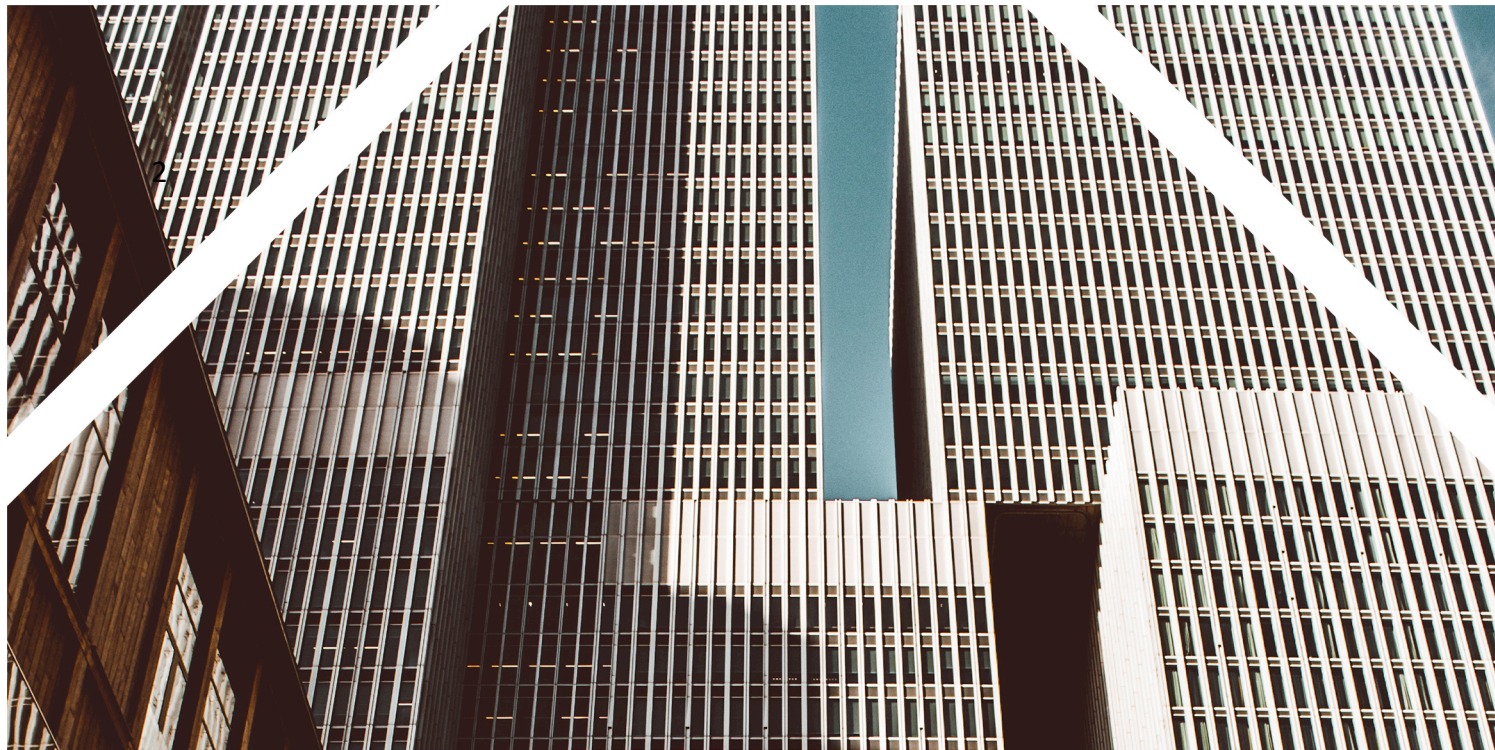




**RAPPORTAGE NAAR HET GEBRUIK VAN ART. 6.24, lid 1 onder a Wro
(financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen)**

19/06/2019, Eindversie

Demetrio Muñoz Gielen, Harry Nijland en Theo van der Heijden

Proposal number: P18/034

De auteurs.....	3
1. Inleiding en vraagstelling	4
2. Werkdefinitie bijdragen r.o.....	6
3. Verantwoording dataverzameling.....	7
3.1 Databronnen	7
3.2 Onderzoek naar structuurvisies	8
3.3 Onderzoek naar compleet beleidskader in een selectie van gemeenten	8
3.4 Reflectie over de representativiteit van dit onderzoek.....	9
4. Inventarisatie bijdragen r.o.....	10
4.1 Muñoz 2013 en 2015, en eigen dataverzameling najaar 2018	10
4.2 BVH & Vreman 2014.....	13
4.3 Samenvatting inventarisatie bijdragen r.o.	14
5. Analyse bijdragen r.o.	15
5.1 Reikwijdte bijdragen r.o.	15
5.1.1 <i>Bijdrage r.o. meer dan alleen kostensoortenlijst (Bro 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5)</i>	15
5.1.2 <i>Bevindingen</i>	16
5.2 Wijze verhaal bijdragen r.o.: is er voldoende basis in structuurvisie en eventuele beleidsuitwerking?	16
5.2.1 <i>Bevindingen in onderzochte structuurvisies</i>	17
5.2.2 <i>Bevindingen in onderzochte complete beleidskaders</i>	17
5.3 Wijze verhaal bijdragen r.o.: sluit het gemeentelijk beleid bij voorbaat het ongeoorloofd dwingen van partijen tot contracteren over bijdrage r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. uit?	18
Bevindingen.....	19
5.4 Wijze verhaal bijdragen r.o.: bijdragen r.o. verhalen als bijdrage aan de grondexploitatie	20
<i>Bevindingen</i>	21
6. Managementsamenvatting	22
BIJLAGE: Tabel 3	25

De auteurs

	Dr. Demetrio Muñoz Gielen E-mail: d.munozgielen@icloud.com Tel: 06 41315868 Coördinator en onderzoeker
	Drs. Harry Nijland E-mail: newland.kennistransfer@gmail.com Onderzoeker
	Theo van der Heijden E-mail: th@vanderheijdengrondbeleid.nl Tel: (073) 5430602 / M 06 53299879 Onderzoeker

1. Inleiding en vraagstelling

De VNG heeft, tevens namens BZK, opdracht gegeven aan de IHS Erasmus Universiteit tot het onderzoeken welke typen uitgaven gemeenten thans verhalen onder 'financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (Wro 6.24, lid 1, onder a, tweede deel zinsnede, voortaan 'bijdragen r.o. Wro 6.24.1.a' of gewoon 'bijdrage r.o.' of 'bijdragen r.o').

De volledige tekst van art. 6.24, lid 1, onder a is:

1. *Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:*
 - a. *Financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;*

De opdrachtgevers hebben gevraagd om een feitelijk kort overzicht van de toepassing in de praktijk van bijdragen r.o.

De drie auteurs (verder te noemen: onderzoekers) hebben onderzocht welke bijdragen r.o., volgens gemeentelijk beleid, gevraagd worden. Aanvullend is de wetgeving, de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie gebruikt om te bepalen of het gemeentelijk beleid, voor zover op grond daarvan bijdragen r.o. kunnen worden gevraagd, binnen de wettelijke kaders blijft. Buiten de opdracht viel om na te gaan of gemeenten deze bijdragen ook werkelijk vragen en het ze gelukt is deze bijdragen op te nemen in een overeenkomst Wro 6.24.1. Ook viel buiten de opdracht om na te gaan welke factoren de vastlegging en daadwerkelijk verzoek om bijdragen r.o. beïnvloeden, bijvoorbeeld het vrijwillig karakter ervan, of de crisis op de vastgoedmarkt in de jaren na 2008.

De vraagstelling waarop dit rapport een antwoord geeft, is uiteengegafeld in tabel 1.

