

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/2066/209071>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-24 and may be subject to change.

Kostenverhaal met gebiedsoverstijgend karakter: hoe krijgen we de aanpak klemvaster?

Dit artikel gaat over de vraag welke gebiedsoverstijgende kosten we kennen, hoe we er meer vat op krijgen en welke mogelijkheden we hebben om deze kosten te kunnen verhalen.

Theo van der Heijden¹, Demetrio Muñoz Gielen², Harry Nijland³

Inleiding

Wanneer we exploitatiegebieden (her)ontwikkelen om met ruimtelijke maatregelen nieuwe bouwplannen mogelijk te maken dan zijn vele uitgaven onontbeerlijk. In veel gevallen staan gemeenten ook voor een investeringsnoodzaak in infrastructuur (wegen, water, groen) die een relatie heeft met andere (exploitatie)gebieden dan alleen het nieuwe woongebied of het bedrijventerreinen dat nu wordt gerealiseerd. De gemeente neemt deze kosten op in eigen grondexploitaties. In de praktijk van alle dag blijkt echter dat het verhalen van de kosten van dergelijke uitgaven op private grondexploitanten een weerbarstige materie is. We zien uitvoeringsvragen, we treffen ook pluriformiteit aan in benaderingswijzen. De auteurs hebben het voortouw genomen om de materie te verkennen in hechte samenwerking met gemeentelijke vertegenwoordigers. Het primaire doel is kennisdeling rond de huidige Wro/Bro en tegen het silhouet van de Omgevingswet, waar passages over kostenverhaal *under construction* zijn. Wij hebben op ons genomen om de vergaarde inzichten, in hoofdlijn, te gaan ontsluiten. Wij bieden een aanzet voor mogelijke oplossingen. Dit eerste artikel gaat over de begrippen die bij de behandeling van gebiedsoverstijgende kosten belangrijk zijn (hierna afgekort: GK).

Er is een tweede publicatie in aantocht over de financiële inbedding van GK (daartoe ook gerekend de omgang met de BBV en de investeringshorizon) en een derde artikel staat in de steigers over de termen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit alsmede soorten van samenhang, bij GK. De publicaties gaan node (gelet op beperkte ruimte in het tijdschrift) over het topje van de piramide van hetgeen is verzameld aan inzichten. Het is, denken we, zinvol de inzichten te laten stollen in een handreiking behorend bij de aanstaande Omgevingswet. Die kan op de werkvloeren via definities, analyses en modellen een houvast en inspiratie geven. We hebben gemerkt dat de eenduidige naamgeving bij GK een sleutel is om verder te komen.

Begrippen

Op de bijeenkomsten over GK bleek al snel dat de term 'gebiedsoverstijgende kosten' op meerdere manieren wordt uitgelegd, laat staan dat er uniformiteit is over de wijze waarop hieraan toepassing wordt gegeven. Voor ons aanleiding om het drieluik te starten met een overzicht van de begrippen die vallen onder de paraplu GK. Als we met elkaar eenzelfde taal kunnen spreken dan ontstaat er een eerste reliëf.

De basis waarop wij het onderscheid maken in de verschillende begrippen is Afdeling 6.4 van de Wro. Het is een sleutel de GK te separeren van de kosten die direct en uitsluitend te maken hebben met het aan snee te brengen

exploitatiegebied. Dit zijn kosten van maatregelen en werken die geen relatie hebben met andere nog te realiseren gebieden of met bestaande gebieden. Deze kosten noemen wij 'gebiedseigen kosten'. Zie hierna.

Noodzaak tot maken onderscheid in diverse typen bij de GK

Het helpt om onder de noemer GK onderscheid te maken tussen verschillende typen, omdat dit bepalend is voor de mate waarin en de wijze waarop deze kostensoort mag worden doorbelast aan een private grondexploitant. Zo kunnen wettelijke criteria van toepassing zijn of andere voorschriften. Op grond van de Wro en het Bro (2008) komen wij tot de volgende driedeling: uitgaven voor 1) (bovenwijkse) voorzieningen, 2) bovenplanse kosten (bovenplanse verevening) en 3) financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. We kijken nu naar inhoud, naar formele vereisten en naar verhaalbaarheid.

