

Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen

Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal

Opdrachtgever: Ministerie van VROM

ECORYS Nederland BV in samenwerking met VD2 Advies BV

Bert de Graaf
Joop van den Brand
Wilbert Verweij

Rotterdam, 2 maart 2010

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Vastgoed
T 010 453 8
F 010 453 85 88

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Inleiding, vraagstelling en aanpak	12
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	12
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Aanpak	13
2 Financiering, verevening en ruimtelijke opgaven: debat en praktijk	15
2.1 Het debat over de financiering van het landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen	15
2.1.1 Financiering van het landschap	15
2.1.2 Herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen	16
2.2 De marges van het Grondbeleid	18
2.3 De praktijk van financiering uit de grondexploitatie	20
3 Het bestaande wettelijk kader van kostenverhaal in relatie tot de financiering van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen	23
3.1 Kostenverhaalsmogelijkheden bij gebiedsontwikkeling	23
3.2 De doorwerking van de onder de WRO ontstane verhaalsmogelijkheden naar de situatie vanaf 1 juli 2008	25
3.3 Kostenverhaalsmogelijkheden onder de werking van de Wro	30
3.3.1 Introductie wettelijke kader kostenverhaal in Wro	31
3.3.2 De wettelijke mogelijkheden van kostenverhaal onder de Wro	34
3.3.3 Moet het kostenverhaalsstelsel van de Wro aangemerkt worden als een gesloten stelsel?	39
3.3.4 Leidt bovenplanse verevening tot ongeoorloofde staatssteun?	41
3.4 Beschrijving kostenverhaalsmogelijkheden voor landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen op grond van bestaande wettelijke kaders	41
3.4.1 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden landschapsinvesteringen	41
3.4.2 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden herstructurering bedrijventerreinen	43
3.4.3 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden binnenstedelijk bouwen	43

3.5	Aanpassing wettelijke kaders noodzakelijk	44
4	Uitbreiding van de wijze van financiering via verruiming van kostenverhaal	45
4.1	Het verruimen van de mogelijkheden van kostenverhaal binnen de doelstellingen van de Grondexploitatiewet	45
4.1.1	Variant a: toevoegen van verhaalbare kostensoorten aan de kostensoortenlijst	46
4.1.2	Variant b: toevoegen van forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst	48
4.1.3	Variant c: versoepelen van de toepassing van de 3 criteria, inclusief het deels laten vervallen van criteria	51
4.1.4	Variant d: verruiming van het exploitatiegebied	61
4.1.5	Knelpunten in de bestaande Grondexploitatiewet	65
4.1.6	Varianten a tot en met d vertaald naar benodigde wijzigingen wettelijke regelingen	65
4.2	Opbrengsten en effecten	67
5	De toepassing van bovenplanse verevening	74
5.1	Benadering vanuit “bovenplanse kosten”.	75
5.2	Benadering vanuit “bovenplans verevenen”.	77
5.3	Forfaitaire opslagregeling voor bovenplanse verevening	81
5.4	Opbrengsten en effecten	82
6	De invoering van een planbatenheffing	84
6.1	Negatieve planschade	85
6.2	Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroaming (BWA)	86
6.3	Open ruimte heffing	88
6.4	Opbrengsten en effecten	90
7	Beleidsmatige afwegingen	94
7.1	De gevolgen van de effecten van bovenplanse verevening en planbatenheffing voor de waarde ontwikkeling van gronden.	94
7.2	De gevolgen voor de posities van gemeenten, provincies en rijk	99
7.2.1	De gevolgen voor gemeenten, provincies en rijk bij risicodragende participatie in gebiedsontwikkelingen	99
7.2.2	De verhouding tussen overheden in hun hoedanigheid van bevoegd gezag	101
7.2.3	Het belang van samenwerking	102
8	Beoordeling van de varianten	106
8.1	Voor- en nadelen van de uitbreidingsvarianten	106
8.2	Overzicht scores criteria	106
8.3	Toelichting scorekaart	108
8.3.1	Geschatte opbrengsten	108
8.3.2	Draagvlak	109
8.3.3	Uitvoerbaarheid	109
8.3.4	Uitvoeringskosten	110

8.3.5 Economische efficiency en verwachte effecten op ontwikkelprojecten	111
9 Bijlagen	113
9.1 Samenstelling klankbordgroep	113
9.2 Knelpunten Grondexploitatiewet	113

Voorwoord

Op uiteenlopende ruimtelijke ontwikkelingsterreinen is het zoeken naar een verbreding van de financieringsbasis een actueel vraagstuk. Dit onderwerp was eerder aan de orde bij de Nota Grondbeleid uit 2001. Na verder onderzoek in 2001 is besloten te werken aan een goede regeling van het kostenverhaal (de Grondexploitatiewet). Die is op 1 juli 2008 in werking getreden. In 2009 is het na agendering door verschillende leden van de Tweede Kamer en adviezen van diverse commissies het onderwerp weer aan de orde gesteld wat heeft geleid tot dit onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM.

In het Akkoord van Apeldoorn (betreffende een extra investeringsimpuls in het Landschap) is een bredere financiering een van de voorwaarden genoemd voor een succesvol landschapsbeleid. Maar denk vooral ook aan de kosten van hertstructurering van de bestaande woningbouw in de stedelijke wijken en de beoogde versnelling in de herstructurering van bedrijventerreinen, die, wat de taakstelling bedrijventerreinen betreft, volgens de daarover rapporterende Taskforce (Commissie Noordanus), een totale publieke investeringsbehoefte van € 6.35 miljard met zich meebrengt, waarvan voor maar liefst ca. € 2.8 miljard nog geen dekking is gevonden.¹

Over de wenselijkheid van kostenverhaal en verevening op een hoger schaalniveau dan binnen één locatie of plan, zijn de meeste partijen het eens. Dit betekent echter niet dat ook over de mogelijkheid van publiekrechtelijke afdwingbaarheid van kostenverhaal en verevening consensus bestaat. Ook is er sprake van een financieel-economisch vraagstuk. De door de economische crisis afgenomen financiële ruimte op bepaalde locatieontwikkelingsprojecten speelt hierbij een rol.

Dit onderzoek is in eerste instantie ingegeven door de constatering dat er onvoldoende publiekrechtelijk afdwingbare financieringsmiddelen zijn voor de gewenste kwalitatieve verbetering van het Nederlandse landschap. De gevonden mogelijkheden om te komen tot een betere financiering bleken, met de nodige aanvullingen, vervolgens ook bruikbaar voor andere ruimtelijke opgaven, zoals de herstructurering van bestaande woningbouw en van bedrijventerreinen. In feite was het onderzoek naar de wetgevingstechnische mogelijkheden en aanpassingen van generieke aard, terwijl de ruimtelijke opgaven specifiek van aard zijn. Het bleek derhalve zeer goed haalbaar om de uitkomsten van het onderzoek naar het landschap, zij het aangepast, door te trekken naar het financieringsvraagstuk van de herstructurering van bedrijventerreinen (nieuwe terreinen betalen mee aan de herstructurering van bestaande terreinen) en de binnenstedelijke

¹ Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Uitgebracht op 9 september 2008. p.46 e.a.

transformatie. De oorspronkelijke reikwijdte van het onderzoek is derhalve opgerekt ‘voorbij’ het landschap.

Bij behoud, ontwikkeling en beheer van het landschap is sprake van een aloud bestuurlijk-economisch probleem dat zich bij bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen veel minder manifesteert: het landschap is vooral een publiek goed. Voor private partijen is het veelal onrendabel om in het landschap te investeren, ondermeer omdat de baten vaak lastig in geld te waarderen zijn. Bovendien, de (subjectieve) baten die er zijn, komen dikwijls terecht bij andere partijen dan de investeerders. De overheid heeft dus onvermijdelijk een belangrijke rol bij het landschap.

De overheidsrol bij de herstructureringsopgaven is weliswaar anders, maar valt ook daar, op zijn minst in de vorm van het zoeken naar een oplossing voor de mogelijkheid deze kosten (deels) ten laste te brengen van andere renderende gebiedsontwikkelingen, moeilijk weg te denken. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, als voor binnenstedelijke woningbouwgebieden.

Dat brengt ons bij de oplossingsrichting. Naast de politieke wens om burgers en bedrijven sterker bij hun leefomgeving te betrekken en hiervoor gedeelde verantwoordelijkheid te laten nemen, speelt wat betreft de financieringsmogelijkheden mee dat niet voldoende publieke middelen voor de diverse doelen kunnen worden vrijgemaakt. Zonder particulier en privaat initiatief is de overheid niet in staat om de kwaliteit van onze leefomgeving te waarborgen. Particuliere initiatieven en medefinanciering door private partijen wordt daarom 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.

Voor het draagvlak is vooral van belang dat *free rider* gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het zoeken is naar nieuwe publiekrechtelijk afdwingbare financieringsmogelijkheden om particulier initiatief te stimuleren. Aan het Rijk komt de taak toe om hiervoor de geschikte juridische en bestuurlijke randvoorwaarden te creëren en creatieve financiële instrumenten te ontwikkelen. Ten behoeve daarvan is in opdracht van het ministerie van VROM een breed onderzoek gestart naar de mogelijkheden van het verplicht toepassen van bovenplanse verevening en planbatenheffing waar dit rapport onderdeel van uitmaakt.

Samenvatting

Dit onderzoek is gericht op beantwoording van de volgende vraagstelling:

“Wat zijn de mogelijke vormen waarin planbatenheffing en verplichte bovenplanse verevening bij kunnen dragen aan financiering van verliesgevende, maar beleidsmatig gewenste, grondexploitaties, wat zijn de voor- en nadelen van deze vormen en welke vorm wordt, gezien de diverse belangen, het meest efficiënt en effectief geacht?”

De toepassing van de onderzoeksvraag richt zich op drie beleidsvelden, waar sprake is van verliesgevende ontwikkelingen, respectievelijk investeringen:

- a. Investerings in landschap;
- b. Het bijdragen in tekorten van de herstructurering van bedrijventerreinen;
- c. Het bijdragen in tekorten van binnenstedelijk bouwen.

De vraagstelling in het onderzoek richt zich op publiekrechtelijk afdwingbare wegen naar extra financieringsmiddelen.

In het onderzoek is in eerste instantie onderzocht welke mogelijkheden er reeds binnen het sinds 1 juli 2008 bestaande wettelijke kostenverhaalsstelsel van afd. 6.4. Wro (in de praktijk ook wel aangeduid als “Grondexploitatiewet”) bestaan. Op deze wijze komt als het ware een “0-meting” tot stand.

De bevindingen ten aanzien van deze 0-meting kunnen als volgt worden omschreven:

a. Landschapsinvesteringen.

De huidige wettelijke regeling biedt mogelijkheden tot verhaal van bepaalde nader aangewezen landschapsinvesteringen. Deze mogelijkheden zijn echter beperkt. Oorzaken hiervan zijn met name dat sommige landschapsinvesteringen niet voorkomen op de zogenaamde kostensoortenlijst (art 6.2.4 Bro en verder), de toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit maakt dat een aanzienlijk deel van de kosten niet aan nieuwe grondexploitatieontwikkelingen maar aan de bestaande stad moet worden toegerekend;

b. Herstructurering bedrijventerreinen.

In juridische zin betreft het de vraag of de verliezen van herstructureringslocaties kunnen worden verhaald in winstgevende ontwikkellocaties elders. Hiermee is sprake van een vorm van “bovenplanse verevening”. Deze mogelijkheden tot publiekrechtelijk afdwingbare bovenplanse verevening worden op basis van de bestaande wettelijke kaders als twijfelachtig ingeschat.

c. Herstructurering binnenstedelijk bouwen.

De bevindingen die gelden voor de verhaalsmogelijkheden t.a.v. herstructurering bedrijventerreinen gelden ook voor de verhaalsmogelijkheden bij herstructureringsontwikkelingen die betrekking hebben op binnenstedelijk bouwen.

Om te komen tot de beoogde verruiming van de verhaalsmogelijkheden vanuit gebiedsontwikkelingen ten behoeve van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen is aanpassing van het huidige wettelijke kostenverhaalsstelsel noodzakelijk.

In het vervolg van het onderzoek zijn de verschillende wegen naar extra financieringsmiddelen aangegeven. Gerangschikt naar de mate van ingreep van wetswijziging zijn dat:

1. Verruiming van de kostenverhaalsmogelijkheden binnen de Wro.
Kenmerk van deze hoofdvariant is dat de aanpassingen blijven binnen de doelstellingen en de context van de Grondexploitatiewet. Er is sprake van verhaal van kosten, en niet van het afkomen van winsten of baten.
De mogelijkheden van verruiming van het kostenverhaal zijn gezocht in toevoegingen aan de kostensoortenlijst, het versoepelen van de huidige voorwaarden voor kostenverhaal en een verruiming van de omvang van het exploitatiegebied.
2. Het invoeren van bovenplanse verevening.
Kenmerk van deze hoofdvariant is dat de aanpassingen treden buiten de doelstellingen en context van de bestaande Grondexploitatiewet. Het verhaal beperkt zich niet tot de kosten van de specifieke ontwikkellocatie, maar betreft daarin ook kosten van andere verliesgevende locaties.
3. Het invoeren van vormen van planbatenheffing.
Kenmerk van deze hoofdvariant is dat de doelstelling zich niet meer richt op verhaal van kosten, maar op het afkomen van de waarde stijging als gevolg van een door de overheid doorgevoerde bestemmingswijziging. In deze hoofdvariant wordt het vraagstuk aangestuurd vanuit de aanwezige financiële ruimte en niet vanuit de kosten. Dit is dus een principiële andere benadering, die een aanzienlijke aanpassing vergt van de huidige wet- en regelgeving op dit terrein.

De drie varianten, uitgewerkt naar daarbinnen te onderscheiden subvarianten, zijn vervolgens vergeleken op onder meer de complexiteit van de benodigde juridische regelgeving, de uitvoeringskosten, de economische efficiency, uitvoerbaarheid en het draagvlak in de samenleving (onderscheiden naar draagvlak bij gemeenten, provincies, burgers en bedrijven).

Uit deze vergelijking volgt onder meer dat:

- De toepassing van generieke instrumenten gericht op planbatenheffing op weinig draagvlak bij bouwers en ontwikkelaars kan rekenen.
- De meeste varianten die betrekking hebben op de verruiming van het bestaande kostenverhaalsstelsel zijn in juridisch opzicht makkelijker te implementeren dan de andere varianten en zullen waarschijnlijk niet leiden tot belangrijke praktische uitvoerbaarheidsknelpunten. De introductie van een planbatenheffing vergt een fundamentele en ingewikkelde aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving, die niet eenvoudig realiseerbaar is. Zo is Vlaanderen al sinds 1999 bezig een planbatenregeling ingevoerd te krijgen. De uitvoerbaarheid bij individuele planbatenheffingsinstrumenten leidt bovendien verhoudingsgewijs tot de meeste

knelpunten in het geval de omvang van de heffing per individueel geval moet worden bepaald.

- Een uitgewerkte analyse van de te behalen financieringsopbrengst uit de gebiedsontwikkeling kan eerst worden gemaakt indien de verschillende randvoorwaarden, keuzemogelijkheden etc. behorende bij de verschillende varianten zijn beantwoord. Toch is een indicatieve rekenkundige analyse gemaakt van de mogelijke extra-opbrengsten. Basis daarvoor is dat in het verleden het positieve saldo bij woningbouw gemiddeld ca. € 10.000 per woning bedroeg. Gezien de huidige kredietcrisis en daarmee gepaard gaande vraaguitval op de woningmarkt, is het overigens de vraag of de komende tijd een dergelijk resultaat bij de woningbouw gerealiseerd zal kunnen worden. Voor een indicatie van de effecten van de diverse varianten is niettemin gerekend met dit bedrag.

Uit de globale raming volgt dat de hoofdvarianten elkaar niet veel ontlopen. Dit komt feitelijk doordat de grote variatie zit in de mate waarin 'afroming' van het bovengenoemde resultaat van € 10.000 plaatsvindt. Bij lage varianten (afroming van 25%) levert het circa 100 mln. per jaar op, bij hoge varianten (afroming van 50%) ca. 400 mln. en de maximaal berekende opbrengst (= afroming van 90% van de winst) bedraagt € 774 miljoen bij de planbatenheffing.

- Voorwaarde bij alle varianten is dat er ruimte in de grondexploitatie moet overblijven. Desalniettemin zal de ontwikkelaar een deel van zijn rendement kwijtraken, met als gevolg een meer afwachtende houding op commerciële projecten. Naarmate het gekozen tarief hoger is, zal een groter – negatief – effect op de bouwproductie optreden, waardoor de bruto-opbrengst van de maatregel minder dan evenredig toeneemt. In dit licht achten we een percentage boven de 50% niet realistisch en ongewenst.
- Opgemerkt dient te worden dat als gevolg van een voorafgaand intensief en complex wetgevingstraject, dat minimaal twee jaar zal kosten (verruiming bestaande kostenverhaalsinstrumentarium of forfaitaire regeling van bovenplanse verevening) tot ca. vijf jaar (introductie planbatenheffing), en de verwachting dat de wetgeving een eerbiedige werking zal hebben voor dan harde plancapaciteit, die zich uitstrekt over ongeveer vijf jaar, er per saldo de eerste zeven jaar geen opbrengsten van betekenis zijn te verwachten.
- Bovenstaande bedragen zijn bruto-opbrengsten. Afhankelijk van de mate waarin de maatregel in de kostprijs terechtkomt of richting de eindgebruiker kan worden afgewenteld, zullen de opbrengsten uit vennootschapsbelasting lager zijn. De gedeerde Vpb is bij benadering 10% van de bruto-bedragen.

Daarnaast zullen de uitvoeringskosten van varianten met een berekening per grondexploitatie of taxatie per object hoog zijn. Bij de negatieve planschade worden deze geschat op € 150 mln. bij de andere varianten zijn de uitvoeringskosten veel beperkter, zeker indien gekozen wordt voor regelingen met een forfaitair karakter (orde van grootte € 10 mln.).

In het onderzoek zijn de gevolgen voor de posities van gemeenten, provincies en rijk beschreven. Inherent aan het risicodragend participeren in gebiedsontwikkeling is dat, ingeval sprake is van een positief ontwikkelresultaat, dit vrij besteedbaar is voor de betreffende overheid. Het verruimen van het kostenverhaal voor landschapsinvesteringen en/of het invoeren van bovenplanse verevening of planbatenheffing zal betekenen dat ook het vrijbestedbare gedeelte van door overheden behaalde ontwikkelwinsten zal afnemen.

De bestedingsrichting van dergelijke winsten zal, afhankelijk van de financieringsvariant, deels worden voorgeschreven (landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen). Dit zal invloed hebben op het draagvlak van deze overheden. Dit draagvlak komt verder onder druk te staan indien het afdragende overheidslichaam niet zelf kan (mede-)beslissen over de aanwending van deze afdrachten.

Een regeling die tot gevolg heeft dat positieve ontwikkelresultaten grotendeels worden afgeroomd, heeft tot gevolg dat die vereiste prikkel zal vervagen. Hoe hoger de heffing is, des te groter de weerstand zal zijn. Ten aanzien van de lagere overheden pleit dit voor nadere structurering van de samenwerking tussen, in eerste instantie, de gemeenten. De verbetering van de samenwerking kan daarbij worden benaderd vanuit een vorm van min of meer gedwongen samenwerking (onderlinge afhankelijkheid van gemeenten), respectievelijk vanuit vrijwillige samenwerking (win-win voor samenwerkende gemeenten).

Ten slotte zijn in het kader van de uitvoering van de onderzoeksopdracht nog diverse effecten beschreven. Of de introductie van een verruiming van kostenverhaal/financiering ertoe leidt dat deze kosten worden afgewenteld op de eindgebruiker/koper wordt in belangrijke mate bepaald door de prijsgevoeligheid in de markt. De vastgoedmarkten zijn aan te merken als voorraadmarkten, wat betekent dat de prijs van nieuwbouw gekoppeld is aan de prijsontwikkeling in de bestaande voorraad. Een verhoging in de productiekosten zal niet met zekerheid in de actuele prijzen van de eindproducten terecht kunnen komen. Om die reden mag verwacht worden dat de introductie van een planbatenheffing niet direct tot prijsopdriving in de vastgoedketen zal leiden. Niettemin zal naar verwachting de kostprijsverhogende maatregel voor een deel, voor de middeldure en dure woningbouwsegmenten en de bedrijfsgebouwen, afgewenteld kunnen worden op de eindgebruikers, door hogere vrij op naam prijzen dan wel minder kwaliteit te bieden voor dezelfde prijs.

Na de invoering zal zich daarnaast ook een tijdelijk effect kunnen voordoen. In het geval de toegevoegde waarde bij herontwikkeling door economisch ongunstige omstandigheden onder druk komt te staan, zal de invoering van een nieuwe heffing de eerste jaren tot stagnatie kunnen leiden. De verwachting is dat de introductie van verruiming van kostenverhaal of de invoering van bovenplanse verevening/planbatenheffing op langere termijn weinig nadelige effect op de voortgang en kwaliteit van ontwikkelprojecten behoeft te hebben. De beslissing van de projectontwikkelaar (of gemeente) om een locatie te ontwikkelen zal niet wezenlijk veranderen.

1 Inleiding, vraagstelling en aanpak

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit onderzoek naar de mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal in opdracht van het Ministerie van VROM is voortgekomen uit twee initiatieven. In de eerste plaats het advies “Landschap verdient beter!” van de Taskforce Financiering Landschap Nederland uit november 2008. Aanbeveling 9 behelst het introduceren van een planbaatheffing bij verkoop van een tot permanente bewoning bestemde recreatiewoning ten behoeve van een gebiedsfonds of provinciaal landschapsfonds. In de Agenda Landschap, die het kabinet op 25 november 2008 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer geeft het Kabinet hier een vervolg aan.² Het kabinet neemt de aanbeveling niet over, maar trekt deze breder. De Agenda kondigt de volgende actie aan: het rijk gaat onderzoeken hoe planbaten kunnen bijdragen aan ruimtelijke doelen. In een algemeen overleg over dit onderwerp in de Tweede Kamer heeft de Kamer deze aanpak gesteund.

Nadat het onderzoek was gestart heeft de Minister van VROM in een algemeen overleg over grondbeleid op 20 oktober 2009 naar aanleiding van vragen van de leden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Van Heugten toegezegd een onderzoek naar de mogelijkheden van verevening te laten verrichten.”Hierbij wordt onderzocht of ook binnenstedelijk bouwen en herstructureringen van bedrijventerreinen kunnen worden meegenomen.”. Op basis daarvan is dit onderzoek verbreed met die doeleinden.³

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek naar de mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal heeft als doel om publiekrechtelijke financierings- en verhaalsmogelijkheden in beeld te brengen die, in samenhang met de stimulering van private initiatieven, ingezet kunnen worden ter bevordering van de kwaliteit van het landschap, herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Wat zijn de mogelijke vormen waarin planbatenheffing en verplichte bovenplanse verevening bij kunnen dragen aan financiering van verliesgevende, maar beleidsmatig gewenste, grondexploitaties, wat zijn de voor- en

² Kamerstukken II, 2008/09, 31253, nr.7.

³ Kamerstukken 2009/10, 27581, nr.37, blz.

nadelen van deze vormen en welke vorm wordt, gezien de diverse belangen, het meest efficiënt en effectief geacht?"

Het inventariseren van de publiekrechtelijke financierings- en verhaalsmogelijkheden zal om te beginnen gebeuren door het juridische kader zoals dat per 1 juli 2008 is vastgelegd in de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro; hierna Grexwet genoemd) onder de loep te nemen. Hierbij zal ook worden ingegaan op de doorwerking na 1 juli 2008 van het vóór die datum bestaande instrumentarium.

Bij de beschrijving van dit wettelijk systeem zullen de vereveningsvormen ook aan bod komen. Bij de begripsbepaling van "bovenplanse vervening" zullen we ingaan op de onduidelijkheden die er met betrekking tot de reikwijdte van dit begrip inmiddels zijn gerezen.

Na de beschrijving van de mogelijkheden binnen het huidige wettelijk systeem, uitgewerkt naar toepassing ten behoeve van landschapsinvesteringen, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen, zullen een aantal uitbreidingsvarianten met betrekking tot de wijze van publiekrechtelijk afdwingbare financieringsmogelijkheden worden onderzocht. Een verruiming van het kostenverhaal binnen de context van de Grexwet komt als eerste aan de beurt, waarna bekeken zal worden welke mogelijkheden de toepassing van de invoering van een stelsel van bovenplanse verevening biedt. Tezamen met de behandeling van een planbatenheffing ontstaat zodoende uiteindelijk een overzicht dat varieert naar de mate waarin wijziging op de huidige wetgeving noodzakelijk zal zijn.

1.3 Aanpak

Omdat in de wetgeving op een aantal punten scherpe definities ontbreken, zal de praktijk moeten uitwijzen welke interpretatie een gezamenlijk en door de rechter getoetst draagvlak gaat vinden. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was deze gewenste duidelijkheid nog niet voorhanden.

Dit onderzoek heeft voor de landschapsinvesteringen met een klankbordgroep gewerkt ter inventarisatie van de inzichten uit het veld (voor samenstelling van de klankbordgroep zie bijlage 9.1). Gepolst is wat de meningen in het veld zijn over het huidige instrumentarium en hoe ver zou moeten worden gegaan ingeval aanpassing van de wettelijke kaders wenselijk zou blijken te zijn. Er is bij de samenstelling van die klankbordgroep gekozen voor afstemming met de overheid op verschillende niveaus, belangrijke vertegenwoordigers van ontwikkelaars en bouwers uit de private sector, alsmede organisaties die zich bezighouden met het behoud en beheer van het Nederlands landschap.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is door de opdrachtgever de onderzoeksopdracht uitgebreid tot het vraagstuk van de financiering van de herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. Gezien de beperkte tijd die nog voorhanden was voor de verdere uitvoering van het onderzoek, was er geen gelegenheid meer ten aanzien van de uitbreiding van de opdracht een nieuwe klankbordgroep in te stellen.

Het onderzoek is stapsgewijs als volgt uitgevoerd:

Tabel 1.1 Onderzoek planbatenheffing en bovenplanse verevening

Stap 1. Startnotitie en startbijeenkomst
Stap 2. Literatuur/Documentenanalyse
Stap 3. Interne workshop/klankbordgroep
Stap 4. Nader onderzoek/conceptrapportage
Stap 5. Bespreking conceptrapportage/afstemming met belanghebbende partijen/ expertmeeting (landschap)
Stap 6. Uitbreiding onderzoek naar toepassing financieringsdoelen herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen
Stap 7. Eindrapportage

2 Financiering, verevening en ruimtelijke opgaven: debat en praktijk

2.1 Het debat over de financiering van het landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen

2.1.1 Financiering van het landschap

Het veiligstellen van de kwaliteit van het landelijk gebied voor huidige en toekomstige generaties is een onderwerp dat in Nederland veel burgers, organisaties en overheden aan het hart ligt. Dit heeft er vorig jaar toe geleid dat een Task Force Financiering Landschap onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan heeft verkend welke mogelijkheden er zijn voor financiering van het landschap en onder welke randvoorwaarden en aandachtspunten deze benut zouden kunnen worden. De uitkomsten staan in het rapport "Landschap verdient beter" (nov. 2008). In de Agenda Landschap (nov. 2008) heeft het Kabinet de aanbevelingen hieruit grotendeels overgenomen en een actielijst opgesteld waaruit dit onderzoek is voortgekomen

Deze recente aandacht voor de financiering van het landschap heeft uiteraard een voorgeschiedenis. Zo stelde in het jaar 2003 de Raad voor het Landelijk Gebied in het advies "Ruimte voor Natuur" onderzoek voor naar de mogelijkheden van o.m. een planbatenheffing, evenals financiering van het landschap op initiatief van bedrijven en burgers, en het instellen van gebiedsfondsen. In de Nota Ruimte (2006) staat verdere toepassing en ontwikkeling van Publiek-Private-Samenwerking nadrukkelijk vermeld, temeer omdat geconstateerd werd dat ruimtelijke opgaven zich steeds meer richten op gemeentegrensoverschrijdende gebieden waarin samenwerkende partijen tot een integrale visie en een bijbehorend plan voor uitvoering willen komen. Het belang van kostenverhaal en verevening op regionaal niveau neemt hierdoor toe.

Ten aanzien van het kostenverhaalsinstrumentarium willen de onderzoekers opmerken dat het op een aantal onderdelen aan scherpe wettelijke definities ontbreekt. De toelichtingen op de Wro en Bro (Besluit ruimtelijke ordening) en de Kamerstukken bakenen niet alle verhaalbare kosten en toepassing van het verhaalsmechanisme (i.c. de berekeningsmethodiek van een kostenverhaalsbijdrage) even duidelijk af. In het werkveld heeft dit tot verschillen van inzicht geleid en er zal nog moeten blijken welke interpretaties volgens de rechter de juiste zijn. Voorts zijn de juridische kaders van het kostenverhaal in de gebiedsontwikkelingspraktijk niet beperkt tot de toepassing Wro; ook dient rekening te worden gehouden met de juridische kaders buiten de Wro, welke reeds bestonden vóór de invoering van de Wro.

Ook dient aandacht te worden gegeven aan de relatie tussen het kostenverhaal (in meest brede zin van het woord) en de waarde van grond, dit laatste onderscheiden naar verwerving voor rode respectievelijk groene ontwikkelingen. De oteigeningspraktijk laat een ontwikkeling zien waarbij de verwervingswaarde van gronden voor groene ontwikkelingen stijgt ingeval de groene ontwikkeling deel uitmaakt van hetzelfde complex als de omliggende rode ontwikkeling. Tegelijkertijd daalt hiermee de verwervingwaarde voor rode ontwikkelingen. Omdat de ontwikkelaar van rode ontwikkelingen veelal niet ook de ontwikkelaar is van deze groene ontwikkelingen ontstaat het volgende:

- De kosten voor groene ontwikkelingen nemen toe. Voorzover de kosten van groen niet ten laste van rode gebiedsontwikkelingen kunnen worden gebracht komen de meerkosten voor rekening van de overheid;
- De financiële ruimte binnen de grondexploitatie van de rode ontwikkelingen neemt toe. Voor zover de meerkosten van de groene ontwikkelingen niet ten laste van rode ontwikkelingen kunnen worden gebracht komt de vergroting van deze financiële ruimte aan de exploitant.

2.1.2 Herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen

Aan de Grexwet ligt de veronderstelling ten grondslag dat locatieontwikkeling tenminste winstgevend is. Hieruit volgt dat binnen de grondexploitatie de aan die ontwikkeling toe te rekenen kosten ook kunnen worden opgevangen. Voor uitleglocaties gaat die veronderstelling over het algemeen goed op. Bij herontwikkeling van een binnenstedelijk gebied of herstructurering van een bedrijventerrein is de uitgangspositie echter anders dan op uitleglocaties. Aan transformatieopgaven zoals deze zijn veelal hogere planontwikkelingskosten en sloop- en saneringskosten als ook verwervingskosten verbonden. Een verdere verschuiving van het ruimtelijke beleid in de richting van de herontwikkeling van stedelijk gebied betekent dat de betaalbaarheid van locatieontwikkelingen in toenemende mate complicaties, waaronder financiële haalbaarheidsvraagstukken, zal gaan opleveren.

De Grexwet gaat, ook in verlieslatende ontwikkelingen, uit van de verplichte toepassing van kostenverhaal. In dat geval is echter de aan de overheid toekomende kostenverhaalsopbrengst beperkt tot het opbrengstniveau van die ontwikkeling⁴. Een tekort komt, ingeval van publiekrechtelijke toepassing van de Grexwet, voor rekening van de betreffende overheid.

Commissie Noordanus

Begin 2008 stelden de ministers van EZ en VROM de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen in. Aan de Taskforce werd gevraagd met een oplossing te komen voor het probleem van de versnippering en stagnatie van de herontwikkeling van bedrijventerreinen. De Taskforce, onder leiding van Peter Noordanus, pleit in zijn rapportage Kansen voor kwaliteit voor een forse versnelling van het opknappen van oude bedrijventerreinen.⁵ Om tot snellere herstructurering te komen en het verpauperen van bedrijventerreinen in de toekomst te voorkomen, komt de Taskforce met een reeks

⁴ Zie artikel 6.16 Wro (zgn. macro-aftopping), nader uitgewerkt in par. 3.3.2

⁵ *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, p. 3.

aanbevelingen om de herstructurering van 15.000 hectare bedrijventerreinen in 2020 af te ronden.

Belangrijk onderdeel in de visie van de Taskforce is het opzetten van een fondsenstructuur die het flexibel inspelen op de wisselende stromen van opdrachten en onttrekkingen mogelijk maakt. Een centraal element binnen de aangedragen oplossing is een nationaal herstructureringsfonds (NHF) dat naar analogie van het Groenfonds en het Restauratiefonds kan worden opgezet. De belangrijkste dekkingsmiddelen voor de herstructureringsopgave hebben, zo schrijft Noordanus, namelijk een zeer verschillende herkomst. De, de vereveningsbijdragen vanuit nieuwe bedrijventerreinen ofwel *greenfields* en de grondprijshoging van heruitgeefbare, geherstructureerde delen van bestaande terreinen ofwel *brownfields* zullen voornamelijk binnenkomen bij het gemeentelijk grondbedrijf of het regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB). De overheidssubsidies en/of andere overheidsinvesteringen zullen van de algemene middelen van zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten moeten komen. De algemene middelen zijn de onvervreembare verantwoordelijkheid van het betreffende overheidsschiksel, maar kunnen vrijwillig in beheer worden gegeven bij een extern fonds onder gelijktijdige verwerving van overeenkomstige trekkingsrechten. De voor herstructurering in te zetten grondopbrengsten en vereveningsbijdragen zullen echter moeten worden ingebracht in regionale (voor samenwerkende gemeenten) of provinciale (vangnet voor niet-samenwerkende gemeenten) fondsen, die op hun beurt in beheer kunnen worden gegeven bij een nationaal herstructureringsfonds (NHF) onder gelijktijdige verwerving van overeenkomstige trekkingsrechten.

Tenslotte is in het kader van ons onderzoek nog de conclusie van de Taskforce van belang dat het wezenlijk is dat de genoemde grondopbrengsten en vereveningsbijdragen hun lokale 'oormerk' verliezen teneinde naar behoefte regionaal te kunnen worden ingezet.

Stedelijke vernieuwing versus uitbreiding

Thans is zowel op rijksniveau als lokaal niveau nadrukkelijk sprake van een heroverwegingsproces. Dit betreft vooral het spanningsveld tussen uitbreiding van de productie aan de rand van de stad (waar de kwalitatieve vraag eenvoudiger kan worden geacommodeerd) en de daarmee door migratie samenhangende verslechtering van de leefbaarheid in de steden. In 1997 is de nota Stedelijke Vernieuwing uitgebracht, waarin een meerjarig budgettair perspectief is geschetst voor de ruimtelijke en economische vernieuwing van belangrijke delen van het stedelijk gebied. De uitwerking daarvan heeft plaats gevonden in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Verschillende aparte subsidiestromen zijn in het kader van het ISV gebundeld. Daarmee werd ruimte geboden voor gemeenten voor een (noodzakelijke) meer integrale aanpak van de herstructureringen.

In de Nota Wonen (Mensen, wensen, wonen), die in december 2000 aan de tweede Kamer is aangeboden, wordt voortgegaan op de beleidslijn van de stimulering van de verbetering van de stedelijke kwaliteit. In de Nota wordt aangeduid wat de noodzaak is voor de versterking van de steden in het belang van de leefbaarheid en vitaliteit. De relatie wordt gelegd met de consumentvoorkeuren die migratiestromen tot gevolg hebben, waarbij daadkrachtigere bevolkingsgroepen de stad verlaten.

Andere thema's in de Nota Wonen zijn:

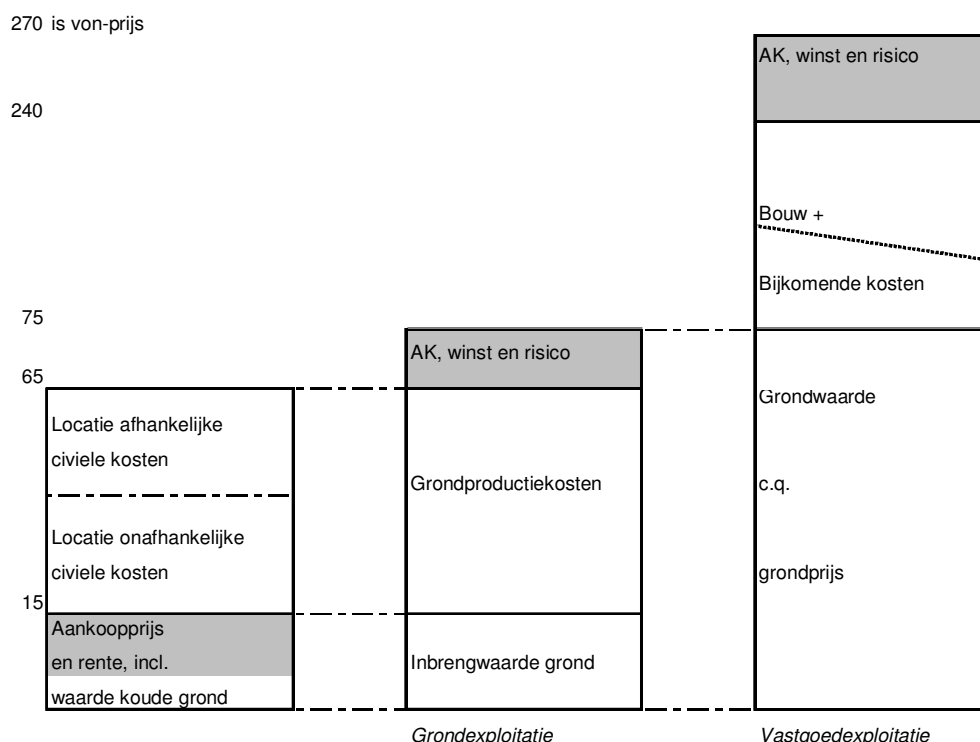
- Vergroting van de keuzevrijheid van de consument
- Vergroting van de zeggenschap van de woonconsument over de woning en de woonomgeving
- Bevorderen van wonen en zorg op maat
- Het scheppen van kansen voor mensen in kwetsbare posities
- Het tegemoet komen aan de woonwensen ten aanzien van groen

Ook in de Nota Ruimte, staat de stedelijke kwaliteit centraal. In het verlengde van eerdere nota's wordt gestreefd naar bundeling. Er wordt naar gestreefd om 40% van het totale uitbreidingsprogramma in bestaand stedelijk gebied te realiseren.

2.2 De marges van het Grondbeleid

De voortschrijdende verruiming van het kostenverhaal die zich de afgelopen decennia heeft voltrokken, was gebaseerd op winstgevende locatieontwikkeling. De toegevoegde waarde die door de diverse fases van de locatieontwikkeling heen werd gecreëerd kwam overeen met ca. 17,5% van de V.O.N.-verkoopprijs van de gemiddelde nieuwbouwwoning; in de loop der jaren is dit opgelopen tot wel 35% op de meer gewilde plaatsen in de Randstad.⁶

De totstandkoming van de toegevoegde waarde (in grijsstoon aangegeven in de figuur) kan schematisch als volgt worden weergegeven (bedragen in € 1000,-):



Die toegevoegde waarde omvat een deel van de aankoopprijs plus rente (inclusief de historische aankoopprijs vormt dit de boekwaarde c.q. inbrengwaarde in de

⁶ Vast aanbod, flexibele vraag. W. J. K. Korthals Altes en B. De Graaf (ESB, 84^e jaargang, 9 december 1999).

grondexploitatie), de algemene kosten, winst en risico op de grondexploitatie en de algemene kosten, winst en risico op de opstalexploitatie. Op uitleglocaties bedroeg de totale toegevoegde waarde, over alle fases, in de woningbouw de afgelopen jaren gemiddeld ca. € 50.000 (inclusief sociale woningbouw en inclusief BTW), waarvan ca. € 30.000 voor de standaard/modale opstalontwikkeling en waarvan ca. € 10.000 betrekking had op winst en risico voor de projectontwikkelaar.⁷

Het verschil tussen beide (€ 50.000 – € 40.000) is (de extra) winst op de grond en vormt een belangrijke buffer voor tegenvallers in de tijd. Het is deze buffer die de projectontwikkelaar, indien hij ook eigenaar is van de grond, beschermt tegen directe aantasting van zijn ‘normale’ winstpercentage. Het is tevens een mogelijkheid, afhankelijk van de constructie, voor beleggers in en financiers van een grondfonds om meer ‘comfort’ met hun positie te hebben. In feite kan eerst de buffer van de projectontwikkelaar worden benut voordat het rendement van de belegger/financier hoeft te worden verlaagd.