Tabel 1. Uitgewerkte vraagstelling onderzoek	
Vraag	Antwoord
<u>Inventarisatie bijdragen r.o.</u> Welke bestedingen, volgens gemeentelijk beleid, vragen gemeenten als 'bijdrage r.o.'? Onder welke categorieën vallen ze?	Hoofdstuk 4
<u>Analyse bijdragen r.o.</u> Analyse van de gevraagde bijdragen, hetgeen een beoordeling inhoudt of de gevraagde bijdragen r.o. (lijken te) passen bij de bedoelingen van de wetgever (blijkend uit wetgeving, de kamerbehandeling en jurisprudentie). Dit gebeurt op twee manieren:	
<u>Reikwijdte bijdragen r.o.:</u> in de eerste plaats is gekeken naar de vraag of de gevraagde bijdragen mogen worden verhaald, nog los van de vraag hoe dat gestalte krijgt.	Hoofdstuk 5.1
<u>Wijze van verhaal bijdragen r.o.:</u> in de tweede plaats is gekeken naar de manier waarop deze bijdragen worden verhaald. Past deze ook bij de bedoelingen van de wetgever? Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen beantwoord:	
- <u>Is er voldoende basis in structuurvisie? En in eventuele beleidsuitwerking?</u> Hoe wordt de relatie tussen de bijdrage r.o. en de betalende exploitatiegebieden onderbouwd?	Hoofdstuk 5.2
- <u>Sluit het gemeentelijk beleid bij voorbaat het ongeoorloofd dwingen van partijen tot contracteren over bijdragen r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. uit?</u> Om hierop een antwoord te geven worden onderstaande sub-vragen beantwoord: ○ Doelbestemming: blijkt uit de structuurvisies en eventuele beleidsuitwerking waarvoor het geld wordt ingezet? ○ Toedeling: blijkt uit de structuurvisies en eventuele beleidsuitwerking hoe de bijdrage wordt berekend? Hierbij zal ook worden gekeken of de toedeling aan grondexploitanten vooraf duidelijk is; ○ Uitvoerbaarheid: is in de structuurvisies en eventuele beleidsuitwerking geborgd dat de verkregen middelen daadwerkelijk uitgegeven zullen worden aan de bestedingen waarvoor ze gevraagd zijn?	Hoofdstuk 5.3
- <u>Bijdrage r.o. verhalen als financiële bijdrage grondexploitatie:</u> kunnen de opgespoorde bijdragen r.o. wellicht verhaald worden als financiële bijdrage aan de grondexploitatie?	Hoofdstuk 5.4

Om bijdragen r.o. te kunnen identificeren en op waarde schatten, hebben de onderzoekers allereerst een werkdefinitie geformuleerd. Deze staat in hoofdstuk 2.

2. Werkdefinitie bijdragen r.o.

Het vertrekpunt voor de werkdefinitie is in eerste instantie de wettekst van art. 6.24.1.a Wro. Dit artikel en de rest van de Wro geven amper directe aanwijzingen over hoe bijdragen r.o. gedefinieerd moeten worden.

Daarop aanvullend hebben de onderzoekers de definitie van bijdragen r.o. iets verdiept. Privaatrechtelijk af te spreken 'bovenplanse kosten' die gelijkenis hebben met de publiekrechtelijk verhaalbare bovenplanse kosten Wro 6.13.7 hebben de onderzoekers ook als bijdragen r.o. gecategoriseerd. Uit de kamerbehandeling van de Wro blijkt namelijk dat onder bijdragen r.o. ook de in Wro 6.13.7 (Amendement Irrgang) vermelde verhaalbare 'bovenplanse kosten' vallen die privaatrechtelijk worden verhaald¹. Via Wro 6.13.7 bedoelde de wetgever de mogelijkheid om langs publiekrechtelijke weg (exploitatieplan Wro 6.12.1) in de exploitatiebijdrage een bijdrage op te nemen die ten goede komt aan een ander/nieuw te ontwikkelen exploitatiegebied met een voorzienbaar tekort. Het is verevening tussen een exploitatiegebied met een financieel overschot (zoet) en een exploitatiegebied met een financieel tekort (zuur). Tussen beide gebieden dient dan wel enige functionele of ruimtelijke samenhang te zijn², bijvoorbeeld een exploitatiegebied dat minder dan het gemiddelde sociale programma realiseert draagt bij aan een exploitatiegebied dat meer dan het gemiddelde realiseert. Of nieuwe bedrijventerreinen dragen bij aan exploitatiegebieden die zien op de revitalisering van verpauperde bedrijventerreinen. Het gaat om het verevenen op gebiedsexploitatieniveau. Er moet dan altijd sprake zijn van gebieden die als geheel tot (her) ontwikkeling worden gebracht (met uitgeefbaar terrein en openbare ruimte), en niet van bijdragen in afzonderlijke bestedingen aan bijvoorbeeld een specifieke infrastructuur³. Omdat in het privaatrechtelijk spoor de p.t.p.-criteria⁴ niet gelden kan de reikwijdte van 'bovenplanse kosten' privaatrechtelijk in potentie overigens ruimer zijn dan in het publiekrechtelijk spoor, waar deze criteria wel van toepassing zijn.

Zodoende is de werkdefinitie, welke de onderzoekers gehanteerd hebben om bijdragen r.o. te identificeren, als volgt:

- Privaatrechtelijk en vrijwillig af te spreken bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen,
- waaronder bijdragen aan bovenplanse kosten, die in het publieke spoor vallen onder Wro 6.13.7,
- die verhaald worden op basis van een vastgestelde structuurvisie.

Deze werkdefinitie is gebruikt om in hoofdstuk 4 een inventarisatie te maken van de in de praktijk gevraagde bijdragen r.o. Dat strekt tot doel een antwoord te geven op de onderzoeksvraag voor welke bestedingen gemeenten bijdragen r.o. vragen.

¹ Blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3); blz. 8, 24 en 25 Memorie van Antwoord (Kamerstuk I 2006/07, 30218, D); blz. 2-3 Nadere Memorie van Antwoord (Kamerstukken I 2006/07, 30 218, G).

² Blz. 25 Memorie van Antwoord (Kamerstuk I 2006/07, 30218, D).

³ Bijvoorbeeld, een bijdrage vanuit een exploitatiegebied aan de aanleg van een ecologische zone karakteriseert zich niet als bovenplanse kosten.

⁴ Profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit (Wro 6.13.6).

3. Verantwoording dataverzameling

Om een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling hebben de onderzoekers zo veel mogelijk gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken. Zij hebben eertijds verzamelde gegevens opnieuw geïnterpreteerd en, met het doel om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te krijgen, aanvullende data verzameld.

3.1 Databronnen

Van de meeste gemeenten is alleen de structuurvisie geanalyseerd, bij een aantal ook nog een aanvullende beleidsuitwerking (gemeenten werken vaak de in de structuurvisies voorgeschreven bijdragen r.o. uit in aanvullend beleid zoals geactualiseerde uitvoeringsparagrafen van de structuurvisie, nota's kostenverhaal, nota's bovenwijkse voorziening, nota's grondbeleid, paragrafen grondbeleid en dergelijke). Bij enkele gemeenten is opvolgend beleid (structuurvisie en/of aanvullend beleidskader) uit verschillende jaren bestudeerd. In tabel 2 staat een overzicht van alle gebruikte bronnen en bestudeerde gemeenten.

Tabel 2: Gebruikte bronnen en aantal bestudeerde gemeenten	
Bron	Omschrijving
<i>Onderzoek naar structuurvisies</i>	
BVH 2013	Onderzoek naar structuurvisies van 72 gemeenten (de totale teller van bestudeerde gemeenten is 72).
BVH & Vreman 2014	Onderzoek naar structuurvisies en, in enkele gevallen andere gerelateerde beleidsdocumenten van 46 van eerdergenoemde 72 gemeenten (teller blijft 72).
Eigen dataverzameling najaar 2018	Onderzoek naar structuurvisies van 18 van eerdergenoemde 72 gemeenten. Bij 6 van deze 18 gemeenten werd een recentere structuurvisie bestudeerd, dan de in vorige bronnen bestudeerde versies (teller blijft 72).
Eigen dataverzameling najaar 2018	Onderzoek naar structuurvisies van 11 nieuwe gemeenten, meestal recentere (teller wordt dan 83).
<i>Onderzoek naar complete beleidskaders</i>	
Muñoz 2013 en 2015	Onderzoek naar het complete beleidskader (structuurvisies en aanvullend beleid) van 27 gemeenten, waarvan 9 onderdeel van eerdergenoemde 72 gemeenten (teller wordt dan 101).
Eigen dataverzameling najaar 2018	Onderzoek naar complete beleidskader (structuurvisies en aanvullend beleid) van 9 van eerdergenoemde 27 gemeenten. Van deze 9, maken 5 onderdeel uit van eerdergenoemde 72 gemeenten (teller blijft 101).
Eigen dataverzameling najaar 2018	Onderzoek naar complete beleidskader (structuurvisies en aanvullend beleid) van 3 gemeenten, waarvan 1 onderdeel uitmaakt van eerdergenoemde 72 gemeenten (van deze gemeente is een meer recente beleidsuitwerking bestudeerd) (teller wordt dan 103).
Totaal aantal bestudeerde gemeenten	103 gemeenten

In totaal zijn dus 103 gemeenten meegenomen in het onderzoek, en die zijn met verschillende mate van diepgang onderzocht.

Hieronder volgt een meer gedetailleerde omschrijving van de gebruikte bronnen en bestudeerde gemeenten.

3.2 Onderzoek naar structuurvisies

Eerst hebben de onderzoekers gekeken naar eerdere studies naar structuurvisies. Uit de enquête van BVH 2013⁵ naar 130 gemeenten (gemaakt in zomer 2012), bleek dat er 72 gemeenten waren die structuurvisies hadden op basis waarvan bovenplanse kosten en/of bijdragen r.o. konden worden verhaald. Alle provincies behalve Flevoland zijn hierbij vertegenwoordigd. In het vervolgonderzoek BVH & Vreman, 2014⁶ zijn de structuurvisies en in enkele gevallen de daaraan gerelateerde beleidsdocumenten van 46 van deze 72 gemeenten geanalyseerd. Deze onderzoeksrapportages hebben een reeks bovenplanse kosten en bijdragen r.o. geïdentificeerd en anoniem (geaggregeerd) gepresenteerd. Met die aggregatie zijn de onderzoekers aan de slag gegaan.

