

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/162285>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-26 and may be subject to change.

TBR 2014/182

Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling versus het kostenverhaal in de Omgevingswet

Dr. D. Muñoz Gielen¹

1. Inleiding

Het op 17 juni j.l. aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel van de Omgevingswet (hierna: het 'wetsvoorstel Omgevingswet') bevat een aantal maatregelen die de invoering van een uitnodigingsplanologie mogelijk moeten maken. Dit wetsvoorstel is een aanpassing van de eerder in februari 2013 uitgebrachte toetsversie van de Omgevingswet (hierna: de 'toetsversie Omgevingswet').

Uitnodigingsplanologie kan worden gekenschetst als een vorm van grondbeleid waarin de overheid de maatschappij (particulieren, projectontwikkelaars en andere maatschappelijke actoren) uitnodigt om een gebied te (her)ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie hoort bij organische gebiedsontwikkeling omdat het de maatschappij is die, zonder of met weinig afstemming van bovenaf, zelf besluit of ze wel of niet overgaat tot ontwikkeling. Deze vorm van grondbeleid past binnen de trend richting faciliterend grondbeleid, waarin niet de overheid maar andere partijen de grondexploitatie voeren en de verantwoordelijkheid dragen over de uitvoering van ruimtelijk beleid.

Het wetsvoorstel Omgevingswet bevat een aantal concrete maatregelen die uitnodigingsplanologie

mogelijk moeten maken.² Zo wordt het mogelijk gemaakt om de wettelijke plicht om de grondexploitatiekosten te verzekeren door te schuiven naar het moment waarop de omgevingsvergunning wordt verleend (artikel 12.3 van hoofdstuk 12 'Grondexploitatie'). Ook worden de onderzoekskosten zo veel mogelijk verschoven naar het moment van vergunningaanvraag. Als tegen die tijd uit een exploitatieopzet (onderdeel van de exploitatievoorschriften, de opvolger van het exploitatieplan³) zou blijken dat er sprake is van een exploitatietekort, dan mogen gemeenten, zoals nu al het geval is, via een omweg afzien van de verplichting om de exploitatievoorschriften vast te stellen. Op basis van bestaande jurisprudentie kan een gemeente namelijk, bij een ongedekt tekort, de economische uitvoerbaarheid van de nieuwe bestemming onvoldoende onderbouwen, wat het argument biedt om alsnog te weigeren het exploitatieplan (straks de exploitatievoorschriften) vast te stellen en dus de omgevingsvergunning te verlenen.⁴ Artikel 5.19 lid 2 sub c creëert tevens, ter ondersteuning van deze praktische, indirecte mogelijkheid, een directe titel om te weigeren. Dit artikel bepaalt dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als er sprake is van grondexploitatiekosten die moeten worden verhaald maar de exploitatieopzet een tekort bevat, dat niet is gedekt.⁵

1 Demetrio Muñoz Gielen is docent aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Nijmegen School of Management van de Radboud Universiteit in Nijmegen, beleidsambtenaar in de gemeente Purmerend en zelfstandige adviseur (<www.urbsadvies.nl>).

2 Zie, voor een uitleg van hoe het wetsontwerp de introductie van uitnodigingsplanologie aangeeft te gaan bewerkstelligen, hoofdstukken 4.12.3 en 5.4 algemene deel, en toelichting artikel 12.3 artikelsgewijs deel van de concept memorie van toelichting van het wetsontwerp Omgevingswet.

3 Het wetsontwerp Omgevingswet vervangt het huidige exploitatieplan door exploitatieregels en exploitatievoorschriften. 'Exploitatieregels' worden samen met, en als onderdeel van het Omgevingsplan (de opvolger van o.a. het bestemmingsplan) vastgesteld. Voor gebieden waar in het Omgevingsplan een exploitatiegebied is aangewezen, maar daarin geen exploitatieregels zijn voorgeschreven, kan de gemeente achteraf samen met, en als onderdeel van de Omgevingsvergunning, 'exploitatievoorschriften' vaststellen. Het ziet er naar uit dat exploitatieregels en -voorschriften inhoudelijk niet veel van elkaar zullen verschillen. Naar verwachting zullen zij ook niet heel anders zijn dat het huidige exploitatieplan, maar dat zal pas duidelijk worden als de Omgevingswet wordt uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen).

4 Zie ook Fokkema, M. (2014), 'Verzekeringen voor een gefaseerde gebiedsontwikkeling en het kostenverhaal', *Grondzaken in de Praktijk*, April 2014.

5 Zie Van Baardewijk, E.J. (2014), 'De afdeling Grondexploitatie in de Omgevingswet', in *Grondzaken in de Praktijk*, augustus 2014, p. 23-25.

Het doel van deze maatregelen is dat gemeenten een uitnodiging kunnen opnemen in een Omgevingsplan (de opvolger van o.a. het bestemmingsplan) in de vorm van nieuwe bouw- en/of gebruiksmogelijkheden, zonder daarbij meteen al het kostenverhaal te moeten verzekeren en zonder het risico te lopen achteraf met een tekort geconfronteerd te worden (dat is tenminste de bedoeling van de wetgever, zie verderop in deze bijdrage voor een kritische beschouwing). De gecombineerde werking van artikel 12.3 en de mogelijkheid om af te zien van planologische inpassing van een bouwplan met een tekort maakt in feite een voorwaardelijke bestemming mogelijk: de bestemming wordt effectief (d.w.z. de omgevingsvergunning wordt verleend) pas op het moment dat achteraf blijkt dat de bestemming economisch haalbaar is (d.w.z. als er geen exploitatietekort is dat de gemeente zou moeten dekken).⁶ Dat kan bijvoorbeeld blijken als achteraf de initiatiefnemer bereid is om het tekort voor zijn rekening te nemen, of anderszins het tekort wegwerkt. Bijvoorbeeld door een lagere inbrengwaarde voor zijn grond te accepteren, hetgeen de kosten vermindert en aldus het tekort doet verdwijnen. Of door zijn winst in de grondexploitatie op te offeren en genoeg te nemen met een winst in de vastgoedexploitatie.⁷

Verder schrapt het wetsvoorstel Omgevingswet de actualiseringsplicht zoals die nu geldt voor het bestemmingsplan, net zoals de verplichting om aan te tonen dat de bestemming binnen tien jaar wordt verwezenlijkt. Hiermee beoogt de wetgever de onzekerheden op te vangen over het programmatisch eindbeeld en over de uitvoeringstermijnen die inherent zijn aan uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