Naast de toegevoegde waarde van de projectontwikkeling (= grondexploitatie + opstalontwikkeling) staan de grondprijzen van bouwpercelen op zichzelf. Deze prijzen zijn de laatste 25 jaar ongeveer verzevenvoudigd terwijl de transactieprijzen in de woningvoorraad ongeveer zijn vervijfvoudigd. Dit verschil in prijsontwikkeling heeft er toe geleid dat de grondkostenquote (aandeel van de grondprijzen van bouwpercelen in de VON prijzen van de woningen) is opgelopen van 20% naar ca. 30% (tot 35% aan de bovenkant van de markt). Deze sterke grondprijsstijging, die behalve een inhaaleffect (van de crisis van 1979 en later) ook en vooral een schaarste weerspiegelt, heeft het mogelijk gemaakt om allerlei nieuwe beleidsinzichten in de kostprijs van de grond te verdisconteren. Dit is onder meer gebeurd voor zaken als:

- De bodemkwaliteit c.q. opruimen van de –verontreiniging;
- Geluidshinder (zowel afscherming als bestrijding aan de bron);
- Archeologie (verdrag van Valetta);
- Waterbergingscapaciteit;
- Compensatie in het kader van de flora en fauna wetgeving (Habitat richtlijn);
- Stedenbouwkundige kwaliteiten en inhoudelijke locatie-eisen (bijvoorbeeld de kwaliteit openbare ruimte en, voorschriften inzake woningbouwcategorieën, zoals bedoeld in artikel 6.13 van de Grexwet)

Voornoemde zaken hebben geleid tot meer kwaliteit die op zijn beurt heeft geleid tot structureel hogere grondprijzen. Het is niet ondenkbaar dat opnieuw bepaalde kostenelementen, waaronder bijvoorbeeld elementen van het landschap, daaraan kunnen worden toegevoegd. Feit is echter ook dat juist op dit moment de grondprijzen onder druk staan vanwege de crisis in de economie en op de woningmarkt. Daardoor is er in zekere

⁷ In een recent rapport van het Economisch instituut voor de bouw (eib) staan de resultaten, in procenten, over het totaal van honderddertig door het eib in opdracht van VROM onderzochte gemeentelijke grondexploitaties opgenomen. In uitleggegebied kwamen de berekeningen gemiddeld uit op een winst van 4% ten opzichte van de vrij op naam prijs (excl. btw). Bij een gemiddelde verkoopprijs van € 225.000 betekent dat een winst van € 9.000. Wij houden het bedrag van € 10.000 aan, omdat in veel grondexploitaties winst wordt weggeschreven door gemeenten die niet op zowel de kosten als de opbrengsten sturen, maar op het resultaat van een grondexploitatie – waardoor opbrengstenstijgingen ten goede komen aan de kwaliteit van de locatie. Taco van Hoek. *Hervorming van de woningmarkt*. Onderzoek van eib (november 2009).

zin sprake van een wat ongelukkige timing. Niettemin kan worden gesteld dat daar waar in het verleden kwalitatieve verhogingen in de kostprijs verdisconteerd konden worden, dit ook in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid mogelijk zal zijn, mits de kostprijsverhogende stappen niet te groot zijn.

2.3 De praktijk van financiering uit de grondexploitatie

In de Grondexploitatiewet heeft een afdwingbaar systeem van kostenverhaal en verevening vorm gekregen. Het verhaal van kosten van landschapsinvesteringen bijvoorbeeld heeft op dit moment al een zekere plaats gekregen in de Grexwet. Ten aanzien van bepaalde kosten van landschapsinvesteringen zijn in het Besluit ruimtelijke ordening artikelen opgenomen over welke groene en blauwe investeringen als voorzieningen (art 6.2.5 Bro) respectievelijk als grondexploitatiekosten (art 6.2.4 Bro) uit de grondexploitatie gefinancierd kunnen en moeten worden. Wat er precies onder landschap moet worden verstaan, is echter niet goed gedefinieerd. Soms kan een bovenwijkse groenvoorziening ook worden gezien als een landschappelijk waardevol element, en dan is verhaal binnen de Grexwet al mogelijk. Soms zijn er echter waardevolle landschappelijke elementen aan de orde, zoals perceelsscheidingen, houtopstanden en oevers van waterscheidingen, waarvan de kosten niet, of niet geheel via de Grexwet verhaalbaar zijn.

Komt de investering echter een schaalniveau hoger dan bovenwijkse voorzieningen dan krimpt bedoelde mogelijkheid tot kostenverhaal bij investeringen die niet bedoeld zijn om (uitsluitend) te voorzien in bijvoorbeeld groen of recreatie voor het gebied van de rode ontwikkelingen dat een ontwikkelaar gaat realiseren en nemen daardoor de verhaalsmogelijkheden af. De “afstand” waarop de landschapsinvesteringen ten opzichte van de rode ontwikkeling staat, is op dit niveau bepalend voor de mogelijkheid van de toepassing van kostenverhaal. Bij een toenemende mate van “afstand” tot de ontwikkeling van rode functies komt de financierbaarheid onder druk. Denk hierbij aan investeringen in zaken die uiteenlopen van een park, specifiek bedoeld voor de gelijktijdige ontwikkeling van een naastgelegen woonwijk, tot verbetering van autonome ecologische hoofdstructurelementen tot investeringen in nationaal landschap.

In de praktijk komen niettemin ook vormen van kostenverhaal en verevening voor die buiten het afdwingbare systeem van de Grondexploitatiewet vallen. De financiële ruimte in de grondexploitatie (we doelen hier op grondexploitatieopbrengsten minus direct aan de locatieontwikkeling gerelateerde kosten) blijkt voor de toepassing daarvan vaak maatgevend te zijn. In onderhandelingen over een mogelijke afdracht en de hoogte daarvan waren de wettelijke criteria niet leidend.⁸ Daarnaast valt het volgende te vermelden over verevening in de praktijk.

⁸ Belangrijkste conclusies uit: *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet*, Wolff, Herman de e.a.. Onderzoek van OTB in opdracht van het IPO, NEPROM en VNG (2006).

Bedrijfsgewijze verevening

Bij bedrijven/instellingen die meerdere plannen behandelen/vermarkten wordt soms ten principale verevend tussen de diverse plannen. Dit verevenen, in de zin dat winsten en verliezen worden verrekend, is als het ware onderdeel van hun businessmodel. Dit geldt bijvoorbeeld voor:

- Gemeentelijke Grondbedrijven
- Regionale Ontwikkelingsbedrijven (zoals de BOM, ROM-D en SADC)
- De provinciale Ontwikkelings- of Grondbedrijven.
- Het RVOB van het Rijk.

Wanneer een Ontwikkelings- of Grondbedrijf zelf de grondexploitatie doet in een uitleglocatie, kan op deze wijze vanuit deze locatie met een voorzienbaar grondexploitatieoverschot worden bijgedragen aan bijvoorbeeld een herstructureringslocatie met een voorzienbaar grondexploitatietekort.

In bovenbedoelde gevallen verloopt de verevening dan via de zogenaamde Algemene Bedrijfsreserve van de betreffende bedrijven/instellingen. Dit geldt ook voor private voorbeelden. Bovenplanse verevening doet zich ook wel voor bij de grote private ontwikkelaars die een grondbank bezitten (zoals bij AM/BAM en het Bouwfonds/Rabo), maar dat is meer een incidenteel dan een structureel gegeven.

Bij een hiervoor bedoelde integrale benadering kan de vraag welke opbrengsten precies waar aan meebetalen in de praktijk ook onbeantwoord blijven. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn waar allerlei kostenposten, mede afhankelijk van marktconjunctuur en voortschrijdend planinzicht, op dynamische wijze al dan niet verhaald en verevend werden. Bij een dergelijk omvangrijk project stuit de onderbouwing van de proportionaliteit van de bijdragen uit alle deelexploitaties aan de gehele exploitatie ook op praktische, juridische en financiële bezwaren. Het begrip “proportionaliteit” ziet op de mate waarin vanuit specifieke locaties wordt bijgedragen aan investeringen en kosten, die niet alleen van nut zijn voor die specifieke locatie maar ook voor andere locaties⁹

‘Zoet en zuur’ benadering

Soms worden door overheden gebiedsontwikkelingen aanbesteed onder de nadrukkelijke voorwaarden dat bij een verondersteld winstgevend plan ook een verondersteld verlieslatend plan moet worden meegenomen. De betreffende private partij doet zijn bieding derhalve met inachtneming van de vereveningstaakstelling. Verevening op deze wijze doet zich overigens niet voor tussen een willekeurige winstgevende locatie en een willekeurige tekortlocatie, maar vinden we vooral in het (binnen)stedelijk gebied tussen locaties waarvan de (her)ontwikkeling een samenhang vertoont.

De hiervoor genoemde vereveningen zijn min of meer onverplicht; men komt op basis van vrijwilligheid tot afspraken. Een publiekrechtelijk adwingbare mogelijkheid van toepassing ontbreekt. Een voorbeeld van een meer verplichtende toepassing van

⁹ Met de invoering van de Grexwet is dit beginsel als een wettelijk verhaalscriterium geformuleerd (art 6.13 lid 6 Wro)

verevening is te vinden in de Landinrichting/Ruilverkaveling. De pogingen om dit model in het verleden toe te passen op het stedelijke gebied hebben niet tot resultaten geleid.¹⁰

Actief versus passief grondbeleid.

Behalve dat de hiervoor genoemde vereveningsmogelijkheden onverplicht zijn, zijn ze in hun toepassing ook afhankelijk van de mate waarin de overheid is overgaan tot het voeren van actief of passief grondbeleid. Hoe actiever het grondbeleid, hoe groter de (juridische) mogelijkheden tot verevening daar dan meer plannen onder sturing van één partij en waarbij het eigendomsrecht in handen is van die ene partij worden uitgevoerd.

Dit geldt uiteraard ook als er sprake zou zijn of worden van publiekrechtelijk afdwingbare bovenplanse of regionale verevening. Indien op laatstbedoeld terrein tot nieuw beleid gekomen zou worden, betekent dit overigens ook dat gemeenten die een actief grondbeleid voeren ook bijdragen zullen moeten afdragen aan (regionale) fondsen die mogelijk in beheer zijn bij derden.

Daarnaast is het zo dat via actief grondbeleid, meer invloed kan worden uitgeoefend op het gronduitgifteprijsbeleid. Indien de markt dit toelaat, waarbij naar bekend een belangrijke rol wordt gespeeld door de bestaande voorraad woningen en bedrijventerreinen, kunnen nieuwe kwalitatieve kostprijselementen in de prijs worden verdisconteerd.

Samengevat geldt dat via actief grondbeleid door overheden zowel verevening, als opname van kwalitatieve elementen in de kostprijs beter mogelijk is, dan bij particuliere grondexploitatie, dit gezien de beperkingen die voortvloeien uit het daarvoor geldende wettelijke kader.

¹⁰ Onder andere: P. de Haan, *Landinrichting en stadsinrichting (1975)*.

3 Het bestaande wettelijk kader van kostenverhaal in relatie tot de financiering van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen

3.1 Kostenverhaalsmogelijkheden bij gebiedsontwikkeling

Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie

Uit hoofdstuk 2 volgt dat het vraagstuk tot verbetering van het publiekrechtelijk afdwingbare kostenverhaals- en financieringsinstrumentarium in eerste instantie vooral gericht is op particuliere grondexploitatie. In dit hoofdstuk wordt het bestaande wettelijke kader van het kostenverhaal beschreven. Op deze wijze komt als het ware een “nul-stand” in beeld.

De beschouwing richt zich (vanzelfsprekend) op de toepassingsmogelijkheden van de sinds 1 juli 2008 in werking getreden Grexwet (afd 6.4. Wro). Indien echter met de beschrijving van die toepassingsmogelijkheden zou worden volstaan wordt geen volledig beeld gegeven van de bestaande wettelijke en juridische kaders waarbinnen in de praktijk kostenverhaal plaatsvindt. Om die reden wordt ook in dit hoofdstuk ingegaan op de stand van zaken van de verhaalsmogelijkheden, voor zover deze zich buiten de toepassing van de Grexwet manifesteren.

Het juridische vraagstuk van “kostenverhaal” is in de praktijk van de ruimtelijke ontwikkeling direct verbonden met “particuliere grondexploitatie” in rode ontwikkelingen. Het ziet op de relatie tussen het overheidslichaam (veelal de gemeente) die zorg draagt voor de vereiste planologische medewerking voor een ruimtelijke ontwikkeling en de particuliere grondeigenaar, die op eigen grond de togedachte bestemming tot stand wil brengen. In deze relatie is in alle gevallen sprake van door het betrokken overheidslichaam te maken kosten, waarbij diezelfde overheid deze kosten in rekening wil brengen bij degenen die de ontwikkelmogelijkheden verkrijgen.

Strikt genomen is het vraagstuk van kostenverhaal niet beperkt tot particuliere grondexploitatie. Ook indien een gemeente, via een actief grondbeleid, alle gronden voor de ontwikkeling van een nieuwe woonlocatie weet te verwerven, de locatie bouw- en woonrijp maakt en uiteindelijk overgaat tot gronduitgifte (hetzij via verkoop of via erfpacht) is sprake van de toepassing van verhaal van kosten. In een dergelijke situatie worden de kosten verhaald via gemeentelijke gronduitgifte¹¹.

¹¹ Zie de uitspraak van de Afdeling rechtspraak RvS van 4 oktober 1985 (Tholen, AB 1986, 242), waarvan de kernoverwegingen vanaf dat moment veelal constant terugkomen in de latere jurisprudentie

De juridische aandacht voor het vraagstuk kostenverhaal beperkt zich veelal tot de particuliere exploitatie om reden dat als gevolg van wettelijke regelingen en jurisprudentieontwikkeling er onder het oude recht¹² nadere criteria en kaders zijn ontstaan wat betreft de vormen en de reikwijdte van de toepassing van kostenverhaal. Dergelijke nadere regels zijn er veel minder bij gemeentelijke gronduitgifte; zo is daar de reikwijdte van het kostenverhaal niet beperkt tot de kosten, maar is het, als gevolg van de hoedanigheid van eigenaresse van de grond, ook mogelijk een exploitatiewinst te behalen indien een marktconforme gronduitgifte dit mogelijk maakt.

De centrale onderzoeksvraag richt zich naar mogelijke vormen van financiering en kostenverhaal voor landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen uit andere (meer) renderende ruimtelijke ontwikkelingen. Vanuit die centrale onderzoeksvraag is direct een relatie te leggen naar het kostenverhaal bij particuliere exploitatie: kan via toepassing van c.q. door uitbreiding van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium bij particuliere grondexploitatie worden bijgedragen aan verbetering van de mogelijkheden van financiering van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen uit (meer) renderende ruimtelijke ontwikkelingen?

Kostenverhaal tussen overheidslichamen

De toepassing van kostenverhaal bij particuliere exploitatie heeft als kenmerk dat het overheidslichaam dat tot kostenverhaal overgaat, er belang bij heeft die kosten te verhalen. Dit belang zal veelal gestoeld zijn op het feit dat de kosten waarvoor verhaal plaatsvindt anders voor rekening van dat overheidslichaam zouden komen. Dit belang ligt anders indien het overheidslichaam niet zelf te maken heeft met die kosten, omdat die kosten voor rekening komen van een ander overheidslichaam. Een voorbeeld: een gemeente op wier grondgebied een winstgevende uitleglocatie voor een bedrijventerrein is gepland, is niet direct bereid bij te dragen in de investeringskosten van de aanleg van een nieuwe provinciale ontsluitingsweg, die in eerste instantie was bedoeld tot , op basis van autonoom provinciaal beleid, verbetering van de regionale ontsluiting/bereikbaarheid maar vervolgens ook van nut is voor het geplande bedrijventerrein.

Eigenlijk is hier sprake van een tweede, geheel ander, vraagstuk van kostenverhaal, namelijk: onder welke voorwaarden een overheidslichaam gehouden is bij te dragen in de kosten van ruimtelijke investeringen, die door een ander overheidslichaam worden gedaan. In deze tweede vorm van kostenverhaal gaat het over de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, de kosten door het ene overheidslichaam aan het andere overheidslichaam in rekening kunnen worden gebracht. Evenals bij het fenomeen particuliere exploitatie kan zich in deze relatie tussen overheden een vorm van “free-ridership” voordoen. Immers, de toepassing van kostenverhaal in het voorbeeld zal betekenen dat een door de gemeente te verlenen bijdrage aan de provincie ten koste zal gaan van het (louter aan de gemeente toekomende) positieve grondexploitatieresultaat inzake de bedrijventerreinontwikkeling.

Of anders gezegd: deze vorm van kostenverhaal tussen overheden staat geheel los van de vraag wie nu uiteindelijk de renderende ruimtelijke ontwikkeling realiseert: de overheid (via een actieve grondpolitiek) of de particuliere exploitant.

¹² Bedoeld wordt het recht zoals dat voor de invoering van de Wro gold

Het bovengemeentelijk karakter van landschapsinvesteringen, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen

Kenmerkend voor het financieringsvraagstuk van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen is dat sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen/investeringen die al snel het belang van een individuele gemeente overstijgen. Twee voorbeelden:

- een regionale visie, waaruit volgt dat de benodigde omvang aan bedrijventerrein wordt gevonden door een herstructurering van een bestaand bedrijventerrein in de gemeente A en de aanleg van een nieuw regionaal bedrijventerrein op het grondgebied van gemeente B;
- een regionale visie, waaruit volgt dat de ontwikkeling van 5.000 woningen in nieuw geplande uitleglocaties in de gemeenten C en D gepaard dient te gaan met een verbetering van de landschappelijke kwaliteit door middel van landschapsinvesteringen in de gemeenten E, F en G.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige wettelijke kaders voor het kostenverhaal bij particuliere exploitatie. We willen dit, zoals aangegeven, aanduiden als de “0-situatie”. In paragraaf 8.2 zal worden ingegaan op verhaalsrelatie tussen de overheidslichamen onderling.

3.2 De doorwerking van de onder de WRO ontstane verhaalsmogelijkheden naar de situatie vanaf 1 juli 2008

Alvorens in te gaan op de vanaf 1 juli 2008 ontstane nieuwe wettelijke kaders voor kostenverhaal, is het van belang stil te staan bij de kaders die door wet en jurisprudentie onder het oude recht (voor 1 juli 2008) zijn gevormd en hun doorwerking hebben naar het huidige recht. Daaruit zal blijken dat slechts voor een deel van het vraagstuk van “kostenverhaal” sprake is van per 1 juli 2008 verkregen nieuwe kaders. Voor een ander deel is geen sprake van wijzigingen, waardoor deze voorheen bestaande kaders mogelijk ook nog onder het nieuwe recht van toepassing zijn. Voor het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld van de bestaande juridische kaders van het kostenverhaal kan dit overzicht niet worden gemist.

Voor de beantwoording van de vraag naar de mogelijkheden van kostenverhaal onder het oude recht is van belang dat het begrip “kostenverhaal” nader wordt omschreven. Uit de jurisprudentie volgt dat er, wat betreft de vraag naar de geoorloofdheid van kostenverhaal, een onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de te verhalen kosten. Uit het Nunspeet-arrest¹³ volgt dat de Raad het verhaal van kosten koppelt aan “kosten die voortvloeien uit de uitoefening van de gemeentelijke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening”¹⁴, en daarbinnen de volgende indeling hanteert:

- verhaal van zogenaamde “exploitatiekosten”: hier wordt bedoeld op kosten, verband houdende met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. De Hoge Raad is, onder het oude recht, dienaangaande van oordeel dat sprake is van een gesloten

¹³ HR 2 mei 2003 Nunspeet (zaaknr C02/209HR)

¹⁴ Zie het in de vorige voetnoot genoemde arrest, r.o. 3.6.3

kostenverhaalsstelsel: indien de gemeente eigenaresse is van grond, geschiedt het kostenverhaal via gronduitgifte. Is de grond in handen van derden, dan is de gemeente aangewezen op het sluiten van een exploitatieovereenkomst, met toepassing van de exploitatieverordening zoals bedoeld in artikel 42 WRO dan wel het heffen van baatbelasting. Buiten deze methoden zijn geen andere kostenverhaalsmethoden voor het verhaal van exploitatiekosten bij particuliere grondexploitatie toegestaan;

- verhaal van planschade: De Hoge Raad ziet dit, onder het oude recht, niet als “grondexploitatiekosten”. In het Nunspeet-arrest wordt geoordeeld dat een zelfstandige wettelijke basis voor verhaal van planschade op dat moment in de wet ontbreekt, zodat die kostenverhaalsbevoegdheid niet aanwezig is. Die bevoegdheid ontstaat eerst indien daarvoor een wettelijke regeling is gecreëerd. Na dit arrest is de WRO herzien, waarbij alsnog een wettelijke basis voor minnelijk verhaal van planschadekosten in artikel 49a WRO is opgenomen¹⁵.
- verhaal van plankosten. De Hoge Raad oordeelt dat het kostenverhaal van plankosten plaatsvindt via de weg van de leges (artikel 229 Gemeentewet). Plankosten kunnen, naast het verhaal via leges, ook via zelfstandige overeenkomst¹⁶ worden verhaald¹⁷

De hier door de Hoge Raad onderscheiden kostensoorten exploitatiekosten, planschade en plankosten worden sinds de invoering van de Wro per 1 juli 2008 gezien als “kosten van de grondexploitatie”. Zie hiervoor de kostensoortenlijst, zoals opgenomen in artikel 6.2.4 Bro, meer in het bijzonder de onderdelen c en e (voorzieningen van openbaar nut), h (plankosten) en l (planschade). Uit het vorenstaande blijkt echter dat tot 1 juli 2008 sprake is van verschillende juridische bases voor verhaal van verschillende groepen kosten van de grondexploitatie.

Het Hoge Raad-arrest richt zich op de verhaalbaarheid van kosten bij particuliere exploitatie. Een geheel andere vraag is welke kostensoorten in de praktijk feitelijk door gemeenten tot de grondexploitatie werden gerekend. Het gaat hier om de vraag of kostensoorten ten laste komen van de algemene middelen van een gemeente, dan wel ten laste worden gebracht van degenen die uiteindelijk bouwkvavels kopen c.q. exploiteren. Voor de beantwoording van deze vraag ontbrak en ontbreekt duidelijke wet- en regelgeving. Op deze wijze is onder het oude recht een praktijk ontstaan waarbij zich de kosten van de grondexploitatie konden worden onderscheiden in kostensoorten, die via exploitatieverordening, baatbelasting, planschadeovereenkomsten en/of leges konden worden verhaald, en kostensoorten waarbij het verhaal van die verhaalsinstrumenten niet kon worden ingezet.

De juridische beperkingen in het kostenverhaal beperkten zich echter tot de situatie van particuliere grondexploitatie (zelfrealisatie). Indien kon worden gekomen tot gemeentelijke gronduitgifte of bijvoorbeeld tot bouwclaimmodeltoepassingen, was er in juridische zin geen sprake van particuliere exploitatie en golden de verhaalbeperkingen

¹⁵ Stb 2005, 305. De wetwijziging is op 1 september 2005 in werking getreden. Hiermee is echter slechts een wettelijke basis voor het verhaal van planschadekosten ontstaan ingeval sprake is van planologische medewerking op verzoek van een initiatiefnemer van een project.

¹⁶ Onder zelfstandige overeenkomst wordt hier verstaan: een overeenkomst die niet is gestoeld op artikel 42 WRO (exploitatieverordening)

¹⁷ Hof Den Bosch 10 juli 2002, Bergen op Zoom NJ 2003 nr. 296

niet. Er werd gekomen tot marktconforme gronduitgifte, waarbij strikt genomen de relatie met de vraag welke kostensoorten nu feitelijk ten laste van de grondexploitatie niet meer aan de orde was. De toepasbaarheid van dergelijke modellen was echter afhankelijk van de slagvaardigheid van een gemeentelijk actieve grondpolitiek en, ingeval van bouwclaimmodellen, van de bereidheid van marktpartijen tot toepassing van een dergelijk model.

Voorts was het onder het oude recht de vraag of de mogelijkheden tot contractueel kostenverhaal beperkt waren tot de door de Hoge Raad onderscheiden kostensoorten van exploitatiekosten, plankosten en planschade of dat er daarnaast nog ruimte was voor verhaal van andere kostensoorten.¹⁸. Dienaangaande is sprake van een grillige jurisprudentieontwikkeling die hieronder in hoofdlijnen, en voorts beperkt tot de voor de onderzoeksvraag relevante kostensoorten, wordt geschetst.

De verhaalbaarheid van de kosten van toekomstig onderhoud van voorzieningen van openbaar nut

In het arrest van 6 januari 2006¹⁹ heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het de gemeente niet is toegestaan via gronduitgifte de kosten van onderhoud van openbaar groen te verhalen. De onderhoudskosten worden door de Hoge Raad niet aangemerkt als kosten van uitvoering van een bestemmingsplan. Hier geldt het gesloten stelsel zoals omschreven in het hiervoor aangehaalde Nunspeet arrest: daarbinnen is geen mogelijkheid van kostenverhaal voor onderhoudskosten. Daarbij is overwogen dat het gaat om kosten die de gemeente maakt voor het algemeen belang (onderhoud van openbaar groen) waarbij verhaal van dergelijke kosten dan grote verwantschap vertoont met een heffing. Voor een dergelijke heffing is een wettelijke basis nodig die op dit moment ontbreekt. Daarbij is overwogen dat niet relevant is of sprake is van een jaarlijkse onderhoudsvergoeding of van een eenmalige gekapitaliseerde bijdrage in toekomstig onderhoud.

Het arrest richt zich niet op het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, maar op kostenverhaal bij gemeentelijke gronduitgifte.

De verhaalbaarheid van een bijdrage in een egalisatiefonds voor sociale woningbouw

De aanvaardbare uitgifteprijs van bouw kavels voor sociale woningbouw ligt veelal onder de kostprijs. Door in één locatie de ontwikkeling van vrijesectorwoningbouw en sociale woningbouw mogelijk te maken kan uiteindelijk toch tot een sluitende grondexploitatie worden gekomen. Anders gezegd: de met de verkoop van bouw kavels voor vrijesectorwoningbouw behaalde exploitatiewinst wordt ingezet voor de dekking van tekorten i.v.m. de verkoop van bouw kavels voor sociale woningbouw binnen diezelfde locatie. Deze vorm van kostenomslag over de bouw kavels binnen de locatie, was alleen mogelijk indien sprake was van een geheel gemeentelijke grondexploitatie.

Nu de particuliere exploitatie zich in de regel beperkt tot vrije sector werd in de gemeente Baarn besloten een egalisatiefonds in te stellen, dat zou worden gevoed door bijdragen van particuliere exploitanten die vrije sectorwoningen ontwikkelden. De middelen uit dit fonds zouden kunnen worden aangewend ter stimulering van verlieslatende ontwikkelingen in de sociale woningbouw elders in de gemeente.

¹⁸ Aangenomen mag worden dat deze vraag zich onder het nieuwe recht ook nog steeds voordoet

¹⁹ HR 6 januari 2006 (Beuningen, BR 2006/465).

Het Hof Amsterdam²⁰ oordeelde dat deze vorm van kostenverhaal niet zag op het verhaal van kosten van voorzieningen van openbaar nut, waarvoor de exploitatieverordening en baatbelasting als instrumenten konden worden ingezet.

Het Hof oordeelde voorts dat het bedingen van een storting in dit fonds moest worden aangemerkt als een, in de vorm van een overeenkomst, gehulde vorm van belastingheffing met een herverdelend karakter. Daarbij speelde onder meer het door de gemeente gestelde doel (verwerven van inkomsten voor het verwezenlijken van beleid inzake ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) een rol, en het feitelijk dwangmatig karakter van de storting (het verlenen van planologische medewerking werd afhankelijk gemaakt van een storting in het fonds). Het Hof stelt vast dat een wettelijke basis voor deze vorm van belastingheffing ontbreekt, waardoor de overeenkomst als nietig wordt aangemerkt.

De verhaalbaarheid van een bijdrage in de ruimte voor ruimteregeling

In 2000 is door de ministeries van Vrom en LNV met vijf provincies en VNG een overeenkomst gesloten die zag op de financiering van een door LNV uit te voeren sloopregeling voor intensieve veehouderij onder meer door het mogelijk maken van woningbouw op de gronden, waarop de te slopen gebouwen zich bevinden (Pakt van Brakkenstein). Deze regeling had voorts tot doel dat de provincies de door LNV aan de agrariërs te betalen schadevergoedingen zouden financieren. Deze financiering zou plaatsvinden uit het door de provincies scheppen van (extra) planologische ruimte voor gemeenten voor de bouw van woningen (ruimte voor ruimte).

Door de provincies is op zeer verschillende wijze uitvoering gegeven aan regelingen, waarbij gemeenten in de gelegenheid werden gesteld extra planologische ruimte voor woningbouw te verkrijgen in ruil voor een financiële vergoeding per woning. Door gemeenten werd, op hun beurt, deze aan de provincie te betalen vergoeding verhaald op particuliere initiatiefnemers voor woningbouw. Vaak ging het hier over bouwinitiatieven ter grootte van 1 of enkele woningen met een sterk individueel (niet projectmatig) karakter.

Door de gemeente Horst aan de Maas werd met de provincie Limburg een overeenkomst gesloten, waarbij de gemeente een aantal woningbouwcontingenten verkreeg in ruil voor een financiële vergoeding gebaseerd op de provinciale ruimte voor ruimteregeling. Door de gemeente wordt deze vergoeding in 2005 verhaald op een particuliere exploitant die een woning op eigen grond wenst te realiseren. De rechtbank Roermond²¹ oordeelt dat de door de gemeente met de exploitant gesloten overeenkomst nietig is, wegens strijd met het verbod van détournement de pouvoir nu de financiële vergoeding verbonden is aan de bereidheid woningbouw toe te staan. Voorts overweegt de rechtbank dat met de kostenverhaalstoepassing niet wordt beoogd ruimtelijk ordeningsbeleid te voeren, maar dat de regeling gericht is op het verkrijgen van financiële middelen voor het provinciaal sloopbeleid, welk sloopbeleid primair dient te worden gekwalificeerd als milieubeleid.

Kostenverhaal via overeenkomst of via publiekrechtelijk afdwingbaar instrumentarium?

Naast het kostenverhaal via overeenkomst, was onder het oude recht ook van belang de vraag of kostenverhaal kon plaatsvinden via een financiële voorwaarde verbonden aan een begunstigende beschikking. Ook hierover heeft de rechter zich in het verleden

²⁰ Hof Amsterdam, 17 juni 1993 (Baarn, rolnr. 1446/92, niet gepubliceerd)

²¹ Rb Roermond 5 augustus 2009 (Horst aan de Maas, HA ZA 08-765)

uitgesproken. Ook in deze gevallen is sprake van verschillende kostensoorten. Dit betrof zowel aan de grondexploitatie gerelateerde kostengroepen maar het kon ook om kostengroepen gaan die op grotere afstand daarvan stonden.

Uit de jurisprudentieontwikkeling blijkt dat voor het toepassen van een financiële voorwaarde niet in alle gevallen een expliciete wettelijke grondslag aanwezig behoeft te zijn²². Uit de jurisprudentie kunnen de volgende cumulatieve criteria voor het gebruik van dergelijke financiële voorwaarden worden afgeleid²³ :

- met de voldoening van een financiële voorwaarde wordt een rechtstreekse bijdrage geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de begunstigende beschikking rust (zgn. rechtstreekse doelgebondenheid);
- de omvang van de betalingsverplichting moet direct gerelateerd zijn aan de aantasting van de doelstelling die door de vergunde activiteit wordt bewerkstelligd;
- de verlening van de vergunning of vrijstelling noopt in het algemeen belang tot het heffen van een geldbedrag;
- de noodzaak een financiële voorwaarde op te leggen moet hieruit blijken dat niet een andere, uit een oogpunt van rechtsbescherming meer aanvaardbare mogelijkheid aanwezig is om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen, bijvoorbeeld in de vorm van een belasting.

Het verbinden van financiële voorwaarden aan verzoeken tot planologische medewerking kent in de praktijk weinig geslaagde precedënten. De oorzaak daarvan ligt naar mag worden aangenomen in het gebonden karakter (de bouwvergunning) en de vereiste rechtstreekse doelgebondenheid. Indien al kan worden aangetoond dat de financiële voorwaarde bijdraagt aan de doelstelling van de aan de planologische medewerking ten grondslag liggende regeling, dient ook de rechtstreekse doelgebondenheid (i.c. de vereiste rechtstreekse relatie van de voorliggende concrete planologische medewerking) nog te worden aangetoond. Louter verwijzen naar brede en ruimte planologische belangen lijkt daarvoor een onvoldoende basis te vormen²⁴. Op andere beleidsterreinen, buiten de ruimtelijke ordening, komen meer geslaagde voorbeelden van toepassing van financiële voorwaarden voor:

- woonruimteonttrekking²⁵;
- vrijstelling parkeerregeling bouwverordening²⁶
- kapvergunning²⁷

²² ARRS 15 november 1986 (Den Haag AB 1987, 475), ARRS 30 juli 1987 (Amsterdam, BR 1988, blz 127) en HR 19 mei 2000 (Staat/Den Haag, AB 2000. 428).

²³ Zie voor een uitvoerige beschrijving van deze voorwaarden en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie: J.A.M. van den Brand en J.F. de Groot, *Financiële voorwaarden bij publiekrechtelijke medewerking, een verkenning in het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk domein (essay in opdracht van het Ministerie van VROM)*.

²⁴ Zie daartoe bijvoorbeeld het arrest van het Hof Den Haag in de kwestie Alkemade²⁴. De gemeente sloot een overeenkomst met een particuliere exploitant waarbij de gemeente zich verplicht tot planologische medewerking en de exploitant een vergoeding in de kosten van de bestemmingsplanwijziging vergoedt en de afspraak maakt de te bouwen woning te verkopen/verhuren aan ingezetenen/economisch gebonden aan de gemeente. Het Hof overwoog daarbij dat aan het herzien/vrijstellen van een bestemmingsplan geen voorwaarden kunnen worden verbonden ter behartiging van de door de gemeente gewenste wijze van woonruimteverdeling. Ook biedt de wet, aldus het Hof, buiten de exploitatieverordening en de baatbelasting, geen basis voor het bedingen van een bijdrage in de kosten van een bestemmingsplanwijziging.

²⁵ zie de uitspraken in voetnoot 11 alsmede onder meer ABRS 13 juni 2000 (Arnhem, AB 2000, 315).

²⁶ ARRS 30 augustus 1985 (Zoeterwoude, AB 1986, 243) en ABRS 4 augustus 1998 (Schagen, BR 1999, blz. 233).

²⁷ ABRS 1 februari 1995 (Bussum, BR 1996, blz 151).

3.3 Kostenverhaalsmogelijkheden onder de werking van de Wro

Uit paragraaf 3.2. volgt dat onder de WRO, wat betreft de verhaalsmogelijkheden, onderscheid werd gemaakt naar de aard van de te verhalen kostensoort. Ook is gebleken dat er, naast het door de Hoge Raad in het Nunspeet arrest gemaakte onderscheid naar exploitatiekosten, plankosten en planschadekosten er ook andere kostensoorten zijn, waarvoor, op grond van jurisprudentieontwikkeling, het twijfelachtig is of deze daadwerkelijk via overeenkomst dan wel via een financiële voorwaarde aan een beschikking zouden kunnen worden verhaald. Er is sprake van een grillige jurisprudentieontwikkeling, waarbij ook gezegd dient te worden dat steeds specifieke kostensoorten ter beoordeling aan de rechter zijn voorgelegd. Hierdoor is het niet goed mogelijk daaruit een constante jurisprudentielijn te destilleren, waaruit op eenduidige wijze zou volgen welke kostensoorten nu wel en welke niet ten laste van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gebracht.

Zo is per 1 juli 2008 de werking van de voormalige gemeentelijke exploitatieverordening, zoals bedoeld in artikel 42 WRO, vervallen, met uitzondering van de situaties die in overgangsrecht zijn vastgelegd²⁸.

Het instrument van de baatbelasting, zoals omschreven in artikel 222 Gemeentewet, is niet komen te vervallen, maar is vanaf 1 juli 2008 alleen nog maar in te zetten in situaties waarin de Grondexploitatiewet niet kan worden toegepast. Dit komt erop neer dat voor het kostenverhaal in gebiedsontwikkelingen de baatbelasting niet meer kan worden toegepast. Het gebruik van de baatbelasting is nu beperkt tot niet-grondexploitatie-toepassingen, zoals de aanleg van riolering voor bestaande boerderijen en woningen in het buitengebied.

Dit betekent niet dat daarmee de jurisprudentieontwikkeling van de toepassing van de exploitatieverordening en de baatbelasting is beëindigd. Nog steeds worden zaken ter beoordeling aan de rechter voorgelegd, waarbij onder meer de vraag aan de orde is welke kostensoorten nu via de exploitatieverordening en welke via baatbelasting kunnen worden verhaald. Zo is, voor de toepassing van baatbelasting, eerst in 2003 door de Hoge Raad bevestigd dat een baatbelasting niet alleen kan worden ingezet voor de eerste (nieuw) aanleg van voorzieningen van openbaar nut (zoals een weg), maar dat deze belasting ook kan worden ingezet indien een bestaande voorziening wordt verbeterd, onder gelijktijdige vaststelling van criteria wat dan onder “verbetering” dient te worden verstaan²⁹.

De onduidelijkheden en daaraan verbonden de afbreukrisico's verbonden aan de toepassing van de exploitatieverordening en de baatbelasting, zijn onder meer aanleiding geweest voor een nieuw kostenverhaalsstelsel, zoals dat per 1 juli 2008 in de Wro is

²⁸ Dit met uitzondering voor de situaties, zoals beschreven in het overgangsrecht van artikel 9.1.17 Invoeringswet Wro. De exploitatieverordening blijft van toepassing op vóór 1 juli 2008 gesloten exploitatieovereenkomsten en is van toepassing op na 1 juli 2008 gesloten/te sluiten overeenkomsten, die zien op de realisatie van bestemmingsplannen waarvan het ontwerp vóór 1 juli 2008 ter visie is gelegd.

²⁹ HR 8 augustus 2003 (Breda, Belastingblad 2003, blz. 988.). Nadien heeft de Hoge Raad in dezelfde zaak in cassatie de criteria voor de toepassing van het begrip aangepast (HR 4 mei 2007, Belastingblad 2007, blz. 599).

vastgelegd (afdeling 6.4. Grondexploitatie)³⁰. Dit nieuwe kostenverhaalsstelsel wordt hier op hoofdlijnen nader beschreven.

3.3.1 Introductie wettelijke kader kostenverhaal in Wro

Omschrijving van relevante begrippen

- Grondexploitatiekosten. De wetgever heeft dit begrip nu voor het eerst vastgelegd. In artikel 6.24 Wro is de wettelijke basis gelegd voor het sluiten van kostenverhaalsovereenkomsten met particuliere exploitanten, die zien op verhaal van “grondexploitatiekosten”. In artikel 6.12 Wro is vastgelegd dat de “kosten van de grondexploitatie” ook publiekrechtelijk, via een exploitatieplan, kunnen en moeten worden verhaald, waarbij de voor verhaal in aanmerking komende kostensoorten zijn vastgelegd in de artikelen 6.2.3 en verder van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).
- Voorziening: Met de invoering van de Wro is het begrip “voorziening” voor het eerst wettelijk vastgelegd. In artikel 6.2.5 Bro is een limitatieve opsomming van het begrip voorziening opgenomen. Komt een investering niet voor op deze lijst, dan kan die investering ook niet worden aangemerkt als een voorziening. De kosten van de aanleg van voorzieningen behoren tot de kosten van de grondexploitatie (zie artikel 6.2.4 sub c en e Bro)
- Bovenwijkse voorziening: het begrip “bovenwijkse voorziening” is niet in de wet gedefinieerd. Wel volgt uit de definitie van voorziening dat een bovenwijkse voorziening altijd moet voorkomen op de lijst van voorzieningen, zoals omschreven in artikel 6.2.5 Bro. Vanuit de toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit³¹ kan worden gesteld dat een voorziening een “bovenwijkse” karakter heeft, indien de uitkomst van de drie criteria ertoe leidt dat de kosten van de voorziening niet voor 100% ten laste van één exploitatieplan (i.c. exploitatiegebied) kunnen worden gebracht. Daarbij is het niet relevant of de voorziening binnen dan wel buiten het exploitatiegebied is gelegen. Zie hiervoor artikel 6.2.4 c en e Bro in relatie tot artikel 6.13 lid 6 Wro.
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling. Hier gaat het om kostensoorten die niet tot de kosten van de grondexploitatie behoren. In artikel 6.24 Wro worden deze bijdragen expliciet onderscheiden van grondexploitatiekosten. In de Wro ontbreekt een definitie van deze bijdrage.
- Bovenplanse verevening: In de Wro ontbreekt een definitie van dit begrip. In de praktijk gaat het over het verevenen van de winst van de ene grondexploitatie met het verlies van een andere grondexploitatie, waardoor voor de beide locaties tezamen sprake is van een sluitende c.q. minder verlieslatende exploitatie;
- Bovenplanse kosten. In artikel 6.13 lid 7 Wro wordt gesproken van bovenplanse kosten, zonder dat dit in de Wro is gedefinieerd. Genoemd artikellid is via het

³⁰ zie MVT wetsvoorstel Grondexploitatiewet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 nr 3 par 2.2. en verder

³¹ Deze criteria zijn afkomstig uit artikel 6.13 lid 6 Wro en worden hierna in deze paragraaf nader toegelicht

amendement Irrgang in de Wro terechtgekomen³². Het amendement is als volgt toegelicht: *“Het amendement beoogt een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te maken, op grond van een structuurvisie waar de samenhang duidelijk in wordt beschreven, zonder dat gemeenten gedwongen worden om al die locaties in één grondexploitatie onder te brengen. Dat kan aan de orde zijn wanneer over de meeste locaties wel vrijwillige afspraken gemaakt kunnen worden, maar over één of twee niet. Dan leidt het onderbrengen van alle locaties onder het regime van de grondexploitatie wet tot onnodige bureaucratisering. In het geval van een samenhangende ontwikkeling waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn, houdt één grondexploitatie een groot bestuurlijk risico in. Bovendien kennen de verschillende locaties vaak een verschillend ontwikkeltempo. Om dergelijke redenen kan het opportuun zijn om uit te gaan van gescheiden grondexploitaties, maar wél een vorm van bovenplanse verevening toe te passen.”* Uit de toelichting op het amendement volgt dat de indiener van het amendement met bovenplanse kosten heeft bedoeld te stellen “bovenplanse verevening”.³³

De kostensoortenlijst

De kostensoortenlijst is de nadere omschrijving van de tot de grondexploitatie behorende kostensoorten die bij de toepassing van het publiekrechtelijk kostenverhaal kunnen worden verhaald. Deze lijst is opgenomen in artikel 6.2.3 tot en met 6.2.6 Bro. Zo behoren de kosten van planschade³⁴ maar ook plankosten voortaan tot de wettelijk verhaalbare grondexploitatiekosten. Onder het oude recht werden deze beide kostensoorten, dit gezien het Nunspeet arrest, niet aangemerkt als wat toen werd genoemd “exploitatiekosten” (zie par. 3.2).

