

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951, IPC 100
2500 BZ DEN HAAG

datum : 29 april 1997
kenmerk: adv294.006
betreft: grondexploitatieheffing

Geachte mevrouw De Boer,

Op 21 januari 1997 heeft u de VROM-raad de beleidsnotitie "Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties" toegezonden. U heeft de Raad verzocht uiterlijk eind april zijn visie te geven op de in de notitie gestelde problematiek en de oplossingsrichting die u zich voor ogen stelt.

Algemeen oordeel

De Raad constateert dat de beleidsnotitie in lijn is met de adviezen die eerder over de grondkostenproblematiek zijn uitgebracht door de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Raad voor de Volkshuisvesting, waarin de noodzaak van een regeling al aan de orde kwam¹. De Raad stemt in met deze adviezen.

De Raad ziet de door u voorgestelde grondexploitatieheffing als een belangrijk sturingsinstrument bij de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, met name ook voor de problemen bij het realiseren van de bouwopgave op VINEX-lokaties. De Raad stemt in met de hoofdlijnen van het voorstel uit de beleidsnotitie en pleit voor snelle uitwerking en invoering van het nieuwe instrument.

De Raad wijst erop dat overeenstemming bestond in het overleg dat tot nu toe door alle betrokken partijen is gevoerd over het doel van de regeling, namelijk het terugdringen van het zogenoemde free-riders gedrag. In het verlengde hiervan pleit de Raad ervoor dat het subsidiaire karakter van de grondexploitatieheffing in de wettelijke regeling goed tot uitdrukking wordt gebracht. Gemeenten moeten eerst in privaatrechtelijke zin met partijen

¹ - Advies ten behoeve van de herziening VINEX, RaRO in samenwerking met RAVO en RMB, juli 1995
- Voorzittersbrief over de grondexploitatieverevening, RaRO, oktober 1996
- Advies inzake het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de VINEX, RAVO, september 1994

overeenstemming zien te bereiken, alvorens ze overgaan tot het opleggen van een heffing. Het doel is immers niet de betrokkenheid van meer goedwillende onderhandelingspartners met een heffing te ontmoedigen.

Sturing van het omgevingsbeleid

De Raad wil met betrekking tot de adviesaanvraag nog de kanttekening maken dat een heffing een beperkte strekking heeft, gezien de op verschillende overheidsniveaus en sectoren gevoelde behoefte aan meer sturing van het omgevingsbeleid. Omdat ook andere oplossingsrichtingen voor deze problematiek denkbaar zijn, heeft de Raad besloten in zijn nog uit te brengen advies over 'Sturing van het omgevingsbeleid' verschillende facetten van het grondbeleid - waaronder het onderhavige - in breder verband te behandelen. Dit past ook beter binnen de taakstelling van de Raad, die vooral is gericht op integrale advisering op hoofdlijnen. In dit komende advies, dat deel uitmaakt van het werkprogramma van de Raad voor 1997, kunnen dan onderwerpen als de uitvoering van de nationale verstedelijkingsopgave en verschillende vormen van publiek-private samenwerking aan de orde komen.

Opmerkingen over de beleidsnotitie

Gezien de termijn die u bij uw adviesaanvraag heeft gesteld, wil de Raad niettemin nu alvast enige opmerkingen maken en suggesties doen ten aanzien van de inhoud van de voorgestelde grondexploitatieheffing.

1 Bepaling van de te verhalen kosten

Bij een actief gemeentelijk grondbeleid is het uitgangspunt dat de werkelijk gemaakte kosten van de publieke voorzieningen en de aangekochte gronden worden verhaald. De beleidsnotitie is niet geheel duidelijk op dit punt. De beschrijving op bladzijde 10 doet vermoeden dat de te verhalen kosten ex ante worden bepaald en gefixeerd, en dat slechts deze kosten kunnen worden verhaald. Hoewel een dergelijke regeling vanuit het oogpunt van rechtsbescherming zekere voordelen kan hebben, kan er voor de gemeenten onder omstandigheden een groot financieel risico ontstaan. Immers, het is niet doenlijk om in een vroeg stadium vooraf alle kosten en opbrengsten te bepalen. Tegenvallers samenhangend met de kosten van bouwrijp maken, planfaseringen en -veranderingen (bijvoorbeeld als gevolg van marktomstandigheden) zullen ergens moeten worden opgevangen. Wellicht verdient het daarom overweging om ook hier over te gaan tot het in artikel 222 van de Gemeentewet voor de baatbelasting gehanteerde stelsel, waarbij vooraf een bekostigingsbesluit wordt genomen (aangevuld met de ex-ante berekening) en achteraf een rekening wordt opgemaakt van het geheel naar de werkelijke kosten. Hierbij zou de waarde voor de in te brengen gronden kunnen worden bepaald op basis van de Ontheigeningswet. Een dergelijke regeling zou ook beter aansluiten bij de bestaande regeling van de grondexploitatieovereenkomst in artikel 42 van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), die ook uitgaat van vergoeding van werkelijk gemaakte kosten.

