



Delft University of Technology

Leemten in empirische kennis rondom kostenverhaal

Hobma, Fred; Winkelman, Evert

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Published in
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Hobma, F., & Winkelman, E. (2023). Leemten in empirische kennis rondom kostenverhaal. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 159-171). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

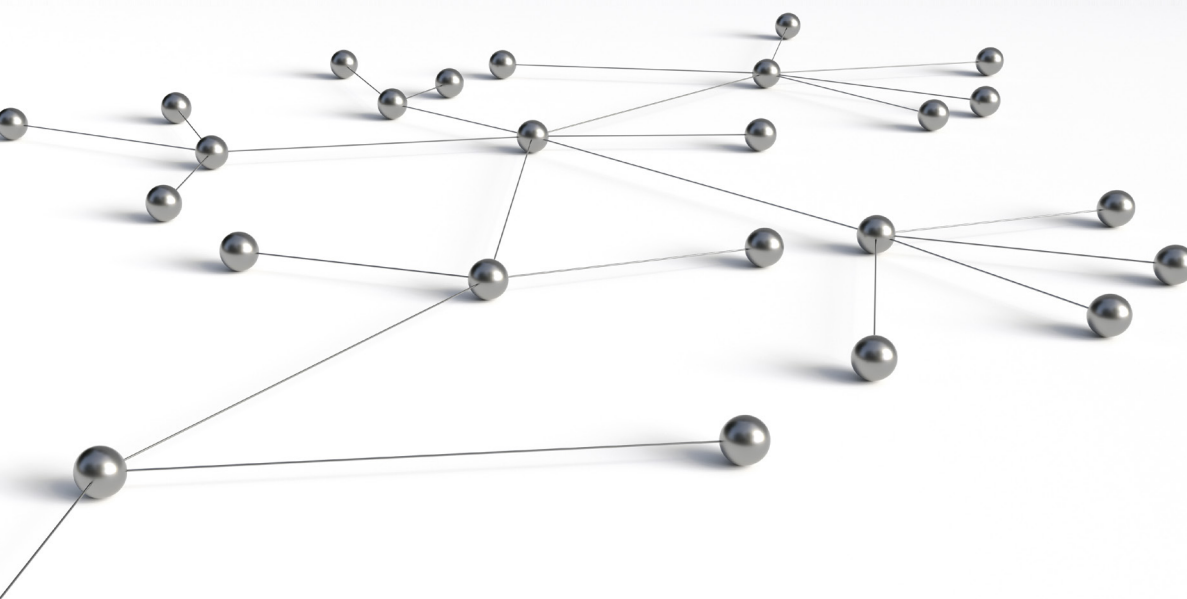
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Leemten in empirische kennis rondom kostenverhaal

Fred Hobma en Evert Winkelman¹

1 Inleiding en opzet

Voor de ontwikkeling van een gebied zal een gemeente allerlei kosten moeten maken. Het gaat bijvoorbeeld om de (personeels)kosten voor het opstellen van gemeentelijke plannen voor het gebied (zoals een omgevingsplan), de kosten voor bodemonderzoek, milieuonderzoek en archeologisch onderzoek. Ook moeten allerlei publieke voorzieningen in het gebied worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de aanleg van nutsvoorzieningen in het gebied, riolering, wegen, openbare parkeerplaatsen, pleinen, trottoirs, fietspaden, waterpartijen, groenvoorzieningen, openbare verlichting, straatmeubilair en speeltoestellen. De Wro en de Omgevingswet hebben als uitgangspunt dat de gemeente deze kosten moet verhalen op degene die er baat bij heeft (art. 6.12 Wro en art. 13.11 Ow). Dit noemen we: kostenverhaal. Het idee achter kostenverhaal is dat de ontwikkelaar bij de ontwikkeling van functies (zoals woningen, kantoren of winkels) profiteert van de activiteiten en openbare voorzieningen van de gemeente. De gemeentelijke kosten worden dan ook - binnen bepaalde grenzen - op de ontwikkelaar verhaald.

Het *kostenverhaal* is een omgevingsrechtelijk thema waar we belangrijke zaken niet van weten.² In dit hoofdstuk noemen we eerst vier onderwerpen binnen het thema kostenverhaal waarvan we nog (te) weinig weten en waarom het belangrijk is om wel kennis van feiten over die onderwerpen te verkrijgen. De onderwerpen zijn:

- financiële opbrengsten van het kostenverhaal;
- vergelijkbaarheid anterieure overeenkomst en exploitatieplan;
- berekening van de inbrengwaarde;
- toevloeien van waardesprong naar grondeigenaren.

Kort gezegd is de reden om deze onderwerpen te bestuderen gelegen in de veel voorkomende 'publieke tekorten' bij gebiedsontwikkeling. Dat wil zeggen dat de publieke kosten (o.a. voor infrastructuur) voor gebiedsontwikkeling hoger zijn dan de opbrengsten van het kostenverhaal en de gemeente met een tekort wordt geconfronteerd. Daarna richten we ons op één onderwerp binnen het thema kostenverhaal waarover recent wel nieuwe kennis is verkregen. Dat is het publiekrechtelijk kostenverhaal via een exploitatieplan (art. 6.12 Wro) wat opvolging heeft gekregen in par. 13.6.3 Omgevingswet. We laten

1 Mr. dr. F.A.M. Hobma is universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de TU Delft. Ir. E. Winkelman MCD is Portefeuille Manager Grondzaken, Gemeente Ede.

2 Afd. 13.6 van de Ow spreekt over 'kostenverhaal' en niet langer over 'grondexploitatie' zoals afd. 6.4 van de Wro.

zien hoe empirisch kwantitatief en kwalitatief onderzoek hierover tot meer kennis heeft geleid en welke betekenis dat heeft.

