

De beer heet betaalplanologie

door Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

In het stikstofgeweld is het velen aan de aandacht ontsnapt dat bij de behandeling van de Aanvullingswet Grondeigendom de Tweede Kamer zwaar heeft ingegrepen in het stelsel van het kostenverhaal.

Kostenverhaal gaat over de publieke voorzieningen die private grondexploitant moet betalen voor publieke voorzieningen die samenhangen met zijn project of gebiedsontwikkeling. De kern van het huidige en toekomstige stelsel van kostenverhaal houdt in dat de ondernemer de gemeente betaalt voor voorzieningen zoals infra, groen en water die noodzakelijk zijn om de nieuwe ontwikkeling (zoals een woonwijk) fatsoenlijk te laten functioneren. Daarbij gelden drie limieten: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (in jargon: de PPT-criteria), een limitatieve kostensoortenlijst en de regel dat de ontwikkelaar niet meer hoeft te betalen dan hij baten ontvangt: zijn grondexploitatie mag niet onder water komen te staan. In jargon heet dat de macro-aftopping.

In de Nederlandse praktijk maken gemeente en ontwikkelaar doorgaans vooraf een overeenkomst waarin ze vaak wat verder gaan dan die criteria: de zogenaamde anterieure overeenkomst. Maar partijen kijken wel altijd met een schuin oog naar de wettelijke criteria en limieten.

Bij amendement van het CDA heeft de Tweede Kamer de mogelijkheden voor kostenverhaal aanzienlijk verruimd: ook kosten voor voorzieningen die 'functioneel samenhangen' met de nieuwe ontwikkeling kan de gemeente claimen vanaf 2012. Het gaat om 'verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving', zoals verbetering van landschap, natuur, water of de stikstofbalans en de aanleg van wegen. Het zijn voorbeelden: de kostensoortenlijst geldt hier niet. Alleen de macro-aftopping is van toepassing.

In de vakwereld menen experts dat de beer nu los is: gemeenten kunnen met een slap opstel over 'functionele samenhang' - want dat valt in het stedelijk weefsel altijd wel te beredeneren - bijna onbeperkt private grondexploitaties leegmelken. Dat noemen we 'betaalplanologie'. Kopers en huurders van nieuwbouwhuizen betalen voor wegen, viaducten, kades, parken en sportvoorzieningen, die ver er buiten het plangebied zijn gesitueerd. Alle belastingbetalers behoren voor dat soort voorzieningen op te draaien. Het verhoogt de grondkosten en zal in steden leiden tot nog kleinere appartementen voor nog hogere prijzen. De betaalbaarheid van het wonen komt zo nog verder in het gedrang

Ik vind deze beoordeling iets te negatief. Cruciaal is inderdaad de interpretatie van het begrip functionele samenhang. We kunnen veel jurisprudentie tegemoet zien. Er komt nog een uitvoeringsregeling (AMvB) en die kan meer helderheid scheppen. Die zal ook categorieën ontwikkelingen aanwijzen waarvoor de gemeenten mag heffen (dus wellicht toch een soort kostenlijst).

Bovendien moeten het omgevingsplan de voorzieningen waarvoor de gemeente wil heffen met name en toenaam noemen. Dat staat nu wat vaag in het aangenomen amendement, maar ook dat zou de uitvoeringsregeling preciezer moeten verankeren. Het gaat radicaal fout als de gemeenten de gelegenheid krijgen om een vaste bijdrage per woning te heffen voor - bij voorbeeld - voor een Fonds Schaalsprong. Dan gaan we de kant op van een ordinaire belastingheffing. Het zou zo moeten gaan werken dat de gemeente met de belangrijkste

ontwikkelaars in haar gemeente transparante afspraken maakt over de voorzieningen, kosten, toe- en afrekening. Alle redenen om dit dossier nauwgezet te blijven volgen; het gaat hier om groot bier.