Op de kostensoortenlijst staan niet de kosten van toekomstig onderhoud en beheer (van voorzieningen van openbaar nut). Uit de parlementaire geschiedenis van de Grondexploitatie wet kan worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd deze kosten niet tot de verhaalbare grondexploitatiekosten te willen rekenen³⁵.

De kostensoortenlijst heeft een limitatief karakter wat betreft de toepassing van het publiekrechtelijk kostenverhaal (via het exploitatieplan). De wetgever heeft het echter mogelijk gemaakt om in de anterieure contractfase³⁶ behalve de kosten van de op de kostensoortenlijst voorkomen kosten van de grondexploitatie ook een wettelijke basis te bieden voor, onder voorwaarden, het verhaal van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast, zo volgt uit de Memorie van Toelichting, wordt beoogd in de anterieure fase ruimte te bieden voor verhaal van grondexploitatiekostensoorten, die niet op de kostensoortenlijst voorkomen³⁷. Vooralsnog is de uitkomst hiervan nog onduidelijk, nu geen inzicht bestaat over de exacte reikwijdte van het begrip “grondexploitatiekosten”. Of anders gezegd: welke kostensoorten behoren tot de grondexploitatie, maar zijn niet

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30218, nr 20

³³ Het vraagstuk van bovenplanse verevening en verhaal van bovenplanse kosten wordt nader toegelicht in par 3.3.2

³⁴ In tegenstelling tot het voormalige artikel 49a WRO respectievelijk huidige artikel 6.4a Wro is, voor de toepassing van het verhaal van planschade via afdeling 6.4. Wro, niet meer relevant of sprake is van een planologisch besluit dat op verzoek van een projectinitiatiefnemer wordt genomen.

³⁵ zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 nr 3 blz 23.

³⁶ de toepassing van het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst wordt nader beschreven in paragraaf 3.3.2.

³⁷ zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 blz 25 en 45.

opgenomen op de kostensoortenlijst? De jurisprudentieontwikkeling zal op dit punt moeten worden afgewacht.

De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit

Indien een kostensoort voorkomt op de kostensoortenlijst betekent dit nog niet dat de investering volledig kan worden verhaald. In de Grexwet zijn regels opgenomen met betrekking tot de vraag wat de omvang is van de te verhalen kosten. Zo kunnen de kosten van voorzieningen worden verhaald, mits voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Artikel 6.13 lid 6 Wro luidt als volgt:

Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

De in dit artikellid genoemde begrippen – profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit – zijn de verplicht cumulatief toe te passen criteria voor de toerekening van kosten van voorzieningen maar ook van andere grondexploitatiekosten aan een exploitatiegebied (lees: exploitatieplan) ingeval sprake is van afdwingbaar kostenverhaal. De drie begrippen zijn niet in de Wro gedefinieerd. In de Memorie van Toelichting behorende bij het wetsvoorstel Grondexploitatiewet, is de volgende omschrijving opgenomen³⁸:

profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden;

toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen;

proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan deze kosten.

De criteria zijn alleen van toepassing m.b.t. de vraag wat de omvang is van de aan een bepaald exploitatiegebied toe te rekenen kosten. Is dit bedrag vervolgens bekend, dan gelden de criteria niet meer voor de omslag van de kosten binnen het exploitatiegebied over de verschillende uitgeefbare kavels.

Er is sprake van juridische criteria. De jurisprudentie zal leren welke nadere subcriteria of voorwaarden hebben te gelden bij de uitleg van deze drie criteria. Uit de jurisprudentieontwikkeling, verbonden aan de toepassing van de exploitatieverordening

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 nr 3 blz 23.

en baatbelasting, kan worden geconcludeerd dat de uitleg van de bij de toepassing van de exploitatieverordening/baatbelasting behorende criteria van baat en profijt in het oude recht (zeer) beperkend werd uitgelegd. De vraag is dan ook of in de toekomst van een ruime uitleg zal mogen worden uitgegaan. We zullen dit moeten afwachten.

3.3.2 De wettelijke mogelijkheden van kostenverhaal onder de Wro

Na de schets van de introductie van het wettelijke kader van de in de Wro opgenomen kostenverhaalsregeling kan beantwoording plaatsvinden van de vraag welke soorten kosten nu via welke kostenverhaalsinstrumenten door de gemeente³⁹ kunnen worden verhaald.

Gronduitgifte

Grondexploitatiekosten kunnen worden verhaald via de gronduitgifte. Indien de marktconforme uitgifteprijs hoger ligt dan de kostprijs van de grondexploitatiekosten, dan is de gemeente gerechtigd de exploitatiewinst te incasseren. Degene die grond uitgeeft probeert een maximale grondopbrengst te incasseren. Wat hij daarna met de opbrengst doet, doet in beginsel niet ter zake.

In relatie tot de toepassing van kostenverhaal geldt voor de gemeente de restrictie dat de gemeente niet in een uitgifteovereenkomst of een andere overeenkomst separaat de kosten van toekomstig onderhoud van openbaar groen in rekening mag brengen. Er bestaat, gezien de in par. 3.2 aangehaalde jurisprudentie, geen wettelijke basis voor een overeenkomst over verhaal van kosten van onderhoud van de openbare ruimte.⁴⁰ Wat niet wegneemt dat de gemeente, ingeval van een positief grondexploitatie resultaat, de aldus verkregen inkomsten best aan onderhoud zou kunnen besteden.

Particuliere grondexploitatie: kostenverhaal via anterieure overeenkomst

Bij particuliere grondexploitatie dient onderscheid aangebracht te worden in de reikwijdte van het kostenverhaal via anterieure overeenkomst (wilsovereenstemming) en exploitatieplan (publiekrechtelijk afdwingbaar). Voor beide instrumenten geldt dat ze de wettelijke basis vormen voor verhaal van grondexploitatiekosten.

Verhaal van de grondexploitatie kostensoorten die voorkomen op de kostensoortenlijst is via een anterieure overeenkomst toegestaan. Uit de Memorie van Toelichting kan worden afgeleid dat kostensoorten die niet op de kostensoortenlijst voorkomen maar wel tot de grondexploitatie, ook verhaald kunnen worden via anterieure overeenkomst. De reikwijdte hiervan is nog niet duidelijk, nu het begrip “grondexploitatiekosten” niet wettelijk is afgebakend.⁴¹

³⁹ Waar in deze paragraaf hierna over de gemeentelijke kostenverhaalsinstrumenten wordt gesproken, gelden die instrumenten ook voor provincie en rijk indien een inpassingsplan of provinciaal respectievelijk rijksprojectbesluit wordt vastgesteld (zie artikel 6.25 Wro).

⁴⁰ zie het eerder aangehaalde HR 6 januari 2006 Beuningen (BR 2006/465).

⁴¹ De MvT bij de Grondexploitatiewet geeft (op blz. 45) aan dat ook andere grondexploitatie kostensoorten dan die op de kostensoortenlijst staan, deel kunnen uitmaken van een anterieure overeenkomst. Hiervan moet worden onderscheiden de mogelijkheid om via anterieure overeenkomst een hoger bedrag te verhalen met betrekking tot op de kostensoortenlijst voorkomende kostensoorten, dan ingeval van toepassing van een exploitatieplan. Deze laatste mogelijkheid is wettelijk aanwezig, omdat de Wro een aantal beperkende voorwaarden die gelden voor de toepassing van het kostenverhaal via exploitatieplan niet van toepassing verklaart op de anterieure fase. Iets anders is dat deze toepassing eveneens niet mag leiden tot vormen van misbruik van bevoegdheid, dwang, dwaling etc.

Er gelden in deze anterieure fase geen wettelijke beperkingen t.a.v. de omvang van de in dit kader te verhalen kosten van op die lijst voorkomende bovenwijkse voorzieningen, zoals voor groenprojecten. De in artikel 6.13 lid 6 Wro opgenomen wettelijke criteria m.b.t. profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, die er juist toe leiden dat de omvang van bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen is beperkt, gelden in de anterieure fase niet.

Naast verhaal van grondexploitatiekosten kan in de anterieure overeenkomst ook verhaal van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Voorwaarde is dat de ruimtelijke ontwikkelingen in een structuurvisie zijn vastgelegd. Daarbij dient de ruimtelijke relatie tussen de te ontwikkelen rode functie (de kostendrager) en de ruimtelijke ontwikkeling inzichtelijk te worden gemaakt.

Hoewel de Wro dit niet expliciet aangeeft, wordt uit de parlementaire geschiedenis duidelijk, dat ingeval van gemeentelijk kostenverhaal, die ruimtelijke ontwikkelingen niet per se in een gemeentelijke structuurvisie dienen te zijn vastgelegd, maar dat het ook mogelijk is dat die ruimtelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld in de Rijks- of provinciale structuurvisie zijn vastgelegd.

Kenmerkend voor verhaal van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen is dat dit alleen kan plaatsvinden via anterieure overeenkomst. Dienaangaande zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is het BW van toepassing. Zo is betaalplanologie daarmee niet toegestaan. Dit belangrijke uitgangspunt gold al onder het oude recht en wordt nu onder de Wro voortgezet.

Verhaal van kosten van beheer en onderhoud past, zo kan worden afgeleid uit de parlementaire geschiedenis van de behandeling van de Grondexploitatiewet, niet in de bedoeling van de wetgever.

Particuliere grondexploitatie: kostenverhaal via het exploitatieplan

Dit is de publiekrechtelijke (en daarmee afdwingbare) vorm van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. Het verhaal van kosten is beperkt tot de grondexploitatiekostensoorten die voorkomen op de kostensoortenlijst⁴². Daarnaast zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Voor de verhaalbaarheid van de kosten van voorzieningen (ongeacht of ze binnen of buiten het exploitatiegebied⁴³ liggen) gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Met name bij bovenwijkse voorzieningen heeft dit tot gevolg dat slechts een deel van de investeringskosten aan een specifiek exploitatiegebied kan worden toegerekend;
- Macro-aftopping. Vanuit de fictie dat de gemeente heeft te gelden als enige grondexploitant worden de exploitatiekosten en -opbrengsten, zoals omschreven in de kostensoortenlijst, met elkaar in verband gebracht. Zijn de kosten lager of gelijk aan de opbrengsten, dan dient 100% van de kosten te worden verhaald. De geraamde winst kan niet worden verhaald. Indien de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is

⁴² Deze lijst is opgenomen in artikel 6.2.3 tot en met 6.2.7 Bro

⁴³ Het exploitatiegebied is het gebied waarop het exploitatieplan betrekking heeft. De omvang van het exploitatiegebied is, uitgezonderd in gevallen zoals bedoeld in artikel 6.12 lid 5 Wro, nimmer groter dan het gebied waarop het planologische besluit, waar het exploitatieplan aan is verbonden, betrekking heeft.

de omvang van het kostenverhaal beperkt tot het begrote opbrengstniveau. In dat geval is een ingecalculereerd verlies voor rekening van de gemeente⁴⁴.

- Micro-aftopping. Ter uitvoering van artikel 6.2.6 Bro zal door de Minister van Vrom een ministeriele regeling worden vastgesteld, die regels stelt t.a.v. de begrenzing van het verhaal van bepaalde in de kostensoortenlijst vastgelegde kostensoorten. Het gaat hier om de kosten van planontwikkeling, voorbereiding, directievoering en toezicht, ambtelijke apparaat en kosten van ontwerpcompetities e.d.⁴⁵.
- Verhaal van bijdragen ruimtelijke ontwikkeling via een exploitatieplan is niet mogelijk.
- Kostenomslag binnen het exploitatiegebied. Dit betreft de verplicht in de Wro voorgeschreven methode waarop de aan een exploitatiegebied toegerekende kosten vervolgens in het exploitatieplan moeten worden omgeslagen over de verschillende binnen dat exploitatiegebied gelegen eigendommen waarop bouwplannen kunnen worden gerealiseerd (i.c. bouwkavels). Deze methode is vastgelegd in de artikelen 6.18 en 6.19 Wro. Kenmerk van deze methode is dat de omslag binnen het exploitatiegebied geschiedt naar financieel draagkracht waarbij de volgende kernprincipes gelden:
 - de kosten van de grondexploitatie van een exploitatiegebiedontwikkeling bevatten zowel de kosten van investeringen (voorzieningen, plankosten etc.) als de inbrengwaarden van de eigendommen. Voor de inbrengwaarden van uitgeefbare gronden (i.c. de geplande bouwkavels) geldt dat deze uiteindelijk niet worden verhaald. De inbrengwaarde van de uitgeefbare gronden wordt gebruikt om op deze wijze een kostprijsberekening te kunnen opstellen, en wordt uiteindelijk bij de berekening van een individuele exploitatiebijdrage op de voor een bouwkavel bepaalde “kostprijs”(bruto-exploitatiebijdrage) in mindering gebrachte inbrengwaarde dient per eigendom op basis van taxatie te worden vastgelegd. De taxatie dient voor alle eigendommen plaats te vinden conform de objectieve criteria, die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 40b-40f onteigeningswet⁴⁶. Dit kan betekenen dat voor verschillende eigendommen binnen één exploitatiegebied de hoogte van de inbrengwaarden onderling verschilt;
 - de totale ingevolge de kostensoortenlijst bepaalde kosten worden omgeslagen over de binnen het exploitatieplan aanwezige uitgeefbare gronden (de Wro spreekt van gronden met aangewezen bouwplannen).
 - de omslag vindt plaats op basis van (grondexploitatie)opbrengstcapaciteit. Op basis van door de gemeente vast te leggen gronduitgifte prijscategorieën ontstaat een differentiatie, afhankelijk van de toegedachte uitgifteprijscategorie. Op deze wijze komt, indien sprake is

⁴⁴ Het beginsel van de macro-aftopping is vastgelegd in artikel 6.16 Wro

⁴⁵ Het concept van deze Ministeriele regeling is medio januari 2010 gepubliceerd. Inwerkingtreding is voorzien per 1 oktober 2010

⁴⁶ Er is een aparte waarderingsgrondslag opgenomen in het geval in het exploitatieplan is aangegeven dat gronden zijn of worden onteigend, of welke op onteigeningsbasis minnelijk worden verworven (zie art 6.13 lid 5 Wro)

- van verschillende uitgifteprijscategorieën binnen één exploitatiegebied, een gedifferentieerd kostenverhaal per bouwkavel tot stand;
- de omslag vindt voorts plaats op basis van evenredigheid. Elk perceel met dezelfde opbrengstcapaciteit krijgt een even groot percentage van het aandeel van de kosten toegerekend. Stel dat de gronduitgifte opbrengsten van perceel A en B ieder 90 zijn en van C 10 en de totale kosten (inclusief inbrengwaarden) 50, dan vindt een omslag plaats over A van 23,7, B van 23,7 en over C van 2,6 (verhouding 9:9:1).
 - de per uitgeefbare bouwkavel toegerekende gedifferentieerde (bruto)exploitatiebijdrage (c.q. kostenverhaal) wordt vervolgens verminderd met de getaxeerde inbrengwaarde van dat betreffende eigendom. Het saldo geldt als de door de eigenaar uiteindelijk verschuldigde (netto)exploitatiebijdrage.

De kostenomslag binnen het exploitatiegebied wordt daarmee gekenmerkt door zowel de onderlinge verschillen in uitgiftecategorieën als de onderlinge verschillen in inbrengwaarde.

Of anders gezegd: een perceel waarop woningbouw in de klasse “duur” mogelijk is, zal een hogere gronduitgifte opbrengstcapaciteit kennen vergeleken met een perceel waarop “sociale huur” is toegedacht. Indien het perceel waarop dure woningbouw is voorzien echter ook in verhouding hoge inbrengwaarde kent (het betreft bijvoorbeeld een voormalig fabriekscomplex) dan zal de uiteindelijke exploitatiebijdrage voor dit perceel lager kunnen uitvallen vergeleken met een perceel waar sociale huur is toebedeeld maar wat een lage inbrengwaarde kent (bijv. het betreft een voormalig onbebouwd weiland).

Kostenverhaal via een exploitatieplan en de toepassingsmogelijkheden van bovenplanse verevening.

Ingevolge artikel 6.13 lid 7 Wro (amendement Irrgang) biedt de Wro in beginsel ruimte om bovenplanse kosten via het exploitatieplan te verhalen. In paragraaf 3.3.1 is een begripsomschrijving van zowel bovenplanse kosten als bovenplanse verevening opgenomen. Zoals aangegeven ontbreekt van deze begrippen een wettelijke definitie. Uit de toelichting op het amendement volgt, dat het de bedoeling is geweest bovenplanse verevening mogelijk te maken.

De onderzoekers betwijfelen of de thans opgenomen wettelijke regeling in artikel 6.13 lid 7 Wro een voldoende juridische basis biedt voor het met succes kunnen toepassen van bovenplanse verevening. Ook wordt betwijfeld of de wettelijke regeling voldoende juridische basis biedt voor het verhalen van bovenplanse kosten tot een omvang, die uitstijgt boven het niveau van kostenverhaal dat kan worden bereikt op basis van de wettelijke regeling, zoals deze zou gelden in een situatie dat artikel 6.13 lid 7 Wro wordt weggedacht.

Deze twijfels zijn gestoeld op de volgende argumenten.

Indien onder “bovenplanse kosten” wordt verstaan “bovenplanse verevening”, beoogt de wettelijke regeling te bereiken dat de geraamde exploitatiewinsten van locaties

beschikbaar komen voor de overheid voor de (gedeeltelijke) dekking van verlieslatende locatieontwikkelingen elders.

Ingevolge de doelstelling van de Wro-wetgever is de omvang van het kostenverhaal in een winstgevende ontwikkeling beperkt tot de kosten, en komt een eventuele winst ten gunste van de eigenaar (i.c. de particuliere exploitant). Het afromen van winsten kan binnen deze benadering niet worden aangemerkt als kostenverhaal.

Indien het amendement beoogt te bewerkstelligen dat niet meer langer wordt gesproken van het afromen van winsten maar van het in rekening brengen van kosten, in dit geval van kosten uit een andere, verlieslatende, locatie dan wordt strikt genomen in de doelstelling van de Wro (het verhalen van “kosten”) gebleven.

Maar of een dergelijke uitleg c.q. toepassing succes zal hebben, wordt betwijfeld. Een tekort in een exploitatie wordt veroorzaakt doordat de kosten in die locatie hoger zijn dan de opbrengsten. Gesteld kan worden dat, indien wordt bijgedragen in een tekort, er wordt bijgedragen in kosten. Daarbij is dan echter wel de voorwaarde dat de kosten van die andere verlieslatende locatie (we spreken nu in termen van het amendement over bovenplanse kosten) wel als kosten van de grondexploitatie, zoals deze voorkomen op de kostensoortenlijst, kunnen worden aangemerkt. Ingevolge artikel 6.13 lid 8 Wro wordt bij AmvB bepaald welke kosten van de grondexploitatie als verhaalbaar mogen worden aangemerkt. De uitwerking hiervan is opgenomen in de eerder besproken kostensoortenlijst, zoals deze is opgenomen in het Bro. Of anders gezegd: het vanuit locatie A bijdragen in de kosten van locatie B is, ingevolge artikel 6.13 Wro, alleen mogelijk voor zover in locatie B sprake is van kostensoorten, die voorkomen op de kostensoortenlijst.

De gedachte zou kunnen postvatten, zoals gezegd ontbreekt een wettelijke definitie, dat met het begrip “bovenplanse” kosten is bedoeld juist andere kostensoorten, dan die voorkomen op de kostensoortenlijst, te verhalen. In deze vorm vervult het amendement de functie van het aanreiken van een nieuwe op de kostensoortenlijst aanvullende verhaalbare kostensoort. Een dergelijke uitleg van artikel 6.13 lid 7 Wro stuit echter op verschillende belemmeringen binnen de Wro en het Bro. Zo is de strekking van artikel 6.13 lid 8 en de uitwerking daarvan in de kostensoortenlijst zoals deze in het Bro is opgenomen, dat, uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid, sprake is van een duidelijke maar ook limitatieve lijst van verhaalbare kostensoorten. Hiermee verhoudt zich niet een wettelijke bepaling die tot doel heeft nieuwe kostensoorten toe te voegen, waarbij geen duidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van die kostensoorten is gegeven en waardoor tevens wordt bereikt dat geen sprake meer is van een limitatief stelsel van verhaalbare kostensoorten. Er ontstaat op deze wijze een open-einde-benadering.

Maar ook indien in locatie A verhaal plaatsvindt van kosten uit de tekortlocatie B, waarbij die kostensoorten wel voorkomen op de kostensoortenlijst, wordt toepassing van deze vorm van kostenverhaal beperkt c.q. verhinderd door de bestaande regeling in de Wro. Ingevolge artikel 6.13 lid 6 Wro gelden voor het verhaal van kosten via een exploitatieplan dat voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Hiermee wordt bereikt dat de omvang van de te verhalen kosten van bijvoorbeeld voorzieningen wordt bepaald door de mate, waarin de locatie profijt/nut heeft van die voorziening. De toepassing van deze criteria betekent dat kosten die niet ten nutte zijn van een specifieke locatie, ook niet ten laste van die locatie kunnen worden gebracht. In veel gevallen zal bij deze toepassing van kostenverhaal van bovenplanse

kosten, de succesvolle toepassing worden gestuit doordat niet kan worden voldaan aan de genoemde drie criteria.

Een voorbeeld:

Een gemeente gaat over tot de herstructurering van een verpauperd bedrijventerrein. Gronden met verouderde opstallen moeten worden aangekocht, en er is sprake van bodemverontreiniging. Daarnaast moet infrastructuur worden verbeterd c.q. nieuwe infrastructuur met waterberging worden aangelegd. In diezelfde gemeente wordt, op een afstand van enkele kilometers, een nieuw bedrijventerrein ontwikkeld. Er is sprake van een uitleglocatie: verwerving van voormalige weilanden en nieuwe aanleg van infrastructuur. De herstructureringslocatie sluit met een tekort, de uitleglocatie sluit met een exploitatieoverschot. De gemeente wenst het tekort van de verlieslatende herstructureringslocatie te verhalen op de eigenaren van de gronden in de winstgevende uitleglocatie.

De inbrengwaarde van de gronden met opstallen in de herstructureringslocatie worden door de gemeente aangemerkt als verhaalbare kosten (artikel 6.2.3 Bro). Dit geldt eveneens voor de bodemsanering (artikel 6.2.4 sub b Wro) en de infrastructurele werken (artikel 6.2.4 sub c Bro).

Deze kosten kunnen echter naar onze mening op dit moment niet via toepassing van het exploitatieplan worden verhaald op de eigenaren van gronden in een op afstand gelegen uitleglocatie, nu, vanuit de huidige omschrijving van de begrippen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, die uitleglocatie geen profijt ondervindt van deze investeringen en ook geen sprake is van toerekenbaarheid.

Kostenverhaal via een exploitatieplan en verrekening werkelijke kosten

De uiteindelijke effectuering van het kostenverhaal via het exploitatieplan kan op twee manieren plaatsvinden: via de weg van de posterieure overeenkomst of via een financiële voorwaarde die verbonden wordt aan de bouwvergunning. In beide gevallen kan niet van het exploitatieplan worden afgeweken.

Ingeval het kostenverhaal via het exploitatieplan plaatsvindt als financiële voorwaarde aan de bouwvergunning, geldt de verplichting tot herberekening nadat de realisatie van de locatie is voltooid en een eindafrekening van het exploitatieplan heeft plaatsgevonden. Indien de werkelijke kosten dan lager uitkomen dan de eerder in rekening gebrachte kosten, wordt het verschil (met uitzondering van een drempelbedrag) gerestitueerd. Indien de werkelijke kosten hoger uitvallen, vindt geen herberekening plaats.

3.3.3 Moet het kostenverhaalsstelsel van de Wro aangemerkt worden als een gesloten stelsel?

Met de invoering van de Wro is de onder het oude recht door de Hoge Raad in het Nunspeet arrest nog aangebrachte indeling van het kostenverhaalsregime naar exploitatiekosten, plankosten en planschadekosten komen te vervallen. Deze drie groepen kostensoorten maken, sinds de invoering van de Wro, onderdeel uit van de kostensoortenlijst, zoals bedoeld in artikel 6.2.4 Bro. Vastgesteld kan worden dat de omvang van de huidige kostensoortenlijst meer kostensoorten kent, dan de drie groepen die in het oude recht door de Hoge Raad werden onderscheiden. Door deze uitbreiding van de verhaalbare kostensoorten wordt de opbrengstcapaciteit van het publiekrechtelijk

kostenverhaal, vergeleken met de baatbelasting onder het oude recht, verhoogd. Dit was ook één van de doelstellingen van de wetgever⁴⁷.

De vraag is aan de orde of het in afdeling 6.4. Wro thans opgenomen kostenverhaalsstelsel dient te worden aangemerkt als een gesloten stelsel. Ingeval een gesloten stelsel moet worden aangenomen is, bij verhaal van kosten in gebiedsontwikkelingen, er buiten de in de Wro opgenomen regeling geen ruimte voor andere vormen/methoden van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. Onder het oude recht was, zoals in paragraaf 3.2. beschreven, sprake van een gesloten kostenverhaalsstelsel, gekoppeld aan wat toen werd genoemd “exploitatiekosten”⁴⁸.

Op dit moment ontbreekt rechtspraak over deze toch belangrijke vraag. Dit is natuurlijk niet bijzonder nu de nieuwe wettelijke regeling nog maar ruim anderhalf jaar oud is. De vraag is, met een wat andere insteek, echter wel aan de orde gekomen tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Aan het kabinet werd de vraag voorgelegd of met de nieuwe wettelijke regeling de risico's van claims uit onverschuldigde betaling, zoals die verbonden waren aan de werking van het gesloten kostenverhaalsstelsel onder het oude recht, zouden worden verminderd. In de reactie van het kabinet werd geen standpunt ingenomen over de vraag of de nieuwe wettelijke regeling (opnieuw) uitgaat van een gesloten stelsel. Wel wordt beschreven op welke wijze bepaalde aan het oude gesloten stelsel verbonden afbreukrisico's in het nieuwe stelsel zijn afgenomen⁴⁹. Dit sluit daarmee niet uit dat door de wetgever opnieuw, zij het in een ruimere jas met minder afbreukrisico's, een gesloten stelsel is beoogd.

Ook wat betreft de inhoud van de wettelijke regeling zijn er aanwijzingen te vinden, dat opnieuw sprake is van een gesloten stelsel. In de anterieure fase is sprake van een ruime contractvrijheid wat betreft de te verhalen kosten, maar er is geen sprake van volledige vrijheid. Ingevolge artikel 6.24 Wro kunnen alleen kosten van de grondexploitatie en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald. Andere kostensoorten kunnen, bij letterlijke toepassing, niet worden verhaald. Voor het verhalen van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen geldt voorts de voorwaarde dat ten tijde van het sluiten van een overeenkomst wordt beschikt over een vastgestelde structuurvisie, waarin die ruimtelijke ontwikkelingen zijn vastgelegd.

Dit betekent dat de in paragraaf 3.2. beschreven jurisprudentieontwikkeling met betrekking tot andere kostensoorten dan exploitatie-, plan- of planshadekosten nog steeds actueel is, waar het betreft het de vraag of buiten de Wro ruimte is voor het sluiten van kostenverhaalovereenkomsten over bijvoorbeeld egalisatiefondsen sociale woningbouw en de toepassing van de ruimte voor ruimteregeling. We zullen de jurisprudentieontwikkeling daarover moeten afwachten.

Een niet onbelangrijk punt van aandacht vormt daarbij het kostenverhaal van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Zoals aangegeven is niet duidelijk wat nu de precieze reikwijdte is van dergelijke “bijdragen”. Indien een bijdrage aan een egalisatiefonds sociale woningbouw en/of bijdragen aan ruimte voor ruimteregelingen als bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden aangemerkt heeft dit tot gevolg, dat het kostenverhaal niet kan plaatsvinden via een publiekrechtelijk afdwingbaar kader, maar

⁴⁷ MvT Grondexploitatiewet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218, nr. 3 blz 6

⁴⁸ zie het in par. 3.2. besproken HR arrest Nunspeet 2 mei 2003

⁴⁹ Brief aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30218 nr. 21

alleen via een anterieure overeenkomst. Inherent aan de anterieure contractfase is het verkrijgen van wilsovereenstemming, waarbij geen sprake mag zijn van betaalplanologie. Ditzelfde geldt wat betreft de vraag of het kostenverhaal kan plaatsvinden via een financiële voorwaarde, verbonden aan een begunstigende beschikking.

3.3.4 Leidt bovenplanse verevening tot ongeoorloofde staatssteun?

De toepassing van bovenplanse verevening kent twee gevolgen:

- a. De verhaalbare kosten in de winstgevende locatie nemen toe (naast de aan de winstgevende locatie standaard toe te rekenen kosten worden ook kosten vanuit de tekortlocatie toegerekend);
- b. Het overheidslichaam, belast met de vaststelling van het exploitatieplan voor de tekortlocatie, ontvangt een bijdrage in het voor rekening van dat overheidslichaam komende exploitatietekort.

Onderdeel a kan bezwaarlijk worden gezien als een vorm van ongeoorloofde staatssteun; nu sprake is van een vergroting van de omvang van het kostenverhaal. Uit onderdeel b volgt dat de door de overheid te ontvangen vereveningsbijdragen een bijdrage vormt in het exploitatietekort, dat oorspronkelijk voor rekening van die overheid zou komen. Nu sprake is van een bijdrage aan de overheid, is naar onze mening geen sprake van staatssteun.

3.4 Beschrijving kostenverhaalsmogelijkheden voor landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen op grond van bestaande wettelijke kaders

In paragraaf 3.3. heeft een algemene beschrijving van het huidige wettelijke kader van kostenverhaal plaatsgevonden. Relevant voor de onderzoeksvraag is wat de toepassing van dit huidige wettelijke kader (de nulsituatie) betekent voor de verhaalsmogelijkheden ten aanzien van landschapsinvesteringen, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan.

3.4.1 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden landschapsinvesteringen

De huidige wettelijke regeling biedt mogelijkheden tot verhaal van bepaalde nader aangewezen investeringen t.b.v. het landschap. Zo worden de volgende investeringen als verhaalbare voorzieningen, zoals bedoeld in artikel 6.2.5 Bro, aangemerkt:

- voet- en rijwielpaden (waartoe ook te rekenen zijn voet- en rijwielpaden die mede een recreatieve landschappelijke functie hebben);
- waterpartijen, watergangen, voorzieningen t.b.v. de waterhuishouding;
- groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen en natuurvoorzieningen.

Op grond van artikel 6.2.4 sub e Bro kunnen ook de kosten van noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen worden verhaald. Uit de toelichting op het

Bro volgt dat hieronder niet mag worden gerekend de compensatie van agrarische gronden.⁵⁰

Tot de verhaalbare kosten behoren ook de met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende verwervingskosten, kosten van voorbereiding en toezicht, plankosten en rentekosten.

Voor de verhaalbaarheid van kosten van voorzieningen is het niet relevant of de voorziening is gelegen binnen dan wel buiten het exploitatiegebied, zoals dat is aangeduid in een bij een planologische maatregel behorend exploitatieplan (artikel 6.2.4 sub c en e Bro). De geografische afstand van de voorziening t.o.v. de locatie vormt daarmee strikt genomen geen belemmering voor het kostenverhaal.

Indien een voorziening van nut is (i.c. profijt heeft) voor meerdere locaties, waarbij het zowel kan gaan om nieuwe ontwikkellocaties als om bestaande gerealiseerde locaties, leidt de toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit ertoe dat slechts een gedeelte van de kosten van die investering ten laste van het betreffende exploitatiegebied kunnen worden gebracht. Aldus is sprake van een bovenwijkse voorziening. Landschappelijke investeringen, voor zover ze zijn benoemd als voorzieningen in de zin van artikel 6.2.5 Bro, en die niet direct functioneel verbonden zijn aan de realisatie van nieuwe “rode ontwikkelingen” zullen al snel het karakter hebben van bovenwijkse voorzieningen.

Nadat de kosten van zowel de op de specifieke locatie betrekking hebbende kostensoorten, vermeerderd met het aan die locatie toe te rekenen aandeel in kosten van bovenwijkse voorzieningen bekend is, kunnen op deze wijze de totale maximaal verhaalbare kosten worden vastgesteld. Het is vervolgens afhankelijk van de verwachte grondexploitatieopbrengsten binnen het exploitatiegebied of deze maximaal verhaalbare kosten ook daadwerkelijk kunnen (en moeten) worden verhaald. De maximaal verhaalbare kosten kunnen en moeten volledig worden verhaald, indien de gedachte grondexploitatieopbrengsten uitstijgen boven de maximaal verhaalbare kosten. Zijn die opbrengsten echter lager dan de maximaal verhaalbare kosten, dan is de omvang van de daadwerkelijk verhaalbare kosten beperkt tot het opbrengstniveau⁵¹.

Een aandachtspunt is voorts de situatie dat het exploitatieplan door de gemeente wordt vastgesteld, terwijl de aanleg van landschapsinvesteringen geschiedt door een hogere overheid. In beginsel biedt de Wro de mogelijkheid dat de gemeente in het exploitatieplan deze door een hogere overheid te maken kosten meeneemt. Voorwaarde is dan wel dat ook dan de gestelde drie criteria van toepassing zijn. Bij die toetsing doet zich dan de vraag voor of die investeringen überhaupt wel ten laste van een specifieke grondexploitatie dient te komen. In de toelichting op het Bro wordt, ten aanzien van door de hogere overheid te realiseren infrastructuur, gesteld *“In een aantal situaties behoren de kosten van rijksinfrastructuur niet mede ten laste te worden gebracht van een grondexploitatie. In andere situaties geldt dat voor zover de aanlegkosten van*

⁵⁰ Zie toelichting op artikel 6.2.4 sub e Bro

⁵¹ Het betreft hier de toepassing van de macro-aftoppingsregel (zie par. 3.3.2) Onder opbrengstniveau wordt hier verstaan de totale in het exploitatieplan opgenomen grondexploitatieopbrengsten, verminderd met subsidies en bijdragen van derden (zie artikel 6.16 Wro).

infrastructuur kunnen worden voldaan uit gebruikstarieven, de kosten niet in rekening kunnen worden gebracht bij exploitanten”.

Welke landschapsinvesteringen kunnen op dit moment niet via de toepassing van de Grondexploitatiewet afdwingbaar worden verhaald?

Dit betreft de volgende investeringen⁵²:

- landschapsinvesteringen, die niet kunnen worden aangemerkt als een voorziening, zoals bedoeld in artikel 6.2.5 Bro en voorts niet voorkomen op de kostensoortenlijst zoals bedoeld in artikel 6.2.4 Bro;
- het aandeel in de investeringskosten van wel op de lijst van voorzieningen zoals bedoeld in artikel 6.2.5 Bro voorkomende landschapsvoorzieningen, dat op grond van de toepassing van de drie genoemde criteria aan bestaande wijken of de bestaande stad moet worden toegerekend;
- een partieel gedeelte van de met toepassing van de drie criteria aan een ontwikkellocatie toegerekende kosten van landschapsvoorzieningen, waarbij als gevolg van de macro -aftopping sprake is van het niet volledig kunnen verhalen van de grondexploitatiekosten. In de situatie van macro-aftopping kunnen de totale verhaalbare kosten niet volledig worden verhaald. De beperking in de omvang van het kostenverhaal raakt dan niet alleen de landschapsinvesteringen, maar raakt (naar evenredigheid) alle verhaalbare kostensoorten.

De cumulatieve toepassing van de drie criteria en de macro-aftoppingsregeling garandeert naar onze mening in de huidige praktijk van de gebiedsontwikkeling dat, de publiekrechtelijke verhaalsmogelijkheden voor landschapsinvesteringen die niet direct functioneel verbonden zijn aan rode gebiedsontwikkelingen, zeer beperkt zijn.

3.4.2 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden herstructurering bedrijventerreinen

Voor het kostenverhaal betreft het hier de vraag of via het bestaande wettelijke instrumentarium publiekrechtelijk kostenverhaal kan plaatsvinden ter verkrijging van een bijdrage in de tekorten van herstructureringslocaties voor bedrijventerreinen.

De vraag ziet erop dat het kostenverhaal dan plaatsvindt in andere locaties dan die (verlieslatende) herstructureringslocaties.

Voor de toepassing van deze vorm van kostenverhaal dient te kunnen worden beschikt over een goed functionerend instrumentarium voor verhaal van bovenplanse kosten, meer in het bijzonder bovenplanse verevening. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2. is het naar onze mening zeer twijfelachtig of met toepassing van artikel 6.13 lid 7 Wro op dit moment een dergelijke verhaalsmogelijkheid met succes kan worden bereikt.

3.4.3 Nulsituatie publiekrechtelijke kostenverhaalsmogelijkheden binnenstedelijk bouwen

Voor het kostenverhaal betreft het hier de vraag of via het bestaande wettelijke instrumentarium publiekrechtelijk kostenverhaal kan plaatsvinden ter verkrijging van een

⁵² onder investeringen wordt hier verstaan de aanlegkosten, inclusief de kosten van verwerving van de ondergrond van de voorzieningen, alsmede de kosten van voorbereiding en toezicht

bijdrage in de tekorten van herstructureringslocaties voor binnenstedelijk bouwen. De vraag ziet erop dat het kostenverhaal dan plaatsvindt in andere locaties dan die (verlieslatende) herstructureringslocaties.

Voor de toepassing van deze vorm van kostenverhaal dient te kunnen worden beschikt over een goed functionerend instrumentarium voor verhaal van bovenplanse kosten, meer in het bijzonder bovenplanse verevening. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2. is het naar onze mening zeer twijfelachtig of met toepassing van artikel 6.13 lid 7 Wro op dit moment een dergelijke verhaalsmogelijkheid met succes kan worden bereikt.

3.5 Aanpassing wettelijke kaders noodzakelijk

Om te komen tot de beoogde verruiming van de financieringsmogelijkheden vanuit ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen is aanpassing van het huidige wettelijke kostenverhaalsstelsel noodzakelijk.

Het bestaande instrumentarium zoals we dat in dit hoofdstuk hebben behandeld, zal in het volgende hoofdstuk worden aangevuld met de financieringsvarianten die, gezien naar de omvang van de ingreep, in een gradatie van licht naar zwaar, een wijziging van de Wro en mogelijk andere wettelijke regelingen, vereisen. Van die varianten zullen de benodigde wijziging van de wetgeving op hoofdlijnen worden aangegeven. Daarbij zal tevens worden ingegaan op het mogelijke opbrengstpotentieel en op aan die varianten verbonden (economische) effecten. Het betreft de volgende varianten.

1. Verruiming kostenverhaal
 - toevoegen van verhaalbare kostensoorten aan de kostensoortenlijst;
 - toevoegen van een forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst;
 - versoepeling van de toepassing van de 3 criteria (inclusief het deels laten vervallen van criteria);
 - verruiming van het exploitatiegebied.
2. De toepassing van bovenplanse verevening
 - benaderd vanuit “bovenplanse kosten”;
 - benaderd vanuit “bovenplans verevenen”.
3. Planbatenheffing
 - (negatieve) planschade;
 - forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroaming;
 - open ruimte heffing.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de varianten die zien op verruiming van het kostenverhaal. In hoofdstuk 5 respectievelijk 6 worden achtereenvolgens de toepassing van bovenplanse verevening en de planbatenheffing uitgewerkt.

4 Uitbreiding van de wijze van financiering via verruiming van kostenverhaal

In hoofdstuk 3 is ingegaan welke mogelijkheden en beperkingen er binnen de huidige wettelijke kaders bestaan met betrekking tot het verhaal van kosten uit rendabele ruimtelijke ontwikkelingen, ten behoeve van de aanleg van landschapsinvesteringen en de dekking van exploitatietekorten bij de herstructurering van bedrijventerreinen en het binnenstedelijk bouwen.

Om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden van financiering vanuit ruimtelijke ontwikkelingen is een aanpassing van het huidige wettelijke stelsel noodzakelijk. Aan het einde van hoofdstuk 3 zijn daartoe verschillende varianten genoemd. In de wijze waarop de verruiming van de financieringsmogelijkheden tot stand dienen te komen, zijn verschillende varianten denkbaar. Deze varianten kunnen worden onderscheiden naar de mate waarin de doelstelling en het bijbehorende financieringsinstrumentarium afwijkt van de in de huidige wettelijke kaders gehanteerde doelstellingen en het daarbij behorende instrumentarium (in gradatie van licht naar zwaar).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden die tot verruiming van de mogelijkheden van kostenverhaal, waarbij dan wordt gebleven binnen de doelstellingen die aan de Grondexploitatiewet ten grondslag hebben gelegen.

4.1 Het verruimen van de mogelijkheden van kostenverhaal binnen de doelstellingen van de Grondexploitatiewet

Als eerste dient de vraag zich aan in welke mate er door aanpassing van de huidige afd 6.4. Wro, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, kan worden gekomen tot verruiming van de verhaalsmogelijkheden van landschapsinvesteringen en de dekking van exploitatietekorten als gevolg van herstructurering van bedrijventerreinen en het binnenstedelijk bouwen.