2 Gebrekkige kennis

2.1 Opbrengsten kostenverhaal

Een eerste onderwerp, binnen het thema kostenverhaal, waar we nog te weinig van weten is: de opbrengsten van het kostenverhaal. Daarmee is bedoeld dat we geen duidelijk antwoord hebben op de vraag ‘hoeveel geld verkrijgt een gemeente in een bepaald exploitatiegebied via kostenverhaal in vergelijking tot de werkelijke kosten?’. Een gemeente is verplicht tot het verhalen van (kortweg) de publieke kosten die verband houden met het in exploitatie brengen van gronden (art. 6.17 lid 1 Wro en art. 13.11 Ow). Dat kan onder huidig recht privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst, of publiekrechtelijk via een exploitatieplan (art. 6.13 Wro). Onder de Omgevingswet komt het exploitatieplan als aparte figuur niet terug, maar worden de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan opgenomen (art. 13.14 en 13.15 Ow). De vraag is: in hoeverre dekken de opbrengsten van het kostenverhaal (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) de werkelijke door de gemeente gemaakte kosten? De kosten die publiekrechtelijk kunnen worden verhaald staan op de zogeheten kostensoortenlijst (art. 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro en art. 8.15 Omgevingsbesluit). Op de kostensoortenlijst staan bijvoorbeeld de kosten van riolering, wegen en openbare parkeerplaatsen. Verder is relevant dat de gemeente onder vigeur van de Wro vier vormen van kostenverhaal ter beschikking staan: binnenplans kostenverhaal, verhaal van bovenwijkse kosten (art. 6.2.5 Bro), bovenplanse verevening (6.13 lid 7 Wro) en de inning van bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (art. 6.24 Wro).³

Er is onderzoek verricht naar de genoemde vraag door Stec Groep.⁴ Daaruit blijkt onder meer: ‘Bovenplanse- en bovenwijkse kosten en bijdragen aan ruimtelijke voorzieningen worden (...) nauwelijks verhaald, terwijl zij niet gratis zijn’.⁵ Wat het binnenplanse kostenverhaal betreft: 77% van de gemeenten verhaalt deels de binnenplanse kosten. Tegelijkertijd laat het rapport hoge cijfers zien - veelal van 25-30% - van gemeenten die geen antwoord konden geven op de vragen naar kostenverhaal. Zij wisten bijvoorbeeld niet wat de verhaalde kosten per woning zijn of het dekkingspercentage per vorm van kostenverhaal (binnenplans, bovenwijken, bovenplans, ruimtelijke ontwikkelingen). De auteurs van het rapport noteren dan ook dat ‘veel gemeenten zelf niet (weten) hoeveel kosten er verhaald worden (...)’.⁶

Ander empirisch onderzoek liet zien dat het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten (bovenwijken, bovenplans en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling) vaak ‘rommelig’ ver-

3 Voor een bespreking van het kostenverhaal onder de Ow zie H. van Sandick, *Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Ow*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties april 2022.

4 E. de Leve, E. Geuting, R. Temming, *Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2020*, Arnhem: Stec 22 november 2021.

5 De Leve e.a. 2021, p. 10.

6 De Leve e.a. 2021, p. 10.

loopt.⁷ Daarmee is bedoeld dat veel gemeenten de gebiedsoverstijgende kosten door elkaar gebruiken en niet weten welk bedrag door welke vorm van kostenverhaal wordt opgebracht. En derhalve ook niet weten of het kostenverhaal wel is gemaximaliseerd. De nette onderscheiding die de wet maakt, wordt in de praktijk doorgaans niet gevolgd.

Het antwoord op vraag ‘wat is de geldelijke opbrengst voor een gemeente in een bepaald exploitatiegebied via kostenverhaal in vergelijking tot de werkelijke kosten?’ is relevant. Immers, als blijkt dat niet alle kosten worden verhaald, wordt de gemeente mogelijk met een tekort geconfronteerd. Niet op private partijen verhaalde kosten komen ten laste van de gemeente. Gezien de zorgelijke financiële positie van gemeenten is dat een onaantrekkelijk perspectief.⁸ Op dit moment hebben we slechts beperkt inzicht in de opbrengsten van het kostenverhaal.

2.2 Vergelijkbaarheid anterieure overeenkomst en exploitatieplan

De Wet ruimtelijke ordening (art. 16 lid 2 onder a) en de Omgevingswet (art. 13.13 lid 1) bieden de mogelijkheid dat het kostenverhaal niet via de publiekrechtelijke weg plaatsvindt, maar op basis van een overeenkomst. Deze wordt in de praktijk anterieure overeenkomst genoemd omdat ze voorafgaat aan het ruimtelijke besluit dat het bouwproject mogelijk maakt.

Dat de anterieure overeenkomst en het publiekrechtelijke kostenverhaal alternatieven zijn wil niet zeggen dat de opbrengst voor de gemeente exact hetzelfde zou moeten zijn. Daartoe bestaat geen wettelijke plicht.⁹ Een anterieure overeenkomst biedt vrijheid voor partijen om af te spreken dat meer wordt bijgedragen in de kosten door de private partij dan op basis van publiekrechtelijk kostenverhaal. Maar wellicht vindt in de praktijk in zekere mate ook het omgekeerde plaats: de opbrengsten van kostenverhaal via een anterieure overeenkomst zijn minder dan publiekrechtelijk mogelijk zou zijn geweest.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Wro en Omgevingswet heeft (ook) een kostenverdeelfunctie. Van Baardewijk heeft, voor de Wro, de cijfermatige effecten daarvan gedetailleerd beschreven.¹⁰ De opzet van de regeling voor grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening is dat de kosten van meerdere eigenaren in een gebied met ‘aangegeven bouwplannen’ binnenplannen worden verevend. Van Baardewijk haalt een passage uit de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet aan.¹¹

7 L. van der Velde, ‘Kostenverhaal is nattevingerwerk’, *Gebiedsontwikkeling.nu*, 6 oktober 2021.

8 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiële positie gemeenten, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 B, nr. 19. Recent: BDO, *Benchmark Nederlandse Gemeenten 2023*, 01/2023.