De onderzoekers hebben aanvullend de structuurvisies van 18 van deze 72 gemeenten geanalyseerd. Van deze 18 werd in 6 gemeenten een recentere versie van de structuurvisie (vastgesteld na 2012) geanalyseerd, dus niet de versie die bestudeerd is in BVH 2013. De onderzoekers hebben ook de structuurvisies van 13 nieuwe gemeenten bestudeerd, waarvan 11 zijn vastgesteld vanaf 2012. Met deze 11 gemeenten en de eerdergenoemde 6 werd het gebrek aan informatie over de periode na de zomer van 2012 zo goed mogelijk gerepareerd.

3.3 Onderzoek naar compleet beleidskader in een selectie van gemeenten

Om een meer diepgaande analyse te kunnen doen hebben de onderzoekers van een selectie gemeenten het complete beleidskader kostenverhaal geanalyseerd. In dit onderzoek zijn zowel de structuurvisies, als alle andere beleidsdocumenten geanalyseerd waarin het kostenverhaal is uitgewerkt. Gemeenten leggen namelijk hun beleidsuitwerking vaak in diverse beleidsdocumenten vast (uitvoeringsparagrafen structuurvisie, nota's kostenverhaal, nota's bovenwijkse voorzieningen, nota grondbeleid en paragraaf grondbeleid, e.d.). In de structuurvisie staat vaak een verwijzing naar die andere vaak later te concipiëren documenten die tot doel strekken om te onderbouwen en te actualiseren.

In de eerste plaats hebben de onderzoekers eerdere studies uit 2013 en 2015 naar 27 gemeenten gebruikt. Deze studies focussen op gemeenten die tot het najaar van 2014 nota's kostenverhaal (of met andere titel aangeduid) hadden vastgesteld en gepubliceerd. Dit waren dus gemeenten die destijds hun kostenverhaalambities concreet hadden uitgewerkt in daarop toegespitste en beschikbare documenten⁷. De onderzoekers hebben

⁵ BVH Ruimte bv (2013), Onderzoek forfaitaire bijdrage Bovenplanse kosten en Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, in opdracht van Ministerie BZK en I&M, 's-Hertogenbosch.

⁶ BVH Ruimte bv in samenwerking met Vreman advies (2014), Vervolgonderzoek. Bovenplanse kosten, Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, in opdracht van Ministerie BZK en I&M, 's-Hertogenbosch.

⁷ De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd in Muñoz Gielen, D. (2013), 'Vergelijking nota's

deze studies gebruikt om van de 27 gemeenten, 13 te identificeren die aangeven in hun beleid bijdragen r.o. te willen gaan verhalen. Vervolgens hebben de onderzoekers het volledige beleidskader van 9 van deze 13 gemeenten geanalyseerd.

In de tweede plaats hebben de onderzoekers het recentere (volledige) beleidskader van 3 gemeenten bestudeerd die ook bovenplanse kosten en/of bijdragen ruimtelijke ontwikkeling zijn gaan verhalen. Een van deze gemeenten vroeg al voor 2014 bijdragen r.o., maar is nu van plan om nieuw beleid te introduceren om ook de bouw van sociale woningbouw te ondersteunen.

3.4 Reflectie over de representativiteit van dit onderzoek

In totaal is het beleidskader van 103 gemeenten bestudeerd. Deze selectie was grotendeels niet at random: 80 van deze gemeenten zijn geselecteerd juist omdat uit eerdere bronnen of uit het netwerk van de onderzoekers bekend was dat ze bijdragen r.o. vragen. Meestal ging het om oudere structuurvisies (vastgesteld tot 2012). Echter, de onderzoekers hebben ook 29 (18 + 11) beleidskaders at random geselecteerd en daarbij 5 nieuwe gemeenten gevonden waarvan hun beleid stelt bijdragen r.o. te vragen. Deze 5 gemeenten hebben structuurvisies vastgesteld na 2012, wat kan verklaren waarom ze niet eerder waren geïdentificeerd. Al met al hebben de onderzoekers dus 85 gemeenten geïdentificeerd die beleid hebben op basis waarvan bijdragen r.o. gevraagd kunnen worden, maar er kan niet worden uitgesloten dat er meer gemeenten zijn die na 2012 beleid hebben vastgesteld om bijdragen r.o. te vragen. Er kan ook niet worden uitgesloten dat er tussen deze 85 gemeenten er een aantal zijn die inmiddels dit beleid hebben ingetrokken of gewijzigd.

Wat betreft de geografische spreiding van de bestudeerde gemeenten: de aanvullende dataverzameling in het najaar 2018 was erop gericht om, samen met de eerdere bronnen, zo goed mogelijk alle 12 provincies te bestrijken.

bovenwijkse voorzieningen', Grondzaken in de Praktijk, nr. 4, blz'en 22-24 (gebaseerd op dataverzameling in 2012); en (2015), 'Vergelijking nota's kostenverhaal bouwplanoverstijgende infrastructuur', Bouwrecht, afl. 12, p. 722-726 (gebaseerd op dataverzameling in 2014).

4. Inventarisatie bijdragen r.o.

Van de in totaal 103 bestudeerde gemeenten zijn er 85 geïdentificeerd die in beleid hebben verankerd dat ze bijdragen r.o. willen gaan vragen. In volgende paragrafen worden 808 geïdentificeerde bijdragen r.o. (bestedingen of groepen bestedingen) gecategoriseerd en geïllustreerd die gevraagd worden door 59 gemeenten. Van de andere 26 gemeenten was de beschikbare informatie onvoldoende gedetailleerd of niet beschikbaar.

Van deze 59 gemeenten zijn er 14 waar dezelfde structuurvisie twee keer is bestudeerd in de zoektocht naar bijdragen r.o. Doordat BVH & Vreman 2014 alleen geaggregeerde gegevens aanreikt was het niet mogelijk om deze overlapping te vermijden. Bij deze 59 gemeenten zijn ook 7 andere waar opvolgende beleidskaders zijn bestudeerd (vastgesteld voor en na 2013). De 808 geïdentificeerde bijdragen r.o. zijn dus gevonden in 80 beleidskaders horende bij 59 gemeenten. In Tabel 3 (zie bijlage) worden de geïdentificeerde bijdragen r.o. naar bron en categorie gepresenteerd.

4.1 Muñoz 2013 en 2015, en eigen dataverzameling najaar 2018

De onderzoekers hebben zoveel mogelijk aansluiting gezocht met de definitie uit de kamerbehandeling (*'maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen'*), maar hebben dat gekneed naar een hanteerbare indeling:

- Het was niet mogelijk om aan de hand van de bestudeerde documenten een onderscheid te maken tussen natuur, recreatie en waterberging omdat bestedingen of onvoldoende gedetailleerd zijn, of onder meer van deze categorieën kunnen vallen. De onderzoekers hebben daarom alle drie onder 'groen/blauw' gebracht;
- Er is zoveel mogelijk aansluiting gezocht met eerder onderzoek (BVH & Vreman 2014), opdat een verbindende schakel met deze bron mogelijk wordt. Op een punt wijken de onderzoekers hiervan geheel af: de categorie 'fondsen' in BVH & Vreman 2014 duidt op een financieel-administratieve routing rond de bijdragen r.o., en niet op het soort besteding. Daarom hanteren de onderzoekers deze categorie 'fondsen' niet;
- De onderzoekers hebben, in aansluiting op de onderzoeksvraag, nog meer gedetailleerde categorieën onderscheiden: naast culturele voorzieningen, tevens sport, stedelijke recreatie en welzijn, zorg en onderwijs en woningbouw.

Zodoende hebben de onderzoekers de volgende categorieën onderscheiden (tussen haakjes wat de onderzoekers daaronder verstaan, en in de column daarnaast hoe ze overeenkomen met de categorieën uit BVH & Vreman 2014):

Categorieën gehanteerd door onderzoekers	Categorieën BVH & Vreman 2014
Groen/blauw (natuur, recreatie, waterberging)	Groen/grijs/blauw (natuur, recreatie, waterberging, parkeren, rondwegen, radialen, fietspaden, openbare ruimte)
Infrastructuur (grijs: parkeren, rondwegen, radialen, fietspaden, openbare ruimte)	
Culturele voorzieningen (vastgoed zoals schouwburg, theater, museum, bibliotheek)	Rood/bruin (vastgoed)
Sport, stedelijke recreatie en welzijn (vastgoed zoals wijkcentrum, sporthal, sportvelden)	
Zorg en onderwijs (vastgoed zoals kinderdagverblijf, scholen, ziekenhuis)	
Woningbouw (bestedingen in sanering/bouw woningen, sociaal en vrije markt)	
Overige (niet te rangschikken onder de vorige categorieën)	Onduidelijk (onvoldoende concreet om te rangschikken)
Onduidelijk (onvoldoende concreet om te rangschikken)	
Bovenplanse verevening (of de besteding, naast onder een van vorige categorieën, ook als bovenplanse kosten Wro 6.7.13 kunnen worden gezien)	Bovenplanse verevening (bovenplanse kosten zoals bedoeld in 6.13.7 Wro)

Er zijn 225 bijdragen r.o. geïdentificeerd (bestedingen of groepen bestedingen) uit 34 gemeenten (van een zijn twee opvolgende beleidskaders bestudeerd, in totaal dus 35 beleidskaders).