Vanaf het moment waarop uitnodigingsplanologie zijn intrede heeft gedaan in eerdere versies van de Omgevingswet⁸ is het inzicht gekomen dat bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling, zoals door de wetgever voorgenomen, het verhalen van de kosten van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur onder druk kan komen te staan.⁹ Bouwplanoverstijgende infrastructuur betreft openbare infrastructuur en voorzieningen die meer dan een bouwplan dienen. Bij kleinere bouwplannen heeft openbare infrastructuur eerder een bouwplanoverstijgend karakter dan bij grotere bouwplannen. Infrastructuur kan namelijk heel snel meer dan een (klein) bouwplan dienen. Hiervan kan vooral sprake zijn in organische ontwikkelingsmodellen, waarbij de bouwplannen doorgaans kleiner zijn maar de samenhang tussen aangrenzende bouwplannen natuurlijk nog steeds aan de orde is. In de afdeling grondexploitatie Wro worden deze bouwplanoverstijgende investeringen geschaard onder de noemers ‘bovenwijkse voorzieningen’, ‘bovenplanse kosten/verevening’ en ‘bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen’. De optelsom van een reeks bouwplannen, hoe klein ze ook zijn, kan op termijn grote invloed hebben op de bezetting van bestaande openbare infrastructuur en uiteindelijk leiden tot de behoefte aan kostbare investeringen. De huidige kostenverhaalmethodiek uit de afdeling grondexploitatie Wro koppelt het kostenverhaal aan de besluitvorming en planologische inpassing van concrete bouwplannen. Het risico bestaat dat bij uitnodigingsplanologie het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende infrastructuur onvoldoende meeweegt in de besluitvorming over de afzonderlijke bouwplannen, met als gevolg dat op de midden- en lange termijn onvoldoende wordt geïnvesteerd in de algehele bereikbaarheid en omgevingskwaliteiten van gebieden waar uitnodigingsplanologie wordt

- 6 In feite is, voor wat betreft de mogelijkheid van voorwaardelijke bestemming, niet veel veranderd ten opzichte van de toetsversie van de Omgevingswet van februari 2013. Het verschil is dat, terwijl in de toetsversie doorschuiven mogelijk was op gronden waarop in een Omgevingsplan een functie als voorwaardelijk is vastgesteld (artikel 12.1, lid 2.b toetsversie), in het wetsontwerp doorschuiven mogelijk wordt op gronden waarop in een Omgevingsplan een exploitatiegebied zonder exploitatieregels wordt aangewezen en er expliciet wordt aangegeven dat de regeling van de grondexploitatie wordt uitgesteld tot het moment van een concrete vergunningaanvraag (artikel 12.2, lid 1 en lid 2.a, artikel 12.3, lid 2, desbetreffende artikelsgewijs commentaar in concept MvT, en p. 176 en 243 algemeen deel van dit concept MvT). Zie, voor een uitwerking over de gevolgen van deze noviteit in het Nederlandse planologisch stelsel, Muñoz Gielen, Demetrio (2013), ‘Voorwaardelijke bestemming in toetsversie Omgevingswet’, *TBR* 2013/123.
- 7 Vooral in herstructurerings- en transformatielocaties komt steeds meer voor dat het publiekrechtelijke kostenverhaal een financieel tekort toont. De Grondexploitatiewet beperkt namelijk de soorten kosten die verhaald mogen worden via een exploitatieplan, en schrijft tevens vaak hoge inbrengwaardes voor de grond voor die door het effect van macroaftopping niet verhaalbaar zijn op de particuliere grondexploitanten. Grondexploitanten kunnen namelijk deze hoge inbrengwaarde aftrekken van hun exploitatiebijdragen. Het komt aldus vaak voor dat er bouwinitiatieven zijn die op basis van de werkelijke grondverwervingskosten financieel haalbaar zijn maar die een tekort tonen zodra ze vertaald worden in een exploitatieplan. Het gevolg is dat gemeenten die een exploitatieplan vaststellen met een tekort kunnen zitten terwijl de particuliere grondexploitanten de economische waardestijging grotendeels naar zich toetrekken in de vorm van aanzienlijke winstmarges in de grondexploitatie.
- 8 Het begrip ‘uitnodigingsplanologie’ werd reeds genoemd in de in september 2012 uitgebrachte werkversie van de Omgevingswet, maar het was de toetsversie van februari 2013 die het concept heeft uitgewerkt.
- 9 Zie bijvoorbeeld Planbureau voor de Leefomgeving (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*, p. 6, 8 en 16; V/d Brand, Stauttner en Schinkel (2014), *Zó kan kostenverhaal. Verankeren van uitnodigingsplanologie als basis voor adequaat kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*, februari 2014, i.o.v. Ministerie I&M; Van Baardewijk, E.J., de Haan, M.J. & Hijmans, E.R. (2013), ‘Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel II): enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie’, *BR* 2013/60, p. 317-327.

toegepast. Het Ministerie Infrastructuur en Milieu onderzoekt op dit moment de mogelijke consequenties voor het kostenverhaal met het doel eventuele aanpassingen te voeren in de bij de Omgevingswet horende uitvoeringsregelgeving.

Dit artikel analyseert in de eerste plaats de definitie van uitnodigingsplanologie zoals opgenomen in het wetsontwerp Omgevingswet, voor zover deze definitie relevant is voor het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur. In de tweede plaats analyseert dit artikel hoe bij uitnodigingsplanologie het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur geregeld zal worden in het wetsontwerp Omgevingswet, en of er knelpunten zijn. Op basis hiervan doet dit artikel voorstellen voor wettelijke aanpassingen aan de Omgevingswet. Het artikel wordt afgesloten met een algemenere reflectie over andere mogelijke toekomstige regelgeving.

2. De in Omgevingswet gehanteerde definitie van uitnodigingsplanologie

2.1 Planologische inpassing in één keer en vooruitlopend op onderhandelingen

Op basis van de hierboven geschetste regelingen uit het wetsontwerp Omgevingswet, en op basis van hoe de wetgever denkt over de toepassing van deze regelingen¹⁰ voert een overheid uitnodigingsplanologie wanneer zij de maatschappij (particulieren, projectontwikkelaars en andere maatschappelijke actoren) uitnodigt om zelf, op een organische wijze, een bepaald gebied tot ontwikkeling te brengen. Uitnodigingsplanologie is dus een middel om organische gebiedsontwikkeling te stimuleren. De uitnodiging bestaat eruit dat deze overheid in een vroeg stadium (d.w.z. voordat er sprake is van concrete initiatieven, dus voordat er onderhandeld is met mogelijke grondexploitanten) het gebied aanwijst dat de genodigden tot ontwikkeling mogen brengen, en daarbij de toekomstige bouw mogelijkheden planologisch inpast in het Omgevingsplan zodanig dat de bouw met alleen nog een omgevingsvergunning aangevangen kan worden. De bedoeling is dus alle planologische juridische drempels in één keer en vooruitlopend op de concrete bouwinitiatieven te slechten. Kortom, bij uitnodigingsplanologie, zoals opgevat in het wetsvoorstel, legt de overheid een

Omgevingsplan vast met daarin meerdere uitnodigingen (d.w.z. verruimde planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden in meerdere locaties), waarna initiatiefnemers op de ontstane planologische mogelijkheden mogen inspelen door een omgevingsvergunning aan te vragen. Vanzelfsprekend wordt dit Omgevingsplan vastgesteld voorafgaand aan concrete onderhandelingen met initiatiefnemers.

