

# De intrede van de onderhandelingsplanologie in de agrarische sector

mr. C.F. van Helvoirt\*

## 1. Inleiding

De inrichting van het landelijk gebied wordt niet uitsluitend bepaald door de agrarische sector. Bij de ruimtelijke invulling van het buitengebied gaat het niet enkel meer over landbouwbedrijven die ruimte claimen vanwege de schaalvergroting of intensieve veehouderijen die hun bedrijfsactiviteiten verplaatsen naar landbouw ontwikkelingsgebieden of vanwege de nevenactiviteiten die landbouwbedrijven als nieuwe economische peilers (bijvoorbeeld horeca, recreatie en het produceren van streekproducten) gaan ontplooiën. Andere – niet agrarische – functies maken (steeds meer) aanspraak op het buitengebied. Vanwege initiatieven van zowel de overheid als particulieren zijn er de laatste decennia meer verschuivingen van functies waar te nemen. De vraag naar ‘ruimte’ in het buitengebied wordt steeds nijpender. Deze ontwikkeling is onder meer versterkt door beleidsvoornemens van de regering, die zijn vastgelegd in de Nota Ruimte.<sup>1</sup> In deze Nota benadrukt de regering dat er een goede balans moet zijn tussen ‘rood’ en ‘groen en blauw’. De regering merkt op dat de ontwikkeling van groene en blauwe recreatievoorzieningen geen gelijke tred houdt met de verstedelijking.

De Regeling beëindiging veehouderijtakken heeft eveneens een duidelijke uitwerking op het buitengebied. De regeling, waarbij ruimte vrijkwam als gevolg van het beëindigen van intensieve veehouderijen, werd gecombineerd met een ruimte voor ruimte regeling, waarbij te slopen oppervlakte werd ingeruild voor een recht om (elders, meestal in het buitengebied) woningen te bouwen.

Verder is de behoefte aan wonen in het landelijk gebied toegenomen. Het komt voor dat de mogelijkheid een woning in het buitengebied te bouwen wordt ‘gekocht’. De constructie is de betaling van een financiële bijdrage voor de financiering van bijvoorbeeld de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen elders in ruil voor een of meerdere ‘woningcontingenten’. Ook de rood voor groen regeling maakt in een aantal situaties bouwen in het buitengebied mogelijk, mits daar een investering in het landschap tegenover staat. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van een landgoed in de zin van de Natuurschoonwet 1928, waarbij het wordt toegestaan één of meerdere woningen te bouwen, in ruil voor investeringen ter verbetering van natuur- en landschapswaarden.

Deze ontwikkelingen hebben financiële consequenties, die in beginsel voor rekening van de overheid komen. De bij de ruimtelijke invulling van het buitengebied betrokken overheden, wensen deze financiële gevolgen af te wentelen op de initiatiefnemers. In het verleden is in de rechtspraak wat betreft het verhalen van kosten een lijn uitgestippeld, op grond

waarvan het verhalen van kosten beperkt was. De beperkte kostenverhaalsmogelijkheden hebben uiteindelijk geleid tot de invoering van de Grondexploitatiewet.<sup>3</sup> Met deze wet is – voor zover hier relevant – beoogd om de kostenverhaalsmogelijkheden uit te breiden en te verduidelijken.

Naast de hiervoor genoemde ruimtelijke initiatieven is voor de nabije toekomst de verwachting dat voor het buitengebied veel (oude) bestemmingsplannen opnieuw zullen worden vastgesteld. Dit is het gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) per 1 juli 2008.<sup>4</sup> Vóór de inwerkingtreding van de Wro, had het niet tijdig herzien van het bestemmingsplan geen gevolgen. In art. 3.1 Wro is bepaald dat het bestemmingsplan iedere 10 jaar opnieuw moet worden vastgesteld. Wordt een bestemmingsplan niet tijdig<sup>5</sup> opnieuw vastgesteld, dan verliest de gemeente het recht om voor het verlenen van omgevingsvergunningen leges te heffen. Deze sanctie geldt vanaf 1 juli 2013 ook voor oude bestemmingsplannen die onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) tot stand zijn gekomen.<sup>6</sup> Er zijn gemeenten die de kans waarnemen

\* Kees van Helvoirt is advocaat bij Hekkelman Advocaten te Nijmegen.

1. Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 435, nrs. 1 en 2, p. 90 – 92.
2. De RBV is aangekondigd en beschreven in de brief van de Ministers van LNV en VROM van 25 februari 2000 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 1999/2000, 26 729, nr. 19). Van 22 maart tot en met 19 april 2000 (later verlengd tot en met 19 mei 2000, Eerste tranche) en 1 oktober tot en met 31 oktober 2001 (Tweede tranche) konden veehouders uit heel Nederland tegen vergoeding hun varkensrechten/ (in de 2e tranche ook pluimveerechten) - en/of mestproductierechten (mpr) aanbieden. In de concentratiegebieden (m.u.v. de provincie Overijssel voor de 2e tranche) konden veehouders bovendien deelnemen aan het onderdeel ‘Ruimte voor Ruimte’ van de regeling. (Ogink en Van Vliet, ‘Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), Eindexamen’, Rapport DK, nr. 2005/dk2006, Ede, 2005, p. 13).
3. Deze wet is op 1 juli 2008, als afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening, in werking getreden (*Stb.* 2008, 227).
4. *Stb.* 2008, 227.
5. Behoudens de verlengingsmogelijkheid, genoemd in art. 3.1, derde lid, Wro.
6. In art. 9.1.4, vierde lid, Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat plannen die op 1 juli 2008, 5 jaar of ouder zijn, vóór 1 juli 2013 opnieuw moeten worden vastgesteld.



om via een overeenkomst bij het opnieuw vaststellen van het bestemmingsplan kosten te verhalen op landbouwers, bijvoorbeeld omdat het nieuwe bestemmingsplan voorziet in extra bouwmogelijkheden.