Varianten voor verruiming kostenverhaal binnen de context van de Grondexploitatiewet

Bezien vanuit de vraag op welke wijze de verhaalsmogelijkheden voor kosten van de grondexploitatie binnen de beleidskaders die ten grondslag hebben gelegen aan de Grondexploitatiewet kunnen worden verruimd, kunnen een aantal (sub)varianten voor aanpassing van de huidige wettelijke kaders worden onderscheiden:

- a. toevoegen van verhaalbare kostensoorten aan de kostensoortenlijst;

- b. toevoegen van een forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst;
- c. versoepeling van de toepassing van de 3 criteria, inclusief het deels laten vervallen van criteria;
- d. verruiming van het exploitatiegebied.

Deze varianten worden hierna nader toegelicht.

4.1.1 Variant a: toevoegen van verhaalbare kostensoorten aan de kostensoortenlijst

In deze variant wordt de kostensoort landschapsinvesteringen en kosten van herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen als verhaalbare kostensoort aan de kostensoortenlijst toegevoegd. De vraag of en zo ja in welke omvang deze kostensoorten in concrete situaties kunnen worden verhaald, verplaatst zich naar de toepassing van de Grondexploitatiewet.

Kenmerkend voor de thans op de kostensoortenlijst (en daarvan onderdeel uitmakende de lijst van voorzieningen) voorkomende investeringen is dat ze direct gerelateerd zijn aan de locatieontwikkeling voor wonen, bedrijven, commerciële functies etc. Dit ligt ook in de rede nu afdeling 6.4. Grondexploitatie ziet op het verhaal van aan de specifieke ontwikkeling verbonden kosten. Kostenverhaal is alleen maar mogelijk indien sprake is van, in financieel-economisch oogpunt, renderende ruimtelijke ontwikkelingen. Dit komt in juridische zin tot uitdrukking door de koppeling te leggen met de door planologische maatregelen geboden mogelijkheden tot het realiseren van de zogenaamde “aangewezen bouwplannen”⁵³

Gesteld kan worden dat, voor wat betreft het landschap, de landschapsinvesteringen, naast een algemene landschappelijke functie tevens een nevenfunctie naar concreet te benoemen “rode ontwikkelingen” dienen te hebben. Daarbij gaat het om investeringen die betrekking hebben op de toevoeging van landschap, in de meest ruime zin van het woord.⁵⁴

De scheidslijn tussen landschapsinvesteringen die een directe relatie hebben met de ontwikkeling van concreet aangewezen rode ontwikkelingen en landschapsinvesteringen die een dergelijke relatie niet hebben is in de praktijk niet eenvoudig te trekken. Het niet eenvoudig kunnen benoemen van die scheidingslijn vormt daarmee een juridisch knelpunt en afbreukrisico, indien deze variant zou worden overwogen.

Geheel anders ligt de insteek bij de financiering van exploitatietekorten bij herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen uit renderende andere rode ontwikkelingen. In termen van kostenverhaal betekent het dat de niet door opbrengsten gedekte kosten van de grondexploitatie van de tekortlocatie, worden verhaald op de uitgeefbare gronden die in andere (winstgevende) locaties zijn gelegen. In de praktijk wordt dit aangeduid als “bovenplans verevenen”, maar in strikt juridische zin zou kunnen worden gesteld dat sprake is van verhaal van grondexploitatiekosten, zij het dat het gaat om kosten die verband houden met een andere locatieontwikkeling dan de locatie

⁵³ zie voor het overzicht van aangewezen bouwplonsoorten, art 6.2.1 Bro

⁵⁴ De kosten van onderhoud en beheer van bestaand landschap vallen daar niet onder. Indien ook wordt beoogd de kosten van onderhoud en beheer van bestaand en/of nieuw landschap ten laste te brengen van rode ontwikkelingen is ook dienaangaande een aanpassing van de kostensoortenlijst noodzakelijk

waarbinnen het kostenverhaal wordt toegepast. Of die kosten dan als “bovenplanse” kosten moeten worden omschreven⁵⁵ is, hoewel een wettelijke definitie ontbreekt, zeer de vraag. Het begrip “bovenplanse kosten” veronderstelt dat de aard en inhoud van de kosten is gelegen op een hoger niveau dan een concreet plan. Dit zal, toegepast naar de dekking van exploitatietekorten m.b.t. herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen, schatten wij in, zelden het geval zijn. De tekorten in de herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen ontstaan veelal niet door kosten afkomstig van een hoger planniveau, maar door de kosten die verbonden zijn aan die concrete planontwikkeling. Of anders gezegd: er is geen sprake van bovenplanse kosten, maar van buitenplanse (in rangorde gelijke) kosten.

Het knelpunt, dat hiervoor is beschreven ten aanzien van landschap, doet zich dan hier in vergelijkbare zin voor: er dient sprake te zijn van een relatie in nut en voordeel tussen de investeringen (die tekorten veroorzaken) en de kostendragende rode ontwikkeling. Wij verwachten dat een dergelijke nutsrelatie slechts zeer zelden aanwezig zal zijn.

Toevoegen van specifieke investeringsoorten aan de kostensoortenlijst

Het is, in juridisch-technische zin, denkbaar de kostensoortenlijst van artikel 6.2.4 Bro (met inbegrip van de lijst van voorzieningen) uit te breiden met nieuwe concreet te benoemen groepen investeringen/voorzieningen t.b.v. landschap en kosten van tekortlocaties. Voorwaarde is dan wel dat die groepen investeringen eenduidig in het Bro worden omschreven. In deze benadering wordt de hoogte van de uiteindelijk in een locatie te verhalen kosten afhankelijk gesteld van de zich concreet aandienende situatie, zoals dat voor alle op de kostensoortenlijst voorkomende kostensoorten geldt. Is in een locatie geen sprake van de noodzaak van bodemsanering, dan worden die kosten ook in die locatie niet verhaald. Is geen sprake van landschapsinvesteringen, dan worden ook die kosten in die situatie niet verhaald.

Hiermee wordt echter nog niet bereikt dat de kosten van dergelijke investeringen ook daadwerkelijk met succes kunnen worden verhaald. Immers, voor de verhaalbaarheid van die toe te voegen investeringen/voorzieningen gelden onverminderd de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, zoals bedoeld in artikel 6.13 lid 6 Wro. Er zullen aldus de volgende juridische vraagstukken ontstaan:

ten aanzien van landschapsinvesteringen:

- heeft de rode ontwikkeling (locatie) profijt van de landschapsinvesteringen? (profijt)
- bestaat er een causaal verband tussen de landschapsinvestering en de rode ontwikkeling? (toerekenbaarheid);
- indien het profijt al kan worden aangetoond, welk andere locaties(waartoe ook bestaande reeds gerealiseerde locaties ten worden gerekend) hebben dan eveneens profijt van de landschapsinvesteringen. In dat geval is de verhaalbaarheid van de landschapsinvestering beperkt tot een evenredig aandeel (proportionaliteit).

ten aanzien van herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen:

- heeft de renderende rode ontwikkeling profijt van de investeringen die in de verlieslatende ontwikkeling worden gedaan? (profijt). De wetgever relateert het

⁵⁵ zoals thans is opgenomen in het amendement Irrgang, dat uiteindelijk als artikel 6.13 lid 7 in de Wro is opgenomen

begrip profijt aan de investeringen, en niet aan de locatie-ontwikkeling als zodanig. Zo is bij de toepassing van kostenverhaal niet relevant of de herstructureringsopgave an sich tot een voordeel leidt voor een andere locatieontwikkeling;

- bestaat er een causaal verband tussen de investeringen uit de verlieslatende ontwikkeling en de rode ontwikkeling waarbinnen het kostenverhaal plaatsvindt? (toerekenbaarheid);
- indien het profijt al kan worden aangetoond, welke andere locatieontwikkelingen hebben dan eveneens profijt van die investeringen uit de verlieslatende herstructureringslocaties. In dat geval is de verhaalbaarheid van deze kosten beperkt tot een evenredig aandeel (proportionaliteit).

We benadrukken dat sprake is van een juridisch vraagstuk en dit kent daarmee een juridisch afbreukrisico. Wellicht is het denkbaar dat in termen van beleid relaties kunnen worden gelegd tussen landschap en rode ontwikkelingen, oude en nieuwe bedrijventerreinen, binnenstedelijke- en uitleglocaties, maar dat maakt nog niet dat daarmee in juridische zin voldaan wordt aan de toepassing van de 3 criteria. Daarbij geldt dat de criteria cumulatief van toepassing zijn.

Hier zal de jurisprudentieontwikkeling moeten worden afgewacht. Op dit moment is nog niet bekend welke concrete maatstaven de bestuursrechter hanteert voor de invulling en beoordeling van de criteria. Indien de bestuursrechter daarbij eenzelfde beperkende benadering kiest als de belastingrechter bij de toepassing van het begrip “baat” bij de baatbelasting (in fiscale zin is “baat” gelijk te stellen aan het (eveneens fiscaal gebruikte) begrip “profijt”) dan is sprake van een serieus afbreukrisico waar het gaat om de verhaalbaarheid van bovenwijkse voorzieningen in het algemeen, en bovenwijkse landschappelijke voorzieningen in het bijzonder.

Voor de niet bovenplanse, maar buitenplanse kosten van tekortlocaties verbonden aan de herstructurering van bedrijventerreinen en het binnenstedelijk bouwen ligt de zaak nog lastiger. Slechts zelden zal kunnen worden aangetoond dat aan de drie criteria zal kunnen worden voldaan, is onze voorlopige inschatting.

We zullen de jurisprudentieontwikkeling, zoals gezegd, moeten afwachten. Saillant detail is daarbij overigens wel dat de knelpunten in de toepassing van de baatbelasting mede aanleiding hebben gevormd tot het introduceren van het nieuwe verhaalsinstrumentarium middels de Grondexploitatiewet.

4.1.2 Variant b: toevoegen van forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst

In plaats van het toevoegen van specifieke investeringssoorten aan de kostensoortenlijst, waarbij de toepasbaarheid zich verplaatst naar de uitvoering van de wet, hetgeen zou passen binnen de beleidsmatige kaders en de systematiek van de Grondexploitatiewet, zou ook kunnen worden overwogen een meer (generieke) kostensoort toe te voegen, bestaande uit een vast forfaitair bedrag per eenheid (bijv. per uitgeefbare m²), bestemd voor bijvoorbeeld het doen van die landschapsinvesteringen die niet reeds op de kostensoortenlijst zijn opgenomen. Een dergelijke forfaitaire bijdrage is niet vrij besteedbaar, maar dient, in dit voorbeeld, dan te worden aangewend voor landschapsinvesteringen. In deze variant wordt niet alleen de investeringssoort aan de kostensoortenlijst toegevoegd, maar wordt tevens voorzien in de omvang van de (forfaitair bepaalde) verhaalbare kosten.

Hoe verhoudt zich een forfaitaire regeling met de eerder besproken 3 criteria? Het karakter van een forfaitaire bijdrage maakt dat de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet meer kunnen worden toegepast. Met deze aanpak wordt het thans in de wet opgenomen uitgangspunt van specifieke (d.w.z. locatie-afhankelijke) aanwijsbare investeringen, met daaraan gekoppeld de toepassing van de 3 criteria, voor dergelijke forfaitaire bijdragen losgelaten. In de plaats daarvan komt een forfaitair bedrag door de gemeente vrij te besteden aan bij of krachtens de wet vastgelegde groepen van landschapsinvesteringen.

Met het niet langer van toepassing verklaren van de 3 criteria op een forfaitaire bijdrage voor landschapsinvesteringen wordt bereikt dat de verhaalsmogelijkheden van die landschapsinvesteringen, die geen of een zeer beperkt profijt (in de zin van artikel 6.13 lid 6 Wro) hebben voor concrete rode ontwikkelingslocaties, vergeleken met de huidige wettelijke regeling, toenemen. Daar tegenover staat dat de op dit moment in de wet verankerde vereiste relatie tussen concrete investeringen en het nut daarvan voor specifieke rode ontwikkelingen, geclausuleerd wordt losgelaten.

De lijn die deze relatie markeert wordt naar onze mening nog dunner, indien voor de dekking van grondexploitatietekorten in herstructureringslocaties bedrijventerreinen en in locaties voor binnenstedelijk bouwen aan de kostensoortenlijst forfaitaire bedragen worden toegevoegd. Bij landschapsinvesteringen is de gedachte nog dat juist de extra verhaalsmogelijkheden zich voordoen bij landschapsontwikkelingen met een bovenplans karakter, waar ook de concrete rode ontwikkeling een zeker, zij het moeilijk juridisch te onderbouwen en te kwantificeren, profijt van heeft. In deze benadering wordt nog binnen de doelstelling van de Grondexploitatiewet gebleven.

Een dergelijke verbinding, uitgedrukt in termen van profijt, is er niet tussen nevensgeschikte locatieontwikkelingen waarbij de niet-gedekte locatie-afhankelijke kosten van locatie A moeten worden gedekt door de bouwkavels in de geheel andere locatie B. Indien dan toch een forfaitaire regeling voor een zodanig doel wordt opgenomen, krijgt dit meer het karakter van een verkapte algemene heffing⁵⁶. Het toepassen van een forfaitaire regeling voor vereveningsdoeleinden kan niet vanuit de bestaande doelstelling van de Grondexploitatiewet worden onderbouwd.

Het toepassen van een forfaitaire regeling, gericht op bovenplans verevenen, leent zich naar onze mening dan ook niet voor toepassingen die zien op dekking van tekorten in de herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. De toepassingsmogelijkheden van een forfaitaire regeling gericht op bovenplans verevenen worden in dit hoofdstuk dan niet verder uitgewerkt maar komen in hoofdstuk 5 nader aan de orde.

Aandachtspunt bij de toepassing van een forfaitaire regeling op welke wijze de forfaitaire bijdrage wordt vastgesteld. Indien, bij een forfaitaire kostenbijdrage voor landschap, de 3 criteria worden losgelaten ontstaat het risico dat het forfaitaire bedrag door het kostenverhalende overheidslichaam zodanig hoog wordt vastgesteld dat de ruimte tussen de totale verhaalbare kosten en opbrengsten feitelijk tot nihil wordt teruggebracht. Het

⁵⁶ Vgl. het in par. 3.2. aangehaalde arrest van het Hof Amsterdam van 17 juni 1993 inzake het egalisatiefonds sociale woningbouw (gemeente Baarn)

forfait wordt op deze wijze bepaald door het verschil van geraamde grondexploitatieopbrengsten en -kosten. Met een dergelijke toepassing wordt het doel van de huidige kostenverhaalsregeling met voeten getreden: het kostenverhaal dient ter dekking van aangewezen kosten, en richt zich niet op het vergaren van financieringsmiddelen als zodanig waarbij de omvang afhankelijk is van de beschikbare financiële ruimte.

Om die reden is bij de inzet van forfaitair kostenverhaal een wettelijke regeling nodig waarin de omvang van het forfaitaire bedrag eenduidig wordt vastgelegd. Denkbaar is het forfaitaire bedrag vast te stellen via ministeriële regeling.

Een door de Minister vast te stellen (en periodiek aan te passen) forfaitair bedrag per eenheid kent een aantal voordelen ten opzichte van een aanpak dat de bepaling van de omvang van het forfaitaire bedrag per eenheid aan de (kostenverhalende) gemeente wordt gelaten.

- Wordt het forfaitaire bedrag door een gemeente (of: een kring van gemeenten) zelf vastgesteld, dan zal daar tegenover moeten staan een toetsing van de totale omvang van de op deze wijze forfaitair vastgestelde kostenverhaalsofbrengst aan de te verwachten kosten van concrete landschapsinvesteringen in die gemeente of regio, op te nemen in bijvoorbeeld een gemeentelijk of regionaal landschapsbestedingsplan. Immers, inherent aan het kostenverhaal is de relatie met de investeringen. Indien er binnen de gemeente of regio geen sprake is van landschapsinvesteringen, is het vorderen van een forfaitaire bijdrage niet mogelijk. Dit zal leiden tot juridische vraagstukken met betrekking tot de reikwijdte van de in een dergelijk gemeentelijk/regionaal bestedingsplan op te nemen landschapsinvesteringen, met name toegespitst op de “afstand” tussen de aan te leggen landschapsinvestering en de rode ontwikkelingen die moeten zorgen voor de (gedeeltelijke) financiering. Is het kostenverhaal beperkt tot gemeentelijke investeringen, of is het ook mogelijk provinciale landschapsinvesteringen op een gemeentelijk bestedingsplan te plaatsen? Zo ja, dient er dan niet enige relatie te zijn tussen de kostendragende ontwikkellocatie en die investering (mag een landschapsinvestering in de omgeving van bijvoorbeeld Nijmegen verhaald worden op een ontwikkellocatie in Apeldoorn?). Met de vaststelling via een ministeriële regeling van een algemeen forfaitair bedrag per eenheid zal er ook een relatie moeten worden gelegd met de geplande omvang van de met de bijdragen te dekken landschapsinvesteringen. Wel biedt een dergelijke regeling meer ruimte tegemoet te komen aan het belang de afstand tussen binnen een gemeente te ontwikkelen locaties en landschapsinvesteringen (deze kunnen immers buiten de gemeente, buiten de regio en eventueel ook buiten de betreffende provincie zijn gelegen) te vergroten.
- In een ministeriële regeling kunnen in generieke zin nadere toepassingsvoorwaarden worden vastgelegd. Daarbij gaat het om vragen als:
 - voor welke soorten ontwikkelingslocaties geldt de forfaitaire landschapsbijdrage (vanwege de relatie tussen de investeringen en het nut daarvan alleen voor wonen, of ook voor bedrijven, kantoren etc.)?
 - wat is de minimale omvang van een ontwikkellocatie (is de regeling alleen van toepassing bij grote locaties of ook al bij de bouw van bijvoorbeeld een enkele woning?)
- Bij een forfaitaire regeling gebaseerd op een ministeriële regeling is, gezien het vorenstaande, sprake van een lager afbreukrisico met betrekking tot de gevolgen van

rechtsbescherming, vergeleken met een regeling waarbij per gemeente een forfaitair bedrag wordt vastgesteld;

Een voordeel van een door de kostenverhalende gemeente zelf vast te stellen forfaitaire bijdrage, op basis van een gemeentelijk bestedingsplan, is dat de causale relatie tussen de kostendrager en de investering sterker zal zijn dan ingeval sprake is van een landelijk geldend forfaitair tarief.

Indien gekozen wordt voor het toevoegen van een forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst zal dit leiden tot een verhoging van de maximaal verhaalbare kosten. Of dit ook leidt tot een daadwerkelijke stijging van de kostenverhaalsopbrengsten is afhankelijk van de toepassing van de macro-aftopping⁵⁷. Indien als gevolg van de toevoeging van een forfaitaire bijdrage aan de totale verhaalbare kosten alsnog een verliesgevende ontwikkeling ontstaat, zal de kostenverhaalsopbrengst niet toenemen ten opzichte van de huidige situatie.

Dit betekent dan echter niet dat de toegevoegde landschapsbijdrage niet kan worden verhaald. De macro-aftopping maakt dat, binnen de huidige toepassing van artikel 6.16 Wro, voor alle verhaalbare kostensoorten dan slechts een evenredig aandeel kan worden verhaald. De vraag is of dit een wenselijke uitkomst is, is van politiek-bestuurlijke aard.

Drie opties zijn daarbij denkbaar voor de toepassing van de macro-aftoppingsregeling:

1. voortzetting van het huidige proportionele systeem, waarbij ingeval van een verliesgevende ontwikkeling een evenredig aandeel van alle in beginsel verhaalbare kostensoorten niet meer kan worden verhaald. Dit gaat dan zowel ten koste van bijv het verhaal van kosten van een binnen de locatie gelegen woonstraat die uitsluitend voor die wijk van belang is als voor de forfaitaire landschapsbijdrage.
2. landschap als preferente verhaalbare kostensoort. In deze optie raakt het effect van de macro-aftopping niet het forfaitaire bedrag voor landschapsinvesteringen maar uitsluitend de overige verhaalbare kostensoorten. Het effect is dan wel dat de omvang van het kostenverhaal voor die overige kostensoorten daalt ten opzichte van optie 1.
3. landschap als achtergestelde kostensoort. In deze optie raakt het effect van de macro-aftopping in eerste instantie alleen de forfaitaire landschapsbijdrage. Indien na aftrek van de forfaitaire bijdrage alsnog sprake is van een tekort, gaat dit ten koste van de opbrengst van de overige verhaalbare kostensoorten. Het effect is dat de omvang van het kostenverhaal voor landschapsinvesteringen daalt ten opzichte van optie 1.

4.1.3 Variant c: versoepelen van de toepassing van de 3 criteria, inclusief het deels laten vervallen van criteria

In deze variant kunnen twee verschillende subvarianten worden onderscheiden:

- Het versoepelen van de toepassing van de 3 criteria;
- Het deels laten vervallen van criteria.

Beide subvarianten worden hierna toegelicht.

⁵⁷ Een omschrijving van het begrip "macro-aftopping" is opgenomen in par 3.3.2

Subvariant 1: Het versoepelen van de toepassing van de 3 criteria

In deze subvariant blijven de in artikel 6.13 lid 6 Wro opgenomen criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit als zodanig van toepassing. De 3 criteria worden derhalve niet afgeschaft. Afschaffing van de 3 criteria bij het verhaal van concreet aanwijsbare investeringen/voorzieningen zou ertoe leiden dat een in de huidige wettelijke regeling verankerd kernvereiste van het kostenverhaalsinstrumentarium met voeten wordt getreden: er dient in alle gevallen een juridisch toetsbare relatie te zijn tussen de omvang van de te verhalen kosten van specifieke investeringen en het profijt dat een exploitatiegebied hiervan ondervindt. Zou deze vereiste komen te vervallen, dan is, in juridische zin, geen sprake meer van kostenverhaal, maar krijgt het instrumentarium van de afd. 6.4. Grondexploitatie meer en meer het karakter van een algemene heffing⁵⁸.

De toepassing van het criterium profijt kan worden gezien als een belangrijke basiseis voor het kostenverhaal: heeft de locatieontwikkeling in het geheel geen profijt van een concrete investering, dan is verhaal van kosten op die locatie ook via deze subvariant niet mogelijk. Heeft een investering daarmee louter een belang voor één specifieke locatie, dan is die investering ook niet verhaalbaar in een andere locatie. Dit maakt, dat deze variant weinig soelaas zal bieden voor verbetering van de financiering van tekorten bij herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. Deze variant kan wel van nut zijn bij het verbeteren van de verhaalsmogelijkheden voor landschapsinvesteringen.

Het versoepelen van de toepassing van de 3 criteria kan vervolgens via twee maatregelen worden bereikt:

- verduidelijking van de criteria in wettelijke regels; en
- het aanbrengen van verschillende schaalniveau's wat betreft de toepassing van de 3 criteria en, daaraan gekoppeld, de macro-aftopping.

Verduidelijking van de criteria in wettelijke regels

Op dit moment ontbreekt een wettelijke omschrijving van de 3 criteria. We moeten het doen met de omschrijving, zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting⁵⁹. Deze omschrijving is multi-interpretabel en daarmee te globaal om als duidelijk juridisch toetsbare maatstaf te kunnen gelden. Zoals hiervoor is aangegeven zal het afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de jurisprudentie, welke concrete maatstaven de bestuursrechter zal gaan aanleggen voor de toetsing van de criteria in concrete gevallen. Het afwachten van deze jurisprudentieontwikkeling vormt in die zin een afbreukrisico, omdat niet duidelijk is welke richting de uitleg van deze criteria zal opgaan.

De huidige regeling kent het gevaar dat, vanuit overheidszijde, op basis van inhoudelijke maar vooral ook financieel-economische beleidsafwegingen, doelredeneringen gaan ontstaan ter onderbouwing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en, zij het in mindere mate, van proportionaliteit.

Het alsnog vastleggen van een nadere verduidelijking van de juridisch toetsbare maatstaven, die gekoppeld zijn aan de 3 criteria in wettelijke kaders heeft tot gevolg dat

⁵⁸ Ter toelichting: in variant b (forfaitaire regeling) worden de drie criteria wel los gelaten, maar gaat het niet meer om concreet aanwijsbare investeringen/voorzieningen. Variant b introduceert een nieuwe kostensoort, waarbij het forfaitaire karakter tot gevolg heeft dat er geen, in de zin van de 3 criteria, directe relatie meer is met een specifieke rode ontwikkeling.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 nr. 3 blz. 23

meer duidelijkheid zal ontstaan over de daadwerkelijke verhaalsmogelijkheden van bovenwijkse investeringen in het algemeen, en die van bijvoorbeeld bovenwijkse landschapsvoorzieningen in het bijzonder.

Hierbij moet worden gedacht aan de volgende oplossingsrichtingen:

- op dit moment ziet de toepassing van de criteria op de verhaalbaarheid van “werken, werkzaamheden en maatregelen”. Dit zijn begrippen die niet eenduidig terugkomen in de kostensoortenlijst. De duidelijkheid wordt verbeterd door de criteria direct te koppelen aan concreet aan te wijzen kostensoortengroepen, zoals die voorkomen in artikel 6.2.4. Op deze wijze wordt ook duidelijk of de 3 criteria voor alle op de lijst voorkomende kostensoorten van toepassing zijn.
- het begrip “profijt”. In de baatbelastingjurisprudentie kennen we ook het begrip “profijt”, wat daar synoniem is met het in artikel 222 Gemeentewet opgenomen begrip “baat”. Ook in artikel 222 Gemeentewet ontbreekt een wettelijke definitie van “baat”. Dit heeft geleid tot een zeer complexe, casuïstische maar in de praktijk weinig mogelijkheden biedende omschrijving van het begrip “profijt/baat”, waardoor de verhaalbaarheid van diverse groepen kostensoorten in de baatbelasting aanzienlijk onder druk is komen te staan. Met het opnemen van een wettelijke inkadering van het begrip “profijt” in de toepassing van de Grondexploitatiewet kan worden voorkomen, dat het bij de baatbelasting voorkomende afbreukrisico zich gaat voordoen.
- het begrip “toerekenbaarheid”. Uit de omschrijving in de MvT volgt dat het hier gaat om het causaal verband tussen investering en locatieontwikkeling. Dit causale verband kan zich op diverse manieren manifesteren:
 1. de investering zou niet gedaan zijn zonder de locatieontwikkeling;
 2. de investering wordt mede gedaan ten behoeve van de locatieontwikkeling;
 3. kosten van investeringen die op andere grondslag worden gefinancierd (bijv. subsidies) zijn niet toerekenbaar.

Naar onze mening doet het het derde element hier niet terzake. Dit element ziet op de hoogte van de verhaalbare kosten en niet op de toerekenbaarheid als zodanig. Subsidies dienen reeds als opbrengstpost in de exploitatie-opzet behorende bij het exploitatieplan te worden opgenomen, en worden op die wijze op de verhaalbare kosten in mindering gebracht⁶⁰. Indien een investering voor 100% wordt gesubsidieerd, dan kan deze de facto niet worden verhaald.

De eerste twee subcriteria zijn voor meerderlei uitleg vatbaar, zo blijkt uit de praktijk, afhankelijk of wordt geacteerd vanuit de overheidszijde (ruime uitleg) dan wel vanuit de zijde van de particuliere exploitant (beperkende uitleg). Verduidelijking met wettelijke maatstaven is hier nodig. Een voorbeeld kan dit verduidelijken:

⁶⁰ zie artikel 6.16 Wro juncto art 6.2.7 Bro

Voorbeeld uitleg criterium toerekenbaarheid

Er wordt een woonlocatie van 1500 woningen gerealiseerd. Uit een andere separate beleidsnota van de gemeente blijkt het autonome belang van de aanleg van een rondweg rondom de bebouwde kom, dit ter beperking van de verkeersdruk in de binnenstad en ter verbetering van de doorstromingsfunctie. De woonlocatie wordt gesitueerd tussen de bestaande bebouwde kom en de nieuwe rondweg, en ook via de nieuwe rondweg ontsloten.

Is sprake van toerekenbaarheid? Er is toch sprake van gescheiden autonome beleidsontwikkelingen? De noodzaak tot aanleg van de rondweg zou ook aan de orde zijn geweest zonder de nieuwe locatieontwikkeling. Anders ligt het t.a.v. de dekking van de investeringskosten van de rondweg: de nieuwe locatie is in financiële zin nodig om een substantieel deel van de investeringskosten te dekken.

Dit voorbeeld geeft aan zowel de overheidszijde als de zijde van de particuliere exploitant ruimte om de toepassing van het criterium toerekenbaarheid te onderbouwen c.q. te ondermijnen.

Speelt bij de toepassing van dit criterium niet bijvoorbeeld ook de vraag een rol of, voor de omvang van de verhaalbare kosten, de rondweg voorzover deze van belang is voor de te ontwikkelen locatie niet in een minder zware variant zou kunnen worden gerealiseerd?

Dit vraagstuk is voor een infrastructurele voorziening al niet makkelijk te beantwoorden. Het moge duidelijk zijn dat dit nog moeilijker wordt indien sprake is van landschapsinvesteringen.

De vraag kan hiermee worden gesteld of het tweede subcriterium (de investering wordt mede gedaan ten behoeve van de locatieontwikkeling) wel iets toevoegt aan de mogelijkheden van onderbouwing. Is het tweede subcriterium niet nagenoeg hetzelfde als het criterium “profijt”?

Rest het eerste subcriterium: de investering zou niet gedaan zijn zonder de locatieontwikkeling. Dit is het meest concreet meetbare subcriterium. De toepassing daarvan zou kunnen worden verduidelijkt door meer de relatie tussen de uitvoeringsvorm van de investering en de oorzaak/gevolgrelatie met de locatieontwikkeling te verduidelijken. Zo moet worden voorkomen dat dit criterium wordt uitgelegd dat een rondweg weliswaar valt toe te rekenen aan een nieuwe locatie, maar dat in dat geval met een veel minder brede en meer eenvoudige uitvoeringsvariant van die weg zou kunnen worden volstaan, wat dan tot gevolg heeft dat op deze wijze al een deel van de verhaalbare kosten verdampt.

- het begrip proportionaliteit. Uit de toelichting op de wet volgt dat het beginsel, inhoudende dat een locatie slechts zijn evenredig aandeel (naar rato van profijt) bijdraagt aan een investering, geldt als een kernvereiste. De toepassing van dit begrip zou kunnen worden verduidelijkt door in de wettelijke regeling vast te leggen welke maatstaven de gemeente dient te hanteren voor de toepassing ervan. Door bijvoorbeeld vast te leggen dat de kosten van groen en landschap per woning of per eenheid uitgeefbaar bedrijfsterrein kunnen worden toegerekend, wordt discussie voorkomen of dit criterium juist is toegepast.

Het aanbrengen van verschillende schaalniveaus wat betreft de toepassing van de 3 criteria en, daaraan gekoppeld, de macro-aftopping.

Voor landschapsinvesteringen, die voorkomen op of toegevoegd worden aan de kostensoortenlijst, kunnen de verhaalsmogelijkheden naar onze mening verder worden verruimd, door de 3 criteria op verschillende schaalniveaus toe te passen.

In deze subvariant wordt een schaalniveau boven het niveau van de locatie waarop het exploitatieplan (dat is gekoppeld aan een bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit) betrekking heeft, toegevoegd. Dit kan een niveau zijn op de schaal van de gemeente, maar ook betrekking hebben op een deel van de gemeente, respectievelijk op het niveau van meerdere gemeenten gezamenlijk.

De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit worden in dit geval als volgt toegepast:

- a. Op het schaalniveau van het planologische besluit waaraan het exploitatieplan is gekoppeld blijven de criteria profijt en toerekenbaarheid van toepassing. Het begrip proportionaliteit wordt voor dit schaalniveau niet meer toegepast;
- b. Het begrip proportionaliteit wordt toegepast op een hoger schaalniveau, om inzichtelijk te maken welk profijtpercentage van de investeringen moet worden gehanteerd voor de bestaande stad enerzijds en welk percentage anderzijds moet worden gehanteerd voor het totaal van toekomstige ontwikkellocaties. Zoals gezegd kan het schaalniveau hier liggen op het niveau van een deel van de gemeente, de gehele gemeente dan wel een groep van gemeenten. Dit is afhankelijk van de aard van de bovenwijkse voorziening;
- c. Het onder b bepaalde percentage, en daaraan verbonden, het bedrag aan verhaalbare kosten, dat kan worden toegerekend aan het totaal van de ontwikkellocaties wordt vervolgens over de verschillende nieuwe ontwikkellocaties omgeslagen op basis van de methodiek, zoals die geldt voor de kostenomslag binnen een exploitatiegebied. Hiermee wordt bedoeld dat de mate waarin de kosten van een bovenwijkse voorziening aan een specifieke ontwikkellocatie worden toegerekend afhankelijk is van de financiële ruimte tussen grondexploitatiekosten en -opbrengsten. Een locatie waarin deze ruimte groot is, draagt meer bij aan deze kosten dan een locatie waar deze ruimte beperkt is. Het proportionaliteitscriterium wordt vervolgens niet meer toegepast voor de toerekening van de kosten van bovenwijkse voorzieningen aan een specifieke nieuwe locatie;
- d. De toepassing van het onder c geïntroduceerde criterium brengt met zich mee dat het begrip macro-aftopping per ontwikkellocatie wordt gehanteerd zonder dat aan de kostenzijde rekening is gehouden met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen. De toerekening van de kosten van bovenwijkse voorzieningen is immers afhankelijk van de ruimte in de grondexploitatie.

Een voorbeeld kan de toepassing verduidelijken. In het onderstaande voorbeeld wordt eerst ingegaan op de huidige toepassing van de 3 criteria. Vervolgens wordt het voorbeeld omgewerkt naar de hier beschreven subvariant.

Bestaande toepassing Grondexploitatiewet

Er worden op termijn drie woningbouwlocaties, gespreid in de tijd binnen een gemeente ontwikkeld. Er wordt gekozen voor de aanleg van een centraal park, mede te behoeve van die drie nieuwe locaties. Het park vervult echter ook een verblijfsfunctie voor een tweetal eerder gerealiseerde woonwijken. Op basis van het proportionaliteitsbeginsel kan aan elk van de 5 wijken 20% van de totale investeringskosten, groot 4 miljoen worden toegerekend.

Op deze wijze wordt in totaal 1,6 miljoen van de kosten (40%) niet ten laste van de nieuwe gebiedsontwikkelingen gebracht. Voor de financiële verhaalbaarheid in de 3 nieuwe locaties leidt dit tot de volgende uitkomsten (bedragen in miljoenen euro's):

Omschrijving:	ontwlocatie A	ontwlocatie B	ontwlocatie C
Kosten (excl bov vrz)	20	20	20
Aandeel park	0,8	0,8	0,8
totale kosten:	20,8	20,8	20,8
Opbrengsten	24	18	22
Resultaat:	+3,2	-2,8	+1,2

De macro-aftoppingsregel maakt dat de totale kosten in de locaties A en C kunnen worden verhaald. In locatie B is de opbrengst van het kostenverhaal beperkt tot 18 en blijft het verlies voor rekening van de gemeente.

Ervan uitgaande dat in alle locaties voor alle eigendommen kostenverhaal moet worden toegepast leidt dit tot het volgende resultaat voor de gemeente:

- totale voor rekening van de gemeente komende kosten:	62,4
- bij: kosten gemeente buiten de grondexploitatie:	1,6
- af: totale kostenverhaalsopbrengsten:	59,6 (20,8+18+20,8)
voor rekening van de gemeente komend verlies:	4,4

Het verlies bestaat voor 1,6 mln uit het kostenaandeel dat niet ten laste van de grondexploitatie is gebracht maar aan bestaande wijken is toebedeeld.

Er ontstaat voor de gemeente per saldo een tekort op de 3 locaties, terwijl op basis van de verdien capaciteit van de 3 locaties tezamen, er voldoende ruimte is voor de dekking van het toegerekende aandeel in de kosten van het park (aandeel= 2,4 miljoen). Immers de totale kosten (exclusief bovenwijkse voorzieningen) bedragen 60, waarbij de totale opbrengst uitkomt op 64. De ruimte in de grondexploitatie bedraagt 4,0 terwijl voor bovenwijkse voorzieningen een ruimte nodig is van 2,4.

Toepassing van de beschreven subvariant

In de beschreven subvariant wordt op het schaalniveau van 5 locaties gezamenlijk, vastgesteld dat 60% van de kosten van het park (uitkomend op 2,4 mil.) ten laste wordt gebracht van de 3 geplande ontwikkellocaties gezamenlijk. Voor de drie locaties tezamen worden de totale kosten (exclusief bovenwijkse voorzieningen) bepaald op 60, terwijl de opbrengsten 64 bedragen. De financiële ruimte in de grondexploitatie (4 miljoen) is voldoende ter dekking van de bijdrage in de toerekenbare kosten van het park (i.c. 2,4 miljoen).

Hiermee staat op dit schaalniveau vast dat in alle gevallen 2,4 miljoen van de kosten van het park kan worden verhaald.

Op het niveau van het exploitatieplan (per locatie) komt de volgende verdeling tot stand:

<u>Omschrijving:</u>	<u>ontwlocatie A</u>	<u>ontwlocatie B</u>	<u>ontwlocatie C</u>
<i>Kosten (excl bov vrz)</i>	20	20	20
<i>Opbrengsten:</i>	<u>24</u>	<u>18</u>	<u>22</u>
<i>Ruimte grondexploitatie</i>	+4	-2	+2
<i>Toerekening park:</i>	<u>1,6</u>	<u>0</u>	<u>0,8</u>
<i>Resultaat:</i>	+2,4	-2	+1,2

Uit het overzicht volgt dat de toerekening van de kosten van het park plaatsvindt naar rato van de verhouding die de 3 locaties hebben in de ruimte van de grondexploitatie. Verliesgevende locaties vallen daarbij af. De ruimte in locatie A bedraagt 4 en de ruimte in C bedraagt 2.

De toedeling van de bijdrage in het park van 2,4 miljoen over A en C vindt dan plaats in de verhouding 4:2.

Ervan uitgaande dat in alle locaties voor alle eigendommen kostenverhaal moet worden toegepast leidt dit tot het volgende resultaat voor de gemeente:

-	<i>totale voor rekening van de gemeente komende kosten:</i>	62,4
-	<i>bij: kosten gemeente buiten de grondexploitatie:</i>	1,6
-	<i>af: totale kostenverhaalsopbrengsten:</i>	60,4(21,6+18+20,8)
	<i>voor rekening van de gemeente komend verlies:</i>	3,6

Uit het voorbeeld volgt dat de totale verhaalsopbrengst voor de gemeente stijgt bij toepassing van de beschreven variant t.o.v. de toepassing vanuit de huidige afdeling 6.4,

Het toepassen van deze subvariant, waarbij de criteria op verschillende schaalniveau's worden toegepast en daarmee ook de macro-aftoppingsregel gewijzigd wordt ingevuld, heeft een aantal gevolgen:

1. op het toe te voegen schaalniveau zal de onderbouwing moeten plaatsvinden van de toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Op dat schaalniveau zal daarmee ook een inzicht moeten zijn verkregen in de verwachte grondexploitatieresultaten van alle daarvoor in aanmerking komende toekomstige locatieontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zullen ook ver in de toekomst kunnen liggen, waardoor de cijfers een zeer indicatief karakter zullen hebben.

De toepassing van deze subvariant brengt met zich mee dat de toepassing per afzonderlijke bovenwijkse voorziening zal moeten plaatsvinden. Immers, het is niet gezegd dat de ontwikkellocaties, die profijt hebben van een rondweg, dezelfde zijn als de locaties die profijt hebben van een bovenwijkse park. De uitkomst van de toerekening op dit hogere schaalniveau komt, per onderscheiden bovenwijkse voorziening, terecht in de juridische figuur van het exploitatieplan. Hier is voor het eerst een rechterlijke toetsing mogelijk van de vraag of de toerekening naar dit hogere schaalniveau juist heeft plaatsgevonden en vervolgens of de toerekening naar het in het exploitatieplan voorliggende exploitatiegebied juist heeft plaatsgevonden. Dit is kwetsbaar nu bij een foutieve toerekening dit niet alleen gevolgen voor het voorliggende exploitatieplan, maar ook voor andere toekomstige plangebieden.

