

**Cobouw, 13-02-1019**

## **Aanvullingswet grondeigendom verdient grote waardering**



Op 1 februari verscheen het ontwerp van de Aanvullingswet Grondeigendom. Achter deze saaie titel gaat een van de meest essentiële delen van de nieuwe Omgevingswet schuil. Gezien eerdere voorstellen en discussies trekt de regeling van het ‘kostenverhaal’ het meeste aandacht. Elke gemeente en elke private investeerder met eigen grond heeft er mee te maken. Het gaat om groot geld. Het wetsvoorstel verdient volgens Friso de Zeeuw een dikke voldoende.

De regeling continueert de huidige, vrij succesvolle praktijk en introduceert op onderdelen enkele nuttige vernieuwingen. De wettenmakers hebben hun oor te luisteren gelegd bij praktijkmensen uit de publieke en private arena en niet bij de radicale ‘vernieuwers’. Het wetsontwerp regelt de instrumenten waarmee de gemeente project- en gebiedsontwikkelingen kan sturen door in te grijpen in het eigendomsrecht met onteigening en voorkeursrecht. Aan de onteigening en het voorkeursrecht verandert in wezen weinig. Dat was ook niet de verwachting.

De meeste aandacht gaat uit naar een ander instrument: het kostenverhaal. Als private partijen de grondexploitatie zelf ter hand nemen, stelt het wetsontwerp de spelregels vast voor de betaling aan publieke voorzieningen waarvan de nieuwe (bouw)projecten profiteren: het kostenverhaal. Dit type wetgeving heeft altijd een dubbele functie: enerzijds overheidsingrijpen en financiële afdrachten mogelijk maken en anderzijds private partijen en particulieren waarborgen bieden tegen publiek machtsmisbruik en – in dit geval – het gebruik van de private grondexploitatie als flappentap.

### **Kostenverhaal werkt sinds 2008 heel behoorlijk**

De betekenis van het kostenverhaal valt nauwelijks te overschatten: via dit instrument betalen ontwikkelaars, bouwers en beleggers per plan tientallen miljoenen euro’s aan gemeenten ten behoeve van publieke voorzieningen zoals infrastructuur, waterberging, groenvoorzieningen en ambtelijke plannenmakerij. Het kostenverhaal functioneert in ons land sinds de

inwerkingtreding van Grondexploitatiewet in 2008 heel behoorlijk, daar zijn publieke en private partijen het grotendeels met elkaar over eens. Mijn motto in deze discussie luidt dan ook: ‘Gooi geen oude schoenen weg als ze lekker lopen’. Dat uitgangspunt is niet onomstreden: binnen en buiten de vakwereld passeerden de afgelopen jaren allerlei grensverleggende voorstellen de revue. Zo adviseerde de gezaghebbende Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) tot vergaande ‘modernisering’ van het grondbeleid.

Spannend dus, hoe wetsontwerp er in definitieve vorm eruit zou komen te zien. Welnu: dat wetsvoorstel verdient grote waardering. Op kernpunten wordt het bestaande systeem gehandhaafd. Regelmatig te beluisteren pleidooien voor ‘baatafroming’ en vormen van ‘betaalplanologie’ worden in de toelichting op de wet direct afgeserveerd. Op onderdelen introduceert het wetsvoorstel aanpassingen die in het algemeen als verbeteringen zijn te kwalificeren. Bij een paar losse eindjes komt het aan op de verdere uitwerking in het Omgevingsbesluit aan, voordat een eindoordeel gegeven kan worden.

## **Zeker 95% loopt via het privaatrechtelijk spoor**

Zo’n 95% van het kostenverhaal loopt via het privaatrechtelijke spoor, via de zogenaamde anterieure overeenkomsten. Op vrijwillige basis spreken gemeenten en ontwikkelaars af welke bedragen de private investeerders wanneer voor welke voorzieningen betalen. De gemeente verplicht zich tot het realiseren van die voorzieningen. De contractvrijheid maakt flexibel maatwerk mogelijk en leidt doorgaans tot optimale resultaten.

Komen partijen er niet uit, dan beschikt de gemeente over een stok achter de deur: publiekrechtelijk kostenverhaal. De te verhalen kosten moeten dan voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria). Dat geldt nu en dat blijft zo. Daarnaast kent de huidige wet een ‘kostensoortenlijst’: daarin staan de publieke voorzieningen en andere kosten opgesomd waarvoor de private grondexploitant de portemonnee moet trekken, binnen en buiten het plangebied. Ook die lijst vinden we terug in het verse wetsontwerp. De kostensoortenlijst zal wel op enkele onderdelen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen: klimaatadaptatie, energietransitie en nieuwe ‘mobiliteitsconcepten’. Prima: in anterieure overeenkomsten wordt hier al ruimschoots rekening mee gehouden.