2 De te verhalen kostenelementen

In de in het Besluit op de Ruimtelijke ordening (BRO) op te nemen limitatieve lijst zullen de te verhalen kostenelementen nauwkeurig moeten worden omschreven. De Raad ziet hier duidelijke risico's voor private partijen die bij de exploitatie zijn betrokken. Dit geldt vooral voor de bovenwijkse voorzieningen en de regionale vereveningsbijdrage. In het BRO dienen richtlijnen te worden gegeven ter beperking van deze bovenplanse afdrachten.

Bij de op bladzijde 9 van de beleidsnotitie genoemde kostenelementen mist de Raad voorts de planschadevergoeding ex art. 49 WRO. Daar deze vergoedingen in de planexploitatie een steeds belangrijker onderdeel vormen, dient in het voorstel ook hieraan aandacht te worden besteed.

Tenslotte wil de Raad wijzen op het gevaar dat met de limitatieve lijst de hedendaagse wijze van stedenbouwkundige planontwikkeling gefixeerd gaat worden. Nieuwe concepten van stedenbouwkundige planning dienen door het limitatieve karakter van de lijst niet verhinderd of bemoeilijkt te worden. Hierbij denkt de Raad aan ideeën voor duurzaam bouwen, die leiden tot nieuwe publieke voorzieningen zoals ten behoeve van de opvang van regenwater of afval en de distributie van energie. Er zou ook kunnen worden gekozen voor een lijst in het BRO, die bij gemeentelijke verordening kan worden uitgebreid.

3 Betalingsplicht en moment van betalen

De Raad onderschrijft het standpunt dat de grondexploitatieheffing moet rusten op degene die de grond gaat ontwikkelen. Deze is echter niet noodzakelijk degene die als juridisch eigenaar bij het Kadaster is geregistreerd. Het voorstel uit de beleidsnotitie is hiermede de economisch eigenaar te belasten. Voor de gemeente is de identiteit van de laatste echter niet altijd gemakkelijk te traceren. Belangrijk is voorts voor beide partijen het moment waarop de heffing daadwerkelijk verschuldigd is. Hiervoor moet een moment worden gekozen, waarop de verkoop van de objecten en dus de inkomsten daaruit in het verschiet liggen. Wellicht zou daarom voor beide problemen als aangrijpingspunt het moment van de verlening van de bouwvergunning kunnen worden genomen. Zodra de bouwvergunning definitief is verleend, is degene op wiens naam de vergunning staat dan de heffing verschuldigd.

4 Uitsluiting zittende eigenaren

De Raad erkent dat het vaak onrechtvaardig is zittende eigenaren van te handhaven bebouwing met een heffing te belasten. Betwijfeld dient echter te worden of het in alle gevallen gewenst is deze eigenaren volledig buiten de heffing te laten. Gekozen zou ook kunnen worden voor een behandeling van zittende eigenaren van te handhaven bebouwing als speciale categorie.

5 Bezwaar en beroep

In diverse adviezen komt naar voren dat het raadsbesluit waarin de exploitatie-opzet wordt vastgelegd, vatbaar zou moeten zijn voor toetsing door de administratieve rechter.

De Raad stelt voor de constructie te onderzoeken waarbij, indien gewenst, de exploitatieopzet voor de grondexploitatieheffing onderdeel gaat uitmaken van bijvoorbeeld een deelplan ex art.11 WRO of een bijzonder projectplan ex art 19 WRO. Eventueel kan de exploitatieopzet worden gekoppeld aan een bekostigingsbesluit, zoals door de Raad genoemd onder punt 1. De exploitatieopzet zou dan eventueel de gewone (bestemmings-)planprocedure kunnen doorlopen en geen voorwerp behoeven te zijn van een aparte rechtsbeschermingsprocedure.

Zodoende zou de effectiviteit en efficiency van het planvormingsproces zoveel mogelijk kunnen worden gewaarborgd en toch tegemoet kunnen worden gekomen aan de behoefte aan rechtsbescherming.

Een afschrift van dit advies is verzonden aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A.G.M. van de Vondervoort.

Hoogachtend,

dr.ir. Th. Quené
voorzitter

ir. A.J.F. de Vries
plv. algemeen secretaris