

# BOVENPLANSE VEREVENING EN PLANBATENHEFFING

OM DE HERSTRUCTURERING VAN  
 BEDRIJVENTERREINEN, LANDSCHAPSBELEID EN DE  
 HERSTRUCTURERING VAN STEDELIJKE WIJKEN BETER  
 TE FINANCIEREN, IS ONDERZOCHT OF DE KOSTEN  
 EN BATEN VAN GEBIEDSONTWIKKELINGEN NOG  
 BETER AAN ELKAAR GEKOPPELD KUNNEN WORDEN  
 EN EVENWICHTIGER KUNNEN WORDEN VERDEELD.  
 DIT ARTIKEL GAAT IN OP HET ONDERZOEK NAAR  
 DE PUBLIEKRECHTELIJKE MOGELIJKHEDEN VAN  
 PLANBATENHEFFING, BOVENPLANSE VEREVENING  
 EN VERRUIMING VAN HET HUIDIGE KOSTENVERHAAL.

*Willem van Winkoop en Evert Jan van Baardewijk<sup>1</sup>*

## INLEIDING

Op 19 april 2010 is door de minister van VROM het eindrapport (hierna: 'het rapport') van het onderzoek naar financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen aangeboden aan de Tweede Kamer. Het betreft een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal. De onderzoekers hebben de volgende vraagstelling beantwoord: "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 bovenstaande onderzoeksvraag richt zich op drie beleidsvelden waar sprake is van verliesgevende ontwikkelingen, respectievelijk investeringen:

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

## KADER

Als kader voor het onderzoek dient de 'Grondexploitatiewet' (hierna: 'Grewwet') zoals die per 1 juli 2008 in werking is getreden als

afdeling 6.4 van de Wro. De Grewwet maakt het mogelijk voor gemeenten om de kosten te verhalen van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut ten behoeve van een exploitatiegebied. De kosten zijn te verhalen op basis van een (anterieure dan wel posterieure) exploitatieovereenkomst of door middel van een exploitatiebijdrage die, op basis van een exploitatieplan, als voorschrift bij de bouwvergunning wordt opgelegd.

De kosten die op basis van de Grewwet kunnen worden verhaald zijn vastgelegd in de zogenaamde 'kostensoortenlijst'. Deze lijst is limitatief voor exploitatieplannen en posterieure overeenkomsten (vallend onder art. 6.24 lid 2 Wro), maar geldt formeel niet voor anterieure overeenkomsten. Deze lijst is opgenomen in artikel 6.2.3 tot en met 6.2.6 Bro. De kosten kunnen op bouwplannen in een exploitatiegebied worden verhaald als ze voor het exploitatiegebied profijt opleveren en daaraan toerekenbaar zijn. Als aan die beide criteria voldaan is, geldt nog een derde criterium, dat van proportionaliteit. Kosten worden namelijk niet voor 100% toegerekend als ook andere locaties profijt hebben van kostenveroorzakende investeringen. Deze drie kostenverhaalscriteria korten we hierna af tot PTP; ze gelden niet voor anterieure overeenkomsten. Met de toepassing van de bovenbedoelde PTP-criteria 'wordt bereikt dat de omvang van de te verhalen kosten 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'.

Op dit moment biedt de Grewwet aldus de mogelijkheid om kosten toe te rekenen aan bouwplannen voorzover die kosten in relatie staan tot het bouwplan. Ook als de relatie met het bouwplan op een wat hoger schaalniveau is gelegen is het onder omstandigheden mogelijk bovenplanse verevening toe te passen. Op dat punt signaleert het rapport beperkingen; beperkingen die aanleiding zijn geweest voor het onderzoek.<sup>2</sup>

Onder bovenplanse verevening verstaan wij de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (art. 6.24 lid 1 Wro) en de fondsbijdragen voor bovenplanse kosten (art. 6.13 lid 7). De eerste valt te kenmerken als de anterieure toepassing (art. 6.24 lid 1) en de tweede als publiekrechtelijke en posterieure toepassing (art. 6.24 lid 2). Voor beide toepassingen is volgens de Wro een basis in de structuurvisie vereist. Bij ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kostenposten kan het ons inziens om dezelfde soort zaken gaan.<sup>3</sup> Bovenplanse verevening heeft betrekking op zowel:

- 1 de verevening van locaties met tekorten en overschotten op de grondexploitatie (locatieverevening); als op
- 2 de verevening van kosten van voorzieningen van openbaar nut. Dit zijn in feite bovenwijkse openbare voorzieningen, die een bovenplans karakter hebben.<sup>4</sup>

Met name over dit tweede geval van verevening kan men van mening verschillen.<sup>5</sup> Dit punt is relevant voor één van de aanleidingen voor het

onderzoek: de investeringen in landschapsverbeteringen. De aanleg van groen, water, waterberging, et cetera zijn volgens ons aan te merken als voorzieningen van openbaar nut. Wel is duidelijk dat voor bovenplanse verevening via de publiekrechtelijke en posterieure route voldaan moet zijn aan de PTP-criteria.

