

VU Research Portal

Bovenplanse verevening; door de toepassing van afdeling 6.4 van de Wro en verhandelbare ontwikkelingsrechten

Dieperink, M.A.M.

published in
Vastgoedrecht
2009

document version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Dieperink, M. A. M. (2009). Bovenplanse verevening; door de toepassing van afdeling 6.4 van de Wro en verhandelbare ontwikkelingsrechten. *Vastgoedrecht*, 2009(1), 7-14.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Bovenplanse verevening

Door de toepassing van afdeling 6.4 van de Wro en verhandelbare ontwikkelingsrechten



Zowel bij beleidsmakers als in de praktijk bestaat belangstelling voor de vraag, of realisatie van onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen kan worden gefinancierd door baatafstroming van ruimtelijke ontwikkelingen elders die wel rendabel zijn. De wenselijkheid van zo'n bovenplanse verevening is bijvoorbeeld recent aan de orde gesteld door de Task Force Financiering Landschap Nederland en de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. In dit artikel wordt geïnventariseerd wat de mogelijkheden van bovenplanse verevening zijn, en meer in het bijzonder welke ruimte en mogelijkheden afdeling 6.4 van de (nieuwe) Wro daartoe biedt.

1. Inleiding

In het nationale grondbeleid en in de praktijk bestaat belangstelling voor de realisatie van onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen met de baten van andere, winstgevendere ontwikkelingen. Zo'n bovenplanse verevening is bijvoorbeeld recent aan de orde gesteld door de Task Force Financiering Landschap Nederland en de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. In dit artikel wordt behandeld hoe bovenplans kan worden verevend, indien private partijen de grondposities in handen hebben, oftewel bij een faciliterend grondbeleid. Aangegeven wordt dat de mogelijkheden om bovenplans te verevenen door middel van toepassing van afdeling 6.4 van de Wro aangaande de grondexploitatie, beperkt zijn. Deze beperkte reikwijdte van afdeling 6.4 van de Wro is niet alleen het gevolg van de daarin gehanteerde criteria profijt, causaliteit en evenredigheid, maar ook van de omstandigheid dat daarmee alleen een kostenverhaal kan worden afgedwongen, en geen baatafstroming.

Om de mogelijkheden voor een bovenplanse verevening te vergroten, zou een (nationaal) instrument kunnen worden ingevoerd, waarmee – uitgaand van private grondposities – baten van bestemmingswijzigingen kun-

nen worden afgeroomd, en vervolgens met die baten kan worden verevend. Verhandelbare ontwikkelingsrechten vormen zo'n baatafstromings- en vereveningsinstrument. Bij de inzet van dat instrument kunnen waardevermeerderende bestemmingswijzigingen alleen worden benut als een verevening met de kosten voor onrendabele ontwikkelingen is gewaarborgd. Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten dient te worden gezien in het kader van het faciliterende grondbeleid, aangezien het de bestaande grondposities niet aantast en het het zelfrealisatierecht respecteert.

2. Verevening voor landschapontwikkeling en herstructurering

Recentelijk zijn diverse rapporten ingegaan op de realisatie van verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen. Zo heeft de Task Force Financiering Landschap Nederland aanbevelingen gedaan ten behoeve van het behoud en het herstel van de ruimtelijke waarden in het buitengebied.¹ Verder heeft de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen advies uitgebracht over de herstructureringsopgave ten aanzien van verouderde bedrijventerreinen.² En ook de Algemene Rekenkamer heeft recent die herstructureringsproblematiek onderzocht.³ Naast het formuleren van concrete ruimtelijke doelstellingen, wordt in de bedoelde rapporten ingegaan op de financiering van deze doelstellingen.⁴ In dat verband wordt gewezen op een bovenplanse verevening. De benodigde investeringen in het landschap en de verouderde bedrijventerreinen, zouden (mede) moeten worden gefinancierd uit de winsten die elders, met winstgevendere gebiedsontwikkelingen zoals nieuwe bedrijventerreinen, worden behaald.

Zo stelt de Task Force Financiering Landschap Nederland dat grootschalige functieveranderingen bij rode ontwikkelingen zouden moeten meebetalen aan investeringen in agrarische cultuurlandschappen.⁵ Deze taskforce geeft aan het billijk te vinden dat de aantasting van de groene ruimte voor economische ontwikkelingen wordt gecompenseerd. Bepleit wordt dat mechanismen worden ontwikkeld waardoor het rood-voor-groen-concept, zie

* Mr. M.A.M. Dieperink schrijft aan de Vrije Universiteit Amsterdam een proefschrift over de toepassingsmogelijkheden van verhandelbare ontwikkelingsrechten in Nederland en is tevens advocaat te Amsterdam. Zij dankt haar promotor prof. mr. J. Struiksma voor zijn commentaar op dit artikel. Reacties zijn welkom op <dieperink@hocker.nl>

1. Zie Task Force Financiering Landschap Nederland, *Landschap verdient beter*, Den Haag: Ministerie van LNV 2008. Deze taskforce werd voorgezeten door prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan.
2. Zie Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, *Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag: Ministerie van EZ 2008. Deze taskforce werd voorgezeten door mr. P.G.A. Noordanus.
3. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 760, nr. 1-2.
4. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft bijvoorbeeld tot 2020 een voorlopige investeringsopgave van 6,35 miljard euro begroot. Het Rijk heeft aangegeven tot 2013 voor die herstructurering een bedrag van vierhonderd miljoen euro vrij te maken, zie het persbericht van VROM 'Rijk trekt 400 miljoen euro uit voor inhaalslag herstructurering bedrijventerreinen' d.d. 21 november 2008.
5. Zie Task Force Financiering Landschap Nederland, a.w., p. 31.

hierna § 4.2, verplicht wordt gesteld en op een hoger schaalniveau kan worden toegepast. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen beargumenteert dat de opbrengsten van de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen zouden moeten worden gebruikt.⁶ Daarbij wordt overigens voorgesteld om een deel van de herstructureringsopgave te financieren via een verhoging van de gronduitgifteprijs van nieuwe bedrijventerreinen.⁷

3. Aandacht voor een faciliterend grondbeleid

Gelet op de aandacht voor een verevening tussen verlieslijdende en winstgevendende ontwikkelingen, is van belang vast te stellen welke instrumenten daarvoor bestaan. Een mogelijkheid om te verevenen is het voeren van een actief grondbeleid. Dan voeren gemeenten grondbeleid vanuit een eigendomspositie. Bij een actief grondbeleid kunnen gemeenten winst genereren door de gronduitgifte. Zo kunnen zij agrarische grond kopen, vervolgens daarop – bijvoorbeeld – een bedrijfsbestemming vestigen en de grond bouwrijp maken, waarna zij bouwgrond kunnen verkopen. De op deze wijze behaalde winst kunnen zij aanwenden voor de financiering van een onrendabele ontwikkeling, zodat wordt verevend. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen lijkt vooral van zo'n bovenplanse verevening door een actief grondbeleid uit te gaan.