Over het verschuiven van de ruimtelijke functies en het planologisch regelen van de ruimtelijke invulling van het buitengebied, wordt niet zelden onderhandeld. En het lijkt erop dat met de komst van de Grondexploitatiewet dit is toegenomen. Met het verschuiven van de ruimtelijke functies in het buitengebied heeft de onderhandelingsplanologie in het landelijk gebied zijn intrede gedaan. Bij de onderhandelingen staat naast de planologische inpassing van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de financiële bijdrage die van overheidswege (van de initiatiefnemers) wordt verlangd centraal. Maar zijn de verlangde financiële bijdragen juridisch houdbaar?

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is, voor welke ruimtelijke ontwikkelingen gemeenten een financiële bijdrage kunnen (en konden) verlangen bij het verlenen van planologische medewerking. In deze bijdrage wordt getracht een antwoord op deze vraag te formuleren.

## 2. Onderhandelingsplanologie

Bij de verwezenlijking van beoogde ruimtelijke (her)ontwikkelingen in het landelijk gebied door particuliere initiatiefnemers, gelden de volgende uitgangspunten:

- Gemeenten stellen de planologische kaders vast voor de beoogde ontwikkeling. Zonder de planologisch medewerking van de gemeente kan de particulier niets.
- Gemeenten kunnen niet door de particulier worden gedwongen voorzieningen van openbaar nut aan te leggen of worden verplicht de door de particulier aangelegde voorzieningen over te nemen, dan wel te onderhouden.
- Particulieren hebben doorgaans de grond in eigendom, waarop de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zijn beoogd.
- Particulieren kunnen niet worden verplicht de door de overheid gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren.<sup>7</sup>

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat partijen tot elkaar veroordeeld zijn en met elkaar in onderhandeling treden over de ruimtelijke invulling van het landelijk gebied; de onderhandelingsplanologie.

Bij de onderhandeling is het belang van de particulier, het vergroten van het opbrengend vermogen/rendement van de grond. Het belang van de (gemeentelijke) overheid is in beginsel een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast is het voor de (gemeentelijke) overheid van belang dat de kosten betreffende de (her)ontwikkeling kunnen worden verhaald en evenredig kunnen worden verdeeld over de partijen die bij de (her)ontwikkeling zijn betrokken. Voorts is het wenselijk om kosten om te slaan die niet uitsluitend betrekking hebben op de aanleg van voor de (her)ontwikkeling profijtlijke voorzieningen van openbaar nut. Zoals bij iedere onderhandeling, geldt ook bij de onderhandelingsplanologie het adagium: Voor wat, hoort wat! Maar de mogelijkheden om kosten te verhalen zijn niet onbeperkt.

## 3. De geschiedenis van het kostenverhaal

Om een goed beeld te krijgen van de kostenverhaalsmogelijkheden, zal hierna eerst een korte omschrijving volgen van het systeem van kostenverhaal en hoe dat systeem zich heeft ontwikkeld in de laatste decennia. Deze ontwikkeling heeft zich met name afgespeeld bij de ontwikkeling van uitbreidingslocaties voor woningbouw en bedrijfsterreinen, maar is ook zeker van belang bij het verlangen van financiële bijdragen bij ontwikkelingen in het buitengebied.

### *Van actief naar passief grondbeleid; het ontstaan van de onderhandelingsplanologie*

Vóór de jaren '90 voerden gemeenten doorgaans een actief grondbeleid. Gemeenten kochten zelf gronden aan, die zij vervolgens zelf gingen ontwikkelen ten behoeve van woningbouw en bedrijfsterreinen. Door het actieve grondbeleid waren gemeenten in staat geheel naar eigen inzicht uitbreidingsplannen op te stellen en de ruimtelijke plannen te realiseren in het door de gemeenten gewenste tempo. Daarbij kwam dat de kosten van de planrealisatie konden worden verrekend met de grondprijs en dat de minder rendabele plannen konden worden meegefinancierd door de gronden die wel een positief rendement hadden. Niet zelden werden zelfs winsten geboekt.

Met de vaststelling van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, begin jaren '90,<sup>8</sup> werd de concurrentie voor gemeenten op de grondmarkt groter. In deze nota werd een groot aantal omvangrijke woningbouw- en bedrijfsvestigingslocaties aangewezen, die vóór 2005 zouden moeten worden gerealiseerd. De aangewezen gronden werden massaal door ontwikkelaars aangekocht. Met zekerheid kon immers gesteld worden dat deze gronden nog vóór 2005 zouden worden ontwikkeld. Deze concurrentie leidde voor de gemeentelijke overheid tot een beperking van de verdisconteringmogelijkheden van de ontwikkelingskosten in de uitgeefbare bouwgrond. De rol van de gemeente werd daarbij wat betreft de realisatie van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen steeds passiever.

Omdat gemeenten bij uitsluiting bevoegd waren ruimtelijke plannen vast te stellen, waren gemeenten en particuliere partijen niettemin tot elkaar veroordeeld. Er werden grondexploitatieovereenkomsten opgesteld, waarin afspraken werden vastgelegd over de planologische medewerking door de gemeente en de door de ontwikkelaar te betalen exploitatiebijdrage. Kortom de onderhandelingsplanologie zag het licht.

7. Gebruik van de ruimte kan enkel worden gereguleerd via verbodsbepalingen. Het gebruik kan niet worden voorgeschreven. Bestemmingsplannen bevatten verboden, geen geboden. Men noemt dit toelatingsplanologie (Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, achtste druk, Deventer 2010, p. 5 – 6). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 22 december 2010, evenwel geoordeeld dat het mogelijk is om in de bestemmingsplanregels voorwaardelijke verplichtingen op te nemen, bijvoorbeeld voor het treffen van aanvullende akoestische maatregelen (*LJN BO8264*).
8. Het ontwerp van de planologische kernbeslissing van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra is op 14 november 1990 aan de Tweede Kamer toegezonden (*Kamerstukken II 1990/91*, 21 879, nrs. 1 en 2).