Terecht geeft het rapport aan dat het om twee ongelijksoortige gevallen van verevening gaat. In het eerste geval kan men over het tekort van de grondexploitatie van (bijvoorbeeld) een herstructureringslocatie niet stellen dat het om een kostenpost gaat, laat staan om een kostenpost in de zin van de kostensoortenlijst. In het tweede geval geldt dat voorzieningen van openbaar nut wel een post zijn op de kostensoortenlijst. Wanneer er echter een onduidelijke relatie is met het exploitatiegebied kan het verhalen van de investeringskosten publiekrechtelijk en posterieur stranden als niet voldaan wordt aan de PTP-criteria.

### PROBLEMEN EN MOGELIJKE OPLOSSINGEN

De Wro geeft voor bovenplanse verevening een wettelijke basis, maar voor de toepassing ervan bestaan onduidelijkheden en beperkingen. Bovenplanse elementen moeten op enigerlei wijze gerelateerd zijn aan de betreffende ontwikkeling waarin de ontwikkelende partij participeert. Het rapport constateert dat de volgende belemmeringen bestaan voor een bijdrage vanuit een willekeurige ontwikkelingslocatie (locatie A) aan een tekortlocatie (locatie B, de herstructurering van een bedrijventerrein of van een stedelijke wijk) dan wel aan een landschapsontwikkeling (locatie C).

- 1 Het vanuit locatie A bijdragen in de kosten van locatie B of van C is, ingevolge artikel 6.13 Wro alleen mogelijk voor zover in locatie B of C sprake is van kostensoorten die voorkomen op de kostensoortenlijst.
- 2 Indien in locatie A verhaal plaatsvindt van kosten uit de tekortlocatie B of van C, waarbij die kostensoorten wel voorkomen op de kostensoortenlijst, wordt toepassing van het kostenverhaal beperkt c.q. verhinderd door de bestaande regeling in de Wro omdat moet zijn voldaan aan de PTP-criteria.

Het probleem is dat door bovengenoemde belemmeringen de tekorten van een herstructurering<sup>6</sup> of de kosten van landschapsontwikkeling uiteindelijk vaak niet in aanmerking komen voor een bijdrage vanuit een winstgevende ontwikkeling.

Om dit probleem op te lossen zijn verschillende varianten denkbaar. In het onderzoek zijn de verschillende mogelijkheden voor extra financieringsmiddelen beschreven. Het invoeren van een nieuw instrument vereist in meer of mindere mate aanpassing van de bestaande wetgeving. Gerangschikt naar de mate van ingreep van benodigde wetswijziging gaat het om de volgende hoofdvarianten:

- Verruiming van de kostenverhaalmogelijkheden binnen de Wro;
- Het invoeren van bovenplanse verevening;
- Het invoeren van vormen van planbatenheffing.

De bovenstaande varianten worden hieronder beschreven.

### VERRUIMING VAN DE KOSTENVERHAALMOGELIJKHEDEN BINNEN DE WRO

Bij deze variant blijven de aanpassingen binnen de doelstellingen en de context van de Grexwet. 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.

Met toevoegingen aan de kostensoortenlijst wordt beoogd om de belemmering op te heffen van het feit dat tekorten van herstructurering

van een bedrijventerrein, landschapsontwikkeling of de herstructurering van een stedelijke wijk geen kostensoorten zijn. Dat kan door de kostensoort uit te breiden met nieuwe concreet te benoemen groepen investeringen/voorzieningen ten behoeve van landschap en kosten van tekortlocaties. Een voorbeeld dat door de onderzoekers nader wordt uitgewerkt is het opnemen van een generieke kostensoort bestaande uit een forfaitair bedrag per eenheid (bijvoorbeeld per m<sup>2</sup>) voor bijvoorbeeld het doen van landschapsinvesteringen.

