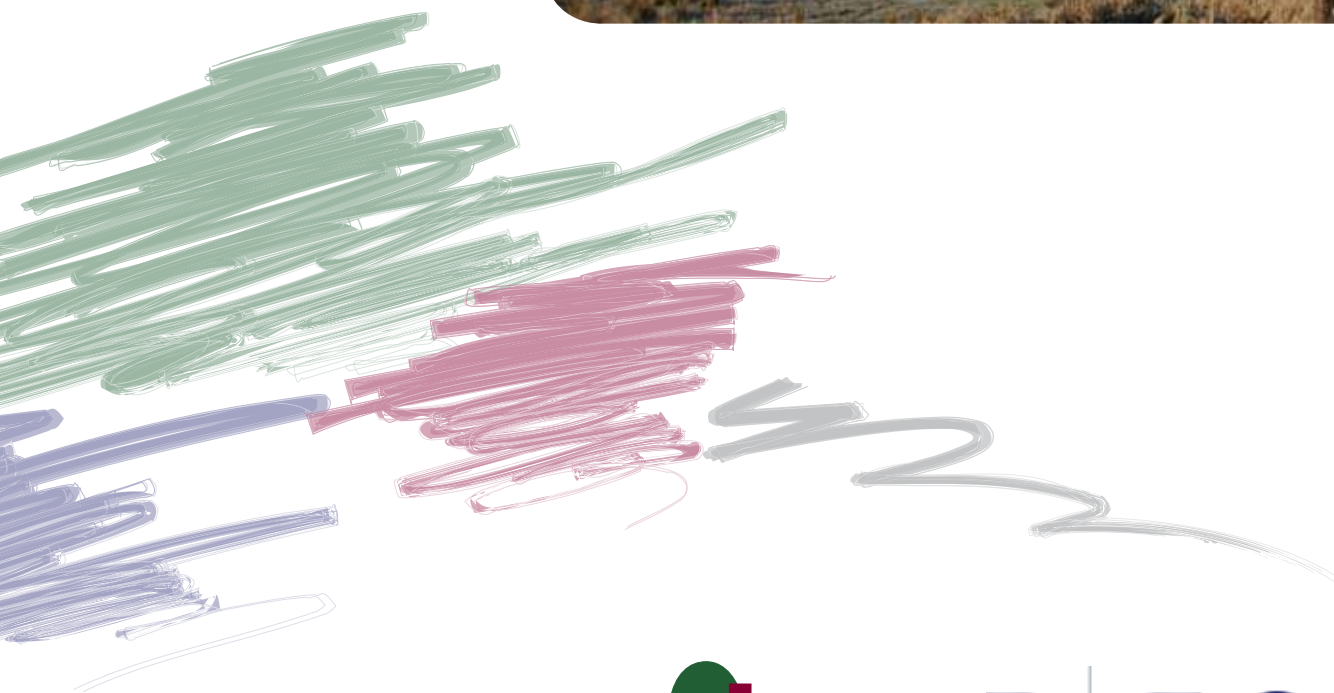


Onderzoek rood voor kwaliteit

Ontwikkelingsinstrumenten RAP

Opgesteld d.d. mei 2014 (versie 3)



Onderzoek

Ontwikkelingsinstrumenten RAP

Opgesteld d.d. mei 2014 (versie 3)



Opdrachtgever:

Provincie Utrecht
Postbus 80300
3508 TH Utrecht
T: 030-2589111
F: 030-2582564
www.provincie-utrecht.nl

Opdrachtnemer:

Eelerwoude
Achterstraat 11
4101 BB Culemborg
T: 0345 - 727000
F: 0345 - 727010
info@eelerwoude.nl
www.eelerwoude.nl

Projectgegevens:

Projectnummer: 6573
Datum: mei 2014
Opgesteld: Erwin Steven en
Roeland Mathijssen

MANAGEMENT SUMMARY	7
Planeconomische haalbaarheid	7
Juridische Borging	8
Planologische afweging	9
ONDERZOEK ROOD VOOR KWALITEIT	11
Aanleiding	11
Leeswijzer	13
1 PLANECONOMISCHE HAALBAARHEID	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Algemene planeconomische ontwikkelaspecten	15
1.3 Kengetallen	16
1.4 Ontwikkelingskosten	21
1.5 Algemene conclusie planeconomische haalbaarheid	23
2 JURIDISCHE BORGING ROOD VOOR KWALITEIT	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Algemene conclusies borgingsmogelijkheden	25
2.3 Fysieke en financiële bijdrage	28
2.4 voor- en nadelen bij exploitatieplan en anterieure overeenkomsten	30
3 PLANOLOGISCHE AFWEGING	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Ervaringen andere provincies	35
3.3 Conclusie methodieken andere provincies	39
3.4 Methodieken	41
3.5 Toepasbaarheid methodieken	47
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	51
4.1 Algemene conclusies per RAP project	51
4.2 Conclusies ontwikkelingskenmerken	57
4.3 Aanbevelingen planeconomische haalbaarheid	62
4.4 Aanbevelingen Juridische borging	63
4.5 Aanbevelingen planologische afweging	67
BIJLAGE 1: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (AANLEGKOSTEN)	73
BIJLAGE 2: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (BEHEERKOSTEN)	79
BIJLAGE 3: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (OPBRENGSTEN)	87
BIJLAGE 4: HET INSTRUMENTARIUM	99
BIJLAGE 5: ANALYSE ROOD VOOR KWALITEITSBELEID OVERIGE PROVINCIES	135
BIJLAGE 6: BOUWSTENEN ROOD VOOR KWALITEIT	145
BIJLAGE 7: SAMENSTELLING EXPERTMEETINGS	167

MANAGEMENT SAMENVATTING

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie is binnen het beleid op verschillende plaatsen de mogelijkheid voor ontwikkelingen opgenomen. Die ontwikkelingsruimte is gekoppeld aan verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit (landschappelijk, recreatief, cultuurhistorisch) en daarom hebben we het hier over 'Rood voor Kwaliteit' instrumenten, hoewel deze term zelf in de PRS niet genoemd wordt. De voorwaarden die gekoppeld zijn aan de verevening van "Rood en Kwaliteit" worden binnen verschillende projecten van het Ruimtelijk Actie Programma verder uitgewerkt. Dit zogenoemde 'Rood voor Kwaliteit' principe staat als gevolg van de huidige economische situatie onder druk, opbrengsten van rood liggen lager, terwijl kosten gelijk blijven. Daarnaast blijkt het lastig de door planologische ontwikkeling gegenereerde meerwaarde te verbinden met de kosten van maatschappelijke kwaliteiten. De balans tussen de ontwikkelingsruimte vs. te ontwikkelen/kwaliteiten is daarbij niet altijd goed aan te geven. Daarbij komt dat het ook lastig blijkt dergelijke (kwalitatieve) afspraken juridisch op een goede manier te borgen.

Dit onderzoek gaat in drie delen in op bovenstaande aspecten om zo beter inzicht te verkrijgen in de vragen die spelen rond de planeconomische haalbaarheid, de juridische borging en de planologische afwegingen. Daarbij is met name aandacht besteed aan de vragen die spelen in de volgende RAP projecten:

- Duurzame energie goed ingepast.
- Duurzaam behoud van historische buitenplaatsen.
- Functiewijziging en Ruimte voor Ruimte.
- Handreiking kwaliteit van kernrandzones.
- Gebiedsgerichte aanpak voor kwaliteitswinst natuur en recreatie.
- Visie op de recreatiezone.

Planeconomische haalbaarheid

Het eerste hoofdstuk gaat in op de vraag of Rood voor Kwaliteit ontwikkelingen met elkaar in balans gebracht kunnen worden. Waarbij het bepalen van de planeconomische balans tussen de te realiseren of de te onderhouden kwaliteiten en de hoeveelheid ontwikkelingsruimte van belang is voor de realisatie van de ontwikkeling. In nagenoeg geen enkel RAP project is de te leveren tegenprestatie of de maximaal te vergeven

ontwikkelingsruimte expliciet gemaakt. Dat betekent dat bij elk project in theorie een planeconomische balans gevonden kan en moet worden. Deze conclusie wordt op dit moment in de praktijk continu getrokken. De markt voor de hoogrenderende ontwikkelingen is op dit moment moeizaam en de te behalen rendementen zijn om die reden onzeker. Aan de kostenkant is er weinig beweging, dat betekent dat de ontwikkelingen onder druk staan en relatief meer rood ontwikkeld moet worden voor minder kwaliteitsbehoud of -winst. Het vinden van de juiste planologische balans is dan ook bepalend voor de planeconomische haalbaarheid.

Juridische Borging

In het tweede hoofdstuk wordt uitgebreid in gegaan op de verschillende (on)mogelijkheden van borging van kwaliteitsverbetering. Daarbij zijn een aantal variabelen van belang voor de keuze (of combinatie) van borgingsinstrumenten.

Wie voert de kwaliteitsverbetering uit?

Wordt de kwaliteitsverbetering door de initiatiefnemer zelf gerealiseerd dan kan publiekrechtelijk via een exploitatieplan, een bestemmingsplan of een projectafwijkingbesluit de kwaliteitsinvestering geborgd worden. Privaatrechtelijk kan dit door het sluiten van een anterieure of posterieure overeenkomst. Als de kwaliteitsverbetering wordt gevraagd in de vorm van een financiële bijdrage, dan kan dat alleen op grond van een structuurvisie en op basis daarvan ingesteld fonds in combinatie met een anterieure overeenkomst.

Gebiedseigen kosten, bovenwijkse voorzieningen en/of bijdrage ruimtelijke ontwikkeling?

Voor zowel kwaliteitsinvesteringen in als buiten het plangebied geldt dat deze vaak niet geheel en afdwingbaar verhaald kunnen worden op de initiatiefnemer. Kwaliteitsinvesteringen binnen het plangebied kunnen aangemerkt worden als gebiedseigen kosten, buiten het plangebied als bovenwijkse voorzieningen. In beide gevallen dient er rekening gehouden te worden met de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Bij het vaststellen van een exploitatieplan is dat verplicht, bij een anterieure overeenkomst aan te raden, er is weliswaar sprake van contractsvrijheid, maar er mag geen sprake zijn van baatafoming. Ook zijn er grenzen aan de kostensoorten die op deze wijze verhaald mogen worden, deze staan opgenomen in de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening. Voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling geldt dat hierin meer mogelijk is, maar dat dit alleen op basis van vrijwilligheid opgenomen kan worden.

Vrijwillige of verplichte bijdrage?

De gedachte 'Rood voor Kwaliteit' is de basisgedachte achter het beleid waar een rode functie op bepaalde plekken wordt toegestaan mits er voldoende 'groene' kwaliteit tegenover staat. In veel gevallen blijkt het niet mogelijk om zelfstandig de ruimtelijke kwaliteitsverbetering te realiseren en wordt er volstaan met een (verplichte) financiële bijdrage in een fonds. Deze verplichte financiële bijdrage ter stimulering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied staat haaks op de nationale wet- en regelgeving (Wro en Bro). De financiële bijdragen in een fonds dienen in de huidige situatie gezien te worden

als bovenwijkse voorzieningen en/of bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Bovenwijkse voorzieningen hebben als nadeel dat slechts een klein percentage van de kosten op grond van Wro en Bro mag worden toegerekend aan de gecreëerde ontwikkelingsmogelijkheden. De bestaande kern of stad deelt immers ook mee in de kostentoedeling op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Indien de financiële bijdrage wordt beschouwd als een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling dan kan deze bijdrage alleen op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden afgedragen. Het niet ondertekenen van een anterieure overeenkomst betekent dat kostenverhaal niet verzekerd is en dat de gemeente een exploitatieplan dient op te stellen. In een exploitatieplan kunnen geen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald.

Exploitatieplan of anterieure overeenkomst?

In de Wro wordt zowel het privaatrechtelijke spoor, als het publiekrechtelijke mogelijk gemaakt. Uitgangspunt is dat de gemeente verplicht is een exploitatieplan op te stellen indien kostenverhaal niet afdoende anderszins is verzekerd of indien zaken zoals fasering, locatievoorwaarden of eisen, regels of uitwerkingen noodzakelijk worden geacht. Voor een exploitatieplan geeft de wet specifieke mogelijkheden voor kostenverhaal met een begrensde reikwijdte, terwijl een anterieure overeenkomst meer contractvrijheid biedt maar een grotere onzekerheid ten aanzien van de daadwerkelijke realisatie. Rechtspersonen kunnen failliet gaan, dan wel de overeenkomst met de gemeente breken. Ook is het verboden om op basis van financiële redenen medewerking aan de bestemmingsplanprocedure te weigeren. De gemeente kan niet afdwingen dat de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst ondertekent en dient in dat geval alsnog een exploitatieplan op te stellen en dit gelijktijdig met het bestemmingsplan vast te stellen. Belangrijkste conclusie uit het juridische deel is dat baatafoming snel op de loer ligt als niet de juiste aanpak en methodiek voor planologische afweging wordt gekozen. Het feit dat er een economische meerwaarde ontstaat is niet de basis voor de ruimtelijke kwaliteitsinvestering, maar de effecten die de ontwikkeling heeft op de ruimtelijke kwaliteit.

Planologische afweging

Om in beeld te krijgen welke manieren van planologische afweging mogelijk zijn, is gekeken naar andere provincies. Daaruit blijkt dat de meeste provincies werken met normbedragen en/of een procesaanpak. Een benadering die uitgaat van de bestemmingsplanwinstberekening wordt voornamelijk toegepast op gemeentelijk niveau. Een benadering die uit gaat van de impact wordt nog niet veel gebruikt in het land. Uit alle onderzochte methodieken en ervaringen vanuit de expertmeetings blijkt duidelijk dat geen enkele methode goed kan werken, als vooraf de beoogde kwaliteiten niet bekend en vastgelegd zijn. Belangrijke conclusie en aanbeveling is dan ook dat eerst de kwaliteit van het landelijk gebied bepaald moet zijn, voordat je de effecten van een ontwikkeling op die kwaliteiten kunt toetsen of versterken. Dit is ook in lijn met de belangrijkste juridische conclusie. Tweede conclusie is dat een gestandaardiseerde afwegingsmethode niet verward mag worden met een ruimtelijke afweging. Beide dienen een ander doel, de ruimtelijke afweging bepaalt of een locatie geschikt is voor een bepaalde functie en/of ontwikkeling, de afwegingsmethode helpt vervolgens de balans te bepalen tussen ontwikkelingsmogelijkheden en kwaliteitsinvestering.



Duurzame energie goed ingepast



Duurzaam behoud van historische buitenplaatsen

ONDERZOEK ROOD VOOR KWALITEIT

Aanleiding

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie is binnen het beleid op verschillende plaatsen de mogelijkheid voor ontwikkelingen opgenomen. Die ontwikkelingsruimte is gekoppeld aan verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit (landschappelijk, recreatief, cultuurhistorisch) en daarom hebben we het hier over 'Rood voor Kwaliteit' instrumenten, hoewel deze term zelf in de PRS niet genoemd wordt. De voorwaarden die gekoppeld zijn aan de verevening van "Rood en Kwaliteit" worden binnen verschillende projecten van het Ruimtelijk Actie Programma verder uitgewerkt. Dit zogenoemde 'Rood voor Kwaliteit' principe staat als gevolg van de huidige economische situatie onder druk, opbrengsten van rood liggen lager, terwijl kosten gelijk blijven.

Daarnaast blijkt het lastig de door planologische ontwikkeling gegenereerde meerwaarde te verbinden met de kosten van maatschappelijke kwaliteiten. De balans tussen de ontwikkelingsruimte vs. te ontwikkelen/kwaliteiten is daarbij niet altijd goed aan te geven. Daarbij komt dat het ook lastig blijkt dergelijke (kwalitatieve) afspraken juridisch op een goede manier te borgen.

Door de provincie is geconcludeerd dat bovenstaande vraagstukken met name spelen bij 6 van de 14 RAP-projecten. Het gaat om de projecten:

- Duurzame energie goed ingepast.
- Duurzaam behoud van historische buitenplaatsen.
- Functiewijziging en Ruimte voor Ruimte.
- Handreiking kwaliteit van kernrandzones.
- Gebiedsgerichte aanpak voor kwaliteitswinst natuur en recreatie.
- Visie op de recreatiezone.

De provincie Utrecht heeft aan Eelerwoude, die daarbij samenwerkt met BRO, de opdracht gegeven beter inzicht te verkrijgen/verschaffen in de vragen die spelen rond de planeconomische haalbaarheid, de juridische borging en de planologische afwegingen. Door Eelerwoude en BRO is het onderzoek opgedeeld in drie delen waarin de vragen die spelen rond de RAP projecten beantwoord worden. Doel van deze rapportage is, naast het beantwoorden van de vragen, een aanzet te geven voor bouwstenen die in de tweede fase uitgewerkt worden. In de tweede fase worden handreikingen opgesteld bij de verschillende RAP projecten.



Functiewijziging en Ruimte voor Ruimte



Handreiking kwaliteit van kernrandzones

Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in vier delen. Waarbij het eerste deel in gaat op de planeconomische aspecten. Het tweede deel op de juridische borging van rood voor kwaliteitsvraagstukken en het derde deel de planologische afweging behandelt. In het laatste deel worden de integrale conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan voor de toepassing van Rood voor Kwaliteit in de praktijk van de RAP projecten.



Gebiedsgerichte aanpak voor kwaliteitswinst natuur en recreatie



Visie op de recreatiezone

Deel 1:

PLANECONOMISCHE HAALBAARHEID

1.1 Inleiding

Doel van het onderzoek naar de planeconomische haalbaarheid is het verkrijgen van een globaal inzicht in de wijze waarop het instrument Rood voor Kwaliteit in de huidige marktsituatie kan bijdragen aan de beoogde doelen. Om deze vraag te beantwoorden is een onderzoek gedaan naar de globale kosten voor beheer, onderhoud en inrichting van kwaliteitsinvesteringen in het landelijk gebied. Ook de globale opbrengsten van verschillende functies zijn in beeld gebracht. Het is geen uitputtend overzicht maar bedoeld om een indicatie te geven van de kosten en opbrengsten van Rood voor Kwaliteit ontwikkelingen.

1.2 Algemene planeconomische ontwikkelaspecten

De kosten en opbrengsten zijn geen statisch geheel, de planeconomische haalbaarheid hangt mede af van een aantal ontwikkelingsaspecten die hun invloed hebben op de kosten en opbrengsten. De inschatting van de invloed van deze aspecten bepaalt in sterke mate het risicoprofiel. En voor ontwikkelaars en ondernemers geldt dat tegenover een hoger risicoprofiel een hoger rendement moet staan. Dat hogere rendement gaat vervolgens dan vaak weer ten koste van de kwaliteitsinvestering, dat maakt dat onderstaande aspecten van groot belang zijn voor, tijdens en na de planontwikkelingsfase.

1.2.1 Tijd

In ontwikkeltrajecten bepaalt de tijd veel van het uiteindelijke te behalen financiële resultaat. Bij ontwikkelingen waarbij gronden aangekocht moeten worden alvorens tot planvorming over te kunnen gaan is de invloed van de tijd het grootst. De rentekosten gaan in dergelijke gevallen zwaar meespelen, terwijl daar nog geen opbrengsten tegenover staan. Bij locaties welke reeds in eigendom zijn (bijvoorbeeld de buitenplaatsen) speelt deze factor niet altijd de belangrijkste rol. In dergelijke gevallen is het vaak zo dat de beheerkosten (van de te ontwikkelen locatie en of de rest van de buitenplaats) aanleiding vormen om tot ontwikkeling over te gaan. Deze kosten blijven dus ook doorlopen en daarmee in de tijd op het resultaat drukken. Wat in alle gevallen geldt is dat bij een langere voorbereidingstijd, de rentelasten en de kosten van planontwikkeling vaak ook stijgen.

1.2.2 Opbrengstenfluctuatie

Veranderingen in de markt kunnen het resultaat van een ontwikkeling sterk beïnvloeden. Voorbeelden zijn de huizenmarkt en kantorenmarkt. Planprocessen in deze markt welke in 2008 zijn gestart, kunnen in 2014 onrendabel geworden zijn door de sterke prijsdaling. Omgekeerd is dit uiteraard ook mogelijk. Zeker bij grotere ontwikkelingen worden risico's van de prijsfluctuatie bij de start van de planvorming ingeschat. Deze analyse kan als onderbouwing door de overheid worden opgevraagd. Het omgaan met deze fluctuatie betreft altijd maatwerk.

1.2.3 Kostenfluctuatie

Begrootte kosten, kunnen naar verloop van tijd stijgen, bijvoorbeeld door inflatie. Het gaat daarbij met name om de kosten per eenheid / werkzaamheid. Ook hierbij is het risico op kostenstijging bij een langer planproces groter, aangezien de begrootte eenheidsprijzen na verloop van tijd zijn gestegen. Dit kan net als bij de opbrengstzijde ook positief uitvallen, de grote schommelingen in de staalprijzen van de afgelopen jaren laten dit zien. Ook bijvoorbeeld extra onderzoeken, uitwerkingen en onderbouwingen die in de loop van het planproces gevraagd worden, werken kostenverhogend.

1.2.4 Onzekerheden planproces

Ruimtelijke ontwikkelingen kennen altijd het risico op het voortijdig stranden. Dit kan doordat vanuit de overheid geen medewerking op het plan gegeven kan worden, of doordat een bezwaar in de planologische procedure zorgt voor het stoppen van het project. Dit risico is normaal gesproken verdisconteerd in de planwinst voor de ontwikkelaar. Bij een verplichte investering in kwaliteit dient hiermee rekening gehouden te worden, aangezien dit een rem kan zijn voor de totstandkoming van ontwikkelingen. Door het ontbreken van duidelijke kaders in de regelgeving omtrent Rood voor Kwaliteit is voor de initiatiefnemers de uitkomst van het project slecht in te schatten.

1.3 Kengetallen

In deze paragraaf is de toelichting opgenomen van de kosten, opbrengsten en ontwikkelingskosten die naar voren komen bij de rood voor kwaliteit aspecten.

1.3.1 Kosten

In de bijlage zijn de kostenranges weergegeven voor zowel het beheer als de inrichtingskosten van in de provincie Utrecht voorkomende natuur, recreatie en landschapselementen. Daarbij is waar mogelijk en gewenst onderscheid gemaakt in de verschillende gebiedstypen die de provincie kent. De kosten en opbrengsten zijn onderverdeeld in groene en grijze elementen.

Beheerkosten

Bij de beheerkosten is gebruik gemaakt van de standaard beheerprijzen van terreinbeherende organisaties. De bedragen zijn toegerekend naar bedragen per jaar en geven een goed inzicht in de beheerkosten van natuur-, recreatie- en cultuurhistorische terreinen. Specifieke lokale omstandigheden kunnen invloed hebben op deze kosten. De

nummers achter de types groene elementen verwijzen naar het beheertype dat ook in de Subsidieregeling Natuur en Landschap wordt gebruikt. Voor de 'grijze elementen' zoals bijvoorbeeld bruggen, infrastructuur en watergangen zijn ook indicatieve beheerkosten aangegeven.

Aanlegkosten

Voor de aanlegkosten is dezelfde opbouw als bij de beheerkosten gehanteerd. De grondslag (zand, veen of klei) is voor de aanlegkosten van de groene elementen slechts beperkt van invloed. Dit onderscheid is dus hierin ook niet gemaakt. Voor de grijze elementen ligt dit anders. Vooral voor de aanleg van wegen en paden is de grondslag van belang. Dit komt dan ook in de tabel tot uitdrukking.

1.3.2 Opbrengsten

In de bijlage zijn de ranges weergegeven voor de verschillende functiecategorieën. Er is onderscheid gemaakt in zes categorieën van ruimtegebruik (of ontwikkeling naar een nieuwe vorm van ruimtegebruik) welke meest voorkomend zijn. Veelal is de agrarische waarde het uitgangspunt (voor zowel bouwperceel als grond).

Niet expliciet genoemd is bos of natuur. Hiervoor is de waardering van Dienst Landelijk Gebied bij afwaarderingssubsidies van agrarisch naar natuur een passende waarderingmethodiek. Deze stelt de waarde van natuur of bos op 15% van de agrarische waarde.

Bandbreedte opbrengsten

Per ontwikkeling is een range aangebracht in de opbrengsten. Binnen deze bandbreedte valt het grootste deel (80%) van de grondwaarde die wordt toegekend aan de betreffende bestemming in Utrecht. Uiteraard zijn er altijd uitschieters naar boven en beneden. De bandbreedte is daarmee niet absoluut.

1.3.3 Toelichting per onderdeel

Wonen

Bij woningen (grootweg tot 1.000m³) wordt onderscheid gemaakt op basis van kavelgrootte. Daarbij zijn de meest voorkomende kavelgroottes in het buitengebied op waarde gesteld. De verschillen voor woningbouwkavels kunnen groot zijn, vandaar de sterke verschillen tussen de bovenkant van de markt en de onderkant. Locatie (in kernrand laag, nabij een bos op een mooie plek hoog) is daarbij het meest bepalend. De situering op de kavel (met huizen in de directe omgeving of niet) speelt eveneens een belangrijke rol.

Voor kavels met een oppervlakte boven de 1.000 m² geldt dat de overige gronden veelal een andere bestemming kennen (agrarisch, natuur etc.). Dit extra oppervlak beïnvloedt dan minder de waarde van de bouwkaavel. Bij de grotere bouw kavels beïnvloedt de potentiële inhoud van de woning de waarde van de ondergrond meer.

Landhuizen kennen een inhoudsmaat van meer dan 1.000m³. Naast de karakteristiek van een landhuis vormt dit het belangrijkste onderscheid van de reguliere woningen in het

buitengebied. Voor de kavelwaarde van landhuizen geldt nog meer dan bij woningen dat de verschillen per locatie groot zijn. Bij landhuizen is de inhoudsbeperking belangrijk, maar locatie heeft zondermeer de grootste invloed op de waarde. De maxima in deze tabel kunnen op sommige plaatsen worden doorbroken en is sterk afhankelijk van de kleine markt (weinig aanbod en beperkte vraag) in dit segment.

Voor appartementen is de grondwaarde weergegeven als percentage van de verkoopwaarde van het appartement. Dit blijft echter een discutabele werkwijze aangezien dit sterk afhankelijk is van de dichtheid (aantal appartementen per oppervlakte eenheid). Wanneer een nauwkeuriger beeld van de waarde van de ondergrond bij appartementen verkregen moet worden is een residuele waardebepaling passender. De waarde van het appartement minus de bouwsom is daarbij de waarde van de ondergrond. Aangezien de ontwikkeling van appartementen weinig voorkomt in het buitengebied raden we dan ook een residuele benadering aan.

De verhuurwaarde per m² verhuurbaar vloeroppervlak (VVO) van woningen en of appartementen staat grotendeels los van de grondwaarde. De huurwaarde wordt onder meer gebaseerd op:

- de oppervlakte van de woning;
- grootte van balkon/tuin/terras;
- het soort woning (eengezinswoning of etagewoning);
- woonomgeving;
- hinderlijke situaties;
- schaarste.

Voor sociale huurwoningen geldt een puntensysteem, voor geliberaliseerde huurwoningen is de huur vrij. Geliberaliseerde huurwoningen zijn huurwoningen waarbij de huur op de begindatum hoger is dan € 681,02 (prijspeil 2013). Bij deze huurwoningen bepalen verhuurder en huurder zelf de huurprijs. Er is dan geen maximale huurprijs.

Bedrijven

Voor bedrijven is onderscheid gemaakt in kantoorruimte en bedrijfsruimte (als op een bedrijven- en industrieterrein). Door het grote aanbod aan kantoorlocaties en de in veel gevallen op voorraad ontwikkelde bedrijventerreinen staan de prijzen (veelal verhuur) sterk onder druk. Dit leidt uiteindelijk (residueel) tot een lagere grondwaarde voor deze bestemmingen. Voor het bepalen van de bandbreedte is een vergelijking gemaakt van de uitgifteprijzen van gemeenten in Utrecht.

Een waardebepalende invloed welke niet is opgenomen in de matrix betreft de milieucategorie. De grondwaarde in de zware categorie is beperkt beschikbaar en zal daarmee een hogere waarde vertegenwoordigen. Bedrijfsruimte in een zware milieucategorie (composteerders, zagerijen / houtverwerkers) komt niet veel voor in het buitengebied en kan het beste als maatwerk worden beoordeeld.

Voor zowel kantoor als bedrijfslocaties is de mogelijkheid tot bebouwing het meest van invloed op de waarde.

Agrarisch

Bij de bepaling van de waarde van een agrarisch bouwperceel is de mogelijkheid / aanwezigheid van een bedrijfswoning in eerste instantie bepalend. Daarbij is het meest gebruikelijk dat een agrarisch bouwperceel conform een staffel wordt gewaardeerd. Deze staffelsystematiek ([link](#)) gaat uit van een oplopende grootte van het bouwperceel waarbij de centrale (eerste) vierkante meters de hoogste waarde kennen. Dit is normaal gesproken de ondergrond van de bedrijfswoning met omgeving. De volgende eenheid aan oppervlakte krijgt een lagere waarde (enzovoort). De staffelmethode wordt door de belastingdienst gehanteerd bij het bepalen van agrarische waarde (bij bijvoorbeeld bedrijfsbeëindiging).

Voor de waarde van agrarische gronden is onderscheid gemaakt in landbouwkundige deelgebieden. Binnen het deelgebied zijn de gronddruk, grondslag etc. veelal vergelijkbaar, waardoor eenheidswaardes per m² te geven zijn, zonder al te grote bandbreedte. Per deelgebied is onderscheid gemaakt tussen bouwland en grasland, hetgeen gebruikelijk is bij agrarische waardebepaling (aangezien het relateert aan gebruiksmogelijkheden en opbrengstpotentie).

Bij de invloeden valt op dat de waarde van het bouwperceel vooral wordt beïnvloed door de locatie en ontsluiting. Voor de agrarische grond gelden de grondslag en ontwatering als belangrijkste waardebepalende invloeden.

Pacht en erfpacht

In het geval van een agrarisch bouwperceel kan de ondergrond (los van gebouwen) worden verpacht. In dat geval is er sprake van erfpacht. Erfpacht is ook mogelijk voor (ondergrond) van woningen. Dit wordt met regelmaat op landgoederen en buitenplaatsen toegepast. Voor erfpacht worden (rendements)percentages aangehouden welke in de matrix zijn opgenomen.

Voor reguliere pacht is de uitgifteprijs gelimiteerd door de grondkamer. De maximumtarieven en alle regels zijn te vinden op de website van het LNVloket

Voor geliberaliseerde pacht (jaarlijkse verhuur van gronden met een maximum van 6 jaar aaneengesloten, ook wel los land pacht genaamd) gelden geen maximum pachtprizen. Momenteel liggen de prijzen van geliberaliseerde pacht hoger dan die van reguliere pacht. Dit is echter niet altijd het geval.

Detailhandel en horeca

Bij de functies detailhandel en horeca is verhuur en eigendom de meest voorkomende situatie. Erfpacht komt bij deze functies vrijwel niet voor. Wanneer de waarde van de ontwikkeling naar grondwaarde moet worden berekend, kan de huurprijs van het ontwikkelde als leidraad gelden. Vandaar dat in deze tabel ook de huurindicatie per m² verhuurbaar vloeroppervlak (VVO) is weergegeven. Deze huurwaarde is (met name in de horeca) gerelateerd aan de omzet of potentiële omzet. In veel horecahuurcontracten wordt de huur bepaald op een percentage van de omzet.

Op basis van de huursom kan de verkoopwaarde van de locatie bepaald worden. Wanneer van de verkoopwaarde de waarde van de opstal (gerelateerd aan de bouwkosten) wordt afgetrokken ontstaat de residuele waarde van de ondergrond. Deze kan vervolgens op een waarde per m² ondergrond worden gesteld.

De in de bandbreedte genoemde waarden zijn getoetst door een vergelijking te maken tussen het uitgiftebeleid van de gemeente Soest en de gegevens van parklandgoed Wulven.

Voor zowel detailhandel als horeca blijkt de locatie cruciaal te zijn. Daarbij geldt dat er voldoende mensen in het verzorgingsgebied van de betreffende voorziening moeten liggen. Daarnaast geldt dat een voorziening met voldoende grootte op zich een aantrekkende werking kan hebben. Uitbreidingsmogelijkheden binnen de bestemming tellen daarbij mee in de waarde. Zichtbaarheid en ontsluiting (met parkeergelegenheid), gelden als secundaire positieve invloed op de waarde.

Verblijfsrecreatie

De categorie verblijfsrecreatie is onderverdeeld in Campings, Bungalowparken, Hotels en pensions en overig. Van verhuur is in dezen vrijwel geen sprake. Erfpacht is weergegeven als rendementspercentage van de grondwaarde.

Bij de campings is de ondergrondwaarde gerelateerd aan de omzetspotentie. Hierbij is de locatie (bosgebied, recreatieve voorzieningen etc.) van belang, dit samen met de bekendheid van de betreffende regio als recreatiegebied.

Voor bungalowparken geldt dat de waarde veelal residueel wordt bepaald. Daarbij gaat het om de omzet(potentie) uitgedrukt in een totale waarde minus de waarde van de opstallen. Deze waarde ligt gezien de intensiteit van het grondgebruik beduidend lager dan de waarde voor hotels / pensions. Voor bungalowparken zijn de factoren locatie en mogelijke bebouwingsoppervlakte van doorslaggevende invloed op de waarde.

Voor Hotels en pensions geldt eveneens een residuele waarde. Meer nog dan bij bungalowparken is de mogelijke bebouwingsoppervlakte van doorslaggevend belang. Door een grotere omvang zijn de schaalvoordelen bij de exploitatie aanzienlijk, waardoor het opbrengend vermogen toeneemt (en daarmee de grondwaarde).

Leisure

De categorie leisure komt regelmatig voor als functie in het buitengebied maar is niet opgenomen in de tabel. Het is voor deze categorie niet mogelijk om zonder toepassing van maatwerk te komen tot een waarde-indicatie. De verschillen zijn daarin namelijk te groot en de frequentie van ontwikkelen ligt zodanig laag dat zonder specialistische kennis van de betreffende bedrijfstak geen zinvolle waarde-indicatie te geven is. De grondwaarde voor leisure wordt namelijk bepaald door locatie, bezoekersaantallen en bedrijfsplan.

Zorg, Welzijn en Sport

Hoewel eveneens weinig voorkomend in het buitengebied, zijn voor deze onderdelen op basis van uitgifteprijzen, bandbreedtes van de waarde aangegeven. Binnen het doeleinde van de matrix (benchmark voor kwaliteitsinvesteringen ter compensatie) zijn met name de commerciële zorg (woonzorg in het buitengebied zoals zorgboerderijen) en commerciële gezondheidszorg (bijvoorbeeld een kliniek op een landgoed of buitenplaats) interessant.

1.4 Ontwikkelingskosten

1.4.1 Voorbereidingskosten

We geven een korte toelichting op verschillende onderdelen van de ontwikkelkosten:

Planvorming en leges: bij een ruimtelijke ontwikkeling dient een plan ter goedkeuring aan de gemeente te worden overlegd. Aan deze planvorming zijn kosten verbonden. In de regel kan aangehouden worden dat ongeveer 10% van de bouwsom wordt gevormd door de planvorming en leges.

Bouwrijp / woonrijp maken

De locatie waarop ontwikkeld wordt, dient voorbereid te worden op de bouw (bouwrijp maken). In sommige gevallen dient bestaande bebouwing te worden gesloopt. Kabels en leidingen moeten ter plaatse te worden gebracht en het terrein moet mogelijk worden opgehoogd. Het woonrijp maken behelst het aanbrengen van bestrating eventuele verlichting en afwatering. Bij kleinere ontwikkelingen (in het buitengebied) worden deze kostensoorten vaak gecombineerd.

Rentekosten

Voor alle kosten tot het moment van verhuur of verkoop geldt dat hierover rente wordt gerekend. Deze kosten lopen bij een langer voorbereidingsproces sterk op.

Landschappelijke inpassing

Vast onderdeel van ontwikkelingen in het buitengebied is een goede landschappelijke inpassing. Dit staat los van extra kwaliteitsinvesteringen als compensatie voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Anterieure kosten

Veel gemeenten rekenen naast leges, of in plaats van leges, anterieure kosten bij kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Kosten als urenbesteding door de ambtelijke organisatie worden op deze wijze doorberekend aan het project. Het gaat hierbij niet om de kosten van een kwaliteitsinvestering die bijvoorbeeld via een afdracht aan een fonds worden geregeld.

Beheerkosten

In de periode van ontwikkelen dient het betreffende onroerende goed beheerd te worden. Bij een bestaand gebouw gaat het in ieder geval om belastingen en onderhoud, maar soms ook om energielasten en schoonmaakkosten. In het geval van buitenplaatsen is het in veel gevallen zo dat naast de ontwikkellocatie het gehele landgoed in beheer is.



Deze kosten drukken uiteraard niet op de ontwikkeling, maar kunnen in sommige gevallen aanleiding zijn om tot ontwikkeling over te gaan. Voor beheerkosten kan uitgegaan worden van de bestaande kengetallen welke hiervoor beschikbaar zijn. Wanneer ontwikkeling op een locatie in eigendom langere tijd in beslag neemt kunnen beheerkosten substantieel worden.

1.5 Algemene conclusie planeconomische haalbaarheid

Belangrijkste vraag bij de RAP projecten is of Rood voor Kwaliteit ontwikkelingen met elkaar in balans gebracht kunnen worden. Daarbij is vooral van belang dat de balans tussen de te realiseren of te behouden/beheren kwaliteiten op wegen tegen de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die daarvoor gegeven wordt. In nagenoeg geen enkel RAP project is de te leveren tegenprestatie of de maximaal te vergeven ontwikkelingsruimte expliciet gemaakt. Dat betekent dat bij elk project in theorie een planeconomische balans gevonden kan worden. Dit lijkt een open deur, maar het is wel de praktijk waar nu ook tegen aan gelopen wordt. De markt voor de hoogrenderende ontwikkelingen is op dit moment moeizaam en de te behalen rendementen zijn om die reden onzeker. Aan de kostenkant is er weinig beweging, dat betekent dat de ontwikkelingen onder druk staan en relatief meer rood ontwikkelt moet worden voor minder kwaliteitwinst. De planologische haalbaarheid van ontwikkelingen is dan ook bepalend voor de planeconomische haalbaarheid.

Deel 2:

JURIDISCHE BORGING ROOD VOOR KWALITEIT

2.1 Inleiding

Dit deel bevat de bevindingen van de inventarisatie en analyse die uitgevoerd is naar aanleiding van de vraag over de juridische borgingsvraagstukken die spelen binnen de 6 RAP projecten in de provincie Utrecht. Centrale vraag hierbij is op welke wijze de medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied afhankelijk kan worden gesteld van een (gelijktijdige) kwaliteitsverbetering (fysieke compensatie of financiële bijdrage). En op welke wijze de gemeente dat juridisch kan borgen. Met andere woorden: hoe kan de kwaliteitsverbetering geborgd worden?

2.2 Algemene conclusies borgingsmogelijkheden

De gemeente moet bij ruimtelijke ontwikkelingen (Rood voor Kwaliteit) o.a. de provinciale verordening ruimte in acht nemen. De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor:

- De uitvoering (concrete toepassing)
- Ruimtelijke inkadering en borging
- Financiële inkadering en borging

Dit betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen dat de medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied en de daaraan gekoppelde kwaliteitsverbetering op juiste wijze wordt geborgd.

De borgingsmogelijkheden zijn vooral afhankelijk van het type 'kwaliteitsverbetering':

- financiële bijdrage of
- fysieke compensatie

Ook zijn er twee sporen te bewandelen voor het borgen:

- Privaatrechtelijk
- Publiekrechtelijk

Deze twee sporen komen overigens vaak ook in combinatie voor: de maatregelen worden alsdan in een bestemmingsplan vastgelegd en er worden afspraken gemaakt in een overeenkomst.

2.2.2 Publiekrechtelijke spoor bij kwaliteitsverbetering: een vogelvlucht

Bij de fysieke compensatie (die door de initiatiefnemer zelf wordt gerealiseerd) heeft de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. Het bestemmingsplan is samen met het exploitatieplan en de structuurvisie het belangrijkste instrument.

Voorwaardelijke verplichtingen / bepalingen:

Dé manier om ervoor te zorgen dat de kwaliteitsverbetering gerealiseerd wordt is de voorwaardelijke verplichting. Daarbij wordt realisatie van de rode ontwikkeling en het gebruik daarvan slechts toegelaten onder de voorwaarde dat (vooraf of binnen een bepaalde tijd) maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand gehouden (bijvoorbeeld de realisatie van de kwaliteitsverbetering). Voorwaarden voor de toepassing:

- De ruimtelijke relevantie van de voorwaardelijke verplichting moet zijn aangetoond alsmede de noodzaak ervan.
- De voorwaardelijke verplichting moet uitvoerbaar zijn. De maatregelen moeten bijvoorbeeld uitgevoerd kunnen worden op de gronden van de gebruiker (en niet afhankelijk zijn van medewerking van derden).
- De voorwaardelijke verplichting moet voldoende concreet en duidelijk zijn.
- Er kan een koppeling worden gelegd tussen de mate waarin de realisatie van de maatregel gevorderd moet zijn voordat de te compenseren activiteit uitgevoerd of gebruikt mag worden.
- De voorwaardelijke verplichting is in feite een gebod dat als verbod is geredigeerd en is gekoppeld aan gebruiksregels. Het is een plicht om (bij de wijziging van) een bepaald gebruik, bepaalde voorzieningen te treffen en in stand te laten.
- De voorwaardelijke bepaling mag niet worden gebruikt als een verkapte manier om een financiële bijdrage te vragen (eisen).

Directe bestemming:

- Aan een directe bestemming kunnen – anders dan via verbodsbepalingen en voorwaardelijke bepalingen – niet of nauwelijks verplichtingen worden opgenomen.

