

Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen



In opdracht van



Rijksoverheid
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties





Vervolgonderzoek

Bovenplanse kosten Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

In opdracht van
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Een vervolg op het onderzoek naar een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen uit maart 2013

**BVH Ruimte bv in samenwerking met Vreman advies
Juni 2014**





Samenvatting

Inleiding

De Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte aangegeven dat het Rijk vasthoudt aan het huidige systeem van kostenverhaal maar wel zoekt naar een technische optimalisatie. In 2012/2013 heeft BVH Ruimte reeds onderzoek gedaan naar een eventuele forfaitaire bijdrage die de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten zou kunnen vervangen. Uit de resultaten van dit onderzoek is het niet mogelijk een forfaitaire bijdrage te bepalen en ook is gebleken dat de respondenten een door het Rijk opgelegde forfaitaire bijdrage niet wensen. Zij willen een op maat gemaakte bijdrage die past bij de eigen gemeentelijke situatie. Uit dit onderzoek bleek ook dat het kostenverhaal voor wat betreft de bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen erg diffuus is. Het lijkt erop dat de gemeenten er niet goed mee uit de voeten kunnen en dat de kaders onduidelijk zijn.

Op verzoek van bovengenoemde Ministeries heeft BVH Ruimte nu nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten in de structuurvisies omgaan met afdwingbare bovenplanse kosten en vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Het doel van de Ministeries is onduidelijkheden te verminderen en het kostenverhaal duidelijker, transparanter, flexibeler maar toch evenwichtig te maken.

Voor dit onderzoek zijn 2 vragen opgesteld:

1. In welk mate passen de bijdragen die door gemeenten gevraagd worden voor bovenplanse kosten en of bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in het bestaande wettelijke systeem (Wro)?
2. In welke mate zijn deze afdwingbare bovenplanse kosten en of vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen aan te merken als bovenwijkse voorzieningen?

Om te kunnen beoordelen of de gevraagde bijdragen passen in de Wro zijn criteria opgesteld om de structuurvisies en de projecten waarvoor de bijdragen gevraagd worden te kunnen toetsen. Deze criteria zijn ontleend aan wetsartikelen uit de Wro, aan diverse kamerstukken over de totstandkoming van de Wro en aan diverse jurisprudentie en vakliteratuur.

Steekproef

De bestudeerde structuurvisies en projecten zijn voortgekomen uit het eerder onderzoek naar de forfaitaire bijdrage. Omdat dit om 94 structuurvisies en ca 1.000 projecten ging is gekozen voor een steekproef. Deze steekproef is een representatieve afspiegeling van de respondenten uit het eerdere onderzoek en bestaat uit 46 structuurvisies en bijna 600 projecten.

Uit de toetsing is gebleken dat:

- De termen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, bovenplanse kosten en bovenwijkse voorzieningen door elkaar heen worden gebruikt. Soms hebben gemeenten ook nieuwe termen geïntroduceerd, bijvoorbeeld bijdrage ruimtelijke voorzieningen of ruimtelijke investeringen. Soms wordt niet aangegeven of het de vrijwillige bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen betreft of de afdwingbare bijdrage voor bovenplanse kosten.
- In een aantal structuurvisies de koppeling tussen een project en een nieuwe ontwikkeling zo duidelijk aanwezig is dat het project eigenlijk onderdeel van de ontwikkeling is en er geen aparte bijdrage voor bovenplanse kosten had hoeven te worden gevraagd.
- In de 46 structuurvisies die bestudeerd zijn vooral bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen worden gevraagd. Dit was in 84% van in totaal 586 projecten het geval.

Aard van de projecten

Alle projecten zijn gecategoriseerd naar groen/grijs/blauw (flora, fauna, infrastructuur en water), rood/bruin (vastgoed), fondsen (o.a. fonds sociale woningbouw, parkeren, herstructurering, kunst) en een categorie 'onduidelijk'. Aan deze laatste categorie zijn projecten toebedeeld die niet bij één van de andere categorieën thuis horen (bijvoorbeeld plankosten, educatie, beheer en onderhoud, gebiedsontwikkelingen). Bij de bovenplanse kosten is sprake van een extra categorie 'verevening'



De projecten onder de afdwingbare **bovenplanse kosten** betreffen vooral projecten die over infrastructuur, water of groen gaan (48% van 95 projecten). Maar ook worden hier projecten genoemd waarvan niet duidelijk is wat ze concreet inhouden of hier niet thuis horen (45%), voorbeelden hiervan zijn gebiedsontwikkelingen en het afwaarderen van een weg. Ook worden fondsen opgenomen, zoals een fonds sociale woningbouw (4%) en in slechts 3% van de 95 projecten is sprake van verevening.

Zoals aangegeven zijn, om te beoordelen of de gevraagde bijdragen passen in de Wro, criteria ontleend aan wetgeving, rechtspraak en vakliteratuur. Voor de bovenplanse kosten is één van de criteria of deze ruimtelijke en functionele samenhangende ontwikkelingen van verschillende locaties mogelijk maken zonder dat deze ontwikkelingen in één grondexploitatie opgenomen zijn (verevening). Er is slechts in één van de 11 onderzochte structuurvisies sprake van zo'n verevening tussen locaties.

Volgens een ander criterium voor bovenplanse kosten dienen in de structuurvisie aanwijzingen voor de besteding van de gelden te zijn opgenomen. Welke werkzaamheden vanuit bijvoorbeeld een fonds bovenplanse verevening uitgevoerd worden is in geen van de onderzochte structuurvisies terug te vinden. Zo wordt in acht structuurvisie's een fondsbijdrage gevraagd als de initiatiefnemer onvoldoende sociale woningbouw wil realiseren. Waar, wanneer en hoe de compensatie van het onvoldoende bouwen van sociale woningen plaats vindt is vervolgens niet in de structuurvisies opgenomen. Daarmee is deze afdwingbare bijdrage voor bovenplanse kosten onvoldoende concreet en gemotiveerd voor de initiatiefnemer.

De projecten waarvoor een vrijwillige **bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen** wordt gevraagd zijn net als bij de bovenplanse kosten ook vooral projecten die met infrastructuur, water of groen te maken hebben (64% van 491 projecten). Een klein aantal projecten betreft het realiseren van vastgoed zoals culturele voorzieningen en onderwijsvoorzieningen (6%). Ook worden fondsen opgenomen (2%) zoals een fonds sociale woningbouw, parkeerbonds en herstructureringsfonds. Maar er worden ook projecten opgegeven waarvan niet duidelijk is wat ze precies inhouden of niet toe te bedelen zijn aan bovengenoemde categorieën. Het gaat hierbij om 28% van de 491 projecten (categorie 'onduidelijk'). Denk daarbij aan bijdragen voor gebiedsontwikkelingen, plankosten voor het opstellen van een bestemmingsplan of structuurvisie, aanleg van diverse recreatieve zaken en projecten ter stimulering, verbetering, behoud, beheer en versterking van allerlei zaken.

Volgens de criteria die zijn ontleend aan eerdergenoemde bronnen moeten voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen de projecten ruimtelijk van aard zijn. Hierbij wordt gedacht aan projecten zoals natuur, recreatie, waterberging alsmede infrastructuur in een ander gebied. Maar het kunnen ook bijdragen zijn in de bouwkosten van maatschappelijke functies, ruimte voor ruimte, groen voor rood, rood voor groen, parkeren en culturele voorzieningen. Met name de projecten die onder de categorie 'onduidelijk' zijn genoemd lijken ondanks de brede omschrijving hier niet allemaal onder geschaard te kunnen worden. Denk daarbij aan bijvoorbeeld leefbaarheidsprojecten, projecten in het kader van beheer en onderhoud, educatie en promotie, stimuleringsmaatregelen.

Maar ook voor het vragen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling voor gebiedsontwikkelingen en 'herontwikkellocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen' zijn de omschrijvingen te weinig concreet. Misschien dat er onderdelen van deze projecten hiervoor in aanmerking komen maar dat is in de structuurvisies niet concreet genoeg aangegeven.

Koppeling en samenhang bij bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en de p.p.t.-criteria bij bovenplanse kosten

Een aantal criteria voor de afdwingbare bovenplanse kosten komt rechtstreeks uit de wet. Volgens een criterium moeten de afdwingbare bovenplanse kosten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid/causaliteit en proportionaliteit. Kortweg wordt vaak gesproken over de p.p.t. criteria. Voor wat betreft de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen moet in de structuurvisie de koppeling tussen opgave en ontwikkelingen aangegeven, gemotiveerd en onderbouwd zijn.

De **p.p.t.-criteria** voor de afdwingbare bovenplanse kosten worden slecht of niet toegepast. In 11 structuurvisies (24% van alle 46 structuurvisies) is aangegeven dat men een bijdrage voor bovenplanse kosten vraagt. In 1 structuurvisie gaat het concreet over de verevening van plangebieden met elkaar. Hierbij is echter geen onderbouwing aan de hand van de p.p.t.-criteria aangegeven. In 4 structuurvisies (3 van één gemeente) is de onderbouwing aan de hand van de



p.p.t.- criteria niet specifiek aangegeven maar deze is wel herleidbaar. In de andere 6 structuurvisies worden ze niet aangegeven en zijn ze ook niet als zodanig herkenbaar.

Voor een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen moet de **koppeling en samenhang** in de structuurvisie aangegeven zijn. Dat wil zeggen dat het duidelijk moet zijn wat de relatie is tussen de bestemmingsplanwijziging en het project waarvoor een bijdrage betaald moet worden. In 42 structuurvisies is aangegeven dat men een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling wil vragen. In bijna alle structuurvisies is dit slecht of niet onderbouwd, slechts in 5% van 42 structuurvisies is deze relatie voldoende concreet gemotiveerd. In de andere structuurvisies is de koppeling en samenhang, niet of onvoldoende aangegeven. Veelal wordt de bijdrage in te algemene termen verwoord zoals:

- *De gehele gemeente is verzorgingsgebied en alle ontwikkellocaties moeten een financiële bijdrage leveren aan de projecten in het verzorgingsgebied.*
- *Op basis van deze structuurvisie wil de gemeente investeringen doen die bijdragen aan een algemene verbetering van de woon-, leef-, en werkqualiteiten van de gemeente.*

Betaalplanologie

De wetgever heeft bij de behandeling van de Wro aangegeven dat betaalplanologie niet gewenst is. Dit wil zeggen dat de gemeente geen betalingsverplichting kan koppelen aan de planologische medewerking. In dit verband is getoetst aan het criterium dat er geen sprake is van betaalplanologie. Uit de toetsing blijkt echter dat er in 28% van de 46 structuurvisies sprake is van betaalplanologie. En in 22% van de structuurvisies is dit onduidelijk. In de structuurvisie is bijvoorbeeld het volgende opgenomen:

- *Ontwikkelingen in het buitengebied zijn alleen mogelijk indien netto sprake is van een kwaliteitsverbetering van het buitengebied. In dat kader is een bijdrage aan het fonds, waarmee projecten in het buitengebied worden gefinancierd aan de orde.*
- *Wanneer niet betaald wordt zal de gemeente haar medewerking heroverwegen.*

Kenbaarheidsvereiste

Het kenbaarheidsvereiste is een volgend criterium. Dat wil zeggen dat dat de initiatiefnemer bij de start van de planontwikkeling kan weten dat de gemeente een bijdrage kan vragen en dat de initiatiefnemer ook kan weten waarom, waaraan en hoeveel betaald moet worden. Dit is van belang voor de rechtszekerheid. Bij het bestuderen van de structuurvisies blijkt dat het kenbaarheidsvereiste niet goed wordt toegepast. In veel gevallen wordt een lijstje met projecten gepresenteerd waarbij de samenhang met de nieuwe ontwikkelingen onduidelijk is. Het is dus voor een initiatiefnemer niet duidelijk waarom, waaraan en hoeveel hij moet betalen aan de projecten. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat de gevraagde bijdrage onderbouwd wordt in een nog op te stellen nota kostenverhaal of iets dergelijks. Deze nota is tot op heden nog niet opgesteld of als zo een nota wel aanwezig is wordt weer verwezen naar de structuurvisie (kip-ei). In een enkel geval wordt verwezen naar een MPG (meerjarenperspectief grondexploitatie) of iets dergelijks. Maar dit zijn vooral documenten bedoeld voor intern gebruik en ze zijn meestal niet beschikbaar voor de initiatiefnemers. In een enkel geval is er wel een openbaar deel, maar dat is lastig te doorgronden.

Betaalt de bestaande stad/huidige gemeenschap ook mee aan de projecten?

Tenslotte is een criterium dat de bestaande stad/huidige gemeenschap ook meebetaalt aan de projecten. Vaak zijn dit immers projecten waarvan niet alleen nieuwe ontwikkelingen baat hebben maar ook de huidige gemeenschap. Ingeval dat enkel nieuwe ontwikkelingen baat hebben van de projecten waarvoor een bijdrage bovenplanse kosten danwel bijdrage ruimtelijke ontwikkeling wordt gevraagd is eerder sprake van een kostenpost die in de grondexploitatie opgenomen kan worden dan wel een bijdrage via het fonds bovenwijkse voorzieningen.

In 59 % van de 46 structuurvisies betaalt de huidige gemeenschap ook mee aan de gewenste projecten uit de structuurvisie waarvoor ook aan de initiatiefnemer een bijdrage wordt gevraagd. In 17 % van de visies is dit niet duidelijk aangegeven. En bij 24% van de structuurvisies betaalt enkel de initiatiefnemer voor de aangegeven projecten, de huidige gemeenschap draagt niets bij en dat wordt ook duidelijk aangegeven in de structuurvisie.



Antwoord op de onderzoeksvragen

In welk mate passen de bijdragen die door gemeenten gevraagd worden voor bovenplanse kosten en of bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in het bestaande wettelijke systeem (Wro)?

Bij slechts 2 van de 46 onderzochte structuurvisies wordt de Wro goed toegepast. In deze 2 structuurvisies wordt een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd. In totaal betreft het 11 projecten van de 586. De overige structuurvisies en bijbehorende stukken waarnaar wordt verwezen schieten tekort. Dit komt doordat in de meeste structuurvisies ingeval van een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen de koppeling en samenhang tussen de nieuwe ontwikkeling en het project waarvoor een bijdrage wordt gevraagd niet of onvoldoende is aangegeven. Wanneer het gaat om de de afdwingbare bovenplanse kosten worden de p.p.t.- criteria onvoldoende toegepast.

Daarnaast blijkt ook dat een aantal projecten wordt opgevoerd dat niet als zodanig tot de bovenplanse kosten dan wel bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen hoort (ca. 11% van de 586 projecten). Het betreft 1 project waarvoor een bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd en 65 projecten in 14 structuurvisies waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling wordt gevraagd. Denk daarbij aan leefbaarheidsprojecten, stimuleringsmaatregelen, projecten in het kader van duurzaamheid en klimaatbeleid, projecten ter promotie of in het kader van educatie. Ook worden projecten opgevoerd die normaliter een andere grondslag voor financiering hebben, bijvoorbeeld projecten in het kader van beheer en onderhoud. Dergelijke kosten behoren vanuit de Algemene Dienst van een gemeente te worden betaald.

