

Kostenverhaalskeuzes via de Crisis- en herstelwet

Met de Crisis- en herstelwet wordt geanticipeerd op de Omgevingswet. Per tranche van het Besluit uitvoering Chw worden nieuwe experimenten mogelijk gemaakt. De 16e tranche biedt nieuwe mogelijkheden qua kostenverhaal. Deze lijken op de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom, maar de 16e tranche laat ook nieuwe keuzes toe. In dit artikel wordt op de nieuwe mogelijkheden ingegaan.

E.J. van Baardewijk¹

Inleiding

Met een flinke regelmaat worden nieuwe tranches van het Besluit uitvoering (hierna: Bu) Chw vastgesteld. Inmiddels is de 16e tranche aan de beurt. Deze is, in het kader van de zogenaamde ‘voorhangprocedure’, op 8 juni 2017 in ontwerp aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze tranche biedt in artikel 7v lid 1 tot en met 22, voor een aantal projecten waarin een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden vastgesteld, de mogelijkheid om te experimenteren met een eigen rekensystematiek voor kostenverhaal. Bepaalde ontwikkelingsopgaven kunnen bijna niet gerealiseerd worden met het systeem van kostenverhaal van afdeling 6.4 Wro. Concreet wordt bedoeld op organische gebiedsontwikkeling met globale plannen waarvoor gemeenten nu, op grond van het Bu Chw, experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Zo verklaart de toelichting op de 16e tranche de reden om qua kostenverhaal deze experimenteeruimte te bieden.

De regeling is van toepassing voor een beperkt aantal plannen. De relevantie is echter groter. De toelichting geeft namelijk aan dat dit experiment vooruit loopt op de systematiek van kostenverhaal in de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom. Ervaringen van deelnemende gemeenten zullen worden meegenomen bij de verdere vormgeving en uitwerking van die Aanvullingswet. In dit artikel geef ik een aantal elementen van de mogelijkheden van deze rekensystematiek weer met hier en daar enig commentaar.

Mogelijkheden keuzes kostenverhaal

Zoals gezegd kan voor een beperkt aantal plannen de regeling worden toegepast. De betreffende gemeenten hoeven er niet voor te kiezen. Ze mogen ook kiezen voor een mogelijkheid die artikel 7c lid 10 van het Bu Chw biedt om de vaststelling van regels over het kostenverhaal door te schuiven naar het moment van een omgevingsvergunning en (met de 15e tranche ook) voor het toepassen van lid 11 door vergunningen bij een niet gedekt tekort te weigeren. Daarnaast mag ook nog steeds gebruik worden gemaakt van afdeling 6.4 Wro. Alles bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. In het navolgende gaat het steeds over leden van artikel 7v, tenzij anders vermeld.

Herkenbare principes

Een aantal principes is herkenbaar uit afdeling 6.4 Wro en de Omgevingswet, zoals de voorrang van een anterieure overeenkomst, een afgebakend exploitatiegebied, de kostenverhaalscriteria profijjt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, het betalen van een bijdrage en het opmaken van een latere afrekening. Betaling moet plaatsvinden voor de start van de activiteit, tenzij in de beschikking over de te betalen geldsom anders is bepaald.² De regeling plankosten exploitatieplan is van toepassing. Aangewezen activiteiten (voorheen: aangewezen bouwplannen)³ zijn dezelfde, zij het dat er twee aan zijn toegevoegd.⁴ Er zijn ook nieuwe elementen. Daarover nu verder.