Wijzigingsbevoegdheid / uitwerkingsverplichting (artikel 3.6, lid 1, onder a en b Wro):

- Aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid / uitwerkingsplicht in het bestemmingsplan moeten ruimtelijk relevante redenen ten grondslag liggen.
- Aan toepassing van de wijzigingsbevoegdheid / uitwerkingsplicht mogen geen financiële motieven ten grondslag liggen.
- Soms kunnen naast de wijzigingsvoorwaarden of uitwerkingsregels afspraken worden vastgelegd in een (aanvullende) overeenkomst, b.v. om te garanderen dat een bepaald voorzien inrichtings- of beplantingsplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
- In de wijzigingsvoorwaarden / uitwerkingsregels kunnen ruimtelijk relevante kwaliteitscriteria geformuleerd worden waaraan een wijzigingsplan of uitwerkingsplan wordt getoetst. Bijvoorbeeld voorwaarden m.b.t. de inpassing van een bouwplan in de omgeving (groene afscheiding of inpassing of sloop van bebouwing).¹

Nadere eisen (artikel 3.6, lid 1, onder d Wro):

- Uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening kunnen nadere eisen met betrekking tot bij voorbeeld materiaalkeuze toelaatbaar zijn.
- De koppeling aan een beeldkwaliteitsplan kan alleen als dat als bijlage bij de regels is opgenomen en er ook naar verwezen wordt.

Projectafwijkingsbesluit (omgevingsvergunning ex artikel 2.12, lid 1.a onder 3^e Wabo):

- Een kwaliteitsbijdrage als voorwaarde voor het verlenen van een omgevingsvergunning mag alleen als er een rechtstreeks verband is tussen de kwaliteitsbijdrage en het bouwwerk.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid (artikel 3.6, lid 1, onder c Wro), juncto omgevingsvergunning ex artikel 2.12, lid 1.a onder 1^e Wabo)

- Een kwaliteitsbijdrage als voorwaarde voor het afwijken via een omgevingsvergunning mag alleen als er een rechtstreeks verband is tussen de kwaliteitsbijdrage en het bouwwerk.

Exploitatieplan (artikel 6.12 Wro; zie ook paragraaf 1.2.3):

- Niet alle kosten die gemoeid zijn met de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling voor kwaliteitsverbetering kunnen worden verhaald (PPT: profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid).
 - Het profijtbeginsel houdt kort gezegd in dat de locatie nut moet ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.
 - Toerekenbaarheid wil zeggen dat er een causaal verband moet bestaan tussen de kosten die daarmee gemoeid zijn en de betreffende ontwikkeling die planologisch mogelijk wordt gemaakt. De kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan.
 - Proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten. Met name indien meerdere gebieden of ontwikkelingen profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening moeten de kosten naar evenredigheid, dus proportioneel worden verdeeld.
- De investering moet van tevoren verzekerd zijn:
 - Als de verplichting tot onmiddellijke realisatie van kwaliteitsverbetering is overeengekomen met provincie;
 - Als realisatie van de rode ontwikkeling ongewis is (b.v. als de planologische mogelijkheden niet (meteen) worden gerealiseerd, kan de gemeente de kosten ook niet meteen verhalen;
 - Als de bovenplanse kostenverhaalsdekking onvoldoende zullen zijn om de

1 ABRS 14 april 2010, LJN BM1016. Voorwaarde in een wijzigingsbevoegdheid dat een bestaande boerderij moet blijven gehandhaafd is geaccepteerd door de ABRS.

kosten voor kwaliteitsverbetering te dekken: het is mogelijk dat de kosten die verhaald kunnen worden via een overeenkomst of anderszins, dan is er nog een restant kostenverhaal dat niet gedekt, en dus niet verzekerd is.

- Zowel de kostensoort die kan worden verhaald als de hoogte van de kosten, is begrensd.
- Bovenplanse kosten kunnen slechts beperkt worden verhaald (er moet een functionele relatie zijn).

2.2.3 Privaatrechtelijk spoor bij kwaliteitsverbetering: een vogelvlucht

Bij een financiële bijdrage voor de kwaliteitsverbetering vindt borging vooral plaats via:

- De anterieure overeenkomst, in combinatie met
- de (uitvoerings)paragraaf van een) structuurvisie.

Anterieure overeenkomst

In een anterieure overeenkomst worden afspraken vastgelegd over (vrijwillige en verplichte) financiële bijdragen aan een ruimtelijke ontwikkeling (kwaliteitsverbetering) voordat het ruimtelijk plan en het exploitatieplan zijn vastgesteld, ex art. 6.24 lid 1 Wro. Voorwaarde is dat het verband tussen de kwaliteitsverbetering en de 'rode ontwikkeling' is beschreven in de gemeentelijke structuurvisie.

Nadat het ruimtelijk plan en het exploitatieplan zijn vastgesteld, en voordat de omgevingsvergunning is aangevraagd, kunnen – posterieur – aanvullend aan het exploitatieplan afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de uitvoering of fasering van een ontwikkeling (posterieure overeenkomst). Let wel: het exploitatieplan moet daarbij in acht worden genomen (art. 6.24 lid 2 Wro) en er mogen geen extra financiële bijdragen worden gevraagd. Ook moet het verband tussen de kwaliteitsverbetering en de 'rode ontwikkeling' zijn beschreven in de gemeentelijke structuurvisie.

2.3 Fysieke en financiële bijdrage

Kwaliteitsverbetering door de initiatiefnemer zelf

Wordt de kwaliteitsverbetering door de initiatiefnemer zelf gerealiseerd (fysieke compensatie en financiële bijdrage), dan zijn er de volgende mogelijkheden:

- Publiekrechtelijk:
 - via afdeling 6.4 Wro, artikel 6.17 Wro, dat wil zeggen via het exploitatieplan door middel van een betalingsvoorwaarde op grond van artikel 6.17 Wro aan de omgevingsvergunning; de exploitatiebijdrage;
 - bij het verlenen van de omgevingsvergunning, door de feitelijke realisatie van de kwaliteitsverbetering bij vergunningverlening te verzekeren. Vereiste: onderbouwing dat de realisatie van de kwaliteitsverbetering noodzakelijk is omwille van een goede ruimtelijke ordening. Dit vindt plaats:
 - via het bestemmingsplan (voorwaardelijke bepalingen, wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht, afwijkingsbevoegdheid, nadere eisen)

- via het projectafwijkingsbesluit (de omgevingsvergunning voor planologisch afwijkend gebruik) door het stellen van voorwaarden.
- Privaatrechtelijk:
 - Anterieur, door afspraken over realisatieverplichting (en beheer en onderhoud)
 - Posterieur (altijd in combinatie met een exploitatieplan)

Kwaliteitsverbetering in de vorm van een financiële bijdrage

Als de kwaliteitsverbetering wordt gevraagd in de vorm van een financiële bijdrage, dan kan dat alleen op grond van een structuurvisie en op basis daarvan ingesteld fonds in combinatie met een anterieure overeenkomst.

Ruimtelijke investeringskosten (kwaliteitsverbetering) aanmerken als zijnde gebiedseigen kosten

De kwaliteitsinvesteringen in het buitengebied kunnen, indien we deze kosten geheel en afdwingbaar willen verhalen, niet worden aangemerkt als bovenwijkse voorzieningen (voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden) en de in artikel 6.24, lid 1 Wro bedoelde ruimtelijke ontwikkelingen. De enige mogelijkheid om dan de kosten voor een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen als verplichte kosten te labelen, is door het gebied groter te maken en de landschappelijke kwaliteitsverbetering over het gebied te motiveren. Dan zijn het verplichte kosten, maar gelimiteerd. De ruimtelijke investeringskosten worden dan aangemerkt als zijnde gebiedseigen kosten. Feitelijk zijn deze kosten ook gebiedseigen kosten omdat de koppeling de beleidsmatige basis is voor medewerking aan het initiatief. Hiervoor geldt dat de kosten en opbrengsten binnen één exploitatiegebied dienen te liggen. De kosten binnen het exploitatiegebied hoeven dan niet te worden getoetst op grond van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid omdat het gebiedseigen kosten zijn. De gebiedseigen kosten zullen dan binnen het exploitatiegebied naar evenredigheid over de exploitanten verdeeld moeten worden. De gebiedseigen kosten zijn opgenomen in de zogenaamde kostensoortenlijst in artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro. De lijst met kostensoorten noemt vrijwel alle denkbare grond - exploitatiekosten van locatieontwikkeling.

Voorkeur voor anterieure overeenkomst, maar exploitatieplan vaak verplicht

Op basis van het exploitatieplan en het bijhorende (veeg)bestemmingsplan kunnen de kosten volledig (en afdwingbaar) worden verhaald op de grondeigenaren van uitgeefbare gronden. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft veelal de voorkeur, maar gezien de noodzaak tot het opnemen van ruimtelijke koppelingen / fasering en eventuele locatie-eisen is het opstellen van een exploitatieplan (in veel gevallen) een vereiste. Bijvoorbeeld. als je als overheid regie wil houden op de investeringen. De koppeling leg je door bijvoorbeeld de start van de tweede fase pas mogelijk te maken als bij de eerste fase tegelijk de landschappelijke inpassing als voorwaarde is opgelegd en uitgevoerd. Daarvoor moet een koppelingsvoorschrift in het exploitatieplan worden opgenomen. Door bij het bestemmingsplan tevens een exploitatieplan vast te stellen is tegelijkertijd de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan⁵ en kostenverhaal van de gemeentelijke plannen en apparaatskosten verzekerd. De ruimtelijke en functionele samenhang / koppeling tussen de investeringen in het buitengebied en de toegestane ontwikkelingsmogelijkheden

(nut en noodzaak) dienen stevig in het bestemmingsplan vorm te krijgen en te berusten op vastgesteld beleid.

Fondsvorming: vrijwillige of verplichte bijdrage?

De gedachte 'rood-met-groen' of 'Rood voor Kwaliteit' is de basisgedachte achter het beleid waar een rode functie op bepaalde plekken wordt toegestaan mits er voldoende 'groene' kwaliteit tegenover staat. In veel gevallen blijkt het niet mogelijk om zelfstandig de ruimtelijke kwaliteitsverbetering te realiseren en wordt er volstaan met een (verplichte) financiële bijdrage in een fonds. Deze verplichte financiële bijdrage ter stimulering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied staat haaks op de nationale wet- en regelgeving (Wro en Bro). De financiële bijdragen in een fonds dienen in de huidige situatie gezien te worden als bovenwijkse voorzieningen en/of ruimtelijke ontwikkelingen. Bovenwijkse voorzieningen hebben als nadeel dat slechts een klein percentage van de kosten op grond van Wro en Bro mag worden toegerekend aan de gecreëerde ontwikkelingsmogelijkheden, de bestaande kern of stad deelt immers ook mee in de kostentoedeling op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Indien de financiële bijdrage wordt beschouwd als een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling dan kan deze bijdrage alleen op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden afgedragen. Het niet ondertekenen van een anterieure overeenkomst betekent dat kostenverhaal niet verzekerd is en dat de gemeente een exploitatieplan dient op te stellen.² In een exploitatieplan kunnen geen bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald.³ Bovenwijkse voorzieningen kunnen wel worden verhaald maar slechts een zeer beperkt toerekenbaar percentage.⁴

2.4 voor- en nadelen bij exploitatieplan en anterieure

overeenkomsten

Exploitatieplan verplicht, tenzij ...

In de Wro wordt zowel het privaatrechtelijke spoor, als het publiekrechtelijke mogelijk gemaakt. Uitgangspunt is dat de gemeente verplicht is een exploitatieplan op te stellen indien kostenverhaal niet afdoende anderszins is verzekerd of indien zaken zoals fasering, locatievoorwaarden of eisen, regels of uitwerkingen noodzakelijk zijn. Gezien de absolute noodzaak tot fasering van de kosten en opbrengsten en waarschijnlijkheid dat er tevens regels, eisen en locatievoorwaarden opgenomen moeten worden, is een exploitatieplan bij het bestemmingsplan verplicht. Op deze manier kan kostenverhaal publiekrechtelijk en transparant worden afgedwongen.

Voordelen van het opstellen van een exploitatieplan

In het bestemmingsplan wordt aangegeven welke ruimtelijke kwaliteitsinvesteringen gewenst zijn en welke ontwikkelingen hieraan kunnen bijdragen. Telkens vormt de wens tot kwaliteitsverbetering in het buitengebied het uitgangspunt. Vanuit deze gedachte wordt vervolgens gekeken naar mogelijke winstgevende 'rode' ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan deze 'groene' ontwikkelingen. Een voorbeeld van een mogelijke 'rode' ontwikkeling in het buitengebied is het toestaan van (extra) woningen, maar ook van andere ontwikkelingen (restaurant, camping, landgoed, etc.). De verschillende voorstellen voor 'rode' ontwikkelingen worden door middel van een (veeg)bestemmingsplan meegenomen, waarbij tevens een exploitatieplan wordt opgesteld waarin de ruimtelijke en functionele koppeling uit het bestemmingsplan financieel wordt doorvertaald.

Op basis van de exploitatieberekening is inzichtelijk welke exploitatiebijdrage de ontwikkelende partij dient te betalen en aan welke ruimtelijke investeringen in het buitengebied hij bijdraagt. Bij niet (tijdige) realisering van deze ruimtelijke investeringen in het buitengebied dient het exploitatieplan te worden herzien en deze kosten uit het exploitatieplan te worden geschrapt. In het exploitatieplan zijn de kosten geraamd voor het aanleggen van deze ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen en indien de initiatiefnemer een deel van de groenvoorzieningen of landschappelijke inpassing zelfstandig wenst aan te leggen kan en mag dit verrekend worden met de af te dragen exploitatiebijdrage. Overheidsinstanties kunnen door middel van het exploitatieplan publiekrechtelijk de kosten van de aanleg van ruimtelijke investeringen verhalen. Hierdoor zijn de overheidsinstanties niet meer afhankelijk van de vrijwillige bijdrage die alleen in een anterieure overeenkomst kan worden gevraagd. Het gebruik van een exploitatieplan biedt gemeenten⁶ meer rechtszekerheid en garantie bij het ter uitvoering brengen van een structuurvisie. Daarnaast kunnen de plan- en apparaatskosten van de gemeente (forfaitair) worden meegenomen in de te verhalen kosten.

Voordelen anterieure overeenkomst

- Geen procedure
- Tijdwinst
- Je kunt tot op de dag van de vaststelling van een bestemmingsplan nog een anterieure overeenkomst sluiten (nb. rekening houden met agendavolgorde raad!).



Nadelen anterieure overeenkomst

Het sluiten van anterieure overeenkomsten met alle grondeigenaren geeft enige mate van zekerheid met betrekking tot kostenverhaal maar kent een aantal nadelen ten opzichte van het hanteren van een exploitatieplan. En de complexiteit van het vraagstuk (de noodzakelijke fasering in combinatie met de vele belanghebbenden) dwingt de gemeente om een exploitatieplan op te stellen. Daarnaast kunnen de feitelijk gemaakte kosten nooit geheel worden verhaald:

- Rechtspersonen kunnen failliet gaan, dan wel de overeenkomst met de gemeente breken, waardoor er geen kosten te verhalen zijn en de gemeente met een tekort blijft zitten.
- Ook kan er geen fasering worden afgedwongen, net als locatie-eisen, aanvullende regels en uitwerkingen.
- Het privaatrechtelijke spoor is voor derden niet transparant.
- Bij een overeenkomst is geen rechtsbescherming mogelijk, bij een exploitatieplan wel.
- Tot slot is het verboden om op basis van financiële redenen medewerking aan de bestemmingsplanprocedure te weigeren. De gemeente kan niet afdwingen dat de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst ondertekent en dient in dat geval alsnog een exploitatieplan op te stellen en dit gelijktijdig met het bestemmingsplan vast te stellen.

DEEL 3:

PLANOLOGISCHE AFWEGING

3.1 Inleiding

Doel van het onderzoek naar de planologische afweging is bouwstenen te ontwikkelen voor een wegingsinstrument waarbij de te verkrijgen ruimtelijke kwaliteit op verantwoorde wijze wordt afgewogen tegen nieuwe rode ontwikkelingen. Om deze vraag te beantwoorden is een onderzoek gedaan naar 'Ruimte voor Kwaliteit' methoden in andere provincies. Waarbij de voor- en nadelen van de gebruikte methodieken worden beschreven.

3.2 Ervaringen andere provincies

Door literatuuronderzoek en (telefonische)interviews zijn de methodieken van Noord-Holland, Zeeland, Limburg, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant inzichtelijk gemaakt. Deze provincies grenzen aan de provincie Utrecht en/of hebben een traditie in Rood voor Kwaliteitsvraagstukken. In de bijlage zijn de uitgebreide analysetabellen opgenomen. De belangrijkste conclusies zijn hieronder weergegeven.

3.2.1 Noord-Holland

De provincie Noord-Holland werkt met het Ruimte voor Ruimte instrument voor voormalig, agrarische erven. Daarnaast geldt aanvullend RO-beleid voor ontwikkelingen in landelijk gebied waarvoor nut en noodzaak zijn aangetoond. Het toetsingskader voor initiatieven bestaat uit de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. Als het gaat om plannen met impact, de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO).

Als nut en noodzaak van een ontwikkeling in het landelijk gebied is aangetoond, geeft de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie aan welke kernkwaliteiten van landschap en cultuurhistorie van provinciaal belang zijn en hoe deze kwaliteiten op een zorgvuldige wijze meegenomen moeten worden bij nieuwe ontwikkelingen. Het uitgangspunt is 'behoud door ontwikkeling'. De ruimtelijke kwaliteit staat bij ontwikkelingen centraal, de leidraad geeft richting hoe de ruimtelijke kwaliteit te behouden of te versterken.

De ARO is een onafhankelijk deskundigenpanel die GS adviseert over ruimtelijke kwaliteit bij ontheffingen voor nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied, als nut en noodzaak zijn aangetoond en een oplossing binnen bestaand bebouwd gebied onmogelijk is. De ARO brengt ook advies uit over plannen nog voordat er sprake is van een formele ontheffingsprocedure.

Gebruikerservaringen:

- ✓ Bij de kwaliteitsborg wordt uitgegaan van de deskundigheid van ARO, waardoor er ruimte is voor maatwerk en discussie.
- ✓ ARO is een onafhankelijke commissie dat tevens als servicepunt kan worden gebruikt.
- ✗ Het gebruik van een de ARO geeft een extra procedure tijd.
- ✗ De interpretatie van kwaliteit is afhankelijk van de mening van de ARO.
- ✗ Gemeenten en initiatiefnemers vinden het soms lastig hoe om te gaan met de adviezen van de ARO.
- ✗ Geen duidelijkheid voor initiatiefnemers aan de start van het proces.

3.2.2 Zeeland

Met het omgevingsplan 2006-2012 heeft de provincie Zeeland een ontwikkelingsgerichte benadering geïntroduceerd, waarbij meer ontwikkelingsruimte wordt geboden in het landelijk gebied. Hieraan is als voorwaarde verbonden dat wanneer initiatiefnemers gebruik maken van deze ontwikkelingsruimte er tevens een investering in de omgevingskwaliteit dient plaats te vinden ter compensatie van het verlies aan ecologisch kapitaal, oftewel het principe van verevening.

Op deze manier worden ontwikkelingen mogelijk gemaakt die bovendien bijdragen aan het versterken van de kwaliteit van de omgeving. De Handreiking Verevening zegt dat een 'rode' ontwikkeling, ter verevening van het verlies aan ecologisch kapitaal, gepaard dient te gaan met een gelijktijdige investering in de omgevingskwaliteiten, publieke voorzieningen of de ruimtelijke kwaliteit. Provincie Zeeland hanteert een compensatiemethodiek waarbij als eerste stap voor de ontwikkeling een indicatie wordt gegeven van de investeringsbijdrage per m². In de tweede stap wordt per type ontwikkeling maatwerk toegepast om de hoogte van de investeringsbijdrage te bepalen.

De vereveningsbijdrage dient aangewend te worden ten behoeve van een investering in de omgevingskwaliteit. Daarbij moet het in alle gevallen gaan om een fysiek ruimtelijke ontwikkeling die zoveel mogelijk een directe relatie heeft met het initiatief of project, op individueel initiatiefniveau, op projectniveau of op gebiedsniveau.

Gebruikerservaringen:

- ✓ Door het gebruik van forfaitaire bedragen in de eerste stap is door initiatiefnemers een goede indicatie te krijgen van de omvang van de te leveren kwaliteitsprestatie.
- ✓ Door in tweede instantie maatwerk te leveren op de forfaitaire bedragen kan rekening worden gehouden met de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling.
- ✗ Door het gebruik van forfaitaire bedragen worden initiatieven in de basis gelijk behandeld, doordat in de vervolg stappen ook maatwerk mogelijk is ontstaat weer een subjectieve situatie die in potentie rechtsongelijkheid in de hand werkt.

3.2.3 Limburg

Het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) is gebaseerd op het idee dat bebouwingsontwikkelingen in het buitengebied leiden tot verlies van omgevingskwaliteit en dat dit verlies op een kwalitatieve manier gecompenseerd dient te worden (kwalitatieve bijdrage is vereist). In het LKM wordt, afhankelijk van de soort ontwikkeling, gewerkt met maatwerk, richtlijnen en drempelwaarden. Het LKM gaat in op alle rode ontwikkelingen buiten de bebouwingscontouren die gebiedsvreemd zijn. Het LKM werkt met verschillende modules voor verschillende type ontwikkelingen. Per module zijn er drempelbedragen aangereikt (bv. € 100/m² voor wonen) en die moeten verplicht overgenomen worden door gemeenten. Verder wordt er een landschapsplan geëist en een beoordeling door de kwaliteitscommissie.

Een onafhankelijke regionale kwaliteitscommissie (kwaliteitsteam) adviseert over de kwaliteit van de ontwikkeling. Het kwaliteitsteam kijkt naar de locatie, de situering op de kavel, de maat en de schaal in relatie tot de directe omgeving. Ook beoordeelt de commissie de voorgenomen kwaliteitsverbetering en de uiteindelijke balans tussen de ontwikkeling en de kwaliteitsprestatie. De wens is deze commissie zo vroeg mogelijk mee te laten denken in een ontwikkeling en ook in de locatiekeuze.

Een kwaliteitsbijdrage die ruimtelijk/fysiek wordt uitgevoerd in het buitengebied heeft de voorkeur. Alternatief dat volgens de provincie nog te vaak wordt toegepast is via een kwaliteitsfonds met als gevolg dat de bijdrage niet altijd direct of helemaal niet wordt uitgevoerd. In het verleden bepaalde de provincie de daadwerkelijke hoogte van de bijdrage, is zij vanaf gestapt door drempelbedragen aan te reiken, reden is dat er nu meer ruimte is voor maatwerk.

Gebruikerservaringen:

- ✓ Kwantiteit- en kwaliteitsbepaling worden gescheiden van elkaar uitgevoerd.
- ✓ Drempelbedragen geven een indicatie van de investeringshoogte, maar ook voldoende ruimte voor het toepassen van maatwerk.

- ✗ De beoordeling van het kwaliteitsteam geeft een extra procedure tijd.
- ✗ Wanneer de kwaliteitscommissie in een laat stadium betrokken wordt, levert dit veel discussie met betrokkenen op.

3.2.4 Overijssel

Eén van die hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in de provincie Overijssel is de zogenaamde Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Kort gezegd betekent dit dat er in het buitengebied ruimte is voor grootschalige uitbreidingen en nieuwe ontwikkelingen mits die gelijk opgaan met verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit. Ontwikkelingsruimte en kwaliteitsprestaties moeten in evenwicht zijn. Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied gelden de volgende principes:

1. elke ontwikkeling dient bij te dragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit;
2. de ontwikkelingsruimte die men krijgt dient in evenwicht te zijn met investeringen (prestaties) in de ruimtelijke kwaliteit.

Gemeenten krijgen de vrijheid om binnen de algemene lijnen van de provinciale KGO aanpak een eigen beleid op te stellen. Het staat de gemeenten vrij op welke wijze ze dit aanpakken. Veel gehoord probleem van de gemeente is dan ook dat ze moeite hebben de balans te bepalen voor de ontwikkeling. Sommige gemeenten hebben dan ook gekozen voor de ontwikkeling van een beleid dat werkt met vaste bedragen, anderen met een bestemmingsplanwinstberekening en weer anderen met een procesaanpak.

Gebruikerservaringen:

- ✓ Veel vrijheid voor gemeenten een eigen methodiek te ontwikkelen en toe te passen.
- ✓ Heel flexibel systeem dat ruimte laat voor nieuwe ontwikkelingen die nu nog niet te voorzien zijn.
- ✗ Beoordeling van ruimtelijke plannen vindt op basis van subjectieve pijlers plaats (impact, schaalgrote, maatschappelijke meerwaarde) dit kan leiden tot rechtsongelijkheid.
- ✗ Gemeenten en initiatiefnemers vinden het lastig de balans in het project aan te geven door het ontbreken van concrete handvaten.
- ✗ Geen (financiële en ruimtelijke) duidelijkheid voor initiatiefnemers aan de start van het proces.

3.2.5 Gelderland

De provincie wil bouwen met bouwmeesterschap. Bouwmeesterschap is een houding, een werkstijl, een rolopvatting met als doel een mooi Gelderland. Voor de provincie betekent bouwmeesterschap dat de provincie, met oog voor ruimtelijke kwaliteit, haar expertise inzet om plannen voor de leefomgeving te maken, beoordelen en uit te voeren. Bouwmeesterschap is het vinden van de juiste balans of goede balans tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Een specifiek 'Rood voor Kwaliteit' beleid is er niet.

Via het functieveranderingsbeleid is het mogelijk bestaande erven naar andere functies te herontwikkelen. Ook nieuwe landgoederen zijn mogelijk. Door de provincie wordt er bij de gemeenten op aangedrongen hier een zekere vorm van verevening op toe te passen. In de praktijk wordt dit ook door verschillende gemeenten tot uitvoer gebracht. Over het algemeen via de methode van bestemmingsplanwinst berekening met een investeringspercentage in ruimtelijke kwaliteit die schommelt tussen de 25% en 50%.

Gebruikerservaringen:

- ✗ Nog geen gebruikservaring met het Bouwmeesterschap.

3.2.6 Noord-Brabant

Rood voor Kwaliteit is door de provincie Brabant vertaald in de regeling kwaliteitsverbetering voor het landschap. In de verordening is bepaald wanneer de kwaliteitsverbetering van het landschap geldt:

- buiten bestaand stedelijk gebied én buiten de ecologische hoofdstructuur;
- bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen;
- als er planologische besluitvorming nodig is.

Uitgangspunt bij het opstellen van de regeling is dat er geen dubbele regelgeving ontstaat. Dat betekent dat als er in de verordening speciale regels gelden de toepassing van de regeling kwaliteitsverbetering expliciet is uitgesloten, zoals bijvoorbeeld in de ecologische hoofdstructuur of voor rood-voor-groen initiatieven.

Gemeenten bepalen eerst of een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is en vervolgens wordt de tegenprestatie bepaald. Gemeenten hebben in regionaal verband de variant uitgaande van forfaitaire bedragen verder uitgewerkt. Dat betekent dat de grondwaardevermeerdering voor een diversiteit aan functies is bepaald per regio. Voor niet-planmatige ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied met een aanzienlijke ruimtelijke impact geldt dat 20% van de grondwaardevermeerdering die door de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ontstaat, moet worden geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van het landschap. Om deze grondwaardevermeerdering te bepalen wordt gebruik gemaakt van normbedragen (forfaitair bedrag).

Gebruikerservaringen:

- ✓ Regionaal vastgelegde forfaitaire bedragen geven een indicatie van de investeringshoogte aan de start van het proces.
- ✓ Duidelijk vertrekpunt voor gemeenten bij de invulling van de ruimtelijke kwaliteit.
- × Afrekening op basis van grondwaarde ontwikkeling wordt door initiatiefnemers als een belasting ervaren.
- × Afdracht aan gebiedsfonds vertroebelt de relatie tussen ontwikkeling en investering.

3.3 Conclusie methodieken andere provincies

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit de uitgevoerde inventarisatie en analyse weergegeven. Wat dit vervolgens betekent voor de RAP-projecten wordt in Deel 4 aangegeven.

3.3.1 Wijze van balansbepaling

Alle gebruikte methodieken gaan uit van het bepalen van een balans tussen de te verkrijgen ontwikkelingsruimte en de te leveren investering in ruimtelijke kwaliteit. Bij de procesaanpak wordt de balans gevonden door voorstellen van initiatiefnemers door experts te laten wegen en gezamenlijk uiteindelijk tot een balans te komen. Als er geen

sprake is van een procesaanpak vindt eigenlijk in alle gevallen de balansbepaling plaats door kwaliteitsinvesteringen in geld uit te drukken en hier tegenover forfaitaire bedragen of waardeestijging te zetten. Wel beschouwd is de waardeestijging die optreedt in de grond geen goede maatstaf voor het bepalen van de tegenprestatie in kwaliteit. Uitgangspunt van beleid is dat de investering in de ruimtelijke kwaliteit, de vermindering van de ruimtelijke kwaliteit door de ontwikkeling moet compenseren. De waardeestijging van de grond zegt niets over de impact van de ontwikkeling. Wanneer forfaitaire bedragen gebaseerd zijn op de waardeestijging treedt eenzelfde effect op, wanneer deze gebaseerd zijn op de impact op de omgeving is er sprake van een impactbepaling.

3.3.2 Rood voor Kwaliteit of Kwaliteit voor Rood

Uit de analyse blijkt dat het uitgangspunt van het beleid, net als in Utrecht, vaak gevormd wordt door instandhouding en versterken van de ruimtelijke kwaliteit. In de uitwerking van het beleid verschuift de focus echter vrij snel van de te ontwikkelen kwaliteiten naar het te ontwikkelen rood en de financiële meerwaarde die daardoor ontstaat. De situatie die hierdoor kan ontstaan is partijen niet dezelfde taal spreken omdat hun doelstellingen verschillend zijn. De provincie wil bijvoorbeeld haar kwaliteitsdoelen in het landelijk gebied realiseren door 'rode' ontwikkelingsruimte te geven. Terwijl veel initiatiefnemers een 'rode' ontwikkelingswens hebben waarvoor ze een tegenprestatie moeten leveren. De ervaring leert dat in dergelijke gevallen de focus bij de initiatiefnemers vaak blijft liggen op de rode component en de kwaliteitsdoelen naar de achtergrond verdwijnen. Het is dan de taak van de overheid de focus in balans over bij de doelen te verdelen.

3.3.3 Sturingsfilosofie

Bij alle provincies is het beleid dat de provincie de kaders stelt en de gemeenten dit naar eigen inzicht in het ruimtelijk beleid kunnen verwerken. Alleen de mate en gedetailleerdheid van de kaders is per provincie verschillend. Provincie Limburg, Zeeland en Noord-Brabant stellen de duidelijkste provinciale kaders. Die van Gelderland en Overijssel laten de gemeente vrijer in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de Rood voor Kwaliteit gedachte. Noord-Holland heeft een tussenvorm, een sterk kader dat de te doorlopen proces vastlegt maar de invulling overlaat aan gemeenten en initiatiefnemers.

3.3.4 Borging

Binnen de onderzochte provincies wordt verschillend met de borging omgegaan. Een belangrijk verschil in borging wordt bepaald of de investeringen fysiek op eigen erf worden uitgevoerd of door middel van een bijdrage aan bijvoorbeeld een gebiedsfonds. In het voorgaande deel is uitgebreid ingegaan op de juridische aandachtspunten hierbij. Het gros van de regelingen is er op gericht de kwaliteitsinvesteringen op het erf of de directe omgeving te laten plaatsvinden, veel regelingen bieden mogelijkheden voor fondsvorming. Hier wordt in de praktijk echter maar mondjesmaat gebruik van gemaakt. Wanneer gebruik gemaakt wordt van een fysieke tegenprestatie wordt zowel gebruik gemaakt van anterieure overeenkomsten als bestemmingsplan regelingen, regelmatige worden ook beide naast elkaar gebruikt. Een goede borging van de te leveren tegenprestatie is een vereiste om en goede kwaliteiten te realiseren en een juridisch houdbaar verhaal. Nieuwe instrumenten of methoden voor borging, anders dan in deel 3 beschreven, zijn niet naar voren gekomen.

3.4 Methodieken

Binnen de onderzochte provincies zijn diverse systemen en methodieken in gebruik. Grofweg zijn deze onder te verdelen in vier verschillende methodieken:

1. Procesaanpak
2. Bestemmingsplanwinstberekening
3. Impactbepaling
4. Normgetallen of -bedragen

Elke methodiek heeft zijn voor en nadelen, deze worden in de volgende paragraaf verder toegelicht. In een aantal provincies worden combinaties van methodieken gebruikt, in Zeeland en Limburg bijvoorbeeld wordt de bepaling van forfaitaire bedragen opgevolgd door een procesaanpak waarmee de kwaliteitsinvestering wordt bepaald. In deel 4 worden de mogelijkheden van de verschillende methodieken per RAP project weergegeven.

3.4.1 Procesaanpak

Hoe werk het?

Bij deze methodiek wordt bekeken wat de impact van het initiatief is op de omgeving en welke mogelijke maatregelen er kunnen worden genomen om het effect van de ontwikkeling op de omgeving te verminderen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In deze methode wordt overlegd wat de tegenprestatie ten opzichte van de ontwikkeling zal moeten worden, rekening houdend met het kwalitatieve beleidskader. De omvang van een tegenprestatie kan o.a. worden bepaald door de inzet van een deskundige gemeenteambtenaar of een externe kwaliteitscommissie. Met deze methode kan er veel maatwerk worden geleverd ten opzichte van de andere methoden (Provincie Noord-Brabant, 2011).

Waar en hoe wordt het toegepast?

In de provincies Noord-Holland en Overijssel is het provinciaal beleid om door middel van de procesaanpak te komen tot een balans tussen ontwikkelingsruimte en kwaliteitsinvestering. In de provincies Limburg en Zeeland is het een vervolgstap nadat een bedrag is vastgesteld. In de gemeente Lopik is de procesaanpak de manier waarop ontwikkelingen in het landelijke gebied worden benaderd. Door de gemeente Lopik wordt benadrukt dat een dergelijk aanpak alleen succesvol kan zijn als je de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied ook vooraf gedefinieerd hebt.

Voordelen:

- ✓ Tegenprestatie mede op basis van impact op omgeving.
- ✓ Economische winst is (in theorie) niet het uitgangspunt.
- ✓ Veel ruimte en aandacht voor maatwerk.
- ✓ Mogelijkheden voor creatieve oplossingen.
- ✓ Leent zich goed als aanvulling op andere methodieken.

Nadelen:

- × Geen objectieve norm aanwezig, risico rechtsongelijkheid.
- × Verzwaring proceduretijd door.
- × Geen duidelijkheid vooraf voor initiatiefnemer.

3.4.2 Bestemmingsplanwinstberekening

Het uitgangspunt bij een bestemmingsplanwinstberekening is dat de waardeverhoging van de grond na ontwikkeling de basis vormt voor de mate waarin geïnvesteerd wordt in de ruimtelijke kwaliteit. Deze methodiek wordt veel gebruikt bij klassieke grondexploitaties waarbij bovenplanse verevening bijdragen worden gevraagd. Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn er twee varianten om tot een bestemmingsplanwinst berekening te komen, via vaste grondprijzen (nota grondbeleid) of via taxatiewaarden.

3.4.3 Variant 1: Vaste grondprijzen

Hoe werkt het?

De grondprijzen worden door de gemeente in combinatie met een taxateur vast gesteld. Dit wordt voor de diverse functies op basis van de feitelijke marktwaarde gedaan. Deze waarden worden vastgelegd in een Nota Grondbeleid. Bij ontwikkelingen wordt bekeken of er sprake is van waardeverhoging. Indien hier sprake van is, moet een van tevoren vastgesteld percentage van deze waardeverhoging worden ingezet voor Rood voor Groen. Bij het vaststellen van dit percentage kan onderscheid worden gemaakt tussen gewenste (laag percentage) en ongewenste functies (hoog percentage). Volgens het kwalitatieve kader en/of in overleg met de initiatiefnemer wordt de tegenprestatie bepaald.

Waar wordt het toegepast?

Een aantal gemeenten werken met een dergelijke methodiek (Gemeente Tubbergen, Gemeente Dinkelland, gemeente Brummen) De bedragen zijn in samenspraak met plaatselijke taxateurs en belangengroepen bepaald, het investeringspercentage (25%) is door de politiek bepaald. In de kernrandzones ligt dit percentage lager (10%).

Voordelen:

- ✓ Vooraf gestelde uniforme en kwantitatieve norm.
- ✓ Vaststellen van grondprijzen door gemeente houdt rekening met lokale/regionale omstandigheden.
- ✓ Tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel dus houdt rekening met draagvlak van het initiatief.

Nadelen:

- ✘ Discussies over impact van het initiatief.
- ✘ Niet toepasbaar voor functies waarbij feitelijk geen waardestijging plaatsvindt, functies die een grote differentiatie kennen of die afhankelijk zijn van de specifieke locatie. (Provincie Noord-Brabant, 2011).
- ✘ De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

3.4.4 Variant 2: Taxatiewaarden

Hoe werkt het?

De tweede variant van de bestemmingsplanwinstberekening maakt gebruik van taxatiewaarden. Middels een onafhankelijke makelaar/taxateur wordt in overleg met de initiatiefnemer een waarde van object voor en na het initiatief inzichtelijk gemaakt. In geval van discussie over taxatiewaarden wordt vaak een driemantaxatie uitgevoerd. Naast het taxeren van de waarde wordt een percentage vastgesteld wat van de winststijging moet worden ingezet als tegenprestatie voor het rood voor groen.

Waar en hoe wordt het toegepast?

Een aantal gemeenten werkt met een dergelijke methodiek (gemeente Voorst, gemeente Castricum). Het uitgangspunt van de regeling voor functieverandering in het buitengebied is dat de initiatiefnemer een netto financiële meerwaarde creëert mede dankzij planologische medewerking van de gemeente. Een deel van die netto meerwaarde van de nieuwe ontwikkeling wordt besteed aan het leveren van een kwaliteitsimpuls voor de omgeving. Daardoor heeft de functieverandering ook een meerwaarde voor de gemeenschap. Uitgangspunt hierbij is dat iedere initiatiefnemer op dezelfde manier kan berekenen welk bedrag aan verevening besteed moet worden. De berekeningsmethode neemt de getaxeerde grondwaarde van een (woning)bouwperceel als vertrekpunt. De waarde van een woningbouwkavel is hoger dan hetzelfde stuk grond in agrarisch gebruik. Door de initiatiefnemer worden ook kosten gemaakt zoals advieskosten en kosten bouwrijp maken van het kavel. Dergelijke kosten worden in mindering gebracht op de totale meerwaarde. De gemeenteraad bepaalt welk percentage van de berekende meerwaarde geïnvesteerd moet worden in omgevingskwaliteit in compensatie te worden omgezet. In het geval van de gemeente Voorst is dit 25%. De gemeenteraad van Voorst heeft voor dit percentage (25% voor verevening) gekozen omdat de extra investeringen vooralsnog in de sfeer van de kosten liggen en omdat de waardetoevoeging van de investering pas te gelde gemaakt wordt bij vervreemding van het eigendom.

Voordelen:

- ✓ Sluit aan bij bestaande praktijk.
- ✓ Maatwerk voor in principe alle functies.
- ✓ Tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel dus houdt rekening met draagkracht van het initiatief.
- ✓ Nuttig om planeconomische haalbaarheid in beeld te krijgen.

Nadelen:

- × Vaststelling door provincie biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- × Bij vaststelling door gemeenten geen uniforme norm voor hele provincie.
- × Extra werkzaamheden om te komen tot vaststelling van de waarde.
- × Gevoelig voor manipulatie door creatief met opbrengsten en kosten om te gaan.
- × De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

3.4.5 Normgetallen of -bedragen

Met normgetallen of -bedragen wordt 'rood' vertaald naar een eenheid, zoals m². Waarna dit kan worden omgerekend naar euro's of compensatie m² of %. Waarmee kan worden bepaald wat er moet worden geïnvesteerd in de ruimtelijke kwaliteit.

3.4.6 Variant 1: Vaststellen van forfaitaire bedragen

Hoe werkt het?

Bij deze variant worden forfaitaire bedragen per eenheid voor de ontwikkeling van verschillende typen functies bepaald. De forfaitaire bedragen zijn afgeleid van een realistische schatting van de waardevermeerdering, op basis van expert-judgement. Dergelijke bedragen worden vaak op een hoger schaalniveau regionaal of provinciaal vastgesteld. Het is ook mogelijk dat een gemeente kiest om aan te sluiten bij normbedragen die landelijk zijn vastgesteld, zoals de taxatiewijzer WOZ of kengetallen opgesteld door de VNG. Daarbij kan het zowel om waardevermeerdering van de grond als van een object gaan. Daarnaast kan bij deze methode een bedrag worden vastgesteld voor het bieden van een gebruiksmogelijkheid (Provincie Noord-Brabant, 2011).

Waar en hoe wordt het toegepast?

In de provincies Zeeland, Limburg en Noord-Brabant wordt gewerkt met forfaitaire bedragen. In de provincie Limburg zijn het drempelbedragen, in de provincie Zeeland een vertrekpunt. Hoe deze bedragen tot stand zijn gekomen wordt helaas niet duidelijk. In de toelichting wordt gesteld dat deze met in achtname van de economische draagkracht van een ontwikkeling en lokale marktomstandigheden zijn bepaald.

Voordelen:

- ✓ Vooraf bepaalde kwantitatieve norm.
- ✓ Differentiatie naar wenselijke – minder gewenste functies mogelijk.
- ✓ Toepasbaar voor veel functies.
- ✓ Tegenprestatie kan gerelateerd worden aan economisch voordeel en/of ruimtelijke impact.

Nadelen:

- × Vaststelling door provincie biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- × Bij vaststelling door gemeenten of regio geen uniforme norm voor hele provincie.
- × De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

3.4.7 Variant 2: één op meer compensatie

Hoe werkt het?

Bij deze variant wordt de te realiseren ruimtelijke ontwikkeling in bijvoorbeeld m2 of m3 op basis van een omrekenfactor direct gerelateerd aan de omvang van de benodigde ruimtelijke investering. Er wordt dan één op meer gecompenseerd. Er zit op die wijze een duidelijke fysieke relatie tussen de ontwikkeling en de tegenprestatie. De kwaliteitsinvestering kan concreet (in m2) of relatief (in %) bepaald worden.

Waar en hoe wordt het toegepast?

