



## Kostenverhaal spoorpark, Tilburg

*Van spoorterrein tot klimaatrobuust spoorpark*

### Wat is het kostenverhaal? (1)

Het kostenverhaal is een **baatafromingsinstrument** of in de Engelse literatuur gekend als **'Land Value Capture'** instrument. Binnen de 'Land Value Capture' instrumenten bestaan er een aantal categorieën. Het kostenverhaal valt onder de categorie van 'development charges'.

Het instrument 'kostenverhaal' werd juridische verankerd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) waardoor het op heel het grondgebied van Nederland van toepassing is.

Het voornaamste doel van het instrument is het **verhalen van de kosten** van de grondexploitatie op de ontwikkelaar. De te verhalen kosten worden opgedeeld in **gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten** (Muñoz 2019). Deze opdeling wordt in de literatuur gemaakt op basis van afdeling 6.4 Wro en op basis van de kostensoortelijst zoals opgenomen in de artikelen 6.2.3 t.e.m. 6.2.6 Bro.

- *Gebiedseigen kosten*
  - Dit zijn alle gemeentelijke kosten binnen het plangebied. Hieronder vallen bijvoorbeeld de plankosten.
- *Gebiedsoverstijgende kosten*
  - Dit zijn kosten die niet volledig kunnen worden toegerekend aan een project, maar ook van nut zijn voor de bestaande omgeving. Traditioneel onderscheidt men drie soorten:
    - bovenwijkse voorzieningen (artikel 6.2.5 Bro)
    - bovenplanse kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro)
    - bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (artikel 6.24 lid 1, a) Wro)

### Uitdaging: klimaatbestendige heraanleg van een oud spoorterrein

De stad Tilburg geeft in haar Omgevingsvisie 2040 aan dat de **klimaatverandering** zorgt voor nieuwe vraagstukken, zoals hittestress en extreme neerslag, bij de inrichting van het stedelijk gebied (Tilburg 2015). Om aan deze uitdagingen tegemoet te komen, legde de stad Tilburg in 2018-2019 het ruim 9 ha grote **Spoorpark** aan. Dit bevindt zich op het voormalig Van Gend en Loosterrein, aan de rand van de stad, naast het spoor en slechts een kwartier wandelen van het centrum (Tilburg 2017). Naast de recreatieve voorzieningen in het park, werd er ook aandacht besteed aan groene en blauwe infrastructuur. Een stevige groenstructuur vormt het skelet van het park en bestaat uit het bewaarde **berkenbos, een struweel- en bloementuin en wateroevers** (Regiegroep Van Gend en Loos terrein, 2017). De blauwe infrastructuur, het watersysteem, in het park **bestaat uit een waterplein, een speelbeek, een vijver met natuurlijke oevers en helofytenfilter en een brede wadi met buffercapaciteit voor**

## Wat is het kostenverhaal? (2)

Voor **bovenwijkse voorzieningen** gelden er wettelijk gezien geen specifieke eisen. In de praktijk maken gemeenten vaak een investeringsplan voor de bovenwijkse voorzieningen op en stellen ze het op in een vormvrij beleidsdocument. Dit document staat bekend als een nota 'bovenwijkse voorzieningen'. Deze nota onderbouwt op welke wijze het kostenverhaal met betrekking tot die 'bovenwijkse voorzieningen' wordt toegerekend aan de diverse gebieds- en locatieontwikkelingen. Artikel 6.2.5 bro bevat een limitatieve opsomming van de voorzieningen zoals de aanleg van nutsvoorzieningen, groenaanleg en de aanleg van wegen. Uit de bestaande nota's bovenwijkse voorzieningen blijkt dat gemeenten hiervoor vaak een reserve aanleggen.