Deze definitie van uitnodigingsplanologie is discutabel vanuit theoretisch oogpunt. Binnen de wetenschap wordt vaak gedebatteerd over een aanverwant dilemma: de behoefte aan flexibiliteit in ruimtelijke planvorming, en daaraan gekoppeld, de voor- en nadelen van 'plan-led' versus 'development-led' planologische stelsels.¹¹ In 'plan-led' stelsels worden de bouw- en gebruiksmogelijkheden in een vroeg stadium juridisch-bindend vastgesteld, terwijl in 'development-led' stelsels deze mogelijkheden vastgesteld worden pas nadat concrete bouwinitiatieven zich voordoen. Het laatste woord is in deze discussie nog niet uitgesproken, en mede op basis van de ervaring met het kostenverhaal in andere Europese landen is er m.i. ruimte voor en zelfs behoefte aan een andere interpretatie van het begrip uitnodigingsplanologie dan thans voorgenomen in het wetsontwerp Omgevingswet.

2.2 Stapsgewijze planologische inpassing, deels vooruitlopend op, deels na onderhandelingen

In Engeland en Spanje voert de overheid al geruime tijd een overwegend faciliterend grondbeleid, waar marktpartijen degenen zijn die op uitnodiging van de overheid op een organische wijze grote delen van steden en dorpen tot ontwikkeling brengen. Deze marktpartijen worden daarbij verantwoordelijk gemaakt voor een belangrijk deel van de financiering van de nodige bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur.

In deze landen worden de nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden niet in één keer planologisch ingepast, zoals beoogd in het wetsontwerp Omgevingswet, maar in meerdere stappen. Spanje gaat hierin best ver. Spaanse gemeenten leggen in vroege stadia van planprocessen Algemene Bestemmingsplannen vast die het hele gemeentelijk grondgebied dekken en waarin juridisch bindend bouw- en bouwvoorschriften worden voorgeschreven. Meestal zijn het globale voorschriften, maar vaak ook gedetailleerd. Bijna altijd worden

10 Zie § 4.12.1 en p. 242-243 algemeen deel concept MvT van het wetsontwerp Omgevingswet.

11 Zie, voor het academische debat hierover: Faludi, A. (1986), *Critical rationalism and planning methodology*, London: Pion, p.p. 185-192; Moroni, S. (2007), Planning, liberty and the rule of the law, in *Planning Theory*, 6, 2, pp. 146-163; Needham, B. (2007), Final comment: Land-use planning and the law, *Planning Theory*, 6, 2, p. 183-189; Muñoz Gielen, D. and Tazan-Kok, T. (2010) 'Flexibility in Planning and the Consequences for Public value Capturing in UK, Spain and the Netherlands', *European Planning Studies*, 18:7, p. 1097-1131.

ze vastgesteld ruim voorafgaand aan de onderhandelingen met initiatiefnemers. In Engeland leggen gemeenten in vroege stadia in toenemende mate indicatieve, niet-juridisch bindende ruimtelijke visies vast, een beetje vergelijkbaar met de huidige Nederlandse praktijk van indicatieve visies en masterplannen. Echter, in zowel Spanje als Engeland, dienen deze min of meer globale bouwvoorschriften juridisch-bindend te worden uitgewerkt/ingevuld in een later stadium, op het moment dat een concrete initiatiefnemer zich aanmeldt. Er is in Europa een ontwikkeling waarneembaar waarin, in de praktijk, steeds meer landen in deze richting gaan. Met andere woorden: de tendens is om concrete initiatieven af te wachten alvorens de juridisch-bindende bouw- en gebruiksvoorschriften (definitief) vast te leggen. Dit lijkt meer op een ‘development-led’ dan op een ‘plan-led’ planologisch stelsel. Deze aanpak is (vaak) aan de orde in, naast Engeland en Spanje, ook Duitsland, Zweden, Denemarken, Frankrijk, Italië en Vlaanderen.¹²

In vroege stadia van planprocessen mag men dus bekend zijn met min of meer globale bouwvoorschriften. In Spanje zijn ze minder globaal (vrij gedetailleerd als we ze vergelijken met de Nederlandse indicatieve plannen en visies) en wel juridisch bindend. In Engeland zijn ze globaler en van een juridisch indicatief karakter. Maar in ieder geval, in beide landen dienen deze bouw- en gebruiksvoorschriften hoe dan ook te worden uitgewerkt, en dit gebeurt naar aanleiding van concrete bouwinitiatieven. Een belangrijk verschil met de huidige praktijk in Nederland is dat in Engeland en Spanje de mogelijkheid bestaat om deze uitwerking van de vroegere bouw- en gebruiksvoorschriften vast te stellen vooruitlopend op de onderhandelingen én voorwaardelijk te stellen aan de ondertekening achteraf van het equivalent aan de Nederlandse anterieure overeenkomst. Zodra er zich een concreet bouwinitiatief aandient leggen gemeente aldus, als uitwerking van de vroegere, min of meer globale, wel of niet juridisch bindende bouw- en gebruiksvoorschriften, een soort ‘voorwaardelijke bestem-

ming’ vast. De regeling heeft er in deze landen voor gezorgd dat gemeenten, nadat initiatiefnemers een concreet bouwplan hebben ingediend, de bestemming binnen een relatief korte periode wijzigen onder voorwaarde dat daarna, binnen een bepaalde periode, de anterieure overeenkomst wordt onderhandeld en getekend. Samen met de vaststelling van deze voorwaardelijke bestemming, leggen Engelse en Spaanse gemeenten de op het concrete bouwplan toegespitste kostenverhaal-eisen openlijk vast. Deze eisen worden samen met de (voorwaardelijke) bestemmingswijziging gepubliceerd, en vormen het uitgangspunt in de latere onderhandelingen.¹³ Straks in hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de voordelen van deze stapsgewijze planologische inpassing.