Bekendste voorbeeld van een één op meer compensatie zijn de compensatieregelingen conform de Boswet. Daarin wordt onder andere afhankelijk van leeftijd, ecologische kwaliteit en ligging een compensatiefactor bepaald. Ook de beleidsregels rond nieuwe landgoederen zijn een voorbeeld van één op meer compensatie. De provincie Friesland heeft in haar verordening vastgesteld dat uitbreiding van agrarische bouwvlakken volgens een 1:1 verhouding gecompenseerd moet worden met de aanleg van nieuwe natuur.

Voordelen:

- ✓ Directe relatie tussen effecten van het initiatief aan realisering van natuur- en landschapsversterking.
- ✓ Vanuit de natuurcompensatie veel toegepaste en geaccepteerde methode.
- ✓ Door kwaliteitsinvesteringen te zien als compensatie wordt het juridisch risico beperkt.

Nadelen:

- × De omrekenfactor is lastig te bepalen.
- × Niet toepasbaar voor een andere invulling van de 'groen' competent zoals behoud cultuurhistorische bebouwing of kwaliteitsverhogende bebouwing.
- × Geeft een grote 'groene' opgave voor de vaak in omvang grotere, planmatige ontwikkelingen.

3.4.8 Impactbepaling

Hoe werkt het?

Impactbepaling lijkt op het vaststellen van normbedragen, echter de achtergrond is verschillend. Bij impactbepaling wordt gekeken naar de negatieve en positieve effecten van een ontwikkeling en worden deze effecten op waarde gezet. Dat betekent dat hoogrenderende ontwikkelingen met een kleine impact absoluut gezien minder investeren in de kwaliteit dan laagrenderende ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving.

Waar wordt het toegepast?

Impactbepaling wordt in de ruimtelijke ordening slechts op een aantal plekken toegepast. In de gemeente Haaksbergen is het Overijsselse KGO beleid uitgewerkt op basis van de impactbepaling. Daarbij wordt de impact op de omgeving deels bepaald door de huidige en toekomstige milieucategorie. De omvang van de ontwikkeling in combinatie met de stijging van de milieucategorie zorgt voor een compensatieverhouding in m² te investeren groen. Dit is vervolgens meer teruggerekend naar euro's zodat de investeringen in de ruimtelijke kwaliteit ook in andere aspecten dan groen kan plaatsvinden.

Voordelen:

- ✓ Geen discussie over economische waarde.
- ✓ Impact en wenselijkheid voor de omgeving wordt meegewogen.
- ✓ Vooraf enige mate van duidelijkheid over de omvang van de investering.
- ✓ Is goed te integreren in het Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid beginsel van het kostenverhaal.

Nadelen:

- ✗ Extra procedure voor bepalen investering.
- ✗ Discussies over impact van het initiatief.
- ✗ Onderliggende basis wordt gevormd door forfaitaire bedragen.
- ✗ Initiatieven met hoge impact en lage economische draagkracht komen niet van de grond.

3.5 Toepasbaarheid methodieken

In een aantal expertmeetings is de toepasbaarheid van dergelijke methodieken in de praktijk getoetst. Bijlage 1 bevat de visuele weergave van de resultaten van deze expertmeetings op dit onderdeel. Dit is aangevuld met de ervaringen uit de verschillende provincies en de eigen ervaringen met de verschillende methodieken. Onderstaand de toelichting op de gescoorde aspecten en de scoringsresultaten per methodiek..

Rechtszeker

Met het aspect rechtszeker wordt ingeschat in hoeverre de kwaliteitsinvestering juridisch sluitend gemaakt kan worden. Hierbij is vooral gefocust op de rechtsgelijkheid van de methodiek. Per methodiek kan het verschillen of de tegenprestatie (verevening) aan de hand van regels en/of richtlijnen wordt gevraagd of dat er subjectief in de vorm van overleg een verevening plaatsvindt zonder specifieke richtlijnen. Voor alle andere aspecten met betrekking tot de juridische houdbaarheid en borging wordt verwezen naar het eerste deel.

	Rechtszeker				Schaalniveau				Duurzaam			Aanpasbaar			Uitlegbaar		Reikwijdte		Aantal eigenaren						
	Laag	Middel/laag	Middel/hooft	Hoog	Laag	Middel/laag	Middel/hooft	Hoog	Laag	Middel/laag	Middel/hooft	Hoog	Maatwerk	Aanpasbaar	Vast kader	Complex	Lastig	Goed	Eenvoudig	Sectoraal	Integraal	één	enkele	Meerdere	Veel
Procesaanpak																									
1: Procesaanpak																									
Bestemmingsplanwinstberekening																									
1: Vaste grondprijzen																									
2: Taxatiewaarden																									
Normbedragen																									
1: Forfaitaire bedragen																									
2: 1 op meer compensatie																									
Impactbepaling																									
1: Impactbepaling																									

Schaalniveau

Dit aspect toetst de methodiek of deze toepasbaar zijn op verschillende schaalniveaus. Zo zijn bepaalde methodieken beter geschikt voor ontwikkelingen op erf niveau (laag) en andere meer gebiedsniveau (hoog). Daarbij is vooral het aantal verschillend voorkomende functies van belang en minder het aantal eigenaren, deze wordt namelijk apart gescoord.

Duurzaam

Met het aspect duurzaam wordt bedoeld of de methodiek lang mee gaat zonder dat er aanpassingen nodig zijn om de methodiek actueel en bruikbaar te houden. Bepaalde methodieken zijn sterk afhankelijk van actuele cijfers en inzichten andere hebben meer een procesmatig karakter wat minder gevoelig is voor externe invloeden. Hoe minder vaak een methodiek in de tijd hoeft te worden aangepast, hoe duurzamer deze wordt gescoord.

Aanpasbaar

Met het aspect aanpasbaar wordt bedoeld of de methodiek de mogelijkheid geeft voor maatwerkoplossingen bij een ontwikkeling. Elke ontwikkeling verschilt van elkaar en in sommige gevallen is maatwerk noodzakelijk om te komen tot een juiste balans. Niet elke methodiek heeft dit in zich, al wordt in de praktijk om dit te bereiken vaak een proces/ maatwerkstap toegevoegd aan de methodiek.



Uitlegbaar

Met het aspect uitlegbaar wordt bedoeld in hoeverre een methodiek makkelijk of moeilijk te verklaren is aan een initiatiefnemer en/of bestuur. Dit aspect is van belang omdat (maatschappelijk) draagvlak voor de methodiek belangrijk is voor de kwalitatieve resultaten.

Reikwijdte

Met dit aspect wordt gekeken naar de reikwijdte van elke methodiek. Hiermee wordt bedoeld of bij een ontwikkeling alleen één sectoraal aspect gewogen wordt (bijvoorbeeld opbrengst) of dat ontwikkelingen integraal beschouwd kunnen worden.

Aantal eigenaren

Bij dit aspect wordt gekeken naar het aantal betrokken eigenaren bij een ontwikkeling. Niet elke methodiek is geschikt voor grote aantallen eigenaren. Zo is de procesaanpak niet geschikt voor meerdere eigenaren vanwege de mate van maatwerk dat noodzakelijk is voor het toepassen van deze methodiek.

Deel 4

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit deel worden eerste de algemene conclusies per RAP-project weergegeven, vervolgens worden de overkoepelende conclusies voor de ontwikkelingskenmerken aangegeven. Deze conclusies leiden tenslotte tot de aanbevelingen die per element in de laatste paragraaf aan de orde komen.

4.1 Algemene conclusies per RAP project

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de conclusies per RAP project weergegeven. Deze dienen in samenhang gelezen te worden met de bijbehorende conclusies uit de drie voorgaande delen.

4.1.1. Duurzame energie goed ingepast

Planeconomische haalbaarheid

Vanuit dit project speelden geen specifieke vragen met betrekking tot de planeconomische haalbaarheid. Vanuit het perspectief van een initiatiefnemer van duurzame energie is een eenmalige investering in het gebied, de beste keuze. Daarmee wordt de investering als kostenpost bij de realisatie van de ontwikkeling betrokken en in de loop van de tijd terugverdiend. Een initiatiefnemer hoeft dan geen rekening te houden met kostenstijgingen en hoeft bij verkoop van bijvoorbeeld windmolens geen gebiedsbijdrage als verplichting mee te verkopen. Vanuit de overheid is een jaarlijkse bijdrage aan instandhouding en beheer van gebiedskwaliteit wellicht wenselijker omdat hiermee zolang als de ontwikkeling wordt geëxploiteerd ook een duurzame bijdrage plaatsvindt. Door een bijdrage in een gebiedsfonds te storten kan jaarlijks onderhoud en beheer op die wijze verzekerd worden. Deze bijdrage kan echter niet afgedwongen worden zie hiervoor ook de juridische borging.

Juridische borging

Binnen dit project gaat het om kwaliteitsinvesteringen in een groter gebied dan de directe omgeving van de te ontwikkelen duurzame energie, door een deel van de opbrengsten te investeren in een gebiedsfonds. De mogelijkheden voor verplichte bijdragen aan gebiedsfonds zijn heel beperkt, zie hiervoor ook paragraaf 4.1.1. Fondsbijdragen moeten in een structuurvisie geborgd zijn en onderbouwd zijn (ruimtelijk en functionele samenhang aantonen). Het afkopen van de ruimtelijke maatregelen is discutabel als die samenhang er niet is. Wanneer een overheid eigenaar is van de grond, zijn hiervoor wel goede afspraken

vast te leggen. Dit kan door dit bijvoorbeeld de grondverkoopovereenkomst op te nemen of door het stellen van uitgifteregels. Voor het afdwingen van de fysieke compensatie als kwaliteitsinvestering dient eerst de aantasting van de ontwikkeling op de bestaande kwaliteiten geïdentificeerd en benoemd te worden.

Planologische afweging

Vanuit dit project is de centrale vraag hoe de realisatie van duurzame energie ook kan bijdragen aan een kwaliteitsinvestering op gebiedsniveau. Het type duurzame energie is bepalend voor de ruimtelijke implicaties en daarmee indirect voor de hoogte van de te vragen kwaliteitsinvestering. Uitstraling en impact van een windturbine zijn anders dan van een vergistinginstallatie. Daarnaast spelen ook de indirecte effecten een rol bij het bepalen van de impact. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verkeersaantrekkende werking.

Op basis van de analyses in deel 3 zijn een procesaanpak of een impactbenadering het meest geschikt voor dit RAP-project. Hierbij zal in beide gevallen een objectivering van de (indirecte) ruimtelijke impact plaats moeten vinden om willekeur te voorkomen. Door in deze objectivering rekening te houden met de PTP-beginselen (Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit) is de juridische haalbaarheid het beste gewaarborgd.

4.1.2 Duurzaam behoud van historische buitenplaatsen

Planeconomische haalbaarheid

In het RAP-project 'duurzaam behoud van historische buitenplaatsen' is op het gebied van planeconomische haalbaarheid in een eerder stadium al veel uitgezocht en bekend. De kengetallen uit de bijlage kunnen een goede aanvulling vormen op de gegevens die al verzameld zijn.

Juridische borging

Belangrijkste vraag voor dit project is of en hoe afspraken over instandhouding, beheer en onderhoud geborgd kunnen worden. Het borgen van de specifieke kwaliteiten is niet eenduidig en juridisch sluitend te regelen. Via de publiekrechtelijke weg is het niet mogelijk beheer en onderhoud af te dwingen met als doel, de kwaliteiten te behouden als deze niet noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de (rode) ontwikkeling. De beste mogelijkheden liggen in het vastleggen van de beheer- en onderhoudsdoelstelling door middel van anterieure overeenkomsten met zekerheden en boeteclausules. Het is dan wel noodzakelijk om het beheer- en onderhoudsniveau eenduidig vast te leggen en te controleren. Oplossing kan zijn door van de eigenaren van landgoederen een vrijwillige bijdrage in een beheer en onderhoud te vragen. Dit kan ook een eigen beheerstichting zijn. Hierdoor kan het beheer- en onderhoudsfonds verzekerd worden. Het contract moet dan voorzien in een langere periode van beheer- en onderhoud. Ook zal een kettingbeding (kwalitatieve verplichting) met boeteclausule moeten worden opgenomen, waarin de verplichting tot beheer en onderhoud is vastgelegd. Overwogen kan worden om in het bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting op te nemen waarin de ingebruikname van de te realiseren gebouwen en/of functies wordt gekoppeld aan het in stand houden en onderhouden van de te realiseren kwaliteitsverbetering

Planologische afweging

In dit project zit de problematiek voornamelijk in het behoud van kwaliteiten door het verminderen van het exploitatietekort van een buitenplaats. Vanwege het unieke karakter van elke buitenplaats heeft een methodiek waarin integraal en met maatwerk gekeken wordt naar de ruimtelijke kwaliteit en de rode ontwikkeling, de voorkeur. Dit betekent dat een procesbenadering voor deze casussen het beste toepasbaar is. De reeds voor dit project ontwikkelde hulpmiddelen (standaard exploitatie overzicht en waarderingsmatrix) helpen om de procesbenadering een kader te geven dat willekeur moet voorkomen. Uit de pilotprojecten blijkt dat vooral het afwegen van de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die wordt toegestaan, een lastige opgave is. Dit is echter niet eenvoudig op te lossen via een afwegingsmethodiek alleen, omdat een methodiek voorbij gaat aan de specifieke ruimtelijke aspecten die bepalen of een rood voor kwaliteitsontwikkeling überhaupt gewenst is en in welke omvang. Dat blijft of een generieke beleidskeuze bij de provincie/gemeente of een maatwerkoplossing per ontwikkeling, met dien verstande dat bij maatwerk altijd moet worden gewaakt voor het voorkomen van willekeur.

4.1.3 Landelijk gebied met kwaliteit

Planeconomische haalbaarheid

Voor dit project bieden de uitgezochte kengetallen een goed beeld van balans tussen rode ontwikkelingen en kwaliteitsinvesteringen. De haalbaarheid van dergelijke projecten is sterk afhankelijk van de locatie van het initiatief in relatie tot de saneringskosten. Locatie heeft namelijk de grootste invloed op de opbrengst en (asbest)saneringskosten hebben de grootste impact aan de kosten kant. Het toevoegen van extra rode ontwikkelingen om dit te compenseren, kan ook leiden tot extra kwaliteitsinvesteringen, aangezien de ontwikkelingskosten grotendeels gelijk blijven.

Juridische borging

Voor ontwikkelingen binnen dit RAP-project is de gemakkelijkste manier om de realisatie en uitvoering van de kwaliteitsinvestering te borgen, de voorwaardelijke verplichting voor het gebruik in het bestemmingsplan. Veel ontwikkelingen vinden plaats op eigen erf en de kwaliteitsinvesteringen vinden plaats op gronden die bij de eigenaar in eigendom zijn. Aanvullend kunnen afspraken ook geborgd worden via het exploitatieplan en/of anterieure overeenkomst met een kettingbeding. Kwaliteitsinvesteringen buiten het plangebied blijven vanwege de PTP- criteria moeilijk toe te rekenen aan deze vaak kleine ontwikkelingen.

Planologische afweging

Dit project vindt zijn oorsprong in de ruimte-voor-ruimte regeling> Veel gemeenten willen ondersteuning bij de maatwerktoepassing van de ruimte-voor-ruimte regeling. De provincie Utrecht wil geen maatwerk voor elk individueel geval, maar wil de gemeenten ondersteunen met een vastgestelde methodiek waarmee ze de ruimtelijke kwaliteitsafweging zelfstandig kunnen doorlopen. Een meer gestandaardiseerde methode ligt hierbij het meest voor de hand. Daarbij kan gedacht worden aan normgetallen- en/of -bedragen die op provinciaal niveau worden vastgelegd. Een minder starre methodiek kan de bestemmingsplanwinstberekening zijn, al zal hierover meer discussie ontstaan op het

gebied van de waardering en de juridische houdbaarheid. Een afwegingsmethodiek die gebaseerd op waardeestijging neigt snel naar baatafroming die derhalve binnen de Wro niet is toegestaan.

4.1.4 Handreiking kwaliteit van kernrandzones

Planeconomische haalbaarheid

Er zijn geen specifieke vragen ten opzichte van de planeconomische haalbaarheid van ontwikkelingen in de kernrandzones. De meeste ontwikkelingen worden door gemeente en/of ontwikkelaars in gang gezet. Belangrijkste aandachtspunt bij deze inrichting en ontwikkeling van deze zones is het beheer en onderhoud van de gerealiseerde kwaliteiten. Onduidelijkheid over wie deze lasten draagt of gaat dragen kan de planeconomische haalbaarheid frustreren. Belangrijkste haalbaarheidsaspect daarbij is de omvang van de beheeropgave in relatie tot de totale ontwikkelingsopgave. Wanneer deze in verhouding te hoog is, schrikt dat ontwikkelende partijen af.

Juridische borging

Voor het verplicht borgen van de gewenste kwaliteitsontwikkeling met een private partij is het nodig dat er een aantoonbare ruimtelijk-functionele samenhang bestaat tussen de te verevenen gebieden en functies. Er is sprake van een functionele samenhang indien locatie A invloed heeft op de bestemmingsmogelijkheden in locatie B. En dat als gevolg de ene grondexploitatie daarvan voordeel heeft ten opzichte van de andere grondexploitatie. Dit is gemakkelijker aan te tonen indien dit binnen het zelfde plangebied wordt geregeld. Hiervoor is het wel noodzakelijk een structuurvisie op te stellen om de samenhang aan te tonen en te borgen. Het bestemmingsplan moet in feite, beide ontwikkelingen regelen: zowel de kwaliteitsontwikkeling als de rode ontwikkeling. Wanneer er sprake is van een verplichting aan initiatiefnemers om bij te dragen aan de kwaliteitsontwikkeling is het ook noodzakelijk deze volgens de PTP-criteria en kostensoortlijst te bepalen.

Wanneer de eigenaar van de gronden in de kernrandzone de gemeente zelf is, gelden bovenstaande beperkingen niet en kunnen op koopovereenkomsten en uitgifteregels de kwaliteitsinvesteringen geborgd worden als voorwaarde voor de verkoop (of pacht) van de gronden. De kwaliteitsverbetering kan het beste in een bestemmingsplan via een voorwaardelijke verplichting neergelegd worden samen met een exploitatieplan (als het gebiedseigen kosten betreft). Een anterieure overeenkomst kan het beste gebruikt worden indien het gebiedsoverstijgende (niet-verplichte) bijdragen betreft. De bijdrage is derhalve vrijwillig en niet afdwingbaar.

Planologische afweging

De balans vinden tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en realisatie van kwaliteit is de belangrijkste opgave. Een kernrandzone wordt gekenmerkt als een groot gebied met diverse eigenaren. Dit betekent dat zowel de bestemmingsplanwinstberekening of de normgetallen en -bedragen geschikt zijn. Als er relatief minder functies voorkomen is ook de impactbenadering geschikt. De procesbenadering sec is minder geschikt omdat dan te veel partijen betrokken zijn bij het bepalen van de kwaliteitsinvestering. De procesaanpak als aanvulling op de andere methoden is wel heel geschikt omdat de kwaliteitsinvestering niet bij alleen bij de ontwikkelende partijen gerealiseerd wordt en afstemming met andere

partijen noodzakelijk is. Hiervoor is de procesaanpak dan weer bij uitstek geschikt. Daarnaast speelt bij dit project sterk het verschil in doelstelling en eigenaar een rol. Wanneer een overheid grotendeels eigenaar is van de kernrandzone kunnen er verdergaande afspraken tussen bijvoorbeeld provincie en gemeente gemaakt worden. Er is dan bijvoorbeeld geen toetsing aan de PTP-criteria noodzakelijk. Het borgen van de kwaliteitsinvestering in het bestemmingsplan door bijvoorbeeld een voorwaardelijke verplichting is dan voldoende. Bij meerdere (private) eigenaren, waar het doel eigenlijk de rode ontwikkeling is, is dit een stuk lastiger om te komen tot een goede kwaliteitsinvestering die bekostigd wordt door de rode ontwikkeling. Beste kansen liggen in de compensatie van waarden die verloren gaan in de kernrandzone, daarbij kan gedacht worden aan verminderde beleving van het landschap, aantasting natuurlijke waarden en/of cultuurlandschap. Door dit in een structuurvisie te borgen en vervolgens per ontwikkeling op te pakken zijn er goede mogelijkheden doelen in de kernrandzone te realiseren.

4.1.5 Gebiedsgerichte aanpak voor kwaliteitswinst natuur en recreatie

Planeconomische haalbaarheid

Net als bij bedrijven die zich richten op leisure geldt voor recreatie dat het rendement dat gehaald wordt met een ontwikkeling sterk afhangt van het businessplan van de ondernemer. Voor veel recreatiebedrijven is het vaak een noodzaak om te blijven vernieuwen en te veranderen, om in te kunnen blijven spelen op de veranderende vraag vanuit de markt. Uitbreidingen hebben dan vaak ook niet rendementverhoging tot doel maar behoud van bestaand rendement. Dat betekent dat de kosten van een kwaliteitsinvestering moeilijker gedragen kunnen worden, er staan immers maar weinig gegarandeerde nieuwe inkomsten tegenover. Daarnaast geldt voor dergelijke ontwikkelingen dat een daadwerkelijk rendementsverbetering pas enkele jaren na de ingreep zichtbaar wordt. Vooral bij het upgraden van campings en verouderde parken speelt dit een grote rol (Rabobank, 2013). Voor uitbreiding van nieuwere vakantieparken speelt dit in mindere mate, doordat ze een hoger basisrendement hebben en niet een achterstandspositie hoeven in te halen.

Juridische borging

Binnen dit project is de relatie tussen de gevraagde ontwikkelingsruimte en daarvoor in ruil te ontwikkelen kwaliteit het meest duidelijk. Voor borging van de realisatie en uitvoering van de kwaliteitsinvestering is de voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan de beste optie. Er vanuit gaande dat de ruimtelijke ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering in elkaars directe nabijheid plaatsvinden. Aanvullend kunnen afspraken ook geborgd worden via het exploitatieplan en/of anterieure overeenkomst met een kettingbeding / kwalitatieve verplichting. Kwaliteitsinvesteringen buiten het plangebied blijven vanwege de PTP-criteria moeilijk toe te rekenen aan deze vaak kleine ontwikkelingen.

Planologische afweging

Het betreffen hier met name ontwikkelingen op of aan verblijfsrecreatieterreinen. In deze gevallen wordt op dit moment al volgens de procesaanpak gewerkt. De specifieke bedrijfsmatige omstandigheden van elk recreatiebedrijf maakt dat een gestandaardiseerde methode niet geschikt is voor dit project. De op dit moment reeds toegepaste procesaanpak is dan geschikt, als hulp hiervoor kan gewerkt worden met een

bestemmingsplanwinstberekening waarbij de uitgangspunten gevormd worden door de bedrijfsexploitatie van het betreffende bedrijf. De residuele grondwaarde wordt op dat moment bepaald waarbij uitgegaan wordt van de meest optimale invulling waarna door middel van vergelijkbare objecten (comparatieve methode) de waarde van de grond bepaald wordt. Vervolgens worden hier de kosten die gemaakt moeten worden om die ontwikkeling te realiseren er vanaf getrokken (ontwikkelingskosten, compensatiekosten, infrastructurele kosten). Het bedrag wat overblijft is de bestemmingsplanwinst die gerealiseerd wordt. Dit bedrag bepaald dus of er mogelijkheden zijn voor extra kwaliteitsinvesteringen. Globaal is de waarde van recreatiegrond 2 à 3 keer de agrarische waarde, bij het invulling geven aan een compensatieopgave met een factor 1,5 blijft al weinig van deze waardeverhoging over. Een deel van de waardeverhoging heeft het bedrijf nodig om een financiering op af te sluiten, mogelijkheden voor extra kwaliteitsinvesteringen zijn dan zeer beperkt. De opmerkingen ten aanzien van juridische risico's bij afoming van waardeverhoging van gronden door de overheid gelden ook hier.

4.1.6 Visie op de recreatiezone

Planeconomische haalbaarheid

Belangrijkste vraag voor dit project is of de hoge kwaliteitsambities waargemaakt kunnen worden. De opbrengsten van de rode ontwikkelingen staan onder druk, waardoor wellicht de hoeveelheid te realiseren rood niet meer in verhouding staat tot de te onderhouden kwaliteiten. Uit de kengetallen analyse blijkt dat de beheerkosten van recreatiegroen om de stad ongeveer uitkomen op 3500 euro per hectare. Wanneer dit afgezet wordt tegen de beheerkosten van groen dat een inrichtingsniveau lager ongeveer 250 euro per hectare, zit hier een fors verschil in. Voor het beheer van 2 hectare recreatiegroen is dus de uitgifte 1 woningbouwkavel in erfpacht noodzakelijk, Voor een recreatiegebied van 20 hectare gaat dit dus al snel om behoorlijke aantallen. De ontwikkeling van kostendragers die ook een belang hebben bij de aanwezigheid van dergelijke recreatiezones hebben dan ook de voorkeur.

Kleine ontwikkelingen dragen ook bij aan de realisatie van de recreatiezone, de tabellen met kengetallen voor aanleg en onderhoud geven een indicatie van de investering die gemoeid is met de realisatie van dagrecreatieve voorzieningen.

Juridische borging

Dit project is qua problematiek vergelijkbaar met die van de buitenplaatsen. Het gaat met name over de financiering van het beheer en onderhoud van recreatieve voorzieningen in de aangewezen recreatiezones en om de ontwikkeling, beheer en onderhoud van kleine voorzieningen. Net als voor de buitenplaatsen geldt dat afspraken over beheer en onderhoud eigenlijk alleen privaatrechtelijk zijn te maken en moeilijk handhaafbaar. De beste kansen liggen bij het instellen van een beheer- en onderhoudsfonds waar de eigenaar/ontwikkelaar vrijwillig aan deel neemt en waaruit de kosten voor beheer- en onderhoud betaald worden. Wanneer er één of enkele ontwikkelaars betrokken zijn, is het

goed mogelijk dit op gebiedsniveau te organiseren. Het instellen van een gebiedsfonds is mogelijk, echter verplichte afdrachten kunnen alleen met een structuurvisie in combinatie met een exploitatieplan en/of anterieure overeenkomst op basis van de PTP-criteria.

Wanneer er sprake is van een groot tijdsverschil in de ontwikkeling van de rode functies en de kwaliteitsinvestering is het opstellen van een exploitatieplan in combinatie met een structuurvisie aan te raden. Ook voor de beheer en onderhoudsaspecten rond de recreatiezone geldt dat als het gaat om complete gebieden de instelling van een stichtingsvorm of gebiedsfonds een goede oplossing is om te waarborgen dat de rode inkomsten ten goede komen aan de beoogde kwaliteitsinvestering. Voor bepaalde initiatiefnemers (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, recreatieschap, etc...) die als primaire doelstelling de ontwikkeling, beheer en onderhoud van de beoogde kwaliteiten hebben, kan een andere aanpak gekozen worden. Het sluiten van een convenant in combinatie met een bestemmingsplanregeling kan hiervoor een goed middel zijn. Indien gewenst kan een kettingbeding opgelegd worden. (zie hiervoor paragraaf 1.4.2 aanbevelingen)

Planologische afweging

Voor dit project ligt de focus op de financiering van recreatiezones door rode ontwikkeling. De ontwikkeling van recreatiezones kunnen door zowel terreinbeherende organisaties als ontwikkelaars opgepakt worden. Recreatiezones zijn niet in standaarden te vatten omdat de gewenste ontwikkelingen nog aan veranderingen onderhevig zijn en ook omdat het recreatiepotentieel per gebied verandert. Vaak gaat het om grote gebieden, die vragen om een maatwerk aanpak. Vooral de economische draagkracht van specifieke kostendragers (recreatie en leisure) is alleen per object te bepalen.

4.2 Conclusies ontwikkelingskenmerken

In de voorgaande paragraaf zijn de conclusies per RAP project weergegeven. Dit betreffen conclusies op hoofdlijnen omdat elk individueel project binnen het betreffende RAP project zijn eigen variabelen en omstandigheden kent. De conclusies over deze zo te noemen 'ontwikkelingskenmerken' zijn voor meerdere RAP projecten van toepassing. In deze paragraaf worden de verschillende ontwikkelingskenmerken benoemd en waar relevant beschouwd op het gebied van de juridische borging, planeconomische aspecten en planologische afweging. Onderstaande (nog toe te voegen) tabel geeft een samenvattend overzicht dat vervolgens nader toegelicht wordt.

4.2.1 Aantal initiatiefnemers

Geschikte afwegingsmodellen

Gelet op het aantal eigenaren is het zo dat als een ontwikkeling betrekking heeft op één of enkele (grond)eigenaren, alle afwegingsmodellen toepasbaar zijn. Als het om meerdere eigenaren gaat is het lastiger om met een procesaanpak te gaan werken. Het maken van bindende afspraken tussen de verschillende eigenaren over de kwaliteitsinvestering kan dan een langdurig proces zijn.

Planeconomische aandachtspunten

Wanneer er sprake is van één of enkele initiatiefnemers is de financiële positie van de initiatiefnemer sterk bepalend voor het succes van de ontwikkeling. Het investeringsrisico wordt dan namelijk door een smalle basis gedragen. Bij meerdere initiatiefnemers is dit breder te dragen, wel is dan het risico dat goede afspraken over beheer en onderhoud moeilijker te maken zijn.

Borgingsinstrumenten

Voor het borgen van de afspraken tussen één of enkele eigenaren is een projectafwijkingsbesluit of bestemmingsplan (met voorwaardelijke verplichting) in combinatie met een exploitatieplan of anterieure overeenkomst mogelijk. Bij meerdere eigenaren, is projectafwijkingsbesluit minder geschikt, omdat het een omgevingsvergunning is die in het concrete geval wordt verleend aan in principe één aanvrager. Het projectafwijkingsbesluit is dan alleen bruikbaar als er één aanvrager is, bijvoorbeeld de ontwikkelaar.

Juridische aandachtspunten

Een exploitatieplan is verplicht tenzij er overeenstemming is met alle eigenaren. Bij één of een beperkt aantal eigenaren is overeenstemming makkelijker te realiseren dan bij veel eigenaren. Een voorwaardelijke verplichting is alleen mogelijk op het eigen perceel tenzij via een privaatrechtelijke overeenkomst met een derde expliciet is overeengekomen dat daar een deel van de verplichting wordt gerealiseerd. Een anterieure overeenkomst met alle eigenaren is noodzakelijk om te voldoen aan het verplichte kostenverhaal en daarmee aan de verplichting om geen exploitatieplan te moeten vaststellen, voor zover er geen locatie-eisen en fasering noodzakelijk zijn.

4.2.2 Aantal functies

Geschikte afwegingsmodellen

Gelet op het aantal functies is het zo dat als een ontwikkeling betrekking heeft op één of enkele functies alle afwegingsmodellen toepasbaar zijn. Als het om meerdere functies binnen een gebied gaat is het lastiger om met de impact benadering te gaan werken. Het bepalen van de cumulatieve (indirecte) impact van meerdere functies binnen en buiten het plangebied is moeilijk. Belangrijkste vraag daar bij is: welke impact reken je toe aan welke functie en in welke mate? Uit de praktijk blijkt dat dit nagenoeg niet goed te onderbouwen is .

Planeconomische aandachtspunten

Wanneer er sprake is van één of enkele functies die ontwikkeld worden is het risico bij opbrengst en kostenfluctuaties groter. Bij een beperkt aantal functies zijn de plan- en onderzoekskosten over het algemeen relatief lager dan wanneer er veel functies in het plangebied ontwikkeld worden.

Borgingsinstrumenten

Voor het borgen van de afspraken is de hoeveelheid functies niet bepalend voor de keuze van het borgingsinstrument.

Juridische aandachtspunten

Ten aanzien van het aantal functies is er geen verschil in de juridische aandachtspunten. De functies worden mogelijk gemaakt via een bestemmingsplan of een projectafwijkingsbesluit. Een structuurvisie kan zorgen voor de noodzakelijke functionele samenhang wanneer er rekening gehouden moet worden met de PTP- beginselen.

4.2.3 Schaalgrootte

Geschikte afwegingsmodellen

Gelet op de schaalgrootte dan is voor het erfniveau (<2 hectare) elk afwegingsmodel geschikt. Voor het niveau buitenplaats (2 tot 10 hectare) is het gebruik van normbedragen minder geschikt, voor deze en grotere gebieden (>10 hectare) is het leveren van maatwerk vaak noodzakelijk, omdat de werkelijkheid zich moeilijk in normgetallen laat weer geven. Er spelen vaak zoveel uitzonderingen op de modellen dat een maatwerkslag noodzakelijk is. Een combinatie van normgetallen en een procesaanpak is hierbij wel goed mogelijk.

Planeconomische aandachtspunten

Voor ontwikkelingen op erf- en buitenplaatsniveau blijft een belangrijk aandachtspunt de verhouding investeringkosten versus potentiële opbrengsten. Voor deze vaak wat kleinere opgaven dient naar verhouding met grotere ontwikkelingsgebieden een veel grotere voorinvestering in de plankosten plaats te vinden.

Specifiek voor agrarische erven kan er sprake zijn van hoge (asbest) saneringskosten. Deze zijn vaak op voorhand zichtbaar en mee te nemen in de haalbaarheidsanalyse, soms echter gaat het om verborgen (asbest)verontreiniging waar men pas tijdens de uitvoering achter kan komen en dit kan een groot risico zijn voor de planeconomische haalbaarheid.

Borgingsinstrumenten

Naast het gebruik van een bestemmingsplan met een exploitatieplan en/of anterieure overeenkomst is voor het erfniveau ook een projectafwijkingsbesluit een optie. Omdat op het erfniveau vaak sprake is van één eigenaar met een ontwikkelingswens is voor deze categorie een projectafwijkingsbesluit mogelijk. Dit geldt ook voor het buitenplaatsniveau als er sprake is van een concrete kleinschalige ontwikkelwens. Wanneer het een grotere ontwikkeling is het zinvol een structuurvisie vast te stellen als basis.

Juridische aandachtspunten

Voor het erfniveau zijn er geen extra aandachtspunten, voor het buitenplaatsniveau is het van belang dat de ruimtelijke investeringsmaatregelen ook binnen het plangebied plaatsvinden en rekening wordt gehouden met het PTP-beginsel. Dit geldt ook voor het gebiedsniveau, bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen moeten via een vrijwillige fondsbijdrage tenzij het gebiedseigen kosten betreffen ook hier geldt het PTP-beginsel.

4.2.4 Moment investering

Geschikte afwegingsmodellen

Een investering in kwaliteit vooraf of in de toekomst is niet goed mogelijk, wanneer gebruik

wordt gemaakt van de impactbenadering of normbedragen. Binnen deze methodieken kan namelijk niet goed rekening worden gehouden met (grond)exploitaties die in de tijd verschillen. Deze methodieken gaan uit van planontwikkeling in het heden, als ware het dat het aspect tijd met al zijn mitsen en maren niet bestaat. Echter voor de planeconomische haalbaarheid is de factor tijd zeer bepalend, zeker bij grotere ontwikkelingen is de verschuldigde rente forse kostenpost. Wanneer vooraf of achteraf geïnvesteerd wordt, houden die methodieken geen rekening met het nadeel, respectievelijk voordeel, dat met moment van investering wordt bereikt.

Planeconomische aandachtspunten

Vanuit de planeconomische haalbaarheid is het naar voren halen van de opbrengsten en het naar achter verschuiven van de baten het meest gunstig voor het exploitatieresultaat. Sterker nog: door kosten in de tijd naar achteren te verplaatsen is het mogelijk sommige exploitaties sluitend te krijgen. Gelijktijdig ontwikkelen is vaak de aangewezen oplossing.

Borgingsinstrumenten

Voor het type borgingsinstrument geldt alleen voor kwaliteitsinvesteringen in de toekomst een extra mogelijkheid door het sluiten van een posterieure overeenkomst (na vaststelling van het exploitatieplan). In de anterieure en posterieure overeenkomst kunnen afspraken worden vastgelegd over het moment dat de bijdrage moet worden voldaan, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening of bij de ingebruikname. Dit is ook mogelijk via het exploitatieplan. In dat geval kunnen (bezwarende) voorinvesteringen worden voorkomen of beperkt. Punt is wel dat de aan te leggen kwaliteitsverbeteringen bij voorkeur zijn gerealiseerd voordat de rode ontwikkeling wordt gerealiseerd. In de praktijk wordt dit vaak opgelost door in het bestemmingsplan en/of overeenkomst te bepalen dat de kwaliteitsverbetering binnen een bepaalde termijn na de bouw of ingebruikname van de rode ontwikkeling moet zijn gerealiseerd.

Juridische aandachtspunten

In alle gevallen biedt een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan en de faseringsmogelijkheden uit het exploitatieplan, de mogelijkheden investeringen en ontwikkelingen in de tijd vast te leggen. Een fasering in het exploitatieplan geeft de mogelijkheid in een plangebied de ontwikkelingsmogelijkheden en kwaliteitsinvesteringen te faseren in de tijd en deze te koppelen aan de toestemming voor een omgevingsvergunning. De mogelijkheden voor fasering in een exploitatieplan lijken gedetailleerder te kunnen zijn dan de fasering in een bestemmingsplan zelf. In het bestemmingsplan zelf dient op grond van artikel 3.1 Wro namelijk sprake te zijn van ruimtelijke relevantie, terwijl dit in het exploitatieplan niet is vereist.

4.2.5 Locatie kwaliteitsinvestering

Geschikte afwegingsmodellen

Als gekeken wordt naar de locatie waar de kwaliteitsinvestering plaatsvindt zijn alle afwegingsmodellen geschikt behalve wanneer de investeringen buiten het plangebied

plaatsvinden. Dan is de impactbenadering niet goed toepasbaar omdat de functionele relatie tussen de ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering dan niet meer aanwezig is, en omdat bovendien nauwelijks regie kan worden gehouden over deze kwaliteitsinvestering.

Planeconomische aandachtspunten

Vanuit de planeconomische haalbaarheid is het vaak raadzaam de kwaliteitsinvestering op de locatie of in de directe nabijheid te realiseren omdat dit waardeverhogend kan werken voor de gronden.

Borgingsinstrumenten

Voor de toe te passen type borgingsinstrumenten geldt dat wanneer het op de locatie uitgevoerd wordt een projectafwijkingsbesluit of bestemmingsplan met een exploitatieplan of anterieure overeenkomst mogelijk is. Bij investeringen in het plangebied is een structuurvisie noodzakelijk voor de ruimtelijk-functionele samenhang. Buiten het plangebied geldt hetzelfde, maar is het toepassen van een voorwaardelijke verplichting niet mogelijk en ligt een projectafwijkingsbesluit niet voor de hand.

Juridische aandachtspunten

Geen verdere juridische aandachtspunten dan hierboven genoemd.

4.2.6 Type investering

We onderscheiden hierin twee typen investering. Een fysieke investering kan gaan over de aanleg, ontwikkeling of van bijvoorbeeld natuur of wandelpad. Terwijl een financiële investering gaat over een vrijwillige geldelijke bijdrage aan bijvoorbeeld een gebiedsfonds.

Geschikte afwegingsmodellen

Het type kwaliteitsinvestering is niet van invloed op de toepasbaarheid van de afwegingsmodellen, alle zijn in principe toepasbaar.

Planeconomische aandachtspunten

Vanuit de planeconomische haalbaarheid is het vaak interessanter een fysieke kwaliteitsinvestering te doen omdat men dan controle houdt over de te leveren kwaliteit en de kosten daarvan. Nadeel is dat de kosten hoger kunnen zijn dan geraamd omdat een kwaliteitsprestatie is afgesproken. Een financiële bijdrage geeft een zekerheid waarmee men de exploitatie kan doorrekenen.

Borgingsinstrumenten

Bij de fysieke compensatie (die door de initiatiefnemer zelf wordt gerealiseerd) heeft de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. Het bestemmingsplan is samen met het exploitatieplan en de structuurvisie het belangrijkste instrument.

De andere vorm van compensatie bestaat in feite altijd uit een financiële bijdrage. In dat geval vindt borging vooral plaats via de anterieure overeenkomst, in combinatie met (de uitvoeringsparagraaf van) een structuurvisie.

Juridische aandachtspunten

Voor alle type investeringen is het van belang dat wanneer een financiële of fysieke kwaliteitsinvestering wordt gevraagd deze volgens de PTP-criteria terug te voeren zijn. Hiervoor is ook een structuurvisie die zorgt voor de ruimtelijk-functionele samenhang van groot belang. Elke andere bijdrage dient vrijwillig te zijn

4.3 Aanbevelingen planeconomische haalbaarheid

Eén van de belangrijkste peilers onder de RAP projecten is dat niet de overheden maar de initiatiefnemers zorg dragen voor een kwaliteitsverbetering. Deze aanbevelingen zijn dan ook met name geschreven vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Als project niet planeconomisch haalbaar is, wordt niet gestart en vindt er ook geen kwaliteitsinvestering plaats.

4.3.1 Zorg voor een flexibele koppeling tussen kosten en opbrengsten

Een groot deel van de financiële spanning voor in een ruimtelijke ontwikkeling op dit moment komt door de onzekerheid in moment van uitgifte. Bij veel Rood voor Kwaliteit projecten wordt de kwaliteitsbijdrage geëist of verwacht vanaf het moment dat de rode ontwikkeling planologisch geborgd is. Voor een initiatiefnemer is het moment waarop een locatie verkocht of daadwerkelijk ontwikkelt wordt meer bepalend, dan het moment dat de planologische mogelijkheid ontstaat. De tijd die er zit tussen de creatie van de planologische mogelijkheden en de daadwerkelijke realisatie wordt in veel gevallen steeds groter. Advies is dan ook om meer gebruik te maken van voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan zodat er een actieve koppeling komt tussen de kwaliteitsprestatie en de daadwerkelijke realisatie van de rode ontwikkeling.

4.3.2 Zorg voor duidelijkheid vooraf

Veel rood voor kwaliteitsprojecten worden via een procesaanpak aangevlogen, dit is een mooie aanpak om tot een goed resultaat te komen, maar geeft voor initiatiefnemers de meeste onzekerheid over de financiële aspecten. Onzekerheid in het planproces is een belangrijk aspect voor de haalbaarheid van de plannen. Aanbeveling is dan ook in een vroegtijdig stadium de ruimtelijke en daarmee ook de financiële kaders aan te geven.