Bij nog eens 25% van de 586 projecten is in de structuurvisie niet duidelijk genoeg aangegeven wat de aard van de projecten is en of deze projecten wel in aanmerking komen voor een bijdrage bovenplanse kosten of een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling zoals in de Wro is aangegeven. Dit gaat om 43% van 95 projecten waarvoor een bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd en 21% van 491 projecten waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen wordt gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn omschrijvingen als; versterken van recreatieve functies, compenserende maatregelen, gebiedsontwikkelingen en verbeteren migratiemogelijkheden

In welke mate zijn de bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen als bovenwijkse voorzieningen aan te merken?

Nagegaan is of de 586 projecten ook als bovenwijkse voorziening aangemerkt zouden kunnen worden. Bovenwijkse voorzieningen (en bovenplanse kosten) moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Bij een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gelden deze criteria niet. Bij deze toets kon dus geen rekening met dit criterium voor bovenwijkse voorzieningen gehouden worden. Uit het antwoord op vraag 1 is gebleken dat de projecten slecht scoren op de criteria; betaalplanologie, kenbaarheidsvereiste en of de bestaande stad meebepaalt aan het project. Deze criteria zijn daarom ook buiten beschouwing gelaten.

Er is voor de beantwoording van deze vraag dus enkel getoetst op de aard van de projecten en of deze eventueel van nut kunnen zijn voor meerdere exploitatiegebieden.

In 11 structuurvisies wordt voor 95 projecten een bijdrage bovenplanse kosten gevraagd . Hiervan zou 85 % van de projecten als bovenwijkse voorziening aan te merken zijn. Het gaat dan vooral om de projecten die onder de categorie groen/grijs/blauw vallen, dus flora, fauna, infrastructuur en water).

In 42 structuurvisies wordt voor 491 projecten een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd. 66% van deze projecten zou geheel of gedeeltelijk als bovenwijkse voorziening aangemerkt kunnen worden. Dit zijn vooral de projecten die onder de categorie groen/grijs/blauw vallen (flora, fauna, infrastructuur en water).

In totaal zou dus 69 % van alle 586 projecten geheel of gedeeltelijk onder bovenwijkse voorzieningen geschaard kunnen worden.



Dit betekent dat 31% van alle 586 bestudeerde projecten niet aan de criteria van de bovenwijkse voorzieningen voldoen. Het gaat hierbij om de vastgoedprojecten, de vereveningsprojecten, gebiedsontwikkelingen maar ook de projecten die überhaupt niet tot de bovenplanse kosten dan wel bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen behoren. Denk daarbij aan projecten in het kader van onderhoud en beheer, leefbaarheid en veiligheid, stimuleringsmaatregelen. Deze projecten hebben andere dekkingsgrondslagen.

Conclusies

Onder de WRO schoot het kostenverhaalsinstrumentarium op een aantal punten tekort. Er kon bijvoorbeeld maar een deel van de kosten worden verhaald via de baatbelasting, er was sprake van langdurige onderhandelingen, waardoor de volkshuisvestelijke beleidsdoelen niet of veel later werden gerealiseerd, free riders ontsprongen de dans van het kostenverhaal en er waren geen afdwingbare instrumenten voor verevening. Daarnaast waren er knelpunten bij het privaatrechtelijk optreden van de gemeente. Ook werd het werkterrein als een black-box beschouwd, dus meer transparantie op het gebied van de grondexploitatie was, ook voor de burgers, gewenst. Met de Wro streefde de wetgever ernaar een aantal van bovenstaande tekortkomingen opgelost te hebben.

Op basis van dit empirisch onderzoek blijkt echter dat de gemeenten niet goed uit de voeten kunnen met de (spel)regels zoals ze door de wetgever uitgewerkt zijn. De wetgever wilde met de Wro een transparanter, eenvoudiger, evenwichtiger en flexibeler kostenverhaal dat voor een versnelling in de voorbereiding van ruimtelijke projecten zou zorgen. Dat lijkt voor het vragen van de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten echter niet geheel op te gaan. Uit de bestudeerde structuurvisies ontstaat een beeld dat doordat de wetgever de kaders niet duidelijk heeft meegegeven de gemeenten zeer diverse projecten hebben opgevoerd onder de noemer van een algemene verbetering van de woon-, leef-, en werkomgeving van de gemeente.

Dit zou dan ook betekenen dat de werkzaamheden dienstbaar zijn aan de huidige gemeenschap en dat een bijdrage vanuit de Algemene Dienst van de gemeente vanzelfsprekend is. Echter in een aantal structuurvisies betalen alleen de nieuwe ontwikkelingen de bijdragen terwijl niet duidelijk wordt aangegeven dat als gevolg van deze nieuwe ontwikkelingen de werkzaamheden waarvoor een bijdrage gevraagd wordt ook noodzakelijk is (koppeling en samenhang en p.p.t.- criteria). Niet altijd is sprake van projecten die te maken hebben met ruimtelijke ordening. En heerst er een zweem van betaalplanologie. Ook wordt er in enkele gevallen verwezen naar andere (nog op te stellen) stukken. Al deze aspecten maken dat het kostenverhaal niet transparant(er) is en de rechtszekerheid in het geding is terwijl dat juist niet de bedoeling van de wetgever was

Rol van de structuurvisie

Naar aanleiding van dit onderzoek kan men de vraag stellen of de structuurvisie wel het geijkte instrument is voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten (en vervolgens ook voor de bovenwijkse voorzieningen). In een structuurvisie komen op een globaal niveau alle beleidsvelden samen. Dit beleid wordt daarna uitgewerkt in andere visies en bestemmingsplannen. Bij een bijdrage bovenplanse kosten moeten de p.p.t.- criteria gehanteerd worden en bij de bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen dient de samenhang en koppeling onderbouwd te zijn in de structuurvisie. Daarnaast moet alles transparant en herleidbaar zijn. Dit impliceert dat de structuurvisie niet zo globaal kan zijn als nu vaak het geval is.

De vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is voor een initiatiefnemer niet goed te toetsen omdat de p.p.t.- criteria hier niet van toepassing zijn. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten deze bijdragen zeer divers inzetten. Hierdoor kan het zijn dat een initiatiefnemer dit voelt als willekeur en dat zijn rechtszekerheid in het geding is. Bij een bijdrage bovenwijkse voorzieningen zijn de p.p.t.- criteria verplicht en daardoor is deze bijdrage toetsbaar en transparant. De verwachting is dat een initiatiefnemer in dat geval eerder geneigd is de bijdrage te betalen.

Inhoud



1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Opzet onderzoek	11
2. De theorie: bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zoals de wetgever het bedoeld heeft	14
2.1 Beschrijving van enkele begrippen	14
2.2 Rechtsbeginselen	18
2.3 Criteria ontleend	22
3. De praktijk: bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Resultaat toetsing structuurvisies en projecten aan de criteria	24
3.3 Zijn de projecten als bovenwijkse voorziening aan te merken ?	32
4. Conclusie	36

Opbouw rapport

Hoofdstuk 1 gaat uitgebreid in op de aanleiding van dit onderzoek. Dit onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek dat uitgevoerd is naar een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt ook de opzet van het onderzoek verantwoord, dat er sprake is van een theoretische en empirisch deel en dat gebruik gemaakt is van een steekproef. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische deel van het onderzoek beschreven. Wat beoogde de wetgever met het vragen van bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten volgens het publiek- en privaatrecht, wat zegt de huidige jurisprudentie hierover en wat kunnen we vinden in allerlei andere schriftelijke bronnen, zoals handleidingen, memorie van toelichting en vakliteratuur. Het hoofdstuk sluit af met criteria om de projecten uit de structuurvisies te kunnen toetsen. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de praktijk aan bod, hoe zijn de verschillende bijdragen opgenomen in de structuurvisies. En is dit ook conform de wijze die de wetgever heeft bedoeld? Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 4, conclusies van het empirisch onderzoek en een beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook worden in dit hoofdstuk enkele overwegingen gegeven.



1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de aanleiding van dit onderzoek is, op welke onderzoeksvragen antwoord wordt gegeven en op welke wijze het onderzoek is opgezet.

1.1 Aanleiding

Met de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening betreffende de grondexploitatie heeft de wetgever een aantal doelstellingen beoogd. Het kostenverhaalsinstrumentarium onder de oude WRO schoot op een aantal punten tekort, er kon via de baatbelasting bijvoorbeeld maar een deel van de kosten worden verhaald, er was vaak sprake van langdurige onderhandelingen, waardoor de volkshuisvestelijke beleidsdoelen niet dan wel veel later, werden gerealiseerd. Free riders ontsprongen de dans van het kostenverhaal en er waren geen afdwingbare instrumenten voor verevening. Ook ontbrak een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij zelfrealisatie. Daarnaast waren er knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente. En tenslotte werd het werkterrein als een black-box beschouwd, dus meer transparantie op het gebied van grondexploitatie was gewenst, ook voor de burgers¹. Met de invoering van de Wro dacht de wetgever deze tekortkomingen opgelost dan wel verminderd te hebben.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)² hebben de Ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangegeven dat zij vasthouden aan het huidige systeem van kostenverhaal. In deze Structuurvisie hebben zij het volgende opgenomen:

” In technische zin wordt het kostenverhaal geoptimaliseerd door het onderzoeken van een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten. Dit zou de opties ‘bovenplanse kosten’ en ‘bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling’ in de toekomst kunnen vervangen. Uitgaven voor groen, landschap, parken, natuur, water en herstructurering komen hier in ieder geval voor in aanmerking.”

Met een forfaitaire bijdrage wordt een vast bedrag voor bepaalde kosten bedoeld die niet gespecificeerd hoeven te worden.

In 2012 heeft BVH Ruimte op verzoek van de bovengenoemde Ministeries onderzoek³ gedaan naar de hoogte en de grondslag van de tot dan toe betaalde bijdragen aan afdwingbare bovenplanse kosten bij exploitatieplannen en vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen bij anterieure overeenkomsten. Het doel van dit onderzoek was te komen tot een forfaitaire bijdrage. Het onderzoek is uitgevoerd onder alle gemeenten in Nederland en 42% van hen heeft hieraan deelgenomen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de hoogte en de grondslag voor de bijdragen zeer divers is. Slechts een klein deel van de respondenten heeft de bedragen die door de initiatiefnemer zijn betaald, opgegeven. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is het niet mogelijk een algemene forfaitaire bijdrage te bepalen.

Ook is gebleken dat merendeel van de respondenten geen voorstander is van een forfaitaire bijdrage die opgelegd wordt door het Rijk. De respondenten zijn van mening dat een eventuele forfaitaire bijdrage per gemeente op maat gemaakt moet worden. De hoogte van het forfait is afhankelijk van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en de projecten en of actoren die er baat bij hebben in de betreffende gemeente.

In het onderzoek is ook geconcludeerd dat er onduidelijkheid is over de termen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en bijdrage bovenplanse kosten doordat de wetgever niet concreet genoeg heeft aangegeven wat er precies mee wordt bedoeld. Er lijkt verwarring en overlap te zijn tussen deze begrippen en de bovenwijkse voorzieningen. Het vragen van een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen was al mogelijk onder de WRO, de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en afdwingbare bijdrage bovenplanse kosten zijn sinds de Wro mogelijk.

¹ Kamerstuk II, 2004/2005, 30 218, nr.3.

² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag, maart 2012

³ BVH Ruimte BV, *Onderzoek forfaitaire bijdrage bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*, 's-Hertogenbosch, maart 2013



Uit de voorbeelden die door de respondenten zijn opgegeven bleek dat vooral de bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen door elkaar heen worden gebruikt. Er zijn voorbeelden opgegeven die ook onder bovenwijkse voorzieningen geschaard kunnen worden (zoals de aanleg van ontsluitingen of een park) en ook voorbeelden die wellicht helemaal niet als ruimtelijke ontwikkelingen beschouwd kunnen worden (bijvoorbeeld herstructurering, visualisatie van het verleden, plankosten, station, brandweerkazerne).

1.2 Vraagstelling

De Ministeries hebben in de SVIR aangegeven dat het Rijk vasthoudt aan het huidige systeem van kostenverhaal maar wel zoekt naar een technische optimalisatie. Uit het eerdere onderzoek naar een forfaitaire bijdrage blijkt dat het kostenverhaal voor wat betreft de bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen erg diffuus is. Het lijkt erop dat de gemeenten er niet goed mee uit de voeten kunnen en dat de kaders onduidelijk zijn.

Op verzoek van de Ministeries I&M en BZK heeft BVH Ruimte nu nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten in de structuurvisies omgaan met de afdwingbare bovenplanse kosten en de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Het doel van de Ministeries is onduidelijkheden te verminderen en het kostenverhaal duidelijker, transparanter, flexibeler maar toch evenwichtig te maken.

Voor dit onderzoek zijn 2 vragen opgesteld:

1. In welk mate passen de bijdragen die door gemeenten gevraagd worden voor bovenplanse kosten en of bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in het bestaande wettelijke systeem (Wro)?
2. In welke mate zijn deze afdwingbare bovenplanse kosten en of vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen aan te merken als bovenwijkse voorzieningen?

1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen, een theoretisch deel en een empirisch deel.

Het theoretisch deel

In het theoretisch deel wordt het kader waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd geschetst aan de hand van de huidige wetgeving zowel publiek- als privaatrecht, de jurisprudentie, de rechtsbeginselen en diverse andere vakinhoudelijke informatiebronnen. In dit deel wordt het bestaande wettelijke systeem beschreven en hoe de wetgever de uitwerking daarvan beoogt. Vanuit deze theorieën en het beoogde beleid zijn op basis van de Wro, criteria benoemd waaraan de projecten moeten voldoen willen zij in aanmerking komen voor een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen of afdwingbare bovenplanse kosten en vervolgens als bovenwijkse voorzieningen.

Het empirisch deel

In het empirische deel is onderzoek gedaan naar de structuurvisies zelf. Er is gekeken naar de wijze waarop de vrijwillige bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en of afdwingbare bijdrage voor bovenplanse kosten is opgenomen in de structuurvisie, zie hoofdstuk 2 voor nadere uitleg van deze vormen van kostenverhaal.

De basis voor dit onderzoek zijn de gegevens die beschikbaar zijn uit het eerder uitgevoerde onderzoek naar de forfaitaire bijdrage. Voor dit onderzoek zijn alle gemeenten diverse malen benaderd door zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken als VNG, Vvg en BVH Ruimte, met het verzoek aan het onderzoek deel te nemen. De respons van dit onderzoek (42% van alle gemeenten) wordt daarom als representatief beschouwd.