3. Gevolgen voor kostenverhaal van definitie uitnodigingsplanologie in wetsontwerp Omgevingswet

3.1 Onvolledig kostenverhaal

Wanneer gemeenten zoals voorgesteld in het wetsontwerp Omgevingswet, voorafgaand aan concrete initiatieven een bestemming zouden vaststellen met daarin een directe bouwtitel voor nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden zetten zij de mogelijkheden van een (volledig) kostenverhaal onder druk. Dit komt omdat de afdeling grondexploitatie impliceert dat het kostenverhaal verzekerd kan worden via vaststelling van een exploitatieplan (of via de exploitatievoorschriften wanneer de Omgevingswet in haar huidige vorm rechtsgeldig wordt). Wanneer na vaststelling van de bestemming het de gemeente niet lukt om een anterieure overeenkomst te sluiten met de initiatiefnemer hebben gemeenten geen juridische basis meer om de aanvraag omgevingsvergunning te weigeren en zijn zij verplicht om het exploitatieplan/exploitatievoorschriften vast te stellen.¹⁴ Dit principe is overgenomen in het wetsontwerp Omgevingswet. Alleen wanneer gemeenten

12 Muñoz Gielen (2010), ‘Capturing value increase in urban redevelopment’, Sidestone Press, Leiden, hoofdstuk 4.1, te downloaden op: <http://www.urbsadvies.nl/attachments/proefschrift_MG_Definitieve_versie_VOOR_ONLINE_MET_OMSLAG.pdf>.
 13 Deze eisen zijn gebaseerd op in vroegere stadia vastgesteld kostenverhaalbeleid die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de Nederlandse nota’s bovenwijkse voorzieningen, maar vaak ook versleteld is in infrastructuurplannen, stedenbouwkundige visies en masterplannen. De vroege vaststelling van dit kostenverhaalbeleid heeft het aanvullend voordeel dat hiermee in een vroeg stadium veel duidelijkheid ontstaat over de kostenverhaal-eisen, hetgeen een positief effect heeft in deze landen op de mate waarin marktpartijen bijdragen aan de kosten van openbare infrastructuur en voorzieningen, zie Muñoz Gielen, D. (2009), ‘Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt’, in *Rooilijn*, Jg. 42, Nr. 3, p. 158-167.
 14 De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State maakt in uitspraken in zaken over gemeenten, zoals *Nuth* en meer recentelijk *Reimerswaal*, korte metten met gemeenten die weigeren de bestemming te wijzigen met het argument dat de particuliere grondexploitanten geen anterieure overeenkomst willen sluiten. Als er geen planologische bezwaren zijn tegen bestemmingswijziging, en als de initiatiefnemer weigert een anterieure overeenkomst te sluiten, dan zijn gemeenten verplicht de kosten publiekrechtelijk te verhalen. Alleen met het argument van economische uitvoerbaarheid zou de gemeente mogen weigeren, maar dan moet er een tekort kunnen worden onderbouwd. Zie Fokkema, M. (2014), ‘Verzekeringen voor een gefaseerde gebiedsontwikkeling en het kostenverhaal’, *Grondzaken in de Praktijk*, April 2014. Hiermee volgt de ABRvS eerdere jurisprudentie, zie BVH Ruimte i.s.m. Vreman advies (2014), *Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*, i.o.v. Ministeries I&M en BZK, p. 19-20.

een tekort in de exploitatieopzet kunnen onderbouwen, dan zouden gemeenten, door toepassing van bestaande jurisprudentie over de economische uitvoerbaarheid van een nieuwe bestemming, de verlening van omgevingsvergunning en de vaststelling van het exploitatieplan (of de exploitatievoorschriften) mogen weigeren.¹⁵ Voor sommige bouwplannen kan dat goed werken, namelijk daar waar gemeenten in een vroeg stadium voldoende geëquipeerd zijn om de economische haalbaarheid in beeld te brengen. Zij kunnen dan bijvoorbeeld een exploitatieopzet maken ten tijde van de vaststelling van het Omgevingsplan, en daarna, bij de vergunningaanvraag, eenvoudig onderbouwen waarom het bouwplan economisch niet haalbaar is als de initiatiefnemer niet een lagere inbrengwaarde voor zijn grond accepteert (in de buurt van zijn werkelijke verwervingskosten) om zodoende alle kosten voor zijn rekening te kunnen nemen.

Maar in vele andere bouwplannen kan een vroege vaststelling van de bouw- en gebruiksmogelijkheden zich tegen de gemeente keren. Het is namelijk niet altijd mogelijk om een tekort te onderbouwen, vooral wanneer de kosten buiten het plangebied zijn gelegen en in een eventuele rechtszaak een rechter ze niet nodig zou achten om de bestemming te realiseren. Bij bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur zal dit vaak aan de orde zijn: deze infrastructuur ligt namelijk vaak buiten of aan de grens van het plangebied, en er is lang niet altijd een directe relatie te onderbouwen met een concreet bouwplan, terwijl de gemeente op termijn toch wel moet investeren in deze infrastructuur. Ook relevant is dat het op tijd moeten onderbouwen van een tekort dwingt om op tijd voldoende planeconomische capaciteit vrij te maken. Zeker in kleinere organische ontwikkelingen (waar uitnodigingsplanologie bij uitstek kan plaatsvinden) hebben gemeenten deze capaciteit niet altijd paraat.

Maar ook als een exploitatieopzet geen tekort toont zijn er nadelen voor de gemeente. Uit de praktijk blijkt dat een overgrote meerderheid van de gemeenten liever geen exploitatieplan vaststelt omdat gemeenten hiermee in de rol van actieve grondexploitant worden gedwongen. Ze zijn dan namelijk verantwoordelijk voor de kostenramingen

en dus voor eventuele kostenoverschrijdingen, en de ramingen zijn openbaar en vatbaar voor beroep. Verder is het risico groot dat niet alle kosten kunnen worden verhaald: door toedoen van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, is het risico groot dat een belangrijk deel van de kosten niet mag worden opgenomen in de exploitatieplannen en dus verhaald op de grondexploitanten. Dit geldt in het bijzonder voor de kosten van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur. En last but not least: gemeenten dienen voldoende kennis en ambtelijke inzet vrij te maken om exploitatieplannen te maken.¹⁶ Al deze nadelen zijn ook aan de orde met de exploitatievoorschriften uit het wetsontwerp Omgevingswet.¹⁷ Gemeenten die het kostenverhaal liever privaatrechtelijk regelen (via anterieure overeenkomsten) lopen in zekere zin ook risico dat niet alle geopperde bouw mogelijkheden (de uitnodigingen) tot ontwikkeling komen, of niet op tijd. Wanneer de aanleg van de bouwplanoverstijgende infrastructuur noch uit-, noch afgesteld kan worden, ontstaat het risico dat een deel van de kosten ongedekt blijft. Maar bij het volgen van het publiekrechtelijk kostenverhaal (vaststelling exploitatieplan, straks exploitatievoorschriften) zijn de risico's veel groter: gemeenten nemen niet alleen het risico dat niet alle grondexploitanten (op tijd) gaan bouwen en dus betalen, maar ook nog een belangrijk deel van de risico's en capaciteitsinzet die horen bij het voeren van de grondexploitatie.