Overwogen zou kunnen worden een (nieuw) juridisch besluit te construeren op dit hogere schaalniveau waarin de vastlegging en omslag van de bovenwijkse

voorzieningen plaatsvindt, waardoor een t.o.v. het exploitatieplan eerdere en ook zelfstandige grondslag voor rechterlijke toetsing gaat ontstaan. Het financiële afbreukrisico naar de exploitatieplannen zal hierdoor verkleinen; daar staat echter tegenover dat bestuurslasten en rechtsbeschermingskosten (en tijd) zullen toenemen;

2. deze subvariant is alleen toepasbaar voor het verhaal van de kosten van die bovenwijkse voorzieningen, waarbij de profijt- en toerekenbaarheidsrelatie kan worden aangetoond. Investeringskosten die op een grotere “afstand” van de grondexploitatie staan en waardoor niet aan de beide criteria wordt voldaan, kunnen ingevolge deze subvariant niet worden verhaald;
3. de subvariant brengt, zoals aangegeven, met zich mee dat de toepassing per afzonderlijke bovenwijkse voorziening dient te worden toegepast. Indien sprake is van meerdere bovenwijkse voorzieningen (bijv een randweg en een park), die ten laste van hetzelfde exploitatiegebied moeten worden gebracht, dient een rangorde tussen de bovenwijkse voorzieningen te worden bepaald hoe de toepassing van deze subvariant dient plaats te vinden. Voor de eerste bovenwijkse voorziening kan een toerekening op basis van de totale opbrengstruimte van alle locatie tezamen plaatsvinden. Voor de tweede bovenwijkse voorziening zal echter het toegerekende bedrag van de eerste bovenwijkse voorziening moeten worden meegeteld tot de kosten, om weer te bepalen of er alsnog een financiële ruimte is in de gezamenlijke grondexploitaties. En zo verder.
4. een wettelijke verduidelijking is nodig wat betreft de gevolgen van de periodieke herzieningen en de eindafrekening van exploitatieplannen. Immers de resultaten van de verschillende grondexploitaties veranderen voortdurend en zo zou er tijdens de rit een verschil kunnen ontstaan t.o.v. de situatie waarbij bij de start (waarop de toerekening in eerste instantie is gebaseerd) is uitgegaan.
5. een nadere uitwerking is nodig m.b.t. de vraag of bij de vaststelling van het proportionaliteitspercentage van de gezamenlijke ontwikkellocaties, ook rekening wordt gehouden met verlieslatende locaties. Wij achten dit niet meer dan redelijk. Weliswaar zou door het weglaten van verlieslatende locaties mogelijk een hogere verhaalsopbrengst kunnen worden bereikt (er is dan immers een grotere ruimte in de grondexploitatie), een dergelijk aanpak doet echter geen recht aan het in artikel 6.13 lid 4 Wro verankerde kernvereiste, inhoudende dat voor de opstelling van de kosten/opbrengsten in een exploitatieplan wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente voor elke locatie heeft te gelden als enige exploitant. Dit kernvereiste brengt met zich mee dat ingeval van exploitatie door de gemeente in een verlieslatende locatie de gemeente ook geen ruimte zou hebben gehad voor dekking van deze bovenwijkse voorzieningen. Het is in deze benadering dan ook niet meer dan redelijk deze lijn door te trekken naar de verhaalsmogelijkheden op particuliere exploitanten.

Subvariant 2: Het deels laten vervallen van criteria

De toepassing van het proportionaliteitscriterium heeft tot gevolg dat in vele gevallen een gedeelte van de investeringskosten van bovenwijkse voorzieningen, en daarmee ook van landschapsinvesteringen, aan bestaande wijken moet worden toegerekend.

Het effect hiervan is dat het aan deze bestaande wijken toegerekende kostenaandeel niet meer ten laste komt van nieuwe grondexploitaties.

Dit aan de “bestaande stad” toegerekende aandeel in bovenwijkse investeringen zal in de meeste gevallen niet worden verhaald van de eigenaren van bestaande woningen, bedrijfspanden, winkels etc. Bij de toepassing van de baatbelasting is het een verplichting dat alle gebate onroerende zaken ook in de heffing worden betrokken. In de praktijk van de baatbelasting, zoals die in de grondexploitatie voor 1 juli 2008 werd toegepast, kwam het nog als eens voor dat zowel nieuw bebouwbare bouwpercelen als bestaande bebouwing in de heffing moest worden betrokken. Dit gevolg wordt in de Memorie van Toelichting als onrechtvaardig⁶¹ aangemerkt.

In deze subvariant komt het criterium “proportionaliteit” als geheel te vervallen. De criteria profijt en toerekenbaarheid blijven gehandhaafd en worden, in relatie tot de toerekening van de kosten van bovenwijkse voorzieningen, als volgt toegepast:

1. Op het schaalniveau van het planologische besluit waaraan het exploitatieplan is gekoppeld blijven de criteria profijt en toerekenbaarheid van toepassing;
2. Voor het totaal van de ontwikkellocaties, waarvoor de criteria profijt en toerekenbaarheid positief kunnen worden toegepast, wordt de financiële ruimte in de totale grondexploitatie bepaald. Indien die ruimte groter is dan de kosten van de bovenwijkse investering, worden de lasten van die investering volledig ten laste van het totaal van deze locaties gebracht.
3. Het criterium van de macro-aftopping wordt per locatie gehanteerd, zonder dat aan de kostenzijde rekening wordt gehouden met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen. De toerekening van bovenwijkse voorzieningen is immers afhankelijk van de ruimte in die specifieke grondexploitatie.

De toepassing van deze subvariant, die er toe leidt dat de verdeling van de kosten van de bovenwijkse voorzieningen tussen de locaties in feite wordt vervangen door draagkracht, kan worden verduidelijkt door middel van de doorwerking in het in de vorige subvariant gehanteerde voorbeeld.

Voorbeeld:

Omdat sprake is van profijt en van toerekenbaarheid van het aan te leggen park naar de 3 nieuwe ontwikkellocaties, wordt nagegaan of de totale grondexploitatie van deze 3 locaties de financiële ruimte biedt voor de dekking van de totale aanlegkosten van het park.

Voor de drie locaties tezamen bedragen de totale kosten (exclusief bovenwijkse voorzieningen) 60, terwijl de opbrengsten 64 bedragen. De financiële ruimte in de totale grondexploitatie is 4, terwijl de aanlegkosten van het park ook 4 bedragen. De kosten van het park kunnen op deze wijze geheel aan de drie locaties worden toegerekend.

⁶¹ MvT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30218 nr 3 blz 6

Op het niveau van het exploitatieplan per locatie komt de volgende verdeling tot stand:

<u>Omschrijving:</u>	<u>ontwlocatie A</u>	<u>ontwlocatie B</u>	<u>ontwlocatie C</u>
<i>Kosten (excl. bovrz)</i>	20	20	20
<i>Opbrengsten:</i>	24	18	22
<i>Ruimte in de grondexpl</i>	+4	-2	+2
<i>Toerekening park:</i>	2,7	0	1,3
<i>Resultaat:</i>	+1,3	-2	+0,7

Uit het overzicht volgt dat de toerekening van de kosten van het park plaatsvindt naar rato van de verhouding die de 3 locaties hebben in de grondexploitatie. Verliesgevende locaties vallen daarbuiten. De toedeling van de investering van 4 over A en C vindt dan plaats in de verhouding 4:2

Ervan uitgaande dat in alle locaties voor alle eigendommen kostenverhaal moet worden toegepast leidt dit tot het volgende resultaat voor de gemeente:

- Totale voor rekening van de gemeente komende kosten: 64
- Totale kostenverhaalsopbrengsten: 62
- Voor rekening van de gemeente komend verlies: 2

Uit het voorbeeld volgt dat de totale verhaalsopbrengst voor de gemeente stijgt bij toepassing van deze subvariant.

Het toepassen van deze subvariant, waarbij het criterium proportionaliteit komt te vervallen en de macro-aftoppingsregel gewijzigd wordt ingevuld, heeft een aantal gevolgen:

1. Op het schaalniveau van het exploitatieplan blijft de toetsing van de criteria profijt en toerekenbaarheid aanwezig.
2. Voorts is inzicht nodig in de kosten- en opbrengstenontwikkeling op het schaalniveau van het totaal van de ontwikkellocaties waarvoor de profijt- en toerekenbaarheid kan worden aangetoond. Dergelijke ontwikkelingen kunnen ook ver in de toekomst liggen, waardoor de cijfers een zeer indicatief karakter zullen krijgen.
3. De toepassing dient per afzonderlijke bovenwijkse voorziening plaats te vinden. Immers, het is niet gezegd dat de ontwikkellocaties die profijt hebben van een rondweg dezelfde zijn als de ontwikkellocaties waarvoor het profijt van landschapsinvesteringen kan worden aangetoond. De uitkomst van de toerekening op dit hogere schaalniveau komt, per onderscheiden bovenwijkse voorziening, terecht in de juridische figuur van het exploitatieplan. Hier is voor het eerst een rechterlijke toetsing mogelijk van de vraag of de toerekening naar dit hogere schaalniveau juist heeft plaatsgevonden en vervolgens of de toerekening naar het in het exploitatieplan voorliggende exploitatiegebied juist heeft plaatsgevonden. Dit is kwetsbaar nu bij een foutieve toerekening dit niet

alleen gevolgen voor het voorliggende exploitatieplan, maar ook voor andere toekomstige plangebieden.

Overwogen zou kunnen worden een (nieuw) juridisch besluit te construeren op dit hogere schaalniveau waarin de vastlegging en omslag van de bovenwijkse voorzieningen plaatsvindt, waardoor een t.o.v. het exploitatieplan eerdere en ook zelfstandige grondslag voor rechterlijke toetsing gaat ontstaan. Het financiële afbreukrisico naar de exploitatieplannen zal hierdoor verkleinen; daar staat echter tegenover dat bestuurslasten en rechtsbeschermingskosten (en tijd) zullen toenemen;

4. deze subvariant is alleen toepasbaar voor het verhaal van de kosten van die bovenwijkse voorzieningen, waarbij de profijt- en toerekenbaarheidsrelatie kan worden aangetoond. Investerings die op een grotere “afstand” van de grondexploitatie staan en waardoor niet aan de beide criteria wordt voldaan, kunnen ingevolge deze subvariant niet worden verhaald;
5. de subvariant brengt, zoals aangegeven, met zich mee dat de toepassing per afzonderlijke bovenwijkse voorziening dient te worden toegepast. Indien sprake is van meerdere bovenwijkse voorzieningen (bijv een randweg en een park), die ten laste van hetzelfde exploitatiegebied moeten worden gebracht, dient een rangorde tussen de bovenwijkse voorzieningen te worden bepaald hoe de toepassing van deze subvariant dient plaats te vinden. Voor de eerste bovenwijkse voorziening kan een toerekening op basis van de totale opbrengstruimte van alle locatie tezamen plaatsvinden. Voor de tweede bovenwijkse voorziening zal echter het toegerekende bedrag van de eerste bovenwijkse voorziening moeten worden meegeteld tot de kosten, om weer te bepalen of er alsnog een financiële ruimte is in de gezamenlijke grondexploitaties. En zo verder.
6. een wettelijke verduidelijking is nodig wat betreft de gevolgen van de periodieke herzieningen en de eindafrekening van exploitatieplannen. Immers de resultaten van de verschillende grondexploitaties veranderen voortdurend en zo zou er tijdens de rit een verschil kunnen ontstaan t.o.v. de situatie waarbij bij de start (waarop de toerekening in eerste instantie is gebaseerd) is uitgegaan.

4.1.4 Variant d: verruiming van het exploitatiegebied

Een exploitatieplan, als instrument van het publiekrechtelijk kostenverhaal, is gekoppeld aan een bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit. Dit maakt dat de omvang van het exploitatiegebied⁶² in geen geval groter is dan het gebied, zoals dat is begrensd in het bijbehorende planologische besluit. In veel gevallen zal het kleiner zijn dan het planologische besluit, omdat bestaande te handhaven bebouwing en voorzieningen (bijv. in te passen bestaande te handhaven wegen) niet in het exploitatieplan worden opgenomen.

Ook is niet uitgesloten dat één planologisch besluit bestaat uit verschillende zelfstandige exploitatieplannen. Uit de Memorie van antwoord op de Grondexploitatiewet volgt dat,

⁶² exploitatiegebied: het gebied dat is aangeduid in een exploitatieplan waarbinnen de uitteerbare gronden zijn gelegen ten laste waarvan het kostenverhaal plaatsvindt

indien sprake is van verschillende ruimtelijk en functioneel van elkaar gescheiden deelontwikkelingen binnen bijvoorbeeld een bestemmingsplan, er ook sprake is van verschillende exploitatieplannen⁶³.

Een oorzaak voor deze verschillen is dat er geen wettelijke regel is die voorschrijft welke criteria hebben te gelden voor de gebiedsbegrenzing van een planologisch besluit. Dit houdt verband met het feit dat de doelstelling van een planologisch besluit geheel anders is dan die van een exploitatieplan. Een planologisch besluit ziet op het vastleggen van het bouw- en gebruiksregime van een grondgebied, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in conserverende bestemmingen en nieuwe ontwikkelingen. Een exploitatieplan ziet op de exploitatie van nieuwe ontwikkelingen. De ruimte van de gebiedsbegrenzing in een bestemmingsplan is in beginsel onbeperkt (zij het dat de grens van de gemeente de uiterste grens vormt). Hierdoor komt het voor dat er bij gemeenten soms sprake is van één bestemmingsplan voor bijvoorbeeld het gehele centrumgebied, waarin bijvoorbeeld sprake is van een gebied van 1 km², voor 90% bestaande uit conserverende bestemmingen en voor 10% uit diverse kleine ontwikkelgebiedjes, verspreid over soms wel tientallen deellootaties, sommige gekenmerkt door herstructurering andere door transformatie. Tussen die tientallen deellootaties bestaat veelal geen functionele en/of ruimtelijke samenhang: of de ene deellootatie wordt ontwikkeld is veelal niet relevant voor het feit of een andere deellootatie wordt ontwikkeld.

Zoals aangegeven kan de omvang van het exploitatiegebied niet uitstijgen boven het niveau van het gekoppelde planologische besluit. Op deze regel bestaat één wettelijke uitzondering. op grond van artikel 6.12 lid 5 Wro kan een gemeenteraad in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen. Uit de toepassing van genoemd artikellid volgt dat hier wordt bedoeld op de situatie dat sprake is van een gemeentegrensoverschrijdende locatieontwikkeling, waarbij de daarvoor benodigde planologische besluiten door de besturen van de verschillende gemeenten gelijktijdig in procedure worden gebracht. Er is weliswaar geen plicht dat de vaststelling van, bijvoorbeeld, de bestemmingsplannen door de verschillende raden op letterlijk dezelfde dag plaatsvindt; wel gaat de wettekst er vanuit dat er niet veel tijd is gelegen tussen de vaststelling van de besluiten van de bestuursorganen van de aangrenzende gemeenten. Zo is bepaald dat de termijn van de ter inzage legging van een vastgesteld intergemeentelijk exploitatieplan aanvangt binnen een nader gestelde termijn nadat het laatste bestuursorgaan tot vaststelling heeft besloten. De eerst vaststellende gemeente wacht hier op de laatst vaststellende gemeente. Hiermee wordt bereikt dat de beroepstermijn voor alle gemeentelijke besluiten gelijktijdig aanvangt.

Er ontbreekt in de Wro een inhoudelijk criterium voor de vraag aan welke voorwaarden een gemeentegrensoverschrijdende locatieontwikkeling moet voldoen om voor een intergemeentelijk exploitatieplan in aanmerking te komen. Procedureel is voorzien in afstemming van zoveel gelijktijdig vast te stellen planologische maatregelen en bijbehorende exploitatieplannen. Materieel ontbreekt een toetsingskader. Het lijkt erop dat sprake dient te zijn van:

- aangrenzende planologische besluiten;
- de gemeentegrensoverschrijdende gebiedsontwikkeling is voorzien binnen een planperiode van 10 jaar (dit is de maximale termijn voor een bestemming die ingevolge

⁶³ MvA Eerste Kamer, vergaderjaar 2007-2008 30218D blz 15-16

artikel 3.1 lid 2 Wro in een bestemmingsplan kan worden vastgelegd. Het in een bestemmingsplan vastleggen van een bestemming, die eerst na vijf 15 jaar aan snee zal zijn komt hiermee al snel in strijd met het beginsel van “goede ruimtelijke ordening”. Hier speelt het beginsel van de rechtszekerheid een rol: de termijn van 15 jaar is te lang om met juridische zekerheid te kunnen zeggen dat de voorgestelde bestemming ook daadwerkelijk op de voorgestane wijze zal worden gerealiseerd).

- één ruimtelijk en functioneel samenhangende gebiedsontwikkeling

Hiervan uitgaande is echter vervolgens de vraag wanneer sprake is van één ruimtelijk en functionele samenhang.

Het verdient aanbeveling in de wet duidelijkheid te geven t.a.v. de criteria die gelden voor plannen waarvoor het mogelijk is één intergemeentelijk exploitatieplan vast te stellen. De voordelen van een intergemeentelijk exploitatieplan zijn evident: het totaal van de te maken kosten (ongeacht in welke gemeente die worden gemaakt) worden omgeslagen over het totaal van de uitgeefbare gronden (eveneens ongeacht in welke gemeente die opbrengsten worden gerealiseerd). De macro-aftoppingsregel van artikel 6.16 Wro wordt niet toegepast per gemeentelijk deelgebied, maar wordt losgelaten op de totale gemeentegrensoverschrijdende locatieontwikkeling.

Nu de wetgever de mogelijkheid heeft gecreëerd voor het opstellen van een intergemeentelijk exploitatieplan valt niet in te zien waarom deze mogelijkheid niet ook zou kunnen worden geboden binnen het grondgebied van één gemeente. Met name in grote gebiedsontwikkelingen wordt vaak besloten niet de totale gebiedsontwikkeling in één planologisch besluit te vatten, maar daarvoor verschillende planologische besluiten (steeds voor delen van die locatieontwikkeling) in procedure te brengen. De redenen daartoe zijn divers:

- Spreiding risico's rechtsbescherming. Het instellen van beroep tegen één allesomvattend bestemmingsplan kan tot gevolg hebben dat het doorgaan van de integrale gebiedsontwikkeling en/of de start daarvan afhankelijk wordt van dat beroep. Er is sprake van spreiding van risico's indien verschillende bestemmingsplannen (steeds voor deellocaties) in procedure worden gebracht;
- Snelheid van verwerven/onteigeningsnoodzaak. Met name voor de noodzakelijke verwerving van de ondergrond van belangrijke openbare voorzieningen kan het gewenst zijn dat een apart planologisch besluit voor de openbare voorzieningen wordt vastgesteld, op basis waarvan direct kan worden onteigend. Dit belang dient dan voorts te worden beschouwd in relatie tot de in de vorige bullet omschreven reden;
- Snelheid van ontwikkelen. Ingeval de overheid al afgeronde delen van een locatie in bezit heeft of wordt samengewerkt met marktpartijen kan het reden zijn daarvoor al snel te willen starten met een planologisch besluit voor dat gedeelte.

In navolging op de uitgangspunten zoals deze zijn gehanteerd voor gemeentegrensoverschrijdende locatieontwikkeling zou dit betekenen, dat er ruimte is voor een gebiedsoverschrijdend exploitatieplan (binnen een gemeente) indien sprake is van één ruimtelijk en functioneel samenhangende gebiedsontwikkeling, die op basis van verschillende planologische besluiten wordt gerealiseerd. Dit vraagt dan, in vervolg op de opmerkingen bij het intergemeentelijk exploitatieplan, eveneens om nadere

verduidelijking welke materiële criteria hebben te gelden voor de situatie dat sprake is van een gebiedsoverschrijdend exploitatieplan binnen een gemeente.

In navolging van eveneens artikel 6.12 lid 5 Wro, veronderstelt een dergelijke aanpassing wel dat bij een gebiedsoverschrijdend exploitatieplan sprake is van gelijktijdig in procedure te brengen planologische besluiten. Met andere woorden: een dergelijke aanpassing biedt géén oplossing voor een locatieontwikkeling, waarbij de realisatie is voorzien in 17 jaar, en waarbij, in de tijd, noodgedwongen tenminste twee planologische besluiten nodig zullen zijn (het eerste besluit wordt dan in jaar 0 (het jaar voorafgaande aan de start van de locatieontwikkeling) genomen en het tweede besluit tussen jaar 7 en jaar 10). Hier biedt een analoge toepassing van artikel 6.12 lid 5 Wro geen uitkomst omdat er dan tenminste 7 jaren zitten tussen de vaststelling van het eerste deelbesluit gebiedsoverschrijdende exploitatieplan en het tweede deelbesluit. Het starten van de beroepsprocedure tegen het eerste deelbesluit na 7 jaren is vanzelfsprekend geen oplossing. In deze situatie blijft sprake van verschillende exploitatieplannen.

Het oplossen van dit knelpunt vereist dat wordt toegestaan dat de kosten, die behoren tot de locatieontwikkeling die verbonden is aan het eerste planologische deelplanbesluit mede mogen worden omgeslagen over een gebied, waarop ten tijde van het vaststellen van het eerste planologische (deel)planbesluit nog geen juridische zekerheid bestaat óf en zo ja, onder welke juridische voorwaarden, de vaststelling en onherroepelijke inwerkingtreding van het in het zevende jaar of later geplande tweede planologische (deel)besluit, wel doorgang zal vinden. En, in aanvulling daarop, dat het tweede deelplanbesluit wordt belast met de (niet-gedekte) kosten, die verbonden zijn aan de realisatie van het 7 jaar eerder gestarte eerste deelplanbesluit.

Het sanctioneren van deze mogelijkheid betekent een breuk met een belangrijk kernvereiste van het huidige wettelijke kader van “kostenverhaal”: de eigenaar van een perceel betaalt mee aan kosten, die niet verbonden zijn aan de ontwikkeling van “zijn” locatie, zoals die is vervat in het bijbehorende planologische besluit. Het is uit een oogpunt van rechtszekerheid op dit moment niet mogelijk kosten in rekening te brengen, die niets van doen hebben met het betreffende planologische besluit en, belangrijker nog, waarvan op dat moment in het geheel niet zeker is of überhaupt die ontwikkeling wel doorgang zal vinden. In vergelijkbare zin doet zich dit voor bij het kostenverhaal in het tweede deelplanbesluit: het is in strijd met de criteria van profijt en toerekenbaarheid dat de boekwaarde van uit een eerder planologisch besluit afkomstige grondexploitatie doorgeschoven wordt naar een volgend planologisch besluit.

In technische zin is het natuurlijk mogelijk de wet zodanig aan te passen, dat een dergelijke verruiming van de verhaalsmogelijkheden gaat ontstaan. Op dat moment wordt echter, in beleidsmatige zin, veel verder gegaan dan verruiming van het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen, maar raakt het de totale kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling. Anders gezegd: er vindt bovenplanse verevening plaats, in de zin zoals we in paragraaf 5.2 zullen behandelen (winsten en verliezen van verschillende grondexploitaties worden met elkaar verrekend).

Een vergroting van het exploitatiegebied is ook niet nodig voor de oplossing van de vraag om de kosten van bovenwijkse landschapsinvesteringen te kunnen verhalen, indien

toepassing wordt gegeven aan de hiervoor beschreven variant sub c. Die variant biedt de ruimte dat de toerekening van bovenwijkse voorzieningen aan nieuwe ontwikkellocaties plaatsvindt gespreid in de tijd, waarbij een evenredig aandeel in de aanlegkosten van een in jaar 1 aangelegd park ook nog kan worden toegerekend aan een woonlocatie die eerst in jaar 10 wordt gestart en andersom.

4.1.5 Knelpunten in de bestaande Grondexploitatiewet

De hiervoor beschreven varianten a tot en met d zijn gebaseerd op de veronderstelling, dat een aantal thans nog in afdeling 6.4. Wro aanwezige algemene knelpunten is opgelost. Deze knelpunten hebben strikt genomen niets van doen met de voorliggende onderzoeksvraag. Deze knelpunten betreffen:

- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij geen vergroting van het exploitatiegebied plaatsvindt;
- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij op dat moment de grondexploitatie van het eerste planologische besluit nog niet is voltooid;
- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij op dat moment de grondexploitatie van het eerste planologische besluit wel is voltooid maar nog niet alle bouwplannen zijn gerealiseerd (en daarmee het kostenverhaal nog niet volledig is toegepast).

Voor een nadere beschrijving van deze knelpunten wordt verwezen naar de toelichting, zoals opgenomen in bijlage 9.2

4.1.6 Varianten a tot en met d vertaald naar benodigde wijzigingen wettelijke regelingen

De mate waarin wettelijke regels dienen te worden aangepast, is hieronder in een tabel samengevat.

Va ria nt	Omschrijving	Wijziging Wro	Wijziging Bro	Verdere wettelijk e maatreg elen
a	Uitbreiding verhaalbare kostensoorten		-toevoeging kostensoorten aan kostensoortenlijst	
b	Forfaitaire bijdrage landschapsinve steringen	-wijziging artikel 6.13 lid 6, in die zin dat criteria niet van toepassing zijn op forfaitaire bijdrage -uitwerking macro-aftoppingsregeling naar toepassing forfaitaire bijdrage -eindafrekening exploitatieplan en nog niet bestede forfaitaire bijdragen	-toevoeging forfaitaire bijdrage aan kostensoortenlijst -basis vaststellen min. regeling omvang forfaitaire bijdrage -verplichting bestedingsplan landschapsinvesteringen -nadere regels inhoud en tijdvak uitvoering bestedingsplan landschapsinvesteringen -vastlegging status forfaitaire bijdrage bij gevolgen macro-aftopping (proportioneel, preferent of achtergesteld)	Min. regeling omvang forfaitair e bijdrage
c1	Versoepeling toepassing 3 criteria	-wijziging artikel 6.13 lid 6 introductie nieuw schaalniveau toepassing proportionaliteitsbeginsel -nieuwe regel nodig t.b.v. toerekening vanuit totaal ontwikkellocaties naar specifieke locaties -herdefiniëring toepassing macro- aftoppingsregel artikel 6.16 i.r.t. bovenwijkse voorzieningen -cumulatieregeling macro-aftoppingsregel ingeval van meerdere bovenwijkse voorzieningen per locatie -gevolgen tussentijdse wijzigingen grondexploitaties voor toerekening kosten bovenwijkse voorzieningen (periodieke herziening expl.plan)-idem voor eindafrekening ep	-verduidelijking materiële criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit	
c2	Het laten vervallen van het criterium proportionaliteit	-wijziging artikel 6.13 lid 6 Wro vervallen criterium proportionaliteit --nieuwe regel nodig t.b.v. toerekening vanuit totaal ontwikkellocaties naar specifieke locaties -herdefiniëring toepassing macro- aftoppingsregel artikel 6.16 i.r.t. bovenwijkse	-verduidelijkte materiële criteria profijt en toerekenbaarheid -materiële criteria voor toepassing	

Variant	Omschrijving	Wijziging Wro	Wijziging Bro	Verdere wettelijke maatregelen
		voorzieningen -cumulatieregeling macro-aftoppingsregel ingeval van meerdere bovenwijkse voorzieningen per locatie -gevolgen tussentijdse wijzigingen grondexploitaties voor toerekening kosten bovenwijkse voorzieningen (periodieke herziening expl.plan) -idem voor eindafrekening expl.plan	intergemeentelijk expl. plan -materiële criteria voor toepassing gebiedsoverschrijdend exploitatieplan	
d	Vergroting exploitatiegebied	-mogelijkheid vaststelling gebiedsoverschrijdend exploitatieplan	-verduidelijking materiële criterium toepassing gebiedsoverschrijdend exploitatieplan	

4.2 Opbrengsten en effecten

Uitbreiding van kostenverhaal zal volgens de eerst besproken variant – het sec uitbreiden van de kostensoortenlijst – naar onze inschatting, door het onverminderd gelden van de 3 criteria, geen substantiële meeropbrengsten opleveren; slechts zelden zal kunnen worden aangetoond dat aan de drie criteria wordt voldaan. Ook verruiming van het exploitatiegebied – variant d – opent door aan de planologische besluitvorming verbonden factoren (de plannen kunnen niet in de tijd worden gespreid) geen werkbaar perspectief op extra financieringsmiddelen,

Forfaitaire regeling

Substantiële opbrengsten zijn wel realiseerbaar met behulp van een forfaitaire regeling voor de medefinanciering van landschapsinvesteringen waarin de hindernis van de toepassing van de 3 criteria uit de weg geruimd kan worden. De hoogte van de opbrengsten zijn in dat geval afhankelijk van de omvang van het ontwikkelprogramma, het bij ministeriële regeling vast te stellen forfaitaire bedrag en het gekozen systeem van macro-aftopping (proportioneel, preferent of achtergesteld). Er van uitgaande dat voor de toepassing van variant b gekozen wordt voor een preferent systeem van macro-aftopping is een zeer globale inschatting gemaakt van de uitkomsten.

Twee scenario's

In de raming van de opbrengsten gaan we uit van twee scenario's. Ten eerste een beste schatting, die er van uitgaat dat de huidige crisis tijdelijk is, dat tegenvallende productiecijfers opgevangen kunnen worden met prijsbeleid, en die op basis is van extrapolatie van de historische cijfers per woning en de te behalen winst over de grond zoals we die in paragraaf 2.2 bij de marges van het grondbeleid hebben behandeld (€10.000 per woning). Daarnaast een voorzichtige, lagere schatting, die op basis is van

een gehalveerde productie, als gevolg van aanhoudend economisch zwaar weer in combinatie met demografische ontwikkelingen, en die in zijn heffingshoogte rekening houdt met lagere winstmarges (€ 5.000 per woning) in de toekomst, vanuit de gedachte dat een heffing die uitgaat boven de residuele waardesprong van een bepaald bouwprogramma de beoogde ontwikkeling economisch gezien onmogelijk zal maken.⁶⁴

Woningbouw

De schatting van de opbrengsten is om te beginnen afhankelijk van het bouwprogramma. De ontwikkeling van de woningvoorraad in de afgelopen jaren is als volgt geweest.

Tabel 4.1 Ontwikkeling woningvoorraad

Periode	Woningvoorraad begin periode (aantal won.)	Woningvoorraad toevoeging door nieuwbouw (aantal won.)
2000	6.589.662	70.650
2001	6.650.911	72.958
2002	6.709.732	66.704
2003	6.764.066	59.629
2004	6.809.581	65.314
2005	6.858.719	67.016
2006	6.912.405	72.382
2007	6.967.046	80.193
2008	7.043.212	78.882
2009 1e kwartaal	7.106.564	13.092

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 26-11-2009

De gemiddelde woningvoorraadtoevoeging over de periode 2000-2008 bedroeg 70.414 woningen. In het eerste scenario gaan we uit van een nieuwbouwproductie van gemiddeld 70.000 woningen.⁶⁵ Voor de heffingsopbrengsten blijven van dat aantal de sociale woningbouw alsook de binnenstedelijke woningbouw op reeds bebouwde locaties buiten beschouwing, omdat de waardesprong voor die categorieën gemiddeld genomen beperkt tot afwezig is. Voor de inschatting van de opbrengsten laten we in totaal 35% van de bouwproductie buiten beschouwing.⁶⁶

In de opbrengstenberekening hanteren we de equivalentbenadering: de heffingen, bij alle functies, gaan op basis van de verhouding tot de verdiencapaciteit per (gemiddelde) woning (met een woonoppervlakte van 100 m² GBO). Voorwaarde, niet alleen bij een verruimd kostenverhaal, maar bij alle varianten, is dat er voldoende ruimte in de grondexploitatie moet overblijven. Indien bij de vaststelling van de hoogte van een

⁶⁴ Voor verdere uitleg over de ruimte binnen de grondexploitaties verwijzen we naar het rapport *Heffingen op grond*. Onderzoek van ECORYS in opdracht van Ministerie VROM (2001).

⁶⁵ ABF/RIGO voorziet een daling van de nieuwbouw naar 60.000 woningen in 2020. *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen*, p.45.

⁶⁶ Van de woningproductie in de periode 2000-2007 waren de corporaties in 23% van de gevallen opdrachtgever. Verder zijn buiten beschouwing gelaten de nieuwbouwwoningen in bestaand stedelijk gebied waar onttrekkingen in de koopsector en de particuliere huursector tegenover staan. Dit aantal is geschat op circa de helft van het totale aantal onttrekkingen binnen bestaande stedelijk gebied (WWI-afbakening), ter hoogte van gemiddeld 23,6% van de bouwproductie in de afgelopen jaren.

forfaitaire heffing 50% van de marge per woning als uitgangspunt wordt aangehouden, zal naar verwachting aan deze voorwaarde zijn voldaan. Binnen het voorzichtige scenario houden we met een heffing per woonequivalent van € 2.500 (25% van de huidige marge) in feite een veiligheidsmarge voor een daling van de residuele waardesprong per woning aan.

De opbrengsten uit de woningbouwproductie staan in de volgende tabel opgenomen voor het, na aftrek van de binnenstedelijke en sociale woningbouw, resterende deel van de bouwproductie op de twee niveaus.

Tabel 4.2 Opbrengsten uit woningbouw bij uitbreiding kostenverhaal

Scenario	Bouwproductie, excl. soc. wonbw en binnenstedelijk	Marge per woonequivalent	Heffing per woonequivalent	Opbrengsten
Laag	22.750	€ 5.000	€ 2.500	€ 56.875.000
Hoog	45.500	€ 10.000	€ 5.000	€ 227.500.000

De forfaitaire regeling dient ter medefinanciering van landschapsinvesteringen. Indien de op dit moment in de wet verankerde vereiste relatie tussen concrete investeringen en het nut daarvan voor specifieke rode ontwikkelingen alleen voor woningen geclausuleerd zou worden losgelaten, bedraagt de jaarlijkse opbrengst bij een verwachte totale woningproductie van 70.000 stuks derhalve ruim € 227 mln.

Indien het geclausuleerd loslaten van deze relatie zich eveneens uitstrekt over de categorieën commercieel vastgoed zullen de opbrengsten hoger zijn.

Bedrijventerreinen

De opbrengsten uit de niet-woningen zijn eveneens afhankelijk van het programma. In het IBIS bestand is de uitgifte in ha bedrijventerreinen geregistreerd. Voor de periode 1996-2006 was die als volgt.

Tabel 4.3 Uitgifte bedrijventerrein

	Jaar	Uitgifte in ha
Nederland	1996	1.316
Nederland	1997	1.525
Nederland	1998	1.461
Nederland	1999	1.571
Nederland	2000	1.341
Nederland	2001	974
Nederland	2002	910
Nederland	2003	610
Nederland	2004	634
Nederland	2005	700
Nederland	2006	842

De omvang van de uitgifte blijkt nauw samen te hangen met de groei van de werkgelegenheid. Hoewel er thans sprake is van een afname van het aantal arbeidsplaatsen, is het verantwoord om voor de langere termijn uit te gaan van een hernieuwde groei daarvan, zij het in een meer gematigde vorm. De lage cijfers van het begin van deze eeuw zijn daarvoor een redelijke inschatting.

In de raming van de opbrengsten uit bedrijventerreinen (uitleglocaties) gaan we in de beste schatting uit van een uitgifte van gemiddeld 600 ha.⁶⁷ Vanuit de equivalentbenadering stellen we 400 m² uitgeefbaar terrein gelijk aan een woonequivalent (uitgaande van een fsi, zijnde de verhouding tussen het totale aantal vierkante meters bebouwing binnen een plangebied en het totale, zowel bebouwde als onbebouwde, oppervlak van datzelfde plangebied van 0,5).

Tabel 4.4 Schatting opbrengstniveau uit bedrijventerrein bij uitbreiding kostenverhaal

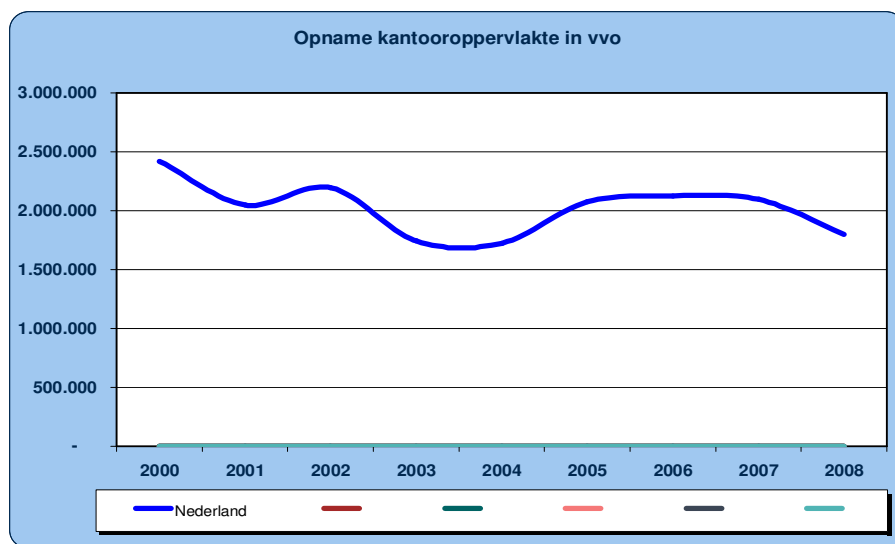
Scenario	Uitgeefbaar	Aantal w.eq.	Heffing per w.eq.	Opbrengsten
Laag	3.000.000	7.500	€ 2.500	€ 18.750.000
Hoog	6.000.000	15.000	€ 5.000	€ 75.000.000

Bij de verwachte uitgifte zal de opbrengst volgens deze globale inschatting dus op € 75 miljoen uitkomen. Niettegenstaande de wenselijkheid van regionale differentiatie is bij de inschatting van de landelijke opbrengsten afgezien van regionale verschillen

Kantoren

De opname van kantooroppervlakte in Nederland in m² vvo laat het volgende beeld zien.

Figuur 4.1 Opname kantoorruimte in Nederland



⁶⁷ Het totale aantal uitgeefbare (en harde plannen voor) bedrijventerreinen op basis van IBIS bedraagt 9.103 ha. Quickscan Grondprijzen.

Dit ging gepaard met de volgende toename van de kantoorvoorraad in Nederland in de periode 2001-2008.

Tabel 4.5 Kantoorvoorraad in m2 vvo

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
37.040.000	39.635.000	40.267.000	42.287.900	42.907.450	43.527.000	44.658.920	45.790.840

Bron: BAK bewerking ECORYS 2009

De toename bedroeg gemiddeld 3,38% per jaar. De hoge opbrengstenschatting baseren we op deze groeicijfers. Met het oog op de dalende trend en de sombere verwachtingen, houden we daarnaast wederom een ondergrens aan waarin deze groei is gehalveerd. Voor de opbrengstenschatting volgens de equivalentbenadering stellen we 100 m2 bvo kantoor gelijk aan één woonequivalent. Bij een vormfactor (verhouding vvo/bvo) van ongeveer 0,9 zijn de opbrengsten dan als volgt.

Tabel 4.6 Schatting opbrengstniveau uit kantoren bij uitbreiding kostenverhaal

Scenario	Aantal m2 bvo	Aantal w.eq.	Heffing per w.eq.	Opbrengsten
Laag	850.000	8.500	€ 2.500	€ 21.250.000
Hoog	1.700.000	17.000	€ 5.000	€ 85.000.000

Bij voortzetting van de historische reeks komen de geschatte opbrengsten dus uit op circa € 85 mln. per jaar.

Retail

Het nieuwbouw areaal voor de winkelsector zal zich, ondanks de recessie, de komende jaren nog enigszins uitbreiden; dit blijkt ook uit de diverse rapportages van makelaars en beleggers in retail vastgoed. Deze uitbreiding hangt samen met de verdere toename van de bevolkingsomvang aan de ene kant en de wens tot kwalitatieve verbetering van het winkelaanbod aan de andere kant.

De opbrengsten uit nieuwe winkels zijn afgeleid door de verdien capaciteit van 50 m2 winkelruimte gelijk te stellen aan één woonequivalent. De hoge schatting baseert zich op de gemiddelde jaarlijkse toename in de voorraad van circa 1,8% zoals die zich tussen eind 2004 en oktober 2009 heeft voorgedaan; de lage schatting is gesteld op 50% daarvan.

Tabel 4.7 Schatting opbrengstniveau uit retail bij uitbreiding kostenverhaal

Scenario	Aantal m2 bvo	Aantal w.eq.	Heffing per w.eq.	Opbrengsten
Laag	212.500	4.250	€ 2.500	€ 10.625.000
Hoog	425.000	8.500	€ 5.000	€ 42.500.000

Hiermee komt de opbrengstenschatting uit retail uit op een bedrag tussen circa € 10 mln. en € 42 mln. per jaar.

Totaal

Onderstaand zijn de verschillende bedragen nog eens onder elkaar gezet.

Tabel 4.8 Overzicht totale opbrengsten bovenplanse verevening

Categorie	Opbrengsten laag scenario	Opbrengsten hoog scenario
Woningbouw	56 mln.	227 mln.
Bedrijventerrein	19 mln.	75 mln.
Kantoren	21 mln.	85 mln.
retail	10 mln.	42 mln.
Totaal	106 mln.	429 mln.

Het totaal komt afhankelijk van de gekozen tariefstelling en aanname over de productiecijfers uit op een bedrag dat naar schatting ligt tussen € 106 miljoen en € 429 miljoen per jaar.

Bij alle opbrengsten gaat het om bruto-opbrengsten. Er moeten ook kosten worden afgetrokken. Dat betreft de uitvoeringskosten (zie par. 8.3.4). Deze zullen bij de forfaitaire aanpak geen substantieel deel van de opbrengst betreffen.

Daarnaast moet op macroniveau van de overheid rekening worden gehouden met weglekeffecten door gedeerde belastingen (zie par. 8.3.1). De opbrengsten van de hier behandelde instrumenten gaan ten koste van de vennootschapsbelasting. In par. 8.3.1 is dit weglekeffect geraamd op ongeveer 10% van de bruto-opbrengst.

Versoepeling van de drie criteria

Ook langs andere weg kunnen hogere (verhaals)opbrengsten worden gegenereerd. Dit kan door versoepeling van de toepasbaarheid van de drie criteria, zoals in subvariant c1 en/of door het niet toepassen van het proportionaliteitscriterium (subvariant c2). De hoogte van de opbrengsten uit die variant schatten we lager in dan het bovenstaande bedragen van € 126 mln. en € 505 mln. Reden is dat de toepassing van de subvarianten c1 (versoepeling criteria) en c2 (laten vervallen van het proportionaliteitscriterium) vereist dat steeds de profijt- en toerekenbaarheidsrelatie tussen de landschapsinvestering en de rode ontwikkeling kan worden aangetoond. Deze onderbouwing, zo is onze inschatting, zal in lang niet alle gevallen objectief kunnen worden aangetoond. Een exactere inschatting laat zich in dit stadium moeilijk geven, omdat het gaat om het effect op de grondexploitatie van een aantal in samenhang te ontwikkelen locaties van de landschapsinvesteringen die op dit moment niet in de grondexploitatieberekeningen voorkomen.