Om de volgende belemmering, de PTP-criteria als belemmering op te heffen, zouden die criteria versoepeld moeten worden. Het versoepelen van deze criteria kan volgens de onderzoekers op twee manieren:

- verduidelijking van de criteria in wettelijke regels (op deze oplossingsrichtingen gaan we nu niet nader in);
- het deels laten vervallen van de drie criteria (op deze oplossingsrichtingen gaan we nu niet nader in);
- een 'verruiming van het exploitatiegebied'. De omvang van een exploitatiegebied kan op grond van artikel 6.12 Wro niet uitstijgen boven het niveau van het gekoppelde planologische besluit. Indien de mogelijkheid wordt gecreëerd om een groter gebied tot het exploitatiegebied te laten behoren kan een groter totaal van te maken kosten worden omgeslagen over een groter totaal van uitgeefbare gronden. Binnen zo'n groot gebied wordt eerder voldaan aan de drie criteria. Op grond van artikel 6.12 lid 5 Wro is dit al mogelijk voor intergemeentelijke exploitatieplannen.

### HET INVOEREN VAN BOVENPLANSE VEREVENING

Bij deze variant treden de aanpassingen buiten de doelstellingen en context van de bestaande Grexwet. Het verhaal beperkt zich niet tot de kosten van de specifieke ontwikkelingslocatie, maar betreft daarin ook kosten van andere verliesgevende locaties. Hiermee wordt het tweede geschetste probleem als hierboven benoemd onder het kopje 'Problemen en mogelijke oplossingen' opgelost. Immers, indien in locatie A verhaal plaats mag vinden van kosten uit de tekortlocatie B of C en de kosten van de tekortlocatie B of C (waarbij die kostensoorten wel voorkomen op de kostensoortenlijst) als 'bovenplanse kosten' mogen worden opgevoerd zonder dat de kosten in tekortlocatie B of C enige relatie hebben met locatie A is er sprake van een verevening van winst en verlies tussen locaties. De onderzoekers concluderen dat er in dat geval strikt genomen geen sprake is van 'kostenverhaal' maar van een vorm van financieren waarmee bovenplanse verevening aldus gericht is op het benutten van aanwezige financiële ruimte in het totaal van de opbrengstcapaciteit van de locaties binnen een gemeente. Geregeld zou moeten worden welke locaties met elkaar verevend mogen worden. De onderzoekers verkennen daartoe een aantal mogelijkheden die zij in het rapport nader hebben uitgewerkt.

### HET INVOEREN VAN VORMEN VAN PLANBATENHEFFING

Binnen deze variant richt de doelstelling zich niet meer op verhaal van kosten, maar op het afkomen van de waardevermindering als gevolg van een door de overheid doorgevoerde bestemmingswijziging. Dit is een principieel andere benadering, die evenals de hierboven geschetste mogelijkheid van bovenplanse verevening aldus gericht is op het benutten c.q. afkomen van aanwezige financiële ruimte. Die financiële ruimte is de waardevermindering van gronden die ontstaat door een planologische maatregel. Het effect van een planbatenheffing is dat grondspeculaties worden beperkt en daardoor de prijs van ruwe bouwgrond daalt. Gunstig bijeffect daarvan is vervolgens dat de verwervingskosten van agrarische gronden voor natuur- en landschapsontwikkelingen beperkt

kunnen blijven. Tegelijk wordt met een planbatenheffing de prikkel om tot grondexploitatie over te gaan ook minder, zeker naarmate een groter deel wordt afgeroomd. Dit geeft ook problemen voor het draagvlak van een planbatenheffing bij marktpartijen. Het rapport geeft daarom in overweging niet verder te gaan dan 50% af te romen. Rechtvaardiging voor een planbatenheffing wordt gevonden in de gedachte dat het terecht is dat aan de overheid planbaten toekomen nu de overheid ook tegemoetkomingen moet bieden aan planschade. Een planbatenheffing kan derhalve worden betiteld als 'negatieve planschade'.

### CONCLUSIES

De onderzoekers hebben in het rapport vervolgens de drie varianten – en daarbinnen te onderscheiden subvarianten – vergeleken op onder meer de complexiteit van de benodigde juridische regelgeving, de te behalen financieringsopbrengst, de uitvoeringskosten, de economische efficiency, uitvoerbaarheid en het draagvlak in de samenleving. Zij komen kort samengevat tot de conclusie dat verruiming van het bestaande kostenverhaalstelsel in juridisch opzicht gemakkelijker is te realiseren dan de andere varianten omdat dit niet hoeft te leiden tot belangrijke knelpunten rond de uitvoerbaarheid. De introductie van een planbatenheffing vergt daarentegen een fundamentele en verdergaande aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving.