De onderzoekers merken op dat in de bestudeerde beleidsdocumenten de bestedingen veelal zeer globaal zijn omschreven. Bijvoorbeeld, de structuurvisies bevatten doorgaans ruim geformuleerde ambities. Dat past ook binnen het karakter van een structuurvisie, die dusdoende een fundament vormt dat later wordt uitgewerkt, zodra het opportuun is. Vanwege de globale omschrijving van de bestedingen hebben de onderzoekers vaak grof moeten inschatten tot welke categorie ze behoren. De hieronder verzamelde gegevens moeten daarom als een illustratie van de praktijk worden gezien, en niet als een exacte statistische weergave. Alleen bij zeer onduidelijke gevallen zijn de bestedingen als 'onduidelijk' gecategoriseerd. De 225 geïdentificeerde bestedingen of groepen bestedingen zijn als volgt gecategoriseerd:

- Groen/blauw: 36%;
- Infrastructuur: 23%;
- Culturele voorzieningen: 1%;
- Sport, stedelijke recreatie en welzijn: 10%;
- Zorg en onderwijs: 6%;
- Woningbouw: 9%;

- Overige: 6%;
- Onduidelijk: 8%;
- Waarvan: bovenplanse verevening (dus naast een van vorige categorieën): 7%.

Voorbeelden:

- Groen/blauw: nieuwe natuur- en recreatiegebied; de gemeente wenst te investeren in de ontwikkeling en inrichting van enkele honderden ha recreatiegebied en bijna duizend ha natuurgebied. Tevens gaat de gemeente investeren om een visie op te stellen voor het blijvende landbouwgebied en deze ook beter aan te sluiten middels de aanleg van een weg (vanwege dit laatste onderdeel is deze besteding ook een voorbeeld van categorie infrastructuur). De gemeente brengt een deel van deze bestedingen in rekening bij particuliere grondexploitanten.
- Infrastructuur: herontwikkeling gebied rondom een mobiliteitsknooppunt; de gemeente wenst een groot gebied rondom een verbeterd mobiliteitsknooppunt te herstructureren. De gronden zijn grotendeels in handen van de gemeente, een deel is in eigendom van particuliere grondexploitanten. De gemeente vraagt aan profijtelijke planonderdelen een bijdrage voor de verliesgevendende planonderdelen. Hiermee worden zowel het verlies dat veroorzaakt wordt door te hoge inbrengwaardes (hier is de besteding een voorbeeld van categorie woningbouw) als de kosten voor het bouw- en woonrijp maken (hier is deze besteding een voorbeeld van categorie infrastructuur). Deze besteding kan tevens publiekrechtelijk als bovenplanse kosten Wro 6.13.7 worden verhaald.
- Culturele voorzieningen: bijdrage aan een bestemmingsreserve stedelijke voorzieningen van waaruit sociaal, cultureel en maatschappelijk vastgoed wordt betaald; deze bijdrage sluit aan op tekst in de structuurvisie waarin een palet aan ambities van de gemeente wordt ontvouwd, bijvoorbeeld rond het bereiken van een meer aantrekkelijke stad.
- Sport, stedelijke recreatie en welzijn: dorps huis en sporthal; de gemeente wenst een deel van zowel de grondkosten als de bouwkosten (de opstal) van een dorps huis in rekening te brengen op woningbouwplannen in dat dorp. Een ander voorbeeld betreft een gemeente die nieuwbouwplannen vraagt een bijdrage te storten in een fonds van waaruit een deel van de kosten van een gebouwde multifunctionele sporthal wordt betaald.
- Zorg en onderwijs: gezondheidspark; de gemeente wenst een centrum met zorgfuncties te realiseren. Concreet is de gemeente voornemens om te investeren in een ziekenhuis, onderwijs, woningen, kantoren, bedrijven en openbare ruimte. De breedte van de bestedingsdoelen maakt het ook een voorbeeld van categorieën infrastructuur (openbare ruimte), woningbouw (woningen) en anders (bedrijven). De gemeente brengt een deel van deze bestedingen in rekening bij particuliere grondexploitanten.
- Woningbouw: bijdrage t.b.v. sociale woningbouw; de gemeente heeft recent een minimaal percentage sociale huur vastgelegd. Alle plannen, publieke of private, moeten hieraan voldoen. Wanneer blijkt dat het niet gewenst of mogelijk is dat de initiatiefnemer dit percentage zelf realiseert (in zijn plan of in andere locaties), dan is als alternatief een geldelijke bijdrage bespreekbaar. De gemeente gebruikt deze bijdrage om elders, op gemeentelijke locaties, de ontstane lacune aan sociale huur te realiseren (bovenop het verplichte percentage).
- Overige: duurzaamheidsfonds; de gemeente wenst initiatieven die duurzaamheid bevorderen te ondersteunen door een subsidie te geven op leningen (rentekorting en

terugbetalingsrisico voor rekening gemeente). Het is niet duidelijk wat voor initiatieven hiermee bedoeld worden. Bouwplannen die geen of onvoldoende bijdrage leveren aan duurzaamheid worden gevraagd om een bijdrage.

- Onduidelijk: een bijdrage aan een 'dynamo' van de stad.
- Bovenplanse verevening: bovenplanse verevening sanering woningbouw; om de goede mix aan woningen toe te voegen aan de voorraad (op basis van regionale woningbouwafspraken) dienen bestaande woningbouwlocaties gesaneerd te worden. Dat houdt in dat een aantal woningen gesloopt moet worden ten einde daarvoor in de plaats openbare ruimte te realiseren of nieuwbouw te verwezenlijken. De gemeente brengt de kosten ervan (sloopkosten en, bij herbestemming naar openbare ruimte, ook de waardedaling) deels in rekening van nieuwe bouwplannen. Ook particuliere grondexploitanten kunnen een aanspraak maken op deze middelen, mits ze bestaande incurante en niet passende woningbouw slopen.

4.2 BVH & Vreman 2014

In BVH & Vreman 2014 (blz. 25-28) werden 95 bovenplanse kosten en 491 bijdragen r.o. geïdentificeerd bij 46 gemeenten, in totaal 586 bestedingen. Daarin staat niet bij welke specifieke gemeenten deze bestedingen horen⁸. Deze bron categoriseert de bestedingen als volgt (tussen haakjes wat BVH & Vreman 2014 daaronder blijken te verstaan):

- Groen/grijs/blauw (natuur, recreatie, waterberging, parkeren, rondwegen, radialen, fietspaden, openbare ruimte): 48% (45 bestedingen) van de geïdentificeerde bovenplanse kosten, en 64% (314) van de geïdentificeerde bijdragen r.o. vielen hieronder. Tezamen 61% van alle bestedingen (359 van 586);
- Rood/bruin (vastgoed): 0% (0 bestedingen) respectievelijk 6% (29). Tezamen 5% van alle bestedingen (29 van 586);
- Fondsen (met name sociale woningbouw maar ook fondsen waarbij niet duidelijk is aangegeven welke werkzaamheden hieruit betaald worden): 4% (4 bestedingen) respectievelijk 2% (10). Tezamen 2,4% van alle bestedingen (14 van 586);
- Verevening (tussen locaties): 3% (3 bestedingen) respectievelijk 0% (0). Tezamen 0,5% van alle bestedingen (3 van 586);
- Onduidelijk (onvoldoende concreet om te rangschikken): 45% (43) respectievelijk 28% (137). Tezamen 31% van alle bestedingen (180 van 586);
- Bovenplanse verevening (bovenplanse kosten zoals bedoeld in 6.13.7 Wro): van alle geïdentificeerde bestedingen, 16% waren bovenplanse kosten (95 van 586).

Voorbeelden van bovenplanse kosten zijn: herstructurering stationsomgeving, aanleg natuur en landschap (categorie groen/grijs/blauw); fondsbijdrage sociale woningen, bovenplanse verevening woningvoorraad of bedrijfslocaties (fondsen); transformatie bestaand bedrijventerrein, sloop en verplaatsing hinderlijke (agrarische) bedrijfsgebouwen (onduidelijk).

