

Linksom of rechtsom, corporatie betaalt inrichting openbare ruimte 2018 02 01

De Woningwet pakt vreemd uit voor het ontsluiten van de kleine infrastructuur en leidt tot extra administratieve rompslomp bij herstructurering en nieuwbouw. Hier lijkt strijdigheid met het systeem van het kostenverhaalsinstrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening.

Gerda Groeneveld en Arnold de Boer, beiden werkzaam bij Deloitte Real Estate & Partnerships.

Inleiding

Een corporatie mag bij een bouwproject volgens de nieuwe Woningwet – kort omschreven - de inrichting van de kleine infrastructuur in de openbare ruimte niet meer (doen) realiseren. Dat betekent breken met een praktijk, die tot het van kracht worden van de nieuwe Woningwet op 1 juli 2015, bestond. Naast het bouwplan zorgde de corporatie – samen met de gemeente - voor de inrichting van de openbare ruimte. De corporatie leverde vervolgens de grond van de openbare ruimte voor een symbolisch bedrag van bijvoorbeeld € 1, aan de gemeente (terug), waarna de gemeente het beheer en onderhoud daarvan voor haar rekening nam. Uit de praktijk blijkt dat na de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet ontwikkelaars en corporaties bij wijziging van de infrastructuur rekening dienen te houden met extra administratieve rompslomp bij het (doen) realiseren van de kleine infrastructuur. Dit is vooral het geval bij gemeenten met een passieve grondpolitiek.

De nieuwe Woningwet is erop gericht om geld dat bestemd is voor de volkshuisvesting, ook hiervoor te gebruiken. Corporaties dienen zich te richten op hun kerntaak: het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Dit als breuk met de gang van zaken die sinds de eeuwwisseling gangbaar was geworden. Corporaties werden na 2000 steeds meer aangemoedigd (door gemeenten) om een bredere verantwoordelijkheid op zich te nemen en ook nadrukkelijk te investeren in de leefomgeving, openbare ruimte en ouderenhuisvesting. De wetgever wilde via de nieuwe Woningwet de risico's voor corporaties beperken en zorgen voor een betere afbakening van hun takenpakket. Zie de memorie van toelichting bij de nieuwe Woningwet / Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet t.i.v.), pag. 2 en 3.

Kerntaak corporaties: zich richten op DAEB

Corporaties mogen slechts werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting, en dienen zich op de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te richten. Tot het (doen) bouwen van DAEB wordt gerekend de onroerende en infrastructurele aanhorigheden bij dit DAEB-vastgoed (art. 45 Woningwet jo. art. 47 lid 1 Woningwet).

Onroerende en infrastructurele aanhorigheden bij DAEB

Onder 'infrastructurele aanhorigheden' wordt onder meer verstaan het (doen) aanleggen van parkeerplaatsen, paden, riolering, gas- en wateraansluiting en dergelijke ten behoeve van DAEB-onroerende zaken. Niet tot de DAEB wordt gerekend de aanleg van hoofdinfrastructuur (het hoofdkabelnet of de hoofdriolering in een wijk, de toegangswegen naar een wijk, en dergelijke), zoals is te lezen in de memorie van toelichting (MvT) bij de Novelle en de toelichting op de Tijdelijke regeling DAEB.

In de MvT bij de nieuwe Woningwet (Herzieningswet t.i.v.) staat een overzicht van onderwerpen waarvoor wijzigingen gelden. Voor de opgedragen DAEB zijn geen wijzigingen voorgesteld. Hiervan uitgaande mag een corporatie de kleinschalige infrastructuur, zoals parkeerplaatsen voor hun DAEB-vastgoed, (doen) realiseren.