Gemeenten die sowieso voornemens zijn om een actieve rol te spelen in de ontwikkeling van een gebied kunnen wellicht een bruikbaar instrument vinden in het exploitatieplan (of straks in de exploitatievoorschriften). Als gemeenten sowieso als grondexploitant optreden brengt de vaststelling van een exploitatieplan, en vervolgens de verplichte actualisering ervan¹⁸, niet veel meer risico en werk met zich mee. De bovengenoemde nadelen van exploitatieplannen zijn er dan nog steeds, maar de voordelen (particuliere grondexploitanten in het plangebied kunnen niet zomaar meeprofiten zonder ook een bijdrage te betalen, ook als deze bijdrage relatief kleiner is) wegen wellicht daar tegenop. Echter, een meerderheid van de gemeenten wil nu juist steeds vaker een faciliterend grondbeleid voeren via het privaatrechtelijke spoor, zeker daar waar

15 Deze mogelijkheid is, zoals eerder beaamd, expliciet opgenomen in het wetsontwerp Omgevingswet.

16 Lam et al. geven een schatting van de kosten voor het opstellen van een exploitatieplan van € 15.000 tot € 50.000. Daarnaast zijn er de kosten van de juridische procedures tegen een exploitatieplan (Lam, T.E.P.A., de Bruijne, F.H., Sluysmans, J.A.M.A. & Nijmeijer, A.G.A. (2012) *Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet*, Nijmegen: RU).

17 Het wetsontwerp Omgevingswet zal naar het zich laat aanzien wel de lasten schrappen die verbonden zijn aan het regelmatig actualiseren van exploitatievoorschriften. In het wetsontwerp wordt namelijk niet voorgeschreven dat de exploitatievoorschriften geactualiseerd en afgerend moeten worden, zoals wel het geval is met de in het Omgevingsplan op te nemen exploitatieregels. Het lijkt logisch: bij concrete, kleine bouwplannen worden alle kosten van de grondexploitatie betaald en afgerend samen met de verlening van de omgevingsvergunning.

18 In het wetsontwerp Omgevingswet zal deze actualisering, bij exploitatievoorschriften, niet meer aan de orde zijn.

kansen worden gezien voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie.

3.2 Voortzetting huidige praktijk informele voorwaardelijkstelling

Bij invoering van uitnodigingsplanologie, zoals opgevat in het wetsontwerp Omgevingswet, zou een meerderheid van de gemeenten m.i. doorgaan met de huidige praktijk van informele voorwaardelijkstelling van de bestemmingswijziging aan een anterieure overeenkomst. Dat houdt in dat gemeenten wachten met de formele besluitvorming over de ruimtelijke inpasbaarheid van een ingediend bouwplan, en daaraan gekoppeld diens planologische inpasping, totdat overeenstemming wordt bereikt over de anterieure overeenkomst. Gemeenten streven hiermee naar het waarborgen van een volledig kostenverhaal en proberen de risico's zoveel mogelijk bij de particuliere grondexploitanten te leggen.

Het nadeel hiervan is dat particuliere grondexploitanten in onzekerheid blijven over de bouwmogelijkheden en, wanneer gemeenten onvoldoende duidelijkheid hebben gecreëerd over de kostenverhaalseisen, ook nog over de te betalen bijdragen.¹⁹ Dit is een belangrijk knelpunt in het huidige privaatrechtelijk faciliterend grondbeleid. Onzekerheid over bouwmogelijkheden en kostenverhaal heeft vaak negatieve gevolgen voor het risicoprofiel van bouwplannen en aldus voor de financiële kosten van initiatiefnemers (rendementseisen en leenkosten). Deze onzekerheid staat sowieso haaks op welke vorm van uitnodigingsplanologie dan ook.

4. Uitnodigingsplanologie vergt duidelijkheid over toekomstige bijdragen

4.1 Duidelijkheid middels gemeentelijk beleid

Marktpartijen, die in organische gebiedsontwikkeling meestal bezig zijn met kleine bouwplannen,

zijn moeilijk in staat om zelf de kosten in te schatten van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur. Deze kan namelijk alleen op het grotere schaalniveau van het uitnodigingsgebied worden geïdentificeerd en geraamd. Uit ervaringen in het buitenland blijkt dat wanneer overheden vroeg duidelijkheid creëren over het kostenverhaal van deze bouwplanoverstijgende infrastructuur, marktpartijen beter in staat zijn om de kosten te dragen. Deze duidelijkheid heeft een positief effect op de grondprijsvorming (ontwikkelaars weten beter de juiste grondprijs te betalen) en op de algehele bereidheid om bij te dragen (de bijdragen worden op tijd meegenomen in de business case). In recent onderzoek naar het kostenverhaal in uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling wordt het belang van deze duidelijkheid voor de uitvoerbaarheid van uitnodigingsplanologie terecht onderstreept.²⁰

De vraag is echter hoe deze duidelijkheid bereikt kan worden. In genoemd recent onderzoek wordt voorgesteld om deze duidelijkheid te creëren middels vaststelling van een exploitatieplan voor het hele uitnodigingsgebied. Echter, al eerder is gesteld waarom gemeenten geen voorkeur hebben voor het vaststellen van exploitatieplannen, hetgeen niet gaat veranderen met de omzetting van exploitatieplannen in exploitatieregels en -voorschriften. Ook de vaststelling van globale exploitatieplannen, -regels of -voorschriften, zoals in genoemd onderzoek wordt voorgesteld, zou nadelig uitwerken voor gemeenten.

Gemeenten die uitnodigingsplanologie niet via het publiekrechtelijk maar via het privaatrechtelijk kostenverhaal willen toepassen kunnen duidelijkheid over het kostenverhaal creëren middels specifiek kostenverhaalbeleid: middels nota's bovenwijkse voorzieningen, structuurvisies, infrastructuurplannen, stedenbouwkundige visies, masterplannen of sectoraal beleid. In feite zijn er al gemeenten die dat doen.²¹ Op dit punt blijkt wel dat gemeenten nog een verbeteringslag kunnen maken, en dat sturing en ondersteuning nodig is.²²

19 Een ander belangrijk nadeel van deze informele voorwaardelijkstelling is dat gemeenten en private partijen jarenlang de plannen moeten uitwerken en onderhandelen zonder dat de gemeenteraad en het publiek er op een volwaardige wijze bij betrokken zijn. Dit is m.i. bezwaarlijk vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid en rechtszekerheid, en bevordert niet de democratische legitimiteit en het maatschappelijk en politiek draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid.

20 Zie Van den Brand, Staattener en Schinkel (2014), *Zó kan kostenverhaal. Verankeren van uitnodigingsplanologie als basis voor adequaat kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*, februari 2014, i.o.v. Ministerie I&M.