Voorbeelden van bijdragen r.o. zijn: herinrichten openbare ruimte, aanleg park (groen/grijs/blauw); cultureel centrum, theater, bibliotheek, kinderdagverblijf,

⁸ BVH & Vreman 2014 geven verder niet aan welke 46 gemeenten zij bestudeerd hebben. De onderzoekers weten alleen dat ze onderdeel zijn van de 72 gemeenten bestudeerd in BVH 2013.

sportvoorzieningen, wijkgebouw, onderwijsvoorzieningen, dorpshuizen (rood/bruin); fondsbijdrage sociale woningbouw, parkeerbonds, herstructureringsfondsen (fondsen); versterken van de economie, stimuleren private opknappannen, verbetering stiltegebieden (onduidelijk).

Het is niet mogelijk en was ook niet de onderzoeksoopdracht, om de geografische spreiding van de geïdentificeerde bijdragen r.o. in beeld te brengen omdat, zoals gezegd, dit brondocument de informatie niet naar gemeente duidt.

4.3 Samenvatting inventarisatie bijdragen r.o.

Alles overziende: gemeenten hebben een fundament gelegd om voor een heel palet aan bestedingsdoelen bijdragen te vragen, met veelkleurigheid aan formuleringen. Hieronder staat een samenvatting van de geïdentificeerde bijdragen r.o. (zie voor meer details tabel 3 in bijlage).

Bronnen: Muñoz 2013, 2015 en dataverzameling najaar 2018, 225 bestedingen uit 34 gemeenten									
Groen/ blauw	infra	cultuur	Sport/ recreat ie	Zorg/O nderwij s	Woning- bouw	overig	Ondui- delijk	Bovenplans	Verevening en fondsen
36%	23%	1%	10%	6%	9%	6%	8%	7%	Niet onderzocht
Bron: BVH & Vreman 2014, 586 bestedingen uit 46 gemeenten									
Groen/grijs/blauw	Rood/bruin			onduidelijk			Bovenplans	Verevening en fondsen	
61%	5%			31%			16%	3%	

5. Analyse bijdragen r.o.

Hieronder worden de geïnventariseerde bijdragen r.o. geanalyseerd aan de hand van wetgeving, de kamerbehandeling en de jurisprudentie. Het gaat om de volgende vragen:

- Wat is de reikwijdte van de gevraagde bijdragen?
- Biedt de structuurvisie een voldoende basis? Hoe wordt de relatie tussen de bijdrage r.o. en de betalende exploitatiegebieden onderbouwd?
- Sluit het gemeentelijk beleid bij voorbaat het ongeoorloofd dwingen van partijen tot contracteren over bijdragen r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. uit?
- Kunnen de gevraagde bijdragen r.o. ook verhaald worden als bijdrage aan de grondexploitatie?

In de volgende hoofdstukken wordt eerst het beleid van 47 gemeenten geanalyseerd op basis van Muñoz 2013 en 2015 en de dataverzameling in najaar 2018. Daar waar relevant worden de bevindingen over 46 gemeenten uit BVH & Vreman 2014 ernaast gelegd. Sommige gemeenten worden in beide bronnen geanalyseerd. De conclusies betreffen soms alle gemeenten en soms een selectie ervan. Dat komt omdat:

- De analyse heeft in wisselende mate behoefte aan inzicht in het gemeentelijke beleidskader (sommige vragen zijn te beantwoorden door alleen te kijken naar de structuurvisie, terwijl voor andere ook de nota's kostenverhaal of andere relevante beleidsdocumenten onderzocht moeten worden);
- Dit onderzoek hanteert verschillende bronnen (bij sommige is er alleen inzicht in de structuurvisies, bij andere ook nog in de nota's kostenverhaal en andere gerelateerde beleidsnota's).

5.1 Reikwijdte bijdragen r.o.

5.1.1 Bijdrage r.o. meer dan alleen kostensoortenlijst (Bro 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5)

De wetgever bedoelt met 'bijdrage r.o.' ruimte te creëren om in de overeenkomsten Wro 6.24.1 iets extra te vragen buiten de kostensoortenlijst. Deze conclusie is allereerst gebaseerd op de formulering van art. Wro 6.24.1.a: dit artikel maakt namelijk een onderscheid tussen 'financiële bijdragen aan de grondexploitatie' (eerste deel artikellid) en financiële 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (tweede deel artikellid). Elders in de Wro (6.13.1.c onder 1o en 2o) worden 'bijdragen aan de grondexploitatie' gelijkgesteld aan de 'kosten in verband met de exploitatie', welke omschreven worden in de kostensoortenlijst (Bro 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5).

De lezing dat het om iets extra gaat, wordt versterkt door de kamerbehandeling, waar men bijdragen r.o. definieerde als '*maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen*'⁹. De zinsneden '*maatschappelijk belangrijke functies*' en '*zoals (...) culturele voorzieningen*' kunnen namelijk ook duiden op kosten die niet onder Bro 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 vallen, bijvoorbeeld de stichtingskosten (grondinkoopkosten, bouwsom) van een maatschappelijke en/of culturele functie.

⁹ Blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk: II 2004/2005, 30218, nr. 3).

Verder is in de kamerbehandeling een andere grens getrokken: financiële bijdragen voor gebruik of beheer (dus instandhoudings-, onderhoud- en exploitatiekosten) blijken niet te passen binnen de bijdrage r.o.¹⁰.

5.1.2 Bevindingen

De onderzoekers hebben het complete beleidskader van 11 gemeenten bestudeerd. In een gemeente zijn twee opvolgende beleidskaders bestudeerd, dus in totaal zijn 12 beleidskaders bestudeerd. Hieruit blijkt dat tenminste 1/3 van de bijdragen r.o. (geheel of deels) buiten de kostensoortenlijst vallen¹¹.

Bijdragen r.o. die buiten de kostensoortenlijst vallen zijn vaak maatschappelijke voorzieningen (gebouwen) zoals dorpshuizen, een multifunctioneel centrum, de bouw van sociale woningen, sportvoorzieningen, ziekenhuis, onderwijs en een jongerencentrum. In een van deze 12 beleidskaders werden kosten van een culturele voorziening verhaald als bijdrage r.o.

Voor wat betreft exploitatie- en onderhoudskosten, in 2 van de 12 bestudeerde beleidskaders werden bijdragen r.o. aangetroffen die hierop betrekking lijken te hebben. Dat er gemeenten zijn die onderhouds- en beheerskosten verhalen via bijdragen r.o. blijkt ook uit BVH & Vreman 2014 (blz. 28), maar in deze bron worden geen concrete getallen of verhoudingen gegeven.

5.2 Wijze verhaal bijdragen r.o.: is er voldoende basis in structuurvisie en eventuele beleidsuitwerking?

Art. 6.24.1.a, tweede deel zinsnede Wro spreekt over een bijdrage 'op basis van een vastgestelde structuurvisie', zonder daar met precisie te duiden wat dan de structuurvisie moet bevatten (vorm en inhoud). Uit de kamerbehandeling kan wel worden geconcludeerd dat in de structuurvisie de 'samenhang' op een hoger schaalniveau tussen de rode ontwikkeling (het betalende exploitatiegebied) en de besteding moet worden onderbouwd¹². Hieruit concluderen de onderzoekers dat de structuurvisie tenminste de volgende drie ingrediënten moet aanduiden:

- De voorgenomen bestedingen in verband met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling;
- De exploitatiegebieden waarmee deze bestedingen gekoppeld zijn (kostendragers);
- De samenhang tussen beide.

¹⁰ Blz. 7 Memorie van Antwoord (Kamerstuk I 2006/07, 30218, D); blz. 3 Nadere Memorie van Antwoord (Kamerstukken I 2006/07, 30 218, G).

¹¹ Bij 2 van deze 12 beleidskaders worden alleen bijdragen r.o. verhaald die passen binnen de kostensoortenlijst, en bij andere 2 alleen bijdragen r.o. die vallen buiten de kostensoortenlijst. In de andere 8 beleidskaders worden bijdragen r.o. verhaald die soms binnen, en soms buiten de kostensoortenlijst vallen. In totaal vallen 49 bestedingen binnen (58%), en 28 bestedingen buiten de kostensoortenlijst (33%). Bij 2 bestedingen (2%) konden de onderzoekers niet met zekerheid interpreteren of ze binnen of buiten de kostensoortenlijst vallen, en 6 andere bestedingen (7%) vallen zowel binnen als buiten.

¹² Blz. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6); blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3).

5.2.1 Bevindingen in onderzochte structuurvisies

De onderzoekers hebben de structuurvisies van 25 gemeenten geanalyseerd (in totaal 34 structuurvisies) en daaruit geconcludeerd dat structuurvisies meestal wel een voldoende basis creëren voor het verhalen van bijdragen r.o.¹³. De onderzoekers komen dus tot positievere bevindingen dan BVH & Vreman (2014). Hier (blz. 29) werd beoordeeld of in 42 structuurvisies voldoende basis was gelegd voor het verhalen van bijdragen r.o. De conclusie was dat de 'samenhang' en de 'koppeling' tussen de betalende bouwplannen en de bestedingen alleen in 5% van de structuurvisies duidelijk werd aangegeven, en in de rest deels (17%), onvoldoende (17%) of niet (62%). Deze studie maakte niet duidelijk hoe de 'samenhang' en 'koppeling' werden geïdentificeerd.