Onderscheid naar inhoud

Een belangrijk aanknopingspunt bij de schifting in de drie onderdelen is om te kijken naar de inhoud. Bij voorzieningen moeten we hier denken aan infrastructurele maatregelen, zoals gedefinieerd in de kostensoortenlijst Bro⁴ die niet alleen voor het specifieke gebied betekenis heeft, maar ook voor andere nieuwe gebieden alsmede mogelijk voor de bestaande stad. In het dagelijkse spraakgebruik: *bovenwijkse*. Bij *bovenplanse kosten* (6.13.7 Wro) gaat het om de mogelijkheid om

overschotten en tekorten (zoet en zuur) te verrekenen tussen verschillende exploitatiegebieden.⁵ De uitleg in de vorige zin volgt niet letterlijk uit de tekst van het artikel; hiervoor moeten we te rade gaan bij het amendement dat de basis is geweest voor dit artikel. Bij de *financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen*⁶ is de reikwijdte van mogelijke investeringen dan wel bestedingen ruimer. Hoewel in de Wro geen messcherpe definitie is opgenomen, blijkt uit de parlementaire stukken en behandeling wel enige richting wat hieronder dient te worden verstaan: maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen. Dat geeft ruimte om ook andere uitgaven buiten de kostenoor-tenlijst Bro mee te nemen. En *waterberging en infrastructuur* kan naar onze mening onder condities ook meedoen als (*bovenwijkse*) *voorziening*. Dat noopt tot een verkenning van de scheidslijn *financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen* en (*bovenwijkse*) *voorziening*. Dat doen we in een van beide volgende artikelen.

Onderscheid naar formele vereisten

Een ander onderscheid tussen de hiervoor genoemde typen van GK is te maken rond de vormvereisten.

Voor *bovenwijkse voorzieningen* gelden er wettelijk gezien geen specifieke eisen. Uit het systeem van de Wro volgt echter wel dat deze voorzieningen dienen te passen binnen de algemene omschrijving van artikel 6.2.5 Bro. In de praktijk van het kostenverhaal maken gemeenten, indien men deze wil verhalen, vaak een investeringsplan voor de bovenwijk-

se voorzieningen en vastgelegd in een specifiek daarvoor opgesteld vormvrij beleidsdocument. Denk aan een nota bovenwijkse voorzieningen. In het volgende artikel komen we terug op de relatie tussen een gemotiveerd beleidskader en transparantie in toebedeling naar bouwplannen. Voor *bovenplanse kosten* volgt uit de Wro dat deze in een exploitatieopzet in de vorm van een fondsbijdrage⁷ kunnen worden opgenomen, indien er voor de locatie of een gedeelte daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds⁸ kunnen worden gebracht. Kortom, de structuurvisie dient aan te geven tussen welke gebieden wordt verevend. Uit de parlementaire behandeling⁹ volgt dat er wel enige functionele of ruimtelijke samenhang moet zijn. Dat zou naar onze mening ook kunnen gelden voor programmatische samenhang (denk aan een programmatisch tekort in de sociale woningbouw in het ene gebied dat in een ander gebied wordt opgelost).

De *bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling* dient ook een fundament te hebben in een vastgestelde structuurvisie. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat de structuurvisie inhoudelijk wel aan bepaalde eisen moet voldoen. Deze visie dient de samenhang tussen de rode ontwikkeling (het te realiseren woongebied) en de besteding (de maatregel waarvoor de gelden worden aangewend) te onderbouwen¹⁰.