Gemeenten voeren niet alleen een actief grondbeleid om te verzekeren dat wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen worden gerealiseerd. Zij kunnen ook grondbeleid voeren terwijl niet zij, maar private partijen de grondeigendom in handen hebben. Dat wordt ook wel een faciliterend grondbeleid genoemd. Er is een toenemende aandacht voor het voeren van zulk faciliterend grondbeleid, waarbij is geconstateerd dat daaraan belangrijke voordelen kleven. Zo hebben het Planbureau voor de Leefomgeving en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gewezen op het voeren van een faciliterend – in plaats van een actief – grondbeleid.⁸

Deze aandacht voor een faciliterend grondbeleid is te verklaren uit de omstandigheid dat, in vergelijking met enkele decennia geleden, private partijen steeds vaker beschikken over de grondeigendom op locaties waar gebiedsontwikkelingen wenselijk zijn.⁹ Vroeger werden die grondposities vaak ingenomen door (gemeentelijke) overheden, hetgeen die overheden in staat stelde om een actief grondbeleid te voeren. De huidige private grondposities kunnen verhinderen dat overheden de grondeigendom verkrijgen en, uitgaande daarvan, een actief grondbeleid voeren.¹⁰ Dat komt onder meer vanwege de (rechtspraak over de) Onteiningswet (hierna: 'Ow') en

de Wet voorkeursrecht gemeenten, in het bijzonder vanwege het daarin neergelegde zelfrealisatierecht. Verder speelt dat een faciliterend grondbeleid aantrekkelijker kan zijn, vanwege de aan een actief grondbeleid verbonden financiële risico's voor gemeenten. Hiernaast wordt gepleit voor een faciliterend grondbeleid, omdat dan het belang van 'een goede ruimtelijke ordening', meer dan bij een actief grondbeleid, kan worden losgekoppeld van de financiële belangen van een gemeente. Immers, niet is uitgesloten dat, als een gemeente grondeigenaar is, zij zich bij het vaststellen van een bestemmingsplan niet alleen laat leiden door de ruimtelijke belangen, maar ook rekening houdt met de mogelijke opbrengsten die zij kan genereren met de verkoop van die gronden.¹¹

Deze nadelen van een actief grondbeleid kunnen worden ondervangen door het voeren van een faciliterend grondbeleid. Met de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro') zijn gemeenten beter toegerust op het voeren van zo'n faciliterend grondbeleid. Immers, afdeling 6.4 van de Wro verschaft gemeenten een instrumentarium waarmee zij, onder meer, de grondexploitatiekosten op private grondeigenaren kunnen verhalen. De overheid kan dat kostenverhaal afdwingen of met private grondeigenaren daarover contracteren.

Tegen de achtergrond van de genoemde aandacht voor het voeren van een faciliterend beleid, en de belangstelling en behoefte die bestaat om bovenplans te kunnen verevenen, zie § 2, is het van belang te bezien welke faciliterende instrumenten thans bestaan om die bovenplanse verevening te kunnen realiseren.

4. Bestaande, faciliterende instrumenten voor een bovenplanse verevening

Wat betreft de bestaande instrumenten waarmee, uitgaand van een faciliterend grondbeleid, bovenplans kan worden verevend, komt ten eerste de genoemde afdeling 6.4 van de Wro aan de orde. Hoewel deze afdeling op zich een instrumentarium voor een bovenplanse verevening bevat, zijn de mogelijkheden daarvoor beperkt. Dit wordt in § 4.1 inzichtelijk gemaakt. Ten tweede wordt, in § 4.2, ingegaan op zogenoemde rood-voor-groen- of ruimte-voor-ruimte-constructies. Deze constructies zijn vooral opgezet om, bijvoorbeeld, een kwaliteitsverbetering van het landschap of de ontwikkeling van groen bij verstedelijking te waarborgen. In de kern komen zij evenwel neer op verevening: de kosten voor de kwaliteitsverbetering of de realisatie van groen zijn direct gekoppeld aan opbrengsten elders, in het bijzonder aan waardevermeerderende bestemmingverruiming.

6. Zie Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, a.w., p. 35, 39, 57-59.

7. Zie Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, a.w., p. 46.

8. Vgl. Marc Doodeman, 'Gemeenten stappen af van actief grondbeleid', *Cobouw* 27 augustus 2008. Zie ook A. Segeren, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau 2007, p. 122-124.

9. Zie o.a. Segeren, a.w., p. 34 e.v. en de Nota Grondbeleid (*Kamerstukken II 2000/01*, 27 581, nr. 2), p. 16-17.

10. Zie bijvoorbeeld J.F. de Groot, 'Grondexploitatiewet, zelfrealisatie en onteigening', *VGR* 2005, p. 187-199.

11. Dit wordt ook wel aangeduid als de dubbele-petten-problematiek, zie ook D. Groetelaers, H. Ploeger & E. van Rij, *Grondbeleid en grondbeleidinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte*, Delft: TU Delft 2006, o.a. p. 45-46 en de Nota Grondbeleid (*Kamerstukken II 2000/01*, 27 581, nr. 2), p. 26.