Het gebruik van het kostenverhaal is verplicht als er een ruimtelijke maatregel genomen wordt waardoor de realisatie van bouwplannen mogelijk wordt gemaakt (art.6.12-6.24 Wro). De gemeente is dan verplicht om een **exploitatieplan** te maken (publiekrechtelijk spoor), waarin het kostenverhaal wordt geregeld, tenzij vooraf afspraken worden gemaakt over het kostenverhaal met de initiatiefnemer (privaatrechtelijk spoor). Die afspraken worden vastgelegd in een **anterieure overeenkomst**. De privaatrechtelijke weg wordt steeds eerst geprobeerd. Daarnaast is het mogelijk om na het vaststellen van een exploitatieplan een **posterieure overeenkomst** te sluiten. Deze overeenkomsten worden in tegenstelling tot de exploitatieplannen niet openbaar gemaakt waardoor er ook geen zicht is op de totale kosten die verhaald worden op de ontwikkelaar.

**regenwater uit de omgeving** (Tilburg, 2017; Regiegroep Van Gend en Loos, 2017) **optioneel verbonden met het watersysteem van de stad** (Provincie Noord-Brabant, 2019). Door deze link kan het park per keer 2.170 kubieke meter extra regenwater bergen waardoor het gecategoriseerd kan worden als **bergingsgebied** (Provincie Noord-Brabant, 2019)

## Het kostenverhaal in Tilburg

Voor de aanleg van het park maakte de stad Tilburg gebruik van het kostenverhaal om een deel van het Spoorpark te financieren.

De stad Tilburg maakte reeds in 2015 een *Nota Bovenwijkse Voorzieningen* op om gebiedsoverschrijdende kosten te kunnen verhalen (Gemeente Tilburg, 2015). In deze nota wordt de methode uitgelegd om de concrete bijdragen voor de bovenwijkse voorzieningen per aangeduid gebied te berekenen. Aan de hand van **tabel 2** kan een initiatiefnemer van een bouwplan zelf vooraf de kostenbijdrage aan bovenwijkse voorzieningen berekenen. Deze bijdragen komen terecht in een stadsbrede reserve voor bovenwijkse voorzieningen. De nota benadrukt dat enkel de voorzieningen die opgesomd staan in de nota (projectlijst) gefinancierd mogen worden met het geld uit de reserve. Verder vermeldt de nota dat 15% van een project gedekt kan worden vanuit de reserve en dat de andere 85% vanuit andere financieringsbronnen gevonden moeten worden. De projectenlijst en de Reserve Bovenwijkse Voorzieningen (RBV) worden door de gemeenteraad jaarlijks bij de begroting vastgesteld via de actualisatie van de nota Reserve bovenwijkse voorzieningen (Gemeenteraad Tilburg, 2017).

Voor de realisatie van het Spoorpark maakte de stad Tilburg **5,3 miljoen euro** vrij in de **begroting** (Spoorpark, 2020). Dit bedrag werd bij de realisatie van het park niet overschreden. **1,2 miljoen euro werd uit de reserve 'bovenwijkse voorzieningen' gehaald** (Gemeente Tilburg, 2018). Het Spoorpark maakte echter geen onderdeel uit van de projectenlijst RBV, dus moest het opgenomen worden binnen de eerstvolgende geactualiseerde nota RBV.

Ook andere instrumenten worden ingezet om privaat kapitaal te mobiliseren voor het park. Na