4.3.3 Zorg voor snelheid

Het adagium tijd is geld, geldt met name voor ruimtelijke planontwikkeling. Bij grote projecten kan een half jaar vertraging een forse kostenpost betekenen doordat rentekosten blijven doortikken. In procedures is vertraging niet altijd te voorkomen maar vooral in de voorbereiding is veel tijd te winnen. Een besluitvormingsproces dat te lang loopt doordat er maar geen besluit wordt genomen of waar elke keer aanvullende vragen of eisen worden gesteld, heeft een negatief effect op de planeconomische haalbaarheid van het initiatief. Zorg als overheid dan ook waar mogelijk voor een zo snel mogelijk besluitvormingsproces om te voorkomen dat initiatiefnemers afhaken.

4.4 Aanbevelingen Juridische borging

4.4.1 Terminologie en begrippen

Kwaliteitsverbetering

Het verdient aanbeveling het begrip “kwaliteitsverbetering” nauwkeurig te omschrijven. De begrippen kwaliteit / voldoende kwaliteit moeten nader in concreet objectiveerbare criteria worden gedefinieerd en afgebakend om willekeur bij beoordeling te voorkomen. Kwaliteit van het landschap kan worden verkregen door:

- beheren van het bestaande;
- verwijderen/sloop rode elementen. Hierbij wordt opgemerkt dat sloop ongewild ook unieke landschapskwaliteiten teniet kan doen (gaan);
- toevoegen van landschapselementen. Hierbij wordt opgemerkt dat het toevoegen van landschapselementen, ongewild ook bestaande landschapskwaliteiten teniet kan doen (gaan).

Vrijwillige en verplichte bijdragen

Het is van belang om te letten op de terminologie. Kosten moeten worden verhaald wanneer sprake is van een wettelijke grondslag voor verhaal van kosten. Vrijwillige bijdragen kunnen worden gevraagd, omdat er geen wettelijke grondslag op grond waarvan bijdragen kunnen worden afgedwongen.

1. *Verplichte kosten* ten behoeve van ontwikkeling van ruimtelijke plannen moeten worden verhaald op grond van afdeling 6.4 Wro met als basis artikel 6.12 in samenhang met artikel 6.17 Wro. De kosten kunnen worden verhaald door het vaststellen van een exploitatieplan. In dat geval is men gebonden aan de kostensoortenlijst van artikel 6.13 Wro in samenhang met de artikelen 6.2.4 en 6.2.5 Bro.

2. *Vrijwillige bijdragen* voor ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gevraagd. Daarbij geldt de beperking dat deze ruimtelijke ontwikkeling concreet moet zijn omschreven in een Structuurvisie (uitvoeringsparagraaf).⁸

4.4.2. Rol van de structuurvisie bij gebiedsontwikkeling

De basis om gebruik te maken van de mogelijkheden om kwaliteitsverbetering af te dwingen c.q. te borgen ligt bij een beherend bestemmingsplan en een structuurvisie. Met een beherend bestemmingsplan heb je het feitelijke kader. Wat kan wel, wat kan niet? Kleinere ontwikkelingen worden via dit bestemmingsplan mogelijk gemaakt, grotere ontwikkelingen niet. In de structuurvisie wordt dan aangegeven wat de gemeente wil bereiken (wensbeeld). Daarnaast kan worden aangegeven of nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn en waar.

Voor grotere ontwikkelingen geldt meestal een voor wat hoort wat principe. Zo wordt in de structuurvisie aangegeven wat men wil bereiken (bijvoorbeeld nieuwe landschapselementen en recreatieve routestructuren) en dat dit alleen gefinancierd kan worden door rode ontwikkelingen toe te staan. Op die manier stimuleer je initiatiefnemers (er worden tenslotte mogelijkheden geboden) en men bereikt het wensbeeld. Tevens kunnen er meerdere plannen aan gekoppeld worden zoals een landschapsontwikkelingsplan. Het opstellen van dit soort plannen is vaak subsidiabel, de uitvoering/realisatie er van niet.

Ruimtelijke en functionele samenhang beschrijven in structuurvisie

Zorg ervoor dat de ruimtelijke en functionele samenhang van de kwaliteitsverbetering altijd geborgd is in een structuurvisie (zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau). In de structuurvisie worden de ontwikkelingen voorzien op basis waarvan de gemeente de herziening van het bestemmingsplan met de bijbehorende kwaliteitsverbetering kan motiveren. Ook is een structuurvisie het toetsingskader voor het afwijken van het bestemmingsplan (projectafwijkingbesluit) en het vastleggen van voorwaardelijke bepalingen. De structuurvisie is daarnaast een vereiste om eventuele financiële bijdragen te vragen.

Structuurvisie als communicatiemiddel

Gebruik de structuurvisie als algemeen communicatiemiddel, en voor het geven van een strategische visie van de gemeente op een bepaald gebied of op het gehele gemeentelijke grondgebied.

4.4.3 Rol van fondsvorming bij gebiedsontwikkeling

Fondsvorming is momenteel alleen mogelijk op basis van de vrijwillige bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen bij vastgestelde structuurvisie en uitvoeringsparagraaf. Zorg ervoor dat de begrote kosten en inkomsten gekoppeld zijn aan een moment waarop het fonds volledig is gevuld of althans zodanig is gevuld dat (een deel van) de kwaliteitsverbetering hieruit kan worden betaald. Anders moet de ontwikkeling uit de gemeentelijke begroting worden betaald en voorgeschoten, waarbij er rekening mee dient te worden gehouden dat de voorgeschoten kosten nooit terugkomen.. Dit levert investerings- en budgetteringsrisico's op voor de gemeente .

Vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

De gemeente kan er voor kiezen om behalve een exploitatieplan vast te stellen, ook een anterieure grondexploitatieovereenkomst te sluiten voor andere afspraken en voor het regelen van de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Op grond van recente jurisprudentie moet voor de verhaalbaarheid van bovenplanse kosten altijd aangetoond worden dat er een rechtstreeks verband is tussen de kosten en het doel waarvoor de bijdrage wordt berekend (Afdeling 6.4 Wro (Artikel 6.12 Wro en volgende) in samenhang met afdeling 6.2 Bro (artikel 6.2.1 en volgende) jo artikel 6.24 Wro).

Fondsvorming via Bedrijven Investeringszones (BIZ)?

Onderzoek de mogelijkheden van fondsvorming op basis van de BIZ. De experimentenwet BIZ is geldig tot 1 januari 2015. Voor de periode na 1 januari 2015 is een nieuwe wet in de maak. Het is niet uitgesloten dat deze wet ook kan worden toegepast op het thema Rood voor Kwaliteit. Een BIZ maakt het mogelijk voor ondernemers (initiatiefnemers) om gezamenlijk te investeren in een aantrekkelijke omgeving (gebied), waar alle ondernemers (initiatiefnemers) in de zone aan meebetalen. De activiteiten van een BIZ zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte van de BIZ. De ondernemers / eigenaren bepalen zelf de activiteiten, de gemeenteraad moet wel instemmen en toetsen op algemeen belang in de openbare ruimte.

4.4.4 Exploitatieplan

Motiveer het besluit om af te zien van een exploitatieplan

Indien afgezien wordt (en kan worden) van het vaststellen van een exploitatieplan, terwijl wel afspraken moeten worden gemaakt over kwaliteitsverbetering, zorg er dan voor dat dit goed gemotiveerd is in het vaststellingsbesluit (van het bestemmingsplan of projectafwijkingbesluit).

Artikel 6.12 van de Wro bepaalt immers dat een exploitatieplan moet worden vastgesteld uiterlijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het projectafwijkingbesluit als dat plan/besluit de verwezenlijking van een in artikel 6.2.1 van het Bro omschreven bouwplan mogelijk maakt. Van het vaststellen van een exploitatieplan kan onder meer worden afgezien als het verhaal van de zogenoemde exploitatiekosten (bij voorbeeld plankosten, kosten van voorzieningen van openbaar nut en compensatoire maatregelen buiten het plangebied, zie artikel 6.2.4 en artikel 6.2.5 van het Bro) anderszins verzekerd is en indien het stellen van locatie-eisen en een fasering niet noodzakelijk zijn. Daarvan is sprake indien een anterieure overeenkomst is gesloten waarin afspraken met betrekking tot kostenverhaal (en/of fasering) zijn vastgelegd en in het bestemmingsplan de locatie-eisen (c.q. kwaliteitsverbetering).

4.4.5 Verplichting tot realisatie

Aangezien een bestemmingsplan mogelijkheden biedt, en geen verplichting tot realisatie kan opleggen, is de verhaalbaarheid van de verplichte kosten op basis van het exploitatieplan in zekere zin ook onzeker. Als de planologische mogelijkheden in het planologische besluit niet (meteen) worden gerealiseerd, kan de gemeente de gemaakte kosten ook niet meteen verhalen, in het slechtste geval mogelijk in het geheel niet. In geval de gemeente al geïnvesteerd heeft in het bouwrijp maken, kan dat een fors verlies betekenen. Dit kan op twee manieren worden opgelost:

- In het bestemmingsplan kan met de voorwaardelijke verplichting ook een koppeling worden gelegd tussen de termijn van realisatie van de ontwikkeling zelf, als van de kwaliteitsverbetering (zie voorbeelden in bijlage).
- In het exploitatieplan kan een fasering worden opgenomen. Het afspreken van een fasering alleen in een anterieure overeenkomst biedt de gemeente niet voldoende zekerheid. Een fasering in het exploitatieplan heeft als voordeel dat op grond van die fasering ook vergunningen kunnen worden geweigerd wanneer een vergunning wordt aangevraagd in een gebied dat op grond van fasering nog niet wordt ontwikkeld. Zou de gemeente die fasering niet in een exploitatieplan vastleggen, dan kan de gemeente een eventuele vergunningaanvraag niet weigeren.

4.4.6 Privaatrechtelijke borgingsmogelijkheden

Planologische medewerking niet afhankelijk maken van financiële bijdrage

Afspraken maken over financiële bijdragen in een overeenkomst mag, mits dit niet vooraf als voorwaarde gekoppeld is aan bijvoorbeeld de planologische medewerking. Zorg er voor dat de planologische medewerking gemotiveerd wordt vanuit de uitvoerbaarheid van het plan (noodzaak kwaliteitsverbetering in relatie tot het borgen van de uitvoering ervan).

Afspraken over beheer en exploitatie

- Bij het vastleggen van de kwaliteit moet altijd verwezen worden naar vastgesteld beleid om willekeur te voorkomen en om te voorkomen dat gemeente misbruik maakt van bevoegdheden.
- Afspraken moeten redelijk, billijk, en uitvoerbaar zijn. Bovendien moeten de afspraken die worden vastgelegd ook op lange termijn houdbaar zijn en in stand kunnen worden gehouden, en blijven.
- De clausules en voorwaarden moeten met een kettingbeding met boete bij niet nakoming op een volgende rechtsopvolger overgaan. Dit om er zeker van te zijn dat de landschappelijke inpassing ook door de rechtsopvolger in stand wordt gelaten en gehouden.
- Om bovenstaande redenen is het aan te bevelen deze overeenkomst niet onder de Wob te laten vallen gelet op het algemeen belang dat ermee is gemoeid. Op grond van 6.24 lid 3 hoeft de gemeente alleen maar een kennisgeving te publiceren van de gesloten overeenkomst en alleen zakelijke weergave ter inzage te leggen, maar niet uitgesloten wordt dat de gehele overeenkomst ter inzage wordt gelegd, uit oogpunt van transparantie.
- Bovendien wordt aanbevolen een dergelijke overeenkomst bij het kadaster te laten inschrijven. Zo is voor iedereen duidelijk dat er een bijzonder plicht op de eigenaar van die gronden rust m.b.t. onderhoud en instandhouding van kwaliteitsverbetering.

Hoe om te gaan met proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid?

In een Nota Grondbeleid (en/of structuurvisie) de criteria vastleggen hoe wordt omgegaan met kostenverdeling ten aanzien van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Omdat het drie van elkaar afhankelijke criteria zijn, moet er wel een maatstaf zijn waaraan wordt getoetst.

4.4.7 Dienst van algemeen economisch belang

Staatsteun mag, tenzij het verboden is

- Door het opleggen van bepaalde verplichtingen met uitzonderingen en kortingen, is het mogelijk dat de verhouding tussen de initiatiefnemer en de gemeentelijke overheid wordt aangemerkt als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Daarvan is sprake als een gemeente specifieke verplichtingen oplegt aan de organisatie die de dienst aanbiedt en daarbij (eventueel) financieel bijspringt, om ervoor te zorgen dat deze dienst op de gewenste wijze wordt aangeboden. Hiervoor gelden namelijk speciale Europese (mededinging)regels om te voorkomen dat sprake is van oneerlijke concurrentie en mogelijke staatssteun.
- Voorkom dat sprake is van verboden staatssteun tussen gemeente en bedrijven, bijvoorbeeld als gelden uit een fonds aan het bedrijf worden verstrekt, waardoor het bedrijf een voordeel heeft, maar ook indien de gemeente niet alle verplichte kosten verhaalt op de initiatiefnemer.
- Let bij koop/verkoop van gronden op dat de prijs gebaseerd op een reële marktconforme taxatie.

- Voorkom het niet doorberekenen van kosten in een exploitatieopzet (of ovk) die de gemeente wel verplicht is te verhalen.(staatssteun)
- Voorkom het verstrekken van subsidie zonder deugdelijke grondslag.
- Voorkom ongeoorloofd handelen door een professionele partij een voordeel te bieden in betaalmomenten, verschuldigde rentes.
- Maak een checklist bij het opstellen van de overeenkomst en loop deze na op mogelijke risico's zoals hierboven aangegeven.

Onderzoek een mogelijke aanbestedingsplicht

Onderzoek de gevolgen van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in relatie tot de aanbestedingsregels van de gemeente en Europa. Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting kan leiden tot een overheidsopdracht indien deze zo direct is geformuleerd dat hij beschouwd kan worden als een opdracht. Indien de waarde van deze opdracht de drempelwaarde van de gemeentelijke en Europese aanbestedingsregels te boven gaat, kan er dus sprake zijn van een openbare (Europese) aanbestedingsplicht.

4.5 Aanbevelingen planologische afweging

4.5.1 Leg kwaliteiten vast

Uit alle onderzochte methodieken en ervaringen vanuit de expertmeetings blijkt duidelijk dat geen enkele methode goed kan werken, als vooraf de beoogde kwaliteiten niet bekend en vastgelegd zijn. De door de provincie opgestelde Kwaliteitsgids voor de Utrechtse Landschappen is hierbij een goed vertrekpunt. De kwaliteitsgids kan dan per gemeente aangevuld worden met andere te versterken (ruimtelijke) kwaliteiten die specifiek passen binnen de visie en beleid van de desbetreffende gemeente.

4.5.2. Afwegingsmethodieken vervangen niet de ruimtelijke afweging

Het gevaar van gestandaardiseerde afwegingsmethodieken is dat ze weleens verward worden met de ruimtelijke afweging. Beide dienen echter een ander doel, de ruimtelijke afweging bepaalt of een locatie geschikt is voor een bepaalde functie, de afwegingsmethodiek helpt vervolgens de balans te bepalen tussen ontwikkelingsmogelijkheden en kwaliteitsinvestering.

4.5.3 Geen verevening maar compensatie

Grootste gevaar bij het toepassen van Rood voor Kwaliteit is dat er snel sprake is van afroming op basis van het genoten economisch voordeel. De gang van zaken in de provincie Noord-Brabant is daar een goed voorbeeld van. Een goede en juridisch houdbare vereveningsmethodiek gaat uit van de aantasting van ruimtelijke kwaliteiten die ruimtelijk gecompenseerd moeten worden. Hiervoor is dus wel noodzakelijk dat de kwaliteiten goed benoemd zijn en dat de kwaliteitsinvestering deze ook compenseert. Bij projecten die uitgaan van het behoud van kwaliteit door rode ontwikkeling speelt deze discussie niet. Het rood is immers compensatie voor de voortzetting van geleverde kwaliteitsprestatie.



Aantal initiatiefnemers	Afwegingsmodellen	Borgingsinstrumenten	Juridische aandachtspunten	Planeconomische aandachtspunten
Één of enkele	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Projectatiewijkingbesluit (PAB) + EP of anterieure overeenkomst ✓ BP (voorwaardelijke verplichting)+ exploitatieplan of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij één of een beperkt aantal eigenaren is dit makkelijker te realiseren • Voorwaardelijke verplichting alleen mogelijk op eigen perceel • Voor anterieure overeenkomst is overeenstemming nodig met alle eigenaren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ investeringsrisico wordt beperkt gedeeld • financiële positie initiatiefnemer bepalend.
Meerdere of veel	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Procesaanpak 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ BP (uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid) + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij meerdere of veel eigenaren moeilijk te effectueren. • Exploitatieverordening? • Voorwaardelijke verplichting niet geschikt indien het meerdere eigenaren en dito percelen betreft 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ verdeling kosten en baten over partijen • beheer(kosten).
Aantal functies				
Één of enkele	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuurvisie als basis ✓ PAB + EP of anterieure overeenkomst ✓ BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Functies mogelijk maken via BP of PAB • Structuurvisie voor functionele samenhang • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kwetsbaar voor opbrengst- en kostenfluctuaties. • relatief lagere plan en onderzoekskosten
Meerdere of veel	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Impactbenadering 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Functies mogelijk maken via BP of PAB • Structuurvisie voor functionele samenhang • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ minder kwetsbaar voor opbrengst- en kosten fluctuaties. • relatief hogere plan en onderzoekskosten
Schaalgrootte				
Erf	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of anterieure overeenkomst ✓ BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • EP verplicht tenzij overeenstemming met alle eigenaren. Bij één of een beperkt aantal eigenaren is dit makkelijker te realiseren • Voorwaardelijke verplichting mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ verhouding investeringskosten vs. potentiële opbrengst blijft aandachtspunt. • hoge saneringskosten risico haalbaarheid.
Buitenplaats	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke inpassingsmaatregelen binnen plangebied • Proportionaliteit, Toerekenbaarheid, Profijt (PTP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ uitgifte in erfpacht moeilijker te vermarkten. • verhouding investeringskosten vs. potentiële opbrengst blijft aandachtspunt.
Gebied	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuurvisie als basis ✓ BP + EP of anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (vrijwillige fondsbijdrage, tenzij gebiedseigen kosten): let op PTP 	<ul style="list-style-type: none"> • planeconomische haalbaarheid moeilijker te berekenen.
Moment kwaliteitsinvestering				
Vooraf	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Impactbenadering ✗ Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kwaliteiten worden in stand gehouden zonder dat er (nog) opbrengsten tegen overstaan • rentelasten moeilijk te voorspellen.
Geleijktijdig	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP 	<ul style="list-style-type: none"> • Door een goede koppeling met een voorwaardelijke verplichting goed mogelijk.
In de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Impactbenadering ✗ Normbedragen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP + posterieure ovk (of ant. overeenkomst) 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP • Faseringsregeling in EP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ideaal wanneer afhankelijk van verkoop locaties. • kan de planeconomische haalbaarheid positief beïnvloeden.
Locatie kwaliteitsinvestering				
Op de locatie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorwaardelijke verplichting in BP 	<ul style="list-style-type: none"> • kwaliteitsinvesteringen op de locatie kunnen bijdragen aan de waardeontwikkeling van de locatie
In het plangebied	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuurvisie ✓ Verder idem 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang 	<ul style="list-style-type: none"> • kwaliteitsinvesteringen in het plangebied kunnen bijdragen aan de waardeontwikkeling van de locatie • geen effect
Buiten het plangebied	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Impactbenadering 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuurvisie ✓ BP + ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Voorwaardelijke verplichting niet mogelijk 	
Type kwaliteitsinvestering				
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuurvisie ✓ ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Anders alleen vrijwillige bijdrage mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • duidelijkheid over de te leveren kwaliteitsprestatie.
Fysiek	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alle geschikt 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PAB + EP of ant. overeenkomst ✓ BP + EP of ant. overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie voor ruimtelijk-functionele samenhang • Anders alleen vrijwillige realisatie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ controle over kosten en kwaliteit die geleverd wordt. • kostenfluctuaties zijn van invloed en geven onzekerheid.

BIJLAGEN

- Bijlage 1: Planeconomische kengetallen (aanlegkosten)
- Bijlage 2: Planeconomische kengetallen (beheerkosten)
- Bijlage 3: Planeconomische kengetallen (opbrengsten)
- Bijlage 4: Het instrumentarium
- Bijlage 5: Analyse Rood voor Kwaliteitsbeleid overige provincies
- Bijlage 6: Bouwstenen Rood voor Kwaliteit
- Bijlage 7: Samenstelling Expertmeetings

BIJLAGE 1: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (AANLEGKOSTEN)

AANLEGKOSTEN

Groene elementen	Nr.	Eenheid	Prijs totaal per eenheid
Beek en Bron	01 03	Ha	€ 9.000,00
Kranswierwater	01 04	Ha	€ 5.000,00
Zoete plas	02 01	Ha	€ 5.000,00
Moeras	03 01	Ha	€ 6.000,00
Gemaaid rietland	04 01	Ha	€ 4.500,00
Veenmosrietland en moerasheide	04 02	Ha	€ 5.500,00
Trilveen	05 01	Ha	€ 5.000,00
Vochtige heide	05 02	Ha	€ 5.500,00
Zwakbufferend ven	06 01	Ha	€ 5.000,00
Zuur ven of hoogveenven	06 02	Ha	€ 5.000,00
Droge heide	06 04	Ha	€ 5.500,00
Zandverstuiving	06 05	Ha	€ 5.500,00
Nat schraalland	06 06	Ha	€ 5.500,00
Vochtig hooiland	07 01	Ha	€ 5.500,00
Droog schraalland	07 02	Ha	€ 5.500,00
Kruiden- en faunarijk grasland (met IGG)	10 01	Ha	€ 1.360,00
Glanshaverhooiland	10 02	Ha	€ 1.360,00
Kruiden- en faunarijk akker (met IGG)	11 01	Ha	€ 1.360,00
Ruigteveld	12 02	Ha	€ 1.360,00
Vochtig weidevogelgrasland (met IGG)	12 03	Ha	€ 1.360,00
Wintergastenweide (met IGG)	12 05	Ha	€ 1.360,00
Rivier- en beekbegeleidend bos	12 06	Ha	€ 15.000,00
Hoog- en laagveenbos	13 01	Ha	€ 15.000,00
Dennen-, eiken- en beukenbos	13 02	Ha	€ 15.000,00
Droog bos met productiefunctie (hout op stam)	14 01	Ha	€ 15.000,00
Vochtig bos met productiefunctie (hout op stam)	14 02	Ha	€ 15.000,00
Vochtig hakhout en middenbos	15 02	Ha	€ 15.000,00
Droog hakhout	16 01	Ha	€ 15.000,00
Park- en stinzenbos	16 02	Ha	€ 15.000,00
Eendenkooi	17 01	Ha	€ 5.000,00
Poel en klein historisch water (prijs per stuk)	17 02	Ha	€ 5.000,00
Houtwal, houtsingel en struweelhaag	18 02	100 m	€ 750,00
Knip- of scheerheg	18 03	100 m	€ 750,00
Laan (prijs per ha)	18 04	100 m	€ 800,00
Knotbomenrij en elzensingel (prijs per km)	18 05	100 m	€ 900,00
Hoogstamboomgaard	18 06	Stuks	€ 75,00
Fortterrein	L01 10	Ha	Maatwerk
Historisch bouwwerk en erf	L01 11	Ha	Maatwerk
Historische tuin	L01 12	Ha	Maatwerk
Struweelrand	L01 13	Ha	€ 23.800,00
Hakhoutbosje	L01 14	Ha	€ 1.360,00

AANLEGKOSTEN

Grijze elementen	Eenheid	Totaal prijs eenheid
Rasters plaatsen		
Konijnenraster	100 m	€ 590
Veeraster	100 m	€ 305
Jongveeraster	100 m	€ 40
Schape raster	100 m	€ 635
Elektrisch 2-draads veeraster	100 m	€ 2.360
Elektrisch 3-draads veeraster	100 m	€ 2.855
Elektrisch 5-draads veeraster	100 m	€ 3.965
Poort	1 stuk	€ 625
Wildrooster 1700x2100x500mm	1 stuk	€ 2.535
Wildrooster 4080x2100x500mm	1 stuk	€ 4.800
Wildrooster 1300x2050x450mm, licht verkeer	1 stuk	€ 1.715
Vee-rooster 1700x2100x500mm	1 stuk	€ 2.445
Vee-rooster 4080x2100x500mm	1 stuk	€ 6.075
Rasters verwijderen		
Opruimen draadraster	1000 m	€ 300
Opruimen gaasraster (1,10 m)	1000 m	€ 875
Opruimen gaasraster (2,2 meter)	1000 m	€ 3.020
Laden en lossen afval	m ³	€ 10
Transporteren van afval	1000 m	€ 5
Faunavoorzieningen		
Hertenkerend raster	100 m	€ 3.800
Reekerend raster	100 m	€ 4.000
Kleinwild/dassenkerend raster	100 m	€ 2.400
Combiraster ree/kleinwild	100 m	€ 3.100
Combiraster eldelhert/kleinwild/amfibie	100 m	€ 5.800
Combiraster ree/kleinwild/amfibie	100 m	€ 4.100
Combiraster kleinwild/amfibie	100 m	€ 3.500
Amfibiescherm	100 m	€ 2.300
Hertentunnel	1 stuk	€ 45.000
Grote faunatunnel	1 stuk	€ 45.000
Kleine faunatunnel	1 stuk	€ 35.000
Ecoduiker	1 stuk	€ 35.000
Onverharde passagestrook over viaduct	1 stuk	€ 3.900
Loopplank in duiker	1 stuk	€ 3.900
Ecoduct	1 stuk	€ 3.800.000
Brugaanpassing	1 stuk	€ 2.800.000
Signaleringsysteem	1 stuk	€ 1.200.000
Recreatieve voorzieningen		
Eenvoudige afvalbak	1 stuk	€ 130
Luxe afvalbak	1 stuk	€ 220
Bank	1 stuk	€ 260
Picknickset	1 stuk	€ 710
Bord (zand)	1 stuk	€ 70
Bord (klei)	1 stuk	€ 85
Slagboom	1 stuk	€ 240
Wandeldoorgang (klaphek)	1 stuk	€ 260
Wandeldoorgang (sluis)	1 stuk	€ 80

AANLEGKOSTEN

Wegen en paden		
Zandspoor 100 cm breed op zandgrond	100 m	€ 2.500
Zandpad/karrespoor 300 cm breed op zandgrond	100 m	€ 1.280
Zandpad/karrespoor 300 cm breed op kleigrond	100 m	€ 1.300
Zandpad/karrespoor 300 cm breed op veengrond	100 m	€ 1.425
Schelpenpad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 2.500
Schelpenpad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 2.530
Schelpenpad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 2.650
Half verhard pad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 2.775
Half verhard pad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 2.790
Half verhard pad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 2.910
Half verhard pad 400 op zandgrond (weg)	100 m	€ 17.870
Half verhard pad 400 op kleigrond (weg)	100 m	€ 17.875
Half verhard pad 400 op veengrond (weg)	100 m	€ 17.885
Betonpad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 17.200
Betonpad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 17.230
Betonpad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 17.350
Asfaltpad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 3.700
Asfaltpad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 4.620
Asfaltpad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 4.735
Asfaltpad 400 cm breed op zandgrond (weg)	100 m	€ 7.690
Asfaltpad 400 cm breed op kleigrond (weg)	100 m	€ 7.710
Asfaltpad 400 cm breed op veengrond (weg)	100 m	€ 7.850
Gebakken klinkerpad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 13.755
Gebakken klinkerpad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 13.765
Gebakken klinkerpad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 13.800
Betonklinkerpad 300 cm breed op zandgrond (fietspad)	100 m	€ 11.025
Betonklinkerpad 300 cm breed op kleigrond (fietspad)	100 m	€ 11.035
Betonklinkerpad 300 cm breed op veengrond (fietspad)	100 m	€ 11.075
Gebakken klinkerpad 400 cm breed op zandgrond (weg)	100 m	€ 31.000
Gebakken klinkerpad 400 cm breed op kleigrond (weg)	100 m	€ 31.030
Gebakken klinkerpad 400 cm breed op veengrond (weg)	100 m	€ 31.165
Betonklinkerpad 400 cm breed op zandgrond (weg)	100 m	€ 27.460
Betonklinkerpad 400 cm breed op kleigrond (weg)	100 m	€ 27.480
Betonklinkerpad 400 cm breed op veengrond (weg)	100 m	€ 27.615
Watergangen		
Greppel 150 cm breed, 50 cm diep zand (verwerken grond in terrein)	100 m	€ 55
Greppel 150 cm breed, 50 cm diep klei (verwerken grond in terrein)	100 m	€ 60
Greppel 150 cm breed, 50 cm diep veen (verwerken grond in terrein)	100 m	€ 90
Sloot 700 cm breed, 100 cm diep zand (grond afvoeren)	100 m	€ 1.240
Sloot 700 cm breed, 100 cm diep klei (grond afvoeren)	100 m	€ 1.490
Sloot 700 cm breed, 100 cm diep veen (grond afvoeren)	100 m	€ 1.984
Sloot 700 cm breed, 150 cm diep zand (grond afvoeren)	100 m	€ 1.860
Sloot 700 cm breed, 150 cm diep klei (grond afvoeren)	100 m	€ 2.230
Sloot 700 cm breed, 150 cm diep veen (grond afvoeren)	100 m	€ 2.976

AANLEGKOSTEN

Sloot 300 cm breed, 150 cm diep zand	100 m	
Sloot 300 cm breed, 150 cm diep klei	100 m	
Sloot 300 cm breed, 150 cm diep veen	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep zand	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep klei	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep veen	100 m	
Sloot 700 cm breed, 200 cm diep zand (grond afvoeren)	100 m	€ 2.480
Sloot 700 cm breed, 200 cm diep klei (grond afvoeren)	100 m	€ 2.976
Sloot 700 cm breed, 200 cm diep veen (grond afvoeren)	100 m	€ 3.968
Natuurvriendelijke oevers		
Bloemrijke flauwe oever 3 m breed (1:3)	100 m	€ 2.000
Rietoever flauwe oever 3 m breed (1:3)	100 m	€ 1.700
Plasberm	100 m	€ 2.900
Overige voorzieningen		
Kraal, 51 stuks per 100 m, incl aankoop straanders	100 m	€ 2.040
Kraal, 100 stuks per 100 m, incl aankoop straanders	100 m	€ 2.550
Weidepomp	1 sruk	€ 360
Bruggen		
Brug houtconstuctie (wandel/fiets)	1 stuk	€ 10.520
Brug houtconstuctie met betonfundering (wandel/fiets)	1 stuk	€ 11.730
Brug betonconstuctie (wandel)	1 stuk	€ 67.440
Brug betonconstuctie (wandel/fiets)	1 stuk	€ 71.850
Vlakke plaatbrug (erftoegang)	1 stuk	€ 11.320
Landbouwbrug 4 m breed en 15 m overspanning	1 stuk	€ 40.440
Steiger hardhout	100 m	€ 18.800
Duikers en voorde		
Voorde	100 m	€ 30.540
Duiker pvc of beton ø 1,25 m	1 m	€ 1.160
Duiker pvc of beton ø 1,50 m	1 m	€ 1.390
Duiker pvc of beton ø 1,60 m	1 m	€ 1.485
Duiker pvc of beton ø 1,80 m	1 m	€ 1.670
Duiker pvc of beton ø 2,00 m	1 m	€ 1.855
Duiker pvc of beton ø 3,00 m	1 m	€ 2.785
Parkeerplaatsen		
Parkeerterrein eenvoudig grasbeton	m2	€ 65
Parkeerterrein eenvoudig betonklinkers	m2	€ 80
Parkeerterrein betonklinkers met beveiligde toegang	m2	€ 125
Parkeerterrein betonklinkers met beveiligde toegang en betaals	m2	€ 270

BIJLAGE 2: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (BEHEERKOSTEN)

BEHEERKOSTEN

Utrechtse
Heuvelrug en
Gelderse Vallei
(zand)

Kostenrange
per hectare per
jaar

Groene elementen

Natuur-/Recreatietype: Beheertype:	nr.	Minimaal	Maximaal
Beek en Bron	03 01	€ 85,00	€ 90,00
Kranswierwater	04 01	€ 50,00	€ 52,50
Zoete plas	04 02	€ 50,00	€ 55,00
Moeras	05 01		
Gemaaid rietland	05 02		
Veenmosrietland en moerasheide	06 01	€ 2.000,00	€ 2.100,00
Trilveen	06 02		
Vochtige heide	06 04	€ 200,00	€ 210,00
Zwakbufferend ven	06 05	€ 60,00	€ 65,00
Zuur ven of hoogveenven	06 06	€ 82,50	€ 87,50
Droge heide	07 01	€ 212,50	€ 217,50
Zandverstuiwing	07 02	€ 92,50	€ 95,00
Nat schraalland	10 01		
Vochtig hooiland	10 02		
Droog schraalland	11 01	€ 680,00	€ 685,00
Kruiden- en faunarijk grasland (met IGG)	12 02	€ 362,50	€ 367,50
Glanshaverhooiland	12 03		
Kruiden- en faunarijk akker (met IGG)	12 05	€ 1.270,00	€ 1.275,00
Ruigteveld	12 06	€ 77,50	€ 82,50
Vochtig weidevogelgrasland (met IGG)	13 01		
Wintergastenweide (met IGG)	13 02		
Rivier- en beekbegeleidend bos	14 01	€ 40,00	€ 45,00
Hoog- en laagveenbos	14 02		
Dennen-, eiken- en beukenbos	15 02	€ 150,00	€ 155,00
Droog bos met productiefunctie (hout op stam)	16 01	€ 87,50	€ 92,50
Vochtig bos met productiefunctie (hout op stam)	16 02		
Vochtig hakhout en middenbos	17 01		
Droog hakhout	17 02	€ 377,50	€ 385,00
Park- en stinzenbos	17 03	€ 345,00	€ 350,00
Eendenkooi	17 04		
Poel en klein historisch water (prijs per stuk)	18 01	€ 105,00	€ 110,00
Houtwal, houtsingel en struweelhaag	18 02	€ 1.500,00	€ 1.525,00
Knip- of scheerheg	18 03	€ 2.080,00	€ 2.090,00
Laan (prijs per ha)	18 04	€ 1.250,00	€ 1.275,00
Knotbomenrij en elzensingel (prijs per km)	18 05		
Hoogstamboomgaard	18 06	€ 3.425,00	€ 3.435,00
Fortterrein	18 07		
Historisch bouwwerk en erf	18 08	€ 35,00	€ 40,00
Historische tuin	18 09	€ 5.025,00	€ 5.035,00
Struweelrand	L01 10		

Rivierengebied (klei)		Groene hart en Eemland (veen)	
Kostenrange per hectare per jaar		Kostenrange per hectare per jaar	
Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
		€ 85,00	€ 90,00
€ 50,00	€ 52,50	€ 50,00	€ 52,50
€ 52,00	€ 55,00	€ 52,00	€ 55,00
€ 640,00	€ 645,00	€ 640,00	€ 645,00
€ 810,00	€ 815,00	€ 810,00	€ 815,00
		€ 2.000,00	€ 2.100,00
		€ 2.300,00	€ 2.350,00
€ 2.032,50	€ 2.037,50	€ 2.032,50	€ 2.037,50
€ 1.275,50	€ 1.285,50	€ 1.275,50	€ 1.285,50
€ 680,00	€ 685,00		
€ 362,50	€ 367,50	€ 362,50	€ 367,50
€ 920,00	€ 925,00		
€ 1.270,00	€ 1.275,00		
€ 77,50	€ 82,50	€ 77,50	€ 82,50
€ 625,00	€ 630,00	€ 625,00	€ 630,00
€ 90,00	€ 95,00	€ 90,00	€ 95,00
€ 40,00	€ 45,00		
		€ 30,00	€ 35,00
€ 110,00	€ 115,00	€ 110,00	€ 115,00
€ 3.177,50	€ 3.185,00	€ 3.177,50	€ 3.185,00
€ 345,00	€ 350,00		
€ 2.065,00	€ 2.075,00	€ 2.065,00	€ 2.075,00
€ 105,00	€ 110,00	€ 105,00	€ 110,00
€ 1.500,00	€ 1.525,00	€ 1.500,00	€ 1.525,00
€ 2.080,00	€ 2.090,00	€ 2.080,00	€ 2.090,00
€ 1.250,00	€ 1.275,00	€ 1.250,00	€ 1.275,00
€ 580,00	€ 587,50	€ 580,00	€ 587,50
€ 3.425,00	€ 3.435,00	€ 3.425,00	€ 3.435,00
€ 820,00	€ 830,00	€ 820,00	€ 830,00
€ 35,00	€ 40,00	€ 35,00	€ 40,00
€ 5.025,00	€ 5.035,00		
€ 3.177,50	€ 3.185,00	€ 3.177,50	€ 3.185,00

Standaardprijs volgens schema TBO's
Kostenprijs per ha per jaar
€ 88,10
€ 51,33
€ 53,50
€ 640,97
€ 813,41
€ 2.013,32
€ 2.321,82
€ 208,47
€ 63,41
€ 85,64
€ 219,61
€ 93,09
€ 2.036,49
€ 1.281,98
€ 683,87
€ 365,23
€ 921,35
€ 1.274,01
€ 81,50
€ 628,18
€ 91,60
€ 42,45
€ 31,91
€ 153,17
€ 89,10
€ 112,21
€ 3.181,27
€ 380,92
€ 347,40
€ 2.070,69
€ 107,75
€ 1.513,40
€ 2.087,92
€ 1.266,93
€ 584,13
€ 3.431,97
€ 824,18
€ 37,10
€ 3.031,54
€ 3.181,27

BEHEERKOSTEN

Utrechtse
Heuvelrug en
Gelderse Vallei
(zand)

*Kostenrange
per hectare per
jaar*

Groene elementen

Hakhoutbosje	L01 11		
Bomenrij en solitaire bomen	L01 13	€ 1.250,00	€ 1.275,00
Rietzoom en klein rietperceel	L01 14		
Natuurvriendelijke oever	L01 15	€ 1.450,00	€ 1.500,00
R0 Afgesloten natuurterrein	20 01	€ 20,00	€ 25,00
R0 Opengesteld, inrichtingsniveau beperkt	21 01	€ 50,00	€ 55,00
R2 Opengesteld, inrichtingsniveau basis	22 01	€ 100,00	€ 105,00
R3 Opengesteld, inrichtingsniveau plus	23 01	€ 245,00	€ 250,00
R4 Opengesteld, recreatie om de stad	24 01	€ 3.400,00	€ 3.500,00

Grijze elementen	Eenheid	Totaal prijs eenheid
Rasters plaatsen		
Konijnenraster	100 m	€ 45,00
Veeraster	100 m	€ 45,00
Jongveeraster	100 m	€ 45,00
Schapenraster	100 m	€ 45,00
Elektrisch 2-draads veeraster	100 m	€ 45,00
Elektrisch 3-draads veeraster	100 m	€ 45,00
Elektrisch 5-draads veeraster	100 m	€ 45,00
Poort	1 stuk	€ 45,00
Wildrooster 1700x2100x500mm	1 stuk	€ 100,00
Wildrooster 4080x2100x500mm	1 stuk	€ 175,00
Wildrooster 1300x2050x450mm, licht verkeer	1 stuk	€ 100,00
Veeooster 1700x2100x500mm	1 stuk	€ 100,00
Veeooster 4080x2100x500mm	1 stuk	€ 150,00
Faunavoorzieningen		
Hertenkerend raster	100 m	€ 45,00
Reekerendraster	100 m	€ 45,00
Kleinwild/dassenkerend raster	100 m	€ 45,00
Combiraster ree/kleinwild	100 m	€ 45,00
Combiraster eldelhert/kleinwild/amfibie	100 m	€ 45,00
Combiraster ree/kleinwild/amfibie	100 m	€ 45,00
Combirater kleinwild/amfibie	100 m	€ 45,00
Amfibiescherm	100 m	€ 45,00
Hertentunnel	1 m	€ 10,00
Grote faunatunnel	1 m	€ 8,50
Kleine faunatunnel	1 m	€ 6,50
Ecoduiker	1 m	€ 4,50
Onverharde passagestrook over viaduct	1 m	€ 100,00
Loopplank in duiker	1 m	€ 4,50
Ecoduct	1 m	€ 10.000,00

Rivierengebied (klei)		Groene hart en Eemland (veen)	
Kostenrange per hectare per jaar		Kostenrange per hectare per jaar	
Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
€ 3.177,50	€ 3.185,00	€ 3.177,50	€ 3.185,00
€ 1.250,00	€ 1.275,00	€ 1.250,00	€ 1.275,00
€ 930,00	€ 940,00	€ 930,00	€ 940,00
€ 1.450,00	€ 1.500,00	€ 1.450,00	€ 1.500,00
€ 20,00	€ 25,00	€ 20,00	€ 25,00
€ 50,00	€ 55,00	€ 50,00	€ 55,00
€ 100,00	€ 105,00	€ 100,00	€ 105,00
€ 245,00	€ 250,00	€ 245,00	€ 250,00
€ 3.400,00	€ 3.500,00	€ 3.400,00	€ 3.500,00

Standaardprijs volgens schema TBO's
Kostenprijs per ha per jaar
€ 3.181,27
€ 1.266,93
€ 935,00
€ 1.470,00
€ 23,34
€ 51,53
€ 104,92
€ 247,51
€ 3.435,03