4.1 Afdeling 6.4 van de Wro aangaande de grond-exploitatie

Afdeling 6.4 van de Wro regelt vooral een binnenplanse verevening: de kosten die zijn gemaakt in, of in de directe nabijheid van een exploitatiegebied worden verevend met de opbrengsten in dat gebied. Hiernaast regelt afdeling 6.4 van de Wro evenwel een verevening van de kosten van een onrendabele gebiedsontwikkeling en de baten van een winstgevende gebiedsontwikkeling, oftewel een bovenplanse verevening. In de eerste plaats zijn gemeenten bevoegd om bovenplans te verevenen door middel van overeenkomsten. In de tweede plaats kan – op zich – door middel van het exploitatieplan bovenplans worden verevend.

4.1.1. Bovenplanse verevening door overeenkomsten
Artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro bepaalt dat (burgemeester en wethouders van) gemeenten, vóór de vaststelling van een exploitatieplan, met ontwikkelaars overeenkomsten kunnen sluiten over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen elders. Dit artikel biedt een ruime bevoegdheidsgrondslag om te contracteren over de grondexploitatie, zodat op basis daarvan ook afspraken kunnen worden gemaakt die een bovenplanse verevening behelzen. De wet eist slechts dat bij zo'n bovenplanse verevening de ruimtelijke ontwikkelingen elders moeten zijn opgenomen in een structuurvisie in de zin van hoofdstuk 2 van de Wro.

De ruime mogelijkheden om met toepassing van artikel 6.24, eerste lid, onder a, te verevenen brengen niet alleen mee dat de kosten van verlieslijdende ontwikkelingen kunnen worden verevend met het voordeel dat ontwikkelaars genieten vanwege (door de overheid gepleegde) investeringen ten behoeve van een exploitatiegebied. Ook kan op basis van het genoemde artikel worden verevend tussen die kosten en het voordeel dat ontwikkelaars genieten, omdat op hun gronden waardevermeerderende bestemmingswijzigingen worden doorgevoerd.

4.1.2. Bovenplanse verevening op basis van een exploitatieplan

Wanneer eenmaal een exploitatieplan is vastgesteld, zijn de mogelijkheden voor een bovenplanse verevening minder ruim. Alsdan kunnen kosten ofwel dwingend op ontwikkelaars worden verhaald door middel van een exploitatiebijdrage, ofwel voor rekening van ontwikkelaars worden gebracht door middel van overeenkomsten in de zin van artikel 6.24, tweede lid, van de Wro. Bij beide mogelijkheden is een gemeente gebonden aan het vastgestelde exploitatieplan. Dat exploitatieplan bevat, onder meer, een exploitatieopzet. Op zich regelt de wet dat in een exploitatieopzet bovenplanse kosten kunnen worden opgenomen. Artikel 6.13, zevende lid, van de Wro bepaalt namelijk dat bovenplanse kosten voor meerdere locaties in de exploitatieopzet kunnen worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Voor die locaties of gedeeltes daarvan moet dan wel een structuurvisie zijn vastgesteld

die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Ondanks het feit dat bovenplanse kosten op zich in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen, zijn de mogelijkheden om met toepassing van afdeling 6.4 van de Wro bovenplans te verevenen, beperkt.¹² Daarvoor zijn twee redenen aan te wijzen

Ten eerste wordt een bovenplanse verevening door middel van een exploitatieplan beperkt doordat daarin alleen kosten van onrendabele ontwikkelingen elders kunnen worden opgenomen die voldoen aan de criteria profijt, causaliteit en evenredigheid. Uit artikel 6.13, zesde lid, van de Wro volgt dat de kosten van ruimtelijke ontwikkelingen elders alleen in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen als het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt ondervindt, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan. Die kosten worden dan naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet. Uit de (structuur van de) wet alsook uit de wetsgeschiedenis van afdeling 6.4 van de Wro volgt dat de in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro neergelegde criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid gelden bij de opname van bovenplanse kosten in een exploitatieopzet.¹³

Vooraf vanwege de afstand die kan zijn gelegen tussen een onrendabele ruimtelijke ontwikkeling en een exploitatiegebied, kunnen de profijt- en toerekenbaarheidscriteria belemmeren dat de kosten voor die onrendabele ontwikkeling kunnen worden opgenomen in een exploitatieopzet. Indien dat al het geval is, kunnen die kosten slechts worden opgenomen naar evenredigheid. Dat brengt met zich dat, indien ook gronden buiten het exploitatiegebied worden bevoordeeld door een onrendabele ontwikkeling, de kosten van die ontwikkeling ook aan die gronden moeten worden toegerekend, zodat zij niet volledig in de desbetreffende exploitatieopzet kunnen worden opgenomen.

Ten tweede zijn de mogelijkheden van een bovenplanse verevening beperkt, omdat een exploitatieplan alleen gemaakte kosten en opbrengsten ten gevolge van die kosten aan elkaar koppelt. Op grond van afdeling 6.4 van de Wro worden bepaalde investeringen verrekend met het voordeel dat ontwikkelaars genieten door de met die investeringen gerealiseerde voorzieningen. Dat voordeel bestaat uit het verschil tussen de opbrengsten van de grond en de grondwaarde volgens een exploitatieopzet, hetgeen de inbrengwaarde wordt genoemd.¹⁴ Met de toepassing van afdeling 6.4 van de Wro kan dát voordeel (gedeeltelijk) worden afgeroomd. In dat voordeel is niet een grondwaardestijging ten gevolge van bestemmingswijzigingen in het exploitatiegebied begrepen, zodat de waardestijgingen ten gevolge van bestemmingswijzigingen aan de grondeigenaren toekomen.

Dat waardestijgingen ten gevolge van bestemmingswijzigingen toekomen aan grondeigenaren, ligt besloten in de koppeling van de inbrengwaarde aan de waardebepaling

12 Van Baardewijk gaat uitgebreid in op de mogelijkheden om door middel van een exploitatieplan bovenplans te verevenen, zie E J van Baardewijk, 'Bovenplanse verevening via het exploitatieplan', BR 2008, p. 753-766.