21 Naar schatting heeft ruim 10% van alle Nederlandse gemeenten een nota bovenwijkse voorzieningen of vergelijkbaar beleidsdocument (inschatting gebaseerd op eigen inventarisatie en op BVH Ruimte (2013), *Onderzoek forfaitaire bijdrage bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*, i.o.v. de ministeries Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 19).

22 Op dit moment zijn er weinig gemeenten in Nederland die kostenverhaalbeleid voldoende hebben uitgewerkt. Toch zijn er gemeenten die, desondanks, aan particuliere grondexploitanten bijdragen vragen voor bouwplanoverschrijdende openbare infrastructuur, terwijl ze daar onvoldoende of helemaal geen beleidsbasis voor hebben gecreëerd. Zie, voor hoe dit beleid onderbouwd wordt en wat de verbeterpunten zijn, Muñoz Gielen (2013), 'Vergelijking nota's bovenwijkse voorzieningen', *Grondzaken in de Praktijk*, nr. 4, p. 22-24; en BVH-Ruimte i.s.m. Vreman advies (2014), *Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*, i.o.v. Ministeries I&M en BZK.

4.2 Wettelijke aanpassing: duidelijkheid middels een uit te werken vaste bijdrage

De toetsversie van de Omgevingswet liet in artikel 12.3, lid 3 de mogelijkheid open om bij ministeriële regeling een vaste fondsbijdrage voor bouwplano-verstijgende openbare infrastructuur vast te stellen. Een dergelijke wettelijk voorgeschreven vaste bijdrage, zoals werd voorgesteld in de toetsversie, kan bruikbaar zijn omdat het ervoor zou zorgen dat ook gemeenten die geen specifiek beleid hebben ontwikkeld voor het verhalen van bouwplano-verstijgende kosten, deze kosten alsnog kunnen verhalen. Een vaste bijdrage kampt echter met het nadeel dat het gebaseerd is op modellen en regionale/landelijke aannames, tegenover een bijdrage o.b.v. specifiek beleid, die gebaseerd is op reeds geïdentificeerde en geraamde kosten. De legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn namelijk verschillend. Particuliere grondexploitanten zullen eerder bereid zijn te betalen wanneer ze weten dat hun bijdrage geïnvesteerd wordt in concrete, duidelijk geïdentificeerde bouwplano-verstijgende infrastructuur met een duidelijk algemeen belang. Een modelmatige, forfaitaire bijdrage draagt altijd het nadeel met zich mee dat het onduidelijk blijft waar het aan besteed gaat worden. Tevens, wanneer de bijdrage lager blijkt te zijn dan de werkelijke kosten, blijven gemeenten met onverhaalbare kosten, en wanneer de bijlage uiteindelijk hoger blijkt te liggen, zou er in feite sprake zijn van baatafoming. Baatafoming is een richting die de wetgever expliciet en herhaaldelijk heeft afgewezen.²³

De toetsversie bood hier een mogelijke uitweg: in artikel 12.3, lid 3 werd aan de vaste fondsbijdrage de eis gekoppeld dat een omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 of een plan of programma als bedoeld in afdeling 3.2 aanwijzingen geven over de bestedingen ten laste van het fonds. Een consequente toepassing van deze eis, die uitgewerkt zou moeten worden in uitvoeringsregelgeving, zou in feite gemeenten verplichten werk te maken van het inzichtelijk maken van de kosten en van de toedeling van deze kosten. M.a.w. gemeenten die tot dusver geen beleid hebben ontwikkeld voor het verhalen van bouwplano-verstijgende kosten en de vaste wettelijke fondsbijdrage willen gebruiken, zouden op termijn toch op concrete infrastructuur toegespitst kostenverhaalbeleid moeten vastleggen. In dit beleid zou men de infrastructuur en de relatie met de ontwikkelingen in beeld moeten brengen, de kosten ervan ramen, en duidelijke en transparante

criteria vaststellen op basis waarvan de bijdrage per bouwplan wordt bepaald. Gemeenten die nu al kostenverhaalbeleid hebben vastgesteld in de vorm van bijvoorbeeld nota's bovenwijkse voorzieningen zouden deze documenten, wellicht met (lichte) aanpassingen, als omgevingsvisie of als een plan of programma kunnen oormerken.

In artikel 12.6 van het wetsontwerp van de Omgevingswet is de mogelijkheid van een vaste fondsbijdrage echter niet meer terug te vinden.

4.3 Wettelijke aanpassing: verruiming bovenplanse vereveningsmogelijkheden

Het wetsontwerp verkleint verder de mogelijkheden van het verhalen van kosten van bouwplano-verstijgende openbare infrastructuur. De mogelijkheden in de huidige afdeling grondexploitatie Wro worden geschrapt, om bovenplanse kosten publiek- en privaatrechtelijk te verhalen en om een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen privaatrechtelijk te verhalen.²⁴ De expliciete redenering van de wetgever - dat in de praktijk deze mogelijkheden of weinig gebruikt worden, of als ze gebruikt worden eigenlijk alleen voor het verhalen van kosten die ook als bovenwijkse voorzieningen zouden kunnen worden verhaald - klopt strikt genomen wel. Deze maatregelen zullen, is de redenering, in de praktijk niet veel effecten hebben omdat gemeenten deze kosten alsnog via de weg van bovenwijkse voorzieningen kunnen verhalen. De wetgever gaat echter voorbij aan het feit dat veel gemeenten bouwkosten van bijvoorbeeld culturele en maatschappelijke faciliteiten wel in de vorm van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen verhalen, en dat deze kosten straks niet als bovenwijkse voorzieningen zullen kunnen worden verhaald.²⁵

Verder gaat de wetgever voorbij aan het potentieel gebruik van beide in het wetsontwerp geschrapte kostenverhaal mogelijkheden. Ze blijken tot nu toe weinig gebruikt te zijn, deels door de onduidelijke begrenzing in wetgeving en voornamelijk ontbrekende jurisprudentie, en deels door het voorzichtige gedrag van veel gemeenten, die gedurende de economische crisis de grondkosten zo laag mogelijk hebben willen houden om de locatieontwikkeling te versnellen. In de huidige crisis blijkt voor veel gemeenten een verruiming van het kostenverhaal geen prioriteit te zijn. Met het schrappen van deze mogelijkheden beperkt het wetsontwerp de verruiming in

23 Zie Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3 p. 23.

24 Zie commentaar op artikel 12.4, lid 1 artikelsgewijs deel, en p. 178-179 algemeen deel concept MvT.

25 'Voorzieningen' bestaan uit fysieke ingrepen, activiteiten of werken zoals wegen, riolering, parkeerplaatsen etc (zie artikel 6.2.5 Bro), en niet alle openbare infrastructuur (zeker gebouwen niet) valt daaronder.

economisch betere tijden van het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur.