In dit eerdere onderzoek hebben 73 gemeenten aangegeven dat zij structuurvisie (s) hebben waarin vrijwillige bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen en of afdwingbare bovenplanse kosten zijn opgenomen. Het gaat hierbij om in totaal 94 structuurvisies (enkele gemeenten hebben meerdere



structuurvisies opgegeven). Deze gemeenten hebben aangegeven dat in deze structuurvisies 30 maal een bijdrage voor bovenplanse kosten en 89 maal een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen is opgenomen. De onderbouwing voor het vragen van deze bijdragen moet in de structuurvisie staan. Dit kunnen overigens meerdere en verschillende projecten zijn.

Een eerste toets van de bedoelde projecten in de 94 structuurvisies liet zien dat er sprake is van ongeveer 1.000 projecten. Het voert voor dit onderzoek te ver om alle 1.000 projecten nader te bestuderen. Daarom is gekozen voor een steekproef om te komen tot ongeveer de helft van het aantal structuurvisies en projecten.

In deze steekproef is rekening gehouden met de respons uit het eerdere onderzoek. In overleg met de Ministeries is aansluiting gezocht met de verdeling van de gemeenten over het land en met inwoneraantallen per gemeente. De steekproef bestaat nu uit 46 structuurvisies met bijna 600 projecten in 35 gemeenten. De verdeling van deze 35 gemeenten over het land is een representatieve afspiegeling van de verdeling van alle respondenten (73 gemeenten) uit het eerdere onderzoek. Ook hierbij ligt het zwaartepunt in Noord-Brabant en Limburg.

De steekproef bestaat aldus uit deze 46 structuurvisies.

Tabel 1: vergelijk per provincie aantal gemeenten respons uit het onderzoek naar forfaitaire bijdrage (2013) en aantal gemeenten uit de steekproef

Provincie	aantal gemeenten met een structuurvisie op basis waarvan volgens hen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten gevraagd kunnen worden (onderzoek 2013)	%	Gemeenten steekproef huidig onderzoek	%
Drenthe	3	4%	0	0%
Flevoland	0	0%	0	0%
Friesland	3	4%	0	0%
Gelderland	10	14%	4	11%
Groningen	2	3%	0	0%
Limburg	13	18%	10	29%
Noord-Brabant	14	19%	8	23%
Noord Holland	8	11%	4	11%
Overijssel	3	4%	2	6%
Utrecht	2	3%	0	0%
Zeeland	3	4%	1	3%
Zuid Holland	12	16%	6	17%
Totaal	73	100%	35	100%



Tabel 2: gegevens per provincie steekproef aantal gemeenten, aantal structuurvisies en aantal projecten

Provincie	gemeenten	%	structuurvisies	%	projecten	%
Drenthe	0	0%	0	0%	0	0%
Flevoland	0	0%	0	0%	0	0%
Friesland	0	0%	0	0%	0	0%
Gelderland	4	11%	6	13%	37	6%
Groningen	0	0%	0	0%	0	0%
Limburg	10	29%	15	33%	181	31%
Noord-Brabant	8	23%	12	26%	179	31%
Noord Holland	4	11%	4	9%	43	7%
Overijssel	2	6%	2	4%	38	6%
Utrecht	0	0%	0	0%	0	0%
Zeeland	1	3%	1	2%	15	3%
Zuid Holland	6	17%	6	13%	93	16%
Totaal	35	100%	46	100%	586	100%

In enkele provincies zijn nu geen structuurvisies bestudeerd omdat de betreffende structuurvisies niet geschikt bleken te zijn voor dit onderzoek. Bijvoorbeeld omdat het een structuurvisie van voor 2008 betrof of omdat in de structuurvisie geen projecten zijn aangegeven. In een enkel geval was de structuurvisie niet traceerbaar via openbare bronnen.

Naast de structuurvisies zijn ook diverse bijbehorende beleidsdocumenten zoals een nota kostenverhaal, een uitvoeringsprogramma, een nota grondbeleid en de website van de gemeente bestudeerd.

De gegevens uit het eerdere onderzoek dateren uit 2012 (de digitale enquête is in mei 2012 onder de gemeenten uitgezet). Maar in de meeste gemeenten zijn nadien geen nieuwe structuurvisies vastgesteld.

Alle gegevens zijn anoniem verwerkt in de resultaten. Dit betekent dat de resultaten niet terug zijn te voeren tot de individuele respondenten.

Dit onderzoek gaat nadrukkelijk niet over de hoogte en berekeningswijze van de bedragen die door de gemeenten gevraagd worden aan de initiatiefnemer.

Daar waar bovenplanse kosten staat wordt ook bovenplanse verevening bedoeld.



2. De theorie; bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zoals de wetgever het bedoeld heeft

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen uit dit onderzoek toegelicht. Ook wordt beschreven wat de wetgever beoogd heeft met de invoering van de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en afdwingbare bovenplanse kosten. En hoe hij had gedacht dat dit in de praktijk uit zou werken.

Daarna worden enkele meer algemene bespiegelingen rondom publiekrecht, privaatrecht, de rechtsbeginselen en de rol van de overheid in het kader van kostenverhaal gegeven.

Doel van dit hoofdstuk is om te komen tot criteria om de praktijk te kunnen toetsen aan wat vanuit wettelijk beleid de bedoeling is.

2.1 Beschrijving van enkele begrippen

In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen uit dit onderzoek beschreven.

Goede ruimtelijke ordening en economische uitvoerbaarheid

Het ruimtelijke orderingsbeleid is gestoeld op twee pijlers: een goede ruimtelijke ordening (art 3.1 Wro) en de eis van economische uitvoerbaarheid (art 3.1.6 lid 1 sub f Bro).

Met een goede ruimtelijke ordening (een criterium dat ook al onder de WRO bestond) wordt onder andere bedoeld dat het bestemmingsplan zich moet richten op het creëren van planologische ontwikkelingen die binnen de planperiode van tien jaar worden gerealiseerd.

Met de eis van economische uitvoerbaarheid moet voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan inzicht zijn in de kosten en moet er duidelijkheid zijn over de financiële gevolgen van de bestemmingsplanwijziging. Maar ook moet duidelijk zijn wie daarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze eventuele tekorten worden gedekt.

Deze twee pijlers gelden vanzelfsprekend ook voor het kostenverhaal. Goede ruimtelijke ordening kan dan ook gelezen worden als dat er een gemotiveerde relatie is tussen het project waarvoor een bijdrage wordt gevraagd en de bestemmingsplanwijziging die bij moet dragen (al dan niet vrijwillig) aan het project. Daarbij dient ook de economische uitvoerbaarheid van zowel het project als de bestemmingsplanwijziging in ogenschouw genomen te worden. Het gaat dan om vragen als: is het project onuitvoerbaar zonder de bijdrage van de bestemmingsplanwijziging en is de bestemmingsplanwijziging onuitvoerbaar als gevolg van de gevraagde bijdrage?

Kostenverhaal

Volgens de SVIR is kostenverhaal het in rekening brengen van de kosten van voorzieningen van openbaar nut (zoals straten, groen, parkeergelegenheid, waterpartijen met een openbare functie) binnen een bepaald ruimtelijk plan.

Dit kostenverhaal bestaat eigenlijk uit twee delen: kosten die moeten voldoen aan de kostensoortlijst: gebiedseigenkosten, bovenplanse kosten en bovenwijkse voorzieningen (art 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro) en kosten die daaraan niet hoeven te voldoen maar die wel gemotiveerd moeten worden in een structuurvisie, dit zijn de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen.

Structuurvisie

De structuurvisie is een visie op hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid en geeft richting aan voorgenomen gemeentelijk beleid. De Wro verplicht gemeenten tot het vaststellen van een structuurvisie. Deze structuurvisie kan betrekking hebben op het gehele grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan. De visie kan ook betrekking hebben op een bepaald aspect van de ruimtelijke ordening zoals het wonen, bedrijvigheid, recreatie, verkeer etc. De structuurvisie heeft geen direct bindende werking naar burgers, maar is meer een beleidsvisie die als uitgangspunt dient voor het opstellen van bestemmingsplannen. Het is niet mogelijk om tegen de structuurvisie beroep in te stellen. De structuurvisie kent een directe koppeling met de verhaalsmogelijkheden van fondsbijdragen voor bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen.



Bovenplanse kosten art 6.13 lid 7 Wro

Wat onder fondsbijdrage voor bovenplanse kosten valt blijkt niet uit de Wro. Via een amendement⁴ is deze bijdrage in de Wro terecht gekomen. De Wro geeft hiervan geen omschrijving. Uitdrukkelijk worden de bovenwijkse voorzieningen niet bedoeld. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat men samenhangende ontwikkelingen van verschillende locaties mogelijk wilde maken zonder dat die locaties in één grondexploitatie moeten worden opgenomen. Een vorm van verevening dus. Het exploitatieoverschot in locatie A kan bijdragen in de kosten van locatie B waar een exploitatietekort is, mits tussen beide locaties de samenhang is aangetoond. De bovenplanse kosten moeten wel opgenomen zijn in een structuurvisie waarbij de samenhang en koppeling tussen projecten duidelijk moet zijn. Ook moeten in de structuurvisie aanwijzingen voor bestedingen van het fonds zijn aangegeven. De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden hierbij en moeten geobjectiveerd worden. Via een exploitatieplan zijn fondsbijdragen voor bovenplanse kosten afdwingbaar te verhalen.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen art 6.24 lid 1 onder a Wro

In een anterieure overeenkomst kunnen gemeente en initiatiefnemer vastleggen dat de initiatiefnemer een financiële bijdrage levert aan ruimtelijke ontwikkelingen. Zowel in de Wro, als in de kamerstukken is het begrip ruimtelijke ontwikkeling niet nader gedefinieerd.

Door een motie van Geluk c.s.⁵ is deze bijdrage opgenomen in de Wro. Uit de tekst van de motie blijkt dat het niet gaat om rode ontwikkelingen maar om andere belangrijke maatschappelijke functies zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen en reconstructies in stedelijk of landelijk gebied. In de motie wordt de regering verzocht een instrument te creëren waarmee provincies en gemeenten de nieuwe rode ontwikkelingen mogelijk maken en daarbij een voorwaarde kunnen stellen dat met een deel van die ontwikkeling te behalen meeropbrengst wordt ingezet voor de realisatie van andere maatschappelijke functies op hun grondgebied. Deze maatschappelijke functie hoeft niet per se in hetzelfde gebied als de rode ontwikkeling gerealiseerd te worden. De decentrale overheden moeten wel in hun ruimtelijke plannen de koppeling tussen de rode ontwikkeling en de financiering en realisatie van een andere maatschappelijke functie onderbouwen. De betrokken marktpartijen en overheden kunnen in een op de betreffende situatie toegesneden overeenkomst op vrijwillige basis de wijze van financiering en realisatie van de verschillende functies uitwerken. Deze tekst uit de motie is overgenomen in de Nota Ruimte⁶.

In de Wro is het uiteindelijk als volgt opgenomen, art 6.24 lid 1 onder a luidt:

*Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
a financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;*

Volgens recente jurisprudentie moet het ruimtelijk verband tussen de bestemmingswijziging en de ruimtelijke ontwikkeling gemotiveerd en inzichtelijk gemaakt worden in de structuurvisie⁷. Een ontwikkelaar kan echter niet gedwongen worden in ruil voor een bestemmingsplanwijziging bij te dragen aan ruimtelijke en of maatschappelijke ontwikkelingen elders. De wetgever heeft expliciet afstand genomen van betaalplanologie en baatafroming⁸ (zie ook paragraaf 2.2).

In de praktijk worden bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen gezien als maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied. Dit andere gebied hoeft niet in de directe omgeving van de nieuwe woonwijk te liggen. Andere voorbeelden

⁴ Amendement lid Irrgang c.s., kamerstuk 30218 nr. 20: Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

⁵ Kamerstuk 29435 nr. 68

⁶ Kamerstuk 29435, nr. 154, paragraaf 1.4.7, 2005

⁷ TBR 2012-48 Betaalplanologie Horst aan de Maas (hoewel dit over de WRO gaat is het zeer aannemelijk dat deze uitspraak ook onder de Wro gedaan zou worden)

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 11



zijn regionaal groen, bijdragen in de bouwkosten van een maatschappelijke functie, rood voor groenarrangementen, groen voor rood arrangementen, ruimte voor ruimte, parkeren en culturele voorzieningen.

De bijdrage is vrijwillig en de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden hier in beginsel niet, al is enige reflexwerking van het afdwingbaar kostenverhaal wel denkbaar.

Bovenwijkse voorzieningen art 6.13 lid 6 Wro

Bovenwijkse voorzieningen zijn fysieke ingrepen die niet enkel aan één exploitatiegebied toe te schrijven zijn maar die van nut zijn voor meerdere opgaven. Denk hierbij aan rotondes, rondwegen en grootschalige parken die ten dele direct toerekenbaar zijn aan de nieuwe locatie en ten dele aan bijvoorbeeld bestaande wijken. Deze voorzieningen zijn daarmee naar rato toerekenbaar.

Veelal vindt het verhalen van deze kosten plaats via een fonds (Fonds Bovenwijkse Voorzieningen). Voor deze voorzieningen worden deels Algemene Middelen en of eerdere stortingen in het fonds van de gemeente ingezet. Vanwege de toerekenbaarheid naar rato van profijt is het nagenoeg onontkoombaar deze bijdrage aan de kosten met een nota bovenwijkse voorzieningen in het gemeentelijk beleid vast te leggen.

Het is niet verplicht de bovenwijkse voorzieningen te koppelen aan een structuurvisie. Maar het is wel aan te raden hier in de structuurvisie aandacht aan te besteden.

De bovenwijkse voorzieningen zijn vrijwillig via een anterieure overeenkomst verhaalbaar alsook afdwingbaar via een exploitatieplan. De drie criteria profijt, toerekenbaarheid/causaliteit, proportionaliteit zijn hierop van toepassing.

Onder de WRO werden deze bovenwijkse voorzieningen ook al verhaald. Via het private spoor gebeurde dit veelal via bijdrages per m2 in de zogenaamde omslagfondsen. Naar publiekrecht leek het mogelijk, maar feitelijk werden deze kosten vaak niet verhaald.

Onder de WRO was het wegens het toenmalig stelsel van de baatbelasting zo, dat er geen gebate onroerende zaken buiten de heffing mochten blijven. Het is immers een belasting en behoort voor iedereen gelijk te zijn. Het buiten de heffing laten van onroerende goederen maakte dat de baatbelastingverordening door de rechter onverbindend kon worden verklaard, waardoor de gemeente met vaak hoge kosten achterbleef. Per baatbelastingheffing moest aangegeven worden in hoeverre een onroerende zaak door de aanleg van die bovenwijkse voorziening was gebaat. Het bovenwijkse karakter van de voorziening maakte een concrete toewijsbaarheid naar onroerende zaak moeilijk te hanteren.