Telgebied	Per woning	Per				
		Kantoor m <sup>2</sup> BVO	Detailhandel m <sup>2</sup> BVO	Bedrijventerrein m <sup>2</sup> kavel	Diensten m <sup>2</sup> BVO	Maatsch. m <sup>2</sup> BVO
1 Centrum Binnenstad	€ 888	€ 13,00	€ 77,10	€ 3,00	€ 13,30	€ 6,40
2 Oud Noord	€ 2.056	€ 22,60	€ 159,50	€ 5,70	€ 25,30	€ 12,10
3 Oud Zuid Oost	€ 2.206	€ 30,20	€ 220,80	€ 7,20	€ 27,80	€ 13,70
4 Groenewoud <u>Stappegoor</u> Laar	€ 538	€ 8,30	€ 17,70	€ 1,70	€ 8,30	€ 4,10
5 Oud Zuid West	€ 565	€ 8,60	€ 23,50	€ 1,80	€ 9,00	€ 4,40
6 Blaak <u>zorgevlied</u>	€ 617	€ 8,70	€ 21,90	€ 1,80	€ 8,80	€ 4,40
7 Reit Zand Wandelbos	€ 600	€ 9,20	€ 23,80	€ 2,00	€ 9,10	€ 4,50
8 Reeshof	€ 706	€ 9,90	€ 28,00	€ 2,10	€ 9,50	€ 4,80
9 Tilburg Noord	€ 688	€ 11,20	€ 43,00	€ 2,40	€ 11,60	€ 5,50
10 Berkel <u>Enschoot</u>	€ 653	€ 10,10	€ 24,10	€ 2,10	€ 10,20	€ 4,70
11 Udenhout	€ 2.319	€ 34,90	€ 172,30	€ 11,10	€ 39,10	€ 17,80
12 Noordoost	€ 1.287	€ 16,60	€ 88,30	€ 3,80	€ 16,40	€ 8,00
13 Oost	€ 794	€ 10,00	€ 30,00	€ 2,20	€ 10,50	€ 5,10
14 Zuid	€ 578	€ 8,60	€ 18,80	€ 1,70	€ 8,60	€ 4,20
15 Zuidwest	€ 680	€ 9,70	€ 35,00	€ 2,00	€ 9,70	€ 4,80
16 Noordwest	€ 770	€ 11,40	€ 53,50	€ 2,50	€ 11,40	€ 5,60

Tabel 2: Bijdrage per categorie in de verschillende gebieden

<b>Locatie</b>	Tilburg, Nederland
<b>Tijdslijn</b>	2013 en 2014: haalbaarheidsonderzoeken voorlopers burgerinitiatief 2015: regiegroep doet uitvraag aan de stad 2016: selectie kwartiermakers, start planfase (juni) 2017: besluit gemeenteraad (april) en start realisatie (november) 2018: gebruik reserve bovenwijkse voorzieningen 2019: opening Spoorpark op 21 juni 2020: realisatie voltooid
<b>Kostprijs</b>	EUR 5,3 miljoen publiek, daarnaast ca. EUR 4 miljoen privaat
<b>Financieringsmodel</b>	Kostenverhaal - reserve bovenwijkse voorzieningen
<b>Omvang</b>	Ruim 9 hectare
<b>Functie &amp; programma</b>	Park <ul style="list-style-type: none"> <li>• recreatieve voorzieningen: urban sports park, beachvolleybalterreinen, stadscamping, enz.</li> <li>• groene infrastructuur: berkenbos, bloementuin, oevers, schrale weide</li> <li>• blauwe infrastructuur: waterplein, speelbeek, vijver met natuurlijke oevers en helofytenfilter en een wadi</li> </ul>

de realisatie van het park probeert de stad het park schoon en veilig te houden. Dit proberen ze onder meer te doen door geld in te zamelen via **crowdfunding** ([Spoorpark, z.d.](#)). Voor 25 euro per jaar per 10 m<sup>2</sup> ben je 'vriend van het Spoorpark'. Je kan voor dat bedrag een plek in het park adopteren gedurende 1, 3 of 5 jaar. Daarnaast werd er ook een crowdfunding opgezet door twee van de acht burgerinitiatiefnemers voor de bouw van een sanitair-wagon voor de stadscamping in het Spoorpark ([Spoorpark, 2019](#)) en voor de bouw van een scoutinglokaal ([Spoorpark, 2017](#)). Een andere bron van inkomsten zijn de vergoedingen voor evenementen die in het park plaatsvinden en de verhuur van ruimtes.