### Kostenverhaal en rechtspraak

De betaling van de exploitatiebijdrage is herhaaldelijk ter toetsing voorgelegd aan de rechter. Volgens vaste rechtspraak is er, wat betreft de mogelijkheden tot het verlangen van een financiële vergoeding, sprake van een gesloten wettelijk systeem. Dit is door de Hoge Raad voor het eerst expliciet overwogen in het arrest van 16 februari 1996.<sup>9</sup> Buiten de bekende manieren van kostenverhaal is het volgens de Hoge Raad niet toegestaan kosten te verhalen. De bekende manieren zijn aldus de Hoge Raad I) verdiscontering van de kosten in de gronduitgifteprijs in de gevallen waarin de gemeente eigenaar van de grond is, II) het sluiten van een exploitatieovereenkomst op basis van een exploitatieverordening als bedoeld in art. 42 WRO, III) het heffen van baatbelasting en IV) het in sommige gevallen kunnen heffen van leges. In art. 42 WRO was bepaald dat de gemeenteraad een verordening dient vast te stellen (de exploitatieverordening), waarin de voorwaarden waren vastgelegd waaronder de gemeente medewerking kon verlenen aan de exploitatie van gronden.<sup>10</sup> In de exploitatieverordening stonden onder meer voorschriften over het verhaal van de kosten die waren gemoed met de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut.

In het hiervoor gememoreerde arrest van 16 februari 1996 heeft de Hoge Raad bepaald dat wanneer in een exploitatieovereenkomst de bepalingen van de toepasselijke exploitatieverordening niet in acht zijn genomen – dus andere vergoedingen zijn bedongen dan die verband houden met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut – dit tot gevolg heeft, dat de gemeente haar in een exploitatieovereenkomst neergelegde aanspraak op een financiële bijdrage niet geldend kan maken. In die zaak diende daarom de financiële bijdrage die was voldaan, maar geen verband hield met de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut, als onverschuldigd te worden terugbetaald. Van onverschuldigde betaling is sprake als er betaald is zonder dat daarvoor een rechtsgrond bestaat.<sup>11</sup> Deze overweging heeft de Hoge Raad nadien herhaald in zijn arresten van 17 november 2000<sup>12</sup>, 13 april 2001<sup>13</sup> en 2 mei 2003.<sup>14</sup>

In het arrest van de Hoge Raad van 2 mei 2003 draaide het om de vraag of een planschadevergoedingsovereenkomst<sup>15</sup> geldig is. De Hoge Raad oordeelde dat voor het vergoeden van planschade door een particuliere ontwikkelaar aan de gemeente geen wettelijke grondslag bestond<sup>16</sup> en dat derhalve het beding dat zag op de betalingsverplichting wegens strijdigheid met de wet, op grond van art. 3:40 BW nietig was.<sup>17</sup>

### Ruimte voor ruimte en kostenverhaal; uitspraak rechtbank Roermond 5 augustus 2009

De rechtbank Roermond gooit het in de uitspraak van 5 augustus 2009<sup>18</sup> nog over een andere boeg. In die kwestie betrof het een overeenkomst in het kader van de regeling Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg, die in 2005 was gesloten tussen de gemeente Horst aan de Maas en een particuliere ontwikkelaar die in het buitengebied meerdere woningen wenste te realiseren. De gemeente Horst aan de Maas verlangde in de betreffende overeenkomst, waarin zij de medewerking aan een planologische wijziging in het vooruitzicht stelde, een financiële bijdrage voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen elders in de provincie Limburg. De kosten voor de sloop zijn (in het verleden) betaald door de provincie Limburg. Tussen de gemeenten

in Midden- en Noord-Limburg en de provincie zijn afspraken gemaakt over het betalen van een financiële bijdrage ter financiering van de sloopsubsidie in ruil voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar, als bedoeld in art. 19 WRO (oud). In de ruimte voor ruimte-overeenkomst is bepaald dat de aan de provincie te betalen financiële bijdrage wordt vergoed door de particuliere ontwikkelaar, in ruil voor de planologische medewerking voor het toestaan van woningbouw in het buitengebied.

De rechtbank oordeelde dat een beding in een overeenkomst tot betaling van een financiële vergoeding ten behoeve van de financiering van de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen nietig is. Volgens de rechtbank zijn door deze overeen-

9. Van Lieshout/Gemeente Uden, *NJ* 1996, 608.
10. Op grond van art. 42, tweede lid, aanhef en onder b, WRO kan aan het verlenen van medewerking door de gemeente aan een particuliere exploitatie van gronden de voorwaarde worden verbonden dat het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut ten laste wordt gebracht van de door de voorzieningen gebate gronden.
11. Art. 6:203, eerste lid, Burgerlijk Wetboek.
12. Breezand/Gemeente Veere, *NJ* 2001, 580.
13. Polyproject/Gemeente Warmond, *NJ* 2001, 581. De Hoge Raad benoemt voorts in dit arrest het belang van de rechtszekerheid die voortvloeit uit de vaststelling van een exploitatieverordening. Strijd met de rechtszekerheid zou, met toepassing van art. 3:40 BW, moeten worden aangemerkt als strijd met de openbare orde.
14. Mulder/Nunspeet, *NJ* 2003, 485.
15. De gemeente Nunspeet had aan het Bouwbedrijf Mulder haar medewerking toegezegd aan de planologische wijziging voor het bouwen van meerdere woningen. Afgesproken was dat het bouwbedrijf de eventueel daaruit voortvloeiende planschade van derden voor zijn rekening zou nemen; de planschadevergoedingsovereenkomst.
16. De Hoge Raad oordeelde dat de wet niet voorziet in de mogelijkheid van verhaal van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan de wettelijke verplichting tot vergoeding van planschade (de schade die een belanghebbende lijdt door een besluit tot herziening). Dit impliceert dat de planschade die een gemeente aan een belanghebbende dient te vergoeden, geen 'kosten van voorzieningen van openbaar nut' betreffen.
17. In dit verband is voorts van belang het arrest van de Hoge Raad van 6 januari 2006 (Beuningen/VVE Blankenburg, *NJ* 2006, 301). Bij de uitgifte van de grond aan een projectontwikkelaar is een groenovereenkomst gesloten, waarin een bepaling is opgenomen die de (toekomstige) bewoners van een appartementencomplex verplichtte periodiek een financiële bijdrage te voldoen voor het instandhouden van op gemeentelijke grond gelegen openbare voorzieningen. De Hoge Raad oordeelde dat dit niet was toegestaan. Aldus de Hoge Raad biedt de wet beperkte mogelijkheden om kosten ter uitvoering van een bestemmingsplan te verhalen. De strekking van art. 42 WRO - verhoging van de rechtszekerheid voor grondeigenaren - brengt mee dat de gemeente, indien zij een financiële bijdrage tot verhaal van exploitatiekosten bedingt, haar uit die overeenkomst voortvloeiende aanspraken niet geldend kan maken als de bepalingen van de toepasselijke exploitatieverordening niet in acht zijn genomen. Een daartoe strekkend beding moet in strijd met de openbare orde en deswege nietig worden geoordeeld.
18. *LJN* BJ4026.