De p.p.t.- criteria, art 6.13 lid 6 Wro

Voor zowel de bovenplanse kosten als de bovenwijkse voorzieningen zijn in een exploitatieplan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit van toepassing. In de praktijk worden deze vaak afgekort tot p.p.t. criteria. Deze criteria moeten objectiveerbaar toegepast worden. Slechts aangeven dat de p.p.t.- criteria van toepassing zijn, zoals in de praktijk wel voorkomt, is niet voldoende. Dit betekent dat de toepassing onderbouwd moet zijn en dat deze motivatie traceerbaar en herkenbaar is.

Profijt

De gebiedsontwikkeling moet nut (profijt) ondervinden van de te treffen werken, werkzaamheden en maatregelen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als zodanig en niet meer vervolgens per bouwperceel binnen de locatie. Het gaat hierbij vooral om het fysieke nut van die werken, werkzaamheden en maatregelen voor een locatie. Bij maatregelen zoals het opheffen van hindercirkels en bij compensatie buiten de locatie schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een (groter) gebied ontwikkeld kan worden.

Toerekenbaarheid/causaliteit

Er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, werkzaamheden en maatregelen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan. Niet alle kosten die een causaal verband hebben met de locatie zijn toerekenbaar. Wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden, zijn deze niet toerekenbaar, bijvoorbeeld onderhoud en beheer. Nutsvoorzieningen worden doorgaans langs andere weg bekostigd. Maar wanneer de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen (onrendabele top) dan tellen deze kosten wel mee. In Art 6.2.5 sub a Bro wordt aangegeven dat nutsvoorzieningen met bijbehorende werken



en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt, verhaalbaar zijn. Dit zelfde geldt voor openbaarvervoervoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen.

Proportionaliteit

Indien meerdere gebieden profijt hebben van werken, werkzaamheden en maatregelen moeten deze naar evenredigheid worden verdeeld. Deze verdeling moet expliciet gemaakt worden in verdeelmaatstaven. Dat betekent dat een gemeente transparant moet aangeven langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Koppeling en samenhang

Voor het afspreken van een financiële bijdrage van een rode ontwikkeling aan een andere ruimtelijke ontwikkeling geldt wettelijk alleen de eis dat de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, in een structuurvisie is vastgelegd. Uit de Nota Ruimte blijkt dat de overheid in hun ruimtelijke plannen de koppeling tussen de rode ontwikkeling en de financiering en realisatie van andere maatschappelijke functies moet onderbouwen (paragraaf 1.4.7 in de Nota Ruimte). De Wro schrijft echter niet voor hoe dat moet. Uit recente jurisprudentie blijkt dat het verband gemotiveerd en inzichtelijk gemaakt moet worden in de structuurvisie⁹.

De enkele mededeling dat in het gehele gebied van de structuurvisie een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk is lijkt onvoldoende. Een op die bijdrage ruimtelijke ontwikkeling toegespitste motivering met enige financiële onderbouwing voor de hoogte van de bijdrage lijkt noodzakelijk.

Tabel 1: samengevat de begrippen

	Verhaalbaar via anterieure overeenkomst	Verhaalbaar via exploitatieplan	Belang van Structuurvisie
Bovenplanse kosten/verevening (samenhangt tussen locaties) 6.13 lid 7	ja (dat is dan een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling)	ja, mits voldaan aan profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit	verplicht, ruimtelijke en functionele samenhang aangeven en bestedingen die tlv het fonds komen
Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (fysiek en maatschappelijk van nut > 1 gebied, niet directe relatie) 6.24 lid 1 a	Ja	Nee	verplicht, koppeling tussen opgaven en ontwikkelingen aangeven
Bovenwijkse voorzieningen (fysiek van nut >1 gebied, directe relatie)	Ja	ja, mits voldaan aan profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit	functioneel, maar niet verplicht. Nota Bovenwijkse voorzieningen is van belang voor toerekening naar rato

⁹ TBR 2012-48 Betaalplanologie Horst aan de Maas (hoewel dit over de WRO gaat is het zeer aannemelijk dat deze uitspraak ook onder de Wro gedaan zou worden)



2.2 Rechtsbeginselen

In deze paragraaf wordt in het kort het speelveld van internationaal publiekrecht, staatsrecht, bestuursrecht, privaatrecht en belastingrecht geschetst waarop wij ons begeven als we ons bezighouden met kostenverhaal in het ruimtelijke orderingsdomein. Dit speelveld wordt ook begrensd door diverse rechtsbeginselen.

Tot ca.1815

“Door op vrijwillige basis in te stemmen met belastingheffing kregen bepaalde groeperingen in de samenleving het recht mee te praten over de uitgaven en daarmee invloed op het landsbestuur; in de loop der tijden evolueerde deze deelneming aan het bestuur tot een echte volksvertegenwoordiging met algemeen kiesrecht. Door samen met andere landstroken de lasten te dragen, kon bovendien de vroeger bestaande staatkundige versnippering tot de moderne eenheidsstaat worden uitgebouwd,” aldus Ferdinand H.M. Grapperhaus in zijn voorwoord in het boek “Belasting, vrijheid en eigendom”¹⁰.

Deze eenheidsstaat ontstond voor ons land formeel in 1815.

Rechtsstaatgedachte

Vanuit deze ontwikkelingen en vooral de verworvenheden vanuit de Franse Revolutie ontstond de rechtsstaatgedachte. Een rechtsstaat is een staat waarvan de macht gereguleerd en beperkt wordt door het recht. Deze rechtsstaatgedachte wil willekeur voorkomen en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderen. In een rechtsstaat worden burgers tegen de macht van de staat beschermd door wetten. In een rechtsstaat dient sprake te zijn van een scheiding der machten, zoals bedoeld door Montesquieu met zijn Trias Politicaleer en zal de rechtspraak onafhankelijk moeten zijn. Een rechter kan in dat geval oordelen bij een conflict en wordt geacht de wet te volgen. In geval van een overtreding kan de rechter een sanctie opleggen. In het strafrecht kan gedacht worden aan het opleggen van gevangenisstraffen. In het privaatrecht kan gedacht worden aan het onthouden van rechtsgevolg aan een overeenkomst, die in strijd met de regelen des rechts tot stand is gekomen.

De Nederlandse staatsinrichting is grotendeels gestoeld op de Trias Politicaleer.

Constitutie

De constitutie is het belangrijkste, omdat deze bevoegdheden attribueert aan ambten en organen van die rechtsstaat. De constitutie omvat meer dan alleen de geschreven grondwet. Ook bijvoorbeeld het Statuut en het internationale recht, zoals vastgelegd in Verdragen. De organieke wetten, zoals de Gemeentewet behoren ook tot de Constitutie.

Onafhankelijke rechtspraak

De rechtspraak dient onafhankelijk te zijn en er is dan ook sprake van rechtsbescherming tegen de overheid. In de Grondwet staan klassieke grondrechten opgesomd, de zogenaamde afweerrechten, die een staatsvrije sfeer waarborgen tegenover de burger en de sociale grondrechten, die uit de 20ste eeuw stammen. In onze grondwet uit 1983 staat bijvoorbeeld in artikel 14 lid 1 het volgende: “Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften”. Anders gezegd: niemand kan zomaar zijn eigendomsrecht worden ontnomen.

Rechtsbescherming

Een aantal grondrechten is vastgelegd in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en in het Verdrag van Burgerlijke en Politieke Rechten (1966). Sommige van deze bepalingen hebben in ons land rechtstreekse werking, dat wil zeggen dat burgers er een beroep op kunnen doen. Daarmee worden deze bepalingen afdwingbaar. En zo bieden ze rechtsbescherming. Deze rechtsbescherming is dan niet alleen op het nationale recht en Europees recht, maar ook op het internationale recht gebaseerd.

¹⁰ Grapperhaus, Ferdinand H.M., *Belasting vrijheid en eigendom*, Meijburg & Co, 1989



Belastingen

Het staat de overheid op grond van de constitutie niet vrij om zo maar geld te eisen van haar onderdanen, ook niet als gedecentraliseerde overheid, zie daarvoor het bepaalde in artikel 132 lid 6 van onze grondwet: de wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven. Daarbuiten heeft de gedecentraliseerde overheid dus geen bevoegdheid om betaling van belastingen te verlangen.

Waarom moet een overheid zich conformeren?

De overheid mag belastingen heffen, leges vragen of een exploitatiebijdrage op grond van de Wro. Daarnaast mag de overheid sinds 1 juli 2008 vragen om een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en dit is een bijdrage op vrijwillige basis.

In de Wro is per 1 juli 2008 voorrang gegeven aan het private spoor bij kostenverhaal, omdat dit aansloot bij de bestaande praktijk van de exploitatieovereenkomst, die was gebaseerd op artikel 42 van de WRO. Hoewel de formulering in de wet zodanig is dat het lijkt dat er voorrang wordt gegeven aan het publieke spoor, is veel ruimte gelaten aan het kostenverhaal via het private spoor. De overheid kan door middel van het aangaan van een grondexploitatieovereenkomst, ook wel anterieure overeenkomst genoemd, op basis van artikel 6.24 Wro het kostenverhaal immers anderszins verzekeren en mag dan afzien van het publieke spoor van kostenverhaal.

Het bepaalde in artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek verbiedt de overheid het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in strijd met het (on)geschreven publiekrecht: anders gezegd: de inhoud van de overeenkomst mag niet in strijd zijn met het publiekrecht, het betreft immers een bevoegdhedenovereenkomst naar privaatrecht. Een bevoegdhedenovereenkomst gaat over de principe-bereidheid tot planologische medewerking, die voorafgaat aan de publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening.

Een overheid kan de te sluiten anterieure overeenkomst aangaan als rechtspersoon naar privaatrecht, maar daarnaast moet het bestuursorgaan naar publiekrecht besluiten tot het aangaan van dergelijke overeenkomst (zie art. 165 Gemeentewet) en dat is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

Artikel 3.14 Burgerlijk Wetboek is het spiegelbeeld van het bepaalde in artikel 3.2 lid 2 van de Awb en bepaalt dat een bevoegdheid, die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht (=onderdeel van de constitutie). Artikel 3.1 lid 2 van de Awb: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur strekken zich ook uit tot rechtshandelingen naar privaatrecht door de overheid. Artikel 3.14 BW gaat dus nog verder, want dat artikel spreekt ook over ongeschreven publiekrecht.

Bovenstaande wetsartikelen en het ongeschreven publiekrecht geven dus de normen aan die de overheid bij haar uitoefening van haar privaatrechtelijke én publiekrechtelijke bevoegdheden heeft te hanteren.

Mag een overheid een bestemmingsplanwijziging weigeren wanneer de initiatiefnemer geen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen wil betalen?

Artikel 3.3 Awb (maar ook artikel 3:13 Burgerlijk Wetboek) bevat het verbod tot willekeur: een bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Het in dit artikel neergelegde verbod van détournement de pouvoir is een sedert lang aanvaarde algemene regel van bestuursrecht. Hier gaat het niet om de inhoud van de overeenkomst maar om de toelaatbaarheid van de overeenkomst.

In de ruimtelijke ordening geldt ook het zogenaamde specialiteitsbeginsel, dit is geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar meer een beginsel dat ten grondslag ligt aan deze 'administratieve' wetgeving. De strekking van dit beginsel onder de WRO is dat deze wet alleen op zijn eigen 'speciale', door die wet zélf afgebakende terrein mag worden toegepast en niet mag dienen tot het bereiken van daarbuiten gelegen doeleinden¹¹. Er is geen reden om aan te nemen

¹¹ Van der Burg F.H., Cartigny, G.J.M., Overkleeft-Verburg G., *Rechtsbescherming tegen de overheid*, Ars Aequi Libri, 1985, 5e herziene druk



dat dit specialiteitsbeginsel onder de huidige Wro niet zou gelden.

Het verbod van détournement de pouvoir is een algemeen aanvaarde regel in het publiekrecht. Voor dit onderzoek is het van belang hier het arrest Alkemade/Hornkamp te vermelden. De Hoge Raad volgde het Hof in het oordeel dat de gemeente door van haar bevoegdheid om vrijstelling te weigeren, gebruik te maken om die vrijstelling afhankelijk te stellen van de contractuele aanvaarding door Hornkamp, die bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij aan de gemeente is verleend (HR 3 april 1998, AB 1998, 241). En dit arrest sluit eigenlijk naadloos aan op de oudere jurisprudentie zoals het Krusemanarrest (HR 12 april 1962, ARB 1962/487).

Het ging in dit arrest om de aanvaardbaarheid van het bedingen van een van de gemeente gevraagde planologische medewerking tegen een financiële prestatie. De Hoge Raad overwoog dat dit geoorloofd was tenzij "tegen het bedingen of het in ontvangst nemen van die prestatie enig wettelijk beletsel bestaat, dan wel de overheid aldus handelende, misbruik maakte van haar bevoegdheden of de feitelijke machtspositie welke die medewerking voor haar wederpartij noodzakelijk deden zijn en haar tot die medewerking in staat stelden".¹²

Aldus: het staat het bestuursorgaan niet vrij een financiële voorwaarde te verbinden aan de uitoefening van haar bevoegdheden naar publiekrecht, er is een verbod op betaalplanologie. De overheid is gehouden tot een goede ruimtelijke ordening, zie artikel 3 Wro.

Overige jurisprudentie betaalplanologie

Inmiddels is er al recente jurisprudentie Wro, maar die gaat niet over de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Die jurisprudentie gaat over het niet toekennen van een nieuwe bestemming. Er is bepaald dat het de gemeenteraad niet vrijstaat de voorgenomen bestemming niet te wijzigen door de enkele weigering van een initiatiefnemer met de gemeente een anterieure overeenkomst aan te gaan, in geval dat er geen planologische bezwaren tegen die bestemmingsplanwijziging bestaan, zie uitspraak gemeente Reimerswaal, maar ook de gemeente Nuth.¹³

Soms wordt door initiatiefnemers erover geklaagd dat de gemeenten het heel erg 'bont' maken met deze zogenaamde vrijwillige bijdragen, die dus worden gevraagd naast de bijdrage in de kosten genoemd in de kostensoortenlijst (art 6.2.3 tm 6.2.5 Bro). Vaak komt een contractspartij van een koude kermis thuis als ze aangeeft dat ze liever de tweede acceptgiro afwacht tegelijkertijd met de aanvraag van de omgevingsvergunning. De gemeente geeft dan vaak aan het bestemmingsplan niet verder in procedure te kunnen brengen wegens het ontbreken van de verplichte economische uitvoerbaarheid van de wijziging, als zijnde in strijd met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3 Wro. (Zie ook de eerder genoemde arresten Nuth en Reimerswaal ter illustratie, hier betrof het overigens niet een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Maar er is geen reden om aan te nemen dat de rechter anders zal oordelen in geval van een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen.)