### TOT SLOT

Het onderzoek geeft een goed beeld van de mogelijke oplossingsrichtingen. Het lijkt ons wenselijk dat er een eind komt aan 'onhelderheid' over bovenplanse verevening. Het verruimen van de mogelijkheden lijkt ons terecht, gelet op de omstandigheid dat overheidsinvesteringen in herstructurering of natuur en landschap onvoldoende van de grond komen terwijl er wel (indirecte) relaties zijn met ontwikkellocaties die overschotten op de grondexploitatie hebben. Qua systematiek lijkt het ons wenselijk een knip aan te brengen tussen kostenverhaal (inclusief die van bovenwijkse openbare voorzieningen met een bovenplans karakter) enerzijds en het heffen van planbaten anderzijds. Het nieuwe kabinet zal een standpunt moeten innemen over het rapport en indien hij een beter financieringsstelsel wenst, dan is de wetgever opnieuw aan zet. Daarbij kan worden meegewogen dat volgens het rapport tijdens de parlementaire behandeling van de grexwet door het kabinet is aangegeven dat een wijziging van de grexwet, gericht op het ruimer inzetten van bovenplanse verevening (waarbij in de discussie hierover de begrippen bestemmingswijzigingswinst en bovenplanse verevening door elkaar werden gebruikt), een optie kan zijn in een later stadium.<sup>7</sup> Ook als de oplossingsrichtingen van het rapport positief ontvangen worden zal het nog wel een aantal jaren duren voordat één of meer ervan geëffectueerd zullen zijn.

- 1 mr. W.G. van Winkoop en E.J. van Baardewijk zijn beiden werkzaam bij PurpleBlue als adviseur Grondbeleid & Vastgoedrecht.
- 2 Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM door Ecorys en VD2 Advies en is afgerond in maart 2010.
- 3 Ecorys/VD2, Onderzoek naar financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen, p. 38.
- 4 Zie E.J. van Baardewijk, Wegwijzer exploitatieplannen 2010, paragraaf 6.2.8.
- 5 De reden om te spreken over bovenwijkse voorzieningen met een bovenplans karakter ligt in art. 6.13 lid 7 Wro, ingevoegd via aanvaarding van het amendement Irrgang. De toelichting op dit amendement sluit aan bij het begrip bovenplanse verevening. Daardoor verstaan wij bovenplanse kosten als de publiekrechtelijke vorm van bovenplanse verevening. Het spreken over een bovenplans karakter is van belang omdat er een criterium moet zijn om vast te kunnen stellen wanneer

opname van dergelijke voorzieningen in een structuurvisie is vereist. Zonder zo'n structuurvisie zouden de kosten van deze voorzieningen, hoewel vallend onder art. 6.2.4 sub e Bro toch niet kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan. Zie verder hierover E.J. van Baardewijk, 'Bovenplanse verevening via het exploitatieplan?', BR 2008, nr 159.

- 6 Diverse adviseurs stellen dat bovenplanse verevening niet ziet op voorzieningen van openbaar nut, juist omdat die op de kostensoortenlijst staan. De Memorie van Toelichting op de Grexwet noemt onder het kopje 'bovenplanse verevening' echter ook diverse voorbeelden van (grootschalige) voorzieningen van openbaar nut.
- 7 Brief van de minister van Vrom 2 oktober 2007 (Eerste Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30218 J)

Wij kunnen ons voorstellen dat onze bovenstaande publicatie reacties bij u oproept. Omdat wij erg benieuwd zijn naar uw reactie willen wij u oproepen om die met ons te delen. Dat kan per e-mail aan de redactie ([grondzaken@sdu.nl](mailto:grondzaken@sdu.nl)). Bij voorbaat dank!

## INVOERING STAATSSTEUNREGELS WONINGCORPORATIES VANAF 1 OKTOBER 2010

Om in aanmerking te komen voor staatssteun moeten woningcorporaties vanaf 1 oktober 2010 hun vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot 33.000 euro. Minister van Middelkoop van het Ministerie van VROM laat in een brief aan de Tweede Kamer weten dat er geen juridische mogelijkheden zijn voor uitstel van deze datum.

BRON: PERSBERICHT MINISTERIE VROM, 18 JUNI 2010.

## RIJK BESPAART 700 MILJOEN EURO DOOR SLIM AANBESTEDEN

De Rijksoverheid realiseert grote bouwprojecten efficiënter, binnen het budget en op tijd door het geïntegreerd aanbesteden via Design Build Finance Maintain (Operate)-contracten. Het Rijk zal in de toekomst verder gaan met DBFM(O) aanbestedingen. (...) Er liggen grote kansen op decentraal niveau bij de bouw van ziekenhuizen, provinciale wegen en schoolgebouwen.

BRON: PERSBERICHT MINISTERIE FINANCIËN, 11 JUNI 2010.