komt de vrijstelling van het bestemmingsplan en de bouwvergunning verleend, om daarmee financiële middelen te verwerven voor het provinciale sloopbeleid. Deze overeenkomst is volgens de rechtbank in strijd met het verbod van misbruik van bevoegdheid (*détournement de pouvoir*), omdat met de verlening van vrijstelling en een bouwvergunning niet wordt beoogd ruimtelijk ordeningsbeleid te voeren, maar om financiële middelen te verwerven voor het provinciaal sloopbeleid, welk sloopbeleid primair dient te worden gekwalificeerd als milieubeleid. Deze constructie leidt bovendien, aldus de rechtbank, tot miskenning van de door de (WRO-)wetgever beoogde spreiding van taken en bevoegdheden over de diverse betrokken overheden. De rechtbank oordeelde op deze gronden dat er sprake is van strijd met de openbare orde in de zin van art. 3:40 BW.

Het oordeel van de Rechtbank Roermond wijkt af van de door de Hoge Raad uitgestippelde lijn. Van nietigheid is volgens de Hoge Raad sprake, als een vergoeding wordt verlangd, waarvoor een wettelijk grondslag ontbreekt. Dit was ook in de situatie van Horst aan de Maas het geval. Voor het verlangen van een financiële bijdrage voor het provinciale sloopbeleid, ontbrak ook een wettelijke grondslag. Reeds vanwege het ontbreken van deze wettelijke grondslag zou dat dus nietigheid van de betalingsverplichting tot gevolg moeten hebben. Tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld. De verwachting is dat medio dit jaar het Gerechtshof van 's-Hertogenbosch arrest zal wijzen.

#### *Gevolgen rechtspraak voor betalingsafspraken in het landelijk gebied onder oud recht*

Samengevat waren er op grond van het oude recht beperkte mogelijkheden om kosten ter uitvoering van een bestemmingsplan te verhalen. Blijkens de strekking van art. 42 WRO – het verhogen van de rechtszekerheid voor burgers – is het een gemeente enkel toegestaan om via een overeenkomst een financiële bijdrage te verlangen, voor zover daarbij de voorschriften van de exploitatieverordening in acht zijn genomen. Bovendien konden in de exploitatieverordening ex art. 42 WRO enkel voorschriften worden opgenomen die zien op het verhalen van de kosten die gemoeid zijn met de aanleg van openbare voorzieningen.

Te verdedigen is dat de overeenkomsten die zijn gesloten onder het oude recht en waarin een financiële bijdrage wordt verlangd, die geen betrekking heeft op de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, aantastbaar zijn. Financiële bijdragen die zijn voldaan in het kader van bijvoorbeeld een ruimte voor ruimte regeling, rood voor groen, of wat dies meer zij, kunnen, gezien de vaste rechtspraak van de Hoge Raad, nietig zijn, indien en voor zover daarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt.

Ingeval sprake is van nietigheid, kan een vordering tot terugbetaling van de financiële bijdrage worden ingesteld, volgens het onverschuldigd betalen ervan als bedoeld in art. 6:203, eerste lid, Burgerlijk Wetboek.<sup>19</sup>

#### *De Nota grondbeleid*

Over de toepasbaarheid van de exploitatieovereenkomst is veel onduidelijkheid ontstaan. Naast de beperkte mogelijkheid om daarmee kosten te verhalen was het voorts niet duidelijk welke kosten daadwerkelijk konden worden verhaald. In art. 42, tweede lid, aanhef en onder b, WRO (oud) was het begrip 'voorzieningen van openbaar nut' beschreven. Welke voorzieningen wel en welke niet 'van openbaar nut'

waren, was niet gedefinieerd. Op 10 januari 2001 heeft de regering aan de Tweede Kamer de Nota Grondbeleid aangeboden<sup>20</sup>, waarin een kader wordt geschetst voor grondbeleid voor het komende decennium.<sup>21</sup>

In de Nota Grondbeleid heeft de regering de problemen aan de hand van de volgende vier knelpunten uitdrukkelijk aan de orde gesteld:<sup>22</sup>

1. De onderscheidenlijke methoden bieden niet dezelfde mogelijkheden voor kostenverhaal.
2. Geen duidelijkheid over welke kosten verhaald kunnen worden. Met name de duidelijkheid over de kosten die verhaalbaar zijn via een exploitatieovereenkomst op grond van de exploitatieverordening ex art. 42 WRO laat te wensen over.
3. Free-riders problematiek. Free-riders zijn ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen en die niet via de baatbelasting kunnen worden aangeslagen.
4. Knelpunten bij het kostenverhaal bij stedelijke herstructurering. De voorkomende knelpunten in herstructureringsgebieden hebben niet zozeer uitsluitend betrekking op het bestaande grondbeleidsinstrumentarium, maar zijn meer te wijten aan voorkomende omstandigheden op de te herontwikkelen locaties en de complexiteit van dergelijke herontwikkelingen in het algemeen. Bij een stedelijke herstructurering is het veelal de gemeente die het initiatief neemt voor de herontwikkeling, terwijl de zittende eigenaren (bewoners, winkeliers, horeca, etc...) vaak vooral gericht zijn op continuïteit van hun activiteiten. Bovendien is het grondbezit in bestaand stedelijk gebied veelal zeer versnipperd. De eerste uitdaging voor de gemeente is dan ook het herstructureringsproces van de grond te krijgen en vervolgens een evenwichtige verdeling van kosten te realiseren.