Het wetsontwerp brengt ook enkele andere (relatief kleine) verbeteringen aan: het plan waarop het kostenverhaal betrekking heeft, hoeft niet meer zo gedetailleerd uitgewerkt te zijn als nu het geval is. De regering wil – terecht – wat doen aan de ingewikkelde manier waarop ‘inbrengwaarden’ (de waarde van grond en bestaande gebouwen die de partijen bij de start van de ontwikkeling inbrengen) nu worden berekend, namelijk met taxaties op basis van de Ontheffingswet. Daarin krijgt gemeenten meer vrijheid, op basis ‘objectief bepaalde maatstaven’. Als voorbeeld wordt de WOZ-taxatie genoemd. Uitwerking vindt plaats in het Omgevingsbesluit. Dit lijkt een technisch item, maar de te kiezen methode heeft grote financiële gevolgen: we noteren een attentiepunt.

## **Organische ontwikkeling is het enige echt nieuwe**

De enige echte nieuwigheid in het regeling van kostenverhaal betreft een aparte regeling voor ‘organische ontwikkeling’. Bij organische ontwikkeling staat het faciliteren van investerende

initiatiefnemers voorop, zonder sterke sturing van de gemeente of vaste kaders, bij voorbeeld verankerd in het masterplan. Het staat tegenover de planmatige gebiedsontwikkeling. ‘In de afgelopen jaren is de organische gebiedsontwikkeling sterk opgekomen’, stelt de toelichting van het wetsontwerp. Dat klopt, maar dat was vooral in crisistijd. In die periode promoveerden kleinschalige ontwikkelingen ‘van onderop’ tot de love baby van de Haagse beleidsmakers. Zo zeer zelfs, dat het er op leek op de organische methode de hele omgevingswetgeving, inclusief het grondbeleid, zou gaan domineren. Na de crisis kwam de planmatige aanpak uiteraard gewoon weer terug. De organische methode verdween niet, maar verloor zijn cultstatus. En we kennen verschillende mengvormen. Het duurde even, maar ook de beleids- en wettenmakers zagen de realiteit onder ogen.

De Aanvullingswet grondbeleid heeft een elegante en werkbare oplossing weten te vinden om de twee type gebiedsontwikkeling te bedienen. Voor organische gebiedsontwikkeling is een apart regiem gecreëerd. De organische variant kent – in afwijking tot de planmatige aanpak – geen afgesloten tijdvak. Ook een integrale raming van kosten en opbrengen is niet nodig: een

‘kostenplafond’ voor de publieke voorzieningen volstaat. Na een aantal jaren volgt een afrekening, die steunt op de gebiedsontwikkeling zoals die zich in werkelijkheid heeft voltrokken: welke projecten zijn in de praktijk ontwikkeld en welke publieke voorzieningen en andere kosten heeft dat met zich meegebracht. Nog meer verschillen: de inbrengwaarden van private grond en gebouwen wordt buiten beschouwing gelaten. Een heffing kan plaats vinden op basis van eenheidsprijzen of vierkante meterprijzen per functie. Behalve de norm ‘verdeling naar rato van opbrengsten’, achten de wettenmakers ‘nadere criteria voor de verdeling niet nodig’. De private investerende eigenaar hoeft nooit meer te betalen dan de stijging van de waarde van zijn grond, minus de kosten van slopen en sanering: een soort micro-aftopping.

## **Onontgonnen terrein met zaken die nog ongewis zijn**

We gaan met het kostenverhaal voor organische ontwikkeling onontgonnen terrein betreden. Met een aantal ongewisheden, bij voorbeeld: met welke methode gaat de gemeente die waardeverhoging van de grond meten? Ik zeg opnieuw: niet van belang ontbloot, want het gaat om groot geld. Enige ervaring wordt momenteel opgedaan met een beperkt aantal experimenten op voet van de Crisis- en herstelwet. Nauwgezet volgen van deze de projecten kan helpen om de wetgeving robuuster te maken.

Tot slot. We kunnen nog een apart wetsvoorstel verwachten die vrijwillige publiek-private overeenkomsten legitimeert die strekken tot ontwikkeling van totale gebiedsplannen met een veel breder kostenverhaal. Het is de voortzetting van de zogenaamde voort-wat-hoort-wat-regeling. Voorbeeld: er komt alleen planologische ruimte voor de ontwikkeling van recreatiewoningen indien de ontwikkelaar een forse financiële bijdrage levert aan de natuurontwikkeling van de hele kustzone. De intentie valt te billijken, zeker in dit voorbeeld. Maar het komt aan op de uitwerking; in de wetgeving zit het duiveltje vaak in het detail. Het zal toch niet gebeuren dat langs deze achterdeur de betaalplanologie zich alsnog in het stelsel nestelt. Daarom: waakzaam blijven, code oranje.

**Friso de Zeeuw**

*emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*

Eerste publicatie door Friso de Zeeuw op 13 feb 2019