De contractspartij heeft in een dergelijk geval het idee met betaalplanologie te maken te hebben. Betaalplanologie heeft de wetgever niet beoogd, "Het wetsvoorstel biedt geen expliciete garantie ter voorkoming van zogenaamde betaalplanologie, maar zoals ik elders heb aangegeven, is een handelswijze van de gemeente die neerkomt op betaalplanologie in strijd met het wettelijk stelsel te achten. Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben.", aldus de Minister.¹⁴

Ook geldt een verbod op baatafoming. De gemeente mag niet meer kosten verhalen dan ze daadwerkelijk heeft en het willen meedelen in de 'baat' die de zelfrealisator mogelijk met de exploitatie van het gebied zal realiseren.

¹² VNG, *De doorkruisingsleer in perspectief*, 2010, p 110

¹³ ECLI: NL: RVS:2013:1783 Gemeente Reimerswaal, ECLI: NL: RVS:2011: BR4016 Gemeente Nuth

¹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 11



Kenbaarheidsvereiste

Hoe weet je nu voorafgaand aan de overeenkomst waartoe je gehouden bent als burger/wederpartij van de overheid? Dat hoort dus in de wet te staan. Immers: rechtszekerheid houdt in dat zo min mogelijk onduidelijkheid bestaat of kan ontstaan over de inhoud en de strekking van regels, i.c. de Wro. Anders wordt de macht niet gereguleerd en wordt deze macht niet beperkt door het recht.

Onder de WRO

Voor 1 juli 2008 was het kostenverhaal gebaseerd op de exploitatieverordening, zoals bedoeld in artikel 42 WRO. Iedere gemeente was verplicht een exploitatieverordening op te stellen. Deze verordening diende door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Ook kon de gemeenteraad besluiten tot de vaststelling van een zogenaamd bekostigingsbesluit, waarin werd aangegeven dat de gemeente kostenverhaal wilde gaan toepassen in een bepaald gebied. Hierdoor werden eventuele zelfrealisatoren op de hoogte gesteld door de gemeente, dan wel door eigenaren in het gebied, waarmee zij een ontwikkelovereenkomst en/of intentieovereenkomst hadden gesloten. In deze exploitatieverordening zelf was bepaald hoe de bekendmaking van de verordening diende te geschieden en wanneer de verordening in werking trad. De verordening verschilde inhoudelijk per gemeente en soms wel in aanzienlijk veel opzichten. Ondanks het feit dat de VNG een zogenaamde modelverordening liet opstellen.

De bepalingen in de exploitatieverordening waren de zogenaamde 'algemene voorwaarden' waaronder de gemeente zou meewerken aan het in bouwexploitatie brengen van gronden. Het afwijken van de verordening door de gemeente resulteerde in een nietige overeenkomst (in ouder jurisprudentie werd eerst geoordeeld dat de 'vordering niet geldend' kon worden gemaakt, in latere jurisprudentie was het oordeel dat de overeenkomst 'nietig' was; zie Udenarrest uit 1996¹⁵ en arrest Beuningen uit 2006¹⁶) en wel met een beroep op de rechtszekerheid om willekeur tegen te gaan. In andere gevallen konden de al betaalde exploitatiebijdragen worden teruggevorderd wegens onverschuldigde betaling, zie Polyprojectarresten I en II¹⁷.

Ook onder de WRO kon er gekozen worden voor het zogenaamde 'vrijwillige' spoor en bij gebreke daarvan kon er een bekostigingsbesluit ex artikel 222 Gemeentewet (oud) worden genomen, voorafgaand aan de uitvoering van de werken. Ook hier was er sprake van kenbaarheid: een bekostigingsbesluit is immers een raadsbesluit dat in openbaarheid moet worden genomen en dat vervolgens moet worden bekendgemaakt/gepubliceerd. Deze kenbaarheid was dus al een groot goed onder het oude ruimtelijke ordeningsrecht, vooral daar waar het kostenverhaal om de hoek kwam. Onder oud recht kon de zelfrealisator weten dat en wat de overheid maximaal ging verhalen. Bij het uitblijven van overeenstemming over de exploitatieovereenkomst kon vervolgens een baatbelastingverordening (publieke spoor) worden vastgesteld op basis waarvan de eigenaren van de gebate percelen een belastingaanslag tegemoet konden zien.

Er is veel jurisprudentie gevormd onder de WRO over kostenverhaal.

Onder de Wro

De vraag is of deze 'oude' jurisprudentie in geval van het kenbaarheidsvereiste nog gelding heeft in het huidige recht. En daar is wat voor te zeggen.

Gedoeld wordt op de algemene regels behorende bij de totstandkoming van overeenkomsten, waarbij de contractspartijen zich mede moeten laten leiden door de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij. Anders gezegd heeft de gemeente, die met een zelfrealisator een grondexploitatieovereenkomst ex artikel 6.24 Wro wil afsluiten de plicht deze contractant er op te wijzen dat ze bepaalde bijdragen mag voldoen, maar dat de initiatiefnemer dat niet hoeft, omdat het een vrijwillige bijdrage betreft? Het antwoord is ja. Die overheid dient immers geen onderscheid in de bejegening van zelfrealisatoren te maken in de wijze van het private of publieke spoor van het kostenverhaal.

¹⁵ Gemeente Uden/Lieshout, Hoge Raad, 16-2-1996, 608

¹⁶ Gemeente Beuningen, Hoge Raad, 6-1-2006, NJ 2006, 301

¹⁷ Gemeente Warmond (nu gemeente Teylingen), Hoge Raad, 13-4-2001, NJ 2001, 581 en Hoge Raad, 12-12-2003, NJ2004,460



Samengevat, welke gelden mag de overheid aan de burger vragen?

1. Belasting

De overheid mag belastingen innen, dat staat in wetten en verordeningen, bijvoorbeeld inkomstenbelasting, dividendbelasting. Zowel wetten als verordeningen worden niet van kracht als ze niet voorafgaand aan de inwerkingtreding zijn bekendgemaakt in het Staatsblad en/of gemeentelijke voorlichtingspagina. Er is ook nog een mogelijkheid tot een baatbelasting, maar die is voor dit onderzoek van ondergeschikt belang.

2. Leges

De gemeentelijke overheid mag bedragen aan leges vragen, maar die zijn begrensd tot de kosten van dienst, die de overheid verricht. De vaststelling van de legesverordening en de daarbij behorende tarieven geschiedt door de gemeenteraad

3. Exploitatiebijdragen

De gemeentelijke overheid moet, behoudens kruimelgevallen, een exploitatiebijdrage vragen op grond van de Wro. De exploitatiebijdrage is gebaseerd op een exploitatieplan en dit exploitatieplan moet dan weer op de juiste wijze zijn bekendgemaakt. Ook heeft een belanghebbende het recht om zijn/haar zienswijze kenbaar te maken en bezwaren in te dienen tegen een dergelijk besluit tot vaststelling van een exploitatieplan.

Indien het kostenverhaal anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld door middel van een grondexploitatie-overeenkomst (oftwel een anterieure overeenkomst), kan de gemeente afzien van de vaststelling van een exploitatieplan. Nog altijd geldt dan de begrenzing van de kostensoortenlijst en de p.p.t.- criteria.

Bijdrage bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten vallen ook onder de kostensoortenlijst. Ook verplicht de Wro gemeenten tot het publiceren van het sluiten van de grondexploitatie of anterieure overeenkomsten.

4) Vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen:

Gemeenten mogen met initiatiefnemers betalingen van bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen overeenkomen. Deze bijdragen hoeven niet te voldoen aan de p.p.t.- criteria, maar moeten wel gemotiveerd worden in een structuurvisie.

2.3 Criteria ontleend

In dit hoofdstuk is in het kort het terrein van publiekrecht, privaatrecht, bestuursrecht, internationaal recht en staatsrecht aangegeven waar het kostenverhaal mee te maken heeft. Ook is kort aangegeven wat de wetgever beoogt met het kostenverhaal. Dit alles is opgeschreven om te komen tot criteria waaraan de projecten uit de structuurvisies getoetst kunnen worden.

Wat precies afdwingbare bovenplanse kosten en vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zijn heeft de wetgever niet aangegeven. Maar vanuit diverse bronnen zoals juridische uitspraken, de behandeling van wetstukken in de Kamer, memorie van toelichting en vakliteratuur zijn wel criteria te herleiden.

De volgende criteria zijn opgesteld.

Bijdrage bovenplanse kosten (art 6.13.7 Wro):

- Zij maken ruimtelijke en functionele samenhangende ontwikkelingen van verschillende locaties mogelijk zonder dat ze in één grondexploitatie zijn opgenomen (verevening).
- Zij moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid/causaliteit en proportionaliteit (de p.p.t.- criteria).
- In de structuurvisie zijn aanwijzingen gegeven met betrekking tot besteding van het fonds/gelden.



Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (art 6.24.1 Wro):

- Het zijn fysieke maatschappelijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, en infrastructuur in een ander gebied. Maar het kunnen ook bijdragen zijn in bouwkosten van maatschappelijke functies, ruimte voor ruimte, groen voor rood, rood voor groen, parkeren en culturele voorzieningen.
- In de structuurvisie is de koppeling tussen opgave en ontwikkelingen aangegeven, gemotiveerd en onderbouwd.
- Het is een vrijwillige bijdrage.

Om het toetsen te vereenvoudigen zijn nadere aanwijzingen opgesteld:

- Het zijn projecten die nodig zijn als gevolg van de nieuwe ontwikkelingen (nadere uitwerking van koppeling en samenhang en de p.p.t.- criteria).
- De projecten waarvoor bijdragen gevraagd worden zijn redelijk concreet beschreven in de structuurvisie. Algemene verbetering van woon-, werk- en leefomgeving is bijvoorbeeld niet concreet genoeg (nadere uitwerking van koppeling en samenhang en de p.p.t.- criteria).
- De projecten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd moeten passen onder de Wro en er is geen andere grondslag voor de dekking van de kosten (Bro art 6.2.5).
- Er is geen sprake van betaalplanologie in de zin dat planologische wijzigingen gekocht kunnen worden door eenzijdig een financiële bijdrage te vragen¹⁸.
- Er is geen sprake van baatafoming in de zin van afoming van waardestijging ten gevolge van bestemmingswijziging.
- De initiatiefnemer kan bij de start van de planontwikkeling weten dat de gemeente een bijdrage kan vragen en de initiatiefnemer kan ook weten waarom, waaraan en hoeveel betaald moet worden.¹⁹ Dit is van belang voor de rechtszekerheid.
- De huidige stad/bestaande gemeenschap betaalt ook mee aan de projecten waarvoor een bijdrage gevraagd wordt. Vaak zijn dit immers projecten waarvan niet alleen nieuwe ontwikkelingen baat hebben maar ook de huidige gemeenschap. Ingeval dat enkel nieuwe ontwikkelingen baat hebben van de projecten is er eerder sprake van een kostenpost in de grondexploitatie dan wel een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen.

Bovenwijkse voorzieningen (art 6.13.6 Wro):

- Het zijn fysieke ingrepen die niet enkel aan één exploitatiegebied zijn toe te schrijven maar die van nut zijn voor meerdere opgaven.
- Zij moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid/causaliteit, proportionaliteit (de p.p.t.- criteria).
- In structuurvisie zijn aanwijzingen gegeven met betrekking tot besteding van het fonds/gelden.

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 11

¹⁹ Zie paragraaf 2.2 (kenbaarheidsvereiste)



3. De praktijk: bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie

In dit hoofdstuk is onderzocht of de bijdragen die door gemeenten gevraagd worden voor afdwingbare bovenplanse kosten en of vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen passen in het bestaande wettelijke systeem (Wro). Tevens is gekeken of de projecten ook onder de bovenwijkse voorzieningen geschaard zouden kunnen worden.

3.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven zijn niet alle projecten uit de 94 structuurvisies uit het eerdere onderzoek onderzocht. Er is gekozen voor een steekproef. In totaal zijn 46 structuurvisies en 586 projecten bestudeerd. In enkele gevallen wordt in de structuurvisie verwezen naar een nadere uitvoeringsparagraaf, nota kostenverhaal, nota grondbeleid, nota bovenwijkse voorzieningen, meerjareninvesteringsprogramma etc. Ook deze informatie is bij het onderzoek betrokken.

Aan de hand van de in hoofdstuk 2 opgestelde criteria zijn de projecten uit de structuurvisies getoetst. In de presentatie van de resultaten wordt meestal uitgegaan van een percentage ten opzichte van het aantal projecten. Echter bij enkele toetsingen is het beter de vergelijking te laten zien ten opzichte van het aantal structuurvisies omdat de spreiding van de projecten over de structuurvisies niet gelijkmatig is verdeeld.

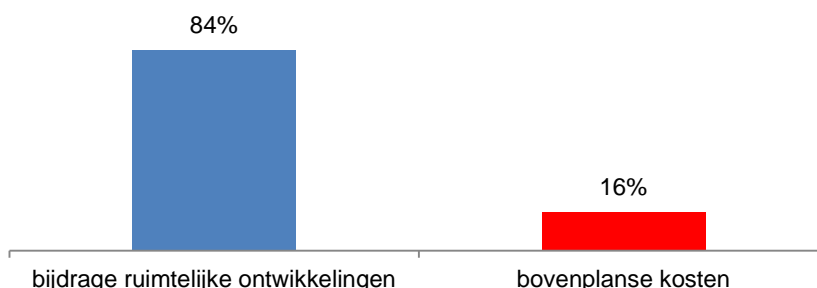
Bij onderstaande criteria worden de resultaten in percentages van het aantal structuurvisies gepresenteerd.

- Zijn de projecten waarvoor bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd onderbouwd met de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?
- Is bij de projecten waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen wordt gevraagd de samenhang en koppeling in de structuurvisie goed aangegeven?
- Zou er bij het vragen van een bijdrage sprake kunnen zijn van betaalplanologie of baatafroming?
- Betaalt de bestaande stad/huidige gemeenschap mee aan de projecten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd?

3.2 Resultaat toetsing structuurvisies en projecten aan de criteria

In de 46 structuurvisies die bestudeerd zijn wordt voor in totaal 586 projecten een bijdrage gevraagd. Dit zijn vooral bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (84%). Overigens is in de structuurvisies niet altijd duidelijk aangegeven om welke vorm van kostenverhaal het gaat een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen of voor bovenplanse kosten.

Figuur 1: welke bijdrage wordt gevraagd in de structuurvisies



Sowieso blijkt uit dit onderzoek dat de termen door elkaar worden gebruikt. Ook zijn er nieuwe termen bedacht, bijvoorbeeld bovenplanse investeringen, bijdrage ruimtelijke voorzieningen, ruimtelijke investeringen. Soms komen alle gelden samen in één fonds dat men dan fonds bovenwijkse voorzieningen noemt.



In één structuurvisie wordt verwezen naar artikel 6.13 lid 5 en lid 7 (dat zijn bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten) en men noemt het vrijwillige bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen terwijl dit dus afdwingbare kosten zijn volgens de Wro.

In 7 structuurvisies worden zowel bovenplanse kosten als bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen opgevoerd, dit is dus in 15% van alle 46 structuurvisies.

In 35 structuurvisies worden enkel bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd (76%) en in 4 structuurvisies enkel een bijdrage voor bovenplanse kosten (9%).