BEHEERKOSTEN

Grijze elementen	Eenheid	Totaal prijs eenheid
Brugaanpassing	1 m	€ 7.500,00
Signaleringsysteem	1 m	€ 5.000,00
Recreatieve voorzieningen		
Eenvoudige afvalbak	1 stuk	€ 10,00
Luxe afvalbak	1 stuk	€ 10,00
Ruimen zwerfvuil	1 ha	€ 48,00
Bank	1 stuk	€ 23,00
Picknickset	1 stuk	€ 25,00
Bord	1 stuk	€ 5,00
Slagboom	1 stuk	€ 30,00
Wandeldoorgang (klaphek)	1 stuk	€ 15,00
Wandeldoorgang (sluis)	1 stuk	€ 10,00
Wegen en paden		
Beheerpad	100 m	€ 27,00
Zandspoor 100 cm breed op zandgrond	100 m	€ 30,00
Zandpad/karrespoor 300 cm breed	100 m	€ 50,00
Schelpenpad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 440,00
Half verhard pad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 440,00
Half verhard pad 400 breed (weg)	100 m	€ 590,00
Betonpad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 480,00
Asfaltpad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 480,00
Asfaltpad 400 cm breed (weg)	100 m	€ 600,00
Gebakken klinkerpad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 550,00
Betonklinkerpad 300 cm breed (fietspad)	100 m	€ 550,00
Gebakken klinkerpad 400 cm breed (weg)	100 m	€ 730,00
Betonklinkerpad 400 cm breed (weg)	100 m	€ 730,00
Watergangen		
Greppel 150 cm breed, 50 cm diep zand	100 m	€ 45,00
Sloot 700 cm breed, 100 cm diep zand	100 m	€ 450,00
Sloot 700 cm breed, 150 cm diep zand	100 m	€ 450,00
Sloot 300 cm breed, 150 cm diep zand	100 m	
Sloot 300 cm breed, 150 cm diep klei	100 m	
Sloot 300 cm breed, 150 cm diep veen	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep zand	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep klei	100 m	
Sloot 400 cm breed, 150 cm diep veen	100 m	
Sloot 700 cm breed, 200 cm diep zand	100 m	€ 450,00
Natuurvriendelijke oevers		
Bloemrijke flauwe oever 3 m breed (1:3)	100 m	€ 390,00
Rietoever flauwe oever 3 m breed (1:3)	100 m	€ 450,00
Plasberm	100 m	€ 390,00
Overige voorzieningen		
Kraal, 51 stuks per 100 m, incl aankoop straanders	100 m	€ 45,00
Kraal, 100 stuks per 100 m, incl aankoop straanders	100 m	€ 45,00
Weidepomp	1 stuk	€ 50,00

BEHEERKOSTEN

Grijze elementen	Eenheid	Totaal prijs eenheid
Bruggen		
Brug houtconstuctie (wandel/fiets)	1 stuk	€ 940,00
Brug houtconstuctie met betonfundering (wandel/fiets)	1 stuk	€ 940,00
Brug betonconstuctie (wandel)	1 stuk	€ 780,00
Brug betonconstuctie (wandel/fiets)	1 stuk	€ 780,00
Vlakke plaatbrug (erftoegang)	1 stuk	€ 250,00
Landbouwbrug 4 m breed en 15 m overspanning	1 stuk	€ 450,00
Steiger	1 stuk	€ 150,00
Duikers en voorde		
Voorde	100 m	€ 480,00
Duiker baggeren en onderhoud profiel	1 m	€ 4,50
Parkeerplaatsen		
Parkeerterrein eenvoudig grasbeton	100 m ²	€ 750,00
Parkeerterrein eenvoudig betonklinkers	100 m ²	€ 250,00
Beveiligde toegang	100 m ²	€ 250,00
Beveiligde toegang en betaalsysteem	100 m ²	€ 300,00

BIJLAGE 3: PLANECONOMISCHE KENGETALLEN (OPBRENGSTEN)

OPBRENGSTEN

Groene elementen		Standaardprijs volgens schema TBO's	
Natuur-/Recreatietype: Beheertype:	nr.	Totaal opbrengsten per ha per jr	Exploitaties aldo per ha per jr
Beek en Bron	03 01		€ 138,57-
Kranswierwater	04 01		€ 81,75-
Zoete plas	04 02		€ 6,67-
Moeras	05 01		€ 88,10-
Gemaaid rietland	05 02		€ 51,33-
Veenmosrietland en moerasheide	06 01		€ 53,50-
Trilveen	06 02		€ 640,97-
Vochtige heide	06 04	€ 3,50	€ 204,97-
Zwakbufferend ven	06 05	€ 1,05	€ 62,36-
Zuur ven of hoogveenven	06 06	€ 0,53	€ 85,11-
Droge heide	07 01	€ 3,50	€ 216,11-
Zandverstuiving	07 02	€ 1,75	€ 91,34-
Nat schraalland	10 01		€ 2.036,49-
Vochtig hooiland	10 02	€ 42,50	€ 1.239,48-
Droog schraalland	11 01		€ 683,87-
Kruiden- en faunarijk grasland (met IGG)	12 02	€ 63,75	€ 301,48-
Glanshaverhooiland	12 03	€ 150,00	€ 771,35-
Kruiden- en faunarijk akker (met IGG)	12 05	€ 290,00	€ 984,01-
Ruigteveld	12 06		€ 81,50-
Vochtig weidevogelgrasland (met IGG)	13 01	€ 108,75	€ 519,43-
Wintergastenweide (met IGG)	13 02	€ 72,75	€ 18,85-
Rivier- en beekbegeleidend bos	14 01	€ 3,50	€ 38,95-
Hoog- en laagveenbos	14 02	€ 3,50	€ 28,41-
Dennen-, eiken- en beukenbos	15 02	€ 48,50	€ 104,67-
Droog bos met productiefunctie (hout op stam)	16 01	€ 93,78	€ 4,68
Vochtig bos met productiefunctie (hout op stam)	16 02	€ 107,55	€ 4,66-
Vochtig hakhout en middenbos	17 01	€ 216,86	€ 2.964,41-
Droog hakhout	17 02	€ 25,00	€ 355,29-
Park- en stinzenbos	17 03	€ 12,15	€ 335,25-
Eendenkooi	17 04	€ 0,35	€ 2.070,34-
Poel en klein historisch water (prijs per stuk)	18 01		€ 107,75-
Houtwal, houtsingel en struweelhaag	18 02	€ 40,00	€ 1.473,40-
Knip- of scheerheg	18 03		€ 2.087,92-
Laan (prijs per ha)	18 04	€ 51,16	€ 1.215,77-
Knotbomenrij en elzensingel (prijs per km)	18 05	€ 50,00	€ 534,13-
Hoogstamboomgaard	18 06	€ 500,00	€ 2.931,97-
Fortterrein	18 07	€ 1,05	€ 823,13-
Historisch bouwwerk en erf	18 08		€ 37,10-
Historische tuin	18 09		€ 5.031,54-
Struweelrand	L01 10	€ 40,00	€ 1.473,40-
Hakhoutbosje	L01 11	€ 40,00	€ 1.473,40-
Bomenrij en solitaire bomen	L01 13	€ 51,16	€ 1.215,77-
Rietzoom en klein rietperceel	L01 14		€ 51,33-

Opmerkingen
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: maaien
In eigen regie: maaien. Via ingebruikgeving: begrazen binnen raster/sloten. Via ingebruikgeving: maaien
In eigen regie: maaien
In eigen regie: verkoop traditioneel gewas. Via ingebruikgeving: verkoop traditioneel gewas.
In eigen regie: maaien. Via ingebruikgeving: maaien
In eigen regie: maaien. Via ingebruikgeving: begrazen binnen raster/sloten. Via ingebruikgeving: maaien
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: oogst hout 2,5m ³ /ha/jr. In eigen regie: verkoop houtsnippers. Hout op stam: omvorming (oost hout 10m ³ 3 jr)
In eigen regie: bosbijproducten. Hout op stam.
In eigen regie: bosbijproducten. Hout op stam.
In eigen regie: essenhakhout. In eigen regie: hakhout. In eigen regie: griend. In eigen regie: middenbos.
In eigen regie: oogst hout 1m ³ ha/jr
In eigen regie: opstandsbeheer. In eigen regie: verkoop houtsnippers.
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: houtoogst laanbomen. In eigen regie: verkoop houtsnippers.
In eigen regie: verkoop houtsnippers
In eigen regie: boomgaard
In eigen regie: opstandsbeheer. In eigen regie: verkoop houtsnippers.
In eigen regie: opstandsbeheer. In eigen regie: verkoop houtsnippers.
In eigen regie: houtoogst laanbomen. In eigen regie: verkoop houtsnippers.

OPBRENGSTEN

Groene elementen		Standaardprijs volgens schema TBO's	
Natuur-/Recreatietype: Beheertype:	nr.	Totaal opbrengsten per ha per jr	Exploitaties aldo per ha per jr
Natuurvriendelijke oever	L01 15		€ 803,00-
R0 Afgesloten natuurterrein	20 01		€ 23,34-
R0 Opengesteld, inrichtingsniveau beperkt	21 01	€ 0,25	€ 51,28-
R2 Opengesteld, inrichtingsniveau basis	22 01	€ 2,88	€ 102,04-
R3 Opengesteld, inrichtingsniveau plus	23 01	€ 3,18	€ 244,33-
R4 Opengesteld, recreatie om de stad	24 01	€ 162,00	€ 3.435,03-

In eigen regie: recreatie 'beperkt'. In eigen regie: verkoop houtsnippers.
In eigen regie: water recreatie. In eigen regie: recreatie 'basis' inrichting.
In eigen regie: recreatie 'plus' inrichting. In eigen regie: water recreatie.
In eigen regie: water recreatie. In eigen regie: RodS inrichting.

Wonen

Type	Bandbreedte opbrengst					
	Kavelwaarde k.k.		Erfpacht %		Verhuur per m2 vvo	
Woningen						
maximaal Kavelopp	laag	hoog	laag	hoog	laag	hoog
500	€ 250.000	€ 400.000	3%	5%	€ 11	€ 13
750	€ 350.000	€ 500.000	3%	5%		
1000	€ 400.000	€ 550.000				
>1001	€ 450.000	€ 600.000	3%	5%		
Landhuis						
Kavelopp (m2)	laag	hoog	laag	hoog	n.t.b.	n.t.b.
<2000	€ 500.000	€ 750.000	3%	5%	laag	hoog
>2000	€ 600.000	€ 900.000	3%	5%		
Appartement						
type	laag	hoog	laag	hoog	laag	hoog
koop	18%	30%	3%	5%		
huur	20%	25%			€ 13	€ 15

Bedrijven

Type	Bandbreedte opbrengst					
	Verkoop per m2		Erfpacht %		Verhuur per m2 vvo	
	laag	hoog	laag	hoog	laag	hoog
Bedrijfsruimte	€ 100	€ 320	3%	5%	€ 30	€ 60
Kantoorlocatie	€ 180	€ 450	3%	5%	€ 85	€ 182

Invloeden				
Locatie	Situering	te bebouwen m3	Voorzieningen in omgeving	woningtype
+++	++	+	+	+
+++	++	+	+	+
+++	++	++	+	+
+++	++	++	o	o
+++	++	++	o	o
		te realiseren m2		
+++	+	++	++	o
++	+	++	++	o

Invloeden			
Locatie	te realiseren m2 BVO	Ontsluiting	Voorzieningen
++	+++	+	o
+++	+++	+	+

Agrarisch

Bandbreedte opbrengst gronden					
Type	Kavelopp (m2)	Verkoop per m2		Erfpacht / pacht %	
		laag	hoog	laag	hoog
Agrarisch bouwvlak met bedrijfswoning				3	5
	0-400	€ 129	€ 146		
	401-1000	€ 23	€ 27		
	1001-4500	€ 18	€ 20		
	4501-7500	€ 10	€ 11		
	>7501	€ 6	€ 7		
Agrarisch bouwvlak zonder bedrijfswoning				3	5
	0-400	€ 53	€ 60		
	401-1000	€ 23	€ 27		
	1001-4500	€ 18	€ 20		
	4501-7500	€ 10	€ 11		
	>7501	€ 6	€ 7		
Agrarische grond					
<i>Kromme Rijn-streek en Heuvelrug</i>					
	Bouwland	€ 5	€ 6	2	3
	Grasland	€ 4	€ 5	2	3
<i>Westelijk weidegebied Utrecht</i>					
	Bouwland	€ 4	€ 5	2	3
	Grasland	€ 4	€ 5	2	3
<i>Centraal tuinbouwgebied Utrecht</i>					
	Bouwland	-	-		
	Grasland	€ 4	€ 5	2	3
<i>Eemland</i>					
	Bouwland	€ 5	€ 6	2	3
	Grasland	€ 4	€ 5	2	3
<i>Zandgebied in Utrecht</i>					
	Bouwland	€ 3	€ 4	2	3
	Grasland	€ 4	€ 4	2	3



Invloeden			
Locatie	Grondslag	Ontwatering	Ontsluiting
+	o	o	+
+	o	o	+
o o	+	+	o o
o o	+	+	o o
+	+	+	+
o o	+	+	o o
o o	+	+	o o

Detailhandel en Horeca

Bandbreedte opbrengst						
Type	Verkoop per m2		Erfpacht %		Verhuur per m2 VVO (inclusief bebouwing)	
	laag	hoog	laag	hoog	laag	hoog
Horeca	€ 150	€ 300	4	6	€ 130	€ 180
Detailhandel	€ 120	€ 220	4	6	€ 15	€ 150

Verblijfsrecreatie

Type	Bandbreedte opbrengst			
	Verkoop m2 grond		Erfpacht	
	laag	hoog	laag	hoog
Campings	€ 10	€ 18	5%	7%
Bungalowparken	€ 15	€ 25	5%	7%
Hotel en pensions	€ 200	€ 400	5%	7%
Overig	€ 100	€ 150	3%	5%



Invloeden			
Locatie	te realiseren m2	Zichtbaarheid	Ontsluiting
+++	++	+	+
+++	++	+	+



Invloeden				
te realiseren m2 bebouwing	Omvang	Locatie	Bereikbaarheid	Voorzieningen in omgeving
+	+	++	0	+
++	+	++	0	+
+++	0	++	+	++
++	0	++	0	++

BIJLAGE 4: HET INSTRUMENTARIUM

HET INSTRUMENTARIUM

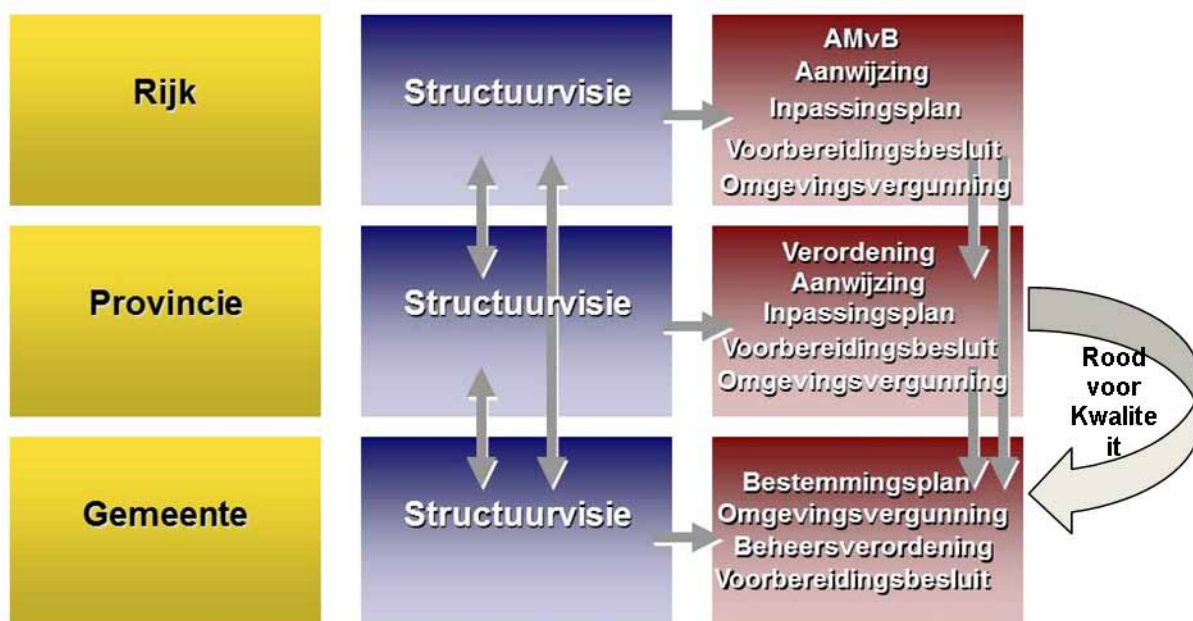
1.1 Algemeen wettelijk kader

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een besluit in het kader van Rood voor Kwaliteit is naast de ruimtelijke afweging en de (plan) economische afweging ook de mogelijkheid van juridische borging van belang. In dit hoofdstuk staat de juridische borging centraal en worden alle mogelijke instrumenten beschreven en beoordeeld op bruikbaarheid. Het gaat daarbij met name om de juridische haalbaarheid van de regelingen in het kader van 'Rood voor Kwaliteit'. Daarnaast ziet de juridisch borging toe op de tijdige en verzekerde uitvoering van de afspraken over investeringen, maatregelen en betalingen. Ook worden de risico's in beeld gebracht voor de gemeenten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, waardoor zij de risicodragende partij kunnen worden.

Bij een aantal provincies is dit beleidsmatig vertaald in de provinciale structuurvisie en de ruimtelijke verordening. In het algemeen wordt het beleid gehanteerd dat, bij nieuwe bouwontwikkelingen in het buitengebied, wordt gezocht naar een evenwichtige balans tussen verstedelijking enerzijds en open ruimte, groen, water e.d. anderzijds. Deze balans kan worden 'verstoorde' door een nieuwe bouwontwikkeling, bijvoorbeeld omdat die ontwikkeling een verdichting van het landschap of het verlies aan groen impliceert. Om niettemin de ruimtelijke kwaliteit te borgen, wordt tegenover de bouwontwikkeling in het buitengebied een investering in de ruimtelijke kwaliteit van dat buitengebied verlangd.

1.1.1 Basis voor de juridische borging: systeem van de Wro

De basis voor het onderzoek borging vormt onderstaand schema.



Toelichting bij het schema. Rijk, provincies en gemeenten stellen structuurvisies vast die niet juridisch bindend zijn (linkerkolom) (Wro, hoofdstuk 2 Structuurvisies). In de verticale kolom wordt rekening gehouden met het beleid van hogere overheden, maar verplicht is het niet. Om het beleid in de structuurvisies door te laten werken naar lagere overheden moet dit plaatsvinden via de rechterkolom (de juridische doorwerking) (met name hoofdstuk 4 Wro). Kort gezegd werkt dit als volgt:

- vertaling van doelstellingen uit de structuurvisie in ruimtelijk bindende plannen en besluiten (AMvB's, Verordening, Aanwijzing (proactief, reactief), Inpassingsplannen, bestemmingsplannen)
- doorwerking van boven naar beneden (via AMvB's naar verordeningen en bestemmingsplannen en van verordeningen naar bestemmingsplannen e.d.)
- mogelijkheden voor privaatrechtelijke afspraken, en structuurvisies als basis voor privaatrechtelijke afspraken.

Provincie en Rijk leggen hun beleid vast in structuurvisies (indicatief) en/of juridische regels, zoals een verordening. De provincie en Rijk beoordelen of het gemeentelijke ontwerp bestemmingsplan overeenstemt met het provinciale en Rijksbeleid en regelgeving. De provincie en het Rijk kunnen eventueel zienswijzen indienen, als er vanuit haar provinciale (of rijks-) belangen aanleiding toe is. De gemeente moet bij de vaststelling van het plan rekening houden met deze zienswijze, want loopt anders het risico van een reactieve aanwijzing door de provincie (of Rijk). Deze beoordeling vindt plaats na vaststelling en voor de terinzagelegging van het vastgestelde plan. Vervolgens legt de gemeente het vastgestelde plan ter inzage. Als er een reactieve aanwijzing is gedaan, dan treedt dat onderdeel van het plan niet in werking. De provincie heeft ook de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het bestemmingsplan (dit geldt ook voor het Rijk).

Algemene regels ruimtelijke ordening

Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister of van Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van provinciale inpassingsplannen en van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen (artikel 4.3 Wro).

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verplicht het bestuursorgaan om bij de voorbereiding van het ruimtelijk plan te onderzoeken welke waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden.

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie

Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd (artikel 2.2 Wro).

Provinciale Ruimtelijke Verordening

Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen (artikel 4.1 Wro).

Provinciaal Inpassingsplan (PIP)

Indien de provincie er een eigen provinciaal belang bij heeft om een project te realiseren en zelf de regie wil voeren over de inhoud en te nemen maatregelen, kan zij ook zelf een inpassingsplan vaststellen (artikel 3.26 Wro). Het inpassingsplan heeft dezelfde vorm en inhoud als het gemeentelijk bestemmingsplan.

Bij Rood voor Kwaliteit is bijvoorbeeld te denken aan een provinciale weg, die moet worden ingepast en waarvoor mitigerende en compenserende maatregelen noodzakelijk zijn. Ook is te denken aan een windturbinepark dat door de provincie wordt geïnitieerd.

Proactieve aanwijzing

Naast het vaststellen van algemene regels (verordening) kent de Wro de mogelijkheid voor de provincie om lagere overheden door middel van een proactieve aanwijzing te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen (artikel 4.2 Wro). Daarbij moet wel sprake zijn van een provinciaal belang en een goede ruimtelijke ordening.

Bij Rood voor Kwaliteit kan dit instrument bijvoorbeeld worden ingezet als een gemeente niet wenst mee te werken aan de Rood voor Kwaliteit projecten, waarvoor eerst een bestemmingsplan moet worden opgesteld.

Reactieve aanwijzing (en zienswijzen)

De reactieve aanwijzing geeft de mogelijkheid om de inwerkingtreding van een bestemmingsplan of projectafwijkingbesluit te blokkeren ter bescherming van bovengemeentelijke belangen (artikel 3.8, lid 6 Wro). Het instrument mag alleen worden ingezet als uiterste middel. Vereiste is dat de provincie bij het ontwerp bestemmingsplan haar zienswijze heeft gegeven en deze niet is overgenomen, of als het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld die niet gebaseerd zijn op de zienswijze van de provincie.

Bij Rood voor Kwaliteit is te denken aan een reactieve aanwijzing indien een bestemmingsplan op het onderdeel van de kwaliteitsverbetering strijdig is met de Provinciale Structuurvisie en Verordening.

1.1.2 Overige relevante regelgeving

Algemene wet bestuursrecht: algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's)

Zorgvuldigheid en belangenafweging, afdeling 3.2 Awb.

Het fundament van ieder besluit en plan is artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat bestuursorganen verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen (zorgvuldige voorbereiding).

Daarnaast: artikel 3:3 (verbod détournement de pouvoir): het bestuursorgaan mag haar bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Bijvoorbeeld: de gemeente mag de bevoegdheid om van een bestemmingsplan af te wijken niet afhankelijk stellen van het tekenen van een overeenkomst waarbij de aanvrager de voorwaarde is opgelegd uitsluitend aan ingezetenen of economisch gebonden van die gemeente te verkopen of verhuren (Hoge Raad 3 april 1998, AB 1998/24 Hornkamp-Alkemade).

Artikel 3:4: Zorgvuldigheidsbeginsel: zorgvuldige belangenafweging en evenredigheid, verbod van willekeur-gelijkheidsbeginsel).

Motivering: afdeling 3.7 Awb

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). De motivering moet een deugdelijke feitelijke grondslag hebben en de motivering moet het besluit kunnen dragen. Zorgvuldigheid en belangenafweging: artikelen 3:47 t/m 3:50 Awb: formele zorgvuldigheid.

1.2 Provincie Utrecht: huidig kwaliteitsinstrumentarium

In deze paragraaf zijn de kaders van het kwaliteitsinstrumentarium van de provincie in Utrecht beschreven. Voor een vergelijking hoe dit in andere provincies is gedaan zijn in de bijlagen voorbeelden opgenomen van Noord-Brabant, Limburg en Overijssel.

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Utrecht (PRS) (4 februari 2013)

In de PRS Utrecht is het kwaliteitsinstrumentarium landelijk gebied als volgt omschreven: "Regelingen om ongewenste verstedelijking van het platteland te voorkomen en om ontwikkelingen te stimuleren die bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Betreft rood-voor-groen en ruimte-voor-ruimte."

Kwaliteitsontwikkeling (rood-voor-groen) (hoofdstuk 6 PRS)

In delen van het landelijk gebied is sprake van een kwalitatieve opgave waar omzetting van landbouwgrond naar groene, soms ook stedelijke gelieerde functies aanvaardbaar is. Het gaat daarbij om:

- kernrandzones (zie paragraaf 6.2 PRS), waarbij ruimte moet zijn voor stedelijke (gelieerde) functies en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd;
- recreatiezones (zie paragraaf 6.7.1 PRS), waar sprake is van een recreatieve

opgave die ook door rood-voor-groenconstructies moet kunnen worden gerealiseerd;

- gebieden binnen en direct grenzend aan de groene contour (zie paragraaf 6.5.2 PRS), waar nieuwe natuurgebieden met behulp van alternatieve financieringsmogelijkheden kunnen worden gerealiseerd.

Buiten deze gebieden is de inzet van rood-voor-groen niet mogelijk, behoudens kleinschalige verbetering vanuit bestaande bouwpercelen, zoals hierna wordt toegelicht.

Provinciale Ruimtelijke Verordening (4 februari 2013)

Het beleid uit de PRS is als volgt vertaald in de provinciale ver-ordening. De rode tekstdelen zijn door BRO gemarkeerd en hebben betrekking op het toestaan van de ruimtelijke ontwikkeling in re-latie tot een kwaliteitsverbetering.

Artikel 4.8 Kernrandzone

1. Als 'Kernrandzone' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Landelijk gebied.

2. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die de volgende ruimtelijke ontwikkelingen toestaan:

a. kleinschalige stedelijke functies direct in aansluiting op het stedelijk gebied indien dit ten dienste staat van:

1° versterking van de recreatieve belevingswaarde van de kernrandzone, of

2° realisatie van natuur binnen de Groene contour, of

3° realisatie van recreatief groen binnen de Recreatiezone, of

4° realisatie van recreatieve voorzieningen binnen de Recreatiezone;

b. uitplaatsing van een functie vanuit het stedelijk gebied naar de kernrandzone in aansluiting op stedelijk gebied waardoor de ruimtelijke kwaliteit in het stedelijk gebied wordt verhoogd;

c. realisatie van woningen in het kader van Ruimte voor ruimte-regeling waardoor de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied wordt verhoogd;

d. stadsrandactiviteiten;

e. de onder a. tot en met d. genoemde ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1° de ontwikkelingen zijn in overeenstemming met een integrale visie op de kernrandzone;

2° de ontwikkelingen zijn landschappelijk goed inpasbaar;

3° de ontwikkelingen leiden tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit die ten minste in een redelijke verhouding staat tot de omvang van de ontwikkelingen;

4° de omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd.

3. De toelichting op een ruimtelijk plan bevat een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Afhankelijk van de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkeling maakt een integrale visie op de kernrandzone en een beeldkwaliteitsparagraaf onderdeel uit van de onderbouwing.

Toelichting artikel 4.8 Kernrandzone

De omvang en de begrenzing van een kernrandzone verschilt per kern. Het is aan gemeenten om deze nader te bepalen en daarvoor in ruimtelijke plannen gericht beleid op te nemen. Een integrale visie voor (een gedeelte van) de kernrandzone is hiervoor het aangewezen instrument. Indien afgewogen binnen de visie kunnen door toepassing van dit artikel kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Deze ontwikkelingen horen thuis in de kernrandzone (stadsrandactiviteiten), of leiden elders (in het stedelijk of landelijk gebied) tot verhoging van de kwaliteit of maken het bereiken van een bepaald doel mogelijk (zoals realisatie van natuur of recreatief groen). Deze ontwikkelingen zijn onder voorwaarden mogelijk: landschappelijke inpassing, redelijke verhouding tussen toe te voegen rood en doel en geen belemmering van de omliggende agrarische bedrijven in hun bedrijfsvoering.

Artikel 4.12 Groene contour

1. Als 'Groene contour' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Natuur.
2. Een ruimtelijk plan bevat geen bestemmingen en regels die de realisatie van de Groene contour belemmeren.
3. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die rood voor groen ontwikkelingen toestaan, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. de rode en groene ontwikkelingen worden in samenhang ontwikkeld waarbij de hoeveelheid toe te voegen rode ontwikkeling in redelijke verhouding staat tot de hoeveelheid te ontwikkelen nieuwe natuur. De nieuwe natuur wordt gerealiseerd binnen de groene contour;
 - b. de tijdige realisering van de natuur en de duurzame instandhouding daarvan is verzekerd;
 - c. de rode en groene ontwikkelingen leiden per saldo tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit;
 - d. de omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd;
4. De toelichting op een ruimtelijk plan bevat een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing.
5. Gedeputeerde staten kunnen een gebied binnen de 'Groene contour' aanwijzen als 'Ecologische hoofdstructuur' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Natuur wanneer de nieuwe natuur is vastgelegd in een ruimtelijk plan.

Toelichting Artikel 4.12 Groene contour

Derde lid: Binnen de groene contour zijn rode ontwikkeling aanvaardbaar als deze bijdragen aan het realiseren van natuurdoelstellingen. Deze natuurdoelstellingen worden uitgewerkt in het Natuurbeheerplan 2013. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de realisatie van natuur met voldoende kwaliteit. Indien de rode ontwikkelingen geen plek kunnen vinden binnen de groene contour, kunnen ze ook in de kernrandzone gerealiseerd worden, onder de voorwaarden zoals opgenomen in artikel Kernrandzone.

Met tijdige realisatie wordt geduid op het gelijktijdig realiseren van rood en groen dan wel het realiseren van groen direct aansluitend op de realisatie van het rood.

Vierde lid: Een beeldkwaliteitsparagraaf bevat in ieder geval een analyse van de bestaande kwaliteiten, een onderbouwing op welke wijze de beoogde ontwikkeling bijdraagt aan die kwaliteiten en op welke wijze dit in de regels van het ruimtelijk plan is verankerd.

Artikel 1.1, lid 2

Rood voor groen ontwikkelingen: nieuwe bebouwing of vervangende bebouwing ten behoeve van stedelijke functies of stedelijk gelieerde functies in ruil voor de ontwikkeling van nieuwe natuur, groen ten behoeve van recreatief gebruik of ruimte voor verbetering van de kwaliteit van water, wateropvang of droogte bestrijding.

Toelichting artikel 1.1, lid 2:

het gaat hierbij om een scala aan mogelijkheden, waarbij in essentie stedelijke bebouwing wordt toegestaan in ruil voor de ontwikkeling van natuur.

Artikel 4.16 Recreatiezone

1. Als 'Recreatiezone' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Recreatie.

2. Een ruimtelijk plan bevat bestemmingen en regels ter bescherming van de instandhouding en de bereikbaarheid van bestaande recreatieve voorzieningen.

3. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die voorzien in nieuwe bovenlokale recreatieve voorzieningen.

4. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die nieuwvestiging van golfterreinen toestaan, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het golfterrein mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van landschappelijke kernkwaliteiten, natuurwaarden en de cultuurhistorische waarden;
- b. recreatief medegebruik is gewaarborgd.

5. Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die rood voor groenontwikkelingen toestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a. de rode en groene ontwikkelingen worden in samenhang ontwikkeld waarbij de hoeveelheid toe te voegen rode ontwikkeling in redelijke verhouding staat tot de hoeveelheid extra recreatieve voorzieningen;
- b. de tijdige realisering van de recreatievoorziening en de duurzame instandhouding daarvan is verzekerd;
- c. de rode en groene ontwikkelingen leiden per saldo tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit;
- d. de omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd.

6. De toelichting op een ruimtelijk plan bevat een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Een integrale visie en een beeldkwaliteitsparagraaf maken onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing.

Toelichting Artikel 4.16 Recreatiezone

Vijfde lid: Bij de groen-ontwikkelingen moet onder meer gedacht worden aan het inrichten van een gebied voor natuur met recreatieve belevings- en gebruikswaarde. Binnen de

recreatiezone zijn rode ontwikkeling aanvaardbaar als deze bijdragen aan het realiseren van de recreatiedoelstellingen. Indien de rode ontwikkelingen geen plek kunnen vinden binnen de groene contour, kunnen ze ook in de kernrandzone gerealiseerd worden, onder de voorwaarden zoals opgenomen in artikel Kernrandzone. De beide zones, recreatiezone en kernrandzone, kunnen elkaar daarbij overlappen. Met tijdige realisatie wordt geduimd op het gelijktijdig realiseren van rood en groen dan wel het realiseren van groen direct aansluitend op de realisatie van het rood.

1.3 Gemeentelijk instrumentarium: publiekrechtelijk

De doorwerking van het provinciaal beleid in het gemeentelijk beleid is beschreven in paragraaf 2.1. Dat betekent in het systeem van de wet (Wro) dat de gemeente bij het vaststellen van haar bestemmingsplannen en het verlenen van omgevingsvergunningen moet voldoen aan de verordening ruimte van de provincie. De gemeente moet bij ruimtelijke ontwikkelingen (rood voor groen ontwikkelingen) de verordening in acht nemen. Maar niet alleen dat, want omdat de ontwikkelingen plaatsvinden op het gemeentelijk niveau, moet de gemeente het beleid concreet toepassen (uitvoeren) en ruimtelijk én financieel inkaderen en borgen. De gemeente kan daartoe twee sporen bewandelen of een combinatie daarvan: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. In de paragrafen 2.3 en 2.4 is dit nader uitgewerkt.

Om het principe van Rood voor Kwaliteit te effectueren heeft de gemeente het instrumentarium van de structuurvisie, het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Deze instrumenten worden hierna besproken. Ook kan worden gestuurd via welstand, maar dat aspect blijft in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten.

1.3.1 De structuurvisie

Wettelijke basis

Artikel 2.1 Wro 6.13 lid 7 Wro, 6.24 lid 1a Wro

Beschrijving

De structuurvisie legt de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid vast. Daarnaast is de structuurvisie een noodzakelijke voorwaarde voor het verhalen van bovenplanse kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er mag namelijk alleen een fondsbijdrage in de exploitatieopzet worden opgenomen, bedoeld om dergelijke kosten te verhalen als er, voor de locaties die het betreft, een structuurvisie is vastgesteld. Voor de goede orde: de wetgever heeft weliswaar bepaald dat een dergelijke fondsbijdrage is toegestaan, maar tegelijk nadrukkelijk bepaald dat deze geen onderdeel uitmaakt van het afdwingbare kostenverhaal via het publieke spoor (exploitatieplan). Er zijn geen juridische eisen die bepalen hoe de bedoelde ruimtelijke ontwikkelingen beschreven moeten worden in de structuurvisie. Deze structuurvisie moet al vastgesteld zijn, voordat de gemeente een overeenkomst sluit met particuliere eigenaren. Wat precies onder het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' valt, is echter niet duidelijk.

Bruikbaarheid / toepassingsmogelijkheden

De Wro regelt provinciale en gemeentelijke structuurvisies (zie artikel 2.2 respectievelijk artikel 2.1 van de Wro), maar uit artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro volgt niet of daarin een provinciale of een gemeentelijke structuurvisie wordt vereist. Gelet op het doel van de structuurvisie-eis - te weten het inzichtelijk maken van het ruimtelijke verband tussen de verlieslatende ontwikkeling enerzijds en de nieuwe rode (verstedelijkings)ontwikkeling anderzijds - is het evenwel goed voorstelbaar dat een provinciale structuurvisie niet (altijd) volstaat. Gemeenten zullen daarom het principe van Rood voor Kwaliteit nader moeten concretiseren in gemeentelijke structuurvisies. Uitgangspunt daarbij is dat daarin zowel de in de desbetreffende gemeente mogelijke kwaliteitsbijdrage als de nieuwe rode ontwikkeling zijn beschreven .

De structuurvisie is niet alleen noodzakelijk voor de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om overeenkomsten te sluiten over bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar kan ook worden gehanteerd ter motivering en invulling van et begrip 'een goede ruimtelijke ordening' bij het besluit tot verlening van de planologische medewerking. De gemeentelijke structuurvisie vormt aldus het verbindingsstuk tussen het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke instrumentarium ter effectuering van het principe van Rood voor Kwaliteit.

Wellicht nog belangrijker is de rol van de structuurvisie bij het leggen van de ruimtelijke en functionele samenhang bij Rood voor Kwaliteit projecten zoals bij het vragen van een financiële bijdrage of fysieke compensatie. Voor een ruimtelijke ontwikkeling namelijk, die niet als een bouwplan is te kwalificeren is en waarvoor op grond van artikel 6.12 lid 1 jo artikel 6.17 Wro geen verplichte kosten kunnen worden verhaald, kunnen, als een ruimtelijke ontwikkeling specifiek is vastgelegd in de structuurvisie, vrijwillige bijdragen worden gevraagd. Daarbij moet er wel een relatie bestaan tussen het project en de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. Is dat niet het geval, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van kostenverhaal, maar van baatafoming. Dat is niet toegestaan op grond van de Wro.

Als een ruimtelijke ontwikkeling (kwaliteitsverbetering) in een structuurvisie is vastgelegd, kunnen behalve het vragen van vrijwillige bijdragen, ook verplichte kosten worden verhaald. Dat kan alleen als de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling meeneemt in het vast te stellen exploitatiegebied. Door het exploitatiegebied groter te maken kunnen kosten als verplichte kosten uit de kostensoortenlijst worden meegenomen in de verplicht te verhalen kosten.

Voorbeeld: Structuurvisie Waalre (Noord Brabant), met name hoofdstuk 8 (Uitvoeringsparagraaf).

⁸ *Zie Tijdschrift voor Bouwrecht, 2011/114, juni 2011*

⁹ *Zie Tijdschrift voor Bouwrecht, 2011/114, juni 2011*

1.3.2 Het bestemmingsplan

Wettelijke grondslag

Artikel 3.1 Wro

Beschrijving

Het bestemmingsplan biedt met haar rechtstreeks bindende werking een juridisch kader om richting te geven aan de gewenste ontwikkeling of het beheer van een gebied. Het bestemmingsplan regelt het gebruik van gronden en bouwwerken. De bestemming en de bouwregels geven aan wat wel en niet mag in een bepaald gebied. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, planregels en verbeelding. De planregels en verbeelding zijn juridisch bindend, de toelichting niet.

Ruimtelijke relevantie

de regels moeten direct verband houden met de bestemming die aan de gronden worden toegekend. De regels moeten rechtstreeks betrekking hebben op het ruimtebeslag van de gronden zelf of effect hebben op het ruimtebeslag van nabijgelegen gronden.

Bruikbaarheid / toepassingsmogelijkheden

Het bestemmingsplan is hét instrument bij uitstek om een koppeling te maken tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de daarmee uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onlosmakelijk verbonden investeringen in ruimtelijke kwaliteit.⁹

Opmerkingen

Onder de Wro geldt nog steeds het beginsel van ‘toelatingsplanologie’: in een bestemmingsplan kunnen aan grondeigenaren en gebruikers geen verplichtingen worden opgelegd tot het uitvoeren van datgene wat in het plan geregeld is. Ruimtelijke relevantie moet worden aangetoond.¹⁰

In het bestemmingsplan zijn verschillende regelopties voor het vastleggen van het principe van Rood voor Kwaliteit. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Directe bestemming
- Voorwaardelijke verplichting
- Wijzigingsbevoegdheid (en uitwerkingsplicht)
- Nadere eisen
- Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

1. Directe bestemming

Beschrijving

Met een directe bestemming legt de gemeente direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast.

Bruikbaarheid / toepassingsmogelijkheden

De directe bestemming is het directe toetsingskader voor omgevingsvergunningen en, via de gebruiksvoorschriften, voor bepaalde activiteiten van burgers en bedrijven.

Opmerkingen

Aan een directe bestemming kunnen – anders dan via verbodsbepalingen en voorwaardelijke bepalingen – niet of nauwelijks verplichtingen worden opgenomen.

2. Voorwaardelijke verplichting

Beschrijving

Een algemeen aanvaard beginsel in het Nederlands ruimtelijk bestuursrecht is het beginsel van de toelatingsplanologie. Dit houdt in dat het bestemmingsplan gebruikers van gronden en opstallen niet kan verplichten tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald. De voorwaardelijke bestemming is een (in de jurisprudentie geaccepteerde) uitzondering op dit beginsel. Afgezien van met het bestemmingsplan strijdige situaties zal, gelet op voornoemd beginsel van toelatingsplanologie, altijd discrepantie bestaan tussen de planologisch toegestane situatie en de feitelijke situatie. Te denken valt aan de situatie waarin het bestemmingsplan de oprichting van een bijgebouw mogelijk maakt, maar feitelijk geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid. Bouwen *mág*, maar moet niet.¹¹

Het is mogelijk om een bepaalde bestemming afhankelijk te maken van de realisatie van een bepaalde ontwikkeling, althans aan degene die gebruik wil maken van een bestemmingsplanverruiming (het benutten van gebruiks- of bebouwingsbepalingen) de verplichting op te leggen dat hij een bepaald handelen moet realiseren, ofwel afhankelijk stellen van een voorwaarde. De in het bestemmingsplan opgenomen regel verplicht pas tot het vervullen van de voorwaarde op het moment dat de grondgebruiker een - door het bestemmingsplan toegestane - verandering in de bestaande gebruiksvorm aanbrengt. Zolang het bestaande gebruik niet wordt veranderd, is er dus geen verplichting om het bestemmingsplan uit te voeren en is er evenmin sprake van strijd met het bestemmingsplan.

¹²

Met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet (zie (ontwerp) Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere maatregelen van bestuur enz., Staatscourant 31 oktober 2013, nr. 30053) worden de bestaande praktijk en jurisprudentie gecodificeerd. In artikel 3.1.2., tweede lid Bro, wordt de voorwaardelijke verplichting mogelijk gemaakt door het opnemen van de bepaling “2. *Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten: a. waarin wordt bepaald dat een gebruik slechts kan worden toegestaan onder de voorwaarde dat maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden.*” De wet tot permanent maken van de Crisis- en herstelwet treedt naar verwachting medio 2014 in werking.

Flexibiliteitsinstrumenten, zoals voorwaardelijke bestemmingen, staan altijd enigszins op gespannen voet met de rechtszekerheid. Tot op zekere hoogte is dit onvermijdelijk en aanvaardbaar. Om uitwassen te voorkomen heeft de wetgever daarom de eis gesteld dat begrenzingen aan het gebruik van flexibiliteitsbevoegdheden in het bestemmingsplan worden opgenomen. Mits de voorwaardelijke bestemming duidelijk is geformuleerd en derhalve duidelijk is onder welke voorwaarden een bepaald gebruik is toegestaan, is van (ongeoorloofde) rechtsonzekerheid geen sprake.¹³

De ABRS heeft vanaf 2010 een aantal uitspraken gedaan over het toepassing van voorwaardelijke bepalingen.