Voorwaarde bij alle varianten is dat, na de toepassing van het verruimde kostenverhaal, ruimte in de grondexploitatie moet overblijven. Desalniettemin zal de ontwikkelaar een deel van zijn winst kwijtraken, met als gevolg een meer afwachtende houding op commerciële projecten, en een mogelijk negatief effect op de bouwproductie. Naarmate het tarief hoger is, zal een groter effect kunnen optreden, waardoor de bruto-opbrengst van de maatregel minder dan evenredig toeneemt.

Daar staat tegenover dat verbetering van het kostenverhaal ten goede komt aan een meer integrale gebiedsontwikkeling en de ruimtelijke kwaliteit. Een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit valt tevens, indirect, te verwachten via de daling van de (residueel

bepaalde) waarde van lauwe grond hetgeen, door de toepassing van het bij de onteigeningswaardering gehanteerde egalisatiebeginsel, ook tot effect heeft dat de verwervingswaarde voor landschapsgronden zal dalen.

Zoals aangegeven is aanpassing van het kostenverhaalsinstrumentarium inzetbaar voor het verkrijgen van extra financieringsmiddelen uit de gebiedsontwikkelingen t.b.v. landschapsontwikkelingen. De omvang van die extra te verkrijgen middelen wordt begrensd door de aanwezige financiële ruimte. Het benutten van een deel van die financiële ruimte voor de verkrijging van financieringsmiddelen voor landschap, betekent wel dat er minder ruimte resteert voor de medefinanciering van tekorten in de herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen. Dit is, vanzelfsprekend, een politiek-bestuurlijke keuze

5 De toepassing van bovenplanse verevening

In paragraaf 3.3.2. is aangegeven welke twijfels de onderzoekers hebben bij de mogelijkheden om binnen de huidige wettelijke kaders te komen tot de publiekrechtelijke toepassing van bovenplanse verevening. Het bovenplans verevenen is daarbij door de onderzoekers omschreven als het verevenen van de winst van de ene grondexploitatie met het verlies van een andere grondexploitatie, waardoor voor de beide locaties tezamen sprake is van een sluitende c.q. minder verlieslatende grondexploitatie⁶⁸. Een wettelijke definitie ontbreekt.

Niet alleen ontbreekt een wettelijke definitie van bovenplans verevenen, ook komt het begrip als zodanig niet voor in de Wro. In artikel 6.13 lid 7 Wro wordt niet gesproken van “bovenplans verevenen” maar van “bovenplanse kosten”, welk laatstgenoemd begrip overigens evenmin is gedefinieerd. De verwarring neemt toe wanneer in de toelichting op deze wettelijke bepaling wordt omschreven dat de bepaling tot doel heeft om bovenplans te verevenen⁶⁹.

De toepassing van artikel 6.13 lid 7 Wro is, voor het doel van dit onderzoek, op twee manieren te interpreteren:

1. in de tekst wordt gesproken van verhaal van “bovenplanse kosten”, waarbij de verhaalbaarheid zich richt op kosten (van in dit geval een andere locatie);
2. uit de bedoeling van het amendement volgt dat beoogd is een verhaalsregeling voor “bovenplans verevenen” te introduceren, waarbij de verhaalbaarheid zich richt op het bijdragen vanuit winstgevende grondexploitaties in verlieslatende grondexploitaties. Het vraagstuk beperkt zich niet tot kosten, maar ook op opbrengsten en daarmee op exploitatieresultaten.

In de onderzoeksopdracht is expliciet verzocht de mogelijkheden van afdwingbare bovenplanse verevening te onderzoeken. Om die reden zijn beide interpretaties hierna nader uitgewerkt.

Zoals aangegeven in par. 2.3 is er binnen de praktijk van de gebiedsontwikkeling sprake van bedrijfsgewijze verevening en van verevening op basis van vrijwillig gemaakte afspraken. De uitwerking in dit hoofdstuk richt zich op de mogelijkheden van publiekrechtelijk afdwingbare vormen van bovenplanse verevening.

⁶⁸ zie paragraaf 3.3.1. onder tabje “Definiëring van begrippen”

⁶⁹ zie de toelichting op het amendement Irrgang, welke toelichting is opgenomen in par. 3.3.1

5.1 Benadering vanuit “bovenplanse kosten”.

Indien deze benadering wordt gekozen gaat het om de vraag of in een ontwikkellocatie kosten kunnen worden verhaald die strikt genomen niets van doen hebben met de ontwikkeling van die locatie, maar volledig betrekking hebben op de ontwikkeling van een andere locatie. Immers, indien die kosten wel deels tot nut zijn voor meerdere locaties, wordt in de huidige wettelijke regeling al via de toepassing van de 3 criteria bereikt dat toerekening/verhaal van die kostensoorten naar alle daarvoor in aanmerking komende locaties plaatsvindt.

Een voorbeeld.

Een gemeente gaat over tot de herstructurering van een bestaand bedrijventerrein. Bestaande opstallen worden gekocht, en er is sprake van de noodzaak tot bodemsanering. Dit leidt tot de volgende exploitatiecijfers:

Kosten:

• inbrengwaarde	50
• sanering	20
• <u>overige expl.kosten</u>	<u>20</u>
<i>totale kosten:</i>	90

Opbrengsten:

• <u>uitgifte</u>	<u>60</u>
<i>totale opbrengsten:</i>	60

Het totaal van inbrengwaarden (art 6.2.3 Bro) en de verdere exploitatiekosten (art 6.2.4 Bro) kunnen niet geheel via de opbrengsten van hernieuwde gronduitgifte worden gedekt: er is sprake van een tekort van 30.

In dezelfde periode ontwikkelt de gemeente elders een nieuwe uitleglocatie voor een bedrijventerrein. De totale kosten van inbrengwaarde en overige exploitatiekosten bedragen 50, waarbij de te verwachten gronduitgifteopbrengsten uitkomen op 75. Er wordt een winst voorzien van 25.

Bij een benadering vanuit de toepassing van verhaal van (bovenplanse) kosten is het uitgangspunt dat de gemeente de in de herstructurering te maken kosten van 90 niet alleen wenst te verhalen in de herstructureringslocatie maar, in dit voorbeeld, ook in de uitleglocatie.

Binnen de huidige wettelijke regeling wordt de toepassing van deze mogelijkheid van kostenverhaal geblokkeerd door de werking van de 3 criteria. De verhaalbaarheid van de kosten die verband houden met de herstructurering in een andere locatie is alleen mogelijk, indien voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Indien de kosten van de herstructureringslocatie louter een werking hebben naar die locatie, dan is verhaal naar een andere locatie niet mogelijk.

Voorts geldt als voorwaarde, maar dit is een algemene basisvoorwaarde voor het kostenverhaal in het algemeen, dat het bedrag van 90 is opgebouwd uit kostensoorten, die ook allemaal voorkomen op de kostensoortenlijst uit het Bro. Naar onze mening kan “bovenplanse kosten” op dit moment niet worden gezien als een nieuwe kostensoort, die

aanvullend op de kostensoortenlijst, in het kostenverhaal kan worden betrokken. Zoals aangegeven in par 3.3.2. stuit een dergelijke uitleg op diverse belemmeringen binnen de Wro en het Bro.

Doorbouwend op het begrip (bovenplanse) kosten, is in paragraaf 4.1. ingegaan op de vraag welke varianten denkbaar zijn om, binnen de doelstellingen van de huidige wettelijke regeling, de mogelijkheden van verhaal van kosten te verruimen. Bezien naar de toepassing van het hiervoor vermelde voorbeeld, leidt dit tot de volgende bevindingen:

- variant a: toevoeging van verhaalbare kostensoorten aan de kostensoortenlijst en variant b (forfaitaire regeling)
Alle kostensoorten, die ten grondslag liggen aan de opbouw van de grondexploitatiekosten in de herstructureringslocatie, komen in de regel reeds voor op de bestaande kostensoortenlijst in het Bro. Daar ligt geen belemmering. De verhaalsmogelijkheden worden echter belemmerd door de toepassing van de 3 criteria. Een oplossing zou kunnen zijn door forfaitaire bijdragen voor herstructurering bedrijventerreinen aan de kostensoortenlijst toe te voegen. In dat geval wordt de relatie tussen de beide locaties in het voorbeeld losgelaten, en ontstaat een meer algemene benadering waarbij standaard een bijdrage wordt gevorderd voor de door de overheid te maken kosten i.v.m. herstructurering bedrijventerreinen, waarbij dan ook is vereist dat de toepassing van de 3 criteria wordt losgelaten. Op basis van de huidige kaders en doelstellingen, die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van afdeling 6.4. Wro, kan moeilijk worden gesteld dat hier nog sprake is van verhaal van kosten van de grondexploitatie. Voor de toepassing van een forfaitaire regeling voor landschapsinvesteringen is deze kritiek eveneens denkbaar, met dien verstande dat ten aanzien van landschap wel het argument kan worden gebruikt dat daar sprake is van enig profijt, zij het dat dit niet in juridisch objectiveerbare en meetbare normen is aan te tonen. Daarbij komt dat, wat betreft de waardering van de onteigeningswaarde van gronden voor rode en groene ontwikkelingen, er soms, gebaseerd op het egalisatiebeginsel, wel een relatie tussen de beide ontwikkelingen wordt verondersteld. Deze relatie is voor het vraagstuk van de dekking van tekorten van de herstructurering in het geheel niet aanwezig. Het instrument krijgt dan meer het karakter van een nieuwe zelfstandige financieringsvorm, gericht op situaties waarin sprake is van winsten in de grondexploitatie of van een algemene heffing⁷⁰.
- variant c: versoepeling van de toepassing van de 3 criteria/laten vervallen van criterium proportionaliteit
In de subvariant van versoepeling van de 3 criteria blijven de 3 criteria van toepassing, maar wordt de toepassing van het criterium proportionaliteit naar een hoger schaalniveau gebracht. Doordat de criteria profijt en toerekenbaarheid van toepassing blijven op het schaalniveau van de concrete locaties, zal deze variant geen oplossing kunnen bieden voor de verhaalbaarheid van de kosten uit de herstructureringslocatie in een andere uitleglocatie, in het geval die kosten niets van doen hebben met die uitleglocatie. Ook biedt de subvariant waarin het criterium proportionaliteit geheel komt te vervallen geen oplossing, omdat in die subvariant eveneens de criteria profijt en toerekenbaarheid van toepassing blijven.

⁷⁰ zie Hof Amsterdam 17 juni 1993 (Baarn), zoals beschreven in par. 3.1

- variant d: verruiming van het exploitatiegebied

Met deze variant kan in een aantal situaties worden bereikt dat de kosten van een herstructureringslocatie mede worden omgeslagen over de gronden in de uitleglocatie. Indien de wettelijke mogelijkheid wordt gecreëerd tot het kunnen vaststellen van een (binnen een gemeente) gebiedsoverschrijdend exploitatieplan, wordende kosten van de herstructurering opgeteld bij de kosten van de uitleglocatie en afgezet tegen de totale grondopbrengsten van de herstructurerings- en uitleglocatie. Het opstellen van een gebiedsoverschrijdend exploitatieplan in het voorbeeld is echter alleen mogelijk indien aan 2 cumulatieve vereisten wordt voldaan:

1. er is sprake van aangrenzende planologische besluiten, en;
2. de planologische besluitvorming over de herstructurerings- en de uitleglocatie vindt gelijktijdig plaats.

Deze variant biedt derhalve geen oplossing indien de uitleglocatie op afstand is gelegen van de herstructureringslocatie en/of de ontwikkelingen in de tijd zijn gespreid. Het creëren van een wettelijk kader om het kostenverhaal te bezien vanuit één integrale grondgebiedsontwikkeling, waarbij de planologische besluiten voor deellocaties zowel in onderlinge afstand als in de tijd zijn gespreid leidt, bezien vanuit het wettelijk kader van verhaal van kosten, tot diverse juridische complicaties. Een belangrijke complicatie is dat in het kostenverhaal ter uitvoering van het eerste planologische deelbesluit dan kosten worden verhaald ten aanzien van een ontwikkeling, waarvan het op dat moment geenszins zeker is of deze uiteindelijk wel zal (mogen) plaatsvinden (zie par. 4.1.4).

De conclusie is dan ook dat, indien de benadering wordt gekozen van het verhaal van “bovenplanse kosten” de materieel gewenste (technische) verevening van winsten/verliezen slechts ten dele kan worden bereikt. Het biedt geen oplossing voor locaties die niet aan elkaar grenzen of indien de locaties niet gelijktijdig worden ontwikkeld. In de praktijk zullen juist deze situaties zich vaak voordoen.

5.2 Benadering vanuit “bovenplans verevenen”.

In deze benadering wordt de relatie tussen kosten van een specifieke concrete locatie naar andere locaties losgelaten, maar richt de toepassing zich op financiering van het geheel (of de optelsom) van alle in samenhang te ontwikkelen specifieke locaties.

Een dergelijke benadering past niet meer binnen de doelstellingen en context van de huidige wettelijke regeling. We zouden hier ook niet meer willen spreken van een vorm van “kosten”verhaal maar van financiering, door middel van het benutten van de totale aanwezige opbrengstcapaciteit binnen het geheel van de daarvoor in aanmerking komende locaties. De toepassing van bovenplanse verevening is daarmee gericht op het benutten van de aanwezige financiële ruimte.

Om die reden behoort de uitwerking van het vraagstuk van “bovenplans verevenen” niet thuis in hoofdstuk 4, dat zich op verhaal van kosten. De omvang van een hieraan verbonden wettelijke aanpassing gaat ook in reikwijdte verder dan hetgeen in hoofdstuk 4 is voorgesteld.

Vanuit het geheel van de in samenhang te ontwikkelen specifieke locaties is sprake van een uiteindelijk grondexploitatiesaldo. We zouden kunnen spreken van een soort van bedrijfsresultaat (ten opzichte van een locatieresultaat).

De vaststelling van de maximaal te verhalen kosten, i.c. de macro-aftopping, vindt in deze benadering in eerste instantie plaats op het niveau van het totaal van de te verevenen locaties. Indien daar blijkt dat de totale opbrengsten van alle ontwikkelingen tezamen gelijk zijn aan of hoger zijn dan de totale kosten van die ontwikkelingen, worden alle kosten ook uiteindelijk binnen het geheel van die ontwikkelingen verhaald. Indien daar sprake is van een tekort, is de omvang van het totale kostenverhaal beperkt tot het totale opbrengstniveau van alle ontwikkelingen tezamen.

Voor de wijze waarop vervolgens de omvang van de verhaalbare kosten per specifieke locatie wordt vastgesteld, wordt uitgegaan van de onderlinge opbrengstverhoudingen tussen de verschillende locaties. De daadwerkelijk aan een specifieke locatie verbonden kosten vormen niet langer meer de insteek voor de toepassing van kostenverhaal binnen die locatie.

Een locatie met in verhouding een hogere opbrengstpotentieel draagt in deze meer bij in de totale ontwikkelingskosten dan een locatie met een in verhouding lager opbrengstpotentieel. Deze omslagmethode is thans in de Wro opgenomen voor de toepassing binnen een specifieke locatie (i.c. de omslag van kosten binnen de locatie over de bouwpercelen) Deze methode wordt nu naar een hoger schaalniveau getild en kan daarmee worden omschreven als “bovenplans verevenen”.

Binnen een specifieke locatie worden op deze wijze de toegerekende verhaalbare kosten afgezet tegen de opbrengsten uit die locatie, waarna de bestaande macro-aftoppingsregeling binnen de locatie wordt toegepast.

Een voorbeeld:

<i>Omschrijving</i>	<i>Totale bedrijventerrein -ontwikkelings opgave</i>	<i>Werk Kost/ Opbr Geb A</i>	<i>Verhaalbaar e kosten/opbr Gebied A: herstruct</i>	<i>Werk Kost/ Opbr Geb B</i>	<i>Verhaalbare kosten/opbr Gebied B: Uitleg</i>
<u><i>Kosten:</i></u>					
<i>Inbrengwaarde</i>	70	40		30	
<i>Bodemsanering</i>	20	20		0	
<i>Overige expl.kn.</i>	50	30		20	
<u><i>Totale kosten:</i></u>	140	90	62,16 (44,4%)	50	77,84 (55,6%)
<u><i>Opbrengsten:</i></u>					
<i>uitgifte</i>	135	60	60 (werkelijk)	75	75 (werkelijk)
<u><i>Totale opbrengsten:</i></u>	135	60	60 (44,4%)	75	75 (55,6%)
<u><i>Saldo</i></u>	-5	-30	-2,16	+25	-2,84

De totale grondexploitatiekosten worden gezien vanuit de integrale opgave i.v.m. de ontwikkeling van de bedrijventerreinen. Het gaat hier om twee locaties, waarbij de kosten in totaal op 140 worden geraamd en de opbrengsten op 135. De opbrengstcapaciteit van de beide locaties is niet gelijk: in locatie A wordt een opbrengst geraamd van 60, in locatie B van 75.

Er is sprake van een tekort van 5 (135-140), zodat de omvang van de verhaalbare kosten in totaal 135 bedraagt (macro-aftopping op een hoger schaalniveau).

De omvang van de verhaalbare kosten van uiteindelijk de specifieke locaties A en B wordt verdeeld naar de onderlinge opbrengstverhouding tussen A en B, in dit geval volgens de verdeelsleutel 60:75, wat uitkomt op 44,4%, respectievelijk 55,6% van de totale kosten. Op deze wijze wordt 44,4% van de totale kosten toegerekend aan locatie A (i.c. 62,16) etc.

Vervolgens vindt ook op het specifieke locatieniveau de macro-aftopping plaats. Doordat in locatie A de verhaalbare kosten van 62,16 hoger zijn dan de opbrengsten van 60, is sprake van een tekort, en is de omvang van het kostenverhaal gemaximeerd op 60. Ditzelfde doet zich voor in locatie B. Ingeval voor alle percelen kostenverhaal moet worden ingezet resteert voor de gemeente een tekort van 5 (135-140).

In het geval de bestaande regeling van afd 6.4. Grondexploitatie zou worden toegepast (geen bovenplanse verevening) dan zou, ingeval van volledig kostenverhaal, de totale kostenverhaalsopbrengst 110 hebben bedragen (60+50), afgezet tegen de totale kosten van 140. Er zou een tekort zijn ontstaan van 30 (in plaats van 5).

Het bovenplans verevenen heeft een belangrijk voordeel boven de in paragraaf 4.1.4 beschreven kostenverhaalsvariant d (verruiming exploitatiegebied). Niet langer is vereist dat sprake is van aangrenzende locaties. Ook is het niet meer nodig dat de planologische besluiten van de beide locaties in dit voorbeeld gelijktijdig tot stand komen.

Het verankeren van deze systematiek van “bovenplanse verevening” in een wettelijk kader kent de volgende eisen/uitgangspunten:

- a. bovenplans verevenen is alleen mogelijk tussen locaties waarbinnen in elk van de locaties sprake is van aangewezen bouwplansoorten (oftewel van rode ontwikkelingen). In deze benadering kan niet van bovenplans verevenen worden gesproken indien bijvoorbeeld een woonlocatie wordt gerelateerd aan een planologisch besluit, gericht op louter de ontwikkeling van een rondweg. De aanleg van de rondweg geldt niet als een locatie, maar geldt als een investering. In dit laatste geval gaat het om verhaal van kosten van de rondweg en niet om verevenen van winsten en verliezen. Bovenplans verevenen moet daarbij strikt worden onderscheiden van het verhalen van kosten van bovenwijkse voorzieningen/investeringen;
- b. indien een locatie in het systeem van bovenplans verevenen wordt betrokken, is de thans in de Wro opgenomen methodiek van het toerekenen van kosten, waarbij wordt uitgegaan van aan die specifieke locatie verbonden kosten, niet langer van toepassing. Bij bovenplanse verevening wordt uitgegaan van de toerekening van een gedeelte van de totale kosten van alle betrokken locaties. Toepassing van

bovenplanse verevening komt daarmee niet “bovenop” het bestaande systeem van kostenverhaal, maar in de plaats van dat systeem;

- c. bovenplanse verevening vereist dat de wettelijke inkadering plaatsvindt tussen welke soorten locaties kan worden verevend. Vragen die zich hierbij voordoen zijn:
- mogen tekorten vanuit herstructurering bedrijventerreinen worden verevend met uitsluitend uitleglocaties voor bedrijventerreinen, of ook met uitleglocaties voor andere functies? Idem voor binnenstedelijk bouwen;
 - binnen welk schaalniveau mag verevening plaatsvinden (dienen alle locaties binnen de gemeente te liggen, of wordt uitgegaan van een hoger schaalniveau?)
 - binnen welk uitvoeringstijdvak dienen de te verevenen locaties te liggen? (de planhorizon zal, in verband met de tienjaarstermijn zoals bedoeld in artikel 3.1. lid 2 Wro, veelal liggen op een termijn die langer is dan 10 jaar, maar het zal uit een oogpunt van rechtszekerheid nodig zijn deze termijn aan een maximum te stellen);
 - wat is de minimale omvang van een in een verevening te betrekken locatie?
- d. op welke wijze dient de uitkomst van de onder c. geformuleerde vraagstukken inzichtelijk te worden gemaakt? Van belang is, indien de vraagpunten onder c. in wettelijke regels zijn vastgelegd, dat de uiteindelijke uitwerking op transparante en toetsbare wijze plaatsvindt in een besluit. Interessant daarbij is de vraag of tegen een dergelijk besluit rechtstreeks middelen van beroep dienen open te worden gesteld. Indien daarvan wordt afgezien is sprake van een afbreukrisico: de uitkomst van de omslag naar een concrete locatie, die afkomstig is uit een niet voor beroep vatbaar besluit, komt terecht in het uiteindelijk voor een concrete locatie vast te stellen exploitatieplan, waartegen wel de mogelijkheid van beroep open staat. Ingeval de omvang van het toe te rekenen bedrag aan kosten bij de toetsing van een specifiek exploitatieplan wordt vernietigd, zal dit, nu sprake is van een omslagstelsel, een “domino-effect” kunnen hebben naar ook de andere locaties.
- e. de toepassing van de 3 criteria op het niveau van de specifieke locatie komt niet te vervallen. De met toepassing van de 3 criteria per locatie berekende verhaalbare kosten worden echter vervolgens bijgevoegd tot de optelsom van de kosten van alle in de verevening betrokken locaties, waarbij de uiteindelijke toerekening van de kosten naar een locatie via de bovenplanse vereveningsmethode tot stand komt;
- f. hoe wordt omgegaan met de dynamiek van de grondexploitatie? De ontwikkeling van kosten en opbrengsten per locatie is van diverse factoren afhankelijk en verandert voortdurend. Dit vereist dat wettelijke inkadering plaatsvindt van de volgende vraagstukken:
- wat dient te status te zijn van een in een verevening te betrekken toekomstige locatieontwikkeling? (bijv. moet deze aangewezen zijn in een structuurvisie?)
 - welke minimale eisen dienen bekend te zijn voor het in een verevening betrekken van een locatie? Inherent aan in de tijd gespreide ontwikkelingen is dat voor ver in de toekomst gelegen ontwikkelingen sprake is van globale

aannamen met een (zeer) indicatief karakter. Er is aan de andere kant op dat vroege moment nog niet meer bekend. Aanvaard moet worden dat in een exploitatieplan, dat thans in procedure wordt gebracht dan kosten- en opbrengstbestanddelen met een (zeer) indicatief karakter zijn betrokken;

- er is sprake van een continue ontwikkeling, zeker indien sprake is van een permanente tijdhorizon van bijvoorbeeld 20 jaar. Locaties die voltooid zijn in die periode vallen daarna af voor de verevening, maar daarvoor komen nieuwe in de plaats. Tussentijdse schommelingen en aanpassingen dienen hiermee te worden aanvaard;
- een exploitatieplan dient tenminste eenmaal per jaar te worden herzien. Deze herziening houdt op dit moment onder meer verband met de werkelijke ontwikkeling van kosten en opbrengsten in die locatie. Door bovenplans te verevenen dient echter ook rekening te worden gehouden met de dynamiek van alle andere in de verevening te betrekken locaties. Zo is het denkbaar dat een aanvankelijk geraamd tekort voor een herstructurering op een gegeven moment omslaat naar een sluitende exploitatie, door het alsnog verkrijgen van subsidies;
- een exploitatieplan dient te worden afgerekend nadat de exploitatie van die locatie is voltooid. Ingeval van toepassing van bovenplanse verevening dient te worden erkend dat op dat moment niet alle verhaalbare kosten definitief kunnen worden vastgesteld, nu ook kosten van andere locaties worden toegerekend.

De uitwerking van onderdeel c. leidt ertoe dat als het ware een nieuw wettelijk criterium ontstaat t.a.v. de vraag welke locatieontwikkelingen tezamen in een verevening kunnen worden betrokken.

Een eerste voorlopige conclusie is dat het niet nog niet zo eenvoudig is de eisen a. tot en met f. om te zetten is een eenduidig wettelijk kader. Daarbij komt dat de uitvoering van een dergelijke bovenplanse vereveningsregeling naar verwachting tot hoge uitvoeringskosten zal leiden. Niet minder belangrijk is dat sprake is van een serieuze toename van het aantal juridische vraagstukken dat aan de bestuursrechter zal kunnen worden voorgelegd, waardoor sprake is van een toename van het aantal afbreukrisico's. Daar staat tegenover dat het vereveningsvraagstuk "op maat" kan worden vertaald naar de ontwikkelopgave van een betreffende gemeente c.q. regio.

5.3 Forfaitaire opslagregeling voor bovenplanse verevening

De uitwerking van de in de vorige paragraaf beschreven wijze van bovenplanse verevening kan, qua voorwaarden en toepassing, worden vereenvoudigd door uit te gaan van een forfaitaire opslagregeling voor bovenplanse verevening, waarbij voor het overig, het bestaande wettelijke kostenverhaalssysteem wordt gehandhaafd. In deze benadering komt verevening niet in de plaats van het huidige verhaalssysteem maar vormt het een aanvulling daarop.

In deze benadering wordt, bijvoorbeeld bij ministeriële regeling, jaarlijks een forfaitaire vereveningsopslag voor herstructurering bedrijventerreinen en/of binnenstedelijk bouwen

vastgesteld. De opslag kan worden gedifferentieerd voor de toepassing binnenstedelijk bouwen en herstructurering bedrijventerreinen en gekoppeld worden aan een eenheid (aantal woningen, aantal m² uitgeefbaar bedrijventerrein).

De hoogte van de gewenste omvang van het via opslagen te financieren bedrag wordt jaarlijks, eenmalig, vastgesteld op basis van een door de minister vast te stellen/bij te stellen programma, waarbij op normatieve wijze tekorten en opbrengsten van de geplande herstructureringsopgaven worden bepaald. Het is hierbij denkbaar onderscheid te maken in de opgave per provincie, regio of stad.

De aldus vastgestelde vereveningsopslag dient in een exploitatieplan steeds te worden opgenomen. Inherent aan het toepassen van een forfaitaire opslagregeling is dat op dit onderdeel de bestaande 3 criteria niet van toepassing kunnen worden verklaard. Vervolgens zal met toepassing van de geldende macro-aftoppingsregeling blijken of binnen de specifiek voorliggende locatie er voldoende opbrengstcapaciteit is ter dekking van de locatiegebonden kosten verhoogd met deze opslagbijdrage. Is die ruimte er niet (bijvoorbeeld in een tekortlocatie) of is die ruimte slechts beperkt aanwezig, dan zal dit ook gevolgen hebben voor de omvang van de te verhalen forfaitaire vereveningsbijdrage.

Het voordeel van deze aanpak is dat zich veel minder uitvoeringsvraagstukken zullen voordoen. Zo vindt er geen discussie plaats over de vraag of voor een in de toekomst te ontwikkelen herstructureringslocatie wel sprake is van reële aannames van kosten en opbrengsten. Het forfaitaire karakter brengt voorts als voordeel met zich mee dat een eenmaal opgelegde bijdrage niet meer hoeft te worden afgerekend (nacalculatieplicht is niet aanwezig). Het nadeel is dat geen maatwerk per gemeente, regio of provincie kan worden bereikt (draagvlak)

Afhankelijk van het schaalniveau waarop de vereveningsopslag zal worden bepaald zullen nadere regels nodig zijn omtrent de wijze van aanwending van de ontvangen vereveningsbijdragen. Indien bijvoorbeeld wordt uitgegaan van een regionaal schaalniveau voor verevening m.b.t. herstructurering van bedrijventerrein, dienen door gemeenten ontvangen vereveningsbijdragen ook binnen de regio voor dit doel te worden ingezet. Een op het grondgebied van de gemeente A geplande (winstgevende) uitleglocatie draagt op deze wijze bij in een tekort op de op het grondgebied van gemeente B geplande (verlieslatende) herstructurering.

In een dergelijke situatie kan worden gedacht aan de verplichte instelling van een reserve/voorziening, waarin ontvangen vereveningsbijdragen moeten worden gestort en waaruit onttrekkingen t.b.v. de (gedeeltelijke) dekking van verlieslatende herstructureringslocaties kunnen plaatsvinden. In die situatie is dan ook een (regionale) fondsbeheerder nodig, die toeziet op de programmering (wat is de hoogte van de benodigde verevening voor het eerstvolgende jaar?), de uitvoering en het beheer van de reserve/voorziening

5.4 Opbrengsten en effecten

De financieringsmiddelen uit een regeling voor bovenplanse verevening zijn aan te wenden voor verbetering van het landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen en komen uit zowel woningbouwlocaties als niet-woningbouwlocaties.

Woningbouw

We veronderstellen dat de opslag per woning verschuldigd wordt.⁷¹ Voor de inschatting van de opbrengsten uit wonen kunnen dezelfde bouwproductiecijfers gebruikt worden als in paragraaf 4.2 is gedaan. De opslagbedragen zijn te bepalen aan de hand van de ruimte die er binnen de winstgevende grondexploitaties overblijft na het opleggen van de opslag. De totale marge bedraagt (zie paragraaf 2.2) circa € 10.000 per woning. Indien een opslagbedrag niet meer bedraagt dan de helft van deze residuele waardesprong zal de uitvoerbaarheid van de regeling naar onze mening niet onder druk hoeven komen te staan. Een beslissing tot locatieontwikkeling zal niet snel veranderen. Immers het alternatief is de grond laagwaardiger te blijven gebruiken.

Niet-woningbouw

Voor het vaststellen van de opslagbedragen in de niet-woningbouw kan de equivalentbenadering gebruikt worden waarmee de verdien capaciteit per functie, gerelateerd aan de marge op de gemiddelde woning, bepalend wordt.

Opbrengsten

Het totaal aan potentiële inkomsten uit bovenplanse verevening komt op deze manier overeen met de schatting die in paragraaf 4.2 is gemaakt voor uitbreiding kostenverhaal via een forfaitaire regeling: tussen € 106 miljoen en € 429 miljoen per jaar. De lage inschatting is op basis van het scenario waarin de residuele waardesprong per woning in de toekomst zou halveren, wat gelijkstaat aan het rekenen met opslagbedragen ter grootte van een kwart van de huidige marge.

Evenals dat geldt voor de mogelijke toepassing van de verruimingsmogelijkheden van kostenverhaal voor landschapsinvesteringen geldt ook hier, dat een voor de verkrijging van extra-financieringsmiddelen benutte financiële ruimte maar één keer kan worden benut.

Kosten en weglekeffecten

Bij alle opbrengsten gaat het om bruto-opbrengsten. Er moeten ook kosten worden afgetrokken. Dat betreft de uitvoeringskosten (zie par. 8.3.4). Deze zullen bij de forfaitaire aanpak geen substantieel deel van de opbrengst betreffen. De verwachting is dat deze in de orde van € 10 mln. liggen.

Daarnaast moet op macroniveau van de overheid rekening worden gehouden met weglekeffecten door gedeerde belastingen (zie par. 8.3.1). De opbrengsten van de hier behandelde instrumenten gaan ten koste van de vennootschapsbelasting. In par. 8.3.1 is dit weglekeffect geraamd op ongeveer 10% van de bruto-opbrengst.

⁷¹ De vereveningsopslag kan ook voor de kavelgrootte of het aantal m2 gebruiksooppervlakte (GBO) worden vastgesteld. Voor de indicatie van de totale opbrengsten is dat niet van belang.

6 De invoering van een planbatenheffing

In het geval van een planbatenheffing gaat het om een variant die, qua doelstelling en financieringsstructuur, de meest ingrijpende wetwijziging zou vergen. Op dit moment bestaat namelijk in het geheel geen mogelijkheid om een planbatenheffing toe te passen.

Een overweging is om in de begripsomschrijving van planbatenheffing het begrip “baten” of “baat” te vermijden. Het begrip “baat” kent een duidelijke juridische betekenis vanuit de baatbelasting. Zonder daarover verder uit te weiden, is de juridische omschrijving van het baatbelasting begrip “baat” zeer beperkend te noemen. Ook sluit het begrip “baten” aan bij het in artikel 6.13 lid 6 Wro gebezigde begrip “profijt” (als een van de drie criteria). Ook ten aanzien van deze relatie zouden we willen voorkomen dat het begrip “baten” hier in deze beperkende zin moet worden uitgelegd.

We zouden er tevens voor willen pleiten het begrip “baatafoming” niet te hanteren. Het nadeel van deze omschrijving is tweeledig:

1. Ook hier wordt gesproken van het begrip “baat”;
2. Het begrip biedt ruimte voor een uitleg dat de afoming ook kan worden gekoppeld aan voordelen anders dan ontstaan via een planologische maatregel. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: het realiseren van een treinstation op enkele kilometers van een bestaand bedrijventerrein, het aanleggen van een extra-afslag op een snelweg op enkele kilometers van een bestaand bedrijventerrein. Dit wordt hier echter niet beoogd.

Begripsbepaling

Bij een planbatenheffing als instrument voor financiering gaat het om baten die ontstaan vanuit een plan. Het begrip “plan” beschouwen we als verzamelbegrip voor planologische maatregelen. Aan het idee van een planbatenheffing ligt de constatering ten grondslag dat het welvaartseconomisch inefficiënt is dat negatieve externe aspecten van bestemmingswijzigingen, zoals het verdwijnen van het open landschap, thans niet in de prijzen worden verwerkt.

Qua vorm kan deze variant het karakter hebben van een fiscale heffing, maar ook van een financiële voorwaarde aan de planologische maatregel of een vergunning. In dat laatste geval is echter geen sprake van een “heffing”.

Het afkomen van het financiële voordeel als gevolg van de planologische maatregel staat centraal, en het is niet direct relevant waaraan de als zodanig verkregen financiële middelen worden besteed. Het kan voor landschapsdoelen, herstructureringsprojecten, maar ook voor andere publieke doelen worden aangewend. Er ligt, in tegenstelling tot bij instrumenten voor kostenverhaal en bovenplanse verevening, geen directe juridische

relatie tussen de kosten, waarvoor de “planbatenheffing” als financieringsinstrument wordt ingezet.

In het geval van een planbatenheffing is de verkregen opbrengst afhankelijk van de afroming van de residuele waardesprong. De residuele waardesprong is de resultante van de waardestijging minus de aan de planmaatregel verbonden wettelijk verschuldigde kostenverhaalsbijdrage; is dan nog sprake van een positieve sprong, dan is een heffing aan de orde.

Kenmerkend voor alle varianten van planbatenheffing is dat herverdeling tussen de locatie waar de waardesprong plaatsvindt naar de aanwending ten behoeve van een andere locatie of investering in directe zin ontbreekt. Vanuit deze definitie kan planbatenheffing ook niet worden bestempeld als een vorm van kostenverhaal of verevening: het doel is immers niet (bepaalde) kosten te verhalen of de winst op een deelproject te gebruiken ter (mede)bekostiging van een ander deelproject, maar het door een derde verkregen voordeel van een planologische maatregel geheel/gedeeltelijk af te romen. Hiermee wordt duidelijk dat het gaat om het financiële voordeel dat ontstaat vanuit een door de overheid vastgestelde planologische maatregel. Het beperkende karakter van een fiscale heffing wordt losgelaten door ruimte te bieden aan alle vormen van afroming.

Dit kan langs drie wegen. Als vormen van planbatenheffing onderscheiden we de volgende subvarianten⁷²:

- Negatieve (directe) planschade;
- Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA);
- Open ruimte heffing (ORH);

Benevens de afweging tussen de varianten geldt voorts het keuzevraagstuk of de planbatenheffing gekoppeld is aan alleen de waardeontwikkeling van onroerend goed of dat ook inkomensverbetering van de eigenaar daarbij moet worden betrokken. Vanuit het oogpunt dat de juridische discussie omtrent de hoogte van een planbatenheffing alleen maar zal toenemen, is het volgens de onderzoekers af te raden om rekening te houden met inkomenseffecten.

6.1 Negatieve planschade

Het gaat bij negatieve planschade om het gedeeltelijk afromen van de winst van de bestemmingswijziging zelf. Aanvullend daarop dient aandacht te worden gegeven aan de situatie, waarbij de winst niet ontstaat als gevolg van een wijziging van de bestemming van het betreffende perceel zelve, maar van een naburig perceel. Dit zou kunnen worden aangeduid als “uitstralingswinst” zodat op deze wijze het spiegelbeeld van planschade (=planbaat?) volledig wordt beschouwd. Planschade kan immers zowel ontstaan door een planologische maatregel op het betreffende perceel als door een maatregel in de nabijheid van dat perceel.

⁷² De eerste drie varianten staan meer uitgebreid beschreven in het rapport *Heffingen op grond* (2001).

Het afromen naar aanleiding van een aantoonbaar gepleegde materiële overheidsinspanning, niet zijnde een planologische maatregel, behoort als een vorm van (uitgebreid) kostenverhaal tot een ander type instrument (i.c. hoofdstuk 4).

Wijze en moment van vaststellen van de waardeestijging

De heffingshoogte zal voor elk individueel geval afzonderlijk bepaald moeten worden, bijvoorbeeld op het moment van een bouwvergunningaanvraag. Als alternatief kan voor de vaststelling van de waardeestijging direct worden aangehaakt bij de maximale ontwikkelmogelijkheid die de planmaatregel genereert, maar de inning pas bij de bouwvergunning laten geschieden.

De negatieve planschaderegeling zal veelal van toepassing zijn indien gronden een bouw- of ontwikkelmogelijkheid krijgen. In dat licht zou de subvariant van “negatieve planschade” ook kunnen worden aangeduid als een “verhandelbaar ontwikkelrecht”. Een verhandelbaar ontwikkelrecht zou in deze kunnen worden omschreven als “een vermogensrecht, dat een bepaalde waardeestijging ten gevolge van bestemmingsverruiming vertegenwoordigt”⁷³.

Economische argumenten bij financiering via negatieve planschade

Het inhoudelijke argument voor de overheid om deze vorm van planbatenheffing in te zetten zou kunnen zijn gelegen in het beperken van grondspeculatie en in het verlengde daarvan, de daling van de prijs van ruwe bouwgrond. Immers, indien op voorhand duidelijk is dat grondexploitatiewinsten voor een substantieel deel moeten worden afgedragen aan de overheid, zal een dergelijke afroming worden aangemerkt als een toekomstige kostenpost die verbonden is aan gebiedsontwikkeling, en daarmee een dalend effect hebben op de prijs van ruwe bouwgrond. Een dalend effect op de waarde van ruwe bouwgrond heeft een doorwerking naar de waardeontwikkeling van voor landschaps- en natuurdoeleinden te verwerven gronden.

Volledig afromen bij een bestemmingswijziging is in alle gevallen af te raden, want er moeten voldoende prikkels blijven voor zowel verkopende als kopende partijen. Gebeurt dit toch dan zal stagnatie in de markt gaan ontstaan, met alle gevolgen van dien.

6.2 Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA)

Ook hier is sprake van een gedeeltelijke afroming van de winst bij bestemmingswijziging. Een mogelijkheid hiervoor is het rechtstreeks transponeren van het Vlaamse stelsel van planbaatheffing⁷⁴ naar Nederland.

Deze subvariant kent een tariefdifferentiatie naar aard van het gebied. De hoogte van deze heffing, gebaseerd op het Vlaamse stelsel, kan eenvoudig berekend worden. In België wordt een heffing opgelegd wanneer de ‘open ruimte’ een bestemmingswijziging ondergaat.

⁷³ Zie de dissertatie “Verhandelbare ontwikkelrechten, grondbeleidsinstrument voor baatafroming en verevening”, Dr. Mr. M.A.M. Dieperink (Uitgave VU Amsterdam 2009)

⁷⁴ Hier wordt gesproken van “heffing” om daarmee het afdwingbare karakter van de BWA tot uitdrukking te brengen. Het gebruik van het woord heffing heeft niet tot doel te kiezen voor (uitsluitend) de vorm van de fiscale heffing.

Het forfaitaire bedrag per m² dat gehanteerd wordt bij het Vlaamse stelsel van planbaathheffing komt tot stand door 20 % van de gemiddelde waardestijging van de gronden na aftrek van de exploitatiekosten te nemen. Ook een variant waarbij een percentage van 50 % de meerwaarde wordt afgeroomd is denkbaar. Afhankelijk van de nieuwe bestemming die het gebied krijgt is een vermenigvuldigingsfactor vastgelegd. Daarnaast is een correctiefactor ingevoerd om regionale verschillen uit te balanceren.

Denkbaar is overigens dat ook een vast, periodiek bij te stellen op basis van de prijsontwikkeling, bedrag per m² wordt gehanteerd. Dit naar analogie van bijdragen aan in de praktijk voorkomende gemeentelijke fondsen voor bovenwijkse voorzieningen, stads- en dorpsverfraaiingen etc.