Macro-aftopping, inbrengwaarden en binnenplanse verevening

Een principieel punt lijkt mij keuzemogelijkheden rond macro-aftopping en opnemen van inbrengwaarden. Zo kan er bijvoorbeeld gekozen worden voor het niet toepassen van de macro-aftopping (lid 4d). Dat principe is in de Wro vervat in artikel 6.16 en houdt in dat niet meer kosten kunnen worden verhaald dan tot het niveau van de geraamde opbrengsten. In de 15e tranche wordt de mogelijkheid geboden om een omgevingsvergunning te weigeren wanneer de exploitatieopzet een tekort bevat dat niet gedekt is. De 16e tranche gaat daarin verder. Volgens de toelichting is de reden daarvan dat men met die weigeringsmogelijkheid nog steeds vastzit aan de rekensystematiek van afdeling 6.4 Wro. En die systematiek geeft volgens de toelichting niet in alle gevallen de juiste oplossing. Die rekensystematiek houdt in dat er, behalve kosten, ook opbrengsten moeten worden geraamd. Opbrengsten worden daarin geraamd, zoals gezegd, om de macro-aftopping te kunnen vaststellen, maar ook om de omslag van de kosten te kunnen bepalen. Dat gebeurt naar rato van verschillen in opbrengend vermogen van de grond. De toelichting geeft aan dat het ramen van de grondopbrengsten voor organische ontwikkelingen lastig is (zie de toelichting op lid 11). Dan is de huidige rekensystematiek als te beperkend te beschouwen en is de mogelijkheid om een vergunning bij een ongedekt tekort te weigeren dus een ontoereikende mogelijkheid.

Het afzien van het ramen van opbrengsten en van het toepassen van de macro-aftopping is een keuzekwestie. Wanneer gemeenten gebruik willen maken van de experimenteeruimte van artikel 7v zijn niet alle onderdelen een kwestie van keuzes. Sommige onderdelen maken dwingend onderdeel uit van deze rekensystematiek. Lid 21 maakt duidelijk dat alleen kosten kunnen worden verhaald van werken, werkzaamhe-

den en maatregelen. Kosten van inbrengwaarden komen niet in aanmerking, met uitzondering van kosten van verwerving van gronden voor voorzieningen van openbaar nut. Dit betekent dat inbrengwaarden van uitgeefbare delen niet binnenplannen worden verevend.

Zoals gezegd is het een keuzekwestie om de macro-aftopping al dan niet toe te passen. Gemeenten zouden ervoor kunnen kiezen dit wel te doen. Er zijn situaties denkbaar waarin dit wenselijk is. Immers, als de gemeente het tekort niet voor haar rekening neemt, zal het plan geheel of deels onrendabel zijn met de kans dat er geen (integrale) ontwikkeling tot stand komt. Wil de gemeente de integrale ontwikkeling, dan ligt het voor de hand de macro-aftopping toe te passen. Maar als ze dat doet, mogen dus de kosten van verwerving van uitgeefbare percelen niet in de exploitatieopzet worden opgenomen, want volgens lid 21 zijn alleen de verwervingskosten van de gronden van openbare voorzieningen verhaalbaar. Gevolg is dat de verwervingskosten (inbrengwaarden) van uitgeefbare percelen geen rol spelen bij het bepalen van de balans tussen kosten en opbrengsten. Gevolg daarvan is dat onduidelijk wordt of de ontwikkeling, geheel of deels, onrendabel wordt zonder gemeentelijke bijdrage. Kosten van percelen met hoge inbrengwaarden worden niet verevend en de (her)ontwikkeling ervan kan daardoor worden belemmerd. Vanwege consistentie zou men zeggen dat, als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid de macro-aftopping toe te passen, ook de opname van kosten van inbrengwaarden van uitgeefbare delen verplicht moet zijn.

Kiest de gemeente voor toepassing van de macro-aftopping dan is er vrijheid (gemotiveerd) eigen keuzes te maken voor het berekenen van de grondopbrengsten. De prijzen van een grondprijzennota of de WOZ-waarden van de onroerende zaken kunnen als vertrekpunt worden genomen.