Onderscheid naar verhaalbaarheid

De onderdelen binnen de GK kunnen ook worden onderscheiden naar de wijze waarop deze kosten kunnen worden verhaald. Zoals

bekend, kan de gemeente kosten verhalen op basis van een in de Wro benoemde overeenkomst¹¹ (verderop: anterieure overeenkomst) of een exploitatieplan¹² waarbij rond het exploitatieplan specifieke criteria in acht moeten worden genomen¹³. Nu bij de anterieure overeenkomst deze criteria niet van toepassing zijn, is de ruimte voor kostenverhaal via deze overeenkomst groter dan bij het exploitatieplan. De kosten van *bovenwijkse voorzieningen* kunnen worden verhaald op basis van een anterieure overeenkomst en een exploitatieplan. De *bovenplanse kosten* kunnen ook worden verhaald op grond van een anterieure overeenkomst en – in principe¹⁴ – ook via een exploitatieplan. De *bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling* kan daarentegen niet worden verhaald via een exploitatieplan, maar uitsluitend via een anterieure overeenkomst.

Schematisch ziet het onderscheid binnen de GK er nu als volgt uit:

	(Bovenwijkse) voorziening	Financiële bijdrage Ruimtelijke ontwikkeling	Bovenplanse kosten
Wettelijke basis	Artikel 6.2.5 Bro.	Artikel 6.24 lid 1 onder a Wro.	Artikel 6.13 lid 7 Wro.
Omschrijving	Geen definitie van bovenwijkse, wel een limitatieve opsomming van de voorzieningen in artikel 6.2.5 Bro: we nemen dan de uitgaven met functionaliteit voor meerdere gebieden.	Geen definitie, wel een omschrijving in de toelichting op het wetsvoorstel en parlementaire behandeling: maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen.	Geen definitie, wel een uitleg in een motie van de Tweede Kamer: verevenen van exploitatiesaldi van gebiedsexploitaties.
Formele vereiste	Geen. Onderbouwing van de functionaliteit en opname in een exploitatieplan gebeurt via de drie criteria. Bij een overeenkomst Wro 6.24.1 gelden de drie criteria niet; beschrijving van de samenhang tussen voorziening en gebied ligt voor de hand.	Opgenomen in een vastgestelde structuurvisie met een beschrijving van de samenhang.	Een fonds waarin aanwending van de gelden is aangegeven en is opgenomen in een vastgestelde structuurvisie. Beschrijving van enige functionele of ruimtelijke samenhang.
Wijze van kostenverhaal	Overeenkomst 6.24.1 Wro of exploitatieplan 6.12 Wro (en daarvan afgeleid de overeenkomst 6.24.2 Wro).	Overeenkomst 6.24.1 Wro. Niet verhaalbaar via een exploitatieplan.	Als financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in de overeenkomst 6.24.1 Wro. In principe ook via exploitatieplan.
Toerekening van kosten	Direct of via een fonds.	Direct of via een fonds.	Via een fondsbijdrage.



Foto: Renate van der Zee

We gaan verder aan de slag met onderdelen van de GK⁵.

Volgende stap bij bovenwijkse voorzieningen

We starten met de geografische begrenzing van een exploitatiegebied (ook wel locatiegebied). Dat is hier¹⁶ het areaal waarvoor een ruimtelijke maatregel wordt getroffen om een of meer nieuwe bouwplannen mogelijk te maken.

Omwille van de zuiverheid in de analyse ontstaat er dan een vierdeling.

- Er zijn *gebiedseigen* kosten in het exploitatiegebied ten behoeve van alleen de nieuwe bouwplannen (denk aan groen-aanleg in de openbare ruimte).
- Er zijn *gebiedseigen* kosten *buiten* het exploitatiegebied ten behoeve van alleen de nieuwe bouwplannen (denk aan compensatie van opgeofferde natuurwaarden door aanleg van nieuwe natuur).
- Er zijn *gebiedsoverstijgende* kosten in het exploitatiegebied die ook betekenis hebben voor andere gebieden (denk aan een grote verkeersader die meteen in de ruimtelijke maatregel van het exploitatiegebied wordt meegenomen).
- Er zijn *gebiedsoverstijgende* kosten *buiten* het exploitatiegebied (denk aan vele investeringen in grijs, groen en blauw).

