

De beer heet betaalplanologie

Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

*Hij schrijft onder de titel **Het zit anders!** een maandelijks column in ROm, hét vakmagazine over de fysieke leefomgeving. Deze column staat in ROm 12, december 2019. ROm is gratis voor ambtenaren in dat domein.*

In het stikstofgeweld is het velen aan de aandacht ontsnapt dat bij de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet de Tweede Kamer zwaar heeft ingegrepen in het stelsel van het kostenverhaal. Het risico bestaat dat gemeenten bijna onbeperkt private grondexploitaties gaan leegmelken. Een positiever scenario is echter ook mogelijk.

De kern van het huidige en toekomstige stelsel van kostenverhaal is dat de ondernemer de gemeente betaalt voor voorzieningen zoals infra, groen en water die noodzakelijk zijn om de nieuwe ontwikkeling fatsoenlijk te laten functioneren. Daarbij gelden drie beperkingen: 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 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 met terugwerkende kracht vanaf 2021 claimen. 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.

‘Gaan gemeenten het kostenverhaal gebruiken als extra belasting?’

In de vakwereld menen experts dat de beer nu los is: gemeenten kunnen met een slap opstel over ‘functionele samenhang’ bijna onbeperkt private grondexploitaties leegmelken. Dat noemen we betaalplanologie. Kopers en huurders van nieuwbouwhuizen betalen voor wegen, viaducten, kades, parken en sportvoorzieningen, die ver buiten het plangebied zijn gesitueerd.

Het verhoogt de grondkosten en zal in steden leiden tot nog kleinere appartementen voor nog hogere prijzen.

Ik vind deze beoordeling iets te negatief. Cruciaal is inderdaad de interpretatie van het begrip functionele samenhang. We kunnen veel jurisprudentie tegemoetzien. 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 naam en toenaam noemen. Dat staat nu wat vaag in het aangenomen amendement en zou de uitvoeringsregeling preciezer moeten verankeren.

Het gaat radicaal fout als de gemeenten de gelegenheid krijgen om een vaste bijdrage per woning te heffen. 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 reden om dit dossier nauwgezet te blijven volgen; het gaat hier om groot bier.