De planbatenregeling werd in Vlaanderen als concept ingevoerd door middel van een decreet in 1999. Regeringswisselingen en politieke afwegingen hebben vervolgens voor aanzienlijke vertraging gezorgd. Na herhaaldelijke revisies van de ontwerp teksten is pas vorig jaar aan de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid voorgelegd. Na verdere parlementaire behandeling zullen de aangepaste decreet teksten het kader vormen waarbinnen de eerste heffingen zullen plaatsvinden. Intussen loopt de opstart van de inning die gaat van afspraken over aanlevering van de benodigde data tot onderlinge adviesverlening bij de bezwaarbehandeling. Samenwerkingsafspraken, ook tussen de verschillende bestuursniveaus, moeten het uitgangspunt garanderen dat de planbatenheffing op een zo eenvoudig mogelijke manier moet kunnen worden geïnd.

Het door de Vlaamse Regering erkende steunpunt voor de ondersteuning van het beleid inzake ruimtelijke ordening wordt belast met de evaluatie van de planbatenregeling en de tariefregeling. Daartoe gaat dit Steunpunt vijfjaarlijks een globaal evaluatierapport opmaken over onder ander de effectief geïnde bedragen, de inningskosten en de aanwending van de opbrengsten. Het eerste globaal evaluatierapport wordt opgemaakt tegen 31 mei 2013. Met het oog op de actualisering van de vermoede meerwaarden per m² voor de bestemmingswijzigingen wordt een preliminair rapport opgemaakt tegen 31 mei 2011.

Wijze en moment van vaststellen van de waardestijging

De wijze waarop de residuele waardevermeerdering berekend kan worden, hoeft in een individueel geval niet zeer problematisch te zijn.

Het doel van de bestemmingswijzigingswinstheffing is het afnemen van een deel van de winst die ontstaat bij de wijziging van een bestemming. Hiervoor kan een heffing per m² in exploitatie te nemen gronden opgelegd worden. De ('toevallige') juridische eigenaar van de grond zal dan nog slechts een gedeelte van de *windfallprofit* opstrijken.

De heffingshoogte wordt per perceel gedifferentieerd. Voor Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland is een gemiddelde heffingshoogte op een zelfde wijze als voor heel Nederland te berekenen.

Zowel in Noord-, Oost- als Zuid-Nederland moet de heffingshoogte voor wonen beduidend lager liggen dan gemiddeld voor heel Nederland. In West-Nederland komt de

heffing daarentegen hoger te liggen dan gemiddeld voor Nederland. Dit stemt overeen met het gegeven dat er in West-Nederland, wanneer de verwervingsprijzen van agrarische grond op het voor Nederland gemiddelde niveau zouden liggen (theoretische situatie die niet overeenkomt met de praktijk door veelvuldige verwervingen in rode of roze gebieden) hogere winsten gerealiseerd worden bij bestemmingswijzigingen. Het doel is immers om een deel van de winst die wordt verkregen bij bestemmingswijziging af te romen.

De hoogte van de bestemmingswijzigingswinstheffing voor bedrijven zal lager liggen dan voor woningen, aangezien de met de lagere uitgifteprijs samenhangende de winst van bedrijventerreinen per m² lager is dan bij woningbouw.

Economische argumenten bij financiering via een forfaitaire heffing

Ook hier geldt dat volledig afromen bij een bestemmingswijziging in alle gevallen is af te raden, want er moeten voldoende prikkels blijven voor zowel verkopende als kopende partijen.

6.3 Open ruimte heffing

Ook bij een open ruimte heffing (ORH) is sprake van afroming van een deel van de bestemmingswijzigingswinst. De residuele waardesprong die niet samenhangt met de waardering van de open ruimte blijft in deze variant echter buiten beschouwing. Het gaat hier om de, ook zonder een open ruimtebeleid bestaande, extra waarde van de optie tot verstedelijking in vergelijking tot de agrarische waarde. Ten aanzien van de allocatie van de schaarse ruimte sluit de ORH aan bij de SER-ladder die aangeeft dat eerste de ruimte aangewend dient te worden die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.

De ORH is in de kern bedoeld als heffing op het overbrengen van zogenoemde groene (open) ruimte naar rode (gesloten) ruimte. In essentie is de dragende gedachte dat daar waar gebieden met een landschappelijke waarde⁷⁵ bestemd worden voor bebouwingsdoeleinden⁷⁶ sprake is van maatschappelijke schade welke aanleiding geeft tot een heffing⁷⁷.

Specifiek gaat het met de ORH om de doelstelling om de externe effecten van het verlies aan open ruimte te internaliseren. Deze doelstelling brengt met mee zich dat de heffing zal moeten aansluiten bij het wijzigen van groene naar rode grond en dat de heffing zodanig vorm moet krijgen dat ze invloed heeft op de desbetreffende besluitvorming.⁷⁸

⁷⁵ In brede betekenis; het gaat derhalve niet alleen om natuurgebieden, maar in principe om alle gebieden waar op grond van het vigerende planologische regime niet gebouwd mag worden.

⁷⁶ Ook hier gaat het om bebouwing in brede zin, dus inclusief de samenhangende infrastructurele werken e.d..

⁷⁷ Zie voor de (vijf) argumenten die de Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II voor de invoering van een ORH aandraagt par. 4.2.1 van diens rapport.

⁷⁸ De commissie Noordanus pleit vanwege de behoefte aan een snelle regeling, het vooralsnog onzekere politieke draagvlak en de uitvoeringslast van een nieuw heffingsstelsel tegen het idee van een ORH. *Kansen voor kwaliteit*, p.59.

De ORH is een incidentele, dat wil zeggen eenmalige, heffing: immers, open ruimte wordt maar eenmaal omgezet in bebouwde ruimte en die omzetting vormt het aangrijpingspunt voor de heffing; wij gaan er daarbij vanuit dat de ORH niet aansluit bij elke bestemmingswijziging maar alleen geheven wordt bij de afgifte van de bouwvergunning. Het voordeel van het zoeken van aansluiting bij de bouwvergunning is ook dat in het algemeen degene die de bouwvergunning aanvraagt ook de voordelen van de ontwikkeling toucheert en eigenaar van de grond zal zijn.

Wijze en moment van vaststellen van de waardestijging

Het bepalen van de waarde van verloren gegane open ruimte per geval, is complex. Het gaat hier immers niet om de waarde van een product dat regelmatig op de markt wordt verhandeld, maar het betreft de waardering van een extern effect. Wel is het zo dat door middel van (partiële) vrijstelling, wegingsfactoren of tariefdifferentiatie rekening gehouden kan worden met regionale waarderingsverschillen van open ruimte tussen bijvoorbeeld Noord-Nederland (waar er een groot aanbod is, mede gegeven het aantal inwoners) en West-Nederland (waar open ruimte schaarser is). Binnen de oppervlaktemaatstaf kan tevens nog nader gespecificeerd te worden door niet uit te gaan van de totale oppervlakte maar van de te bebouwen oppervlakte.

Wetstechnisch zijn hiermee geen onoverkomelijke complicaties gemoeid en ook objectief is deze mogelijkheid uitvoerbaar omdat met de bouwvergunningafgifte immers ook de oppervlakte bekend is c.q. kan zijn. De afweging is op dit punt vooral van politieke aard en heeft in principe wel gevolgen voor de tariefstelling, tenzij men door aansluiting te zoeken bij de feitelijk bebouwde oppervlakte het niet-bebouwde deel wenst vrij te stellen (bijvoorbeeld omdat dit plantsoen wordt of aangewend is voor de openbare weg e.d. Zoals gezegd zijn hier heffingstechnische geen onoverkomelijke complicaties; wel geldt ook hier dat indien men binnen deze benadering weer differentiaties wenst aan te leggen, dat de toepassing van de heffing compliceert.

De hoogte van de heffing zou in principe bepaald moeten worden op basis van de maatschappelijke waarde van open ruimte. Voor het schatten hiervan staan een aantal methoden ter beschikking. Deze methoden zijn echter ontwikkeld om globale resultaten op te leveren voor de ondersteuning (bijvoorbeeld in kosten-baten analyses) van beslissingen over projecten die ingrijpen in de open ruimte. Op basis van deze waarderingsmethoden kan een waarde worden gekoppeld aan open ruimte. De waardering van open ruimte is echter afhankelijk van de waarderingsmethode en de kwaliteit en schaarste van de open ruimte. Het is de vraag of deze benaderingen voldoende nauwkeurigheid verschaffen voor het vaststellen van een open ruimte heffing. Desalniettemin is het mogelijk om op basis van informatie uit de literatuur en marktkennis een bandbreedte af te geven voor de waarde van open ruimte.

In het kader van dit onderzoek gaat onze voorkeur uit om de bepaling van de hoogte van de waarde van natuur en open ruimte via de waardeverandering van de grond bij bestemmingswijziging te benaderen. Toename van de grondprijs van open ruimte na functieverandering dient in die benadering als indicatie voor de schaduwprijs van open ruimte. Het prijsverschil tussen marktwaarde en agrarische waarde voor de functie geeft in theorie aan wat de betalingsbereidheid zou zijn voor het behoud van de open ruimte gegeven het ruimtelijk ordeningsbeleid. Als het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid de

preferenties van burgers voor open ruimte correct weerspiegeld is dit prijsverschil een redelijke benadering voor de voorkeuren voor open ruimte. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit leidt tot een waarde voor open ruimte die past bij het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit beleid hoeft niet noodzakelijkerwijs de preferenties te vertegenwoordigen van burgers (woonconsumenten en bedrijven).

Economische argumenten bij financiering via een ORH

Vanuit economische overwegingen gezien maakt het niet uit of de grond gelegen is binnen groene of rode contouren. Overal waar open ruimte verloren gaat is er sprake van een verlies dat welvaartseconomisch gecompenseerd kan worden door een heffing. In dit onderzoek is daarom gekozen voor een heffingsvariant die op elke onttrekking aan de open ruimte van toepassing is.

Het directe effect op de grondmarkt betreft de impact op de vraag naar open ruimte en daarmee het behoud van open ruimte. Hier kunnen zich substitutie-effecten voordoen. Prijsverschillen kunnen van invloed zijn op de plek waar woonconsumenten en bedrijven zich vestigen. Bij een relatieve prijsverhoging van grond in het ene gebied ten opzichte van een ander gebied kunnen kopers van grond uitwijken naar alternatieve locaties. Hoe groter de beschikbaarheid van relevante alternatieve locaties is, hoe groter de substitutie. Daarbij zal een projectontwikkelaar of gemeente het rendement op de alternatieve locatie waar de heffing lager is vergelijken met het rendement op de locatie waar de heffing optreedt. Aangezien de open ruimte heffing niet wordt geheven op bouwgrond in binnenstedelijk gebied kan er een substitutie-effect optreden. De hoogte van deze heffing kan echter dusdanig zijn dat dit nauwelijks invloed zal hebben.

6.4 Opbrengsten en effecten

Een planbatenheffing zal in de markt tot de kosten van de grondexploitatie worden gerekend; de verwervingsprijs in het (grondexploitatie)rekenmodel neemt toe met het te heffen bedrag. In eerste instantie zal dit een kostprijsverhogend effect geven dat vergelijkbaar is met de varianten binnen de verruiming van het kostenverhaal uit hoofdstuk 4 en de toepassing van bovenplanse verevening in hoofdstuk 5. Er is, zoals aangegeven, bij planbatenheffing in economische zin sprake van een nieuwe vorm van “kostenverhaal”. Ook hier zullen de aarzelingen bij ontwikkelaars over het starten van ontwikkelingsprojecten afhankelijk van de hoogte van de heffing kunnen toenemen. De momenteel bestaande voorkeur voor kleine projecten met een beperkt marktrisico neemt toe. Echter ook daar worden de risico's groter door de heffing.

Het verwerken van negatieve aspecten van bestemmingswijzigingen in de prijzen kan daarentegen ook een gunstig effect sorteren op het gedrag van actoren op de grondmarkt, en daarmee tot een verbetering in de allocatie van de grond leiden. Dit effect zal zich alleen voordoen voor die ontwikkelingen, waar een bestemmingswijzigingswinst mag worden verwacht. Dit zal veelal het geval zijn in uitleglocaties, waarbij de bestemming van onbebouwde agrarische gronden wordt omgezet in woningbouw, bedrijventerreinen en andere commerciële functies.

Vervolgens is de vraag aan de orde welke ontwikkelingen de marktsituatie kent m.b.t. de vraagprijs van bouwkavels c.q. woningen én welke financiële marges de verschillende spelers in de grond- en vastgoedontwikkelingsmarkt hanteren c.q. kunnen worden gehanteerd.

Indien die ruimte er echter niet of niet geheel is, zal de planbatenheffing op andere wijze moeten worden gedekt. Deze “dekking” kan op diverse wijzen plaatsvinden:

- uitholling van de kwaliteit van de woningbouw al dan niet in combinatie met:
- daling van de waardes van (met name) ruwe bouwgrond, omdat de planbatenheffing voor een deel afgewenteld wordt op de eerste schakel in de productiekolom (ingeval van uitleglocatie is dit veelal de agrariër/eigenaar). Het kan enige jaren duren voordat de aanbieders in de markt aan deze ontwikkeling gewend zijn geraakt en bereid zijn genoegen te nemen met een lagere prijs. Hetgeen dan anderzijds beschouwd kan worden als een indirect positief effect op de landschapsinvesteringen, door de lagere kosten van verwerving.

Ter voorkoming van negatieve effecten dient de beschikbare ruimte in de exploitaties nooit volledig te worden afgeroomd en bepalend te zijn bij het vaststellen van de hoogte van het forfait in een bestemmingswinstafroaming.

Omdat de praktijk leert dat voor met name de sociale woningbouw de grondkostencomponent zelden volledig op kostprijsniveau aan de woning kan worden toegerekend, is te verwachten dat een planbatenheffing een beperkt effect zal hebben op de prijsvorming van (bouwkavels voor) sociale woningbouw in uitleglocaties.

De verwachting is niet dat de introductie van een planbatenheffing direct tot prijsopdrijving in de vastgoedketen zal leiden, maar indien in de markt opnieuw ruimte ontstaat om de vraagprijs voor bouwkavels en/of woningen te verhogen, zal de heffing in beginsel ook voor een deel afgewenteld kunnen gaan worden op de koper van het eindproduct. Bij het segment van vrijesectorwoningen op uitleglocaties zal de kostprijsverhogende maatregel het best in de marktprijs terecht kunnen komen. Bij afwenteling naar eindgebruikers in het middeldure en dure woningniewbouw segment is er dan een gering effect te verwachten op de vraag naar nieuwbouwwoningen en dus grond. De vraag naar grond zal dan door de geringe grondprijsgoedkoopheid van vragers in bescheiden mate afnemen door de doorwerking van de heffing in prijzen van nieuwbouwwoningen in uitleggebieden.

Ten aanzien van de open ruimte heffing geldt nog als bijzondere kanttekening dat vanwege de grote complexiteit bij het meten van de daadwerkelijke effecten van het verlies aan open ruimte, het lastig is de effectiviteit te toetsen.

Negatieve planschade

De invoering van een (negatieve) planschade zal van alle besproken varianten de hoogste opbrengsten kunnen genereren, omdat de heffing voor elk afzonderlijk geval bepaald wordt. Heffing kan plaatsvinden tot het niveau van de ‘overwinsten’ op de grondexploitatie. Wanneer de opbrengsten hoger zijn dan de kosten die samenhangen met de realisatie van bijvoorbeeld een woningbouwprogramma of de aanleg van een bedrijventerrein, inclusief de normale risicowinstmarges van de potentiële ontwikkelaar

en de inbreng van de gronden gewaardeerd op hun laagwaardige, bijvoorbeeld agrarische, huidige bestemming, dan is sprake van een positief exploitatiesaldo.

Dit positieve saldo bedroeg in de woningbouw op een gemiddeld programma circa € 10.000 per woning. In de schatting van de opbrengsten gebruiken we dezelfde scenario's, productiecijfers en verhoudingen in verdien capaciteit volgens de equivalentbenadering als in paragraaf 4.2. Bij deze variant is ook een hoger afromingspercentage mogelijk dan 50%. Als maximale afroming hanteren we € 9.000 per woonequivalent. Opgemerkt moet echter worden dat hoe hoger het percentage van de afroming wordt, des te groter de negatieve effecten op de bouwproductie kunnen zijn. Bij een percentage van meer dan 50% is niet uit te sluiten dat de productie zo zal afnemen dat ondanks het hogere tarief de bruto-opbrengsten van het instrument zullen dalen.

In het onderstaande staan de minimale en maximale schattingen per functiecategorie opgenomen.

Tabel 6.1 Overzicht schatting totale opbrengsten (negatieve) planschade

Categorie	Opbrengsten laag scenario	Opbrengsten hoog scenario	Opbrengsten maximaal
Woningbouw	56 mln.	227 mln.	€ 410 mln.
Bedrijventerrein	19 mln.	75 mln.	€ 135 mln.
Kantoren	21 mln.	85 mln.	€ 153 mln.
retail	10 mln.	42 mln.	€ 76 mln.
	106 mln.	429 mln.	€ 774 mln.

De totaaluitkomst bij een (negatieve) planschade ligt derhalve volgens deze globale inschatting tussen € 106 mln. en € 774 mln. per jaar.

Bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA)

Anders dan negatieve planschade biedt een forfaitaire regeling voor bestemmingswinstafroming ruimte om een beleidsmatige relatie aan te brengen tussen de gewenste omvang van de kosten van de niet-verhaalbare geplande investeringen en de gewenste omvang van de, uit BWA te verkrijgen, financiële dekkingsmiddelen.

Kenmerkend voor een forfaitaire heffing is dat de af te romen winst beperkt is tot een op voorhand vaststaand bedrag. Er wordt niet uitgegaan van de reële bestemmingswijzigingswinst zoals die zich voor iedere grondeigenaar afzonderlijk voordoet. Een forfaitaire heffing is op basis van de veronderstelling dat de bestemmingswijzigingswinst per eenheid en oppervlakte, voor het hele gebied waar de bestemmingswijziging voor geldt, gelijk is. Het doel van de BWA is niet de volledige winst als zodanig af te romen. Een forfait staat los van de werkelijk aanwezige winst en hangt af van de wijze waarop het wordt bepaald. In onze schatting gaan we uit van eenzelfde afroming van de marges als bij de andere forfaitaire benaderingen middels uitbreiding kostenverhaal en bovenplanse verevening. De totaalopbrengsten zijn dan ook gelijk.

Tabel 6.2 Schatting opbrengstniveau bestemmingswijzigingswinstafoming

Opbrengsten laag scenario	Opbrengsten hoog scenario
€ 106 mln.	€ 429 mln.

De globale uitkomst bij een forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafoming op basis van deze aannames ligt dan tussen € 106 mln. en € 429 mln. per jaar.

Open ruimte heffing

Onze inschatting van de maximale totale opbrengsten uit de complexere open ruimte heffing bedroeg in 2001 € 726 mln. per jaar.⁷⁹ Als huidige raming geven we aan dat eenzelfde orde van grootte als negatieve planschade realiseerbaar is indien internalisering van de maatschappelijke kosten van het onttrekken van open ruimte op de voorgrond staat bij het bepalen van de tariefstructuur.

Tabel 6.3 Schatting opbrengstniveau ORH

Opbrengsten laag scenario	Opbrengsten maximaal
€ 106 mln.	€ 774 mln.

Alle inschattingen kennen een zeer globaal karakter, toch kunnen we stellen dat de invoering van een planbatenheffing in enige vorm de hoogste meeropbrengst zal kunnen genereren.

Kosten en weglekeffecten

Bij alle opbrengsten gaat het om bruto-opbrengsten. Er moeten ook kosten worden afgetrokken. Dat betreft de uitvoeringskosten (zie par. 8.3.4). Deze zullen bij de forfaitaire bestemmingswijzigingswinstheffing en open ruimte heffing geen substantieel deel van de opbrengst betreffen. De verwachting is dat deze in de orde van € 10 mln. liggen. Voor de negatieve planschade zijn wel hoge uitvoeringskosten te verwachten, omdat per project getaxeerd en de winst geschat moet worden. Deze zijn te schatten in de orde van € 150 mln.

Daarnaast moet op macroniveau van de overheid rekening worden gehouden met weglekeffecten door gederfde belastingen. De opbrengsten van de hier behandelde instrumenten gaan ten koste van de vennootschapsbelasting. In par. 8.3.1 is dit weglekeffect geraamd op ongeveer 10% van de bruto-opbrengst.

⁷⁹ Eerdere inschatting voor alleen woningen en bedrijventerreinen. *Heffingen op grond* (2001).

7 Beleidsmatige afwegingen

De invoering van één of meerdere van de in hoofdstuk 4 tot en met 6 beschreven maatregelen gericht op het verkrijgen van financieringsmogelijkheden uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen, in te zetten voor landschapsbeleid, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen heeft gevolgen voor de positie van de verschillende actoren, die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen.

Het voert, in het kader van deze onderzoeksopdracht, te ver een gedetailleerde analyse te geven van de gevolgen voor alle in de gebiedsontwikkeling betrokken actoren. Wel is het voor het onderzoek van belang, nader stil te staan bij de gevolgen van bovenplanse verevening (hoofdstuk 5) en planbatenheffing (hoofdstuk 6) voor:

- a. eigenaren, waar het gaat om op de waardeontwikkelingen van gronden;
- b. gemeenten, provincies en het rijk, in twee hoedanigheden:
 - in de situatie dat zij risicodragend participeren in de gebiedsontwikkeling;
 - als bevoegd gezag indien wordt beslist tot het vaststellen van planologische maatregelen, ten behoeve van gebiedsontwikkelingen.

In dit hoofdstuk wordt op deze gevolgen nader ingegaan.

7.1 De gevolgen van de effecten van bovenplanse verevening en planbatenheffing voor de waarde ontwikkeling van gronden.

De mogelijkheid om bovenplanse verevening, , of een van de in hoofdstuk 6 beschreven vormen van planbatenheffing in te voeren, is gestoeld op de maatschappelijke acceptatie dat er investeringen⁸⁰ zijn die ten laste komen van de overheid en die met verruiming van het kostenverhaalsinstrumentarium van afdeling 6.4 Wro⁸¹ niet kunnen worden toegerekend aan locatieontwikkelingen, maar waarbij wel sprake is van een (wellicht zeer ver verwijderd) belang dat die investeringen plaatsvinden mede in samenhang met nieuwe locatieontwikkelingen. Deze investeringen zorgen er mede voor dat de kwaliteit, in de ruimste zin van het woord, van nieuwe gebiedsontwikkelingen toeneemt.

Knelpunt is dat die kwaliteitstoename niet kan worden gekoppeld in direct aan de locatieontwikkeling toe te rekenen kosten van die investeringen, noch kan de waardeestijging van de gronden binnen die locatie op directe objectieve wijze worden

⁸⁰ Onder investering wordt hier mede verstaan "het voor rekening van de overheid nemen van tekorten, verbonden aan verlieslatende herstructureringen van bedrijventerreinen en/of binnenstedelijk bouwen"

⁸¹ Hierbij wordt bedoeld op het wettelijke kostenverhaalsstelsel, zoals dat zou luiden nadat de in par 4.1. beschreven aanpassingen zouden zijn doorgevoerd

verbonden aan deze investeringen. Die investeringen kunnen, in het kader van de onderzoeksopdracht, betrekking hebben op de uitbreiding/vernieuwing van het landschap, maar kunnen ook betrekking hebben op het leveren van een financiële bijdrage in de tekorten van herstructurering van bedrijventerreinen of het binnenstedelijk bouwen.

Het beleidsinhoudelijke argument voor bovenplanse verevening en planbatenheffing is dat het rechtvaardig is dat er, ondanks deze knelpunten, een deel van de waardestijging van grond als gevolg van planologische maatregelen, wordt afgeroomd en aangewend ter (gedeeltelijke) dekking van die op afstand staande ruimtelijke investeringen. Of bovenplanse verevening of een planbatenheffing als mechanisme op grond van deze argumentatie verdedigbaar is of niet, betreft een waardeoordeel dat in eerste instantie van politiek-bestuurlijke aard is. Dat is inclusief het keuzevraagstuk betreffende de grondslag van de toepassing van deze vormen van financiering.

Keuzes bestaan wat betreft bovenplanse verevening ten aanzien van:

- a. mogen tekorten in verband met herstructurering van bedrijventerreinen uitsluitend worden verevend met winstgevende uitleglocaties voor bedrijventerreinen, of ook met andere winstgevende uitleglocaties?
- b. binnen welk schaalniveau dient verevening plaats te vinden (binnen een gemeente, een regio etc.?)
- c. binnen welke uitvoeringsperiode dienen de te verevenen locaties te liggen?
- d. is er een minimale omvang van een in een verevening te betrekken "locatie" en zo ja wat is die omvang?

en wat betreft planbatenheffing;

- a. worden alle soorten bestemmingswijzigingen aangemerkt als grondslag, of gaat het om bepaalde categorieën, zoals de omzetting van agrarische grond in bouwgrond of de omzetting van recreatief wonen in permanente bewoning van recreatieverblijven?
- b. wat is de minimale omvang van een in deze heffing te betrekken "locatie"?

Door de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek is, in het kader van de voorbereiding van de Rijksnota Grondbeleid, het standpunt ingenomen dat er sprake is van een knelpunt: de mogelijkheden om grondwaardestijging aan te grijpen voor de bekostiging van overheidsinvesteringen is ingevolge het op dat moment geldende instrumentarium beperkt, "terwijl dat voor een redelijke verdeling van de kosten en baten wel gewenst kan zijn". Geconstateerd wordt dat de overheid hier de beste mogelijkheden heeft indien een actieve grondpolitiek zou worden gevoerd, maar dit kan lang niet in alle gevallen. Bovendien kleven daar ook nadelen aan. De optie om een instrument voor baatafrotting te introduceren, wordt daarbij afgewezen.⁸²

De vraag wanneer sprake is van een "redelijke" verdeling van kosten en baten betreft een (subjectief) waardeoordeel. Bij een financieringsmiddel als planbatenheffing is de besteding als zodanig weliswaar niet relevant, maar tegelijk met het vraagstuk wat een "redelijke" verdeling is van kosten en baten, komt toch ook de vraag om de hoek kijken voor welke bestedingsrichtingen de opbrengst uit planbatenheffing wordt aangewend.

⁸² zie Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid, Grond voor beleid (juli 2000)

Door het kabinet is in de Rijksnota Grondbeleid het standpunt ingenomen dat de invoering van baatafoming, in de zin van een heffing op winst als gevolg van overheidsinvesteringen, moet worden afgewezen⁸³. Ter onderbouwing voert het kabinet de volgende argumenten aan:

- het heffingsgebied valt moeilijk af te bakenen;
- de waardestijging als gevolg van de overheidsinvesteringen valt moeilijk vast te stellen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet is dit vraagstuk opnieuw aan de orde gekomen. Tijdens de Eerste Kamerbehandeling is duidelijk geworden dat er een discrepantie is tussen de doelstellingen die met het amendement Irrgang⁸⁴ zijn beoogd, en de juridische weerslag van het aanvaarde amendement in de Wro. Daarbij is van de zijde van het kabinet aangegeven dat een eventuele wijziging van de Grondexploitatiewet, gericht op het ruimer kunnen inzetten van bovenplanse verevening, een optie kan zijn in een later stadium⁸⁵. Opmerkelijk is dat in deze discussie de begrippen bestemmingswijzigingswinstafoming en bovenplanse verevening niet strikt werden onderscheiden en ook door elkaar werden gebruikt. Zoals uit de beschrijving van de beide instrumenten in hoofdstuk 4 en 6 volgt, is echter sprake van substantiële verschillen tussen deze beide financieringsvormen.

Wat betreft de vraag naar de verdedigbaarheid van bovenplanse verevening en planbatenheffing dienen twee wettelijk verankerde grondbeginselen tegen elkaar te worden afgezet:

- a. het hebben van eigendom brengt met zich mee, dat alle waardestijgingen van grond exclusief toekomen aan de eigenaar. Dit komt terug in artikel 5:1 BW. Ingeval van onteigening komt een waardestijging van grond, als gevolg van de wijziging van de bestemming waarvoor wordt onteigend, exclusief toe aan de eigenaar. Dit vloeit voort uit de toepassing van de artikelen 40-40f onteigeningswet. Met andere woorden: dit rechtsbeginsel brengt met zich mee dat waardestijging van grond als gevolg van planologische maatregelen expliciet niet toekomt aan de overheid, maar onlosmakelijk verbonden is aan het eigendomsrecht. Cruciaal hierbij is het onderscheid tussen enerzijds bovenplanse verevening en planbatenheffing en anderzijds kostenverhaal. Uit de artikelen 40c tot en met 40 e onteigeningswet volgt dat bij de waardebepaling rekening moet worden gehouden met “kostenverhaal”: i.c. de kosten die aan de eigenaar m.b.t. een te onteigenen grondstuk (ingeval van zelfrealisatie) in rekening kunnen worden gebracht. Het kostenverhaal heeft hiermee in beginsel een waardedrukkend effect. Deze systematiek brengt voorts met zich mee dat er een wettelijke basis dient te zijn welke kosten op welke wijze worden verhaald. Deze benadering heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat, onder de WRO, aan gronden, die van nature gunstig zijn gelegen (bijv. weilanden aan een bestaande in het nieuwe plan te handhaven weg welke is voorzien van riolering), een hogere waarde toekomt dan aan gronden, die niet deze gunstige ligging kennen

⁸³ Rijksnota grondbeleid, januari 2001, par 4.5.

⁸⁴ Het aanvaarde amendement heeft uiteindelijk geleid tot het huidige artikel 6.13 lid 7 Wro.

⁸⁵ Brief van de Minister van Vrom 2 oktober 2007 (Eerste Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30218 J)

(weilanden in het “achterland”, ten aanzien waarvan wegen en riolering in het kader van de nieuwe planontwikkeling dient te worden aangelegd), dit terwijl voor beide grondstukken eenzelfde nieuwe bestemming is voorzien (zgn. voorstrookwaarde bepaling en complexwaardebepaling van ruwe bouwgrond bij onteigening). Hiervoor is reden, daar het op dat moment geldende kostenverhaalsinstrumenten van exploitatieverordening en baatbelasting gebaseerd is op de relatie tussen de door de overheid te treffen voorzieningen van openbaar nut (zoals wegen etc.) en de baat dat een perceel van die voorzieningen ondervindt. Ligt een perceel aan een bestaande te handhaven weg waarin riolering is gelegen dan is de facto het toepassen van kostenverhaal voor een dergelijk perceel niet goed mogelijk. Het niet kunnen toepassen van kostenverhaal leidde daarmee tot een, in verhouding tot andere percelen waar ten behoeve van de ontsluiting wel de aanleg van een weg nodig was, hogere waarde⁸⁶.

- b. indien de gemeente⁸⁷ zelf eigenaresse is van bouwpercelen, is zij gerechtigd om deze percelen tegen een marktconforme prijs en condities te verkopen. Anders gezegd: er geldt voor de overheid niet de uitzondering dat de verkoopopbrengst beperkt dient te zijn tot de kostprijs. De waardeverhoging komt in dit geval aan de overheid toe. Met de Europese regelgeving aangaande staatssteun is inmiddels het recht voor de overheid tegen marktconforme prijzen te verkopen omgezet in een wettelijke plicht om onroerend goed tegen marktconforme condities te verkopen⁸⁸. Het instrument van gronduitgifte, ongeacht of sprake is van uitgifte via verkoop of via erfpacht, kan in deze zin ook worden gezien als een instrument waarbij in financiële zin invulling wordt gegeven aan planbatenheffing.

De afroeping van de winst van een bestemmingswijziging door de overheid heeft, zoals eerder aangegeven, als kenmerk dat er geen directe relatie ligt met bestedingsdoelen (er is geen sprake van “kostenverhaal”). Het doel van een planbatenheffing zit in de rechtvaardiging dat de door de eigenaar verkregen waardeverhoging van grond, als gevolg van een overheidshandelen, geheel of gedeeltelijk aan die overheid dient toe te komen. Het belangrijkste argument voor heffing is dat de overheid de waardesprong veroorzaakt.

Indien het onder a. verwoorde rechtsbeginsel wordt aangehangen, dan is planbatenheffing, en, zij het in mindere mate, bovenplanse verevening, daarmee niet verenigbaar. De waardeverhoging van grond, door welke oorzaak dan ook, komt immers volgens dat rechtsbeginsel uitsluitend toe aan de eigenaar.

Vanuit het onder b. beschreven rechtsbeginsel zou daartegen kunnen worden ingebracht, dat het betalen van een marktconforme uitgifteprijs door de afnemer van een bouwperceel, waardoor sprake is van een juiste balans tussen vraag- en aanbodprijs, voor het kunnen en

⁸⁶ Niet duidelijk is of onder de (huidige) Wro het onderscheid tussen voorstrookgronden en weilanden in het achterland, in termen van waardeverschillen, nog zo strikt kan worden getrokken. Met de invoering van het kostenverhaalsinstrumentarium van afdeling 6.4. Wro is de relatie tussen de baatwerking van voorzieningen van openbaar nut en de individuele ligging van percelen geheel vervallen. De onteigeningsjurisprudentie zal in deze moeten worden afgewacht.

⁸⁷ Dit kan vanzelfsprekend ook een provincie of het rijk zijn, indien zij risicodragend participeert in een gebiedsontwikkeling

⁸⁸ Zie Mededeling van de Europese Commissie inzake staatssteunelementen bij verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, 10 juli 1997 (Nr C 209/3).

mogen ontwikkelen van een bestemmingsplan als uitgangspunt zou moeten worden aangemerkt, dit ongeacht of die bouwkaavel nu in handen is van de gemeente (uitgifte) of van een particuliere eigenaar (zelfrealisatie). De ontwikkelende partij betaalt als het ware een ontwikkelrecht, hetzij via de betaling van een koopsom van de bouwkaavel aan de gemeente, hetzij via een planbatenheffing of vereveningsbijdrage. Deze benadering brengt met zich mee dat het, wat betreft het afkomen van de waardestijging, niet meer langer relevant is of de overheid in staat is een actieve grondpolitiek te bedrijven.

Uit het vorenstaande volgt dat de huidige (rechts)praktijk van de gebiedsontwikkeling het instrument van planbatenheffing toestaat en ook verplicht voorschrijft⁸⁹, indien en voorzover de overheid geldt als eigenaar/grondexploitant.

Het loslaten van deze laatste voorwaarde, daarmee bereikend dat aan de overheid, louter en alleen vanuit haar hoedanigheid van overheid, de waardestijging geheel of gedeeltelijk toekomt, heeft tot gevolg dat het onder a. omschreven grondbeginsel niet meer (geheel) in stand kan worden gehouden.

Het geheel of gedeeltelijk loslaten van het onder a verwoorde rechtsbeginsel heeft verstrekkende gevolgen voor de verhouding tussen overheid en marktpartijen/particuliere grondeigenaren en daarmee, voor de grondmarkt. Het volledig toepassen van bovenplanse verevening en planbatenheffing, waarmee wordt bedoeld dat de waardestijging volledig wordt afgeroomd, zal er toe leiden dat de werkelijke waarde, zoals deze conform artikel 40b onteigeningswet ingeval van een onteigening moet worden vergoed, de facto wordt teruggebracht tot een waarde, die de verkeerswaarde op grond van het oude gebruik zal benaderen. Of anders gezegd: bovenplanse verevening en planbatenheffing wordt, in relatie tot de grondwaarde bij onteigening, een vorm van kostenverhaal. Onder "oud gebruik" wordt hier verstaan het gebruik dat de grond heeft op grond van het aan de ontwikkeling voorafgaande bestemmingsregime.

In het verleden is verschillende malen gepoogd een dergelijke wijziging van de onteigeningswet tot stand te brengen. Deze pogingen hebben echter alle keren mogen rekenen op intensief verzet. Genoemd kunnen worden:

- 1961: wetsvoorstel utilitaire verkeerswaarde (minister Samkalden) (nr. 8941);
- 1969: wetsvoorstel utilitaire gebruikswaarde (initiatiefvoorstel Van den Berg) (nr. 10036);
- 1975: wetsvoorstel gebruikswaarde, welk voorstel de val van het kabinet Den Uyl in 1977 heeft ingeluid (nr. 13714).

Er is/was een aantal wettelijke regelingen waar rekening wordt gehouden met de beginselen van vormen van planbatenheffing, maar dat is altijd gebeurd in relatie tot verrekening van schade die het overheidshandelen toebrengt. In die situatie is het billijk de door een overheid te vergoeden schade te verminderen met de baten die hetzelfde overheidshandelen voor dezelfde persoon oplevert.:

⁸⁹ Met "verplicht voorschrijven" bedoelen we hier dat het een overheidslichaam in beginsel niet is toegestaan bouwpercelen onder de reële marktwaarde te verkopen

- Wet inrichting landelijk gebied. Ingeval van herverkaveling en landinrichting wordt bij de vaststelling van de zgn. lijst der geldelijke regelingen rekening gehouden met ook de positieve waarde-effecten als gevolg van de herverkaveling en landinrichting.
- Deltaschadewet (inmiddels ingetrokken). Deze wet kende de mogelijkheid een schadevergoeding toe te kennen aan een belanghebbende die door de realisatie van de Deltawerken schade leide. De uitvoering van de Deltawerken leidde er echter ook toe dat voordelen ontstonden voor gronden (betere of andere exploitatiemogelijkheden van grond). Deze voordelen werden, voor de bepaling of sprake is van schade, gecorrigeerd op de schadeveroorzakende nadelen.
- Planschade Wro. Zowel in het voormalige artikel 49 WRO als het huidige artikel 6.4 Wro geldt voor de vraag of sprake is een schadeveroorzakend nadeel als gevolg van het planologische besluit rekening moet worden gehouden met eventuele voordelen die datzelfde planologische besluit met zich meebrengt. Indien de voordelen opwegen tegen de nadelen, is er geen sprake van planschade. Weliswaar kan de planschaderegeling in de Wro niet leiden tot een vergoeding aan de overheid, wel wordt rekening gehouden met de effecten van bestemmingswijzigingswinst.

7.2 De gevolgen voor de posities van gemeenten, provincies en rijk

De beschrijving van de in hoofdstuk 4 tot en met 6 beschreven financieringsmogelijkheden uit gebiedsontwikkelingen wekken mogelijk in eerste instantie de indruk dat de toepassing ervan beperkt is tot de particuliere grondexploitant/marktpartij die grondposities heeft ingenomen in toekomstige gebiedsontwikkelingen. Een dergelijk beeld is echter niet volledig. De financieringsmogelijkheden raken ook op de positie van gemeenten, provincies en het rijk.

Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt in twee hoedanigheden:

- a. de rol van gemeenten, provincies en het rijk indien zij risicodragend participeren in de gebiedsontwikkeling;
- b. de rol van gemeenten, provincies en het rijk als de daarvan deel uitmakende bestuursorganen gelden als bevoegd gezag ten aanzien van de vaststelling van planologische maatregelen ten behoeve van gebiedsontwikkelingen.

In de volgende paragrafen wordt op deze gevolgen ingegaan.

7.2.1 De gevolgen voor gemeenten, provincies en rijk bij risicodragende participatie in gebiedsontwikkelingen

Kenmerk voor een risicodragende participatie door overheidslichamen in gebiedsontwikkelingen is dat de daarmee verkregen positieve grondexploitatie-resultaten in beginsel vrij besteedbaar zijn. De winst, die door een gemeente wordt gemaakt door de activiteiten van het gemeentelijk grondbedrijf kan, ter eigen keuze van de gemeenteraad, voor verschillende doelen worden aangewend. Positieve grondexploitatie-resultaten vormen vandaag de dag nog steeds een belangrijk onderdeel van de inkomsten van een gemeente.

De wijze waarop gemeenten risicodragend participeren in gebiedsontwikkelingen is divers. Indien sprake is van een succesvolle actieve grondpolitiek in met name

uitleglocaties, is de gemeente erin geslaagd de benodigde gronden voor de gebiedsontwikkeling te verwerven. Vanuit een zelfstandig gevoerde grondexploitatie worden uiteindelijk bouwkavels tegen marktconforme condities uitgegeven. Ook is het denkbaar dat een gemeente risicodragend deelneemt in een samen met marktpartijen opgerichte rechtsentiteit die wordt belast met de gebiedsontwikkeling, waarbij dan afspraken worden gemaakt over de winst- en risicoverdeling. Ten slotte is het mogelijk dat door de gemeente ingekochte gronden niet door de gemeente worden ontwikkeld maar, als een vorm van concessie, tegen marktconforme condities worden verkocht aan marktpartijen, die vervolgens de uiteindelijke gebiedsontwikkeling realiseren.

Deze vormen van risicodragende participatie hebben gemeen dat de overheid in de positie komt dat, naast de vergoeding van met de gebiedsontwikkeling verband houdende kosten, ook positieve grondexploitatieresultaten kunnen worden behaald.

Daar staat tegenover de situatie dat een particuliere grondeigenaar/marktpartij zich beroept op zelfrealisatie, in welke situatie door de gemeente het kostenverhaalsinstrumentarium van afdeling 6.4. Wro wordt toegepast. In die situatie wordt volstaan met het verhalen van kosten en is het behalen van een grondexploitatiewinst op dit moment in beginsel niet mogelijk.

Het verruimen van de toepassingsmogelijkheden van kostenverhaal, de invoering van bovenplanse verevening (par. 4.2) en/of de invoering van planbatenheffing (par. 4.3) heeft gevolgen voor elke risicodragende participant in de gebiedsontwikkeling. Deze gevolgen zijn er daarmee ook voor bijvoorbeeld een gemeente, die risicodragend in een gebiedsontwikkeling participeert. Kenmerkend voor alle in hoofdstuk 4 onderscheiden financieringsmogelijkheden is, dat de gebiedsontwikkeling als zodanig wordt “belast” met extra lasten, zonder dat onderscheid wordt gemaakt wie daarbinnen de participanten (eigenaren) zijn.