13 Zie *Kamerstukken I* 2006/07, 30 218, D, p. 8 en *Handelingen I* 2006/07, nr. 30, p. 954.

14 Zie omtrent de bepaling van de inbrengwaarde: W A W. Vroom, 'De inbrengwaarde in de Grondexploitatiewet', VGR 2006, p. 169-175.

volgens de artikelen 40b tot en met 40f van de Ow, zie artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro. Bij die waardebeoordeling op grond van de Ow worden de baten ten gevolge van bestemmingswijzigingen meegenomen. Immers, op grond van artikel 40b, tweede lid, van de Ow wordt voor de waardebeoordeling van een onroerende zaak in beginsel uitgegaan van de prijs die partijen bij een vrijwillige verkoop op commerciële basis zouden overeenkomen, oftewel de verkeerswaarde.¹⁵ In het algemeen zijn de grondwaarde-stijgingen ten gevolge van doorgevoerde of te verwachten bestemmingswijzigingen begrepen in die waardebeoordeling, zodat zij bij een onteigening toevallen aan de grondeigenaar en dus door de overheid moeten worden vergoed. Volledigheidshalve zij daarbij nog gewezen op artikel 40e van de Ow. Op grond van dat artikel kan de waarde van een te onteigenen onroerende zaak worden verminderd met de voordelen als gevolg van de bestemming die tot uitvoering komt door het werk waarvoor wordt onteigend. Dat artikel zou kunnen worden toegepast om de baten van bestemmingswijzigingen in mindering te brengen op de verkeerswaarde, maar wordt in de praktijk niet of nauwelijks met dat oogmerk gebruikt.¹⁶ Overigens is het toepassingsbereik van artikel 40e van de Ow beperkt, omdat het alleen kan worden toegepast als sprake is van een onevenredig voordeel.¹⁷

Omdat de waardevermeerderingen ten gevolge van doorgevoerde of te verwachten bestemmingswijzigingen deel uitmaken van de waardebeoordeling op grond van de Ow, zijn die waardevermeerderingen ook begrepen in de inbrengwaarde. De inbrengwaarde wordt als kosten voor een grondeigenaar, niet zijnde verhaalbare kosten, in de exploitatieopzet opgevoerd. Gelet daarop, komen bij een toepassing van afdeling 6.4 van de Wro de baten ten gevolge van bestemmingswijzigingen in beginsel toe aan de grondeigenaren, althans voor zover het kostenverhaal plaatsheeft op basis van een exploitatieplan. Immers, zoals aangegeven, bij een overeenkomst in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro bestaat geen binding aan het exploitatieplan en kunnen wel afspraken worden gemaakt die neerkomen op een afroaming van die baten. Overigens is het ontbreken van een algemeen instrument voor baatafroaming bij de totstandkoming van afdeling 6.4 van de Wro expliciet onderkend, zie ook hierna § 5.¹⁸

4.1.3. Tussenconclusie

Met toepassing van afdeling 6.4 van de Wro kan vóór de vaststelling van een exploitatieplan, door middel van overeenkomsten, bovenplannen worden verevend tussen, enerzijds, de kosten van onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen, en, anderzijds, de opbrengsten voortvloeiend uit de investeringen ten behoeve van een exploitatiegebied én de opbrengsten ten gevolge van waardevermeerderende bestemmingswijzigingen. Echter, zodra eenmaal een ex-

ploitatieplan is vastgesteld, zijn de mogelijkheden om bovenplannen te verevenden beperkt. Ten eerste moet alsdan worden voldaan aan de criteria profijt, causaliteit en evenredigheid. Ten tweede kan dan niet meer worden verevend met de baten ten gevolge van bestemmingswijzigingen in het exploitatiegebied.

4.2 Rood-voor-groen en ruimte-voor-ruimte

De bovenplanse verevening door een faciliterend grondbeleid is geen nieuw fenomeen. Ook voor de invoering van afdeling 6.4 van de Wro werd gebruikgemaakt van instrumenten die *de facto* neerkwamen op een verevening. De bedoelde, bestaande (bovenplanse) vereveningsinstrumenten staan bekend onder de noemer 'ruimte-voor-ruimte' of 'rood-voor-groen'. Hoewel zij vaak zijn ingegeven door vooral ruimtelijke overwegingen – namelijk de realisatie van een op zichzelf onrendabele ontwikkeling, zie hierna – is het resultaat verevening. Ruimte-voor-ruimte of rood-voor-groen komt er namelijk vrijwel altijd op neer dat een bepaalde, waardevermeerderende bestemmingsverruiming (direct) is gekoppeld aan de realisatie van een wenselijke, maar op zichzelf onrendabele ontwikkeling. Daartoe is geregeld dat een ontwikkelaar, om aanspraak te maken op de bestemmingsverruiming, als tegenprestatie die onrendabele ontwikkeling moet (laten) realiseren. Aangezien een ontwikkelaar voor die tegenprestatie kosten moet maken, is per saldo sprake van een (gedeeltelijke) afroaming van de baten ten gevolge van een bestemmingsverruiming. En omdat die afgeroomde baten ten goede komen aan de realisatie van een verlieslijdende ruimtelijke ontwikkeling, wordt verevend. Geregeld gaat het bij deze ruimte-voor-ruimte- en rood-voor-groen-constructies om een bovenplanse verevening, aangezien niet is vereist dat de onrendabele ontwikkeling enerzijds en de winstgevende ontwikkeling anderzijds in elkaars (onmiddellijke) nabijheid liggen.

Hierna worden twee ruimte-voor-ruimte- of rood-voor-groen-constructies behandeld. Eerst wordt ingegaan op ruimte-voor-ruimte in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken (hierna: 'de Regeling'). Daarna wordt de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methode (hierna: 'VORM') van de Provincie Limburg aan de orde gesteld. Tot slot worden deze vereveningsconstructies geplaatst in het licht van afdeling 6.4 van de Wro, en dan met name in het licht van de hiervoor aangegeven beperkingen van die afdeling. Deze besproken vereveningsconstructies staan niet op zichzelf. Ook in andere provincies bestaat beleid of regelgeving op grond waarvan boven-

15 J.F. de Groot, 'De werkelijke waarde als onderdeel van de schadeloosstelling wegens onteigening', *O & A* 2005, p. 45 e.v.