5.2.2 Bevindingen in onderzochte complete beleidskaders

De onderzoekers hebben getracht meer inzicht te krijgen, in hoe gemeenten de 'samenhang' tussen de voorgenomen bestedingen en de betalende exploitatiegebieden zien en verantwoorden. Daarvoor is beoordeeld hoe de relatie tussen de voorgenomen bestedingen en de betalende exploitatiegebieden is gedefinieerd. Om hier een volledig beeld van te krijgen volstaat meestal niet het bestuderen van structuurvisies alleen, want deze geven veelal te weinig details. Daarom zijn bij 11 gemeenten niet alleen de structuurvisie, maar tevens het andere aanwezige beleidskader onderzocht. Van een gemeente zijn twee opvolgende beleidskaders onderzocht. In totaal zijn aldus 12 beleidskaders doorgenomen. Daaruit blijkt dat er soms een 'materiële relatie' wordt onderbouwd tussen een voorgenomen besteding en de betalende exploitatiegebieden, en soms een 'beleidsmatige relatie'¹⁴. Deze begrippen zijn door de onderzoekers zelf geformuleerd. Ze hebben, op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten, de volgende inhoud gegeven aan de beide begrippen.

Materiële relatie:

Er is sprake van een materiële relatie wanneer in een onderzocht document wordt gesteld dat tussen de voorgenomen bestedingen en de betalende exploitatiegebieden een fysieke en/of technische verbinding bestaat die wijst op oorzaak-gevolg en/of nut. Er is dus sprake van een profijt-relatie. De noodzaak aan en omvang van deze bestedingen zijn soms evident (bijvoorbeeld zonder verbetering van toegangswegen kan niet worden gebouwd) en soms afhankelijk van bestuurlijke keuzes (bijvoorbeeld bevolkingsvolgende voorzieningen zoals sport, cultuur, onderwijs, recreatie en zorg, waar volume, tijdstip van realisatie, kwaliteitsniveau, assortiment e.d. afhankelijk zijn van bestuurlijke ambities). De bestedingen worden soms gedaan in de directe nabijheid van en vanwege de bouwplannen, en soms op grotere afstand en niet (helemaal) vanwege de bouwplannen¹⁵.

¹³ De onderzoekers vonden dat in 15 van die 25 gemeenten de structuurvisies voldoende basis geven omdat daarin zowel 1) de voorgenomen bestedingen, 2) de kostendragende exploitatiegebieden alsook 3) de samenhang tussen beide (bijna) volledig zijn terug te vinden.

¹⁴ Van deze 12 beleidskaders, bij 5 beleidskaders wordt alleen een 'materiele relatie' onderbouwd, en bij 3 beleidskaders alleen een 'beleidsmatige relatie'. Bij 4 beleidskaders wordt soms een materiele, soms een beleidsmatige relatie onderbouwd.

¹⁵ In de bestudeerde beleidskaders wordt dus een materiele relatie ruim geïnterpreteerd, zodanig dat deze relatie veelal niet voldoet aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en/of proportionaliteit zoals toegepast voor het publiekrechtelijke spoor. Dat is niet verwonderlijk omdat deze criteria immers niet van toepassing zijn in het privaatrechtelijke spoor. Een besteding kan aldus in het publieke spoor niet voldoen, of maar deels voldoen aan de p.t.p.-criteria, maar alsnog materieel gerelateerd zijn aan het betalende exploitatiegebied (via

Beleidsmatige relatie

Er is sprake van een beleidsmatig ingevulde relatie wanneer wordt gesteld dat tussen de voorgenomen bestedingen en de betalende exploitatiegebieden louter een relatie bestaat die voortvloeit uit een bestuurlijke opvatting. Het is als het ware een geldstroom om iets negatiefs om te buigen naar iets positiefs via een bijdrage die aangewend wordt als besteding om het negatieve te reduceren, op te heffen of te compenseren. De bestedingen worden dus niet expliciet onderbouwd op basis van een oorzakelijk of profijtelijk verband tussen het donerende exploitatiegebied en de besteding, maar hebben alleen een fundament in bestuurlijke keuzes (een beleidswens over wat planologisch aanvaardbaar is die leunt op bestuurlijke kaders). Deze bijdragen hebben vaak betrekking op bestedingen die buiten de exploitatiegrens worden gedaan. Deze bijdragen zijn soms (maar niet per definitie) gebaseerd op provinciaal beleid dat de laatste jaren geïntroduceerd is (bv het Limburgs kwaliteitsmenu) om bestedingen in o.a. landschappelijke interventies en krimpmaatregelen door te leggen aan particuliere grondexploitanten.

5.3 Wijze verhaal bijdragen r.o.: sluit het gemeentelijk beleid bij voorbaat het ongeoorloofd dwingen van partijen tot contracteren over bijdrage r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. uit?

Op basis van de parlementaire behandeling van Wro/Bro¹⁶ blijkt dat betaalplanologie niet is toegestaan. Hiermee wordt bedoeld dat de reikwijdte van bijdragen r.o. en de besluitvorming over ruimtelijke maatregelen voor bouwinitiatieven alleen gebaseerd kunnen worden op planologische overwegingen. Deze beleidslijn wordt onderschreven in de jurisprudentie¹⁷, waaruit blijkt dat louter het niet bereid zijn om een overeenkomst Wro 6.24.1 te sluiten voor de gemeente geen redenen kan zijn voor het weigeren van medewerking aan een herziening van het bestemmingsplan¹⁸.

Ook blijkt uit de parlementaire behandeling dat baatafoming niet is toegestaan, waarmee bedoeld wordt dat de verkregen bijdragen dienen te zijn gebaseerd op concrete kosten die de overheid maakt en niet het afkomen van een stijging van de waarde van het onroerende goed van de eigenaar¹⁹.

gebruik, uitstraling, of anderszins). Bijvoorbeeld: nieuwe bouwplannen hebben profijt van een nieuwe sportvoorziening omdat bewoners daarvan gebruik kunnen maken en/of omdat daarmee de omgevingskwaliteit van de buurt en dus de vastgoedwaarde ervan profiteert. Daarmee is er duidelijk sprake van 'profijt' en dus van een materiele relatie, los van de vraag of deze sportvoorziening wel of niet voldoet aan 'toerekenbaarheid'. Het kan namelijk zijn dat ten tijde van de gemeentelijke besluitvorming over de aanleg van de sportvoorziening niet is voorzien dat deze nodig was voor het betalende exploitatiegebied, en dusdoende geen aanduiding aanwezig is in de jaarverslaggeving dat deze kosten –geheel of deels- zullen worden verhaald op nieuwe bouwplannen (hiermee wordt niet voldaan aan het criterium 'toerekenbaarheid' zoals we dat kennen in een exploitatieplan). Dus in de bestudeerde beleidskaders wordt soms een materiële relatie aangeduid waarvan de vraag is of die zou voldoen aan het criterium 'toerekenbaarheid' zoals wetgeving en jurisprudentie deze interpreteren voor het publiekrechtelijk spoor.

¹⁶ Blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk: II 2004/2005, 30218, nr. 3).

¹⁷ Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: Ecli:NL:RVS:2013:1783 en LJN:BR4016.

¹⁸ We laten de relatie van overeenkomsten Wro 6.24.1 met de economische uitvoerbaarheid van een ruimtelijke maatregel hier rusten. Namelijk, op basis van argumenten over de economische uitvoerbaarheid kunnen gemeenten, in bepaalde omstandigheden, wel weigeren een bestemmingsplan te herzien.

¹⁹ Blz. 20 Memorie van Antwoord (Kamerstuk I 2007/2008, 30218, D) sluit afoming van waardeestijging als

Bevindingen

De onderzoekers konden niet nagaan of gemeenten in de praktijk wel of niet partijen ongeoorloofd dwingen tot contracteren over bijdragen r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. Ze konden namelijk niet nagaan of gemeenten in hun besluitvorming over het mogelijk maken van nieuwe bouwplannen, andere dan planologische overwegingen of argumenten over de economische uitvoerbaarheid hanteren (dus of er sprake is van betaalplanologie). De onderzoekers konden ook niet nagaan of de verkregen middelen toch besteed worden aan andere bestedingen dan de concrete kosten waarvoor ze worden afgesproken (dus of er sprake is van baatafroming). Wel zijn de onderzoekers nagegaan of in de bestudeerde beleidskaders uitspraken worden gedaan (of juist onbenoemd gelaten) die in de richting gaan van betaalplanologie of baatafroming.