In merendeel van de structuurvisies worden tussen de 1 en 5 projecten, waarvoor een bijdrage wordt gevraagd, opgevoerd. Zie onderstaande tabel.

Tabel 2: Aantal projecten zoals opgenomen in de structuurvisies

Aantal projecten aangegeven in de structuurvisie	Structuurvisies met Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in aantallen	Structuurvisies met Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in percentages	Structuurvisies met Bovenplanse kosten in aantallen	Structuurvisies met Bovenplanse kosten in percentages
1-5	18	43%	6	55%
6-10	8	19%	2	18%
11-15	7	17%		0%
15-20	2	5%	2	18%
20-25	3	7%		0%
>25	4	10%	1	9%
totaal	42	100%	11	100%

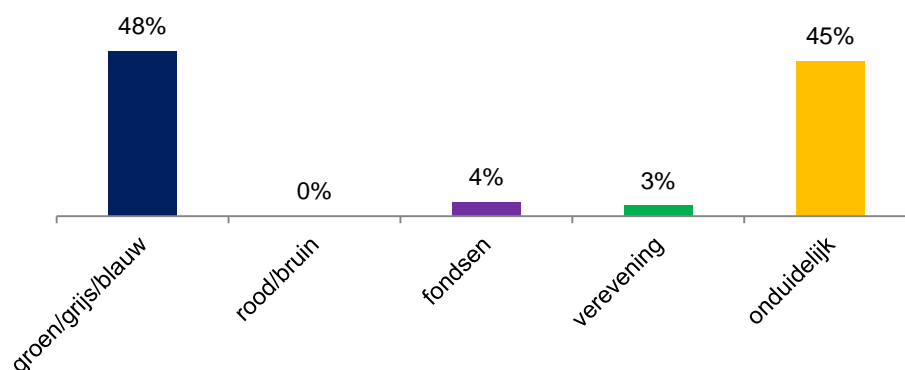
A. De afdwingbare bijdrage bovenplanse kosten

In de structuurvisies zijn in totaal 95 projecten opgenomen waarvoor een bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd.

1. Voor wat voor een soort projecten wordt een bijdrage bovenplanse kosten gevraagd?

De bijdragen bovenplanse kosten zijn gecategoriseerd naar groen/grijs/blauw (flora/fauna, infrastructuur en water), rood/bruin (vastgoed), fondsen (dit betreft met name sociale woningbouw maar ook fondsen waarbij niet duidelijk is aangegeven welke werkzaamheden hieruit betaald worden), verevening tussen locaties en een categorie 'onduidelijk'. Aan deze laatste categorie zijn o.a. projecten toebedeeld die niet tot één van de andere categorieën toe te rekenen zijn (bijvoorbeeld plankosten en gebiedsontwikkelingen).

Figuur 2: type projecten waarvoor een afdwingbare bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd.



In één structuurvisie worden 3 locaties met elkaar verevend (3%).



Voorbeelden van projecten die als bovenplanse kosten worden aangemerkt in de structuurvisies onder de categorie groen/grijs/blauw (48%):

- Herstructurering stationsomgeving.
- Aanleg natuur en landschap
- Aanleg van een ontsluitingsweg, verbeteren van een rondweg.
- Landschappelijke inpassingen.
- Overgangen en groene buffers.
- Aanleg fietstunnel en fietspaden.

Voorbeelden van projecten die onder de categorie 'onduidelijk' opgenomen zijn (45%):

- Transformatie bestaand bedrijventerrein.
- Sloop en verplaatsing van visueel hinderlijke (agrarische) bedrijfsgebouwen
- Reconstructie oude cultuurhistorische elementen
- Opstellen structuurvisie
- Gebiedsontwikkelingen
- Afwaarderen van een weg

Voorbeelden van fondsen (4%) zijn:

- Fonds sociale woningbouw; wanneer onvoldoende sociale woningen worden gebouwd dient dit volgens de gemeente gecompenseerd te worden middels een bijdrage in een fonds. Dit wordt overigens niet door alle gemeenten als een bijdrage bovenplanse kosten gezien, soms is dit fonds ook onder bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen.
- Fonds bovenplanse verevening woningvoorraad of bedrijfslocaties
- Fonds bovenplanse verevening kwaliteit

2. En zijn dit ook de soort projecten die de wetgever beoogd heeft?

Volgens een criterium dat ontleend is aan de wet maken bovenplanse kosten ruimtelijke en functionele samenhangende ontwikkelingen van verschillende locaties mogelijk zonder dat ze in één grondexploitatie zijn opgenomen (verevening). Er is slechts in één structuurvisie sprake van directe verevening tussen locaties zoals de indiener van het amendement (Irrgang c.s., zie paragraaf 2.1) in gedachte had.

Welke werkzaamheden vanuit bijvoorbeeld een fonds bovenplanse verevening uitgevoerd wordt is in de structuurvisies niet terug te vinden. Waar, wanneer en hoe de compensatie van het onvoldoende bouwen van sociale woningen plaats vindt is ook niet in de structuurvisies opgenomen. Volgens een van de criteria dienen in de structuurvisie aanwijzingen voor de besteding van de gelden te zijn opgenomen. Dit is dus niet het geval.

Merendeel van bovenstaande projecten betreft ruimtelijke projecten. Het afwaarderen van een weg hoort echter betaald te worden vanuit de Algemene Dienst. Er is dus een andere dekkingsbron. Het gaat hier om 1 project van de 95 (1%) onderzochte projecten waarvan heel duidelijk is dat hier geen bijdrage bovenplanse kosten voor gevraagd mag worden. Bij 41 projecten is dit onduidelijk omdat de omschrijving in de structuurvisie niet concreet genoeg is (43%).

Overigens is in enkele structuurvisies de koppeling tussen een project en een nieuwe ontwikkeling zo duidelijk aanwezig dat het project eigenlijk onderdeel van de ontwikkeling is en er geen aparte bijdrage voor bovenplanse kosten gevraagd hoeft te worden.

3. Zijn in de structuurvisies de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit voor bovenplanse kosten voldoende toegepast?

In 11 structuurvisies (24% van alle structuurvisies) is aangegeven dat men een bijdrage voor bovenplanse kosten vraagt. In één structuurvisie gaat het concreet over de verevening van plangebieden met elkaar. Hierbij zijn echter niet de p.p.t.- criteria aangegeven. In 4 structuurvisies (3 van één gemeente) zijn de p.p.t.- criteria niet specifiek aangegeven maar ze zijn wel herleidbaar. In alle andere structuurvisies worden de criteria niet aangegeven en zijn ze ook niet als zodanig herkenbaar.



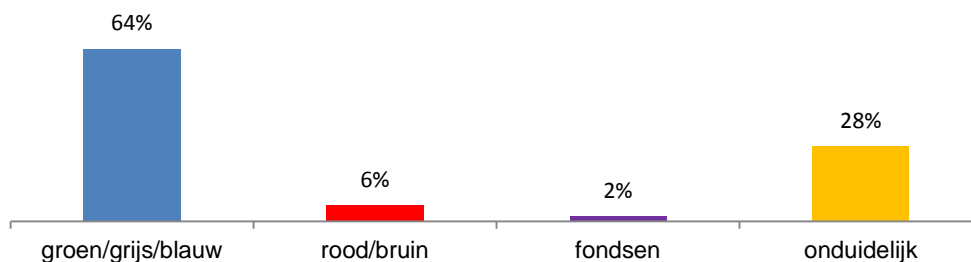
B. De vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

In de structuurvisies is voor in totaal 491 projecten een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd.

1. Voor welke projecten wordt een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd?

De projecten waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd wordt zijn zeer divers. In het onderzoek is een verdeling gemaakt naar groen/grijs/blauw (flora/fauna, infrastructuur en water), rood/bruin (vastgoed), fondsen (dit betreft met name sociale woningbouw maar ook fondsen waarbij niet duidelijk is aangegeven welke werkzaamheden hieruit betaald worden) en een categorie 'onduidelijk'. Aan deze laatste categorie zijn ook projecten toebedeeld die niet tot één van de andere categorieën toe te rekenen zijn (bijvoorbeeld, educatie, gebiedsontwikkelingen).

Figuur 3: type projecten waarvoor een vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen wordt gevraagd



De bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zijn merendeel bijdragen voor groene, grijze of blauwe projecten (64%). Voorbeelden hiervan zijn:

- Herinrichten van openbare ruimte
- Aanleg van een park
- Aanleg van parkeerplaatsen
- Aanleg van fiets en wandelpaden
- Realisatie van ontsluitingen
- Verbeteren van de oevers van waterlopen
- Aanleggen van ecologische verbindingzones/hoofdstructuur
- Bescherming van amfibieën, faunatunnels
- Uitbreiding van heidegebieden
- Verbeteren waterkwaliteit
- Onderhoud en beheer van houtwallen
- Aanplant bomen en hagen
- Landschappelijke inpassing bedrijventerrein
- Dijkontwikkeling
- Realiseren van een spooraansluiting

Ook bijdragen voor rood/bruine projecten worden in de structuurvisies genoemd (6%), bijvoorbeeld:

- Realisatie van een cultureel centrum, een theater, een bibliotheek
- Realisatie van een kinderdagverblijf, sportvoorzieningen, wijkgebouw
- Realisatie van een brede school, onderwijsvoorzieningen, jongerencentrum
- Behoud scholen en dorpshuizen
- Behoud monumentale en cultuurhistorische objecten
- Realisatie multifunctioneel centrum, clustering voorzieningen
- Realisatie van een parkeerkelder

Bijdrage in fondsen (2%) zijn bijvoorbeeld:

- Fonds sociale woningbouw
- Parkeerfonds
- Herstructureringsfonds
- Fonds kunst



Daarnaast zijn er ook nog projecten die in de structuurvisie niet concreet genoeg zijn omschreven zodat onduidelijk is of dit ruimtelijke voorzieningen betreft, vastgoed, fondsen of geheel iets anders (28%). Voorbeelden hiervan zijn:

- Versterken van de economie
- Stimuleren private opknappannen
- Maatregelen ter verbetering van stiltegebieden
- Aanleg van picknickplaatsen, speelhutten, schuilhutten, uitkijkposten of informatieborden
- Sloopregeling, glasregeling
- Aanleg van een jachthaven met voorzieningen
- Versterken van cultuurhistorie
- Opstellen van een bestemmingsplan, van een visie, van een structuurvisie
- Aankoop bosgronden
- Leefbaarheidsprojecten
- Stimuleren levendigheid in de kern
- Veiligheidsprojecten
- Duurzaamheidsprojecten
- Uitvoeren van klimaatbeleid
- Openstellen van een kloostertuin
- Ontwikkeling of verplaatsing volkstuintencomplex
- Stimuleren samenwerking ondernemers
- Educatie en promotie
- Beheer van bermen
- (Her)ontwikkellocaties voor woningbouw/bedrijventerrein
- Gebiedsontwikkelingen

2. En zijn dit ook de soort projecten die de wetgever beoogd heeft?

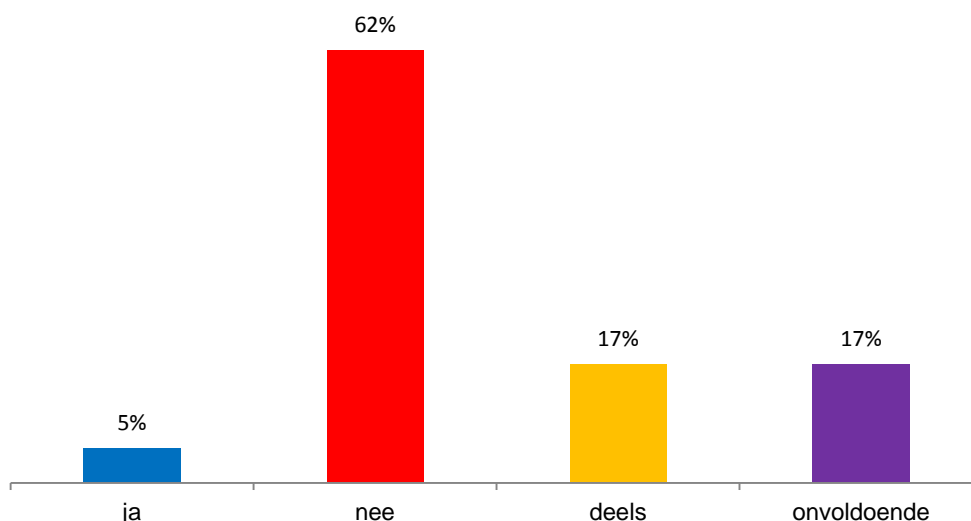
Volgens een van de criteria dienen de projecten ruimtelijk van aard te zijn zoals natuur, recreatie, waterberging, en infrastructuur in een ander gebied. Maar het kunnen ook bijdragen zijn in bouwkosten van maatschappelijke functies, ruimte voor ruimte, groen voor rood, rood voor groen, parkeren en culturele voorzieningen. Met name de projecten die onder de categorie 'onduidelijk' zijn genoemd kunnen niet allemaal onder bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen geschaard worden. Voor 65 projecten van de 491 onderzochte projecten (13%) mag volgens het criterium geen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd worden. Denk daarbij aan de leefbaarheidsprojecten, projecten in het kader van beheer en onderhoud, educatie en promotie, stimuleringsmaatregelen. Daarnaast zijn er 103 projecten (21%) waarvan niet duidelijk is of hiervoor een bijdrage gevraagd mag worden, deze projecten zijn onvoldoende concreet beschreven in de structuurvisie. Denk hierbij aan gebiedsontwikkelingen en herontwikkellocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen. Misschien dat er onderdelen van deze projecten voor een bijdrage in aanmerking komen maar dat is in de structuurvisies niet concreet genoeg aangegeven.



3. Is in de structuurvisie de samenhang en koppeling voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen duidelijk aangegeven?

In het algemeen is de samenhang en de koppeling tussen de bestemmingsplanwijziging en het project waarvoor een bijdrage wordt gevraagd slecht of niet onderbouwd. Het gaat om 59% van de 42 structuurvisies.

Figuur 4: is in de structuurvisie de samenhang en koppeling duidelijk aangegeven?