16 F.A. Mulder, 'Voorzienbaarheid van in de onteigeningsprocedure geclaimde planschade en nadeelcompensatie', *O & A* 2006, p. 133 en J.F. de Groot, a.w., p. 50.

17 Artikel 40e van de Ow bepaalt dat een prijs kan worden verminderd met bepaalde voordelen voor zover die voordelen ook na de toepassing van artikel 40d van de Ow redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate van de onteigende behoren te blijven.

18 Zie o.a. *Kamerstukken I* 2006/07, 30 218, D, p. 20, *Kamerstukken I* 2006/07, 30 218, G, p. 8-9, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 218 J, p. 1-2 en *Handelingen I* 2006/07, nr. 30, p. 953.

plans wordt verevend, zoals in de Provincie Noord-Holland¹⁹ en in de Provincie Zeeland²⁰

4.2.1 Regeling beëindiging veehouderijtakken

Een van de bekendste voorbeelden van de hiervoor bedoelde constructies betreft de ruimte-voor-ruimte-benadering in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken. Om de uitstoot van nitraat te verminderen, voorzag de Regeling in financiële ondersteuning voor agrarische bedrijven om hun bedrijfsvoering te beëindigen. Naast deze milieudoelstelling werd een ruimtelijke doelstelling beoogd, namelijk een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied door de sloop van bestaande, leeggekomen agrarische bedrijfsgebouwen. Immers, zouden deze agrarische gebouwen niet worden gesloopt, dan bestond het risico van leegstand van die bedrijfsgebouwen of de ingebruikname van de vrijgekomen gebouwen voor woonfuncties, hetgeen afbreuk zou doen aan de ruimtelijke kwaliteit van het landschap²¹. Aangezien de rijksoverheid voor de sloopsubsidies geen financiële middelen beschikbaar stelde, zijn de betrokken provincies, de Ministeries van LNV en VROM en de VNG overeengekomen dat die subsidies zouden worden bekostigd uit de opbrengsten van nieuwe bouwlocaties²². Volgens deze afspraken mocht voor elke 1000 m² gesloopt agrarisch bedrijfsgebouw een woningkavel van 1000 m² tot 1500 m² worden ontwikkeld.²³

De planologische uitwerking van deze afspraken is vooral aan de gemeenten en provincies overgelaten. Op gemeentelijk niveau zijn de bestemmingsverruiming doorgevoerd, hetzij – onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: 'WRO') – door de verlening van vrijstellingen, hetzij door de herziening van bestemmingsplannen. Op provinciaal niveau is de ruimte-voor-ruimte-benadering in streekplannen, thans: structuurvisies, opgenomen. Zo is in een streekplan van de Provincie Noord-Brabant het beleid neergelegd dat medewerking wordt verleend aan de realisering van een nieuwe woning op eigen terrein, indien de desbetreffende grondeigenaar vrijkomende bedrijfsgebouwen sloopt en hij geen aanspraak op een subsidie maakt of kan maken. Verder is voorgeschreven dat die nieuwe woning aansluitend op de bestaande bebouwing moet worden opgericht. Over dit provinciale beleid heeft de Afdeling bestuursrecht – in het kader van een procedure tegen de weige-

ring van een verklaring van geen bezwaar in de zin van artikel 19, eerste lid, van de WRO – geoordeeld dat gedeputeerde staten dat konden hanteren vanuit hun bevoegdheid aangaande en hun verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening²⁴.

In het kader van een faciliterend grondbeleid resulteerde de ruimte-voor-ruimte-benadering in overeenkomsten tussen gemeenten en private grondeigenaren/ontwikkelaars²⁵. Daarin werd overeengekomen dat die gemeenten planologische medewerking zouden verlenen aan waardevermeerderende bestemmingsverruiming, in ruil voor een (financiële) inspanning van de grondeigenaren/ontwikkelaar.

4.2.2. Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methode van de Provincie Limburg

Een ander, al voor de inwerkingtreding van afdeling 6.4 van de Wro toegepast (bovenplans) vereveningsinstrument betreft de VORM van de Provincie Limburg. Dat instrument is opgenomen in een herziening van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (hierna: 'POL') van 24 juni 2005.²⁶ Uitgangspunt daarin is dat buiten de in het POL aangegeven contouren geen nieuwe bebouwing kan worden opgericht. Echter, met de toepassing van de VORM kan van dat uitgangspunt worden afgeweken als tegenover nieuwe bebouwing buiten de contouren een dermate grote (fysieke) tegenprestatie staat, dat de omgevingskwaliteit per saldo wordt verbeterd. De tegenprestatie is bij voorkeur gericht op het behoud en de realisatie van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De VORM wordt uitgewerkt in een overeenkomst tussen de overheid en de ontwikkelaar van het bouwplan buiten de contouren, zodat zij een faciliterend grondbeleidinstrument behelst²⁷. Deze overeenkomst verplicht de ontwikkelaar tot het verrichten van de tegenprestatie. De overheid dient de ontwikkeling buiten de contouren planologisch in te passen. Om per saldo een kwaliteitsverbetering te realiseren, zijn zowel voor de tegenprestatie die de ontwikkelaar moet verrichten, als voor de ontwikkeling buiten de contouren randvoorwaarden bepaald. Wat betreft de tegenprestatie heeft te gelden dat de ontwikkelaar zich niet alleen contractueel moet verbinden ter zake van de uitvoering, maar ook wat betreft de instandhouding

19. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben op 25 september 2007 de 'Beleidsregel Ruimte voor Ruimte in Noord-Holland; meer kwaliteit en minder steen in het landelijke gebied' vastgesteld. Artikel 5 van de provinciale verordening, als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro, regelt de juridische binding aan dit ruimte-voor-ruimte-beleid.
20. Gedeputeerde Staten van Zeeland hebben op 15 januari 2008 in het kader van de uitvoering van het Omgevingsplan Zeeland de 'Handreiking Verevening' vastgesteld.
21. Zie ook *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 729, nr. 13, p. 6 e v.
22. S. Reinhard e a., *Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling*, Den Haag: LEI 2004, p. 18.
23. S. Reinhard e a., a.w., p. 20.
24. Vgl. ABRvS 8 juni 2005, AB 2005, 232; m nt. dG.
25. De ruimte-voor-ruimte-benadering is vooral uitgewerkt in actief grondbeleid. In dat verband zijn op overheidsgronden bestemmingsverruiming doorgevoerd, waarna de desbetreffende overheid de grond bouwrijp heeft gemaakt en bouwkvavels heeft uitgegeven. Aangezien in dit artikel de bovenplanse verevening bij een faciliterend grondbeleid centraal staat, blijft die uitwerking door een actief grondbeleid overigens buiten beschouwing.
26. Zie <www.limburg.nl>, onder beleid, onder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting: contourenbeleid/VORM (website laatstelijk geraadpleegd op 30 november 2008).
27. De Provincie Limburg heeft de 'modelovereenkomst kwaliteitsverbetering landelijk gebied Limburg' opgesteld, zie de hiervoor genoemde website, onder: 'vastleggen van de afspraken' (website laatstelijk geraadpleegd op 30 november 2008).

van de tegenprestatie. Verder worden de aard en de omvang van de tegenprestatie afgestemd op de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling buiten de contouren. Daartoe beoordeelt een planeconoom zowel de tegenprestatie, als de gewenste ontwikkeling buiten de contouren. Met betrekking tot de nieuwe bebouwing buiten de contouren is bepaald dat die moet aansluiten op de in het POI aangegeven contouren, of in een cluster of lint moeten zijn gelegen. Daarmee wordt gewaarborgd dat de nieuwe bebouwing aansluit bij bestaande bebouwing, en dus niet op zichzelf in het (open) landschap kan worden opgericht. Verder moet de voorgestane bebouwing buiten de contouren volgens een reguliere planologische afweging toelaatbaar zijn. De ruimtelijke ontwikkelingen moeten dus kunnen worden ingepast in de aanwezige landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden. Een ten behoeve van de VORM ingestelde provinciale kwaliteitscommissie betreft bij de advisering over een bouwplan buiten de contouren de locatie, de situering op de kavel, de maat en schaal in relatie tot de omgeving, de aantasting van de aanwezige waarden en (de bijdrage aan) de ruimtelijke kwaliteit ter plekke in haar beoordeling.

Voor de praktijkervaringen en een kwantitatief overzicht van de toepassing gedurende de eerste twee jaren zij gewezen op de VORM Monitor en Evaluatie.²⁸ Daaruit volgt bijvoorbeeld dat de gemiddelde fictieve tegenprestatie per woning buiten de contouren € 36 250 bedraagt. Het merendeel van die tegenprestatie, te weten 84%, is overigens geïnvesteerd in een kwaliteitsverbetering ter plaatse van de ontwikkeling buiten de contouren. Bij de uitbreiding van bedrijventerreinen komt de tegenprestatie neer op een bedrag van € 40 per m².

4.2.3 Rood-voor-groen en ruimte-voor-ruimte in het licht van afdeling 6.4 van de Wro

Met de inwerkingtreding van afdeling 6.4 van de Wro per 1 juli 2008 komen de rood-voor-groen- en de ruimte-voor-ruimte-constructies in een ander licht te staan dan voorheen. De ter uitvoering van die constructies gesloten overeenkomsten kunnen worden gekwalificeerd als overeenkomsten in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro.²⁹ Ook bij de totstandkoming van dat artikel is gewezen op de rood-voor-groen- en ruimte-voor-ruimte-constructies. Met het genoemde artikel is namelijk beoogd om een instrument te creëren 'waarmee provincies en gemeenten in een overeenkomst over een planologische wijziging ten behoeve van rode functies de voorwaarde kunnen opnemen dat door de betrokken (markt)partijen tevens andere maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen, worden gefinancierd'.³⁰

4.2.4 Tussenconclusie

Zoals hiervoor gemotiveerd, komen de ruimte-voor-ruimte- en rood-voor-groen-constructies neer op een instrument waarmee de baten van waardevermeerderende bestemmingswijzigingen worden afgeroomd, waarna die afgeroomde baten worden gebruikt voor de financiële ondersteuning van onrendabele ontwikkelingen. Bij de ruimte-voor-ruimte-benadering in het kader van de Regeling betreffen die onrendabele ontwikkelingen de sloop van bestaande, leeggekomen agrarische bedrijfsgebouwen. Bij de VORM is het toepassingsbereik ruimer, omdat in het kader van dat instrument niet alleen sloop, maar ook andere, op zichzelf onrendabele natuur- en landschapsontwikkelingen worden gerealiseerd.

Bij de twee uitgewerkte constructies ligt het initiatief voor een ontwikkeling waarvoor een waardevermeerderende bestemmingswijziging is vereist, bij de ontwikkelaars en grondeigenaren van private gronden. In zo'n geval kan de bovenplanse verevening worden afgedwongen, in die zin dat de overheid planologische medewerking zal onthouden wanneer de realisatie van de onrendabele ontwikkeling – en dus de 'per saldo' kwaliteitsverbetering – niet is verzekerd.³¹ Beide constructies worden evenwel uitgevoerd door overeenkomsten in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro. Dit brengt met zich dat, ingeval een gemeente een voor een gebiedsontwikkeling wenselijke bestemmingswijziging doorvoert, de in § 4.1 geconstateerde beperkingen van afdeling 6.4 van de Wro onverkort van toepassing zijn en die beperkingen niet kunnen worden weggenomen door een (breder of zelfs nationale toepassing van de) ruimte-voor-ruimte- of rood-voor-groen-constructie. Bij een door een gemeente (mede) geïnitieerde en geregisseerde gebiedsontwikkeling kan een afroaming van baten, om vervolgens met die baten te verevenen omwille van een onrendabele ruimtelijke ontwikkeling elders, niet worden afgedwongen.