Het ziet ernaar uit dat het ministerie haar keuze (mede) gebaseerd heeft op de bevinding in een recent onderzoek²⁶ dat veel gemeenten, wegens de onduidelijke begrenzing in wetgeving, de vooralsnog ontbrekende jurisprudentie en door gebrek aan kennis, bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende onderbouwen. Dat niet alleen de beleidsontwikkeling van beide soorten bijdragen tekortschiet, maar ook die van bovenwijkse voorzieningen bleek reeds uit eerder onderzoek.²⁷ Het valt op dat het ministerie de keuze maakt om de kostenverhaalmogelijkheden te beperken in plaats van zich in te zetten voor een verbetering in het gemeentelijk kostenverhaalbeleid. De keuze is des te meer opvallend omdat het in zekere mate tegen de expliciete wens ingaat die de politiek destijds uitte gedurende de kamerbehandeling van de Grondexploitatiewet. Toen ontstond brede parlementaire steun voor ruime mogelijkheden van bovenplanse verevening, mogelijkheden die nu beperkt worden.²⁸

5. Uitnodigingsplanologie vergt een andere definitie van uitnodigingsplanologie

5.1 Stapsgewijze planologische inpassing

Het principe, inherent aan de definitie van uitnodigingsplanologie in het wetsontwerp Omgevingswet, dat het voor potentiële initiatiefnemers van belang is om in een vroeg stadium (voorafgaand aan het ontstaan van het bouwinitiatief) enige duidelijkheid te hebben over de toekomstige bouw mogelijkheden, onderschrijf ik. Dit is sowieso relevant in faciliterend grondbeleid, als er initiatieven zijn vanuit de markt en los van de vraag of ze wel of niet op uitnodiging van de overheid zijn ontstaan. Bij grote onzekerheid zijn de financiële kosten en de daaraan verbonden risico's groter: leningskosten, rendementseisen beleggers, kostenposten risico's en onvoorzien. De laatste tijd zijn het vaak juist deze risico's die bouwplannen de nek omdraaien. Echter: waarom zou deze duidelijkheid, zoals uit de aan het wetsontwerp Omgevingswet onderliggende definitie van Uitnodigingsplanologie voortvloeit, uit

een éénmalige planologische inpassing, vastgesteld voorafgaand aan het initiatief, moeten bestaan?

De in hoofdstuk 2 toegelichte stapsgewijze planologische inpassing in Engeland en Spanje kan hier een bruikbaar alternatief voor bieden. Gemeenten kunnen zoals in deze landen gebeurt in een vroeg stadium min of meer duidelijkheid creëren over de toekomstige bouw mogelijkheden.²⁹ Wanneer partijen een concreet plan indienen wordt in deze landen de bestemming relatief snel gewijzigd, en de onderhandelingen worden daarna afgewikkeld. Het voordeel hiervan is dat wanneer partijen eenmaal een concreet initiatief nemen, op een relatief korte termijn de overheid de bestemming wijzigt en hiermee een formeel besluit neemt over de ruimtelijke inpasbaarheid en de wenselijkheid van hun initiatief. In de eerste onderzoeksfase kunnen marktpartijen prima op basis van verschillende bouwscenario's hun eerste plannen schetsen en daarmee verkennende gesprekken aangaan met de gemeente. Maar om de financiering rond te krijgen en in staat te zijn een anterieure overeenkomst te sluiten kunnen marktpartijen een vastgestelde bestemmingswijziging goed gebruiken. Echter, de wetgever heeft in deze landen uit voorzorg een voorwaardelijk karakter gegeven aan deze planologische inpassing: deze leidt pas tot een effectieve bouwtitel als de anterieure overeenkomst is gesloten. Zonder dit voorwaardelijk karakter zouden gemeenten het risico lopen achteraf, als de initiatiefnemer weigert een overeenkomst te sluiten, toch met risico's of zelf met een tekort geconfronteerd te worden.

Kortom, uitnodigingsplanologie vergt dat planologische inpassingen, vastgesteld voorafgaand aan de onderhandelingen, vervolgens kunnen worden 'teruggedraaid' als de onderhandelingen mislukken.

5.2 Wettelijke aanpassing: bestemmingswijziging voorwaardelijk stellen aan privaatrechtelijke overeenkomst

Gemeenten lopen zowel onder het huidige wettelijke regime als onder het in het wetsontwerp Omgevingswet voorgestelde regime het risico, nadat zij een bestemmingsplan of omgevingsplan vaststellen met daarin de uitnodiging, de bestemming niet meer te kunnen terugdraaien als de onderhandelingen falen. Daarom zou de wetgever afstand moeten nemen van een belangrijk uitgangspunt uit de hui-

26 BVH-Ruimte i.s.m. Vreman advies (2014), Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, i.o.v. Ministeries I&M en BZK.

27 Muñoz Gielen (2013), 'Vergelijkende nota's bovenwijkse voorzieningen', *Grondzaken in de Praktijk*, nr. 4, p. 22-24

28 Zie De Groot et al. (2008), *Parlementaire Geschiedenis Grondexploitatiewet*, Den Haag: IBR, p. 165-169.

29 Dit is trouwens al de praktijk in veel Nederlandse gemeenten, waarin enige duidelijkheid wordt geboden via juridisch-niet bindende ruimtelijke plannen, zoals stedenbouwkundige visies of masterplannen. Ook structuurvisies en straks omgevingsvisies bieden de mogelijkheid om enige vorm van zekerheid te creëren over de bouw- en gebruiksmogelijkheden.

dige kostenverhaalsystematiek: dat alleen het exploitatieplan (of straks de exploitatievoorschriften) het verplichte sluitstuk is voor het kostenverhaal. Er zou een expliciete weigeringsgrond moeten worden gecreëerd voor gemeenten die alleen onder de voorwaarde van een later te sluiten privaatrechtelijke overeenkomst bereid zijn een planologische uitnodiging vast te stellen. Deze overeenkomst zou, aangezien het ondertekend zou worden na de vaststelling van het Omgevingsplan, niet meer als 'anterieur' kunnen worden gekenmerkt. Het zou echter ook niet gaan om een posterieure overeenkomst, in de zin dat het niet gebonden zou zijn aan de grenzen van het publiekrechtelijk kostenverhaal. Deze overeenkomst zou uiteraard moeten passen binnen de wettelijke grenzen, zoals nu ook het geval is voor anterieure overeenkomsten.³⁰ Inhoudelijk zou deze overeenkomst m.i. moeten lijken op de huidige anterieure overeenkomsten, alleen dan gesloten na de vaststelling van het Omgevingsplan en naar aanleiding van een omgevingsvergunningsaanvraag.

