deze partijen.

Het leidt tot interessante, inhoudelijke gesprekken over rollen, het verdedigen van elkaars belangen en het bewegen uit de comfortzone. Maar dat niet alleen. Het vraagt ook een nieuwe set tools en instrumenten. Waaronder kwantitatieve en kwalitatieve batenanalyses, batenmonitors, kosten- en batenverdeelsleutels en ruimtelijke vertalingen van sociaal-maatschappelijke doelstellingen.

In het klassieke denken tuigen initiatiefnemende partijen – gemeente, ontwikkelaar, corporatie of een combinatie – een basisvisie of ontwikkelplan op. Die willen ze koste wat kost naar de eindstreep brengen. Ze trekken daarin samen op richting stakeholders, in de hoop dat géén van die partijen de gang naar de Raad van State maakt. Het is een proces van verdedigen en gladstrijken, waarin een visie veelvuldig wijzigt en de maatschappelijke waarden langzaam maar zeker sneuvelen.

## Baathoudende partijen eerder in beeld

We moeten stoppen met redeneren vanuit stakeholders en hen te zien als een ‘hokje dat afgevinkt moet worden’. Dat is een verdedigingsstrategie, die leidt tot kwalitatief minder hoogwaardige plannen. Om waardegedreven gebiedsontwikkeling te kunnen laten slagen, moet er vooruit verdedigd worden. Door vroegtijdig commitment van die partijen, die bepaalde maatschappelijke waarden daadwerkelijk kunnen behartigen. Met een maatschappelijke batenanalyse als een tussenstap in de visievorming, komen de voornaamste baathoudende partijen eerder in beeld.

Dat kunnen, afhankelijk van de omvang en locatie van de ontwikkeling (lokaal, regionaal) en locatiespecificaties (stadsrand of binnenstedelijk), landelijke, regionale of lokale partijen, belangengroeperingen of kennisinstellingen zijn. Ook partijen met een tot nu toe meer toetsende rol. Bijvoorbeeld het waterschap. Of partijen met een beheer- of instandhoudingsopgave. Zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of lokale vogelwerkgroepen. Door deze partijen in een vroege fase te polsen, verschuift hun rol. Van toetser of beoordelaar naar participant of zelfs ontwikkelaar.

*Het belang van de één is ook het belang van de ander.*

Essentieel in waardegedreven gebiedsontwikkeling is dat (nieuwe) samenwerkingspartners elkaars belangen doorgronden en gaan staan voor elkaars belangen. Dat vereist de bereidwilligheid om te investeren in ruimtelijke elementen, die belangen van andere partijen symboliseren. Meer ruimte voor een natuurlijke habitat van een iconsoort? Daar betalen we allemaal aan mee. Meer ruimte voor ontmoeting? Een gezamenlijke opgave.

## Twee financiële weeffouten

Hoe verhoudt het maatschappelijk rendement van stedelijke ontwikkelprojecten zich tot de bekostiging ervan? Dat is een lastige vraag. Klassieke financiële instrumenten zijn gebaseerd op de vraag hoeveel korte termijn rendement op de investeringskosten gemaakt kan worden. Op het moment dat nieuwe bewoners de sleutels van hun huis krijgen, zijn de exploitaties gesloten en opgeborgen. Dat is vreemd, want in wezen begint dan pas de fase van het maatschappelijk rendement. Dan pas ontstaan de maatschappelijke baten. De biodiversiteit kan vanaf dat moment gaan floreren, bewoners kunnen elkaar gaan ontmoeten, energie kan lokaal worden opgewekt.

Noem maar op. Ook op financieel vlak begint dan juist de meter in het groen te komen. Vastgoed wordt meer waard. Nieuwe bewoners geven hun geld uit bij de plaatselijke middenstand, en de gemeentelijke OZB-pot wordt vanaf dat moment gevuld.

Als we het afpellen, zitten er twee flinke financiële weeffouten in het huidige systeem van gebiedsontwikkeling:

1. De financiering van gebiedsontwikkeling focust vooral op de investeringskosten op de korte termijn en niet of nauwelijks op de opbrengsten op lange termijn.
2. Er is geen sprake van een collectieve exploitatie waarin alle kostenstromen en inkomstenstromen van de samenwerkende partijen samenkomen. En waarin baten volgens een eerlijke verdeelsleutel worden toebedeeld. Partijen redeneren vanuit de eigen portemonnee en niet vanuit het collectief.

Maar hoe haal je die weeffouten eruit? Hoe kapitaliseer je maatschappelijke waarden? Hoe kom je tot een gefundeerde verdeelsleutel waarmee (de kosten van) maatschappelijke baten worden toebedeeld?