5. Een nationaal, faciliterend instrument voor baatafroaming en verevening

De hiervoor getrokken conclusie dat bij het huidige grondbeleidsinstrumentarium slechts beperkte mogelijkheden bestaan om een bovenplanse verevening tussen winstgevende en verlieslijdende ontwikkelingen af te dwingen, is bij de totstandkoming van afdeling 6.4 van de Wro onderkend.³² In dat verband is ook stilgestaan bij het ontbreken van een algemeen, faciliterend baatafroamingsinstrument, zie § 4.1. Uit de parlementaire geschiedenis zou kunnen worden afgeleid dat interesse bestaat voor de invoering van een nationaal, faciliterend baatafroamingsinstrument, opdat met de daarmee afgeroomde baten onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen elders

28. VORM Monitor en Evaluatie is te raadplegen via voornoemde website, onder: 'Evaluatie VORM' (website laatstelijk geraadpleegd op 30 november 2008).

29. Ten aanzien van de overeenkomsten die voor 1 juli 2008 zijn gesloten, kan de rechtsgeldigheid worden betwijfeld, zie ook A.A.J. de Gier, J. Robbe & P.J.J. van Buuren, 'De juridische ruimte voor "Ruimte voor ruimte"', *NJB* 2001, p. 2086-2087.

30. Nota Ruimte (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 435, nr. 154), p. 37.

31. Met de inwerkingtreding van de Wro kan een provinciale rood-voor-groen- of ruimte-voor-ruimte-constructie worden opgenomen in een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro. Op die wijze kan de binding aan een dergelijke constructie bij de vaststelling van bestemmingsplannen en het nemen van projectbesluiten worden verzekerd. Onder de WRO werd de doorwerking verzekerd door de bevoegdheden van gedeputeerde staten om een vastgesteld bestemmingsplan goed te keuren en een verklaring van geen bezwaar te verlenen.

32. Zie ook E.J. van Baardewijk, a.w., p. 761.

kunnen worden gefinancierd, en dus ruimere mogelijkheden voor een bovenplanse verevening zouden bestaan³³ Ook de Nota Grondbeleid uit 2001 besteedt aandacht aan zo'n nationaal, faciliterend baatafromingsinstrument.³⁴ Daarin is de invoering van een open-ruimteheffing aan de orde gesteld. Door middel van zo'n heffing zouden de bedoelde grondwaardestijgingen kunnen worden afgeroomd. In het strategische akkoord uit 2002 is afgesproken dat een open-ruimteheffing niet zou worden ingevoerd.³⁵ Echter, de wetsgeschiedenis van afdeling 6.4 van de Wro nadien toont aan dat met de afwijzing van de open-ruimteheffing het laatste woord over baatafroming, gekoppeld aan een bovenplanse verevening, nog niet is gezegd. De in § 2 genoemde rapporten onderstrepen de behoefte voor een effectief instrumentarium voor (baatafroming en een bovenplanse) verevening.

6. Verevening en baatafroming door verhandelbare ontwikkelingsrechten

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond van een ontoereikend instrumentarium om een bovenplanse verevening af te dwingen en de gebleken belangstelling in parlementaire stukken voor zo'n verevening, verricht ik een promotieonderzoek naar de toepassing van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten in Nederland. Ik beoordeel daarin of verhandelbare ontwikkelingsrechten zouden kunnen worden ingezet om de baten ten gevolge van bestemmingswijzigingen (gedeeltelijk) af te romen, om daarmee verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen te bekostigen, oftewel om (bovenplans) te verevenen. Benadrukt zij dat ik daarbij uitga van private grondposities. Een ontkoppeling van het recht om de grond te ontwikkelen en de grondeigendom is dus niet aan de orde, zodat het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten zich verdraagt met het zelfrealisatierecht³⁶ en in het kader van een faciliterend grondbeleid kan worden toegepast.

6.1. Baatafroming

In de Amerikaanse rechts- en ruimtelijke-orderingspraktijk wordt ook gebruikgemaakt van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten.³⁷ Bij dat Amerikaanse instrument is evenmin sprake van een loskoppeling van het bouwrecht en het eigendomsrecht. Een eigenaar/ontwikkelaar kan dan namelijk op zijn grond een door de overheid toegestane bouw- en gebruiksverruiming benutten. Wel is daarbij verzekerd dat, indien die eigenaar/ontwikkelaar de bouw- en gebruiksverruiming wil benutten, de baten die uit die verruiming voortvloeien (gedeeltelijk) worden afgeroomd en worden gebruikt voor een verlieslijdende ruimtelijke ontwikkeling elders. Daartoe wordt (meestal) in het geldende ruimtelijk-orderingsregime geregeld dat een vanuit een ruimtelijk oogpunt aanvaardbare bouw- en gebruiksverruiming uitsluitend kan wor-

den benut, als een grondeigenaar/ontwikkelaar daarvoor (voldoende) verhandelbare ontwikkelingsrechten inzet. Voor de verkrijging van deze rechten moet die grondeigenaar/ontwikkelaar een geldbedrag betalen of een financieel verlies incasseren. Door de koppeling tussen een bouw- en gebruiksuitbreiding en de daarvoor vereiste inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten, behelst het instrument een afroming van de baten ten gevolge van die uitbreiding. Deze in de Verenigde Staten aangebrachte koppeling wordt bij de analyse van de toepassingsmogelijkheden van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten in Nederland gehandhaafd. Wat betreft de toepassing in Nederland onderzoek ik dus of zou kunnen worden geregeld dat een bouw- en gebruiksverruiming slechts kan worden benut als de desbetreffende grondeigenaar/ontwikkelaar daarvoor voldoende verhandelbare ontwikkelingsrechten inzet. Met die vereiste inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten kan worden verzekerd dat de baten – zijnde de grondwaardestijging – die daaruit voortvloeien voor een grondeigenaar/ontwikkelaar (gedeeltelijk) worden afgeroomd.