Onroerende en infrastructurele aanhorigheden bij niet-DAEB

Wanneer een corporatie een gemengd DAEB / niet-DAEB project (doet) realiseren, bijvoorbeeld het

niet-DAEB gedeelte na een markttoets en een rendementstoets, zou dit tot gevolg hebben dat de corporatie voor het niet-DAEB gedeelte de kleinschalige infrastructuur niet mag (doen) realiseren. Een corporatiedirecteur merkte in een dergelijke situatie op: “Hebben ze daar helaas geen lantaarnpalen en blijft het in dat gedeelte donker”. Dat blijkt in de praktijk anders uit te pakken door de regeling van het kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Kostenverhaal van Wro en Bro

Een gemeente is verplicht over te gaan tot kostenverhaal op een corporatie voor de kosten die de gemeente maakt voor het verlenen van medewerking aan een bouwplan waarvoor een planologische wijziging noodzakelijk is (artikel 6.12 Wro). Bij een herontwikkeling is deze situatie nagenoeg altijd aan de orde. Naast de gemeentelijke kosten voor de planvorming kunnen ook de kosten voor aanpassing van het openbaar gebied worden verhaald op de corporatie. De gemeente doet dit door het aanbieden van een zogenaamde anterieure overeenkomst.

De kosten van aanleg van voorzieningen zijn toerekenbaar, indien deze op grond van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-beginselen) door de ontwikkeling gedragen dienen te worden. Veelal zal de inrichting van een openbaar gebied door een corporatie en de realisatie van de parkeervoorzieningen volledig toerekenbaar zijn aan de ontwikkeling conform gemelde PPT-principes. De gemeente zou, al dan niet op basis van nacalculatie de kosten geheel kunnen doorberekenen aan een corporatie, indien de gemeente zou overgaan tot de realisatie van het omliggende openbaar gebied.

Op grond van het wettelijke Wro-instrumentarium kan een dergelijke bijdrage die betrekking zal hebben op alle door de gemeente gemaakte kosten, door de gemeente van een corporatie worden afgedwongen.

Vervreemding grond aan gemeente

De Woningwet heeft een hiervan afwijkend uitgangspunt. Voor een besluit van het bestuur van de corporatie over het vervreemden van onroerende zaken en hun onroerende infrastructurele aanhorigheden is goedkeuring van de minister vereist, tenzij een uitzondering geldt. (Zie artikel 27, aanhef, lid 1, onderdeel a Woningwet).

De uitzonderingen zijn opgenomen in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv). Geen goedkeuring is vereist, indien sprake is van vervreemding van andere onroerende zaken dan woongelegenheden of gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming. Hierbij kan volgens de nota van toelichting bij het Btiv worden gedacht aan het vervreemden van bedrijfstuurgoed, garages en grond waarop geen woningen zijn gebouwd. (Zie artikel 45 lid 2 onderdeel d Woningwet en artikel 24 onderdeel e Btiv en NVT bij artikel 24 Btiv). Hieruit kan worden opgemaakt dat voor het vervreemden van infrastructurele aanhorigheden aan de gemeente goedkeuring van de minister is vereist.

Veegwet wonen

Linksom of rechtsom, de corporatie zal veelal moeten betalen voor het (doen) realiseren van de kleinschalige infrastructuur bij projectontwikkeling.

De gemeente - en zeker een met een passief grondbeleid - zal op basis van het verplichte kostenverhaal van de Wro over het algemeen de rekening toch aan de corporatie kunnen presenteren.

Naar verluidt zal in 2018 nog een keer een 'Veegwet wonen' het licht doen zien. Het verdient aanbeveling administratieve rompslomp te dringen, zoals ook minister van Wonen K. Ollongren voorstaat. Daarnaast verdient het aanbeveling te regelen:

- of, en, zo ja, in welke situatie een corporatie (ook) 'infrastructurele aanhorigheden' bij niet-DAEB vastgoed mag (doen) realiseren en het begrip infrastructurale aanhorigheden exact te omschrijven,
- of een corporatie de aangelegde infrastructurale aanhorigheden, zoals grond met parkeerplaatsen mag verkopen aan de gemeente. En, indien dit mag, tegen welk bedrag, zodat vooraf duidelijk is, wie voor welke kosten opdraait.

Bovendien kan zo worden voorkomen dat er veel administratieve rompslomp aan te pas komt. Een corporatie is dan niet afhankelijk van de Aw-er van dienst. (Aw staat voor Autoriteit wonen). De desbetreffende Aw-er wordt niet opgezadeld met het moeten interpreteren van de Woningwet.