Betaalplanologie

De onderzoekers zijn nagegaan of in de beleidsuitwerking van 27 gemeenten (opgenomen in Muñoz 2013 en 2015, waarvan 13 gemeenten die bijdragen r.o. verhalen, de rest verhaalt andere kosten dan bijdragen r.o.) expliciet gesteld wordt dat een overeenkomst Wro 6.24.1 waarin de voorgeschreven bijdragen r.o. zijn opgenomen als voorwaarde wordt gesteld voor een planologische aanpassing. Alleen in het beleidskader van 1 gemeente werd hierover gezinspeeld, zonder trouwens duidelijk te zijn hierover. In de rest wordt deze mogelijkheid of niet genoemd of expliciet uitgesloten.

BVH & Vreman 2014 (blz. 30) geven aan dat bij 46 bestudeerde structuurvisies, in 28% wellicht sprake zou kunnen zijn van betaalplanologie. D.w.z. dat uit de tekst van de structuurvisie onduidelijk is of de gemeente toch meewerkt aan een planologisch verzoek wanneer de initiatiefnemer niet bij wil dragen aan de in de structuurvisie opgenomen bijdragen r.o. In enkele gevallen, zo stelt deze bron, wordt wel deze eis gesteld.

De onderzoekers komen dus tot een positievere bevindingen dan BVH & Vreman 2014. Het verschil kan liggen aan het feit dat de onderzoekers het uitgebreidere beleidskader hebben bestudeerd en niet slechts de structuurvisie. Ook kan het verschil liggen aan het feit dat de 27 gemeenten die de onderzoekers bestudeerd hebben hun beleidsambities bewust hebben uitgewerkt en aldus mogelijkwijs beter op de hoogte zijn van de wettelijke (on)mogelijkheden op dit punt. De onderzoekers concluderen dat tenminste op basis van hun beleidskaders er geen tastbare aanwijzingen zijn dat gemeenten zich op het terrein van betaalplanologie begeven.

Baatafroming (doelbestemming, toedeling en uitvoerbaarheid)

Om te toetsen of gemeenten baatafroming ook bij voorbaat uitsluiten hebben de onderzoekers verder bij het complete beleidskader van 11 gemeenten nagegaan of ze de volgende zaken duidelijk maken:

- Doelbestemming: waarvoor wordt het geld ingezet? Anders is het namelijk niet na te gaan waaraan het geld besteed wordt;
- Toedeling: hoe wordt de bijdrage berekend? En hoe wordt deze bijdrage toebedeeld aan

gevolg van planologische besluiten expliciet uit.

elke grondexploitant?²⁰. Als het onduidelijk is hoe de bijdrage tot stand komt en wordt toebedeeld is het niet na te gaan of gemeenten meer dan 'kosten' verhalen;

- Uitvoerbaarheid: waarborgen over de bedoelde besteding van de te verkrijgen middelen (bijvoorbeeld zekerheden over de bestedingsvoornemens). Als het onduidelijk is in hoeverre de bestedingsvoornemens realistisch zijn, dan is het niet bij voorbaat uit te sluiten of de bijdragen uiteindelijk niet naar andere doelen gaan, dan naar de kosten die verhaald zouden worden.

Nogmaals, de onderzoekers zijn alleen nagegaan of het beleidskader bij voorbaat deze zaken duidelijk maakt.

Slechts in 3 van de 11 onderzochte gemeenten wordt voor alle geïdentificeerde bijdragen r.o. een positief antwoord gegeven op deze drie vragen (duidelijk waarvoor geld wordt ingezet, hoe de bijdrage wordt berekend en toebedeeld, en dat de verkregen middelen besteed zullen worden aan de bestedingen waarvoor ze gevraagd zijn). Bij de andere 8 gemeenten is het antwoord niet of niet geheel positief voor alle gevraagde bijdragen r.o.²¹

5.4 Wijze verhaal bijdragen r.o.: bijdragen r.o. verhalen als bijdrage aan de grondexploitatie

De vraag waarop hier wordt ingegaan is in hoeverre de bestedingen die als bijdragen r.o. worden gevraagd ook gevraagd kunnen worden als een 'financiële bijdrage aan de grondexploitatie' Wro 6.24.1.a eerste deel zinsnede.

Om te beoordelen of een besteding zich als 'bijdrage aan de grondexploitatie' kwalificeert hebben de onderzoekers het volgende getoetst: als bestedingen in zijn geheel geschaard kunnen worden onder de kostensoortenlijst (6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro) dan zouden ze in principe aangemerkt kunnen worden als 'financiële bijdragen aan de grondexploitatie'. Want Wro 6.24.1.a maakt een onderscheid tussen 'financiële bijdragen aan de grondexploitatie' (eerste deel zinsnede) en 'financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' (tweede deel zinsnede). Elders in de Wro (6.13.1.c onder 1o en 2o) worden 'bijdragen aan de grondexploitatie' gelijkgesteld aan de 'kosten in verband met de exploitatie', en deze worden omschreven in de kostensoortenlijst (6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro). Het criterium is dus dat 'financiële bijdragen aan de grondexploitatie' geheel binnen de kostensoortenlijst moeten vallen. De term geheel wordt genoemd, omdat bij een specifieke besteding altijd wel een deel van de kosten onder de kostensoortenlijst kan vallen.

²⁰ Deze eis vloeit ook uit het civiele recht. Overheden zijn namelijk ook in het civiele recht (lees: bij het sluiten van overeenkomsten) gebonden aan de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het gelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, etc. Deze beginselen vereisen, naar het oordeel van de onderzoekers, dat de overheden transparant zijn over de totstandkoming en de toerekening van bijdragen r.o.

²¹ Dat deze 8 gemeenten in hun beleidskader hierover onduidelijk zijn wil niet meteen zeggen dat er sprake is van baatafoming. Het kan ook zijn dat bij gemeenten er onduidelijkheid bestaat over wat ze wel of niet, en hoe, moeten vastleggen in openbare beleidskaders, alvorens bijdragen r.o. te kunnen verhalen. Eenduidige vormvoorschriften zijn er niet en dat leidt tot veelvormigheid in opzetten en formuleringen. Nogmaals, dit onderzoek focust alleen op de *ex ante* vormgeving van het gemeentelijk beleid.

Bevindingen

De onderzoekers hebben 11 gemeenten geanalyseerd (in een gemeente zijn 2 opeenvolgende beleidskaders geanalyseerd, in totaal zijn dus 12 beleidskaders). Daaruit blijkt dat in 10 beleidskaders (83% van de 12 bestudeerde beleidskaders) bestedingen worden verhaald als bijdrage r.o. die ook onder 'bijdrage aan de grondexploitatie' kunnen worden geschaard. Dat wilt zeggen: dat in deze beleidskaders bestedingen gerangschikt worden als bijdrage r.o. terwijl ze geheel of gedeeltelijk als bijdrage aan de grondexploitatie zouden kunnen worden verhaald omdat ze geheel onder de kostensoortenlijst vallen.

Deze bevindingen komen in de buurt van de conclusies uit het onderzoek van BVH & Vreman (2014). Daar (blz. 32-25) werd namelijk geconcludeerd dat, van 586 bestedingen (bovenplanse kosten en bijdragen r.o.), 69% geheel of gedeeltelijk onder bovenwijkse voorzieningen geschaard kunnen worden. Men bedoelde kennelijk hiermee dat deze bestedingen niet per se als bijdrage r.o. kunnen worden verhaald, maar ook als 'bijdrage aan de grondexploitatie'.

6. Managementsamenvatting

De VNG heeft, tevens namens BZK, IHS Erasmus Universiteit gevraagd om een feitelijk overzicht van de toepassing in de praktijk van 'financiële bijdragen ruimtelijke ontwikkeling' (Wro 6.24, lid 1, onder a, tweede deel zinsnede). Aanvullend is aan de hand van wetgeving, de kamerbehandeling en jurisprudentie de reikwijdte van de geïnterpreteerde bijdragen en de wijze van verhaal geanalyseerd. Buiten de opdracht viel om na te gaan of gemeenten deze bijdragen daadwerkelijk vragen en het ze gelukt is deze bijdragen op te nemen in een overeenkomst Wro 6.24.1.