9 Wel wordt in de literatuur regelmatig aandacht gegeven aan schaduwwerking van het exploitatieplan op anterieure overeenkomsten. Daarmee is bedoeld dat de financiële regels uit de Wro en het Bro voor het exploitatieplan in de praktijk ook van betekenis zijn voor anterieure overeenkomsten. Zie A.G. Bregman, ‘De schaduw wordt donkerder. Over de schaduwwerking van de publiekrechtelijke mogelijkheden van kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Ow op overeenkomsten’, in: H.C.W.M. Moesker en W.M.J.M. Heijltjes (red.), *Veranderend Bouwrecht. 25 jaar VBR-A*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2022.

10 E.J. van Baardewijk, ‘Kostenverdeelfunctie van het kostenverhaal’, *Bouwrecht* 2020/1 (januari 2020).

11 *Kamerstukken II* 2004/5, 30 218, nr. 3, p. 22.

‘Verevening is noodzakelijk voor een integrale ontwikkeling van een locatie. Zonder verevening kunnen er onrendabele delen resteren, welke niet ontwikkeld kunnen worden. (...) Dit betekent dat gronden met een commerciële functie een hoger deel van de kosten kan worden toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een maatschappelijke functie’.

Stel dat publiekrechtelijk kostenverhaal plaatsvindt voor een exploitatiegebied met verschillende eigenaren en deels profijtelijke en niet-proftijtelijke functies. Dan vindt bij toepassing van de regels van de Afdeling grondexploitatie van de Wro ‘verevening’ plaats. Maar het is de vraag of dat ook zo is bij anterieure overeenkomsten. In een ander artikel schrijft Van Baardewijk in dat verband:

‘In de praktijk blijkt dat het veel verschil kan maken of kostenverhaal wordt toegepast op het niveau van een vergunninglocatie of op het niveau van het grotere, integrale exploitatiegebied. In onderhandelingen over anterieure overeenkomsten blijkt regelmatig dat private partijen moeite hebben met verevening van kosten vanwege hogere kosten op andermans gronden of kosten van ingrepen in de openbare ruimte die op een verder weg gelegen plek voorzien worden’.¹²

We komen zo bij een tweede onderwerp waarbij sprake is van gebrekkige kennis. We hebben geen duidelijk antwoord op de vraag in hoeverre anterieure overeenkomsten in opbrengst gelijkwaardig zijn aan publiekrechtelijk kostenverhaal en bijgevolg of er in de praktijk ‘onnodige’ publieke tekorten zijn die (deels) hadden kunnen worden gedekt door anterieure overeenkomsten die vergelijkbaar zijn met publiekrechtelijk kostenverhaal door rekening te houden met binnenplanse verevening.

2.3 Berekening van de inbrengwaarde

Een derde onderwerp, binnen het thema van het kostenverhaal, waarbij gebrekkige kennis over de empirie het geval is, is de berekening van de zogeheten inbrengwaarde. Voor opstellen van een exploitatieplan moeten de ‘inbrengwaarden’ van de gronden worden bepaald (art. 6.19 sub a Wro en art. 13.17 en 13.18 lid 2 sub a Ow). De waarde van de grond wordt dan als een kostenpost voor de ontwikkelaars gezien, waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de door private partijen te betalen exploitatiebijdrage. In dat verband worden de gronden in het gebied getaxeerd op basis van de werkelijke waarde bij onteigening. Dat blijft zo onder de Omgevingswet met dien verstande dat in plaats van de onteigeningswaarde de gemeente ook kan kiezen voor waardering op grond van de Wet waardering onroerende zaken (art. 8.17 lid 1 sub b Ob).

Kort gezegd geldt als inbrengwaarde de marktwaarde van de grond op het moment van vaststellen van het exploitatieplan. Dat is, net als bij onteigening, de hoogste waarde van de gebruikswaarde en ‘complexwaarde’ (art. 40d Ontheigeningswet). Voor percelen die tot een complex horen, moet één complexwaarde worden bepaald door de taxateur. Dat houdt in dat voor de waardebepaling het totaal aan rendabele en onrendabele bestemmingen over alle gronden die als een complex worden gezien wordt ‘geëgaliseerd’ ofwel uitgesmeerd. Met andere woorden, de grondwaarde voor het gehele plangebied wordt bepaald en deze wordt vervolgens toegerekend aan alle vierkante meters van het com-

12 E.J. van Baardewijk, ‘Kostenverhaalsregeling in de Aanvullingswet grondeigendom (deel 1)’, *Bouwwet* 2019/26, (mei 2019).

plex. De niet-rendabele bestemmingen binnen het complex drukken daarmee de waarde van de rendabele bestemmingen.

De op deze wijze bepaalde inbrengwaarde is wat anders dan de door de ontwikkelaars werkelijk betaalde som geld voor de grond. Een volgens de wet bepaalde inbrengwaarde kan heel goed lager zijn dan de werkelijk door de ontwikkelaar betaalde prijs. Dat geldt a fortiori als een ontwikkelaar strategisch grond heeft gekocht om een positie in het gebied te verwerven, terwijl op dat moment het publiek programma van eisen (waaronder de woningsegmentering) nog niet of slechts deels bekend was.^{13,14} Een ontwikkelaar heeft baat bij een zo hoog mogelijke inbrengwaarde, omdat dan de door de gemeente te verhalen kosten eerder worden begrensd door de macro-aftopping (art. 6.16 Wro en art. 13.14 lid 2 Ow).¹⁵

In de uitspraak inzake het exploitatieplan Harselaar-Driehoek heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in 2018 overwogen dat bij het vaststellen van de inbrengwaarde moet worden uitgegaan van de zogeheten verkeerswaarde van de gronden op de peildatum en niet van de op enig moment werkelijk betaalde prijs voor de gronden.¹⁶ Die uitspraak had betrekking op publiekrechtelijk kostenverhaal via een exploitatieplan. We weten evenwel niet in hoeverre deze wijze van waardering weerklinkt bij exploitatieopzetten die in het kader van anterieure overeenkomsten worden opgesteld. Empirische kennis hierover ontbreekt. Het is niet uitgesloten dat in praktijk daarbij, in onbekende mate, wel wordt uitgegaan van de werkelijk betaalde prijs voor de gronden. Waar dat leidt tot een minder hoge bijdrage van de ontwikkelaar in het kader van het kostenverhaal, is er eerder kans op een publiek tekort aan de zijde van de gemeente.