19. Op grond van art. 3:309 BW verjaart een rechtsvordering uit onverschuldigde betaling door verloop van vijf jaren, ná de aanvang van de dag, volgende op die waarop de schuldeiser, zowel met het bestaan van zijn vordering, als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden. Het criterium 'bekend is geworden' wordt in de literatuur als volgt uitgelegd (*Asser/Hartkamp 6-II*, nr. 410). Het kan zijn dat de schuldeiser pas na verloop van tijd op de hoogte raakt van zijn vordering. Bijvoorbeeld in geval van betaling op grond van een overeenkomst, waarvan hij de nietigheid pas achteraf ontdekt. In het arrest van 28 november 2003 (Diezerpoort/Zwolle, *NJ* 2004, 268) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het criterium 'bekend is geworden' in art. 3:309 BW subjectief moet worden opgevat. Voor het aanvangen van de verjaringstermijn is vereist dat de schuldeiser daadwerkelijk bekend was met het bestaan van zijn vordering en de persoon van de ontvanger.
20. Nota Grondbeleid, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nrs. 1 en 2.
21. Nota Grondbeleid, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 2, p. 3.
22. *Kamerstukken II* 2000/01, 'Nota Grondbeleid', nummer 27 581, nr. 2, p. 46-47.



Om deze problemen het hoofd te bieden is besloten om het grondbeleidsinstrumentarium aan te passen.<sup>23</sup> Dit besluit heeft uiteindelijk geresulteerd in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie', dat op 1 september 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden.<sup>24</sup> Zoals hiervoor reeds is opgemerkt is deze wet op 1 juli 2008 als afdeling 6.4 Wro in werking getreden.

#### De grondexploitatie volgens afdeling 6.4 Wro

Wat betreft het verhalen van kosten die gemeoid zijn met de exploitatie van gronden<sup>25</sup>, bestaat het systeem volgens afdeling 6.4 Wro uit twee sporen; het privaatrechtelijk – en publiekrechtelijk spoor.<sup>26</sup> Het privaatrechtelijk contracteren over de grondexploitatie kent voor de praktijk veel voordelen; onder meer ter bevordering van de snelheid van de planontwikkeling en de vermindering van de bestuurlijke lasten. Besloten is dan ook om de mogelijkheid tot het maken van privaatrechtelijke afspraken over de grondexploitatie te handhaven.<sup>27</sup>

Als stok achter de deur – voor het geval een particulier niet bereid is te contracteren – is in art. 6.12 Wro de verplichting opgenomen om een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop de realisatie van een in art. 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro)<sup>28</sup> aangewezen bouwplan is voorgenomen. Deze verplichting leidt uitzondering, indien – en voor zover hier van belang – het verhaal van kosten van de grondexploitatie niet anderszins is verzekerd.<sup>29</sup> Op basis van het exploitatieplan dient de exploitatiebijdrage te worden bepaald en als betalingsvoorwaarde worden verbonden aan de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (voorheen de bouwvergunning).

Op 1 november 2010 is art. 6.12 Wro gewijzigd, waarbij van het vaststellen van een exploitatieplan kan worden afgezien in een aantal categorieën van gevallen, die zijn benoemd in art. 6.2.1a Bro. In de praktijk bleek dat bij sommige locaties kostenverhaal verplicht was, hoewel er nauwelijks reële kosten waren die de gemeente wilde verhalen.<sup>30</sup> In die gevallen is de gemeenteraad dus niet meer verplicht een exploitatieplan vast te stellen. In deze bijdrage zal het systeem van het publiekrechtelijk kostenverhaal voor het overige onbesproken blijven.

#### 4. L'histoire se répète?

Waar het om gaat, is dat volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad, voor het verhalen van kosten een wettelijke grondslag aanwezig moet zijn. Deze wettelijke grondslag wordt wat betreft het sluiten van grondexploitatieovereenkomsten geboden door art. 6.24 Wro.<sup>31</sup>

Art. 6.24 Wro wordt momenteel bij uiteenlopende ruimtelijke initiatieven in het buitengebied als kapstok gebruikt om financiële bijdragen te verlangen. Ik noem hier de financiële bijdragen die worden verlangd bij het planologisch regelen van uitbreidingsmogelijkheden (bijvoorbeeld het vergroten van het agrarisch bouwblok), maar ook de afdrachten bij ruimte voor ruimte regelingen, rood voor groen regelingen, nieuwe landgoederen, etc. De vraag is of dit in alle gevallen is toegestaan.

#### De mogelijkheden van art. 6.24 Wro

In art. 6.24 Wro is bepaald dat burgemeester en wethouders<sup>32</sup> grondexploitatieovereenkomsten kunnen sluiten, waarin bepalingen zijn opgenomen voor het betalen van financiële bijdragen aan I) de grondexploitatie en II) ruimte-

lijke ontwikkelingen, voor zover deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien in een vastgestelde structuurvisie. Er mag – gezien de vaste rechtspraak van de Hoge Raad – niet worden gecontracteerd over de afdracht van financiële bijdragen die geen betrekking hebben op de grondexploitatie of ruimtelijke ontwikkelingen, die zijn voorzien in een vastgestelde structuurvisie. Voor dergelijke afdrachten ontbreekt immers een wettelijke grondslag.<sup>33</sup>

Of kostenverhaal privaatrechtelijk is toegestaan, hangt dus samen met de vraag of de realisatie van het beoogde plan kwalificeert als grondexploitatie of dat het een ruimtelijke ontwikkeling betreft dat is voorzien in een structuurvisie.