Bij gebiedsoverstijgend is er ook een andere en spannende gelaagdheid: het kan gaan om causaliteit met een ander wijkdeel, een wijk, een stadsdeel, een stad, een regio. Het is een mooie kans om stevig te ordenen, wellicht

met toegesneden investeringsplanningen, kredietverlening etc. Het is overigens handig om begrippen als *buitenwijkse* en *meerwijkse* niet langer te gebruiken. Dat geldt ook voor poëtische termen als primair ruimtelijk casco etc.

Praktijk

De praktijk over GK kent, zoals we gemerkt hebben in onze bijeenkomsten, veelkleurigheid. Dit is niet verwonderlijk:

- 1 We hebben geproefd dat gemeenten sterk hechten aan een wijze van kostenverhaal die kan aansluiten bij de eigen visie op en praktijk van GK. Dit betekent dat gemeenten de te nemen gebiedsoverstijgende maatregelen afstemmen op hun ruimtelijk en financieel beleid. Lokale omstandigheden verschillen, denk aan gemeenten met meer kernen.
- 2 De wetgever heeft de begrippen '*bijdrage ruimtelijke ontwikkeling*' en '*bovenplanse kosten*' niet scherp gedefinieerd. Hoewel dit enerzijds onhandig is en onzekerheid geeft voor een gerichte toepassing, biedt het gebrek aan een definitie anderzijds ook de ruimte om in de praktijk maatwerk te leveren.
- 3 Het gebrek aan concrete definities heeft ook tot gevolg dat het onderscheid tussen de verschillende typen van GK niet zonder meer helder is. Door die onduidelijkheid doet zich in de praktijk ook daadwerkelijk voor dat identieke maatregelen op verschillende wijzen wordt verhaald (wegaanleg is bij de ene gemeente een bovenwijkse voorziening, maar in een

andere gemeente een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling).

- 4 Er is veel casuïstiek. Een investering kan voor een deel een *bovenwijkse voorziening* zijn (een groene zone) en voor een ander deel wellicht vallen onder de noemer *financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling* (bij een excessief volume van die groene zone). Daarop komen we terug in een volgend artikel.

Jurisprudentie

Er zijn bij ons geen uitspraken bekend over de '*bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling*' en '*bovenplanse kosten*'. Ook tijdens onze bijeenkomsten met gemeenten is geen melding gemaakt van uitspraken dan wel lopende procedures hierover. Dat kan te maken hebben met het vrijwillige karakter, met de economische crisis in de jaren na 2008, die mogelijk heeft geleid tot terughoudendheid bij vastlegging in vast te stellen structuurvisies en de effectuering daarna. Desondanks zijn deze bijdragen in vele structuurvisies verankerd. Over '*bovenwijkse voorzieningen*' is er wel jurisprudentie bekend. Deze jurisprudentie is gebaseerd op het verhalen van de kosten van deze voorzieningen via een exploitatieplan. Zonder uitputtend te zijn, kan uit de jurisprudentie over bovenwijkse voorzieningen onder andere het volgende worden opgemaakt:

- 1 Een bovenwijkse voorziening moet profijt opleveren en toerekenbaar zijn, uitsluitend het creëren van meerwaarde is niet voldoende¹⁷.
- 2 Het is ook mogelijk om een reeds gere-

aliseerde bovenwijkse voorziening toe te rekenen aan een nog te ontwikkelen gebied^{18 19}.

- 3 In het geval er sprake is van meerdere bovenwijkse voorzieningen in een gebied kunnen de bovenwijkse voorzieningen op verschillende manieren aan het gebied worden toegerekend²⁰.
- 4 Een bovenwijkse voorziening kan ook worden toegerekend ook al ligt de realisatie hiervan buiten de termijn van de grondexploitatie zoals deze is opgenomen in het exploitatieplan van het betreffende gebied²¹.

Afsluiting

Nu we de begrippen wat scherper hebben neergezet, is er een opmaat voor een follow-up: allereerst komt de financiële inbedding en daarna de toepassing van de drie criteria (exploitatieplan) en samenhang (overeenkomst). Wordt vervolgd.