6. Conclusies

6.1 Aanpassingen aan de Omgevingswet

De definitie van uitnodigingsplanologie in het wetsontwerp Omgevingswet, samen met zowel de huidige als de in het wetsontwerp opgenomen afdeling grondexploitatie brengen voor gemeenten die uitnodigingsplanologie willen toepassen financiële risico's met zich mee. Deze definitie van uitnodigingsplanologie kan, in het licht van de ervaring in andere landen met het kostenverhaal, gedefinieerd worden om een stapsgewijze planologische inpassing mogelijk te maken. Tevens zou een volwaardige mogelijkheid moeten komen om bestemmingswijziging voorwaardelijk te stellen aan het privaatrechtelijk kostenverhaal. Hiermee kan voor initiatiefnemers voldoende duidelijkheid worden gecreëerd over de bouw- en gebruiksmogelijkheden, zonder daarbij het kostenverhaal onder druk te zetten. Daarnaast kan er door middel van gemeentelijk kostenverhaalbeleid, ondersteund door een wettelijk vastgelegde vaste bijdrage, duidelijkheid en een degelijke beleidsonderbouwing worden gecreëerd over het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur. Ten slotte zou een terugkeer van de mogelijkheden van bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in de Omgevingswet kunnen zorgen voor

verruiming van het kostenverhaal in economisch betere tijden.

Deze maatregelen tezamen geven potentiële initiatiefnemers die in willen gaan op uitnodigingen van overheidswege, voldoende duidelijkheid over het opbrengspotentieel, de kosten en over de mogelijke risico's van hun voorgenoemen bouwplan. Dit is nu juist een essentiële voorwaarde voor uitnodigingsplanologie, en tevens een belangrijke stap in de richting van een overheid die zuiver faciliterend grondbeleid wenst te voeren: m.a.w. een overheid die geen directe verantwoordelijkheden wenst te dragen in de uitvoering van ruimtelijk beleid en zich uitsluitend wenst te beperken tot het creëren van de benodigde kaders waarbinnen marktpartijen en eigenaren tot zelfrealisatie van bouwplannen mogen overgaan.

6.2 Andere mogelijke wettelijke aanpassingen

Er zijn drie andere, aanvullende en verregaandere regelingen denkbaar om in uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur te verbeteren. De eerste twee blijken (vooralsnog) niet serieus te zijn meegewogen door de wetgever³¹, vermoedelijk omdat zij ingrijpende koerswijzigingen met zich meebrengen. In de eerste plaats zou de overheid een nieuwe vorm van baatbelasting kunnen introduceren, geïnspireerd op de Duitse *Ausbaubeitrag*³² en de Engelse *Betterment tax*. Hiermee kunnen alle gebate partijen in een gebied (zowel bestaand als nieuwbouw vastgoed) om een bijdrage worden gevraagd, die in de Engelse variant verder gaat dan alleen het verhalen van gemaakte kosten voor infrastructuur. Deze maatregel heeft echter het nadeel dat er partijen zijn die belast worden omdat zij theoretisch gezien een voordeel hebben van nieuwe openbare infrastructuur (de marktwaarde van hun vastgoed stijgt) maar daar niet direct van profiteren (ze wonen of werken in dat vastgoed en zijn niet van plan om dit te verkopen). Bovendien vergt dit instrument, in de Engelse variant, die verder gaat dan het verhalen van gemaakte kosten, een principiële politiek debat over de legitimiteit van baaftafroming. Een dergelijk instrument, vooral in zijn Duitse variant, zou wellicht een rol kunnen spelen in specifieke omstandigheden, maar m.i. niet toereikend zijn om het probleem van kostenverhaal in organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie in voldoende mate

30 De contractvrijheid van de gemeente wordt wettelijk begrensd door artikel 6.24 Wro, waarin de overeenkomst over grondexploitatie is geregeld, het BW met de daarin neergelegde beginselen van verbintennisrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 Awb met de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

31 Ze zijn in ieder geval niet opgenomen in het wetsontwerp Omgevingswet.

32 Zie Hobma, F.A.M. (2014), *Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*, concept-rapport 31 januari 2014 i.o.v. Ministerie Infrastructuur en Milieu, p. 128-131.

aan te pakken, zeker niet voor wat betreft de bouwplanoverstijgende kosten³³. In de tweede plaats zou de overheid bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur als collectieve goederen kunnen beschouwen en dus op een dergelijke wijze financieren, namelijk via reguliere belastingen, niet te heffen in het desbetreffende gebied maar in de hele gemeente. Deze maatregel vergt echter een grondige aanpassing van het Nederlandse belastingstelsel om meer ruimte te bieden voor gemeentelijke fiscaliteit.³⁴

Er is een derde verregaandere mogelijkheid om het kostenverhaal te verbeteren in uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling: een effectieve regeling voor Stedelijke Herverkaveling (SH). Bij een gedwongen variant van SH kan namelijk

een fondsbijdrage minder vrijblijvend worden gemaakt, en aldus het risico kleiner worden gemaakt dat partijen niet (op tijd) hun bijdragen storten. Op donderdag 10 juli j.l. bood een door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgerichte commissie SH haar rapport aan de minister aan, met daarin een voorstel voor de introductie van een regeling SH in Nederland.³⁵ Negen dagen eerder, op 1 juli, nam de Tweede Kamer al een motie aan voor het op korte termijn verankeren van SH in wetgeving. De Commissie SH beveelt aan om op korte termijn de regeling in een experimenteerwet te introduceren.³⁶ Echter, de door de Commissie SH voorgestelde SH lijkt vooralsnog niet gericht te zijn op een verbetering van het kostenverhaal van bouwplanoverstijgende openbare infrastructuur.³⁷

33 Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt ook dat in de praktijk dergelijke instrumenten weinig tot nauwelijks worden toegepast. Kostenverhaalinstrumenten die gebaseerd zijn op onderhandelingen rondom de wijziging van de bestemming zijn daarentegen steeds populairder. Dat komt eerst omdat ze een groter politiek en maatschappelijk draagvlak hebben (ze worden namelijk toegepast op die partijen die profiteren van een economische waardeverhoging van hun eigendom net voorafgaand aan het moment waarop deze waardeverhoging plaatsvindt), en twee omdat ze toegepast kunnen worden zonder ingrijpende wetswijzigingen (zie Alterman, R., 2012, 'Land-Use Regulations and Property Values. The "Windfalls Capture" Idea Revisited', in Brooks, N. ; Donangy, K. ; Knapp, G.J. (eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, pp. 755-786).

34 Zie Planbureau voor de Leefomgeving (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*, p. 16 en 17.

35 Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014), *Grenzen verschuiven*, juni 2014.

36 Commissie Stedelijke Herverkaveling/Omgevingswet, aanbiedingsbrief rapport 'Grenzen verschuiven', 10 juli 2014.

37 Zie Muñoz Gielen, D., 'Beschouwing over het rapport Stedelijke Herverkaveling vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en kostenverhaal', te verschijnen in een van de komende nummers van dit tijdschrift.