2.4 Toevloeden van waardesprong naar grondeigenaren

Grond is een noodzakelijke voorwaarde voor gebiedsontwikkeling. Immers, zonder grond geen gebiedsontwikkeling. Als een gebiedsontwikkeling gepaard gaat met de ontwikkeling van profijtelijke functies, zoals met name woningbouw (uitgezonderd sociale woningbouw en middenhuur), vinden lang vóór de daadwerkelijke bouw doorgaans grondtransacties plaats. Het zelfrealisatiebeginsel houdt immers in feite een ontwikkelrecht in.¹⁷ Er kan een lange keten zijn van grondtransacties waaraan wordt deelgenomen door professionele grondhandelaren en (uiteindelijk) ontwikkelaars.

13 Het publiek programma van eisen bestaat in essentie uit: (1) de bandbreedtes in maximaal aantal vierkante meters per functie en het maximum totaal aantal vierkante meters, (2) de woningbouwsegmentering (sociale huur, middenhuur, markthuur en -koop), (3) de eisen aan infrastructuur en andere onderdelen van de publieke ruimte en (4) de parkeernormen.

14 Wat de woningsegmentering betreft: een hoger aandeel sociale woningen in het publiek programma van eisen betekent een lagere waarde van de grond.

15 Macro-aftopping houdt kort gezegd in dat kosten slechts verhaald kunnen worden op ontwikkelende partijen tot ten hoogste het bedrag van de opbrengsten van het kostenverhaalgebied. Een ontwikkelaar kan zo niet worden gedwongen tot verlieslatende ontwikkeling.

16 ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:903.

17 R.J. Lucassen en A.P. van Delden, 'Zelfrealisatie - enkele algemene notities', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, maart 2023, nummer 2. Door het zelfrealisatiebeginsel kan een ontwikkelaar met een beroep op eigendomsbescherming claimen dat hij zelf de gewenste ontwikkeling kan realiseren.

In zijn brief over 'Modernisering van grondbeleid' van 19 juni 2023 wijst de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erop dat een aanzienlijk deel van de waardeestijging van grond, die in feite is ontstaan door (een verwachting van) een bestemmingsplan met profijtelijke functies, is toegekomen aan de grondeigenaar of eigenaren.¹⁸ De waardeestijging die is weggevloeid naar de verkoper van de grond kan niet meer worden ingezet voor bekostiging van de gebiedsontwikkeling. De waardeestijging is als het ware 'verdwenen uit de gebiedsontwikkeling'. De (eventueel herhaalde) waardesprong komt toe aan de private partij die grondeigenaar is. Het positief recht kent in beginsel geen instrumenten om de waardesprong toe te laten vallen aan de publieke partij.¹⁹

Als interventie zijn verschillende denkrichtingen dominant. De eerste is om de waardesprong bij grondtransactie te belasten. In dat verband kondigt de minister nader onderzoek aan naar een instrument om deel van de waardesprong wel aan de overheid te doen toekomen door middel van een planbatenheffing.²⁰ Voor een dergelijke belasting is een grondslag in de vorm van een wet in formele zin nodig. De tweede denkrichting is het voorkomen van oplopende grondprijzen (met mogelijke hoge inbrengwaarde als gevolg). In dit verband noemt de ministeriële brief o.m. de vroegtijdige kenbaarheid voor private partijen van het publiek programma van eisen voor het betreffende gebied.²¹ Als met name het percentage betaalbare woningen²² vroegtijdig vaststaat zal dat naar verwachting een prijsdrukkende werking hebben op grondtransacties. Hiervoor is geen wetswijziging nodig. Een laatste hier te noemen mogelijkheid is aanpassing van de berekenvoorschriften voor de inbrengwaarde.²³ Een aanpassing van de berekenvoorschriften leidend tot een lagere inbrengwaarde betekent in beginsel een kleiner publiek tekort. Hiervoor is een wetswijziging nodig.

Als private partijen grond verkopen aan ontwikkelaars en de waardesprong incasseren en de hoge prijzen die ontwikkelaars hebben betaald voor grond leidt tot een hogere inbrengwaarde, dan kan dat uiteindelijk resulteren in een publiek tekort. De overheid zal dan in voorkomende gevallen het tekort door middel van subsidie (deels) wegnemen, terwijl er wel private winsten bij grondtransacties zijn behaald. Rondom het onderwerp van de waardesprong is evenwel nog veel onduidelijk. Hoeveel geld daadwerkelijk 'wegvloeit' uit de gebiedsontwikkeling naar grondhandelaren en welke gewenste en ongewenste effecten in het buitenland reeds toegepaste vormen van baatbelasting hebben is niet helder.²⁴

18 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 19 juni 2023, inzake Modernisering van grondbeleid. *Kamerstukken II 2022/23*, 34 682, nr. 164, p. 10.

19 In dit verband gaan we niet in op stedelijke erfpachtconstructies waarbij de waardesprong wel (deels) kan toevallen aan de publieke partij en ook niet op overdrachtsbelasting (10.4%) waarmee een deel van de waardesprong door de overheid wordt afgeroomd.

20 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023, p. 22.

21 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023, p. 20.

22 Betaalbare woningen zijn in de praktijk sociale huurwoningen en middenhuurwoningen.

23 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023, p. 20.

24 Recent is enig inzicht verkregen in buitenlandse grondbeleidsinstrumenten waarbij de waardesprong van grond toevalt aan de overheid, zie N. van der Heiden, F.A.M. Hobma en H.W. de Wolff, *Verkenkend onderzoek naar grondbeleidsinstrumenten ter dekking van een publiek tekort bij woningbouw*, Bijlage 4 bij de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023.

3 Het exploitatieplan in de praktijk²⁵

Tot dusverre zijn in dit hoofdstuk vier onderwerpen binnen het thema kostenverhaal genoemd waarvan we nog (te) weinig weten. Aangegeven is dat in verband met publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling betere kennis van de praktijk van die onderwerpen relevant is. Deze paragraaf bespreekt een onderwerp - ook binnen het thema kostenverhaal - waarover recent onderzoek wel nieuwe feiten heeft opgeleverd. Het betreft de toepassing van het exploitatieplan uit de Wet ruimtelijke ordening in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Deze paragraaf beschrijft het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek dat tot de nieuwe informatie heeft geleid.