Voorlopige bijdragen bij uitnodigingsplanologie en globale plannen
Lid 11 bepaalt dat de kosten in of op grond van het bestemmingsplan verdeeld worden over de activiteiten of de samenhangende activiteiten. De toelichting geeft aan dat dit de mogelijkheid biedt af te wijken van de Wro, die uitgaat van een omslag naar rato van de grondopbrengsten. Dat geeft gemeenten de flexibiliteit om te werken met uitnodigingsplanologie en/of met globale plannen, waarvoor het moeilijk kan zijn vooraf de opbrengsten te berekenen. Dan is het navenant lastig de kosten om te slaan naar rato van de opbrengsten. De gemeente mag zelf bepalen hoe ze de kosten verdeelt, mits deugdelijk gemotiveerd. Blijkens de toelichting mag ze ook een voorlopige bijdrage bepalen. Later volgt een eindafrekening en wordt de definitieve bijdrage bepaald. Volgens lid 17 laat een eindafrekening niet toe dat een aanvullende geldsom verschuldigd is.

De voorlopige bijdrage kan ook aan de hand van forfaitaire bijdragen worden bepaald. Een algemene toepassing van forfaitaire bijdragen zou mijns inziens neerkomen op een nogal grofmazige aanpak. Hier ligt een vraagstuk dat om een afzonderlijke behandeling vraagt. Het lijkt mij dat gemeenten voor zichzelf weinig redenen zullen hebben een (voorlopige) bijdrage op een betrekkelijk laag bedrag vast te stellen. Dat werkt door naar zowel de kosten- als de opbrengstenkant. Het gaat daarbij enerzijds om de mate van benutting van de (her)ontwikkelingsmogelijkheden en anderzijds om de daarbij behorende investeringen. Wat de opbrengsten betreft zullen gemeenten (in gevallen van uitnodigingsplanologie) veelal ervan uitgaan dat niet alle mogelijkheden worden benut. Ze zullen bijvoorbeeld een aanneme doen van een percentage van benutting.⁵ De voorlopige bijdrage betreft immers wel een verdeling op basis van de te realiseren opbrengsten. Wanneer het percentage op 100 wordt gesteld en tegen het bepaalde eindmoment is 60% daarvan gerealiseerd, dan heeft de gemeente aan bijdragen slechts



Foto: Shutterstock

60% van de kosten verhaald. Wordt het percentage daarentegen op 60 gesteld, dan heeft de gemeente alles verhaald.

Aan de kostenkant geldt het omgekeerde: worden de kosten op 60% van de potentieel denkbare investeringen⁶ gesteld, en dat blijkt na verloop van tijd te weinig te zijn, dan heeft de gemeente – voor de reeds gestarte activiteiten – geen recht op nabetaling. Dat zal leiden tot de neiging om voorzichtig te zijn en eerder een hoger percentage te kiezen. Dat moet uiteraard worden gemotiveerd, maar vanwege onzekerheden in het kader van uitnodigingsplanologie waarin denken in bandbreedtes erbij hoort, lijkt die motivering niet het probleem. De uitdaging is veeleer de (voorlopige) bijdragen op een dusdanig niveau vast te stellen dat ze vanuit de businesscases van initiatiefnemers ook haalbaar zijn. Het spanningsveld zit dus tussen enerzijds het organiseren van een haalbaar niveau aan bijdragen voor initiatiefnemers en anderzijds het voorkomen van te lage bijdragen waar gemeenten later geen nabetaling op kunnen verkrijgen.

Kostenverhaal via open normen en beleidsregels in relatie tot contracteren
Lid 12 maakt het mogelijk om qua kostenverhaalsregels te werken met open normen. Als deze interpretatie behoeven kan de gemeenteraad daarover beleidsregels vaststellen. De toelichting geeft aan dat open normen zaken minder in detail vastleggen en ruimte scheppen voor een afweging die op de situatie en concrete activiteit is afgestemd op het moment dat ze worden toegepast. De toelichting stelt dat dit past bij de flexibiliteit waar behoefte aan is bij organische ontwikkeling. Interessant is de opmerking in de toelichting over de eventuele behoefte aan een flexibel investeringsprogramma. Zie mijn opmerking hiervoor over potentieel denkbare investeringen. Het werken met open normen maakt mijns inziens het probleem van een te lage bijdrage in relatie tot de eindafrekening niet anders.