De meeste structuurvisies hebben een aparte paragraaf waar ingegaan wordt op het kostenverhaal. Vaak begint men met een algemene uitleg van de termen en begrippen uit de Wro. De praktische uitwerking en de samenhang tussen locaties en projecten in de structuurvisie lijkt lastig aan te geven. Men verwijst vaak naar andere hoofdstukken of men geeft enkel een opsomming van de projecten zonder de relatie met het beleid in de structuurvisie te leggen. Soms wordt volstaan met teksten als:

- *De gehele gemeente is verzorgingsgebied en alle ontwikkellocaties moeten een financiële bijdrage leveren aan de projecten in het verzorgingsgebied.*
- *Bijdrage in sportvoorzieningen, bouwkosten van kinderdagverblijven en andere zaken van maatschappelijk of ruimtelijk nut (bijvoorbeeld rood voor rood, rood voor groen arrangementen, bovenplafond verevening) die niet vallen onder de term bovenwijken/bovenplafonds.*
- *Op basis van deze structuurvisie wil de gemeente investeringen doen die bijdragen aan een algemene verbetering van de woon-, leef-, en werkkwaliteiten van de gemeente. Deze investeringen hebben daarmee een positieve uitwerking op de waarde van bestaand, maar ook op de marktwaarde van nieuw te realiseren onroerend goed.*
- *De investeringsprojecten leveren een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het buitengebied en komen in aanmerking voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling*
- *De middelen uit het fonds (art 6.24 lid 1 Wro) worden aangewend om bij te dragen aan de kwaliteitswinst in het landelijk gebied. De tegenprestaties worden ingezet in het kader van het algemene belang en niet voor privédoeleinden. Middelen uit het groenfonds kunnen in eerste instantie worden aangewend voor natuurontwikkeling en landschapsverbetering. Daarnaast voor cultuurhistorische ontwikkelingen, recreatieve routes en sloop van ongewenste bebouwing.*
- *Het in deze structuurvisie vastgelegde kwaliteitsbeleid over een bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling is gebaseerd op de gedachte dat ruimtelijke ontwikkelingen (bouwactiviteiten) leiden tot verlies aan ruimtelijke kwaliteit en dat dit verlies moet worden gecompenseerd. Achterliggend doel is het behoud en waar mogelijk versterking van de (groene)kwaliteiten van zowel het buitengebied als het stedelijk gebied.*



- *Het kan gaan om investeringen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de belevingskwaliteit, functionele kwaliteit, sociale kwaliteiten bereikbaarheid van de woonomgeving. Het imago, uitstraling en de aantrekkelijkheid van de gemeente als recreatiegemeente. Met deze beschrijving wordt de grondslag gelegd voor bijdragen ruimtelijke ontwikkeling.*
- *Dit fonds wordt besteed aan projecten waarvoor nog geen of onvoldoende budget beschikbaar is. In deze structuurvisie is aangegeven waarvoor dit fonds kan worden aangewend. Dit zijn projecten voor ontwikkeling van groen, natuur, landschap en cultuurhistorie respectievelijk projecten in kernen die bijdragen aan de leefbaarheid en de realisatie van maatschappelijke voorzieningen.*

Ook wordt in de structuurvisies soms verwezen naar andere beleidsplannen, hierin zouden dan de projecten zijn aangegeven. Echter, vaak wordt in deze beleidsstukken weer verwezen naar de structuurvisie (kip-ei verhaal). Ook komt het voor dat verwezen wordt naar een nog op te stellen nota kostenverhaal. Echter, tot op heden (maart 2014) is deze nog niet opgesteld of in ieder geval nog niet vastgesteld en via openbare bronnen te vinden.

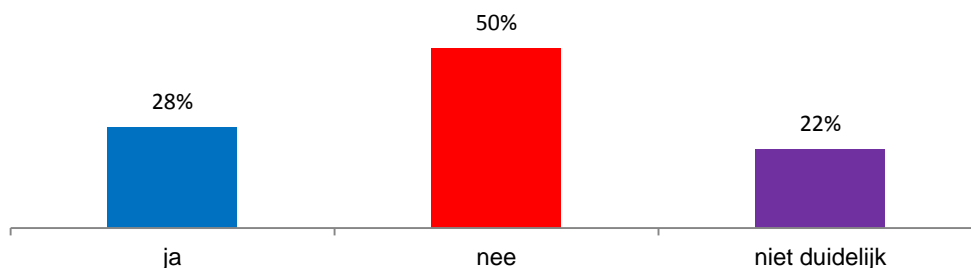
Overigens is er niet in de gemeentelijke begroting getoetst of de bedoelde investeringen daarin zijn opgenomen.

C. Overige toetscriteria

1. Zou er sprake kunnen zijn van betaalplanologie en of baatafoming?

In de helft van de structuurvisies is er geen sprake van betaalplanologie. In 28% van de structuurvisies zou er misschien sprake van kunnen zijn. Dit wil zeggen dat het onduidelijk is of de gemeente meewerkt aan een planologisch verzoek wanneer de initiatiefnemer niet bij wil dragen aan de projecten zoals opgevoerd in de structuurvisie. In enkele structuurvisies wordt gesproken over tegenprestaties of compensatie. De wetgever heeft duidelijk uitgesproken dat betaalplanologie niet gewenst is en dit is recentelijk bevestigd door jurisprudentie, zie ook hoofdstuk 2

Figuur 5: Zou er sprake kunnen zijn van betaalplanologie of baatafoming?



In enkele structuurvisies zijn de volgende teksten opgenomen:

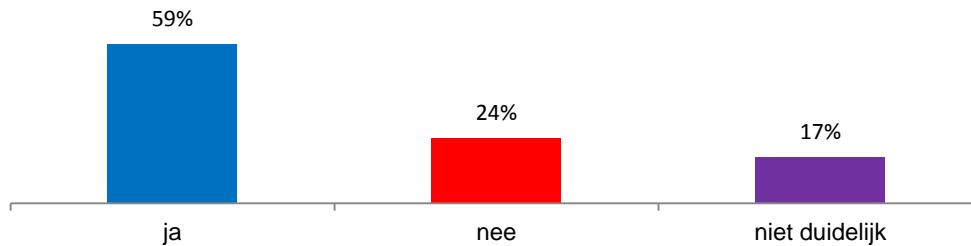
- *Wanneer niet betaald wordt zal de gemeente haar medewerking heroverwegen.*
- *De bijdrage moet betaald worden voordat de bouwvergunning van de nieuwe ontwikkeling wordt verleend.*
- *Daarom wordt 50% van de bestemmingswinst als uitgangspunt genomen voor zowel de tegenprestatie in natura als de financiële tegenprestatie*
- *Ontwikkelingen in het buitengebied zijn alleen mogelijk indien netto sprake is van een kwaliteitsverbetering van het buitengebied. In dat kader is een bijdrage aan het fonds, waarmee projecten in het buitengebied worden gefinancierd aan de orde.*
- *Een ruimtelijke ontwikkeling kan pas rekenen op planologische medewerking op het moment dat een passende kwaliteitsverbetering van het buitengebied gegarandeerd is.*



2. Betaalt de bestaande stad/huidige gemeenschap ook mee aan het in de structuurvisie opgevoerde project waarvoor bijdragen gevraagd worden?

In 59 % van de 46 structuurvisies betaalt de huidige gemeenschap ook mee aan de gewenste projecten uit de structuurvisie waarvoor ook aan de initiatiefnemer een bijdrage wordt gevraagd danwel afgedwongen via het exploitatieplan. In 17 % van de visies is dit niet duidelijk aangegeven. En bij 24% van de structuurvisies betaalt enkel de initiatiefnemer voor de aangegeven projecten, de huidige gemeenschap draagt niets bij en dat is ook duidelijk aangegeven in de structuurvisie.

Figuur 6: betaalt de huidige gemeenschap ook mee aan de projecten?



Bij 24% van de structuurvisies betaalt de huidige gemeenschap dus niet mee aan het project. Dit betreft veelal de gemeenten in Limburg die gebruik maken van het Limburgs Kwaliteitsmenu. De provincie Limburg heeft een Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) opgesteld dat door veel Limburgse gemeenten overgenomen en uitgewerkt wordt in haar eigen structuurvisie. Het LKM houdt in dat bij ontwikkelingen in het buitengebied verlies aan omgevingskwaliteit gecompenseerd moet worden. Dit kan in natura maar ook door een vastgestelde bijdrage in een fonds te doneren. In het LKM zijn nieuwe rode ontwikkelingen in het buitengebied gecategoriseerd en per categorie is een kwaliteitsbijdrage aangegeven. Deze compensatie moet worden gegarandeerd indien een initiatiefnemer een bepaald type rode ontwikkeling wil realiseren. De concrete kwaliteitsbijdrage is niet opgenomen in het LKM maar wordt door maatwerk bepaald. In het LKM zijn ter ondersteuning wel drempelwaarden en richtlijnen opgenomen. De gemeenten werken het LKM, en met name de kwaliteitsbijdrage in hun eigen structuurvisies nader uit. Volgens het LKM heeft het de voorkeur dat de kwaliteitsbijdrage op de bouwlocatie zelf of in de nabijheid wordt gerealiseerd.

3. Wordt het criterium kenbaarheidsvereiste goed toegepast?

Kan de initiatiefnemer bij de start van de planontwikkeling weten dat de gemeente een bijdrage kan vragen en kan de initiatiefnemer ook weten waarom, waaraan en hoeveel betaald moet worden ²⁰?

Bij het doornemen van de structuurvisies blijkt dat het kenbaarheidsvereiste niet voldoende wordt toegepast. In veel gevallen wordt een lijstje met projecten gepresenteerd waarbij de samenhang met nieuwe ontwikkelingen niet duidelijk is. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat het onderbouwd wordt in een nog op te stellen nota kostenverhaal of iets dergelijks. Deze nota is tot op heden nog niet opgesteld of hierin wordt weer verwezen naar de structuurvisie (kip-ei). In een enkel geval wordt verwezen naar een MPG (meerjarenperspectief grondexploitaties) of iets dergelijks. Maar dit zijn vooral documenten bedoeld voor intern gebruik en ze zijn meestal niet beschikbaar voor de initiatiefnemers. In een enkel geval is er wel een openbaar deel, maar dat is lastig te doorgronden.

²⁰ Zie paragraaf 2.2 (kenbaarheidsvereiste)



4. Toetsing van de projecten aan meerdere criteria tegelijk.

De de projecten waarvoor in de structuurvisies bijdragen voor worden gevraagd zijn aan meerdere criteria samen getoetst. Het gaat dan om de volgende criteria:

- Ingeval bovenplanse kosten maken zij ruimtelijke en functionele samenhangende ontwikkelingen van verschillende locaties mogelijk zonder dat ze in één grondexploitatie zijn opgenomen (verevening).
- Ingeval bovenplanse kosten moeten zij voldoen aan profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit (de p.p.t.- criteria).
- Ingeval bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zijn het fysieke maatschappelijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, en infrastructuur in een ander gebied. Maar het kunnen ook bijdragen zijn in bouwkosten van maatschappelijke functies, ruimte voor ruimte, groen voor rood, rood voor groen, parkeren en culturele voorzieningen.
- Ingeval bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is in de structuurvisie de koppeling tussen opgave en ontwikkelingen aangegeven, gemotiveerd en onderbouwd.
- Er is geen sprake van betaalplanologie en of baatafoming.
- Ook de bestaande stad/huidige gemeenschap betaalt mee aan de projecten.

Na deze toetsing blijven er slechts twee structuurvisies over. Dit zijn structuurvisies met projecten waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling wordt gevraagd. Het zijn er slechts twee omdat de meeste structuurvisies slecht scoren op het criterium van de p.p.t.- criteria en de koppeling en samenhang. In de meeste structuurvisies is de koppeling en samenhang tussen de ruimtelijke ontwikkeling en het project niet duidelijk of is deze onvoldoende onderbouwd. Ook zijn in het geval van bovenplanse kosten de p.p.t.- criteria nauwelijks aangegeven in de structuurvisies.

Wanneer het criterium van de samenhang en koppeling en de p.p.t.- criteria buiten beschouwing wordt gelaten blijven er 17 structuurvisies (37% van alle structuurvisies) en 142 projecten over (dit zijn 21 projecten bovenplanse kosten en 133 projecten bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen) die aan de overige bovenstaande criteria voldoen en aldus als bijdrage ruimtelijke ontwikkeling en of bovenplanse kosten aangemerkt kunnen worden. Dit is 24% van alle onderzochte projecten. De overige 76% voldoet dus niet aan deze criteria samen. Dit komt vooral omdat er of sprake lijkt te zijn van betaalplanologie en of de bestaande stad/huidige gemeenschap betaalt niet mee aan de projecten.

Wanneer bij deze laatste criteria ook de onduidelijke scores als positief beschouwd worden zijn er 29 structuurvisies (51% van alle structuurvisies) met 277 projecten bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en 21 projecten bovenplanse kosten die aan alle criteria voldoen. Dit is 51% van alle bestudeerde projecten.

3.3 Zijn de projecten als bovenwijkse voorzieningen aan te merken?

Voor de tweede onderzoeksvraag is nagegaan of de opgevoerde projecten ook als bovenwijkse voorzieningen aangemerkt zouden kunnen worden. Aangezien vele projecten niet of zeer globaal zijn omschreven in de structuurvisie en maar ten dele hoeven te voldoen aan de benoemde criteria is het lastig om aan te geven of de criteria van een bovenwijkse voorziening van toepassing zijn. Het gaat dan vooral om de p.p.t.-criteria. Deze gelden voor een bovenwijkse voorziening en bovenplanse kosten. Maar voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen zijn deze criteria niet van toepassing. Deze criteria zijn dus vaak niet aangegeven in een structuurvisie.

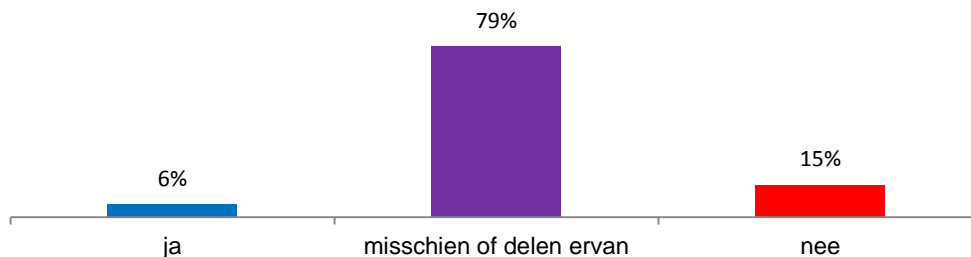
Op basis van onze ervaring is een inschatting gemaakt. Hierbij is overigens ook geen rekening gehouden met de toetscriteria dat er geen sprake is van betaalplanologie, dat de huidige gemeenschap ook meebetaalt aan de projecten en dat er in de structuurvisie aanwijzingen zijn opgenomen over de besteding van de gelden.

Er is dus enkel naar de aard van de projecten gekeken en of het project mogelijk voor meerdere exploitatiegebieden van nut zou kunnen zijn.



A. Bovenplanse kosten

Figuur 7: zijn de bijdrage bovenplanse kosten aan te merken als bovenwijkse voorziening?