3.1 Kostenverhaal

In 2008 werd met de invoering van de Wro en dan specifiek met het onderdeel Grondexploitatie (afdeling 6.4) en de limitatieve kostensoortlijst uit het Bro (art. 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5) een antwoord gegeven op het fenomeen 'freeriders' die in de VINEX-opgave een rol speelden²⁶. Freeriders zijn grondeigenaren die de bouwplannen ontwikkelden en niet of niet afdoende bijdroegen aan publieke kosten. Gemeenten bleven zitten met maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur, parken en waterberging die voorwaardelijk zijn voor de bouwplannen. Met de afdeling Grondexploitatie in de Wro werd gemeenten een instrumentarium geboden om deze maatschappelijke kosten te verhalen op initiatiefnemers van bouwplannen.

Na de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 hebben Buitelaar e.a. vijf jaar lang de praktijk van de nieuwe wet geëvalueerd.²⁷ Deze evaluatie was in de Eerste Kamer per motie verzocht tijdens de behandeling van de nieuwe wetgeving. Een periode van vijf jaar is kort in de ruimtelijke ordening. De empirie van het gebruik van exploitatieplannen die Buitelaar tot zijn beschikking had kende een relatief korte tijdspanne. Buitelaar e.a. hebben in 2012 geconstateerd dat er in slechts 3% van de planologische besluiten die een aangewezen bouwplan mogelijk maken gekozen werd voor publiekrechtelijk kostenverhaal.²⁸ Behalve de ex durante onderzoeken van Buitelaar e.a. uit de periode tot vijf jaar na inwerkingtreding van de wet, zijn er geen harde kwantitatieve gegevens bekend over het gebruik van exploitatieplannen in de praktijk. Wel wordt regelmatig genoemd dat er slechts spaarzaam exploitatieplannen worden vastgesteld.²⁹

25 Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek dat door Evert Winkelman is gericht in het kader van de opleiding Master City Developer met als titel *Het exploitatieplan: onbekend maakt onbemind, of een juridisch gedrocht?* De cijfers uit deze paragraaf komen - tenzij anders vermeld - uit dit onderzoek.

26 Memorie van toelichting; wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, *Kamerstukken II* 2004/5, 30 218, nr. 3, p. 2, 6 en 10.

27 E. Buitelaar, N. Sorel, S. Opdam, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Eerste resultaten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2010.

28 E. Buitelaar, A. Bregman, L. van den Broek, D. Evers, M. Galle, T. Meijer, N. Sorel. *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2012.

29 Zie bijv. Memorie van antwoord Aanvullingswet grondeigendom Ow, *Kamerstukken I* 2019/20, 35 133, nr. E, p. 10. Daar is vermeld: 'De praktijk onder de Wro wijst niettemin uit dat in naar schatting 95% van de gevallen partijen privaatrechtelijk overeenstemming bereiken over het betalen van een kostenverhaalsbijdrage'.

De Omgevingswet kent, zoals hierboven genoemd, bepalingen over publiekrechtelijk kostenverhaal die deels een voortzetting zijn van de regels van de Wro en het Bro.³⁰ De inwerkingtreding van de nieuwe regels vormen een goede aanleiding om voor de gehele looptijd van de Wro 2008 (op één jaar na) te onderzoeken: (a) hoe vaak het publiekrechtelijke kerninstrument voor kostenverhaal - het exploitatieplan - eigenlijk is toegepast en aansluitend (b) welke verklaringen er zijn voor de gevonden mate van gebruik. Met de uitkomsten van het onderzoek kan onder meer worden nagegaan in hoeverre het exploitatieplan voldoet aan de behoeften van gemeenten. Door een van de auteurs van dit hoofdstuk is zowel een kwantitatief als kwalitatief onderzoek verricht naar het gebruik van het exploitatieplan als publiekrechtelijk instrument voor het verhalen van kosten op private bouwplanontwikkelaars. Het onderzoek besloeg de periode van 1 juli 2008 tot en met 31 december 2021.

3.2 Kwantitatief onderzoek

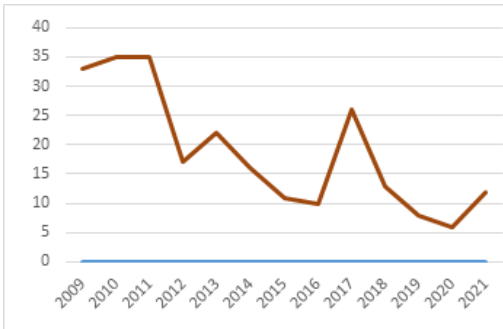
Door gebruik te maken van publicaties uit het Gemeenteblad is het aantal vastgestelde exploitatieplannen te achterhalen³¹. In de beschouwingsperiode van 1 juli 2008 tot en met 31 december 2021 is in totaal 249 keer een exploitatieplan vastgesteld, ongeveer 18 per jaar. Met een gemiddelde van 2.750 bestemmingsplannen per jaar³² komt dat erop neer dat in 0,6% van de bestemmingsplannen gekozen wordt voor publiekrechtelijk kostenverhaal met behulp van een exploitatieplan.

Bij dit lage aantal zijn wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Kostenverhaal bij een bestemmingsplan is alleen van toepassing als er sprake is van een 'aangewezen bouwplan' (art. 6.2.1 Bro) of eenvoudiger gezegd, als het bestemmingsplan bebouwing mogelijk maakt. Veel bestemmingsplannen zijn conserverend, dat wil zeggen dat het bestemmingsplan de huidige situatie bestendigt en dat er geen bouwplan mogelijk gemaakt wordt. Kostenverhaal is dan niet van toepassing. Alleen door een bestemmingsplan in te zien kan worden bepaald of er sprake is van een aangewezen bouwplan. Dat is zeer bewerkelijk en daarom achterwege gebleven. Bij het aantal van 249 vastgestelde exploitatieplannen in de beschouwingsperiode kan veilig gesteld worden dat het instrument slecht incidenteel gebruikt wordt. Onderstaande figuur toont het aantal vastgestelde exploitatieplannen per jaar. Opvallend is een geleidelijke daling in het aantal exploitatieplannen, met uitzondering van 2017.