23. Reeds begin 1997 heeft de regering de beleidsnotitie 'Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties' vastgesteld. Deze notitie is samen met het conceptwetsvoorstel, inhoudende de invoering van een grondexploitatieheffing, voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Na een vernietigende kritiek van de Raad van State heeft dit wetsvoorstel geen vervolg gekregen (Raad van State, 'Advies op het wetsvoorstel, houdende wijziging van de WRO', datum advies 10 februari 1998, adviesnummer W09.97.0458). De kritiek richtte zich vooral tegen het naast elkaar bestaan van een privaatrechtelijke en publiekrechtelijke kostenverhaalmogelijkheid. De regeling van de grondexploitatieheffing was, aldus de Raad van State, daardoor gecompliceerd en ondoorzichtig.
24. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nrs. 1 en 2.
25. Afdeling 6.4 Wro voorziet ook in de mogelijkheid om locatie-eisen (bijvoorbeeld particulier opdrachtgeverschap en de verplichte realisatie van sociale woningbouw. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om hieraan aandacht te besteden.
26. Dat ondanks de kritieken van de Raad van State toch gekozen is voor het naast elkaar laten bestaan van een privaatrechtelijk- en publiekrechtelijk kostenverhaalsysteem, heeft te maken met de uitdrukkelijke wens van gemeenten en particuliere ontwikkelaars.
27. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 10 e.v. Zie wat betreft de deskundigen die de wetgever hebben geadviseerd het overzicht, dat als bijlage 2 aan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gehecht.
28. Onder bouwplan wordt in art. 6.2.1 Bro – voor zover hier van belang – verstaan: a) de bouw van een of meer woningen, de uitbreiding van een gebouw met een of meerdere woningen of de verbouwing van een gebouw ten behoeve van ten minste tien woningen, b) de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen. Blijkens de parlementaire geschiedenis moet daarbij uitgegaan worden van het gebouw, waarvoor als eerst een omgevingsvergunning is verleend (*Stb.* 2008, 145, p. 69). Dus als bij een bestaand landbouwbedrijf een bedrijfsgebouw wordt opgericht, dat vanaf dat moment als hoofdgebouw moet worden aangemerkt, althans de hoofdfunctie krijgt, dan is dat géén hoofdgebouw in de zin van art. 6.2.1 Bro. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> of met een of meer woningen en c) de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m<sup>2</sup>.
29. Art. 6.12, tweede lid, aanhef en onder a, Wro.
30. *Stb.* 2010, 684, p. 4.
31. Aldus de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 45) en voorts de brief van 29 juni 2006 van de toenmalige minister van VROM over de vermindering van de risico's op onverschuldigde betaling (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 21).

*Financiële bijdragen aan de grondexploitatie*

In de Wro is niet bepaald wat moet worden verstaan onder grondexploitatie. Een definitie ontbreekt.<sup>34</sup> Naar mijn mening dient onder grondexploitatie in ieder geval te worden verstaan het planologisch mogelijk maken en vervolgens realiseren van bouwplannen, als bedoeld in art. 6.2.1 Bro. Dit zijn immers de categorieën van gevallen, waarvoor in beginsel een exploitatieplanplicht bestaat. Maar wat als de beoogde ontwikkeling – bijvoorbeeld het vergroten van het bouwblok ten behoeve van een nieuwe ligboxenstal – niet kwalificeert als bouwplan in de zin van art. 6.2.1 Bro? Is het de gemeente dan nog toegestaan om afspraken te maken over het verhalen van kosten? Dit probleem wordt ook gesignaleerd door Van Buuren e.a.<sup>35</sup> Van Buuren e.a. verwijzen daarbij naar literatuur, waarin die vraag bevestigend wordt beantwoord.<sup>36</sup> Vraag is evenwel of dat juist is.

In de parlementaire geschiedenis betreffende afdeling 6.4 Wro is herhaaldelijk, uitdrukkelijk opgemerkt dat sprake moet zijn van contractsvrijheid en dat deze contractsvrijheid verder strekt dan de kostenverhaalsmogelijkheden die via het publiekrechtelijke spoor – via het exploitatieplan – mogelijk zijn.<sup>37</sup> De contractsvrijheid is uiteraard beperkt door regels van het Burgerlijk Wetboek en via de schakelbepaling van art. 3:14 BW, aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze contractsvrijheid wordt voorts beperkt door art. 6:24 Wro zelf.

Met het niet nader omschrijven van wat onder grondexploitatie dient te worden verstaan, heeft de wetgever dit ter beoordeling van de rechter gelaten. Niet ondenkbaar is dat de rechter bij de beoordeling meeweegt de positie die de gemeente inneemt, ten opzichte van de particulier die een initiatief heeft om een ruimtelijk plan te verwezenlijken. De particulier is van de planologische medewerking van de gemeente afhankelijk. Struiksma merkt hierover op dat in dat geval de gelijkwaardigheid van partijen ver te zoeken is en zelfs onacceptabel is, als gemeenten andere of hogere kosten verhalen dan die in het algemeen ruimtelijke belang worden gemaakt of daadwerkelijk voortvloeiën uit de ontwikkeling van het bouwplan. Struiksma is – met verwijzing naar de vaste rechtspraak van de Hoge Raad – van oordeel dat er juist in die situatie alle aanleiding bestaat om de contractsvrijheid te beperken. Hij stelt: *‘voor het verhalen van kosten behoort een wettelijke grondslag aanwezig te zijn waardoor rechtszekerheid wordt geboden aan burgers die overeenkomsten willen aangaan met gemeenten.’*<sup>38</sup>

*Financiële bijdragen aan in een structuurvisie voorziene ruimtelijke ontwikkelingen*

In de Wro ontbreekt ook een definitie van ruimtelijke ontwikkelingen. Blijkens de parlementaire geschiedenis wordt onder ruimtelijke ontwikkelingen verstaan de aanleg van maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen.<sup>39</sup> De aanleg van deze maatschappelijke functies moet zijn voorzien in een vastgestelde structuurvisie.

Achtergrond van de mogelijkheid om voor deze maatschappelijke functies kosten te verhalen is hetgeen de regering heeft gesteld in de Nota Ruimte. Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt wordt in deze nota geconstateerd dat de ontwikkeling van groene en blauwe recreatievoorzieningen geen gelijke tred houdt met de verdergaande verstedelijking. De regering heeft geoordeeld dat vanuit de leefbaarheid, het

welzijn en de gezondheid van bewoners en zelfs de economie voldoende en kwalitatief goed groen en blauw essentieel is. Sprake moet zijn van een balans tussen rood en groen/blauw: een balans die integraal wordt uitgewerkt in de planvorming, realisatie en financiering. Dit uitgangspunt geeft, blijkens de memorie van toelichting bij de Grondexploitatiewet, een nieuwe impuls aan de discussie over de aard en omvang van het toerekenen van kosten van de openbare ruimte bij integrale ontwikkeling van rood en groen.<sup>40</sup> In de Nota Ruimte wordt over het verhaal van de kosten voor het in balans brengen van rood en groen/blauw het volgende opgemerkt:

‘Bij de gelijktijdige ontwikkeling van rood, groen en blauw en de integrale financiële planvorming daarvan, kunnen gemeenten en provincies gebruik maken van de exploitatieopzet voor de verstedelijking, bovenplanse verevening en/of andere financiële constructies.’<sup>41</sup>

Het in de Nota Ruimte vastgelegde beleid heeft er uiteindelijk toe geleid dat voor de aanleg van deze groene en blauwe maatschappelijke functies een privaatrechtelijke<sup>42</sup> kostenverhaalsmogelijkheid is opgenomen in art. 6.24 Wro. Maar wat wordt onder de maatschappelijke functies verstaan? In de literatuur worden ter illustratie een aantal voorbeelden van ruimtelijke ontwikkelingen aangehaald, ten behoeve waarvan kosten kunnen worden verhaald via een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in art. 6.24 Wro.<sup>43</sup> Genoemd wordt de aanleg van een nieuw landschapelijk gebied op een voormalig kazerneterrein. De aanleg

32. Op grond van art. 6.25 Wro, gelezen in samenhang met art. 6.24 Wro zijn ook de minister namens het Rijk en gedeputeerde staten namens de provincie bevoegd om grondexploitatieovereenkomsten te sluiten.
33. Volgens Van den Brand in het artikel ‘De Grondexploitatiewet: overgangsrechtelijke aspecten’ (*TBR* 2008/3, p. 10-19, i.h.b. 16) is het niet zeker of de aan de gemeente toekomende contractvrijheid voor de gevallen buiten de grondexploitatie met de Grondexploitatiewet wordt vergroot. Mij dunkt dat de lijn van de Hoge Raad juist op dat punt wel duidelijk is. Geen kostenverhaal, zonder wettelijke grondslag. Dit is ook het uitgangspunt van de Wro-wetgever.
34. Onder exploiteren wordt in de Nota Grondbeleid weliswaar verstaan: ‘Het realiseren van het bestemmingsplan, inclusief het bouwrijp maken van de locatie’ (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 2, ‘Nota Grondbeleid’, p. 48), maar daarmee is naar mijn mening niet beoogd een uitputtende definitie te geven wat onder grondexploitatie in de zin van art. 6.24 Wro dient te worden verstaan.
35. Van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, achtste druk, Deventer 2010, p. 261.
36. Verwezen wordt naar het artikel van J.A.M. van den Brand, ‘De Grondexploitatiewet: overgangsrechtelijke aspecten’, *TBR* 2008/3, p. 10-19, i.h.b. 16.
37. Zie onder meer de Memorie van antwoord (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 218, D, p. 6 en 7) en de Nadere memorie van antwoord (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 218, G, p. 2 en 3).
38. Struiksma, ‘Contractsvrijheid door de Grondexploitatiewet?’, *WPNR* 2006, nr. 6689, p. 824.
39. Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 25.
40. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 9.

van het betreffende gebied wordt bekostigd met de winst die wordt gerealiseerd bij de realisatie van een nieuwe woonwijk elders in de betreffende gemeente. Het nieuwe landschappelijke gebied wordt niet (enkel) aangelegd ten behoeve van de nieuwe woonwijk, maar voor alle bewoners van de betreffende gemeente. Voorts dient het niet ter compensatie van landschappelijke waarde vanwege de realisatie van de nieuwe woonwijk. Het beleid van de betreffende gemeente is erop gericht om bij elke rode ontwikkeling een groene ontwikkeling tot stand te brengen. Een tweede voorbeeld die wordt aangehaald is de revitalisering van een verouderd bedrijventerrein dat wordt gefinancierd door de realisering van een nieuw bedrijventerrein elders in de gemeente.

In het voorbeeld van het nieuwe landschapsgebied komt de rood voor groen regeling tot uitdrukking. Mij dunkt dat het inderdaad – voor een provincie – mogelijk is om planologisch medewerking te verlenen aan een ruimtelijke initiatief – dat naar mijn mening van provinciaal belang behoort te zijn – en daarbij een financiële bijdrage te verlangen voor de verbetering van natuur- en landschappelijke waarden elders in de provincie. Uiteraard uitsluitend voor zover die verbetering is voorzien in de provinciale structuurvisie. Wat mij niet mogelijk lijkt, is dat een financiële bijdrage wordt verlangd ter compensatie (!) van natuur- en landschappelijke waarden. De kosten voor de compensatie moeten worden gemaakt ten behoeve van de ontwikkelingslocatie.

In beide voorbeelden gaat het om de aanleg van 'maatschappelijke voorzieningen' die zijn gelegen binnen dezelfde gemeente. Het lijkt erop dat het voor een gemeente dus niet mogelijk is om financiële bijdragen te verlangen ter uitvoering van beleid van een andere overheid. Momenteel wordt via grondexploitatieovereenkomsten, die worden gesloten met gemeenten, uitvoering gegeven aan bijvoorbeeld ruimte- of rood voor groen regelingen die zijn opgenomen in de provinciale structuurvisie; voorheen het streekplan.<sup>44</sup> In de grondexploitatieovereenkomst met de gemeente, waarin ook de planologische medewerking in het vooruitzicht wordt gesteld, wordt een betaling verlangd voor de financiering van het provinciaal sloopbeleid of de verbetering van natuur- en landschappelijke waarden elders in de provincie. Het is zeer de vraag of dit is toegestaan. In dit verband is mogelijk hetgeen de Rechtbank Roermond in de uitspraak van 5 augustus 2009 heeft overwogen, relevant. De rechtbank oordeelde dat het verhalen van kosten door een gemeente ter uitvoering van provinciaal beleid tot miskenning leidt van de door de (WRO-)wetgever beoogde spreiding van taken en bevoegdheden over de diverse betrokken overheden. Het betrof in die kwestie weliswaar oud recht, maar in de Wro is kennelijk ook een spreiding van taken en bevoegdheden beoogd als het gaat over de invulling en financiering van ruimtelijk beleid. Op grond van het bepaalde in art. 6.25 Wro, gelezen in samenhang met art. 6.24 Wro, is het voor het Rijk en de provincies toegestaan om ten behoeve van de uitvoering van hun eigen (!) ruimtelijke beleid, afspraken te maken over de betaling aan ruimtelijke ontwikkelingen die zijn voorzien in een structuurvisie. De financiële bijdrage die de gemeente verlangt, ten behoeve van de uitvoering van provinciaal beleid, zou mogelijk in strijd zijn met de kennelijk beoogde spreiding van taken en bevoegdheden. In dit verband is nog wel het oordeel van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch, op het hoger beroep tegen het vonnis van de Rechtbank Roermond van 5 augustus

2009, van belang. Als gezegd wordt dit arrest binnen afzienbare tijd verwacht.