De werkdefinitie, welke de onderzoekers gehanteerd hebben om bijdragen r.o. te identificeren in bestaand gemeentelijk beleid, is als volgt:

- Privaatrechtelijk en vrijwillig af te spreken bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (waaronder bijdragen aan bovenplanse kosten, die in het publieke spoor vallen onder Wro 6.13.7);
- Die verhaald worden op basis van een vastgestelde structuurvisie.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling hebben de onderzoekers eerdere onderzoeken gebruikt²² en aanvullende data verzameld in het najaar van 2018. In totaal zijn 103 gemeenten meegenomen in het onderzoek, uit alle provincies, en in verschillende mate van diepgang: van de meeste gemeenten is alleen de structuurvisie geanalyseerd, bij een aantal ook nog de aanvullende beleidsuitwerking. Bij enkele gemeenten is opvolgend beleid uit verschillende jaren bestudeerd. Van deze 103 gemeenten hebben de onderzoekers 85 geïdentificeerd die beleid hebben op basis waarvan bijdragen r.o. gevraagd kunnen worden. In 59 van deze 85 gemeenten was de beschikbare informatie voldoende om verder te gaan: hier zijn bijdragen r.o. geïnterpreteerd en gecategoriseerd:

Bronnen: Muñoz 2013, 2015 en dataverzameling najaar 2018, 225 bestedingen uit 34 gemeenten									
Groen/ blauw	infra	cultuur	Sport/ recreatie	Zorg/On- derwijs	Woning- bouw	overig	Ondui- delijk	Bovenplans	Verevening en fondsen
36%	23%	1%	10%	6%	9%	6%	8%	7%	Niet onderzocht
Bron: BVH & Vreman 2014, 586 bestedingen uit 46 gemeenten									
Groen/grijs/blauw		Rood/bruin				onduidelijk		Bovenplans	Verevening en fondsen
61%		5%				31%		16%	3%

²² BVH Ruimte bv (2013), Onderzoek forfaitaire bijdrage Bovenplanse kosten en Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, in opdracht van Ministerie BZK en I&M, 's-Hertogenbosch; BVH Ruimte bv in samenwerking met Vreman advies (2014), Vervolgonderzoek. Bovenplanse kosten, Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, in opdracht van Ministerie BZK en I&M, 's-Hertogenbosch; Muñoz Gielen, D. (2013), 'Vergelijking nota's bovenwijkse voorzieningen', Grondzaken in de Praktijk, nr. 4, blz. 22-24; Muñoz Gielen, D. (2015), 'Vergelijking nota's kostenverhaal bouwplanoverstijgende infrastructuur', Bouwrecht, afl. 12, blz. 722-726.

Om de reikwijdte van de gevraagde bijdragen en de wijze van verhaal te analyseren is het beleid van een selectie gemeenten verder geanalyseerd:

Reikwijdte bijdragen r.o.

Bijdragen r.o. mogen verder gaan dan de kostensoortenlijst (Bro 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5), maar kosten van gebruik of beheer mogen niet worden verhaald. Uit het beleidskader van 11 gemeenten concluderen de onderzoekers dat men inderdaad bijdragen vraagt die verder gaan dan de kostensoortenlijst, en in een enkel geval dat er ook kosten van gebruik en beheer worden meegenomen.

Wijze verhaal bijdragen r.o.

Voldoende basis in structuurvisie

Gemeenten dienen in een structuurvisie een voldoende basis creëren om bijdragen r.o. te mogen verhalen. De onderzoekers hebben 34 structuurvisies bestudeerd en geconcludeerd dat de meerderheid wel voldoende basis creëren. Uit BVH & Vreman 2014 blijkt dat de meerderheid van 42 bestudeerde structuurvisies juist onvoldoende of helemaal geen basis creëren.

Relatie tussen bijdrage r.o. en betalende exploitatiegebieden

Van 12 bestudeerde complete beleidskaders (structuurvisies en aanvullende beleidsuitwerking) concluderen de onderzoekers dat er in 5 daarvan alleen een 'materiële relatie' wordt onderbouwd (fysieke en/of technische relatie die wijst op oorzaak-gevolg en/of nut) en bij 3 alleen een 'beleidsmatige relatie' (relatie die voortvloeit uit een bestuurlijke opvatting). In 4 beleidskaders wordt soms een materiële, en soms een beleidsmatige relatie onderbouwd.

Sluit het gemeentelijk beleid bij voorbaat het ongeoorloofd dwingen van partijen tot contracteren over bijdragen r.o. c.q. tot ongeoorloofde vormen van bijdragen r.o. uit?

De onderzoekers zijn nagegaan of in de bestudeerde beleidskaders uitspraken worden gedaan (of juist onbenoemd gelaten) die zouden kunnen duiden op betaalplanologie en baatafoming. Onderzoekers concluderen, na het volledige beleidskader van 27 gemeenten te hebben bestudeerd, dat er nauwelijks aanwijzingen zijn van betaalplanologie. Voor wat betreft baatafoming concluderen de onderzoekers dat, op basis van het beleidskader van een beperkt aantal gemeenten (11), de *ex ante* informatie over de bijdragen r.o. vaak onvoldoende concreet is om baatafoming bij voorbaat volledig uit te sluiten. Nadrukkelijk wordt daarbij aangetekend dat daaruit niet geconcludeerd mag worden dat deze gemeenten baatafoming toepassen.

Bijdrage r.o. verhalen als 'financiële bijdrage aan de grondexploitatie'

De onderzoekers hebben de volgende definitie gehanteerd: er kan sprake zijn van 'bijdrage aan de grondexploitatie' (Wro 6.24.1.a eerste deel zinsnede) wanneer een besteding in zijn geheel binnen de kostensoortenlijst past. Uit 12 complete beleidskaders concluderen de onderzoekers dat in tenminste 10 beleidskaders bestedingen worden verhaald als bijdrage r.o. die ook onder de definitie van bijdrage aan de grondexploitatie passen. Deze bevindingen komen in de buurt van de conclusies uit het onderzoek van BVH & Vreman (2014). Daar werd geconcludeerd dat, van 586 bestedingen, 69% geheel of gedeeltelijk niet

per se als bijdrage r.o. kunnen worden verhaald, maar ook als bijdrage aan de grondexploitatie.

BIJLAGE: Tabel 3



IHS, institute for housing and
Urban development studies of
Erasmus University Rotterdam

BIJLAGE Tabel 3: Overzicht van geïdentificeerde bestedingen Wro 6.24.1.a (bijdragen r.o.) naar bron en categorie.

Bronnen: Muñoz 2013 en 2015 en dataverzameling najaar 2018 (225 bestedingen of groepen bestedingen uit 33 gemeenten)

	Categorisering bestedingen (bestedingen/gemeenten waarin ze voorkomen)									
	groen/blauw	infrastructuur	culturele voorzieningen	sport en stedelijke recreatie	zorg en onderwijs	woningbouw	overige	onduidelijk	ook nog bovenplanse verevening	verevening en fondsen
Aansluiting op categorieën BVH & Vreman 2014	groen/grijs/blauw		rood/bruin				onduidelijk		idem	idem
Drenthe	2 best/2 gem	3 best/2 gem						4 best/2 gem	1 best/1 gem	niet onderzocht
Flevoland								1 best/2 gem		
Friesland										
Gelderland	21 best/6 gem	12 best/3 gem	1 best/1 gem	3 best/3 gem	4 best/3 gem	5 best/4 gem	3 best/3 gem	3 best/3 gem	2 best/2 gem	
Groningen										
Limburg	14 best/4 gem	5 best/3 gem				1 best/1 gem	1 best/1 gem	2 best/1 gem		
Noord Brabant	13 best/5 gem	5 best/4 gem		1 best/1 gem	3 best/2 gem	7 best/4 gem	5 best/4 gem		7 best/3 gem	
Noord Holland	4 best/1 gem	2 best/1 gem		1 best/1 gem	1 best/1 gem	3 best/3 gem		1 best/1 gem	1 best/1 gem	
Overijssel	5 best/2 gem		1 best/1 gem	2 best/1 gem				1 best/1 gem		
Utrecht										
Zeeland	8 best/2 gem	14 best/2 gem		2 best/1 gem	2 best/1 gem	1 best/1 gem	1 best/1 gem	1 best/1 gem	4 best/1 gem	
Zuid Holland	14 best/6 gem	11 best/6 gem	1 best/1 gem	14 best/6 gem	4 best/3 gem	4 best/4 gem	4 best/3 gem	4 best/3 gem		
Totaal: 225 best/33 gem	81 best (36%) in 28 gem	52 best (23%) in 21 gem	3 best (1%) in 3 gem	23 best (10%) in 13 gem	14 best (6%) in 10 gem	21 best (9%) in 17 gem	14 best (6%) in 12 gem	17 best (8%) in 14 gem	15 best (7%) in 8 gem	

Bron: BVH & Vreman, 2014, blz. 24-28 (586 bestedingen uit 46 gemeenten)

	Categorisering bestedingen				
	groen/grijs/blauw	rood/bruin	onduidelijk uit bestudeerde beleidsdocumenten	ook nog bovenplanse verevening	verevening en fondsen
provincie					
Drenthe: 3 Flevoland: 0 Friesland: 3 Gelderland: 10 Groningen: 2 Limburg: 13 Noord-Brabant: 14 Noord Holland: 8 Overijssel: 3 Utrecht: 2 Zeeland: 3 Zuid Holland: 11 Totaal: 72 gem	61% (ca. 359 bestedingen)	5% (ca. 29 bestedingen)	31% (ca 180 bestedingen)	16% (ca 95 bestedingen)	3% (ca 17 bestedingen)