6.2. Verevening

In de Verenigde Staten komt een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten vaak erop neer dat bouw- en gebruiksuitbreidingen slechts kunnen plaatsvinden ingeval daartegenover bouw- en gebruiksbeperkingen elders staan. Die bouw- en gebruiksbeperkingen elders zijn dan wenselijk om, bijvoorbeeld, aanwezige natuurwaarden, het open landschap of monumentale gebouwen te beschermen en te behouden. Voor het doorvoeren van die beperkingen kan evenwel een compensatie voor de desbetreffende grondeigenaar zijn vereist, zodat die beperkingen als verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden aangemerkt. Bij de toepassing van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt zo'n grondeigenaar niet gecompenseerd door een geldbedrag, maar door de toekenning van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Die verhandelbare ontwikkelingsrechten vertegenwoordigen een geldwaarde, omdat daarmee op een andere locatie op bouw- en gebruiksuitbreidingen aanspraak kan worden gemaakt. Daardoor kan een door beperkingen getroffen grondeigenaar zijn rechten verkopen aan een grondeigenaar/ontwikkelaar die mag uitbreiden, en daarmee – alsnog – een geldbedrag voor zijn geleden schade ontvangen. Op deze wijze worden de kosten voor de beperkingen verevend met de baten ten gevolge van de uitbreidingen.

Zou het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten in Nederland worden toegepast, dan moet worden geregeld dat, omwille van een verevening van de afgeroomde baten met de kosten van een verlieslijdende ontwikkeling, de overheid alleen verhandelbare ontwikkelingsrechten

33. Zie m.n. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 218, J, p. 1-2.

34. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 2, p. 9-10 en p. 73-75.

35. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 22.

36. In Nederland is reeds ingegaan op een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten of verhandelbare bouwrechten, zie onder meer *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 2, p. 56 (Nota Grondbeleid), *Kamerstukken II* 2004/05, 29 435, nr. 154, p. 36 (Nota Ruimte) en *Kamerstukken II* 2005/06, 27 581, nr. 26H (brief van de Minister van VROM d.d. 16 juni 2006). Daarbij werd wel uitgegaan van een loskoppeling van het recht om grond te ontwikkelen van de grondeigendom.

37. In het *Tijdschrift voor Bouwrecht* verschijnt in het nummer van februari 2009 een artikel over de toepassing van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten.

verdeelt als daartegenover de realisatie van zo'n verlieslijdende ontwikkeling is gegarandeerd. In mijn proefschrift ga ik in op drie verschillende methoden om verhandelbare ontwikkelingsrechten te verdelen. Zo stel ik aan de orde of de overheid verhandelbare ontwikkelingsrechten zou kunnen verkopen, bijvoorbeeld door middel van een veiling van zulke rechten. Aangezien een grondeigenaar/ontwikkelaar verhandelbare ontwikkelingsrechten dan slechts door aankoop kan verkrijgen en hij die rechten moet inzetten om aanspraak te kunnen maken op een bouw- en gebruiksverruiming, worden door zo'n verkoop de baten van bestemmingsverruimingen (gedeeltelijk) afgeroomd. In mijn promotieonderzoek neem ik aan dat de opbrengsten van de verkoop van verhandelbare ontwikkelingsrechten, dus de afgeroomde baten, in een fonds voor de financiering van verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen worden ondergebracht, zodat wordt verevend. Een andere mogelijkheid om bij de toepassing van verhandelbare ontwikkelingsrechten baatafoming en verevening te borgen is dat, overeenkomstig het Amerikaanse instrument, verhandelbare ontwikkelingsrechten worden verdeeld bij wijze van een alternatieve planschadedetegemoetkoming. Dan worden die rechten verdeeld door toekenning aan de grondeigenaren die worden getroffen door bouw- en gebruiksbeperkingen. Verder verken ik of het mogelijk zou zijn om die rechten toe te kennen aan private partijen die (op eigen gronden) wenselijke, verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen realiseren. Bij deze laatste twee genoemde verdelingsmethoden bestaat een direct verband tussen de kosten van verlieslijdende ontwikkelingen en de baten van winstgevende ruimtelijke ontwikkelingen. Verhandelbare ontwikkelingsrechten worden namelijk niet verdeeld als de realisatie van een verlieslijdende ruimtelijke ontwikkeling niet is verzekerd. En als die rechten niet worden verdeeld, kunnen zij niet worden ingezet op andere locaties om op die wijze aanspraak te maken op een waardevermeerderende bouw- en gebruiksverruiming.

Ik kom in mijn proefschrift tot de conclusie dat het mogelijk en, vanuit een democratisch-rechtsstatelijk perspectief, wenselijk is om een baatafomings- en vereveningsinstrument als verhandelbare ontwikkelingsrechten, in Nederland toe te passen. In dat geval zou een algemeen instrument bestaan waarmee op nationaal niveau kan worden verevend tussen de grondwaardestijgingen ten gevolge van bestemmingsverruimingen en de kosten van verlieslijdende ontwikkelingen.³⁸

6.3 Gevolgen wat betreft afdeling 6.4 van de Wro

De invoering van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten zou niet met zich brengen dat de hier voor gesignaleerde beperkingen ten aanzien van afdeling 6.4 van de Wro niet langer zouden bestaan. Wel geldt dat die beperkingen niet of minder problematisch zijn, omdat de voorgestane (bovenplanse) verevening via een ander, aanvullend instrument kan worden gerealiseerd.

7. Conclusie

In dit artikel is aangegeven dat de bestaande mogelijkheden om te verevenen tussen de baten van winstgevende ruimtelijke ontwikkelingen en de kosten van verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen beperkt zijn, althans wanneer een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd. Uit verschillende recente rapporten volgt evenwel dat voor de realisatie van verlieslijdende ontwikkelingen wel een bovenplanse verevening zou moeten worden beproefd. Bovendien kan uit parlementaire stukken worden opgemaakt dat ruimte bestaat voor een nieuw instrument om bovenplans te verevenen. Omwille van deze bovenplanse verevening zou een instrument kunnen worden ingevoerd door middel waarvan, uitgaand van private grondposities, enerzijds de baten van bestemmingswijzigingen worden afgeroomd en anderzijds die afgeroomde baten zouden worden gebruikt voor de realisatie van op zichzelf onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen. Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten vormt zo'n baatafomings- en vereveningsinstrument.

³⁸ De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen spreekt in dit verband over een balansverevening, zie Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, a.w., p. 41. Daarmee wordt bedoeld dat niet zozeer tussen een concrete verlieslijdende grondexploitatie enerzijds en een concrete winstgevende grondexploitatie anderzijds wordt verevend, maar tussen verlieslijdende en winstgevende ontwikkelingen in het algemeen.