Het hanteren van een flexibel investeringsprogramma en open normen zou samen kunnen gaan met herzieningen van de kostenverhaalsregels: wanneer na verloop van tijd blijkt dat er meer (her)ontwikkeld wordt dan was aangenomen, kan het investeringsprogramma worden vergroot in samenhang met een verhoging van de kosten.

De toelichting geeft aan dat het werken met open normen de mogelijkheid om te contracteren vergroot, omdat er ruimte is deze nader in te vullen. Dat lijkt mij een winstpunt. Want publiekrechtelijk ontbreekt de mogelijkheid om naderhand een nabetaling op te leggen als de voorlopige bijdrage te laag is. Maar privaatrechtelijk is een afspraak hierover wel mogelijk. En daar hoeft ook geen bezwaar tegen te zijn wanneer een latere vergroting van het investeringsprogramma (gepaard gaande met meer/duurdere voorzieningen in de openbare ruimte) leidt tot opwaardering van de gronden in het exploitatiegebied. Als zulke omstandigheden van tevoren bekend waren geweest, zou er van tevoren ook een hogere bijdrage gerekend zijn. Dat heeft niets met baatafoming te maken, maar nog steeds alles met kostenverhaal.

Slot

De 16e tranche biedt in bepaalde opzichten gemeenten gelegenheid zelf een rekensystematiek te kiezen. Doordat maatwerk mogelijk is, ontstaat flexibiliteit die bij uitnodigingsplanologie van belang is. Het belang van de regeling is dat ervaring kan worden opgedaan met de experimenten. Vraag is wel of deze ervaring dusdanig tijdig beschikbaar komt, dat die kan worden verwerkt in de Aanvullingswet grondeigendom.

Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Bij wanbetaling kan de geldsom bij dwangbevel worden ingevorderd.
- 3 Er wordt gesproken over activiteiten, daar waar Wro en Wabo spreken over omgevingsvergunningen. Hier ligt een link met de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet, op grond waarvan niet voor alle gevallen vergunning nodig is. In de toelichting op lid 9 wordt gezegd dat in het Bu Chw dit punt nog niet speelt, maar bij wijze van experiment al wel wordt gewerkt met de vaststelling van een 'geldsom bij beschikking'. Die vaststelling kan onder de Omgevingswet niet gekoppeld zijn aan vergunningen, maar wel aan activiteiten.
- 4 Te weten: (1) de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1.000 m² brutovloeroppervlak en (2) de wijziging van het gebruik van een locatie, voor zover dat in het bestemmingsplan is bepaald. De bouw van kassen met ten minste 1.000 m² brutovloeroppervlak keert niet terug, maar het eerste is een verbreding van de bepaling over kassen. En mochten kassen hoofdgebouwen betreffen, dan vallen ze onder een andere categorie aangewezen activiteiten.
- 5 Als het globale plannen met meer functies betreft zou dat een verondersteld percentage per functie kunnen zijn.
- 6 Om in het voorbeeld te blijven: als verondersteld wordt dat 60% van de opbrengsten wordt gerealiseerd, hoort daarbij dat de betreffende uitgeefbare gronden bouwrijp worden gemaakt (ingeval van sloop en nieuwbouw). Dat hoeft niet te betekenen dat daar een niveau van 60% van de investeringen in de openbare ruimte bij hoort. Het is best mogelijk dat de eerste 50% (her)ontwikkeling van de uitgeefbare gronden 75% van de investeringen in de openbare ruimte vereist en dat de volgende 10% nog eens 15% investeringen in de openbare ruimte vereist, zodat 60% benutting leidt tot 90.