## Nieuw financieel model

Er zit een vreemde spanning op de lijn tussen de korte termijn investeringen en lange termijn opbrengsten. Hierop moet het bestaande financieel instrumentarium worden aangepast. De genoemde weeffouten vragen om een nieuw financieel model, dat gericht is op de langere termijn én waarin de verschillende exploitatiemodellen van iedere partij samengebracht zijn. Het ontwikkelen van zo'n financieel model is een *giant leap* ten opzichte van het bij elkaar brengen van de grond-, opstal- en vastgoedexploitatie.

Het vraagt om een model dat in staat is om verder in de toekomst te kijken. Een model dat ook rekening houdt met de kosten en opbrengsten in de gebruiksfase. Dat niet alleen alle individuele exploitaties bijeen brengt, maar ook langetermijninvesteringen, schades en ontwikkelingen meeneemt in de businesscase. Prioriteer daarom maatschappelijke investeringen in de openbare ruimte en laat private, baathoudende partijen meefinancieren vanuit daar bespaarde kosten en genoten voordelen.

*Baathouders kunnen een interessante bron van extra investeringsgelden zijn.*

Het Hoogheemraadschap van Rijnland omschrijft het in haar visiedocument 'de Blauwe Lens'<sup>3</sup> als volgt: *"Het hoogheemraadschap moet niet alleen nog maar faciliteren. Maar meedenken en stevig adviseren met betrekking tot bijvoorbeeld ontwikkellocaties of ruimte voor natuur en recreatie. Wanneer maatschappelijke meerwaarden prevaleren boven de bestaande kerntaken, zijn investeringen nodig, die niet met de bestaande waterschapsbelasting gedekt kunnen worden. De opbrengsten komen deels terug (denk bijvoorbeeld aan de verkoop van energie of grondstoffen), maar komen voor een groot deel elders terecht. Dat kosten voor Rijnland juist besparingen betekenen voor andere partijen dient inzichtelijk gemaakt te worden in samenwerkingen."*

---

<sup>3</sup> <https://www.rijnland.net/over-rijnland/bestuur/weblogs-bestuurder/weblog-marco-kastelein/12-de-blauwe-lens/>

Dat laatste is terecht onderstreept. Immers, wanneer elke partij aan tafel blijft redeneren vanuit het eigen exploitatiemodel, verandert er niets. Dat leidt, simpel gezegd, tot hogere budgetten voor het hoogheemraadschap. En daarmee tot hogere waterschapslasten voor de burger. Als de investeringen van een waterschap in de aanleg en het onderhoud van natte natuur, in nieuwe habitatten leidt tot lagere investeringskosten voor een andere samenwerkingspartner, dán komen we ergens. Op de korte en langere termijn.

## Juiste baathouders, in juiste rol

Maar er is meer. Waardegedreven gebiedsontwikkeling vraagt ook om het in beeld brengen van die baathouders, die extra middelen in kunnen brengen. Door de juiste baathouders in de juiste rol te selecteren, ontstaat ook direct zicht op aanvullende inkomstenstromen. Denk hierbij niet alleen aan het ontschotten van gemeentebudgetten, of aan budgetten die waterschappen hebben voor hun ecologische doelstellingen. Maar bijvoorbeeld ook aan nationale of Europese subsidies die kunnen worden toegekend, als er een (internationale) kennisinstelling (bijvoorbeeld in de vorm van een Living Lab) in het consortium zit. Zo komen er meer investeringsmiddelen samen om een gebied écht waardegedreven te ontwikkelen. Kortom, het bouwen van het juiste consortium aan de start van een stedelijk ontwikkelingsproject, is belangrijk om waardegedreven gebiedsontwikkeling haalbaar te kunnen maken.

Zolang we vasthouden aan hetgeen we kennen. Of eenzijdig blijven kijken naar een verandering van het systeem vanuit een van de genoemde weeffouten, blijft het eindresultaat suboptimaal. Of, zoals Einstein zei: “Als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg.” Een solitaire aanpak van een van de genoemde weeffouten, heeft daarom ook niet veel zin. Zo is alleen het aanvragen van subsidie, ter dekking van een onrendabele top, niet meer dan symptoombestrijding. Te weinig geld in de portemonnee voor een gebiedsontwikkelingsopgave, kan ook als oorzaak hebben dat niet de juiste partijen aan tafel zitten.

## Spel in één keer spelen

Hoe komen we tot dat nieuwe spel, en de nieuwe spelregels? Er is maar één manier. Door te laten zien dat het kan. Het heeft weinig zin om het spel in kleine stapjes of in delen te veranderen. Het moet in één keer. Hiervoor lijken door het Rijk en kennisinstellingen gesteunde pilotprojecten het aangewezen middel. Door maatschappelijke waardestromen aan elkaar te verbinden, kunnen we de financiële basis van gebiedsontwikkeling verbreden. Zo creëren we kansen voor duurzame oplossingen in de toekomst. Dat vereist ‘slechts’ het koppelen van traditionele spelers én nieuwe spelers uit andere sectoren aan andere vormen van financiering. Het is dé manier om een solide basis te kunnen leggen voor de leefomgeving van morgen. De enige manier.