In een uitspraak van 29 december 2010 overwoog de ABRS ¹⁴ :

“Met het oog op de realisatie van de landschappelijke inpassing heeft de gemeente een planrealisatieovereenkomst gesloten met belanghebbende waarin (...) een inspanningsverplichting is opgenomen om deze te realiseren. De aanleg van de beoogde beplantingshaag is echter niet in (de voorschriften van) het plan geregeld. Nu uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de raad de aanleg van de beplantingshaag wel noodzakelijk acht met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, heeft de raad de aanleg daarvan ten onrechte niet in het plan geregeld. Niet valt in te zien dat de raad geen voorschrift in het plan heeft kunnen opnemen, inhoudende dat het gebruik van het perceel conform de bestemming alleen dan planologisch is toegestaan indien een beplantingshaag als hiervoor bedoeld wordt aangelegd en in stand gehouden. Het betoog van appellant sub 1 dat de landschappelijke inpassing onvoldoende in het plan is gewaarborgd, slaagt. Het college heeft ten onrechte goedkeuring verleend aan het bestreden plandeel.”

Essentie van deze uitspraak ¹⁵:

1. De hamvraag in deze uitspraak is in hoeverre de privaatrechtelijke weg (het sluiten van de planrealisatieovereenkomst) kan worden benut, nu er ook een publiekrechtelijke weg (het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan) openstaat.
2. De Afdeling is van oordeel dat als de aanleg van bepaalde voorzieningen noodzakelijk wordt geacht met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, dan moet de aanleg van die voorzieningen in het bestemmingsplan worden geregeld. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de aanleg van groenvoorzieningen, de plaatsing van een geluidscherm of de sloop van bepaalde opstallen. Het enkel vastleggen in een bestemming ‘groenvoorzieningen’ of ‘geluidscherm’ volstaat niet, omdat er op grond van het beginsel van toelatingsplanologie geen verplichting bestaat om de gelegde bestemmingen daadwerkelijk te verwezenlijken.
3. Daartoe kan een voorwaardelijke verplichting in de planregels worden opgenomen, die erop neerkomt dat de activiteit pas mag worden gestart, zodra de mitigerende voorzieningen zijn getroffen en in stand worden gehouden.
4. In dat verband lijkt niet zonder betekenis dat in de privaatrechtelijke overeenkomst slechts een ‘inspanningsverplichting’ was opgenomen om de landschappelijke inpassing te realiseren. De conclusie van de Afdeling is dan dat waar de

¹¹ Tycho Lam en Alyssa Bos, Hekkelman Advocaten en Notarissen, 22 maart 2011 (Overijssel)

¹² Mr. Ing. P.M.J. De Haan, ‘Waarborging geluidsmaatregelen weginfrastructuur in bestemmingsplan’, BR 2012/79, p. 401 e.v..

¹³ Tycho Lam en Alyssa Bos, Hekkelman Advocaten en Notarissen, 22 maart 2011 (Overijssel)

¹⁴ AB 2011, 40, Meerlo-Wanssum, StAB 11-38, m.nt. T.E.P.A. Lam

¹⁵ Zie de noot van Tycho Lam onder de uitspraak van de Afdeling van 29 december 2010 (StAB, 11-38) en de noot van A.A.J. de Gier in Gemeentestem 2011, nr. 33, pagina’s 155-159.

mogelijkheid van een voorwaardelijke verplichting als bestemmingsplanvoorschrift bestaat, deze ook daadwerkelijk moet worden benut op straffe van onrechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Bruikbaarheid / toepassingsmogelijkheden

Via de voorwaardelijke bepaling (of verplichting) is het mogelijk om voor de bouw of ingebruikname voorwaarden op te nemen, bijvoorbeeld voor het realiseren van een landschappelijke inpassing. Het lijkt erop dat het zelfs mogelijk is om de instandhouding ervan te regelen in een voorwaardelijke verplichting¹⁶. In de jurisprudentie wordt ook een relatie gelegd met de eisen vanuit de provinciale verordening¹⁷.

Voorwaarden voor toepassing

- Voor de voorwaardelijke verplichtingen moet de ruimtelijke relevantie worden aangetoond (voldoende duidelijk en objectief).
- Het gaat om de uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling en de daarmee samenhangende kwaliteitsverbetering.
- Ook moet de noodzaak van de voorwaardelijke verplichting zijn aangetoond; het mag geen vrijblijvend iets zijn (het moet aannemelijk zijn dat de voorwaardelijke verplichting wordt gerealiseerd). Maar: degene voor wie de verplichting geldt (of het perceel waarop de verplichting rust) heeft zelf de keuze om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren en daarmee de verplichting op zich te nemen.
- Het opnemen van een concrete en duidelijk voorwaardelijke bepaling is onvoldoende. Er dient ook aangetoond te worden dat de uitvoeringsmaatregel ook feitelijk kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de maatregelen moeten uitgevoerd kunnen worden op de gronden van de gebruiker (niet afhankelijk van medewerking derden).
- De bepaling moet voldoende concreet en duidelijk worden geformuleerd in verband met de rechtszekerheid.
- Bij het formuleren van de voorwaardelijke bepaling moet men zich altijd afvragen hoe ver de realisatie van de maatregel gevorderd moet zijn voordat de te compenseren activiteit uitgevoerd mag worden? Moet een geluidscherm eerst gerealiseerd zijn voorafgaand aan het gebruik? of is het voldoende dat deze gewaarborgd is?
- In een bestemmingsplan wordt uitgegaan van toelatingsplanologie en kunnen verboden worden opgenomen, geen geboden. De voorwaardelijke verplichting

¹⁶ ABRS 1 juni 2011, 201008528/1/R2, LJN BQ6846, BR 2011, 133

¹⁷ ABRS 7 november 2012, 201110808/1/R3, LJN: BY2480, BR 2013/25: Nu het er, mede gelet op de provinciale ruimtelijke verordening, voor moet worden gehouden dat de aanleg en instandhouding van de landschappelijke inpassing noodzakelijk zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, heeft de raad de aanleg en instandhouding daarvan ten onrechte niet in het plan geregeld.

is in feite een gebod dat als verbod is geredigeerd en is altijd gekoppeld aan gebruiksregels. Dit verbod mag niet onredelijk zijn, geen misbruik van bevoegdheid.

- Er moet sprake zijn van bestendig vastgesteld beleid om willekeur te voorkomen. Voor de gemeente betekent dit bovendien dat het handhaven van voorwaardelijke bepalingen, prioriteit zal moeten hebben. Het opnemen van meerdere voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen kan derhalve een grotere druk leggen op de handhaving.
- De voorwaardelijke bepaling mag niet worden gebruikt als een verkapte manier om een financiële bijdrage te vragen (eisen). Daarvoor zijn andere instrumenten, zoals de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan.

Voorbeelden

Voorbeeld 1

Het eerste voorbeeld hieronder bevat een voorwaardelijke bepaling die gekoppeld is aan een landschapsinpassingsplan. Daarbij is tevens een afwijkingsmogelijkheid opgenomen om de realisatie van de landschappelijke inpassing pas af te ronden als het laatste gebouw gerealiseerd is. Dit laatste zal dan goed geborgd moeten worden om te voorkomen dat men het laatste gebouw niet bouwt en dus ook niet verplicht kan worden de landschappelijke inpassing te realiseren.

3.2 Bouwregels

3.2.1 Gebouwen

- a. Binnen elk bestemmingsvlak is maximaal één bedrijf toegestaan;
- b. <....>
- c. <....>;
- d. Het oprichten van gebouwen op de voor 'Bedrijf' aangewezen gronden is toegestaan als de te ontwikkelen nieuwe natuur, die voorwaarde is voor de landschapontwikkeling, is gerealiseerd en vervolgens in stand wordt gehouden overeenkomstig de bijlagen 2 en 3# bij deze regels;
- e. Het oprichten van gebouwen op de voor 'Bedrijf' aangewezen gronden is slechts toegestaan indien alle bestaande (bedrijfs)bebouwing is gesloopt;
- f. <....>
- g. <....>

Bijlagen 2 en 3 bevatten het landschapsinpassingsplan

3.3 Afwijken van de bouwregels

3.3.1 Omgevingsvergunning

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

- a. <...>
- b. het bepaalde in lid 3.2.1 onder d. ten behoeve van het later realiseren van de landschapontwikkeling overeenkomstig bijlage 2 bij deze regels, met dien verstande dat:

1. de landschapsonwikkeling uiterlijk een dag na gereed melding van de bouw van het laatste van de drie bedrijfsgebouwen gereed is;
2. voorzieningen voor opvang van hemelwater uiterlijk 10 dagen na gereedkoming van een bedrijfsgebouw en/of bedrijfswoning gereed zijn.

3.4 Strijdig gebruik

Onder een gebruik strijdig met de bestemming wordt in ieder geval verstaan:

- a. <.....>
- b. het niet voorzien in nieuwe natuur als bedoeld in artikel 3.2.1, onder d, conform het als bijlage 2 en 3 bij dit plan opgenomen Landschapsinpassingsplan;
- c. <....>

Voorbeeld 2

Het tweede voorbeeld is een voorwaardelijke verplichting betreffende de landschappelijke inpassing van een hoogspanningsverbinding.

Artikel 11 Algemene gebruiksregels

11.1 Strijdig gebruik

Onder een gebruik strijdig met de bestemming wordt in ieder geval verstaan:

- a. <.....>
- b. het niet voorzien in de landschappelijke inpassing van de verbinding, conform het als bijlage 2 bij dit plan opgenomen Landschapsplan, binnen 5 jaar na de aanleg van de hoogspanningsverbinding en de bijbehorende bouwwerken;
- c. <....>

11.2 Afwijken van de algemene gebruiksregels

De Minister van Economische Zaken kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 11.1 onder b. en een andere vorm van landschappelijke inpassing toestaan dan uitgewerkt in het Landschapsplan. De Minister betreft bij zijn besluit de gemeenten op wiens grondgebied en de grondeigenaren en beheerders op wiens gronden de landschappelijke inpassing zal plaatsvinden.

Voorbeeld 3

Onderstaand voorbeeld gaat om een groothandel in zand in het buitengebied. De naastgelegen percelen hebben last van het zand en het zicht. Vandaar deze voorwaardelijke verplichting.

3.3 Specifieke gebruiksregels

3.3.1 Voorwaardelijke verplichting

Het gebruik van de gronden conform artikel 3.1 is alleen toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - keermuur' dient een keermuur aanwezig te zijn met een hoogte van 2,5 meter;
2. op of aan de sub a bedoelde keermuur dient een gesloten overkapping aanwezig te zijn boven met fijn zand gevulde opslagbunkers met een hoogte gerekend vanaf

- de bovenzijde van de keermuur van maximaal 1,20 meter en een hoogte boven de bestemming “Bedrijf-Groothandel” van maximaal 5,60 meter;
3. ter plaatse van de bestemming ‘Groen’ dient in hoogte opgaand groen en groenvoorzieningen te worden aangelegd en in stand te worden gehouden.

Voorbeeld 4

3.2 Bouwregels

Op de voor ‘Bedrijventerrein’ aangewezen gronden mogen uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd, met dien verstande dat het oprichten van gebouwen op de voor ‘Bedrijventerrein’ aangewezen gronden uitsluitend is toegestaan als verzekerd is dat de groenvoorzieningen en terreininrichting is of worden gerealiseerd en vervolgens in stand worden gehouden overeenkomstig bijlage 2 Tekening parkeren en groen bij deze regels.

3.3 Afwijken van de bouwregels

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in:

- a. artikel 3.2 ten behoeve van het later realiseren van de groenvoorziening en terreininrichting overeenkomstig bijlage 2 bij deze regels, met dien verstande dat de groenvoorziening en terreininrichting uiterlijk binnen 1 jaar na het gereed komen van de bebouwing gereed is;
- b. lid 3.2.2 ten behoeve van het ophogen van terreinafscheidingen tot maximaal 3 meter indien dit noodzakelijk is met het oog op de bedrijfsveiligheid.

3.4 Strijdig gebruik

Onder een gebruik strijdig met de bestemming wordt in ieder geval verstaan:

- d. <.....>
- e. het niet realiseren van de groenvoorzieningen als bedoeld in artikel 3.2., conform de tekening in bijlage 2 Parkeren en Groen bij dit plan
- f. <....>

Voorbeeld 5

Een voorwaardelijke verplichting die behoorlijk gedetailleerd is omschreven, is in een inpassingsplan van de provincie Utrecht zelf opgenomen. Het betreft het inpassingsplan Verbindingsweg Houten – A12. De voorwaardelijke verplichting is opgenomen ter compensatie en mitigatie van verblijfplaatsen voor vleermuizen.

3.3 Specifieke gebruiksregels

3.3.1 Voorwaardelijke verplichtingen

Gelijktijdig met de aanleg of in ieder geval voorafgaand aan de ingebruikname van de nieuwe verbindingsweg, zoals bedoeld in 3.1, moet voldaan worden aan de volgende voorwaardelijke verplichtingen:

- a. de aanleg van een opening met twee onverlichte ruimtes onder het talud van de opgang van de A12 ten behoeve van een winterverblijfplaats voor vleermuizen. De twee onverlichte ruimtes hebben een breedte van minimaal 10 meter en een

- minimale hoogte van 4,5 meter;
- b. bij de Achterdijk en de Binnendijk moeten doorgaande vliegroutes gehandhaafd blijven door de functie van de bestaande bomenrij te handhaven. Een onderbreking van de bomenrij als gevolg van de aanleg van de weg dient zoveel mogelijk beperkt te worden om de opening in de rij minimaal te houden;
 - c. het aanleggen van minimaal 8 meter brede bruggen bij de kruisingen met een sloot ten noorden van de Achterdijk en met de Rietsloot. Aan beide zijden van de brug dient een oever (droge faunapassage) te worden aangelegd van minimaal 1,5 meter. Het brugdek dient minimaal 1 meter boven het wateroppervlak te worden aangelegd;
 - d. het zodanig aanleggen van verlichting dat deze niet uitstraalt naar bomenrijen, boomkronen of het wateroppervlak;
 - e. het zodanig plaatsen van verlichting in de faunapassages, dat de negatieve invloed op de fauna wordt geminimaliseerd;
 - f. het realiseren van drie alternatieve nestgelegenheden voor steenuilen in de functionele leefomgeving van deze vogels;
 - g. rekening houden met de bittervoorn en de kleine modderkruiper bij het dempen en vergraven van watergangen;
 - h. de aanleg van een brede fietstunnel parallel aan de Rondweg, zodat er voldoende ruimte is voor een passage voor kleine zoogdieren en amfibieën, de das en de ree. De faunapassage dient een minimale breedte te hebben van 2,5 meter. De afstand tussen de vloer van de faunapassage en het tunneldak bedraagt minimaal 1,5 m;
 - i. de aanleg van bewegende wildreflectie langs de gehele nieuwe verbindingsweg vanaf de rondweg tot aan de helling bij de A12;
 - j. < ... >
 - k. naast de sub a en c genoemde passages de aanleg van op regelmatige afstand (minimaal 7) gelegen faunapassages onder de nieuwe verbindingsweg voor de bescherming van amfibieën en kleine zoogdieren, inclusief geleiding naar de faunapassages toe.

3.3.2 Voorwaardelijke verplichtingen na ingebruikname weg

Aan de voorwaardelijke verplichtingen, zoals opgenomen in 3.3.1, moet ook worden voldaan bij aanvragen om een omgevingsvergunning, nadat de nieuwe verbindingsweg in gebruik is genomen.

3. Wijzigingsbevoegdheid / uitwerkingsverplichting

Wettelijke grondslag

Artikel 3.6 lid 1 onder a en b, Wro

Beschrijving

Op grond van artikel 3.6 lid 1 onder a van de Wro kan in een bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan

kunnen wijzigen. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRS) dat een wijzigingsbevoegdheid voldoende moet worden begrensd door objectieve normen ¹⁸. Het is niet toegestaan door toepassing van een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid de inhoud van het bestemmingsplan wezenlijk te veranderen (niet structureel).

Duidelijk moet zijn in welke gevallen en onder welke omstandigheden de wijzigingsbevoegdheid mag worden gebruikt (AbRS 13 augustus 2008, AB 2008, 306). Evenals bij het opnemen van voorwaardelijke bestemmingen, moet(en) aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan ruimtelijk relevante reden(en) ten grondslag liggen. De voorwaarden waaronder een wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast, dienen bovendien zo concreet mogelijk geformuleerd te worden. De exacte formulering is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval; wat wil de gemeente? Bescherming van aangrenzende natuurgebieden, daling van de milieubelasting, bevorderen van de landschappelijke openheid, het behoud van cultuurhistorische waarden, etc.?

De vraag is in hoeverre het mogelijk is in het bestemmingsplan regels vast te leggen die erop neerkomen dat slechts van de wijzigingsbevoegdheid gebruik gemaakt mag worden als bepaalde - nader in het bestemmingsplan te omschrijven - investeringen in ruimtelijke kwaliteit worden gedaan. ¹⁹

Bruikbaarheid

In een wijzigingsplan kunnen ruimtelijk relevante kwaliteitscriteria geformuleerd worden waaraan een wijzigingsplan wordt getoetst. Bijvoorbeeld voorwaarden m.b.t. de inpassing van een bouwplan in de omgeving (groene afscheiding of inpassing of sloop van bebouwing). ²⁰ Soms is het nodig om naast de wijzigingsvoorwaarde afspraken vast te leggen in een (aanvullende) overeenkomst, bijvoorbeeld om te garanderen dat een bepaald voorzien inrichtings- of beplantingsplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Opmerkingen

Aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan moet(en) (een) ruimtelijk relevante reden(en) ten grondslag liggen ²¹.

Voorbeeld voorwaardelijke verplichting in een wijzigingsbevoegdheid

3.8 Wijzigingsbevoegdheden

3.8.1 Algemeen

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen ten behoeve van de in dit artikel onder 3.8.2, 3.8.3 en 3.8.4 genoemde ontwikkelingen onder de daarbij genoemde voorwaarden en met dien verstande dat:

- a. aangetoond wordt dat de ontwikkeling geen significant nadelige effecten heeft op aanwezige Natura-2000 gebieden;

¹⁸ ABRS 21 juli 1997, BR 1998, p. 208 en Vz. AbRS 3 april 1997, AB 1998, 329.

- b. aangetoond wordt dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:
 1. het woon- en leefklimaat;
 2. de milieusituatie;
 3. de bestaande natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, aardkundige en/of abiotische waarden;
 4. de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen gronden en bebouwing;
- c. voorzieningen worden getroffen ter voorkoming van hemelwaterproblematiek;
- d. de ontwikkeling in voldoende mate moet zijn gericht op verbetering van de omgevingskwaliteit, hiertoe wordt een landschappelijk inrichtingsplan overgelegd dat als bijlage bij de regels wordt opgenomen, waarin de landschappelijke inpassing van de bebouwing en voorzieningen en andere te verrichten kwaliteitsverbeterende maatregelen zijn beschreven en waaromtrent advies is ingewonnen bij de kwaliteitscommissie. Uitgangspunt daarbij is dat altijd de uitbreiding van een bestemmings-/bouwvlak landschappelijk dient te worden ingepast. Daar waar in de regels is aangegeven dat tevens een aanvullende kwaliteitsverbetering dient te worden gerealiseerd dient niet alleen de uitbreiding, maar het gehele bestemmings-/bouwvlak landschappelijk te worden ingepast.

Voorbeeld voorwaardelijke verplichting in uitwerkingsregels

In een bestemmingsplan is de kwaliteitsverbetering vastgelegd in de uitwerkingsregels. In het onderhavige geval vond de provincie dit niet voldoende waardoor ze in hun vooroverlegreactie aangegeven hebben dat er alsnog een kwaliteitsbijdrage betaald moest worden. Partijen zijn het hierover niet eens; de procedure loopt nog. In dit plan is een specifiek deel aangewezen als vliegroute voor de steenuil waarbij ook geïnvesteerd wordt in de inrichting van dat gedeelte. Dit is via een vrij uitgebreide voorwaardelijke verplichting geborgd. In de toelichting is een uitgebreide kwaliteitsmotivering opgenomen.

6.2 Uitwerkingsregels

Burgemeester en wethouders werken de bestemming overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening en met inachtneming van de volgende regels uit:

- a. er zijn maximaal 150 woningen toegestaan binnen het gehele plangebied;
- b. <.....>
- c. ter plaatse van de aanduiding 'groen' dient een groenvoorziening aangelegd te worden,

¹⁹ Zie ook: *Juridische advies KGO: Advies over de wijze waarop ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld kunnen worden aan investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, Mr. T.E.P.A. Lam, advocaat bij Hekkelman Advocaten*

²⁰ *ABRS 14 april 2010, LJN BM1016. Voorwaarde in een wijzigingsbevoegdheid dat een bestaande boerderij moet blijven gehandhaafd is geaccepteerd door de ABRS.*

²¹ *ABRS 6 augustus 2008, zaaknummer 200708984/1: in de wijzigingsvoorwaarden was als voorwaarde opgenomen dat pas van wijzigingsbevoegdheid gebruik zou worden gemaakt voor de voorziene woningbouw als de initiatiefnemer bereid was het daarvoor benodigde deel van zijn gronden te verkopen.*

met dien verstande dat voor de zuidelijk gelegen aanduiding 'groen' de volgende specifieke inrichtingseisen gelden ten behoeve van het behoud van de vliegroute en habitat van de steenuil;

1. de groenvoorziening heeft een minimale breedte van 35 m;
2. de inrichting bestaat hoofdzakelijk uit matig intensief beheerd gras, met een afscheidende, permeabele randbeplanting;
3. dichte boombeplanting is toegestaan langs de randen van de groenvoorziening. Daarbinnen is tevens boombeplanting toegestaan, mits op voldoende onderlinge afstand (minimaal 10 m);
4. een hondenuitlaatplek is niet toegestaan;
5. de groenvoorziening mag uitsluitend ontsloten worden via de ontsluitingsweg ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting';

d. in het uitwerkingsplan tevens de afwijkingsbevoegdheden zoals opgenomen in 5.3, opgenomen kunnen worden.

4. Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

Wettelijke grondslag

Artikel 3.6 lid 1 onder c, Wro, juncto artikel 2.12, lid 1.a, 1e Wabo (omgevingsvergunning voor het binnenplans afwijken van een bestemmingsplan).

3.6.3 Afwijken van de gebruiksregels ten behoeve van een kleinschalig kampeerterrein

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 3.5.1 voor het gebruik van gronden als kleinschalig kampeerterrein, met dien verstande dat:

- a. het kampeerterrein uitsluitend wordt gerealiseerd direct aansluitend aan een bestemmingsvlak volgens de bestemmingen 'Agrarisch - Glastuinbouw', 'Agrarisch - Grondgebonden', 'Agrarisch - Intensieve veehouderij', 'Agrarisch - Niet grondgebonden' of 'Agrarisch - Paardenhouderij';
- b. aangetoond moet worden dat binnen het agrarisch bestemmingsvlak geen reële mogelijkheden zijn voor realisering van het kampeerterrein;
- c. het totaal aantal kampeermiddelen op het kampeerterrein inclusief het deel binnen het agrarisch bestemmingsvlak maximaal 15 bedraagt, met dien verstande dat stacaravans, chalets of trekkershutten niet zijn toegestaan;
- d. er voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein aanwezig is met afschermdende randbeplanting zoals genoemd onder e.;
- e. het kampeerterrein voldoende landschappelijk wordt ingepast door afschermdende randbeplanting:
 1. met landschappelijk karakter;
 2. ter breedte van minimaal 5 meter;
 3. bestaande uit opgaande houtsoorten van gebiedseigen beplanting;
- f. sanitaire en andere kampeervoorzieningen uitsluitend mogen worden gerealiseerd in bestaande gebouwen;
- g. tussen de kampeermiddelen een onderlinge afstand dient te worden aangehouden van minimaal 3 meter.

5. Nadere eisen

Wettelijke grondslag

Artikel 3.6 lid 1 onder d, Wro

Beschrijving

Op grond van artikel 3.6 lid 1 onder d van de Wro kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen mogen stellen. Door het stellen van nadere eisen wordt in een concreet geval juist de ruimte die directe bouwregels bieden beperkt.

Bruikbaarheid

De toepassingsmogelijkheden van een nadere eisenregeling lijken beperkt. In de praktijk wordt een nadere eisenregeling vooral gebruikt om eisen te stellen met betrekking tot plaats en afmetingen van gebouwen. Uit jurisprudentie blijkt dat het toepassingsbereik iets ruimer is. Uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening kunnen nadere eisen met betrekking tot bij voorbeeld materiaalkeuze toelaatbaar zijn, maar nadere eisen ten aanzien van beplanting achtte de Kroon niet aanvaardbaar ²².

Wel toegestaan is een nadere eisenregeling waarin een koppeling is gelegd met een beeldkwaliteitsplan, dat geen deel uitmaakt van het bestemmingsplan, maar dat wel als bijlage bij de planregels is bijgevoegd ²³. Daaruit kan worden afgeleid dat bij de beslissing van burgemeester en wethouders om al dan niet nadere eisen te stellen, betekenis kan toekomen aan beleidsregels. De beleidsregels dienen dan wel onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Zo kan bijvoorbeeld in de planregels aan burgemeester en wethouders worden opgedragen de in de Rood voor Kwaliteit-beleidsnotitie opgenomen uitgangspunten als toetsingskader te hanteren indien zij zich gesteld zien voor de vraag of zij gebruik zullen maken van de in het bestemmingsplan neergelegde mogelijkheid om nadere eisen te stellen. De Rood voor Kwaliteit-beleidsnotitie moet dan wel als bijlage aan het bestemmingsplan worden gehecht en de bestemmingsplanprocedure hebben doorlopen ²⁴.

1.3.3 Projectafwijkingsbesluit

Wettelijke basis

Omgevingsvergunning artikel 2.12, lid 1.a, 3e Wabo

Omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van een bestemmingsplan:

Beschrijving

Gemeenten beschikken over (beperkte) mogelijkheden om de bijdrage in kwaliteitsverbetering te verzekeren via de omgevingsvergunning (voor bouwen) (het

²² KB 7 februari 1985, AB 1985, 605.

²³ AbRS 18 juli 2001, BR 2002, p. 304. In casus ging het over een beeldkwaliteitsplan

²⁴ Vergelijk: Juridische advies KGO, Advies over de wijze waarop ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld kunnen worden aan investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, Mr. T.E.P.A. Lam, advocaat bij Hekkelman Advocaten.

projectafwijkingsbesluit). Indien voor een nieuwe rode ontwikkeling in het buitengebied een exploitatieplan in de zin van afdeling 6.4 van de Wro wordt opgesteld, dan regelt artikel 6.17 van de Wro dat aan de omgevingsvergunning de verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage kan worden verbonden. In die exploitatiebijdrage kunnen de kosten voor de kwaliteitsverbetering zijn ondergebracht. Daarvoor moeten, op de eerste plaats, die kosten voorkomen op de kostensoortenlijst van artikelen 6.2.4 en 6.2.5 Bro. Verder regelt de wet dat zogenoemde bovenplanse kosten op basis van een fondsbijdrage kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan, zie artikel 6.13, zevende lid, van de Wro. In de tweede plaats moet aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit als bedoeld in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro worden voldaan. 25

Bruikbaarheid

Het is de vraag of zonder risico's gebruik kan worden gemaakt van instrument dat gemeenten de feitelijke realisatie van de kwaliteitsbijdrage als voorwaarde verbinden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen. Op grond van jurisprudentie moet er namelijk een rechtstreeks verband bestaan tussen de kwaliteitsbijdrage en het bouwwerk waarvoor vergunning wordt verleend ²⁶ (het betreft jurisprudentie met betrekking tot artikel 56 van de Woningwet (oud); thans artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo). Dat verband is moeilijk aan te tonen.

1.4 Gemeentelijk instrumentarium: publiek - privaatrechtelijk spoor

In de praktijk wordt meestal een combinatie gehanteerd van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. In het privaatrechtelijke spoor wordt de kwaliteitsbijdrage verzekerd door middel van een contractuele verplichting van de ontwikkelaar van de nieuwe rode ontwikkeling. Deze contractuele verplichting is gebaseerd op artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro. Daarbij kan niet worden volstaan met zo'n verplichting in een overeenkomst, maar is tevens een structuurvisie, een bestemmingsplanwijziging en/of een omgevingsvergunning vereist en zal als vangnet een exploitatieplan nodig zijn.

²⁵ Zie ook *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2011/114, juni 2011

²⁶ O.a. *ABRvS* 19 november 2003, *AB* 2004/55, *m.nt.* A.G.A. Nijmeijer, *ABRS* 23 april 2003, *AB* 2003/462, *m.nt.* A.G.A. Nijmeijer en *ABRvS* 10 april 2001, *AB* 2001/206, *m.nt.* A.G.A. Nijmeijer.

²⁷ *Annotatie J.B. Mus bij uitspraak ABRvS 9 maart 2011, TBR 2011/105Lam, advocaat bij Hekkelman Advocaten.*

²⁸ *ABRvS*, 3 augustus 2011, *LJN: BR4016*

²⁹ *Annotatie inzake verbod betaalplanologie; M.Fokkema en E.J. van Baardewijk bij uitspraak ABRvS 3 augustus 2011, BR 2011/156*

³⁰ *ABRvS* 27 juni 2012, *LJN 8W9573, BR 20'121132, met noot. E.J. van Baardewijk (Eijsden-Margraten).*

De gemeente kan de verplichte kosten verhalen door middel van het vaststellen van een exploitatieplan. Ingeval er locatie-eisen, en een fasering moet worden geborgd, en de kosten niet in een anterieure overeenkomst kunnen worden vastgelegd, omdat de ontwikkelaar geen overeenkomst wil aangaan, dan moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen²⁷. In ieder geval mag de gemeente niet besluiten om een ontwikkeling buiten het bestemmingsplan te houden enkel en alleen omdat met de ontwikkelaar niet tot overeenstemming kan worden gekomen over de inhoud van de anterieure grondexploitatieovereenkomst^{28 29}.

Wanneer er een anterieure grondexploitatieovereenkomst op grond van artikel 6.12 lid 2 a Wro wordt gesloten voor het verhalen van de verplichte kosten, dan moet de gemeente besluiten dat van het vaststellen van een exploitatieplan kan worden afgezien omdat de kosten anderszins zijn verzekerd, en dat er geen locatie-eisen dienen te worden opgenomen, en dat er geen fasering van toepassing is op het plan. Dit volgt uit het feit dat de eisen opgenomen in artikel 6.12 lid 2, cumulatief zijn.³⁰

Voor het verhalen van de verplichte kosten moet, of kan de gemeente een exploitatieplan vaststellen. Het vragen van vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen niet in een exploitatieplan worden verhaald.

In de praktijk wordt daarom vaak gebruik gemaakt van de anterieure grondexploitatieovereenkomst om zowel de verplichte kosten te verhalen en de vrijwillige bijdragen te vragen. Het vragen van vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen is echter alleen mogelijk als deze in een uitvoeringsparagraaf bij de vastgestelde structuurvisie zijn opgenomen en waarbij is aangegeven voor welke ruimtelijke ontwikkelingen de vrijwillige bijdrage zullen worden gebruikt.

De anterieure grondexploitatieovereenkomst waarin de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen kan worden opgenomen is gebaseerd op artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro. Voor een dergelijke vrijwillige bijdrage is niet alleen een vastgestelde structuurvisie met uitvoeringsparagraaf vereist, maar ook een bestemmingsplanwijziging en/of een omgevingsvergunning.

1.4.1 Exploitatieplan

Wettelijke grondslag

Afdeling 6.4 Wro (artikel 6.12 Wro en volgende) in samenhang met afdeling 6.2 Bro (artikel 6.2.1 en volgende).

Beschrijving

Artikel 6.12 van de Wro bepaalt kort gezegd dat een exploitatieplan moet worden vastgesteld uiterlijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het projectafwijkingbesluit als dat plan/besluit de verwezenlijking van een in artikel 6.2.1 en artikel 6.2.1a van het Bro omschreven bouwplan mogelijk maakt. Kosten die worden opgenomen in het exploitatieplan en die worden verhaald, moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (6.13 lid 6 Wro). Deze criteria moeten gebaseerd

zijn op transparante uitgangspunten en moeten in beleidsdocumenten zijn vastgelegd en moeten voldoen aan abbb's. Daardoor zijn ook de bovenplanse kosten die kunnen worden verhaald, begrensd. Dat is mogelijk in het nadeel van de gemeente, maar de ontwikkelaar wordt beschermd tegen buitensporige kosten (winstafroming).

Verplichte en facultatieve onderdelen

Een eventuele bijdrage 'ruimtelijke ontwikkelingen' in het kader van Rood voor Kwaliteit op basis van de structuurvisie kunnen als bovenplanse kosten conform artikel 6.13 lid 7 Wro in de exploitatieopzet worden opgenomen.

Mogelijkheden

- een fasering opnemen in het exploitatieplan (artikel 6.12 lid 2b Wro). De fasering moet binnen de bestemmingsplanperiode van 10 jaar worden geregeld. Ten aanzien van die fasering kunnen in het exploitatieplan voorschriften worden opgenomen. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om gronden gefaseerd bouwrijp te maken. Een exploitatieplan moet onder meer een exploitatieopzet bevatten die, voor zover nodig, bestaat uit een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen (artikel 6.13, eerste lid, sub c, onder 5, Wro). Op deze wijze kan een gewenste fasering worden aangebracht. De fasering in een exploitatieplan lijkt gedetailleerder te kunnen zijn dan de fasering in een bestemmingsplan zelf. In het bestemmingsplan zelf dient op grond van artikel 3.1 Wro namelijk sprake te zijn van ruimtelijke relevantie, terwijl dit in het exploitatieplan niet is vereist. Wanneer een exploitatieplan is vastgesteld, moet hiermee rekening gehouden worden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Indien een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt aangevraagd, moet deze geweigerd worden indien het bouwen in strijd is met een exploitatieplan (artikel 2.10, eerste lid, sub c, Wabo). Indien in het exploitatieplan een faseringsregeling is opgenomen, is strijd met deze faseringsregeling een weigeringsgrond voor de aanvraag omgevingsvergunning bouwen (vgl. ABRS 9 februari 2011, 200904489). Indien een omgevingsvergunning voor afwijking van het exploitatieplan wordt aangevraagd, kan deze vergunning slechts verleend worden met toepassing van de in het exploitatieplan opgenomen regels inzake afwijking (artikel 2.12, eerste lid, sub b, Wabo).
- nadere regels stellen (artikel 6.12 lid 2c Wro). Kosten voor borging van kwaliteitsverbetering kunnen deels ook op deze manier in het exploitatieplan worden opgenomen.
- Het exploitatiegebied kan ruim worden genomen waardoor de kosten over een groter areaal gronden in de exploitatieopzet kunnen worden opgevoerd. Dit vereist een nadere onderbouwing en motivering in het bestemmingsplan en in exploitatieplan, er worden immers meer grondeigenaren betrokken die te maken kunnen krijgen met verplichte kosten. Bovendien moet de ruimtelijke en functionele samenhang van de

verschillende ontwikkelingen worden gemotiveerd (bijvoorbeeld. in een structuurvisie of gebiedsvisie). Locaties die ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het gebied zijn gelegen, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied en kunnen worden aangemerkt als bovenwijkse elementen.

Bruikbaarheid

Kosten voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling zijn in eerste instantie sterk begrensd door het feit dat kosten alleen verplicht kunnen worden verhaald als de ontwikkeling voldoet aan de definitie 'bouwplan' van artikel 6.2.1 en 6.2.1a van het BRO. Op grond van artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, Wro in samenhang met artikel 6.2.4 Bro kunnen alleen de kosten worden verhaald die specifiek voorkomen op de kostensoortenlijst. Bovendien wordt op grond van artikel 6.2.6 Bro de hoogte van de verplicht te verhalen kosten begrensd.

De criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit leiden tot een verdere begrenzing van de op te nemen kosten. Op toerekening zijn een aantal uitzonderingen; een gemeente die de vernieuwing van de riolering in een bepaalde straat al had gepland (en mogelijk ook al in de begroting opgenomen), kan die kosten niet ineens toerekenen aan een grondexploitatie voor de bouw van een aantal woningen. Evenmin zijn kosten toerekenbaar aan de grondexploitatie als het gebruik is om ze op een andere wijze te financieren. Zo worden de kosten voor aanleg van waterleidingen en kabels gefinancierd uit de gebruikstarieven. Dergelijke kosten kunnen niet op een grondexploitatie drukken.

Opmerkingen:

- Niet alle kosten die gemoeid zijn met de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling voor kwaliteitsverbetering kunnen worden verhaald. De werkelijke kosten van de gemeente zijn vaak hoger dan de gemeente op grond van afdeling 6.4 Wro in samenhang met de desbetreffende bepalingen van afdeling 6.2 Bro.
- Dit kan voor de gemeente een reden zijn om af te zien van het vaststellen van een exploitatieplan, en de verplicht te verhalen kosten te verhalen door middel van een anterieure grondexploitatieovereenkomst op grond van artikel 6.12 lid 2a in samenhang met artikel 6.24 Wro.
- Kosten waarvan ook bestaande wijken profijt hebben, moeten uit de algemene middelen worden gefinancierd en mogen niet op een bepaalde grondexploitatie drukken.
- In de praktijk worden met ontwikkelaars juist wel afspraken gemaakt over verhalen van een gedeelte van kosten voor aanleg van een weg waarvan ook andere gebieden binnen de gemeente profijt hebben. Zolang maar voor alle partijen duidelijk is wat ze afspreken, is dat natuurlijk mogelijk, maar de grenzen worden wel opgezocht.
- Rekening houden met kosten voor jaarlijkse herziening.
- De investering moet van tevoren verzekerd zijn wanneer de verplichting tot onmiddellijke realisatie van kwaliteitsverbetering is overeengekomen met provincie,

of de rode ontwikkeling wel of niet is gerealiseerd en omdat de bovenplanse kosten onvoldoende zullen zijn om de kosten voor kwaliteitsverbetering te dekken.

Volgens vaste jurisprudentie mag het bestuursorgaan de medewerking aan een planologisch besluit niet afhankelijk stellen van de bereidheid van de ontwikkelaar om een financiële bijdrage te betalen. (geen betaalplanologie). Uitgangspunt dient altijd de planologische aanvaardbaarheid van de ontwikkeling te zijn. Wanneer de ontwikkelaar geen overeenkomst wil sluiten voor het betalen van verplichte kosten, dient het bestuursorgaan daarvoor een exploitatieplan vast te stellen.

1.4.2 (Anterieure) grondexploitatieovereenkomst

Wettelijke basis

Artikel 6.12 lid 2a, juncto artikelen 6.23 en 6.24 Wro

Beschrijving

De verplichte kosten (zie hierna onder "Terminologie" in paragraaf 2.5.2) kunnen ook (naast de exploitatiebijdrage via het exploitatieplan) worden verhaald door een anterieure (grondexploitatie)overeenkomst ex artikel 6.12 lid 1a jo artikel 6.24 Wro. Daarbij zijn partijen niet strikt gebonden aan de kostensoortenlijst van het Bro, maar omdat wel verantwoord moet worden dat de gemeente de verplichte kosten heeft verhaald, is het aan te bevelen die kostensoortenlijst wel als uitgangspunt te gebruiken bij het opstellen van de anterieure overeenkomst.

In de Memorie van Antwoord II bij het wetsvoorstel (p20) is bovendien opgemerkt dat de kostensoortenlijst van het Bro, en de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit als referentie bij de contractvorming fungeren. Bovendien is het uit oogpunt van juridische verantwoording en overzichtelijkheid aan te bevelen om een specificatie van verplichte kosten en vrijwillige bijdrage bij de te ondertekenen overeenkomst te voegen. Dat blijkt ook uit de MvT II (p16) waarin wordt gesteld dat de regeling die in het publiekrechtelijk spoor is getroffen en dan met name de kostensoortenlijst, naar alle waarschijnlijkheid invloed zal hebben op de praktische onderhandelingsruimte in het privaatrechtelijke spoor. Een gemeente zal derhalve duidelijk haar handelwijze moeten motiveren.

Op grond van artikel 6.23 Wro kan de gemeenteraad een verordening vaststellen waarin een procedure is opgenomen die het sluiten van overeenkomsten regelt. Dat is aan te bevelen om de transparantie te vergroten ten aanzien van de mogelijkheden en de

³¹ O.a. ABRS 31 december 2008, zaaknummer 200807436/1, ABRS 8 december 2004, zaaknummer 200402426/1 en ABRS 25 juni 2008, zaaknummer 200705635/1

³² Zie: Advies over de wijze waarop ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld kunnen worden aan investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, Mr. T.E.P.A. Lam, advocaat bij Hekkelman Advocaten

³³ O.a. P. van Buuren en T. Nijmeijer, Bestemmingsplan en privaatrecht, in: Kansen in het omgevingsrecht, p. 430.

voorwaarden waaronder anterieure grondexploitatieovereenkomsten worden gesloten.

De kosten die de gemeente verplicht is te verhalen op grond van de interne gebondenheid aan de structuurvisie / verordening van de provincie kan aan de ontwikkelaar niet als een verplichting worden opgelegd. Die bijdrage kan op basis van vrijwilligheid en in overleg met de ontwikkelaar in de overeenkomst worden opgenomen. Hierbij geldt deels contractsvrijheid, maar de gemeente dient zich wel te houden aan abbb's. In de praktijk wordt de bijdrage niet als vrijwillig gelabeld, terwijl dat wel moet. De gemeente zou, wanneer de kosten die vrijwillig worden overeengekomen, een afzonderlijke clause kunnen worden overeengekomen duidelijk is dat er geen sprake kan zijn van onverschuldigde betaling.

Overeenkomst voor de vaststelling van een bestemmingsplan

Een (voor vaststelling van een bestemmingsplan of inpassingsplan) gesloten overeenkomst kan een rol kan spelen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een bestemmingsplan. Dit blijkt uit jurisprudentie van de ABRS.³¹ Het gaat daarbij om overeenkomsten die voorafgaand of parallel aan de procedure voor een bestemmingsplan kunnen worden gesloten. De vraag is dan of de gemeente haar aan een gesloten overeenkomst ontleende afspraken kan effectueren. Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van de tweewegenleer en de jurisprudentie daaromtrent (Windmill-arrest, Kunst en Antiekstudio Lelystad). Het gaat te ver om hier in deze bijdrage uitgebreid op in te gaan. Samengevat: de vraag moet worden gesteld of de overheid door gebruik te maken van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als met aanwending van de privaatrechtelijke bevoegdheid om te contracteren. Is dat het geval, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat sprake is van een onaanvaardbare doorkruising waardoor toepassing van het privaatrecht niet tot de mogelijkheden behoort ³².