30 Voor een vergelijking van het kostenverhaal tussen Wro en Ow zie J. van den Brand, 'Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingsrecht', *Vastgoedrecht* 2023-1.

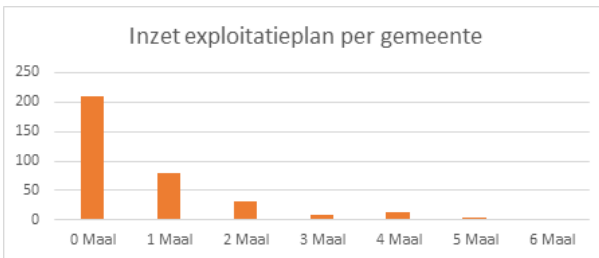
31 Voor een uitgebreide toelichting op de gebruikte methodologie zie E.F. Winkelman, *Het exploitatieplan: onbekend maakt onbemind, of een juridisch gedrocht?*, Master City Developer, <thesis.eur.nl/pub/69550>.

32 Afgeleid van RuimtelijkePlannen.nl.



Figuur 1: Aantal Vastgestelde exploitatieplannen per jaar (bron: eigen afbeelding)

In onderstaande tabel wordt de frequentie van het gebruik afgezet naar het aantal gemeenten. Van de 345 gemeenten (per 1-1-2022) hebben 136 in de beschouwingsperiode een exploitatieplan vastgesteld. Dat is met 39% ruim minder dan de helft. Van deze 136 gemeenten hebben 80 het instrument slechts een maal ingezet. Het veelvuldig inzetten van het instrument is een uitzondering. Er zijn 13 gemeenten die het instrument 4 keer hebben inzet, 3 die het 5 maal hebben gebruikt en een gemeente heeft 6 maal een exploitatieplan vastgesteld.



Figuur 2: Aantal maal dat een gemeente een exploitatieplan heeft vastgesteld (bron: eigen afbeelding)

3.3 Kwalitatief onderzoek

Op basis van het kwantitatief onderzoek heeft een verdiepend kwalitatief onderzoek plaatsgevonden. De vraag die daarin centraal staat is: 'Welke overwegingen zijn er voor gemeenten om het instrument van het exploitatieplan wel of niet in te zetten?' Een logische tweede vraag is: 'In hoeverre is de het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?'.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn vier gemeenten³³ die het instrument van het exploitatieplan hebben gebruikt en twee gemeenten³⁴ met een vergelijkbare omvang en bouwopgave die nooit gekozen hebben voor een exploitatieplan bestudeerd. Er is bij de case-selectie derhalve gekozen voor extremen op de schaal van gebruik van het exploi-

33 Gemeente Aalsmeer, gemeente Gilze en Rijen, gemeente Tilburg en gemeente Westland.

34 Gemeente Leiden en gemeente Zaanstad.

tatieplan. Voor het onderzoek zijn van elke case beschrijvingen gemaakt. Interviews met sleutelfiguren hebben plaatsgevonden. De bevindingen zijn gevalideerd door gespreken met praktijkexperts van adviesbureaus die gespecialiseerd zijn in grondbeleid. In deze paragraaf wordt op de genoemde vragen antwoord gegeven.

1. Welke overwegingen zijn er voor gemeenten om het instrument van het exploitatieplan wel of niet in te zetten?

Een logische veronderstelling is dat gemeenten die niet kiezen voor actief grondbeleid³⁵ vaker met private bouwplanontwikkelaars te maken hebben en het daarmee voor de hand ligt dat daar vaker wordt gekozen voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Uit de onderzochte casussen blijkt dit niet. De gemeenten Westland en Aalsmeer geven de voorkeur aan faciliterend grondbeleid en hebben inderdaad meerdere exploitatieplannen vastgesteld. Daar tegenover staan de gemeenten Zaanstad en Leiden, gemeenten waar ook stevig is gebouwd, waar ondanks het faciliterende grondbeleid toch altijd gekozen is voor het anterieur contracteren met bouwplanontwikkelaars.

Ook de financiële positie van gemeenten speelt bij de onderzochte gemeenten geen doorslaggevende rol. De geïnterviewde personen van de vier eerdergenoemde gemeenten gaven elk aan dat de financiële positie van de gemeente onder druk stond. Tot een verschil in de keuze voor kostenverhaalsinstrumenten heeft dit niet geleid.

Bijna alle geïnterviewde ambtenaren geven aan dat ze er veel voor over hebben om exploitatieplannen te voorkomen. Zowel bij de gemeenten die wel ervaring hebben met het instrument als de gemeenten zonder ervaring is er een hele sterke voorkeur voor het anterieur contracteren. De vormeisen en de procedures die gelden bij het exploitatieplan worden als bewerkelijk, duur en juridisch kwetsbaar gezien. De adviseurs die gesproken zijn waren het hier grotendeels mee eens maar gaven aan dat de juridische kwetsbaarheid meevalt. Volgens de adviseurs hebben uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor duidelijkheid over de vorm en inhoud van het exploitatieplan gezorgd. Gesteld kan worden dat geen enkele gemeente echt routine heeft met het opstellen van exploitatieplannen als de gemeente met de meeste exploitatieplannen er in een periode van 13,5 jaar maar zes heeft vastgesteld.

De afweging om een exploitatieplan op te stellen wordt op planniveau gemaakt. Dat wil zeggen dat er binnen de onderzochte gemeenten geen principebesluit is genomen inhoudende dat er geen exploitatieplannen zullen worden vastgesteld. Uit de cases blijkt dat vaak uiteindelijk voor vaststelling van een exploitatieplan wordt gekozen als reactie op moeizame en langlopende processen tussen gemeente en initiatiefnemer. Bijna alle onderzochte exploitatieplannen kennen een lange en moeizame aanloopperiode met onderhandelingen met een of meerdere private eigenaren voordat uiteindelijk een exploitatieplan is opgesteld.