Ook ten aanzien van het verlangen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen geldt dat de ongelijkwaardigheid van partijen mogelijk als onacceptabel moet worden geacht. Dit wordt naar mijn mening versterkt door de rechtsonzekerheid die het gevolg is van het gegeven dat er geen rechtsmiddelen openstaan tegen de vaststelling van een structuurvisie.<sup>45</sup> Ruimtelijke ontwikkelingen, die zijn beoogd in een structuurvisie, kunnen dus niet ter toetsing worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Bovendien zijn de kostenverhaalsbeginselen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit<sup>46</sup> niet van toepassing. Er kunnen dus onbeperkt kosten worden doorberekend zonder dat deze kosten betrekking hebben op de aanleg van voorzieningen waar het ruimtelijk initiatief profijt van heeft of daaraan toegerekend kunnen worden.

Niet ondenkbaar is dat een rechter deze rechtsonzekerheden zal betrekken bij de beoordeling of een bepaling dat ziet op de betaling van dergelijke financiële bijdragen juridisch door de beugel kan.

## 5. Tot slot

In de inleiding is opgemerkt dat met het verschuiven van de ruimtelijke functies in het buitengebied de onderhandelingsplanologie zijn intrede in het landelijk gebied heeft gedaan. Er wordt niet uitsluitend nog onderhandeld over de financiële bijdrage die van overheidswege wordt verlangd in verband met de (her)invulling van vrijkomende ruimte. Ook bij het opnieuw vaststellen van bestemmingsplannen wordt onderhandeld over de financiële bijdragen die voldaan moeten worden, indien het nieuwe bestemmingsplan voorziet in extra bebouwingmogelijkheden. Op dit moment worden door alle betrokkenen bij functieveranderingen in het buitengebied de grenzen opgezocht van welke financiële bijdragen wel en welke niet verlangd kunnen worden. Maar wat betreft de ontwikkelingen in de rechtspraak is het momenteel evenwel nog rustig.

In ieder geval moet voorop gesteld worden dat het een (gemeentelijke) overheid niet is toegestaan haar planologische medewerking afhankelijk te stellen van het bereiken van overeenstemming over het verhalen van kosten.<sup>47</sup> Dit wordt ook onderschreven door de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.<sup>48</sup> Maar de praktijk lijkt weerbarstiger. Een ruimtelijk relevante afweging voor het weigeren van medewerking aan een planologische wijziging

41. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 435, nrs. 1 en 2, p. 91.

42. In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt de minister er bewust voor te hebben gekozen om het verhalen van bovenplanse kosten die geen relatie hebben met de locatie, zoals bij regionaal groen het geval zal kunnen zijn, buiten het publiekrechtelijke spoor te houden (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 11).

43. Van den Brand e.a., *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag 2008, p. 46-47.

44. In art. 9.1.2 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening wordt het streekplan in de zin van art. 4a WRO gelijkgesteld met een structuurvisie in de zin van art. 2.2 Wro.

45. Zowel de gemeentelijke-, de provinciale- als de Rijksstructuurvisie zijn geplaatst op de negatieve lijst die behoort bij art. 8.5 Awb.

46. Zie art. 6.13, zesde lid, Wro.



wordt door de rechter slechts marginaal getoetst.<sup>49</sup> De Wro voorziet – anders dan voorheen het geval was – in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de weigering een bestemmingsplan vast te stellen.<sup>50</sup>

Er dient voor gewaakt te worden dat de planologische medewerking niet te zeer als troef wordt gebruikt in de onderhandelingen over een grondexploitatieovereenkomst. Het is niet ondenkbaar dat de daarmee bereikte afdracht van financiële bijdragen uiteindelijk door de rechter nietig wordt geacht.

- 
47. Zie recent de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 27 januari 2010 (*BR* 2010, nr. 422, m.nt E.W.J. de Groot). In de noot verwijst De Groot naar andere relevante rechtspraak betreffende kostenverhaal en het daarvan afhankelijk stellen van de planologische medewerking.
  48. In de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 11) antwoordt de minister op vraag of het wetsvoorstel betaalplanologie in de hand werkt: *'Het wetsvoorstel biedt geen expliciete garantie ter voorkoming van zogenoemde betaalplanologie, maar zoals ik elders heb aangegeven, is een handelwijze van een gemeente die neerkomt op betaalplanologie in strijd met het wettelijk stelsel te achten. Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben in het gebied dat in de structuurvisie is bedoeld.'*
  49. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2006, waarin de appellant stelde dat zijn percelen ten onrechte uiteindelijk niet in het bestemmingsplan zijn betrokken en zijn bestemd als 'Bedrijventerrein', omdat met hem geen overeenstemming zou zijn bereikt over de verwerving van zijn percelen. De afdeling overwoog dat aan de gemeenteraad een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. De gemeenteraad stelde dat de gronden uiteindelijk buiten het bestemmingsplan zijn gehouden om het verlies aan zicht op Puiflijk zo klein mogelijk te houden en daarmee een groene buffer te creëren. Weliswaar was met appellant over de aankoop van de grond onderhandeld, maar ten tijde van de vaststelling van het plan was hierover geen overeenstemming bereikt. Gelet op deze motivering van de gemeenteraad om de gronden buiten het plan te laten, oordeelde de Afdeling dat de vastgestelde planbegrenzing niet in strijd was met een goede ruimtelijke ordening.
  50. Art. 8.3, eerste lid, aanhef en onder a, Wro.