In de juridische literatuur is over dit onderwerp geen eensluidende overeenstemming over. Sommigen stellen dat het sluiten van een overeenkomst over de planologische medewerking niet is toegestaan ³³, anderen verdedigen de opvatting dat het hier gaat om een privaatrechtelijk voortraject. De tweede opvatting is de meest praktische en wordt ook veelvuldig toegepast en geaccepteerd. In die gevallen worden de privaatrechtelijke afspraken gemaakt voordat een bestemmingsplanprocedure wordt gestart. In de overeenkomst wordt dan vastgelegd binnen welke kaders het gemeentebestuur bereid is planologische medewerking aan een initiatief te verlenen. Er is dan geen sprake van de aanwending van privaatrechtelijke bevoegdheden naast of in plaats van de bestuursrechtelijke bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan, maar van een privaatrechtelijk voortraject. Met de overeenkomst wordt beoogd afspraken te maken over de publiekrechtelijke besluitvorming (en uitvoerbaarheid van de ontwikkeling). In deze redenering zou van onaanvaardbare doorkruising geen sprake zijn.

³⁴ *In de MvT II (p 22) is duidelijk aangegeven dat in het Nederlandse stelsel van ruimtelijke ordening waardestijgingen van grond en vastgoed ten gevolge van een planologische besluiten en plannen van de overheid, niet worden afgeroomd.*

Aandachtspunten anterieure overeenkomst:

De overeenkomst is complementair ten opzichte van het bestemmingsplan. Het kan worden gezien al een 'totaalpakket':

- Algemeen: tweewegenleer: wat regel je waar
- Onderscheid maken tussen verplichte kosten en vrijwillige bijdrage
- Inhoud overeenkomst kan door derden niet worden beïnvloed
- Overeenkomst bindt alleen de contracterende partijen
- Opnemen van een clausule ter voorkoming terugvordering op grond van onverschuldigde betaling (vraag is of dit is toegestaan).
- Andere partijen kunnen een beroep doen op verboden staatssteun of onrechtmatig verstrekte subsidie als de gemeente te weinig kosten in rekening brengt.
- De voorlopige exploitatieopzet is normerend voor de gemeente voor het maken van afspraken over de verplicht te verhalen kosten.
- Belangrijk is ook dat winstafroming niet mag plaatsvinden, dus ook niet door middel van kosten die anterieur zouden worden verhaald 34. Artikel 6.24 Wro mag in die zin niet leiden tot een 'verkapte open ruimte heffing' waarbij overheden eenzijdig financiële afdrachten kunnen opleggen.
- Op overeenkomsten als bedoeld in artikel 6.24 Wro zijn de bepalingen van het Burgerlijk wetboek met name artikel 3.14 BW, en de bepalingen van artikel 3.1 tweede lid, en de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
- Belangrijk is op te merken dat er bij het sluiten van anterieure overeenkomsten voor het verhalen van verplichte kosten en het vragen van vrijwillige bijdragen, voor de burger geen rechtsbescherming openstaat tegen de gesloten anterieure grondexploitatieovereenkomst. Er wordt slechts een zakelijke weergave vereist bij het vastgestelde bestemmingsplan en bij het besluit waarbij wordt afgezien van het vaststellen van een exploitatieplan.
- Risico ontstaat bij faillissement van de contractspartij. Ten opzichte van het exploitatieplan is dit een nadeel. Bij vaststellen van een exploitatieplan ligt de regie bij de gemeente.

1.5 Aandachtspunten financiële aspecten

kwaliteitsverbetering

1.5.1 Exploitatieplan

Het opnemen van afdeling 6.4 Grondexploitatie in de Wro heeft tot doel om gemeenten een wettelijk instrument te geven dat limitatief en imperatief is vastgelegd, om de kosten te kunnen verhalen. Het exploitatieplan is daarvoor een uitstekend en – in principe verplicht - instrument.

Artikel 6.12 van de Wro bepaalt kort gezegd dat een exploitatieplan moet worden vastgesteld uiterlijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het projectafwijkingbesluit als dat plan/besluit de verwezenlijking van een in artikel 6.2.1 van het Bro omschreven bouwplan mogelijk maakt. Van het vaststellen van een exploitatieplan kan onder meer worden afgezien als het verhaal van de zogenoemde exploitatiekosten (bijvoorbeeld plankosten,

kosten van voorzieningen van openbaar nut en compensatoire maatregelen buiten het plangebied, zie artikel 6.2.4 en artikel 6.2.5 van het Bro) anderszins verzekerd is. Daarvan is sprake indien een anterieure overeenkomst is gesloten waarin afspraken met betrekking tot kostenverhaal zijn vastgelegd.

Een vastgesteld exploitatieplan dat is gekoppeld aan het desbetreffende bestemmingsplan heeft een aantal consequenties:

- Aangezien een bestemmingsplan mogelijkheden biedt en geen verplichting tot realisatie kan opleggen, is de verhaalbaarheid van de verplichte kosten op basis van het exploitatieplan in zekere zin ook onzeker. Als de planologische mogelijkheden in het planologische besluit niet (meteen) worden gerealiseerd, kan de gemeente de kosten ook niet meteen verhalen, in het slechtste geval mogelijk in het geheel niet. In geval de gemeente al geïnvesteerd heeft in het bouwrijp maken, kan dat een fors verlies betekenen. Om die reden wordt geadviseerd dat een fasering wordt opgenomen in het exploitatieplan. Het afspreken van een fasering alleen in een anterieure overeenkomst, biedt de gemeente geen uitkomst.
- Zowel de kostensoorten die kunnen worden verhaald als de hoogte van de kosten die kunnen worden verhaald zijn begrensd. Ook al heeft de gemeente bijvoorbeeld aantoonbaar meer gemeentelijke apparaatskosten gemaakt, dan zijn die slechts verhaalbaar tot de hoogte die in het Bro zijn aangegeven.
- Bovenplanse kosten kunnen wel worden verhaald, maar slechts beperkt. De kosten die daarvoor in een exploitatieplan worden opgenomen, dienen ook aan dat doel te worden besteed.
- Als de gemeente een fasering opneemt, dan is de gemeente verplicht om die fasering in een exploitatieplan te borgen. Voor de gemeente heeft dit het voordeel dat op grond van die fasering ook vergunningen kunnen worden geweigerd wanneer een vergunning wordt gevraagd in een gebied dat op grond van fasering nog niet wordt ontwikkeld. Zou de gemeente die fasering niet in een exploitatieplan vastleggen, dan kan de gemeente een eventuele vergunningaanvraag niet weigeren.
- Een fasering vastleggen in een exploitatieplan maakt het voor de gemeente ook mogelijk om gefaseerd bouwrijp te maken, en gefaseerd voorzieningen van openbaar nut aan te leggen.

Ontwikkelingen die financiële consequenties hebben voor belanghebbenden (vergunningaanvrager, ontwikkelaar, grondeigenaar) moeten per definitie een wettelijke basis hebben om willekeur, misbruik van bevoegdheid door het bestuursorgaan te voorkomen. Bovendien moet worden voorkomen dat er te veel of te weinig kosten in rekening worden gebracht waardoor bepaalde partijen of worden bevoordeeld of benadeeld.

Aandachtspunt

Kwaliteitsverbetering dient nauwkeurig te worden omschreven. De begrippen kwaliteit / voldoende kwaliteit moeten nader in concreet objectieveerbare criteria worden gedefinieerd

en afgebakend om willekeur bij beoordeling te voorkomen. Kwaliteit van het landschap kan worden verkregen door:

- beheren van het bestaande;
- verwijderen/sloop rood-elementen. Hierbij wordt opgemerkt dat sloop ongewild ook unieke landschapskwaliteiten kan doen teniet gaan;
- toevoegen van landschapselementen. Hierbij wordt opgemerkt dat het toevoegen van landschapselementen, ongewild ook bestaande landschapskwaliteiten kan doen teniet gaan.

Exploitatieplan en anterieure grondexploitatieovereenkomst

De gemeente kan er voor kiezen om behalve een exploitatieplan vast te stellen, ook een anterieure grondexploitatieovereenkomst te sluiten voor andere afspraken en voor het regelen van de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Op grond van recente jurisprudentie moet voor de verhaalbaarheid van bovenplanse kosten altijd aangetoond worden dat er een rechtstreeks verband is tussen de kosten en het doel waarvoor de bijdrage wordt berekend. Afdeling 6.4 Wro (Artikel 6.12 Wro en volgende) in samenhang met afdeling 6.2 Bro (artikel 6.2.1 en volgende) jo artikel 6.24 Wro.

1.5.2 Terminologie: verplichte kosten en vrijwillige bijdragen

Het is belangrijk om te letten op de terminologie. Kosten moeten worden verhaald wanneer sprake is van een wettelijke grondslag voor verhaal van kosten. Vrijwillige bijdragen kunnen worden gevraagd, omdat er geen wettelijke grondslag op grond waarvan bijdragen kunnen worden afgedwongen.

Verplichte kosten ten behoeve van ontwikkeling van ruimtelijke plannen moeten worden verhaald op grond van afdeling 6.4 Wro met als basis artikel 6.12 in samenhang met artikel 6.17 Wro. De kosten kunnen worden verhaald door het vaststellen van een exploitatieplan. In dat geval is men gebonden aan de kostensoortenlijst van artikel 6.13 Wro in samenhang met de artikelen 6.2.4 en 6.2.5 Bro.

Vrijwillige bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gevraagd. Daarbij geldt de beperking dat deze ruimtelijke ontwikkeling concreet moet zijn omschreven in een Structuurvisie (uitvoeringsparagraaf). ³⁵

Wettelijk systeem: verplichte kosten verhalen – vrijwillige bijdrage vragen

Verplichte kosten kunnen worden verhaald door middel van het vaststellen van een exploitatieplan (zie hiervoor). Kosten voor kwaliteitsverbetering kunnen gedeeltelijk verplicht worden verhaald op grond van artikel 6.13 lid 7 Wro voor zover voor de locaties waarvoor in de exploitatieopzet bovenplanse kosten zijn opgenomen, zijn vastgelegd in de structuurvisie. Kosten die kunnen worden opgenomen zijn begrensd.

³⁵ *De wet geeft geen uitsluitel op de vraag of de structuurvisie moet zijn vastgesteld door de gemeente of door de provincie. Wij gaan ervan uit dat beide organen bevoegd zijn, maar dat de uitvoeringsparagraaf in het algemeen een gemeentelijke aangelegenheid is.*

Uitgangspunt van de Wro is bovendien dat de overheid terughoudend moet zijn met het belasten van een betrekkelijk willekeurige groep burgers of bedrijven voor voorzieningen die op grond van bestaand beleid gebruikelijk worden bekostigd uit rijksmiddelen, provincie-, en of gemeentefonds. Het enkele feit dat zij ook gebruik maken van dergelijke voorzieningen kan in ieder geval geen grond zijn voor het bedingen of opleggen van enige exploitatiebijdrage in de zin van de wet.

Bovendien, zoals hierboven al aangegeven, is het verboden om waardeverminderingen ten gevolge van planologische wijzigingen als grondslag voor vragen van vrijwillige bijdragen als uitgangspunt te nemen. (geen winstafroaming).

Regelingen zoals LIR (Landschaps Investerings Regeling) en LKM (Limburgs Kwaliteits Menu) zijn voorbeelden van dergelijke regelingen met als uitgangspunt, de meerwaarde van gronden na planologische wijziging. Op basis van deze regelingen worden grondeigenaren verplicht een financiële bijdrage te betalen gebaseerd op de taxatiewaarde na de planologische wijziging. Deze bijdragen zijn buitenwettelijk. De grondeigenaar is echter niet altijd volledig op de hoogte van het feit of hij verplicht is de kosten te betalen, of dat hij de bijdrage 'vrijwillig' moet bijdragen. In de praktijk werken grondeigenaren mee, en betalen de gevraagde bijdragen omdat ze hun geplande ontwikkeling niet in gevaar willen brengen.

In de Memorie van Toelichting II bij het wetsvoorstel (p25) is duidelijk uiteengezet dat de publiekrechtelijk besluitvorming en afweging van verzoeken om planologische medewerking telkens dienen plaats te vinden op basis van planologische afwegingen.

1.5.3 Fondsvorming

Een fondsbijdrage kan alleen op grond van artikel 6.13 lid 7 : *“Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.”* ³⁶

Ook al zijn een structuurvisie aanwijzingen gegeven voor bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen, dan kan dat fonds uitsluitend worden 'gevuld' met het vragen van vrijwillige bijdragen. De redenering is als volgt. Zouden deze bovenplanse kosten voor meerdere locaties tot de verplichte kosten behoren, dan zouden deze verplicht zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van 6.2.3 tm 6.2.6 Bro. Bovendien is niet elke fondsbijdrage te motiveren als bovenplanse kosten. Gelet op het feit dat de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor in een structuurvisie nadere aanwijzingen zijn gegeven, vrijwillig is, kan deze alleen worden gevraagd door middel van een overeenkomst.

³⁶ Zie onder andere ABRvS 13 februari 2011, zaaknr. 201102186/1/R1 (Bodegraven-Reeuwijk)

Aandachtspunten

De fondsvorming is derhalve afhankelijk van vrijwillige bijdragen en er kan derhalve nooit worden gerekend op deze fondsen voor het realiseren van de ruimtelijke ontwikkelingen (kwaliteitsverbetering). Zekerstelling van de fondsvorming (bij de RAP projecten) zal via de begroting van de gemeente uit de algemene middelen moeten komen. De fondsbijdrage is immers vrijwillig, dus niet afdwingbaar, zodat onzeker is of de fondsen toereikend zullen zijn en wanneer.

1.5.4 Ruimtelijke ontwikkeling

Ruimtelijke ontwikkeling – bouwplan – verhalen verplichte kosten

Bij een ruimtelijke ontwikkeling die is te kwalificeren als een bouwplan (artikel 6.12 lid 1 Wro in samenhang met artikel 6.2.1 Bro) moeten de verplichte kosten worden verhaald. Dat betekent dat eerst nadat de ruimtelijke afweging is gemaakt en er een planologische besluit is, de afweging van de kosten aan de orde komt. In de discipline wordt vaak benadrukt dat er op grond van afdeling 6.4 Wro sprake zou zijn van een voorkeur voor het verhalen van de verplichte kosten via het privaatrechtelijk spoor, de grondexploitatieovereenkomst. Uitgaande van de redactie van artikel 6.12 lid 2 a, b en c Wro is toch de publiekrechtelijke weg, vaststellen van een exploitatieplan, het uitgangspunt. Het verhalen van verplichte kosten door middel van het vaststellen van een exploitatieplan is ook sterk afgebakend en bovendien zijn de voorwaarden van artikel 6.12 lid 2 a, b en c Wro cumulatief ³⁷.

Ruimtelijke ontwikkeling voor kwaliteitsverbetering exploitatiegebied

Een ruimtelijke ontwikkeling die niet als een bouwplan is te kwalificeren is en waarvoor op grond van artikel 6.12 lid 1 jo artikel 6.17 Wro geen verplichte kosten kunnen worden verhaald, kunnen, als een ruimtelijke ontwikkeling specifiek is vastgelegd in de structuurvisie, vrijwillige bijdragen worden gevraagd. Daarbij moet er wel een relatie bestaan tussen het project en de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. Is dat niet het geval, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van kostenverhaal, maar van baatafoming. Dat is niet toegestaan op grond van de Wro.

Als een ruimtelijke ontwikkeling (kwaliteitsverbetering) in een structuurvisie is vastgelegd, kunnen behalve het vragen van vrijwillige bijdragen, ook verplichte kosten worden verhaald. Dat kan alleen als de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling meeneemt in het vast te stellen exploitatiegebied. Door het exploitatiegebied groter te maken kunnen kosten als verplichte kosten uit de kostensoortenlijst worden meegenomen in de verplicht te verhalen kosten.

³⁷ *De uitzonderingen op de verplichting een exploitatieplan vast te stellen zijn cumulatief geformuleerd: 1. Is het kostenverhaal 'anderszins verzekerd'; 2. Is een faseringsregeling noodzakelijk? 3. Is het stellen van locatie-eisen noodzakelijk?*

BIJLAGE 5: ANALYSE ROOD VOOR KWALITEITSBELEID OVERIGE PROVINCIES

Provincie Noord-Holland	
Instrument	Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (2010 in werking)
Vigerend beleid	Structuurvisie Noord-Holland 2040
Rolverdeling	<p>Initiatiefnemer Gezamenlijk met gemeente nut en noodzaak aantonen en vervolgens bepalen hoe kwaliteit behaald kan worden.</p> <p>Gemeente Eerste schifting maken door nut-en-noodzaak-toets uit te voeren. Opstellen bestemmingsplan met onderbouwing volgens Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (Leidraad L&C)</p> <p>Provincie Stelt Handboek Ontwikkelen met Ruimtelijke Kwaliteit en Adviescommissie Ruimtelijke ontwikkeling (ARO) als beschikbare tools ter ondersteuning bij de uitwerking.</p>
Borging	Borging in bestemmingsplan dat voldoet aan de Leidraad L&C
Omschrijving	<p>Leidraad L&C: Als nut en noodzaak van een ontwikkeling in het landelijk gebied is aangetoond, geeft de Leidraad L&C aan welke kernkwaliteiten van landschap en cultuurhistorie van provinciaal belang zijn en hoe deze kwaliteiten op een zorgvuldige wijze meegenomen moeten worden bij nieuwe ontwikkelingen. Het uitgangspunt is 'behoud door ontwikkeling'. De ruimtelijke kwaliteit staat bij ontwikkelingen centraal. Ruimte voor Ruimte instrument blijft gehandhaafd voor voormalig, agrarische erven. Daarnaast geldt aanvullend RO-beleid voor ontwikkelingen in landelijk gebied waarvoor nut en noodzaak zijn aangetoond. Het toetsingskader voor initiatieven bestaat uit de Leidraad L&C en, als het gaat om plannen met impact, de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO).</p> <p>ARO: De ARO is een onafhankelijk deskundigenpanel die GS adviseert over ruimtelijke kwaliteit bij ontheffingen voor nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied, als nut en noodzaak zijn aangetoond en een oplossing binnen bestaand bebouwd gebied onmogelijk is. De ARO brengt ook advies uit over plannen, nog voordat er sprake is van een formele ontheffingsprocedure. Daarnaast brengt de ARO publiek debat op gang om onderwerpen onder de aandacht te brengen (Provincie Noord-Holland, 2010).</p>
Sturingsfilosofie	<p>Rekening houdend met de kernkwaliteiten moet de ontwikkeling volgens de Leidraad L&C ingaan op:</p> <ol style="list-style-type: none"> de ontwikkelingsgeschiedenis van het landschap. de ordeningsprincipes van het landschap. de bebouwingskarakteristieken (architectuur, stedenbouw, openbare ruimte) ter plaatse. de inpassing van de nieuwe functies in de bredere omgeving (grotere landschapseenheid). de bestaande kwaliteiten van het gebied (inclusief de ondergrond) en de maatregelen die nodig zijn om negatieve effecten op deze kwaliteiten op te heffen in relatie tot de nieuwe functies. <p>Het advies van ARO leidend.</p>
Voorbeeld	<p>Camping het Witte Hek in gemeente Hollands Kroon. Er zijn plannen om de bestaande camping aan het Paadje, een historische weg, parallel aan de N242 bij Niedorp te herstructureren en op te waarden. De camping, 1,3 ha groot, is al geruime tijd geleden ontstaan in een boomgaard als een vorm van kamperen bij de boer. Nu is het plan om de agrarische functie, die al lang weg is, in zijn geheel te vervangen door een recreatieve functie. Het bestaande terrein wordt niet vergroot, maar er worden kampeerplekken vervangen door vaste kampeermiddelen in de vorm van chalets. Een groei van 35 naar 38 vaste plekken, naast 5 recreatiewoningen. De provincie heeft hierin geen beleid. In het inrichtingsplan blijven de bestaande groensingels gehandhaafd en ze worden met aanvullende beplanting versterkt. Ook de oorspronkelijke boerderij blijft behouden. Het advies van de ARO op deze ontwikkeling was als volgt; begrip voor de ontwikkelde plannen op het bestaande recreatieterrein en positief advies vanuit ruimtelijke kwaliteit onder voorbehoud dat de planologisch-juridische onderbouwing in overleg met provincie en gemeente nader wordt verduidelijkt.</p>
Gebruikerservaring	<p>Bij de kwaliteitsborg wordt uitgegaan van de deskundigheid van ARO, waardoor ruimte voor maatwerk en discussie optreedt. ARO is onafhankelijke commissie die tevens als servicepunt kan worden gebruikt. De interpretatie van kwaliteit is afhankelijk van de mening van de ARO. Om deze reden vinden gemeenten en initiatiefnemers het soms lastig hoe ze met de adviezen van ARO moeten omgaan (Meijer & van Laar, 2014).</p>

Provincie Zeeland							
Instrument	Handreiking Verevening 2012-2018 (2013 in werking)						
Vigerend beleid	Omgevingsplan Zeeland 2012-2018						
Rolverdeling	<table border="0"> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Initiatiefnemer</td> <td>Gezamenlijk met gemeente bepalen welke maatregelen gerealiseerd worden met de verlangde vereveningsbijdrage.</td> </tr> <tr> <td>Gemeente</td> <td>Gemeenten hebben mogelijkheid om de hoogte van de vereveningsbedrage zelf in te vullen door de handreiking uit te werken in gemeentelijk beleid. Gemeente draagt verantwoordelijkheid voor invulling vereveningsbijdrage.</td> </tr> <tr> <td>Provincie</td> <td>Geen aanvullende rol</td> </tr> </table>	Initiatiefnemer	Gezamenlijk met gemeente bepalen welke maatregelen gerealiseerd worden met de verlangde vereveningsbijdrage.	Gemeente	Gemeenten hebben mogelijkheid om de hoogte van de vereveningsbedrage zelf in te vullen door de handreiking uit te werken in gemeentelijk beleid. Gemeente draagt verantwoordelijkheid voor invulling vereveningsbijdrage.	Provincie	Geen aanvullende rol
Initiatiefnemer	Gezamenlijk met gemeente bepalen welke maatregelen gerealiseerd worden met de verlangde vereveningsbijdrage.						
Gemeente	Gemeenten hebben mogelijkheid om de hoogte van de vereveningsbedrage zelf in te vullen door de handreiking uit te werken in gemeentelijk beleid. Gemeente draagt verantwoordelijkheid voor invulling vereveningsbijdrage.						
Provincie	Geen aanvullende rol						
Borging	Anterieure overeenkomst						
Omschrijving	Handreiking Verevening: Met het vereveningsprincipe wordt, aanvullend op het reguliere beleid, de mogelijkheid geboden om maatwerk te leveren. Op deze manier worden ontwikkelingen mogelijk gemaakt die bovendien bijdragen aan het versterken van de kwaliteit van de omgeving. De Handreiking Verevening zegt dat een 'rode' ontwikkeling, ter verevening van het verlies aan ecologisch kapitaal, gepaard dient te gaan met een gelijktijdige investering in de omgevingskwaliteiten, publieke voorzieningen of de ruimtelijke kwaliteit. Provincie Zeeland hanteert een compensatiemethodiek waarbij een financiële bijdrage per m ² van een functie als compensatie wordt gevraagd. De vereveningsbijdrage dient aangewend te worden ten behoeve van een investering in de omgevingskwaliteit. Daarbij moet het in alle gevallen gaan om een fysiekruimtelijke ontwikkeling die zoveel mogelijk een directe relatie heeft met het initiatief of project, op individueel initiatiefniveau, op projectniveau of op gebiedsniveau.						
Sturingsfilosofie	<p>Wanneer sprake is van een ontwikkeling in het landelijk gebied waarvoor het vereveningsprincipe van toepassing is, kan de hoogte van de noodzakelijk geachte vereveningsbijdrage voor de betreffende ontwikkeling worden bepaald door het doorlopen van de volgende stappen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Raadplegen vereveningstabel met uitgangspunten en normbedragen. 2. Afspraken en uitwerkingen op basis van de vereveningstabel voor in de praktijk geleverd maatwerk. 3. Criteria vastleggen voor aanvullend maatwerk. 						
Voorbeeld	<p>Ontwikkeling Hotel Goes: Ten zuidwesten van de kern Goes ligt Hotel Goes. In het verleden heeft het hotel een aantal keer uitgebreid. Op dit moment is het hotel weer toe aan een uitbreiding met daarbij een verbreding van het aanbod.</p> <p>Bij de ontwikkeling van Hotel Goes is door de gemeente Goes een overeenkomst opgesteld, waarin vastgelegd is op welke wijze de verevening dient plaats te vinden. In deze overeenkomst is het volgende vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente verleent planologische medewerking, indien de investering in de omgevingskwaliteit vooraf wordt vastgesteld • De hoogte van het vereveningsbedrag (in overleg tussen de gemeente, provincie en de initiatiefnemer bepaald); • De manier waarop verevening zal plaatsvinden (Het voorstel voor de landschappelijke inpassing is vastgelegd in overeenstemming met zowel provincie, de gemeente als de initiatiefnemer: • Een fasering van de verevening. Deze opsplitsing is gekoppeld aan de verschillende bouwfasen van de ontwikkeling. <p>Het bestemmingsplan voorziet naast de ontwikkeling van Hotel Goes tevens in de mogelijkheid van de verevening en daarbij behorende groenvoorzieningen (Rothuizen van Doorn 't Hooft, 2009).</p>						
Gebruikerservaring	<p>De methodiek is door de vastgestelde bedragen per m² nauwelijks vatbaar voor precedentwerking of rechtsongelijkheid.</p> <p>De methodiek werkt subjectiviteit in de hand. Maatwerk is subjectief, omdat daar alle</p>						

objectieve maten (prijzen) worden losgelaten. Door de vele discussies en slechte afbakening wanneer maatwerk van toepassing is, kan de verstandhouding in het proces verslechteren (Broekhuis, 2014).

Provincie Limburg	
Instrument	Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) (2012 in werking)
Vigerend beleid	Provinciaal Omgevingsplan Limburg
Rolverdeling	<p>Initiatifnemer Gezamenlijk met gemeente bepalen welke kwaliteitsverbeteringen gerealiseerd worden.</p> <p>Gemeente Het Limburgs Kwaliteitsmenu wordt op lokaal niveau door de gemeenten uitgewerkt en geborgd via bestemmingsplannen en structuurvisies.</p> <p>Provincie Provincie heeft Voorbeeldenboek, voorbeeldensite gebiedseigen functies en voorbeeld grondexploitatieovereenkomst aangereikt aan gemeenten.</p>
Borging	Bij voorkeur middels een voorwaardelijke bepaling in het bestemmingsplan, al dan niet in combinatie met een anterieure overeenkomst.
Omschrijving	LKM: Het LKM is gebaseerd op het idee dat bebouwingsontwikkelingen in het buitengebied leiden tot verlies van omgevingskwaliteit en dat dit verlies op een kwalitatieve manier gecompenseerd dient te worden (kwalitatieve bijdrage is vereist). In het LKM wordt, afhankelijk van de soort ontwikkeling, gewerkt met maatwerk, richtlijnen en drempelwaarden. Het LKM gaat in op alle rode ontwikkelingen buiten de bebouwingscontouren die gebiedsvreemd zijn (dus niet alleen kernrandzones). Het LKM werkt met verschillende modules voor verschillende type ontwikkelingen. Per module zijn er drempelbedragen aangereikt (bv. € 100/m ² voor wonen)Die drempelbedragen zijn overgenomen door gemeenten. Verder wordt er een landschapsplan geëist en een beoordeling van de kwaliteitscommissie.
Sturingsfilosofie	Een initiatief dat onder het LKM valt is alleen aanvaardbaar in combinatie met kwaliteitsverbetering. Op basis van het LKM worden de gewenste inpassing, kwaliteitsbijdrage en kwaliteitsverbetering bepaald. Limburg maakt daarvoor gebruik van drempelbedragen per functie en/of een oppervlakte factor. De kwaliteitsbijdrage die ruimtelijk/fysiek wordt uitgevoerd in het buitengebied heeft de voorkeur. Een alternatief dat nog te vaak wordt toegepast is via een kwaliteitsfonds met als gevolg dat de bijdrage niet altijd direct of helemaal niet wordt uitgevoerd. In het verleden bepaalde de provincie de werkelijke hoogte van de bijdrage, hier zijn ze vanaf gestapt door drempelbedragen aan te rekenen, reden is dat er nu meer ruimte is voor maatwerk.
Voorbeeld	Ontwikkeling Glasconcentratiegebied Tangbroek: Bij deze ontwikkeling wordt een concentratiegebied voor glastuinbouw gerealiseerd. Voor de realisatie van het gehele gebied wordt gecompenseerd. Dit betekent dat nieuwe glastuinbouwbedrijven die zich binnen dit gebied vestigen niet opnieuw hoeven te compenseren in hun omgeving volgens het LKM. Het LKM richt zich primair op relatief kleinschalige ontwikkelingen vanuit het particulier initiatief. De ontwikkeling van het gebied Tangbroek is weliswaar als geheel geen kleinschalige ontwikkeling, maar wel opgebouwd uit een veelheid aan kleinere deelontwikkelingen. In het plan voor Tangbroek is gekozen voor een robuuste groeninpassing aan de randen van het gebied. Deze inpassing vervangt de individuele maatregelen op locatie. In het gebied zelf is de ruimte voor glas daarom geoptimaliseerd (Gemeente Peel en Maas, 2013).
Gebruikerservaring	<p>Deze methodiek is een interessante combinatie van een kwantitatieve balansbepaling en een kwalitatieve manier om het geld te investeren in de omgeving. Bij de kwaliteitsborg wordt uitgegaan van de deskundigheid van het kwaliteitsteam, waardoor ruimte voor maatwerk en discussie optreedt. Bij de kwantitatieve balansbepaling wordt gewerkt met drempelbedragen, waardoor er nog steeds ruimte is voor maatwerk.</p> <p>Het gebruik van een kwaliteitscommissie leidt tot een lange trajecttijd. Daarnaast is het gebruik ervan ontvankelijk voor veel discussies. Het voornemen is dan ook de beoordeling door de commissie in een zo vroeg mogelijk stadium te laten plaats vinden (Rongen, 2014).</p>

Provincie Overijssel							
Instrument	Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO)						
Vigerend beleid	Omgevingsvisie en verordening Overijssel						
Rolverdeling	<table border="1"> <tr> <td>Initiatiefnemer</td> <td>Gezamenlijk met gemeente afwegingskader bepalen en aanvullende kwaliteitsprestatie.</td> </tr> <tr> <td>Gemeente</td> <td>Implementatie in gemeentelijk beleid en toetsen initiatieven.</td> </tr> <tr> <td>Provincie</td> <td>Provincie heeft Handboek en voorbeeldboek opgesteld ter inspiratie aan gemeenten en initiatiefnemers.</td> </tr> </table>	Initiatiefnemer	Gezamenlijk met gemeente afwegingskader bepalen en aanvullende kwaliteitsprestatie.	Gemeente	Implementatie in gemeentelijk beleid en toetsen initiatieven.	Provincie	Provincie heeft Handboek en voorbeeldboek opgesteld ter inspiratie aan gemeenten en initiatiefnemers.
Initiatiefnemer	Gezamenlijk met gemeente afwegingskader bepalen en aanvullende kwaliteitsprestatie.						
Gemeente	Implementatie in gemeentelijk beleid en toetsen initiatieven.						
Provincie	Provincie heeft Handboek en voorbeeldboek opgesteld ter inspiratie aan gemeenten en initiatiefnemers.						
Borging	Gemeenten dienen het KGO principe te borgen in de structuurvisie om kwaliteitsprestaties af te kunnen dwingen. Daarnaast zijn er 4 verschillende mogelijkheden om de kwaliteitsprestatie af te dwingen volgen de Wro; toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, opstellen van nadere eisen, opnemen van voorwaardelijke bestemmingen en het verbinden van voorwaarden aan een projectbesluit.						
Omschrijving	<p>Eén van die hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in de provincie Overijssel is de zogenaamde Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Kort gezegd betekent dit dat er in het buitengebied ruimte is voor grootschalige uitbreidingen en nieuwe ontwikkelingen mits die gelijk opgaan met verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit. Ontwikkelingsruimte en kwaliteitsprestaties moeten in evenwicht zijn. Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied gelden de volgende principes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. elke ontwikkeling dient bij te dragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit. 2. de ontwikkelingsruimte die men krijgt dient in evenwicht te zijn met investeringen (prestaties) in de ruimtelijke kwaliteit. <p>Gemeenten krijgen de vrijheid om binnen de algemene lijnen van de provinciale KGO aanpak een eigen beleid op te stellen. Het staat de gemeenten vrij op welke wijze ze dit aanpakken. Veel gehoord probleem van de gemeente is dan ook dat ze moeite hebben de balans te bepalen voor de ontwikkeling. Sommige gemeenten hebben gekozen voor de ontwikkeling van een beleid dat werkt met vaste bedragen, anderen met een bestemmingsplanwinstberekening en weer anderen met een procesaanpak.</p>						
Sturingsfilosofie	Aan de hand van de balans tussen de impact van de ontwikkeling op de omgeving (ontwikkelingsruimte) en de compensatie om de negatieve effecten van de ontwikkeling op te heffen (kwaliteitsprestatie), wordt ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd. Het KGO bestaat uit twee onderdelen; de basisinspanning en het KGO zelf. Wanneer de balans niet kan worden bereikt op het eigen erf door een landschappelijke inpassing van de ontwikkeling (basisinspanning) dan dient de kwaliteitsprestatie elders plaats te vinden (KGO). De ontwikkelingsruimte is het effect dat een ontwikkeling heeft op de fysieke leefomgeving. De kwaliteitsprestatie is het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden welke in voldoende mate moet worden gecompenseerd door investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.						
Voorbeeld	<p>De OLA-ijsfabriek; De OLA is gelegen aan de rand van Hellendoorn in een door de gemeente groter te ontwikkelen gebied 'De Koemaste'. In dit gebied was er reeds een opgave vanuit de gemeente Hellendoorn, namelijk ruimte voor natuur, water en een nieuwe rondweg. Vanuit de OLA is de vraag tot uitbreiding van de ijsfabriek (met nieuwe laad- en losplekken voor vrachtauto's) bij de gemeente neergelegd. De gemeente Hellendoorn heeft dit verzoek tot uitbreiding heel nadrukkelijk als een kans gezien en niet als een bedreiging voor een heel mooi gebied.</p> <p>Het eindresultaat is, dat na een proces van circa twee jaar, de gemeente Hellendoorn de OLA en de buurtbewoners tevreden zijn met het resultaat. De rondweg wordt aangelegd als een randweg over het parkeerterrein van de OLA, wat qua ruimtebeslag natuurlijk veel minder druk legt op zo'n mooi gebied. Daarnaast wordt een deel van de natuur in het gebied 'De Koemaste' door de OLA gerealiseerd zoals het aanleggen van de oorspronkelijke singels en houtwallen, deze dienen tevens weer als landschappelijke inpassing (in een meer lagen structuur) van de ijsfabriek. Tot slot wordt het gebied nabij 'De Regge' vernat wat de flora en fauna ten goede komt, maar zal datzelfde gebied ook worden gebruikt als waterberging voor (een deel van) de piekafvoer van water vanuit Hellendoorn.</p>						
Gebruikerservaring	Het voordeel van de methodiek KGO is dat gemeenten de vrijheid krijgen om zelf de methodiek verder uit te werken op basis van gemeentespecifieke factoren. Ook voor initiatiefnemers ontstaat er meer bewegingsvrijheid. Ten slotte ontstaat er ook ruimte voor nieuwe ontwikkelingen of functies die nu nog niet actueel zijn in het buitengebied.						

Het KGO heeft een subjectief karakter door het toepassen van de balanspijlers. Dit vergroot de kans op precedentwerking. Tevens hebben gemeenten de neiging (en mogelijkheid) hun eigen beleid verder in te kaderen/standaardiseren om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Hierdoor worden kansen voor het buitengebied gemist. De beleidsvrijheid heeft voor initiatiefnemers als nadeel dat er grotere onzekerheid is of een initiatief wordt toegestaan door de gemeente. Deze onzekerheid neemt ook (financiële) risico's met zich mee.

Provincie Gelderland		
Instrument	Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik (begin 2014)	
Vigerend beleid	Omgevingsvisie en verordening Gelderland	
Rolverdeling	Initiatiefnemer	Neemt verantwoordelijkheid om bij een initiatief de aanwezige en te ontwikkelen economie en gebiedskwaliteiten te versterken.
	Gemeente	Neemt voortouw en stemt beleid en afspraken af in regionaal verband.
	Provincie	Heeft beperkte regie op ontwikkelen met kwaliteit door kwalitatieve proceskaders aan te geven om tot locatiekeuze te komen, en ondersteuning in de vorm van kennis, begeleiding en inspiratie. Bij een ingrijpende ruimtelijke ingreep ondersteunt zij initiatiefnemers en gemeenten bij het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.
Borging	Vastlegging in vereveningsparagraaf bestemmingsplan. Voorwaardelijke verplichting in bestemmingsplan of anterieure overeenkomst.	
Omschrijving	<p>Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik: De Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik kijkt welke plek het beste is voor een bepaalde ontwikkeling. Ontwikkeling binnen het Gelders Natuur Netwerk (GNN) die de kernkwaliteiten van het gebied significant aantasten worden onder voorwaarden toegestaan als daarvoor kan worden gecompenseerd. De omvang van de compensatie wordt bepaald door de omvang van het aangetaste areaal in zowel opp. als in budget en ontwikkelduur. Indien fysieke compensatie niet mogelijk is wordt financiële compensatie bepaald aan de hand van kosten voor aanschaf van vervangende grond, basisinrichting, enontwikkelingsbeheer, al dan niet op basis van een landschapsfonds.</p> <p>Groene Ontwikkelingszone (GO): Ontwikkeling binnen de (GO) vraagt om ruimtelijke aanvaardbaarheid, landschappelijke inpassing en versterking van kernkwaliteiten GO.</p>	
Sturingsfilosofie	De provincie wil bouwen met bouwmeesterschap. Bouwmeesterschap is een houding, een werkstijl, een rolopvatting met als doel een mooi Gelderland. Voor de provincie betekent Bouwmeesterschap dat de provincie, met oog voor ruimtelijke kwaliteit, haar expertise inzet om plannen voor de leefomgeving te maken, beoordelen en uit te voeren. Bouwmeesterschap is het vinden van de juiste balans of goede balans tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarden.	
Voorbeeld	Vanwege de recente inwerkingtreding van dit beleid zijn hiervoor nog geen voorbeelden te vermelden.	
Gebruikerservaring	<p>Bij de kwaliteitsborg wordt uitgegaan van de deskundigheid van het Bouwmeesterschap, waardoor ruimte voor maatwerk en discussie optreedt.</p> <p>Eén en ander moet nog verder uitgewerkt worden, waardoor concrete kader nog niet duidelijk is (van Aaken, 2014).</p>	

Provincie Noord-Brabant	
Instrument	Kwaliteitsverbetering Landschap
Vigerend beleid	Structuurvisie Ruimtelijke ordening
Rolverdeling	<p>Initiatiefnemer Stelt plan op en doet voorstel tot kwaliteitsverbetering op basis van vastgesteld kwalitatief kader (zoals LOP, waterschapsdoelen, Nationaal Natuurnetwerk).</p> <hr/> <p>Gemeente Geeft (in regionaal verband) invulling aan de provinciale regeling, beoordeeld de ruimtelijke haalbaarheid, toetst tegenprestatie en normbedragen.</p> <hr/> <p>Provincie Heeft geen rol bij de uitvoering. Het is een gemeentelijke (en regionale) aangelegenheid. Provincie heeft wel handreiking opgesteld waarin verschillende methoden worden aangereikt, met bijbehorende varianten.</p>
Borging	Anterieure overeenkomst.
Omschrijving	<p>Gemeenten bepalen eerst of een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is en vervolgens wordt de tegenprestatie bepaald. Hiervoor reikt provincie in haar handreiking twee methoden aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Maatwerk door menselijke expertise. 2) Euro's, onderverdeeld in drie varianten: <ul style="list-style-type: none"> - nota grondbeleid. - vaststellen forfaitaire bedragen. - taxatiewaarden. <p>Gemeenten hebben in regionaal verband de euromethode met de variant forfaitaire bedragen verder uitgewerkt. Voor niet-planmatige ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied met een aanzienlijke ruimtelijke impact geldt dat 20% van de grondwaardevermeerdering die door de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ontstaat, moet worden geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van het landschap. Om deze grondwaardevermeerdering te bepalen wordt gebruik gemaakt van normbedragen.</p>
Sturingsfilosofie	Passende functies kunnen zich ontwikkelen als er ook een tegenprestatie voor de ruimtelijke kwaliteit tegenover staat.
Voorbeeld	<p>Nemerode; In het buitengebied van de gemeente Haaren, centraal tussen Oisterwijk en Haaren stond een woonboerderij aan de Oisterwijksedreef 10. De boerderij werd niet bewoond en verkeerde in slechte staat van onderhoud. Ook de bijgebouwen verkeerden in slechte onderhoudsstaat. Rondom de woonboerderij ligt 7,0 hectare landbouwgrond. Deze waren in gebruik als grasland, maïsakker of boomteeltgrond en leverde een karakteristiek en aantrekkelijk landelijk beeld.</p> <p>De eigenaar wenste de visuele relatie tussen de woning en omliggende gronden te verbeteren. Om dat te bereiken werd de huidige woning met bijbehorende opstallen gesloopt. Centraal op het terrein werd een nieuwe woning teruggebouwd. Vanwege de omvang van de omliggende gronden en de relatief grote afstand tot de doorgaande weg leende de locatie zich voor een grotere woning dan momenteel op het terrein aanwezig is. De nieuwe woning werd daarom groter dan de huidige woning.</p> <p>Bij dit plan heeft een particulier de mogelijkheid zijn bestaande woning uit te breiden met 2286 m³. De totale inhoud van deze woning wordt 4000 m³. Daarnaast mag het oppervlakte aan bijgebouwen van 300 m² naar 500 m² worden uitgebreid. Door deze uitbreiding is er een waardestijging van € 622.250,-. Van dit bedrag werd 20% (€125.000,-) gebruikt voor de afwaardering, inrichting en planvorming van gronden rondom de bebouwing. Dit alles werd in een overeenkomst geborgd.</p> <p>Samen met de uitbreiding van de bestaande bebouwing is nieuw groen gecompenseerd.</p>
Gebruikerservaring	<p>Sterke ontwikkelingsfilosofie, ruimte voor maatwerk, privaat geld voor publieke doelen.</p> <p>Door het gebruik van normbedragen ontstaat de kans op onevenredige bedragen bij diverse ontwikkelingen en in verschillende regio's. In de praktijk blijkt er veel onduidelijkheid te zijn op gemeentelijk niveau bij de vertaling en toepassing van het provinciale vereveningsbeleid en de relatie met ander beleid, zoals Ruimte voor Ruimte beleid. Succes is afhankelijk van de werkwijze en aanpak van gemeente (Kersten, 2014).</p>

Bibliografie

- Broekhuis, P. (2014, februari 3). Telefonisch interview Handreiking Verevening 2012-2018. (J. Paalhaar, Interviewer)
- Gemeente Peel en Maas. (2013, November 5). *Bestemmingsplan Glastuinbouw Tangbroek (vastgesteld)*. Opgeroepen op Februari 19, 2014, van ruimtelijkeplannen.nl: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1894.BPL0067-VG01/t_NL.IMRO.1894.BPL0067-VG01_2.3.html
- Kersten, G. (2014, Februari 3). Telefonisch interview Kwaliteitsverbetering Landschap. (J. Paalhaar, Interviewer)
- Lam, T. (2010). Juridisch advies m.b.t. ruimtelijke ontwikkelingen aan provincie Overijssel. Nijmegen.
- Meijer, C., & van Laar, T. (2014, Februari 3). Telefonisch interview Leidraad Landschap en Cultuurhistorie Noord-Holland. (J. Paalhaar, Interviewer)
- Provincie Gelderland. (2013). *Omgevingsverordening Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. (2013). *Ontwerp Omgevingsvisie Gelderland*. Arnhem.
- Provincie Limburg. (2013). *Limburgs Kwaliteitsmenu 2012*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg. (2010). *Monitor- en evaluatierapportage ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten*. Provincie Limburg.
- Provincie Noord-Brabant. (2011). *Structuurvisie Ruimtelijke Ordening*. Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2014). *Verordening ruimte 2014*. Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Holland. (2010). *Handboek Ontwikkelen met Ruimtelijke Kwaliteit, voorbeelden voor het ontwerpen met landschap en cultuurhistorie*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland. (2013). *Jaarverslag ARO 2012, kwaliteit in ontwikkeling*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland. (2010). *Leidraad Landschap en Cultuurhistorie, ontwikkeling met ruimtelijke kwaliteit*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland. (2013). *Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Overijssel. (2013). *Omgevingsvisie Overijssel, Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Zeeland. (2013). *Handreiking Verevening 2012-2018*. Provincie Zeeland.
- Rongen, W. (2014, Februari 3). Telefonisch interview Limburgs Kwaliteitsmenu. (J. Paalhaar, Interviewer)
- Rothuizen van Doorn 't Hooft. (2009, Mei 28). *Bestemmingsplan "Hotel Goes" Toelichting*. Opgeroepen op Februari 19, 2014, van www.goes.nl: <http://www.goes.nl/document.php?m=10&fileid=15415&f=870fe77d7768a1c37987e350a107112d&attachment=1&c=98713>
- van Aaken, R. (2014, Februari 3). Telefonisch interview Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik. (J. Paalhaar, Interviewer)

BIJLAGE 6: BOUWSTENEN ROOD VOOR KWALITEIT

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel impactbenadering

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij veel functies minder geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij het investeren vooraf of in de toekomst minder geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werkt het?