Noten

- 1 Th. van der Heijden, Van der Heijden Grondbeleid.
- 2 Dr. D. Muñoz Gielen, adviseur gemeente Purmerend en onderzoeker/docent Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 3 Drs. H.G.M. Nijland, Newland Kennistransfer.
- 4 De term 'voorzieningen' wordt omschreven in artikel 6.2.5 Bro en betreft fysieke ingrepen/activiteiten/werken, zoals wegen, riolering, parkeerplaatsen, etc.
- 5 De juridische grondslag is artikel 6.13 lid 7 Wro. Dit artikel is in de wet gekomen door een amendement van Kamerlid Irrgang (kamerstuk Tweede Kamer jaargang 2005/2006, dossier 30.218 nr. 20) waaruit blijkt dat met 'bovenplanse kosten' wordt bedoeld het verkrijgen van een financiële bijdrage uit een locatie met een financieel overschot ten gunste van een locatie met een tekort.
- 6 Een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is opgenomen in artikel 6.24 lid 1 Wro.
- 7 De term fondsbijdrage sluit niet goed meer aan op het BBV.
- 8 Wij denken dan zelf aan een bestemmingsreserve.
- 9 Pag. 2 van de Memorie van Antwoord (Kamerstuk Eerste Kamer jaargang 2006/2007, dossier 30218, D).
- 10 Zie pag. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk Tweede Kamer jaargang 2005/2006, dossier 30218 nr. 6).
- 11 In het spraakgebruik vaak aangeduid met anterieure overeenkomst, zie artikel 6.24 lid 1 onder a Wro. Er worden afspraken gemaakt over allerhande onderwerpen.
- 12 Een plan gebaseerd artikel 6.12 lid 1 Wro. Op basis van dit plan kan de gemeente het kostenverhaal bij een private grondexploitant afdwingen door een financiële voorwaarde aan een omgevings-

vergunning te verbinden. Daarnaast kan dit plan regels bevatten over de gewenste uitvoering en die moet een private grondexploitant in acht nemen.

- 13 Dit zijn de criteria die worden aangeduid als P.T.P (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit). De kostensoortenlijst Bro is limitatief en per kostenregel worden daarop de criteria toegepast (ballotage). Deze criteria worden in een van onze volgende artikelen uitgediept.
- 14 De woorden 'in principe' geven aan dat er alom twijfels bestaan of het lukt om bovenplanse kosten via een exploitatieplan te verhalen. Dan gelden immers de P.T.P-criteria, zie vorenstaande voetnoot. De lastige opgave is echter of, en zo ja op welke wijze, aan deze criteria kan worden voldaan.
- 15 Strikt genomen kan een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling aan de orde zijn in een exploitatiegebied dat door één zelfrealisator ter hand wordt genomen, terwijl de bijdrage volledig in het gebied wordt ingezet. Het is dan niet gebiedsoverstijgend. Dergelijke verfijningen zijn grondstof voor een handreiking.
- 16 We abstraheren van de verfijning dat in een gebied waarvoor de ruimtelijke maatregel wordt getroffen meerdere exploitatiegebieden kunnen zijn met

ieder een exploitatieplan. En ook van de variant van een exploitatiegebied bij een intergemeentelijk exploitatieplan (6.12.5 Wro).

- 17 AbRS 9 februari 2011, nr. 200904489/1/R1.
- 18 AbRS 28 december 2011, nr. 201011617/1/R1.
- 19 De betekenis die de Notitie Faciliterend Grondbeleid (2016, BBV) heeft wordt in een volgend artikel behandeld.
- 20 AbRS 12 augustus 2015, nr. 2014068442/1/R3.
- 21 AbRS d.d. 15 juni 2016, nr. 2014104844/1/R2.

SAOZ uw kompas bij minnelijke verwerving

Van verplaatsing tot bedrijfsbeëindiging; u heeft objectieve taxaties nodig om de juiste keuzes te kunnen maken.

Wij taxeren en begeleiden tijdens het gehele proces van minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening, inclusief de beoordeling van belastingschade.

Ook een solide basis onder uw grondbeleid?

Neem contact op met ons via info@saoz.nl of bel met 010 – 469 38 99
www.saoz.nl



S A O Z
ADVISEUR IN ONROERENDE ZAKEN