Als een gemeente de keuze heeft gemaakt om een exploitatieplan in te zetten is de kans groter dat het instrument daarna vaker gebruikt wordt. Kennis van het gebruik van het

35 Met actief grondbeleid wordt bedoeld het privaatrechtelijk en risicodragend handelen op de grondmarkt door een gemeente wat het tegenovergestelde is van facilitair grondbeleid waarbij de overheid alleen gebruikt maakt van haar publiekrechtelijke bevoegdheden.

exploitatieplan blijkt essentieel. Juist ook de kennis en ervaring van het ambtelijk apparaat weegt mee. Bij enkele adviesbureaus is veel kennis van het gebruik van publiekrechtelijk kostenverhaal aanwezig. Medewerkers van adviesbureaus waarmee is gesproken, geven aan dat ze vaak pas gebeld worden op het moment dat het proces is vastgelopen. De optie van het publiekrechtelijk spoor komt daarmee soms pas laat in beeld.

De veronderstelling dat vooral bij een groot plangebied met veel verschillende exploitanten en een omvangrijk bouwprogramma juist voor het exploitatieplan gekozen wordt blijkt niet zondermeer waar. Onder de onderzochte casussen bevonden zich ook plannen met een beperkte omvang en een bescheiden bouwprogramma. Ook een exploitatieplan met slechts één exploitant is bestudeerd. Het merendeel van de plannen kende wel enige omvang in het bouwprogramma. De reden daarvoor is dat het bouwprogramma in de regel enige omvang moet hebben om de transactiekosten voor het opstellen en beheren van het exploitatieplan te rechtvaardigen.

2. In hoeverre is het gebruik van het instrument van het exploitatieplan in overeenstemming met de verwachtingen van de wetgever?

Het doel om freeriders (zie par. 3.1) tegen te gaan is bereikt.³⁶ De Afdeling Grondexploitatie in de Wro heeft ervoor gezorgd dat of privaatrechtelijk of publiekrechtelijk de kosten van de kostensoortenlijst (art. 6.2.3. tot en met 6.2.5 Bro) in rekening kunnen worden gebracht van ontwikkelaars. In deze zin heeft het exploitatieplan en vooral ook de 'schaduwwerking' daarvan nut. Het exploitatieplan dient als de stok achter de deur. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten die anterieure overeenkomsten sluiten in onderhandelingen met ontwikkelaars intern gebruik maken van exploitatieopzetten die in meer of mindere mate overeenkomen met de rekenregels van Wro en Bro. Daarmee verkrijgen ze inzicht in de opbrengsten van kostenverhaal als die op basis van een publiekrechtelijk besluit zou plaatsvinden.

Wel is de uitwerking in de praktijk anders dan de wetgever voor ogen had. De wetgever heeft beoogd dat kostenverhaal primair privaatrechtelijk tussen markt en overheid geregeld zou worden. In de memorie van toelichting bij de afdeling grondexploitatie in de Wro (2005) wordt geschreven dat er 91 exploitatieplannen per jaar verwacht werden.³⁷ Overigens is niet te herleiden waar dit aantal vandaan komt. Als we dit aantal afzetten tegen de beschouwingsperiode van dit onderzoek van 13,5 jaar zouden er 1.229 exploitatieplannen moeten zijn opgesteld. In werkelijkheid zijn het er 249 geweest in deze periode. Een vijfde van wat verwacht werd. Je zou dus kunnen zeggen dat er vaker anterieur gecontracteerd is dan de wetgever had verwacht en minder publiekrechtelijk. Dat is overigens niet in strijd met de bedoelingen van de wetgever; primair privaatrechtelijk kostenverhaal en als het echt niet anders kan het exploitatieplan.³⁸

36 Van den Brand stelt dat de beoogde verbeterdoelstellingen zijn bereikt, zie J. van den Brand, 'Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Ow', *Vastgoedrecht* 2023-1 (februari).

37 Memorie van toelichting wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, *Kamerstukken II* 30 218, nr. 3, p. 36.

38 Memorie van antwoord Aanvullingswet grondeigendom Ow, *Kamerstukken I* 2019/20, 35 133, nr. E. Hier schrijft de minister dat de regeling voor afdwingbaar kostenverhaal 'alleen als stok achter de deur' geldt.

Het bestaan van het exploitatieplan zorgt nadrukkelijk ervoor dat partijen hun best doen om er privaatrechtelijk uit te komen. Dit is lastig meetbaar maar wordt door meerdere van de geïnterviewde personen bevestigd. Allen gaven aan er veel voor over te hebben om het exploitatieplan te voorkomen. Wat plat gesteld zou je kunnen zeggen; als het alternatief maar afschrikwekkend genoeg is wordt dit waar mogelijk vermeden.

Als het exploitatieplan langs de lat van de acht kwaliteitseisen voor wetgeving³⁹ leggen scoort het exploitatieplan op onderdelen onvoldoende. Op de eisen 'eenvoud' en 'uitvoerbaarheid' scoort het exploitatieplan slecht. Het instrument is in de meeste gemeenten na 13,5 jaar gebruik van de wetgeving nog niet ingezet. Terughoudendheid is aanwezig om het instrument in te zetten door de bijbehorende kosten, de specifieke kennis die nodig is en de inspanning om het exploitatieplan jaarlijks te herzien. De kennis en routine om het instrument in te zetten is voornamelijk aanwezig bij 5 tot 10 adviesbureaus en minder bij de gemeentelijke ambtenaren. Dit is op zich geen probleem voor het opstellen van het instrument maar er is zeker ook kennis nodig binnen het ambtelijk apparaat voor het juist en tijdig inzetten van het exploitatieplan. Die ontbreekt veelal zoals ook is geconstateerd door de minister in zijn recente brief over modernisering van grondbeleid.⁴⁰ De adviesbureaus worden pas ingeschakeld op het moment de onderhandelingen tussen markt partijen en gemeente zijn vastgelopen. Eerder inzetten van het exploitatieplan zou tijd en geld schelen.