### Op maat gemaakt samenwerkingsmodel

Rond 2015 kocht de stad Tilburg het Van Gend en Loosterrein aan ([Gemeente Tilburg, 2017](#)). In oktober 2015 verzocht wethouder Berend de Vries om een regieteam aan te stellen, waarna er 3 regiegroepleden werden aangesteld die belast werden met de opvolging van het proces en de aansturing van het project, ondersteund door de

administratie van de stad. Vervolgens dienden 82 burgers een plan in voor het ontwerp van het park. Aan de hand van een pitch van 5 minuten mochten zij hun plan toelichten aan de regisseurs. Hieruit werden 8 burgers gekozen (de kwartiermakers). De burgerparticipatie manifesteert zich om te beginnen in dit aspect van het proces, maar loopt door het hele proces (van idee, naar realisatie en nu het beheer). De regiegroep stelde ook nog 4 adviseurs aan om de kwartiermakers te ondersteunen met hun expertise. Later werd hieraan nog een landschapsarchitecte en ontwerpster van inrichtingselementen aan toegevoegd om het plan uit te werken. Om de uitvoering van het park in een stroomversnelling te laten komen, stelde de regiegroep een eigen projectleider aan en werd het bestuur vormgegeven via een Stichting. Het voordeel van deze stichting was dat deze snel ingericht kon worden en dat het daadkrachtig kon handelen (overeenkomsten sluiten en beheer over de financiën). De verhouding tot de gemeente Tilburg wordt gewaarborgd via overeenkomsten. Ook na de realisatie van het Spoorpark bleef de stichting bestaan. De stichting zorgt nu voor de inrichting en organisatie van het parkmanagement, toezicht en het beheer.

## Conclusies

Een fonds, reserve in dit geval, biedt als voordeel dat grotere natuurgebaseerde projecten gefinancierd kunnen worden. Er dient echter opgemerkt te worden dat de financiering beperkt is bij het gebruik van het kostenverhaal – bovenwijkse voorzieningen. De meeste nota's 'bovenwijkse voorzieningen' schrijven voor dat slechts een deel (15%) van een project gefinancierd kan worden met deze reserve. Er is steeds nood aan co-financiering vanuit de reguliere meerjarenbegroting. Verder is het onduidelijk vanuit welke projecten de bijdragen in de reserve komen. Hier is geen transparantie over. Ook de overeenkomsten, waarin het kostenverhaal wordt afgesproken, worden niet bekend gemaakt. In contrast hiermee, staat de openheid over de te verwezenlijken bovenwijkse voorzieningen die opgenomen zijn in de nota 'bovenwijkse voorzieningen'. Bovendien wordt er ook op elke voorziening een budget geplakt.

## We onthouden...

- Het kostenverhaal en meer bepaald het fonds voor bovenwijkse voorzieningen biedt de mogelijkheid voor gemeenten om grotere natuurgebaseerde projecten te financieren.
- Het nadeel van het gebruik van het fonds voor bovenwijkse voorzieningen is dat slechts een deel van het project ermee gefinancierd kan worden en dus steeds co-financiering noodzakelijk is vanuit de reguliere begroting en andere (private) middelen.
- Hoewel de lijst met projecten, waarvoor de reserve kan dienen, heel transparant is, is er weinig zicht op de projecten die een bijdrage leveren aan de reserve.

## Meer weten?

- [Wet Ruimtelijke Ordening](#)
- [Nota Kostenverhaal Bovenwijkse Voorzieningen](#)
- ['Boekje Spoorpark'](#)
- [Vrienden van het Spoorpark](#)

---

03 juni 2022

Caroline Van Esbroeck  
Universiteit Hasselt  
Faculteit Rechten

[www.innofins.be](http://www.innofins.be)

'Deze publicatie maakt deel uit van het FWO-SBO gefinancierd onderzoeksproject 'Innofins' dat onderzoek doet naar innovatieve financieringsinstrumenten voor natuurgebaseerde oplossingen (NBO's). In het kader van dit project, uitgevoerd door UAntwerpen en UHasselt, worden een aantal inspirerende binnen- en buitenlandse voorbeelden beschreven en gepubliceerd als case studies. Voor meer informatie over het project kan u terecht op [www.innofins.be](http://www.innofins.be)'