

Straatman Koster advocaten

Modernisering grondbeleid
In het bijzonder betreffende
het kostenverhaal

Joost Hoekstra



Vereniging Voor OnteigeningsRecht

Inhoud

- Inleiding
- Huidig systeem kostenverhaal
- Modernisering grondbeleid (kostenverhaal)
 - Inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde
 - Forfaitaire kostenverhaalsbijdragen
 - Grondbelasting
 - Planbatenheffing




Inleiding

Brieven van de Minister van VRO over modernisering van het grondbeleid (19 juni 2023 en 3 april 2024, De Jonge, CDA; 22 november en 20 december 2024, Keijzer, BBB):

- Probleemanalyse: onder meer versnipperd grondeigendom, lange onderhandelingen, tekort aan kennis, kunde en capaciteit, (te) hoge verwervingskosten
- Spoor I: beter benutten van huidig instrumentarium
- Spoor II: beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten
- Spoor III: waardeestijging van grond beter benutten voor publieke doelen

Huidig systeem kostenverhaal (I)

Hoofdlijnen:

- Bij planologisch mogelijk maken nieuwe bouwactiviteiten is kostenverhaal verplichting voor gemeente (en Provincie en Staat)
- O.m. kosten ambtelijk apparaat en aanleg voorzieningen
- Opgenomen in afd. 13.6 Omgevingswet (“Ow”)
- Privaatrechtelijk: via gronduitgifte of anterieure overeenkomst
 kostenverhaal (anderszins) verzekerd, of
- Publiekrechtelijk: via kostenverhaalsregels (omgevingsplan, BOPA, projectbesluit) en kostenverhaalsbeschikking
- Lijkt sterk op systeem Wet ruimtelijke ordening
- Bouwverbod zolang kostenverhaalsbijdrage niet is voldaan, tenzij initiatiefnemer zekerheid stelt

Huidig systeem kostenverhaal (II)

Enkele verschillen tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal:

- Kostenverhaalsregels (§ 13.6.3 Ow, afd. 8.4 Omgevingsbesluit (“Ob”)):
 - bouwactiviteiten (art. 8.13 Ob)
 - limitatieve kostensoortenlijst (art. 8.15 jo. bijlage IV Ob)
 - maximering plankosten (H 13 Omgevingsregeling)
 - PPT-criteria (art. 13.11 lid 1 Ow)
 - macro-aftopping (art. 13.14 lid 2 Ow)
- Anterieure overeenkomst (art. 13.13 Ow):
 - alle activiteiten (alleen “stok achter de deur” bij bouwactiviteiten)
 - contractsvrijheid: limitatieve kostensoortenlijst en PPT-criteria hebben “schaduwwerking”, (substantieel) overvragen is risico voor gemeente

Huidig systeem kostenverhaal (III)

Inbrengwaarde:

- Verhaalbare kostensoort vanwege fictie dat gemeente enige grondexploitant is (art. 8.15 jo. bijlage IV, A2 Ob)
- Wordt in mindering gebracht op (bruto) kostenverhaalsbijdrage (art. 13.18 lid 2 sub a Ow)
- Werkelijke waarde conform art. 15.21 tot en met 15.24 Ow (voorheen: art. 40b tot en met 40f Ontheigeningswet) of met toepassing WOZ-waarden of onteigeningsschadeloosstelling conform par. 15.3.1 Ow indien grond is of wordt onteigend (art. 13.17 Ow jo 8.17 Ob)
- Opvallend:
 - Veranderingsregel (art. 15.21 Ow, voorheen art. 39 Ontheigeningswet) onderdeel vaststelling werkelijke waarde?
 - WOZ-waarden alleen gebruikswaarde (geen verkeerswaarde)?

Huidig systeem kostenverhaal (IV)

Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied:

- In een anterieure overeenkomst (art. 13.22 Ow)
 - Grondslag in omgevingsvisie of programma (samenhang)
 - Bouwactiviteiten en enkele aanvullende activiteiten (art. 8.20 Ob)
- In een omgevingsplan (art. 13.23 en 13.24 Ow)
 - Limitatief aantal categorieën ontwikkelingen (art. 8.21 Ob)
 - Functionele samenhang tussen activiteit en ontwikkelingen (art. 13.23 lid 1 sub a Ow): strenger criterium dan bij artikel 13.22, maar minder streng dan PPT-criteria: niet toerekenbaar maar wel profijt
 - Financiële bijdrage mag niet hoger zijn dan de opbrengst van de grond minus het kostenverhaal – macro-aftopping! – en de inbrengwaarde daarvan (art. 13.23 lid 3 sub a Ow)
 - Geldt niet voor anterieure contractant (art. 13.24 lid 1 sub a Ow)
 - Toepassing lijkt beperkt tot uitbreidingslocaties

Modernisering grondbeleid (spoor II en III)

Spoor II: beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten

- Verkenning van een andere basis voor de inbrengwaarde → Q2 2025
- Handreiking voor taxaties in gebiedsontwikkeling → begin 2025
- Onderzoek vergroten voorspelbaarheid kostenverhaal → begin 2025
- Herziening Omgevingsregeling → zomer 2025

Spoor III: waardeestijging van grond beter benutten voor publieke doelen

- Voorstel aan TK uitwerking planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem → Q2 2025
- Onderzoek verbetering baatbelasting → Q2 2025
- Verkenning maatregelen dubieuze grondhandel → begin 2025

Inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde

- Opdracht door Ministerie BZK aan Fakton
- Doel: uitwerken alternatieven voor methode inbrengwaarde ex art. 8.18 Ob, teneinde meer ruimte voor kostenverhaal te creëren
- Meest in het oog springend alternatief: op basis van gebruikswaarde
- Wetsontwerp 13 714, 1975 leidde tot val Kabinet-Den Uyl
- VNG en VvG in *position paper* oktober 2024: invoering is “essentiële maatregel”
- Diverse vragen rijzen:
 - Kan dit nu al (inbrengwaarden op basis van WOZ)?
 - Onderscheid tussen methode inbrengwaarde bij zelfrealisator (kostenverhaal) en onteigende (schadeloosstelling) te rechtvaardigen?
 - Financiële uitvoerbaarheid: hoe verhoudt de fictie van gebruikswaarde als inbrengwaarde zich tot de werkelijke verwerving tegen verkeerswaarde?
 - Strijd met art. 1 EP EVRM?

Forfaitaire kostenverhaalsbijdragen

- Handreiking gaat vooraf door onderzoeksrapport in opdracht Ministerie BZK (verwacht begin 2025)
- Gaat om vaste, vooraf vastgestelde bedragen per bouwactiviteit
- Zie ook Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2017 en De Snoo Preadvies VBR 2019
- Komt voorzienbaarheid ten goede
- Invoering systeem kost tijd en geld, maar bespaart ook tijd en geld (geen ramingen van kosten, opbrengsten en taxaties van inbrengwaarden meer)
- Minder ruimte voor maatwerk en flexibiliteit (geen PPT-criteria?)
- En hoe zit het met macro-aftopping?
 - Wel macro-aftopping: alsnog opbrengsten in kaart brengen
 - Geen macro-aftopping: baatafoming?

Grondbelasting

- Rapport COELO en ESBL mei 2024 en rapport IBO juni 2024
- Stimuleren van efficiënt grondgebruik en sneller oppakken woningbouwlocaties
- Twee varianten:
 1. Incorporeren in WOZ als algemene grondbelasting (splitsing in grond- en opstalwaarde) of
 2. Aparte (gemeentelijke) belasting
- Belastbaar feit: eigendom van een ongebouwde onroerende zaak (bij aparte belasting: met een woonfunctie)
- Staat in Regeerprogramma PVV, VVD, NSC en BBB
- Brief van de Minister van VRO van 20 december 2024: “*op een later moment*”
- Rapporten onderkennen dat effect op woningbouwproductie beperkt zal zijn

Planbatenheffing (I)

- Fundamentele vraag: aan wie komt de meerwaarde van grond toe na functiewijziging?
- (Soort) spiegelbeeld planschade (thans: nadeelcompensatie), tevens (mogelijke) rechtvaardigingsgrond
- Vergelijk art. 15.25 lid 1 Ow (voorheen: art. 40e Ontheffingswet)
 - Hof Den Haag 29 januari 2019, *BR* 2019, 50 (vervolg 15 januari arrest Hoog Dalem)
 - Gemeente: indien geen eliminatie woonbestemming, voordeel woonbestemming afkomen
 - Hof:
 - Enkel profiteren van waardevermeerdering door bestemmingswijziging is onvoldoende voor afkomen; onverenigbaar met beginsel dat bestemming in beginsel niet wordt geëlimineerd
 - Wetgeschiedenis art. 40e: alleen in omstandigheden vergelijkbaar met omstandigheden waarin planschade kan worden toegekend, spiegelbeeldig toegepast
 - Waardevermeerdering die in lijn der verwachting ligt in beginsel niet afkomen
 - Of bijzondere omstandigheden moet afkomen rechtvaardigen

Planbatenheffing (II)

Rapport ESBL en COELO 31 mei 2024:

- Juridische vormgeving:
 - Verplichte heffing
 - Publiekrechtelijke regeling (geen belasting)
- Grondslag is verschil tussen (residueel bepaalde) herontwikkelswaarde en gebruikswaarde
- Moment van vaststellen: wijzigen omgevingsplan
- Moment van verschuldigdheid: voor start bouw
- Invordering via kostenverhaalsbeschikking (ex art. 13.18 Ow)
- Grondslag heffing omgevingsplan:
 - Planbaten bepaald op basis van onafhankelijke taxatie
 - Formule om heffing te berekenen (percentage?)
 - Macro-aftopping
 - Bouwverbod zo lang planbatenheffing niet is voldaan (verschil met financiële bijdrage ex art. 13.23 Ow)
- Planbatenheffing niet anterior te verzekeren (verschil met financiële bijdrage ex art. 13.23 Ow)

Planbatenheffing (III)

- Enkele juridische aandachtspunten:
 - Waarom kan planbatenheffing niet anterieur worden verzekerd?
 - Wat is nog de toegevoegde waarde van financiële bijdrage ex art. 13.22 en 13.23 Ow (ESBL en COELO: die regeling wijzigen)?
 - Ook bij BOPA?
 - Toepassing in de praktijk beperkt tot uitbreidingslocaties (vergelijk financiële bijdrage ex art. 13 23 Ow)?
 - Overgangsrecht?
 - Spiegelbeeld planschadecriteria (“planbaatcriteria”)? Alleen bij waarde­stijging die niet “in lijn der verwachting” ligt? Ook heffing voor indirecte planbaten?

Hartelijk dank voor uw aandacht!

Vragen?

Joost Hoekstra

06 – 3021 6572

j.hoekstra@straatmankoster.nl