4 Waarom kennisvermeerdering over kostenverhaal relevant is

Dit hoofdstuk startte met vier voorbeelden van gebrekkige kennis over 'de feiten' binnen het thema kostenverhaal. Bij elk van die voorbeelden is het verband gelegd met een mogelijk publiek tekort. Bij het totale publiek tekort in Nederland gaat het niet om kleine bedragen. De minister verwijst in de eerdergenoemde grondbeleidsbrief naar onderzoek van Rebel uit 2021.⁴¹ Rebel heeft berekend dat het in totaal gaat om een bedrag van circa € 26 miljard tot 2030. Binnenstedelijk heeft 75%-90% van de plannen een tekort en in uitlegebieden is dit 40%-60%. Eerdere calculaties van Rebel gaven aan dat er een gemiddeld publiek tekort is per gebiedsontwikkelingsproject van € 19 miljoen.⁴² Die berekening is gedaan aan de hand van 11 casussen, met een totale opgave van ca. 23.000 woningen. Per woning, in die casussen, bedroeg het tekort € 13.000.

Er zijn allerlei manieren om het publiek tekort in concrete gebiedsontwikkelingen terug te dringen - waar overigens in dit bestek niet nader op wordt ingaan.⁴³ Daardoor kan een project alsnog (in enigszins andere vorm) doorgang kan vinden. Tegenovergesteld daaraan kan een publiek tekort als gevolg hebben dat een gebiedsontwikkeling (voorlopig) niet start. Gezien de financiële focus van dit hoofdstuk wijzen we op een belangrijk antwoord van de rijksoverheid op de publieke tekorten: subsidie. Met onder andere de

39 Aanwijzingen voor de regelgeving <wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2022-04-01>.

40 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023, p. 5.

41 Rebel, *Verkenning onrendabele toppen Woningbouwprojecten*, Rotterdam: Rebel 23 april 2021.

42 Rebel, *Analyse onrendabele toppen*, Den Haag: Stedelijke Transformatie 1 december 2018.

43 Mogelijkheden om een publiek tekort terug te dringen worden besproken in Rebel 2018, p. 15 e.v.

Woningbouwimpuls⁴⁴, het Mobiliteitsfonds⁴⁵ en het Groeifonds⁴⁶ is ruim € 12 miljard gemoeid. Omdat de Woningbouwimpuls gemeentelijke cofinanciering kent is de publieke subsidiëring nog veel groter dan dat bedrag. In feite neemt zo de overheid een (publiek) tekort voor haar rekening terwijl we, naar aanleiding van elk van de genoemde voorbeelden, de vraag kunnen stellen of het tekort niet onnodig groot is.

Nieuwe kennis maakt het mogelijk dat publieke (en private) partijen hun handelswijze in de praktijk aanpassen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld overgaan tot het beter benutten van kostenverhaalsmogelijkheden die de Wro en Omgevingswet reeds mogelijk maken met een verkleining van een publiek tekort als oogmerk. Ook zou nieuwe kennis kunnen leiden tot aanpassing van wetgeving met ook als doel om een publiek tekort te dekken. Dat is een voorbeeld van wat in hoofdstuk 1 van deze bundel 'multidisciplinariteit met verticale verbinding' is genoemd.

Multidisciplinair onderzoek, zoals besproken in het eerste hoofdstuk van deze bundel, kan dienstig zijn om gaten in de kennis over deze onderwerpen te vullen. In dat verband werd in dit hoofdstuk kort verslag gedaan van kwantitatief en kwalitatief planeconomisch onderzoek naar het gebruik van exploitatieplannen. Het doel was o.m. om na te gaan in hoeverre dat instrument voldoet aan de behoeften van gemeenten.

Het blijkt dat het exploitatieplan nauwelijks wordt toegepast; in elk geval veel minder dan de wetgever had gedacht. De vraag is hoe erg dat is. Enerzijds kan men het standpunt innemen dat er geen probleem is nu publieke en private partijen sterk de voorkeur geven aan privaatrechtelijk kostenverhaal.⁴⁷ Bovendien wordt (een vereenvoudigde vorm van) het exploitatieplan wel gebruikt als schaduwplan bij onderhandelingen. In de overgrote meerderheid van gevallen worden publieke en private partijen het vervolgens eens. Anderzijds is de constatering dat dat er binnen die verzameling van gevallen van overeenkomsten er een deelverzameling is waarbij de keus voor onderhandeling geen positieve is (gezien de voordelen van anterieure overeenkomsten) maar een negatieve (gezien de nadelen van het exploitatieplan). Voor die deelverzameling geldt - zoals bevestigd in het onderzoek waarvan in par. 3 verslag is gedaan - dat het exploitatieplan wordt gezien als bewerkelijk, duur en juridisch kwetsbaar en er wordt alles aan gedaan om het plan te vermijden. Dat pleit eigenlijk voor een eenvoudiger instrument voor publiekrechtelijk kostenverhaal. De twee varianten van publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet (met en zonder tijdvak) zijn evenwel niet eenvoudiger. Het huidige en komende omgevingsrecht kennen voor kostenverhaal juridisch-technisch mooie constructies die tot 'eerlijke' resultaten leiden. De prijs die we daarvoor betalen is een hoge mate van complexiteit die vermijdingsgedrag in de hand werkt. De gedachtenvorming over kostenverhaal in relatie tot een publiek tekort bij gebiedsontwikkeling zal daarom ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet vervolgd moeten worden. Dat sluit goed aan bij de moderniseringsvoorstellen voor grondbeleid zoals genoemd in de aangehaalde ministeriële brief over de modernisering van grondbeleid.

44 Regeling Woningbouwimpuls, *Stcrt.* 2020, 28062.

45 Gebaseerd op de Wet Mobiliteitsfonds, *Stb.* 2021, 96.

46 Gebaseerd op de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds, *Stb.* 2022, 271.

47 De voorkeur van partijen voor anterieure overeenkomsten is o.a. genoemd in de Nota naar aanleiding van het verslag, Aanvullingswet grondeigendom Ow, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 7, p. 40.