Enkele voorbeelden:

- a. het toevoegen van een forfaitaire bijdrage voor landschapsinvesteringen aan de lijst van verhaalbare kostensoorten (art 6.2.4 Bro) heeft tot gevolg dat, ingeval de gemeente zelf eigendommen in de locatie heeft verworven, deze bijdrage ook ten laste van de gemeentelijke eigendommen dient te worden gebracht;
- b. het aanbrengen van verschillende schaalniveaus voor de toepassing van de 3 criteria kan tot gevolg hebben dat de toerekening van verhaalbare kosten aan een locatie, waarin met name de gemeenten gronden heeft verworven, toeneemt;
- c. indien bovenplans verevenen wordt toegepast op bovengemeentelijk niveau kan het betekenen dat de gemeente A de door haar aanvankelijk verwacht te behalen grondexploitatiewinst bij de realisatie van een uitleglocatie bedrijventerrein geheel of gedeeltelijk dient af te staan ten behoeve van de (gedeeltelijke) dekking van een verlieslatende herstructurering van een bestaand bedrijventerrein in de buurgemeente B;
- d. indien wordt besloten tot het invoeren van een vorm van planbatenheffing, zal deze in beginsel ook van toepassing zijn op landbouwgrond, die door een gemeente is verworven met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe uitleglocatie voor wonen.

Het effect van de invoering van deze vormen van financiering voor gemeenten en, wellicht in mindere mate, provincies en gemeenten, zal zijn dat de omvang van het door het overheidslichaam vrij te besteden positieve grondexploitatie resultaat zal afnemen. De bestedingsrichting van deze positieve resultaten wordt, afhankelijk van de uiteindelijke financieringsvorm, via de wettelijk verankerde financieringsvorm, voorgeschreven. Dit kan ertoe leiden dat een gedeelte van het aanvankelijk door een gemeente verwachte resultaat ten goede zal komen aan landschapsontwikkeling, en bijvoorbeeld niet kan worden ingezet voor de gedeeltelijke dekking van de bouw van een nieuwe bibliotheek of iets dergelijks.

Er dient rekening mee te worden gehouden dat gemeenten niet onverkort zullen staan te juichen over de verplichte toepassing van de beschreven financieringsvormen.

Die bereidheid zal mogelijk nog verder afnemen in het geval de gemeente die verantwoordelijk is voor het afdragen van de uit de gebiedsontwikkeling verkregen financieringsmiddelen, niet zelf de bevoegdheid heeft te beslissen over de wijze van aanwending. Kenmerkend voor in ieder geval de financiering van landschapsinvesteringen en de herstructurering van bedrijventerreinen is dat veelal sprake is van een vraagstuk van bovengemeentelijk niveau. Zo kunnen financieringsmiddelen, die verkregen zijn uit uitleglocaties in de ene gemeente, worden ingezet voor de dekking van investeringen of tekorten van bijv herstructureringslocaties in andere gemeenten.

Overigens mag van gemeenten en provincies wel worden verwacht dat men minder problemen met de verplichte toepassing van de beschreven financieringsvormen zal hebben indien de verkregen middelen worden aangewend voor kwalitatieve verbeteringen van de directe en indirecte ruimtelijke omgeving. In het algemeen zullen bedoelde ruimtelijke verbeteringen immers onderdeel zijn van beleidsprogramma's waarover tussen overheden overeenstemming bestaat. Indien deze verbeteringen bovendien een waardestijgend effect hebben zal potentieel de belastingopbrengst stijgen en zullen burgers ingenomen zijn met de verbeteringen.

7.2.2 De verhouding tussen overheden in hun hoedanigheid van bevoegd gezag

De verruiming van kostenverhaal en de invoering van bovenplanse verevening heeft tot gevolg dat het overheidslichaam dat als bevoegd gezag geldt bij de vaststelling van een planologische maatregel voor een gebiedsontwikkeling, verplicht wordt uitvoering te geven aan het betreffende instrumentarium.

Indien de besluitvorming omtrent de besteding van de verkregen financiële middelen voor landschap, herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen geschiedt door een hogere overheid dan de gemeente, zal, indien een gemeentelijk bestuursorgaan geldt als ruimtelijk bevoegd gezag, een nieuwe rechtsverhouding tussen die gemeente en die hogere overheid ontstaan. In deze rechtsverhouding is sprake van het door de hogere overheid aan de gemeente in rekening brengen van een bijdrage voor bijvoorbeeld landschapsinvesteringen. De vraag of en de wijze waarop de gemeente er in slaagt deze bijdrage uiteindelijk ten laste te brengen van de grondexploitatie, vormt een risico-element voor die gemeente. Overigens zou bij het maken van afspraken over de bedoelde bijdrage met geschetst risico rekening kunnen worden gehouden.

In deze verhouding tussen de hogere overheid en de gemeente zal zich een discussie kunnen gaan voordoen of binnen de betreffende grondexploitatie wel voldoende financiële ruimte is voor het ten laste van die grondexploitatie brengen van een bijdrage voor, in dit voorbeeld, landschapsinvesteringen. Omdat de belangen van de gemeente en de hogere overheid in deze geenszins gelijkkluidend behoeven te zijn, is hier sprake van een afbreukrisico.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In hoofdstuk 4 is voorgesteld de introductie van een, bij ministeriële regeling vast te stellen, forfaitaire bijdrage voor landschapsinvesteringen. In dat geval is het van belang vast te leggen welke status aan deze kostensoort (t.o.v. de overige kostensoorten van de kostensoortenlijst) wordt toegekend, in relatie tot de gevolgen van de macro-aftoppingsregeling. Daarbij zijn drie opties onderscheiden:

- de forfaitaire bijdrage is proportioneel t.o.v. de overige kostensoorten. Indien sprake is van een verliesgevende ontwikkeling, kan een evenredig aandeel van alle verhaalbare kostensoorten (en daarmee ook van de forfaitaire opslagregeling) niet ten laste van de grondexploitatie worden gebracht;
- de forfaitaire bijdrage is preferent: indien sprake is van een tekort wordt eerst de forfaitaire bijdrage volledig ten laste van de exploitatie gebracht. De macro-aftopping raakt daarmee uiteindelijk alleen de verhaalbaarheid van de andere kostensoorten;
- de forfaitaire bijdrage is achtergesteld: in dat geval raakt de macroaftopping in eerste instantie uitsluitend de forfaitaire bijdrage. Indien daarna nog sprake is van een tekort, dan gaat dit ten koste van de verhaalbaarheid van de overige kostensoorten van de kostensoortenlijst.

Indien ervoor zou worden gekozen de forfaitaire bijdrage voor landschapsinvesteringen een achtergesteld karakter te geven, heeft het bevoegd gezag er belang bij de financiële ruimte in de grondexploitatie zoveel mogelijk te beperken.

Een gemeente zou er dan voor kunnen kiezen uit te gaan van bijvoorbeeld een hoger kwaliteitsniveau van de inrichting van een nieuw plangebied, waardoor de locatieafhankelijke kosten toenemen en er daardoor de financiële ruimte, nodig ter dekking van een bijdrage aan landschapsinvestering, afneemt.

Dit laatste pleit er voor om te streven naar een preferente forfaitaire bijdrage; ook het beperken van de uitvoeringskosten van een eventuele nieuwe regeling pleit daar sterk voor.

7.2.3 Het belang van samenwerking

De toepassing van de beschreven vormen van financiering vanuit de gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat de mogelijkheden voor individuele gemeenten tot het behalen van vrij besteedbare positieve grondexploitatieresultaten afnemen. Daar staat tegenover dat de toepassing van deze financieringsvormen mogelijkheden zal bieden kostbare verlieslatende herstructureringsoperaties ook daadwerkelijk op gang te brengen c.q. voor de kwaliteit van het landschap van belang zijnde investeringen ook daadwerkelijk te verrichten.

We bevinden ons hier op het terrein van het grondbeleid. Inherent aan de overheidsactoren op dit terrein is de twee-pettenfunctie: zij hebben de hoedanigheid van overheid (bevoegd gezag) maar ook de hoedanigheid van ondernemer (risicodragend participeren in de gebiedsontwikkeling). De “ondernemerspet” vereist dat er voldoende positieve prikkels zijn voor de risicodragende overheid tot het behalen van een zo optimaal mogelijk grondexploitatie resultaat.

Een wettelijke regeling, die erop ziet dat positieve grondexploitatie resultaten bij de gemeente in vergaande mate worden afgeroomd, heeft tot gevolg dat die noodzakelijke positieve ondernemersprikkel zal vervagen. Of anders gezegd: het belang voor een gemeente om zich in te spannen voor een optimaal exploitatie resultaat neemt af, indien die gemeente niet kan meeliften op dit verdieneffect.

Typerend aan de vraagstukken omtrent de bekostiging van landschapsinvesteringen, herstructurering bedrijventerreinen maar ook binnenstedelijk bouwen (bijvoorbeeld i.r.t. het krimpvraagstuk) is dat deze een bovengemeentelijk (veelal: regionaal) karakter kennen.

Dit gegeven brengt met zich mee dat, indien de invoering van het in hoofdstuk 4 tot en met 6 beschreven instrumentarium wordt overwogen, de aandacht zich niet mag beperken tot louter het financieringsinstrumentarium. Ook is het dan nodig zodanige voorwaarden voor de bij de gebiedsontwikkeling betrokken overheidslichamen te creëren, dat zij er belang bij hebben te blijven streven naar een zo optimaal mogelijk grondexploitatie resultaat. Samenwerking tussen, in eerste instantie gemeenten binnen een regio, is daarmee een belangrijke voorwaarde.

Samenwerking kan in beginsel via twee benaderingen plaatsvinden:

- a. via “gedwongen” samenwerking;
- b. via “vrijwillige” samenwerking

ad a. Gedwongen samenwerking

In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat het vaststellen van een planologisch besluit, dat ziet op bijvoorbeeld de mogelijkheid een renderende uitleglocatie voor bedrijventerreinen tot stand te brengen (na toepassing van de SER-ladder), alleen kan worden genomen nadat het betreffende overheidslichaam heeft ingestemd met het afdragen van een financiële bijdrage, bestemd voor bijvoorbeeld binnen de regio uit te voeren herstructureringsoperaties van bestaande bedrijventerreinen.

In deze benadering worden de gemeenten, op wier grondgebied renderende ruimtelijke ontwikkelingen zijn gepland, gedwongen samen te werken met gemeenten, op wier grondgebied sprake is van verlieslatende, maar wel noodzakelijk te realiseren herstructureringen van bedrijventerreinen. Freeridership wordt op deze wijze voorkomen. Het kunnen opleggen van een dergelijke (financiële) voorwaarde behoeft naar onze mening een uitdrukkelijke wettelijke basis.

In de praktijk komt deze benadering al een aantal malen voor. Zo bestond er, onder de WRO, een praktijk van provinciale ruimte-voor-ruimteregelingen en rood-voor-groen-regelingen, waarbij gemeenten voor het verkrijgen van planologische medewerking van provinciewege gehouden waren een financiële bijdrage te leveren aan de provincie in het kader van de sanering van veehouderijen of voor compensatie van de aantasting van landschappelijke kwaliteiten. Voor het afhankelijk stellen van provinciale planologische

medewerking van een financiële bijdrage ontbrak een expliciete wettelijke basis. De vraag is dan ook in welke mate dergelijke regelingen in rechte houdbaar zijn⁹⁰.

Ook onder de nieuwe Wro zijn er voorbeelden zichtbaar waarbij door provincies financiële voorwaarden worden gesteld ten aanzien van door gemeenten vast te stellen planologische besluiten. Zo heeft de provincie Noord-Brabant in de ontwerp-verordening ruimte Noord-Brabant Fase 1⁹¹ bepaald dat:

1. ingeval een bestemmingsplan in een zgn. zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling wordt vastgesteld, daarbij dient te worden verzekerd dat de uitvoering van de gebiedsontwikkeling gepaard gaat met een wezenlijke en uitvoerbare verbetering van de bestaand of potentiële kwaliteiten van natuur, water, landschap of cultuurhistorie of van de recreatieve mogelijkheden van die omgeving. Daarbij is bepaald dat indien die kwaliteitsverbetering niet verzekerd is, het bestemmingsplan slechts mag worden vastgesteld indien een adequate bijdrage in een groenfonds verzekerd is. Onder een groenfonds wordt in de ontwerpverordening verstaan een gemeentelijk fonds, dat gevoed wordt vanuit de grondexploitatie en bedoeld is voor de kwaliteitsverbetering van het buitengebied;
2. de onder de WRO geldende beleidsregels voor de uitvoering van het ruimte voor ruimtebeleid worden gezien als nadere regels ten aanzien van bestemmingsplan die voorzien in ruimte-voor-ruimtekavels.

Ook in de Wro ontbreekt een wettelijke grondslag voor het, door een provincie, stellen van financiële voorwaarden ten aanzien van het door de gemeente vaststellen van planologische besluiten t.b.v. gebiedsontwikkelingen.

Betwijfeld wordt of dergelijke, in provinciale verordeningen vastgelegde financiële voorwaarden, wel in rechte zullen stand houden. Zo volgt uit de Brabantse regel voor het groenfonds, dat het niet ziet op compensatie van natuur, maar op verbetering. In artikel 6.2.5 Bro is, wat betreft de verhaalbaarheid van kosten i.v.m. natuur, water en groen op particuliere exploitanten, bepaald dat de verhaalbaarheid is beperkt tot de kosten, die verbonden zijn aan het compenseren van door de gebiedsontwikkeling binnen het gebied verloren gegane natuurwaarden, water- en groenvoorzieningen. Uit de toelichting op artikel 6.2.4 Bro volgt dat de verhaalbaarheid beperkt is tot natuur, en dat agrarische grond niet gecompenseerd hoeft te worden. De reikwijdte van het wettelijke kostenverhaalsstelsel gaat daarmee minder ver dan de door Brabant beoogde financieringsregeling.

ad b. Vrijwillige samenwerking

In deze benadering ligt de nadruk op het bereiken van meerwaarde voor de regionale gebiedsontwikkeling als geheel voor alle inliggende gemeenten. Een dergelijke meerwaarde kan worden bereikt door te komen tot een samenwerkingsentiteit, waarin de gemeenten participeren op wier grondgebied de gebiedsontwikkelingen (dit kunnen verlieslatende en winstgevende ontwikkelingen zijn) plaatsvinden.

De samenwerking heeft tot doel een zodanige regionale ontwikkelstrategie vast te stellen, dat de samenhangende ontwikkeling van zowel de renderende uitleglocaties als de

⁹⁰ zie bijv Rb Roermond 5 augustus 2009 (Horst aan de Maas, HA ZA 08-0765), zie hiervoor par 3.2.

⁹¹ Ontwerp-verordening d.d. 30 juni 2009

verlieslatende herstructurerings (bedrijven en wonen) op voor alle betrokken gemeenten aanvaardbare wijze wordt gerealiseerd. Deze entiteit draagt zorg voor het doen van bijdragen in de verlieslatende ontwikkelingen, welke afkomstig zijn uit bijdragen van de gemeenten op wiens grondgebied sprake is van winstgevende of nieuwe ontwikkelingen. Meerwaarde is dat de gezamenlijke gemeenten in deze samenwerking zelf beslissen omtrent de besteding van de verkregen financieringsmiddelen in de betreffende regio. Een dergelijke samenwerking zou kunnen worden gestoeld op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Het is denkbaar in dit kader te opteren voor het inzetten van het Wgr-instrumentarium, waarbij gemeenten (bijvoorbeeld in een specifieke regio waarin sprake is van een concrete taakstelling voor zowel uitleg- als herstructurering van bedrijventerreinen) worden verplicht samen te werken⁹². Een verplichte samenwerking in dit verband dient te worden onderscheiden van een instrumentarium, waarbij door een hogere overheid een financiële bijdrage aan een gemeente wordt opgelegd (zie hiervoor de gedwongen samenwerking onder ad a). De samenwerking in dit kader ziet op het op samenhangende wijze tot stand brengen van een taakstelling, in dit voorbeeld gericht op het zowel realiseren van een herstructureringstaakstelling als het realiseren van uitleglocaties voor bedrijven/wonen, en gaat daarmee veel verder dan louter het aspect van de financiering.

⁹² Artikel 99 Wgr

8 Beoordeling van de varianten

8.1 Voor- en nadelen van de uitbreidingsvarianten

In de beoordeling van de verschillende in hoofdstuk 4 tot en met 6 beschreven varianten wordt bij de beschrijving van de voor- en nadelen een onderlinge vergelijking gemaakt naar de volgende criteria:

- mate van afwijking van bestaande beleidsmatige kaders (politieke gevoeligheid);
- juridische afbreukrisico's voortkomend uit de complexiteit van de regelgeving en de complexiteit van de toepassing;
- te verkrijgen financiële opbrengst voor dekking ruimtelijke opgaven;
- uitvoeringskosten;
- economische efficiency;
- uitvoerbaarheid;
- draagvlak, met waar mogelijk een onderscheid tussen de gemeenten, provincies, burgers en bedrijven;

De juridische afbreukrisico's zijn al uitgebreid aan de orde geweest bij de afzonderlijke behandeling van de varianten, en in het vorige hoofdstuk zijn de effecten op de waardeontwikkeling van gronden, de kwaliteit van nieuwe gebiedsontwikkelingen en de gevolgen voor de posities van de betrokken overheidslichamen al de revue gepasseerd. In dit hoofdstuk richten we ons op een overzicht van de geschatte opbrengsten, de uitvoeringskosten, efficiency, uitvoerbaarheid en draagvlak. Dit doen we aan de hand van een overzicht in de vorm van een scoretabel met een toelichting op voornoemde punten.

8.2 Overzicht scores criteria

Tabel 8.1 Beoordelingstabel varianten

Beoordelingscriteria	Wro	Verruiming kostenverhaal				Bovenplanse verevening	Planbateneffing		
	0. Nulsituatie kostenverhaal	1a. Uitbreiding verhaalbare kostensoorten	1b. Forfaitaire bijdrage landschapsin vesteringen	1c. Versoepeling van de 3 criteria/verval en proportcrit.	1d. Vergroting van het exploitatiegebied	2. Forfaitaire opslagregelin g	3a. Negatieve planschade	3b. Forf. Bestemmings wijzigingswinstafroming (BWA)	3c. Open ruimte heffing (ORH)
Wijziging beleidsmatige kader	0	0	0	-	-	--	--	--	--
Complexiteit jur. regelgeving	0	0	0	-	--	--	-	-	--
Complexiteit jur. toepassing	0	0	0	--	--	--	--	-	-
Financiële opbrengst	0	0	+	0/+	0	+	++	+	++
Uitvoeringskosten	0	0/-	0	0/-	-	-	--	-0	--
Economische efficiency	0	0	0	0	0	0	++	+	+
Uitvoerbaarheid	0	0	0	-	--	0	--	0	-
Admin.lasten samenleving	0	0	0	0	0	0	---	0	0
Draagvlak gemeenten	0	0	0/-	+	+	++	0/-	0/-	0/-
Draagvlak provincies	0	0	+	0	0	+	0/-	0/-	0/-
Draagvlak burgers	0	0	0	0	0	0	-	0	-
Draagvlak bedrijven	0	0	-	--	-	--	--	--	--

- 0 : geen tot nauwelijks wijziging t.o.v. huidige situatie
- t/m -- : van licht tot zwaar negatief scorend t.o.v. huidige situatie
+ t/m ++ : van licht tot zwaar positief scorend t.o.v. huidige situatie

8.3 Toelichting scorekaart

De nulsituatie, waarin door de toepassing van de drie criteria en de macro-aftoppingsregeling slechts zeer beperkte kostenverhaalsmogelijkheden voor landschapsinvesteringen, alsmede geen vereveningsmogelijkheden voor herstructurering bedrijventerreinen en binnenstedelijk bouwen bestaan, is als uitgangspunt genomen in de beschrijving van de pro's en contra's van de verschillende varianten.

8.3.1 Geschatte opbrengsten

De schatting van de opbrengsten is bij veel varianten afhankelijk van het toe te passen tarief. Bij de verruiming van het kostenverhaal speelt dit ten aanzien van de hoogte van het vaste bedrag per eenheid (bijvoorbeeld per m²) dat als forfaitaire bijdrage aan de kostensoortenlijst kan worden toegevoegd. Hetzelfde geldt voor de benadering vanuit bovenplans verevenen op basis van een jaarlijks vast te stellen forfaitaire vereveningsopslag. De opbrengsten van een planbatenheffing zijn afhankelijk van de mate waarin de winstafroming plaatsvindt.

Van de opbrengsten is, gezien deze onzekerheden, een voorzichtige indicatie van de te verkrijgen extra financieringsmiddelen gegeven die hieronder in oplopende volgorde is opgenomen in de tabel. De eerste drie varianten leveren geen of nauwelijks wijziging ten opzichte van de huidige situatie op.

Tabel 8.2 Bruto meeropbrengsten per variant, ten opzichte van de 0-situatie

Variant	Laag	Hoog	Max.
0. Nulsituatie kostenverhaal	-	-	-
1a. Uitbreiding verhaalbare kostensoorten	-	-	-
1d. Vergroting van het exploitatiegebied	-	-	-
1c. Versoepeling van de 3 criteria/vervallen criterium proportionaliteit	< 106 mln.	< 429mln.	< 429mln.
1b. Forfaitaire bijdrage landschapsinvesteringen	106 mln.	429 mln.	429 mln.
2. Forfaitaire opslag bovenplanse verevening	106 mln.	429 mln.	429 mln.
3b. Forfaitaire BWA	106 mln.	429 mln.	429 mln.
3c. ORH	193 mln.	429 mln.	774 mln.
3a. Negatieve planschade	193 mln.	429 mln.	774 mln.

Bovenstaande bedragen hebben betrekking op de bruto opbrengsten. Bij een variabele afroming van bestemmingswijzigingswinst in de vorm van negatieve planschade zijn hoge uitvoeringskosten te verwachten in de orde van €150 mln. Bij de andere varianten zullen de uitvoeringskosten in de orde van €10 mln. bedragen (zie par. 8.3.4).

Afhankelijk van de mate waarin de maatregel in de kostprijs terechtkomt of richting de eindgebruiker kan worden afgewenteld, zullen de opbrengsten uit (andere) de belastingopbrengsten zoals IB, Vpb en BTW lager zijn. Zoals eerder aangegeven zal de productie tengevolge van de diverse varianten beperkt tot niet beïnvloed worden. Evenzo geldt dit voor de waarde van het vastgoed c.q. de opbrengsten uit verkoop; deze zijn immers vooral afhankelijk van de vraag/aanbod verhouding en de ontwikkelingen in de

woningvoorraad. Tegen deze achtergrond zijn er geen lagere opbrengsten te verwachten uit de IB, de BTW en de OZB. Wel zal het zo zijn dat de maatregelen potentieel leiden tot hogere kosten en dus lagere winstmarges. Indien de producent 50% van de hogere kosten kan afwentelen op de consument zal 50% ten laste gaan van de winstmarge. De gedeelde belastingopbrengsten bedragen bij benadering 10% (de helft van het lage VPB tarief) over de totale opbrengsten.

Ondanks het globale karakter van de inschattingen menen we te kunnen stellen dat de invoering van een planbatenheffing in enige vorm de hoogste meeropbrengst zal kunnen genereren. Een belangrijke kanttekening is echter dat bij een hoog tarief de bouwproductie zal kunnen dalen, wat een negatief effect heeft op de totale bruto-opbrengst. Wij verwachten geen tot een zeer beperkt effect bij tarieven tot 50% van de residuele waardesprong. Na een aantal jaren zal dit effect overigens verdwenen zijn, omdat de markt het dan heeft verwerkt in de waardeketen.

8.3.2 Draagvlak

In de praktijk is de financiële ruimte in de grondexploitatie vaak maatgevend bij de bepaling of en in welke mate een afdracht plaatsvindt. Bij het bepalen van de hoogte van de bijdrage vervult die ruimte vaak de rol van hoofdcriterium voor partijen, die in de onderhandelingen moeite hebben met de drie formele criteria van proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid.

Uit de consultatie van de organisaties uit het veld kwam als belangrijkste punt naar voren dat een generieke maatregel – in de vorm van een BWA – op weinig bijval uit de hoek van bouwers en ontwikkelaars kan rekenen. Voor iedere vorm van een planbatenheffing lijkt niet of nauwelijks draagvlak te bestaan. Een herkenbare relatie tussen de geplande investeringen in het landschap of anderszins en de winstgevendende projecten wordt gewoonlijk als randvoorwaarde gezien voor een bijdrage uit de grondexploitatie. Partijen gaven aan dat boven het niveau van de regio die herkenbaarheid snel verdwijnt. Kortom het grootste draagvlak wordt bereikt indien er voldoende relatie bestaat tussen de bijdrage en de toegevoegde daarvan voor de eigen ontwikkeling.

Hieraan komt een (negatieve) planschade nog het meest tegemoet. Door de hoge administratieve lasten en het perspectief van een hoge heffing vermindert het draagvlak voor deze variant echter aanzienlijk. Invoering van een negatieve planschade zal van de kant van de burgers vermoedelijk eveneens op weinig draagvlak kunnen rekenen.

8.3.3 Uitvoerbaarheid

Verruiming van het kostenverhaal zal, met uitzondering van de planologische obstakels bij de variant die uitgaat van een vergroting van het exploitatiegebied, slechts op geringe problemen in de praktische uitvoerbaarheid stuiten. Bovenplanse verevening is naar onze mening echter slechts uitvoerbaar in de vorm van een forfaitaire opslagregeling waarbij de opslag steeds in een exploitatieplan dient te worden opgenomen en er geen nacalculatieplicht ten aanzien van de eenmaal opgelegde bijdrage bestaat.

Het per ieder geval afzonderlijk bepalen van de heffingshoogte verklaart de negatieve score op dit onderdeel voor de variant negatieve planschade.

8.3.4 Uitvoeringskosten

Invoering van een nieuw heffingsstelsel brengt uitvoeringskosten met zich mee. Om deze reden scoren de planbatenvarianten en een regeling voor bovenplanse verevening slecht op dit onderdeel.

Wat de bevoegdheid tot het opleggen en innen van de bijdragen betreft, is het goed denkbaar dat deze bij de gemeenten c.q. de regio's/provincies komt te liggen. Daarnaast is het echter essentieel om over een uitvoeringsstructuur te beschikken die het mogelijk maakt om financiële middelen voor aanleg voor meerdere jaren vast te leggen, gevrijwaard van grote jaarlijkse bijstellingen. De beschikking over een eventueel in het leven geroepen Regionaal Landschaps- of Herstructureringsfonds dient om die reden bij een Regionale Autoriteit te liggen die ook belast is met het opstellen van het bestedingsplan.

Men kan overigens ook de weg bewandelen dat sprake is van een Rijksheffing die wordt uitgevoerd op het niveau van de lagere overheid. Uitvoering door de provincie lijkt ons minder aan te bevelen gelet op de zeer beperkte ervaringen die deze hebben met het heffen van belastingen en de huidige beweging naar minimalisering van provinciale heffingen. Vanuit experimenteel oogpunt en betrokkenheid van de provincies bij het grondbeleid zou niettemin toch gekozen kunnen worden voor heffing op provinciaal niveau. In juridische zin bestaan daartegen geen bezwaren. Zoals hiervoor aangegeven doet het eventuele karakter als rijksheffing er niet zonder meer aan af dat de uitvoering van de heffing geheel op gemeenteniveau plaatsvindt. De gemeente fungeert dan in feite als heffer en invorderaar ten behoeve van de rijksoverheid. In financiële zin dient de gemeente daarvoor gecompenseerd te worden.

De administratieve kosten bij de overheid betreffen in de variant (negatieve) planschade de werkzaamheden van het ambtelijk apparaat die samenhangen met het per bouwvergunning bepalen van de waardestijging. Die overheidskosten kunnen op basis van het aantal afgegeven bouwvergunningen en de gemiddelde kosten bij planschadeprocedures worden geschat. Bij de negatieve planschade worden deze geschat op € 150 mln.⁹³

Bij een forfaitaire BWA, een aanpassing van de kostensoortenlijst op basis van vaste bedragen per functie en m² of een forfaitaire opslagregeling voor bovenplanse verevening zullen deze kosten aanmerkelijk lager zijn (orde van grootte € 10 mln.). De kosten beperken zich tot de periodieke vaststelling en evaluatie van de forfaitaire benadering en de per geval 'rechtlijnig' toepassing van de systematiek (bij afgifte van een bouwvergunning). De open ruimte heffing kent weliswaar een ingewikkelde berekeningsmethodiek, maar dit hoeft de uitvoeringskosten niet substantieel hoger te doen uitkomen.

⁹³ Deze overheidskosten werden eerder geschat op ca. € 147,5 miljoen per jaar. Daarnaast zullen ook private partijen extra kosten gaan maken voor juristen of financieel deskundigen. *Heffingen op grond* (2001).

8.3.5 Economische efficiency en verwachte effecten op ontwikkelprojecten

De effecten van de verhaalsinstrumenten en de gehele of gedeeltelijke volledige of onvolledige afwenteling daarvan worden in hoge mate bepaald door de prijsgevoeligheid van de verschillende eindgebruikers. Op de *markt voor woningniewbouw* kan een extra heffing de samenstelling van het nieuwbouwaanbod veranderen in de richting van duurder segmenten ten koste van het goedkope segment. Wel lijkt dit effect beperkt van omvang te zijn, omdat de grondprijzen voor de goedkope/sociale woningbouw ook nu los van de werkelijke kostprijs tot stand komen.

Op de markt voor kantoren en bedrijfsgebouwen zijn door het geringe effect van de door ons onderzochte heffingen op het gedrag van ontwikkelaars en bedrijven nauwelijks effecten te verwachten. Met als uitzondering de variant van een (negatieve) planschade, waar efficiencywinst is te verwachten via het gedrag van actoren op de grondmarkt. De allocatie van de grond zal verbeteren voor zover zij de negatieve aspecten van bestemmingswijzigingen dienen te verwerken.

De verwachting is dat een kostprijsstijging van de ruwe bouwgrond geen nadelige effecten hoeft te hebben op de voortgang en de kwaliteit van de ontwikkelprojecten. Voor landschapsinvesteringen geldt dat de kostprijsstijging zelfs volledig in de marktprijs terecht zal kunnen komen zolang de toegevoegde waarde hiervan voldoende is.

Afwenteling

De ontwikkeling van de waarde van de grond is stapsgewijs voor te stellen. Elk ruimtelijk ontwikkelingsproces start op basis van een idee en de ontwikkeling van een visie. In beginsel wordt door goede ideeën en visies de grootste waardesprong in het gehele proces gerealiseerd. Van de gehele waardeketen vormt het naar inschatting circa 40%. Afwenteling op de eerste schakel zal derhalve relatief eenvoudig zijn.

De woning- en bedrijfshuisvestingsmarkten zijn voorraadmarkten wat betekent dat de prijs van nieuwbouw de prijsontwikkeling in de voorraad volgt. Verwacht mag worden dat de planbatenheffing daarom niet direct tot prijsopdrijving op de vastgoedmarkten zal leiden. Dit effect zal zich niettemin tijdelijk voor een deel wel voor kunnen doen.

Het beschikbare onderzoek over de werking van de grondmarkt in Nederland levert geen eenduidige analyse op van afwentelingsmechanismen. Het theoretisch kader leert dat voor bedrijventerreinen bij een heffing op *alle* grond in het algemeen afgewenteld kan worden richting eindgebruikers (bedrijven). Voor woningbouw zijn er volgens de theorie in principe twee varianten mogelijk: geen afwenteling en afwenteling alleen in de middeldure en dure woningbouwsegmenten. Vermoedelijk is het laatste het meest waarschijnlijk

Indien onze eerder gemaakte inschatting van de toegevoegde waarde, mede onder invloed van prijsdaling in de bestaande markt, onder druk komt te staan, zal het effect zijn dat de planbatenheffing, afhankelijk van zijn hoogte, zeker in de aanvangsjaren, voor de ontwikkeling van uitleglocaties kan leiden tot enige stagnatie in de markt. Immers een grondeigenaar zal niet op voorhand geneigd zijn genoeg te nemen met een plotselinge

daling van de residuele grondprijzen, en daardoor niet direct bereid zijn minnelijk te verkopen. In herstructureringsontwikkelingen zullen de effecten momenteel overigens gering zijn, nu daar in vele gevallen geen sprake is van bestemmingswijzigingswinst.

9 Bijlagen

9.1 Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep in het onderzoek was samengesteld uit de volgende personen.

Tabel 9.1 Samenstelling klankbordgroep

Deelnemer	Organisatie
Douwe Tiemersma	Natuur en Milieu
Frits Nuss	NVB
Hank Bartelink	De 12 landschappen
Ieme Faber	IPO
Margriet Schepman	Neprom
Rob de Boer	VNG

De klankbordgroep is geraadpleegd over de eerste opzet van het onderzoek, aangaande de financiering van het landschap, en is om een reactie gevraagd over een concept eindrapport. De klankbordgroep draagt geen verantwoordelijkheid voor dit rapport.

9.2 Knelpunten Grondexploitatiewet

Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor een aantal knelpunten die op dit moment reeds voortvloeien uit de toepassing van de huidige Grondexploitatiewet, betrekking hebbend op het vraagstuk van de reikwijdte van het exploitatieplan bij opvolgende planologische besluitvorming. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld op de situatie dat ten behoeve van een nieuwe woonlocatie in jaar 0 een bestemmingsplan met bijbehorend exploitatieplan wordt vastgesteld. In het 10^e jaar wordt voor de locatie een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. De vraag is dan wat de status is van het eerdere exploitatieplan. Hierbij spelen de volgende situaties een rol:

- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij geen vergroting van het exploitatiegebied plaatsvindt;
- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij op dat moment de grondexploitatie van het eerste planologische besluit nog niet is voltooid;
- de werking van een eerder vastgesteld exploitatieplan bij een opvolgend planologisch besluit, waarbij op dat moment de grondexploitatie van het eerste planologische besluit wel is voltooid maar nog niet alle bouwplannen zijn gerealiseerd (en daarmee het kostenverhaal nog niet volledig is toegepast).

ad a.

Op dit moment geldt er overgangsrecht voor in bestemmingsplannen, die op grond van de WRO in procedure zijn gebracht, opgenomen bouwplanmogelijkheden die onder dit oude bestemmingsplan niet zijn benut, en die vervolgens ongewijzigd worden overgenomen in een nieuw bestemmingsplan, dat op grond van de Wro in procedure wordt gebracht. Uit artikel 9.1.20 Invoeringswet Wro volgt dat de gemeente niet de mogelijkheid heeft deze bouwpercelen in een exploitatieplan, behorende bij dit nieuwe bestemmingsplan, te betrekken. Deze situatie komt, als gevolg van de wettelijke actualisatieplicht van bestemmingsplannen, in de praktijk herhaaldelijk voor.

Op dit moment ontbreekt echter een wettelijke regeling, hoe moet worden omgegaan met een vergelijkbare bouwplanmogelijkheid in een bestemmingsplan, dat op grond van de nieuwe Wro in procedure is gebracht met daaraan gekoppeld een exploitatieplan, waarbij na 10 jaar op grond van de wettelijke actualisatieplicht een nieuw bestemmingsplan voor hetzelfde gebied in procedure wordt gebracht. Voor op dat moment onbenutte bouwplanmogelijkheden is dan de vraag of voor die percelen een tweede exploitatieplan (er was immers al eerder een exploitatieplan vastgesteld) moet worden vastgesteld. Het antwoord op deze vraag is voor een belangrijk deel afhankelijk van het antwoord op de vraag wat de status is van dit eerste exploitatieplan. Die vraag wordt hieronder onder ad b en ad c behandeld.

Indien ervan uit zou worden gegaan dat dit eerste exploitatieplan zijn werking blijft houden, ligt het in de rede te bepalen dat, op basis van het opvolgende bestemmingsplan, niet opnieuw kostenverhaal voor ditzelfde bouwperceel kan plaatsvinden. Het actualisatiebestemmingsplan maakt overigens wel dat er in alle gevallen kosten zijn, die voorkomen op de kostensoortenlijst (bijv. plankosten).

Hetzelfde geldt voor de werking van het in het eerste exploitatieplan opgenomen voorschriften aangaande woningcategorieën en bouwrijp maken etc.

Bijzondere aandacht in deze vraag de overgang van een projectbesluit naar het opvolgende bestemmingsplan. Omdat de wettelijke doelstelling is dat het projectbesluit “opgaat” in het bestemmingsplan zou hier juist gepleit moeten worden voor het overgaan van het exploitatieplan zoals dat behoort bij het projectbesluit in een exploitatieplan zoals dat behoort bij het bestemmingsplan. Dit kan op twee manieren:

1. door een herziening van het projectbesluit-exploitatieplan. Die herziening kan er dan toe leiden dat eerdere locatie-eisen volledig worden herzien maar ook, ingeval van vergroting van de locatie (omdat het projectbesluit betrekking heeft op de eerste fase van de ontwikkeling) een volledig nieuwe exploitatieopzet. Er kan zodoende sprake zijn van een schoksgewijze verandering van het kostenverhaal en de locatie-eisen voor een eigenaar met gronden in het projectbesluit, indien hij/zij niet tijdig, dat wil zeggen voorafgaand aan de vaststelling van het opvolgende bestemmingsplan, de bouwvergunning heeft aangevraagd. Daar staat tegenover dat tegen dit herzieningsbesluit beroep op de bestuursrechter openstaat.
2. door het exploitatieplan behorende bij het projectbesluit te doen vervallen en een nieuw exploitatieplan behorende bij het bestemmingsplan vast te stellen.

Hiermee volgt het exploitatieplan dezelfde weg als het projectbesluit zelve. De gevolgen zoals beschreven onder 1. zijn hier op vergelijkbare wijze van toepassing.

Ook voor deze situatie ontbreekt op dit moment een wettelijke regeling.

ad b.

In deze situatie vindt geen vergroting van het exploitatiegebied plaats, maar blijkt na 10 jaar dat de oorspronkelijk binnen 10 jaar gedachte gebiedsontwikkeling feitelijk uitloopt naar bijvoorbeeld 14 tot 15 jaar. Op dat moment is, als gevolg van de actualisatieplicht, een nieuw bestemmingsplan nodig (dan wel een verlengingsbesluit). Niet duidelijk is hoe dan moet worden omgegaan met het exploitatieplan, zoals dat behoort bij het eerste bestemmingsplan.

Ervan uitgaande dat, zoals aangegeven onder ad a, aan het opvolgende bestemmingsplan/verlengingsbesluit geen nieuw (zelfstandig) exploitatieplan kan worden gekoppeld, ligt het uitgangspunt voor de hand, dat in deze situatie het eerste exploitatieplan van kracht blijft. Van belang is dit in de wet expliciet vast te leggen.

In dat geval dient er in te worden voorzien dat, gelijktijdig met het besluit tot vaststelling van het opvolgende bestemmingsplan of verlengingsbesluit, een herziening van het eerste exploitatieplan plaatsvindt. De jaarlijkse herzieningsplicht en plicht tot eindafrekening blijft vervolgens van kracht.

Een knelpunt kan ontstaan indien in het opvolgende bestemmingsplan aanpassingen worden aangebracht, die gevolgen hebben voor het kostenverhaal en locatie-eisen. Bijvoorbeeld door verandering van het aantal woningen, de woningcategorieën, of door vergroting van het gebied. Op dat moment is immers, in juridische zin niet meer sprake van het niet voltooid zijn van de lopende exploitatie binnen de ruimte die het vorige bestemmingsplan bood, maar kan het risico ontstaan dat een compleet gewijzigde gebiedsontwikkeling gaat ontstaan. Hiermee komen we terug bij de bezwaren die eerder zijn besproken bij de oorspronkelijke vraagstelling inzake de vergroting (in de tijd) van een exploitatiegebied.

ad c.

In deze situatie is de grondexploitatie wel binnen de termijn van 10 jaren voltooid (er heeft bij wijze van spreken al een eindafrekening van het exploitatieplan plaatsgevonden) maar nog niet alle in het oorspronkelijke planologische besluit opgenomen bouwplanmogelijkheden hebben geleid tot bouwvergunningen of posterieure overeenkomsten. De actualisatieplicht van het bestemmingsplan maakt dat bijv de bouwplanmogelijkheden ongewijzigd worden overgenomen in een volgend bestemmingsplan. Uitvoering gevend aan de onder a omschreven overwegingen wordt er geen exploitatieplan gekoppeld aan dit opvolgende planologische besluit.

Dit mag er echter niet toe leiden dat op dat moment de eigenaar van een bouwperceel, die de bouwvergunning nog niet heeft aangevraagd, in een kostenverhaalsvrij regime komt. Op dit moment ontbreekt hiervoor een duidelijke wettelijke regeling.

Gepleit wordt voor een wettelijke voorziening inhoudende dat de locatie-eisen alsmede de (inmiddels afgerekende) kostenverhaalsbijdrage blijven “rusten” op het nog te bebouwen perceel. Daaraan zou een wettelijke eindtermijn kunnen worden gekoppeld. Bijvoorbeeld: indien niet binnen de daarna volgende 10 jaren ook daadwerkelijk de vergunning is

verleend, blijft het exploitatieplan voor die percelen buiten werking. De gemeente zal dan, indien de eigenaar treuzelt met de bouwaanvraag, onteigening moeten inzetten ter realisatie van de bestemming.