Impactbepaling lijkt op het vaststellen van normbedragen, echter de achtergrond is verschillend. Bij impactbepaling wordt gekeken naar de negatieve en positieve effecten van een ontwikkeling en worden deze effecten op waarde gezet. Dat heeft tot gevolg dat hoogrenderende ontwikkelingen met een kleine impact absoluut gezien minder investeren in de kwaliteit dan laagrenderende ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving.

Waar wordt het toegepast?

Impactbepaling wordt in de ruimtelijke ordening slechts op een aantal plekken toegepast. In de gemeente Haaksbergen is het Overijsselse KGO beleid uitgewerkt op basis van de impactbepaling. Daarbij wordt de impact op de omgeving deels bepaald door de huidige en toekomstige milieucategorie. De omvang van de ontwikkeling in combinatie met de stijging van de milieucategorie zorgt voor een compensatieverhouding in m² te investeren groen. Dit is vervolgens weer teruggerekend naar euro's zodat de investeringen in de ruimtelijke kwaliteit ook in andere aspecten dan groen kan plaatsvinden.

Voordelen:

- Geen discussie over economische waarde.
- Impact en wenselijkheid voor de omgeving wordt meegewogen.
- Vooraf enige mate van duidelijkheid over de omvang van de investering.
- Is goed te integreren in het Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid beginsel van het kostenverhaal.

Nadelen:

- Extra procedure voor bepalen investering.
- Discussies over impact van het initiatief.
- Onderliggende basis wordt gevormd door forfaitaire bedragen.
- Initiatieven met hoge impact en lage economische draagkracht komen niet van de grond.

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel procesbenadering

Aantal eigenaren:	Eén of enkele eigenaren mogelijk, bij meerdere minder geschikt
Aantal functies:	Bij alle aantallen functies geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor elke investeringslocatie
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werk het?

Bij deze methodiek wordt bekeken wat de impact van het initiatief is op de omgeving en welke mogelijke maatregelen er kunnen worden genomen om het effect van de ontwikkeling op de omgeving te verminderen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In deze methode wordt overlegd wat de tegenprestatie ten opzichte van de ontwikkeling zal moeten worden, rekening houdend met het kwalitatieve beleidskader. De omvang van een tegenprestatie kan o.a. worden bepaald door de inzet van een deskundige gemeenteambtenaar of een externe kwaliteitscommissie. Met deze methode kan er veel maatwerk worden geleverd ten opzichte van de andere methoden.

Waar en hoe wordt het toegepast?

In de provincies Noord Holland en Overijssel is het provinciaal beleid om door middel van de procesaanpak te komen tot een balans tussen ontwikkelingsruimte en kwaliteitsinvestering. In de provincies Limburg en Zeeland is het een vervolgstap nadat een bedrag is vastgesteld. In de gemeente Lopik is de procesaanpak de manier waarop ontwikkelingen in het landelijke gebied worden benaderd. Door de gemeente Lopik wordt benadrukt dat een dergelijk aanpak alleen succesvol kan zijn als je de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied ook vooraf gedefinieerd hebt.

Voordelen:

- Tegenprestatie mede op basis van impact op omgeving.
- Economische winst is (in theorie) niet het uitgangspunt.
- Veel ruimte en aandacht voor maatwerk.
- Mogelijkheden voor creatieve oplossingen.
- Leent zich goed als aanvulling op andere methodieken.

Nadelen:

- Geen objectieve norm aanwezig, risico rechtsongelijkheid.
- Verzwaring proceduretijd door.
- Geen duidelijkheid vooraf voor initiatiefnemer.

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel bestemmingsplanwinstberekening (vaste grondprijzen)

Aantal eigenaren:	Eén of meerdere eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle aantallen functies geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor elke investeringslocatie
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werkt het?

De grondprijzen worden door de gemeente in combinatie met een taxateur vast gesteld. Dit wordt voor de diverse functies op basis van de feitelijke marktwaarde gedaan. Deze waarden worden vastgelegd in een Nota Grondbeleid. Bij ontwikkelingen wordt bekeken of er sprake is van waardeestijging. Indien hier sprake van is, moet een van te voren vastgesteld percentage van deze waardeestijging worden ingezet voor Rood voor Groen. Bij het vaststellen van dit percentage kan onderscheid worden gemaakt tussen gewenste (laag percentage) en ongewenste functies (hoog percentage). Volgens het kwalitatieve kader en/of in overleg met de initiatiefnemer wordt de tegenprestatie bepaald.

Waar en hoe wordt het toegepast?

Een aantal gemeenten werken met een dergelijke methodiek (Gemeente Tubbergen, Gemeente Dinkelland, gemeente Brummen) De bedragen zijn in samenspraak met plaatselijke taxateurs en belangengroepen bepaald, het investeringspercentage (25%) is door de politiek bepaald. In de kernrandzones ligt dit percentage lager (10%).

Voordelen:

- Vooraf gestelde uniforme en kwantitatieve norm.
- Vaststellen van grondprijzen door gemeente houdt rekening met lokale/regionale omstandigheden.
- Tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel dus houdt rekening met draagvlak van het initiatief.

Nadelen:

- Discussies over impact van het initiatief.
- Niet toepasbaar voor functies waarbij feitelijk geen waardeestijging plaatsvindt, functies die een grote differentiatie kennen of die afhankelijk zijn van de specifieke locatie. (Provincie Noord-Brabant, 2011).
- De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel bestemmingsplanwinstberekening (taxatiewaarden)

Aantal eigenaren:	Eén of meerdere eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle aantallen functies geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor elke investeringslocatie
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werkt het?

Deze variant van de bestemmingsplanwinstberekening maakt gebruik van taxatiewaarden. Middels een onafhankelijke makelaar/taxateur wordt in overleg met de initiatiefnemer een waarde van object voor en na het initiatief inzichtelijk gemaakt. In geval van discussie over taxatiewaarden wordt vaak een driemantaxatie uitgevoerd. Naast het taxeren van de waarde wordt een percentage vastgesteld wat van de winststijging moet worden ingezet als tegenprestatie voor het rood voor groen.

Waar en hoe wordt het toegepast?

Een aantal gemeenten werkt met een dergelijke methodiek (gemeente Voorst, gemeente Castricum). Het uitgangspunt van de regeling voor functieverandering in het buitengebied is dat de initiatiefnemer een netto financiële meerwaarde creëert mede dankzij planologische medewerking van de gemeente. Een deel van die netto meerwaarde van de nieuwe ontwikkeling wordt besteed aan het leveren van een kwaliteitsimpuls voor de omgeving. De berekeningsmethode neemt de getaxeerde grondwaarde van een (woning)bouwperceel als vertrekpunt. De waarde van een woningbouwkwavel is hoger dan hetzelfde stuk grond in agrarisch gebruik. Door de initiatiefnemer worden ook kosten gemaakt zoals advieskosten en kosten bouwrijp maken van het kavel. Dergelijke kosten worden in mindering gebracht op de totale meerwaarde. De gemeenteraad bepaalt welk percentage van de berekende meerwaarde geïnvesteerd moet worden in omgevingskwaliteit in compensatie te worden omgezet.

Voordelen:

- Sluit aan bij bestaande praktijk.
- Maatwerk voor in principe alle functies.
- Tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel dus houdt rekening met draagkracht van het initiatief.
- Nuttig om planeconomische haalbaarheid in beeld te krijgen.

Nadelen:

- Vaststelling door provincie biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- Bij vaststelling door gemeenten geen uniforme norm voor hele provincie.
- Extra werkzaamheden om te komen tot vaststelling van de waarde.
- Gevoelig voor manipulatie door creatief met opbrengsten en kosten om te gaan.
- De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel Normbedragen- of getallen
(Forfaitaire bedragen)

Aantal eigenaren:	Voor alle aantallen eigenaren geschikt
Aantal functies:	Voor alle aantallen functies geschikt
Schaalgrootte:	Minder geschikt op het niveau buitenplaats en gebied
Moment kwaliteitsinvestering:	Minder geschikt voor investeringen vooraf en in de toekomst
Locatie kwaliteitsinvestering:	Voor alle locaties geschikt
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werkt het?

Bij deze variant worden forfaitaire bedragen per eenheid voor de ontwikkeling van verschillende typen functies bepaald. De forfaitaire bedragen zijn afgeleid van een realistische schatting van de waardeestijging, op basis van expert-judgement. Dergelijke bedragen worden vaak op een hoger schaalniveau regionaal of provinciaal vastgesteld. Het is ook mogelijk dat een gemeente kiest om aan te sluiten bij normbedragen die landelijk zijn vastgesteld, zoals de taxatiewijzer WOZ of kengetallen opgesteld door de VNG. Daarbij kan het zowel om waardevermeerdering van de grond als van een object gaan. Daarnaast kan bij deze methode een bedrag worden vastgesteld voor het bieden van een gebruiksmogelijkheid.

Waar en hoe wordt het toegepast?

In de provincies Zeeland, Limburg en Noord-Brabant wordt gewerkt met forfaitaire bedragen. In de provincie Limburg zijn het drempelbedragen, in de provincie Zeeland een vertrekpunt. In de toelichting wordt gesteld dat deze met in achtneming van de economische draagkracht van een ontwikkeling en lokale marktomstandigheden zijn bepaald.

Voordelen:

- Vooraf bepaalde kwantitatieve norm.
- Differentiatie naar wenselijke – minder gewenste functies mogelijk.
- Toepasbaar voor veel functies.
- Tegenprestatie kan gerelateerd worden aan economisch voordeel en/of ruimtelijke impact.

Nadelen:

- Vaststelling door provincie biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- Bij vaststelling door gemeenten of regio geen uniforme norm voor hele provincie.
- De waardeontwikkeling van de grond mag niet ten grondslag liggen aan de omvang van de kwaliteitsinvestering.

PLANOLOGISCHE BOUWSTEEN

Afwegingsmodel Normbedragen- of getallen
(één op meer compensatie)

Aantal eigenaren:	Voor alle aantallen eigenaren geschikt
Aantal functies:	Voor alle aantallen functies geschikt
Schaalgrootte:	Minder geschikt op het niveau buitenplaats en gebied
Moment kwaliteitsinvestering:	Minder geschikt voor investeringen vooraf
Locatie kwaliteitsinvestering:	Voor alle locaties geschikt
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Hoe werkt het?

Bij deze variant wordt de te realiseren ruimtelijke ontwikkeling in bijvoorbeeld m2 of m3 op basis van een omrekenfactor direct gerelateerd aan de omvang van de benodigde ruimtelijke investering. Er wordt dan één op meer gecompenseerd. Er zit op die wijze een duidelijke fysieke relatie tussen de ontwikkeling en de tegenprestatie. De kwaliteitsinvestering kan concreet (in m2) of relatief (in %) bepaald worden.

Waar en hoe wordt het toegepast?

Bekendste voorbeeld van een één op meer compensatie zijn de compensatieregelingen conform de Boswet. Daarin wordt onder andere afhankelijk van leeftijd, ecologische kwaliteit en ligging een compensatiefactor bepaald. Ook nieuwe landgoederen zijn een voorbeeld van één op meer compensatie. De provincie Friesland heeft in haar verordening vastgesteld dat uitbreiding van agrarische bouwvlakken volgens een 1:1 verhouding gecompenseerd moet worden in nieuwe natuur.

Voordelen:

- Directe relatie tussen effecten van het initiatief aan realisering van natuur- en landschapsversterking.
- Vanuit de natuurcompensatie veel toegepaste en geaccepteerde methode.
- Door kwaliteitsinvesteringen te zien als compensatie wordt het juridisch risico beperkt.

Nadelen:

- De omrekenfactor is lastig te bepalen.
- Niet toepasbaar voor een andere invulling van de 'groen' competent zoals behoud cultuurhistorische bebouwing of kwaliteitsverhogende bebouwing.
- Geeft een grote 'groene' opgave voor de vaak in omvang grotere, planmatige ontwikkelingen.

PLANECONOMISCHE BOUWSTEEN

Kengetallen Opbrengsten

Aantal eigenaren:	Eén of enkele eigenaren mogelijk, bij meerdere minder geschikt
Aantal functies:	Bij veel functies minder geschikt
Schaalgrootte:	Voor grotere gebieden minder geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor elke investeringslocatie
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Functiecategorieën

De kengetallen met betrekking tot de opbrengsten zijn in ranges weergegeven voor de verschillende functiecategorieën. Er is onderscheid gemaakt in zes categorieën van ruimtegebruik (of ontwikkeling naar een nieuwe vorm van ruimtegebruik) welke meest voorkomend zijn. Veelal is de agrarische waarde het uitgangspunt (voor zowel bouwperceel als grond).

- Wonen
- Bedrijven
- Agrarisch
- Detailhandel en Horeca
- Verblijfsrecreatie
- Zorg, Welzijn en Sport

Bos en natuur

Niet expliciet genoemd is bos of natuur. Hiervoor is de waardering van Dienst Landelijk Gebied bij afwaarderingssubsidies van agrarisch naar natuur een passende waarderingmethodiek. Deze stelt de waarde van natuur of bos op 15% van de agrarische waarde.

Leisure activiteiten

De categorie leisure komt regelmatig voor als functie in het buitengebied maar is niet opgenomen in de tabel. Het is voor deze categorie niet mogelijk om zonder toepassing van maatwerk te komen tot een waarde-indicatie. De verschillen zijn daarin namelijk te groot en de frequentie van ontwikkelen ligt zodanig laag dat zonder specialistische kennis van de betreffende bedrijfstak geen zinvolle waarde-indicatie te geven is. De grondwaarde voor leisure wordt namelijk bepaald door locatie, bezoekersaantallen en bedrijfsplan.

Bandbreedte opbrengsten

Per ontwikkeling is een range aangebracht in de opbrengsten. Binnen deze bandbreedte valt het grootste deel (80%) van de grondwaarde die wordt toegekend aan de betreffende bestemming in Utrecht. Uiteraard zijn er altijd uitschieters naar boven en beneden. De bandbreedte is daarmee niet absoluut.

PLANECONOMISCHE BOUWSTEEN

Kengetallen Kosten

Aantal eigenaren:	Eén of enkele eigenaren mogelijk, bij meerdere minder geschikt
Aantal functies:	Bij veel functies minder geschikt
Schaalgrootte:	Voor grotere gebieden minder geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor elke investeringslocatie
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Er zijn kengetallen opgesteld waarin de kostenranges weergegeven zijn voor zowel het beheer als de inrichtingskosten van in de provincie Utrecht voorkomende natuur, recreatie en landschapselementen. Daarbij is waar mogelijk en gewenst onderscheid gemaakt in de verschillende gebiedstypen die de provincie kent. De kosten en opbrengsten zijn onderverdeeld in groene en grijze elementen.

Beheerkosten

Bij de beheerkosten is gebruik gemaakt van de standaard beheerprijzen van terreinbeherende organisaties. De bedragen zijn toegerekend naar bedragen per jaar en geven een goed inzicht in de beheerkosten van natuur-, recreatie- en cultuurhistorische terreinen. Specifieke lokale omstandigheden kunnen invloed hebben op deze kosten. De nummers achter de types groene elementen verwijzen naar het beheertype dat ook in de Subsidieregeling Natuur en Landschap wordt gebruikt. Voor de 'grijze elementen' zoals bijvoorbeeld bruggen, infrastructuur en watergangen zijn ook indicatieve beheerkosten aangegeven.

Aanlegkosten

Voor de aanlegkosten is dezelfde opbouw als bij de beheerkosten gehanteerd. De grondslag (zand, veen of klei) is voor de aanlegkosten van de groene elementen slechts beperkt van invloed. Dit onderscheid is dus hierin ook niet gemaakt. Voor de grijze elementen ligt dit anders. Vooral voor de aanleg van wegen en paden is de grondslag van belang. Dit komt dan ook in de kengetallen tot uitdrukking.

JURIDISCHE BOUWSTEEN
Borgingsinstrument bestemmingsplan
(voorwaardelijke verplichting)

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij ieder moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvestering

Beschrijving

Het is mogelijk om een bepaalde bestemming afhankelijk te maken van de realisatie van een bepaalde ontwikkeling. Daarbij wordt voor de benutting van bepaalde gebruiks- of bebouwingsbepalingen de verplichting opgelegd dat aan een bepaalde voorwaarde moet zijn voldaan. De in het bestemmingsplan opgenomen regel verplicht pas tot het vervullen van de voorwaarde op het moment dat de grondgebruiker er gebruik van wil maken. Zolang het bestaande gebruik niet wordt veranderd, is er dus geen verplichting om het bestemmingsplan uit te voeren en is er evenmin sprake van strijd met het bestemmingsplan.

Bruikbaarheid / toepassingsmogelijkheden

Via de voorwaardelijke bepaling (of verplichting) is het mogelijk om voor de bouw of ingebruikname voorwaarden op te nemen, b.v. voor het realiseren van een landschappelijke inpassing. Het lijkt erop dat het zelfs mogelijk is om de instandhouding ervan te regelen in een voorwaardelijke verplichting. In de jurisprudentie wordt ook een relatie gelegd met de eisen vanuit de provinciale verordening.

Voorwaarden voor toepassing

- Voor de voorwaardelijke verplichtingen moet de ruimtelijke relevantie worden aangetoond (voldoende duidelijk en objectief).
- Het gaat om de uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling en de daarmee samenhangende kwaliteitsverbetering.
- Ook moet de noodzaak van de voorwaardelijke verplichting zijn aangetoond; het mag geen vrijblijvend iets zijn (het moet aannemelijk zijn dat de voorwaardelijke verplichting wordt gerealiseerd). Maar: degene voor wie de verplichting geldt (of het perceel waarop de verplichting rust) heeft zelf de keuze om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren en daarmee de verplichting op zich te nemen.
- Het opnemen van een concrete en duidelijk voorwaardelijke bepaling is onvoldoende. Er dient ook aangetoond te worden dat de uitvoeringsmaatregel ook feitelijk kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de maatregelen moeten uitgevoerd kunnen worden op de gronden van de gebruiker (niet afhankelijk van medewerking derden).
- De bepaling moet voldoende concreet en duidelijk worden geformuleerd in verband met de rechtszekerheid.

- Bij het formuleren van de voorwaardelijke bepaling moet men zich altijd afvragen hoe ver de realisatie van de maatregel gevorderd moet zijn voordat de te compenseren activiteit uitgevoerd mag worden? Moet een geluidscherm eerst gerealiseerd zijn voorafgaand aan het gebruik? of is het voldoende dat deze gewaarborgd is?
- In een bestemmingsplan wordt uitgegaan van toelatingsplanologie en kunnen verboden worden opgenomen, geen geboden. De voorwaardelijke verplichting is in feite een gebod dat als verbod is geredigeerd en is altijd gekoppeld aan gebruiksregels. Dit verbod mag niet onredelijk zijn, geen misbruik van bevoegdheid.
- Er moet sprake zijn van bestendig vastgesteld beleid om willekeur te voorkomen. Voor de gemeente betekent dit bovendien dat het handhaven van voorwaardelijke bepalingen, prioriteit zal moeten hebben. Het opnemen van meerdere voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen kan derhalve een grotere druk leggen op de handhaving.
- De voorwaardelijke bepaling mag niet worden gebruikt als een verkapte manier om een financiële bijdrage te vragen (eisen). Daarvoor zijn andere instrumenten, zoals de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan.

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Borgingsinstrument structuurvisie

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij ieder moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Met name geschikt voor fysieke compensatie

Beschrijving

De structuurvisie legt de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid vast. Daarnaast is de structuurvisie een noodzakelijke voorwaarde voor het verhalen van bovenplanse kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er mag namelijk alleen een fondsbijdrage in de exploitatieopzet worden opgenomen, bedoeld om dergelijke kosten te verhalen als er, voor de locaties die het betreft, een structuurvisie is vastgesteld. Voor de goede orde: de wetgever heeft weliswaar bepaald dat een dergelijke fondsbijdrage is toegestaan, maar tegelijk nadrukkelijk bepaald dat deze geen onderdeel uitmaakt van het afdwingbare kostenverhaal via het publieke spoor (exploitatieplan). Er zijn geen juridische eisen die bepalen hoe de bedoelde ruimtelijke ontwikkelingen beschreven moeten worden in de structuurvisie. Deze structuurvisie moet al vastgesteld zijn, voordat de gemeente een overeenkomst sluit met particuliere eigenaren. Wat precies onder het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' valt, is echter niet duidelijk.

Toepassingsmogelijkheden

Gelet op het doel van de structuurvisie-eis - te weten het inzichtelijk maken van het ruimtelijke verband tussen de verlieslatende ontwikkeling enerzijds en de nieuwe rode (verstedelijkings)ontwikkeling anderzijds - is het evenwel goed voorstelbaar dat een provinciale structuurvisie niet (altijd) volstaat. Gemeenten zullen daarom het principe van Rood voor Kwaliteit nader moeten concretiseren in gemeentelijke structuurvisies. Uitgangspunt daarbij is dat daarin zowel de in de desbetreffende gemeente mogelijke kwaliteitsbijdrage als de nieuwe rode ontwikkeling zijn beschreven.

De structuurvisie is niet alleen noodzakelijk voor de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om overeenkomsten te sluiten over bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar kan ook worden gehanteerd ter motivering en invulling van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' bij het besluit tot verlening van de planologische medewerking.

Vrijwillige bijdragen

Wellicht nog belangrijker is de rol van de structuurvisie bij het leggen van de ruimtelijke en functionele samenhang bij Rood voor Kwaliteit projecten zoals bij het vragen van een financiële bijdrage of fysieke compensatie. Voor een ruimtelijke ontwikkeling die niet als een bouwplan is te kwalificeren is en waarvoor geen verplichte kosten kunnen worden verhaald, kan een vrijwillige bijdrage worden gevraagd. Daarbij moet er wel een relatie bestaan tussen het project en de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. Is dat niet het geval, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van kostenverhaal, maar van baatafoming. Dat is niet toegestaan op grond van de Wro.

Kostenverhaal

Als een ruimtelijke ontwikkeling (kwaliteitsverbetering) in een structuurvisie is vastgelegd, kunnen behalve het vragen van vrijwillige bijdragen, ook verplichte kosten worden verhaald. Dat kan alleen als de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling meeneemt in het vast te stellen exploitatiegebied. Door het exploitatiegebied groter te maken kunnen kosten als verplichte kosten uit de kostensoortelijst worden meegenomen in de verplicht te verhalen kosten.

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Borgingsinstrument wijzigingsbevoegdheid

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij vooraf of gelijktijdig moment van investeren geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Met name geschikt voor fysieke compensatie

Beschrijving

Op grond van artikel 3.6 lid 1 onder a van de Wro kan in een bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRS) dat een wijzigingsbevoegdheid voldoende moet worden begrensd door objectieve normen. Het is niet toegestaan door toepassing van een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid de inhoud van het bestemmingsplan wezenlijk te veranderen (niet structureel).

Aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan moeten ruimtelijk relevante reden(en) ten grondslag liggen. De voorwaarden waaronder een wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast, dienen bovendien zo concreet mogelijk geformuleerd te worden. De exacte formulering is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval; wat wil de gemeente? Bescherming van aangrenzende natuurgebieden, daling van de milieubelasting, bevorderen van de landschappelijke openheid, het behoud van cultuurhistorische waarden, etc.?

De vraag is in hoeverre het mogelijk is in het bestemmingsplan regels vast te leggen die erop neerkomen dat slechts van de wijzigingsbevoegdheid gebruik gemaakt mag worden als bepaalde - nader in het bestemmingsplan te omschrijven - investeringen in ruimtelijke kwaliteit worden gedaan.

Bruikbaarheid

In een wijzigingsplan kunnen ruimtelijk relevante kwaliteitscriteria geformuleerd worden waaraan een wijzigingsplan wordt getoetst. Bijvoorbeeld voorwaarden m.b.t. de inpassing van een bouwplan in de omgeving (groene afscheiding of inpassing of sloop van bebouwing). Soms is het nodig om naast de wijzigingsvoorwaarde afspraken vast te leggen in een (aanvullende) overeenkomst, b.v. om te garanderen dat een bepaald voorzien inrichtings- of beplantingsplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Borgingsinstrument exploitatieplan

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij ieder moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle locatie van investeringen
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor fysieke en financiële kwaliteitsinvestering

Wettelijke grondslag

Afdeling 6.4 Wro (artikel 6.12 Wro en volgende) in samenhang met afdeling 6.2 Bro (artikel 6.2.1 en volgende).

Beschrijving

Een exploitatieplan moet worden vastgesteld bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het projectafwijkingbesluit als dat plan/besluit een in het Bro omschreven bouwplan mogelijk maakt. Kosten die worden opgenomen in het exploitatieplan en die worden verhaald, moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Deze criteria moeten gebaseerd zijn op transparante uitgangspunten en moeten in beleidsdocumenten zijn vastgelegd en moeten voldoen aan abb's. Daardoor zijn ook de bovenplanse kosten die kunnen worden verhaald, begrensd. Dat is mogelijk in het nadeel van de gemeente, maar de ontwikkelaar wordt beschermd tegen buitensporige kosten (winstafroming).

Een eventuele bijdrage 'ruimtelijke ontwikkelingen' in het kader van Rood voor Kwaliteit op basis van de structuurvisie kunnen als bovenplanse kosten conform artikel 6.13 lid 7 Wro in de exploitatieopzet worden opgenomen.

Mogelijkheden:

- een fasering opnemen in het exploitatieplan.
- nadere regels stellen, kosten voor borging van kwaliteitsverbetering kunnen deels ook op deze manier in het exploitatieplan worden opgenomen.
- Het exploitatiegebied kan ruim worden genomen waardoor de kosten over een groter areaal gronden in de exploitatieopzet kunnen worden opgevoerd. De ruimtelijke en functionele samenhang van de verschillende ontwikkelingen moet worden gemotiveerd (b.v. in een structuurvisie of gebiedsvisie). Locaties die ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het gebied zijn gelegen, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied en kunnen worden aangemerkt als bovenwijkse elementen.

Bruikbaarheid

Kosten voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling zijn in eerste instantie sterk begrensd door het feit dat kosten alleen verplicht kunnen worden verhaald als de ontwikkeling voldoet aan de definitie 'bouwplan' van het Bro. Alleen de kosten die specifiek voorkomen op de kostensoortenlijst worden verhaald. Bovendien is de hoogte van de verplicht te verhalen kosten begrensd.

De criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit leiden tot een verdere begrenzing van de op te nemen kosten.

Opmerkingen:

- Niet alle kosten die gemoeid zijn met de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling voor kwaliteitsverbetering kunnen worden verhaald.
- Dit kan voor de gemeente een reden zijn om af te zien van het vaststellen van een exploitatieplan, en de verplicht te verhalen kosten te verhalen door middel van een anterieure grondexploitatieovereenkomst.
- Kosten waarvan ook bestaande wijken/gebieden profijt hebben, moeten uit de algemene middelen worden gefinancierd en mogen niet op een bepaalde grondexploitatie drukken.
- In de praktijk worden met ontwikkelaars juist wel afspraken gemaakt over verhalen van een gedeelte van kosten voor aanleg van een weg waarvan ook andere gebieden binnen de gemeente profijt hebben. Zolang maar voor alle partijen duidelijk is wat ze afspreken, is dat natuurlijk mogelijk, maar de grenzen worden wel opgezocht.
- De investering moet van tevoren verzekerd zijn wanneer de verplichting tot onmiddellijke realisatie van kwaliteitsverbetering is overeengekomen met provincie, of de rode ontwikkeling wel of niet is gerealiseerd en omdat de bovenplanse kosten onvoldoende zullen zijn om de kosten voor kwaliteitsverbetering te dekken.
- Volgens vaste jurisprudentie mag het bestuursorgaan de medewerking aan een planologisch besluit niet afhankelijk stellen van de bereidheid van de ontwikkelaar om een financiële bijdrage te betalen. (geen betaalplanologie). Uitgangspunt dient altijd de planologische aanvaardbaarheid van de ontwikkeling te zijn. Wanneer de ontwikkelaar geen overeenkomst wil sluiten voor het betalen van verplichte kosten, dient het bestuursorgaan daarvoor een exploitatieplan vast te stellen.

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Borgingsinstrument anterieure overeenkomst

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij vooraf en tegelijkertijd geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Geschikt voor alle typen kwaliteitsinvesteringen

De verplichte kosten kunnen worden verhaald door een anterieure (grondexploitatie)overeenkomst ex artikel 6.12 lid 1a jo artikel 6.24 Wro. Daarbij zijn partijen niet strikt gebonden aan de kostensoortenlijst van het Bro, maar omdat wel verantwoord moet worden dat de gemeente de verplichte kosten heeft verhaald, is het aan te bevelen die kostensoortenlijst wel als uitgangspunt te gebruiken bij het opstellen van de anterieure overeenkomst.

De kosten die de gemeente verplicht is te verhalen op grond van de interne gebondenheid aan de structuurvisie / verordening van de provincie kan aan de ontwikkelaar niet als een verplichting worden opgelegd. Die bijdrage kan op basis van vrijwilligheid en in overleg met de ontwikkelaar in de overeenkomst worden opgenomen. Hierbij geldt deels contractsvrijheid, maar de gemeente dient zich wel te houden aan abbb's. De gemeente zou, wanneer de kosten die vrijwillig worden overeengekomen, een afzonderlijke clause kunnen worden overeengekomen duidelijk is dat er geen sprake kan zijn van onverschuldigde betaling.

Overeenkomst voor de vaststelling van een bestemmingsplan

In de juridische literatuur is over dit onderwerp geen eensluidende overeenstemming over. Sommigen stellen dat het sluiten van een overeenkomst over de planologische medewerking niet is toegestaan, anderen verdedigen de opvatting dat het hier gaat om een privaatrechtelijk voortraject. De tweede opvatting is de meest praktische en wordt ook veelvuldig toegepast en geaccepteerd. In die gevallen worden de privaatrechtelijke afspraken gemaakt voordat een bestemmingsplanprocedure wordt gestart. In de overeenkomst wordt dan vastgelegd binnen welke kaders het gemeentebestuur bereid is planologische medewerking aan een initiatief te verlenen. Er is dan geen sprake van de aanwending van privaatrechtelijke bevoegdheden naast of in plaats van de bestuursrechtelijke bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan, maar van een privaatrechtelijk voortraject. Met de overeenkomst wordt beoogd afspraken te maken over de publiekrechtelijke besluitvorming (en uitvoerbaarheid van de ontwikkeling). In deze redenering zou van onaanvaardbare doorkruising geen sprake zijn.

Aandachtspunten anterieure overeenkomst

De overeenkomst is complementair ten opzichte van het bestemmingsplan. Het kan worden gezien al een 'totaalpakket':

- Algemeen: tweewegenleer: wat regel je waar
- Onderscheid maken tussen verplichte kosten en vrijwillige bijdrage
- Inhoud overeenkomst kan door derden niet worden beïnvloed
- Overeenkomst bindt alleen de contracterende partijen
- Opnemen van een clausule ter voorkoming terugvordering op grond van onverschuldigde betaling (vraag is of dit is toegestaan).
- Andere partijen kunnen een beroep doen op verboden staatssteun of onrechtmatig verstrekte subsidie als de gemeente te weinig kosten in rekening brengt.
- De voorlopige exploitatieopzet is normerend voor de gemeente voor het maken van afspraken over de verplicht te verhalen kosten.
- Belangrijk is ook dat winstafroaming niet mag plaatsvinden, dus ook niet door middel van kosten die anterieur zouden worden verhaald.
- Risico ontstaat bij faillissement van de contractspartij. Ten opzichte van het exploitatieplan is dit een nadeel. Bij vaststellen van een exploitatieplan ligt de regie bij de gemeente.

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid

Aantal eigenaren:	n.v.t.
Aantal functies:	n.v.t.
Schaalgrootte:	n.v.t.
Moment kwaliteitsinvestering:	n.v.t.
Locatie kwaliteitsinvestering:	n.v.t.
Type kwaliteitsinvestering:	n.v.t.

Uit artikel 6.13 lid 6 Wro volgt dat de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen, die profijt opleveren voor een nieuw gebied of een gedeelte daarvan, en die toerekenbaar zijn aan dat gebied naar evenredigheid (proportioneel) in de exploitatieopzet van een exploitatieplan mogen worden meegenomen. Bij anterieure overeenkomsten is deze toets aan de PPT niet verplicht maar wordt deze aangeraden om de schijn van winstafroming of 'betaalplanologie' ter voorkomen.

Profijt:

de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

Toerekenbaarheid:

Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, bijvoorbeeld via gebruikstarieven, zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen;

Proportionaliteit:

Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten

JURIDISCHE BOUWSTEEN

Fondsvorming

Aantal eigenaren:	Eén of veel eigenaren mogelijk
Aantal functies:	Bij alle functies en aantallen geschikt
Schaalgrootte:	Voor iedere schaalgrootte geschikt
Moment kwaliteitsinvestering:	Bij ieder moment van investering geschikt
Locatie kwaliteitsinvestering:	Niet geschikt voor investeringen buiten het plangebied
Type kwaliteitsinvestering:	Alleen geschikt voor financiële kwaliteitsbijdrage

Een fondsbijdrage kan alleen op grond van artikel 6.13 lid 7 : “Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.”

Ook al zijn een structuurvisie aanwijzingen gegeven voor bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen, dan kan dat fonds uitsluitend worden ‘gevuld’ met het vragen van vrijwillige bijdragen. De redenering is als volgt. Zouden deze bovenplanse kosten voor meerdere locaties tot de verplichte kosten behoren, dan zouden deze verplicht zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van het Bro. Bovendien is niet elke fondsbijdrage te motiveren als bovenplanse kosten. Gelet op het feit dat de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor in een structuurvisie nadere aanwijzingen zijn gegeven, vrijwillig is, kan deze alleen worden gevraagd door middel van een overeenkomst.

Aandachtspunten

De fondsvorming is derhalve afhankelijk van vrijwillige bijdragen en er kan derhalve nooit worden gerekend op deze fondsen voor het realiseren van de ruimtelijke ontwikkelingen (kwaliteitsverbetering). Zekerstelling van de fondsvorming (bij de RAP projecten) zal via de begroting van de gemeente uit de algemene middelen moeten komen. De fondsbijdrage is immers vrijwillig, dus niet afdwingbaar, zodat onzeker is of de fondsen toereikend zullen zijn en wanneer.

PLANECONOMISCHE BOUWSTEEN

Tijd

Aantal eigenaren:	Bij elke eigenaar van belang
Aantal functies:	Bij alle functies van belang
Schaalgrootte:	Bij elke schaalgrootte van belang
Moment kwaliteitsinvestering:	Voor elk moment van investering van belang
Locatie kwaliteitsinvestering:	Voor elke locatie van belang
Type kwaliteitsinvestering:	Voor elk type kwaliteitsinvestering van belang

In ontwikkeltrajecten bepaalt de tijd veel van het uiteindelijke te behalen financiële resultaat. Bij ontwikkelingen waarbij gronden aangekocht moeten worden alvorens tot planvorming over te kunnen gaan is de invloed van de tijd het grootst. De rentekosten gaan in dergelijke gevallen zwaar meespelen, terwijl daar nog geen opbrengsten tegenover staan. Bij locaties welke reeds in eigendom zijn (bijvoorbeeld de buitenplaatsen) speelt deze factor niet altijd de belangrijkste rol. In dergelijke gevallen is het vaak zo dat de beheerkosten (van de te ontwikkelen locatie en of de rest van de buitenplaats) aanleiding vormen om tot ontwikkeling over te gaan. Deze kosten blijven dus ook doorlopen en daarmee in de tijd op het resultaat drukken. Wat in alle gevallen geldt is dat bij een langere voorbereidingstijd, de rentelasten en de kosten van planontwikkeling vaak ook stijgen. De planeconomische uitwerking van het aspect 'tijd' uit zich naast de rentelasten ook in de volgende fluctuaties in de opbrengsten en kosten.

Opbrengstenfluctuatie

Veranderingen in de markt kunnen het resultaat van een ontwikkeling sterk beïnvloeden. Voorbeelden zijn de huizenmarkt en kantorenmarkt. Planprocessen in deze markt welke in 2008 zijn gestart, kunnen in 2014 onrendabel geworden zijn door de sterke prijsdaling. Omgekeerd is dit uiteraard ook mogelijk. Zeker bij grotere ontwikkelingen worden risico's van de prijsfluctuatie bij de start van de planvorming ingeschat. Deze analyse kan als onderbouwing door de overheid worden opgevraagd. Het omgaan met de opbrengstfluctuaties betreft altijd maatwerk.

Kostenfluctuatie

Begrootte kosten, kunnen naar verloop van tijd stijgen, bijvoorbeeld door inflatie. Het gaat daarbij met name om de kosten per eenheid / werkzaamheid. Ook hierbij is het risico op kostenstijging bij een langer planproces groter, aangezien de begrootte eenheidsprijzen na verloop van tijd zijn gestegen. Dit kan net als bij de opbrengstzijde ook positief uitvallen, de grote schommelingen in de staalprijzen van de afgelopen jaren laten dit zien. Ook bijvoorbeeld extra onderzoeken, uitwerkingen en onderbouwingen die in de loop van het planproces gevraagd worden, werken kostenverhogend.

BIJLAGE 7: SAMENSTELLING EXPERTMEETTINGS

SAMENSTELLING EXPERTMEETINGS

Tijdens de totstandkoming van deze rapportage is gebruik gemaakt van diverse experts van de provincie Utrecht zelf en de ervaring en kennis van experts van buiten het provinciehuis. Hieronder volgt de samenstelling van deze expertgroep. Wij danken deze experts voor hun positief kritische inbreng bij de totstandkoming van deze rapportage.

Expertgroep Planeconomische Haalbaarheid

L. Mosman	Heijmans
A. Sniijders	Proper Stok
P. Nan	Planmaat
M. van Veelen	Provincie Utrecht
P. Hageman	Provincie Utrecht
G. Zijm	Provincie Utrecht
H. Scheven	Eelerwoude
E. Stevens	Eelerwoude

Expertgroep Juridische Borging

A. Bregman	Bregman Advisering
P. Schravendijk	Gemeente Utrechtse Heuvelrug
W. van Gelder	Gemeente Utrecht
D. van Cooten	Provincie Utrecht
H. de Vries	Provincie Utrecht
G. Zijm	Provincie Utrecht
R. Mathijssen	BRO
D. de Swaef	BRO
E. Stevens	Eelerwoude

Expertgroep Planologische afweging

A. Jansen	O-gen
J. Broeke	Gemeente Lopik
M. Buruma	Provincie Utrecht
J. de Pater	Provincie Utrecht
M. van Veelen	Provincie Utrecht
G. Zijm	Provincie Utrecht
E. Stevens	Eelerwoude