Merendeel van de projecten voor bovenplanse kosten (85%: 6%+79%) zou wellicht geheel of gedeeltelijk als bovenwijkse voorziening aan te merken zijn. Voorbeelden zijn:

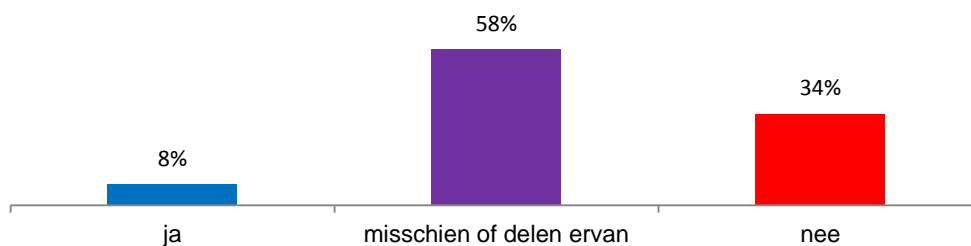
- Aanleg van ontsluitingswegen
- Aanleg van fietstunnel en fietspaden
- Herinrichting openbaar gebied
- Natuur en recreatie
- Onderdelen uit een reconstructiefonds

In totaal is 15% van de bestudeerde projecten bij de bovenplanse kosten in de structuurvisies niet geschikt bevonden voor bovenwijkse voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Verevening tussen locaties
- Fonds sociale woningbouw
- Fonds bovenplanse verevening
- Plankosten voor een structuurvisie
- Gebiedsontwikkelingen

B. Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Figuur 8: zijn de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen als bovenwijkse voorziening aan te merken?



Merendeel van de projecten voor bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (66%: 8%+58%) zou wellicht geheel of gedeeltelijk als bovenwijkse voorziening aan te merken zijn. Voorbeelden zijn:

- Aanleg van ontsluitingswegen
- Aanleg van een park
- Aanleg van ecologische verbindingzones
- Herinrichting openbare ruimte
- Aanleg van fietspaden
- Aanleg van spoorontsluiting
- Natuurontwikkeling



In totaal is 34% van de bestudeerde projecten bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisies niet geschikt bevonden voor bovenwijkse voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Cultuurhistorische projecten
- Herstellen heide
- Uitvoeren van klimaatbeleid
- Herontwikkeling sportcomplex tot woningen
- Fonds sociale woningbouw
- Plankosten
- Inpassen klooster
- Beweiding grasland
- Beheerprojecten
- Leefbaarheidsprojecten
- Stimuleren levendigheid in de kern
- Veiligheidsprojecten
- Duurzaamheidsprojecten
- Gebiedsontwikkelingen
- Realisatie van een cultureel centrum, een theater, een bibliotheek
- Realisatie van een kinderdagverblijf, sportvoorzieningen
- Realisatie van een wijkgebouw, een jongeren centrum
- Realisatie van een brede school, onderwijsvoorzieningen
- Behoud scholen en dorpshuizen
- Behoud monumentale en cultuurhistorische objecten
- Realisatie van een multifunctioneel centrum, clustering voorzieningen

Zijn de projecten als bovenwijkse voorzieningen aan te merken?

In totaal zou dus 69 % van alle 586 projecten (bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen samen) geheel of gedeeltelijk onder de bovenwijkse voorzieningen geschaard kunnen worden.

Dit betekent dat 31% van alle bestudeerde projecten niet aan de criteria van de bovenwijkse voorzieningen voldoen.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin verschillende projecten voorkomen zijn de projecten die niet als bovenwijkse voorzieningen aangemerkt kunnen worden in 20 categorieën verdeeld, zie tabel 3.

Uit deze tabel blijkt dat met name projecten die gebiedsontwikkelingen zijn of lijken te zijn en projecten die te maken hebben met behoud en versterken van de cultuurhistorie niet als bovenwijkse voorziening beschouwd worden. Ook projecten die te maken hebben met vastgoed (realisatie, verbetering en of behoud) worden niet als een bovenwijkse voorziening beschouwd.

De gebiedsontwikkelingen zijn in 9 structuurvisies aangegeven en in 8 (andere) structuurvisies zijn projecten opgenomen die de cultuurhistorie moeten versterken.

In 12 verschillende structuurvisies zijn projecten opgenomen die te maken hebben met verplaatsing/sloop/herstructurering/reconstructie van (agrarische) bedrijven, ook de sloopregelingen of glas voor glasregelingen zijn hieronder opgenomen. Deze projecten worden ook niet als een bovenwijkse voorziening gezien.

Wellicht dat delen van de projecten als bovenwijkse voorziening beschouwd kunnen worden maar dat is niet uit de beschrijvingen in de structuurvisies gebleken.



Tabel 3: projecten die niet tot de bovenwijkse voorzieningen behoren

Categorie	Bijdrage Ruimtelijke ontwikkelingen	Bovenplanse kosten
Gebiedsontwikkelingen	16%	14%
Cultuurhistorie/monumenten, archeologie	14%	
Realisatie/behoud/verbetering vastgoed	12%	
Verplaatsing/sloop/sanering/herstructurering/reconstructie/ Inpassing van bebouwing	11%	7%
Behoud/versterken/herinrichten natuur	6%	
Plankosten (structuur)visies, bestemmingsplannen	4%	21%
(verkeers)veiligheid	4%	7%
Recreatieve zaken zoals schuilhutten, picknickplaatsen, uitkijkposten, speelhutten, rustvoorzieningen	4%	
Stimuleren van samenwerking tussen diverse actoren	4%	
Onderhoud/beheer	3%	
Compensatie sociale woningbouw, parkeren	4%	7%
Aankoop/ruil van percelen	3%	
Stimulerings-, subsidieregelingen overheid	3%	
Ecologische landbouw	3%	
Verevening		21%
Fondsen		21%
Sport	1%	
Volkstuinen	1%	
Leefbaarheidsprojecten	1%	
Overige	5%	
TOTAAL	100%	100%



4. Conclusie

Onder de WRO schoot het kostenverhaalsinstrumentarium tekort op een aantal punten. Er kon bijvoorbeeld maar een deel van de kosten worden verhaald via de baatbelasting, er was sprake van langdurige onderhandelingen, waardoor de volkshuisvestelijke beleidsdoelen niet of veel later werden gerealiseerd. Free riders ontsprongen de dans van het kostenverhaal en er waren geen afdwingbare instrumenten voor verevening. Daarnaast waren er knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente en werd haar werkterrein als een black-box beschouwd. Meer transparantie op het gebied van de grondexploitatie was dus gewenst. Met de Wro streefde de wetgever ernaar een aantal van bovenstaande tekortkomingen op te lossen.

Op basis van dit empirisch onderzoek blijkt echter dat de gemeenten niet goed uit de voeten kunnen met de (spel)regels zoals de wetgever ze in gedachte had. De wetgever wilde met de Wro een transparanter, eenvoudiger, evenwichtiger en flexibeler kostenverhaal dat voor een versnelling in de voorbereiding van ruimtelijke projecten zou zorgen. Dat lijkt voor het vragen van de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten echter niet geheel op te gaan.

Uit de bestudeerde structuurvisies ontstaat een beeld dat doordat de wetgever de kaders niet duidelijk heeft meegegeven de gemeenten zeer diverse projecten hebben opgevoerd onder het mom van een algemene verbetering van de woon-, leef-, en werkomgeving van de gemeente. Dit zou namelijk ook betekenen dat de projecten dienstbaar zijn aan de gehele bestaande gemeenschap en dat een bijdrage vanuit de Algemene Dienst van de gemeente vanzelfsprekend is. Echter, in een aantal structuurvisies betalen enkel de nieuwe ontwikkelingen de bijdragen terwijl niet duidelijk wordt aangegeven dat als gevolg van deze nieuwe ontwikkelingen de werkzaamheden waarvoor een bijdrage gevraagd wordt ook noodzakelijk is (koppeling en samenhang en de p.p.t.-criteria moeten in de structuurvisie aangegeven zijn).

Ook is gebleken dat veel van de onderzochte gemeenten de soorten van bijdragen door elkaar gebruiken. Niet altijd is sprake van projecten die te maken hebben met ruimtelijke ordening. En heerst er een zweem van betaalplanologie. In de structuurvisie is veelal niet duidelijk aangegeven waarom bij een bestemmingsplanwijziging een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen dan wel bovenplanse kosten betaald moet worden. Ook wordt er in enkele gevallen verwezen naar andere (nog op te stellen) stukken.

Al deze aspecten maken dat het kostenverhaal niet transparant is en de rechtszekerheid in het geding is terwijl dat juist niet de bedoeling van de wetgever was.

Antwoord op de onderzoeksvragen

In welk mate passen de bijdragen die door gemeenten gevraagd worden voor bovenplanse kosten en of bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen in het bestaande wettelijke systeem (Wro)?

Bij slechts twee structuurvisies blijkt dat de Wro goed wordt toegepast. In deze structuurvisies wordt een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd. Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste structuurvisies ingeval van vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen de koppeling en samenhang tussen de nieuwe ontwikkeling en het project waarvoor een bijdrage wordt gevraagd niet of onvoldoende is aangegeven. Ingeval van afdwingbare bovenplanse kosten worden de p.p.t.-criteria onvoldoende toegepast.

Daarnaast blijkt ook dat er projecten worden opgevoerd die niet als zodanig tot de bovenplanse kosten dan wel bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen horen. Denk daarbij aan leefbaarheidsprojecten, stimuleringsmaatregelen, projecten in het kader van duurzaamheid en klimaatbeleid, projecten ter promotie of in het kader van educatie.

Ook worden projecten opgevoerd die normaliter een andere grondslag als financiering hebben, bijvoorbeeld projecten in het kader van beheer en onderhoud. In totaal gaat het hier om 1% van de



projecten bij bovenplanse kosten en 13% van de projecten bij bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor geen bijdrage gevraagd mag worden in het kader van de Wro.

Overigens is het bij 43% van de 95 projecten bij bovenplanse kosten en 21% van de 491 projecten bij de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen onduidelijk of hiervoor een bijdrage gevraagd mag worden. Het gaat bij deze laatste categorie om projecten als een fonds sociale woningbouw en verplaatsing of behoud van vastgoed. De omschrijving van de projecten in de structuurvisie is te globaal.

In welke mate zijn de bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen als bovenwijkse voorzieningen aan te merken?

Nagegaan is of de 586 projecten ook als bovenwijkse voorziening aangemerkt zouden kunnen worden. Bovenwijkse voorzieningen (en bovenplanse kosten) moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Bij een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen gelden deze criteria niet. Bij deze toets kon dus geen rekening met dit criterium voor bovenwijkse voorzieningen gehouden worden. Uit het antwoord op vraag 1 is gebleken dat de projecten slecht scoren op de criteria; betaalplanologie, kenbaarheidsvereiste en of de bestaande stad meebepaalt aan het project. Deze criteria zijn daarom ook buiten beschouwing gelaten.

Er is voor de beantwoording van deze vraag dus enkel getoetst op de aard van de projecten en of deze eventueel van nut kunnen zijn voor meerdere exploitatiegebieden.

Van de projecten waarvoor bovenplanse kosten worden gevraagd is 85% geheel of gedeeltelijk ook als bovenwijkse voorziening aan te merken. Het gaat hier vooral om de projecten die onder de categorie groen/grijs/blauw vallen (dus flora, fauna, infrastructuur en water).

66% van de projecten waarvoor een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling wordt gevraagd zou geheel of gedeeltelijk als bovenwijkse voorziening aangemerkt kunnen worden. Dit zijn vooral de projecten die onder de categorie groen/blauw/grijs vallen (flora, fauna, infrastructuur en water).

In totaal zou 69% van alle projecten onder de bovenwijkse voorzieningen geschaard kunnen worden.

Dit betekent dat 31% van alle bestudeerde projecten niet aan de criteria van de bovenwijkse voorzieningen voldoen. Het betreft de vastgoedprojecten, de vereveningsprojecten, gebiedsontwikkelingen, maar ook de projecten die niet onder de bovenplanse kosten dan wel bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen mogen vallen. Denk daarbij aan projecten in het kader van onderhoud en beheer, leefbaarheid en veiligheid. Deze projecten hebben andere dekkingsgrondslagen (bijvoorbeeld de Algemene Dienst bij een gemeente)

Overwegingen

- Men kan zich de vraag stellen of de structuurvisie wel het geijkte instrument is voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten (en vervolgens ook voor bovenwijkse voorzieningen). In een structuurvisie komen op een globaal niveau alle beleidsvelden samen. Dit beleid wordt daarna uitgewerkt in andere visies en bestemmingsplannen. Bij bijdrage bovenplanse kosten wordt gevraagd de p.p.t.- criteria te hanteren en bij de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen dient de samenhang en koppeling onderbouwd te zijn in de structuurvisie. Daarnaast moet alles transparant en herleidbaar zijn. Dit impliceert dat de structuurvisie niet zo globaal kan zijn als nu het geval is.
- In de praktijk blijkt dat gemeenten steeds minder bijdragen (kunnen of willen) innen:
 - In de huidige markt is sprake van steeds meer kleine bestemmingsplanwijzigingen waarbij vaak geen kostenverhaal nodig is, via de legesverordening worden dan de plankosten in rekening gebracht.



- Uit het onderzoek naar de forfaitaire bijdrage ²¹ blijkt dat veel gemeenten geen bijdragen vragen aan de initiatiefnemer wanneer sprake is van een negatieve grondexploitatie.
- Doordat de bijdragen onduidelijk zijn hebben zowel gemeente als initiatiefnemer meer plankosten en tijd nodig in het onderhandelings/voorbereidingstraject, en tijd is geld.
- De vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is voor een initiatiefnemer niet goed te toetsen omdat de p.p.t.- criteria hier niet van toepassing zijn. Hierdoor kan het zijn dat een initiatiefnemer dit voelt als willekeur en dat zijn rechtszekerheid in het geding is. Bij een bijdrage bovenwijkse voorzieningen zijn de p.p.t.- criteria verplicht en daardoor is deze bijdrage toetsbaar en transparant. De verwachting is dat een initiatiefnemer in dat geval eerder geneigd is de bijdrage te betalen.

²¹ BVH Ruimte BV, *Onderzoek forfaitaire bijdrage bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*, 's-Hertogenbosch, maart 2013





Verantwoording

Dit onderzoek is in 2014 uitgevoerd door BVH Ruimte BV in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Mevr. Mr. A.M.T. Vreman van Vreman advies heeft de juridische ondersteuning verleend.

Over BVH Ruimte BV

BVH Ruimte kent de wereld van grond- en ontwikkelingsbedrijven bij gemeenten, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Ruimtelijke projecten worden haalbaar door onze analyse van de effecten die invloed hebben op de grondexploitatie. Deze effecten zijn veel breder dan een grondexploitatie. Met onze deskundigheid en de juiste andere partijen lossen we vraagstukken op en stellen vast wat de beleidsruimte is.

BVH Ruimte ontwikkelde ook de Plankostenscan. Een methode voor het ramen van plankosten die inmiddels door vele (gemeentelijke) organisaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu is omarmd en wordt toegepast bij diverse ruimtelijke ontwikkelingen.

BVH Ruimte geeft diverse Masterclasses in Ruimtelijke Ontwikkeling, voorheen via Scobe, nu via Stichting Orbiters.

Voor meer informatie zie www.bvhruimte.nl

Mevrouw drs. B.A.M.P. van Hoek

